

# **KORUMPUOTI MIESTAI**

**PRAKTINIS KORUPCIJOS GYDYMO  
IR PREVENCIJOS VADOVAS**

**ROBERT KLITGAARD  
RONALD MACLEAN-ABAROA  
H. LINDSEY PARRIS**

**CS PRESS**  
Institute for Contemporary Studies  
Ouklendas, Kalifornija

**WORLD BANK INSTITUTE**  
Vašingtonas, JAV  
Apsilankykite Pasaulio banko instituto valdymo ir antikorupcijos interneto svetainėje:  
<http://www.worldbank.org/wbi/governance>

Versta iš:

Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention /  
Robert Klitgaard, Ronald MacLean Abaroa, H. Lindsey Parris

© 2000 by Robert Klitgaard, Ronald MacLean Abaroa, and H. Lindsey Parris

## ŠIUOLAIKINIŲ STUDIJŲ INSTITUTO PRATARMĖ

Korupcija egzistuoja nuo tada, kai atsirado visuomeninė santvarka. Ji visada buvo neatsiejama mūsų kolektyvinės veiklos dalis. Tačiau susitaikyti su korupcija negalime, nes ji ardo ne tik ekonominę visuomenės struktūrą, bet ir moralinius jos pagrindus.

Negali likti abejingas, perskaitęs apie tai, kad po neseniai įvykusio žemės drebėjimo Turkijoje šalis buvo nuniokota ir dėl paplitusios korupcijos statybų pramonėje bei korumpuotų valstybės pareigūnų veiksmų. Tačiau dažniausiai mes nenorime matyti korupcijos ar ją ignoruojame. Korupciją nelengva pamatyti, nes geriausiai ji pasireiškia, glūdėdama po paslapties skraiste. Aristotelis yra pastebėjęs ir kitą problemos dalį: „Tai, kas įprasta daugumai, pritraukia mažiausiai dėmesio“. Net ir šiandien daugiausia korupcijos pasireiškia viešosiose vietose, ir mes privalome nustatyti tokias priemones, kurios atbaidytų nuo korupcinių veiksmų.

Atsirado naujų galingų priemonių, žadančių viešai išnagrinėti korupcinę praktiką. Informacijos amžius suteikia gyventojams ir visuomeninėms organizacijoms galingas organizacines priemones ir informaciją, kurią galime pasitelkti kovodami su vietos korupcija. Be to, globalioji ekonomika daro didžiulį spaudimą vietos valdžiai, kad ši atsikratytų visų veiksnių, stabdančių konkurencingumą. Akivaizdu, kad korupcija – tai veiksnys, dėl kurio viena bendruomenė gali ir tampa mažiau patrauklesnė už kitas.

Jei informacijai produktyviai panaudoti neturime priemonių, ji netenka vertės. Šioje knygoje pateikiamos priemonės, be kurių sunku išsiversti. Politikai, piliečiai ir viešojo administravimo vadovai gali pasinaudoti šiomis priemonėmis, kad nustatytų, kur yra korupcija ir kokios yra pagrindinės jos priežastys. Knygos autoriai pateikia išmintingą patarimą: savo dėmesį skirkite institucijoms, kurios sukuria terpę korupcijai reikštis, o ne tiems, kurie vykdo korupcinius nusikaltimus. Kodėl? Todėl, kad jeigu tokios institucijos, kurios sukuria sąlygas korupcijai reikštis, išlieka nepakeistos, į valdžią atėję kiti asmenys gali tapti tokiais pat korumpuotais kaip ir prieš tai buvusieji. Šios knygos autoriai pateikia konkrečius pavyzdžius, kaip sėkmingai kovoti su korupcija, įtraukiant į šį procesą ir gyventojus.

Knyga „Korumpuoti miestai“ gali taip pat praversti mokant studentus analizuoti sudėtingas socialines sistemas. Sutelkę savo dėmesį į santykį tarp institucijos ir tam tikro veikėjo, knygos autoriai padeda studentams suprasti, kaip šie itin svarbūs visuomenės komponentai susilieja ir veikia kartu. Jeigu savo dėmesį skirsime tik atskiram veikėjui ar institucijai, nesuprasime nė pusės to, kas stumia į priekį visuomenės santvarką.

Robert B. Hawkins, Jr.  
Šiuolaikinių studijų instituto vadovas

## PASAULIO BANKO INSTITUTO PRATARMĖ

Judėjimas decentralizacijos, atskaitomybės ir demokratinių valstybės valdžios formų link vietos lygmenyje įsibėgėja. Atvirai pripažįstamos didžiulės korupcijos sąnaudos ir poreikis kuo greičiau ištaisyti blogus valstybės valdžios veiksmus. Korupcija – tai įsišaknijęs prasto valdymo simptomas, kuris dažnai pasireiškia kaip patronavimas, biurokratija, neveiksmingos mokesčių rinkimo tarnybos, didžiulis kyšininkavimas viešuosiuose pirkimuose ir nesugebėjimas teikti paslaugas miesto gyventojams. Tačiau kai vietos pareigūnai, atsakingi už valstybės išteklius, tampa atskaitingi piliečiams, pastarieji taip pat ima dalyvauti priimant sprendimus. Toks procesas, kai įsitraukia ir patys gyventojai, gali tapti kertiniu vietos strategijos akmeniu, reformuojant „sergančias“ institucijas ir didinant miesto gyventojų gerovę.

Knyga „Korumpuoti miestai“ – svarbus indėlis į šią bręstančią sritį; joje nagrinėjami istoriniai, tradiciniai ir kultūriniai kontekstai, formuojantys ydingas korupcijos reiškiniai ypatybes. Tuo pačiu šioje knygoje pateikiami praktiniai sprendimai ir priemonės, nutiesiančios kelią tarp prasto ir efektyvaus vietos valdymo. Knygos autoriai pateikia ir sėkmingų, ir nesėkmingų istorijų pavyzdžių ir pabrėžia, kad kova su korupcija – tai tik nuodugnesnių viešojo sektoriaus reformų pradžia. Ši knyga – tai vadovas vietos lygio reformuotojams ir piliečių grupėms, ketinantiems pakeisti korupcinę sistemą, įgyvendinant praktines kovos su korupcija ir vietos institucijų reformos strategijas. Čia pateikiamos praktinės priemonės ir metodai: fiskaliniai pervedimai, informatika valstybės pajamoms ir išlaidoms nustatyti, supaprastintos taisyklės pirkimų procesui pagerinti, diagnostika, bendro dalyvavimo metodai vietos biudžetams parengti ir stebėti.

Vietos valdžiai tenka išbandymas – parengti novatoriškus būdus veiksmingoms, atskaitingoms ir skaidrioms sistemoms sukurti. Knygoje „Korumpuoti miestai“ visi šie novatoriški būdai pateikiami sistemaiškai, apibrėžiamas koncepcinis bei praktinis pagrindas, taip pat pateikiamas tarptautinis kontekstas, pagrįstas konkrečių miestų – Honkongo ir La Pazo – pavyzdžiais. Mes sužinome, kaip sukurti, parengti ir įgyvendinti savivaldybių lygiu politikos struktūrą, kuri yra pagrįsta šiuolaikinės vadybos mąstysena. Ši struktūra turėtų paskatinti tolesnę novatoriškos mąstysenos raidą ir valstybės reformuotojų bei piliečių grupių veiksmus.

Pasaulio banko institutas (World Bank Institute – WBI), vykdydamas savo pasaulines antikorupcijos, valdymo ir savivaldybių reformų programas, sužino ir skleidžia informaciją apie tai, kaip sukurti patikimą ir skaidrią vietos valdžią. Šios programos aprėpia vis platesnę auditoriją, iš jų ir miestų vadovus visame pasaulyje. Knygoje „Korumpuoti miestai“ pateikta praktinė patirtis – tai neatskiriama bendro mokymosi su miesto pareigūnais metodo dalis. Iš šios knygos ir WBI organizuojamų kursų dalyvių sužinojome, kad nepaisant to, kad visos problemos ir išbandymai skirtingose miestuose atrodo panašūs, vis dėlto kiekvienas iš jų turi susirasti savitą metodą, tinkantį jų vietos realybei.

Mes taip pat sužinojome, kad norint pasiekti konkrečių ir ilgalaikių rezultatų, reikia nebijoti atsisakyti tradicinių veiklos metodų. Sėkmės receptas – tai stipri politinė valia, piliečių balsas, tinkama techninė parama ir realistinė ilgalaikė įgyvendinimo strategija. Sujungę visus svarbius veiksnius, galime tikėtis reikšmingų rezultatų: kompetentingas išmanymas (veiksmų programą pagrindžiant nuodugniais empiriniais įrodymais kiekvienu atveju), koalicijos, kuri lemia kolektyvinius veiksmus, sukūrimas ir skaidrūs politikos vadovai vietos lygiu. Miestai, įgyvendinantys ir palaikantys plačių valdymo reformų programas, kurios atneša naudą miesto gyventojams, gali tikėtis prisitraukti finansinių bei žmonių išteklių ir tapti pavyzdžiu, kuris bus skleidžiamas po visą pasaulį.

Daniel Kaufmann  
Pasaulio banko instituto  
Valdymo, Reguliavimo ir Finansų skyriaus  
vyresnysis vadovas

## IŽANGA

Korupcijos prevencija padeda padidinti savivaldybės pajamas, pagerinti paslaugų teikimo kokybę, sustiprinti visuomenės pasitikėjimą ir įtraukti ją į bendrą procesą, laimėti rinkimus. Šios knygos tikslas – padėti piliečiams ir valstybės pareigūnams diagnozuoti, iširti ir užkirsti kelią įvairioms korupcijos formoms ir neteisėtai veikai. Pagrindinis dėmesys skiriamas sisteminei korupcijai, o ne padrikiems atskirų įstatymų pažeidėjų veiksams, čia pabrėžiamos prevencijos priemonės, o ne tik baudžiamieji ar pamokomi veiksmai. Skirtingai nuo kitų mokslinių traktatų, šioje knygoje pabrėžiami praktiniai žingsniai.

Čia pateikiama veiksmingų antikorupcijos strategijų pavyzdžių. Nors korupcija yra karštų diskusijų ir etikos klausimų tema, norint užkirsti jai kelią, reikia parengti tokią strategiją, kuri būtų taip pat šaltakraujiškai apskaičiuota kaip bet kokia kita svarbi miesto politikos ar valdymo naujovė. Strategijoje reikia atsiriboti nuo moralizavimo, teisinių postringavimų ir banalių frazių, kad korupcijos nebūtų, jeigu mes visi vykdytume savo įsipareigojimus. Ji turėtų nepasiduoti mūsų refleksui kurti naujas taisykles, kitus teisės aktus ir papildomos kontrolės sluoksnius.

Šioje knygoje pateikiama taip pat siūlymų, kaip *veikti* sunkiomis aplinkybėmis, kai vyrauja politinis abejingumas, biurokratinis inertiškumas ir į pagalbą neateina piliečiai. Mes pateikiame keletą analizės ir veiksmų schemų, kurios tikimės taps politikų ir vadovų stimulu. Vis dėlto jomis nesiekama nurodyti merams, miesto tarybos nariams ir aukštiesiems pareigūnams, kuriuos mygtukus paspausti, kokias kryptis pakeisti, sistemas įdiegti, žmones pasamdyti ar atleisti ar net su kokiomis korupcijos formomis reikėtų visų pirma kovoti. Čia pateikiamos gairės ir pavyzdžiai nėra receptas, kurį galima pritaikyti esant bet kokiai situacijai. Jas reikia perdirbti ir pritaikyti prie vietos ypatybių.

Knygos skaitytojai gali palaikyti šią knygą ir kuklesne, ir drąsesne nei daugelis diskusijų apie korupciją ar miesto valdymą. Joje kukliai pripažįstama, kad čia nerasite parengtų veiksmų planų, kad politika ir praktiniai administravimo klausimai skatina ir riboja galimus išpuolius prieš korupciją ir kad tai, kas pasiteisina viename mieste, gali nepasiteisinti kitame. Tuo pačiu joje drąsiai kreipiamasi į skaitytojus, kad jie pažiūrėtų į korupciją per naują ekonomikos prizmę ir trumpam atsisakytų įprastinės savo pozicijos – matyti korupciją kaip moralės ar etikos problemą. Joje gvildenama, nors ir schematiškai, tai, kas daugelyje mokslinių traktatų apie vadybą praleidžiama, – *taktika*, kurios reikia laikytis, kad geri dalykai vyktų net ir korupcinėmis sąlygomis. Be to, mes pasikliaujame savivaldybių vadovų gebėjimu pasinaudoti šia knyga kaip kūrybos šaltiniu.

Mes mėginame plačiai pažiūrėti į korupciją. Korupcija – ne vienintelis dalykas ir net ne pats svarbiausias, kuriuo turėtų rūpintis savivaldybių vadovai. Šių dienų miestams iškyla daug uždavinių. Jie privalo teikti paslaugas. Jie privalo suteikti galią piliečiams. Jie privalo kolegialiai dirbti kartu su privačiu sektoriumi, o tai ankstesnei kartai buvo neįprasta ar net neįmanoma, ir dabar tokių santykių tikslai kitokie: paversti miestus dar ryškesniais ekonomikos centrais.

Tačiau tinkamais būdais kovojant su korupcija – tai gali būti priemonė šiems platesniems tikslams pasiekti. Mes nerekomenduojame kovoti su korupcija, nustatant daugiau kontrolės, daugiau įstatymų ir daugiau biurokratijos. Šie dalykai gali paprasčiausiai paralyžiuoti administraciją, o kai kuriais atvejais – sukurti naujas ir gilesnes korupcijos formas. Mes pasisakome, ypač sisteminės korupcijos atveju, už miesto paslaugų struktūros keitimą ir institucines reformas, pagerinančias informacijos sklaidą ir sukuriančias naujas paskatos ir atgrasymo nuo korupcijos priemones. Šios knygos leitmotyvas – *kovodami su korupcija teisingais būdais galime pasiekti žymiau platesnių tikslų: ne tik surasti finansinius sprendimus, bet ir pakeisti santykius tarp piliečio ir vietos valdžios.*

Šioje knygoje pateikiami teoriniai ir praktiniai korupcijos prevencijos sprendimai, tačiau tai nėra enciklopedinio pobūdžio veikalas. Joje taip pat nesiekama pateikti visų pavyzdžių, ką viso pasaulio miestai padarė ir ko nepadarė. Net ir tie du mūsų pateikiami pavyzdžiai – 8-ojo dešimtmečio Honkongas ir 9-ojo dešimtmečio La Pazas – nėra detaliai analizuojami. Mes

neturime burtininko lazdelės ir įtariame, kad jos apskritai nėra. Tačiau šioje knygoje pateikiami metodai padėjo daugelio šalių pareigūnams išanalizuoti korupciją, parengti jos mažinimo strategijas ir jas įgyvendinti kartais nepalankiomis politinėmis ir administracinėmis sąlygomis. Mes norime nuteikti optimistiškai. Korupcijai iš tiesų galima užkirsti kelią, net jeigu ir niekada šiame netobulame pasaulyje jos neišnaikinsime.

# TURINYS

ŠIUOLAIKINIŲ STUDIJŲ INSTITUTO PRATARMĖ .....	I
PASAULIO BANKO INSTITUTO PRATARMĖ .....	II
ĮŽANGA .....	III
<b>1. KORUPCIJOS SVARBA .....</b>	<b>3</b>
Kas yra „korupcija“ ir kodėl ji žalinga? .....	3
<i>Apibrėžimas</i> .....	3
<i>Pavyzdys</i> .....	5
Kodėl korupcija šiandien yra tokia opi problema? .....	7
Kodėl dauguma pastangų kovoti su korupcija žlunga? .....	8
<b>2. STRATEGIJOS KŪRIMAS .....</b>	<b>11</b>
Korupcijos prevencijos strategijos pavyzdys .....	11
Kaip parengti strategiją .....	15
<b>3. KORUPCIJA KAIP SISTEMA .....</b>	<b>18</b>
Ekonominė korupcijos samprata .....	18
Korupcija – nusikaltimas iš išskaičiavimo .....	19
Politikos analizės schema .....	20
Schemos pritaikymas Honkonge .....	23
Viešųjų pirkimų pavyzdys .....	26
<b>4. KORUPCIJOS VERTINIMAS .....</b>	<b>28</b>
Pacientų diagnozavimas, jiems dalyvaujant .....	28
<i>Pacientų diagnozavimas, jiems dalyvaujant – kas tai?</i> .....	28
<i>Kaip galima atlikti pacientų diagnozavimą, jiems dalyvaujant?</i> .....	28
Techniniai tyrimai ir eksperimentai .....	31
Privataus sektoriaus ir piliečių pritraukimas .....	35
<b>5. REFORMOS ĮGYVENDINIMAS .....</b>	<b>39</b>
Kovos su korupcija organizavimas .....	39
Nusirašykite jau prinokusius vaisius .....	43
Apsijunkite su jums palankiais sąjungininkais .....	44
Sugriaukite nebaudžiamumo kultūrą .....	45
<i>Pagaukite dideles žuvis</i> .....	45
<i>Padarykite sensaciją</i> .....	46
Pakeiskite sistemas .....	48
Veikite išvien su valdininkais, o ne prieš juos .....	50
Pradėkite nuo pozityvių dalykų .....	50
Pabrėžkite informacijos ir paskatos priemonių svarbą .....	51
<b>6. IŠVADOS IR PASTABOS .....</b>	<b>54</b>
Korupcijos nagrinėjimas .....	54
Pirmasis La Pazo mūšis .....	55
<i>Diagnozavimas</i> .....	55
<i>Strategija</i> .....	56
<i>Įgyvendinimas</i> .....	57
Kovos su korupcija žingsnių santrauka .....	57
Reformų palaikymas .....	57
Informacija ir paskatos priemonės .....	60
<b>PRIEDAS: KORUPCIJA VIEŠŲJŲ PIRKIMŲ SRITYJE .....</b>	<b>64</b>
Keturių žingsnių viešųjų pirkimų procesas .....	66
Korupcijos rūšys, būdingos kiekvienam etapui .....	66
Sąlygos, kurioms esant pasireiškia korupcija .....	67
Galimos korupcinės veiklos rodikliai .....	68
Atsakomosios politikos priemonės .....	68
Naujausi darbai viešųjų pirkimų srityje .....	73
Antraeilės problemos .....	76
<i>Pirkimai iš dviejų šaltinių</i> .....	77
<i>Protestavimo mechanizmas</i> .....	78
Baigiamosios pastabos .....	79
<b>KNYGOS AUTORIAI .....</b>	<b>82</b>

## LENTELĖS

1 lentelė. Miestų skirtumai.....	4
2 lentelė. Septyni nevykę pasiteisinimai, kodėl su korupcija kovoti neverta.....	10
3 lentelė. Pagrindiniai Honkongo strategijos bruožai.....	14
4 lentelė. Korupcijos prevencija: politikos analizės schema.....	21
5 lentelė. Politikos analizės schemos pritaikymas Honkonge.....	24
6 lentelė. Politikos analizės schema, pritaikyta siekiant užkirsti kelią susitarimams pirkimuose .....	27
7 lentelė. Pacientų diagnozavimas La Paze 1985 m.....	30
8 lentelė. Tam tikri išorės konsultantų pranašumai.....	31
9 lentelė. Pavyzdinis darbuotojų memorandumas kaip eksperimentų su paskatos priemonėmis pagrindas.....	32
10 lentelė. Techninių tyrimų, padėsiančių pasirengti paskatų sistemos reformai, pavyzdžiai.....	33
11 lentelė. „Pažeidžiamumo vertinimo“ planas.....	34
12 lentelė. Bangalūro atsiskaitymo kortelė apie savivaldybės teikiamas paslaugas.....	36
13 lentelė. Nepriklausomas kovos su korupcija skyrius Niujorko miesto Mokyklų statybos įstaigoje .....	40
14 lentelė. Kai kurie nauji įstatymai, kurių dėka galima būtų sumažinti korupcijos lygį	47
15 lentelė. Piliečių vadovas, padedantis užtikrinti korupcijos prevenciją.....	50
16 lentelė. Praktiniai patarimai, vykdant paskatų sistemos reformą .....	52
17 lentelė. Rekomenduojami žingsniai, užkertant kelią korupcijai .....	58
Lentelė A1. Pirkimai ir korupcija. Valstybės pareigūnams skirta schema .....	65
Lentelė A2. Kai sužlunga konkurencijos modelis .....	70

## 1 SKYRIUS

### 1. KORUPCIJOS SVARBA

#### Kas yra „korupcija“ ir kodėl ji žalinga?

##### **Apibrėžimas**

Korupcija – tai universali problema, tačiau panašu, kad visame pasaulyje lengviausiai jai pasiduoda vietos valdžia. Pavyzdžiui, Japonijoje buvo apskaičiuota, kad provincijos valdžios įstaigose dirba tris kartus daugiau pareigūnų nei nacionalinėje vyriausybėje, o korupcijos bylų jose išaiškinta penkiolika kartų daugiau, pareigūnų suimta – keturis kartus daugiau<sup>1</sup>. Kitas pavyzdys – Niujorko miestas, kuriame statant mokyklas korupcijos vertė siekė šimtus milijonų dolerių<sup>2</sup>. Savivaldybės dažnai yra kaltinamos ne tik dėl to, kad prastai tvarko valstybės pinigus, bet ir todėl, kad juos dosniai žeria į privačias kišenes. Pinigų sumos skiriasi tiek pat, kiek ir savivaldybių veikla.

1. Dėl kyšių subsidijuojamas būstas yra netinkamai paskirstomas.
2. Viešųjų pirkimų pareigūnams mokami „komisiniai“ reiškia, kad miesto savivaldybių užsakymai dažnai atitenka netinkamoms firmoms.
3. Gavę kyšį miesto policijos pareigūnai kartais apsimeta, kad nemato baudžiamojo nusižengimo.
4. Miesto savivaldybių pareigūnai naudoja valstybės turta privačiais tikslais.
5. Pakišus „vokelį su pinigais“ ar kitaip davus kyšį, lengviau gauti leidimą ar licenciją.
6. Dėl kyšininkavimo žmonės laužo saugumo, sveikatos apsaugos ir kitas taisykles, o tai kelia didelę socialinę riziką.
7. Miesto savivaldybių paslaugos gali būti neatsiejamos nuo neteisėto mokėjimų šaltinio.
8. Mokesčių rinkėjai gali prievarta išgauti pinigus iš piliečių, o dar dažniau – už kyšį su jais bendrininkauti kurstant mokesčių nemokėjimą.
9. Korupcija lemia „rajoninių“ sprendimų priėmimą.

Ir taip toliau... Šis sąrašas nėra baigtinė visame pasaulyje aptinkamos savivaldybių korupcijos tipologija.

Korupcijos apibrėžimų daug. Platesne prasme, korupcija reiškia piktnaudžiavimą tarnyba siekiant asmeninės naudos. Tokia tarnyba yra grįsta pasitikėjimu, kai asmeniui yra suteikiami įgaliojimai veikti institucijos – privačios, valstybinės ar ne pelno siekiančios – vardu. Korupcija reiškia, kad už tam tikrą paslaugą ar piktnaudžiavimą tarnyba siekiant neteisėtų tikslų yra nustatomas neteisėtas mokestis. Korupcinė veika reiškia veikimą ir neveikimą. Ji gali apimti teisėtą ir neteisėtą veiklą. Ji gali būti organizacijos viduje (pavyzdžiui, turto iššvaistymas), ar už jos ribų (pavyzdžiui, turto prievartavimas). Įvairių korupcijos atmainų pasekmės yra skirtingos. Nors korupcinė veika kartais gali atnešti grynos socialinės naudos, vis dėlto paprastai dėl jos mažėja veiksmingumas ir atsiranda neteisėybė<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (OECD). Simpoziumas korupcijos ir gero valdymo tema, Paryžius, 3-oji sesija, 1995 m. kovo 13 - 14 d., 2 p.

<sup>2</sup> Thomas D. Thatcher II, "The New York City Construction Authority's Office of the Inspector-General: A Successful New Strategy for Reforming Public Contracting in the Construction Industry", nepublikuotas tyrimas, 1995 m. birželio mėn.

<sup>3</sup> Kai kuriuose 7-ojo dešimtmečio veikaluose korupcija buvo pateisinama, linkstant prie to, kad ji tarytum rinkos kaina, kai rinkai neleidžiama veikti, ar interesų išraiškos priemonė, kai demokratiniam metodams yra užkertamas kelias. Tačiau vėliau empiriniai ir teoriniai tyrimai įtikino daugelį žmonių, kad daugelis korupcinės veikos rūšių yra ekonomine ir politine prasme brangus dalykas, net jeigu jos kartais ir duoda naudos valdžioje esančiai žmonių grupei. Platesnę apžvalgą skaitykite Roberto Klitgaardso knygoje "Controlling Corruption" (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1988), ypač 30 -48 p.

## 1 lentelė. Miestų skirtumai

Tam tikrus skirtumus lentelėje be abejonės lemia ir skirtingas klimatas bei geografija, tačiau kai kurie jų iš atspindi bendrąsias korupcijos reiškimosi galimybes.

Miestas	Delsimas išduodant leidimus statyboms, mėnesiais	Statybų trukmė, mėnesiais	Statybų kaina, JAV dol./m <sup>2</sup>	Namo kaina ir pajamų koeficientas (a)	Kelionės į darbą trukmė, minutėmis.	Neteisėtai apsigyvenusių būste proc. (b)
Alžyras	2	6	500	11,7	30	4
Bangokas	11	5	156	4,1	91	3
Bogota	36	6	171	6,5	90	8
Dar es Salamas	36	28	67	1,9	50	51
Honkongas	2	30	641	7,4	45	3
Džakarta	28	2	65	3,5	40	3
Johanesburgas	24	2	192	1,7	59	22
Karačis	DN	12	87	1,9	DN	44
Kingstonas	6	12	157	4,9	60	33
Londonas	5	20	560	7,2	30	0
Madridas	8	18	510	3,7	33	0
Manila	36	3	148	2,6	30	6
Melburnas	36	3	383	3,9	25	0
Niu Delis	36	24	94	7,7	59	17
Pekinas	24	17	90	14,8	25	3
Paryžius	2	8	990	4,2	40	0
Rio de Žaneiras	6	18	214	2,3	107	16
Seulas	20	18	617	9,3	37	5
Singapūras	2	9	749	2,8	30	1
Stambulas	2	16	110	5,0	40	51
Tokijas	8	12	2604	11,6	40	0
Torontas	30	6	608	4,2	26	0
Vašingtonas	36	4	500	3,9	29	0

*Pastabos:* DN – duomenų nėra. m<sup>2</sup> – kvadratiniai metrai.

(a) Vidutinė namo kaina kaip vidutinių metinių pajamų kartotinis.

(b) Visų neteisėtai žemėje pastatytų būstų proc.

*Šaltinis:* *The Economist*, "A Survey of Cities," 1995 m. liepos 29 d., 8 p., cituojami nepublikuoti Pasaulio banko duomenys.

Korupcijos rūšys ir mastas skiriasi. Korupcija gali būti pavienė, kai atskiri pareigūnai ar nedidelės jų grupės mėgina pasinaudoti savo monopoline valdžia, kad gautų kyšius. Tačiau kartais korupcija tampa sisteminė. Neseniai du autoriai išskyrė dvi korupcijos rūšis: viena prilygsta pražangai sporte, o kita – taisyklių, apibrežiančių pražangas ir jų taikymą, laužymui. Antruoju atveju sporto rungtynės faktiškai žlunga. Luisas Moreno Ocampo tai vadina „hiperkorupcija“, o Herbertas Werlinas – „antrinė korupcija“ ir lygina ją su alkoholizmu<sup>4</sup>.

Kokią terminologiją bepasirinktume, tokią būseną pasiekusi korupcija yra mirtinai pavojinga; o tokia situacija – deja – yra daugelyje pasaulio miestų. Sistemine korupcija sukuria ekonomines sąnaudas ir iškreipia paskatos priemonių sistemą, dėl jos atsiranda politinių sąnaudų, pakertamos institucijos, taip pat socialinių sąnaudų, nes turtas ir valdžią atitenka tiems, kurie nėra jos verti.

Kai korupcija kenkia nuosavybės teisei, teisinės valstybės principams ir atbaido investitorius, ekonominė ir politinė plėtra yra paralyžiuojama. Nors korupcija egzistuoja visose šalyse, jos žala yra didesnė neturtingose šalyse, nes būtent jose ji gali pakenkti ir nuosavybės teisei, ir teisinės valstybės principams ir investicijoms.

### **Pavyzdys**

Ne kiekvienam savivaldybės pareigūnui teks susidurti su tokia ekstremalia situacija, su kuria susidūrė Ronaldas MacLeanas-Abaroa, tapęs Bolivijos miesto La Pazo meru. Vis dėlto kai jo istoriją papasakodavome pareigūnams kitose šalyse, jie šyptelėdavo, tarytum tai jiems nebūtų naujiena.

*1985 m. rugsėjo 13 d. aš prisiekiau kaip pirmasis nuo 1948 m. išrinktas La Pazo meras. Žinojau, kad manęs laukia nelengva užduotis, tačiau nė neįsivaizdavau, kokia rimta buvo situacija. Netrukus sužinojau, kad man būtų geriau pasiskolinti iš ko nors pinigų, kad išgyvenčiau ateinantį mėnesį, nes mano mėnesio alga teprilygo 45 JAV doleriams. Be to, būtų beveik neįmanoma suburti darbuotojų komandą, nes jiems būtų mokama dar mažiau. Po tokios darbo dienos sėdau į tarnybinę transporto priemonę – išgverusį 1978 m. keturiais ratais varomą automobilį – ir važiuodamas namo galvojau, ar nepatekau į spąstus, iš kurių neįmanoma ištrūkti. Vos neatsistatydinau iš posto, į kurį buvau pirmą kartą išrinktas.*

*Mane išgelbėjo mintis, kad būtina imtis radikalių perversnų. Susidūriau su kritiniu atveju. Boliviją tebeslėgė viena didžiausių ekonominių krizių. Buvusiam prezidentui teko sutrumpinti savo kadenciją ir atsistatydinti, kol jo iš posto nepašalino kariškiai, tauta, o labiausiai tikėtina – ir vieni, ir kiti. Nors prezidentas buvo sąžiningas žmogus, jam nepavyko išvesti šalies iš ekonominio nuosmukio. Rugsėjio mėnesį infliacija siekė 40 tūkst. procentų apskaičiuoto metinio rodiklio.*

*Kitą dieną grįžau į darbą, galvodamas, nuo ko pradėti reformas. Tarnybinis automobilis sugedo ir teko važiuoti nuosavu. Statydamas savo mašiną priešais municipalitetą, tarp išgverusių automobilių pastebėjau du ypatingai prašmatnius. Vėliau sužinojau, kad vienas iš jų priklauso savivaldybėje dirbančiam užsienio ekspertui. Antrasis, elegantiškasis sedanas, - savivaldybės finansininkui. Ėmiau spėlioti, kur buvo naudojami ištekliai.*

*Finansininkas buvo penkto lygio biurokratas su minimalia alga ir jis, kaip vėliau sužinojau, turėjo įprotį kelis kartus per savaitę atvažiuoti į darbą vis kitu automobiliu. Jis net neslėpė savo akivaizdžiai matomo turto ir nuolat siūlydavo paskolinti pinigų neturintiems savivaldybės darbuotojams, net viršininkams, už „konkurencingą“ savaitės palūkanų normą.*

*Vėliau darbe pajutau visišką izoliaciją nuo kitų. Anksčiau dirbau privačiame sektoriuje –*

<sup>4</sup> Žr. Luis Moreno Ocampo, *En Defensa Propia: Cómo Salir de La Corrupción* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1993); ir Herbert W. Werlin, „Understanding Corruption: Implications for World Bank Staff,“ nepublikuotas rankraštis, 1994 m. rugsjūtis. Kitas apibendrintos korupcijos apibūdinimas pateikiamas Jean-François Bayart veikale *L'État en Afrique: La politique du ventre* (Paris: Fayard, 1989).

*vadovavau nemažom kalnakasybos bendrovėms, tad buvau pripratęs dirbti su komanda. Tačiau šiame poste niekas nė iš tolo nepriminė komandinio darbo. Visi mano surasti darbuotojai atrodė ir elgėsi taip, tarytum bandytų išsigelbėti iš skęstančio laivo. Profesionaliems darbuotojams buvo mokama vidutiniškai 30 JAV dolerių per mėnesį. Daugelis jų žūtbūt ieškojosi alternatyvių pajamų šaltinių, kad išmaitintų šeimą. Korupcija, kurią puoselėjo ne tik finansininkas, buvo visur.*

*Bolivijos nacionalinė vyriausybė buvo ką tik pasikeitusi, o naujoji administracija priklausė kitai nei aš politinei partijai. Negalėjau pasikliauti nacionalinės vyriausybės parama, kaip kad buvo įprasta anksčiau, kai merą skyrė prezidentas ir rėmė Finansų ministerija. Pagal naujus įstatymus miestai tapo finansiškai nepriklausomi. Po dviejų savo darbo savaitių sužinojau, kad bendra išmokamų atlyginimų suma sudarė maždaug 120 procentų visų La Pazo mėnesio pajamų! Iš dalies tai įvyko dėl hiperinfliacijos ir pasikeitusios federalinės paramos. Kita priežastis, ir, ko gero, pagrindinė, – korupcija.*

*Savivaldybėje mačiau daug žalingų dalykų. Institucinė sąranga ėmė tiek irti, kad beveik nebeliko savivaldybės kaip valdžios institucijos. Visi bandė kaip nors užsidirbti pinigų, ir todėl korupcija klestėjo. Mokesčių rinkėjai naudojo įvairius metodus – nuo turto prievartavimo, „vokelių su pinigais“ įvairiems procesams paspartinti iki kyšių už susitarimus sumažinti mokesčius. Dėl nuosavybės mokesčių jų mokėtojai vis dažniau „susitardavo“ su korumpuotais pareigūnais. Įvykus hiperinfliacijai, reikėjo naujai įvertinti gyventojų turimą turtą. Savivaldybės valdininkai buvo pasiruošę šturmuoti gatves, susitikti su nuosavybės savininkais ir „suderėti“ dėl nuosavybės vertės, kuri tikėtų ir valdininkams, ir savininkams, tačiau toli gražu neatspindėtų realiosios. Tokiu būdu savininkai, ypač turtingieji, susimąžindavo mokesčio dydį, valdininkai imdavo kyšius, o savivaldybė negalėjo teikti paslaugų, nes neturėjo net minimalių išteklių.*

*Pati miesto savivalda virto didžiule „statybos bendrove“, kuri mažai ką bepastatydavo. Jai priklausė traktoriai, sunkvežimiai ir visa kita statybos įranga. Mieste dirbo 4 tūkst. darbininkų, kuriems buvo mokami menki, fiksuoti atlyginimai, tad jie ateidavo į darbą vidutiniškai penkioms valandoms per dieną. Mašinos buvo naudojama neilgiau ir, turint omeny didelę jų kainą, visiškai neproduktyviai. Tačiau išsiaiškinau, kad benzino, tepalų ir atsarginių dalių buvo naudojama nenormaliai daug. Be jokios abejonės, pamaniau, visa tai parduodama juodojoje rinkoje, ir deja mano įtarimai pasiteisino. Buvo galima įsigyti naujas padangas ir brangias mašinų detales – degalų siurbį ar vikšrinio traktoriaus dalis, o miesto savivaldybei priklausančių mašinų detalės buvo „keičiamos“.*

*Galiausiai – savivaldybės policija: „minkštoji policija“, kuri nevykdė baudžiamųjų tyrimų ir nenešiojo ginklų, o buvo atsakinga už neformalaus sektoriaus reguliavimą, švaros inspektavimą turguose ir tvarkos palaikymą prekyvietėse. Tai taip pat buvo korupcijos šaltinis, mat savivaldybės policija reikalaudavo pinigų iš pardavėjų, kad šie galėtų imtis teisėtos ir neteisėtos veiklos.*

Susidūręs su šiomis gaivališkomis problemomis meras MacLeanas-Abaroa pagalvojo apie atsistatydinimą. Tačiau La Pazo miestui pasisekė, nes jis atsisakė tokios savo minties ir ėmėsi, kaip vėliau pamatysime, rimtų veiksmų, kad įveiktų šiuos sunkumus. Deja, bet daugelis Bolivijos ar kitų pasaulio šalių savivaldybių vadovų pasitraukė iš kovos su korupcija lauko. Kai kuriais atvejais tokį nenorą lėmė tai, kad merai ir miesto tarybos nariai tapdavo šios nusikalstamos veikos bendrininkais. Kitais atvejais, korupcijos klausimo buvo vengiama dėl kitokių priežasčių. Vieni vadovai neįjutė didelio rinkėjų spaudimo imtis veiksmų, kiti per mažai tuo susidomėdavo. Būdavo ir taip, kad vietos valdžios vadovai nenorėjo pernelyg akcentuoti korupcijos problemos, nes net ir sąlygiškai sėkmingi veiksmai gali užkliauti miesto administracijai „korupcijos“ etiketę. Kova su korupcija kažkoku būdu reiškia savo paties korumpuotumą, o tai gera korta oponentams.

Galiausiai nemažai vadovų paprasčiausiai pamanė, kad mažai ką benuveiksi prieš korupciją. Jie klausia: „Nuo ko pradėti, susidūrus su tokiais sudėtingais klausimais?“ Toliau pabandysime atsakyti į šį klausimą.

Šiandien matome požymius, kad įvykiai keičia kryptį. Visame pasaulyje vietos ir nacionaliniuose rinkimuose korupcija matoma kaip pagrindinė problema. Praėjo tie laikai, kai galėjai teigti, kaip vienas Brazilijos meras pasigyrė jo perrinkimo kampanijos metu: „Robo mas faço obras“ (apytiksliai išvertus: „Taip, aš vagiu, bet viešieji darbai atliekami“).

### **Kodėl korupcija šiandien yra tokia opi problema?**

Visame pasaulyje kova su korupcija tapo prioritetu. Kodėl? Sunku vienareikšmiškai atsakyti – paaiškinimų yra įvairių.

Vieni mano, kad išaugo korupcijos lygis, o tai sukėlė visuomenės pasipiktinimą ir privertė ieškoti naujų politinių sprendimų. O kodėl korupcija galėtų padidėti? Kai kas mano, kad taip atsitiko dėl to, jog išaugo tarptautinė prekyba bei tarptautinės komunikacijos, ir žmonėms kilo tokių ekonominių pagundų, su kuriomis jie anksčiau nebuvo susidūrę. Dipakas Gyawalis iš Karališkosios Nepalo mokslo ir technologijos akademijos mano, kad reklama sukūrė naujų poreikių ir norint juos patenkinti, nebepakanka jau ir taip pat infliacijos nustekento darbo užmokesčio – tenka imtis korupcinių veiksmy<sup>5</sup>. Kiti korupcijos padidėjimo priežastį mato pasaulį užvaldžiusiose demokratinėse ir ekonominėse reformose. Daugelis žmonių tikisi, kad ilgainiui politinė konkurencija ir ekonominė liberalizacija sumažins korupcijos lygį, nes ir viena, ir kita riboja monopolinės valdžios galias. Kita vertus, per trumpąjį laikotarpį ir demokratinė konkurencija, ir naujoji ekonominė konkurencija galėjo sukurti galimybes korupcijai rasti, nes priimtos žaidimo taisyklės yra greitai keičiamos, o situacija tampa beveik nevaldoma. Daugeliu atvejų korupcija pasireiškia tada, kai „sveiki“ politikos pokyčiai yra vykdomi „nesveikose“ institucijose. Dėl to vietoj sąžiningos konkurencijos atsiranda vidaus susitarimai, politinė prekyba, korumpuoti miestai...

Be to, gali būti ir taip, kad pasikeitė ne korupcijos mastas, o jos suvokimas ir toleravimo lygis. Galbūt dabar, pasibaigus šaltajam karui ir daugmaž nusistovėjus ekonominei politikai bei daugiapartinei sistemai, mes geriau suvokiame korupcijos kainą? O politinės liberalizacijos dėka atsiradus naujoms laisvėms fiksuoti korupciją ir dėl jos skųstis, mes daugiau apie ją sužinome? Daugelyje šalių atsirado laisvesnė spauda, ir informacija vis labiau keičiamasi tarptautiniu lygiu. Dėl abiejų šių sveikintinų sąlygų apie korupciją lengviau pranešti – netgi apie tas jos rūšis, kurios galėjo egzistuoti ir anksčiau.

Kita galimybė yra ta, kad žmonės suverčia kaltę korupcijai dėl to, kad nei laisvesnės rinkos, nei demokratinės reformos kol kas nepateisino lūkesčių – tokiu būdu nebereikia pripažinti, kad tokios reformos neveiktų ir esant kitoms sąlygoms. Yra žmonių, kurie teigia, kad korupcija – tai kapitalizmo šalininkų pasiteisinimas, kai jų propaguojama sistema patiria nesėkmes buvusiose komunistinėse šalyse. Jie nurodo ankstesnę Tarptautinio valiutos fondo ir Pasaulio banko nusitvertą poziciją – esą problema yra tariamai netikėtas korupcijos antplūdis. Lengviau kritikuoti kitus žmones, korumpuotai įgyvendinančius jūsų sukurtas strategijas, nei kvestionuoti pačias strategijas.

Sunku nustatyti, ar korupcija didėja, ar mažėja. Informacijos apie korupciją mažai, o ir turimi duomenys gali būti klaidinantys. Kaip savo darbe apie kyšininkavimo istoriją nurodė Johnas T. Noonanas, viena šalis yra galbūt ištyrusi daugiau korupcijos bylų nei kitos, nors joje tokių nusikaltimų yra mažiau, tiesiog tokios šalies noras ir gebėjimai kovoti su korupcija yra stipresni<sup>6</sup>.

O korupcija miestuose? Ar situacija blogėja? Sakoma, kad miestų valdymo esmė ir stilius keičiasi, žadant ne tik geresnį valdymą, bet ir naujas pagundas korupcijai rasti. Neseniai pasirodžiusioje Didžiosios Britanijos audito komisijos ataskaitoje šie pokyčiai yra taip apibendrinami: „Dauguma paskutinių pokyčių vietos valdžioje įvyko atitrūkus nuo

<sup>5</sup> Dipak Gyawali, „Structural Dishonesty: Corruption Culture in Public Works,“ nepublikuotas rankraštis, 1994.

<sup>6</sup> John T. Noonan, Jr., *Bribes* (New York: Macmillan, 1985).

centralizuotos tikrinimų praktikos ir griežtų finansinių režimų; tokiu būdu padidėjo sukčiavimo ir korupcijos pasireiškimo rizika<sup>7</sup>.

Administracijos decentralizacija ir savivaldybių demokratizacija – galingos tendencijos. Per pastaruosius penkiolika metų savivaldybių buvo prašoma išplėsti savo įgaliojimus. Tuo pačiu metu pareigūnų, dirbančių ypač ekonomiškai silpnesnių valstybių savivaldybėse, realusis darbo užmokestis mažėjo. Dėl šių priežasčių išaugo susirūpinimas ir dėl savivaldybių korupcijos. Čilės politikos analitikas Claudio Orrego teigia: „Visi tikslai, kurių siekiama reformuojant savivaldybių sektorių (teisėtumo ir demokratizacijos stiprinimas, teikiamų paslaugų veiksmingumo ir efektyvumo didinimas, pilietiškumo ugdymas), galėtų būti apibendrinti kaip vieno plataus tikslo dalis: *atskaitomybės didinimas*“<sup>8</sup>.

Noonanas iškėlė hipotezę, bet jos šimtu procentų negynė, kad visuomenė yra linkusi *mažiau* toleruoti korupciją, kai ji ima *labiau* toleruoti seksualinį elgesį<sup>9</sup>. Noonanas pažymi, kad 8-ame dešimtmetyje Jungtinėse Amerikos Valstijose buvo ištirtas precedento neturintis korupcinių bylų skaičius po beprecedentės seksualinių požiūrių ir elgsenos liberalizacijos<sup>10</sup>.

Tokia Noonano mintis parodo, kad norėdami atsakyti į klausimą „kodėl korupcija šiandien yra tokia opi problema?“, galime nueiti keliais, nieko bendra neturinčiais su praktiniais sprendimo būdais. Kokios bebūtų šiandien padidėjusio susirūpinimo korupcija priežastys, toks pasikeitimas sveikintinas dalykas. Paprastais žodžiais tariant, korupcija kelia grėsmę ekonomikos ir demokratijos plėtrai. Mes turėtume ne tik sunerinti dėl korupcijos lygio, bet ir atlikti išsamesnę korupcijos reiškinių analizę ir kūrybingiau bei praktiškiau pagalvoti, kaip galėtume kartu išspręsti šiuos klausimus.

### **Kodėl dauguma pastangų kovoti su korupcija žlunga?**

Deja, pasaulyje vykdomų antikorupcijos kampanijų istorija nėra itin palanki. Veiksmai prieš korupciją, kurių imtasi nacionaliniu ir vietos lygmeniu, ministerijose ir tokiose žinybose kaip policija, net ir gerokai pagarsinti, susvyruoja, sunyksta, ir galiausiai nuvilia.

Tipinė problema atrodo maždaug taip. Įvyksta skandalas. Pavyzdžiui, savivaldybės tarybos narys pripažįstamas kaltas paėmęs kyšį. Arba išsiaiškinama, kad policija sistemingai veikia išvien su nusikaltėliais. Arba viešųjų darbų programose aptinkamos „išpūstos sąnaudos“, atsiradusios dėl sukčiavimo ir komisinių mokesčių. Arba išsiaiškinama, kad savivaldybių organizuojamų konkursų dalyviai slapta susivienijo, kad apribotų konkurenciją ir pakeltų kainas.

Skandalui iškilus į viešumą, visuomenė pasipiktina. Spauda plūstasi. Politikai pareiškia nepasitenkinimą ir reikalauja imtis ryžtingų veiksmų. Sudaroma tyrimų komisija. Po šešių mėnesių pasirodo komisijos rekomendacijos. Jose numatoma padidinti priežiūros „sluoksnių“ skaičių, skirti didesnę biudžetą teisėsaugai, parengti naują elgsenos kodeksą. Tačiau per tuos šešis mėnesius visuomenės pyktis atlėgsta, taigi spauda ir politikai pateiktoms rekomendacijoms skiria nedaug dėmesio. Tiesą sakant, taip atsitinka iš dalies ir todėl, kad rekomendacijų įgyvendinimas – brangus dalykas, o jų pasiūlyta reali prevencija – menka.

Gali būti ir taip, kad dėl padidėjusio visuomenės susirūpinimo atitinkamoje žinyboje korupcija gali kuriam laikui sumažėti. Tačiau susirūpinimą sunku išlaikyti ir oficialiai įtvirtinti. Dėl to reformos vykdomos ciklais. Po krizės situacija gali pagerėti. Tačiau po kurio laiko korupcija

<sup>7</sup> Audit Commission, *Protecting the Public Purse. Probity in the Public Sector: Combating Fraud and Corruption in Local Government* (London: HMSQ, 1993), 3 p.

<sup>8</sup> Claudio Orrego, „Citizen Participation and the Strengthening of Accountability in Chile's Municipal Governments“, nepublikuotas rankraštis, 1995 m. balandis, 5 p.

<sup>9</sup> Lotyniška žodžio šaknis „corumpere“ reiškia ir politinį kyšininkavimą ir nekaltosios mergelės suviliojimą.

<sup>10</sup> Noonan, *Bribes*, 599 - 600, 701 - 702 p.

vėl sugrįžta į senas vadžias<sup>11</sup>.

Anot sociologo Amitai Etzioni<sup>12</sup>, daugelyje šalių trūksta kovos su korupcija lobizmo. Skirtingai nuo aplinkybių, susijusių su, pavyzdžiui, cukrumi, sojos pupelėmis ar batais, kai tam tikros grupės interesus veikia tam tikras politikos pokytis, korupcijos sąnaudas pasidalija labai daug žmonių – paprastai mokesčių mokėtojai. Kadangi korupcijos prevencijos nauda taip pat plačiai pasiskirsto, vadovaujantis kolektyvinio veiksmo logika, galime prognozuoti, kad efektyvią interesų grupę bus sunku mobilizuoti ir išlaikyti.

Tačiau neseniai įsteigus organizaciją „Transparency International“<sup>13</sup>, puoselėjama viltis, kad šios prognozės nebus amžinos. „Transparency International“ (TI) buvo įkurta Berlyne 1993 m. ir šiuo metu turi skyrius 40 šalių. Ji tikisi padirbėti kovos su korupcija srityje taip, kaip ginant žmogaus teises padirbėjo „Amnesty International“. Kaip toliau matysime, pagrindinis kampanijų prieš korupciją strateginis uždavinys – mobilizuoti ir išlaikyti visuomenę kovoje su korupcija.

Daugelis antikorupcinių veiksmų nepasiteisina, nes jie yra išimtinai teisinio pobūdžio arba jais apeliuojama į moralę. Kartais antikorupcinių veiksmų imamasi atmestinais dėl 2 lentelėje išvardytų „septynių pasiteisinimų“. O kartais patys antikorupciniai veiksmai tampa korupciniais, siekiant apšmeižti ar įkalinti opoziciją.

Laimei, yra ir sėkmingų antikorupcinių iniciatyvų, iš kurių galėtume pasimokyti. Iš jų sužinome, kad sėkmės paslaptis yra korupcijos prevencijos *strategija*.

---

<sup>11</sup> Apie tokius korupcijos ciklus JAV policijoje skaitykite Lawrence Sherman, *Scandal and Reform* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1979) ir Milton Mollen et al., *Commission Report: Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the Anti-Corruption Procedures of the Police Department* (New York: City of New York, July 1994). Teorinis korupcijos gajumo modelis pateikiamas Jean Tirole darbe „Persistence of Corruption,” IPR55, Working Paper Series (Washington, D.C.: Institute for Policy Reform, October 1992).

<sup>12</sup> Amitai Etzioni, „The Fight against Fraud and Abuse,” *Journal of Policy Analysis and Management* 2, No. 4 (Fall 1982).

<sup>13</sup> Žr. *Accountability and Transparency in International Economic Development: The Launching of Transparency International in Berlin*, May 1993, ed. Fredrik Galtung (Berlin: German Foundation for International Development and Transparency International, 1994).

## 2 lentelė. Septyni nevykę pasiteisinimai, kodėl su korupcija kovoti neverta

**1 pasiteisinimas.** „Korupcija yra visur. Ji yra Japonijoje, Olandijoje, Jungtinėse Amerikos Valstijose. Nieko negali padaryti su tokiu endeminiu reiškiniu“. Tačiau pagalvokite apie sveikatą. Ligos taip pat yra visur. Tačiau niekas nedaro išvados, kad neverta imtis veiksmų, siekiant užkirsti kelią ligai plisti ar ją gydyti. Korupcijos, kaip ir ligos, lygis ir rūšys gali labai skirtis, o prevencinės bei gydomosios priemonės gali pakeisti situaciją.

**2 pasiteisinimas.** „Korupcija visada egzistavo. Korupcija kaip nuodėmė – žmogaus prigimtis. Nieko čia nepakeisi“. Pastebėjimas teisingas, tačiau išvada klaidinga. Tai, kad nuodėmė egzistuoja, nereiškia, kad mes visi vienodai nusidedame. Panašiai ir su korupcija. Galima sumažinti korupcijos pasireiškimo galimybes, net jeigu pats reiškinys yra amžinas.

**3 pasiteisinimas.** „Korupcijos sąvoka yra miglota ir priklauso nuo kultūrinio konteksto. Kai kuriose kultūrose tam tikra jums nepatinkanti veikla nebūtinai laikoma korupcine. Kova su korupcija dvelkia kultūriniu imperializmu“. Iš tikrųjų, kaip matyti iš Johno T. Noonano monumentalaus istorijos veikalo, jokia kultūra netoleruoja korupcijos. Antropologiniai tyrimai rodo, kad vietiniai žmonės puikiai skiria dovaną nuo kyšio ir smerkia kyšininkavimą. Tos korupcijos formos, apie kurias rašoma šioje knygoje, prieštarauja įstatymui visuose pasaulio miestuose.

**4 pasiteisinimas.** „Norint išvalyti visuomenę nuo korupcijos, reikės radikalai pakeisti jos požiūrį ir vertybes. To galime pasiekti tik po... [poleminis pasirinkimas: šimtamečio visuomenės švietimo, proletariato revoliucijos, krikščionių ar musulmonų ar kitokios religijos atgimimo ir taip toliau]. Be viso to kitos pastangos bus bergždžios“. Moralizavimo kampanijų rekordas nedžiugina. Be to, su miestų valdytojais labiau siejami kiti du klausimai. Visų pirma tokių masinių socialinių pokyčių organizavimas viršija jų darbo apimtį. Antra, tuo metu galima ištaisyti spragas, sukurti paskatinimo ir atbaidymo priemones, padidinti atskaitomybę bei konkurenciją ir pagerinti žaidimo taisykles.

**5 pasiteisinimas.** „Daugelyje šalių korupcija yra visai nepavojinga. Ja „patepami“ ekonomikos ratai ar „klijuojama“ politinė sistema“. Teisingai, korupcija palaiko balansą. Tačiau iš teorinių modelių ir empirinių tyrimų matyti, kad esant mažesniai korupcijos lygiui, pusiausvyra būtų geresnė. Argumentas, kad korupciniai mokėjimai atlieka funkciją sistemoje, neįtikina, kad tokie mokėjimai yra pageidautini.

**6 pasiteisinimas.** „Nieko nepadarysi, jei viršūnėje esantis pareigūnas yra korumpuotas arba jeigu korupcija yra sisteminė“. Lengviau imtis antikorupcinių veiksmų, kai vadovai yra švarūs, o korupcija – epizodinė. Tačiau sėkmingi pavyzdžiai rodo, kad patobulinus sistemas, mažiau galimybių sukuriama visiems, net ir politinėms jėgoms, pasipildyti kišenės iš korupcijos. Sistemine korupcija gali būti sumažinta.

**7 pasiteisinimas.** „Neverta nerimauti dėl korupcijos. Susikūrus laisvajai rinkai ir daugiapartinei demokratinei sistemai, korupcija laipsniškai išnyks“. Demokratija ir laisvoji rinka skatina konkurenciją ir atskaitomybę, tokiu būdu mažinama korupcija. Tačiau pereinamaisiais laikotarpiais korupcija gali išaugti. Stabiliose demokratinėse šalyse korupcija nuolat kelia grėsmę daugeliui viešųjų paslaugų ir prekių, kurių monopolija nuo seno priklauso valstybei (pavyzdžiui, teisingumas).

## 2 SKYRIUS

### 2. STRATEGIJOS KŪRIMAS

#### Korupcijos prevencijos strategijos pavyzdys

Honkonge atlikti antikorupciniai veiksmai pagrindžia pagrindinį šios knygos argumentą: kova su korupcija turėtų būti ne savitiksliis dalykas, bet orientacinis principas, pagal kurį būtų reformuojama miesto administracija. Nuostabi iniciatyva, kurios buvo imtasi Honkonge raunant korupciją su šaknimis, ypač policijos departamente, tapo metodu modernizuojant paslaugų teikimą ir suteikiant galių piliečiams vietos valdžioje.

Iš šio pavyzdžio taip pat matyti kiti du dalykai. Visų pirma subalansuotoje strategijoje dėmesys skiriamas korupcinėms sistemoms. Antra, vadinamąją cinizmo ir nebaudžiamumo kultūrą galima sugriauti.

8-ajame dešimtmetyje Honkongo policija buvo įsitraukusi į bendrą veiklą su narkotikų prekeiviais, azartinių lošimų lindyėmis, prostitutijos gaujomis – policijai buvo mokama, kad ji „nematytų“ šių nusikaltimų. Policijos departamentas kūrė savo sindikatus, kad šie tvarkytų korupcines pajamas. Pavyzdžiui, vakarinėje Koulūno apylinkėje vienas sindikatas per tarpininkus rinko pinigus iš narkotikų pardavimo „taškų“ bei prekeivių ir perduodavo juos vidurinės grandies pareigūnams. Aukštesniosios grandies pareigūnams buvo reguliariai mokama už tai, kad jie „užmerktų akis“. Sindikatas parengė detalią schemą, pagal kurią buvo tvarkomos korupcinės pajamos, įskaitant sąskaitybą, mokėjimus šešiams bankams, o kai kuriais atvejais ir pinigų pervedimą į užsienio sąskaitas. Žemesniojo rango pareigūnai taip pat dalyvavo šiame procese ir už kyšius paleisdavo eismo taisyklių pažeidėjus. Be to, policijos pareigūnai prievartavo pinigus iš arbatinių ir gatvės prekeivių. Korupcijos maras pasiglemžė visą vidaus sistemą ir net pačios policijos Antikorupcijos skyrių.

Naujasis gubernatorius pavedė atlikti išsamų patikrinimą, kuris atskleidė šokiruojančius institucinės ligos įrodymus. Verta išsamiai pacituoti komisijos išvadą, nes tai geras vieno dažnai nepakankamai akcentuojamo reiškinių, turinčio didelę svarbą, pavyzdys. Šis reiškinys – tai sisteminė korupcija.

*Blogiausias formos yra apibūdinamos ... kaip „sindikatinė“ korupcija, t.y. kai visa pareigūnų grupė dalyvauja renkant ir paskirstant pinigus...*

*Dažnai toks „pinigų rinkimas“ nėra korupcija tikraja to žodžio prasme. Tai yra paprasčiausias jų prievartavimas, panaudojant užslėptus smurto grasinimus, patenkant į gangsterių triados rankas...*

*Sakoma, kad daugelis policijos pareigūnų tiesiog prarado bet kokią ūpą toliau kovoti su „socialiniais“ nusikaltimais ir stojo į bendras gretas su tais, kurie „išsunkia“ stambius sukčius užuot atidavę juos į teismo rankas...*

*Be to, sakoma, kad korupcija policijoje yra didžiaja dalimi „sindikatinė“, o pavienių korupcijos nusikaltimų „sindikato“ organizatoriai netoleruoja – iš tiesų su bet kuriuo, nutarusiu veikti atskirai, jie lengvai „susitvarko“. Tokie organizatoriai yra puikūs psichologai. Naujai priimti į policijos pajėgas darbuotojai iš pradžių yra testuojami dėl turimo pareigos jausmo. Testavimas gali būti įvairios formos: pavyzdžiui, ant darbo stalo padedama pinigų suma. Jeigu po pirmo tokio bandymo pareigūnas nepraneša kaip turėtų, jis „užkabinamas“ iki savo tarnybos pabaigos ir vėliau bijo pranešti apie bet kokią korupcinę veiklą, su kuria susiduria. ...*

*Honkonge yra tokie posakiai:*

1. „Lipk į autobusą“ – tai reiškia, kad jeigu pritari korupcijai, prisijunk prie mūsų;
2. „Bėk kartu su autobusu“ – jeigu nenori pritarti korupcijai, nesvarbu, tačiau nesikišk;
3. „Niekad nestok prieš autobusą“ – jeigu praneši apie korupciją, „autobusas“ tave partrenks – tu susižeisi arba žūsi ar tavo verslas sužlugs. Kaip nors iki tavęs prisikasim.

Galime nesunkiai įsivaizduoti jaunų policijos pareigūnų reakciją, girdint šiuos žodžius. Jie arba lipa į autobusą, arba visai nesikiša<sup>14</sup>.

Dėl policijos korupcijos atsirado nepasitikėjimas visa vyriausybe tuo metu, kai Honkongas buvo spaudžiamas „naujosios klasės“ jaunų profesionalų įvesti labiau demokratinį ir visuomenės atstovaujama valstybės valdymą. Be to, korupcija policijoje skatino jos plitimą ir kitose valstybės tarnybose. Nuo to kentėjo ir tarptautinė Honkongo reputacija. Vienas tyrimas parodė, kad 70 proc. visų straipsnių apie Honkongą britų spaudoje buvo apie korupcinę veiklą<sup>15</sup>. Korupcijai klestint, buvo baiminamasi, kad investicijos ir prekyba pasitrauks į kitas šalis.

Korupcija augo, tačiau tai nebuvo nauja. Susirūpinimas dėl jos taip pat nebuvo naujovė. Anksčiau ne kartą buvo imtasi veiksmų prieš policijos korupciją, ir kiekvieną kartą buvo akcentuojami vadinamieji „įprastiniai sprendimai“ – griežtesni įstatymai, daugiau išteklių ir įgaliojimų Policijos departamento Antikorupcijos skyriui, baudžiamasis persekiojimas.

Palaipsniui valdžios institucijoms buvo leidžiama tikrinti valstybės tarnautojų banko sąskaitas – iš pradžių, kai buvo tiriamas konkretus korupcijos nusikaltimas, vėliau, kai pareigūno „gyvenimo būdas“ ir „piniginių išteklių kontrolė“ neatitiko standartų. Kitas žingsnis buvo atleisti tarnautojus iš pareigų, nurodant „nepaaiškinamo praturtėjimo“ pagrindą. Kai šie veiksmai nepasiteisino, tolesnis veiksmas buvo perkelti įrodymų našta tokiose bylose įtariamajam – jie patys turėdavo įrodyti, kad yra nekalti. Policijos departamento Antikorupcijos skyrius įgijo naujų galių rinkti informaciją, vykdyti ilgalaikeis operatyvinius tyrimus, tirti tariamos korupcijos atvejus ir tyrinėti pareigūnų gyvenimo būdą.

Nepaisant visų šių veiksmų, korupcija toliau plito. Kai korupcija yra sisteminė, įprastiniai sprendimo būdai netinka. Iš tiesų refleksinis manevras sukurti naujas taisykles ir daugiau priežiūros sluoksnių gali duoti priešingus rezultatus turtingiausiose pasaulio valstybėse – rašo Frank Anechiarico ir James B. Jacobs, analizavę Niujorko atvejį<sup>16</sup>.

Laimei naujasis Honkongo gubernatorius Murray MacLehose nesiėmė įprastinių metodų, o patvirtino naują drąsias strategiją. Jis įkūrė Nepriklausomą komisiją prieš korupciją (ICAC), kuri buvo jam tiesiogiai atskaitinga, ir panaikino Policijos departamento Antikorupcijos skyrių. ICAC neturėjo didelių tyrimo gebėjimų, tačiau nuo pat pradžių ji pabrėžė *prevenciją ir piliečių dalyvavimą*.

ICAC sudarė trys komponentai:

1. Operacijų departamentas, atsakingas už tyrimus;
2. Korupcijos prevencijos departamentas (KPD), kuris vertino silpnąsias įvairių tarnybų (korupcijos prasme) puses ir teikė joms pagalbą imantis korekcinį veiksmų;
3. Ryšių su visuomene departamentas (RVD), kuris į kovą su korupcija įtraukė Honkongo gyventojus.

ICAC strategijoje buvo numatyta pažaboti korupcijos kultūrą. Kaip rodo ir kitos sėkmės istorijos, vienas svarbus žingsnis kovojant su sisteminė korupcija yra „pagauti didelę žuvis“ – t.y. patraukti baudžiamojon atsakomybėn ir nubausti aukšto lygio nusikaltėlius. Honkongas

<sup>14</sup> Ištraukos iš *Second Report of the Commission of Enquiry under Sir Alistair Blair-Kerr* (Hong Kong, 1973).

<sup>15</sup> Klitgaard, *Controlling Corruption*, 100 p.

<sup>16</sup> Frank Anechiarico and James B. Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Effective*. Chicago: University of Chicago Press, 1996.

sėkmingai susigražino buvusį vyriausiąjį policijos inspektorių, kuris buvo pabėgęs į Angliją ir ten mėgavosi nelegaliai įgytu turtu. Šio pareigūno ekstradicija buvo ženklas, kad visi gražūs žodžiai apie korupcijos prevenciją bus paremti veiksmais.

Korupcijos prevencijos departamentas pasamdė šešiasdešimt penkis specialistus: vadybininkus, sistemų analitikus, kompiuterininkus, buhalterius, teisininkus, inžinierius ir architektus. Anot vieno KPD pareigūno, departamentas buvo

*atsakingas už gerą, griežtą Vyriausybės ir komunalinių įstaigų praktikos ir procedūrų peržiūrą. Mes tai darome, atidžiai nagrinėdami ir analizuodami sistemas, metodus, darbo tvarką, vidaus taisykles. Tikslas yra panaikinti, o jeigu įmanoma ar pageidautina, supaprastinti neįgyvendinamus įstatymus, sudėtingas procedūras [ir] neaiškia ir bergždžia praktika, vedančią prie korupcijos.*

KPD buvo įkurti du skyriai. „Žmonių“ skyrius dirbo su paslaugomis ir darbuotojų funkcijomis, o „nuosavybės“ skyrius kompetencija – užsakymai, pastatai ir žemė. ICAC per daug nesireklamavo ir su kitomis žinybomis nusistatė tokius santykius, kad jos pačios prisiimtų visus nuopelnus už savo nuveiktus darbus. Jeigu padedant ICAC tokios žinybos nenorėjo analizuoti savo situacijos arba jeigu po tokios analizės nebuvo imamasi reikiamų pokyčių, kildavo grėsmė užsitraukti gubernatoriaus rūstybę, būti paviešintoms ir patirti prieš save nukreiptus ryžtingus veiksmus. Tačiau tokią grėsmę nebūtina buvo realizuoti. KPD kartu su kitomis valstybės tarnybomis nustatė pernelyg didelės ir nereguliuojamos diskrecijos sritis, prastas kontrolės sistemas, neįgyvendinamas taisykles ir kitus teisės aktus. Savo 1975 metų ataskaitoje ICAC pavadino KPD „visiškai nauja koncepcija viešajame administravime“ – tokį pasididžiavimą galima suprasti. Jos rezultatai pranoko korupcijos kontrolę. Dabar vyriausybė turėjo naują įrankį viešųjų paslaugų teikimui reformuoti.

ICAC buvo taip pat strateginė priemonė, kuriai padedant galima buvo sutelkti piliečius ir užsitikrinti jų paramą. To buvo pasiekta dviem keliais.

Visų pirma buvo įsteigti penki piliečių patariamieji komitetai, kurie galėjo nustatyti ICAC veiklos gaires ir vykdyti jos stebėseną. Šių komitetų nariai buvo valdžios kritikai su plačiu darbo diapazonu – nuo bendrosios ICAC funkcijų politikos formavimo iki „skundų komiteto“. Pagrindinė mintis įsteigti tokią piliečių priežiūros valdybą buvo, mūsų nuomone, svarbi – užtikrinti valstybės tarnybų, ypač tokių kaip ICAC su itin dideliais įgaliojimais, skaidrumą.

Antra, ICAC Ryšių su visuomene departamentas buvo dar viena strateginė naujovė. RVD įsteigė vietos skyrius, kurie kaupė iš piliečių visuomenės gaunamą informaciją ir šviesdavo paprastus žmones apie korupcijos ydas. Be to, RVD parengė mokymo programas mokykloms, vykdė švietimo kampanijas, filmavo vaizdo klipus, TV dramas, organizavo radijo šou, į kuriuos klausytojai galėjo skambinti, spausdino lankstinukus, rengė parodas.

Rezultatai buvo įspūdingi. Sistemine korupcija policijos pajėgose buvo suardyta. Be to, korupcija sumažėjo ir visame Honkonge. ICAC patraukė baudžiamojon atsakomybėn pareigūnus iš Priešgaisrinės apsaugos, Aprūpinimo būstu, Imigracijos, Darbo rinkos, Jūrų, Medicinos paslaugų ir Sveikatos apsaugos departamentų, Naujųjų teritorijų administracijos, pašto skyrių, kalėjimų, Viešųjų darbų, Transporto ir Urbanizacijos tarnybų. Be to, ICAC ištyrė korupcijos bylas ir privačiajame sektoriuje. Ji veikė iniciatyviai, kartu su kitų valstybės departamentų vadovais. Per septynerius metus Korupcijos prevencijos departamentas atliko beveik 500 analitinius tyrimus apie įvairiausių valstybės tarnybų praktiką ir politiką. Po jų sekė nemažai išsamių stebėsenos ataskaitų, kuriose buvo rašoma apie pateiktų rekomendacijų įgyvendinimą. Per šiuos pirmuosius septynerius KPD gyvavimo metus jo surengtuose seminaruose apie korupcijos prevenciją dalyvavo per 10 tūkst. pareigūnų.

### 3 lentelė. Pagrindiniai Honkongo strategijos bruožai

1. Susidūrus su sisteminė korupcija, svarbu suprasti, kad įprastinių teisėsaugos metodų nepakanka. Net drakoniški įgaliojimai tirti nepasiteisina, kai pats tyrimų mechanizmas yra korumpuotas.
2. Įsteigti naują nepriklausomą antikorupcijos žinybą, kruopščiai atrinkti gabius darbuotojus bei drąsius vadovus ir užtikrinti stiprią vidaus kontrolę. Įsteigti penkias piliečių priežiūros valdybas, kurios nustatytų žinybos veiklos gaires ir ją stebėtų. Abu šie žingsniai užtikrina patikimumą.
3. Sulaužyti cinizmo ir paklusnumo „gaudant dideles žuvis“ kultūrą.
4. Toliau pabrėžti prevenciją. Sistemingai analizuoti valstybės valdžios funkcijas. Apriboti monopoliją, išaiškinti ir sumažinti diskreciją, skatinti atskaitomybę. Dirbti kartu su kitomis valstybės tarnybomis, o ne prieš jas. Tokiu būdu ne tik kovojama su korupcija, bet ir vykdomi radikalūs pokyčiai, teikiant viešąsias paslaugas.
5. Mobilizuoti piliečius kovai su korupcija, sukuriant naujus būdus iš jų gauti informaciją apie korupciją ir šviesti juos apie šio nusikalstamo reiškinio ydas. Tokiu būdu ne tik kovojama su korupcija, bet ir vykdomi radikalūs pokyčiai, užtikrinant piliečių dalyvavimą ir jų paramą.
6. Taigi svarbu suprasti, kad norint kovoti su sisteminė korupcija, reikia sisteminio darbo modelio ir radikalių pokyčių. Be to, kova su korupcija gali tapti svertu, vykdant bendrąją vietos valdžios reformą.

Ko gero didžiausi ICAC pranašumai pabrėžia ir šios knygos leitmotyvą: korupcijos prevencija gali būti geras svirtas reformuojant miestų valdymą. Honkonge ICAC pradėtų iniciatyvų dėka miesto teikiamos paslaugos tapo veiksmingesnės, o Honkongo gyventojai įgijo naujus būdus dalyvauti miesto valdymo gyvenime ir daryti savo įtaką.

3 lentelėje pateikiama pagrindinių Honkongo sėkmingos strategijos prieš korupciją bruožų santrauka<sup>17</sup>.

### **Kaip parengti strategija**

Tai, kad *strategiją* parengti yra svarbu, atrodo akivaizdus dalykas, tačiau dažnai antikorupcijos kampanijoms būtent jos ir trūksta. Korupcija neturėtų būti suvokiama kaip paprasčiausias nukrypimas nuo normos ar kokio nevykėlio veiksmas. Sėkmingos reformos paslaptis – pakeista politika ir sistemos, o ne pavienių nusikaltėlių medžioklė, naujų įstatymų ir kitų teisės aktų priėmimas ar moralinio atgimimo puoselėjimas. Ten, kur yra monopolija plius oficiali diskrecija minus atskaitomybė, surasime korupciją. Kai valstybės pareigūnams mokamas menkas atlyginimas, kai jie nėra skatinami už pavyzdinę tarnybą, kai bausmės už korupciją yra retai skiriamos ir yra švelnios, galime tikėtis korupcijos klestėjimo. Sėkmingos reformos sprendžia šias sistemines problemas.

Kai kuriems žmonėms nė neverta kalbėti apie kampaniją prieš korupciją ar naują strategiją. Vienintelis svarbus dalykas – užtikrinti, kad vyriausybė darytų tai, ką turėtų daryti. Vienas stambios tarptautinės agentūros viceprezidentas kaip tik apie tai parašė vienam iš knygos autorių. Jo nuomone, Afrikos vyriausybės problema nėra išsiaiškinti, ką daryti su korupcija. Svarbu, kad jos darytų tai, ką prisžadėjo daryti, bet nedaro.

Dalis tiesos tame yra, ir tokios tiesos paralelių galima rasti visose gyvenimo srityse. Bet kokia bendrovė būtų pelningesnė, jeigu kiekvienas jos darbuotojas visiškai atliktų savo pareigas. Mes visi būtume geresni žmonės, jeigu nepamirštume giliausių savo principų ir geriau jais vadovautumėmės.

Kita vertus, išgirdus tokią viceprezidento reakciją, kyla keletas įdomių klausimų. Kodėl mes „*neišspaudžiame*“ iš savęs to, kas geriausia? Ar yra praktinės savikontrolės strategijos, kurios padėtų mums geriau veikti? Lentynos yra nusėtos knygų su patarimais, kaip sau padėti. Bendrovių vadovams taip pat prirašyta daug knygų apie tai, kaip paraginti darbuotojus vykdyti savo pareigas. Iš to, kad knygų prirašyta aibė, galime numanyti, kad atsakymai neakivaizdūs.

Panašiai ir su kampanija prieš korupciją. Jeigu tiesiog galėtume pasakyti „neduok kyšio ir neimk kyšio“ ir tuo vadovautis, kyšininkavimas išnyktų. Tačiau viskas nėra taip paprasta. Brangiai kainuoja stebėti, brangiai kainuoja nubausti, taigi išsiaiškinti, ar žmonės paiso įsipareigojimų, ir nubausti tuos, kurie nepaiso, – nelengva užduotis.

Reikia sukurti tam tikrą klimata, informacinę struktūrą, paskatos priemones, kad valstybės tarnautojai ir privatūs asmenys įsitrauktų į kovą su visomis korupcijos formomis. Tuo tikslu reikia suprasti, kas skatina įvairių korupcijos rūšių pasireiškimą ir kaip jos gali atnešti socialinės žalos (ir tik kartais socialinės naudos) ir kokie yra įvairių antikorupcinių priemonių pranašumai ir *sąnaudos*. Tuomet reikia įgyvendinimo plano, norint pajudėti iš pradinio taško iki to, kurį tikimės pasiekti, atsižvelgiant į galimas sąnaudas.

Kas yra *strategija* prieš korupciją? Visų pirma pagrindinis dėmesys jose skiriamas korupcinėms sistemoms, o ne (tik) korumpuotiems asmenims. Kitaip tariant, užuot galvojus apie korupciją kaip apie amoralų asmenį, laužantį įstatymą ir pasitikėjimą jo užimamomis pareigomis (kas yra tiesa), galvojama apie sistemas, kurios daugiau ar mažiau yra linkusios patekti į neteisėtos veiklos pinkles.

---

<sup>17</sup> Plačiau apie tolesnę Honkongo pažangą žr. Melanie Manion, „Policy Instruments and Political Context: Transforming a Culture of Corruption in Hong Kong“, – šis dokumentas buvo pristatytas 48-ojo Azijos studijų asociacijos metinio suvažiavimo Honolulu (Havajų valstija) metu 1996 m. balandžio 11-14 d.

Galime nemažai pakalbėti apie vyriausybes, o dar plačiau apie įvairias institucijas – viešąsias, privačiąsias ar ne pelno siekiančias – kurios gali pasiduoti korupcijai. Ją galima sumažinti atskyrus valdžias, užtikrinus valstybinio reguliavimo svertus, puoselėjant skaidrumą, gerą teisingumo sistemą, aiškiai apibrėžiant vaidmenis ir pareigas, taisykles ir apribojimus. Korupcija yra linkusi nykti ten, kur vyrauja demokratijos kultūra, konkurencija, gera kontrolės sistema ir kur žmonės (darbuotojai, klientai, prižiūrėtojai) turi teisę gauti informaciją ir kompensaciją. Korupcija mėgaujasi daugialypėmis ir sudėtingomis taisyklėmis, kai pareigūnams suteikiama didžiulė laisvė nekontroliuojamai veikti – diskrecija.

Atkreipkite dėmesį į tai, kad daugelis šių minčių tinka ne tik valstybės institucijoms, bet ir privačioms bendrovėms. Kaip ir ši, mūsų nuomone, naudinga metaforinė formulė:

$$C = M + D - A$$

Korupcija (**C**) lygu monopolija (**M**) plus pareigūnų diskrecija (**D**) minus atskaitomybė (**A**)<sup>18</sup>. Jeigu kas nors turi monopolinę valdžią kokiai nors prekei arba paslaugai ir turi diskreciją spręsti, ar tą prekę arba paslaugą kas nors gaus, taip pat kiek jos žmogus gaus, ir nėra atskaitomybės, kad kitų galėtų matyti, ką žmogus nusprendžia, tuomet galėtume rasti korupciją. Ta pati tiesa galioja ir viešajame, ir privačiajame sektoriuose, neturtingoje ir neturtingoje šalyje, Beiroje, Berlyne ar Beirute.

Tad strategija prieš korupciją neturėtų būti pradeda ar baigiama moralizavimu apie etiką ar apie tai, kad reikia priimti naują poziciją. Joje turėtų būti šaltakraujiškai nustatomi būdai, kaip sumažinti monopolines galias, apriboti ir išaiškinti diskreciją, padidinti skaidrumą, tuo pat metu atsižvelgiant į tiesiogines ir netiesiogines tokių būdų sąnaudas.

Rengiant strategijas, svarbu nepamiršti dar vieno svarbaus dalyko: korupcija – tai nusikaltimas iš išskaičiavimo, o ne tas, kuris padaromas afekto būsenoje. Žmonės yra linkę imtis korupcijos, kai rizika yra nedidelė, nuobaudos švelnios, o pelnas didelis. Ši mintis sutampa su minėtąja formule, nes didėjant monopolijai, didėja ir atlygis. Tačiau šią formulę papildo ir kita mintis – korumpuotų ir potencialiai korumpuotų pareigūnų ir piliečių išskaičiavimus lemia suteikiamos paskatos priemonės. Pakeiskite informaciją bei paskatos priemones ir pakeisite korupciją.

Pasirengus strategiją, nebūtina iš karto kovoti su visomis korupcijos formomis vienu metu. Privalome atskirti korupcijos rūšis ir pripažinti, kad ne visos jos yra vienodai žalingos, net jeigu to viešai ir neskelbiame. Pavyzdžiui, sisteminė korupcija policijoje paprastai yra kenksmingesnė negu korupcija Vairuotojų teisių departamente. Apskritai visi inspektoriai turi būti švaresni negu paslaugų teikėjai. Be to, strategija reiškia aiškią tikslų ir būdų viziją per artimiausią, vidutinės trukmės ir ilgalaikį laikotarpį. Kad antikorupcijos kampanija būtų patikima, ji turi būti nuo pat pradžių sėkminga. Tačiau reikia parengti ir penkerių metų planą, kuriame būtų numatyti realistiški atskirų etapų tikslai.

Būtų naudinga atskirti korupcijos prevencijos *ekonominius* klausimus nuo *įgyvendinimo* klausimų. Kaip matysime toliau, ekonominiai modeliai praverčia, atsakant į šiuos klausimus:

1. Kokios yra įvairios nelegalios veiklos sąnaudos (ir galimi pranašumai)?
2. Kokios prevencijos priemonės atskirose korupcijos srityse gali padėti sumažinti korupciją?
3. Kokie yra sumažintos korupcijos ir galbūt pagerinto prevencinių priemonių veiksmingumo pranašumai?
4. Kokia yra sąveika tarp įvairių antikorpucinių priemonių – teigiama ir neigiama?
5. Atsižvelgiant į šių klausimų atsakymus, kokia tvarka reikia imtis priemonių ir kokių lygiu?

<sup>18</sup> Ši formulė yra keliom prasmėm metafora - net tik dėl to, kad naudojamos atimties ir sudėties sąvokos. Korupcija yra daugelio dalykų funkcija, turinti pozityvių „dalinių darinių“, siejamų su monopolija ir pareigūnų diskrecija, ir negatyvių dalinių, siejamų su atskaitomybe. Kadangi visi šie kintamieji dydžiai yra daugiadimensiniai ir kadangi patikimų priemonių nėra, ši matematinė metafora tēra euristika.

Sprendžiant įgyvendinimo klausimus, žengiama toliau. Pavyzdžiui, kaip galima mobilizuoti sąjungininkus ir neutralizuoti ar pažaboti potencialius priešus? Kaip priemonių pasirinkimas šioje srityje padeda ar trukdo politikos formuotojui (vyriausybei) judėti kitose svarbiose srityse? Kaip politiką įgyvendinantys pareigūnai gali prisiimti atsakomybę už tai, kas yra atlikta? Kaip galima pakeisti politikų paskatos priemones, norint užtikrinti, kad tai, kas parengta, būtų įgyvendinta?

Be abejo, ekonominiai klausimai ir įgyvendinimo klausimai sutampa. Kova su korupcija neturėtų būti suprantama kaip savitiksliis dalykas dėl dviejų priežasčių. Tam tikru momentu korupcijos mažinimo ekonominės sąnaudos viršija jos mažinimo naudą. Tačiau strateginis savivaldybių reformuotojų tikslas yra priešingas. Gerai parengta korupcijos prevencijos strategija gali būti geras svertas, padedant miestui finansiškai atsigauti, reformuojant paslaugų teikimą ir įtraukiant piliečius į bendrą procesą. Už tikslo sumažinti tarnybinių nusikaltimų skaičių slepiasi perspektyva pertvarkyti vietos valdžią.

### 3 SKYRIUS

#### 3. KORUPCIJA KAIP SISTEMA

##### Ekonominė korupcijos samprata

Kaip parengti korupcijos prevencijos strategiją konkrečioje plotmėje? Šioje knygoje išskiriame keletą žingsnių:

1. korupcijos sistemų suvokimas, panaudojant analitines priemones (šiam skyriuje);
2. tam tikrame kontekste veikiančių konkrečių korupcinių sistemų diagnozavimas (4 skyriuje);
3. susidorojimas su politiniu ir biurokratiu pasipriešinimu, pagalbos pasitelkimas (4 ir 5 skyriuje);
4. nuoseklaus veikslių plano parengimas korupcinėms sistemoms gydyti, cinizmo kultūrai pažaboti, politiniam pagreičiui įgauti, miesto savivaldai transformuoti (5 skyriuje).

Šiame skyriuje nagrinėsime ekonominę korupcijos sampratą. Korupcija – nusikaltimas iš ekonominio išskaičiavimo. Jeigu tikimybė būti pagautam yra nedidelė, bauda yra švelni, o gautas atlygis didelis, lyginant su valstybės pareigūnui siūlomomis paskatos priemonėmis, tuomet galime tikėtis aptikti korupciją. Laimei, ekonominė analizė rodo, kad labiausiai tikėtinas korupcijos sritis organizacijoje aptikti galima. Kaip minėta ankstesniame skyriuje, euristinė formulė sako: Korupcija lygu monopolija, plius pareigūnų diskrecija, minus atskaitomybė.

Galvodami apie prevenciją, turėtume nepamiršti pakeisti tai, kas skatina pareigūnų korupciją. Turėtume padidinti nuobaudas, tikimybę būti sučiuptam, susieti atlygį su veiklos rezultatais. Mes turėtume siekti sumažinti monopoliją, nustatyti diskrecijos ribas, padidinti atskaitomybę.

Šiame skyriuje detaliau apibūdinami šie principai ir pateikiama politikos analizės schema. Tačiau norėdami pagrįsti šių menamai teorinių abstrakcijų svarbą, pateiksime La Pazo mero MacLeano-Abaroa pasakojimą apie tai, kaip jis jas panaudojo, reformuodamas savivaldybės administraciją.

*Kai tik matydavau, kad paslaugos nėra teikiamos, viešieji darbai nėra laiku atliekami ar mokesčiai surenkami, pagrindinė priežastis nebuvo tik prastas darbo organizavimas - dažniausiai tai buvo korupcija. Kuo daugiau sužinodavau apie savivaldybės darbo rezultatus, tuo labiau man kėlė įtarimų darbuotojų elgesys. Tad pradėjau naudoti korupcijos formulę  $C = M + D - A$  kaip pagrindinį principą, kuriuo vadovaudamasis galėčiau pertvarkyti La Pazo miesto savivaldą. (Ispanų kalboje nėra žodžio „atskaitomybė“, tad vietoj jo mes vartojame žodį „skaidrumas“, mūsų formulė yra tokia  $C = M + D - T$ <sup>19</sup>).*

*Aš supratau, kad konkurencijos skatinimas, biurokratų diskrecijos mažinimas ir atskaitomybės didinimas yra kertiniai dalykai, sprendžiant susikaupusias institucines problemas ir įveikiant kliūtis. Iš tiesų ėmiau tikėti, kad La Paze, kaip ir kitose savivaldybėse, grobuoniška valstybės institucijų veikla sukūrė sistemingą vidaus korupciją. Pritaikę Darvino teoriją, galėtume teigti, kad šios nesveikos institucijos evoliucionavo į sudėtingas korupcijos mašinas, kurių forma, dydis, modus operandi ir teisiniai įgaliojimai „tinka“ korupcijai.*

*Žinau daug pavyzdžių. Pateiksiu vieną iš jų.*

*Leidimai statyboms buvo didelis korupcijos šaltinis ir kėlė gyventojų susierzinimą. Vadovaujantis galiojančiais miesto savivaldybės teisės aktais, **visoms** naujoms statyboms*

<sup>19</sup> T nuo angliško žodžio „transparency“ – „skaidrumas“ (vert. past.)

turėjo pritarti savivaldybės Miesto plėtros departamentas. Maža to, reikėjo gauti leidimą ir atliekant bet kokią jau vykdomų statybų keitimą, pavyzdžiui, rekonstrukciją arba tiesiog įstatant lauko ar **kambario** duris. Nė neverta sakyti, kad norint gauti šiuos leidimus, reikėdavo laukti ištisisus metus – nebent duodavai kyšį.

Kai sužinojau apie šią korupciją, pritaikiau formulę. Tuomet aš ėmiau mąstyti, kurie leidimai būtini ir kaip pakeisti leidimų išdavimo tvarką. Mes sumažinome valstybės reguliavimo įtaką šioje srityje. Likusių teisės aktų procedūras mes supaprastinome ir jas paviešinome, kad piliečiai negalvotų, kad jie nesuprato kažkokių teisės akto nuostatų, ar nesiimtų kokių nereikalingų veiksmų.

Mes taip pat pradėjome griauti leidimų išdavimo monopoliją, ir tai padėjo man išspręsti struktūrinę problemą. Iš tiesų net jeigu korupcijos nebūtų buvę, pagal formulę pateikti antikorporciniai „vaistai“ pasirodė esą tobula priemonė vengiant brangiai kainuojančio neveiksmingumo ir delsimo bei didelių savivaldybės išteklių panaudojimo.

Bolivijoje yra tam tikros profesijos specialistų, kurių pasiūla yra žymiai didesnė už paklausą. Tokios profesijos pavyzdys yra architektai. Taigi aš nusprendžiau pasiūlyti, kad profesinės architektų asociacijos nariai galėtų gauti miesto savivaldybės sertifikatą ir jos vardu už rinkos nustatytą mokesčių išduotų statyboms leidimus, atitinkančius miesto savivaldybės nustatytas normas ir taisykles. Prieš tai architektai turėtų laikyti egzaminą, kad įrodytų išmaną miesto savivaldybės nustatytas normas, vadinamąsias USPA, ir sumokėtų užstatą, kuris atitektų savivaldybei, jeigu architektas nevykdytų savo pareigų profesionaliai ir sąžiningai. Architektų asociacija turėjo padėti įgyvendinti šią tvarką, vykdyti stebėseną, o prireikus – būti nubausta.

Visa tai mes galėjome įgyvendinti tik 1996 m., kai mane perrinko antrai kadencijai. Mes pasamdėme daugiau nei šimtą privačių advokatų, kad jie susidorotų su didele leidimų pakausa, ir žymiai sutrumpinome leidimų išdavimo laiką. Sertifikuoti architektai paprasčiausiai užpildydavo blankus su visa reikiama informacija ir išduodavo pasirašytą, antspauduotą ir sunumeruotą leidimą statyboms. Vėliau keletas gerai apmokamų Miesto plėtros departamento pareigūnų atlikdavo išsamią kai kurių laisvai pasirinktų leidimų patikrą. Nustačius pažeidimus, miesto savivaldybė kartu su architektų asociacija galėjo imtis atitinkamų veiksmų. Be to, ši asociacija galėjo ginti savo narius, jeigu pareigūnai juos neteisėtai kaltintų dėl neteisėtos veiklos. Tokiu būdu viena nelegali korupcijos rinka, kurioje dėl delsimo veikti ir monopolijos išaugo didelė kaina, buvo išardyta.

Tai yra vienas iš pavyzdžių, kaip galima pritaikyti platesnio pobūdžio principą. Aš panaudojau formulę  $C = M + D - A$  kaip savo darbo marco ordenador (pagrindinį principą).

### **Korupcija – nusikaltimas iš išskaičiavimo**

Formulė, kurią mini meras MacLeanas-Abaroa, pradedama nuo ekonominio pobūdžio pastebėjimo. Tiesa, kad skirtingi asmenys skirtingai reaguoja į korupcijos siūlomas pagundas, ir daug valstybės pareigūnų bei privačių asmenų susilaiko nuo korupcijos, net kai pagunda yra didelė. Vis dėlto norint kovoti su korupcija, reikia pripažinti, kad didėjant pagundoms, auga ir korupcijos lygis.

Kas sukelia korupciją? Buhalteris Francisco Ramírez Torres iš Nikaragvos nurodo tokius veiksnius kaip šeima, mokykla, požiūris į darbą, bendrovė ar ministerija, tauta ir tarptautinė situacija. Kalbėdamas apie asmenį, korupcijos priežastimi jis laiko piktnaudžiavimą alkoholiu, nesantuokinius ryšius, spekuliacinius nuostolius, azartinius žaidimus, „su tuštybe susijusias priežastis“, administracinę dezorganizaciją, „neteisėto pralobimo troškulį“ ir dar kitas aštuonias priežastis<sup>20</sup>. Pabandykime supaprastinti sudėtingą Ramírez Torres aprašytą realybę.

<sup>20</sup> Francisco Ramírez Torres, *Los Delitos Económicos en los Negocios* (Managua: Talleres de Don Bosco, 1990), 22-26, 40-50 p.

Šiek tiek nutoldami nuo jo žodžių, galėtume teigti, kad pareigūnai yra linkę imtis korupcijos, kai iš jos gautos pajamos yra didesnės už baudą, jei juos pagautų, ar tikimybę, kad jie bus pagauti. Bauda apima algą ir kitas privilegijas, kurias jiems tektų paaukoti, jeigu jie prarastų darbą. Be to, atsižvelgiama ir į nuobaudos griežtumą.

Kada korupcijos pajamų dydis yra didelis? Pareigūnai turės galimybę kaupti korupcijos teikiamus pranašumus, kai turės monopolinę valdžią tam tikrai paslaugai ar veiklai, diskreciją, sprendžiant dėl to, kas ir kiek turėtų gauti, ir nebūdami atskaitingi dėl jų vykdomos veiklos.

Kaip tuomet turėtume kontroliuoti korupciją? Vienas iš būdų yra sumažinti monopoliją, nustatyti diskrecijos ribas, padidinti atskaitomybę.

Žinoma, mums rūpi ne tik sumažinti korupcijos lygį. Mes galime išleisti krūvas pinigų atakuodami korupciją ar sukurdami biurokratinį aparatą, tačiau mūsų sąnaudų ir sumažėjus produktyvumas gali neatpirkti sumažėjusius korupcijos naudos.

Galbūt šiuo atveju galėtume panaudoti ekonominę metaforą. Įsivaizduokite, kad esate vadovas, o mes – jūsų pavaldiniai. Vadovas gali būti miesto meras, departamento vadovas arba asmuo, atsakingas už tam tikrų privilegijų skyrimo programą. Įsivaizduokime, kad jūs nesate korumpuotas ir kad jūsų tikslai sutampa su visuomenės interesais. Tačiau mes, jūsų pavaldiniai, esame įsivėlę į korupciją. Jūs norite mus paskatinti imtis produktyvių veiksmų, kad mes atsisakytume savo korupcinės veiklos. Tad jūs galvojate sumažinti mūsų (arba visos tarnybos) monopolinę valdžią, nubrėžti ar net apriboti mūsų diskrecijos ribas, susijusias su sprendimu dėl to, kas ir kiek gauna paslaugų ir už kokią kainą, padidinti atskaitomybę. Jūs norite paraginti mus imtis socialiai veiksmingos veiklos ir padidinti bausmių už korupciją veiksmingumą.

Tačiau visos šios galimos paskatos priemonės gali būti brangios daugeliu prasmių. Visų pirma jos gali kainuoti pinigų. Be to, jos gali būti siejamos su alternatyviais sąnaudomis. Jos taip pat gali lemti išorinių išlaidų atsiradimą. Tad Jūsų ekonominė problema virsta žymiai sudėtingesniu dalyku nei „kova su korupcija“. Geriausia būtų, kad Jūs rastumėte pusiausvyrą tarp Jūsų pastangų naudos (geresnis produktyvumas, mažesnės korupcijos sąnaudos, kurias dar reikės apskaičiuoti) ir jų sąnaudų.

### **Politikos analizės schema**

Turint galvoje šiuos svarstymus, būtų galima parengti „politikos analizės schemą“ (žr. 4 lentelę). Tai nėra receptas, o greičiau būdas stimuliuoti visų korupcijos kontrole suinteresuotų šalių kūrybinius ir analitinius gebėjimus.

Vadovaudamasis šia schema, vadovas gali pasirinkti pavaldinius, pakeisti jų paskatos priemones, surinkti informaciją, siekdamas padidinti galimybę nustatyti korupcijos atvejus ir už juos patraukti atsakomybėn, pakeisti santykius tarp pavaldinių ir klientų, padidinti moralines korupcijos sąnaudas. Daugeliui šalių, kurių aukščiausieji pareigūnai, bendrovės ir piliečiai dirbo pagal šią schemą, ji padėjo surasti alternatyvas.

#### 4 lentelė. Korupcijos prevencija: politikos analizės schema

<p>A. Parinkite darbuotojus.</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Atrinkite nesąžiningus darbuotojus (panaudodami įrašus apie jų praeitį, testus ir sąžiningumo numatymo priemones).</li><li>2. Samdykite darbuotojus pagal jų nuopelnus ir venkite nepotizmo.</li><li>3. Panaudokite išorines sąžiningumo „garantijas“ (panaudokite savo ryšių tinklus, kad surastumėte patikimus darbuotojus ir užtikrinkite, kad jie nepasikeistų).</li></ol> <p>B. Nustatykite darbuotojų skatinimo ir nuobaudų sistemą.</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Pakeiskite skatinimo priemones.<ol style="list-style-type: none"><li>a. Pakelkite algą, kad sumažintumėte poreikį gauti korupcinių pajamų.</li><li>b. Paskatinkite už konkrečius veiksmus korupciją mažinančius darbuotojus.</li><li>c. Pagerinkite karjeros galimybes, kad skyrimas į aukštesnes pareigas priklausytų nuo veiklos rezultatų.</li><li>d. Panaudokite sąlygines sutartis, pagal kurias darbuotojams būtų atlyginta pagal pasiektus darbo rezultatus (pavyzdžiui, skiriant atimamą be teisės kitam perduoti pensiją arba pareikalaujant atliekamo darbo garantijos).</li><li>e. Už darbo rezultatus skirkite nepinigines paskatos priemones (mokymai, perkėlimas į kitą darbo vietą, privilegijos, transportas, viešumas ar pagyrimas).</li></ol></li><li>2. Už korupcinę veiklą bauskite darbuotojus.<ol style="list-style-type: none"><li>a. Sugriežtinkite oficialias nuobaudas.</li><li>b. Padidinkite vadovo įgaliojimus skirti nuobaudas.</li><li>c. Sugraduokite nuobaudas į tas, kurių tikslas atbaidyti nuo tolesnių nusižengimų, ir tas, kurių tikslas – sugriauti korupcijos kultūrą.</li><li>d. Pajvairinkite nuobaudas (mokymas, perkėlimas į kitą darbo vietą, viešumas, išbraukimas iš organizacijos, profesinės reputacijos pablogėjimas, transporto ir kitų privilegijų praradimas).</li></ol></li></ol> <p>C. Gaukite informaciją apie darbuotojų pastangas ir rezultatus.</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Pagerinkite audito ir valdymo informacines sistemas.<ol style="list-style-type: none"><li>a. Surinkite įrodymus apie galimą korupciją (panaudodami „raudonąsias vėliavas“ (kaip įspėjimo ženklus), statistinę analizę, atsitiktinius darbo pavyzdžius ir tikrinimus).</li><li>b. Atlikite „pažeidžiamumo vertinimus“ – žr. 11 lentelę.</li></ol></li><li>2. Paremkite informaciją teikiančius darbuotojus.<ol style="list-style-type: none"><li>a. Paremkite specialistus (auditorius, kompiuterininkus, tyrėjus, prižiūrėtojus ir vidaus saugumo darbuotojus).</li><li>b. Sukurkite tokią atmosferą, kurioje darbuotojai (pavyzdžiui, pareiškėjai) praneštų apie netinkamą veiklą.</li><li>c. Įkurkite naujus padalinius (ombudsmenų, specialiųjų tyrimų komitetus, antikorupcijos tarnybas ar apklausos komisijas).</li></ol></li><li>3. Surinkite informaciją iš trečiųjų šalių (žiniasklaidos ir bankų).</li><li>4. Surinkite informaciją iš klientų ir visuomenės (taip pat ir profesinių sąjungų).</li><li>5. Pakeiskite įrodymų našta, kad potencialiai korumpuoti asmenys (pavyzdžiui, didelius turtus turintys valstybės tarnautojai) įrodytų, kad yra nekalti.</li></ol> <p>D. Pakeiskite vadovo-darbuotojo-kliento santykių struktūrą, kad susilpnintumėte monopolinę valdžią, apribotumėte diskreciją ir padidintumėte atskaitomybę.</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Paskatinkite konkurenciją, tiekiant prekes ir teikiant paslaugas (per privatizaciją, viešojo ir privataus sektoriaus konkurenciją ir konkurenciją tarp valstybės tarnautojų).</li><li>2. Aprobokite darbuotojų diskreciją.<ol style="list-style-type: none"><li>a. Aiškiai apibrėžkite tikslus, taisykles ir procedūras ir juos paviešinkite.</li><li>b. Užtikrinkite, kad darbuotojai dirbtų komandoje ir hierarchiškai juos</li></ol></li></ol>
---

prižiūrėkite.

- c. Didelius sprendimus padalykite į mažesnes užduotis.
- d. Išaiškinkite ir apribokite darbuotojų įtaką priimant svarbiausius sprendimus (pakeiskite sprendimų priėmimo taisykles, sprendimų priėmėjus ir paskatos priemones).
3. Įveskite darbuotojų funkcinę ir geografinę rotaciją.
4. Pakeiskite organizacijos misiją, produkciją ar technologiją ir padarykite ją atsparesnę korupcijai.
5. Organizuokite klientų grupes, kad jie būtų labiau atsparūs tam tikroms korupcijos formoms, skatinkite informacijos srautus, sukurkite antikorupcinį lobizmą.

E. Padidinkite korupcijos „moralines sąnaudas“.

1. Panaudokite mokymus, švietimo programas ir asmeninius pavyzdžius.
2. Paskleiskite etikos kodeksus (valstybės tarnybai, atskiroms profesijoms ar tarnybai).
3. Pakeiskite vidaus tvarką (kultūrą).

Pateikiame keletą pastabų savivaldybių vadovams dėl keleto schemoje pateiktų pagrindinių kategorijų.

**Darbuotojų parinkimas.** Darbuotojai, žinoma, apima savivaldybių pareigūnus, tačiau atkreipkite dėmesį į tai, kad savivaldybių darbus atliekantys darbuotojai nebūtinai yra savivaldybių darbuotojai. Daugelis miestų prisiėmė pernelyg daug užduočių ir *de facto* tapo monopolistais. Jeigu tas paslaugas pagal sutartis galėtų atlikti rinkos dalyviai ir darbo rezultatai galėtų būti atidžiai vertinami (taip pat ir piliečių – žr. kitą šio skyriaus dalį „Didinkite atskaitomybę ir skaidrumą“), tuomet padidėtų našumas ir sumažėtų korupcija. Kaip ir visi kiti valstybės valdžios lygiai, viena iš svarbiausių antikorpucinių priemonių yra funkcijų ir užduočių perdavimas privačiam sektoriui.

**Pagerinti pozityviausias paskatos priemonės** savivaldybių pareigūnams. Daugelyje miestų atlyginimai yra tiek kritę, kad pareigūnai tikrąja to žodžio prasme nebegali išmaitinti savo šeimų, papildomai neuždarbiaudami ar neimdami mokėjimų iš šalies. Dar svarbiau yra susieti atlygį su darbo rezultatais bei skyrimą į aukštesnes pareigas su darbo rezultatais, nes daugelyje miestų ši sistema yra gerokai degradavusi.

**Padidinkite bausmių už korupciją veiksmingumą.** Dėl silpnų ar korumpuotų tyrimo, prokuratūros ir teismų sistemų retai kada kaltinimai dėl korupcijos išlieka. O ir tuo atveju, jei išlieka, praktiškai taikomos bausmės paprastai yra minimalios (pavyzdžiui, pareigūnas atleidžiamas iš darbo). Dėl to numatoma bausmė už korupciją (tikimybė, kad busi pagautas ir nuteisimo laikas, jei esi nuteisiamas) neatbaido nuo tolesnių nusikaltimo. Pagrindinis žingsnis – sustiprinti policijos, prokurorų ir teisėjų gebėjimus ir pagerinti jų paskatos priemonės. Tačiau dažniausiai miesto valdžia nekontroliuoja šių tarnybų. Vis dėlto savivaldybių vadovai galėtų būti kūrybingesni rengdami atbaidymo nuo korupcijos veikos priemones – pavyzdžiui, pašalindami iš darbo korumpuotus darbuotojus arba sustabdydami jų veiklą, panaudodami spaudą viešumui sukurti, ragindami profesines grupes pasmerkti tokius korumpuotus pareigūnus, perkeltiant asmenis į mažiau pageidautinas darbo vietas ir taip toliau.

**Apribokite monopoliją.** Skatinkite konkurenciją privačiame ir viešajame sektoriuose. Jei galima, venkite monopolinio pobūdžio taisyklių.

**Išaiškinkite pareigūnų diskreciją.** Supaprastinkite taisykles ir nuostatus. Aiškiai atskirkite pareigas ir diskreciją. Padėkite piliečiams sužinoti, kaip veikia valstybės sistemos ir kaip jos turėtų veikti (panaudokite brošiūras ir vadovus, teikite konsultacijas, paprasta kalba parenkite įstatymus ir kitus teisės aktus, organizuokite viešinimo kampanijas, panaudokite piliečius kaip paslaugų teikėjus ir taip toliau). Padidinkite piliečių vykdomą miesto valdžios priežiūrą.

**Didinkite atskaitomybę ir skaidrumą.** Turint aiškesnius elgesio standartus ir žaidimo taisykles, lengviau užtikrinti atskaitomybę bei atvirumą konkursuose, suteikiant subsidijas ir vykdant pagalbos projektus. Atskaitomybė priklauso nuo vidaus auditorių, buhalterių, ombudsmenų, inspektorių, specializuotų policijos padalinių, specialių prokurorų gebėjimų. Tačiau atskaitomybė reiškia ir piliečių, sąjungų, nevyriausybinių organizacijų (NVO), žiniasklaidos, įvairių verslo įmonių dalyvavimą, taip pat piliečių priežiūros valdybas, karštas linijas, išorės auditus, apklausos komisijas ir panašiai. Miesto valdžia gali padėti išorės veikėjams, parengdama ir išplatindama daugiau informacijos apie viešųjų paslaugų veiksmingumą. Galiausiai miestai turėtų skatinti patį privatų sektorių save prižiūrėti, kad nedalyvautų korupcinėse viešųjų pirkimų, sutarčių sudarymo, reguliavimo ir pan. schemose.

### **Schemos pritaikymas Honkonge**

Daugelis šių antraščių apibendrina Honkongo nepriklausomos komisijos prieš korupciją (ICAC) strategija. Tai nereiškia, kad Jack Crater tiksliai naudojosi 4 lentele, tačiau jų pačių atlikta korupcijos analizė taip pat pabrėžė sisteminių reformų svarbą. Pažvelkite, pavyzdžiui, į 5 lentelę. Joje atsispindi, kaip 4 lentelėje panaudotos antraštės atspindi pagrindines ICAC iniciatyvas.

## 5 lentelė. Politikos analizės schemos pritaikymas Honkonge

### A. Parinkite darbuotojus.

1. Atrinkite nesąžiningus darbuotojus (panaudodami įrašus apie jų praeitį, testus ir sąžiningumo numatymo priemones). Atlikus išsamią patikrą, ICAC dirbti buvo atrinkta tik labai nedidelė senų Antikorupcijos tarnybos darbuotojų dalis.
2. Samdykite darbuotojus pagal jų nuopelnus ir venkite nepotizmo. Ypatingai vadovautasi nuopelnų principu, samdant buhalterius, auditorius, sistemų analitikus ir kitus specialistus.
3. Panaudokite išorines sąžiningumo „garantijas“. Būdamas kolonija Honkongas galėjo „importuoti“ vyresnius policijos pareigūnus.

### B. Nustatykite darbuotojų skatinimo ir nuobaudų sistemą.

1. Pakeiskite skatinimo priemones.
  - a. Pakelkite algą, kad sumažintumėte poreikį gauti korupcines pajamas. Specialus 10 proc. priedas buvo pridėtas prie ICAC darbuotojų atlyginimo.
  - b. Paskatinkite už konkrečius veiksmus korupciją mažinančius darbuotojus.
  - c. Pagerinkite karjeros galimybes, kad skyrimas į aukštesnes pareigas priklausytų nuo veiklos rezultatų. Bendrosios valstybės tarnybos taisyklės negaliojo ICAC, todėl skyrimas į aukštesnes pareigas galėjo vykti greitai.
  - d. Panaudokite sąlygines sutartis, pagal kurias darbuotojams būtų atlyginta pagal pasiektus darbo rezultatus (pavyzdžiui, skiriant atimamą be teisės kitam perduoti pensiją arba pareikalaujant atliekamo darbo garantijos). Su daugeliu ICAC darbuotojų buvo sudarytos dvejų su puse metų sutartys ir prieš jas pratęsiant, jos buvo atnaujinamos.
  - e. Už darbo rezultatus skirkite nepinigines paskatos priemones (mokymai, perkėlimas į kitą darbo vietą, privilegijos, transportas, viešumas ar pagyrimas).
2. Už korupcinę veiką bauskite darbuotojus.
  - a. Sugriežtinkite oficialias nuobaudas. Honkongo vyriausybė nuo pat pradžių ėmėsi „žvejoti dideles žuvis“, o apie korumpuotų pareigūnų suėmimą ir nubaudimą buvo plačiai skelbiama.
  - b. Padidinkite vadovo įgaliojimus skirti nuobaudas. ICAC galėjo bet kuriuo metu atleisti bet kokį darbuotoją.
  - c. Sugraduokite nuobaudas į tas, kurių tikslas atbaidyti nuo tolesnių nusizengimų, ir tas, kurių tikslas sugriauti korupcijos kultūrą.
  - d. Pajvairinkite nuobaudas (mokymas, perkėlimas į kitą darbo vietą, viešumas, išbraukimas iš organizacijos, profesinės reputacijos pablogėjimas, transporto ir kitų privilegijų praradimas).

### C. Gaukite informaciją apie darbuotojų pastangas ir rezultatus. Tai, ko gero, buvo didžiausias ICAC sėkmės šaltinis.

1. Pagerinkite audito ir valdymo informacines sistemas.
  - a. Surinkite įrodymus apie galimą korupciją (panaudodami „raudonąsias vėliavas“ (kaip įspėjimo ženklus), statistinę analizę, atsitiktinius darbo pavyzdžius ir tikrinimus). ICAC naudojo daugelį šių metodų, kad išmatuotų korupcijos mastą. Ji taip pat naudojo ir slaptus agentus.
  - b. Atlikite „pažeidžiamumo vertinimus“. ICAC išanalizavo daugelį valstybės tarnybų, dirbdama kartu su jomis, o ne prieš jas. Šių tarnybų vadovai galėjo prisiimti nuopelnus už reformas, užkertant kelią korupcijai ir didinant našumą, o ICAC veikė tarytum vadovų konsultantai.
2. Paremkite informaciją teikiančius darbuotojus.
  - a. Paremkite specialistus (auditorius, kompiuterininkus, tyrėjus, prižiūrėtojus ir vidaus saugumo darbuotojus). ICAC pabrėžė prevenciją ir pasamdė nemažai tokių specialistų Korupcijos prevencijos departamentui.
  - b. Sukurkite tokią atmosferą, kurioje darbuotojai (pavyzdžiui, pareiškėjai) praneštų apie netinkamą veiklą. Buvo sukurta daug galimybių, pradedant nuo anonimiškų skundų, kuriuos piliečiai pateikdavo vietos skyriams. ICAC turėjo

ir dvidešimt keturias valandas per parą veikiančią „karštąją“ telefono liniją.

- c. Įkurkite naujus padalinius (ombudsmenų, specialiųjų tyrimų komitetus, antikorupcijos tarnybas ar apklausos komisijas). Ryšių su visuomene departamentas buvo iš dalies sukurtas ir tam, kad kauptų iš visuomenės gaunamą informaciją. ICAC piliečių priežiūros valdybos padėjo gauti informaciją ir buvo patikima garantija, kad ICAC neviršys daugelio savo įgaliojimų.
3. Surinkite informaciją iš trečiųjų šalių (žiniasklaidos ir bankų). ICAC taikė griežtus įstatymus, pagal kuriuos ji galėjo tirti bylas, susijusias su galimai neteisėtai gautu valstybės tarnautojų turtu, įskaitant ir bankų sąskaitas.
4. Surinkite informaciją iš klientų ir visuomenės (taip pat ir profesinių sąjungų). Ryšių su visuomene departamentas gaudavo daug informacijos iš piliečių apie korupciją ir prastą darbą. Į priežiūros valdybų sudėtį įėjo profesionalai, susiję su ICAC darbu.
5. Pakeiskite įrodymų našta, kad potencialiai korumpuoti asmenys (pavyzdžiui, didelius turtus turintys valstybės tarnautojai) įrodytų, kad yra nekalti. Šią nuostatą ICAC įgyvendino.

D. Pakeiskite vadovo-darbuotojo-kliento santykių struktūrą, kad susilpnintumėte monopolinę valdžią, apribotumėte diskreciją ir padidintumėte atskaitomybę.

1. Paskatinkite konkurenciją, tiekiant prekes ir teikiant paslaugas (per privatizaciją, viešojo ir privataus sektoriaus konkurenciją ir konkurenciją tarp valstybės tarnautojų).
2. Apribokite darbuotojų diskreciją.
  - a. Aiškiai apibrėžkite tikslus, taisykles ir procedūras ir juos pavišinkite.
  - b. Užtikrinkite, kad darbuotojai dirbtų komandoje ir hierarchiškai juos prižiūrėkite.
  - c. Didelius sprendimus padalykite į mažesnes užduotis.
  - d. Išaiškinkite ir apribokite darbuotojų įtaką, priimant svarbiausius sprendimus (pakeiskite sprendimų priėmimo taisykles, sprendimų priėmėjus ir paskatos priemones). ICAC įdiegė griežtą vidaus kontrolės sistemą, kuri be kita ko apribojo diskreciją ir padidino atskaitomybę.
3. Įveskite darbuotojų funkcinę ir geografinę rotaciją.
4. Pakeiskite organizacijos misiją, produkciją ar technologiją ir sukurkite ją labiau atsparią korupcijai. ICAC tapo daugiau nei tik tyrimų tarnyba. Ji pabrėžė prevencijos ir ryšių su visuomene svarbą kaip kertinius ilgalaikės strategijos dalykus.
5. Organizuokite klientų grupes, kad jie būtų labiau atsparūs tam tikroms korupcijos formoms, skatinkite informacijos srautus, sukurkite antikorupcinį lobizmą. Ryšių su visuomene departamentas įkūrė vietos ryšių su visuomene skyrius, kurie padėjo piliečiams priešintis korupcijai, apie ją pranešti ir vykdyti antikorupcinį lobizmą.

E. Padidinkite korupcijos „moralines sąnaudas“.

1. Panaudokite mokymus, švietimo programas ir asmeninius pavyzdžius. Ryšių su visuomene departamentas dalyvavo daugelyje pilietinio ugdymo programų, pradedant nuo mokyklų, baigiant žiniasklaidą.
2. Paskleiskite etikos kodeksus (valstybės tarnybai, atskiroms profesijoms ar tarnybai). ICAC parengė griežtą etikos kodeksą.
3. Pakeiskite vidaus tvarką (kultūrą). ICAC sukūrė „švaresnę už švarią“ etiką ir, pasitelkdama piliečių priežiūros valdybos užtikrinamą skaidrumą, sukūrė struktūras, kurios ją palaikytų.

### **Viešųjų pirkimų pavyzdys**

Viešųjų pirkimų sritis – tai dar vienas 4 lentelės naudingumo pavyzdys. Tai ko gero didžiausios korupcijos (pinigine prasme) savivaldybėje sritis. Viešųjų pirkimų korupcija yra įvairių formų. Pagrindinės yra šios:

1. susitarimas tarp konkursų dalyvių, pagal kurį nustatomos aukštesnės kainos, kuriomis miesto valdžia arba pasidalija, arba nepasidalija su korumpuotais pareigūnais;
2. komisiniai firmų mokesčiai miesto valdžios pareigūnams, siekiant „sutvarkyti“ viešųjų pirkimų konkursus;
3. kyšiai miesto valdžios pareigūnams, reguliuojantiems laimėjusio rangovo veiksmus. Tokio pobūdžio korupcija gali paskatinti pasiūlymų su nenormaliai žemomis kainomis laimėjimą. Kadangi tokia kaina yra mažesnė už apskaičiuotas sąnaudas, vėliau jos „atitaisomos“, viršijant tolesnes sumas ir savo naudai pakeičiant sutarties specifikacijas su kyšius imančio reguliuotojo leidimu.

6 lentelėje parodyta, kaip galima panaudoti politikos analizės schemą, sprendžiant kiekvieną iš šių trijų problemų.

Priede yra plačiau rašoma apie šioje lentelėje pateiktas nuostatas, nagrinėjamos korupcijos mažinimo galimybės ir sunkumai, diegiant geresnes ir veiksmingesnes viešųjų pirkimų sistemas.

**6 lentelė. Politikos analizės schema, pritaikyta siekiant užkirsti kelią susitarimams pirkimuose**

**A. Parinkite konkursų dalyvius.**

1. Atrinkite nesąžiningus konkursų dalyvius (atsekite, ar nėra tarp jų susitarimų; patikrinkite rangovų praeitį; patikrinkite jų veiklos rezultatus vykdant ankstesnes sutartis).
2. Panaudokite išorės garantijas, kad gautumėte sąžiningų konkurso dalyvių pasiūlymus ir jie tiksliai atliktų veiklą.
3. Leiskite tik vienai firmai teikti pasiūlymą ir aršiai su ja derėkitės.

**B. Pakeiskite konkurso dalyvių paskatų ir nuobaudų sistemą.**

1. Paskatas skirkite sąžiningų konkurso dalyvių pasiūlymams (vėlesni mokėjimai, priklausomai nuo sąnaudų ir kokybės; paskatos sutartys).
2. Pakeiskite nuobaudas, kad susitarimai nebūtų tiek patrauklūs (diskvalifikuokite susitariančias firmas; skirkite baudžiamąsias nuobaudas; panaudokite viešumą, padarydami žalą bendrovės vardui).

**C. Panaudokite informacijos strategijas, kad padidintumėte susitarimų nustatymo ir nubaudimo už juos tikimybę.**

1. Panaudokite sistemas susitarimams nustatyti.
2. Sustiprinkite informacijos rinkimo metodus (slaptas darbas, sekimas, rinkos kainos, sąnaudų apskaičiavimas).
3. Panaudokite trečiąsias šalis patikimai informacijai gauti (atskiros pramonės šakos informacinius biuletenius ir konsultantus, nepriklausomas sąmatas, auditorius).
4. Panaudokite konkurso dalyvius kaip informacijos šaltinius (nepatenkinti darbuotojai, konkursą pralaimėjusios firmos, nusprendusios nedalyvauti konkurse firmos).

**D. Pakeiskite pirkėjo ir konkurso dalyvio santykius.**

1. Skatinkite konkurenciją tarp konkurso dalyvių (naujos firmos, didesnis viešumas, mažesni barjerai dalyvauti, pasidalytos rizikos sutartys, reikalavimai pasidalytos sutarčių informacija).
2. Sumažinkite savo pačių darbuotojų diskreciją (taisyklės dėl keičiamų užsakymų, tolesnių pirkimų, nepaprastųjų situacijų, užantspauduotų pasiūlymų, dėl sprendimų tarp konkurso dalyvių, hierarchinės sprendimų peržiūros ir pan.).
3. Keiskite savo darbuotojus pagal rotacijos principą.
4. Iš naujo apibrėžkite organizacijos „produktą“ (labiau standartinės prekės su rinkos kainomis; pasirenkant indėlius, rezultatus ir mokėjimo būdus, atsižvelgiant į korumpuotumą; vertikali integracija – geriau pasidaryti negu nusipirkti).

**E. Pakeiskite požiūrį į susitarimus.**

1. Nusistatykite, kad susitarimai nėra priimtina praktika (pavyzdžiui, eksporto karteliai) ir tikslai (pavyzdžiui, padidinti užsienio valiutos pajamas).
2. Paaškindite rangovams apie tai, kaip kitur veikia konkurencija.
3. Ugdykite konkursų dalyvius, kad jie susitapatintų su socialiniu ar visuomeniniu sutarties tikslu.

## 4 SKYRIUS

### 4. KORUPCIJOS VERTINIMAS

Ekonominė analizė gali praversti diagnozuojant galimas korupcijos pasireiškimo vietas ir suvokiant kaip šią tendenciją galima sušvelninti. Kaip galima panaudoti mūsų apžvelgtąją politikos analizės schemą konkrečiu atveju?

#### **Pacientų diagnostavimas, jiems dalyvaujant**

Mūsų patirtis parodė, kad tie žmonės, kurie dirba sisteminės korupcijos institucijose, patys gali išanalizuoti, kur ir kaip atsiranda korupcija. Stebėtina, tačiau dažnai taip ir yra – tol, kol pagrindinis dėmesys skiriamas korupcinėms sistemoms, o ne konkrečioms asmenims. Praktiniuose seminaruose apie korupciją, kuriuos dešimtyje šalių padėjo surengti ir vienas šios knygos autorių, kiek pasiklausę žmonės nepaprastai norėdavo pasidalyti žiniomis apie esamą korupciją, kaip ji veikia ir kaip jai galima užkirsti kelią – net kai jų analizė atskleidžia žinias, kurias galima būtų laikyti inkriminuojančio pobūdžio.

Sisteminės korupcijos atveju daugelis politikų ir pareigūnų neturi aiškaus nusistatymo dėl korupcijos. Jie gali nuoširdžiai ja bjaurėtis ir siekti ją išnaikinti, nors tuo pačiu joje dalyvauti ir leisti jai pasireikšti. Matyt psichologai ir politikai susiduria su panašiais reiškiniais. Kaip galima panaudoti šį neaiškų nusistatymą, kad diagnozuotume korupcines sistemas?

#### ***Pacientų diagnostavimas, jiems dalyvaujant – kas tai?***

Paprasčiausias atsakymas į šį klausimą yra galimybės suteikimas žmonėms aptarti tokias sistemas analitiniu būdu, nebijant, kad prieš juos bus imtasi represinių priemonių. Kartais mes naudojame metaforą „sergančios institucijos terapija“. Kadangi korupcija – tai emocijų, baimės ir bejėgiškumo prisodrinta sąvoka, pirmoji užduotis yra ją demistifikuoti. Savo praktinius seminarus apie korupciją pradedame nuo to, kad jų dalyviai išanalizuoja vieną sėkmingos antikorupcijos kampanijos kokioje nors kitoje šalyje praktinį pavyzdį. Tokiu būdu seminaro dalyviai supranta, kad problemas galima šaltakraujiškai išanalizuoti ir veiksmingai išspręsti. Nors kitos šalies situacija neišvengiamai skiriasi nuo savosios, vis dėlto vien tas faktas, kad analizė ir veiksmai buvo atlikti sėkmingai, prislopina jų skepticizmą ir paskatina kūrybingumą.

Paskui dalyviai yra supažindinami su **analitinėmis sistemomis**, kad suprastų, jog korupcija yra ne (tik ar pirmiausiai) blogų žmonių, bet korupcinių sistemų problema. Jie taip pat supažindinami su korupcijos formule: korupcija lygu monopolija plus diskrecija minus atskaitomybė. Korumpuotų organizacijų nariams toks supratimas yra terapija.

Kaip ir geros terapijos atveju, vėliau dalyviai **save diagnozuoja ir skiria sau vaistus**. Rezultatai gali būti stulbinantys. Diagnozuojamos korupcinės sistemos ir imamos naudingų veiksnių, padedančių jas ištaisyti. Diagnozuojant pacientus, jiems dalyvaujant galima pasiekti du dalykus: geresnį bendrą korupcinių sistemų suvokimą ir veiksnių planą joms reformuoti.

#### ***Kaip galima atlikti pacientų diagnostavimą, jiems dalyvaujant?***

Tokie praktiniai seminarai gali ir turbūt turi vykti daugeliu savivaldybės lygiu, tačiau svarbu, kad pirmajame dalyvautų aukščiausio lygio pareigūnai. Geriausia būtų, kad pirmąjį seminarą sušauktų meras arba miesto tarybos pirmininkas. Kai kuriais atvejais šios pratybos vykdomos tik savivaldybės viduje, kitais atvejais – kviečiami atstovai ir iš kitų institucijų. Seminare galėtų dalyvauti direktoriai, vadovai, tarybų nariai, policijos pareigūnai, profesinių sąjungų, verslo grupių, pilietinių asociacijų, net religinių organizacijų vadovai. Idealus dalyvių skaičius – dvidešimt – dvidešimt penki. Ideali tokio seminaro trukmė – viena-dvi dienos; geriausia, kad

jis būtų organizuojamas nuošalioje vietoje. Kita galimybė – dvi valandos per dieną, tuomet seminario trukmė – penkios dienos.

Pirmosios seminario sesijos metu analizuojamas tam tikras sėkmingos antikorupcijos kampanijos atvejis kitoje šalyje. Tokio atvejo pristatymas vyksta dviem etapais. Visų pirma parodomos skaidrės, kuriose atskleidžiamos problemos. Vėliau dalyviai yra padalijami į du pogrupius po aštuonis žmones, Kiekvienas pogrupis turi apibūdinti apžvelgto atvejo korupcijos rūšis, nurodyti rimčiausias ir mažiausiai pavojingas, išvardyti alternatyvias antikorupcines priemones, jų pranašumus ir trūkumus, pateikti preliminarias rekomendacijas. Tuomet abiejų pogrupių atstovai apžvelgia savo svarstymus plenarinio posėdžio metu. Po šių diskusijų pereinama prie kito etapo, užduodant klausimą: ką konkretus miestas ar šalis padarė, ir kokie yra rezultatai. Seminaro dalyviai aptaria, kas įvyko ir kodėl. Nors apibūdinta situacija skiriasi nuo situacijos jų šalyje, tačiau juos suintrigoja išsami analizė ir faktas, kad reformos pasiteisino.

Po pertraukos – paskaita apie korupcijos ekonomiką, aptariant motyvą ir galimybes bei formulę  $C = M + D - A$ . Dalyviai raginami užduoti klausimus ir pradėti diskusiją. Jiems pristatoma ir apžvelgiama ir 4 lentelėje pateikta politikos analizės schema.

Po to grupei pateikiama išanalizuoti antrąjį praktinį atvejį – sėkmingą pavyzdį. Šiuo atveju jie turi atlikti ne tik tai, kas vadinama ekonomine korupcijos analize ir kaip su ja kovoti, bet ir politinę ir biurokratinę strategiją. Iš šio atvejo galima pasimokyti trijų dalykų. Visų pirma norint sugriauti korupcijos kultūrą ir cinizmą, privalu pagauti „dideles žuvis“ – pagrindinius pažeidėjus, įskaitant ir valdančiosios partijos atstovus. Antra, po to, kai pagaunamos didelės žuvis, pagrindinis dėmesys turi būti skiriamas prevencijai. Tai reiškia darbuotojų atranka, paskatų sistemos keitimas, atskaitomybės didinimas, struktūrinių pokyčių monopolijai sumažinti diegimas, diskrecijos ribų nustatymas, siekimas padidinti korupcijos „moralines sąnaudas“. Trečia, į antikorupcinius veiksmus reikia visais būdais įtraukti ir gyventojus. Jie žino, kur yra korupcija. Suteikite jiems galimybę išsakyti. Po šia rubrika slypi tokios iniciatyvos kaip „karštosios linijos“ apie korupciją pranešti, piliečių priežiūros valdybos, piliečių grupės ir nevyriausybinės organizacijos tarnybos veiklai diagnozuoti ir veiklos rezultatams stebėti, kaimo ir miesto kvartalo organizacijos viešiesiems darbams atidžiai tikrinti, buhalterijų ir teisininkų grupės ir pan.

Baigus nagrinėti antrąjį atvejį, seminario dalyviai prieina prie savo situacijos. Nepriklausomas talkintojas paprašo jų išnagrinėti tuos pačius klausimus: kokios yra korupcijos rūšys, kurios iš jų yra rimčiausios ir mažiau pavojingos, kokios yra alternatyvos ir jų pranašumai bei trūkumai, kokias jie siūlytų preliminarias rekomendacijas. Į pogrupius pasidaliję seminario dalyviai išanalizuoja šiuos klausimus, pateikia savo rezultatus visiems susirinkusiems. Prasideda gyva diskusija, kurios rezultatas – preliminarus korupcijos rūšių diagnozavimas, jų mastas, sąnaudos, galimi vaistai.

Prieš baigiant praktinį seminarą, jo talkintojas meta paskutinį iššūkį: „Tai buvo nepaprastai įdomus pratimas, tačiau mes nenorime, kai tai būtų įprastinis seminaras. Kas turi įvykti per ateinančius šešis mėnesius, kokių konkrečių veiksmų turi imtis ši grupė, kad reikalai pajudėtų į priekį?“

Mūsų patirtis rodo, kad pasiekiami įspūdingų rezultatų. Parengiama nuostabi ir praktinė darbotvarkė. Kartais trūksta išteklių, patirties ir įtakos jai įgyvendinti. Šiuo atveju savivaldybių vadovai, galbūt su išorės pagalba, gali pasiūlyti po tokio renginio ar kelių renginių įvairiais lygmenimis viešajame ir privačiajame sektoriuose organizuoti specialų projektą. Jį įgyvendinant būtų panaudojamos praktinio seminario metu pateiktos rekomendacijos, pasitelkti į pagalbą pagrindiniai dalyviai kaip projekto aktyvistai ir stebėtojai ir, panaudojant pyrago ir norago principą, būtų sėkmingiau įgyvendinami antikorupciniai veiksmai.

7 lentelėje pateikiamas preliminaros įvairių korupcijos rūšių La Paze 1985 m. analizės apibendrinimas. Tai yra kelių politikams ir pareigūnams organizuojamų praktinių seminarų rezultatas. Šio proceso dėka buvo atvirai išanalizuoti delikatus politikos klausimai, pateikta keletas pasiūlymų dėl korekcinio veiksmų, kurių negalėtų sugalvoti joks pašalietis.

## 7 lentelė. Pacientų diagnozavimas La Paze 1985 m.

Diagnostinių susitikimų su La Pazo (Bolivija) savivaldybės pareigūnais 1985 m. pabaigoje rezultatas

Rūšis	Vertė	Kam padedama	Kam pakenkiama	Priežastys	Gydymo priemonės
Mokesčių vengimas (įvairūs būdai)	20 – 30 mil. JAV dolerių	Mokesčių vengėjams	Miesto savivaldybės paslaugų gavėjams; ne mokesčių vengėjams; būsimiems vietos gyventojams – „paceños“	Sunku sumokėti; mokesčiai per dideli; per mažos nuobaudos; nėra bylų peržiūros	Sudaryti lengvesnes mokėjimo sąlygas; sumažinti tarifus; padidinti nuobaudas ir jas įgyvendinti; peržiūrėti bylas
Mokestiniai „susitarimai“ (įvairūs)	5 – 10 mil. JAV dolerių	Korumpuotiems mokesčių mokėtojams ir pareigūnams	Miesto savivaldybės paslaugų gavėjams; ne mokesčių vengėjams; būsimiems vietos gyventojams – „paceños“	Nėra kompiuterizacijos; mažos ir neveiksmingos nuobaudos; nėra peržiūros; maži atlyginimai	Kompiuterizuoti; padidinti nuobaudas; peržiūrėti bylas; mokėti per bankus; pakelti atlyginimus; padidinti paskatas rinkti mokesčius
Turto prievartavimas	0,5 – 1 mil. JAV dolerių	Korumpuotiems pareigūnams	Tiesiogiai nukenčiantiems asmenims	Sudėtingos taisyklės, normos, procedūros; turto prievartavimas, apie kurį sunku pranešti; mažos nuobaudos; nėra peržiūros, maži atlyginimai	Supaprastinti taisykles, normas, procedūras; įdiegti karštą tel. liniją, kad gyventojai galėtų pranešti apie pažeidimus; padidinti nuobaudas; peržiūrėti bylas; mokėti per bankus; pakelti atlyginimus
„Vokelis su pinigais“ procesui paspartinti	0,5 – 1 mil. JAV dolerių	Kai kuriems mokesčių mokėtojams; korumpuotiems miesto savivaldybės pareigūnams; aukštesnio atlyginimo pakaitalai	Dauguma mokesčių mokėtojų, nes sulėtėja jiems teikiamos paslaugos; miesto valdžios reputacijai	Sudėtingos procedūros; nėra kompiuterizacijos; mokama per savivaldybę; mažos baudos; nėra sekimo; nedideli atlyginimai	Supaprastinti procedūras; kompiuterizuoti; mokėti per bankus; padidinti nuobaudas; sekti ir užtikrinti pareiškėjų darbą; pakelti atlyginimus
Vagystė	0,5 – 1 mil. JAV dolerių	Vagims	Miesto savivaldybės paslaugų gavėjams	Nėra inventorizacijos; prastas decentralizavimas; mažos nuobaudos; nėra peržiūros ar sekimo	Kompiuterizuoti inventorių; decentralizuoti atsakomybę; nurodyti patikrinimus ir sekimą
Pirkimai	0,5 – 3 mil. JAV dolerių	Korumpuotiems pareigūnams ir pirkimus laimėjusiems tiekėjams	Miesto savivaldybės paslaugų gavėjams	Nėra informacijos apie kainas; nėra peržiūros; mažos nuobaudos; maži atlyginimai	Sutikrinti kainas; peržiūrėti bylas; padidinti nuobaudas ir jas padaryti veiksmingesnes; pakelti sprendimus priimančių darbuotojų atlyginimus
„Fantasmas“ („Darbuotojai-vaiduokliai“); vėlavimas į darbą	0,1 – 0,2 mil. JAV dolerių	Dykūnams	Miesto valdžios dvasinei būklei ir reputacijai	Nėra sekimo; mažos nuobaudos	Sekti; padidinti nuobaudas ir jas įgyvendinti

## **Techniniai tyrimai ir eksperimentai**

Pacientų diagnozavimas, jiems dalyvaujant turėtų apimti praktinius seminarus keliais miesto valdžios lygmenimis (taip pat iš kelių pozicijų, įskaitant klientus ir proceso dalyvius). Moksliniai tyrimai taip pat gali būti naudingi, pradedant diegti reformas ir nustatant jų gaires. Ypač įdomūs yra informacijos sistemų ir vertinimų tyrimai (mastas, kokybė, kaip naudoti ir kaip gali būti netinkamai panaudoti), esamų ir eksperimentinių paskatos sistemų analizė, sąlygiškai nekorumpuotų miesto institucijų ar departamentų arba kitos šalies srities tyrimai.

Konsultantai gali būti naudingi keliais būdais (žr. 9 lentelę). Vis dėlto tyrimai, kuriuos atlieka brangūs ekspertai, yra dažnai perdėti. Paprastai savivaldybės administracijos tyrimai yra vykdomi, atsižvelgiant į tris prielaidas, kurios sumažina jų veiksmingumą. Visų pirma dažnai daroma prielaida, kad norint atlikti savo pavadinimo vertą reformą, būtini masiniai pakeitimai visoje valstybės tarnyboje. Antroji prielaida yra ta, kad tokiai reformai atlikti reikalingi išsamūs tyrimai ir planai. Trečia, kadangi tokie tyrimai yra techniškai sudėtingi, savivaldybių pareigūnai daro prielaidą, kad juos privalo atlikti brangūs ekspertai, taip pat ir užsienio techniniai padėjėjai.

### **8 lentelė. Tam tikri išorės konsultantų pranašumai**

Konsultantų panaudojimo pranašumai: pranešti apie vadovų nepasitenkinimą „įprastine veikla“; atišti vadovams rankas, kad jie galėtų atlikti kitas užduotis; pateikti naujas idėjas; atlikti „žaibolaidžio“ funkciją; tapti patikimu vadovo draugu iš išorės.

Trys kiti konsultantų pranašumai siejami su savivaldybės vadovu, norinčiu užkirsti kelią korupcijai.

1. **Praktinė patirtis.** Konsultantas gali pasidalyti praktine patirtimi, kurios gali stokoti miesto valdžia. Pavyzdžiui, kompiuterinės sistemos sukčiavimui nustatyti ir užkirsti kelią, specialūs tyrimo metodai, valdymo sistemos, pirkimų procesai.

2. **Talkinimas.** Pacientų diagnozavimas jiems dalyvaujant yra kertinis dalykas. Turint omeny šio klausimo delikatumą, paprastai reiškia, kad tam netinka vidaus talkintojas. Be to kad turi talkintojo įgūdžių, konsultantas yra izoliuotas nuo bendrojo valdžios įvaizdžio.

3. **Bendradarbiavimas.** Kovoje su korupcija turi bendradarbiauti daugelis savivaldybės šakų. Konsultantas iš išorės gali būti suvokiamas kaip pakankamai neutralus žmogus, kuris pasirenkamas kaip pakankamai geras ekspertas, galintis patalkinti iš šioje srityje: savivaldybės šakoms tarpusavyje apsikeičiant patirtimi ir bendradarbiaujant.

Mes manome, kad naudingiau, kai tokius tyrimus atlieka pareigūnai ir klientai, o po jų seka eksperimentai. Mūsų patirtis parodė, kad pareigūnai ir klientai suvokia, kaip veikia korupcinės sistemos. Juos galima padrašinti pasidalyti savo patirtimi ir nebijoti galimų kaltinimų, pavyzdžiui, surengiant anonimines apklausas ar susibūriant į darbo grupes ir aptariant raštu pateiktus anoniminius pranešimus. Organizuojant tokius eksperimentus su naujomis informacijos sistemomis, paskatomis ir atskaitomybe (ir galiausiai juos vertinant) rekomenduojame darbuotojams patikėti pagrindinį vaidmenį. Tai būtų ryškus skirtumas, lyginant su tais didžiuliais tyrimais, kuriuos organizuoja išorės ekspertai, kai darbuotojų vaidmuo tėra antraeilis.

Pavyzdžiui, įsivaizduokite paskatų sistemos reformą, kurios tikslas – išspręsti du pagrindinius korupcijos veiksnius: menki atlyginimai ir nesugebėjimas susieti darbuotojų skatinimo priemonių su jų veiklos rezultatais. Savivaldybė gali pasirinkti keletą pagrindinių funkcijų – biudžeto pajamų surinkimas, auditas ir viešieji pirkimai. Kiekvienoje srityje pareigūnų prašoma padirbėti pagal 9 lentelėje pateiktą scheminį planą.

## 9 lentelė. Pavyzdinis darbuotojų memorandumas kaip eksperimentų su paskatos priemonėmis pagrindas

**1. Kiekybinė dabartinės nepatenkinamos situacijos santrauka.** Dėl X, Y, Z trūkumų (išteklų, paskatų, gebėjimų) mes šiuo metu galime sutvarkyti tik A proc. bylų, kurias turėtume sutvarkyti; o iš jų tik B proc. bylų yra sutvarkoma tinkamai. Dėl to miesto valdžia ir jos piliečiai negauna \_\_\_\_\_ naudos ir patiria \_\_\_\_\_ sąnaudų.

**2. Pavyzdžiai.** Pateikiame tris paskutinius pavyzdžius, ko mes nesugebėjome atlikti ir dėl ko aiškiai negavome naudos ar patyrėme papildomų socialinių sąnaudų.

**3. Sėkmės matavimo priemonės.** Apsvarstę savo tikslus ir pagrindines organizacijos užduotis, pateikiame veiklos rezultatų matavimo priemones, kurios, mūsų nuomone, tiktų mus vertinti. Pavyzdžiui:

- kiekybinės (a) nuveiktos veiklos ir (b) pasiektų rezultatų matavimo priemonės;
- lygiavertės grupės, pašaliečių ar klientų atliktas veiklos pavyzdžio vertinimas su sąlyga, kad bus skiriami skirtingi balai ir kiekvienas asmuo bei veikla nebus vertinama tik „puikiai“;
- statistinės kontrolės priemonės, kurios padės „paderinti“ veiklos rezultatų matavimo priemones, atsižvelgiant į sunkumus, dirbant su tam tikra tiksline grupe (pavyzdžiui, kalbant apie mokesčių rinkėjus – vietovė, ūkio veikla, mokesčio rūšis ir t. t. – visi šie dalykai lemia surinktos pajamų sumos dydį);
- rungtynės tarp darbuotojų dėl veiklos rezultatų;
- darbuotojų dvasinės būklės ir apyvartos matavimo priemonės.

**4. Uždavinsys.** Jeigu turėtumėme X, Y, Z (papildomų išteklių, paskatos priemonių, gebėjimų), mes per K laikotarpį galėtume pasiekti tokios išmatuojamos (net kokybiškai) naudos ir sumažinti sąnaudas: 1, 2, 3, 4 ir pan. Mes ketiname iš paskatos priemonių gauti tai ir tai su sąlyga, kad pasieksime tokius ir tokius veiklos rodiklius, kurie bus stebimi šiais skaidriais būdais: i, ii, iii, iv ir pan.

Atlikto darbo rezultatai būtų aptarti praktinių seminarų metu. Atsižvelgdama į pasiektus rezultatus, savivaldybė galėtų inicijuoti eksperimentus, paremtus 9 lentelėje pateikta (-omis) užduotimi (-is). Skatinimo priemonės gali būti įvairios: darbo užmokesčio padidinimas, mokymai, kelionės, profesinis pripažinimas, kitokių užduočių pavedimas, skyrimas į aukštesnes pareigas, geresnės darbo sąlygos, daugiau laisvės ir pan. Kai kurios paskatos priemonės galėtų būti skiriamos atskiriems asmenims, tačiau daugelis jų – visoms komandoms (skyriams, biurams, departamentams). Tokius radikalius eksperimentus padėtų atlikti 10 lentelėje apibūdinti techniniai tyrimai.

**10 lentelė. Techninių tyrimų, padėsiančių pasirengti paskatų sistemos reformai, pavyzdžiai**

1. Apibendrinkite informaciją apie dabartinę atlyginimų skalę ir darbo sąlygas, ypač atkreipkite dėmesį į pagrindinius techninius darbus ir aukščiausių vadovų funkcijas. Duomenų pavyzdžiai, kuriuos pakankamai lengva surinkti: iš darbo išėjusių žmonių skaičius, laisvi etatai, nekvalifikuoti darbuotojai, dirbantys aukštesnės kvalifikacijos reikalaujančius darbus. Palyginkite atlyginimus ir papildomas lengvatas, kurias gauna neseniai priimti apytiksliai tokios pačios kvalifikacijos darbuotojai viešajame ir privačiąjame sektoriuose. Ypatingą dėmesį atkreipkite į šias funkcijas: biudžeto pajamų surinkimas, auditas, sąskaityba, valdymas, pirkimai, tyrimai. Palyginkite su kitomis pareigomis viešajame ir privačiąjame sektoriuje.
2. Išanalizuokite iškraipymus, susijusius su dabartiniais „triukais“ pasinaudoti dienpinigiais ir kitomis privilegijomis, susijusiomis su kelionėmis, mokymu, naryste valdybose, specialiuosiuose padaliniuose ir pan. Pasiūlykite sprendimų būdus. Galimas metodas: pokalbiai su dvidešimt penkiais aukščiausiais pareigūnais; detalių biudžetų peržiūra, siekiant apskaičiuoti kiekvieno padalinio šiuo metu išleidžiamas sumas ir kiek darbuotojui skiriama dienpinigiams, kelionėms, mokymams, išmokoms ir pan.
3. Surinkite duomenis apie esamas darbo sutartis miesto ir šalies viešosiose įmonėse, taip pat išleistas sumas, veiklos etapus, kaip buvo išvengta bereikalingo taisyklių keitimo, neigiamą politinę reakciją (įskaitant ir pasipiktinimus jų didesniu atlyginimu). Pasitelkite patirties eksperimentams savivaldybėje.

Vienas itin gero tyrimo pavyzdys yra vadinamasis „pažeidžiamumo vertinimas“. Šiuo atveju patys darbuotojai arba išorės ekspertai, arba ir tie, ir tie sistemiškai pasižiūri į organizaciją, į atskirą procesą (pavyzdžiui, pirkimus ar konsultantų samdymą), arba į atskirą veiklą (pavyzdžiui, miesto darbai). 11 lentelėje pateikiama tokio tyrimo apžvalga.

## 11 lentelė. „Pažeidžiamumo vertinimo“ planas

- A. Ar bendroji kontrolės aplinka leidžia korupcijai pasireikšti?
1. Kiek vadovai yra įsipareigoję užtikrinti griežtą vidaus kontrolės sistemą?
  2. Ar tarp organizacijos padalinių yra nustatytas tinkamas tarpusavio susižinojimo ryšys?
  3. Kiek organizacijoje dirba kompetentingų ir principingų darbuotojų?
  4. Ar valdžia yra tinkamai paskirstyta ir apribota?
  5. Ar darbuotojoms aiškios organizacijos darbo kryptys ir procedūros?
  6. Ar lėšų asignavimo ir atsiskaitymo procedūros yra aiškiai numatytos ir veiksmingai įgyvendinamos?
  7. Ar finansinė ir valdymo kontrolė, įskaitant ir kompiuterių naudojimą, gerai nustatyta ir saugoma?
- B. Kiek vykdoma veikla yra siejama su korupcijos rizika?
1. Kiek neaiškūs ar sudėtingi yra programos tikslai; glaudžiai susiję su trečiosios šalies gavėjais; sandoriai grynaisiais pinigais; veikla, susijusi su paraiškomis, licencijomis, leidimais ir sertifikatais?
  2. Koks yra biudžeto dydis (kuo didesnis biudžetas, tuo didesnė tikimybė dalį jo prarasti)?;
  3. Koks yra finansinis poveikis už tarnybos ribų (kuo didesni „mokesčiai“, tuo didesnė korupcijos pasireiškimo tikimybė)?;
  4. Ar ši programa nauja? Ar nustatyti griežti terminai ar trumpas galiojimo laikas? (Jeigu taip, išskyla didesnė korupcijos pasireiškimo tikimybė).
  5. Ar šią veiklą atitinka toks centralizacijos lygis?
  6. Ar anksčiau šioje plotmėje buvo aptikta neteisėtos veiklos įrodymų?
- C. Atlikus preliminarų vertinimą, ar esančių apsaugos ir kontrolės priemonių pakanka užkirsti kelią korupcijai?

Šaltinis: Adaptuota medžiaga, paimta iš Office of Management and Budget (OMB), *Internal Control Guidelines* (Washington, D.C.: OMB, December 1982), Chap. 4.

## **Privataus sektoriaus ir piliečių pritraukimas**

Privatus sektorius gali atlikti svarbų vaidmenį, tačiau to dažnai nepaisoma. Galiausiai ir sukutinio niekas po vieną nešoka: kiekvienam valstybės pareigūnui imančiam kyšį tenka asmuo iš privataus sektoriaus, kuris jį duoda. Privatus sektorius ir piliečiai gali padėti, teikdami informaciją apie įstatymo pažeidimus, diagnozuodami neveiksmingas ir korupcines sistemas ir stebėdami savo pačių elgesį.

Piliečių grupės vis aktyviau įsitraukia į kovą su korupcija. Vienas iš pavyzdžių – visuomeninė organizacija „Transparency International“ (toliau – TI), kuri buvo įkurta 1993 m. Berlyne, kad „kovos su korupcija srityje nuveiktų tai, ką žmogaus teisių srityje nuveikė „Amnesty International“. TI parengė nesudėtingą elgesio kodeksą (ne kyšininkavimui, sąžiningų konkurso dalyvių pasiūlymai ir pan.), kuris remiasi ankstesniu Tarptautinių prekybos rūmų ir Jungtinių Tautų darbu. Ekvadoro vyriausybė ir TI pritaikė šį kodeksą ir valstybės pareigūnams, ir privačioms firmoms, dalyvaujančioms viešųjų sutarčių konkursuose. Firms pažadėjo neduoti kyšių, o valstybės pareigūnai pažadėjo jų nereikalauti ir neimti. Atkreipkite dėmesį į tai, kad firmos yra suinteresuotos, kad kiti taip pat neduotų kyšių. Taigi etikos kodeksą pasirašiusios įmonės gali susivienyti, kad galėtų reguliuoti ir kitų įmonių veiklą – jeigu galima užtikrinti ir nuobaudas bei tyrimo mechanizmą.

Tokią įdomią mintį galima pasiūlyti ir miesto valdžiai. Įsivaizduokime, kad ji pareikalauja, kad visos su miesto valdžia turinčios reikalų firmos turėtų pasirašyti etikos kodeksą. Tuomet jeigu viena įmonė mano, kad kita laimėjo sutartį davusi kyšį, nukentėjusioji įmonė gali kreiptis į miesto valdžią ir kitus etikos kodeksą pasirašiusius asmenis, kad šie atliktų tyrimą. Tuo pačiu metu, kai tiriamas galimas pažeidimas, atliekamas ir platesnio pobūdžio visų veiksmų, susijusių su tokiu pažeidimu, socialinis tyrimas. Pavyzdžiui, jeigu tiriamasis kyšininkavimas įvyko viešųjų pirkimų srityje, socialinio tyrimo metu konfidencialiai apklausiamos firmos ir parengiama ataskaita apie dabartinę pirkimų sistemą ir galimą korupciją. Be to, pateikiamos rekomendacijos dėl to, ką reikėtų pakeisti. Abiejų šių tyrimų rezultatai būtų publikuojami, tačiau jie neturėtų įstatymo galios.

Paprasto etikos kodekso priėmimas – tokio, kurį jau supranta valstybės tarnautojai, spauda ir visuomenė – gali būti vertinga kampanijos prieš korupciją dalis. Jis gali būti ypač naudingas, jeigu egzistuoja mechanizmas privačiam sektoriui parengti ir įgyvendinti privalomas normas.

Galiausiai ir patys piliečiai gali įvairiais būdais padėti kovoti su korupcija. Žmonės yra nuostabus informacijos apie korupcijos pasireiškimo vietas šaltinis. Galima panaudoti šiuos metodus: sisteminės klientų apklausos, „fokusinės“ grupės, „karštosios“ telefono linijos, įvairūs šou, į kuriuos galima paskambinti ir užduoti klausimus, kaimo ir rajono tarybos, piliečių organizacijos, prižiūrinčios valstybės tarnybų veiklą, profesinės organizacijos, švietimo programos ir pan.

12 lentelėje pateikiamas Indijos Bangalūro miesto pavyzdys. Jame visuomeninė organizacija panaudojo įvairius būdus, kad sužinotų piliečių nuomonę – nuo klientų apklausos iki fokusinių grupių. Tokiu būdu ji parengė vadinamąją „atsiskaitymo kortelę“ apie savivaldybės teikiamas paslaugas. Tyrimo ir tolesnių veiksmų dėka buvo pasiektas didesnis savivaldybės darbo produktyvumas ir nustatyti ypač didelės korupcijos židiniai.

## 12 lentelė. Bangalūro atsiskaitymo kortelė apie savivaldybės teikiamas paslaugas

Viena visuomeninė organizacija Indijos Bangalūro mieste neseniai parengė naujovišką atsiskaitymo kortelę – joje atspindi tai, ką piliečiai mano apie įvairių savivaldybės tarnybų darbą. Buvo panaudoti įvairūs informacijos rinkimo metodai – pradedant nuo apklausų, pokalbiais su pagrindiniais informatoriais, baigiant objektyviomis tarnybos veiklos rezultatų matavimo priemonėmis. Viena iš nagrinėtų temų – korupcija. Pavyzdžiui, kiek procentų atvejų gyventojai turi duoti kyšį, kad gautų savivaldybės paslaugą? Užfiksuota plačiai paplitusi korupcija; jos metinės sąnaudos, kurias, reikia pripažinti, sunku išmatuoti, viršijo visą savivaldybės biudžetą septynis kartus.

Rezultatai buvo prieštaringi, tačiau gerokai sukrėtė savivaldybių vadovus ir atitinkamas tarnybas. Ne mažiau svarbu ir tai, kad šis tyrimas tapo geru pagrindu toliau prašant gyventojus pasakyti, kaip jų nuomone veikia savivaldybių tarnybos.

*Pastaba.* a. Samuel Paul, "Evaluating Public Services: A Case Study on Bangalore, India," *New Directions for Evaluation*, American Evaluation Association, no. 67, Fall 1995.

Ronaldas MacLeanas-Abaroa aprašo vieną pavyzdį, kaip gyventojų dėka La Paze buvo priimti geresni sprendimai ir sumažėjo korupcija.

*Kiekvienais metais miesto meras privalo pateikti miesto tarybai siūlomą miesto biudžetą. Jame prioritetai numatomi viešiesiems darbams per ateinančius metus. Žinoma, bet kokie miesto gerinimo darbai turi įtakos ne tik gyventojų tam tikroje teritorijoje, kurioje vyksta statybos, gerovei, bet ir padidina nekilnojamo turto ir žemės vertę joje.*

*Netrukus sužinojau, kad miesto infrastruktūrai buvo skiriama apgailėtina mažai lėšų ir jų neužteko patenkinti įvairiems vietos poreikiams. Todėl man reikėjo strategijos, kad nusistatytčiau svarbiausių poreikių prioritetus. Pirmaisiais mano vadovavimo metais techniniai darbuotojai atrinko ir pateikė man viešųjų darbų ir vietovių sąrašą. Tokia atranka netenkino daugelio gyventojų, ypač neturtingiausių, kurie gyveno toli nuo centro ir kurie beveik nieko neturėjo. Tie žmonės nebuvo pasirengę pasyviai laukti, kol pažadai materializuosis.*

*Pirmąją mano kadencijos vasarą ir kiekvieną vasarą po to aš samdydavau aukštųjų kursų studentų grupę, daugiausia iš Jungtinių Amerikos Valstijų Harvardo universiteto ir Masačusetso technologijos universiteto, kad jie atvyktų į La Pazą ir padirbėtų kartu su manimi. Aš jiems iškėliau problemą, ir mes kartu, panaudodami keletą svorinių kintamųjų, sukūrėme modelį, pagal kurį nustatėme viešųjų darbų, galinčių atnešti didžiausią naudą miestui, prioritetus. Pavyzdžiui, vadovaujantis šiuo modeliu, didesnė svarba buvo suteikta projektams (analitine prasme jie turėjo daugiau svorio), kurių nauda buvo didžiausia didesniam žmonių skaičiui, neturtingiems gyventojams ir vaikams. Mane nustebino tai, kad tie projektai, kuriuos mano techniniai darbuotojai nukėlė į prioritetų sąrašo galą, pagal daugialypius modelio skaičiavimus gerokai pasistūmėjo į priekį. Atrodė, kad nepadidinusi išlaidų miesto savivaldybė galėjo „pasiekti“ daugiau žmonių, suteikti jiems daugiau naudos ir pagerinti jų gerovę.*

*Praėjus keletui mėnesių po mano kadencijos pradžios buvau pradėjęs gyventojų apklausą, kad išsiaiškinčiau, kokie yra neatidėliotini poreikiai, kuriuos mato patys gyventojai. Radau bendrų sąsajų su mūsų modeliu, kurį parengėme kartu su Harvardo ir Masačusetso studentais. Vis dėlto maniau, kad man dar reikia papildomos informacijos prieš galutinai nustatant prioritetus ir išleidžiant statyboms skirtus pinigus. Taigi mes parengėme klausimyną, kuriame išvardijome konkrečius viešuosius darbus, kuriuos siūlė atlikti savivaldybės technikos skyrius. Klausimyną išplatinome gyvenvietėse, prašydami, kad gyventojai patys nustatytų viešųjų darbų prioritetus ir pateiktų pastabas dėl šių ar kitų projektų, kurie, jų manymu, būtų svarbūs jų gyvenvietei.*

*Kad užtikrintume anonimiškumą, mieste mes išplatinome vadinamąsias „pasiūlymų dėžutes“. Nors mes negavome pakankamai atsakymų, tie, kuriuos gavome, neatspindėjo visų techninio skyriaus ar pagal sąnaudų ir naudos modelį nustatytų prioritetų. Pavyzdžiui, daugelis brangių darbų, kuriuos numatė technikos skyrius ir kurie buvo sąrašo gale pagal mūsų sukurtą modelį visiškai nebuvo paminėti gyventojų atsakymuose į klausimyną arba jie pateikdavo labai nedaug pastabų.*

*Taigi aš pats asmeniškai nusprendžiau apsilankyti tose vietose, kuriose viešieji darbai kėlė įtarimų. Mane labai nustebino tai, kad daugelis jų būtų skirti mažo gyventojų tankumo teritorijoms, o jų tikslas būtų miesto plėtra, o ne paslaugų teikimas esančioms gyvenvietėms. Be to, mane sukrėtė ir tai, kad inspektavimo metu aptikau, kaip savivaldybės darbuotojai naudoja savivaldybės mašinas, tiesdami naujas gatves ir atlikdami kitus darbus, kurie net nebuvo įtraukti į savivaldybės statybų programas. Tik paskiau paaiškėjo, kad vidutinės grandies savivaldybės darbuotojai, kurie tiesiogiai kontroliavo mašinų naudojimą ir darbą, buvo nusistatę savo viešųjų darbų prioritetus, kurie netenkino nei gyventojų, nei buvo naudingi pagal mūsų parengtą modelį.*

*Šie darbai buvo atliekami atsidėkojant už „paslaugas“ (kitaip tariant, kyšius). Juos duodavo gyventojų grupės ar atskiri asmenys, spekuliuojantys žeme, kurie „susitardavo“ su*

savivaldybės darbuotojais ir technikais, kuriems jie taip pat mokėdavo žeme toje pačioje teritorijoje, kurioje įgyvendindavo miesto gerinimo projektus. Kai kuriais atvejais neturtingų gyvenviečių gyventojai turėjo surinkti pinigus, kad būtų atlikti tam tikri neatidėliotini darbai jų gyvenvietėje, visiškai nepaisant oficialiai patvirtinto biudžeto, kuriame numatytos viešosios statybos. Dažnai vidutinės grandies valdininkai už gaunamas paslaugas, kyšius ar pervedamą turtą (paprastai žemę) nusprendavo kur, kada ir kokius viešuosius darbus atlikti. Savivaldybės inžinierių ir technikų akimis, kurie dalyvaudavo tokioje korupcinėje veikloje, tokia darbo schema buvo kaip kompensacija (tačiau tik kai kuriems!), nes iš jų gaunamų algų neįmanoma pragyventi (15–30 JAV dolerių per mėnesį). Iš tiesų kai kurie valdininkai tokiu būdu tapo turtingais žemės valdytojais ir nekilnojamo turto spekuliantais.

Ši korupcinė sistema buvo sugriauta, palaipsniui įvedus sistemą, kai viešųjų darbų paslaugos buvo samdomos iš šalies. Ji buvo pagrįsta skatinimo priemonėmis, susiejant mokėjimus su atlikto darbo rezultatais. Padedant gyventojams, per klausimynus ir tiesioginius kontaktus, mes išsiaiškinome apie korupcinius viešųjų darbų sandėrius, už kuriuos atsiskaitoma žeme arba papildomais mokėjimais.

Taigi panaudojant patikimą informaciją, analizę, suformulavus pasiūlos politiką, taip pat paskatinus ir užtikrinus gyventojų, t. y. paklausos, dalyvavimą, siekiant sutikrinti ir ištaisyti pasiūlos diktuojamų darbų rezultatus, parengta žymiai geresnė viešųjų paslaugų teikimo ir prekių tiekimo sistema.

## 5 SKYRIUS

### 5. REFORMOS ĮGYVENDINIMAS

#### Kovos su korupcija organizavimas

Panaudoję įvairius 4 skyriuje apibūdintus korupcijos vertinimo metodus, įsivaizduokime, kad dabar gerai suprantame korupcijos, su kuria susiduriame, rūšis ir lygį. Po to, pasinaudodami 3 skyriuje pateikta schema (4 ir 5 lentelės), kartu su darbuotojais numatykite galimas įvairių veiksmų sąnaudas ir naudą. Iš pradžių mes nustatytume sritis, kuriose korupcijos sąnaudos atrodytų didelės, o korekcinų veiksmų sąnaudos – sąlygiškai mažos; būtent nuo šių sričių ir turėtume pradėti darbą.

Tačiau prieš tai mes privalome išanalizuoti galimas įgyvendinimo problemas ir alternatyvas. Mums reikės išnagrinėti politinius, biurokratinus ir asmeninius antikorupcinio veiksmo aspektus. Vienas iš politinių aspektų yra įvertinti, kaip panaudoti kovą su korupcija kaip įrankį miesto valdžiai transformuoti, o ne sukurti dar daugiau biurokratijos ir delsimo.

Dėl gerų ir blogų priežasčių atsakymai į klausimą „kas atsakingas“ glūdi vyriausybėje. Korupcijos prevencija ir užkardymas reikalauja daugelio valstybės tarnybų gero darbo. Žinoma, kiekviena miesto valdžios dalis turi savo valdymo, paskatų bei atbaidymo priemonių ir kontrolės funkcijas. Tačiau kai kurie kovos su korupcija vaidmenys tenka joms visoms. Daugelis šių funkcijų nėra pavestos miesto valdžiai, o virš jos esančiai (kaip ir daugelyje šalių policijos pajėgos) – prefektūros, apskrities, provincijos ir nacionalinio lygio. Kokios funkcijos turi būti vykdomos tinkamai, kad galima būtų užkirsti kelią korupcijai? Sąskaityba, auditas – tos funkcijos, kurios daugelyje Lotynų Amerikos šalių tenka vadinamajai „Contraloría“. Prie to dar galima pridurti policiją (dažnai vietos, kartais nacionalinę, pavaldžią Vidaus reikalų ministerijai), prokurorus, įvairių lygių teismus, už administravimą atsakingą ministeriją. Taip pat galima pridėti miesto tarybą, o galbūt ir valstijos ar federacinį įstatymų leidžiamąjį organą. Svarbi ir biudžeto pajamų surinkimo funkcija bei institucijos, vykdančios viešuosius darbus. Reguliavimo funkcijų yra įvairių. Sąrašą galima toliau pildyti, tačiau nėra lengva nubrėžti linijas, kurios aiškiai atskirtų vieną sritį nuo kitos. Akivaizdu tik tai, kad tyrimas, patraukimas baudžiamojon atsakomybėn ir nuteisimas gali pavykti tik tada, kai keletas valstybės tarnybų dirba kartu. Taip pat ir su prevencinėmis priemonėmis. Tai galėtume pavadinti koordinavimo problema.

Iš patirties žinome, kad su antikorupcinėmis kampanijomis siejamas dar vienas kertinis dalykas. Kažkas, tam tikra oficialiai veikianti įstaiga turi būti atsakinga už kampaniją prieš korupciją: ji turi turėti politinių įgaliojimų, būti matoma ir asmeniškai atskaitinga. Tačiau tuo pat metu, kadangi nėra viena tarnyba negali pati atlikti visų kovos su korupcija darbų ir turi koordinuoti savo veiksmus su kitais, toji oficialioji įstaiga turi būti bendrų veiksmų talkintoja ir mobilizuoti daugelio valstybės tarnybų išteklius. Kitaip tariant, ji negali būti visų šių tarnybų „viršininku“.

Pagrindinis politinis klausimas, susijęs su antikorupcijos strategijos įgyvendinimu - kokia tai turėtų būti koordinavimo institucija? Galimi keli atsakymo variantai, kiekvienas iš jų priklauso nuo konkrečios situacijos. Honkongo nepriklausoma komisija prieš korupciją (ICAC), apie kurią buvo rašoma 2 skyriuje, yra vienas iš prototipų. Tai tarytum kokia *super tarnyba* prieš korupciją. Ji atlieka tyrimo (kaip policijos pajėgos), prevencijos (kaip vadovų konsultacinė agentūra) ir gyventojų pritraukimo (kaip ryšių su visuomene skyrius) funkcijas. Jos įgaliojimai yra dideli. Nemažas ir jos biudžetas. Be to, ji gali samdyti puikius darbuotojus – ne tik tyrėjus ir vykdytojus, bet ir buhalterius, ekonomistus, vadybininkus, sistemų analitikus, teisininkus ir kt.

Kai kurios savivaldybės turi padalinius su plačiais įgaliojimais, nors ir ne tokiais dideliais, kuriuos turi ICAC. 13 lentelėje pateikiamas įdomus Niujorko pavyzdys.

### 13 lentelė. Nepriklausomas kovos su korupcija skyrius Niujorko miesto Mokyklų statybos įstaigoje

1989 m. Niujorko mieste naujai įsteigta Mokyklų statybos įstaiga susidūrė su didele korupcija miesto statybų sektoriuje, vykdant keletą milijardų dolerių vertės mokyklų statybos programą (apgaulingas dalyvavimas konkurse, kainų nustatymas, neteisėti karteliai, reketas, kyšininkavimas, turto prievartavimas, sukčiavimas). Ji nusprendė įsteigti Generalinio inspektoriaus tarnybą. Atlikusi įstaigos verslo praktikos institucinę reformą, Generalinio inspektoriaus tarnyba pagavo „keletą stambių žuvų“, iš jų - Švietimo valdybos ir pačios įstaigos darbuotojus, uždraudė 180 firmų dalyvauti konkursuose dėl miesto statybų sutarčių, sutaupė įstaigai milijonus dolerių ir net paskatino imtis vidaus reformų sektoriaus pasiūlos pusėje.

Pagrindiniai jos organizaciniai principai:

1. Atsakomybė už kovą su korupcija nepriklauso tik teisėsaugos institucijoms. Vadovai ir pirkimus organizuojantys pareigūnai privalo parodyti iniciatyvą ir integruoti savo darbą su teisėsaugos institucijų darbu. Neteisminės administracinės sankcijos, nesusijusios su baudžiamaisiais kaltinimais, yra veiksmingos.
2. Daugelis specialistų turi bendradarbiauti, norint visų pirma užkirsti kelią korupcijai, jei tai nepavyksta – ją nustatyti, patraukti baudžiamojon atsakomybėn ir nuteisti, tokiu būdu užtikrinant sistemos patikimumą. Šie specialistai – tai teisininkai, tyrėjai, buhalteriai, analitikai, inžinieriai, valdymo teorijos ir viešojo administravimo ekspertai.
3. Organizacija (šiuo atveju Generalinio inspektoriaus tarnyba) turi būti įsteigta atskirai nuo Mokyklų statybos įstaigos, kad ji veiktų nepriklausomai ir autonomiškai. Ryšiai su įstaiga vyktų neformaliai kasdien bendradarbiaujant ir oficialiai per įstaigos aukštesniojo lygio vadovą. Svarbu, kad suteikiant vienai organizacijai įgaliojimus kovoti su korupcija, būtų išvengiama spąstų, į kuriuos patenka tiek daug antikorporucinių iniciatyvų: nustatant papildomus nuostatus bei taisykles ir keletą priežiūros sluoksnių, kurie savo ruožtu „prisideda prie organizacijos paralyžiaus ir disfunkcinio konflikto, tokiu būdu – likimo ironija - paskatindami korupcinius mokėjimus [ir sukurdami jiems galimybes].

Korupcijos užkardymas (įskaitant ir finansines kompensacijas) ir galimybių blokavimas buvo svarbiausios metodologinės idėjos, kuriomis buvo grindžiami Generalinio inspektoriaus tarnybos veiksmai.

#### 1. Užkardymas

*Baudžiamasis persekiojimas*, panaudojant slaptus agentus, kratos orderius, slaptą sekimą, taikant griežtas baudas ir įkalinimą kaip gerai žinomą rezultatą.

*Civilinis procesas*, taikant griežtas finansines bausmes (konfiskavimas, nuostolių trigubinimas, atsakovo veiksmų, pažeidžiančių ieškovo teises, sustabdymas).

*Administracinės sankcijos*, visų pirma uždraudžiant firmoms dalyvauti konkursuose dėl mokyklų statybų, savo veiksmus nukreipiant prieš firmas su korupcijos kultūra, kertant per „skaudžiausią vietą“ – piniginę. (Tikėkimės, kad ir kitos valstybės įstaigos taiko tokias sankcijas ir draudžia veikti tokioms firmoms).

#### 2. Galimybių blokavimas

*Teisių dalyvauti konkursuose atėmimas, patarėjai, sertifikatai*. Netekusi teisės dalyvauti mokyklų statybų konkursuose, firma nebegali teikti savo pasiūlymo. Patarėjai įspėja projektų vadovus dėl pažeidimų, kuriuos įtariamas padaręs tam tikras pardavėjas. Sertifikatai, kuriuos turi pateikti tam tikrų firmų vadovai, yra pagrindas anuliuoti sutartis ar gauti visą piniginę kompensaciją tuo atveju, kai paaiškėja, kad sutartis buvo laimėta sukčiaujant.

*Nepriklausoma audito firma arba privatus generalinis inspektorius*. Tokie nepriklausomi

asmenys atlieka pardavėjo veiklos stebėseną. Juos parenka Generalinio inspektoriaus tarnyba ir finansuoja firmos tuo atveju, kai yra pakankamai įrodymų patraukti baudžiamojon atsakomybėn, tačiau ginant visuomenės interesus sutartis nėra sustabdoma ir firma nėra diskvalifikuojama.

*Kitos iniciatyvos:* pažeidžiamumo vertinimai, siekiant nustatyti įstaigos veiklos praktikos ir sutarčių procedūrų trūkumus; sąžiningos ir etiškos veiklos praktika vykdam sutartis; privačios darbo teisės vykdymas, už kurį moka pardavėjai pažeidėjai, siekiant užtikrinti atlyginimų mokėjimo stebėseną.

Pagrindinė priemonė, lėmusi Generalinio inspektoriaus tarnybos sėkmę – detalus konkurso dalyvių **kvalifikacinės atrankos procesas**. Kiekviena firma, norinti dalyvauti mokyklos statybų konkurse, privalo atsakyti į detalų (keturiasdešimties lapų) klausimą, kuris apima tokius tradicinius klausimus kaip finansinis turtas, lėšos bei patirtis, taip pat pagrindiniai bendrovės vadovai ir su ja siejami asmenys. Kvalifikacinės atrankos procesai suteikė galimybę Generalinio inspektoriaus tarnybai susipažinti su informacija, kurią paprastai buvo sunku gauti – reikėjo sudėtingų ir ilgai trunkančių teisėsaugos procedūrų.

Kitas variantas – tarpžinybinė *koordinavimo institucija*. Miestai – tai ne šalys, vadinasi ir savivaldybių vadovai negali kontroliuoti visų svarbių tarnybų. Vis dėlto nėra neįmanoma suburti tokias tarnybas kartu ir pagerinti jų veiklos koordinavimą<sup>21</sup>.

1992 m. Robertas Klitgaardas kurį laiką praleido Venesueloje kartu su daugeliu ten esančių tarnybų, kovojančių su korupcija nacionaliniu lygiu: policija, Contraloría, prokuratūra, Aukščiausiuoju teismu (kuris administruoja visų teismų darbą) ir ministrų kabinetu. Įvairios tarnybos saugojo savo autonomiškumą ir nenorėjo dalyvauti bendruose praktiniuose seminaruose, o pageidavo, kad jie būtų organizuojami atskirai. Tokiuose seminaruose tarnybos darbuotojai pasakodavo itin įdomias istorijas apie tai, kaip jų itin geri veiksmai žlugdavo dėl kitų tarnybų nekompetentingumo ir netgi korupcijos. Jie minėjo, kaip bylos dingdavo kažkur kelyje tarp informacijos surinkimo, tyrimo, kaltinimo pateikimo ir teismo sprendimo. Kaltę tarnybos skirtingai paskirstydavo, tačiau du dalykus jos visos pripažindavo: paplitusią korupciją ir neįtikėtiną moralės nuosmukį kiekvienoje tarnyboje.

Prieš praktinius seminarus ir po jų Klitgaardas susitikdavo su šių tarnybų vadovais: ministrais, teismo pirmininku, generaliniu kontrolieriumi (vadinamosios „Contraloría“ vadovu Contralor General), taip pat su Venesuelos ministrų kabinetu. Jie pritarė vyresniųjų valstybės tarnautojų diagnozei. Jie taip pat sutiko įsteigti dvi tarpžinybines koordinavimo institucijas: vieną – ministrų lygiu, kitą – generalinio direktoriaus ar aukščiausiųjų valstybės tarnautojų lygiu. Viena iš antrosios koordinavimo įstaigos misijų – panaudojant sistemą atsekti svarbiausias bylas. Abu komitetai taip pat sprendė ir sisteminius klausimus: pavyzdžiui, prevencinės priemonės ir glaudesnis antikorupcinių veiksmų koordinavimas<sup>22</sup>.

Per metus šios koordinavimo institucijos pasiekė itin sėkmingų rezultatų. Atskiros tarnybos tarpusavyje bendradarbiaudamos sužinojo ne tik tai, kaip geriau koordinuoti veiksmus, bet ir kaip geriau atlikti savo operacijas. Kartu aptardamos darbą jos buvo priverstos suprasti kaip tą darbą supranta kolegos iš kitų tarnybų. Pamatyti save kitų akimis gali būti šokas, tačiau tai taip pat gali paskatinti tobulėti. Netrukus bylų skaičius išaugo. Viena iš jų buvo siejama su itin „stambia žuvimi“ – prezidentu Carlos Andres Pérez, kuriam buvo pareikšta apkalta.

---

<sup>21</sup> Kokius gebėjimus galima koordinuoti? Teisės profesorius Philipas Heymannas apibrėžė idealias kampanijos prieš korupciją sąlygas, kurias galima būtų taip perfrazuoti:

*Vidaus tikrinimo padaliniai.* Specializuoti padaliniai, turintys techninių įgūdžių, patirties ir sutelkę pastangas, turėtų būti pritaikyti prie unikalių pagrindinės organizacijos poreikių.

*Specializuoti policijos padaliniai.* Teisėsauga būtina, kad antikorupcinės bylos būtų „dantytos“, t. y., kad jas galima būtų realizuoti teisme. Atsižvelgiant į tai, kad daugelis korupcijos tyrimų trunka ilgai, kad informacija turi būti naudinga teisme, kad neturint konkretaus nukentėjusiojo tenka taikyti subtilius operatyvinius metodus, taip pat turinti omeny, kad naujieji nusikaltimai yra aukštos klasės, itin svarbu mokyti policijos pareigūnus kovos su korupcija metodu.

*Gabūs, sąžiningi prokurorai.* Būdami visuomenės gynėjais prieš korupcinę veiklą, prokurorai turi turėti įgūdžių ir būti objektyvūs, pateikdami kaltinimus tiems, kurie siekdami asmeninės naudos veikia už įstatymo ribų. Labai dažnai, žiūrint visuomenės akimis, visos politinės sistemos patikimumas ir teisingumas priklauso nuo prokuroro ir jo komandos.

*Tinkama teismų sistema.* Teismų sistema yra galutinis arbitras baudžiamosiose bylose. Ypač kai kalbama apie „stambiausias žuvis“, teismų sistema turi būti nešališka priimdama sprendimus, nepriklausoma nuo politikos ir veiksminga, nagrinėdama bylas per tinkamą laiką ir už prieinamą kainą.

(*Šaltinis:* Philip Heymann, „Dealing with Corruption: The United States as an Example,“ unpublished paper, Harvard Law School, 1995.)

Prie šių tezių galėtume pridėti ir penktąją – *Išorės tikrinimo padalinys.* Jis neturėtų būti didelis, įsteigtas už tikrinamos įstaigos ribų, būti nepriklausomas ir turėti įvairių priemonių, kad veiktų kaip dar vienas korupcijos veiklos stabdis.

<sup>22</sup> 1995 m. Venesueloje buvo įsteigta speciali antikorupcijos tarnyba, nepriklausomai nuo koordinavimo komiteto, kurios tikroji funkcija yra švietimas.

1995 m. Kolumbija pristatė dar vieną koordinavimo modelį, kuris teoriškai turėjo tam tikrų įdomių ypatybių. Viena koordinavimo institucija buvo vyriausybėje, o antroji buvo panaši į Honkongo piliečių priežiūros valdybą. Joje septyni pasižymėję piliečiai turėjo vaidinti tarpininko vaidmenį tarp visuomenės ir vyriausybės koordinavimo institucijos. Jie turėjo iš privataus sektoriaus ir piliečių gaunamus skundus ir diagnostinius tyrimus perduoti vyriausybės koordinavimo institucijai ir stebėti jų likimą. Jie taip pat turėjo prižiūrėti vyriausybės antikorupcinę veiklą – nuo strategijos aukštesniu lygiu iki konkrečių veiksmų. Numatomas rezultatas – didesnis kovos su korupcija našumas, skaidrumas ir patikimumas.

Deja, bet koordinavimo institucija taip ir nepateisino lūkesčių. Pačiam Prezidentui Ernesto Samperui buvo pateikti kaltinimai dėl korupcijos, ir kilus visam sąmyšiui, koordinavimo institucija faktiškai nustojo funkcionuoti. Kai 1998 m. į valdžią atėjo Prezidentas Andrés Pastrana, jis pažadėjo kovoti su korupcija. Tačiau koordinavimo institucija vis tiek beveik nieko neveikė.

1999 m. vasarą Kolumbijos vyriausybė paskelbė „Prezidento kovos su korupcija programą“<sup>23</sup>. Pagal šią programą, už kurią atsako viceprezidento skyrius, tikimasi koordinuoti kelių Kolumbijos vyriausybinių organizacijų veiklą ir pritraukti verslo grupes ir pilietines organizacijas. Į programą yra įtraukti etikos vertybių formavimo skyriai, siekiant sustiprinti piliečių dalyvavimą socialinės kontrolės srityje, taip pat padidinti veiksmingumą ir skaidrumą, tyrimą ir sankcijas. Jokia piliečių priežiūros valdyba nėra minima.

Taigi pirmoji problema – kaip organizuoti vyriausybės kovą su korupcija? Panašu, kad principai prieštarauja vieni kitiems: koordinavimas ir kartinė užduotis. Kažkas turi būti kovos su korupcija variklis, tačiau jis pasiteisins tik tuo atveju, jei skirtingų žinybų pastangos bus koordinuojamos.

Kitas klausimas – nuo ko pradėti? Kas turėtų žengti pirmuosius žingsnius?

### **Nusirašykite jau prinokusius vaisius**

Norėdami atsakyti į šį klausimą, įsivaizduokime, kad savivaldybių vadovai ėmėsi 3 ir 4 skyriuose apibūdintų žingsnių. Jie pritaikė formulę  $C = M + D - A$  ir pasinaudojo politikos analizės schema (4 lentelė), kad iššauktų reakciją į įvairias antikorupcines priemones, kurios gali būti naudojamos prieš įvairaus pobūdžio korupciją. Jie įvertino savo organizacijas ir apskaičiavo įvairių korupcijos rūšių mastą ir poveikį. Jie suprato, kad ne visos korupcijos rūšys yra vienodai žalingos ar joms vienodai paprasta užkirsti kelią. Ekonominę analizę jie sujungė su politiniu vertinimu. Jie uždavė klausimus: „Kurios korupcijos formos yra labiausiai žalingos ir kam? Kokie kovos su korupcija būdai yra efektyviausi ir kokios yra tiesioginės bei netiesioginės jų sąnaudos?“

Atliekant tokio pobūdžio analizę, dėmesys turi būti skiriamas įvairaus pobūdžio korupcinės veiklos išoriniams aspektams ir paskatos priemonėms, o ne iš vienu rankų į kitas perduodamoms pinigų sumoms. Kaip buvo kalbama apie Meksikos valstybės pareigūnus, esą „jie išėikvoja milijoną, kad pavogtų tūkstantį“. Ypač aktuali ta korupcijos rūšis, kuri pakerta teisingumo sistemą ar finansines bei bankines sistemas. Tokiu atveju netiesioginės korupcijos pasekmės gali būti milžiniškos. Panašiai galėtume pasakyti ir apie korupcinę veiklą, iškreipiančią politiką. Suvokdami pagrindinių paslaugų svarbą, šiai sričiai skiriama ypatingą dėmesį – ypač, kai ji yra susijusi su pirkimų sistemomis, teise gauti išmokas ir pinigų paskirstymu.

Atlikę visą šią analizę, vadovaukitės paprasta taisykle: „nusirašykite jau prinokusius vaisius“, t. y. pasirinkite tokio pobūdžio korupciją, kovojant su kuria galima greitai pasiekti rezultatų, per daug neišlaidžiaudami. Šis patarimas prieštarauja kai kurių reformatorių instinktui – imtis visko iš karto arba kovoti su korupcija negailint lėšų (net jei tai gali būti labai sunki bei ilga kova ir jos nevertėtų imtis).

<sup>23</sup> *De Frente Al País: Programa Presidencial de Lucha Contra la Corruptión* (Santafé de Bogotá, Colombia: Presidencia de la República, 1999).

Kartais galima vadovautis šiek tiek kita taisykle. Dėl politinių priežasčių ar paprasčiausiai siekiant užsitikrinti paramą, galėtume iš pradžių pulti tas korupcijos rūšis, kurias labiausiai mato piliečiai ir jomis piktinasi arba kuriuos jų nuomone yra opiausias. Dėl politinių priežasčių geriausia imtis antikorpucinių veiksmų tose srityse, kurios labiausiai krenta į akis piliečiams ir juos erzina arba kuriuos pabrėžė politikai, arba manoma, kad toji korupcija labiausiai trukdo įgyvendinti ekonomines reformas.

Meras MacLeanas-Abaroa pateikia vieną „prinokusių vaisių“ pavyzdį La Paze 1985 m.

*Ko gero akivaizdžiausia ir bendriausia korupcijos forma pasireiškė savivaldybės koridoriuose. Į juos sugužėdavo šimtai žmonių, bandydami užpildyti dokumentų blankus ar sumokėti mokesčius. Dėl visiško chaoso ir dėl to, kad piliečiai nebuvo informuojami, atsirado vadinamieji „tramitadores“, kurie pasisiūlydavo „sutvarkyti“ visus dokumentus ir leidimus.*

*Iš pradžių pinigai buvo prievartaujami iš gyventojų, kai tiems „tramitadores“ jie pateikdavo dokumentus. Vėliau, kai dokumentai būdavo sutvarkyti (dažniausiai neteisėtai) gyventojas be oficialaus mokesčio už sandorį turėdavo papildomai sumokėti „priėmimo mokesťį“. Kvitus retai kada išduodavo už oficialiai mokamas sumas, tad akivaizdu, kad korumpuoti pareigūnai nemažai tų pinigų pasisavindavo. Vienintelė nauda gyventojams iš papildomai sumokėtų pinigų buvo ta, kad prie jų tam tikrą laiką nesikabinėdavo inspektoriai ar kiti pareigūnai.*

*Visų pirma mes atskyrėme dokumentus tvarkančius pareigūnus nuo gyventojų. Mes neleidome „tramitadores“ ar panašioms asmenims bėgioti nuo langelio prie langelio ir rinkti parašus bei antspaudus. Visi sandoriai turėjo būti atliedami vienoje vietoje ir jiems buvo suteikiami kontroliniai numeriai. Dokumentus buvo galima atsiimti po kelių dienų kitoje vietoje. Šiuos sandorius tvarkantys darbuotojai dirbo izoliuotai antrajame savivaldybės pastato aukšte, kur niekaip negalėjo „kalbėtis“ su klientais.*

*Be to, mes atidarėme banko sąskaitą, į kurią gyventojai galėtų tiesiogiai mokėti mokesčius, o savivaldybių buhalteriai negalėtų užsiimti įprastine praktika - pasipelnyti iš „procentų“ spekuliuodami juodojoje rinkoje doleriais.*

*Šios paprastos priemonės nepakirto didžiosios korupcijos, tačiau buvo užkirstas kelias pareigūnų piktnaudžiavimui ir diskrecijai, kuri turėjo didelės įtakos daugeliui gyventojų. Jau po kelių savaičių galima buvo vaikščioti savivaldybės koridoriais, neatsitrenkiant į šimtus sunerimusių, sumišusių gyventojų, nukentėjusių nuo turto prievartautojų ir užsimaskavusių grasintojų. Patiems gyventojams lengviau susirasti savo sandorius sistemoje, nes jie visi yra saugomi centriniame registre. Žmonės suprato, kad situacija pagerėjo.*

### **Apsijunkite su jums palankiais sąjungininkais**

Labai svarbu, kad miestų vadovai susirastų sąjungininkus ir suvienytų savo antikorpucinius veiksmus su platesnėmis visuomenės pajėgomis. Pateiksime tris pavyzdžius.

Pirmas pavyzdys: įsivaizduokite, kad nacionalinė vyriausybė ragina atlikti rinkos reformą ir privatizaciją. Vėliau bus naudinga pabrėžti šiuos antikorpucijos strategijos elementus, norint gauti finansavimą ir pritarimą nacionaliniu lygiu. Jeigu federalinė vyriausybė šiuo metu pabrėžia kovos su organizuotu nusikalstamumu svarbą, savivaldybė gali atkreipti ypatingą dėmesį į tas korupcijos sritis savivaldybėje, kuriose labiausiai pasireiškia organizuotas nusikalstamumas.

Antras pavyzdys: privatus sektorius ir piliečių visuomenė gali jau turėti savo sąjungininkus kovoje su korupcija. Galbūt jau yra „Transparency International“ skyrius, į kurį galima kreiptis pagalbos ar pasitelkti patirties. Galbūt vietos buhalterių, advokatų ar verslininkų organizacijos laiko korupciją problema. Galbūt pilietinių organizacijų vadovai, visuomeninės organizacijos, studentų asociacijos ar profesinės sąjungos ėmė skųstis dėl sukčiavimo, turto prievartavimo ar komisinių mokesčių ir juos galima būtų lengvai įtraukti į kovos su korupcija kampaniją. Mes

galime pasirinkti nuo ko pradėti iš dalies išsiaiškindami mūsų sąjungininkų nustatytus korupcijos rūšių prioritetus ir kur jie gali labiausiai praversti mažinant korupcijos lygį.

Trečias pavyzdys: tarptautinės organizacijos gali suvaidinti svarbų vaidmenį savivaldybių darbuose arba padedant decentralizuoti vyriausybę. Daugelis iš jų nurodė kovą su korupcija kaip prioritetą ir gali būti, kad savivaldybėms pasidomėjus galima surasti papildomų paramos šaltinių. Pavyzdžiui, užsienio pagalbos agentūrą gali dominti finansų valdymas. Mūsų miestas gali pasisiūlyti išbandyti kokią nors reformą. Be to, tokios pagalbos tarnybos gali taip pat turėti konkrečios praktinės patirties, kurią galima pasitelkti: pirkimai, apmokestinimas ar sisteminės klientų apklausos.

### **Sugriaukite nebaudžiamumo kultūrą**

Dar vienas reformos įgyvendinimo aspektas – išardyti nebaudžiamumo kultūrą, kuri sekina gyventojus ir priverčia juos jaustis pralaimėjusiais. Ištrauka iš Gvatemalos laikraščio skiltyje pasirodžiusio straipsnio:

*Kai visuomenėje triumfuoja gėdos neturintys; kai žavimasi piktnaudžiautojais; kai nebėra principų ir vyrauja tik oportunizmas; kai akiplėšos valdo ir žmonės tai toleruoja; kai viskas skęsta korupcijoje, o dauguma tyli... [ši rauda toliau tęsiama ir užbaigiama šiais žodžiais:] kai tiek daug sakinių, prasidedančių žodeliu „kai,“ susikaupia, galbūt tuomet laikas pasislėpti; laikas užbaigti kovą; laikas liautis būti Don Kichotu; laikas peržiūrėti mūsų veiklą, dar kartą įvertinti mus supančius ir grįžti į save<sup>24</sup>.*

Kai korupcija tampa sisteminė, mes turime kovoti su piktybine samprata, kad vyrauja *nebaudžiamumas*. Be visa to niekas rimtai nesupras mūsų pastangų kovoti su korupcija ir pagerinti valdymą. Visuomenė ėmė ciniškai galvoti apie korupciją. Ir gyventojai, ir valdininkai yra girdėję daug gražių žodžių. Net keletą kartų matė, kaip patraukiama baudžiamojon atsakomybėn. Tačiau korupcijos kultūra išlieka, išlieka ir visiško nebaudžiamumo jausmas.

### ***Pagaukite dideles žuvis***

Norint panaikinti korupcijos kultūrą, iš patirties žinome, kad būtina *pagauti didelę žuvį*. Reikia įvardinti ir nubausti stambius korumpuotus veikėjus, kad ciniški piliečiai patikėtų, kad su korupcija kovojama ne tik žodžiais. Taip pat svarbu, kad veiksmai prieš korupciją nebūtų painiojami su politine kampanija – veiksmis, nukreiptais prieš opoziciją. Todėl svarbu, kad viena pirmųjų stambių žuvų būtų iš valdančiosios politinės partijos.

Pateiksime keletą pavyzdžių. Naujoji Honkongo nepriklausoma komisija prieš korupciją (ICAC) įgavo gyventojų pasitikėjimą, kai buvęs Honkongo policijos vadas buvo pargabentas iš Anglijos ir nubaustas Honkonge. ICAC taip pat už grotų pasodino nemažai aukštų policijos pareigūnų. Skeptiškai visuomenei ir sustabarėjusiai valstybės tarnybai šios pagautos žuvis buvo aiškus signalas: „žaidimo taisyklės pasikeitė“. Vienas iš buvusių ICAC komisarų rašė:

*Labai svarbus dalykas, kurį turėjome (ir tebeturime) turėti omeny, yra žmonių, kuriuos patraukiame baudžiamojon atsakomybėn, rangas. Visuomenė yra linkusi matuoti mūsų efektyvumą rangais! Ar jie visi bus maži, nesvarbūs žmogeliai, ar jų tarpe neatsiras nemažai aukšto rango pareigūnų? Niekas taip greitai nepakirs visuomenės pasitikėjimo kaip manymas, kad antikorupciniai veiksmai yra nukreipti tik prieš tuos, kurie yra žemiau tam tikro visuomenės lygio<sup>25</sup>.*

<sup>24</sup> Marta Altolaguirre, „Cuando Sucede...“ *La Prensa* (Gvatemalos miestas), 1990 vasario 22 d.

<sup>25</sup> Peter Williams, „Concept of an Independent Organisation to Tackle Corruption,“ dokumentas pristatytas tarptautinės konferencijos apie korupciją ir ekonominius nusikaltimus metu Vašingtone 1983 m. spalio mėn., 23 p.

Italijos beprecedentė sėkmė kovojant su korupcija patraukė viso pasaulio dėmesį. Itin svarbus žingsnis – sučiupti itin aukšti mafijos šulai, aukščiausieji firmų vadovai, keletas valdančiosios partijos pagrindinių politikų. Tokiu būdu piliečiai suprato, kad jeigu jie išdrįstų pranešti apie nusikalstamumą ir korupciją, jie galėtų pakeisti situaciją.

La Pazo meras MacLeanas-Abaroa iš karto ėmėsi veiksmų prieš korumpuotus buhalterius.

*1985 m. savivaldybės supratimu kasininkas buvo kažkas tarp Robino Hudo ir krikštėvio. Jis paskolindavo pinigų darbuotojams ir padėdavo jiems gauti neteisėtų priedų prie jų itin mažų atlyginimų. Buvo sakoma, kad jis net „avansu sumokėdavo“ pinigus merui, kai staiga reikėdavo vykti į kelionę, o įprastinė pinigų skyrimo procedūra buvo per lėta. Kaip anksčiau minėjau, pats kasininkas gyveno kaip karalius. Buvo manoma, kad dėl savo teikiamų paslaugų savivaldybėje ir puikių ryšių su šalies Finansų ministerija jis buvo iš neliečiamųjų kastos.*

*Aš supratau, kad atėjo laikas duoti aiškų signalą, kad sena tvarka pasibaigė ir kad naujoji demokratiškai išrinkta valdžia nenori toliau tęsti korupcinės veiklos. Labiausiai į akis krentantis senosios tvarkos atstovas buvo liūdnai pagarsėjęs buhalteris, kurį mes be ilgų ceremonijų atleidome. Tai labai nustebino daugelį valdininkų, kurie ėmė pakankamai aršiai priešintis ir mane tikinti, kad miestas negali išsiversti be neva „magišku“ kasininko galių.*

*Kasininko atleidimas buvo viena iš toliau vykdomų priemonių prieš korupciją.*

Nors „stambių žuvų gaudymas“ yra neišvengiamas žingsnis ardant nebaudžiamumo kultūrą, vis dėlto pernelyg didelį dėmesį skiriant ankstesniems pažeidėjams galima persistengti. Čia tiktų analogija su sveikatos politika. Atskirus sunkius susirgimus būtina gydyti. Tačiau ilgainiui prioritetas turi būti skiriamas prevencijai. Todėl pagavę keletą stambių žuvų miesto pareigūnai privalo imtis prevencijos ir reformuoti institucijas.

### **Padarykite sensaciją**

Antikorupcinius veiksmus galima pavišinti ir priversti jais patikėti įvairiais būdais. Meras gali sušaukti „viršūnių susitikimą“, kad korupcijai būtų užkirstas kelias. Gerai iš anksto pasiruošęs jis gali paskelbti sisteminę programą, kuri apimtų mokesčių surinkimą, viešuosius darbus, išmokas, licencijas bei leidimus ir policiją. Jis gali paraginti visuomenę pasmerkti korupcinius veiksmus ir pasiūlyti įvairius būdus tai atlikti. Per kitas savaites ar mėnesius, iš anksto gerai pasiruošęs, jis gali paskelbti sučiupęs „dideles žuvis“.

Pateikiame keletą tokių sensacijų pavyzdžių, siekiant užsitikrinti patikimumą. Kiekvienas šių pavyzdžių yra pagrįstas realiu nacionalinio lygio įvykiu, kurie čia yra perkelti į savivaldybių lygį:

1. Meras organizuoja praktinį seminarą aukščiausiems savivaldybių, privataus sektoriaus vadovams ir piliečių visuomenei, kurios tikslas – korupcija ir kovos su ja būdai. Po šio renginio kils įvairių minčių, viena iš jų – pusės metų veiksmų planas. Po šio praktinio seminaro gali sekti kiti seminarai įvairiuose pagrindiniuose departamentuose, viešųjų darbų struktūrose ir policijoje.
2. Meras paskelbia, kad visi valstybės tarnautojai turės pasirašyti elgesio standartų dokumentą, kuriame užkertamas kelias imti kyšius. Tuo pačiu metu jis paskelbia, kad tam, kuris nepasirašė tokio elgesio standarto dokumento, kuriame numatytas draudimas duoti kyšius, nebus leidžiama dalyvauti viešame konkurse. Į pagalbą bus pasitelktas privatus sektorius, kuris suformuos nepriklausomą stebėsenos instituciją skundams nagrinėti. Paramos reikėtų kreiptis į tokias organizacijas kaip „Transparency International“.

## 14 lentelė. Kai kurie nauji įstatymai, kurių dėka galima būtų sumažinti korupcijos lygį

Geresniais įstatymais galima pakeisti situaciją. Pateikiame keturis pavyzdžius, kurie nors yra už savivaldybės kompetencijos ribų, galėtų padėti vietos valdžiai sumažinti korupcijos lygį.

### 1. Politinių partijų ir kampanijų finansavimas

Daugelyje šalių politinių kampanijų finansavimas reiškia priverstinius mokėjimus, o kartais – tiesioginius kyšius. Kai tokie veiksmai tampa sisteminiai, konkurentų korupcija gali pastūmėti net „sąžiningą“ politinę partiją papurtyti verslo įmonių kišenes, jiems grasinant ar dosniai žarstant pažadus. Savo ruožtu partijos gali pasinaudoti savo nariais savivaldybėse, kad papildytų savo politinio karo išdą valstybės lėšomis. Kai kuriose šalyse partijos ir vietos politikai įsteigė vietos „fondus“ ir nevyriausybinės organizacijas, į kurias galėtų būti nukreiptos „vietos plėtros“ valstybės lėšos, tokiu būdu išvengiant įprastinių valstybės audito procedūrų.

Tokio pobūdžio korupciją galima sumažinti, griežtai apribojant kampanijos veiklą ir partijų finansavimą, atliekant šių dviejų veiklų išorės auditą, skiriant valstybės finansavimą tokioms kampanijoms atlikti ir privalomai suteikiant televizijos ir radijo eterio. Visi valstybės lėšas gaunantys fondai turėtų būti audituojami.

### 2. Neteisėtas pasipelnymas

Kai kuriose šalyse valstybės pareigūnai gali būti patraukti baudžiamojon atsakomybėn ne tik turint tiesioginius kyšio priėmimo įrodymus (kuriuos visada sunku surinkti), bet ir asmenims turint turtą, kurio negalima paaiškinti kaip teisėtos veiklos rezultatą. Kai kurios šalys yra net perkėlusios įrodymų našta ginamajam, t. y. valstybės pareigūno gali būti paprašyta įrodyti, kad jo ar net jo artimųjų šeimos narių turtas buvo teisėtai įgytas. Kai kuriose šalyse net nereikia įrodyti, kad asmuo yra padaręs nusikaltimą<sup>26</sup>.

Įstatymai dėl neteisėto pasipelnymo yra rizikingi. Reikalavimu pateikti įrodymus gali būti piktnaudžiaujama. Puikius kandidatus į valstybės valdžios postus gali atbaidyti žinojimas, kad jų ir jų šeimos narių finansai gali būti viešai tikrinami. Esant itin didelei korupcijai toks įstatymas gali paprasčiausiai priversti korumpuotus pareigūnus slėpti savo turtą saugiose vietose už šalies ribų. Vis dėlto Honkonge pakeitus įstatymą dėl neteisėto pasipelnymo kova su korupcija sustiprėjo – ši priemonė tapo plačių veiksmų, apėmusių prevenciją ir visuomenės dalyvavimą, dalis.

### 3. Atskleidimas

Administracinės valdžios skiriamos sankcijos gali ne tik sustiprinti baudžiamojo persekiojimo grėsmę, bet ir apskritai tapti labiau tikėtina grėsme. Pavyzdžiui, jeigu pranešimas apie kyšininkavimą reguliavimo ir mokesčių tarnyboms būtų privalomas, situacija ateityje galėtų pasikeisti. Lyginant su policija šios tarnybos paprastai turi daugiau informacijos ir praktinės patirties. Joms yra lengviau skirti sankcijas. Be to, tokios tarnybos gali sužaisti skirtingais įmonėje dirbančių žmonių interesais (pavyzdžiui, auditoriai ir valdybų nariai gali būti labiau linkę vykdyti reformas arba paprasčiausiai apsisaugoti).

### 4. Antikorupcinių veiksmų sisteminimas

Kai kurios savivaldybės ir departamentai yra įsteigę atskirus antikorupcinius padalinius. Tokie nacionalinio lygio padaliniai gali pačią miesto valdžią paraginti imtis veiksmų.

<sup>26</sup> Šiuo atveju naudingas precedentas yra *Jungtinių Tautų konvencija dėl kovos su neteisėta narkotikų ir psichotropinių medžiagų apyvarta* (Jungtinės Tautos, E/CONF.82/15 and Corr. 1 and 2. Žr. 5 straipsnio 7 pastraipą). Taikant turto konfiskavimo principą, įrodymų našta perkeliama kaltinamajam. Dėl galimo piktnaudžiavimo kaltinimų korupcija atveju, toks įrodymų naštos pakeitimas turėtų būti taikomas tik įrodymams ir galėtų būti paneigiamas.

Siauresniu mastu (ir tai kainuotų pigiau) antikorupciniai teisės aktai gali tuo pačiu metu nustatyti, kad (1) iš jau turimų padalinių būtų paskirtas antikorupcinių veiksmų koordinatorius ir (2) būtų sukurtas įvairaus pobūdžio koordinavimo ir priežiūros funkcijų mechanizmas, siekiant užtikrinti, kad įvairūs veiksmų aspektai būtų aiškinami ir visuomenė galėtų atlikti antikorupcinių veiksmų stebėseną.

Galima būtų pateikti daug geresnių teisės aktų, galinčių padėti kontroliuoti korupciją, pavyzdžių: nustatyta vienoda mokesčio norma ar supaprastintos licencijavimo taisyklės.

3. Miesto mokesčių surinkimo biuruose meras paskelbia eksperimentinę programą, pagal kurią pareigūnams per ateinančius dvejus metus bus mokama dalis surinktų mokesčių. Priedas prie algos sudarys 25-50 proc. dabartinės algos ir bus mokamas tik tuo atveju, jeigu surinkti mokesčiai viršys tam tikrą nustatytą tikslą (pavyzdžiui, j7 bus surinkta 25 proc. daugiau). Tuo pačiu pareigūnai parengs veiklos rezultatų vertinimo sistemą, pagal kurią siekiamų surinkti mokesčių sumos bus siejamos su regionu ir veikla; be to, pagal šią sistemą bus atsižvelgiama ir į kitus su mokesčių rinkimu nesusijusius puikaus darbo rodiklius ir nepiktnaudžiavimą pareigomis.
4. Meras paskelbia apie Korupcijos prevencijos padalinio įkūrimą. Padedamas užsienio konsultantų šis padalinys peržiūrės visas biurokratinės procedūras, pagrindinį dėmesį atkreipdamas į korupcijos ir piktnaudžiavimo mažinimo galimybes – tai, ką Honkongo nepriklausoma komisija prieš korupciją pavadino „pažeidžiamumo įvertinimu“. Visų pirma peržiūrimos tos žinybos, kuriose visuomenė mato sisteminę korupciją: pavyzdžiui, leidimus ir licencijas išduodančios tarnybos, mokesčių inspekcijos, pirkimus organizuojantys skyriai ir pan.
5. Meras ieško būdų, kaip įtraukti visuomenę į kovą dėl geresnio valdymo, kuris būtų užtikrinamas minėtomis priemonėmis.
6. Meras paskiria sąžiningų vyresniųjų valstybės tarnautojų komandas, vyresnius valstybės tarnautojus ir jaunos, tik ką puikiais pažymiais universitetus baigusius studentus, kad šie ištirtų nustatytos korupcijos faktus ir taip pat įvertintų tam tikrus svarbių mokesčių mokėjimo atvejus ir išimtis, viešuosius pirkimus ir pan.
7. Miesto paslaugų teikėjams yra pavadama sunki užduotis - parengti priemonės, kurių sėkmė gali būti siejama su veiklos rezultatais, o paskui sukurti eksperimentą, pagal kurį už gerus darbo rezultatus būtų mokami priedai. Šios paskatos priemonės būtų skiriamos visai darbuotojų grupei, skiriant 25-50 proc. priedą prie atlyginimo. Eksperimento trukmė priklausytų nuo paslaugų naudotojų mokamų mokesčių.
8. Meras viešai paskelbia, kad miesto valdžia kitais metais organizuos keletą slaptų operacijų viešųjų pirkimų srityje. Net jeigu tokių operacijų bus nedaug, kartu su kitomis iniciatyvomis jos padėtų atgrasinti potencialius kyšininkus nuo korupcinės veiklos.

### **Pakeiskite sistemas**

Korupcija yra iš prigimties rizikingas dalykas.

„Norint įsitraukti į korupciją, – pažymi Philipas Heymannas, – valstybės pareigūnas ir privati šalis turi vienas kitą susirasti kaip potencialius korupcijos partnerius, kažkoku būdu susitarti ir slaptai tą pažadą įvykdyti. Visus šiuos žingsnius gali būti itin sunku atlikti, nes kiekvienas jų gali būti atskleistas“<sup>27</sup>.

*Korupcijai reikia:*

1. *susirasti korumpuotus partnerius,*
2. *atlikti mokėjimus,*

<sup>27</sup> Heymann, “Dealing with Corruption: The United States as an Example,” p. 14.

3. *pristatyti tai, kas korumpuotai nupirkta  
visa tai atliekama nematomai.*

Kai korupcija tampa sisteminė, reiškia, kad galimybės yra nustatytos, santykiai užmegzti, mokėjimo mechanizmai egzistuoja ir reguliariai vykdomi „pristatymai“. Tokią rutiną nėra lengva sukurti. Sąmokslui realizuoti reikia atitinkamų sąlygų, kaip rodo žemiau pateikta aukcionų analizė:

*Iš kur koalicijos nariai žino, kurių objektų kainas jiems pasiūlyti pagrindiniame aukcione? Kokia aukščiausia kaina? Jeigu daiktą laimi vienas koalicijos narys, ar jiems atitenka to daikto nuosavybė? Ar jie turi pervesti pinigus koalicijos nariams? Jeigu koalicijos nario laimėtas daiktas priklauso koalicijai, kaip yra nustatoma galutinė nuosavybė? Kaip bendrai gautomis pajamomis pasidalija gaujos nariai? Kokios paskatos verčia sudaryti sąmokslą? Kaip tokia koalicija gali įtikinti savo narius neapgaudinėti ir stebėti jų veiklą<sup>28</sup>?*

Viena iš antikorpucijos taktikų yra išanalizuoti tokius reguliarius korupcijos veiksmus ir juos nutraukti. Korupcija pasirenka stabilią, slaptą aplinką. Nutraukdami korupcinius veiksmus, sukurdami nežinią ir nepasitikėjimą, mes tikimės sumažinti korupciją.

Ką turime padaryti, kad nutrauktumėme korupcinius veiksmus? Kai kuriems iš mūsų pirmas į galvą šaunantis atsakymas yra „nauji įstatymai“. Iš tiesų sisteminė korupcija dažnai susigyvena su itin gerai parengtais įstatymų kodeksais. Kartais daugiau taisyklių ir kitų teisės aktų ne tik sumažina našumą, bet ir sukuria naujas korupcijos reiškimosi galimybes. Gerai, jei nauji įstatymai ir taisyklės keičia paskatų sistemą, sumažina monopolinę valdžią, nustato diskrecijos ribas ir ją sumažina, padidina informacijos sklaidą ir atskaitomybę. Tam tikros tokių įstatymų nuostatos yra pateiktos 14 lentelėje, tačiau, mūsų nuomone, tai nėra geriausias sprendimas.

Perspektyvesnis metodas yra korupcijos prevencija, keičiant pagrindines konkurencijos, diskrecijos, atskaitomybės ir paskatų sistemos sąlygas. Tai reiškia, kad daugiau dėmesio skiriama tokioms, kaip, pavyzdžiui, šios sritys:

1. darbų privatizacija arba jų samdymas iš šalies, ribotus savivaldybės išteklius skiriant sutartų ir išmatuojamų rezultatų tikrinimui ir stebėsenai;
2. teoriškai „žemesnio lygio“ teisės aktų priėmimas; jie padėtų nustatyti diskrecijos ribas ir lengviau išaiškintų žaidimo taisykles. Šiuo atveju pagrindinis žingsnis yra informuoti piliečius apie tokias žaidimo taisykles;
3. nauji informavimo apie rezultatus šaltiniai: lygiagretus tarpusavio vertinimas, piliečių vertinimai, objektyvūs rodikliai, atidus atskirų veiklos rezultatų pavyzdžių vertinimas. Kai veikla nevykdoma, mokomi maži, vienodi atlyginimai, o tai skatina korupciją ir žemą produktyvumą;
4. novatoriški kompiuterių naudojimo metodai, nustatant galimą gavėjų sukčiavimą, apgaulingas dalyvavimas konkurse, nepakankamą nuosavybės mokesčių mokėjimą, įtartiną sąnaudų viršijimą ir viešųjų darbų vilkinimą;
5. anksčiau minėtų mechanizmų, kai privatus sektorius pats save prižiūri, naudojimas;
6. taip pat anksčiau minėti radikalūs eksperimentai su paskatų sistemomis.

<sup>28</sup> Robert C. Marshall and Michael J. Meurer, “Should Bid Rigging Always Be an Antitrust Violation?” nepublikuotas rankraštis, 1995 birželio mėn., 59 p.

## 15 lentelė. Piliečių vadovas, padedantis užtikrinti korupcijos prevenciją

La Pazo savivaldybei kėlė nerimą rutina virtusi korupcija iš dalies ir todėl, kad savivaldybės taisyklės ir kiti teisės aktai buvo pernelyg painūs ir migloti, kad visuomenė galėtų juos suprasti. Pavyzdžiui, buvo beveik neįmanoma išsiaiškinti, kaip įsigyti kokį nors leidimą. Įprastiniai pirkimai iki 2 tūkst. dolerių reikė dvidešimt šešis žingsnius savivaldybėje. Savivaldybės darbuotojai delsdavo atlikti veiksmus arba elgdavosi miglotai, reikalaudami pinigų procesui „patepti“ arba kai kuriais atvejais prievartaudami pinigus iš gyventojų, apsimesdami, kad jie nieko bendra neturi su tokiais nevykusiais įstatymais.

Savivaldybių darbuotojų buvo paprašyta tiksliai apibūdinti jų atliekamas procedūras. Iš pradžių jie tam didžiai priešinosi, ir visiems savivaldybės metodams užfiksuoti prireikė daugiau nei metų. Po to mes ėmėmės veiksmų, kurie iš esmės viską pakeitė. Visų pirma mes supaprastinome procedūras. Dvidešimt šešių žingsnių seką sutrumpinome iki šešių. Ankstesnę praktiką, kai kiekvienas atvejis buvo tikrinimas (paprastai paviršutiniškai), pakeitė nauja tvarka – tikrinimui skirti atvejai buvo pasirenkami atsitiktinai ir analizuojami nuodugniai.

Antra, miesto valdžia išleido gyventojams skirtą vadovą, kuriame buvo apibūdintos visos procedūros. Daugeliui gyventojui tai buvo pirma galimybė gauti tiesioginę, objektyvią informaciją apie savivaldybės procedūras ir taisykles.

La Pazo savivaldybė atsisakė savo kasininko paslaugų ir gyventojai mokesčius mokėdavo per privačius bankus. Darbuotojų skaičius buvo radikaliai sumažintas, o tiems, kurie liko, buvo gerokai pakelti atlyginimai. Siekdama pakirsti sąmoksliskus susitarimus apskaičiuojant nuosavybės mokesčius, savivaldybė parengė paprastą modelį, pagrįstą nekilnojamo turto rinkos kainomis. Gyventojų buvo paprašyta patiems įvertinti savo nuosavybę, netiesiogiai grasinant, kad jeigu deklaruojama būsto vertė bus per žema, jų namus įsigis valstybė. Gyventojams buvo pateiktos gairės, atsižvelgiant į namų tipą ir vietą. Gyventojai sutiko bendradarbiauti: La Pazo surinkti turto mokesčiai išaugo, o tokio pobūdžio korupciniai susitarimai beveik išnyko.

Kitas pavyzdys – tai Bolivijos nacionalinės valdžios pasirinktos privačios agentūros viešųjų konkursų dalyviams įvertinti. Tiesą sakant, po šio proceso taip pat buvo pateikti kaltinimai dėl korupcijos. Manoma, kad tarptautinės firmos, kurioms rūpi jų reputacija, yra labiau suinteresuotos kontroliuoti potencialius korumpuotų pareigūnų ir kitų asmenų veiklą nei neišsivysčiusios valstybės tarnybos.

### **Veikite išvien su valdininkais, o ne prieš juos**

Kad įvyktų sisteminiai pokyčiai, reikia pasitelkti į pagalbą, mobilizuoti savivaldybių valdininkus ir stebėti jų veiklą.

### ***Pradėkite nuo pozityvių dalykų***

Mūsų patirtis parodė, kad savivaldybių vadovams nepatariama pulti savo pareigūnų ar pavaldžių įstaigų, net jeigu žinoma, kad jos yra susitepusios. Anot teisėjo Efreno Plano, kuris sėkmingai nugalėjo sisteminę korupciją Filipinuose, atlikęs didelę Vidaus mokesčių biuro reformą, „Negali atvykti į organizaciją kaip koks princas ant balto žirgo, sakydamas, kad visi yra blogi ir kad nusuksi jiems sprandą“. Visų pirma jis ėmėsi pozityvių žingsnių, kad padėtų savo darbuotojams, tuo tikslu pasirenkęs ir naujas veiklos priemones.

*Tol, kol jie neatiduos darbui dalelę savęs ar toliau pasisavins valstybei priklausančius pinigus, produktyvumas nepagerės. Taigi mums reikia sistemos, pagal kurią už produktyvumą būtų apdovanota... Tad aš įdiegiau naują veiklos rezultatų vertinimo sistemą. Ją parengti man padėjo tie darbuotojai, kurie patys apskaičiuoja ir surenka mokesčius, ir kai kurie priežiūrą vykdydantys tikrintojai.*

*Anksčiau patys vadovai vykdydavo darbuotojų veiklos vertinimą, t. y. tie patys asmenys, kurie priimdavo sprendimus dėl asmens skyrimo į aukštesnes pareigas. Šį kartą vietoj ankstesnės praktikos aš įvedžiau sistemą, paremtą tikrintojo apskaičiuotomis sumomis (kiek apskaičiavimų pasitvirtino, kiek lėšų surinkta) – visi šie dalykai priklauso nuo tikrintojo jurisdikcijos ir darbo pobūdžio<sup>29</sup>.*

### **Pabrėžkite informacijos ir paskatos priemonių svarbą**

Itin svarbūs dalykai, paakstinant valdininkus veikti, yra naujai skleidžiama informacija apie veiklos rezultatus ir su ja siejamos naujos paskatos priemonės. Pernelyg daug vadovų dėmesį sutelkia į administracinę reformą, kurią supranta kaip (a) reorganizaciją ar (b) kompetencijos plėtrą. Mūsų manymu, esant sisteminei korupcijai, nė vienas iš šių žingsnių negali iš esmės pakeisti situacijos, nebent radikaliai pasikeistų pati informacijos plotmė, o paskatos ir atbaidymo priemonės būtų transformuotos. Mūsų nuomone, kaip minėjome anksčiau, geriausias būdas šių tikslų pasiekti – atlikti eksperimentą su darbuotojais, atsižvelgiant į miesto valdžios klientų ir gyventojų atsiliepimus.

Geresnių valstybės valdžios struktūrų kūrimas, paprasčiausiai diegiant vakarų stiliaus priemones, nepasiteisino daugelyje ekonomiškai silpnesnių šalių. Pats *kontekstas* tokiose šalyse nėra palankus, kad valstybės institucijos galėtų sėkmingai veikti. Pateiksime keletą pavyzdžių.

1. Informacijos bei vertinimo nepakanka ir šie dalykai yra brangūs; tai trukdo atlikti vidaus ir išorės kontrolę.
2. Atskirų asmenų ir apskritai institucijų informacijos apdorojimo įgūdžiai yra silpni dėl žemo išsilavinimo lygio ir kompiuterių stokos, taip pat dėl to, kad institucijose dirba nepakankamai specialistų: buhalteriu, auditorių, statistikų ir pan.
3. Paskatos ir atgrasymo priemonės yra silpnos ta prasme, kad už gerus veiklos rezultatus beveik neatlyginama, o už blogus veiklos rezultatus nėra baudžiama. 16 lentelėje pateikiami tam tikri praktiniai patarimai dėl paskatos ir atgrasymo priemonių pertvarkymo.
4. Politinė monopolija dominuoja, kartais lydima smurto ir įbauginimo.
5. Pasipriešinimo institucijos yra silpnos, iš dalies dėl problemų, susijusių su informacijos stoka ir paskatos bei atgrasymo priemonėmis, taip pat dėl priešišku pačios valstybės veiksmy.
6. Taigi valstybės institucijos netinkamai veikia dėl ekonominių priežasčių. Nereikėtų iš karto minėti kultūrinių ir politinių veiksnių ir šiose srityse ieškoti sprendimų.

Korumpuotos valdininkijos pertvarkymo principai:

1. Sustiprinti informacijos sklaidą ir vertinimą. Atiduokite šiuos du dalykus į klientų, įstatymų priėmėjų ir oficialią priežiūrą vykdančių pareigūnų (reguliuotojų, auditorių, teisėjų ir pan.) rankas.
2. Pagerinkite paskatos ir atgrasymo priemonių sistemą. Susiekite jas su suderintų tikslų siekimu.
3. Skatinkite konkurenciją ir pasipriešinimo pajėgų (piliečių visuomenės, žiniasklaidos, įstatymų leidybos, teismų ir politinių partijų) stiprinimą; taip pat diekite procedūras,

<sup>29</sup> Ištrauka iš Klitgaardo pokalbio su Plana 1982 m.

kurių dėka gali būti išsakyti visi šie skirtingi interesai ir išgirsti balsai, galintys pakeisti politiką ir valdymą.

Šis metodas skiriasi nuo kitų metodų, paremtų žodeliu „daugiau“: daugiau mokymų, daugiau išteklių, daugiau pastatų, daugiau koordinavimo, daugiau centrinio planavimo, daugiau techninės pagalbos. Teigiama, kad be sisteminių reformų, „daugiau“ neišspręs nei viešojo administravimo žemo produktyvumo, nei korupcijos problemos daugelyje ekonomiškai silpnesnių šalių. Šia prasme kova su korupcija gali tapti miesto valdymo revoliucijos avangardu.

#### **16 lentelė. Praktiniai patarimai, vykdant paskatų sistemos reformą**

Pirmas klausimas: iš kur gausime pinigų algoms padidinti? Meras MacLeanas-Abaroa radikaliai sumažino personalo skaičių; tačiau daugelis miestų merų neatsidurs tokioje kritinėje situacijoje, kuriai esant toks jo žingsnis būtų pateisintas. Eksperimentus, kurie skatintų surinkti daugiau mokesčių ir sutaupyti savivaldybės pinigus, atsipirktų patys savai ir net galima būtų sukaupti daugiau lėšų kitiems eksperimentams atlikti kitose savivaldybės srityse. Paslaugų naudotojų mokėjimais galima būtų pasidalinti su darbuotojais. Pagrindinių darbuotojų algas galima šiek tiek padidinti, panaudojant ir užsienio pagalbos pinigus.

Pertvarkant paskatų sistemą, šiame procese turi dalyvauti patys darbuotojai, formuluodami konkrečius tarnybos tikslus, apibrėždami veiklos rezultatus, nustatydami paskatų sistemos struktūrą.

Galima panaudoti kiekybines ir kokybines priemones, lyginamuosius tarpusavio vertinimo metodus, tačiau svarbu, kad vertinimo pažymiai „svyruotų“ (visi neturėtų būti vertinami „puikiai“).

Pageidautina daugiau paskatos priemonių skirti darbuotojų komandoms, o ne atskiriems asmenims.

Rengiant veiklos rezultatų priemones, paranku apsibrėžti „pagrindines užduotis“ – tai yra geriau išanalizuoti organizacijos „gamybos funkciją“.

Ištraukite iš klientų gaunamą informaciją.

Suteikite įgaliojimų klientams. Suraskite rinkos galios ar bendros vadybos analogijas. Siekdami tokių reformų, visuomet turėkite omenyje du dalykus – informacija ir paskatos priemonės.

Eksperimentuokite su paslaugų naudotojų mokamais mokesčiais ir jų analogais (pavyzdžiui, mokėjimais natūra). Dalis tokių pajamų gali būti panaudota atlyginimams pakelti ar išmokoms skirti.

Nepamirškite atskiro pavyzdžio principo – paskatos ar atgrasymo priemonės gali būti skiriamos, remiantis vienu pavyzdžiu. Atliekant eksperimentą, nėra prasmės išmatuoti kiekvieno veiksmo atskirą rezultatą.

Visada venkite bendrųjų paskatų ir atgrasymo priemonių planų bet kokiose tarnybose. Mokykitės iš savo darbų. Užsitikrinkite, kad suinteresuotos šalys dalyvautų vertinant tokius eksperimentus su paskatos priemonėmis.

Pradėkite nuo paprastesnių atvejų. Iš pradžių atlikite reformas tose srityse, kur nėra sudėtinga objektyviai išmatuoti veiklos rezultatus ir kur eksperimentai su didesniu mokesčių surinkimu ir lėšų taupymu atsiperka.

Paskatos priemonės nėra tik pinigai: tai gali būti skyrimas į aukštesnes pareigas, mokymai, kelionė, specialiai užduotis, perkėlimas, apdovanojimas, pripažinimas, tiesiog pagyrimas. Netgi informacija apie tai, kaip gerai tam tikras asmuo dirba, gali paskatinti žmogų geriau dirbti.

Puoselėkite politinę paramą, ypač tą, kurią teikia įvairios sąjungos ir užsienio donoriai. Idėja atlikti eksperimentą sumažina jų nuogąstavimus ir jie noriai dalyvauja rengimo ir vertinimo procese.

Pasitelkite užsienio ekspertų techninę pagalbą. Pavyzdžiui, panaudokite tokiai pagalbai skiriamas lėšas, kad galėtumėte finansuoti eksperimentus, kuriuose vietos ekspertai ir net valstybės pareigūnai atlieka reikiamus „tyrimus“, kartu su proceso dalyviais diagnozuojant problemas ir ieškant galimų jų sprendimų.

Privatizuokite kūrybingai. Atlikite eksperimentą, pagal kurį viešasis ir privatusis sektorius drauge teiktų paslaugas.

## 6 SKYRIUS

### 6 IŠVADOS IR PASTABOS

Šiame paskutiniame skyriuje mes apžvelgsime pagrindines knygos temas ir bendrais bruožais pateiksime žingsnius, kurių galėtų imtis savivaldybių vadovai, kad sumažintų korupcijos lygį. Paskui mes sugrįšime prie La Pazo istorijos, papasakosime apie įvykių seką 1996 metais. Korupcijos auglys, išoperuotas 9-ojo dešimtmečio viduryje, vėl išaugo. Kokią išvadą galėtume padaryti apie antikorupcinių veiksmų perspektyvumą?

#### Korupcijos nagrinėjimas

Korupcija – tai piktnaudžiavimas tarnyba neteisėtais tikslais. Korupcinių nusikaltimų diapazonas platus: kyšininkavimas, turto prievartavimas, prekyba įtaka, nepotizmas, sukčiavimas, „vokai su pinigais“ procesui „patepti“, lėšų švaistymas ir t.t. Nors korupciją esame linkę laikyti valstybės valdžios nuodėme, ji be jokios abejonės egzistuoja ir privačiame sektoriuje. Iš tiesų privatus sektorius yra susijęs su daugeliu valstybės valdžios korupcijos nusikaltimų. Mes visi esame į tai įsivėlę ir kartu privalome surasti išeitį.

Ne visos korupcijos formos yra vienodai žalingos. Toji korupcija, kuri pakerta žaidimo taisykles – pavyzdžiui, teisingumo sistemą, nuosavybės teises, bankininkystės ar kreditavimo sistemą – žlugdo ekonominę ir politinę plėtrą. Korupcija, kuri leidžia teršėjams teršti upes, o ligoninėms prievartauti pinigus iš pacientų, gali sužaloti aplinką ir socialinę struktūrą. O vokeliai su pinigais, kuriais siekiama „patepti“ procesą, kad būtų greičiau suteiktos valstybės paslaugos, ar smulki korupcija finansuojant politines kampanijas yra mažiau pavojinga.

Be abejonės, svarbus ir pačios korupcijos reiškinys mastas. Daugelis sistemų gali atlaikyti tam tikrą korupcijos lygį, o baisiausios sistemoms korupcija gali net padėti. Tačiau kai korupcija tampa norma, jos padariniai yra paralyžiuojantys.

Tad nors kiekviena savivaldybė ir kiekviena šalis patiria korupciją, jos formos ir mastas skiriasi. Pražūtingiausia yra sisteminė korupcija, kuri keičia žaidimo taisykles. Ji yra viena iš priežasčių, dėl kurių labiausiai atsilikusios mūsų planetos dalys taip ir nepajuda iš mirties taško.

Ką daryti, susidūrus su sisteminė korupcija? Galėtų padėti daugiapartinė demokratija ir laisvosios rinkos reformos. Abu šie dalykai skatina konkurenciją ir atskaitingumą, kurie savo ruožtu mažina korupciją. Tačiau vien demokratijos ir laisvesnės rinkos nepakanka. Korupcija apibrėžiama pagal šią formulę:  $C = M + D - A$ , korupcija lygi monopolijai plius diskrecija minus atskaitomybė. Nesvarbu, ar veikla yra valstybinė, privati ar ne pelno siekianti, nesvarbu, ar esame La Paze, Lilongve ar Los Andžele – korupciją aptiksime tada, kai kažkas tam tikrai prekei ar paslaugai turi monopolinę valdžią, gali savo nuožiūra nuspręsti, kas tą prekę ar paslaugą galėtų gauti ir kiek ir kai tas kažkas nėra atskaitingas.

Korupcija yra nusikaltimas iš išskaičiavimo, o ne aistros. Iš tiesų yra šventųjų, kurie gali atsispirti visoms pagundoms, yra ir sąžiningų pareigūnų, kurie atsispiria beveik visoms. Tačiau kai kyšis yra didelis, tikimybė būti pagautam maža, o įkliuvus bausmė nedidelė, daugelis pareigūnų pasiduoda.

Taigi sprendimų reikia ieškoti pačiose sistemose. Reikia susilpninti ar pašalinti monopoliją, nubrėžti aiškias diskrecijos ribas, sustiprinti atskaitomybę. Taip pat reikia padidinti tikimybę, kad įvykdęs korupcinį nusikaltimą bus pagautas, o bausmės už korupciją (pasyvią ir aktyvią) turi išaugti. Paskatos priemonės turi būti susietos su veiklos rezultatais.

Už visų šių tezių slypi plačios temos, tačiau atkreipkite dėmesį į tai, kad nė viena iš jų nemini tokių dalykų, kurie visų pirma ateina į galvą, išgirdus žodį „korupcija“ – daugiau įstatymų, daugiau kontrolės, mentaliteto keitimas, etikos revoliucija. Įstatymų ir kontrolės nepakanka, kai nėra sistemos, kuri tai įgyvendintų. Moralinis pabudimas įmanomas, tačiau retai kada jis įvyksta mūsų valstybės veikėjų dėka.

Net jeigu negalime sukurti nekorumpuotų pareigūnų ir piliečių, mes galime paskatinti konkurenciją, pakeisti paskatų sistemą, padidinti atskaitomybę: trumpai tariant, mes galime atitaisyti sistemas, kurios leidžia korupcijai reikštis.

Nesakome, kad tai paprasta. Tačiau verta pabrėžti tris dalykus. Visų pirma turime sėkmingų korupcijos mažinimo pavyzdžių – firmose, miestuose, projektuose, ministerijose ir net visoje šalyje. Antra, daugelį šių sėkmės istorijų sieja bendri dalykai, kuriuos netrukus apžvelgsime. Trečia, kova su korupcija gali tapti platesnių ir gilesnių savivaldybės reformų leitmotyvu. Galiausiai šio skyriaus pabaigoje mes padarysime išvadą: jeigu kovojant su korupcija nebus imtasi platesnių ir gilesnių reformų, ji sugrįš į senas vėžes.

Vienas sėkmingas kovos su korupcija pavyzdys įvyko Bolivijos mieste La Paze 1985 m. pradžioje.

### **Pirmasis La Pazo mūšis**

Daugelis liudininkų man pritars, kad 1985 m. situacija La Paze buvo sudėtinga. Šiame mieste pirmą kartą per keturiasdešimt metų įvyko demokratiniai rinkimai; naujuoju meru buvo išrinktas Ronaldas MacLeanas-Abaroa. Bolivijos hiperinfliaciją sustabdė įspūdinga griežtos ekonomijos programa, tačiau šie sveikintini pokyčiai sutapo su miesto krize. Merui MacLeanui-Abaroa atėjus į valdžią, miesto darbuotojų algos sudarė 120 procentų gaunamų miesto pajamų, tačiau dėl infliacijos jie buvo itin maži: inžinierius uždirbdavo tik 30 JAV dolerių per mėnesį, o miesto meras – 45 JAV dolerius. 1985 m. miesto savivaldybėje dirbo apie 5700 žmonių, iš jų 4000 buvo darbininkai.

Savivaldybė buvo tikras korupcijos gausybės ragas. Viešieji darbai, kurių didesniąją dalį atlikdavo miesto valdžia, įkūnijo visus įmanomus nusikaltimus – nuo atsarginių dalių ir kuro vagystės iki sukčiavimo siekiant kokybės standartų, jau nekalbant apie itin žemą našumą. Mokesčių rinkimo srityje klestėjo „susitarimų“ praktika (už kyšį būsto vertė buvo įvertinama žemesne kaina) ir vokeliai su pinigais procesui „patepti“ (kadangi miesto valdžia pati rinko mokesčius, norint juos sumokėti reikėdavo ilgai stovėti eilėje). Leidimus ir licencijas buvo delsiama išduoti, nebent procesas buvo „patepamas“, pasiūlius vokelį su pinigais, o norint galiausiai gauti tą leidimą ar licenciją, reikėdavo ir vėl sumokėti. Pirkimai reiškė paslaptinę ir ne itin skaidrią kelionę per kopas; norint gauti sutartį reikėdavo sumokėti kyšį, o atlikus darbą, reikėdavo vėl duoti pakišą, kad už jį būtų sumokėta. Personalas buvo atrenkamas, remiantis draugystės ar politinės įtakos ryšiais – profesionalumo tradicija kūrėsi vangiai. Auditas ir tyrimai buvo išglebė ir paprastai korumpuoti. Galiausiai vyresnieji vadovai ir kai kurie miesto tarybos nariai pasinaudodami savo padėtimi „prastumdavo“ savo proteguojamas paraiškas ar prekeivius sistemoje, už tai gaudavo pinigų ir kitos neteisėtos naudos.

Nė neverta sakyti, kad esant tokioms aplinkybėms miesto valdžia negalėjo atlikti jokių savo uždavinių. Susidūrę su tokia sistemine korupcija daugelis paprasčiausiai pasiduodavo. Arba pareikalavdavo imtis institucinės sąrangos stiprinimo veiksmų – t. y. to, ką mes vadiname „pasiūlos strategija“ – arba puoselėti *daugiau*: daugiau mokymų, daugiau užsienio ekspertų, daugiau kompiuterių, daugiau taisyklių – ir, žinoma, būtina priimti etikos kodeksą ir pakeisti požiūrį.

Ronaldo MacLeano-Abaroa strategija buvo kitokia, nors ir joje atsispindėjo kai kurie pasiūlos keitimo elementai. Jis suvokė, kad institucinė sąranga iro dėl sužlugusios informacijos ir paskatų sistemos. Jis rimtai pasižiūrėjo į korupcijos formulę:  $C = M + D - A$ .

### ***Diagnozavimas***

Jo pirmasis žingsnis buvo keletas diagnostinių veiksmų. Kur slypi korupcija, kiek giliai ji yra įsišaknijusi, kokios yra jos priežastys ir galimi gydymo būdai? Vyresniesiems pareigūnams organizavęs praktinius seminarus, kuriuos mes įvardijome kaip „pacientų diagnozavimas, jiems dalyvaujant“, jis ne tik gavo naudingos informacijos (12 lentelė), bet ir motyvavo juos pasirengti pertvarkos strategijas. Pravertė ir specialieji tyrimai – nuo neoficialių pokalbių

(pavyzdžiui, su sekretorėmis, kurios yra tikras visų pažeidimų institucijoje informacijos šaltinis) iki sisteminės pirkimų analizės.

### **Strategija**

Nustatęs didžiulių problemų mastą, meras MacLeanas-Abaroa pritaikė pradinę politinės analizės schemą (4 lentelę) kiekvienai platesnei miesto veiklai (pavyzdžiui, darbams, mokesčių rinkimui, leidimams ir licencijoms, pirkimams, auditui, vertinimui). Miesto valdžia ėmėsi įspūdingų žingsnių, kad pagerintų situaciją.

**Viešieji darbai.** Meras pasinaudojo miesto finansine krize, kad pasiteisintų atleisdamas didžiulį skaičių darbuotojų, ypač viešųjų darbų srityje. Jis pasinaudojo šia galimybe, kad iš naujo apibrėžtų miesto misiją, kurios tikslas atlikti tik avarinius taisymo darbus, o ne stambius projektus. Antru atveju ji būtų prižiūrėtoja, o ne tokių darbų vykdytoja. Meras MacLeanas-Abaroa gavo užsienio paramą savivaldybės darbams ir didžiąją dalį skirtų pinigų jis skyrė viešųjų darbų projektams. (Likusią dalį jis panaudojo miesto administracijos reformai – tai aprašyta skirsnyje apie darbuotojus).

Kuriuos miesto darbų projektus reikia įgyvendinti? Meras panaudojo įvairius metodus, kad apskaičiuotų įvairių viešųjų darbų projektų naudą apylinkėms ir miestui apskritai. Jis pasinaudojo ir vietos grupių tyrimais, ir didžiausios naudos apskaičiavimo studijomis, kurias atliko įtakingi išorės patarėjai.

**Mokesčių rinkimas.** Mokesčius rinkti pavesta bankams, o ne miesto darbuotojams, tokiu būdu sumažinant galimybes kyšininkauti ir savivaldybės pareigūnams prievartauti pinigus iš gyventojų. Sudėtingą nuosavybės įvertinimo sistemą pakeitė „savęs vertinimo“ sistema, pagal kurią piliečiai patys deklaruodavo savo turto vertę. Jiems buvo slapta pagrasinta, kad miesto valdžia gali įsigyti turtą už deklaruojamą vertę. Šių veiksmų pasekmė – itin padidėjusios surinktų mokesčių sumos.

**Leidimai ir licencijos.** Meras panaikino savivaldybės reguliavimą tam tikrose srityse, kad nereikėtų leidimų ir pareigūnai atitinkamai už juos negalėtų pareikalauti kyšių. Jis panaikino ir kainų kontrolės skyrių.

Meras MacLeanas-Abaroa sukūrė paprastą paraiškų visiems leidimams ir licencijoms gauti registrą. Pareiškėjai turėdavo kreiptis į registratūros darbuotojus, kurių funkcija – registruoti paraiškas, o ne jas vertinti ar išduoti leidimus bei licencijas. Paraiškos duomenys yra įvedami į sistemą, kurios dėka galima stebėti tolesnę veiksmų seką. Kyšių davimas žymiai sumažėjo, o sistemos dėka gauta informacija galėjo būti panaudota, vertinant skyrių ir atskirų darbuotojų veiklos rezultatus. Ši sistema nebuvo iki galo įgyvendinta, tačiau ji padėjo pakeisti situaciją.

Meras ėmėsi svarbių veiksmų, kad supaprastintų ir modernizuotų leidimų bei licencijų išdavimo procesą. Vėliau jis išleido publikaciją vietos gyventojams „Pacėnos vadovą“, kuriame detalai apibūdinamas kiekvienas procesas, kad gyventojai žinotų, ko tikėtis, ir kad dėl savo nežinojimo jiems nereikėtų patušinti savo kišenių.

Leidimų statyboms srityje jis parengė planą, pagal kurį įtraukė Architektų koledžo vadovaujamus privataus sektoriaus architektus. Jie prisiėmė tam tikrą atsakomybę, peržiūrėdami statybos planus ir užtikrindami jų kokybę ir teisėtumą. Į darbą įsijungus daugiau nei 100 privačių architektų, leidimų išdavimo procesas pagreitėjo, o planų peržiūros kokybė pagerėjo.

**Pirkimai.** Sistemos, kurias sudarė daugybė žingsnių ir kurias buvo labai sunku stebėti, buvo supaprastintos, sumažinant tokių žingsnių skaičių ir juos akyliau stebint.

**Darbuotojai.** Buvo imtasi veiksmų, keliant savivaldybės darbuotojų profesionalumo lygį, samdant ir skiriant asmenis į aukštesnius postus, atsižvelgiant į jų nuopelnus. Jauniems žmonėms buvo pritaikytas planas, pavadintas „Bolivia Jóven“. Sumažinus darbuotojų skaičių, padidinus miesto pajamas ir gavus užsienio paramą, buvo galima padidinti darbuotojų atlyginimus tiek, kad po dviejų metų buvo galima konkuruoti ir su privačiuoju sektoriumi.

Pakélusi pagrindinių darbuotojų algas, miesto valdžia galėjo pritraukti talentingus asmenis planavimo ir savivaldybės projektų priežiūros darbams atlikti, ypač viešųjų darbų srityje. Radikalčiai padidėjo mokymų skaičius, Pasaulio bankas finansavo specialią programą, kurios pagrindinis tikslas – miesto savivaldybės darbuotojų kvalifikacijos kėlimas. Įsteigtas naujas Savivaldybės mokymų institutas.

**Auditas.** Projekto imtasi kartu su didžiule konsultacine firma. Jo tikslas – parengti ir įgyvendinti integruotą finansinio valdymo sistemą, kuri gautų užklausų suteikti medžiagų ar atlikti viešuosius darbus pagrindu analizuotų jų pirkimus, sandėliavimą ir priežiūrą. Deja, ši sistema buvo įdiegta tik po to, kai meras MacLeanas-Abaroa paliko savo postą.

### ***Įgyvendinimas***

Meras taip pat laikėsi racionalios įgyvendinimo strategijos. Jis susirado nacionalinių ir tarptautinių sąjungininkų. Iš pat pradžių jis pagavo keletą „stambių žuvų“ ir tuo pasinaudojo, siūsdamas signalą, kad senajai korupcinei sistemai atėjo galas. Jis nepuolė valdininkijos, o visų pirma ištiesė jai pagalbos ranką. Paskui jis ėmėsi korupcijos prevencijos, reformuodamas informacijos, paskatos priemonių ir konkurencijos sistemą. Jis atgaivino miesto atmintį. Pavyzdžiui, jis prisiminė didįjį ilgalaikių miesto infrastruktūros poreikių tyrimą. Šį planą finansavo Prancūzijos vyriausybė, tačiau aštuonerius metus jis dulkėjo nepajudintas. Planas apėmė plačius tyrimus, kurie padėjo konstruktyviai sutelkti mintis apie reikiamus viešuosius darbus ir paslaugas.

Rezultatai buvo stulbinantys. Per trejus metus investicijos į miesto infrastruktūrą išaugo dešimt kartų. Padidėjo ir miesto pajamos. Po dvejų metų savivaldybės darbuotojų algos galėjo konkuruoti su privačiu sektoriumi. Visose ataskaitose buvo rašoma, kad korupcijos lygis sumažėjo. Meras MacLeanas-Abaroa buvo perrinktas antrai kadencijai.

### **Kovos su korupcija žingsnių santrauka**

17 lentelėje apibendrinami žingsniai, kurių reikia imtis korupcijai pažaboti. Recepto neturime, bet galime pateikti keletą patarimų, skatinančių savivaldybių vadovus pamąstyti.

### **Reformų palaikymas**

1995 m., parašęs pirmąją šios knygos redakciją, Ronaldas MacLeanas-Abaroa nusprendė vėl kandidatuoti į La Pazo mero postą. Šiuo ir bet kuriuo kitu atveju chronologijoje nėra priežastinio ryšio. Lapkričio mėn. vykusių rinkimų metu nė vienas kandidatas nesurinko balsų daugumos. Per antrąjį turą MacLeanas-Abaroa nugalėjo savo oponentą, prieš tai buvusį miesto merą. Balsavime dalyvavo vienuolika renkamų miesto tarybos narių. Vėl tapęs meru 1996 m., į La Pazą jis pasikvietė Robertą Klitgaardą, kad šis peržiūrėtų bendrąją savivaldybės strategiją (Lindsey Parris negalėjo atvykti). Praėjo ketveri su puse metų nuo tada, kai MacLeanas-Abaroa paliko mero postą – per tą laiką savivaldybei vadovavo du asmenys. Neįtikėtina, kaip greitai atsigavo korupcija!

Pasakoja vienas vyresnysis savivaldybės darbuotojas:

„Žinau, kad 1985 m. jūs visi susidūrėte su didelėmis problemomis ir kad tuomet reikalai buvo prasti, tačiau, manau, kad turėsime vėl viską pradėti nuo nulio – situacija nekokia. Pateiksiu pavyzdį: spėju, kad 95 procentai visų Alkaldijoje esančių automobilių yra su sugedusiais odometrais ir spidometrais. Kodėl? Kad būtų galima pareikalauti benzino. Mes tūkstančius išleidžiame benziniui. Kai kurios sumos juokingai didelės. Mano darbas buvo skirti 600 litrų degalų per mėnesį. Sumažinome iki 200 litrų – ir šis kiekis yra nemažas. Atrodytų, kad savivaldybės automobilių varikliai visada įjungti. Kiekvienas darbuotojas reikalauja, kad jam būtų mokama už viršvalandžius, pusryčius ir pietus, nes jie dirba.“

Galima būtų pateikti ir blogesnių institucinio puvimo pavyzdžių.

## 17 lentelė. Rekomenduojami žingsniai, užkertant kelią korupcijai

1. Diagnozuokite korupcijos rūšis ir mastą.
  - a. Pacientų diagnozavimas, jiems dalyvaujant: praktiniai seminarai, skirti su korupcija susijusiems asmenims.
  - b. Sisteminės anoniminės darbuotojų ir klientų apklausos.
  - c. Specialieji tyrimai, įskaitant ir „pažeidžiamumo vertinimus“.
2. Parenkite sistemoms skirtą strategiją. Panaudodami politikos analizės schemą (4 lentelė), pateikite galimų sprendimų alternatyvas, jų poveikį, tiesiogines ir netiesiogines sąnaudas. Bendrosios temos:
  - a. Parinkite darbuotojus.
  - b. Nustatykite darbuotojų skatinimo ir nuobaudų sistemą.
  - c. Gaukite informaciją apie rezultatus.
  - d. Pakeiskite vadovo-darbuotojo-kliento santykių struktūrą: susilpninkite monopolinę valdžią, apribokite diskreciją ir padidinkite atskaitomybę.
  - e. Padidinkite korupcijos „moralines sąnaudas“.
3. Parenkite įgyvendinimo strategiją.
  - a. Organizuokite valdžios veiksmus: koordinavimas ir kertinis uždavinys.
  - b. „Nusirašykite jau prinokusius vaisius“: iš pradžių pasirinkite lengvai išsprendžiamą problemą.
  - c. Susiraskite palankius sąjungininkus (nacionalinius, tarptautinius, privatų sektorių, visuomenines organizacijas).
  - d. Sugriaukite nebaudžiamumo kultūrą, pagaudami „stambias žuvis“.
  - e. Paviešinkite antikorpucinius veiksmus.
  - f. Padarykite ką nors gera valstybės pareigūnams, prieš juos puldami.
  - g. Sustiprinkite institucinius gebėjimus, ne tik imdamiesi „pasiūlos“ priemonių (daugiau mokymų, daugiau ekspertų, daugiau kompiuterių), o svarbiausia pakeisdami informacijos ir paskatų sistemą.
  - h. Pagalvokite, kaip antikorpuciniai veiksmai galėtų sukelti platesnius ir gilesnius pokyčius savivaldybėje (pavyzdžiui, klientų konsultavimas, mokėjimas pagal darbo rezultatus, darbų privatizacija, užtikrinant kokybės reguliavimą).

**Darbai.** Privačių firmų grupė Statybų rūmai viešai skundėsi ankstesnei administracijai dėl to, kad iš jų buvo reikalaujama pinigų. Nė vienas iš skundų nesulaukė reikiamo dėmesio. Kai kurių savivaldybės darbuotojų nuomone, norint laimėti sutartį reikėdavo duoti 10-15 procentų kyši. Atlikus viešuosius darbus ir norint už juos gauti mokėjimą, reikėdavo duoti dar 10 procentų kyši „[politinei] partijai“. Grėsmė, kad už darbus gali būti nesumokėta, yra reali, nes trumpalaikiai savivaldybės įsiskolinimai, įskaitant ir nemokėjimą už prekes ir paslaugas, per pastaruosius dvejus metus gerokai išaugo. 1996 m. savivaldybės skolos sudarė 20 mil. JAV dolerių.

### **Mokesčių rinkimas.**

„Savęs vertinimo“ sistema žlugo, kai paaiškėjo, kad savivaldybė netaikė jokių nuobaudų už tai, kad turto vertė buvo įvertinama per maža suma. (Paaiškėjo, kad grasinimas įsigyti turtą už per mažą deklaruojamą vertę yra neteisėtas ir po kelerių metų juo nustota tikėti). 1995 m. buvo įvesta nauja sistema, pagal kurią turto vertinimas buvo atliekamas „automatiškai“, atsižvelgiant į savininko deklaruojamo turto charakteristiką. Rezultatas – didesni turto mokesčiai neturtingiems ir vidurinėsios klasės atstovams. Po to sekė protesto veiksmai, reikėjo išnagrinėti tūkstančius skundų, o juos išnagrinėjus – sumažinti mokesčio dydį. Visuomenė toliau piktinosi, ir vienas iš buvusios administracijos narių mano, kad būtent dėl šio epizodo tuometinis meras pralaimėjo rinkimus. Bet kuriuo atveju, vengiant mokėti nustatytą mokestį, jį sumažinant deklaravus mažesnę turto vertę, savivaldybės biudžeto pajamos iš šio mokesčio surinkimo sumažėjo mažiausiai 100 procentų.

**Leidimai ir licencijos.** Vieno registro, kuriame buvo fiksuojamos visos paraiškos dėl leidimų bei licencijų ir kitų sandorių, sistema visiškai sužlugo. Atsakingas pareigūnas savo 1996 m. vasario mėn. pranešime nurodė „beveik neribotą“ prižasčių sąrašą – visos jos buvo vienaip ar kitaip susijusios su itin dažna pareigūnų rotacija, kurie savo ar partijos labui ieškojo būdų kyšiams gauti. Įsigalėjo tvarka, pagal kurią „nuolat, kasdien“ reikėdavo sumokėti apie 200 vietos pinigų (apie 40 JAV dolerių), kad „dokumentai būtų peržiūrėti“.

Nepaėjęs nė ketveriems metams, sistema, pagal kurią architektai turėjo vertinti statybos planus, pagaliau buvo įgyvendinta. Architektai ir toliau pasiimdavo dalelę „honoraro“ iš tų, kuriems reikėdavo leidimų statyboms, tačiau iš tiesų jie tik patikrindavo, ar teisingai apskaičiuoti kvadratiniai metrai (ir teisingai sumokėti mokesčiai). Paprašytas laikytis pradinio susitarimo užtikrinti statybos planų kokybę ir teisėtumą, Architektų koledžas pareiškė, kad jis nenori, kad korupcijos problemos iš savivaldybės būtų perkeltos ant koledžo pečių (tačiau jis norėjo ir toliau gauti finansavimą).

**Pirkimai.** Sąmokslas tapo įprastine praktika. Mažesnes kainas pasiūliusius pašaliečius atstumdavo korumpuoti savivaldybės pareigūnai, nurodydami miglotus kokybės standartus. Kaip jau buvo minėta, nepagrįstai išpūstos konkursų kainos egzistavo kartu su kyšiais, kurie buvo mokami, norint laimėti konkursą ir vėliau gauti atlygį už atliktus darbus.

**Darbuotojai.** Atlyginimai išliko pakankamai dideli, tačiau algos ir skyrimas į aukštesnes pareigas nebuvo siejami su veiklos rezultatais. Be to, politiniai skyrimai į pareigas taip paplito, kad 40 procentų visų vadovų ir techninių darbuotojų pakeitė ankstesnius administracijos darbuotojus, o prieš tai dirbusios administracijos personalas pasikeitė 70 procentų. Sekretorėms buvo pasakyta, kad joms algas padidins tik tuo atveju, jeigu jos įstos į mero politinę partiją. Kodėl tai nesukėlė visuomenės įtūžio? Priežastis paprasta: bet kokios mintys apie kilimą karjeros laiptais sužlugo. Anot vienos sekretorės: „Ketverius metus mes gyvenome su užčiaptomis burnomis ir kontroliuojamu protu. Jeigu kas nors pasiskųstų [dėl neteisėtos veiklos], prarastų darbą. Tačiau privaciai mes viena kitai skųsdavomės dėl to, kas vyko.“

Dėl tokio spaudimo ir suprastėjus kompetencijai nukentėjo ir skundų nagrinėjimo bei audito vidaus sistemos. Anot ekspertų, kūrusių integruotą finansinio valdymo sistemą, sąskaitos ir buhalterinė apskaita tapo bergždžios. Beje, ši sistema taip ir nebuvo įdiegta per šiuos ketverius metus. Problema buvo ne tik tai, kad pati sistema nebuvo visiškai išbaigta, tačiau ir tai, kad ją buvo delsiama įdiegti. Anot programos vadovų: „tam priešinosi savivaldybės darbuotojai, kurie dėl savų prižasčių nenorėjo tapti finansinio valdymo sistemos dalimi“.

Be to, egzistavo centralizuota korupcija.

„Ankstesnis meras įkūrė vadinamąjį Planavimo, koordinavimo ir kontrolės skyrių – PKKS, – pasakoja naujasis šio skyriaus direktorius. – PKKS viską vykdė centralizuotai, pats priimdamas kiekvieną sprendimą. Išduodant bet kokį leidimą, licenciją ar sutartį, reikėdavo gauti skyriaus pritarimą. Tuo imta plačiai piktnaudžiauti. Mes praminėme šį skyrių Pakišų kaupimo ir kontrolės skyriumi.“

Tam tikrais aspektais situacija buvo geresnė nei 1985 m. Kai kurios pradėtos reformos įsigalėjo. Panaikinus savivaldybės reguliavimą kai kuriose miesto ūkio srityse, anksčiau gyvavusi korupcija visai išnyko. Be to, naudos atnešė ir savivaldybės įgaliojimų mažinimas kitais būdais. Pavyzdžiui, ji nebebuvo didžiulė statybų bendrovė, nors užsienio finansuojamų projektų padedama ir įsigijo daugiau įrangos. Tačiau viešųjų darbų projektų atranka ir priežiūra suprastėjo, ir vėl ėmė reikštis pagrindinės korupcijos rūšys.

1996 m. vietos gyventojų, vadinamųjų „paceños“, apklausa parodė, kad 50 procentų jų pritarė, kad „lyginant su praeitimi, korupcijos lygis padidėjo“. 43 procentai respondentų atsakė, kad jis nepasikeitė. Nė vienas iš gyventojų nepasakė, kad situacija pagerėjo (likę 7 procentai atsakė „nežinau“). (Apklausoje buvo klausiama apie korupcijos lygį visoje valstybės valdžioje, ne tik miesto savivaldybėje.) 74 procentai apklaustųjų nurodė, kad Bolivijos politikai yra mažiau sąžiningi nei kitose Lotynų Amerikos dalyse. Paklausti, koks yra pagrindinis politikų motyvas: „valstybės tarnyba“, „ekonominiai tikslai“ ar „valdžios siekimas“, 84 procentai vyrų ir 52 procentų moterų nurodė „ekonominius tikslus“. Tik 9 procentai vyrų ir moterų atsakė „valstybės tarnyba“<sup>30</sup>.

Nenuostabu, kad dėl prasto valdymo ir korupcijos La Paze pablogėjo miesto finansavimo rodikliai. Paskutiniai mero MacLeano-Abaroa viso darbo metai buvo 1990-ieji (pagal Bolivijos įstatymus jis turėjo atsistatdynti 1991 m. viduryje, kad tų metų pabaigoje galėtų vėl kandidatuoti į mero postą). 1990 – 1995 m. išlaidų deficitas pagal einamąsias pajamas (neįskaitant kapitalo pervedimo ir užsienio pagalbos) išaugo nuo vidutiniškai 1,2 mil. JAV dolerių (4 einamųjų pajamų procentų) iki maždaug 40,7 mil. JAV dolerių (87 einamųjų pajamų procentų). Per tą patį laikotarpį bendras investicijų skaičius padidėjo nuo 10,4 mil. JAV dolerių iki 14,6 mil. JAV dolerių, o einamosios išlaidos augo žymiai greičiau – nuo 8,5 mil. JAV dolerių iki 32,0 mil. JAV dolerių 1995 m.

Kas atsitiko? Ką dabar galima būtų padaryti, kad išspręstume problemas?

### **Informacija ir paskatos priemonės**

Iš to, kas įvyko La Paze, galime pasimokyti dviejų dalykų. Pirma, sisteminę korupciją galima gerokai sumažinti. Antra, praėjus laikui ir į valdžią atėjus naujiems vadovams, kai kurie antikorporciniai veiksmai gali išsikreipti ir pavirsti į naujas korupcijos formas. Tai kelia keletą klausimų. Kodėl grįžtama prie senų negerovių? Kokios yra kovos su korupcija kryptų pasekmės?

Visų pirma La Pazas nėra vienintelis. Kitiems miestams ir šalims taip pat nelengva palaikyti antikorporcinius veiksmus. Galėtume pasimokyti iš Honkongo pavyzdžio. 1997-ųjų laukimas turėjo didelės įtakos. Vienoje ataskaitoje buvo rašoma, kad „nežinia dėl Honkongo ateities po to, kai jį kitų metų liepos mėnesį perims Kinija, skatina žmones kuo greičiau praturtėti“<sup>31</sup>. Honkongo Nepriklausoma komisija prieš korupciją nurodė, kad 1992-1994 m. pranešimų apie korupciją viešajame ir privačiajame sektoriuose skaičius išaugo 58 procentais (jų skaičius sumažėjo 1995 m. 10 procentų). Vienos iš pagrindinių tarptautinių konsultacinių firmų „Kroll Associates“ (Azija) darbuotojai sakė, kad nuo 1995 m. sausio mėnesio iki 1996 m. vasario mėnesio tarnybinių nusižengimų skaičius išaugo dvigubai. Šios firmos generalinis direktorius

<sup>30</sup> „Los paceños ya no creen en nadie,” *Ultima Hora* special report, Feb. 18, 1996, pp. 18-19. Apklausa atlikta, padalijus apklaustuosius pagal amžiaus kategorijas nuo 18 iki 65 metų ir atrinkus juos iš keturių miesto zonų „ir vidurinėsios klasės“. Apklausiai pasirinktų atskirų žmonių grupėje skaičius nenurodytas.

<sup>31</sup> *The Asian Wall Street Journal*, June 11, 1996, cited in *Business Today*, June 12, 1996, p. 12.

Stephenas Vickersas skundžiasi, kad per paskutinius dvejus metus nei policija, nei ICAC nepateikė teismui rezonansinių nusikaltimų įmonėse bylų.

Problema yra ta, kad apie Kiniją galvojama kaip apie labiausiai korumpuotą Azijos valstybę. Jai teko ši didelė garbė, kai Transparency International 1996 m. gegužę paskelbė įvairių šalių korupcijos suvokimo indeksą, paremtą keliomis komercinio gradavimo paslaugomis. Honkongas atsidūrė indekso pabaigoje kaip itin korumpuotas. Žmonės nerimauja, kad gerus ryšius turinčios Kinijos bendrovės, kurios ėmėsi veiklos Honkonge, su savimi atsinešė ir korupcijos praktiką ir kad vienu ar kitu būdu žaidimo taisyklės pasikeis.

Palaikyti politiką visoje miesto valdžios administracijoje nėra lengva užduotis, ne tik kalbant apie antikorupcinius veiksmus. Vienoje neseniai pasirodžiusioje pesimistinėje apžvalgoje rašoma, kad tik retam kuriam ekonomiškai silpnesnių šalių miestui pavyko pasiekti trumpalaikių laimėjimų atskiroje srityje. Tokios sėkmės istorijos kaip Brazilijos miestas „Kuritiba, Indijos miestas Bangalūras ir keletas kitų pavyzdžių gali parodyti, kad realioji problema, su kuria susiduria neturtingesni miestai, ne tiek gyventojų skaičiaus augimas ar jų išteklių bazė, o kompetentingo vadovavimo ir racionalių taisyklių ir politikos, kuri pralenktų vienos administracijos gyvavimą, stoka<sup>32</sup>. Be vadovavimo stokos, Lindenas taip pat išvelgia kitas ekonomiškai silpnesnių šalių miestų problemas – migracija, skurdas, ekologinės problemos, itin mobilios tarptautinės investicijos, inertiška maisto produktų gamyba, augantis nusikalstamumas ir pilietinė nesantaika.

Ar tos pačios tiesos negalioja kalbant apie korupciją? Ar nėra paprasčiausiai per sunku su ja galvynėtis ir užtikrinti tokių veiksmų perspektyvą?

Miestų valdžia ir toliau išliks sąlygiškai pelningu šaltiniu ir tam tikra prasme pažeidžiamu nesąžiningų asmenų tikslu. Lyginant su nacionaline valstybės valdžia, savivaldybių administracinės sistemos paprastai yra silpnesnės. Profesionalams mokami atlyginimai yra žemesni, o tai lemia ir vidutiniškai prastesnę darbuotojų kokybę. Turint omenyje bendrąjį poveikį, vietos elito ar populistų kooptacija atrodo didesnė. Dėl vienu ar kitu priežasčių daugelio šalių miestai yra lengviausias būdas gauti valstybės valdžią ir turtus. Patekusi į nesąžiningų oportunistų ar nemokančių valdyti idealistų rankas, miesto valdžia gali lengvai pavirsti smulkiosios tironijos ar sisteminės korupcijos (ar abiejų šių reiškinių) vieta. Grėsmės yra endeminės.

Žvelgdami į korupciją per ekonomikos prizmę, pagrindinį dėmesį turime sutelkti veiklai, kur nesąžiningi asmenys gali susikurti monopolinį pelną, pasinaudoti tarnybine diskrecija siekdami asmeninės naudos ir išvengti atskaitomybės. Vienas iš sprendimų – ištraukti vyriausybę iš (monopolinės) veiklos, kurioje (konkurencingos) firmos gali teikti paslaugas. Turint omenyje galimą korupciją valstybės reguliavimo srityje, jis gali būti sumažintas tiek, kad būtų optimalus puikiai funkcionuojančioje valstybėje. Kita vertus, privatizacija ir valstybės reguliavimo mažinimas taip pat siejami su korupcijos rizika, produktyvumo mažėjimu ir neteisingumu. Pats privatizavimo veiksmas gali būti korupcinis, kaip parodė liūdna kai kurių šalių patirtis. Valstybės reguliavimo mažinimas yra pozityvus dalykas, jeigu taisyklės neturi jokios socialinės naudos. Tačiau tose šalyse, kuriose silpnai veikia rinkos ekonomika, trūksta informacijos, egzistuoja karteliai, nežinomybė, nereguliuojama rinka gali skaudžiai nukentėti dėl neveiksmingumo ir neteisingumo.

Esame matę, kaip gerų minčių įkvėpti miestų vadovai sukūrė veiksmingas strategijas prieš sisteminę korupciją, kurios veikė per trumpą laikotarpį. Pavyzdžiui, jų dėka pertvarkomas keitimasis informacija keitimasis ir paskatos priemonės ir tokiu būdu sumažėjo monopolinės rentos. Tačiau per ilgesnį laikotarpį, pasikeitus vadovams, antikorupciniai veiksmai gali iširti. La Paze įdiegtas visų sandorių vienas registras nustojo veikti, o planai dėl integruotos finansinio valdymo sistemos taip pat nebuvo įgyvendinti. Mokesčių mokėtojai atsisakė tinkamai vertinti savo nuosavybę, o nesant sisteminiam registrai, tokių duomenų po kurio laiko buvo nebeįmanoma susekti. (Galbūt mokesčių pareigūnams tokia dezorganizacija yra palanki, nes už kyšius jie gali sumažinti mokesčius gyventojams.) Darbuotojų samdymo ir

<sup>32</sup> Eugene Linden, "The Exploding Cities of the Developing World," *Foreign Affairs* 75, no. 1 (January-February 1996): 63.

skyrimo į aukštesnes pareigas pagal nuopelnus praktiką pakeitė merai, kuriems aukščiausios pozicijos miesto valdžioje buvo reikalingos kaip protekcija.

Antikorupcinius veiksmus galima ne tik sustabdyti, bet ir jie patys gali tapti korupciniais. La Paze pagrindines technines pareigas užėmusių pareigūnų algų didinimas buvo svarbus žingsnis įvedant pozityvius pokyčius mieste. Tačiau jau 1991 m. – tai tapo politinės ginčų šaltiniu ir kampanijų tema (kaip ir kitais atvejais, kai valstybės tarnautojams gerai mokama). Pasikeitus merams, tai tapo gera priemone skiriant tinkamos kvalifikacijos neturinčius draugus ir valdžioje esančios politinės partijos narius į aukščiausius postus. Pati idėja sujungti privatizaciją su griežtu reguliavimu gali sužlugti, visų pirma sugriaunant konkurso siūlymų pateikimo ir laimėjimo procesą, o paskui niekais paverčiant valstybės priežiūros ir kontrolės funkcijas. Centralizuota visų pirkimų valdymo sistema gali pati virsti korupcine monopolija.

Demokratiųjų rinkimų ir konkurencijos jėgos gali tapti korupcijos kontrolės priemonėmis. Vietos tironus varžo demokratijos procesas, net kai pagrindinį vaidmenį ima vaidinti populistinės ir keršto reikalaujančios idėjos. Konkurencinga ekonomika meta iššūkį karteliams ir susimokymams, bent jau dedama minimalių pastangų suteikti skaidrumo santykiams tarp vyriausybės ir privataus sektoriaus. Vis dėlto, kaip rašė senovės ir naujausių laikų filosofai, demokratija nėra antikorupcijos garantas<sup>33</sup>.

Atrodo, kad ilgalaikiai tokio regresio sprendimai yra siejami su suinteresuotumo struktūromis, pagrįstomis demokratija ir laisvosios rinkos principais. Kuo arčiau korupcijos aukos – piliečiai gali prieiti prie korupcijos sistemų, jas kontroliuoti ir į jas reaguoti, tuo labiau matoma neteisėta veikla ir perspektyvios reformos atrodo labiau tikėtinos. Verslininkai plačiaja prasme yra suinteresuoti, kad teikiamos miesto paslaugos būtų našios ir kad apskritai prekės ir paslaugos būtų teikiamos, vadovaujantis konkurencijos principais. Natūralu, kad kitų sąskaita mėgstantiems pasinaudoti kyla pagunda pasipelnyti, suteikus prastesnę paslaugą, vengiant sumokėti mokesčius ar davus kyšį susikurti monopoliją. Tačiau jeigu verslininkus galima paskatinti veikti išvien, galbūt kada nors padedant viešajam sektoriui ir įgyvendinant prevencinius teisės aktus, diegiant kokybės standartus ar konkurencingą veiklą, galiausiai jie bus suinteresuoti kontroliuoti korupciją.

Be to, itin svarbios ir miesto valdžioje diegiamos paskatų priemonės. Galime tikėtis, kad korumpuotų miestų vadovai ir apskritai korumpuotos bendrovės, visuomeninės organizacijos ir universitetai bus labiau suinteresuoti visų pirma pašalinti korupciją mokesčių surinkimo srityje. Būtent taip buvo La Paze. Labiausiai išaugo ta miesto biudžeto dalis, kurią susirinko pati savivaldybė (o ne ta, kuri buvo La Pazui skiriama iš federalinio biudžeto), tai yra turo ir automobilių mokesčiai (veiksmingai renkami nuo 1993 m.). Šioje srityje net vangi ir korumpuota administracija gali paskirti puikiai kvalifikuotą direktorių ir suteikti jam išteklių ir paramos.

Paskatos priemonės, su kuriomis susiduria valdininkai, taip pat yra svarbūs korupciją lemiantys veiksniai. Meras MacLeanas-Abaroa ėmėsi eksperimentų, pagal kuriuos darbuotojams buvo mokama už veiklos rezultatus, tačiau šios jo pastangos nebuvo oficialiai įtvirtintos. Miestas neįdiegė bendrojo pobūdžio sistemų, pagal kurias alga savivaldybės darbuotojams ir skyrimas į aukštesnes pareigas būtų siejamas su jų veiklos rezultatais. Mero MacLeano-Abaroa pasiūlytos sistemos lengvai atsisakė po jo sekę administracijos vadovai. Tai reiškia, kad norint įdiegti perspektyvią veiklos rezultatais paremtos mokėjimo sistemos strategiją, visuomenė turi daugiau žinoti ir būti labiau suinteresuota palaikyti tokią praktiką ir vengti korupcijos. Įdomi alternatyva – mokesčiai už paslaugas ar pagal kvitus, taip pat miesto paslaugų reguliavimo mažinimas. Paprastai kuo labiau visuomenė yra įtraukiama į miesto valdžios veiklos rezultatų vertinimą ir kuo labiau į jos vertinimus atsižvelgiama ir tai transformuojama į finansines paskatos priemones, tuo labiau miesto valdžia atsispiria korupcijai ir piktnaudžiavimui. Visuomenės dalyvavimas taip pat reiškia reformas informavimo ir paskatos ir atgrasymo priemonių srityje.

<sup>33</sup> Bernardino Bravo, "Democracia: ¿Antídoto frente a la corrupción?" *Estudios Políticos*, no. 52 (Primavera 1993): 299-308.

1. Reikiama informacija yra susijusi su savivaldybės ir jos darbuotojų veiklos rezultatais (pozityviais ir negatyviais, pavyzdžiui, korupcija).
2. Paskatos ir atgrasymo priemonės yra darbuotojų ir skyriaus skatinimas ir baudimas, taip pat šių dalykų sąsaja su informacija apie rezultatus.

La Pazas beveik neturėjo patikimos informacijos apie viešuosius darbus, mokesčių surinkimą, leidimų ir licencijų išdavimą, pirkimų produktyvumą, piktnaudžiavimą tarnyba. Todėl labai lengvai paskatų sistemą iškreipė favoritizmas. Privalu parengti strategiją, kurioje būtų nagrinėjami šie sisteminiai trūkumai.

Kaip būtų galima įtraukti visuomenę ir siekti minėtų veiklos rodiklių? Daugelis svarbių veiksnių viršija savivaldybės kompetenciją. Analogiją galime surasti ir su sandorių bei informacijos sąnaudomis, kurias galime sumažinti puoselėdami geresnę švietimo sistemą, laisvesnę spaudą, geresnę teisės sistemą, komunikacijų infrastruktūrą ir pan. Tobulindami visą šį mechanizmą, turėtume tikėtis didesnio grįžtamojo ryšio iš klientų<sup>34</sup>.

Todėl galime pradėti žiūrėti į korupciją per ekonomikos prizmę ir aiškinti regresą tuo, kad egzistuoja monopolinės jėgos, silpnos informacijos sistemos ir paskatų priemonių sistemos, kuriomis lengvai pasinaudoja nesąžiningi pareigūnai. Dėl ekonomistams suprantamų priežasčių godžioji žmogaus prigimties dalis itin gerai pasireiškia (atmetus tam tikras kilnumo išimtis) tame kontekste, kur vyrauja skurdas, nestabilumas ir socialinė dezorganizacija.

Tačiau visi šie dalykai nėra tik ekonominio pobūdžio. Situaciją gali pakeisti geri vadovai ir kompetentingi darbuotojai. Kitais žodžiais tariant, net geras sistemas galima sugriauti. Daugelis Honkongo gyventojų nerimauja, kad įspūdingosiomis Nepriklausomos komisijos prieš korupciją galiomis gali būti netinkamai pasinaudota miestą perdavus Kinijai. Kaip rodo kitų šalių patirtis, geriausios teisinės sistemos ir organizacinės struktūros gali nepasiteisinti, jeigu darbuotojai yra nekompetentingi ar nemotyvuoti.

Vienaip ar kitaip vadovai keičiasi, o tai reiškia, kad politinės ir kitos jėgos gali pakeisti kompetentingus darbuotojus tais, kurie net ir norėdami nesugeba valdyti informacijos, kontrolės ir paskatų sistemos. Vakcinos prieš korupciją nėra. Tačiau mūsų antikorupciniai veiksmai gali būti perspektyvesni tuo atveju, kai:

- prekių tiekimas ir paslaugų teikimas yra konkurencingas;
- taisyklės ir leidimai yra paprasti ir mažiau varžantys;
- gyventojai pateikia atsiliepimus apie gerus ir blogus valstybės valdžios darbus;
- šiuos atsiliepimus mes susiejame su finansiniu ir kitoku savivaldybės darbuotojų atlygiu;
- savivaldybių reikalai tampa kuo skaidresni.

Skaitant šią knygos dalį, nebeturėtų stebinti tai, kad šios gairės taip pat tinka, norint sukurti veiksmingesnę ir teisingesnę miesto administraciją.

---

<sup>34</sup> Žr. Robert Klitgaard, "Information and Incentives in Institutional Reform," in Christopher Clague, ed., *Institutions and Economic Development* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997); and Robert Klitgaard, "Institutional Adjustment and Adjusting to Institutions," Discussion Paper no. 303 (Washington, D.C.: The World Bank, September 1995). Norint susieti su veiklos rezultatais darbo atlyginimą ir skyrimą į aukštesnes pareigas, būtų naudingi nacionalinio lygio veiksmai rengiant atitinkamas priemones ir apsauginius dalykus, kaip parodė nesena JAV ir kitų OECD šalių praktika. Kartais reikia pakeisti valstybės tarnybos įstatymus ar eksperimentų pagalba juos apeiti, kai jie trukdo įdiegti mechanizmą, pagal kurį darbo atlygis yra siejamas su veiklos rezultatais.

## PRIEDAS: KORUPCIJA VIEŠŪJŲ PIRKIMŲ SRITYJE

Kai savivaldybei reikalinga prekė arba paslauga, ji turi dvi alternatyvas: arba ją *pasidaryti ar įgyti*. Kitaip tariant, gali pati pasigaminti prekę ar suteikti paslaugą arba įsigyti ją iš privataus sektoriaus. Korupcija siejama su tokiu pasirinkimu. Didžiąją šios knygos dalį skyrėme korupcijai, kai miesto valdžia *teikia* paslaugą. Šiame priede sutelksime dėmesį į tas situacijas, kai savivaldybė nusprendžia jas *nusipirkti* iš privataus sektoriaus. Čia nagrinėsime galimas korupcijos formas ir kokių atsakomųjų priemonių galėtume imtis. Ko gero šioje savivaldybės korupcijos srityje yra didžiausios pinigų sumos. Dėl to, kad sutartys yra sudaromos ten, „kur yra pinigai“, cituojant Willie'į Suttoną, kuris taip paaiškino, kodėl plėšė bankus. Pirkimai yra ta sritis, kurioje korupcija visada kelia grėsmę.

Pagrindinės šios srities korupcijos formos yra sutarimai dėl kainų (tai lemia didesnes savivaldybės sąnaudas ar aukštesnes kainas, kurias mokant gali būti dalijamasi arba nesidalijama su korumpuotais pareigūnais); firmų mokami komisiniai, siekiant „susitarti“ dėl pirkimų konkursų; kyšiai pareigūnams, kurie reglamentuoja laiminčio rangovo elgesį (kurie gali leisti, kad būtų melagingai pateikiamos mažesnės kainos, o paskui didinamos, kas lemia didesnes sąnaudas ir bergždžią sutarties sąlygų keitimą).

Pirkimų sutartys paprastai siejamos su didelėmis pinigų sumomis ir gerai žinomais ar galingais asmenimis valstybės valdžioje arba už jos ribų. Taigi tokia korupcijos forma gali būti ypač žalinga savivaldybei, nes iškraipoma paskatų sistema, pakertamas visuomenės pasitikėjimas ir neteisingai paskirstomas turtas bei valdžia.

Formulė  $C = M + D - A$  yra geras pagrindas, norint suvokti polinkį į korupciją kiekvieno pirkimo etapu. „Žemų“ M ir D bei „aukšto“ idealas padeda išryškinti kiekvieną žingsnį ir suprasti, kad esant tam tikroms aplinkybėms, tokio idealo siekimo sąnaudos (delsimas, kokybė, pridėtinės administracinės išlaidos ir prarastos galimybės) gali paprasčiausiai būti per didelės. Pavyzdžiui, kiekvieno pirkimo atveju reikia pasirinkti: ar reikia prie kliento poreikių priderinto gaminio, ar užtenka standartinio produkto, kai palaikoma pusiausvyra tarp (iš vienos pusės) veiksmingumo perkant prie kliento poreikių priderintą produktą ir (iš kitos pusės) galimo kainos išaugimo ar paslėptų korupcijos sąnaudų (kurios gali būti didelės), siejamų su standartinio produkto pirkimu.

Neseniai atliktame ekonomikos ir viešosios politikos tyrime pateikti nauji pirkimų veiksmingumo ir korupcijos analizės vingiai. Pavyzdžiui, kaip skaitysime vėliau, norint atlikti svarbų darbą reikia, kad pirkimus organizuojantys pareigūnai turėtų daugiau (o ne mažiau) diskrecijos. Teoretikų pateiktų aplinkybių atveju tam tikri susitarimai gali būti geras dalykas, nes tokiu būdu padedama firmoms išvengti didžiulės nežinios dėl tikrųjų projekto sąnaudų, kad jos nepateiktų itin mažos konkurso kainos. Pasimokę žinome, kad viešųjų pirkimų srityje neišvengiamai egzistuoja abipusė nauda, ir šioje srityje, kaip ir bet kurioje viešojo administravimo dalyje kova su korupcija nėra savitiksliis dalykas.

**Lentelė A1. Pirkimai ir korupcija. Valstybės pareigūnams skirta schema**

Viešųjų pirkimų proceso etapai	A. Korupcijos ir problemų formos	B. Sąlygos, kurioms esant pasireiškia korupcija	C. Galimos korupcinės veiklos rodikliai	D. Įprastinės korupcijos prevencijos ir mažinimo politikos priemonės
1 ŽINGSNIS  Valstybės institucija įvardija ir paskelbia apie poreikį įsigyti prekę ar paslaugą.	<b>A1</b>  - Pernelyg detalios specifikacijos; - pernelyg apribojančios specifikacijos	<b>B1</b>  - Valstybės institucija negali tinkamai nurodyti poreikių aukštųjų technologijų ar naujausiuose projektuose, vidutinės kvalifikacijos valstybės tarnautojai; - prasta karjeros kūrimo, kompensacijų sistema.	<b>C1</b>  - Neaiškios ar nesančios specifikacijos; - reikalaujama tam tikros produkto rūšies ar funkcijos atsižvelgiant į įrangai; - sutartis sudaroma, atsižvelgiant į itin skubų poreikį; - pardavėjas padeda parengti specifikacijas.	<b>D1</b>  - Išskelti pirkimų funkcijas į aukštą lygį (perduodant šias pareigas principingam ir talentingam asmeniui); - panaudoti išorės konsultantus, kurie padėtų parengti reikalavimus ir padėtų iširti galimybes.
2 ŽINGSNIS  Pardavėjai teikia pasiūlymus poreikiui patenkinti.	<b>A2</b>  - Susitarimai ar apgaulingas dalyvavimas konkurse (tariamasis dalyvavimas konkurse, pasiūlymų neteikimas, pasiūlymų rotacija, rinkos pasidalijimas (pvz., regioniniu mastu).	<b>B2</b>  - Konkurencija, paremta tik kaina ar kokybe; - neelastinga valstybės institucijos paklausa; - konkursai ir pardavėjų tapatybė skelbiami viešai; - homogeniškos firmos, turi galimybę dažnai bendrauti tarpusavyje; - valstybės pirkimų pareigūnai turi didelę diskreciją.	<b>C2</b>  - Nedidelis firmų skaičius arba pasidalijimas rinka nekinta ilgą laiką; - praktika nusistovi per tam tikrą laiką; - informacija, kad pasiūlymų kaina yra didesnė nei rinkos kaina; - vienodas pardavėjų braižas visuose pasiūlymuose.	<b>D2</b>  - Skatinti papildomą konkurenciją; - parinkti konkurso dalyvius; - pakeisti konkurso dalyvių atlygio ir baudų sistemą; - panaudoti informaciją, kad padidėtų tikimybė, jog susitarimai bus aptikti ar už juos bus nubausta; - pakeisti santykių tarp pirkėjo ir konkurso dalyvio pobūdį; - keisti požiūrį, kultūrą.
3 ŽINGSNIS  Valstybės institucija įvertina pardavėjų pasiūlymus ir išrenka laimėtoją.	<b>A3</b>  - Biurokratinė korupcija, kyšiai, komisiniai, užmaskuotas papirkinėjimas politiniais tikslais; - vadovų ir pavaldinių nuomonių nesutapimas, dėmesio sutelkimas į kainą arba kokybę, vienos konkrečios įmonės favoritizmas, neatitikimas tarp darbuotojo paskatos ir rizikos.	<b>B3</b>  - Didelės sutartys (lyginant su rinka); - pernelyg reguliuojama pirkimų aplinka, vadovaujamas skaičiais; - kokybė (ar kaina) yra vieninteliai rodikliai, lemiantys konkurso laimėjimą.	<b>C3</b>  - Konkursą laimi ne žemiausią kainą pateikusiai; - konkursą laimi rangovas, neturintis patirties; - vienintelis šaltinis (nėra konkurso); - konkursas skelbiamas pakartotinai; - valstybės institucijos pareiškimas dėl atliktinų darbų keičiamas po to, kai yra paskelbti pradiniai poreikiai; - pernelyg daug sąskaitų-faktūrų.	<b>D3</b>  - Išskelti pirkimų funkcijas į aukštą lygį; - padidinti baudas; - padidinti skaidrumą, vertinant pasiūlymus ir konkurso dalyvius (rašytiniai pagrindimai, vieši vokų atplėšimai, išorės priežiūra); - atlikti atsitiktinius operatyvinius veiksmus.
4 ŽINGSNIS  Pardavėjas įvykdo projektą.	<b>A4</b>  - <i>EX-post</i> korupcija (pernelyg didelės rentos), apgaulingos (padidintos) sąskaitos, neteisingos papildomos išlaidos (kryžminis subsidijavimas).	<b>B4</b>  - Vienintelis šaltinis; - pardavėjas prekiauja įvairiose rinkose, viešajame ir privačiame sektoriuose.	<b>C4</b>  - Viršijamos sąnaudos; - sutartys pasirašomos su vieninteliu šaltiniu; - anuluojamas laimėjimas; - prasta kokybė; - daroma daug pokių; - pratęsimai gamybos ar vykdymo terminai.	<b>D4</b>  - Atlikti darbuotojų rotaciją; - reikalauti periodinių konkursų, vykdančių įprastinius pirkimus; - skirti papildomų lėšų (pvz., darbuotojų) veiklai prižiūrėti; - panaudoti rinkos ir kainų tyrimus.

### **Keturių žingsnių viešųjų pirkimų procesas**

Viešieji pirkimai prasideda nuo to, kad valstybė pareiškia poreikį įsigyti prekę arba paslaugą ir kviečia prekiautojus atlikti darbą arba suteikti paslaugas. Toks poreikio konstatavimo etapas taip pat vadinamas „kvietimu pateikti pasiūlymus“ ar „kvietimu dalyvauti konkurse“. Antruoju etapu suinteresuoti pardavėjai teikia pasiūlymus. Valstybės institucija juos įvertina, parenka laimėtoją, o trečiuoju etapu derasi dėl sutarties. Ketvirtuoju etapu pardavėjas įvykdo sutartį. Lentelėje A1 aprašomi šie etapai, o kiekviename langelyje nurodomos atitinkamos kursyvu nurodytos raidės ir skaičiai (nuo A1 iki D4).

Pabandykite palangiui išanalizuoti šią kiek sudėtingą lentelę. Tolesnėse pastraipose paryškintos kursyvu parašytos raidės (pavyzdžiui, **[C2 langelis]**) atitinka analogišką lentelės langelį. Mūsų tikslas – suvokti korupcijos rūšis, pasitaikančias kiekvieno etapo metu, apsvarstyti atsakomas priemones ir jų sąnaudas.

### **Korupcijos rūšys, būdingos kiekvienam etapui**

**[A1 langelis]** Iš pat pradžių pats pardavėjas yra suinteresuotas paveikti poreikio konstatavimą, kad jis pats galėtų pabrėžti savo stipriausias puses ir sumenkintų silpnųjų pusių svarbą ir tokiu būdu iškreiptų konkurenciją. Tokios galimybės iškyla, kai valstybė nuolat keičiasi informacija su pardavėju prieš paskelbdama savo poreikį, ypač tose situacijose, kai kalbama apie itin techninio pobūdžio specifikacijas, kurias geriau suvokia rangovas nei valstybė. Be to, savivaldybės pareigūnai gali korumpuotai pasidalinti vidaus informacija, kuria gali pasinaudoti tam tikri konkurso dalyviai. Kita galimybė yra pernelyg detalios specifikacijos, kai (galimai už kyšį) pirkimų pareigūnas atmeta kitus pardavėjus, pernelyg diferencijuodamas produktus arba nustatydamas perdėtai detalius reikalavimus. „Apribojančios“ specifikacijos yra tos, kurių dėka paliekamas tik vienas konkurso dalyvis.

**[A2 langelis]** Antrojo etapo metu pardavėjai gali pagal kartelinių susitarimą apgaulingai dalyvauti konkurse ir užtikrinti, kad vienas iš jų laimėtų konkursą. Kanados konkurencijos politikos biuras išskiria keturias apgaulingo dalyvavimo konkurse kategorijas:

1. **Tiriamas dalyvavimas konkurse.** Fimos pateikia tariamus pasiūlymus, paprastai nurodo pernelyg aukštą kainą, kad iš anksto pasirinktas kartelio narys laimėtų konkursą.
2. **Pasiūlymų neteikimas.** Fimos atsisako teikti pasiūlymus arba nedalyvauja konkurse, kad būtų atviras kelias iš anksto parinktam tiekėjui.
3. **Pasiūlymų rotacija.** Fimos tarpusavyje susitaria, kuri pagal rotacijos principą laimi konkursą ir papildomai viena kitai sumoka, kad kiekviena gautų po „lygią“ verslo dalį.
4. **Rinkos pasidalijimas.** Fimos padalija rinką pagal regionus, produktus ar kitus dalykus ir nedalyvauja konkursuose, kurie viršija nustatytas ribas.

Tokie susitarimai nebūtinai reiškia, kad valstybės pareigūnas yra paperkamas. Tai gali būti tiesiog kartelinis susitarimas, prieštaravimas konkurencijai, nelegali veikla, tačiau tiesiogine prasme tai nėra korupcija. Kita vertus, apgaulingai konkursuose dalyvaujantys pardavėjai paprastai turi išteklių ir galių papirkti valstybės pareigūną ar jam pagrasinti, jei jis gali juos demaskuoti.

**[A3 langelis]** Vertinimo proceso metu (trečiuoju etapu) gali būti kyšių ir komisinių už palankų pasiūlymą bei atsirasti užmaskuotas papirkinėjimas politikos tikslais, kai politikai remia pasiūlymus, kurie yra naudingi jų rinkimų apygardai ar rėmėjams. Tai, ką galėtume pavadinti vadovų ir pavaldinių nuomonių nesutapimu<sup>35</sup>, taip pat gali lemti prastą efektyvumą ir susimokymą. Daugelis šių rodiklių gali sutapti ir kartais gali būti sunku atskirti prastą veiksmingumą nuo savanaudiškumo. Savivaldybių vadovai turi suvokti abu šiuos dalykus.

**[A4 langelis]** Šiuo atveju korupcija siejama su apgaulingomis (padidintomis) sąskaitomis, specifikacijų keitimu ar neteisingas reikalavimas padengti papildomas išlaidas. Šiuo atveju didesnėms bendrovėms, turinčiomis daug padalinių ir galimybių kryžmiškai subsidijuoti darbą, gali būti paprasčiau padaryti įtaką korupcinei veiklai. Pavyzdžiui, korumpuoti konkurso dalyviai gali sumažinti pradinio pasiūlymo kainą, kad laimėtų konkursą, jeigu vykdant sutartį nėra sunku pateikti padidintas sąskaitas arba iš anksto pateikti apgaulingus pasiūlymus. Kita korupcijos forma – neužtikrinti žadėtos kokybės, kai inspektorai ar atsakingi pareigūnai yra paperkami, kad to nepastebėtų.

### **Salygos, kurioms esant pasireiškia korupcija**

**[B1 langelis]** Kartais savivaldybės neturi reikiamų išteklių, kad galėtų tinkamai nurodyti savo poreikius. Ypač naujų technologijų srityje pardavėjai paprastai žino daugiau nei valstybės tarnautojai apie galimus valstybės institucijų poreikius. Vidutinės kvalifikacijos valstybės institucijos viešųjų pirkimų pareigūnai negali sumaniai išdėstyti institucijos poreikius. Bet kuriuo atveju durys yra plačiai atveriamos korupcijai, kad laimėtų iš anksto pasirinktas rangovas.

Kokios turi būti specifikacijos – tikslios ar lanksčios? Vienareikšmio atsakymo nėra: problemų gali kilti bet kuriuo atveju. Viena vertus, jeigu specifikacijos neaiškios, pasiūlymus gali pateikti tos įmonės, kurios nesugebės tinkamai atlikti darbo. Kita vertus, pernelyg detalios ir tikslios specifikacijos gali reikšti, kad rangovų, galinčių pateikti realius pasiūlymus, skaičius sumažės. Pirmuoju atveju vertinimo metu išauga administracinės sąnaudos, o galiausiai produktas arba paslauga neatitinka poreikių. Antruoju atveju ribojama konkurencija. Griežtos specifikacijos riboja diskreciją, tačiau tokiu pačiu gali padidinti pardavėjų monopoliją. Tiesioginė įtaka veiksmingumui ir korupcijai ne visada yra vienoda.

**[B2 langelis]** Žengiant antrąjį žingsnį, pravartu vadovautis formule  $C = M + D - A$ . Bet kuris dalykas, suteikiantis daugiau monopolinės valdžios, padidina korupcijos atsiradimo galimybę. Korupcija auga, didėjant pareigūnų diskrecijai ir mažėjant atskaitomybei – pavyzdžiui, tuo atveju, kai viešųjų pirkimų metu akcentuojamos subjektyvios kokybės priemonės. Kai kuriais atvejais monopolinė pozicija ir didelė diskrecija yra garantuojamos. Tačiau reikia turėti omenyje prasto veiksmingumo ir korupcijos riziką.

**[B3 langelis]** Vertinimo etapu didelės (pinigų prasme) sutartys, lyginant su rinkos dydžiu suteikia korumpuotiems veikėjams papildomos erdvės galimybę neteisėtai gautoms sumoms paslėpti. Be abejonės, diskrecija yra akivaizdi problema. Tačiau šiuo atveju svarbu surasti kompromisą tarp to, ar suteikti viešųjų pirkimų pareigūnams diskreciją priimti sprendimą, sprendžiant neaiškias ir sunkiai apibrėžiamas specifikacijų iš vienos pusės (o tai sudaro

---

<sup>35</sup> Visų pirma viešųjų pirkimų pareigūno ir valstybės institucijos nuomonės gali nesutapti, jeigu toks pareigūnas laikosi sistemos ar asmeninių paskatos priemonių priimti sprendimus, kurie nepadeda padidinti visuomenės gerovės. Vienareikšmiškai akcentuojant kainą (pasirenkant mažiausios kainos pasiūlymą, ypač jei sunku įvertinti kokybės skirtumus) arba kokybę (reikalaujant aukščiausios kokybės produktų, nepaisant kainos – paprastai tokie atvejai pasitaiko įsigyjant ginklus) gali reikšti palankumą konkreitiems pardavėjams. Patys viešųjų pirkimų pareigūnai gali būti šališki: sutartis rengiantys pareigūnai natūraliai akcentuoja kainą, o techniniai patarėjai – kokybę. Kartais viešųjų pirkimų pareigūnai gali rodyti favoritizmą konkrečioms firmoms dėl kitų priežasčių nei kyšis ar komisiniai (pavyzdžiui, nusimatyti darbo vietas galimybę ateityje). Galiausiai sprendžiant vadinamojo „tinkamumo“ problemą, pripažįstamas neatitikimas tarp rizikos, kuri kyla viešųjų pirkimų pareigūnams, ir atlygio, kurį jie gali gauti už tai, kad sutartis vykdoma veiksmingai, ir tai, kad gauta maksimali nauda. Pareigūnas gali nesiimti pakankamai veiksmų, ir tai taip pat atveria duris korupcijos pagundoms.

galimybę korupcijai pasireikšti) ir pernelyg apribojant viešųjų pirkimų pareigūno veiksmus taisyklėmis ir nuostatais, reglamentuojančiais kiekvieną jų sprendimą (mes dar aptarsime šį kompromisą, kuris priklauso nuo prekės ar paslaugos ir korupcijos aplinkos, kurioje glūdi viešųjų pirkimų procesas).

**[B4 langelis]** Esant tokioms situacijoms, kai perkama iš vienintelio šaltinio, nukenčia konkurencija ir nusistato santykiai tik su vienu rangovu. Sudarant tokias sutartis, kai padengiamos rangovo patirtos išlaidos, įgyvendinant sutartį, ir mokamas atlyginimas, atsiveria palankios galimybės pardavėjams „paauksuoti“ savo produktus, papildomai prie jų pridėdant prabangias prekes ar kitus nenumatytus dalykus. Be to, kai pardavėjai yra stambios įmonės ir turi platų verslo diapazoną, korumpuotiems vadovams yra lengviau užmaskuoti kryžminį subsidijavimą ir apgaulingas papildomas išlaidas. Paprastai atsakingi pareigūnai yra tuo labiau linkę imti kyšius, kuo neaiškesni yra sąnaudų viršijimo kriterijai ir kuo mažiau aiški yra tų pareigūnų atskaitomybė.

### **Galimos korupcinės veiklos rodikliai**

Paprastai nėra lengva nustatyti korumpuotų pirkimo operacijų, nes nėra lengva atskirti prastos veiklos nuo korupcijos. Nė vienas iš mūsų pateiktų kriterijų nėra aiškus korupcijos konkrečiu atveju ženklas. Tad šie rodikliai tėra tik gairės, nurodančios detalių tyrimų kryptį.

**[C1 langelis]** Poreikio įvardijimo etapu bet koks veiksmas, nukrypstantis nuo standartinio pirkimų tempo ar praktikos, gali reikšti neteisėtą veiklą. Galimi tokios veiklos rodikliai: neaiškios ar nesančios specifikacijos; reikalaujama tam tikros produkto rūšies ar įrangos, kuri veiktų tiksliai apibrėžtoje srityje (pernelyg ribojančios specifikacijos); skubių poreikių tenkinimas; turima įrodymų, kad pardavėjai pernelyg aktyviai padėjo savivaldybei nusistatyti savo poreikius.

**[C2 langelis]** Keletas rodiklių pasiteisino, nes jie nurodė, kur susitariama pateikiant konkurso pasiūlymus. Gali atsirasti nepaaiškinama pasiūlymų pateikimo praktika. Pavyzdžiui, firmų, teikiančių pasiūlymus dėl tam tikro pobūdžio sutarčių ar tam tikrame regione, skaičius nėra didelis ir ilgainiui nekinta, nors potencialių konkurentų yra; atskirų firmų ar jų grupių turima viešojo sektoriaus rinkos dalis nekinta, nors konkurentų yra daug; iš auditorių ir tyrėjų gautos informacijos žinoma, kad pasiūlymuose nurodomos kainos, kurios gerokai skiriasi nuo numatytų ar realių rinkos kainų; konkretaus pardavėjo rašysena ar rašymo stilius matomas visuose pateiktuose pasiūlymuose. Bet vienas iš šių dalykų gali reikšti apgaulingą dalyvavimą konkurse. Jeigu kelios iš šių charakteristikų matomos vienu metu, reikia atlikti detalų tyrimą.

**[C3 langelis]** Rangovo pasirinkimo etapu daugelis dalykų gali reikšti korupcijos atsiradimo galimybę. Pavyzdžiui, konkursą laimi rangovas, kurio nurodyta kaina nėra mažiausia arba kuris neturi patirties atitinkamoje srityje. Laimėtojas paaiškėjo po pakartotino konkurso. Sutartis yra skirta vieninteliam šaltiniui. Keičiamas valstybės institucijos nurodytas atliktinų darbų pareiškimas, o tai reiškia, kad viešųjų pirkimų procesas pradedamas iš naujo. Ir šiuo atveju nė vienas iš pateiktų rodiklių nėra aiškios korupcijos pavyzdys. Tačiau jeigu šie dalykai nuolat kartojasi, vadinasi, viešųjų pirkimų procesas nėra toks veiksmingas, koks galėtų būti.

**[C4 langelis]** Sutarties vykdymo etapu keletas rodiklių yra siejami su korupcija ir prastu veiksmingumu, nors nė vienas iš jų nėra pakankama korupcijos gyvavimo sąlyga. Vykdamas sutartį netikėtai viršijamos sąnaudos, ir tai nėra siejama su infliacija ar specifikacijų keitimu. Pagal sutartį daroma daug svarbių pakeitimų. Sutartys sudaromos su vieninteliu šaltiniu. Anuliuojamas konkurso laimėjimas. Produktai ar paslaugos neatitinka specifikacijų. Gamybos ar paslaugų teikimo terminai pratęsiami. Išlaidos, kurios yra žymiai didesnės lyginant su kitomis išlaidomis nacionalinių ar tarptautinių projektų mastu gali taip pat reikšti neteisėtą veiklą.

### **Atsakomosios politikos priemonės**

Sisteminės korupcijos viešųjų pirkimų srityje gydymo priemonių yra daug. Siekiant sėkmingai užkirsti kelią korupcijai reikia, kad vadovai tvirtai atsakytų savo įprastinės veiklos praktikos ir

imtų ryžtingų veiksmų – skirtų valstybės lėšas kovai su korupcija. Be to, vadovai turi visada turi turėti omenyje ir bet kokios antikorporcinės priemonės sąnaudas.

Prieš aptariant konkrečius žingsnius, reikia paminėti dvi svarbias sąlygas, padedančias kovoti su korupcija viešųjų pirkimų srityje. Pirma, pagrindų pagrindas yra aiškiai nubrėžta valstybės tarnautojų karjeros kūrimo sistema. Savivaldybių vadovai turi užtikrinti, kad valstybės pareigūnams būtų mokami normalūs atlyginimai, kad jie būtų skiriami į aukštesnes pareigas pagal nuopelnus ir aiškiai žinotų, kokios yra jų karjeros galimybės. Antra, merai privalo glaudžiai dirbti su teisėsaugos ir tyrimo tarnybomis už savivaldybės ribų. Galima išvengti rimtų klaidų, jeigu informacija dalijamasi nuo tada, kai įtariamas sukčiavimas ar susimokymas. Akivaizdu, kad kova su korupcija bus sėkmingesnė, jeigu tokiose tarnybose dirbs talentingi ir sąžiningi žmonės.

Kitos bendrosios sąlygos, palankiai veikiančios kovą su korupcija, yra demokratinės institucijos, laisva ir veržli spauda, sąžiningumu pagrįstos visuomenės normos. Iš daugelio šalių pateiktos statistikos matyti, kad tuomet, kai investitoriai nurodo aukštą korupcijos lygį šalyje, joje yra prastesnės ekonominės ir politinės teisės, aukštas reguliavimo lygis, valstybės kišimasis į ekonomiką, politinis ir ekonomikos nestabilumas, žemas ekonomikos augimas<sup>36</sup>.

Aišku, kad daugelio šių sąlygų savivaldybių vadovai nekontroliuoja. Vis dėlto jie gali sumažinti korupcijos mastą viešųjų pirkimų srityje, vadovaudamiesi formulės  $C = M + D - A$  logika. Pavyzdžiui:

*Kai įmanoma, skatinti konkurencijos sąlygas.* Konkurencijos aplinkos skatinimas tose srityse, kuriose monopolijos (kitos nei „natūralios“ monopolijos) galėtų atsirasti, padėtų panaikinti korupcijos veiklos galimybes. Vadovaujamosi teorija, kad visi kvalifikuoti ir norintys dirbti rangovai konkuruos dėl sutarties, kurią laimės veiksmingiausias tiekėjas, tokiu būdu sumažindamas pirkimų kainą ir užtikrindamas geriausią (papildomą) vertę visuomenei. Pirkėjas (miesto valdžia) taip pat gali pagrasinti panaudosianti alternatyvų tiekėją. Ir teorija, ir empirinė praktika rodo, kad konkurencingoms, neintegruotoms pramonės šakoms labiau patinka viešieji pirkimai, kuriuose palaikoma distancija ir aiškiai nurodomos sutarties specifikacijos<sup>37</sup>.

Vienas iš konkurencijos skatinimo būdų gali būti didesnių projektų padalijimas į mažesnius, siekiant padidinti galimų konkurentų skaičių, suteikiant galimybę ne tik stambiams rangovams, kurie turi didelių gebėjimų. Ši taktika itin naudinga perkant daug produktų arba tas prekes, kurių kainos ir kokybė yra gerai suvokiamos.

Kaip vėliau matysime, konkurencijos modelis žlunga dėl netolygiai paskirstytos informacijos, itin specifinių ir techniškai sudėtingų poreikių, nuomonių nesutapimo tarp vadovo ir pavaldinių ir kitų dalykų, kurie apibūdinti A2 lentelėje. Tačiau prieš imdamasi bet kokio žingsnio našumui padidinti ir su korupcija kovoti savivaldybė turėtų vis dėlto stengtis padidinti konkurenciją.

<sup>36</sup> Žr., pavyzdžiui, Johannes Fedderke and Robert Klitgaard, "Economic Growth and Social Indicators: An Exploratory Analysis," *Economic Development and Cultural Change* 46, No. 3 (1998 April) ir šiame leidinyje pateiktas nuorodas.

<sup>37</sup> Žr. John McLaren, "Supplier Relations and the Market Context: A Theory of Handshakes," Center Discussion Paper no. 766 (New Haven: Economic Growth Center, Yale University, October 1996) ir šiame leidinyje pateiktas nuorodas.

## Lentelė A2. Kai žlunga konkurencijos modelis

Pagal konkurencijos modelį susiformuoja situacija, kurioje didžiulis skaičius pardavėjų reaguoja į kvietimą pateikti pasiūlymus, kad patenkintų valstybės institucijos (ar privataus sektoriaus) poreikius, o diskriminuojanti ir vertę maksimizuojanti valstybės institucija pasirenka rangovą, kuris gali už mažiausią kainą suteikti paslaugą ar pateikti prekę, tokiu būdu padidinama visuomenės gerovė. Vadovaujantis klasikiniu ekonomikos modeliu, prekių kainos yra nustatomos pagal ribines jų gamybos sąnaudas. Deja, bet realybė gerokai skiriasi nuo idealo. Visiškos konkurencijos modelis, užtikrinantis teisingumą, sąžiningumą ir veiksmingumą, gali žlugti keliais galimais būdais:

1. Kai viešųjų pirkimų pareigūnams trūksta informacijos, konkurencijos modelis tam tikrais atvejais gali būti neefektyvus (in neveiksmingas), užtikrinant veiksmus prieš korupciją.
2. Valstybės institucijos ne visada žino, ko joms reikia, ypač itin techniniuose projektuose, kai specializacijos nauda yra reikšminga (pavyzdžiui, informacinių sistemų sritys).
3. Kai pirkimai yra organizuojami, siekiant įsigyti specifinių produktų, turinčių unikalias dizaino ypatybes, ar technologijos naujovių, konkurse gali dalyvauti tik keli – vienas ar du – dalyviai.
4. Visuomenė gali prarasti dideles alternatyviasias sąnaudas, kai konkurencija yra užtikrinama „pavedimu“, nes pardavėjai pagal sutartį gali nebediegti tam tikrų neprivalomų investicijų, kurias jie diegtų, jeigu būtų labiau vadovaujamosi ankstesnės patirties kriterijumi norint ateityje laimėti konkursą, taip pat kadangi pardavėjams nėra jokios paskatos dalytis išmintimi ir patirtimi formuojant poreikius. (Šiuos punktus elegantiškai išdėsto Kelmanas (a).)
5. Rangovai gali būti nusistatę prieš riziką, ypač vykdydami itin didelius projektus, skatindami valstybės institucijas pasidalyti rizika ir diegdami moralines rizikos priemones viešųjų pirkimų procese.
6. Sunku apibrėžti „visuomenės gerovę“ ir perkelti ją į sutarties įgyvendinimo sąlygas. Be to, viešųjų pirkimų pareigūnai, kuriems pavedama įgyti prekes už visuomenei naudingą kainą, nesivadovauja visuomenės poreikiais ir nauda (pagrindinė vadovo ir pavaldinio problema).

Kai kurie stebėtojai „pasigavo“ šiuos ir kitus „sąžiningos ir atviros“ konkurencijos modelio netobulumus ir pasiūlė alternatyvas. Jie ieško būdų užfiksuoti su ilgalaikiais santykiais siejamą naudą, nutolti nuo itin griežtai reguliuojamų viešųjų pirkimų praktikos ir sukurti paskatos priemones, kad atsidėkotų už veiklą praeityje. Kelmanas be kitų dalykų rekomenduoja suteikti daugiau diskrecijos viešųjų pirkimų pareigūnams ir atsižvelgti į pardavėjų patirtį jų vertinimo metu (b).

*Pastabos: (a) Kelman, Procurement and Public Management.*

(b) Ibid.

*Supaprastinti ir išaiškinti taisykles bei reglamentus.* Kai korupcija tampa problema, beveik automatiškai kyla noras rengti naujus teisės aktus ir taisykles. Tikslas yra sumažinti diskreciją, skatinti konkurenciją, sąžiningumą ir produktyvumą, nustatant skaidrias standartines procedūras, kad būtų paprasta nustatyti bet kokius nukrypimus nuo normos.

Tačiau tokia strategija paprastai duoda priešingą rezultatą. Iš tiesų tiesioginės naujų taisyklių sąnaudos neatrodo didelės. Politikai yra linkę tikėti, kad tokio pobūdžio „griežta politika“ gali jiems pelnyti politinių dividendų, o naujų taisyklių ir priežiūros sluoksnių puoselėjimas gali atrodyti politikams gera draudimo forma tuo atveju, jeigu kiltų dar vienas korupcijos skandalas. Tačiau daugeliu atvejų naujos taisyklės ir priežiūra reiškia dideles sąnaudas. Su jomis gali būti siejama didelė administracinė našta. Be to, tinkamai neišanalizavus įdiegtos naujos taisyklės gali apriboti konkurenciją ir suteikti pareigūnams naujų monopolijos galių, kurios padeda išreikalauti kyšius.

Taisyklės gali sukurti galimybes korupcijai pasireikšti arba jas sumažinti. Geriausiai orientuotis pagal tokią nuostatą: jeigu priėmus taisyklę, sukuriama nauja monopolinė valdžia, pavyzdžiui, naujas reguliuotojas; jeigu sukuriama nauja diskrecija, nustatant jos taikymą, laiką ir pasekmes; jeigu gyventojams, konkursų dalyviams ir kitoms valstybės valdžios institucijoms sunkiai sužinoti, kas vyksta, tuomet tokia taisyklė yra linkusi padidinti korupcijos lygį, o ne sumažinti jį.

Tačiau jeigu priėmus taisyklę tiekėjams ar valstybės valdžios institucijoms yra lengviau konkuruoti; jeigu ji ryškesnėmis spalvomis nudažo situaciją ir palieka mažiau vietos diskrecijai; ir jeigu ji skatina atskaitomybę, nustatydamą naujus veiklos rezultatų ir neteisėtų veiksmų rodiklius, tuomet yra tikimybė, kad korupcija mažės. Taip pat – vos nepamiršome pridurti – miesto operacijų produktyvumas bus linkęs gerėti.

*Sustiprinti atskaitomybę ir skaidrumą,* diegiant tris priežiūros mechanizmus: auditas, tikrinimai ir tyrimas. Modernios audito ir finansinės sistemos, privataus sektoriaus savęs priežiūros praktika, tikrinimo ir tyrimo metodai, kompiuterinė analizė (galbūt konfidencialus diagnostavimas) gali įžiebtį institucinius pokyčius, padėdami tiksliai paskirstyti pareigas, ankstyvojoje stadijoje nustatyti neteisėtos veiklos modelį ir padidinti skaidrumą. Be to, šios iniciatyvos užkerta kelią korupcijai.

Pusiausvyrą yra svarbu surasti tarp, viena vertus, taisyklių bei reglamentų ir, kita vertus, diskrecijos tose situacijose, kai korupcija egzistuoja, tačiau nėra epideminė. Taisyklės ir reglamentai padeda numatyti pirkimų sistemų veikimą ir teisėtumą, o diskrecija suteikia galimybę sąžiningai ir verslumą turintiems valstybės tarnautojams pasiekti puikių rezultatų. Kertinės sisteminės struktūros keitimas – kuris paprastai reiškia santykių tarp vadovų ir pavaldinių, taip pat rezultatais paremtų paskatos priemonių sistemos transformavimą – yra šios gairės esmė ir apie tai bus rašoma vėliau, kalbant apie neseniai atliktas iniciatyvas.

Kai kurie konkretūs patarimai yra svarbūs atskiru viešųjų pirkimo proceso etapu. Savivaldybės vadovas gali pasinaudoti A1 lentelės langeliais, kad atliktų pirminę politikos analizę ir korupcijos priemones. Įvertinęs galimas korupcijos mieste pobūdį, sąlygas ir rodiklius, vadovas gali pereiti prie D langelių, kuriuose pateikiamas politinių priemonių, kurias gali būtų detalai apsvarstyti, sąrašas.

**[D1 langelis]** Apsisaugoti nuo korupcijos yra pirmas žingsnis, valstybės valdžia turi užtikrinti, kad tik aukščiausios kvalifikacijos pareigūnai eitų viešųjų pirkimų pareigūnų pareigas. Vienas iš būdų – iškelti pirkimų funkcijas į pakankamai aukštą vadovų hierarchijos lygį, kad pirkimus kontroliuotų patyrę ir sąžiningi pareigūnai. Tačiau konkrečią kasdienę viešųjų pirkimų veiklą vykdo gabūs žemesnio lygio valstybės tarnautojai, kad aukštesnio lygio vadovai galėtų sutelkti savo dėmesį į bendrąją sistemą ir nesigilinti į viešųjų pirkimų sutarčių detales. Jungtinėse Amerikos Valstijose nuo 9-ojo dešimtmečio vidurio Gynybos ministerijos pradėtos pirkimų reformos apėmė griežtus švietimo ir patirties standartus visiems pareigūnams, kurie eina su pirkimų vykdymu susijusias pareigas. Tačiau daugelyje pasaulio savivaldybių dirbantys pirkimų pareigūnai yra prastai parengti ir atlyginami. Kartais jie yra skiriami dėl politinių priežasčių, kad galėtų pasiglemžti dalį valdžioje esančios politinės partijos komisinių.

Skylėtos struktūros ir prastos paskatų sistemos, aktyvūs savivaldybių politikų, neprofesionalių ir prastai motyvuojamų pareigūnų veiksmai yra daugelio miestų korupcijos esmė.

Antrasis metodas – pasitelkti ekspertus iš šalies, už viešųjų pirkimų tarnybos ribų, kad jie padėtų nustatyti poreikius ir užpildytų techninių žinių spragas, kuriomis galėtų pasinaudoti neetiškas pardavėjas. Pagal šį metodą gali būti panaudojamos specializuotos iš savivaldybių tarnybų atstovų sudarytos valdybos arba privačiai samdomos pirkimų valdymo ir vertinimo paslaugos. Tokios specializuotos tarnybos kaip Šveicarijos Société Générale de Suivellance arba Britanijos Crown Agents turi patirties rengiant ir įgyvendinant sudėtingas pirkimų operacijas. Tokių išorės tarnybų panaudojimas nereiškia, kad bus visiškai išvengta susimokymo tikimybės, tačiau tai, kad jų veiklos spektras yra platesnis už nacionalinį ir pagrindinė bendrovė garsėja sąžiningumu reiškia, kad ir vidaus paskatos sistemos bus labiau nukreiptos į sąžiningumo puoselėjimą.

**[D2 langelis]** Kova su susitarimais vykdant konkursus yra išanalizuotas dalykas, tačiau tai tebėra sudėtinga problema, kurią nėra lengva nustatyti ar jai užkirsti kelią. 6 lentelėje šis langelis yra detaliau išanalizuotas.

Konkurso dalyvių atrankos metodus sudaro ankstesnių veiklos rezultatų vertinimas<sup>38</sup>, sąžiningumo ir finansinių lėšų nustatymas, išorės sąžiningų konkurso pasiūlymų ir veiklos rezultatų garantijų naudojimas, o tais atvejais, kai konkurencijos modelis sužlunga – vienos firmos pasirinkimas ir aršios su ja derybos<sup>39</sup>. Pažymima, kad paprastai kuo anksčiau į pirkimų procesą įsijungia savivaldybė, kad užkirstų kelią galimai korumpuotiems pardavėjams, tuo mažiau reikės įdėti pastangų, renkant įrodymus dėl firmų diskvalifikavimo. Bylinėjimasis faktui įvykus yra brangus dalykas laiko ir pinigų prasme, nes valstybės institucijai tenka nustatyti netinkamus konkurso dalyvių veiksmus ir perimti įrodymų našta. *Ex ante* valstybės institucija iš principo gali būti vikresnė, tačiau visada yra ir kita medalio pusė – šališka ar net korumpuota veika. Augant diskrecijai, galima judėti greičiau, tačiau didėja ir galimybė ta valdžia pasinaudoti neteisėtai (skaitykite toliau apie tai, kad ir pačiu kvalifikacijos atrankos procesu gali būti korumpuotai pasinaudota).

Pakeitus konkurso dalyvių paskatos priemones ir baudas, jie kitaip apskaičiuos savo veiksmus. Pavyzdžiui, paskatos priemonėmis paremtos sutartys gali būti palankios etiškiems (ir produktyviems) konkurso dalyviams, kai pinigine nauda ar ateityje laimėti konkursai siejami su sąnaudomis ir kokybe. Bausmių griežtinimas ir tikrumas dėl jų skyrimo, draudimas užsiimti veikla, baudžiamosios sankcijos ir viešumas kenkia įstatymus pažeidžiančios įmonės reputacijai, todėl šios priemonės padės atbaidyti apgaulingą konkurso dalyvį nuo neteisėtos veiklos.

Informacijos strategijos padidina tikimybę nustatyti susitarimus ir kartu su sugriežtintomis baudomis yra stipri atgrasymo priemonė. Keturi konkretūs metodai: kompiuterinių sistemų naudojimas susitarimams nustatyti, išaiškinant dalyvavimo konkursuose šablonus; didesnis operatyvinių darbuotojų skaičius, sekimas, kainos apskaičiavimas, rinkos tyrimai; „vidaus“ informacijos gavimas iš trečiųjų šalių (pavyzdžiui, šioje srityje leidžiami informaciniai pranešimai, konsultantai, auditoriai); informacijos gavimas iš pačių konkurso dalyvių (nesuinteresuoti darbuotojai, pralaimintys konkurso dalyviai, konkurse nedalyvaujančios firmos).

Pakeitus santykius tarp pirkėjo ir konkurso dalyvių, gali padidėti konkurencija: kai naujos firmos yra atkakliai skatinamos dalyvauti konkursuose, pasitelkiant viešumą ir pasidalijant rizika; kai mažinama pirkimų pareigūno diskrecija, priimant taisykles dėl keičiamų užsakymų, tęstinio pirkimo iš vieno šaltinio ir apibrėžiant „nepaprastąsias“ situacijas; kai vykdoma pirkimų pareigūnų rotacija, kad jie pernelyg nesusidraugautų su rangovais; kai iš naujo apibrėžiami organizacijos poreikiai, kad perkamos standartizuotos prekės atitiktų nustatytas rinkos kainas; kai vykdoma vertikali integracija ir viešinimas; kai „korumpuotumas“ tampa kriterijumi, pagal

<sup>38</sup> Žr. 13 lentelę „Nepriklausomas kovos su korupcija skyrius Niujorko miesto Mokyklų statybos įstaigoje“ ir tolesnes diskusijas apie veiksmingą savivaldybės naudojamą detalios konkurso dalyvių kvalifikacijos atrankos procesą, siekiant patikrinti ankstesnės galimų konkurso dalyvių veiklos rezultatus.

<sup>39</sup> Apie diskusijas dėl sutarčių tarp JAV kariuomenės ir Pietų Korėjai priklausančių firmų skaitykite Klitgaard, *Controlling Corruption*, Chapter 7.

kurį nustatomos indėlio specifikacijos ir veiklos rezultatų siekimo priemonės. Pagrindinis tikslas yra nustatyti santykius tarp savivaldybės ir pardavėjų, siekiant pakeisti pagundas korupcijai pasireikšti atgrasymo ir paskatos priemonėmis: kad būtų baudžiama už prastą veiklą, tačiau atlyginama pirkimų pareigūnui ir rangovui, kuris savivaldybei atneša naudos (papildomos vertės).

Galiausiai pirkimų tarnyba gali skatinti kultūrinio požiūrio į susitarimus keitimą, atskirdama juos nuo priimtinių tikslų ir praktikos, šviesdama rangovus dėl konkurencingo konkurso proceso, skatindama konkurso dalyvius suprasti socialinę ir visuomeninę sutarties paskirtį.

**[D3 langelis]** Kova su korupcija per trečiąjį viešųjų pirkimų etapą gali būti visokia. Sprendimų priėmimas gali būti vykdomas aukštesniu lygiu, matomai siekiant, kad su juo susipažintų aukštesnieji vadovai ir kad būtų galima pasitelkti jų išmintį, nes būdami aukštesniame hierarchijos lygyje jie yra labiau matomi ir galbūt įsivėlę į favoritizmą daugiau prarastų nei išloštų. Sugriežtinus baudas ir padidinus tikrumą dėl jų skyrimo, valstybės tarnautojai (ir jų kolegų privačiame sektoriuje) pagauti neteisėtai sudarę sutartis ateityje tokių veikų nebus linkę kartoti. Vertinimo skaidrumą galima padidinti įvairiai: (1) reikalaujant rašytinių pagrindimų ir aukščiausio lygio pritarimo dėl konkurso laimėjimo, jei jį laimėjo rangovas, kurio kaina nebuvo mažiausia, arba jeigu buvo imtasi neįprastų veiksmų, pavyzdžiui, pakartotinis konkurso skelbimas, pirkimas iš vieno šaltinio, pakeista atliktinų darbų formuluotė; (2) viešai atplėšiant pasiūlymų vokus; (3) kreipiantis į asmenis iš šalies, kad šie peržiūrėtų konkurso sprendimus (tai galėtų būti vykdoma reguliariai kiekvieno viešojo pirkimo metu arba atsitiktinai).

Siekdami labiau atgrasyti nuo neteisėtos veikos, savivaldybių vadovai galėtų viešai paskelbti, kiek atsitiktinių „slaptų“ operacijų bus atlikta per tam tikrą laikotarpį, pavyzdžiui, per metus. Nors konkursų dalyviai puikiai žino, kad toks sekimas yra slaptai vykdomas reguliariai, žinia apie tam tikrą skaičių operacijų, kurioms bus skirta papildomų išteklių, reiškia, kad ši sritis yra svarbi ir matoma. Tokiu būdu neetišką pardavėjas ar pirkimų pareigūnas gerai pagalvos ar verta susimokyti, arba jam teks padidinti sąnaudas, kad nebūtų aptiktas.

**[D4 langelis]** Žengiant ketvirtą žingsnį du standartiniai metodai – darbuotojų rotacija ir papildomų išteklių skyrimas tyrimui ir sekimui – padeda atgrasyti nuo korupcinės veikos ar sumažinti jos pasireiškimo tikimybę. Vykdamas standartinių prekių pirkimus, sprendimas dėl konkurso laimėjimo gali būti reguliariai pakartotinai svarstomas. Rinkos ir kainų tyrimai yra naudinga priemonė, kai sutartį reguliariai laimi tas pats tiekėjas.

### **Naujausi darbai viešųjų pirkimų srityje**

Išrinkti pareigūnai, valstybės politikos formuotojai ir mokslininkai toliau ieško būdų, kaip būtų galima padidinti pirkimų proceso veiksmingumą ir padaryti jį atsparesnį korupcijai. Politikai ir mokslininkai teberašo apie vadovų ir pavaldinių problemą, vis pabrėžia paskatos priemonėmis pagrįstas sutartis. Naujosios tendencijos apima visus pirkimų proceso etapus ir paprastai yra lengviau pritaikomos tose savivaldybėse, kuriose dirba talentingi valstybės tarnautojai, egzistuoja tam tikras demokratijos lygis (ypač nuosekli teisinė sistema, paremta teismų praktika) ir kurios yra padariusios pažangą, saugydamos „nebaudžiamumo kultūrą“ korupcijos klestėjimo srityse.

Tokio pasistūmėjimo į priekį esmė – pripažinimas, kad grynojo konkurencijos modelio, kad ir kiek tinkamo apibrėžiant aplinką, kurioje vyksta viešieji pirkimai, kad ir kiek siektino kaip idealas, realiame pasaulyje gali nepakakti. Informacijos neatitikimas, nenumatyti technologijų perversmai, unikalios inovacijos, neaiškūs ir sunkiai išmatuojami kokybės aspektai – dėl visų šių dalykų sunku įtikinti, kad konkurencingas dalyvavimas konkurse, nepasidalijimas informacija ir aiškiai nustatytos sutarčių specifikacijos yra įmanomi ar siektini dalykai.

Vienas iš gerai žinomų pavyzdžių – „laimėtojas – sutarties žlugdytojas“, kai konkursą laimėjusi firma praranda pinigus, nes nepakankamai įvertina sąnaudas, todėl netinkamai

atlieka veiklą ar apskritai sužlugdo sutartį<sup>40</sup>. Esant tam tikroms aplinkybėms, leidžiant konkurso dalyviams pasidalyti turima informacija apie sąnaudas, gali būti pateikiami optimalūs pasiūlymai, tačiau toks veiksmas taip pat skatina susitarimą. Kai kurių ekonomistų nuomone, esant tam tikroms išskirtinėms aplinkybėms, susitarimai gali būti geresnis pasirinkimas už atskirus pasiūlymus<sup>41</sup>.

Kitas pavyzdys – vadinamoji „laikymo savo rankose problema“. Laimėjęs konkursą tiekėjas sužino tam tikros informacijos, kuri tampa pranašumu vėlesniuose konkursuose. Pasinaudodamas tokia privačia informacija, tiekėjas gali galiausiai įgyti monopoliją (jei vėl laimi sutartį) ir padidinti kainas. Pirkimai iš dviejų šaltinių ar sąnaudų paskirstymas gali būti veiksmingos priemonės; kita vertus, aukojamas mastas ir specializacija.

Aptarkime ir kitus pavyzdžius, kad praturtintume diskusiją apie viešųjų pirkimų veiksmingumą ir korupciją. Vienas iš mechanizmų, kurį galima plačiai pritaikyti, ypač per pirmą ir trečią pirkimų procesą, yra „protestavimas“. Firmos, tikėdamos, kad poreikiai yra suformuluoti ir pateikti nesąžiningai jas eliminuojant, gali protestuoti ir pareikšti, kad vertinimo procesas buvo šališkas ar netinkamas. Po tokios iniciatyvos tariamajai teisėjų valdybai suteikiami įgaliojimai pareikalauti dokumentų, sudrausminti valstybės pareigūnus ir iš naujo apsvarstyti priimtus konkurso sprendimus. Protestai reiškia galimą ilgą veiksmų delsimą, administracines sąnaudas, susijusias su bylų sudarymu, gynyba ir sprendimu. Jie gali brangiai kainuoti pirkimų pareigūnui, konkuruojančioms firmoms ir visuomenei. Kita vertus, sustiprinamas valstybės pareigūnų ir prekyautojų stimulus elgtis sąžiningai. Be to, vyriausybė gali padėti apginti konkursą pralaimėjusių dalyvių ir susitarimų nesudarančių firmų interesus, jei šios užprotestuoja ir pareikalauja nustatyti korupcijos faktus. Protestavimas yra viena iš pagrindinių JAV Kongreso 1984 m. priimto konkurencijos sudarant sutartis įstatymo, kuris apima automatinio duomenų apdorojimo ir telekomunikacijų įrangos pirkimą, nuostatų<sup>42</sup>.

Kita vertinga iniciatyva – motyvuoti pirkimų pareigūnus paskatos priemonėmis, susietomis su sutarties vykdymu. Nors tai nėra nauja mintis, tačiau atlygio susiejimo su darbo rezultatais principu buvo netinkamai naudojamosi suteikiant teisę į pašalpas. Prasidėjo šios idėjos atgimimas, nes ir viešojo, ir privataus sektoriaus vadovai vykdo racionalizaciją ir mažina etatų skaičių, akcentuodami konkurenciją, nuopelnus, atsiskaitymą už veiklos rezultatus; diegiant visuos šiuos dalykus reikia surinkti daugiau ir geresnės informacijos<sup>43</sup>. „Intensyvaus paskatų naudojimo“ principas, kuriuo grindžiami vadovų ir pavaldinių santykiai, gali padėti savivaldybių vadovams ir pirkimus organizuojančioms komandoms motyvuoti valstybės institucijose dirbančius pirkimų pareigūnus ir sumažinti galimybes korupcijai pasireikšti visais pirkimų proceso etapais, ypač per pirmą, trečią ir ketvirtą. Intensyvaus paskatų naudojimo principas reiškia, kad darbuotojų paskatos priemonės yra didėjanti funkcija lyginant su užduoties ribine

<sup>40</sup> Neseniai įvykęs tokio pobūdžio atvejis – pati didžiausia ginklų įsigijimo sutartis, kurią per savo gyvavimo istoriją yra anulavusi Gynybos ministerija, siejama su JAV karinio laivyno A-12 naikintuvo įsigijimu. Nors federalinis teismas turėtų priteisti žalą rangovams, JAV teisingumo ministerija apskundė bylą.

<sup>41</sup> Jeigu visi konkurso dalyviai žino apie „tikrąsias“ sąnaudas ir riziką, tačiau jų turima informacija yra skirtinga, tuomet ja pasidaliję gali pateikti veiksmingesnius pasiūlymus. Neigiama pusė yra, žinoma, susitarimų konkursuose galimybė, o tai retai kada yra socialiai veiksmingas dalykas. Taigi kompromisas yra, tačiau tradiciškai skatinama visai nesidalyti informacija.

<sup>42</sup> Viena iš šio proceso diskusijų pateikiama Robert C. Marshall, Michael J. Meurer, and Jean-François Richard, "Incentive-Based Procurement Oversight by Protest," in J. Leitzel, and J. Tirole, eds., *Incentives in Procurement Contracting* (Boulder, Colo.: West-view Press, 1993). Žr. taip pat Steven Kelman, *Procurement and Public Management* (Washington, D.C.: AEI Press, 1990), ypač p. 23-24.

<sup>43</sup> Šis principas paimtas iš Paul Milgrom and John Roberts, *Economics, Organization and Management* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1992). Empiriniai įrodymai apie atlyginimą, paremtą veiklos rezultatais, ypač privačiame sektoriuje, apibendrinami Alan S. Blinder, ed. *Paying for Productivity: A Look at the Evidence* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1990).

graža, pagal kurią galima matuoti veiklos rezultatus, pastangų reagavimą į paskatos priemones ir darbuotojų rizikos toleravimą<sup>44</sup>. Institucinės reformos, apimančios geresnį informavimą ir didesnę darbuotojų dalyvavimą, kontekste tokia paskatomis paremta atlygio sistema galėtų būti galingas savivaldybės vadovo įrankis<sup>45</sup>.

Mintis atlikti viešųjų pirkimų konkursų dalyvių kvalifikacinę atranką per pastaruosius metus evoliucionavo. Po jų atrankos ir patikrinimo žengiamas dar vienas žingsnis pirmyn – procesas yra formalizuojamas ir paviešinamas, dažnai panaudojant klausimyną. Siekiant atskleisti galimus pažeidimus, detalai patikrinami pagrindiniai rangovo darbuotojai (jų reputacija ir ryšiai su kitomis įmonėmis toje pačioje verslo srityje ir už jos ribų), įmonės ryšiai (pavyzdžiui, susijungusios direktorių valdybos), finansinis turtas ir įsipareigojimai, ankstesnė patirtis.

Kvalifikacinė atranka – tai administracinių priemonių pagrindas, kuris buvo pritaikytas kartu su kitomis teisėsaugos priemonėmis, vykdant išpuolį prieš korupciją Niujorko miesto mokyklų statybos konkurse. Siekdamas pažaboti paplitusią korupciją mokyklų statybų srityje, Niujorko miesto Mokyklų statybos įstaigos Generalinis inspektorius atlieka visų firmų, norinčių dalyvauti mokyklos statybų konkurse, atranką, panaudodamas keturiasdešimties lapų klausimyną. Apie šio metodo efektyvumą galima spręsti iš šio komentaro: „daugelis firmų leido aiškiai suprasti, kad jos labiau bijo administracinės sankcijos – draudimo dalyvauti tolesniuose konkursuose – nei baudžiamojo persekiojimo“. Per penkerius metus pritaikius šias ir kitas administracines sankcijas korupcijai buvo „sulaužytas sprandas“<sup>46</sup>.

Kadangi viešieji pirkimai vyksta valstybės institucijose visais lygmenimis ir plačiu mastu, o kontrolės sąnaudos yra didelės, neįmanoma atlikti detalaus galimos korupcijos veikos tyrimo kiekviename projekte. Tačiau įspūdingų kompiuterijos techninių naujovių dėka galima atlikti žymiai platesnio masto ir įvairesnio lygio automatizuotą auditą ir ekonometrinę analizę, kuri anksčiau nebuvo įmanoma. Kai taisyklės yra priimanamos, remiantis iš tyrimų gauta informacija apie korupciją, galima pakankamai tiksliai nusistatyti galimų pažeidimų modelius. Pavyzdžiui, apgaulingas dalyvavimas konkurse dėl greitkelių tiesimo atsispindi ekonometriiniame modelyje, kuris padeda palyginti kartelinius ir nekartelinius susitarimus pagrįstus konkurso siūlymų teikimo šablonus<sup>47</sup>.

Per pirkimo proceso vertinimo ir atrankos etapą visų pirma taikomi minėtasis protestavimo mechanizmas, gyvenimo ciklo kriterijai, nepriklausomi vertinimai (tradicine prasme), nuostatai dėl darbuotojų rotacijos ir „intensyvaus paskatų naudojimo“ principas, kuriuo grindžiami vadovų ir pavaldinių santykiai. Siekiant išvengti pirkimų už mažą kainą, kurie vėliau siejami su išpūstomis sąnaudomis, galima pasinaudoti kriterijais, pagrįstais visu produkto gyvenimo ciklu – „nuo lopšio iki karsto“. Vertinimo komisija, kuri priima sprendimus konsensuso pagrindu, gali užkirsti kelią pagundai imti kyšius arba, jeigu jie imami, sumažinti jų veiksmingumą. Nepriekaištingos reputacijos išorės konsultantai gali peržiūrėti pasiūlymus ir išrinkti laimėtojus, panaikindami darbuotojų korupcijos tikimybę (nors tokiu būdu atveriamas kelias kitų rūšių korupcijai kitose srityse). Kai kurios tarptautinės organizacijos – tokios, kaip minėtoji Šveicarijos Société Générale de Surveillance arba Britanijos Crown Agents – tvarko visas valstybės institucijų ar bendrovių pirkimų operacijas visame pasaulyje. Įdiegus nuostatus dėl

<sup>44</sup> Klitgaard knygoje „Informacija ir paskatos priemonės vykdant institucinę reformą“ rašoma, kad pagerėjus veiklos rezultatų matavimui, galima sukurti tokį atlygio paketą, kuris padeda sustiprinti paskatos priemones ir sumažinti riziką. Jis taip pat pažymi optimalios paskatų teorijos ribas, kai atsižvelgiama į dinامينius pasvarstymus ir realaus pasaulio praktinius dalykus. Įspūdingame savo teoriniame traktate Jeanas-Jacques'as Laffontas ir Jeanas Tirole'is pastebi, kad optimalios linijinių paskatų schemas „nebėra, kai atsiranda dinamika, politinė ekonomika ar daugelio principų diktuojamos sąlygos“. Žr. *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1993), p. 663.

<sup>45</sup> Robert Klitgaard, „Institutional Adjustment and Adjusting to Institutions.“

<sup>46</sup> Thomas D.Thather, II, „The New York City Construction Authority's...“

<sup>47</sup> Robert H.Porter and Douglas J.Zona, „Detection of Bid Rigging in Procurement Auctions,“ *Journal of Political Economy*. 101, no. 3 (1993). Nors taikant šį modelį buvo panaudota *ex post* informacija, siekiant parodyti, kad kartelinių siūlymų atskiruose konkursuose laisvumo laipsnis buvo mažesnis už „konkurencingų“ pasiūlymų teikėjų, detaliau išanalizavus šį modelį galima išnagrinėti tam tikras firmų, įtariamų veikiančių susitarus konkursuose, derinius arba galima išnagrinėti tokius derinius. Kaip rašo patys knygos autoriai, kartais sunku atskirti susitarimais pagrįstas situacijas nuo konkurencingų todėl, kad abi jos priklauso nuo viešųjų pirkimų taisyklių ir ekonominės aplinkos.

darbuotojų rotacijos, valstybės institucijų darbuotojams sunkiau užsitikrinti darbo vietą įmonėse, su kuriomis jie užmezgė santykius per ankstesnius pirkimus. Galiausiai „intensyvaus paskatų naudojimo“ principas, kuriuo grindžiami vadovų ir pavaldinių santykiai, gali padėti pagerinti efektyvumą ir sumažinti polinkį į korupciją, į kurią stumiamas dėl nepritekliaus.

Pritaikius keletą kitų naujų metodų, galima tikėtis, kad pirkimų procesas pagerės per prekių ar paslaugų pristatymo etapą. Organizavus mokymus (kvalifikacijos kėlimo kursus) pažangiųjų technologijų srityje, pavyzdžiui, kompiuterijoje, pirkimų sąnaudos gali sumažėti; be to, tokių mokymų dėka valstybės institucijų darbuotojai gali sužinoti apie technologijų naujoves. Tokie kursai turėtų būti parengti taip, kad būtų galima apsaugoti valstybės institucijas nuo techninio atsilikimo ir apgaulingų pardavėjų, kurie už savo žinias pareikalautų papildomų mokėjimų. Taigi pardavėjai bus priversti pasiūlyti vėlesnės kartos įrangą, atitinkančią ar pralenkiančią pradinėse specifikacijose nurodytus poreikius, už pirkėjų nurodytą kainą.

Pirkimas iš dviejų šaltinių – principas, kurį kartais taiko JAV gynybos ministerija įsigydama pažangiųjų technologijų ginklus, skiriamas užkirsti kelią monopolijai ar *ex post* komisiniams perkant iš vieno šaltinio, iš pradžių įsigyjant techniką „švietimo“ ar „mokymo“ tikslais, o vėliau ji gali būti perduota kitam konkuruojančiam pardavėjui. Perkant iš vieno šaltinio, galima panaudoti rinkos tyrimus kainai ir kokybei nustatyti, taip pat detalias firmos sąnaudų sąskaitas, norint išsiaiškinti, kokios bus tolesnių pirkimų kainos ir atlygis. JAV karinis laivynas ir oro pajėgos veiksmingai naudojo pastarąjį metodą, pirkdami reaktyvinius variklius didelio galingumo lėktuvams iš dviejų tiekėjų – „General Electric“ ir „Pratt and Whitney“. Savivaldybių vadovai turėtų turėti omenyje pirkimo ir dviejų šaltinių principą, kai prekės beveik nepasens, kai pažįstami jų technologiniai „horizontai“ ir kai sutartys gali būti pasirašomos keleriems metams į priekį<sup>48</sup>.

Kita mintis – kuri yra pagrįsta senesne mintimi, adaptuota naujiems laikams – siejama su visais pirkimo proceso žingsniais, t.y. išorės audito / priežiūros institucijų panaudojimas. Paprastais žodžiais tariant, daugelyje situacijų vidaus auditoriai nėra tokie pat patikimi ir atkaklūs kaip išorės auditoriai. Išorės priežiūros institucijų panaudojimas buvo pagrindinė komiteto, kuris nagrinėjo korupcijos problemą Niujorko policijos departamente, rekomendacija. Ją galima pritaikyti ir pirkimų politikai subnacionaliniu lygiu. Ši mintis yra kai kuriose šalyse (pavyzdžiui, Jungtinės Amerikos Valstijos ir Didžioji Britanija jau ilgą laiką turi nepriklausomas tyrimo ir priežiūros institucijas) praktikuojama ir nacionaliniu lygiu, jos esmė – nepriklausoma priežiūra, palaikant atskaitomybę funkcinėse srityse<sup>49</sup>.

Kaip jau buvo rašyta, piliečių grupės ir privatus sektorius gali padėti užtikrinti tam tikrą išorės priežiūrą, pripažįstant sąžiningos konkurencijos ir tinkamo verslo vykdymo vertę (vienas iš pavyzdžių – „Transparency International“). Merai turi apsvarstyti būdus, kurie paskatintų ir pačius konkurso dalyvius atskleisti korupciją ir atlikti tarpusavio stebėseną.

### **Antraeilės problemos**

Daugelis šių priemonių prieš korupciją ne tik siejamos su tiesioginėmis sąnaudomis, bet ir antraeilėmis problemomis: atsakomųjų priemonių paskatinti pokyčiai ar dinaminės nesąžiningų konkurso dalyvių veiksmų, ieškant kaip apeiti naujai įdiegtą verslo modelį, pasekmės. Pasiekus kai kurių rezultatų, atsiveria durys naujoms korupcijos formoms, o dėl kai kurių – pirkimų procesas tampa mažiau produktyvus ir brangiau kainuoja visuomenei. Net

<sup>48</sup> Riordanas ir Sappingtonas teoriškai parodo, kad pirkimas iš vieno šaltinio yra geresnis pasirinkimas nei pirkimas iš antro šaltinio *ex ante*, *jie* atsižvelgia į įvairias sąlygas. Iš jų pasvarstytų aiškėja, kad pirkimas iš vieno šaltinio „yra geresnis pasirinkimas: (a) kuo prototipas (pavyzdžiui, ginklų sistema) greičiau sensta; (b) kuo ilgesnis yra raidos atotrūkis; (c) kuo aukštesnė yra būsimosios naudos kompensacija; (d) kuo didesnė yra sąnaudų viršijimo tikimybė“. Žr. Michael H. Riordan and David E.M.Sappington, „Second Sourcing,“ *RAND Journal of Economics* 20, no. 1, Spring 1989, p. 42. Apie panašias diskusijas skaitykite Michael H. Riordan, „Incentives for Cost Reduction in Defense Procurement,“ in J.Leitzel and J.Tirole, eds., *Incentives in Procurement Contracting* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1993).

<sup>49</sup> Mollen et al, Commission Report (fn. 10 supra).

pati paprasčiausia priemonė – naujų taisyklių ir teisės aktų paskelbimas – gali įžiebtį korupciją ir naujas sąnaudas.

Pirma, taisyklės gali padėti sukurti galimybes kitoms korupcijos formoms atsirasti. Pavyzdžiui, Gyawali pastebi, kad tipinis korupcijos šablonas Nepalo drėkinimo, kanalizacijos ir kelių tiesimo viešųjų darbų projektuose „pasireiškia taisyklių ir reglamentų pinklėse, kurios yra tokios tankios, kad sudaro idealią galimybę pasiglemžti pelną. Korupcija atsiranda ir tada, kai kruopščiai laikomasi taisyklių, kurios yra skirtos jai užkardyti.“<sup>50</sup>

Antra, administracinės naujų taisyklių įgyvendinimo sąnaudos gali būti didelės, o nuo to gali nukentėti produktyvumas. Be to, panaikinus beveik visą, išskyrus labiausiai nereikšmingą, viešųjų pirkimų pareigūnų diskreciją priimant sprendimus tuo pačiu apribojamos jų galimybes puikiai įvykdyti pirkimų procesą, pritaikant savo praktinę patirtį, sveiką protą ir konkrečias su konkursu susijusias žinias. (Tai yra pagrindinis Steveno Kelmano argumentas už diskreciją įsigyjant kompiuterines sistemas Jungtinėse Amerikos Valstijose<sup>51</sup>.)

Taigi naujų taisyklių ir reglamentų skelbimas neturėtų būti automatinis veiksmas, reaguojant į korupciją. Kada gali praversti taisyklės ir reglamentai? Atsakymų ieškokime formulėje  $C = M + D - A$ . Taisyklės gali padėti sumažinti korupciją, kai jos mažina monopolinę valdžią, nustato aiškias diskrecijos ribas ir ją apriboja, lengviau užtikrina atskaitomybę. Jos stimuliuoja korupciją tada, kai suteikia pareigūnams naujų monopolinių galių, miglotos diskrecijos ir mažai skaidrumo.

Iš daugelio kitų antikorupcinių iniciatyvų matyti galimos antraeilės problemos. Pavyzdžiui, panaudojant išorės konsultantus, nebekyla įtarimų, kad valstybės pareigūnai yra susitarę dėl sutarčių su rangovais, tačiau tokius susitarimus gali sudaryti patys konsultantai su nesąžiningu pardavėju ar pačiu pirkimų pareigūnu. Esant vertikalčiai integracijai, kurios turbūt kai kuriose situacijose sunku išvengti, kai korupcija yra paplitusi ir pripažįstama kaip kultūros norma, viešasis sektorius ima konkuruoti su privačiuoju sektoriumi dėl produktų, kuriuos pastarasis gali pagaminti. Tai yra konkurencijos antitezė, nes ji siejama su standarto „gaminti arba pirkti“ problema, su kuria susiduria daugelis valstybės pareigūnų. Jeigu valstybė ima sekti švarutėles firmas ir apie tai sužinoma, gali atsirasti žalinga reklama. Sudarant sutartis, pagal kurias rizika pasidalijama, padidėja ir moralinio pavojaus tikimybė – rangovas gali nepakankamai investuoti, nes nuo dalies rizikos yra „apsidrausta“<sup>52</sup>. Su viešųjų pirkimų pareigūnų rotacija įvairiose žinybose ar funkcinėse srityse siejamos alternatyviosios sąnaudos ir atmetama sukauptos patirties specializuotose pirkimų sutartyse patirtis. Kainų tyrimai, siekiant nustatyti ateinančio laikotarpio mokėjimo tvarkaraštį, gali paraginti tiekėjus padidinti sąnaudas arba panaudoti didesnės kainos metodą, kad užsitikrintų didesnes pajamas.

Naujausios korupcijos gydymo priemonės taip pat nėra apdraustos nuo antraeilių problemų. Toliau apžvelgsime du pavyzdžius – pirkimus iš dviejų šaltinių ir protestavimą (pastarąjį kiek detaliau).

### **Pirkimai iš dviejų šaltinių**

Nors pirkimo iš dviejų šaltinių principas gali pasiteisinti tam tikrais atvejais, vis dėlto jį diegiant pasitaiko ir antraeilių problemų. Visų pirma, kadangi jau iš pat pradžių numatomas mažesnis pelnas, firmos, net ir labiausiai pageidaujamos, gali pasirinkti nedalyvauti konkurse, leisdamos didesnę kainą nurodžiusioms firmoms dalyvauti konkurse ir laimėti. Antra, konkursą laimėjusiam rangovui nebelieka paskatos investuoti į tyrimus ir plėtrą ir jis sumažina kapitalo dalį, nes numatomas pelnas yra mažesnis. Nors šios antraeilės problemos yra labiau

<sup>50</sup> Gyawali, „Structural Dishonesty: Corruption Culture in Public Works.“

<sup>51</sup> Kelman, *Procurement and Public Management*.

<sup>52</sup> Kalbant plačiau, įvairaus pobūdžio pirkimų sutartys susikuria antraeilių problemų. Esant fiksuotos kainos sutarčiai, visa rizika tenka rangovui, o tai turi neigiamos įtakos viso pasiūlymo kainai; kitas kraštutinumas – sudarant sutartis, pagal kurias rangovui papildomai mokamas konsultanto atlygis, kyla paskata padidinti sąnaudas. Sutartys, kuriose rizika dalijamasi, gali būti įvairios (pavyzdžiui, pagal fiksuotos kainos paskatomis pagrįstą sutartį pirkėjas ir pardavėjas pasidalija sąnaudomis, kai jos yra virš tam tikro lygio, tačiau neviršija kito lygio) ir siejamos su tiesioginėmis pasekmėmis – viena iš jų moralinis pavojus. Tačiau bet kokioje sutartyje yra ekonomine prasme tam tikra „optimali“ rizikos dalis.

siejamos su ekonominiu našumu, o ne korupcija, mažėjanti konkurencija gali atverti galimybes susitarimams ankstyvojoje stadijoje. Pirmąjį etapą laimėjęs rangovas, norėdamas gauti atlygį, kuris nebus prieinamas per antrąjį gamybos etapą, gali būti paskatintas susitarti su konkuruojančiais prekiautojais.

Be to, per kvalifikacinę atranką konkurso dalyviai gali eliminuoti daugelį galimų konkurentų, kurie gali būti nusiteikę prieš tokius susitarimus. Pats kvalifikacinės atrankos procesas padeda sukurti naujas korupcijos galimybes ir tampa dar viena kliūtimi, kuriai peržengti reikia sukurti tam tikrą mechanizmą. Tokiu būdu dar viena korupcijos pasireiškimo vieta – patekimo į praėjusių kvalifikacinę atranką firmų sąrašas. Anot Heymanno: „...bet kokia administracinės sistemos perkrova reiškia pasirinkimą tarp to, kas gali ja pasinaudoti ir kokia tvarka ji gali būti prieinama žmonėms, o tai visada reiškia diskreciją spręsti, kam apskritai teikiama paslauga ir kam ji teikiama pirmiausiai. Diskreciją gali perduoti inspektorius, kuris turi pritariti naujo pastato statybai, arba referentė, kontroliuojanti prieigą prie aukšto lygio pareigūno“<sup>53</sup>.

### **Protestavimo mechanizmas**

Kitas pakankamai naujos antikorupcijos priemonės pavyzdys, galintis sukelti antraeilių problemų, yra protestavimo mechanizmas. Sistemoje, kurioje veikia gerai suvokiami ir veikiantys teisės aktai, protestavimo mechanizmas teoriškai turėtų sustiprinti konkurenciją ir padėti suderinti pirkimų pareigūnų paskatos priemones su sprendimais, optimizuojančiais socialinę vertę. Šiuo mechanizmu mažinama korupcija, suteikiant galimybę „nukentėjusiems“ – aukštos kokybės pardavėjams, kurie pralaimi konkurse dėl nepaaiškinamų priežasčių – pateikti teisėtus skundus tariamai teisėjų institucijai ir tokiu būdu padėti demaskuoti korupciją. Galiausiai protestavimo skatinimas didina skaidrumą.

Tačiau ir patys protestai kainuoja visuomenei: tiesiogiai, per administracines ir teises protestų fiksavimo, gynybos ir nutarčių priėmimo sąnaudas, ir netiesiogiai – per alternatyviasias sąnaudas, siejamas su bergždžiu statybų ar pirkinių įsigijimo delsimu. Jeigu sutarčių vertė yra didelė ir pasiūlymui parengti reikia didelių išlaidų, ypač tokių, kurios pasiskirsto per ilgą laikotarpį, net ir tie rangovai, kurie pralaimi konkursą dėl teisėtų ir tinkamų priežasčių, gali pateikti skundus. Net jeigu tokiu būdu jie nesusigrąžina dalies siūlymo rengimo išlaidų, įmonės aukščiausiems vadovams siunčiamas signalas, kad sutartį (ir atitinkamai su ja siejamus darbus) galima buvo laimėti, jeigu atrankos procesas būtų vykdomas tinkamai. Kelmanas rašo: „Vyriausybės organizuotoje kompiuterių vadovų apklausoje respondentai atsakė, kad protestai buvo pareikšti maždaug per trečdalį neseniai laimėtų konkursų“<sup>54</sup>. Aukštas už sutarčių sudarymą atsakingas JAV žemės ūkio ministerijos pareigūnas pastebi, kad „paprastai, kai mažą kainą pasiūlęs pardavėjas nelaimi, jis pareiškia protestą“<sup>55</sup>.

Marshallas ir kiti autoriai yra sugrupavę nenumatytus šalutinius protestavimo proceso poveikius į tris kategorijas<sup>56</sup>:

1. **Persistengimas, imantis atgrasymo priemonių.** Valstybės institucija, per pirkimų pareigūną, priima neoptimalų sprendimą išvengti išlaidų, susijusių su galimu ar gresiančiu protestu. Pardavėjo protesto fiksavimas gali reikšti, kad pirkimų pareigūno sprendimas yra teisėtas, nepriklausomai nuo, ar buvo korupcijos faktas, ar ne.
2. **Valstybės institucijos atsipirkimas.** Nors pirkimų pareigūnas ir pats pirkimų procesas yra nepriekaištingas, valstybės institucija gali pasiūlyti atlyginti protestuojančioms įmonėms mokėjimus grynais pinigais, kad išvengtų teisinio bylinėjimosi išlaidų ir delsimo.
3. **Atsiskaitymas.** Firmos, pareiškusios rimtus skundus, susitaria su laimėjusiomis firmomis, kad šios joms sumokėtų grynų pinigų. Marshallas ir kiti autoriai rašo, kad toks atsiskaitymo procesas „sukuria susitariančioms konkurse dalyvaujančioms firmoms nuostabią teisinę erdvę, kurioje galima užsiimti verslu; menami konkurentai gali laisvai tarpusavyje bendrauti, kartu apsieisti grynaisiais ar kitais mokėjimais

<sup>53</sup> Heymann. „Dealing with Corruption,” 1995, p. 6.

<sup>54</sup> Kelman, *Procurement and Public Management*, p. 22.

<sup>55</sup> Kelman, *Procurement and Public Management*, p. 121.

<sup>56</sup> Marshall et al., „Incentive-Based Procurement Oversight by Protest.“

natūra<sup>57</sup>. Kai kuriais atvejais valstybės institucijai gali nebūti jokio skirtumo tarp sumos, kurią ji sumoka atsiskaitymo proceso metu, ir sumos, kurią jai teks pakloti, jeigu konkurso dalyviai tarpusavyje susitaria<sup>58</sup>.

Pardavėjai apskaičiuoja protesto pareiškimo sąnaudas ir naudą ir turbūt per pirkimų procesą veiks racionaliai. Sutikrinus kaip skiriamos protestavimo proceso sąnaudos (pavyzdžiui, panaudojant gražinamus garantinius užstatus ar priskiriant protestavimo išlaidas laimėjusiems ar pralaimėjusiems protestuotojams ar viešųjų pirkimų tarnyboms), galima surasti sistemos pusiausvyrą, kai pirkimų sistemoje diegiamas skaidrumas bei sąžiningumas, o visuomenei teikiama nauda optimizuojama.

Akivaizdu, kad kova su šiais veiksmais nėra paprasta. Po korupcijos užkardymo iniciatyvų ar apskritai pakeitus sistemą, siekiant pašalinti akstiną korupcinei veiklai pasireikšti (tai yra, imtis veiksmų monopolijai sumažinti, susieti paskatos priemonės su norimais rezultatais, padidinti skaidrumą) gali taip pat atsirasti ir antraeilės korupcijos problemos. Vis dėlto šių dinamių pokyčių išvengti nepavyks.

Svarbu, kad savivaldybių vadovai turėtų omenyje, kad norint išsigydyti nuo nebaudžiamumo kultūros, tvyrančios viešųjų pirkimų srityje, kur pasireiškia sisteminė korupcija, reikalingi stiprūs vaistai. Antikorupcijos strategijos įgyvendinimas reiškia, kad bus pritaikytos priemonės, kurios per antraeiles (trečiaieiles ir t. t.) problemas sukurs naują pusiausvyrą pirkimų procese. Užslėptosios šių antraeilių problemų sąnaudos gali būti didelės; savivaldybių vadovas turi bent jau nutuokti apie jų egzistavimą, jeigu negali nuo jų apsisaugoti, ir pritaikyti antikorupcinių iniciatyvų strategiją prie miestui būdingos problematikos.

### **Baigiamosios pastabos**

Ką gi daryti savivaldybės vadovui, norinčiam užkirsti kelią korupcijai viešųjų pirkimų srityje? Atrodo, kad politikos gairės prieštarauja viena kitai. Pavyzdžiui, parengus neaiškias specifikacijas, atsiranda papildomų sąnaudų, siejamų su pernelyg dideliu pateiktų siūlymų skaičiumi, o parengus itin griežtas specifikacijas, siūlymų gali būti per mažai ir tuomet rangovams lengviau tarpusavyje susitarti. Leidžiant arba priverčiant konkurso dalyvius pasidalyti jų turima informacija, gali padidėti produktyvumas, tačiau dalijantis pernelyg dosniai, gali atsirasti susitarimai ten, kur jų anksčiau nebuvo. Antraeilės problemos gali sumažinti įgyvendintų iniciatyvų prieš korupciją veiksmingumą arba sukelti naujas korupcijos formas. Be to, daugelis naujų veiksmų prieš korupciją, kurie labiau tinka pažangesnių nei silpnųjų valstybių miestams, gali atrodyti patrauklūs tol, kol neatsiranda realaus pasaulio apribojimų. Susiduriama ir su endemine problema – kaip atskirti korupcinius pirkimus nuo tų, kurie yra tiesiog ekonomine prasme nerentabilūs.

Sunku surasti vieną receptą tarp šių tariamai prieštaraujančių viena kitai nuostatų, juolab, kad kiekvienoje savivaldybėje vyrauja savos sąlygos. Vargu, ar visais atvejais tiks tokie patys vaistai. Vis dėlto miestų vadovai, pasiryžę kovoti su sisteminė korupcija, imasi ir viešųjų pirkimų srities, žengdami 17 lentelėje apibrėžtus žingsnius. Pritaikę politikos analizės schemą (apibūdintą 4 lentelėje) savo miesto situacijai, atlikę pažeidžiamumo vertinimą (11 lentelė), parengę į sistemas nukreiptą strategiją ir pradėję ją įgyvendinti (galbūt pagavę „dideles žuvis“ ar nusirašę „prisirpusius vaisius“), savivaldybių vadovai jau bus ėmęsi svarbių veiksmų prieš korupciją, taikytinų ir viešųjų pirkimų srityje, kurioje gali būti ir „prisirpusių vaisių“ ir „stambių žuvų“.

<sup>57</sup> Marshall et al., "Incentive-Based Procurement Oversight by Protest," p. 51.

<sup>58</sup> Kelmano publikacijoje „Procurement and Public Management“ rašoma apie susitarimą už teismo sienų, kai pradinį konkursą pralaimėjęs rangovas pasirenkamas laimėtoju ir pateikia tokį patį sprendimą ir techninę įrangą, kurią savo pasiūlyme buvo pateikęs to konkurso laimėtojas. Taigi galiausiai valstybės institucija sumokėjo didesnę kainą už įrangą nei būtų turėjusi sumokėti pagal pradinę sutartį, nors bendroji sutarties kaina nepasikeitė (žr. 3 praktinį pavyzdį 132–42 p.). Tokiu būdu, anot Marshallo ir kitų autorių, reikia uždrausti visus atsiskaitymus tarp firmų todėl, kad „atsiskaitymai tarp firmų... lemia tas pačias pasekmes, kurių sulauktume firmų tarpusavio susitarimo atveju“. Robert C. Marshall, Michael J. Meurer, and Jean-François Richard, "Curbing Agency Problems in the Procurement Process by Protest Oversight," *RAND Journal of Economics* 25, no. 2, Summer 1994, p. 298.

Be to, tokiu būdu merai ir kitų miestų vadovai bus pradėję valstybės tarnybos sistemos tvarkymo darbus (ypač įdiegę atlygio ir paskatos priemones), kad užtikrintų, jog pirkimus organizuotų kvalifikuoti ir tinkamai motyvuojami asmenys. Kaip ir anksčiau buvo rašyta, savivaldybių vadovai bus pasitelkę į pagalbą ir teisėsaugos institucijas, ypač policiją, kad kartu su ja pažabotų korupciją viešuosiuose pirkimuose.

Akivaizdu, kad esant ekstremalioms situacijoms, kai korupcija klesti, demokratinės institucijos yra silpnos ir vyrauja abejingumas, savivaldybės vadovas negali pasidžiaugti prabanga pritaikyti naujos decentralizuotos diskrecijos idėją. Norint atstatyti pusiausvyrą sistemoje, reikės įgyvendinti labiau tradicines pirkimų taisykles ir reglamentus; biurokratijos sąnaudos yra nedidelės, lyginant jas su galimomis papildomos diskrecijos sąnaudomis. Esant tokioms ekstremalioms sąlygoms, labai svarbu sukurti sąžiningą, paskatos priemonėmis paremtą ir gerai suvokiamą karjeros sistemą valstybės tarnyboje. Nors administracinių gebėjimų trūksta, vis dėlto prioritetas turi būti skiriamas veiklos rodiklių ir su jais siejamų paskatos priemonių rengimui<sup>59</sup>.

A1 lentelėje pateikiamos galimos tradicinės alternatyvos, kurias prie unikalios savivaldybės situacijos gali pritaikyti miesto vadovas. Kai kurios svarbiausios sąlygos / kintamieji:

- **Produkto rūšis.** Kas įsigyjama – kompiuterinė įranga, programinė įranga, duomenų bazė, kažkas apčiuopiamo, ką būtų galima perduoti institucijai, įvykdžius sutartį? O gal tai paslauga, kurią rangovas atlieka valstybės institucijos vardu ar jai prižiūrint? Kompiuterinės įrangos kokybę paprastai lengviau įvertinti nei paslaugą. Kai produktas materialus, konkurencingame konkurso procese paprastai lengviau surasti pusiausvyrą.
- **Įsigyjamo produkto technologija.** Ar produktas priskiriamas naujausioms technologijoms? O gal tai kasdienis, dažnai naudojamas ne itin techninis produktas? Kai sutartims įgyvendinti reikia specialių techninių žinių, kurių trūksta valstybės institucijai, įmonės yra linkusios pastarajai perkelti dalį rizikos, ypač kai sutarčių vertė yra didelė. Tačiau sutartis, kuriose aiškiai išdėstomos paskatos priemonės ir išvengiama moralinio pavojaus problemų, sunkiau parengti.
- **Galimybė išmatuoti pirkimų rezultatus ar sėkmę.** Ar pirkimų sėkmę ar nesėkmę galima tiesiogiai patvirtinti ar išmatuoti? O gal ji yra kokybinė ir subjektyvi? Kuo bendresnis ir geriau suprantamas produktas, tuo lengviau apskaičiuoti jo sąnaudas ir kokybę ir tuo paprasčiau sutartyje numatyti paskatos priemones.
- **Pirkimų dažnumas.** Ar savivaldybė dažnai skelbia konkursus šiam daiktui įsigyti? Jeigu pirkimai vykdomi dažnai, susimokiusiems rangovams lengviau pasikeisti informacija ir paskirstyti konkurso laimėjimus pagal rotacijos principą.
- **Potencialių rangovų skaičius.** Daug ar mažai, galbūt tik vienas? Monopolinė valdžia yra konkurencijos nuostatos antitezė.
- **Valstybės paklausos elastingumas.** Ar egzistuoja šio produkto pakaitalų? Jeigu paklausa nėra elastinga, tiekėjai turi galimybę padidinti kainą.
- **Valstybės tarnybos karjeros sistema.** Ar sistema gerai sukurta, pagrįsta nuopelnais ir kilimu karjeros laiptais, ar atlygis yra pagrįstas paskatos priemonėmis, ar kompensavimas atitinka darbuotojų šeimos poreikius? O gal ji prastai apibrėžta, paremta ilgalaikiu darbu, gal atlyginimas ir kompensacija nepakankami ar net žemesni už pragyvenimo minimumą, ir vyrauja horizontalus teisingumas? Prastai apibrėžta karjeros sistema, pagal kurią darbuotojams yra mažai mokama, kai veiklos rezultatai yra silpnai siejami su atlygiu, sukuria pagundas net paties geriausiems valstybės tarnautojams; talentingiausi darbuotojai ieškosi darbo kitur. Kaip jau buvo anksčiau rašyta, šioje srityje būtina imtis reformų užkertant kelią korupcijai.
- **Valdymo sistema.** Ar demokratinės institucijos yra paplitusios ir efektyvios? O gal jų nėra ar jos atrofavosi? Sąžininga konkurencija negali klestėti anarchijos sąlygomis.
- **Viešojo sektoriaus, kaip ekonominio veikėjo, reikšmė.** Ar viešasis sektorius vaidina pakankamai mažą vaidmenį savivaldybės ir aplinkinių rajonų ekonominiame gyvenime? O gal viešasis sektorius užgožia privatųjį vykdant ekonominę veiklą ir kuriant užimtumą?

<sup>59</sup> Robert Klitgaard, "Healing Sick Institutions," in Silvio Borner and Martin Paldam, ed., *The Political Dimension in Economic Growth*. (London: Macmillan, 1997).

Monopsoninė perkankamoji galia gali lemti korupcijos atsiradimą, jeigu nėra veiksmingų kontrolės priemonių.

## **KNYGOS AUTORIAI**

**Robertas Klitgaardas**, Santa Monikos (Kalifornijos valstija) Rand magistratūros studijų tarptautinės plėtros ir saugumo fakulteto dekanas ir Fordo garbės dėstytojas; prieš tai dirbęs dėstytoju Jeilio vadybos universitete, Harvardo Kenedžio valstybės valdymo universitete ir Natalio universitete; taip pat dirbęs konsultantu dvidešimt septyniose ekonomiškai silpnesnėse šalyse, Baltuosiuose rūmuose, Pasaulio banke, Tarptautiniame valiutų fonde, JAV tarptautinės plėtros agentūroje, Jungtinių Tautų vystymo programoje, Rockefellerio ir Fordo fonduose; parašė dar šešias knygas, iš jų – „Kontroliuojant korupciją“ ir „Tropikų gangsteriai“, kurias „New York Times Book Review“ apžvalgininkai įvardijo kaip vienas iš šešių pačių geriausių 1990 m. mokslinės literatūros knygų.

**Ronaldas MacLeanas-Abaroa**, keturis kartus išrinktas La Pazo meru, tapęs ilgiausiai demokratiniu būdu kadencijoje išbuvusiu meru Bolivijos istorijoje; Bolivijos planavimo ir užsienio reikalų ministras; sėkmingai veikusių privačių bendrovių ir individualios konsultacinės firmos vadovas; vienas iš „Transparency International“ įkūrėjų ir pirmasis šios organizacijos Lotynų Amerikoje pirmininkas.

**H. Lindsey Parris**, organizacinių reformų vadybos konsultantas, taip pat konsultavęs neseniai atliekant tyrimą dėl inovacijų ir kūrybiškumo didelėse organizacijose; išėjęs į pensiją JAV oro pajėgų pulkininkas, atsakingas už strateginės gynybos iniciatyvos valdymo aspektus; tarnavęs Nacionalinio gynybos universiteto štabe.