

KLAIPĖDOS UNIVERSITETAS

Socialinių ir humanitarinių mokslų fakultetas

Viešojo administravimo ir politikos mokslų katedra

Kamilė Kvietkuvienė

KLAIPĖDOS APSKRITIES SAVIVALDYBIŲ ADMINISTRACIJOS ANTI-KORUPCINIO PROGRAMAVIMO PATIRTIS IR IŠŠŪKIAI: LYGINAMOJI ANALIZĖ

Regionų valdysenos magistro baigiamasis darbas

KLAIPĖDA, 2021

MAGISTRO BAIGIAMOJO DARBO LYDRAŠTIS

Pildo bakalauro/magistro baigiamojo darbo autorius

Kamilė Kvietkuvienė.....
(darbo autoriaus vardas, pavardė)

Klaipėdos apskrities savivaldybių administracijos antikorupcinio programavimo patirtis ir iššūkiai:
lyginamoji analizė.....
(darbo pavadinimas lietuvių kalba)

Patvirtinu, kad mano baigiamasis darbas parašytas savarankiškai, nepažeidžiant kitiems asmenims priklausančių autorių teisių, visas baigiamasis darbas ar jo dalis nebuvo panaudotas Klaipėdos universitete ir kitose aukštosiose mokyklose.

Kamilė Kvietkuvienė
(darbo autoriaus vardas, pavardė ir parašas)

Sutinku, kad darbas būtų naudojamas neatlygintinai 5 metus Klaipėdos universiteto studijų procese.

Kamilė Kvietkuvienė
(darbo autoriaus vardas, pavardė ir parašas)

Pildo bakalauro/ magistro baigiamojo darbo vadovas

Darbą ginti
(įrašyti – leidžiu arba neleidžiu)

2021-05-25
(data) Prof. Dr. Jaroslav Dvorak
(darbo vadovo vardas, pavardė ir parašas)

Pildo katedros, kuruojančios studijų programą, administratorius (sekretorius)

Darbas įregistruotas katedroje 2021-05-25
(data)

Alvyda Obrikiene.....
(katedros sekretoriaus (-ės) vardas, pavardė ir parašas)

Pildo katedros, kuruojančios studijų programą, vedėjas

Darbą ginti
(įrašyti – leidžiu arba neleidžiu)

2021-05-27
(data) Prof. Dr. Jaroslav Dvorak
(katedros vedėjo vardas, pavardė ir parašas)

Recenzentais skiriu
(įrašyti recenzento vardą, pavardę)

.....
2021-05-27
(data) Prof. Dr. Jaroslav Dvorak
(katedros vedėjo vardas, pavardė ir parašas)

SANTRAUKA

Kvietkuvienė, K. el. p. mockute.kamile966@gmail.com Regionų valdysenos studijų programos magistro baigiamasis darbas „Klaipėdos apskrities savivaldybių administracijos antikorupcinio programavimo patirtis ir iššūkiai: lyginamoji analizė“. Darbo vadovas – prof. dr. Jaroslav Dvorak. Klaipėdos universitetas, Socialinių ir humanitarinių mokslų fakultetas, Viešojo administravimo ir politikos mokslų katedra: Klaipėda, 2021. - 72p.

Darbo tikslas – išanalizuoti antikorupcinio programavimo rengimo ir įgyvendinimo aspektus vietos savivaldos kontekste. Apžvelgus mokslinę literatūrą galima teigti, kad antikorupcinis programavimas yra aktualus savivaldos veikloje, nes tai yra kompleksinė korupcijos prevencijos priemonė, kuria siekiama kryptingai bei koordinuotai kovoti su korupcija užtikrinant teisės aktų nuostatas ir numatant aiškias tikslų, uždavinių, priemonių įgyvendinimo tvarką. Tačiau pasigendama sistemingo, objektyvaus ir išsamaus antikorupcinio programų veiksmingumo vertinimo ir tyrimų moksliniame diskurse. Išanalizavus antikorupcinių programų įgyvendinimą Lietuvos savivaldybėse nustatyta, jog savivaldybėse trūksta platesnio ir kompleksinio požiūrio į korupcijos prevencijos programų rengimą ir įgyvendinimą – dažnai programos rengiamos deklaratyviai, pagal šablonus, neskiriant didesnio dėmesio esamos situacijos analizei, numatytos priemonės taikomos gana fragmentiškai, nesistemiškai bei paviršutiniškai, taip pat numatomi ne visada aiškūs, sunkiai įvertinami tikslai bei jų vertinimo kriterijai. Atliktas kokybinis tyrimas padėjo identifikuoti antikorupcinio programavimo patirtį bei identifikuoti pagrindines problemas Klaipėdos miesto, Klaipėdos rajono bei Kretingos rajono savivaldybėse. Struktūrizuoto interviu metu nustatyta, jog savivaldybės susiduria su įvairiomis problemomis - Klaipėdos miesto savivaldybės išvelgiamos problemos labiau susijusios su metodiniais ir vertybiniais rengimo aspektais, Klaipėdos rajone, informantų nuomone, stokojama finansinių ir žmogiškųjų išteklių, o pati visuomenė netiki programos veiksmingumu, tuo tarpu Kretingos rajono savivaldybėje išvelgiamos atsakomybės rengiant programas bei visuomenės ir politikų aktyvumo stokos problematika.

Raktažodžiai: antikorupcinis programavimas, korupcijos prevencijos programos, vietos savivalda

SUMMARY

Kvietkuvienė, K. E-mail: mockute.kamile966@gmail.com Master's thesis in the study programme on Regional Governance. Experiences and Challenges of Anti-Corruption Programming in Klaipėda County Municipal Administration: Comparative Analysis. Thesis supervisor: Prof. Dr. Jaroslav Dvorak. Klaipėda University, Faculty of Social Sciences and Humanities, Department of Public Administration and Political Sciences. Klaipėda, 2021. - 72 p.

The aim of the thesis is to reveal the aspects of developing and implementing anti-corruption programming in the context of local self-government. After reviewing the scientific literature, it can be stated that anti-corruption programming in the activities of local self-government is relevant, as it is a complex corruption prevention measure aimed at combating corruption in a targeted and coordinated manner by ensuring the provisions of legal acts and providing a clear procedure for the implementation of the goals, objectives and measures; however, there is a lack of systematic, objective and comprehensive evaluation of the effectiveness of anti-corruption programmes and research in the scientific discourse. The analysis of the implementation of anti-corruption programmes in Lithuanian municipalities has shown that municipalities lack a broader and comprehensive approach to the development and implementation of corruption prevention programmes - often the programmes are developed declaratively, according to templates, without paying more attention to the analysis of the existing situation, the envisaged measures are applied in a rather fragmented, unsystematic and superficial manner, and the objectives and their evaluation criteria set forth are not always clear and difficult to assess. The qualitative research carried out helped to determine the experience of anti-corruption programming and to identify the main problems in the municipalities of Klaipėda City, Klaipėda District and Kretinga District. During the structured interviews it was found that the municipalities face different problems - in Klaipėda City Municipality the problems perceived by the informants relate more to the methodological and value aspects of the preparation, in Klaipėda District the informants believe that there is a lack of financial and human resources and that the public does not believe in the effectiveness of the programme, while in Kretinga District Municipality the problems of responsibility for the preparation of the programmes and the lack of activity on the part of the public and politicians are seen.

Keywords: anti-corruption programming, corruption prevention programmes, local government.

PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS

1 pav. Pagrindiniai veiksniai formuojant antikorupcines programas.....	22
2 pav. Pagrindiniai etapai rengiant antikorupcines programas.....	24
3 pav. Kovos su korupcija programų skirstymas pagal atskiras programų rūšis.....	32
4 pav. Lietuvos Respublikos nacionalinė kovos su korupcija 2015–2025 metų programos prioritetingos sritys.....	34

LENTELIŲ SĄRAŠAS

1 Lentelė. Pagrindinės strateginės kryptys ir siekiami tikslai.....	16
2 Lentelė. Pagrindiniai principai rengiant antikorupcines programas.....	19
3 Lentelė. Veiksmingų antikorupcijos programų kūrimo aspektai, pagrįsti valdymo kokybe.....	20
4 Lentelė. Nacionalinių kovos su korupcija programų analizė.....	33
5 Lentelė. Antikorupcinių programų savivaldybėse rengimo struktūriniai elementai ir principai.....	36
6 Lentelė. Nagrinėjamos Klaipėdos apskrities savivaldybių (Klaipėdos rajono, Klaipėdos miesto, Kretingos rajono) prevencijos programos.....	43
7 Lentelė. Informantų kodavimas pagal užimamas pareigas.....	45
8 Lentelė. Struktūrizuoto interviu tyrimo klausimų kategorizavimas ir pagrindimas.....	46
9 Lentelė. Nagrinėjamų Klaipėdos apskrities savivaldybių (Klaipėdos rajono, Klaipėdos miesto, Kretingos rajono) prevencijos programų strateginiai tikslai, programų tikslai.....	47
10 Lentelė. Klaipėdos miesto, Klaipėdos bei Kretingos rajonų programose numatyti tikslai bei uždaviniai išskirti pagal Huberts (1998) pateiktas strategines kryptis.....	49
11 Lentelė. Antikorupcinio programavimo reikšmė savivaldybėse informantų požiūriu.....	52
12 Lentelė. Antikorupcinio programų rengimo ir įgyvendinimo aspektai informantų požiūriu.....	55
13 Lentelė. Antikorupcinio programavimo probleminės sritys informantų požiūriu.....	59
14 Lentelė. Tyrimo metu identifikuotos problemos ir tobulintinos sritys Klaipėdos mieste, Kretingos ir Klaipėdos rajonuose.....	63

PRIEDŲ SĄRAŠAS

1 priedas. Interviu klausimynas.....	73
2 priedas. Interviu stenogramos.....	74

TURINYS

SANTRAUKA	3
SUMMARY	4
TURINYS.....	6
ĮVADAS	7
1. ANTIKORUCINIO PROGRAMAVIMO VIEŠAJAME ADMINISTRAVIME TEORINIAI ASPEKTAI.....	13
1.1. Antikorupcinio programavimo reikšmė viešajame administravime.....	13
1.2. Pagrindiniai antikorupcinių programavimo principai bei etapai viešajame administravime	19
1.3. Antikorupcinių programų rengimo ir įgyvendimo problematika moksliniame diskurse	25
2. ANTIKORUPCINIO PROGRAMAVIMO ĮGYVENDINIMAS LIETUVOJE.....	29
2.1. Antikorupcinio programavimo teisinis reglamentavimo Lietuvoje analizė.....	29
2.2. Antikorupcinių programų rengimas ir įgyvendinimas Lietuvos savivaldybėse	34
2.3. Antikorupcinių programų rengimo ir įgyvendinimo problematika Lietuvos savivaldybėse.....	36
3. ANTIKORUPCINIŲ PROGRAMŲ ĮGYVENDIMAS KLAIPĖDOS APSKRITIES SAVIVALDYBĖSE.....	41
3.1. Tyrimo metodologija.....	41
3.2. Tyrimo rezultatų analizė.....	45
3.2.1. Pirmojo tyrimo etapo (turinio analizės) rezultatų analizė	46
3.2.2. Antrojo tyrimo (struktūrizuoto interviu) rezultatų analizė	51
IŠVADOS.....	65
REKOMENDACIJOS	67
LITERATŪROS SARAŠAS.....	68

IVADAS

Temos aktualumas. Per pastaruosius dešimtmečius korupcijos prevencijos priemonės tapo prioritetu asmenims ir organizacijoms, susijusioms su demokratija, politiniu ir ekonominiu stabilumu nepakankamai išsivysčiusiose ar neišsivysčiose valstybėse, siekiant vis labiau mažinti korupcijos mastą. Korupcijos reiškinys ir jo mažinimo klausimai yra vis labiau aktualūs ir įtraukti ne tik į viešojo sektoriaus administracijo specialistų ar politikų darbotvarkes, bet vis labiau didėjant korupcijos reiškiniui demokratinėse šalyse, atsiranda ir visuomeninių iniciatyvų, politologų, socialogų, nevyriausybinių organizacijų, žiniasklaidos bei tarptautinių organizacijų, tokių kaip „Transparency International“, Pasaulio bankas, Tarptautinis valiutas fondas, Europos Sąjunga (toliau – ES), Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (toliau - EBPO) ir kt., indėlio, kurios investuoja įvairiapusių išteklius į kovos su korupcijos reiškinio klausimus.

Siekiant suvaldyti korupcijos fenomeną ir jo didėjimo tendencijas, būtina užtikrinti efektyvią korupcijos prevenciją ir užtikrinti veiksmingus jos įgyvendinimo metodus bei priemones. Kaip pastebi Aleknevičienė (2013), pastangos mažinti korupciją Lietuvoje tapo prioritetiniu klausimu ir šiai problemai spręsti inicijuojama vis daugiau projektų bei skiriamas didesnis finansavimas, tačiau nors Lietuvoje ir siekiama įgyvendinti gero valdymo reformas, diegti korupcijos prevencijos priemones, įskaitant ir antikorpucines programas, Lietuva, kaip ir kitos posovietinės šalys, vis dar išlieka aukšto korumpuotumo lygio šalimis. „Transparency International“ (2019) atlikti tyrimai parodo, jog korupcijos suvokimo lygis, kuris nusako, kaip šalyje suvokiama valstybės bei savivaldybių tarnautojų ir politikų korupcija, rodo, kad korupcijos lygis Lietuvoje nuo 2015 m., t.y. 4 metus, išlieka toks pats, o tuo tarpu kaimyninės Baltijos šalys, kurios taip pat buvo posovietinio bloko šalys, per pastaruosius septynerius metus padarė didelę pažangą korupcijos prevencijos ir jos mažinimo srityje. Dėl šios priežasties galima daryti prielaidą, kad Lietuvoje esančios antikorpucinės programos ar kitos priemonės, turinčios mažinti korupcijos reiškinys, yra pakankamai neveiksmingos arba, kaip pastebėjo Gavelytė (2005), „korpucine veikla užsiimantys asmenys jau prisitaikė ir atrado būdus, kaip juos apeiti“. Dėl šios priežasties tiek valstybinio lygmens institucijos, tiek savivaldybių administracijos turi ne tik deklaratyviai pateikti korupcijos apraiškų mažinimo programas, bet ir numatyti ir įgyvendinti antikorpucinėse programose vis naujas efektyvesnes ir veiksmingesnes išraiškos formas korupcijai mažinti.

Savivaldybių antikorpucinį programavimą galima apibūdinti kaip vieną iš sudėtingiausių procesų įgyvendinat viešąjį administravimą. Savivaldybės, turėdamos diskresijos laisvę, turi ir savitas korupcijos raiškos problemas, dėl šios priežasties savivaldybės turi identifikuoti korupcijos paplitimą sąlygojančius veiksnys ir kurti specifines antikorpucines programas. Antikorpucinių

programų kūrimas savivaldybėse būtinas, ne tik užtikrinant teisės aktų nuostatas, bet siekiant kryptingų, koordinuotų ir veiksmingų antikorpucinių veiksmų išdėstymo ir kompleksinės korupcijos prevencijos ir kontrolės. Doig (1995) pastebi, jog nors su korupcija susijusios veiklos rūšys yra lengvai atpažįstamos, tačiau vietos savivaldoje paprastai yra daug sunkiau nustatyti veiksmingą korupcijos programų įgyvendinimą, ypač turint ribotus išteklius bei kai ilgesnės trukmės politinės ir ekonominės reformos yra taip pat skatinamos įstaigose, kurios reikalauja didesnio dėmesio ir finansavimo. Todėl, autoriaus teigimu, ypač svarbu, kad korupcijos ir gero valdymo atžvilgiu būtų prieinamos praktiškos, veiksmingos ir tvarios priemonės, skirtos kovoti su korupcija iš prevencinių, tyrimo ir reformų perspektyvų.

Temos iširtumas: Siekiant sistemingai ir objektyviai išanalizuoti tiriamąjį objektą, atlikta lietuvių ir užsienio mokslininkų darbų ir tyrimų analizė. Apžvelgiant lietuvių mokslinę literatūrą nustatyta, jog joje analizuojama pati korupcijos prevencija, antikorpucinis švietimas, apie antikorpucinį programavimą kalbant tik fragmentiškai, dėl šios priežasties teorinėje dalyje plačiau nagrinėjama užsienio mokslininkų literatūra.

Mokslininkų ir politikų diskusijos apie korupcijos pobūdį ir kovos su korupcija programų veiksmingumą labai pakeitė įvykiai besivystančiose šalyse ir posovietinėse šalyse, kuriose korupcijos reiškiniai iki šių dienų išlieka opi ir sunkiai valdoma problema. Kaip pastebi Doig ir Riley (n.d.), mokslininkų ir politikų požiūris apie korupcijos reiškinio mažinimą XXI a. vyksta kontekste, kai susiduriama su įvairiomis politinės ir administracinės reformomis, įvairių institucinių struktūrų pasikeitimu ir to, ką S. Huntingtonas pavadino „trečiaja demokratizacijos banga besivystančiose ir pereinamojo laikotarpio šalyse, eroje“. Todėl siekiant mažinti korupcijos mastus bei atsižvelgiant į naujus tarptautinės politikos ir organizacijų reikalavimus, naujas politines ir administracines reformas bei institucines struktūras turi būti kuriamos veiksmingos ir efektyvios antikorpucinės programos, o jų įgyvendimas turi būti išsamiai ir objektyviai tiriamas akademikų ir praktikų, taip pat ir lietuvių akademinės bendruomenės.

Rouso ir Steves (2006) pastebėjo, jog nors visame pasaulyje ir daugėja antikorpucinių programų, tačiau sistemingų tyrimų nėra pakankamai. Pačios korupcijos koncepcija ir jos problematika analizuota daugelio pasaulio ir Lietuvos akademikų, tačiau būtent antikorpucinių programų įgyvendinimą, jos reikšmę ir naudą plačiau tyrinėjo užsienio mokslininkai. Antikorpucinio programavimo naudą ir tikslus plačiau savo straipsniuose aptarė Rouso ir Steves (2006), Rose-Ackerman ir Truex (2012), Spector (2016), Khan, Andreoini ir Roy (2016), Kocziszky, Veresne, Pererva (2017), Schöberlein (2019) ir kt. Mokslinėje literatūroje antikorpucinio rengimo principus analizavo Hutger ir Shah (2000), McCusker (2006), Rouso ir Steves (2006), Khan, Andrenoidi ir Roy (2016) ir kt., apie rengimo ir įgyvendinimo etapus kalbėjo

Findlay ir Stewar (2001), Scharbatke-Church ir Chigas (2016), Villeneuve, Mugellini, Heide (2017) ir kt. Keletas užsienio autorių, tokių kaip Huther ir Stah (2000), Rose (2001), Rousso ir Steves (2006), Johnson (2012; 2013), Ostrecki (2015), Schöberlein (2019) kt., analizavo problematiką, susijusią su antikorupcinio programavimo rengimu ir įgyvendinimu.

Analizuojant mokslinę literatūrą, pastebima, jog antikorupcinių programų įgyvendinimas, jų analizė lietuvių mokslininkų nėra išskiriama kaip tyrimo objektas, plačiau nagrinėjama pati korupcijos samprata, prevencija, antikorupcinis švietimas, o ne antikorupcinių programų rengimas. Lietuvos moksliniame diskurse pasigendama mokslinių ir praktinių tyrimų, analizuojant antikorupcinių programų įgyvendinimą. Galima daryti prielaidą, jog antikorupcinių programų įgyvendinimas Lietuvoje yra nauja, lietuvių mokslininkų netyrinėta tema, todėl ji reikalauja detalesnio tyrinėjimo. Nors korupcija, kaip fenomenalus reiškinys, visuomenėje yra įsišaknijęs jau ne vieną dešimtmetį, lietuvių mokslininkai korupcijos prevencijos tematika pradėjo domėtis tik antroje dešimtmečio pusėje. Lietuvoje apie korupciją ir prevenciją, jos reikšmę savo straipsniuose kalbėjo tokie lietuvių mokslininkai kaip Lankauskas (2019), kuris analizavo korupcijos prevencijos valdymą ir svarbą viešinant korupcijos keliamas grėsmes, Toleikienė ir Juknevičienė (2018) nagrinėjo korupcijos prevencijos sampratą bei raišką, antikorupcinių nuostatų formavimo metodus ir kt. Antikorupcinio programavimo reikšmę bei problematiką savo straipsniuose fragmentiškai, neišskiriant antikorupcinio programavimo, kaip tyrimo objekto, nagrinėjo Palidauskaitė ir Vaisvalavičiūtė, (2005), Gavelytė (2005), Vaisvalavičiūtė (2007), Aleknevičienė (2013) ir kt.

Atliekant apklausos tyrimų analizę nustatyta, jog visuomenė įžvelgia korupciją kaip didelę grėsmę. Tai parodė „Lietuvos korupcijos žemėlapis 2020“ tyrimas, kurio metu 35 proc. respondentų išskyrė korupciją kaip labai didelę problemą, o 22 proc. visuomenės narių labiausiai korumpuotomis procedūromis laiko tas, už kurias yra atsakingos savivaldybės. Tačiau vis dėlto pasigendama detalesnės ir sistemingesnės mokslinės literatūros analizės, kaip savivaldybėse yra įgyvendinamos korupcijos prevencijos priemonės bei savivaldybių tarybų patvirtintos antikorupcinės programos. Šio darbo naujumas ir tyrimo praktinis reišmingumas pasireiškia tuo, jog analizuojamas antikorupcinių programų įgyvendinimas savivaldybėse, remiantis esama situacijos analize bei identifikuojant esamą problematiką analizuojamose savivaldybėse. Kadangi atlikus mokslinę literatūros ir dokumentų analizę pastebima, kad tema yra mažai tyrinėta ir nauja, atliktas tyrimas reikšmingas tiriamoms Klaipėdos apskrities savivaldybių administracijoms ir antikorupcijos komisijoms bei kitoms Lietuvos savivaldybėms, nes tiek teoriniu, tiek praktiniu pritaikymu antikorupcinio programavimo įgyvendinimo aspektai yra aktuali ir svarbi, tačiau mažai tyrinėta tema.

Magistro darbo problema. Nors antikorupcinių programų įgyvendinimas tampa viena svarbiausių ir veiksmingiausių priemonių kovoje su korupcija, pastebima, jog neigiamos korupcinių santykių tendencijos, korupcijos pasireiškimų atvejų gausėjimas bei pastaruosius penkerius metus nesikeičiantis korupcijos suvokimo lygis Lietuvoje rodo, jog antikorupcinių programų įgyvendinimas savivaldybėse susiduria su tam tikromis problemomis ir iššūkiais. Aleknavičienė (2013) pastebi, jog nors ir yra kuriamos įvairios priemonės korupcijai mažinti, tačiau Lietuva išlieka aukšto korumpuotumo lygio šalimi. Nors savivaldybių tarybos yra patvirtinusios antikorupcines programas, tačiau iškyla natūralus klausimas, ar programos yra veiksmingai, kryptingai ir koordinuotai įgyvendinamos, kadangi korupcijos masto tendencijos nėra mažėjančios. Nors atlikta teisinio reglamentavimo ir mokslinės literatūros analizė rodo, jog teisinė bazė Lietuvoje kalbant apie antikorupcijos įgyvendinimą yra išsami – joje numatyta korupcijos prevencijos priemonės, antikorupcinių programų įgyvendinimas, teisės aktų antikorupcinis vertinimas ir, kaip pastebi Palidauskaitė ir Vaisvalaičiūtė (2005), Lietuvos korupcijos prevencijos teisinė bazė Europoje vertinama kaip pavyzdinė, tačiau vien įstatymų parengimas neužtikrina veiksmingo korupcijos mažinimo, tam turi būti numatytos veiksmingos ir efektyvios antikorupcinio švietimo plėtros kryptys, antikorupcinių programų kūrimas bei numatytos kitos priemonės.

Šio magistrinio **darbo objektas** – antikorupcinis programavimas.

Darbo tikslas – išanalizuoti antikorupcinio programavimo rengimo ir įgyvendinimo aspektus vietos savivaldos kontekste.

Darbo uždaviniai:

1. Išanalizuoti teorines prielaidas apie antikorupcinio programavimo tikslus, principus ir reikšmę viešajame administravime;
2. Įvertinti antikorupcinio programavimo teisinį reglamentavimą ir įgyvendinimo aspektus Lietuvoje bei su tuo susijusių problematiką;
3. Aikti lyginamąją analizę ir ištirti Klaipėdos apskrities savivaldybių (Klaipėdos miesto, Klaipėdos rajono, Kretingos rajono) antikorupcinio programavimo įgyvendinimo patirtį ir su tuo susijusius iššūkius.

Remiantis mokslinės literatūros analize bei euristiniu ir loginiu metodu iškeliamas **ginamasis teiginys**, jog savivaldybių administracijos nėra pajėgios efektyviai kontroliuoti korupciją įgyvendinant antikorupcinėse programose numatytas nuostatas, dėl šios priežasties savivaldybių tarybų patvirtintos antikorupcinės programos rengiamos iš dalies, tik deklaratyviai.

Tyrimo metodai: Siekiant įvairiapusiškai išanalizuoti ir įvertinti tiriamąjį objektą, pasirinkti šie pagrindiniai tyrimo metodai: teoriniai, empiriniai, antrinių duomenų rinkimas ir turinio analizė.

- **Teorinis tyrimo metodas:** remiantis moksline literatūra bei atliekant jos lyginamąją analizę ir sintezę, analizuojami antikorupcinio programavimo principai ir reikšmė viešajame administravime, identifikuojamas antikorupcinio programavimo įgyvendinimo procesas bei išskiriamos pagrindinės problemos moksliniame diskurse.

- **Empirinis tyrimo metodas:** Kadangi tema yra aktuali ir mažai tyrinėta, pasirinktas kokybinis tyrimo metodas – ekspertų struktūrizuotas interviu, kuris padės atskleisti realią situaciją apie antikorupcinio įgyvendinimo patirtį ir susiduriamus iššūkius analizuojamose savivaldybėse. Tyrimo metu buvo apklausiami 3 Klaipėdos apskrities savivaldybių viešojo administravimo specialistai (po 1 savivaldybės administracijos specialistą Klaipėdos mieste, Klaipėdos rajone bei Kretingos rajone) bei 5 savivaldybių tarybų antikorupcinių komisijų specialistai, kurie tiesiogiai susiję su antikorupcinių programų kūrimu ir įgyvendinimu (2 – Klaipėdos miesto, 2 Klaipėdos rajono, 1 - Kretingos rajono), taip pat Specialiųjų tyrimų tarnybos pareigūnė, atsakinga už antikorupcinių programų vertinimą. Tyrimo metu gauti rezultatai analizuoti atliekant turinio analizę bei pateikiant lyginamąją analizę. Lyginamosios analizės metodas naudojamas siekiant palyginti analizuojamų savivaldybių antikorupcinio programavimo įgyvendinimo praktikas vietos savivaldoje.

- **Turinio (angl. *content*) analizė:** Šis metodas naudojamas atliekant 2015 m. kovo 10 d. nutarimu Nr. XII-1537 patvirtintos Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija 2015-2025 programos (toliau - Nacionalinės kovos su korupcija programa) analizę, analizuojant Klaipėdos apskrities savivaldybių tarybų patvirtintas programas, kitus dokumentus bei teisės aktus. Lietuvos Respublikos teisės aktų analizė taikyta, siekiant pagrįsti korupcijos prevencijos teisinį reguliavimą bei antikorupcinių programų formavimą ir įgyvendinimą viešajame sektoriuje, įgyvendinant tiek nacionalinę kovos su korupcija programą, tiek kitas ir institucines kovos su korupcija programas teisiniais aspektais.

Darbo struktūra. Magistro baigiamąjį darbą sudaro santrauka lietuvių bei anglų kalbomis, įvadas, 3 skyriai, išvados bei rekomendacijos.

Pirmoje darbo dalyje teoriniu požiūriu, remiantis akademikų, praktikų ir tarptautinių organizacijų pozicijomis, plačiau nagrinėjama antikorupcinių programų reikšmė, jų rengimo ir įgyvendinimo principai, identifikuojamos pagrindinės mokslininkų išskiriamos problemos rengiant ir įgyvendinant antikorupcines programas.

Antrajame darbo skyriuje nagrinėjamas antikorupcinių programų rengimas ir įgyvendinimas Lietuvoje, analizuojant korupcijos prevencijos teisinį reglamentavimą, t.y. Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymą bei nagrinėjant antikorupcinio programavimo formavimo ir

įgyvendinimo aspektus, pateikiamus Nacionalinės kovos su korupcija 2015-2025 metų programoje bei 2014 m. birželio 5 d. LR Specialiųjų tyrimų tarnybos direktoriaus įsakymu Nr. 2-185 „Dėl Savivaldybės korupcijos prevencijos programos rengimo rekomendacijų tvirtinimo“ pateiktas rekomendacijas savivaldybėms.

Trečioje projekto dalyje pateikiama tyrimo metodologija ir jos pagrindimas bei atliktų tyrimų (Klaipėdos miesto, Klaipėdos rajono bei Kretingos rajono korupcijos prevencijos programų analizė bei struktūrizuotas interviu) metu gautų rezultatų analizė.

Magistro baigiamąjį darbą sudaro 72 puslapiai, 14 lentelių, 4 paveikslai, 2 priedai. Panaudota 54 mokslinės literatūros, teisės aktų ir duomenų šaltiniai.

1. ANTIKORUCINIO PROGRAMAVIMO VIEŠAJAME ADMINISTRAVIME TEORINIAI ASPEKTAI

Pirmajame skyriuje remiantis užsienio mokslininkų darbais trumpai apžvelgiama korupcijos prevencijos reikšmė, plačiau šiame darbe analizuojamas antikorupcinis programavimas – identifikuojami pagrindiniai antikorupcinio programavimo tikslai, principai ir reikšmė viešajame administravime. Apžvelgiama antikorupcinio programavimo problematika moksliniame diskurse. Nors korupcijos reiškinys būdingas tiek privačiajame, tiek viešajame sektoriuje, magistro baigiamajame darbe analizuojamas antikorupcinis programavimas viešojo administravimo struktūrose, akcentuojant vietos savivaldos lygmenį.

1.1. Antikorupcinio programavimo reikšmė viešajame administravime

Išanalizavus lietuvių ir užsienio mokslininkų literatūrą galima teigti, jog pastaruosiu metu didelis dėmesys tiek tarp akademikų, tiek tarp tarptautinių organizacijų atitenka kovai su korupcija ir jos prevencijai. Daugelis besivystančių pasaulio šalių kenčia nuo sistemingos ir aukšto lygio korupcijos. Dluhopolskyi ir kt. (2021) nurodo, jog korupcijos lygis besivystančiose šalyse yra aukštas, nes tai priklauso ir nuo vyriausybės vaidmens ir sunkaus verslo atidarymo proceso, taikant skirtingus leidimus ir reglamentus (pavyzdžiui, licencijas, leidimus ir pan), mažų valstybės tarnautojų atlyginimų. Valstybės tarnautojams gaunant monopolinę galią atlikti administracinius sprendimus ir žinant, jog jie gali nepriimti tam tikro sprendimo asmens naudai ar priimti sprendimą per ilgą laiką, daugelis žmonių rizikuoja ir bando duoti kyšius valstybės tarnautojams norėdami gauti reikiamą sprendimą ar paspartinti sprendimų priėmimo procesą. Tai ypač aktualu verslo struktūroms, didelėms korporacijoms. Būtent besivystančiose šalyse žemas darbo užmokestis, kurį gauna valstybės tarnautojai ir administracinių sprendimų priėmimo sistema tapo viena iš pagrindinių korupcijos plitimo priežasčių.

Nors korupcija yra globalus fenomenas ir iššūkis, ji ypač svarbi besivystančioms šalims, kuriose net nedidelių pinigų nusavinimas gali sukelti rimtų problemų valstybės mastu ir daryti įtaką jos vystymuisi. Todėl šiame kontekste ypač svarbūs korupcijos prevencijos ir jos mažinimo klausimai, siekiant veiksmingesnio valstybės valdymo. Nors pats korupcijos reiškinys mokslininkų nagrinėjamas ne vieną dešimtmetį, tačiau nėra vieningo sprendimo būdų, antikorupcinių modelių, sistemų ar programų galimų taikyti antikorupcinėje politikoje, siekiant efektyvių ir veiksmingų būdų kovai su korupcija, kadangi pati korupcijos problema yra daugialypė. Dėl šios priežasties vieningų sprendimų būdų ieškojimas tampa problematišku procesu. Kaip teigia Kwok (2006), kiekviena šalis ar institucija turi išnagrinėti savo unikalias aplinkybes ir parengti

išsamią strategiją ir programą, kuri turėtų apimti tris kryptių principus - atgrasymą, prevenciją ir švietimą. Išnagrinėjus esamą situaciją kiekviena valstybė ar institucija turėtų parengti sau priimtina korupcijos prevencijos valdymo modelį ar antikorpucinę programą.

Taigi galima daryti prielaidą, jog korupcijos samprata ir jos prevencija tampa vienu iš svarbių nagrinėjamų objektu socialiniame mokslo kontekste, ypač viešojo administravimo srityje. Tačiau pastebimas požiūris, jog nesigilindami į konceptualias detales mokslininkai pasaulinio antikorpucinio judėjimo atsiradimą laiko netyčiniu ekonomikos liberalizavimo, prekybos globalizacijos ir demokratizacijos šalutiniu poveikiu, apjungiančiu įvairius tarptautinius veikėjus, skatinančius antikorpucinius įstatymus ir antikorpucinių programų kūrimą. Kaip pastebi Ostreski (2015), tokiomis panašiomis kritinėmis išvadomis būtų galima teigti, kad nors tarptautinės kovos su korupcija retorika nagrinėja šią problemą kaip akivaizdžią „socialinę pandemiją“, tikroji priežastis, dėl kurios ji buvo įtraukta į pasaulinės politikos darbotvarkę, buvo skirtingų dalyvių koalicija ir jų interesų suartėjimas palengvinant institucinio teisėtumo užtikrinimą, o tokios nevyriausybinių organizacijos kaip „Transparency International“ sukuria antikorpucinių žinių poreikį, skatina gerinti antikorpucinę aplinką, tobulinti antikorpucines programas. Kaip pastebi Rousso ir Steves (2006), dauguma tarptautinių organizacijų, nevyriausybinių organizacijų (toliau - NVO) ir ekspertų pasisakė už daugialypį ir visapusišką kovos su korupcija požiūrį visame pasaulyje, išskiriant šiuos tris pagrindinius požiūrio aspektus:

1. Naujų arba patobulintų teisės aktų tobulinimas, kuriais siekiama sumažinti valstybės tarnautojų galimybes tuose srityse, kur korupcija yra labiausiai paplitusi (pavyzdžiui, politinių partijų finansų srityje, finansinio reguliavimo srityje ir pan.);

2. Kurti aljansus su kitomis vyriausybėmis, pasirašant tarpautinius kovos su korupcija paktus, bei dalyvauti tarptautinėse organizacijose, kurios įsipareigoja kovoti su korupcija;

3. Integruotų kovos su korupcija programų įgyvendinimas, kuris apimtų tiek antikorpucijos koncepcijos programos rengimą, tiek antikorpucijos įstatymų kūrimą ir tobulinimą. Išskiriama ir antikorpucinės programos įgyvendinimo veiksmų plano ir stebėsenos mechanizmų svarba.

Analizuojant mokslinę literatūrą pastebima, jog nors kovos su korupcija iniciatyvos apima platų priemonių spektrą - teisės aktų tobulinimą, aljansų kūrimą ir kovos su korupcija programų įgyvendinimą, tačiau pabrėžiama, jog ne visos jos yra tiesiogiai susijusios su organizacinėmis reformomis tokiomis kaip, pavyzdžiui, organizacijos įvesties ir išvesties, organizacinių ryšių, „sąmoningumo“ programų, informacijos atskleidimo politikos, darbuotojų rotacijos ar atlyginimų didinimo reglamentavimu (Rose-Ackerman ir Truex, 2012). Tais atvejais, kai antikorpucija

tiesiogiai susijusi su organizacijos viduje esančiais pažeidimais, autorių teigimu, paprastai korupcijos suvaldymas turėtų remtis dviem ramsčiais:

1. Pirmiausia dėmėsysis turi atitekti *išorinio ir nepriklausomo audito sukūrimui* (antikorupcinėms agentūroms, komisijoms) suteikiant šioms įstaigoms teisinius įgaliojimus reguliariai stebėti biurokratijos vidaus procedūras ir bausti pažeidėjus kaip galima griežčiau.

2. *Antikorupcinių programų kūrimas* siekiant sumažinti korupcijos reiškinio galimybes numatant problemos sprendimo būdus iš anksto. Autorių teigimu, šios kovos su korupcija būdas yra tiesiogiai nukreiptas į valstybinių institucijų organizacinę struktūrą ir iš esmės reiškia biurokratinių sprendimų priėmimo ir monopolio sumažinimą, kuo aiškesnių taisyklių paskelbimą ir patvirtinimą valstybės tarnautojams.

Plačiau kalbant apie antikorupcinių programų naudą ir tikslus, galima paminėti, jog kovos su korupcija programos įgyvendinamos jau bemaž dešimtmečius, o ypač išpopuliarėjo XX a. pabaigoje. Schöberlein (2019) pastebi, jog kovos su korupcija programavimas buvo naudojamas daugelyje besivystančių ir kylančios rinkos ekonomikų, siekiant sumažinti korupciją ir sukurti stipresnes institucijas, kad būtų galima spręsti šią problemą. Kadangi korupcija gali būti įvairių formų, antikorupcinės prevencijos pastangos taip pat skiriasi savo apimtimis, strategijomis bei taikomomis priemonėmis. Manion (2004) išskiria, jog kalbant apie antikorupcinę aplinką paprastai yra taikomos prevencinės arba reaktyvinės antikorupcinės priemonės, atsižvelgiant ar orientuojamasi į trumpalaikį ar ilgalaikį poveikį. Reaktyvinės priemonės galima apibūdinti tas priemonės, kurias taiko tam tikros institucijos (kaip Lietuvoje Specialiųjų tyrimų tarnyba, Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnybą) siekiant išsiaiškinti esamas korupcijos apraiškas. Prie prevencinių antikorupcinių priemonių prisikiriamos: 1) antikorupcinis švietimas, siekiant šviesti ir supažindinti su neigiamomis korupcijos apraiškomis 2) rengiamos kovos su korupcija programos, kurios turi ilgalaikį poveikį korupcijos prevencijai.

Nors antikorupcinis programavimas savaime pats suvokiamas kaip priemonė kovai su korupcija, tačiau mokslinėje literatūroje pasigendama aiškios ir konstruktyvios šios koncepcijos apibūdinimo. Neretai antikorupcinis programavimas tapatinamas su strateginiu planavimu. Bryson (2004) teigimu, apibūdinamas kaip apgalvotos pastangos, kuriomis priimami esmininiai sprendimai ir atliekami veiksmai, apibrėžiantys organizaciją ir nurodantys, kaip organizacija turi vykdyti savo veiklą tam tikrame kontekste. Strateginį planavimą su antikorupciniu programavimu yra linkęs sieti Solovyov (2013), kurio teigimu, kovos su korupcija strategija apibrėžia prioritетines sritis, korupcijos problemos sprendimus ir apibrėžtus tikslus, o kovos su korupcijai strategijos įgyvendinimui yra numatyta aiški antikorupcinių priemonių programa ir planas. Antikorupcinės strategijos ir programos sukūrimas yra laikomas vienu iš būdų, kaip organizuoti bendras valstybės

ir visuomenės pastangas užkirsti kelią korupcijai ir jai priešintis. Programoje apibrėžtose prioritetinėse kovos su korupcija politikos srityse yra nustatomos ir pašalinamos sąlygos, skatinančios ar galinčios prisidėti prie korupcijos, taip pat siekiama užkirsti kelią bandymams jas kurti. Solovyov (2013) nurodo, jog korupcijos prevencijos programa atitinka strategijos struktūrą ir apima veiklos finansavimą, vertinimo kriterijų, terminų, atsakingų vykdytojų įgyvendinant priemones, sąrašą. Taigi galima teigti, jog kovos su korupcija programos turėtų būti suprantamos kaip tam tikros strateginės struktūros, kurias tam tikros valstybės valdžios institucijos imasi ir įgyvendina siekdamos kovoti su korupcija ir sumažinti jos padarinius. Kovos su korupcija pastangos taip pat dažnai įtraukiamos į platesnę „gero valdymo“ konceptą. Iš pradžių tokios institucijos kaip Pasaulio bankas nenorėjo spręsti korupcijos, bijodamos, kad ji peržengs savo įstatus, draudžiančius įsitraukti į politinę veiklą, tačiau laikui bėgant buvo rastas būdas, pabrėžiant gero valdymo svarbą ir nustatant kovos su korupcija pastangas gero valdymo kontekste. Taip pradėtos kurti strategijos ir pagrindinės kryptys bei tikslai, siekiant kuo veiksmingiau minimizuoti korupcijas apraiškas. Dar XX a. pačioje pabaigoje Huberts (1998) pateikė pagrindines kryptis, kurios turėtų būti akcentuojamos, kuriant palankią antikorpucinę aplinką. Į tai turėtų būti orientuojamasi ir rengiant antikorpucines programas numatant programos tikslus, uždavinius bei priemones. Pabrėžtina, jog Huberts (1998) klasifikacija pagrįsta 257 ekspertų iš 49 šalių, turinčių skirtingas politines, ekonomines ir socialines sąlygas, nuomone, todėl ji remiasi tarptautine ir praktine kovos su korupcija patirtimi (žr. 1 Lentelę). Panašią apžvalgą pagal skirtingų kryptių taikytinas priemones, kurios tarpusavyje glaudžiai susijusios ir turi būti taikomos kompleksiskai, išskyrė ir Gavelytė (2005). Autorės pateiktas priemonių kryptis pagal tam tikrus tikslus galima prilyginti Huberts (1998) pateiktai klasifikacijai, kadangi iš esmės jų tikslai yra panašūs arba netgi vienodi, pvz. biurokratinė strateginė kryptis gali būti prilyginama antikorpucinio institucinio pobūdžio priemonėms bei jų siekiamiems tikslams.

1 Lentelė. Pagrindinės strateginės kryptys ir siekiami tikslai

Strateginės kryptys pagal Huberts (1998)	Siekiami tikslai	Priemonių kryptys pagal Gavelytę (2005)	Siekiami tikslai
Ekonominė kryptis	Korupcijos mažinimas ekonominiu stimulu (didesni atlyginimai valstybės tarnautojams); piniginės baudos už korupcinės apraiškos pažeidimus	Ekonominės priemonės	Rinkos ekonomikos tobulinimas, mažinant šešėlių. Aiškios mokesčių sistemos formavimas. Ekonominio efektyvumo didinimas kartu silpnina korupciją skatinančių ekonominių veiksnių poveikį.
Švietimo kryptis	Valstybės tarnautojų, visuomenės antikorupcinis švietimas, siekiant pakeisti požiūrį ir vertybes į korupciją	Priemonės, užtikrinančios viešumą ir visuomenės įtraukimą į kovą su korupcija.	Informacijos viešumo, tikslingumo ir efektyvumo užtikrinimas, viešai skelbiant apie korupcijos žalą, veiksmus ir pan.
Kultūrinė kryptis	Įstaigos vadovų elgesio atitiktis etikos kodeksas ir tinkamas pavyzdys įstaigos pavaldiniams	Socialinės priemonės	Apima visų socialinių grupių gyvenimo lygio kėlimą jų socialinę apsaugą visuomenės konsolidaciją žmogaus teisių ir laisvių įgyvendinimo užtikrinimą nedarbo ir socialinės nelygybės mažinimą ir pan.
Biurokratinė kryptis	Vidaus kontrolės stiprinimas	Antikorupcinės institucinio pobūdžio priemonės.	Aktualus yra valdžių padalijimo principo tinkamas įgyvendinimas, efektyvi parlamentinė kontrolė, nepriklausoma ikiteisminio tyrimo organų veikla bei teisminė valdžia. Rengiant programas būtina tobulinti valstybės aparato veiklos kokybę.
Teisinė kryptis	Antikorupcinių įstaigų steigimas, baudų kримinilizavimas	Teisinės priemonės	Įstatymų ir kitų teisės aktų tobulinimas.
Politinė kryptis	Skaidrumo ir integralumo principų didinimas	Politinę atsakomybę stiprinančios antikorupcinės priemonės.	Priemonės, užtikrinančios efektyvią politinę konkurenciją skaidrą politinių partijų finansavimą kasmetinį politikų ir jų artimiausių giminių turto ir pajamų deklaravimą šių deklaracijų viešą publikavimą viešųjų bei privačių interesų konfliktų negalimumą ir pan

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Huberts (1998), Gavelytę (2005).

Galima teigti, jog Huberts (1998) ir Gavelytės (2005) išskiriamos pagrindinės strateginės kryptys bei priemonės ko ne bemaž apima visas viešojo administravimo sritis, todėl viešojo administravimo įstaigos rengiant antikorupcines programas turėtų atsižvelgti į šių sričių tobulinimą. Antikorupcijos prevencijos kontekste įtraukiant į programas ekonomines, švietimo, kultūrinės, biurokratinės, teisinės bei politinės perspektyvos kryptis, didinant skaidrumo ir integralumo principus, stiprinant vidinę kontrolę, skatinti antikorupcinį švietimą tiek viešojo administravimo struktūrose, tiek tarp visuomenės narių, steigti antikorupcines įstaigas. Gavelytė (2005) taipogi išskiria politinę atsakomybę stiprinančias korupcijos priemones, kurios turėtų užtikrinti skaidrią politinę konkurenciją bei antikorupcinio institucinio pobūdžio priemones, kurios susijusios su

tyrimais bei kontrole tobulinant biurokratinio aparato valdymą. Taigi iš esmės tinkamai paruoštas programos, kurios atsižvelgia į šias strategines kryptis, galima pavadinti šalies ar institucijos ekonominių, teisinių, kultūrinių ir politinių sprendimų atspindžiu.

Plačiau apžvelgiant antikorpucinių programų reikšmę Rousso ir Steves (2006) išskiria, jog programomis vyriausybės įsipareigoja kovoti su korupcija, ir pabrėžia ją kaip viena iš svarbiausių ir veiksmingiausių priemonių mažinant korupciją. Rousso ir Steves (2006), Spector (2016) teigimu, šalys, kurios veiksmingai įgyvendina kovos su korupcija programos, gali gauti didelę naudą, todėl būtent tvirtas antikorpucinių programų įgyvendinimas yra ypatingai svarbus, norint pasiekti socialinę, politinę, ekonominę ir žmonijos raidos naudą visuomenei, o ne vien tik geros teisinės ir institucinės sistemos sukūrimą kovojant su korupcija. Johnson (2012) teigimu, antikorpucinėmis programomis dažnai siekiama šių tikslų:

- remti nacionalines vyriausybes kuriant institucijas, galinčias užkirsti kelią korupcijai;
- remti pilietinę visuomenę didinant informuotumą ir užtikrinant korupcijos prevencijos priežiūrą;
- sukurti valstybės tarnybos, galinčios atsisipirti korupcijai, sąžiningumo kultūrą.

Khan, Andreolini ir Roy (2016) pabrėžia, jog įprastinėmis kovos su korupcija programomis siekiama kovoti su korupcija gerinant visuotinį taisyklių laikymąsi, ypač valstybės tarnautojų elgesį pagal taisykles. Programų kūrimu, pagrindžiant įprastus kovos su korupcija metodus, siekiama sustiprinti bendrą teisinės valstybės ir nuosavybės teisių gynimą. Kocziszky, Veresne, Pererva (2017) teigimu, bet kurios antikorpucijos programos tikslas yra sumažinti bet kokių antikorpucinių reikalavimų pažeidimo riziką. Nepaisant to, baimė pažeisti įstatymus (ypač tais atvejais, kai gresia asmeninė baudžiamoji atsakomybė) gali trukdyti darbuotojams ir kartais gali netyčia atgrasyti nuo visiškai teisėtos konkurencijos, bet, autorių teigimu, programose numatytos nuostatos leidžia darbuotojams veikti užtikrintai pagal įstatymus. Todėl ypač svarbu, jog programos rengimas ir įgyvendinimas turėtų būti paremtas įrodymais, kurie rodo ryšius tarp visuomenės institucinių ypatybių, tokių kaip įstatymų viršenybės vykdymo laipsnis ir jų korupcijos lygis. Rousso ir Steves (2006) teigimu, paskatinimas šalis priimti kovos su korupcija programos pateisina ne tik integruotos politikos ir institucines reformas, tačiau ir užtikrina procesą, kurio metu pagrindinės suinteresuotos šalys gali reikalauti, jog vyriausybės būtų atsakingos už antikorpucinių programų įgyvendinimą. Nacionalinių vyriausybių siūlomos strategijos kovai su korupcija leidžia įgyti pagreitį pokyčiams ir politinėje plotmėje, kadangi parodo ir vyriausybės pasiryžimą pokyčiams ir tampa atskaitos tašku, siekiant įvertinti vyriausybės sėkmę ilgalaikėje kovoje ir sumažinti korupcijos paplitimą bei poveikį. Galima daryti prielaidą, jog kovos su korupcija programos yra veiksmingos norint pasiekti

akivaizdžių rezultatų per pagrįstą laiką arba blogiausiais atvejais yra retorinė vyriausybės neveikimo priedanga, menkinanti visuomenės pasitikėjimą visomis būsimomis vyriausybės kovos su korupcija pastangomis.

1.2. Pagrindiniai antikorpucinių programavimo principai bei etapai viešajame administravime

Kaip ir kiekvienos programos rengimui, pirmiausia, būtina išskirti principus, kuriais vadovaujantis turi būti rengiamos programos. Hutger ir Shah (2000) sisteminę metodikas ir įvertinę antikorpucines programas, tarp jų ir Pasaulio banko, išskiria pagrindinius principus, kuriais turėtų būti remiamasi rengiant antikorpucines programas (žr. 2 Lentelę).

2 Lentelė. Pagrindiniai principai rengiant antikorpucines programas

Principai	Aprašymas
Aktualumas	Programa laikoma tinkama, jei ji turi potencialo pasiekti numatytus tikslus, atsižvelgiant į esamą institucinę ir politinę aplinką.
Veiksmingumas	Programa turi padėti įvertinti ar programos tikslai buvo pasiekti, ar tikimasi, kad bus pasiekti, atsižvelgiant į jų santykinę svarbą.
Efektyvumas	Padeda įvertinti, koku mastu programa buvo pasiekta arba kokio poveikio tikimasi pasiekti. Programa laikoma efektyvia, jei jos naudos grąža didesnė už alternatyvias kapitalo sąnaudas bent jau lyginant su galimomis alternatyvomis.
Tvarumas	Vertinant tvarumą, turėtų būti atsižvelgiama į politinius, ekonominius, finansinius, socialinius ir išorinius veiksnius. Kalbant apie antikorpucinę veiklą, tikėtina, kad tvarūs veiksmai pakeis valstybės tarnautojų atskaitomybės lūkesčius.

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Huther ir Shah, 2000.

Apibendrinant 2 lentelėje pateiktą informaciją, galima teigti, jog antikorpucinių programų kūrimas turėtų būti paremtas analitiniu mąstymu, atsižvelgiant į konkrečios institucijos, kuriai diegiama antikorpucinė programa – misiją vertybes, galimybes ir galimus apribojimus. Praktiniu požiūriu, efektyvumo kriterijaus svarba antikorpucinėse programose turėtų suteikti galimybę sutelkti dėmesį į ryšį tarp numatytų intervencijų programose ir pagrindinių korupcijos veiksnių pokyčių. Huther ir Shah (2000) teigimu, kova su korupcija yra laikoma efektyvia, jei dėl to maksimaliai sumažėja korupcijos atvejų. Taip pat būtina palaikyti tvarumą tarp skirtingų sektorių, atsižvelgiant į politinius, ekonominius, finansinius, socialinius ir kitus veiksnius, kurie optimistiniu požiūriu turėtų pakeisti ir valstybės tarnautojų atskaitomybės lūkesčius.

Kitas svarbus aspektas rengiant antikorpucines programas tai, kad jos turi būti nukreiptos atsižvelgiant ir į esamą šalies/institucijos valdymo kokybę. Kadangi kiekvienoje šalyje korupcija, visų pirma, suvokiama skirtingai, jos plitimo mastai taip pat skirtingi, o valstybės valdymo kokybė visose šalyse taip pat skirtinga – dėl šių priežasčių antikorpucinėse programose turi būti akcentuojami ir skirtingi prioritetai. (žr. 3 Lentelę).

3 Lentelė. Veiksmingų antikorupcijos programų kūrimo aspektai, pagrįsti valdymo kokybe

Korupcijos paplitimas	Valdymo kokybė	Antikorupcinių programų prioritetai
Aukštas	Žema	Teisinės valstybės kūrimas, stiprinant dalyvavimo institucijas ir atskaitomybę.
Vidutinis	Vidutinė	Decentralizacija ir ekonominės politikos reformos; orientuotas į rezultatus valdymas ir vertinimas; konkurencingų viešųjų paslaugų teikimo skatinimas.
Žemas	Gera	Aiškios kovos su korupcija programos, antikorupcinių agentūrų, obutsmenų, korupcijos komisijų, etikos komisijų kūrimas, finansų valdymo stiprinimas; visuomenės ir valstybės tarnautojų sąmoningumas.

Šaltinis: Hutgher ir Stah (2000).

Išanalizavus Huther ir Stah (2000) pateiktą informaciją matoma, kad vyrauja tendencijos, jog šalyse, kuriose bloga valdymo kokybė ir aukštas korupcijos paplitimas, būtina užtikrinti ekonomikos liberalizavimą, teisinės valstybės kūrimą, vykdant ir teismų reformas, teisinio reglamentavimo pakeitimus. Priešingai nei šalyse, kuriose yra nedidelis korupcijos ir valdymo kokybės lygio skirtumas, galima tobulinti ir reformuoti valdymo struktūras, telkiant dėmesį į lengvai atpažįstamų rezultatų tobulinimą, pvz. kaip konkurencingesnis viešųjų paslaugų teikimas, į rezultatus orientuotas valdymas. Tuo tarpu šalyse, kur aukšta valdymo kokybė ir žemas korupcijos lygis, siekiama tobulinti institucinę sąrangą, kuriant antikorupcinę aplinką ir gerovės valstybę – tai gali būti ir antikorupcinių agentūrų, obutsmenų, etikos ir antikorupcinių komisijų kūrimas. Taip pat pabrėžiamas ir antikorupcinis švietimas, skatinant ne tik valstybės tarnautojų, bet ir visuomenės sąsmoningumą, vertybinio požiūrio stiprinimą kalbant apie antikorupcinę aplinkos kūrimą, kuriuo siekiama viešosios atskaitomybės ir skaidrumo plėtojimo, darant prielaidą, jog tai paskatins daryti tam tikrus antikorupcinius veiksmus. Rouso ir Steves (2006) pastebi, jog ankstesni tyrimai rodo, kad kovos su korupcija agentūros, ombudsmeno kabinetai ir panašios institucijos geriausiai veikia ten, kur jų reikia mažiausiai – tai yra šalyse, kuriose korupcijos lygis nėra toks didelis. Šalyse, kuriose korupcija yra endeminė, tų pačių institucijų poveikis buvo arba neutralus, arba kai kuriais atvejais priešingai - dar labiau pagilino visuomenės skepticizmą dėl vyriausybės pastangų kovoje su korupcija.

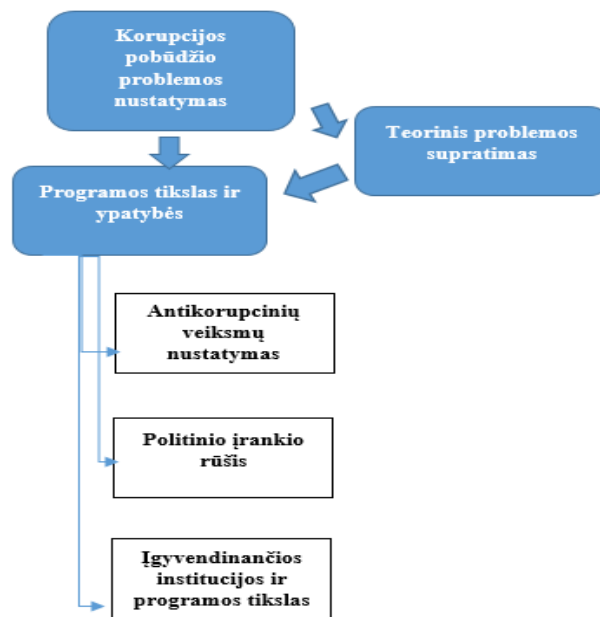
Atlikus mokslinę literatūros analizę aiškėja, jog korupcijos prevencijos programos gali ir tiesiogiai neapibrėžti kovos su korupcijos reiškinių, o orientotis į institucijos gero valdymo koncepciją. Europos ekonominio ir bendradarbiavimo plėtros organizacija (2003) pateikia tokį požiūrį, jog suinteresuotosioms šalims gali būti kur kas veiksmingiau įgyvendinti antikorupcinę programą, jei programos strategijose nebus pabrėžiama kova su korupcija, o tvirtinama, kad vyriausybė siekia pagerinti veiklą ir efektyvumą pasitelkdama atskaitomybės, skaidrumo ir gero valdymo iniciatyvas. Tačiau pastebima, jog kai kurių šalių situacijos rodo nedidelę politinę valią ar pasirengimą kovoti su korupcija. Dėl įsitvirtinusios korupcijos kultūros kitos šalys gali būti labai

jautrios tokių programų inicijavimui. Susidūrę su tokiomis aplinkybėmis, programuotojai turi rengti tokias programas, kurių tikslas – sustiprinti atskaitomybę, skaidrumą ir valdymą siekiant antikorupcinių tikslų, o ne aiškiai nukreipti programos nuostatas į korupciją. Tokie tikslai gali paversti programą pozityvesne ir pašalinti galimą korupcijos stigmą, kuri ir yra programos įgyvendimo pagrindas. Europos ekonominio ir bendradarbiavimo plėtros organizacija (2003) nurodo, jog strategija gali sutelkti dėmesį, pavyzdžiui, į paskatas, interesus ir neformalią pagrindinių vietos suinteresuotųjų subjektų sąveiką, o ne į konkrečias antikorupcines reformas, kurios turi būti vykdomos institucijose.

Tuo tarpu Khan, Andrenoidi ir Roy (2016) teigimu, kovos su korupcija programos bus veiksmingai įgyvendintos tik tada, kai jų vykdymas bus suderintas su galingų šalių organizacijų interesais bei rekomendacijomis, pavyzdžiui, tokių kaip Europos Sąjunga, EBPO, Pasaulio Banku, JTO ir pan. Remiantis Europos Tarybos patirtimi įgyvendinant antikorupcijos politiką, teikiamos tokios rekomendacijos ir pagrindiniai aspektai, formuojant antikorupcinį programavimą (Europos Taryba, 2013, cit. iš Schöberlein (2019):

1. Rengti programą ir strategiją trumpą ir tikslią, kad jos būtų lengvai valdomos, lengvai suprantamos visuomenei ir galėtų aiškiai nustatyti prioritetines sritis;
2. Didžiausią dėmesį skirti ne tiesioginei korupcijos prevencijai, o platesnės gero valdymo sistemos kūrimui. Siekiant sužinoti, ar intervencija buvo sėkminga ir siekiant suprasti, ar ji prisideda prie užsibrėžtų tikslų siekimo, reikia įvertinti antikorupcinės programos poveikį. Norint įvertinti programos poveikį, ypač svarbu nustatyti išmatuojamus vertinimo kriterijus;
3. Įtraukti svarbius viešojo ir pilietinės visuomenės suinteresuotuosius subjektus, kad būtų padidintas programos teisėtumas. Nuolatinė atitinkamų suinteresuotųjų šalių ir institucijų parama ir įsitraukimas yra nepaprastai svarbūs įgyvendinant antikorupcinę programą;
4. Nuolat stebėti programos pažangą, tokios stebėsenos rezultatai turėtų būti viešai prieinami, kad būtų padidinta programos atskaitomybė.

Pagrindiniai antikorupcinio programavimo etapai bei procesai. Siekiant sukurti efektyvią ir veiksmingą kovos su korupcija programą, svarbu nuosekliai laikytis tam tikrų etapų kuriant programą. Programos kūrėjai, įgyvendintojai ir vertintojai turi naudoti tam tikrą metodą, reikalingą plėtojant ir vertinat programas. Villeneuve, Mugellini, Heide (2017) išskiria svarbiausius etapus rengiant kovos su korupcija programą. Pirmiausia tai yra korupcijos pobūdžio problemos, tikslų nustatymas, teorinis problemos supratimas bei atitinkamų suinteresuotų šalių įsipareigojimo ir politinės valios dalyvių identifikavimas, siekiant efektyvaus programos valdymo.



1 pav. Pagrindiniai veiksniai formuojant antikorupcines programas
 Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Villeneuve, Mugellini, Heide (2017)

Siekiant nustatyti galimus elementus, į kuriuos reikia atsižvelgti rengiant išsamią ir standartizuotą kovos su korupcija politikos programą ir apibendrinti antikorupcinio programavimo įgyvendinimo etapus, Villeneuve, Mugellini, Heide (2017) apžvelgė geriausias praktikos pavyzdžius, gaires, antikorupcijos programų vadovus, kuriuos sukūrė viršnacionalinės organizacijos, tokios kaip Pasaulio bankas, Europos ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija, „Transparency International“. Autoriai išskiria aštuonias pagrindines kategorijas, siekiant parengti išsamią kovos su korupcija programą (Villeneuve, Mugellini, Heide (2017):

1. **Administracinės korupcijos pobūdžio problemos nustatymo** aspektas rengiant programą:

A) Numatomos *administracinės korupcijos rūšys*, kurioms taikomos programos nuostatos (kyšininkavimas, prekyba poveikiu, valstybinių lėšų nukreipimas);

B) Numatoma *veikla/procedūros*, per kurias vykdoma korupcija (viešųjų paslaugų pirkimas, veiklos kontrolė ir reguliavimas, atitinkamų valstybės tarnautojų paskyrimas);

C) Numatomi *sektoriai*, kuriuose vyrauja korupcijos pobūdžio nusikaltimai (sveikatos priežiūros sektorius, statybos sektorius, mokesčių administravimas);

2. **Koncepcinis aspektas** – numatomi teoriniai aspektai, pagrindžiant antikorupcinės politikos įgyvendinimą;

3. **Antikorupcinių pastangų aspektas** – numatomi korupcijos prevencijos veiksmai, nustatymas, kontrolė/pašalinimas antikorupcinėje programoje;

4. **Politikos pobūdžio aspektas** – numatomi politikos priemonių tipai, (pvz. reglamentai, restruktūrizavimas);

5. **Įgyvendinančios institucijos** – numatomos siūlomos/esamos įgyvendinančiosios organizacijos rūšis (pvz., vyriausybės agentūros, tarptautinės organizacijos, skyriai, poskyriai, įgalioti asmenys ir kt.)

6. **Tikslas** – numatomas siekis sušvelninti/kovoti su korupcijos masto paplitimu;

7. **Objektas** – numatomas pagrindinis kovos su korupcija tikslas.

Šie Villeneuve, Mugellini, Heide (2017) pateikiami veiksniai, rengiant antikorupcines programas, labiau siejami su pradiniu korupcijos programos planavimo etapu nustatant antikorupcines pastangas, politikos priemonių pobūdį, įgyvendinančias institucijas, numatomus tikslus bei objektus. Tuo tarpu organizacija „Transparency International“ pateikia 6 pagrindinius žingsnius, kurie apima visus programos rengimo, įgyvendinimo ir vertinimo aspektus. Išskiriami šie etapai, kurių reikėtų nuosekliai laikytis rengiant antikorupcines programas – tai *inicijavimas, situacijos įvertinimas, planavimas, įgyvendinimas, stebėseną, ataskaitos parengimas (viešinimas) ir vertinimas* (žr. 1 pav). Panašią struktūrą išskyrė ir Findlay ir Stewar (2001), kurių teigimu, kaip ir kiekviena politinė iniciatyva, turinti individualius ir institucinius tikslus, tiek ir veiksmingos korupcijos prevencijos plėtojimas turi prasidėti nuo planavimo ir projektavimo, konsultacijų, komunikacijos, įgyvendinimo, stebėjimo ir vertinimo etapų.



2 pav. Pagrindiniai etapai rengiant antikorupcines programas

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Transparency International, (2012), Findlay ir Stewar (2001).

2 paveiksle matome, kad pirmuoju etapu, kuriuo turėtų būti pradėtas programavimo procesas, yra antikorporcinės programos inicijavimas. Inicijavus antikorporcinio programavimo būtinybę, svarbu atlikti vidinės ir išorinės aplinkos analizę, atsižvelgiant į esamą situaciją bei įvertinti esamas ir galimas rizikas. Kwok (2006) teigimu, svarbu įvertinti būsimą programos veiksmingumą per tam tikrą aspektus – institucijos struktūrą, sistemą, personalą, įgūdžius, strategijas, vertybes, išanalizuoti stipriąsias puses, silpnības, galimybes ir grėsmes (SSGG analizė). Po aplinkos įvertinimo, numačius stipriąsias, silpnības, galimybes, grėsmes, svarbu planuoti esamos programos viziją, numatyti pagrindinius tikslus, uždavinius, identifikuoti pagrindines antikorporcines sritis bei stebėti ir kontroliuoti programos įgyvendinimą. Siekiant skaidrumo būtina skelbti tiek viešas, tiek vidines ataskaitas, kurios padės suvokti antikorporcinio programavimo įgyvendimo efektyvumą ir veiksmingumą. Norint sukurti ir įgyvendinti kovos su korupcija programą, būtina plėtoti ir politiką, nustatančią (korupcijos) veiklos rodiklius, teikti ataskaitas, vykdyti nuolatinę stebėseną. Stebėsenos reikšmę antikorporciniame programavime pabrėžia Ward ir McCormackas (1979) ir Findlay ir Stewar (2001), kurių teigimu, kad kovos su korupcija politika būtų perspektyvi ir veiksminga, ji turi būti realistiška, valdoma ir nuolat stebima.

Esamos situacijos vertinimo būtinybę pabrėžia Scharbatke-Church ir Chigas (2016), kurių teigimu reikia „platesnės ir sistemingesnės analizės“, kurioje būtų atsižvelgiama į tai, kaip skirtingi korupcijos veiksniai sąveikauja tam tikrame socialiniame ir ekonominiame kontekste. Tai akcentuoja ir Villeneuve, Mugellini, Heide (2017), teigdami, jog antikorporcinės programos stebėseną ir vertinimą yra pagrindinis kovos su korupcija programų žingsnis. Stebėseną ir vertinimą iš tikrųjų yra būtini ne tik siekiant nustatyti ir atgrasyti nuo pažeidimų, bet ir įvertinti bendrą programą ar padaryti tam tikrus pakeitimus. Svarbu atlikti ne tik galutinį programos vertinimą, bet ir išankstinį ar tarpinį programos vertinimą išsamesnei informacijai gauti tiek prieš rengiant programą, tiek ją įgyvendinant. Wollmann (2003) išskiria *ex-ante*, *tęstinis/tarpinis*, *ex-post* vertinimus skirtinguose programos rengimo ir įgyvendinimo procesuose, kuriuose turėtų būti atliekamas vertinimas. *Ex-ante* vertinimas įvertina programos įgyvendinimo rezultato galimybes bei numatomas pasėkmes, tarpiniame vertinime atliekamas tarpinis procedūrų ir rezultatų vertinimas, programai dar nepasibaigus tam, jog programa galėtų būti kooreguojama. Tuo tarpu *ex-post* vertinimu įvertinamas galutinis programos veiksmingumas, efektyvumas. Vertinimas taip pat yra būtinas norint nustatyti naujus strateginius kovos su korupcija elementus ar pakeisti esamus. Vertinant programą reikia aiškiai atskirti korupcijos požymius, įgyvendintos antikorporcijos politikos ypatybes ir aplinkybes, kuriose ji buvo įgyvendinta. Įdiegus programą, jos sėkmė turėtų būti įvertinta remiantis apibrėžtais rezultatais ir rodikliais, integruotais į programą. Nesant

konkrečių intervencijos rodiklių, nebus įmanoma priskirti kokių nors galimų intervencijos pokyčių. Ypač jei intervencija įgyvendinama kaip platesnio masto reformų dalis (Johnson ir kt., 2012). Dar vienas svarbus rodiklis programos veiksmingumui įvertinti – konkrečių, aiškių ir išmatuojamų vertinimo kriterijų parinkimas. Kriterijai turi būti pritaikyti programai, išmatuojami, kad būtų galima priskirti programos rezultatus prie rodiklių pokyčių. Norint tinkamai ir veiksmingai įvertinti antikorpūcinės programos veiksmingumą, Europos taryba (2013) siūlo apsibrėžti tokius pagrindinius indikatorius, t. y. apsvastyti turimus išteklius, tiek finansinius, tiek socialinius pajėgumus, bei vengti tiesioginio poveikio vertinimo kriterijų, tokių kaip, pvz.: sumažėjęs korupcijos lygis, didesnis korupcijos prevencijos supratimas, nes juos labai sunku išmatuoti.

1.3. Antikorpūcinių programų rengimo ir įgyvendimo problematika moksliniame diskurse

Kaip ir minėta ankstesnėje darbo dalyje, korupcijos modeliai, programos ir jos prevencijos būdai įvairiose šalių visuomenėse skiriasi, nes nėra vieningo teorinio modelio įgyvendinant antikorpūcinį programavimą. Skirtingose šalyse ar institucijose rengiant antikorpūcines programas turėtų būti atsižvelgiama į labai skirtingus ekonominius, teisinius ir politinius kontekstus. Taigi, galima teigti, jog veiksmingas kovos su korupcija strategijas reikia pritaikyti prie socialinės aplinkos, kurioje vyrauja korupcija. Korupcijos prevencijos programų kūrimo kyla problemų, vertinant dabartinę korupcijos įvairovę ir kovos su korupcija pastangas. Johnson (2012) teigimu, kovos su korupcija programos turėtų suteikti impulsą pokyčiams įvairiose rinkimų apygardose, parodyti vyriausybės įsipareigojimą pokyčiams ir būti etalonu vertinant vyriausybės sėkmę ilgalaikėje kovoje, siekiant sumažinti korupciją.

Nustatyta, jog antikorpūcinio programavimo problemos moksliniame diskurse dažniausiai apžvelgiamos siauruoju požiūriu, neskiriant didesnio dėmesio jų analizei. Schöberlein (2019) pastebi, jog atsižvelgiant į tai, kad antikorpūcija buvo ypač svarbi politikos darbotvarkėje, jau nuo XX a. pabaigos, pastebima, kiek mažai žinoma apie tai, kokios priemonės turi ilgalaikį poveikį praktikoje. Autorius nurodo, jog yra nedaug tyrimų, išmatuojančių ir analizuojančių antikorpūcinį programavimą. Ypač pasigendama sistemingesnių tyrimų, kuriuose būtų apžvelgiama šių programų rengimo ir įgyvendimo problematika, nėra atlikta sistemingų tyrimų apie jų poveikį, nors tai ir rodo vyriausybės įsipareigojimą kovoti su korupcija arba dar svarbiau – jų veiksmingumą mažinant korupciją. Tik nedaugelis institucijų į savo programas įtraukė poveikio vertinimus, kuriuos galima įgyvendinti, ir nedaugelis vyriausybių ar programos įgyvendintojų skelbia išsamius savo programų poveikio vertinimus ar tyrimus. Dėl šios priežasties, nors ir daugelį metų sistemingai stengiamasi įvertinti antikorpūcinėse programose taikytų priemonių veiksmingumą, tačiau susiduriama su

problema, jog dažnu atveju trūksta duomenų, nes ne visada vykdomi išsamūs programų poveikio vertinimo tyrimai, todėl sunku atlikti patikimus, įrodymais pagrįstus tam tikros priemonės veiksmingumo vertinimus jau įgyvendintoje programoje. Galima daryti prielaidą, jog galbūt viena iš priežasčių, kodėl tiek mažai tyrinėjama antikorpucijos programų nauda ir jų veiksmingumas, yra ta, kad, kaip ir programose, nėra identifikuojami tinkami korupcijos vertinimo kriterijai, kuriais būtų galima vertinti korupcijos įgyvendinimą ir jos naudą. Pasiūlydamas kitokį požiūrį į šią vertinimo problemą, Johnson (2012; 2013) teigimu, vertinant antikorpucines programų efektyvumą ir veiksmingumą, galime išmatuoti neteisingą reiškinį, t. y. užuot tyrę korupcijos poveikį, turime sutelkti dėmesį į jos atvirąją pusę, t. y. į vyriausybės veiklos mastą. Autoriaus teigimu, valstybės tarnautojai užuot norėję suprasti, kas suklydo, naudingiau sutelktų dėmesį į teigiamas sąžiningumo ir veiksmingo valdymo vertybes. Autoriaus teigimu, vertinant antikorpucinės programos įgyvendinimo veiksmingumą, svarbu įvertinti viešųjų paslaugų kokybę ir kiekybę, palyginti su veiklos rezultatų numatytais rodikliais, sistema. Schöberlein (2019) nurodo, jog antikorpucinio programavimo įgyvendintojai turi atlikti pusiausvyros veiksmus, užtikrinančius, kad priemonės būtų kuriamos prisitaikant prie išorinės ir vidinės aplinkos, ir remtųsi ankstesne programavimo patirtimi, atsižvelgiant į kontekstą, kuriame jos veiks. Jei priemonių ir vertinimo kriterijų formavimas remtųsi šiais aspektais, daroma prielaida, jog vertinti programas būtų paprasčiau.

Moksliniame diskurse Huther ir Stah (2000) ir Rouso ir Steves (2006) taip pat išskiria panašią problemą, jog nacionalinių kovos su korupcija programos, su išsamia strategija, veiksmų planu ir nepriklausoma komisija sukūrimas labiau sustiprina vyriausybės įsipareigojimą vykdyti daugiametę reformų darbotvarkę, tačiau programos sistemingai nebuvo tiriamos remiantis esamų kovos su korupcija programų rezultatais. Kaip teigia Rose (2001), kovos su korupcijos būdų neieškojimas, neabejotinai yra pasekmė to, kad korupcija dažnai naudinga valdantiesiems, jų pačių sąskaita, todėl valdančioji dauguma ar administratoriai dažnai turi mažai paskatų rengti antikorpucines programas. Taip pat, kaip problema, kodėl neieškoma naujų kovos būdų korupcijai mažinti, yra išskiriama žema profesinė etika, kai valstybės tarnautojai, privataus sektoriaus atstovai ar kt. nemėgsta savo darbo, nėra suinteresuoti ieškoti tinkamesnių sprendimo priėmimo būdų korupcijos mastams mažinti. Kaip pastebi Khan, Andreolini ir Roy (2016), tokiu atveju institucijose turėtų būti diegiama nuosekli kova su konkrečiais korupcijos atvejais – tad turi būti derinamas ir įgyvendinamas institucinis pritaikymas, esamų organizacijų ir jos narių sutelkimas arba naujų organizacijų sukūrimas, kurios kartu sukurtų pakankamą paramą įgyvendinant tam tikras kovos su korupcija programas. Kai šios „iš apačios į viršų“ nukreiptos kovos su korupcija programos yra nukreiptos į svarbias plėtros sritis, jos gali sudaryti galimybes produktyvesnėms investicijoms, geresniems vystymosi rezultatams, integraciniam augimui ir padėti sukurti platesnės apimties

produktyvią ekonomiką, turinčią daugiau galios centrų, kuriuose auga domėjimasis bendrųjų formalųjų taisyklių vykdymu. Tai savo ruožtu sudaro galimybę įgyvendinti ambicingesnes kovos su korupcija programas, užtikrinant įstatymų viršenybės užtikrinimą ar visuomenės lygmenų skaidrumą ir atskaitomybę.

Veiksmingų antikorpinių programų kūrimas ir įgyvendinimas priklauso nuo tikslų ir strategijų, kurios turi būti pritaikytos remiantis kruopščiu situacijos įvertinimu. Anot Heeks (2011), numatytas per didelis priemonių skaičius programoje yra programos žlugimas: „kovos su korupcija iniciatyvos žlunga dėl per didelių „formavimo ir realybės spragų“. Autoriaus nuomone, aiškių programavimo tikslų, nukreiptų į korupcijos mažinimą identifikavimas gali būti veiksmingas, jei vyriausybė ir kiti pagrindiniai suinteresuotieji asmenys pritaria tokiam priemonių plano įgyvendinimui. Dėl to programos kūrėjams iššūkis kuriant ir įgyvendinant antikorpines iniciatyvas yra siekis nustatyti bendras priemones visai programai, neatsižvelgiant į skirtingas sritis, tuo pat metu pripažįstant, kad nėra vienos efektyvios priemonės. Tačiau atsižvelgiant į daugelio antikorpinių programų jautrumą, programų tikslus reikia numatyti taip, kad jos būtų priimtinos visoms suinteresuotosioms šalims ir įgyvendinamos remiantis galiojančiais įstatymais, reglamentais, institucijomis ir procedūromis. Kaip pastebi Ostroski (2015), konceptualizuota korupcijos problema gali lemti orientaciją į tam tikrus kovos su korupcija programavimo tipus, kurie labiau siejami su vientisumo ar kolektyvinio veiksmo teorija. Gali būti tie, kurie tvirtai palaiko vientisumo ramsčius, labiau linkę vykdyti su jomis suderintas programas, tokias kaip didesnis valdžios skaidrumas priimant įstatymus, apibrėžiančius skirtingas korupcijos apraiškas, ir už juos nubaudžiant arba tam tikrų antikorpinių agentūrų sukūrimą. Tie, kurie korupciją teorizuoja remdamiesi kolektyvinio veiksmo teorija, gali dažniau ieškoti tinklų esančių programų, kuriose taip pat naudojama socialinė žiniasklaida, siekiant palengvinti visuomenės tolerancijos korupcijai pokyčius.

Kadangi korupcija gali būti įvairių formų, ji gali vykti daugelyje skirtingų valdžios lygių (nacionaliniu, regioniniu ar vietos) ir daugelyje skirtingų valdžios tarnybų ir veiklų srityse (muitinės, švietimo, sveikatos, elektros, policijos, licencijavimo, savivaldybių projektai ir t. t.), nenuostabu, kad yra daugybė kovos su korupcija programavimo būdų. Europos ekonominio ir bendradarbiavimo plėtros organizacija (2003) savo ataskaitoje pabrėžia, jog egzistuoja stiprus tarptautinis susitarimas, kad su korupcija negali būti kovojama vien tik represiniais veiksmais, ir norint panaikinti sąlygas, kurios lemia korupciją, tam reikia įvairių priemonių. Tačiau politinėje darbotvarkėje dažnai iškyla klausimas ne tik apie galimą kovos su korupcija stigmą, bet ir tai, kad korupcija nėra vienas monumentalus reiškinys ir ji gali egzistuoti daugelyje skirtingų valdžios procesų ir funkcijų, daugelyje skirtingų sektorių ir skirtinguose valdžios lygmenyse. Kad programos

būtų realios ir veiksmingos kovojant su korupcija, jos turi būti išskaidytos į valdomus ir tikslinius komponentus. Tai reiškia, kad programuotojai turi sukurti aiškų antikorpacinį projektą, orientuotą į tam tikrą sektorių ar tam tikrą pažeidžiamą procesą tame sektoriuje. Scharbatke-Church ir Chigas (2016) pastebi kitą problemą, kad kovos su korupcija programų kūrėjai dažnai nesuvokia pagrindinių korupcijos priežasčių ir vietoj to sutelkia dėmesį į korupcijos rizikos veiksnius, tokius kaip visos sistemos galimybės ar spragos. Kovos su korupcija programos, orientuotos tik į individualų korupcijos pažeidimą ar pažeidėją, nesugebės atkreipti dėmesį į įvairius sąveikaujančius korupcijos veiksnius, todėl kovos su korupcija programos turėtų orientuotis į tam tikras atskiras sritis.

Apibendrinant pirmoje dalyje nagrinėtą informaciją, galima teigti, jog parengtomis antikorpacinės programos siekiama kuo labiau sumažinti korupciją reiškinius bei sustiprinti bendrą teisinės valstybės ir nuosavybės teisių gynimą. Galima teigti, jog antikorpacinis programavimas, kaip viena iš priemonių kovai su korupcija, turi didelę reikšmę viešajame administravime kryptingai, sistemingai įgyvendinant korupcijos prevencijos politiką, numatant strateginius tikslus, uždavinius bei priemones, siekiant mažinti korupcijos mastus įvairiose viešojo administravimo srityse. Antikorpacinis programavimas remiasi ekonominės, politinės, kultūrinės, švietimo, teisinės, biurokratinės strateginės kryptimis bei tikslais, taip pat turi būti atsižvelgiama tvarumo, efektyvumo, veiksmingumo ir aktualumo principus. Atlikta mokslinės literatūros sintezė rodo, kad per pastaruosius dešimt metų, nors padidėjęs dėmesys korupcijos valdymui sukėlė daugybę korupcijos priežasčių tyrimų ir paskatino sukurti įvairias korupcijos prevencijos programas, tačiau neprivertė labiau priartėti prie korupcijos priežasčių supratimo, juo labiau šių priemonių veiksmingumo įgyvendinant antikorpacines programas. Daroma prielaida, jog labiau orientuojamasi į pačią korupcijos prevencijos aspektą, o ne į būdų ieškoti veiksmingesnių, efektyvesnių antikorpacinio programavimo tobulinimo ir vertinimo būdų.

2. ANTIKORUPCINIO PROGRAMAVIMO ĮGYVENDINIMAS LIETUVOJE

Šioje magistro darbo dalyje bus nagrinėjami antikorpucinių programavimų rengimo ir įgyvendinimo aspektai Lietuvoje. Atsižvelgiant į esančio teisinio reglamentavimo nuostatas plačiau tiriamas antikorpucinių programų rengimas ir įgyvendinimas Lietuvoje, išskiriant antikorpucinių programų struktūrą, pagrindinius aspektus bei principus rengiant programas. Analizuojant mokslinėje literatūroje bei institucijų tokių kaip Specialiųjų tyrimų tarnybos, „Transparency International“ pateiktus tyrimus bei rekomendacijas, šioje darbo dalyje išskiriamos ir apžvelgiamos pagrindinės problemos, su kuriomis susiduriama rengiant antikorpucines programas tiek nacionaliniu, tiek savivaldos lygmenyse. Pažymima, jog atliekant teisinio reglamentavimo analizę, naudojamos teisės aktų redakcijos, aktualios iki 2021 m. balandžio 1 d.

2.1. Antikorpucinio programavimo teisinis reglamentavimo Lietuvoje analizė

Vis labiau pasaulyje „išsisknijus“ korupcijos daromai žalai tiek ekonominiame, tiek socialiniame gyvenime, buvo stengtasi pradėti labiau tobulinti korupcijos prevencijos politiką bei teisinį reglamentavimą. Kaip pastebi Aleknavičienė (2013), „tarptautinių tarpvalstybinių ir tarptautinių nevyriausybinių organizacijų vaidmuo buvo pagrindinis iškeliant korupcijos problemą į viešumą Vidurio ir Rytų Europos pokomunistinės šalyse, tarp jų ir Lietuvoje“. Didesnis dėmesys korupcijos prevencijai išaugo Lietuvai nusprendus stoti į Europos Sąjungą, kurioje antikorpucinė veikla buvo vienas pagrindinių integracinių kriterijų siekiant patekti į tarptautinę erdvę, įsipareigojus priimti antikorpucinę strategiją, korupcijos prevencijos įstatymą bei ratifikuoti tarptautines konvencijas.

Khan, Andrenoidi ir Roy (2016) teigimu, kovos su korupcija programos bus veiksmingai įgyvendintos tik tada, kai jų vykdymas bus suderintas su galingų šalių organizacijų interesais, pavyzdžiui, tokių kaip Europos Sąjunga, Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija, Pasaulio Banku, JTO ir pan. Siekiant visapusiškai išnagrinėti teisinį reglamentavimą Lietuvoje, pirmiausia tikslinga išanalizuoti ir tarptautinius teisės aktus, reglamentuojančius antikorpucinių programų rengimą. Pagrindinius tarpautinius teisės, ratifikuotus Lietuvoje galima išskirti tokius kaip Europos Tarybos baudžiamosios teisės konvencija dėl korupcijos, Europos civilinės teisės konvencija dėl korupcijos, taip pat Jungtinių Tautų organizacijos konvencija prieš korupciją bei kiti tarptautiniai ir ES teisės aktai. Pastebėtina, jog daugelis tarptautinių teisės aktų konkrečiai nereglamentuoja antikorpucinių programų kūrimo, o plačiaja prasme įteisina korupcijos prevencijos būtinumą. Galima pastebėti, jog, pavyzdžiui, *JTO Konvencijos prieš korupcijos 60 straipsnyje*

numatyta nuostata, jog šalys, esančios šios organizacijos narystėje, turėtų teikti techninę pagalbą viena kitai, rengiant planus ir programas, padėsiančias valdyti kovos su korupcija mastus, tai ypač aktualu vis dar besivystančiose šalyse. Taip pat akcentuojamas tarpusavio šalių narių bendradarbiavimas, skatinant ir plėtojant tarptautinių programų ir projektų rengimą, personalo mokymo reikšmę, įgyvendinant skirtingų sričių programas. *JTO Konvencijos prieš korupcijos 5 straipsnio 1 dalis* reglamentuoja, kad „kiekviena valstybė <...> pagal pagrindinius savo teisinės sistemos principus parengia ir įgyvendina arba vykdo veiksmingą, koordinuotą antikorpucinę politiką, kuri skatina visuomenės dalyvavimą, ir atspindi teisinės valstybės, tinkamo valstybės reikalų tvarkymo ir valstybės turto valdymo, sąžiningumo, skaidrumo ir atskaitingumo principus.“ (JTO Konvencija prieš korupciją, 2003).

Tolesnėje darbo dalyje apžvelgiama Lietuvos teisinio reglamentavimo bazė. Atliekant Lietuvos teisinio reglamentavimo analizę pastebima, jog korupcijos prevencija apiima gana plačią įstatyminę bazę. Korupcijos prevencijos teisinis reglamentavimas Lietuvoje apiima dvi pagrindines grupes:

1. Įstatymai ir kiti teisės ar poįstatyminiai teisės aktai, kurių tiesioginis tikslas mažinti korupcijos priežastis, korupcijos sąlygų šalinimas (LR korupcijos prevencijos įstatymas (2002));

2. Teisės aktai, kurių tiesioginis tikslas nėra korupcijos prevencija, tačiau daromas netiesioginis poveikis korupcijos apraiškų mažinimui, korupcijos sąlygų mažinimui, pvz., licenzijų, patentų išdavimas, griežčiau reglamentuotas viešųjų paslaugų teikimas ir pan., Lietuvos Respublikos Baudžiamajame kodekse numatytos nuostatos ir kt).

Vienas pagrindinių įstatymų, reglamentuojančių korupcijos prevenciją Lietuvoje, yra LR Seimo 2002 m. gegužės 28 d. Nr. IX-904 priimtas Lietuvos korupcijos prevencijos įstatymas (2002) (toliau – Korupcijos prevencijos įstatymas), kuris numato korupcijos prevencijos tikslus, uždavinius, subjektus viešajame bei privačiajame sektoriuose, taip pat nurodo pagrindines prevencijos priemones ir jų įgyvendinimo teisinį reguliavimą. Korupcijos prevencijos įstatyme (2002) numatytos 9 skirtingos korupcijos prevencijos priemonės, viena iš jų – kovos su korupcija programos. Korupcijos prevencijos įstatymas (2002) reglamentuoja programų skirtinguose lygiuose (nacionaliniame arba vietos) arba apimančias skirtingas veiklas, rengimą, numatant kompleksą veiksmų, įgyvendinant korupcijos prevenciją per skirtingas strateginis sritis (žr. 3 pav).

Nacionalinė	<ul style="list-style-type: none"> • Rengia ir programų įgyvendinimą koordinuoja ir kontroliuoja Vyriausybė, dalyvaujant Specialiųjų tyrimų tarnybai • Tvirtina - Vyriausybės teikimu Lietuvos Respublikos Seimas
Šakinės	<ul style="list-style-type: none"> • Rengia valstybės ar savivaldybių įstaigos, nevyriausybės organizacijos, kurios paprastai apima skirtingas veiklos sritis • Tvirtina - atsižvelgiant į srities reikšmę - Vyriausybė arba Lietuvos Respublikos Seimas.
Institucinės	<ul style="list-style-type: none"> • Rengia valstybės ir savivaldybių bei nevalstybinės įstaigos, kurias Nacionalinė kovos su korupcija programa ir kiti norminiai aktai įpareigoja tokias programas parengti bei valstybės ar savivaldybių įstaigos, STT atlikus korupcijos rizikos analizę. • Tvirtina parengusios valstybės ar savivaldybės įstaigos ar nevalstybinės įstaigos vadovas. • Programų įgyvendinimą koordinuoja ir kontroliuoja įstaigų vadovai, struktūriniai padaliniai arba įgalioti asmenys.

3 pav. Kovos su korupcija programų skirstymas pagal atskiras programų rūšis

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymu (2002).

3 paveikslo duomenimis matoma, jog pagal esantį teisinį reglamentavimą Lietuvoje išskiriamos kelios pagrindinės programos kovojant su korupcijos apraiškomis, t. y. nacionalinė, šakinės bei institucinės programos, taip pat numatytos ir kitos galimos programos. Svarbu paminėti, jog Korupcijos prevencijos įstatymas (2002) reglamentuoja, jog visos programos (šakinės ir institucinės) būtų rengiamos atsižvelgiant į nagrinėjamo įstatymo nuostatas, Nacionalinę kovos su korupcija programą bei kitus įstatyminius teisės aktus, taip pat būtų atsižvelgiama į Specialiųjų tyrimų tarnybus pasiūlymus. Šakinės programos dažniausiai apima skirtingas įstaigų veiklos sritis tokias, kaip sveikatos apsaugos, švietimo, teisėsaugos ar kt., ir jas gali rengti valstybinės ar savivaldybės įstaigos, o jų tvirtinimo procedūros priklauso nuo srities reikšmės, todėl jas gali tvirtinti Vyriausybė ar LR Seimas.

2002 m. Korupcijos prevencijos įstatyme teisiškai reglamentavus kovos su korupcija programų kūrimą tais pačiais metais buvo patvirtinta pirmoji Nacionalinė kovos su korupcija programa. Plačiau kalbėti apie nacionalinę kovos su korupcija programą yra pravartu, nes joje nurodomos pagrindinės gairės, kurios turi būti siejamos ir su kitomis šakinėmis ir institucinėmis programomis, taip pat ir kalbant apie savivaldybių ruošiamas antikorpucines programas. Nacionaline kovos su korupcija programa siekiama, jog kova su korupcija būtų sistematiška ir į ją įsitrauktų viso lygio institucijos.

4 Lentelė. Nacionalinių kovos su korupcija atskirų programų analizė

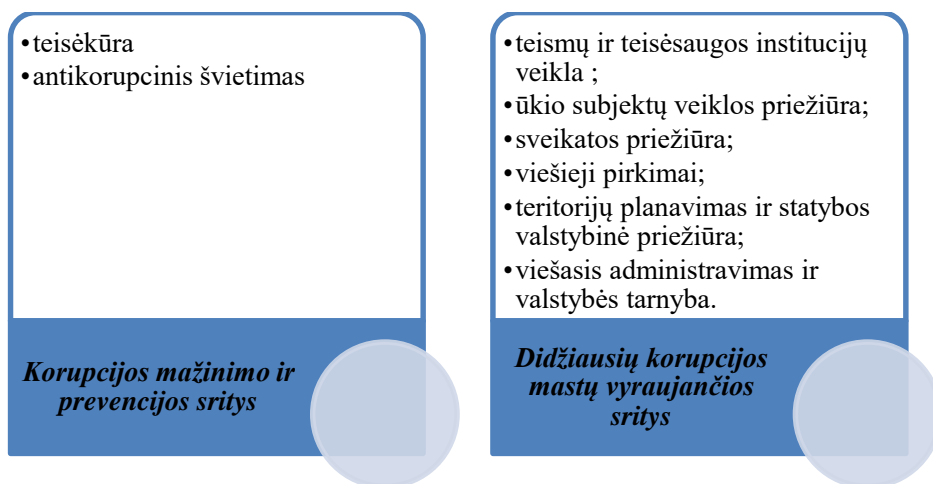
Igyvendimo laikotarpis	Numatomas Programos tikslas	Pagrindinės reglamentuojamos nuostatos ir pokyčiai Programose	Rengimo (aplinkos analizės) pagrindas	Numatyti įgyvendinti tikslų ir uždavinių skaičius
2002 m. – bendrosiose nuostatose įgyvendinimo pabaigos nenurodomas	Mažinti korupciją Lietuvoje, siekti, kad ji kuo mažiau trukdytų plėtoti ekonomiką, demokratiją, siekti socialinės gerovės ir stiprinti nacionalinį saugumą.	Dėmesys buvo skiriamas administracinei korupcijai ir jos prevencijai; Akcentuojama kovos su korupcija priemonės visose nacionalinėse korupcijos mažinimo programose.	Nacionaliniai, tarptautiniai korupcijos tyrimų rezultatai; nacionalinės teisinės bazės atitiktis su tarptautiniais dokumentais, ypač ES;	1 programos tikslas ir 6 uždaviniai
2011–2014 metų programa	Užtikrinti veiksmingą ir kryptingą korupcijos prevencijos sistemą Lietuvoje ir stiprinti nacionalinį saugumą.	Daugiausia orientuojasi į valstybės tarnybą, mažą dėmesį skiriant privačiam sektoriui. Į rezultatų vertinimą įtraukiamos skirtingų socialinių grupių pozicijos	Kriminalinė statistika ir tarptautiniai tyrimai nacionaliniai, tarptautiniai korupcijos tyrimų rezultatai;	9 tikslai ir 9 uždaviniai
2015-2025 metų programa	Sumažinti korupcijos mastą, padidinti skaidrumą, atvirumą viešajame ir privačiame sektoriuose.	Didesnis dėmesys skiriamas korupcijos prevencijai privačiame sektoriuje. Antikorupcinio švietimo tobulinimas;.	Nacionaliniai, tarptautiniai korupcijos tyrimų rezultatai;	6 programos tikslai ir 12 uždavinių.

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Aleknavičiene (2013), Nacionaline kovos su korupcija 2002 metų programa, Nacionaline kovos su korupcija 2011-2014 metų programa, Nacionaline kovos su korupcija 2015-2025 metų programa

Nuo 2002 m. iki dabar Lietuvoje buvo patvirtintos trys Nacionalinės kovos su korupcija programos. Palyginti su ankstesnėmis antikorupcinėmis programomis, dabar galiojanti Nacionalinė kovos su korupcija programa numatyta ilgesniam laikotarpiui, t. y. dešimčiai metų. Kalbant apie programų tikslus - jie laikui bėgant keitėsi, tačiau principas išliko panašus – mažinti korupcijos mastą, stiprinti nacionalinį saugumą, užtikrinti skaidrų ekonominį, socialinį gyvenimą. Visų patvirtintų programų rengimas iš esmės remiasi tarpautiniais ir nacionaliniais korupcijos tyrimais. Pastebima, jog patvirtinus pirmąją Nacionalinę kovos su korupcija programą, joje buvo numatytas tik vienas tikslas ir tam tikslui pasiekti numatyti šeši uždaviniai. Antroje patvirtintoje programoje kiekvienas tikslas formuojamas pagal atitinkamas skirtingas sritis, o tikslui pasiekti buvo suformuota po vieną uždavinį. Dabartinėje galiojančioje Nacionalinėje kovos su korupcija programoje numatyti šeši programos tikslai, kurie turi po du suformuotus uždavinius kiekvienam programos tikslui įgyvendinti. Galima daryti prielaidą, jog tobulinant antikorupcines programas labiau atsižvelgta į atskiras sritis, labiau konceptilizuojami ir išsamiau išskiriami uždaviniai siekiant veiksmingesnio tikslų įgyvendinimo.

Nagrinęjant antikorupcinių programavimo įgyvendinimą Lietuvoje, būtina plačiau apžvelgti dabar galiojančią Nacionalinę kovos su korupcija programą, kuri buvo patvirtinta Lietuvos

Respublikos Seimo 2015 m. kovo 10 d. nutarimu Nr. XII-1537 „Dėl Lietuvos Respublikos Nacionalinės kovos su korupcija 2015-2025 metų programos patvirtimo“ (toliau – Nacionalinė kovos su korupcija programa). Programoje orientuojamasi į pagrindines prioritėtines sritis, kurias galima skirstyti į tiesiogiai susijusias su korupcijos mažinimu arba į sritis, kuriose vyrauja didžiausi korupcijos mastai (žr. 4 pav).



4 pav. Lietuvos Respublikos nacionalinė kovos su korupcija 2015–2025 metų programos prioritėtinės sritys

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Nacionaline kovos su korupcija 2015–2025 metų programa

4 paveikslo duomenimis galima pastebėti dvi tendencines kryptis, į kurias orientuojamasi programoje – *korupcijos mažinimo ir prevencijos sritys*, kuriose didelis dėmesys skiriamas teisėkūros tobulinimui ir antikorupciniam švietimui bei *išskiriamos didžiausios korupcijos mastu vyraujančios sritys*. Išskiriamos tokios pagrindinės probleminės sritys, kaip teisėsaugos institucijų, ūkio subjekto, sveikatos priežiūros, viešųjų pirkimų, teritorijų planavimo ir valstybės tarnybos srityje. Nacionalinėje kovos su korupcija 2015-2025 programoje (14.7 papunktyje) taip pat išskiriamos pagrindinės problemos, su kuriomis susiduria viešojo administravimo, valstybės tarnybos struktūros:

1. nėra pakankamo paaiškinimo visuomenei dėl finansavimo kryptių ir siekiamo rezultato, negaunama informacijos apie viešojo administravimo įstaigų pajamas ir išlaidas;
2. neužtikrinamas skaidrumas ir viešumas turto valdyme tiek savivaldybės, tiek valstybinėse įstaigose;
3. nėra sukurta tinkama antikorupcinė aplinka;
4. nepakankamas korupcijos prevencijos koordinavimas tarptautiniu lygmeniu.

Sprendžiant problemas jau anksčiau minėtose srityse, kuriose vyrauja korupcija ir siekiama mažinti korupcijos mastus, išskiriami pagrindiniai tikslai, kuriuose numatyta didesnio viešojo

sektorius efektyvumo, skaidrumo, viešumo principų užtikrinimo, mažinti administracinę naštą ūkio subjektams, užtikrinti viešųjų pirkimų skaidrumą, mažinti korupcijos apsireiškimo galimybes sveikatos sektoriuje bei skatinti visuomenę įsitraukti į antikorupcinę politiką. Siekiant įgyvendinti programoje numatytus tikslus, į programos įgyvendinimą turi būti įtrauktos įstaigos pagal kompetenciją, tokios kaip ministerijos, STT, Viešųjų pirkimų tarnyba bei kt. valstybės ar savivaldybių įstaigos.

2.2. Antikorupcinių programų rengimas ir įgyvendinimas Lietuvos savivaldybėse

Kalbant apie antikorupcinių programų rengimą savivaldybėse, LR korupcijos prevencijos įstatyme (2002) reglamentuojama, kad savivaldybės turi imtis priemonių bei rengti ir tvirtinti programas, skirtas sumažinti korupcijos įtaką viešajame sektoriuje, o už korupcijos prevencijos įgyvendinimą atsako įstaigų vadovai. Nacionalinėje kovos su korupcija 2015-2025 metų programoje numatyta, jog savivaldybių tarybos, atsižvelgdamos į programos nuostatas, tvirtina ir atnaujiną savivaldybių kovos su korupcija programas. Savivaldybės taip pat turi pagal savo kompetenciją įgyvendinti Lietuvos Respublikos nacionalinę kovos su korupcija programą.

Specialiųjų tyrimų tarnyba teikia metodines rekomendacijas, kaip turėtų būti ruošiamos antikorupcinės programos, kurios gali apimti dvi veiklos kryptis – tiek korupcijos prevencijos, tiek antikorupcinio švietimo. Akcentuojama, jog kuriant antikorupcines programas turi būti numatytos ir akcentuojamos dvi pagrindinės kryptys, kurios padėtų mažinti korupcijos sąlygas, t. y. *su korupcija susijusių problemų sprendimų minimizavimas* bei *korupcijos rizikos valdymo priemonės*. Nacionalinėje kovos su korupcija 2015-2025 metų programoje numatyta, jog atsižvelgiant į identifikuotas su korupcija susijusias problemas, tiek ir nustatytus rizikos analizės veiksnius, programose turi būti numatytos tokios pagrindinės priemonės:

- viešumo ir atvirumo didinimas, tiekiant viešąsias ar administracines paslaugas;
- motyvaciją visuomenei prisidėti prie antikorupcinės aplinkos kūrimo, pranešant apie korupciją;
- valdymo kokybės gerinimas;
- pajamų ir išlaidų viešumas;
- turto tvarkymo skaidrumas.

Kaip ir buvo minima teorinėje dalyje, pastebėtina, jog antikorupcinės programos rengimas yra suskirstytas į tam tikrus etapus. Lietuvoje, atsižvelgiant į teisinio reglamentavimo nuostatas rengiant antikorupcines programas, naudojami tokie trys pagrindiniai etapai, kaip ***programos projekto rengimas, projekto derinimas ir programos tvirtinimas***. Tokia struktūra numatoma ir Savivaldybės korupcijos prevencijos programos rengimo rekomendacijose, patvirtintose LR

specialiųjų tyrimų tarnybos direktoriaus įsakymu „Dėl Savivaldybės korupcijos prevencijos programos rengimo rekomendacijų tvirtinimo“ (2014) bei „Antikorupcinės aplinkos viešajame sektoriuje kūrimo ir įgyvendinimo vadovas“ (2018), kuriuose detalizuojama programos struktūra, kuria turėtų vadovautis įstaigos, rengdamos savo antikorupcines programas bei pagrindiniai antikorupcinių programų rengimo principai. Toliau lentelėje pateikiami antikorupcinės programos struktūriniai elementai bei pagrindiniai rengimo principai, būdingi savivaldybių rengiamose antikorupcinėse programose (žr. 5 Lentelę).

5 Lentelė. Antikorupcinių programų savivaldybėse rengimo struktūriniai elementai ir principai

Struktūrinis elementas	Pagrindiniai rengimo principai
Programos pavadinimas	1. įstaigos pavadinimas; 2. turinio esmė; 3. laikotarpis (ne trumpesnis kaip 2 metai)
Bendrosios nuostatos	1. rengimo teisinis pagrindas; 2. programos paskirtis; 3. vartojamos sąvokos;
Aplinkos analizė	1. išorinė ir vidinė aplinkos analizė, remiantis strateginiais instituciniais analizės principais; 2. stiprybių, siplnybių, galimybių ir grėsmių analizė
Programos tikslai, uždaviniai ir vertinimo kriterijai	1. siekiant įgyvendinti tikslą numatomi keli uždaviniai tam tikram laikotarpiui; 2. planuojama veikla ir tam tikros konkrečios priemonės; 3. numatomi programos viešinimo aspektai
Programos įgyvendinimas, finansavimas, stebėseną, vertinimas, atskaitomybė, kontrolė, keitimas, papildymas ir atnaujinimas	1. Nustatoma stebėsenos, vertinimo ir kontrolės tvarka, įvardijami subjektai, atsakingi už Programos stebėseną, vertinimą ir kontrolę; 2. Vertinimas atliekamas pagal numatytus vertinimo kriterijus;
Programos įgyvendinimo priemonių planas	1. Perkeliama priemonė (gali būti tikslinama, detalizuojama) iš Nacionalinės kovos su korupcija programos, kurių vykdytojas yra savivaldybė; 2. STT pasiūlytos priemonės, atlikus korupcijos rizikos analizę; 3. Įtraukiamos korupcijos pasireiškimo tikimybės veiksniai mažinančios priemonės; 4. Kitos būtinos priemonės, atsižvelgiant į savivaldybės siūlymus.

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis LR specialiųjų tyrimų tarnybos direktoriaus įsakymu „Dėl Savivaldybės korupcijos prevencijos programos rengimo rekomendacijų tvirtinimo, (2014); Antikorupcinės aplinkos viešajame sektoriuje kūrimo ir įgyvendinimo vadovas (2018).

Remiantis 5 lentelės duomenimis pastebėtina, jog antikorupcinių programų rengimo elementai yra panašūs kaip ir kituose rengiamuose Lietuvos strateginiuose dokumentuose („Lietuvos pažangos strategija 2030“, Nacionalinė pažangos strategija ir kt.), kurių rengimas reglamentuotas Strateginio planavimo metodikoje. Iš pateiktos lentelės matoma, jog kovos su korupcija programose turi būti nurodomas programos pavadinimas, bendrosios nuostatos, atlikta visapusiška aplinkos analizė, numatyti pagrindiniai tikslai ir jiems pasiekti išsikelti uždaviniai bei vertinimo kriterijai. Didesnis dėmesys skiriamas programos įgyvendinimui, reguliariai stebėsenai ir kontrolei. Pabrėžiama ir antikorupcinių programų pildymo ir atnaujinimo reikšmė, siekiant, kad programa būtų periodiškai peržiūrima ir įgyvendinama veiksmingai, o suinteresuotosios šalys galėtų

teikti pasiūlymus programos keitimui viso programos įgyvendinimo laikotarpiu. Pastebima, jog teorinėje dalyje mokslininkai taip pat pabrėžė stebėsenos ir vertinimo reikšmę antikorupcinių programų rengime. Galima pastebėti, jog būtent skirtingai nei kituose rengiamuose strateginiuose dokumentuose, antikorupcinėse programose labiau akcentuojamasi į įgyvendinimo priemonių planą, kuriame detalizuojamas tikslų ir užduočių įgyvendinimas, numatant tam tikrų priemonių planą t. y. įtraukiant priemones ir iš Nacionalinės kovos korupcija programos, STT siūlomos priemonės bei korupcijos pasireiškimo tikimybės veiksnius mažinančios priemonės. Atsižvelgiant į jau minėtų rekomendacijų nuostatas, priemonės turi būti nurodytos aiškios, objektyvios, apskaičiuojamos ir pamatuojamos, bei turi būti numatyti vertinimo kriterijai, siekiant tinkamai įvertinti antikorupcinės programos veiksmingumą.

Teisinio reguliavimo nuostatose, įskaitant tiek nacionalinio, tiek ir tarptautinio lygmens, didelis dėmesys skiriamas įstaigų vadovų indėliui, siekiant, kad įstaigose būtų kuriama tinkama antikorupcinė politika, ir korupcijos apraiškos būtų kaip įmanoma veiksmingiau minimizuotos. Pavyzdžiui, remiantis Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymu (2002), valstybės ir savivaldybių įstaigose ir nevalstybinėse įstaigose už korupcijos prevenciją atsako vadovas. Tam, kad būtų įgyvendinama ši įstatymo nuostata, pirmiausia įstaigos vadovas yra atsakingas už antikorupcinių programų kūrimą, koordinavimą ir kontrolę, o siekiant sukurti veiksmingą korupcijos prevencijos sistemą, gali būti skiriami atskiri padaliniai arba skyriai, arba asmenys, kuriems pagal pareigines funkcijas priskiriamos korupcijos prevencijos įgyvendinimas ir kontrolė, atliekant antikorupcinį teisės aktų vertinimą, kuriant programų projektus ir kt. Nacionalinės kovos su korupcija programoje numatoma, jog valstybės ir savivaldybių įstaigų vadovai turi atsižvelgi į Nacionalinės kovos su korupcija programos nuostatas, taip pat į šakines programas bei atsižvelgti į įstaigoje nustatytos korupcijos rizikos veiksnius ir inicijuoti veiksmus dėl būtinimo rengti ir tvirtinti antikorupcines programas. Svarbu paminėti, jog antikorupcinės programos nuostatos įstaigose gali būti integruojamos ir į kitus strateginius planavimo dokumentus, tačiau pabrėžtina, jog korupcijos prevencijos priemonės turi būti įgyvendinamos, o patvirtinus programą ji viešai turi būti skelbiama savivaldybės interneto svetainėje ar kitose visuomenės informavimo priemonėse.

2.3. Antikorupcinių programų rengimo ir įgyvendinimo problematika Lietuvos savivaldybėse

Kalbant apie korupcijos problematiką savivaldybėse, galima pastebėti, jog korupcija savivaldybėse siejama su nepotizmo „išisaknijimu“, politizacija, vykstančiais interesų konfliktais. Remiantis „Lietuvos korupcijos žemėlapis 2018“ (2018), „Lietuvos korupcijos žemėlapis 2019“ (2019), ir „Lietuvos korupcijos žemėlapis (2020) duomenimis, būtent savivaldybės yra laikomos

vienomis iš labiausiai korumpuotų institucijų Lietuvoje. Atlikus STT veiklos ataskaitos analizę (2020), galima apžvelgti, jog 2018 m. net 37 proc. ir 2019 m. 28 proc. įstaigos pradėtų tyrimų yra susiję su vietos savivalda. Aukštą korupcijos lygis savivaldybės lygį gali lemti savivaldybių savikontrolės principai institucijų viduje, kai jų stokojama, kadangi pačios savivaldybės turi diskrecijos laisvę priimant sprendimus.

Kaip ir buvo minėta magistro darbo įvade, Lietuvos moksliniame diskurse pasigendama mokslinių ir praktinių tyrimų, analizuojant antikorpucinių programų rengimą ir įgyvendinimą tiek nacionaliniu, tiek vietos savivaldos lygmeniu, tema yra mažai nagrinėta ir nauja, todėl susiduriama problema ir identifikuojant pagrindines problemas. Prieš tai aptartuose poskyriuose buvo minima, jog antikorpucinių programų rengimo ir įgyvendinimo aspektai yra ganėtinai aiškiai išdėstyti tiek Korupcijos prevencijos įstatyme, tiek Nacionalinėje kovos su korupcija programoje, tiek Specialiųjų tyrimų tarnybos parengtose metodinės rekomendacijos savivaldybėms, taip pat parengtame antikorpucinės aplinkos viešajame sektoriuje kūrimo ir įgyvendinimo vadove, tačiau pastebima, jog vis tiek vietos savivaldos struktūros susiduria su problemomis rengiant ir įgyvendinant antikorpucines programas. Dėl šios priežasties magistro darbe pravartu atlikti išsamesnę mokslinėje literatūroje ir institucijų atliktuose tyrimuose išdėstyta problematiką kalbant apie antikorpucinį programavimą.

Kaip vieną iš problemų rengiant antikorpucines programas galima išskirti ir ne itin platų suvokimą apie korupcijos prevenciją tarp skirtingų sričių ir sektorių. Aleknavičienė (2013) pastebi, jog Nacionalinėje kovos su korupcija programoje didesnis dėmesys skiriamas valstybės tarnybai ir valstybės tarnautojams, mažesnę dėmesį skiriant privačiaus sektoriaus struktūroms. Taip pat autorė Aleknavičienė (2013) pastebi ir kitą opią problemą, kad antikorpucinis programavimas sulaukęs didelio „ažiotažo“, tiek politinėje, tiek administratorių darbotvarkėse, nebesulaukia pakankamai efektyvumo ir poveikio jį įgyvendinant. Autorės teigimu, nors ir įgyvendinama daug priemonių iš Nacionalinės kovos su korupcija programų, tačiau neužtikrinama pakankama koordinacija teisėsaugos ir valstybių institucijų, dėl ko teisinio reglamentavimo bazė nėra tobulinama, o įgyvendinimos priemonės, kadangi neįgyvendinami visi tikslai, įgyvendinamos tik formaliai. Taip pat viena iš problemų akcentuojamas ir nepakankamas finansavimas antikorpucinėms programoms, pavyzdžiui, viena pagrindiniu įstaigų kovojančių su korupcija – Specialiųjų tyrimų tarnyba, skiria tik mažą dviejų ar trijų procentų savo viso biudžeto dalį antikorpucinių programų tobulinimui.

Kaip ir buvo minima, didžiausią dėmesį korupcijos prevencijai ir rizikos veiksnių analizei Lietuvoje skiria Specialiųjų tyrimų tarnyba, kuri atlieka daug tyrimų siekiant įvertinti tiek korupcijos prevencijos veiksmingumą konkrečiose įstaigose, tiek atlikti įstaigose korupcijos rizikos veiksnių analizę. Keli STT tyrimai plačiau nagrinėjami ir šiame magistro darbe. Specialiųjų tyrimų

tarnybos „Lietuvos korupcijos žemėlapis 2018” ataskaitoje išryškinama problema, jog savivaldybės deklaratyviai arba nepakankamai įsivertina korupcijos reiškinių tikimybes ir dėl šios priežasties dalis sąlygų nepatenka į antikorpines programas. Vienas iš STT parengtų dokumentų yra Korupcijos prevencijos (atsparumo korupcijai) metmenys (2019), kurie sudaryti atsižvelgiant tiek į Nacionalinę kovos su korupcija 2015-2025 metų programą, tiek į Seimo nacionalinio saugumo ir gynybos komiteto siūlymus, identifikuojant pagrindines problemas siekiant veiksmingesnės korupcinės prevencinės aplinkos sistemos kūrimo. Nors kuriant korupcijos prevencijos aplinką yra numatoma daug įvairių skirtingų priemonių, tačiau šiame tyrime išskiriamos problemos siejamos ir su antikorpinių programų kūrimu. Pagal STT pateiktus duomenis metmenyse (2019), pagrindinės spręstinės problemos antikorpiniame programavime yra susijusios su atsakomybe ir vidinės kontrolės stygiumi, pvz. įstaigos nėra įtraukusios vidaus audito tarnybos, nėra užtikrinamos korupcijos prevencijos priemonės pavaldžiose įstaigose, nėra nustatytų subjektų teisių ir pareigų rengiant ir įgyvendinant programas, pastebėtina, jog nors ir programose taikomos priemonės, tačiau jos taikomos gana fragmentiškai, nesistemiškai bei paviršutiniškai, dėl ko trūksta korupcijos prevencijos programos priemonių plane numatytų priemonių koordinavimo.

Lietuvos Respublikos STT Korupcijos prevencijos valdybos Korupcijos rizikos skyriaus 2018 metų rašte „Dėl savivaldybių kovos su korupcija programų“ (2018), plačiau apžvelgiamos ir išskiriamos pagrindinės problemos, su kuriomis susiduria būtent savivaldybės rengiant, įgyvendinant bei vertinant korupcijos prevencijos programas:

1. Neanalizuojamos priemonės, kurios buvo neįgyvendintos, priežastinės to sąlygos, neįvertinamas įgyvendintų priemonių veiksmingumas;
2. Rengiamose programose neatsispindi rezultatyvumo vertinimas;
3. Neatliekama išsami situacijos analizė, išvardijamos bendros korupcijos atsiradimo priežastys;
4. Rengiant antikorpines programas mažas indėlis atitenka Antikorpinių komisijų nariams, paprastai jie supažindinami su jau parengtu programos projektu;
5. Programose pasigendama vientisumo ir nuoseklumo, dažnu atveju tikslai neatitinka kriterijų korupcijos problemai spręsti, būna deklaratyvūs ir nesistemiški, numatyti uždaviniai ir priemonės ne visada atitinka numatytus tikslus;
6. Tik dalies savivaldybių priemonių parengtos atsižvelgiant į Nacionalinės kovos su korupcija 2015-2025 metų programos nuostatas.
7. Numatyti vertinimo kriterijai yra nevisada aiškūs, pamatuojami ar objektyvūs;

8. Dalis savivaldybių nederina antikorupcinių programų su interesuotomis šalimis ir įstaigomis;

9. Dalis savivaldybių neatlieka antikorupcinių programų monitoringo;

10. Dalis savivaldybių neteikia svarstyti programų ataskaitų Antikorupcinei komisijai;

Apžvelgiant prieš tai minėtame SST rašte pateiktas pagrindines problemas pastebėtina, jog daugelio savivaldybių antikorupcinės programos yra panašios, su tam tikrais minimaliais skirtumais, trūkstama platesnio požiūrio į antikorupcinį programavimą, kadangi vyrauja formalumas rengiant ir įgyvendinant programas, pastebėtina, jog dažnai jos rengiamos deklaratyviai, neįžvelgiant teigiamos naudos ir atgalinio ryšio vertinant programos rezultatyvumą, neatsižvelgiama į Nacionalinės kovos su korupcija 2015-2025 metų programos nuostatas.

Didelį dėmesį korupcijos analizei ir jos prevencijos priemonėms įgyvendinti skiria tarptautinė viešoji įstaiga „Transparency International“, kurios tikslas skatinti pilietines antikorupcines iniciatyvas ir jų įgyvendinimą, apimant visuomenės antikorupcinį švietimą, antikorupcinio pobūdžio informacijos sisteminimą, įvairių tyrimų ir analizių inicijavimą bei teisinių bei visuomeninių priemonių rengimą. „Transparency International“ specialistai atlikę Lietuvos savivaldybių skaidrumo vertinimą (2019) pateikė rekomendacijas pagal analizės metu išskirtas pagrindines problemas. Pastebėtina, jog dalis problemų yra panašios į STT nustatytas problemas savivaldybėse. Galima apibrėžti tokią pagrindinę problemą, kuri susijusi su antikorupcinių programų rengimu – nėra aiškių vertinimo kriterijų, kurie padėtų matuoti programos pažangą. Viešai skelbiamos programose nėra aiškiai apibrėžti priemonių planai, nėra aiškūs tikslai. Dėl šios priežasties, „Transparency International“ Lietuvos skryiaus specialistai savo rekomendacijose (2019) siūlo, jog savivaldybės periodiškai skelbtų apie įgyvendintus ar neįgyvendintus tikslus, konkrečiai detalizuojant, kas jau yra įgyvendinta, o ko nepavyko įgyvendinta ar ko programose buvo atsisakyta.

Taip pat pastebima, jog antikorupcinių programų veiksmingumas siejamas ir su pačių piliečių informavimu. Vaisvalavičiūtės teigimu (2007), Lietuvoje, priešingai nei kitose Vakarų šalyse, piliečių sąmoningas yra ganėtinai žemas, todėl institucijų veikla, kalbant apie antikorupcinį švietimą, neturi pakankamai įtakos. Autorės teigimu, pačios antikorupcinės programos nepasieks reikiamo veiksmingumo, jei visuomenė nebus pakankamai informuota apie esamas programas bei jomis nesivadovaus. Todėl daroma prielaida, jog valdžios institucijos turi kooperuotis su pilietine visuomene ir privačiu sektoriumi, siekiant efektyvesnės ir pajėgesnės „kovos“ su korupcijos reiškiniu, užtikrinant tiek žmogaus teises, tiek valstybės tarnautojų ar viešojo administravimo darbo kokybę bei atsakomybę.

Apibendrinant antrąją dalį galima teigti, jog korupcijos problema ir kovos su korupcija priemonių aktualizavimas, akcentuojamos tiek nacionaliniuose įstatymuose, tiek dabartinėje Nacionalinėje kovos su korupcija 2015-2025 metų programoje, taip pat ir atliktuose moksliniuose bei instituciniuose tyrimuose. Galima pabrėžti, jog antikorupcinių programų kūrimas Lietuvos savivaldybėse būtinas ne tik užtikrinant teisės aktų nuostatas, bet siekiant kryptingų, koordinuotų ir veiksmingų antikorupcinių veiksnių išdėstymo ir kompleksinės korupcijos prevencijos ir kontrolės. Teoriškai tokia teisinė bazė bei Specialiųjų tyrimų tarnybos pateiktos rekomendacijos, metodiniai vadovai, kuriuose numatytos gairės, numatant programų struktūrą, principus ir kitus aspektus, turėtų palengvinti antikorupcinių programų rengimą, tačiau praktikoje tiek mokslininkai, tiek tokios organizacijos kaip „Transparency International“, Specialiųjų tyrimų tarnyba identifikuoja nemažai problemų, su kuriomis susiduriama vietos savivaldos lygmenyje rengiant ir įgyvendinant antikorupcines programas. Pastebėtina, jog programose nėra nurodomi aiškūs tikslai, išmatuojami ir objektyvūs vertinimo kriterijai, kurie padėtų įvertinti programos veiksmingumą. Pačios programos dažnai rengiamos pagal šabloną, neįvardijamos korupcijos atsiradimo priežastys arba neskiriamas didesnis dėmesys jų analizei, neatliekamas išsamesnis monitoringas, neatliekama subjektyvesnė ir sistemiškesnė situacijos analizė.

3. ANTIKORUPCINIŲ PROGRAMŲ ĮGYVENDIMAS KLAIPĖDOS APSKRITIES SAVIVALDYBĖSE

Trečiajame baigiamojo magistro darbo skyriuje analizuojama antikorupcinio programavimo rengimo ir įgyvendinimo patirtis Klaipėdos apskrities savivaldybėse, t. y. Klaipėdos miesto, Klaipėdos ir Kretingos rajonų. Šiame skyriuje pateikiama tyrimo metodika bei tyrimo metu gautų rezultatų analizė bei sintezė. Gauti rezultatai padės išanalizuoti esamą situaciją analizuojamose Klaipėdos apskrities savivaldybėse, padės identifikuoti pagrindines problemas ir iššūkius rengiant ir įgyvendinant antikorupcines programas bei pateikti rekomendacijas šioms savivaldybėms ir kitiems suinteresuotiems asmenimis, tobulinant antikorupcinių programų rengimą vietos savivaldoje.

3.1. Tyrimo metodologija

Atsižvelgiant į pirmoje darbo dalyje mokslininkų pateiktus antikorupcinių programų pagrindinius aspektus rengiant programas, antrajame skyriuje nagrinėtus antikorupcinių programų rengimo ir įgyvendinimo principus ir struktūrą Lietuvoje bei mokslininkų ir institucijų išskiriamas problemas Lietuvos savivaldybėse, buvo atliktas tyrimas Klaipėdos apskrities savivaldybėse. Tyrimui atlikti pasirinktos trys savivaldybės – Klaipėdos miesto, Klaipėdos rajono bei Kretingos rajono. Savivaldybės pasirinktos atsižvelgiant į tyrėjos gyvenamąją vietą bei socialinius interesus. Taip pat viena iš priežasčių, kodėl pasirinktos šios savivaldybės, tai, jog šiose savivaldybėse nėra atlikta panašių tyrimų, kurie būtų susiję su antikorupcinio programavimo patirtimi. Pažymėtina, jog, kaip ir buvo minima įvade, tema yra mažai tyrinėta Lietuvoje, todėl tyrimas reikšmingas ir aktualus ne tik tirtoms savivaldybių administracijoms ar antikorupcijų komisijos nariams, bet ir turėtų praktinės reikšmės Lietuvos savivaldybių kontekste, nes tiek teoriniu, tiek praktiniu taikymu antikorupcinis programavimas yra Lietuvoje aktualus.

Siekiant objektyviai ir išsamiai atlikti tyrimą, svarbu išskirti **tyrimo tikslą**, kuris šiame kontekste gali būtų apibrėžimas taip: ištirti antikorupcinio programavimo formavimo ir įgyvendinimo patirtį Klaipėdos apskrities savivaldybėse – Klaipėdos miesto, Klaipėdos rajono bei Kretingos rajono savivaldybėse. Tikslui pasiekti išsikelti tokie **tyrimo uždaviniai**:

1. Išanalizuoti Klaipėdos miesto, Klaipėdos rajono bei Kretingos rajono šiuo metu įgyvendinamas korupcijos prevencijos programas;
2. Aikiti struktūrizuotą interviu su Klaipėdos miesto, Klaipėdos rajono bei Kretingos rajono antikorupcijos nariais bei savivaldybių administracijos darbuotojais, tiesiogiai dirbančiais su korupcijos prevencijos programomis.

Tyrimo metodai. Tyrimui atlikti naudojami du kokybiniai tyrimo metodai, todėl tyrimas suskirstytas į du etapus. Siekiant visapusiškai ištirti antikorupcinių programavimo patirtį, **pirmajame etape** atliekama turinio (*content*) analizė. Šį tyrimo metodą galima apibūdinti kaip verbalinių, elgesio ir kitų duomenų kategorizavimą, siekiant klasifikuoti, sisteminti ir apibendrinti turimus duomenis. Kaip teigia Elo ir Kyngas (2007), turinio analizė kaip tyrimo metodas yra sistemingas ir objektyvus tam tikrų reiškinių įvertinimo būdas tiek iš kokybinės, tiek iš kiekybinės perspektyvos. Turinio analizė, šių mokslininkų požiūriu, leidžia tyrėjui išbandyti teorinius klausimus, kad būtų galima geriau suprasti duomenis. Pačio metodo tikslas – sutrumpintas ir platus šio reiškinio aprašymas. Pasitelkiant šį metodą, turinys gali būti analizuojamas dviem lygiais: 1) Aprašomojo pobūdžio turinio analizė, t. y. to, kas buvo pasakyta, nieko nevertinant; 2) Interpretacinio pobūdžio turinio analizė, t. y., kai daromos prielaidos, ką reiškia tam tikras požiūris ir (ar) reiškinys atitinkame kontekste. Morkevičiaus (2012) teigimu, ši analizė naudojama siekiant idėjų, argumentų, spėjimų, kokybinių hipotezių siejimo tyrimo metu su duomenimis ir jų kategorijomis bei kontekstais. Šiame tyrimo kontekste naudojama interpretacinio pobūdžio turinio analizė, darant prielaidas, ką reiškia tam tikras dokumentuose numatytas reiškinys, aspektas, nuostatos atitinkame kontekste.

Tyrimui atlikti analizuotos 3 Klaipėdos apskrities savivaldybių korupcijos prevencijos programos, kuriuos šiuo metu yra įgyvendinamos (žr. 6 lentelę) pagal tam tikrus kriterijus, t.y.: programos tikslą, uždavinius, programos priemonių įgyvendinimo planą.

6 Lentelė. Nagrinėjamos Klaipėdos apskrities savivaldybių (Klaipėdos rajono, Klaipėdos miesto, Kretingos rajono) prevencijos programos

Pavadinimas	Teisinis pagrindas
Klaipėdos rajono savivaldybės 2020-2022 metų korupcijos prevencijos programa	Patvirtinta Klaipėdos rajono savivaldybės tarybos 2019 m. gruodžio 19 d. sprendimu Nr. T11-422 „Dėl Klaipėdos rajono savivaldybės 2020-2022 metų korupcijos prevencijos programos patvirtinimo“.
Klaipėdos miesto savivaldybės 2020-2022 metų korupcijos prevencijos programa	Patvirtinta Klaipėdos miesto savivaldybės tarybos 2020 m. gegužės 28 d. sprendimu Nr. T2-136 „Dėl Klaipėdos miesto savivaldybės 2020-2022 metų korupcijos prevencijos programos patvirtinimo“.
Kretingos rajono savivaldybės 2020–2023 metų korupcijos prevencijos programa	Patvirtinta Kretingos rajono savivaldybės tarybos 2020 m. lapkričio 26 d. tarybos sprendimas Nr. T2-286 „Dėl Kretingos rajono savivaldybės 2020–2023 metų korupcijos prevencijos programos patvirtinimo“.

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Klaipėdos rajono savivaldybės, Klaipėdos miesto savivaldybės bei Kretingos rajono savivaldybės internetiniuose puslapiuose pateikta informacija (2021).

Antrajame tyrimo etape taikomas pasirinktas *struktūrizuotas ekspertų interviu*, kuriuo siekiama pateikti informantų požiūrį ir poziciją į tam tikrą klausimą iš eksperto pusės. Telešienės (2012) teigimu, struktūrizuotam interviu būdingas iš anksto paruoštas planas numatant vienodus

klausimus bei vienod1 jų pateikimo seką, užduodant tik tuos klausimus, kurie yra numatyti iš anksto interviu plane. Interviu metu visi informantai gauna vienodus klausimus, vienodu eiliškumu pagal griežtai struktūrizuotą tvarką. Struktūrizuotas interviu pasirinktas dėl šios priežasties, jog tyrimo metodas yra ganėtinai objektyvus, nes visiems informantams pateikiami vienodi klausimai, nėra rizikos ir manipuliacijos pateikti savo asmeninės pozicijos užduodant papildomus klausimus. Tariantis su informantais dėl interviu atlikimo laiko, dalis informantų norėjo, jog klausimai būtų pateikiami iš anksto, todėl iš anksto numačius klausimus informantai galėjo iš anksto juo peržiūrėti ir žinoti, ko tikėtis interviu metu. Taip pat viena iš priežasčių, kodėl pasirinktas šis interviu metodas, tai, kadangi atliekama lyginamoji analizė, todėl objektyviau analizuoti atsakymus, kai užduodami vienodi klausimai visiems informantams. Tyrimo instrumentas ruošiamas pagal iš anksto suplanuotas kategorijas, o analizė atliekama pagal reikšmingus turinio elementus, kurie padėtų atskleisti tyrimo tikslą.

Struktūrizuoto interviu tyrimo etika: Atliekant bet kokį tyrimą svarbu užtikrinti tyrimo etikos aspektus. Kardelis (2002) pabrėžia pagrindinius tyrimo etinius principus, kurie turi būti užtikrinami įgyvendinant tyrimą, t. y. anonimiškumo, privatumo, konfidencialumo, savanoriškumo. Siekiant užtikrinti anonimiškumo ir privatumo, konfidencialumo etinius principus, ekspertų vardai ir pavardės ar kita informacija, atskleidžianti informanto tapatybę neviešinama, kiekvieno informanto teiginiai yra užkoduojami. Tyrimas atliekamas tik tada, jei yra gautas informanto sutikimas atlikti interviu. Informantams pažymima, jog informacija renkama tik moksliniams tikslas, t. y. magistro darbui. (žr. 1 priedą). Tyrimas atliktas iš anksto suderinus laiką bei iš anksto pateikiant informantams paruoštą klausimyną telekomunikacinėmis priemonėmis, t. y. klausimynas informantas buvo siunčiamas iš anksto el. paštu, vėliau buvo suderintas pokalbio laikas tam, informantai būtų susipažinę su pateikiamais klausimais ir būtų sutaupoma laiko resursų informantų atžvilgiu. Informantams sutikus pokalbis buvo įrašomas mobiliąją programėle „CallU“. Vienas informantas į klausimus sutiko atsakyti raštu. Visų interviu sankripcijos pateikiama prieduose (žr. 2 priedą).

Struktūrizuoto interviu tyrimo imtis: Nedidelės apimties tyrimuose tiriamųjų grupės neretai formuojamos nepilnai laikantis atsitiktinumo principo (Kardelis, 2002). Toks tyrimo imties pasirinkimas mokslinėje literatūroje, kaip išskiria Kardelis (2002), vadinamas – netikimybinis tikslinis grupių formavimas, kai kokybinio tyrimo reprezentyvumą lemia tam tikri teoriniai kriterijai. Siekiant, kad informantai atitikų šio tyrimo tikslą ir išnagrinėjus kokybinių tyrimų metodologiją moksliniu požiūriu tyrimui pasirinktas netikimybinis tikslinis grupių formavimas. Kadangi tyrimo tema yra specifinė ir ne visi savivaldybių administracijos darbuotojai ar savivaldybių tarybos nariai gali pateikti kompetentingą informaciją, tyrimui pasirinktos dvi

pagrindinės grupės – t. y. savivaldybių administracijos darbuotojai, tiesiogiai dirbantys su antikorpūcinėmis programomis (jas įgyvendinantys ar koordinuojantys), bei antikorpūcijos komisijos nariai. Šios dvi grupės pasirinktos siekiant apžvelgti skirtingas pozicijas tiek iš administracinio, tiek iš politinio darbo pobūdžio. Interviu dalyvavo tiek tarybos nariai, tiek visuomeniniais pagrindais antikorpūcijos komisijoje esantys atstovai. Apibrėžiant antikorpūcijos komisijos vaidmenį antikorpūciniame programavime, galima paminėti, jog savivaldybių internetiniuose puslapiuose išskiriamas toks antikorpūcijos komisijos tikslas – koordinuoti politikos įgyvendinimą korupcijos prevencijoje, išskirti prioritėtines kryptis, įgyvendinti priemones, kurios skatintų korupcijos prevencijos veiksmingumą. Taigi, galime teigti, jog antikorpūcijos komisija yra tiesiogiai atsakinga už antikorpūcinių programų rengimą. 7 lentelėje pateikiamos informantų užimamos pareigos ir jų koduotės, reikalingos tolimesnei kokybio tyrimo analizei.

7 lentelė. Informantų kodavimas pagal užimamas pareigas

Užimamos pareigos	Informanto kodas
Klaipėdos miesto antikorpūcijos komisijos narys	A1
Klaipėdos miesto antikorpūcijos komisijos narys	A2
Klaipėdos miesto savivaldybės teisės skyriaus specialistė	A3
Klaipėdos rajono antikorpūcijos komisijos narys	B1
Klaipėdos rajono antikorpūcijos komisijos narė	B2
Klaipėdos rajono savivaldybės administracijos viešosios tvarkos skyriaus specialistė	B3
Kretingos rajono antikorpūcijos komisijos narys	C1
Kretingos rajono savivaldybės administracijos centralizuoto vidaus audito skyriaus specialistė	C2
Specialiųjų tyrimų tarnybos pareigūnė	STT1

Šaltinis: sudaryta autorės

Tyrimo metu buvo apklausiami informantai, kurie tiesiogiai susiję su antikorpūciniu programavimu (antikorpūcijos komisijos narys arba savivaldybės administracijos specialistai, atsakingi už korupcijos prevencijos programas) ir turi ne mažesnę nei pusės metų darbo patirtį antikorpūcijos srityje. Pažymima, jog šiuo metu Kretingos rajono savivaldybės antikorpūcijos komisiją sudaro 8 nariai, Klaipėdos miesto – 13, Klaipėdos rajono – 9. Siekiant reprezentatyvaus tyrimo apklausti po 2 Klaipėdos miesto ir Klaipėdos rajono savivaldybės antikorpūcijos komisijos nariai, 1 Kretingos rajono antikorpūcijos narys. Atlikus užklausas į tiriamų savivaldybių informaciją teikiantį el.paštą bei išanalizavus savivaldybių puslapiuose skyrelyje *Korupcijos prevencija* pateiktus duomenis, gauta informaciją, jog už korupcijos prevencijos programų rengimą yra atsakingi po vieną savivaldybės administracijos specialistą. Siekiant išsamesnės tyrimo analizės taip pat atliktas interviu su STT pareigūne, atsakinga už antikorpūcinių programų vertinimą, siekiant įvertinti problematiką iš STT pozicijos, su kuria susiduria Klaipėdos apskrities savivaldybės.

Interviu atlikimo laikas: nuo 2021 metų kovo 6 d. iki balandžio 30 d. iš anksto suderinus informantams tinkamą dieną ir laiką.

Interviu trukmė: 05:20; 06:30; 07:59; 09:01; 10:38; 16:43; 17:47; 19:20. Vienas informantas sutiko atsakyti į klausimus raštu. Trumpiausiai interviu vyko su savivaldybės administracijos specialistėmis dėl didelių darbo krūvių ir laiko stokos, tačiau tyrimui pavyko surinkti reikalingą informaciją.

Struktūrizuoto interviu tyrimo instrumentas: Antikorupcijos komisijos nariams bei savivaldybės administracijos specialistams buvo pateikti 7 vienodi klausimai. STT pareigūnei – 4. Klausimai informantams sudaryti atsižvelgiant nagrinėtus teorinius aspektus, teisės aktus, parengtas metodikas, siekiant visapusiškai išanalizuoti informantų požiūrį ir identifikuoti antikorupcinio programavimo patirtį savivaldybėse. Dauguma klausimų buvo formuojami atsižvelgiant į STT tyrimų metu identifikuotas problemas Lietuvos savivaldybėse, pvz. klausimai apie antikorupcinio programavimo veiksmingumą, suinteresuotų šalių veikimą, vertinimo ir stebėsenos vykdymą, kurias STT išskyrė kaip problematines sritis. Darbo autorė suformuotus klausimus išskyrė į tris pagrindines kategorijas pagal turinį (žr. 8 lentelę).

8 lentelė. Struktūrizuoto interviu tyrimo klausimų kategorizavimas ir pagrindimas

Kategorija	Klausimų pasirinkimo pagrindimas	Klausimo nr.
I. Požiūris į antikorupcinio programavimo reikšmę	Siekiami sužinoti informantų požiūrį į antikorupcinio programavimo reikšmę ir veiksmingumą savivaldybėje.	1;2
II. Antikorupcinių programų rengimo ir įgyvendinimo aspektai	Šia klausimų kategorija siekiama sužinoti kaip yra rengiamos korupcijos prevencijos programos kiekvienoje savivaldybėje. Užduoti klausimai padės identifikuoti kokius etapus yra numatyti rengiant ir įgyvendinant programas, kas yra atsakingas už korupcijos programos rengimą ir įgyvendinimą savivaldybėje, ar atliekamas programos stebėsenos ir vertinimas.	3,4,5,
III. Antikorupcinio programavimo problemos ir iššūkiai	Ekspertai, pateikdami savo išvagas apie problemas, su kuriomis susiduriama, padės identifikuoti pagrindines problemas rengiant antikorupcines programas savivaldybėje iš praktinės patirties. Siekiama išgryninti antikorupcinių programų rengimo ir įgyvendinimo tobulintinas sritis.	6,7

Šaltinis: sudaryta autorės

Iš 8 lentelėje pateiktų duomenų matoma, jog interviu klausimai suskirstyti į tris pagrindines kategorijas, siekiant nustatyti bendrą požiūrį į antikorupcinio programavimo reikšmę vietos savivaldoje, aptarti antikorupcinių programų rengimo ir įgyvendinimo procesą savivaldybėje, identifikuoti pagrindines problemas ir iššūkius, su kuriais susiduriama rengiant ir įgyvendinant antikorupcines programas savivaldybėse.

3.2. Tyrimo rezultatų analizė

Šiame poskyryje, atsižvelgiant į numatytus tyrimo etapus bei metodus, pateikiama Klaipėdos miesto, Klaipėdos ir Kretingos rajonų savivaldybių korupcijos prevencijos programų lyginamoji

analizė atliekant korupcijos prevencijos programų turinio analizę. Taip pat pateikiama antikorupcinio programavimo patirtis šiose savivaldybėse remiantis struktūrizuotų ekspertų interviu metu išskirtais reikšminiais turinio elementais.

3.2.1. Pirmojo tyrimo etapo (turinio analizės) rezultatų analizė

Pirmiausia, analizuojant Klaipėdos miesto, Klaipėdos ir Kretingos rajonų savivaldybių korupcijos prevencijos programų įgyvendinimo laikotarpius (žr. 9 lentelę), nustatyta, jog antikorupcinių programų įgyvendinimo laikotarpiai yra numatyti 3-4 metams. Kaip buvo minėta antrame poskyryje, rengiant antikorupcines programas rekomenduojamas ne ilgesnis kaip dvejų metų įgyvendinimo laikotarpis. Tai paminėjo ir STT pareigūnė interviu metu: „Mėgsta savivaldybės ilgą laikotarpį priimti, yra tokių savivaldybių, kurios numačiusios dešimties metų programą, tai tokių terminų nerekomenduojame, 2-3 metai yra maksimumas <...>“. Pastebėtina, jog tik viena iš tiriamųjų programų yra numatyta ilgesniam nei trejų metų laikotarpiui, t. y. Kretingos rajono savivaldybė parengė programą keturių metų laikotarpiui.

Tiek teorinė, tiek teisinio reglamentavimo analizė Lietuvoje parodė, jog kaip ir kituose strateginiuose dokumentuose (Valstybės pažangos strategija „Lietuva 2030“, Nacionalinė saugumo strategija ir kt.) svarbu nustatyti strateginį tikslą, programos tikslus bei uždavinius, todėl svarbu apžvelgti savivaldybių korupcijos prevencijų programose numatomus tikslus bei jiems pasiekti numatytus uždavinius. Kadangi uždavinių skaičius visose programose yra skirtingas ir jų skaičius pakankamai didelis, lentelėje (žr. 9 Lentelę) pateikiami tik uždavinių skaičiai, tolimesnėje tyrimo analizėje juos plačiau pakomentuojant.

9 Lentelė. Nagrinėjamų Klaipėdos apskrities savivaldybių (Klaipėdos rajono, Klaipėdos miesto, Kretingos rajono) prevencijos programų strateginiai tikslai, programų tikslai

Savivaldybių programa	Programos strateginis tikslas	Programos tikslai	Numatytas uždavinių skaičius
Klaipėdos rajono savivaldybės 2020-2022 metų korupcijos prevencijos programa	Korupcijos prevencijos stiprinimas ir kontrolė, bei rajono gyventojų skatinimas pasitikėti savivaldybe ir jos įstaigomis, neigiamas sąlygų, skatinančias korupcijos atsiradimą šalinimas	1. Skaidraus ir racionalaus, prekių, darbų ir paslaugų pirkimo užtikrinimas bei biudžeto lėšų panaudojimas.	2
		2. Korupcijos priežasčių atskleidimas, prielaidų šalinimas,	6
		3. Politikų, valstybės tarnautojų nepakantumo korupcijai didinimas	2
Klaipėdos miesto savivaldybės 2020-2022 metų korupcijos prevencijos programa	Korupcijos prevencijos stiprinimas ir kontrolė Savivaldybės institucijose, įmonėse ir įstaigose, neigiamų sąlygų šalinimas, kurios skatina korupcijos atsiradimą.	1. Visuomenės pasitikėjimo administracijos struktūromis didinimas, siekis didesnio sprendimo ir procedūro skaidrumo, viešumo ir atskaitingumo visuomenei	3
		2. Skaidraus ir racionalaus, prekių, darbų ir paslaugų pirkimo užtikrinimas bei biudžeto lėšų panaudojimas.	3
		3. Savivaldybės struktūruose dirbančių asmenų bei savivaldybės gyventojų supažindinimas su korupcijos keliamu pavojumi, gyventojų nepakantumo korupcijai didinimas	5
Kretingos rajono savivaldybės 2020–2022 metų korupcijos prevencijos programa	nenurodomas	1. didesnio savivaldybės valdymo efektyvumo, sprendimų ir procedūrų skaidrumo, viešumo, atskaitingumo visuomenei, didesnio valstybės tarnautojų atsparumo korupcijai, užtikrinimas;	13
		2. antikorporcinį švietimo plėtojimas, skatinimas visuomenę įsitraukti į antikorporcinę veiklą, jaunų žmonių pilietiškumo didinimas, atsparumo, korupcijos reiškiniams, ugdymas.	5

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Klaipėdos rajono savivaldybės 2020-2022 metų korupcijos prevencijos programa, Klaipėdos miesto savivaldybės 2020-2022 metų korupcijos prevencijos programa, Kretingos rajono savivaldybės 2020–2023 metų korupcijos prevencijos programa

Apžvelgiant 9 lentelėje pateiktus duomenis, pastebima, jog Klaipėdos miesto ir Klaipėdos rajono savivaldybės yra numačiusios strateginį programos tikslą. Pastebėtina, jog jie yra identiški – abiejų savivaldybių strateginiai tikslai yra stiprinti korupcijos prevenciją ir kontrolę savivaldybės institucijoje, įmonėse ir įstaigose, šalinti neigiamas sąlygas, kurios skatina korupcijos atsiradimą. Kretingos rajono savivaldybė savo programoje strateginio tikslo nėra nusistačiusi. Nustatyta, kad Klaipėdos miesto ir Klaipėdos rajono savivaldybė yra išsikėlusios 3 programos tikslus, tuo tarpu Kretingos rajono savivaldybė – du. Lyginant ankstesnę 2017-2019 metų Klaipėdos miesto korupcijos prevencijos ir dabartinę programą, pastebima, jog tikslų skaičius sumažėjo nuo 5 iki 3, pabrėžtina, jog tikslai liko tie patys, o uždavinių skaičius išliko toks pat arba sumažėjo, bet jie

išliko iš esmės panašūs. Pastebima, jog tiek Klaipėdos miesto, tiek Klaipėdos rajono tikslai yra panašūs, nežymiai pakeistos ar papildytos formuluotės, vienas programos tikslas identiškas abiejose savivaldybėse. Taip pat pastebėta, jog uždavinių formuluotės yra panašios, pvz. abiejose savivaldybėse numatytas kokybiškas antikorupcinis teisės aktų vertinimas, prielaidų šalinimas pasinaudojant tarnybine padėtimi, viešųjų pirkimų priežiūros stiprinimas ir kt. Galima daryti prielaidą, jog programos yra rengiamos pagal tam tikrą šabloną, nežymiai koreguojant ar keičiant tik tam tikras formuluotes. Įvertinus ankstesnią Kretingos 2016-2019 metų korupcijos prevencijos programą, matoma, jog tikslai liko tokie patys, tačiau uždavinių skaičius nežymiai pakito – didesnis dėmesys programoje numatytas antikorupciniam švietimui, tai atsispindi ir išsikeltuose uždaviniuose. Didžiausias pokytis buvo numatytas Klaipėdos rajono korupcijos prevencijos programoje lyginant su ankstesne programa (2017-2019 metų). Programoje numatytas didesnis tikslų skaičius (nuo 2 iki 3), tikslai lyginant su ankstesne programa pasikeitė, pakito ir numatyti uždaviniai. Galima daryti prielaidą, jog Klaipėdos mieste ir Kretingos rajone nuo 2016-2017 metų dvejose savo programose įgyvendina tuos pačius tikslus, nežymiai tik koreguojami uždaviniai ir priemonės. Tačiau, kaip ir buvo minima, pastebėta, jog Klaipėdos miesto ir Klaipėdos rajono šiuo metu įgyvendinamos programos pagal tikslus ir uždavinius yra labai panašios.

Siekiant sistemingesnio programos įgyvendinimo nustatyta, jog programose yra išsikeliami labiau struktūrizuoti tikslai atsižvelgiant į skirtingas sritis. Kaip ir buvo minėta teorinėje dalyje, numatant programų tikslus, uždavinius bei priemones, svarbu atsižvelgti į skirtingas strategines kryptis, kurios apimtų ekonominius, švietimo, kultūrinius, biurokratinius, teisinius bei politinius aspektus, siekiant veiksmingiau minimizuoti korupcijos apraiškas skirtingose viešojo administravimo srityse. Lentelėje pateikti analizuojamų savivaldybių korupcijos prevencijos programų tikslai ir uždaviniai suskirstyti pagal pagal teorinėje dalyje Huberts (1998) ir Gavelyte (2005) išskirtas strategines kryptis atsižvelgiant į analizuojamų savivaldybių korupcijos prevencijos programų tiksluose ir uždaviniuose iškeliamus prioritetus. (žr. 1 ir 10 Lenteles)

10 lentelė. Klaipėdos miesto, Klaipėdos bei Kretingos rajonų programose numatyti tikslai bei uždaviniai išskirti pagal Huberts (1998) pateiktas strategines kryptis

Strateginė kryptis	Klaipėdos miesto		Klaipėdos rajono		Kretingos rajono	
	Tikslai	Uždaviniai	Tikslai	Uždaviniai	Tikslai	Uždaviniai
Ekonominė kryptis	Skaidrūs viešieji pirkimai bei valstybės biudžeto lėšų panaudojimas	Viešųjų pirkimų priežiūros stiprinimas; Valstybės lėšų skaidrus panaudojimas;	Skaidrūs viešieji pirkimai bei valstybės biudžeto lėšų panaudojimas	Viešųjų pirkimų priežiūros stiprinimas;		
Švietimo kryptis	Visuomenės pasitikėjimo didinimas; Atsparumo ir nepakantumo korupcijai didinimas,	Priimamų sprendimų viešumo didinimas; Antikorupcinio švietimo vykdymas;	Ryšių plėtojimas tarp savivaldos atstovų ir visuomenės narių	Antikorupcinio švietimo skatinimas darbuotojams ir visuomenei;	Viešumo ir atskaitingumo visuomenei didinimas; Atsparumo ir nepakantumo korupcijai didinimas,	Informacijos viešinimas apie gaunamas dovanas, pažeidimus; Visuomenės nuomonės apklausos, nustatyti gyventojų korupcijos indeksą
Kultūrinė kryptis		Darbuotojų dorovinių vertybių ir geranoriškos aplinkos formavimas	Antikorupcinės kultūros plėtojimas			
Biurokratinė kryptis		prielaidų šalinimas pasinaudojant tarnybine padėtimi	Skaidrus viešųjų paslaugų administravimas	Viešųjų paslaugų administravimo gerinimas; prielaidų šalinimas pasinaudojant tarnybine padėtimi	Sprendimų ir procedūrų skaidrumo didinimas;	
Teisinė kryptis		Kokybiškas teisės aktų antikorupcinis vertinimas;	Korupcijos priešasčių atskleidimas;	Kokybiškas teisės aktų antikorupcinis vertinimas; Korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymas		Etikos taisyklių ar kt. teisės akto parengimas; Dokumentų valdymo tvarkos aprašo parengimas; teisės aktų antikorupcinis vertinimas
Politinė kryptis		Programos priemonių viešinimas; Korupcinio pobūdžio pranešimų fiksavimas ir viešinimas;		Korupcijos rizikos valdymas Antikorupcinių iniciatyvų skatinimas		

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Klaipėdos rajono savivaldybės 2020-2022 metų korupcijos prevencijos programa, Klaipėdos miesto savivaldybės 2020-2022 metų korupcijos prevencijos programa, Kretingos rajono savivaldybės 2020–2023 metų korupcijos prevencijos programa

Atlikus korupcijos prevencijos programų turinio analizę pagal strategines kryptis nustatyta, jog kai kurie programų tikslai ir uždaviniai yra labai išsplėsti ir apima kelias skirtingas strategines kryptis. Pateiktoje lentelėje matoma, jog Klaipėdos miesto ir Klaipėdos rajono programose tikslai orientuoti į švietimo bei ekonominę kryptį, tačiau numatytus uždavinius galima priskirti ir kitoms kryptims. Iš pateiktų duomenų, matoma, jog abiejų savivaldybių uždaviniai apima visas strategines kryptis. Kretingos rajono korupcijos prevencijos programoje tikslai labiau orientuoti į švietimo ir biurokratinę kryptį. Nagrinėjant savivaldybių korupcijos programas pastebėta, jog Klaipėdos miesto ir Klaipėdos rajono uždavinių formuluotės yra gana deklaratyvos, apima daug abstrakčių ir skirtingų sričių nedatalizuojant konkretesnių veiksmų – pvz.: „skatinti antikorupcines iniciatyvas“ ar „užtikrinti skaidrų savivaldybės ir valstybės biudžeto lėšų panaudojimą“. Apžvelgus Kretingos savivaldybėje programoje numatytus uždavinius, galima teigti, jog jie yra detalesni nei prieš tai minėtų savivaldybių, pvz.: parengti etikos taisykles ar kitą panašaus pobūdžio teisės aktą“, „parengti dokumentų valdymo tvarkos aprašą ir pan“.

Siekiant įvertinti korupcijos prevencijos programos veiksmingumą pagal įgyvendintų priemonių skaičių, susidurta su problema, jog kai kurių priemonių įgyvendinimo lygį sunku arba neįmanoma nustatyti, kadangi priemonė neturi konkretaus išmatuojamo vertinimo kriterijaus. Ši problema buvo identifikuota tiek pirmojoje, tiek antrojoje magistro darbo dalyje, kuriose buvo minima, jog programose dažnai vertinimo kriterijai yra nevisada aiškūs, pamatuojami ar objektyvūs. Pavyzdžiui, Klaipėdos korupcijos prevencijos programoje numatyta viena iš priemonių „organizuoti mokymus bei kitus, renginius skirtus antikorupciniam švietimui vykdyti <...>“, šios priemonės vertinimo kriterijus – suorganizuotų renginių skaičius <...>, dalyvavusiųjų skaičius“. Esant prieš tai minimai vertinimo kriterijaus formuluotei, teoriškai priemonei įgyvendinti užtenka vieno renginio, ar vieno asmens dalyvavusio renginyje, tačiau tai nenusako, ar priemonė veiksminga, ar pasiektas norimas įgyvendinimo lygis, ar to buvo siekta numatyta priemone. Pastebima, jog beveik visi Klaipėdos miesto korupcijos prevencijos programose numatyti vertinimo kriterijai neturi išmatuojamų skaitinių ar procentinių reikšmių. Ta pati problema pastebima ir Klaipėdos rajono bei Kretingos rajono korupcijos prevencijos programose. Susiduriama su problema, jog nenumatant tikslaus siekiamo ir išmatuojamo vertinimo kriterijaus, neįmanoma įvertinti ar numatyta priemonė buvo veiksminga, ar ji įgyvendinta visiškai, iš dalies, ar neįgyvendinta. Tai pastebėjo ir pats Klaipėdos miesto antikorupcijos komisijos narys, kurio teigimu, „<...> kartais atrodo, kad mes užsižaidžiame per daug priiminėdami tas programas <...> ir pavyzdžiui skaičiuojam kiek kokių bus renginių įvykdyta, bet ar nuo to bus mažiau korupcijos – aš atsakyti negaliu. <...> (A2, 2021). Dėl šios priežasties pateikti reprezentyvos analizės apie programose įgyvendintų priemonių skaičių šiame tyrime nėra galimybės. Svarbu paminėti, jog šią

problema pažymėjo ir STT pareigūnė atlikto interviu metu „Dažnai krenta į akis, užsibrėžtų uždavinių, priemonių veiksmingumo vertinimo kriterijai, kaip įstaiga įvertins ar jų ta priemonė, ar tikslas yra įgyvendintas. Neretai tie kriterijai neturi apčiuopiamos skaitinės ar procentinės išraiškos. Tarkim, numatoma, jog priemonė yra – korupcinių mokymų skaičius ir įrašo skaičių, na, nėra jokios išraiškos, ar penki tie renginiai turi būti, ar dešimt, kaip jie įvertins, kada ta priemonė įgyvendinta. STT sako, kad reikia nusibrėžti sau ribą, ar dešimt procentų apmokytų darbuotojų, bet kad būtų į ką atsiremti, nes rašant tik skaičius tai realiai nieko tai neduoda.“ (STT, 2021).

3.2.2. Antrojo tyrimo (struktūrizuoto interviu) rezultatų analizė

Šiame poskyryje pateikiama kokybinio tyrimo – struktūrizuoto interviu turinio analizė. Analizuojant struktūrizuoto interviu metu gautus duomenis, pateikiamas informantų požiūris netaisant jų kalbos. Galima paminėti, jog interviu metu buvo išsakyti ir tam tikri pavyzdžiai iš darbinės patirties, samprotavimai, asmeninė politinė pozicija, tačiau atliekant turinio analizę išskiriami tik tikslingi teiginiai, formuojant reikšmingą tyrimui informaciją pagal iš anksto suplanuotas kategorijas. Plačiau su interviu galima susipažinti prieduose (žr. 2 priedą).

1 kategorija: Antikorupcinio programavimo reikšmė. Šie klausimai: „Kaip manote, ar antikorupcinis programavimas yra reikšmingas savivaldybės veikloje? ir „Kaip manote, ar tinkamai suformuota antikorupcinė programa leidžia sumažinti korupcijos mastą savivaldybėje?“ leido sužinoti informantų požiūrį į pačio programavimo reikšmę bei veiksmingumą tiriamose savivaldybėse.

11 lentelė. Antikorupcinio programavimo reikšmė savivaldybėse informantų požiūriu

Subkategorija	Informanto teiginys (kalba netaisyta)
Antikorupcinio programavimo reikšmingumas	<p><u>Klaipėdos miestas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ „<...>jei tai siekis diegti nepakantumo korupcijai normas ir priemones, atsakymas taip <...>“ (A1, 2021) ✓ „<.> nėra pakankamai argumentų teigiant taip, arba neigiant tai. Bet kokiu atveju antikorupcinė politika savivaldos veikloje yra reikalinga, žinant, kad antikorupcijos beveik nėra versle <...> antikorupcinis programavimas svarbus ir reikalingas, bet kartais atrodo, kad mes užsižaidžiame per daug priiminėdami tas programas <...> ir pavyzdžiui skaičiuojam kiek kokių bus renginių įvykdyta, bet ar nuo to bus mažiau korupcijos – aš atsakyti negaliu. <...> bet aš manau, kad antikorupcinis programavimas yra reikalingas ir leidžia sumažinti korupcijos mastą, tik nežinau kokiu mastu <...>“ (A2, 2021) ✓ „Yra reikšmingas siekiant nusistatyti tam tikrą tvarką, mažinant korupcijos apraiškas, mažinti precedentų skaičių tiek tarp administracijos darbuotojų, tiek politikų<...>“ (A3,2021)
	<p><u>Klaipėdos rajono:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ „tikrai taip, labai reikšmingas, jei tinkamai jo laikysimės ir kryptingai.“ (B1, 2021) ✓ „jeigu trumpai - tai taip. Jeigu nėra organizacijoje, nesvarbu, ar privačioje, ar valstybinėje institucijoje nusimatyta tam tikra tvarka <...> jei to nėra numatyta tam tikrose normatyviniuose dokumentuose tai atitinkamai nėra ir požiūrio į šią problemą. „(B2, 2021) ✓ „Reikšmingas, kadangi padeda kovoti su korupcija, su jos apraiškomis, manau, jog tam tikra tvarka visada yra gerai. <...>“ (B3, 2021).
	<p><u>Kretingos rajono:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ „Aš manau, kad reikšmingas yra, reikšmingas yra tiek, kiek įgyvendinamos yra programos.“ (C1, 2021)

	<p>✓ „Taip, todėl, kad išvengti korupcijos apraiškų, visų pirma, tarp pačių tarybos narių, administracijos darbuotojų, siekiant nustatyti tam tikrą tvarką savivaldybėje“ (C2, 2021)</p> <p><u>Specialiųjų tyrimų tarnyba:</u></p> <p>✓ <...> .Tikrai programa yra vienas iš tokių kertinių dalykų arba pirmųjų žingsnių, kuris padeda kovoje su korupcija, galima taip sakyti. <...>tai yra tikrai svarus įrankis tik reikia labai žinoti ir suprasti ką su juo galima ir kaip veikti <...> (STT, 2021)</p>
<p>Antikorupcinio programavimo veiksmingumas mažinant korupcijos mastą</p>	<p><u>Klaipėdos miesto:</u></p> <p>✓ „Neleidžia. Tinkamai suformuota programa, jei ji paremta savivaldos procesų analize, ir nukreipta į didžiausių potencialių korupcijos rizikų prevenciją, yra tik pradžia kiekvienos naujos kadencijos tarybos narių suformuotos Antikorupcijos komisijos darbo dalis. Svarbiausia - kaip tos numatytos programos priemonės realizuojamos, ar pasiekiami numatyti tikslai, uždaviniai ir rodikliai.“ (A1, 2021)</p> <p>✓ „Net neabejoju, kad taip. Tik negalime išmatuoti, nes kaip nustatyti, kaip sumažėjo, tos korupcijos ar nesumažėjo. <...> o sakykime programuojant, tai ko gero svarbiausia minimizuoti galimas grėsmes, kad neliktų tų landų.“ (A2, 2021)</p> <p>✓ „Taip, kadangi numatytas korupcijos priemonių įgyvendinimo planas, jei jis tinkamai paruoštas, tai ir korupcijos apraiškų tikrai padeda sumažinti. Tačiau svarbu, kad programa būtų tinkamai suformuota, būtų aiškūs tikslai ir kriterijai“. (A3, 2021).</p>
	<p><u>Klaipėdos rajono:</u></p> <p>✓ „Tinkamas gyventojų ir darbuotojų švietimas didina korupcijos netoleravimą <...> Tai iš dalies manau tikrai leidžia programa sumažinti tą korupcijos mastą.“ (B1, 2021)</p> <p>✓ „, <...>Bet kuriuo atveju tai yra žingsnis į priekį. Bet ar tai padeda pasiekti tam tikrą apčiuopiamą rezultatą, aš tokios informacijos neturiu, kad galėčiau tai pagrįsti.“ (B2, 2021)</p> <p>✓ „Aš manau, kad taip <...>. Gi nustatytos tam tikros priemonės, yra sukurta tvarka, ir išvengiama individualių kažkokių sprendimų susijusių su korupcija, kai yra apibrėžta tvarka yra lengviau nei, kad programos nebūtų, tai ir padeda sumažinti korupciją.“ (B3, 2021)</p>
	<p><u>Kretingos rajono:</u></p> <p>✓ “Korupcijos masto gal sumažinti ir neleidžia, bet kaip prevencija aš manau, kad yra veiksminga priemonė <...>” (C1, 2021)</p> <p>✓ Nemanau, korupcijos mastą sumažinti gali tik precedentai <...> Ta programa, kaip ir atrodo turėtų mažinti, bet mūsų žmonės yra tokie, kol nepapuola kas nors, tai galvoja, na parašyta, kad taip reikia daryti, na, parašyta <...> Nes viskas šiaip yra apibrėžta teisės aktuose, visi savivaldybės administracijos darbuotojai, tarybos nariai yra praėję mokymus, kur gali pasireikšti tos korupcijos apraiškos ir t.t., bet mokymai mokymais, bet kol savo kailiu nepatiria tai viskas galima sakyti yra kaip sakant “ant popieriaus”. (C2, 2021)</p>
	<p><u>Specialiųjų tyrimų tarnyba:</u></p> <p>✓ „Pasirinkus tinkamas priemones, visų pirma, žinoma pasidarius aplinkos analizę tinkamą, ši priemonė labai puikiai veikia. <...>kai įstaigos neturi kažkokios tai vizijos, kam reikalinga programa, tik tam, kad reikia, tada tas priemonių planas būna toks padrikas, šiek tiek čia užgriebta, šiek tiek čia ir tada tokios didelės, tvarios naudos negaunama“. (STT, 2021)</p>

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis interviu metu gauta informacija

Atlikus literatūros analizę buvo akcentuojamas antikorupcinio programavimo reikšmingumas, kaip vienos iš veiksmingiausių antikorupcijos prevencijos priemonių, siekiant sumažinti korupcijos mastą. Dėl šios priežasties buvo siekta sužinoti informantų požiūrį į antikorupcinio programavimo reikšmę vietos savivaldoje. Visų apklaustų savivaldybių informantų teigimu, antikorupcinis programavimas vienareikšmiškai yra reikšmingas vietos savivaldos veikloje mažinant korupcijos apraiškas tiek tarp savivaldybės administracijos darbuotojų, tiek ir tarp politikų. Informantai išskyrė, kuo antikorupcinis programavimas yra reikšmingas savivaldos veikloje. Klaipėdos miesto savivaldybės antikorupcijos komisijos narys (A2) pabrėžė korupcijos prevencijos reikšmingumą savivaldybės veikloje dėl savo veiklos specifiškumo: „<...> antikorupcinis programavimas ypatingai reikalingas savivaldybės veikloje <...> žinant, kad

antikorupcijos beveik nėra versle <...>“ (A2,2021). Informantų nuomone, antikorupcinis programavimas reikšmingas siekiant diegti nepakantumo korupcijos priemones, tai taip pat parodė ir savivaldybių korupcijos prevencijos programų analizė, kadangi visose programose vienas iš tikslų – gyventojų, valstybės tarnautojų ir politikų nepakantumo korupcijai didinimas. Specialiųjų tyrimų tarnybos pareigūnės pozicija, antikorupcinis programavimas savivaldybėms yra labai svarus įrankis, tačiau įstaigos dar abejoja jo tikslingumu, todėl savivaldybėms svarbu žinoti ir suprasti programos naudą siekiant įvertinti jos veiksmingumo galimybes.

Interviu metu gauta informacija, jog antikorupcinės programos padeda tiek, kiek kryptingai įgyvendinamos programos ir kiek jų laikomasi, svarbu, jog būtų numatyta aiški tvarka, reglamentuota normatyviniuose dokumentuose tam, jog programa galėtų būti tinkamai įgyvendinama ir būtų veiksminga „<...> *jei to nėra numatyta tam tikrose normatyviniuose dokumentuose tai atitinkamai nėra ir požiūrio į šią problemą.* (B2, 2021)“, tačiau Klaipėdos miesto savivaldybės antikorupcijos komisijos narys (A2) pastebi, jog kartais „<...> *užsižaidžiame per daug priiminėdami tas programas <...>*“ (A2, 2021), jo nuomone, akcentuojami ne itin reikšmingi dalykai, pavyzdžiui, programose numatomas tam tikrų renginių organizavimas, tačiau manytina, jog tokia priemonė nenurodo, ar pasiektas pats programos veiksmingumas.

Teorinėje dalyje buvo išskirta problema, kurią paminėjo tiek lietuvių mokslininkai, tiek STT, jog programos neretai rengiamos deklaratyviai, neįžvelgiant ir neįvertinant programos rezultatyvumo ar teigiamos naudos. Dėl šios priežasties buvo siekiama sužinoti, ar parengus korupcijos programą ir ją įgyvendinus galima gauti „matomą“ naudą, t. y. sumažinti korupcijos mastą savivaldybėje. Šiuo klausimu informantų nuomonės išsiskyrė, bendro konsensuso neprieita. Kokybinio tyrimo metu paaiškėjo, jog dauguma informantų (A1, B1, B2, C2) abejojo, ar antikorupcinė programa leidžia sumažinti korupcijos mastą, informantai įvardijo, jog antikorupcijos programa yra veiksminga prevencijos ar švietimo priemonė (B1,C1), viena iš antikorupcijos komisijos narių darbo dalių, (A1), tačiau neleidžia sumažinti pačio korupcijos masto. Kretingos savivaldybės antikorupcijos komisijos nario teigimu, nors ir viskas parašyta teisės aktuose ir programa savivaldybėje yra parengta, tačiau korupcijos mastą gali sumažinti tik tam tikri korupciniai precedentai: „<...> *bet kol savo kailiu nepatiria tai viskas galima sakyti yra kaip sakant „ant popieriaus“.* (C2, 2021) Klaipėdos miesto antikorupcijos komisijos nario (A2) teigimu, programa leidžia sumažinti korupciją, tačiau susiduriama su problema, jog negalime išmatuoti korupcijos masto sumažėjimo ar padidėjimo, kadangi korupcijos apraiškų sumažėjimas ar nesumažėjimas gali būti išmatuojamas tik slaptomis apklausomis: „<...> *Bet aš labai abejoju, jei kažkas davė kyšį ir slaptos apklausos atsakytų, kad aš kažką kažkam daviau, <...> antikorupcine veikla užsiima tam tikros institucijos, žinybos, jie turi gerų rezultatų, daugiau ar mažiau pasiekia*

– pagauna, įrodo, teismai kažką nuteisia, ir mes matome kažkokį rezultatą, o sakykime programuojant, tai ko gero svarbiausia minimizuoti galimas grėsmes, kad neliktų tų landų“ (A2, 2021).

Kelių informantų nuomone, svarbu, jog būtų tinkamai paruošta programa, numatytos visos galimos priemonės, tikslai ir vertinimo kriterijai, išanalizuota aplinkos analizė, atlikta vidinė aplinkos analizė (SSGG): „<...> svarbu, kad programa būtų tinkamai suformuota, turėtų vizija, būtų aiškūs tikslai ir kriterijai“ (A3, 2021), tą paminėjo ir STT pareigūnė: „Pasirinkus tinkamas priemones, visų pirma, žinoma pasidarius aplinkos analizę tinkamą, ši priemonė labai puikiai veikia. <...>, tik tam, kad reikia, tada tas priemonių planas būna toks padrikas, šiek tiek čia užgriebta, šiek tiek čia ir tada tokios didelės, tvarios naudos negaunama“ (STT, 2021).

2 kategorija: Antikorupcinių programų rengimo ir įgyvendinimo aspektai. Siekiant apžvelgti korupcijos prevencijos rengimo ir įgyvendinimo aspektus informantams buvo užduoti trys klausimai, kurie padėjo apžvelgti programų rengimo ir įgyvendinimo patirtį savivaldybėse, identifikuoti rengimo etapus, principus, vertinimo ir stebėsenos procesus.

12 lentelė. Antikorupcinio programų rengimo ir įgyvendinimo aspektai informantų požiūriu

Subkategorija	Informanto teiginys (kalba netaisyta)
Suinteresuotų šalių nustatymas	<p><u>Klaipėdos miesto:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ „Klaipėdos miesto savivaldybės administracijos teisės skyrius, Antikorupcijos komisija ir taryba <...>“ (A1, 2021) ✓ „Yra antikorupcijos komisija sudaryta, kuri sudaryta iš politikų, opozicijos, pozicijos, iš visuomenininkų <...> antikorupcinėje komisijoje dirba savivaldybės teisininkai, yra atsakingi teisininkai paskirti kuruoti tą sritį“ (A2, 2021) ✓ „Antikorupcijos komisija. Taip pat teisės skyrius specialistas.“ (A3, 2021)
	<p><u>Klaipėdos rajono:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ „Antikorupcijos komisija“ (B1, 2021) ✓ „Yra administracijoje padalinys, kas atsakingas. Antikorupcinė komisija dalyvauja šiame procese <...>“ (B2) ✓ „Antikorupcijos komisija, viešosios tvarkos skyriaus vedėja.“ (B3, 2021)
	<p><u>Kretingos rajono:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ „Antikorupcijos komisija. Yra savivaldybės administracijos darbuotojas, kuris yra antikorupcijos komisijos sekretorius, padeda formalumus įvairius, biurokratinius dalykus sutvarkyti“. (C2, 2021) ✓ „Yra atsakinga antikorupcijos komisija. Padeda surašyti programą komisijai administracijos darbuotojas, paskirtas specialistas.“ (C1, 2021)
Procečių identifikavimas rengiant antikorupcines programas	<p><u>Klaipėdos miesto:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ „<...> KMSA teisės skyrius vertina pranešimus, gautus tam tikslui sukurto el. pašto <...>. AK koordinuoja, išskiria prioritетines sritis, įgyvendina programoje numatytas priemones ir svarsto gautus pranešimus bei praneša merui, STT ar kitoms institucijoms“. (A1, 2021) ✓ „Planuojama, diskutuojama, svarstoma, gaunama informacija iš visuomenės. Antikorupcinė komisija skirta tam, kad patvirtintų gerą programą. <...> svarstymai, diskusijos, sprendimų priėmimas tam tikras, tai šitie pagrindiniai etapai. Vėliau prasideda įgyvendinimo laikotarpis, tai yra etapas, kurį daro jau atitinkamos struktūros įstaigose. Bet administracija parengia tam tikrą sprendimo projektą, projektas pereina aprobavimo procesus per komitetus, per visuomenines organizacijas, tas pačias tarybas, kaip kultūros ir meno taryba, ar tai socialinių reikalų taryba. Visi pateikia savo vertinimus, nuomones ir taip toliau“. (A2, 2021) ✓ „Planuojama antikorupcijos komisijoje, tada eina įgyvendinimas ir programos stebėseną <...>. Atliekama išorinė aplinkos analizė, apžvelgiami teisės aktai, numatytas priemonių įgyvendinimo planas <...>“ (A3, 2021).

	<p><u>Klaipėdos rajono:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ „Atliekami įvairūs tyrimai: gyventojų požiūrio į korupciją, korupcijos pasireiškimo tikimybės, valstybės tarnautojų ir darbuotojų tolerancijos korupcijai ir panašiai. Po tyrimo išvadų sprendžiama, kokia turi būti naujojo laikotarpio programa“. (B1, 2021). ✓ „Antikorupcijos komisija sprendžia daugiau tuos klausimus, kurie ateina iš pačios savivaldybės, iš tarybos narių, administracijos direktoriaus. <...> . Įvairūs atvejai yra apsvarstomi ir yra įtraukiami ir programos. <...> Po programos numatyto termino įgyvendinimo antikorupcijos komisijoje atliekamas jos vertinimas, apžvelgimas rezultatų, kas buvo pasiekta.“ (B2, 2021) ✓ „<...>Planavimas ir kontrolė sakyčiau pagrindiniai.“ (B3, 2021) <p><u>Kretingos rajono:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ „ Pirmiausia, komisija susirenka, komisijos pirmininkas pasiūlo priemones programai parengti, apžvelgia aktualiausias kokios yra problemos, jeigu komisijos nariai turi pasiūlymų atsižvelgiama į juos. Parengiamas tada priemonių įgyvendinimo planas, viešai skelbiamas visuomenei, gal kas turi kokių pasiūlymų iš visuomenės ir panašiai, bet paprastai niekas pasiūlymų neduoda. Tada tvirtinama taryboje. Kasmet mes ją atnaujiname, jeigu yra pasiūlymų iš komisijos narių ar šiaip tarybos narių. Jei yra pasiūlymų visada yra atsižvelgiama, koreguojama“. (C1, 2021) ✓ „Kiekvienais metais antikorupcijos komisijos posėdyje diskutuojama į kokias papildomas sritis reikia atsižvelgti ir tokiu atveju suformuojama visa programa, po to ta programa tvirtinama rajono taryboje, po to kai ji įgyvendinama ji peržiūrima. <...> Kiekvienais metais kažką atnaujiname, iš principo paliekami kai kurie dalykai, įtraukiamos tam tikros veikos, kurios kaip užprogramuotos, kad ten gali vykti korupcijos apsiereiškimai, ar pagal gyventojų signalus <...>“ (C2, 2021)
<p>Antikorupcinės programos stebėsenos ir vertinimo aspektai</p>	<p><u>Klaipėdos miesto:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ „Pasibaigus kalendoriniams metams prieš patvirtindama ateinančią programą, turi susipažinti su praėjusių metų programos uždaviniais. (A1, 2021) ✓ „<...> yra atsakingas savivaldybės teisininkas, tačiau tai nereiškia, jog jis sėdi visą laiką ir stebi viską. Yra pirminė informacija, kuri ateina iš Seimo, Vidaus reikalų ministerijos, iš tam tikrų institucijų, kurių pareiga tuos dalykus daryti. Bet stebėseną yra vykdoma, ir akivaizdi stebėseną ir neakivaizdi <...> Beabejo, kažkas turi įvertinti ar sprendimai atitinka viešąjį interesą, bendruomenės interesus <...> Tai tas antikorupcinis stebėsenos procesas vykdomas yra ir atitinkami teisininkai dirbantys savivaldybėje tą viską ir daro.“ (A2, 2021) ✓ „Stebėseną ir vertinimą jis atliekamas kiekvienais metais, rengiamos ataskaitos. Jei reikia koreguojamas priemonių įgyvendinimo planas, peržiūrimos priemonės, kas įvykdyta, kas ne, tai tikrai atliekama“ (A3, 2021). <p><u>Klaipėdos rajono:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ „Vertinimą atlieka paskirtas savivaldybės administracijos darbuotojas“ (B1, 2021) ✓ „ Atliekama ir išorinė stebėseną, atliekamas ir vertinimas. Yra atsižvelgiama į institucijas, kurios atlieka antikorupcinis veiklas, tai ir specialiujų tyrimų tarnyba, finansinių nusikaltimų tarnyba. Taip pat į jas kreipiamasi dėl kompetencinės patirties, patarimų, konsultacijų. Po programos numatyto termino įgyvendinimo antikorupcijos komisijoje atliekamas jos vertinimas, apžvelgimas rezultatų, kas buvo pasiekta.“ (B2, 2021) ✓ „Atliekamas vertinimas, yra atsakingas savivaldybės administracijos darbuotojas, šiuo metu viešosios tvarkos skyriaus vedėja. Žiūrima kokios priemonės pasiteisino, kurios ne <...> atitinkamai tas planas yra koreguojamas, jei to reikia.“ (B3, 2021) <p><u>Kretingos rajono:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ „Komisija visada pasižiūri eigoje, šiaip ir kas ketvirtį, kokios priemonės pagal planą turi būti įgyvendintos, kaip plane yra numatyta – ar pirmą, ar antrą, ar trečią ar ketvirtą ketvirtį. Vykdo stebėseną ir tada, kas yra atsakingas metų pabaigoje išsiuntinėja, kaip yra įvykdoma priemonė, ir tada susižiūrima, ar pilnai įvykdė ar ne. Paskui pristatoma taryboje su visu priemonių įgyvendinimu kiekvienais metais“. (C1, 2021) ✓ „Taip, kiekvienais metais peržiūrima ir programai pasibaigus ją vertiname, ataskaita būna visada.“ (C2, 2021)

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis interviu informacija

Antroje magistro darbo dalyje analizuojant antikorupcinio programavimo rengimo ir įgyvendinimo problematiką vietos savivaldoje, buvo nustatyta, jog STT Korupcijos prevencijos

valdybos Korupcijos rizikos skyrius tirdamas korupcijos programas savo rašte „Dėl savivaldybių kovos su korupcija programų“ išskyrė problemą, jog rengiant antikorpucines programas mažas indėlis atitenka antikorpucinių komisijų nariams, tačiau atlikto interviu paaiškėjo priešingai – pagrindiniai programų rengimo procesai yra numatomi ir planuojami būtent antikorpucijos komisijoje, kuri susideda iš tarybos narių (opozicijos ir pozicijos) ir visuomeninių atstovų. Klaipėdos miesto savivaldybės informantai įvardijo, jog antikorpucinį programavimą taip pat kuruoja ir savivaldybės administracijos teisės skyriaus specialistai, o Klaipėdos rajone – viešosios tvarkos skyriaus vedėja. Kretingos rajono savivaldybės atstovų teigimu, jų savivaldybėje yra paskirtas atsakingas administracijos darbuotojas, kuris padeda atlikti įvairius biurokracinius formulumus rengiant kovos su korupcija programas. Antroje darbo dalyje buvo minima, jog pagal Nacionalinės kovos su programa nuostatas, taip pat savivaldybėms parengtose rekomendacijas pirmiausia įstaigos vadovas yra atsakingas už antikorpucinių programų kūrimą, koordinavimą ir kontrolę, o siekiant veiksmingos korupcijos prevencijos gali būti įkurti skyriai ar paskirti pavieniai asmenys pagal pareigines funkcijas. Tyrimo metu nė vienas informantas nepaminėjo įstaigos vadovo indėlio rengiant ir įgyvendinant programas. Interviu metu gauti rezultatai parodė, kad visose savivaldybėse už korupcijos prevencijos programos įgyvendinimą ir kontrolę yra atsakingas administracijos specialistas pagal pareigybines funkcijas atliekantis administracinius, stebėsenos ar įgyvendinimo procesus.

Siekiant apžvelgti antikorpucinio rengimo ir įgyvendinimo patirtį, informantams taip pat buvo užduodamas klausimas susijęs su antikorpucinio programavimo procesu identifikavimu. Nustatyta, jog Klaipėdos miesto savivaldybė yra sukūrusi el. paštą korupciniams pranešimams ar informacijai iš visuomenės. Pagrindiniai planavimo procesai Klaipėdos miesto savivaldybėje formuojami antikorpucijoje komisijoje, diskutuojant, koordinuojant, išskiriant prioritines sritis, atliekant išorinę aplinkos analizę, apžvelgiant teisės aktus. Sprendimo projektas ruošiamas administracijoje, o vėliau išdiskutuojamas per įvairias komisijas ar kt. struktūras „<...> , *projektas pereina aprobavimo procesus per komitetus, per visuomenines organizacijas, tas pačias tarybas, kaip kultūros ir meno taryba, ar tai socialinių reikalų taryba. Visi pateikia savo vertinimus, nuomones ir taip toliau*“. (A2, 2021).

Apklausus Klaipėdos rajono antikorpucijos komisijos narius bei administracijos specialistę, galima daryti prielaidą, jog savivaldybėje yra naudojami trys pagrindiniai etapai: planavimas, išorinė aplinkos analizė bei programos vertinimas/ kontrolė. Antikorpucijos komisija svarsto ir į programas įtraukia tas problemines sritis, kurias pateikia savivaldybės administracija, tarybos nariai. Rengiant programą atsižvelgiama į įvairius korupcinius tyrimus, kurie atliekami savivaldybėje „<...> *gyventojų požiūrio į korupciją, korupcijos pasireiškimo tikimybės, valstybės*

tarnautojų ir darbuotojų tolerancijos korupcijai ir panašiai“ (B1, 2021). Šių tyrimų apžvalga figuruoja korupcijos prevencijos programos situacijos analizės dalyje.

Kretingos rajono savivaldybėje etapai panašūs – pirmiausia, antikorupcijos komisijoje vyksta planavimo etapas, apžvelgiamos problemos, pasiūlymai, rengiamas priemonių įgyvendinimo planas. Planas yra viešinimas ir laukiama visuomenės siūlymų, vėliau vyksta įgyvendinimo etapas, po jo – vertinimas. Tačiau administracijos specialistė pažymėjo, jog pasiūlymų iš visuomenės dažniausiai nesulaukiama. Abu Kretingos rajono informantai nurodė, jog progama yra peržiūrima kiekvienais metais, ji yra atnaujinama pagal tuometines aktualijas.

Dokumentų ir literatūros analizė ir sintezė parodė, jog Lietuvoje antikorupcinių programų vertinimas yra viena iš probleminių sričių antikorupcinio programavime dėl prastai suformuluotų vertinimo kriterijų, kurie dažnu atveju neatitinka tikslų, neatsispindi veiksmingumo ir rezultatyvumo. Taip pat išskirta problema, jog savivaldybės dažnu atveju neatlieka programos stebėsenos. Mokslinė literatūros analizė parodė, jog antikorupcinės programos stebėseną ir vertinimą, tiek išankstinį, tiek galutinį, yra pagrindinis kovos su korupcija programų žingsnis siekiant įvertinti bendrą programą bei ją tinkamai koordinuoti atliekant reikalingus pakeitimus. Nors vertinimas ir stebėseną antikorupciniame programavime Lietuvos savivaldybėse išskiriamas kaip probleminis aspektas, atliktas interviu parodė, jog tiek Klaipėdos miesto, tiek Klaipėdos ir Kretingos rajonų savivaldybėse yra kasmet atliekamas vertinimas ir programos stebėseną. Tiek Klaipėdos miesto, tiek Klaipėdos rajono savivaldybės atstovai paminėjo, jog už antikorupcinio programavimo vertinimą yra atsakingi savivaldybės administracijos specialistai, kurie vykdo tiek tiesioginę, tiek netiesioginę, išorinę stebėseną. Klaipėdos miestų ir Klaipėdos rajono informantų teigimu, atsižvelgiama į aukštesnių instancijų, kaip STT, Finansinių nusikaltimų tarnybą, Seimo pateiktą informaciją: „*Yra pirminė informacija, kuri ateina iš Seimo, Vidaus reikalų ministerijos, iš tam tikrų institucijų, kurių pareiga tuos dalykus daryti <...>*“ (A2, 2021). Taip pat krepiamasi į STT dėl kompetencinės patirties, patarimų, konsultacijų. STT pareigūnė interviu metu, nurodė, jog visada galima konsultuotis su STT, siekiant parengti veiksmingą programą, atlikti išankstinį programos vertinimą „*<...> bet kada gali kreiptis į Specialiųjų tyrimų tarnybą – mes visuomet pagelbstime rengiant, įvertinant tą projektą, tarkim gali tą projektą pasitaisyti*“ (STT, 2021). Svarbu paminėti, jog visų savivaldybių informantai nurodė, jog kiekvienais metais programose yra peržiūrimi įgyvendinti uždaviniai ir priemonės, jų įgyvendinamumo lygis, programos yra tobulinamos, atsižvelgiant į aktualijas, tam tikrus siūlymus. O pasibaigus programos numatytam terminui atliekamas galutinis programos vertinimas, pateikiama programos įgyvendinimo ataskaita.

Atlikus kokybinio tyrimo interviu analizę, galima teigti, jog tiriamuose Klaipėdos miesto, Klaipėdos rajono ir Kretingos rajono savivaldybėse yra atliekama nuolatinė stebėseną bei galutinis

programos vertinimas, informantų teigimu programos peržiūrimos kiekvienais metais, o, kaip nurodė Kretingos savivaldybės atstovė, netgi ketvirčiais. Tačiau korupcijos prevencijos programų analizė parodė, jog tiek Klaipėdos miesto, tiek Kretingos rajono korupcijos prevencijos programose nuo 2016-2017 m. išlieka tie patys tikslai ir uždaviniai, nežymiai keičiasi tik tam tikros priemonės ir vertinimo kriterijai. Šiame kontekste galima pacituoti interviu metu Specialiųjų tyrimų tarnybos pareigūnės išsakytą mintį, jog programoje turi būti numatyta aktuali šių dienų problematika „<...> Dar programa turi atlikti nūdienos aktualijas, ji neturi žengti kažkur šalia, ji turi būti tokia „pulsuojanti“, gyva, su šių dienų problematika“ bei „<...> norime, kad ta programa būtų toks „gyvas organizmas“, nuolat funkcionuojantis, ir kad ją bent kartą metuose peržiūrėtų, pasižiūrėtų gal kažkas nebeaktualu, nes gyvenimas eina į priekį ir per tuos penkis metus daug kas gali pasikeisti <...>“ (STT, 2021). Todėl, tyrėjos nuomone, manytina, jog per penkerius metus savivaldybės susiduria ir su naujomis korupcijos problemomis, todėl realu, jog programos tikslai ir uždaviniai turėtų kisti, pvz.: galima paminėti globalią Covid-19 pandemijos problemą ar kitus ekonominius sunkumus, kai net mažas biudžetinių lėšų nusavinimas turi didelę įtaką savivaldybės valdymui, tad tam tikri tikslai bei uždaviniai programose turėtų būti koreguojami atsižvelgiant į nūdienos aktualijas.

3 kategorija: Antikorupcinio programavimo problemos ir iššūkiai. Šioje kategorijoje pateikti klausimai, susiję su korupcijos problemų nustatymu ir tobulintinomis sritimis, padėjo geriau identifikuoti pagrindines problemas ir iššūkius, su kuriais susiduria tiriamos savivaldybės rengiant ir įgyvendinant antikorupcines programas.

13 lentelė. Antikorupcinio programavimo probleminės sritys informantų požiūriu

Subkategorija	Informanto teiginys (kalba netaisyta)
Antikorupcinio programavimo problematika	<p><u>Klaipėdos miesto:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ „AK narių politikų nenorą kelti nepatogumus administracijai ir kolegoms, imantis realių korupcijos rizikos apraiškas turinčių atvejų <...>“ (A1, 2021) ✓ „Atstovaujamoje valdžioje ir administracijų sprendimų priėmėjų postuose vyrauja vyresnio amžiaus žmonės, kuriems keisti kažkada priimtas normas yra sunku“. (A1, 2021) ✓ „<...> aš įžvelgiu, jog mes kartais susižavime ta visuomenės įtrauktimi. Ir kartais pradėdama tu spekuliuoti. <...> Siūlymai vienoki ar kitokie - pasižymi problematika, jog žmonės siūlydami vienoki ar kitoki projektų realizavimą jie niekuo nerizikuoja“. (A2, 2021) ✓ „<...> galima sukurti labai geras programas, sukurti idealias programas, tačiau jei neturėsime tų programų įgyvendintojų, instrumentų, kaip tą dalyką padaryti tai nieko iš to ir nebus.“ (A2, 2021) ✓ <...> Manau, jog trūksta tikslumo ir konkretumo formuojant aiškius kriterijus ir tikslus, gal nėra labai daroma tai išsamiai.“ (A3, 2021)
	<p><u>Klaipėdos rajono:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ „<...> tos priemonės, planai, jie daugiau nusėda popieriuje ar jie yra tinkamai įgyvendinti <...> tos realios, apčiuopiamos vertės ar yra sunku pasakyti. Programa, planas jis yra, bet ar jis ženkliai pagerina antikorupcijos prevenciją, aš negalėčiau būti garantuotas <...>“ (B2, 2021) ✓ „Korupcijos suvokimo indeksas dar gana žemas, net kai kurios vietos politikai nesuvokia korupcijos daromos žalos, o gal toleruoja <...>“. (B1, 2021) ✓ „<...>Nėra to tikėjimo, kad tos priemonės, tie planai, kurie patvirtinti savivaldybėje jie padeda pasiekti realios, apčiuopiamos naudos <...>“ (B2, 2021)

	<ul style="list-style-type: none"> ✓ „Būna trūksta finansavimo įgyvendinant tam tikras priemones, kitų priemonių nepavyksta įgyvendinti. Sakyčiau pagrindinė problema yra su finansavimu ir žmogiškaisiais ištekliais.“ (B3, 2021) <p><u>Kretingos rajono:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ „Na, tokių didelių problemų sakyčiau ir nėra, pagrinde sakykim, kokias priemones aktualias nutaria komisija įkelti į programą, ir stengiamasi tas priemones įgyvendinti.“ (C1, 2021). ✓ „Problemos yra tokios, kad pro pirštus žiūrima į tą rengimą, atrodo, kad čia ne man, čia ne mums, čia yra kažkam, su šypsena, vyksta vyksta, būna būna.“ (C2, 2021)
Antikorupcinio programavimo tobulintinos sritys	<p><u>Klaipėdos miesto:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ „Aktyvūs ir į sprendimų priėmimo procesą įsitraukę piliečiai, stebintys procesus ir kritiškai vertinantys juos lydinčius dokumentus <...>“ (A1, 2021) ✓ „Nepriklausoma nuo savivaldos sprendimų priėmėjų ir verslo akcininkų žiniasklaida <...>“. (A1, 2021) ✓ „<...> kaip galima kuo mažiau popierizmo, kaip galima kuo mažiau to biurokratinio kalbėjimo programose <...>“ (A2, 2021) ✓ „Nepakantumo korupcijai diegimas jaunajai kartai, kad pakeičiantys dabartinius politikus ir sprendimų priėmėjus <...>“ (A1, 2021) ✓ „<...>Vidaus audito skyriaus ir Kontrolės ir audito tarnybos efektyvus darbas ne tik konstatuojant auditų metu rastus trūkumus, bet ir siekiant asmeninės tarnautojų atsakomybės perduodant tolesnių tyrimų iniciatyvą STT ir kitoms valstybės institucijoms <...>“. (A1, 2021) ✓ „<...>numatyti aiškesnius kriterijus ir tikslus <...>“ (A3, 2021) ✓ „būtų galima daugiau konsultuotis su STT, kad būtų parengiamos išgrynintos problemos, konkretūs pasiūlymai. <...>“ (A3, 2021) ✓ „<...> Reikėtų daugiau diskusijų ir su visuomene.“ (A3, 2021) <p><u>Klaipėdos rajono:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ „<...> švietimas ir dar kartą švietimas skatina nepakantumą korupcijai, per mažai informuojame gyventojus apie pranešimo būdus <...>“ (B1, 2021) ✓ „<...>turėtų būti įtraukta ne tik kas tiesiogiai susiję su programos kūrimu <...> bet ir įtraukti daugiau visuomenės atstovų, seniūnijų apskritai rajonų gyventojų siekiant diskutuoti, kas yra svarbu, į ką reikėtų atsižvelgti <...>. Svarbu, kad visuomenė galėtų vertinti, komentuoti, manau, visuomenės įtraukimas padėtų gerinti antikorupcinį programavimą. <...>“ (B2, 2021). ✓ „Reikėtų, tobulinti žmogiškuosius išteklius, kadangi už programas savivaldybės administracijoje atsakingas vienas žmogus, tai labai sunku atlikti nuolatine stebėseną ar teikti tam tikrus siūlymus“ (B3, 2021). <p><u>Kretingos rajono:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ „Na, neturiu pasiūlymų, ji yra tobula, mano nuomone <...> Aš manau, kad reikia ugdyti jaunąją visuomenę, <...> reikia jaunus žmones ugdyti, kad jie žinotų, suprastų, būtų motyvuoti gyvenime blogų dalykų nedaryti.“ (C1, 2021) ✓ „Svarbiausia yra pavyzdžiai, jeigu yra rezultatas, jeigu žmonės pradeda pasitikėti savivaldybe, kaip institucija, tai yra signalai, tai yra ir kiti visi dalykai <...>“ (C2, 2021) ✓ „<...> reikia, kad labai atsakingai partijos parinktų žmones į antikorupcijos komisiją <...>“ (C2, 2021) ✓ „Rengiant programas trūksta aktyvumo, visi pritaria, kad viskas gerai reikia daryt, o niekas nenori daryt. <...>“ (C2, 2021). ✓ „<...> Trūksta žmonių aktyvumo, reikėtų įtraukti visuomenę daugiau“. (C2, 2021)

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis interviu metu gauta informacija

Atlikus kokybinio tyrimo interviu analizę matoma, jog Klaipėdos miesto savivaldybės antikorupcijos nariai išskyrė kelias pagrindines problemas, labiau susijusias su žmogiškaisiais ištekliais, o ne techniniais antikorupcinio programavimo rengimo ir įgyvendinimo aspektais, tuo tarpu administracijos specialistė priešingai – įžvelgė metodinių įgūdžių stoką formuojant programos vertinimo kriterijus bei tikslus. (A1) informanto teigimu, komisijos nariai nenori kelti tam tikrų atvejų, kurie galimai susiję su korupcijos rizikos apraiškomis, taip pat pastebima nusistovėjusi tvarka ir nenorą ją keisti: „<...>Valdžioje ir administracijų sprendimų priėmėjų postuose vyrauja

vyresnio amžiaus žmonės, kuriems keisti kažkada priimtas normas yra sunku“ (A1, 2021). Ši problema identifikuota ir teorinėje dalyje, Rose (2001) teigimu, naujų korupcijos būdų neieškojimas yra naudingas valdantiesiems, todėl nėra paskatų rengiant ar keičiant antikorupcines programas. Įdomi priešprieša pasireiškia tarp Klaipėdos miesto savivaldybės antikorupcijos komisijos narių, kalbant apie visuomenės įtraukimą į antikorupcinio programavimą etapus. Informantų (A1, A3) teigimu, tobulinant antikorupcinį programavimą, pravartu į sprendimų priėmimą įtraukti visuomenę, kuri atliktų stebėseną ir vertintų pateikiamus dokumentus, tai paminėjo ir kitas antikorupcijos narys (A2), tačiau visuomenės įtraukimą įvardijo kaip problemą. Jo nuomone, visuomenės įtraukimas į šį procesą sukelia problemų dėl tam tikrų galimų spekuliacijų, egoistiškų žmonių sprendimo, siekiant naudos sau, kompetencijos trūkumo: „<...> žmonės siūlydami vienokį ar kitokį projektų realizavimą jie niekuo nerizikuoja. Jie parašų gi nededa, tai mano nuomone, tokius dalykus turi daryti pagal kompetenciją <...>.“ (A2, 2021). Dėl šios priežasties svarbu, kad antikorupcinį programavimą kuruotų kompetentigi asmenys, kadangi išvelgiama problematika, kad nors ir būtų sukurta labai gera programa, tačiau ypatingas dėmesys turėtų atitekti programų įgyvendintojams bei instrumentams. Pabrėžtina, jog teorinėje dalyje buvo minima panaši problema, jog patys valstybės tarnautojai nėra suinteresuoti dėl korupcijos prevencijos tobulinimo, tai lemia nemėgstamas darbas ar žema profesinė etika. Taigi, tobulinant antikorupcinį programavimą Klaipėdos miesto savivaldybėje, informantų nuomone, didesnis dėmesys turi būti skiriamas žmogiškiesiems ištekliams, kurie tiesiogiai susiję su antikorupcinių programų kūrimu ir įgyvendinimu savivaldybėje. Taip pat į sprendimų priėmimą įtraukti visuomenės narius, palaikant diskusiją išgryninant problemas bei didinti švietimą ir skatinti nepakantumą jaunajai visuomenės daliai. Kalbant apie metodines programos rengimo tobulintinas sritis Klaipėdos miesto savivaldybėje, informantų nuomone, turėtų būti siekiama numatyti aiškesnius tikslus ir vertinimo kriterijus programoje, taip pat formuoti programą suprantamą ir visuomenei „<...> kaip galima kuo mažiau popierizmo, kaip galima kuo mažiau to biurokratinio kalbėjimo programose <...>“ (A2, 2021), o rengiant programas turėtų būti konsultuojamasi STT siekiant kokybiškesnio programos parengimo.

Klaipėdos rajono savivaldybės antikorupcijos nariai išskiria problemą, jog vietos politikai ne itin suvokia korupcijos daromos žalos ar netgi ją toleruoja, o numatytos priemonės nėra tinkamai įgyvendintos. Kad kai kurios priemonės yra neįgyvendintos, administracijos specialistės nuomone, lemia ir finansavimo trūkumas. Antikorupcijos komisijos nario teigimu, kai kurios priemonės yra numatytos tik deklaratyviai, informanto (B2) nuomone, visuomenė taip pat netiki programų įgyvendinimo veiksmingumu: „<...> tos priemonės, planai, jie daugiau nusėda popieriuje <...> programa, planas jis yra, bet ar jis ženkliai pagerina antikorupcijos prevenciją, aš negalėčiau būti

garantuotas <...> Nėra to tikėjimo, kad tos priemonės, tie planai, kurie patvirtinti savivaldybėje jie padeda pasiekti realios, apčiuopiamos naudos <...>“ (B2, 2021). Kokybinio tyrimo informantų teigimu, Klaipėdos rajone ypač svarbu plėtoti antikorupcinį švietimą didinant nepakantumą korupcijos apraiškoms, į programų rengimą ir įgyvendimą įtraukti visuomenės atstovus, siekiant plėtoti diskusiją, kuri padėtų įtraukti į programą svarbius ir aktualius probleminius klausimus: „<...> Svarbu, kad visuomenė galėtų vertinti, komentuoti, manau, visuomenės įtraukimas padėtų gerinti antikorupcinį programavimą.“ (B2, 2021).

Kretingos savivaldybės administracijos specialistė rimtų problemų, kalbėdama apie antikorupcinį programavimą Kretingos savivaldybėje, neižvelgė. Administracijos specialistės (C1) teigimu, stengiamasi įgyvendinti tai, kas ir būna numatyta programoje, o pati programa, jos nuomone, yra tobula, tačiau pabrėžė jaunų žmonių ugdymo ir švietimo būtinybę antikorupcinėse programose. Antikorupcijos komisijos nario teigimu, atsainiai, „<...> *pro pirštus*“, (C2, 2021) žvelgiama į pačios programos kūrimą, trūksta aktyvaus dalyvavimo tiek iš visuomenės, tiek iš pačių politikų, antikorupcijos narių, tad dėl šios priežasties prie tobulintinų dalykų į antikorupcinį programavimą siūloma daugiau įtraukti visuomenės narių, kas padėtų didinti pasitikėjimą savivaldybe, bei atsakingai rinkti politinius atstovus į antikorupcijos komisiją.

Atlikto tyrimo rezultatai parodė, jog visose nagrinėjamose savivaldybėse, daugumos informantų nuomone, prie probleminių aspektų priskiriamas visuomenės neaktyvumas įsitraukiant į antikorupcinių programų rengimą bei visuomenės mentalinių vertybių trūkumas apie korupcijos supratimą. Jaunų žmonių antikorupcinis švietimas, informantų nuomone, visose savivaldybėse turėtų būti įtrauktas į programas siekiant tobulinti korupcijos prevenciją savivaldybėse. Toks požiūris buvo išskirtas ir teorinėje dalyje. Vaisvalavičiūtė (2007) pabrėžė, jog antikorupcinės programos nepasiekis reikiamo veiksmingumo, jei visuomenė nebus pakankamai informuota apie esamas programas bei jomis nesivadovaus. Panašią poziciją pateikė ir Europos Taryba (2013), kuri siūlo į programų rengimą įtraukti pilietinės visuomenės suinteresuotus asmenis, kurių įtraukimas yra nepaprastai svarbus įgyvendinant antikorupcinę programą ir didinant pačios programos teisėtumą.

Svarbu išskirti, jog interviu metu Specialiųjų tyrimų tarnybos pareigūnė iš savo pozicijos išvelgė labai daug probleminių sričių, susijusių su antikorupciniu programavimu savivaldybėse. Pirmiausia, informantės teigimu, nesuvokiama pati programos esmė ir jos rengimo galimybės, dėl ko šis įrankis kovojant su korupcija yra ne itin veiksmingas. Iškiriama, jog programos neretai būna būna šabloniškos yra itin panašios: „<...> *kartais savivaldybės viena nuo kitos pasikopijuoja, todėl matomos vis tos pačios rengimo klaidos – kartais net pavadinimą pamiršta pasitaisyti į savo savivaldybės*“. (STT, 2021) Tai buvo pastebėta ir atlikus savivaldybių korupcijos prevencijų

programų analizę – Klaipėdos miesto ir Klaipėdos rajono strateginiai tikslai yra iš esmės tokie patys, taip pat identiškos formuluotės pastebimos ir formuojant programos tikslus. Kalbant apie tikslus, STT pareigūnė pastebi, jog savivaldybėse numatyti abstraktūs, deklaratyvūs tikslai bei sunkiai išmatuojami vertinimo kriterijai, kurie neduoda apčiuopiamos naudos. Iš STT pozicijos taip pat išskiriama problema, jog nėra sąsajų, tęstinių procesų tarp rengiamų programų, kadangi nėra atliekama pakankama ankstesnės programos analizė, susijusi su priemonių veiksmingumu ir rezultatyvumu, pasigendama sistemingesnės analizės ieškant priežastinių ryšių tarp 1) nepasiteisinusių priemonių ir jų atsisakymo bei 2) pasiteisinusių priemonių, kurios galėtų būti tęstinės kitoje programoje. Tobulinant programas STT pareigūnė nurodo, jog reikėtų jas rengti koncentruotas, kryptingas: „<...> nereikia išplėsti to priemonių plano iki begalybės, tada labai sudėtinga jį ir įgyvendinti.“ (STT, 2021). Tai buvo minėta ir teorinėje dalyje, anot Heeks (2011), numatant per didelį priemonių skaičių kovos su korupcija iniciatyvos žlunga dėl formavimo ir realybės spragų. STT pareigūnė kokybinio tyrimo metu akcentavo, jog tobulinant programas į rengimo procesus turėtų būti įtraukta kuo daugiau suinteresuotų asmenų iš skirtingų sričių, taip pat paskiriant kuo daugiau programos vykdytojų.

Kadangi šiame magistro darbe labiau akcentuojamasi į antikorupcinio programavimo problematiką, siekiant sistemingesnės analizės, pateikiama lentelė (žr. 13 lentelė), kurioje išskiriami pagrindiniai turinio elementai, susiję su identifikuojamomis problemomis analizuojamose savivaldybėse. Tam tikros problemos buvo išskiriamos viso interviu metu, todėl atliekant šią analizę neapsiribojama tik tiesioginiu klausimu: „Kokias pagrindines problemas ar iššūkius galėtumėte išskirti kalbant apie antikorupcinio programavimo rengimą ir įgyvendinimą Jūsų savivaldybėje?“.

14 Lentelė. Tyrimo metu identifikuotos problemos ir tobulintinos sritys Klaipėdos mieste, Kretingos ir Klaipėdos rajonuose

	Klaipėdos miestas	Kretingos rajonas	Klaipėdos rajonas
Identifikuotos problemos	Trūksta konkretumo formuojant tikslus ir vertinimo kriterijus;	Atsakomybės stoka rengiant programas;	Finansavimo trūkumas;
	Nenoras įtraukti į darbotvarkę nepatogias politikams problemas, keisti nusistovėjusią tvarką;	Aktyvumo trūkumas tiek tarp politikų, tiek tarp visuomenės narių;	Per maži žmoniškųjų išteklių resursai;
	Specialistų nekompetencija teikiant ataskaitas;		Nesuvokiama ar toleruojama korupcija politikų tarpe;
	Neracionalūs visuomenės narių siūlymai;		Programa rengiama iš dalies deklaratyviai;
	Mentalinių vertybių trūkumas;		Visuomenės netikėjimas programos veiksmingumu.
	Per didelis mokymų skaičius;		
Tobulintinos sritys	Aiškesnių tikslų ir vertinimo kriterijų numatymas	Jaunosios kartos ugdymas ir švietimas;	Orientacija į žmoniškuosius išteklius;
	Diskusijos su visuomene;	Pasitikėjimo skatinimas visuomenės atžvilgiu;	Jaunosios kartos ugdymas ir švietimas
	Rengimo metu konsultuotis su STT;		Informacijos sklaidos tobulinimas;
	Aktyvus piliečių dalyvavimas;		Visuomenės įtraukimas į rengimo procesus;
	Jaunosios kartos ugdymas ir švietimas		
	Efektyvus administracijos darbas;		
	Mažesnė biurokratinė našta programų įgyvendinime		

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis interviu metu gauta informacija

Atlikus kokybinį tyrimą bei apžvelgus bendrą atsakymų kontekstą, galima daryti prielaidą, jog informantų požiūriu, programos savivaldybėse yra įgyvendinamos iš dalies deklaratyviai, neįvertinant programų veiksmingumo. Tai galima pacituoti keliomis informantų išsakytomis pozicijomis: „*Problemos yra tokios, kad pro pirštus žiūrima į tą rengimą, atrodo, kad čia ne man, čia ne mums, čia yra kažkam, su šypsena, vyksta vyksta, būna būna..*“ (C2, 2021); „*<...> tos priemonės, planai, jie daugiau nusėda popieriuje ar jie yra tinkamai įgyvendinti <...> tos realios, apčiuopiamos vertės ar yra sunku pasakyti* (B2, 2021), „*<...> Nėra to tikėjimo, kad tos priemonės, tie planai, kurie patvirtinti savivaldybėje jie padeda pasiekti realios, apčiuopiamos naudos*“, „*<...> galima sukurti labai geras programas, sukurti idealias programas, tačiau jei neturėsime tų programų įgyvendintojų, instrumentų, kaip tą dalyką padaryti tai nieko iš to ir nebus <...>*“ (A2, 2021); „*<...> bet kol savo kailiu nepatiria tai viskas galima sakyti yra kaip sakant “ant popieriaus”*“ (C2, 2021), Atlikus savivaldybių korupcijos prevencijų programų analizę, pastebėta, jog savivaldybės nelinkusios koreguoti programuose numatytų tikslų ar uždavinių, pastebėta, jog

Klaipėdos miesto ir Klaipėdos rajono savivaldybių korupcijos prevencijos tikslai ir uždaviniai yra labai panašūs arba netgi identiški. Tai pastebėjo ir STT pareigūnė interviu metu, „<...> *kartais savivaldybės viena nuo kitos pasikopijuoja, todėl matomos vis tos pačios rengimo klaidos – kartais net pavadinimą pamiršta pasitaisyti į savo savivaldybės*“. (STT, 2021) . Galima daryti prielaidą, jog programos kuriamos pagal tam tikrą šabloną, o neatsižvelgiant į esamą situacijos analizę. Pastebėtina, jog tie patys tikslai ir uždaviniai paliekami keliose programose iš eilės, nežymiai juos koreguojant. Taip pat nustatyta, jog programose numatyti vertinimo kriterijai neleidžia nustatyti programos veiksmingumo, kadangi negalima išmatuoti, kokį įgyvendinimo lygį pasiekė numatyta priemonė, ar ji buvo išties įgyvendinta, įgyvendinta iš dalies, ar neįgyvendinta. Taigi, apibendrinat kokybinio tyrimo metu gautus rezultatus, galima teigti, jog šios minėtos priežastys iš dalies leidžia patvirtinti ginamąjį teiginį, jog savivaldybių administracijos nėra pajėgios efektyviai įgyvendinti ir kontroliuoti korupciją įgyvendinant antikorupcinėse programose numatytas nuostatas, dėl šios priežasties savivaldybių tarybų patvirtintos antikorupcinės programos rengiamos iš dalies tik deklaratyviai.

IŠVADOS

1. Atlikus mokslinę literatūros analizę, nustatyta, jog antikorupcinis programavimas viešojo administravimo struktūrose yra ypač reikšminga priemonė kovoje su korupcija numatant strateginius tikslus, uždavinius bei priemones skirtingose viešojo administravimo srityse. Tačiau, kad korupcijos prevencijos programa būtų veiksminga, svarbu tinkamai ją parengti – atsižvelgti į šalies ar institucijos valdymo kokybę, remtis pagrindiniais veiksmingumo, efektyvumo, tvarumo principais, atsižvelgti į skirtingas strategines kryptis bei priemones. Inicijavus programos rengimo būtinybę svarbu atlikti aplinkos analizę, įvertinti visas galimas galimybes, grėsmes, silpnybes ir striprybes, taip pat svarbu atlikti nuolatinę ir savalaikę programos stebėseną, o įgyvendinus programą atlikti galutinį vertinimą bei viešai pateikti programos įgyvendinimo ataskaitą. Nustatyta, jog nors ir atlikta nedaug mokslinių tyrimų, susijusių su antikorupcinio programavimo problematika, tačiau galima daryti prielaidą, jog pagrindinės problemos moksliniame diskurse yra susijusios su antikorupcinių programų veiksmingumo ir poveikio vertinimu, korupcijos priežasčių neieškojimu.

2. Atlikus teisinio reglamentavimo ir antikorupcinio programavimo įgyvendinimo Lietuvoje analizę nustatyta, jog nors antikorupcinis programavimas reglamentuotas Korupcijos prevencijos įstatyme, pagrindinės nuostatos numatytos Nacionalinėje kovos su korupcija 2020-2025 programoje, parengta keletą metodinių priemonių savivaldybėms, kurios reglamentuoja programų rengimo aspektus, tačiau identifikavus STT, „Transparency International“ ir Lietuvių mokslininkų pateiktas problemas, nustatyta, kad antikorupcinis programavimas Lietuvos savivaldybėse yra ganėtinai probleminė sritis, o programų rengimui neskiriamas pakankamas dėmesys. Rengiant ir įgyvendinant programas trūksta platesnio ir kompleksinio požiūrio į korupcijos prevencijos programų rengimą ir įgyvendinimą, stokojama išsamesnės situacijos analizės, objektyvių tikslų numatymo, aiškių ir išmatuojamų vertinimo kriterijų siekiant įvertinti programos veiksmingumą. Galima daryti prielaidą, jog antikorupcinės programos kuriamos siekiant įgyvendinti teisinio reglamentavimo nuostatas, tačiau nėra pasiekiamas numatomas veiksmingumas įgyvendinant šias programas.

3. Atlikus kokybinį tyrimą nustatyta, jog rengiant ir įgyvendinant antikorupcines programas susiduriama su įvairiomis problemomis, kurias galima sieti tiek su žmogiškaisiais ištekliais, tiek su metodiniais rengimo ir įgyvendinimo aspektais, visuomenės įtrauktimi. Išanalizavus Specialiųjų tyrimų tarnybos identifikuotas problemas savivaldybėse ir atlikus kokybinį tyrimą Klaipėdos miesto, Klaipėdos rajono ir Kretingos rajono savivaldybėse paškėjo, jog

problemos yra panašios lyginant su STT nustatytais problemomis, tačiau lyginant tarpusavio nagrinėjamų savivaldybių problematiką, pastebima, jog problemos iš esmės skiriasi. Savivaldybių korupcijos prevencijos programų analizė išryškino problemą, jog programos rengiamos pagal tą patį šabloną, kadangi tikslų, uždavinių bei priemonių formuluotės yra panašios arba netgi identiškos, taip pat pastebėta, jog susiduriama su problema vertinant programų veiksmingumą pagal įgyvendintas priemones, kadangi formuojami neišmatuojami vertinimo kriterijai. Pastebėta, jog savivaldybių antikorupcinės programos yra panašios, taip pat trūksta platesnio požiūrio į antikorupcinį programavimą. Struktūrizuoto interviu metu nustatyta, jog Klaipėdos miesto savivaldybės išvelgiamos problemos labiau susijusios su metodiniais rengimo aspektais – neaiškių tikslų ir vertinimo kriterijų formavimu, nenorą keisti nusistovėjusios tvarkos rengiant programas, per didelių mokymų skaičiumi, nekompetentigai ruošiamomis ataskaitomis, taip pat išskiriama problematika, susijusi su mentalinėmis vertybėmis bei neracionaliais visuomenės siūlymais. Kretingos rajono savivaldybėje išvelgiamos atsakomybės, rengiant programas, bei visuomenės ir politikų aktyvumo, stokos problematika. Tuo tarpu Klaipėdos rajone pasigendama finansinių ir žmogiškųjų išteklių, visuomenės pasitikėjimo programos veiksmingumu, vyrauja požiūris, jog programa rengiama deklaratyviai, nesuvokiama ar toleruojama korupcija tarp politikų.

REKOMENDACIJOS

1. Į antikorupcinio programų planavimo ir rengimo etapus įtraukti daugiau visuomenės atstovų, seniūnaičių, bendruomenės narių siekiant labiau išgryninti korupcijos prevencijos problematiką bei taip skatinti visuomenės narių pasitikėjimą vietos savivalda;
2. Periodiškai rengti antikorupcijos komisijos posėdžius ir pasitarimus dėl antikorupcinio programavimo veiklos stebėsenos peržiūrint aktualias ir (ar) nebeaktualias priemones, esant būtinybei ne rečiau nei kasmet atnaujinti priemonių veiksmų įgyvendinimo planą;
3. Prieš patvirtinant programą savivaldybės tarybose konsultuotis su STT, siekiant identifikuoti galimus trūkumus ar tobulintinus aspektus programos projekte;
4. Rengiant priemonių vertinimo kriterijus nustatyti jiems objektyvią ir išmatuojamą skaitinę ar procentinę išraišką, siekiant įvertinti programos veiksmingumą pagal įgyvendintas priemones ir jų įgyvendinamumo lygį bei pateikti juos ataskaitoje. Sistemingesnei ir objektyvesnei ataskaitai, nustačius skaitinės ar procentinės išraiškos vertinimo kriterijus, būtų galima pateikti diagramas, kurios atspindėtų įgyvendintų priemonių lygį.
5. Siekiant skatinti jaunų žmonių antikorupcinį švietimą į programas įtraukti bent 3 priemones, susijusias su bendrojo lavinimo mokyklose (pvz. 5-12 klasių) bei universitetuose ir kolegijose (aktualu Klaipėdos miesto savivaldybei) taikomu formaliu bei neformaliu ugdymu, organizuojant įvairias pilietines akcijas, konferencijas ir kitus renginius.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

1. Aleknevičienė, J. (2013). Lietuvos „kova“ su korupcija: kodėl nepastebime pažangos?
2. Bryson, J.M. (2004). Strategic planning for public and nonprofit organization: A guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement
3. Doig, A. (1995). Good government and sustainable anti-corruption strategies: A role for independent anti-corruption agencies? *Public administration and development*, 15 (2) 151-156
4. Doig, A., Riley (n.d.). Corruption and anti-corruption strategies: issues and case studies from developing countries. [žiūrėta: 2019-05-18]. Prieiga per internetą: https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/30191602/chapter03.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1558186231&Signature=rf3D8MdZSFMBhc4CYUu0dOeXQwU%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DCorruption_and_anti-corruption_strategie.pdf
5. Elo, S., Kyngas, H. (2007). *The qualitative content analysis process. JAN Research methodology*. P. 107-110
6. Findlay, M., Stewart, A. (2001). Implementing Corruption Prevention Strategies through Codes of Conduc. *Current Issues in Criminal Justice*. 3, (2) 250-258
7. Gavelytė, I. (2005). Korupcijos prevencijos priemonių reišmė ir šiuolaikiniai ypatymai. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos* (5). ISSN 1648-9098..
8. Heeks, R (2011). Understanding Success and Failure of Anti-Corruption Initiatives.
9. Huberts, L.W.J.C. (1998). What can be done against public corruption and fraud: expert views on strategies to protect public integrity. *Crime, Law and Social Change*, 29, 209-224.
10. Huther, J., Shah, A. (2000). Anti-Corruption Policies and Programs. A Framework for evaluation. *The World Bank Operations Evaluation Department Country December Evaluation 2000 and Regional Relations Division*. [žiūrėta: 2019-11-10]. Prieiga per internetą: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/19753/multi_page.pdf?sequence
11. Johnson, J, Taxell, N, Zaum, D. (2012). Mapping Evidence Gaps in Anti-Corruption, No.7
12. Johnson, J. (2012). Theories of change in anti-corruption work: A tool for programme design and evaluation.
13. Johnson, J., Soreide, T. (2013). Methods for learning what works and why in anti-corruption: An introduction to evaluation methods for practitioners.
14. Kardelis, K. (2002). Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai, 2 – asis pataisytas ir papildytas leidimas, Kaunas.
15. Khan, M.H., Andreoni, A., Roy, P. (2016). Anti-Corruption in Adverse Contexts: A Strategic Approach.
16. Kocziszky, G., Veres S., M., Pererva, P. (2017). Anti-corruption compliance in the enterprise's program. *Anti – corruption compliance*. 164-165

17. Manion, M. (2004). *Corruption by design. Building clean government in Mainland China and Hong Kong*. Cambridge: Harvard University press.
18. Osztecki, F. (2015). Fighting corruption with transparent organizations: Anti-corruption and functional deviance in organizational behavior, *Ephemera: theory & politics in organization*, 15 (2) 337-340
19. Paliduskaitė, J., Vaisvalavičiūtė, A. (2005). Antikorupcinio švietimo Lietuvoje svarba. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. Šiaulių universitetas: Šiaulių universiteto leidykla
20. Rose, R. (2001). How people view democracy: A diverging Europe. *Journal of Democracy*, vol. 12, p 93-100
21. Rose-Ackerman, S., Truex, R. (2012). Corruption and Policy Reform. *Yale Law & Economics Research Paper No. 444*, 23-28
22. Rousso, A., Steves, F. (2006) The Effectiveness of Anti-Corruption Programs: Preliminary Evidence from the Post-Communist Transition Countries'. *International Handbook on the Economics of Transition*, Edward Elgar Cheltenham, pp. 69-89
23. Scharbatke-Church, C, Chigas, D. (2016). Taking the Blinders Off. Questioning How Development Assistance is Used to Combat Corruption". *Institute for Human Security, Tufts University*
24. Schöberlein, J. (2019). What works in anti-corruption programming: Lessons from the Middle East and North Africa region. <https://www.u4.no/publications/what-works-in-anti-corruption-programming>
25. Spector, B.I. (2016). The benefits of anti-corruption programming: implications for low to lower middle income countries. *Crime law Soc Change*, 10.1007
26. Vaisvalavičiūtė, A. (2007). Antikorupcinis švietimas: Lietuvos atvejis. *Viešoji politika ir administravimas*, 21.
27. Villeneuve, J.P., Mugellini, G., Heide, M. (2017). International Anti-Corruption Frameworks: a typology of policy prescriptions. (3-10). Prieiga per internetą: <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/59479a88bfcdb.pdf> žiūrėta: 2020-04-18)
28. Ward, R. H., McCormack, R. (1979). *Anti-Corruption Manual for Administrators in Law Enforcement*
29. Wollmann, H. (2003). *Evaluation in Public Sector Reform*, Cheltenham/Northampton: Edgar Elgar. p.17-23
30. Europos Taryba (2013). "Designing and Implementing Anti-Corruption Policies: Handbook". [žiūrėta: 2019-03-30]. Prieiga per internetą: <https://rm.coe.int/16806d8ad7>
31. Transparency International (2019). Skaidrios savivaldos link. [žiūrėta: 2021-04-30]. Prieiga per internetą: https://www.transparency.lt/wp-content/uploads/2019/01/Rekomendacijos-savivaldybems_2019.pdf

32. Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija. (2003). Anti-corruption instruments and the oecd guidelines for multinational enterprises. [žiūrėta: 2021-04-30]. Prieğa per internetą: <https://www.oecd.org/corporate/mne/2638728.pdf>
33. Lietuvos Respublikos Korupcijos prevencijos įstatymas. 2002 m. gegužės 8 d., Nr. 57-2297,
34. Specialiųjų tyrimų tarnyba. (2017). Antikorupcinės aplinkos viešajame sektoriuje kūrimo ir įgyvendinimo vadovas. [žiūrėta: 2019-05-30]. Prieğa per internetą: https://www.stt.lt/documents/korupcijos_prevencija_2017/AAV_A4_LTversija.pdf
35. Transparency International (2016). Korupcijos suvokimo indeksas. [žiūrėta: 2019-05-30]. Prieğa per internetą: https://www.transparency.lt/wp-content/uploads/2016/01/KSI_2015.pdf
36. Dr. Morkevičius, D., Telešienė, A., Žvaliauskas, G. (2012). Kompiuterizuota kokybinių duomenų analizė su Nvivo ir Text Analysis Suite. [žiūrėta: 2021-05-14]. [Phttp://www.lidata.eu/index.php?file=files/mokymai/NVivo/nvivo.html&course_file=nvivo_III_3_2_2.html](http://www.lidata.eu/index.php?file=files/mokymai/NVivo/nvivo.html&course_file=nvivo_III_3_2_2.html)
37. Dluhopolskyi, O, Farion-Melnyk, A., Bilous, I., Moskaliuk, N., Banakh, S. (2021). Strategic directions to overcoming corruption: financial and legal perspectives. The social-humanitarian context of transformational finance-economical processes, 1 (36) 490-492
38. Solovyov, V. (2013). Theory of "rational crime" as the basis of national anti-corruption strategy. *Philosophical dimensions of the modern world*, UDC 351/354. 133-136
39. Kwok, T. (2006). Formulating an effective anti-corruption strategy – the experience of hong kong icac. 196-198
40. *Lankauskas, M. (2019). Korupcijos valdymas ir kontrolė panaudojant žiniasklaidos sektorių: korupcijos prevencija stiprinant spaudos laisvę. 1 (97).*
41. Toleikienė, R., Juknevičienė, V. (2018). Korupcija jauno žmogaus gyvenime: raiška ir prevencija. Neformalaus ugdymo programos metodinė priemonė.
42. Jungtinių Tautų Organizacijos konvencija prieš korupciją. 2003 m. spalio 31 d. Nr. 136-5145
43. Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. sausio 17 d. nutarimas Nr. IX-711 „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija 2011-2014 patvirtinimo”
44. Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. sausio 17 d. nutarimas Nr. IX-711 „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija patvirtinimo”
45. Specialiųjų tyrimų tarnyba (2018). „Lietuvos korupcijos žemėlapis 2018”. [žiūrėta: 2020-04-30] Prieğa per internetą: <https://www.stt.lt/analitine-antikorupcine-zvalgyba/lietuvos-korupcijos-zemelapis/7437>
46. Specialiųjų tyrimų tarnyba (2019). „Lietuvos korupcijos žemėlapis 2019”. [žiūrėta: 2020-04-30] Prieğa per internetą: <https://www.stt.lt/analitine-antikorupcine-zvalgyba/lietuvos-korupcijos-zemelapis/7437>

47. Specialiųjų tyrimų tarnyba (2020). „Lietuvos korupcijos žemėlapis 2020“. [žiūrėta: 2021-03-21] Priegą per internetą: <https://www.stt.lt/analitine-antikorupcine-zvalgyba/lietuvos-korupcijos-zemelapis/7437>
48. Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. kovo 10 d. nutarimu Nr. XII-1537 „Dėl Lietuvos Respublikos Nacionalinės kovos su korupcija 2015-2025 metų programos patvirtinimo“
49. Specialiųjų tyrimų tarnyba (2020). Specialiųjų tyrimų tarnybos 2020 metų veiklos ataskaita. [žiūrėta: 2021-03-21] Priegą per internetą: <https://www.stt.lt/administracine-informacija/veiklos-rezultatai/4913>
50. Specialiųjų tyrimų tarnyba. (2019). Korupcijos prevencijos (atsparumo korupcijai) metmenys. [žiūrėta: 2021-01-21]. Priegą per internetą: https://www.stt.lt/data/public/uploads/2019/11/korupcijos_prevencijos_metmenys.pdf
51. Specialiųjų tyrimų tarnybos Korupcijos prevencijos valdybos Korupcijos rizikos skyriaus 2018-04-13 raštas Nr. L-01-2819 „Dėl savivaldybių kovos su korupcija programų“.
52. Klaipėdos rajono savivaldybės tarybos 2019 m. gruodžio 19 d. sprendimas Nr. T11-422 „Dėl Klaipėdos rajono savivaldybės 2020-2022 metų korupcijos prevencijos programos patvirtinimo“.
53. Klaipėdos miesto savivaldybės tarybos 2020 m. gegužės 28 d. sprendimas Nr. T2-136 „Dėl Klaipėdos miesto savivaldybės 2020-2022 metų korupcijos prevencijos programos patvirtinimo“.
54. Kretingos rajono savivaldybės tarybos 2020 m. lapkričio 26 d. tarybos sprendimas Nr. T2-286 „Dėl Kretingos rajono savivaldybės 2020–2023 metų korupcijos prevencijos programos patvirtinimo“

PRIEDAI

1 priedas. Interviu klausimynas

Esu Klaipėdos universiteto Regionų valdysenos programos II kurso magistrantė Kamilė Kvietkuvienė Šiuo metu rašau magistro baigiamąjį darbą ir atlieku tyrimą, kurio tema „Klaipėdos apskrities savivaldybių administracijos antikorupcinio programavimo patirtis ir iššūkiai: lyginamoji analizė“. Tyrimu siekiama nustatyti antikorupcinio programavimo patirtį ir iššūkius Klaipėdos apskrities savivaldybės. Laikantis tyrimų etikos, projekto autorė užtikrina konfidencialumo ir anonimiškumo principus, t.y. ekspertų vardai ir pavardės ar kita informacija, atskleidžianti informanto tapatybę, neviešinama, informantai koduojami išskiriant tik užimamas pareigas. Tyrimo metu gauti rezultatai naudojami tik moksliniams tikslams – magistro projektui. Kilus klausimams ar neaiškumams, prašau, susisikite su manimi el paštu: mockute.kamile966@gmail.com. Labai dėkoju už Jūsų skirtą laiką!

Sociodemografinė eksperto charakteristika:

Šiuo metu užimamos pareigos:

- Savivaldybės administracijos tarnautojas (-a)
- Savivaldybės Tarybos antikorupcinės komisijos narys (-ė)

Interviu klausimai:

I. Antikorupcinio programavimo reikšmė vietos savivaldoje

1. Kaip manote, ar antikorupcinis programavimas yra reikšmingas savivaldybės veikloje?
2. Kaip manote, ar tinkamai suformuota antikorupcinė programa leidžia sumažinti korupcijos mąstą savivaldybėje? Pakomentuokite plačiau.

II. Antikorupcinio programavimo įgyvendinimo aspektai

3. Kas yra atsakingas už antikorupcinių programų rengimą ir įgyvendinimą Jūsų savivaldybėje?
4. Koks procesas/etapai yra taikomi formuojant antikorupcines programas Jūsų savivaldybėje?
5. Ar Jūsų savivaldybėje taikoma antikorupcinės programos stebėseną ir vertinimą? Ar yra paskirtas atsakingas asmuo/padaliny savivaldybėje atliekantis programos stebėseną ir vertinimą? Jei taip, kaip atliekama stebėseną ir vertinimą? Pakomentuokite plačiau.

III. Antikorupcinio programavimo problematika

6. Kokias pagrindines problemas ar iššūkius galėtumėte išskirti kalbant apie antikorupcinio programavimo rengimą ir įgyvendinimą Jūsų savivaldybėje?
7. Kaip siūlytumėte tobulinti antikorupcinį programavimą Jūsų savivaldybeje?

Klaipėdos miesto antikorupcijos komisijos nario interviu (A1)

Klausimas: *Kaip manote, ar antikorupcinis programavimas yra reikšmingas savivaldybės veikloje?*

A1: Nepateikėte Jūsų naudojamos antikorupcinio programavimo sąvokos, bet jei tai siekis diegti nepakantumo korupcijai normas ir priemones, atsakymas taip. Savivaldos institucijos, atstovaujanti ir vykdomoji valdžia sprendžia kaip naudoti piliečių mokesčiais sumokėtas lėšas dalies bendrųjų reikalų tvarkymui. Ar tos lėšos bus naudojamos tinkamai, siekiant geriausių sprendimų ir efektyvaus resursų panaudojimo, nemaža dalimi priklauso nuo Antikorupcijos komisijos veiklos.

Klausimas: *Kaip manote, ar tinkamai suformuota antikorupcinė programa leidžia sumažinti korupcijos mastą savivaldybėje? Pakomentuokite plačiau.*

A1: Neleidžia. Tinkamai suformuota programa, jei ji paremta savivaldos procesų analize, ir nukreipta į didžiausių potencialių korupcijos rizikų prevenciją, yra tik pradžia kiekvienos naujos kadencijos tarybos narių suformuotos Antikorupcijos komisijos darbo dalis. Svarbiausia - kaip tos numatytos programos priemonės realizuojamos, ar pasiekiami numatyti tikslai, uždaviniai ir rodikliai. Siekis turėtų būti ne tik stebėti ir susipažinti, kuo dažnai linkę apsiriboti politikos atstovai, bet ir atiduoti tirti pastebėtas rizikas kontrolės ir tyrimo institucijoms, bei siekti realiai keisti korupcijai palankias tvarkas ir tarnautojų atsakomybės.

Klausimas: *Kas yra atsakingas už antikorupcinių programų rengimą ir įgyvendinimą Jūsų savivaldybėje?*

A1: Klaipėdos miesto savivaldybės administracijos (KMSA) teisės skyrius, Antikorupcijos komisija (AK) ir taryba, tvirtinanti 3 metų Antikorupcijos programą.

Klausimas: *Koks procesas/etapai yra taikomi formuojant antikorupcines programas Jūsų savivaldybėje?*

A1: KMSA teisės skyrius vertina pranešimus, gautus tam tikslui sukurto el. pašto antikorupcija@klaipeda.lt ir anoniminės žinutės pateikimo funkcijos pagalba. AK koordinuoja, išskiria prioritетines sritis, įgyvendina programoje nusimatytas priemones ir svarsto gautus pranešimus bei praneša merui, STT ar kitoms institucijoms. Bent taip numatyta AK įstatuose:) Mano asmeninių stebėjimų pagrindu padaryta išvada: dažniausiai tik išklausoma, nesiimant tarnautojų ar tarybos narių atsakomybės siekimo, nes tarybos nariams, pasidalinusiems atskiras įtakos zonas, patrauklu neviešinti negerovių „vardan geresnio miesto įvaizdžio“ ir nekritikuoti

kolegų, tikintis tokios pačios nuosaikios reakcijos iš oponentų kilus klausimams ateityje dėl jų pačių veikimo.

Klausimas: *Ar Jūsų savivaldybėje taikoma antikorupcinės programos stebėseną ir vertinimą? Ar yra paskirtas atsakingas asmuo/padaliny savivaldybėje atliekantis programos stebėseną ir vertinimą? Jei taip, kaip atliekama stebėseną ir vertinimą? Pakomentuokite plačiau.*

A1: AK, pasibaigus kalendoriniams metams prieš patvirtindama ateinančių programą, turi susipažinti su praėjusių metų programos uždaviniais. Nežinau ar ir kaip tą daro KMSA teisės skyrius. AK pavasario susirinkimų protokoluose galima rasti tokio proceso aprašą.

Klausimas: *Kokias pagrindines problemas, iššūkius galėtumėte išskirti kalbant apie antikorupcinio programavimo rengimą ir įgyvendinimą Jūsų savivaldybėje?*

A1: AK narių politikų nenorą kelti nepatogumus administracijai ir kolegoms, imantis realių korupcijos rizikos apraiškas turinčių atvejų, o net jiems patekus į darbotvarkę - apsiribojama išklausymu. Priežastys: nėra normos ieškoti realių kaltininkų ir jų atsakomybės, dėl siekio išsaugoti politikų klubo „aš tau, tu man“ bendradarbiavimo papročiu gyvuojančią aplinką, užtikrinančią savotišką saugumą asmeninio paslydimo atveju. Administracijos atsakomybės neieškoma dėl vyraujančio požiūrio „ką žmonės pagalvos“ ir siekio palaikyti „gerą savivaldybės įvaizdį visuomenės akyse“. Dar tik prieš 30 metų gyvenome visuomenėje, kurioje vogti iš valstybės ir savo darbdavio buvo visuotinė norma. Atstovaujamoje valdžioje ir administracijų sprendimų priėmėjų postuose vyrauja vyresnio amžiaus žmonės, kuriems keisti kažkada priimtas normas yra sunku.

Klausimas: *Kaip siūlytumėte tobulinti antikorupcinį programavimą Jūsų savivaldybėje?*

A1: 1. Aktyvūs ir į sprendimų priėmimo procesą įsitraukę piliečiai, stebintys procesus ir kritiškai vertinantys juos lydinčius dokumentus (strateginiai 10-ies metų plėtros, 3 metų veiklos planai, investiciniai projektai, savivaldoms pavaldžių biudžetinių įstaigų ir įmonių metinės veiklos ataskaitos) - prieš 3 metus įkurtos Klaipėdos bendruomenių asociacijos nariai skiria tam didelį dėmesį;

2. Nepriklausoma nuo savivaldos sprendimų priėmėjų ir verslo akcininkų žiniasklaida, viešinant pastebėtas negeroves ir savarankiškai tirianti - turime portalą Atvira Klaipėda (du senieji Klaipėdos miesto dienraščiai „Klaipėda“ ir „Vakarų ekspresas“ vengia nepatogių savivaldai temų, nes draugauti su riebius viešinimo paslaugų pirkimus vykdančia savivaldybės administracija ir visų pavaldžių biudžetinių įstaigų armija yra pelninga). Lietuvos mastu tą daro Laisvės TV, Skirmantas Malinauskas ir LRT tyrimų grupė.

3. KMSA Vidaus audito skyriaus (pavaldus administracijos direktoriui) ir Kontrolės ir audito tarnybos (pavaldžios tarybai?) efektyvus darbas ne tik konstatuojant auditų metu rastus trūkumus, bet ir siekiant asmeninės tarnautojų atsakomybės perduodant tolesnių tyrimų iniciatyvą STT ir

kitoms valstybės institucijoms. Plius pateiktų vertintoms įstaigoms ir KMSA skyriams rekomendacijų įvykdymo stebėseną - iš 2019 pateiktų Kontrolės ir audito tarnybos rekomendacijų audituotų įstaigų vadovams ir KMSA įgyvendinta tik pusė. Likusių rekomendacijų neįgyvendinimo priežasčių paieškos ir įgyvendinimo užtikrinimo sekančiais metais niekas nebedarė:)

4. Švietimas sistema - nepakantumo korupcijai diegimas jaunajai kartai, kad pakeičiantys dabartinius politikus ir sprendimų priėmėjus, kurių daugumos vertybės formavosi „nevagi? - kvailys!“ aplinkoje.

5. Viešojo sektoriaus finansavimas, skirstant valstybės biudžetą (14 mlrd. EUR nuo beveik 50 mlrd. EUR Lietuvos BVP 2021 m.) ir savivaldybių biudžetus (~ ¼ nuo 14 mlrd. perskirstomo), nukreiptas ne į procesą, kaip yra dabar, o rezultatą ir kuriamą vertę. 2020 m. perskaičiau visų 128 KMSA pavaldžių biudžetinių įstaigų/įmonių vadovų veiklos ataskaitas už 2019 metus - vaizdelis apgailėtinas. Nekompetencija - rašybos, matematikos ir logikos klaidos, vengimas pateikti finansinius rodiklius ir vadovų atlyginimus, kompiuterinio raštingumo spragos - tiesiog liejasi laisvai.

Viešajame sektoriuje Lietuvoje dirba ¼ visų Lietuvos dirbančiųjų. Viešojo sektoriaus darbuotojų ir tarnautojų atlyginimų vidurkis pasiekė TOP 3 ir šiandien yra žemiau tik IT ir bankų/draudimo srities specialistų vidurkio. Paviešintas Valstybės tarnybos efektyvumo indeksas (InCiSE) teigia, kad LT tarnautojų gebėjimai vieni žemiausių iš visų tirtų šalių ir tai paaiškinama finansavimu, nukreiptu tiesiog į procesą, o ne rezultatą. Kam skaityti, skaičiuoti ir vertinti biudžetinės įstaigos teikiamą poveikį viešajam gerui, jei niekas to nereikalauja, o vis didėjančių finansavimą skiria atsižvelgdami į 2 psl. metų veiklos ataskaitą su gramatikos ir matematikos klaidom. Ne vienerius metus dirbau personalo atrankos versle ir galiu atsakingai tvirtinti, kad viešojo sektoriaus įmonės eilę metų vykdė vidines, neviešas atrankas „tik saviems“ - partijos ir šeimos nariams. Vien Klaipėdos mieste KMSA ir jai pavaldžiose įstaigose, įskaitant vandens, šilumos ir šiukšlių šalinimo paslaugų teikėjus, dirba 12 tūkst. darbuotojų. KMSA ir jai pavaldus ūkis yra didžiausias Klaipėdos darbdavys. Panaši situacija daugelyje iš 60-ies Lietuvos savivaldybių.

Nepotizmo ir nereiklumo veiklos efektyvumo ir nešamos visuomenei naudos aplinkoje veikianti ¼ Lietuvos dirbančiųjų dalis jau senai gyvena Gerovės valstybės sąlygomis. Klausimas kieno sąskaita.

Jei praėjusią savaitę paskelbta naujos vyriausybės patvirtinta VRM planuojama įgyvendinti viešojo sektoriaus pertvarkos programa bus įgyvendinta, turėsime būtinų ir spartesnių pokyčių įgyvendinimo etapą.

Klaipėdos miesto savivaldybės antikorupcijos komisijos nario interviu (A2)

Interviuotoja: *Kaip manote, ar antikorupcinis programavimas yra reikšmingas savivaldybės veikloje?*

A2: Tai klausimas yra kurį ganėtinai sunku atsakyti, nes nėra pakankamai argumentų teigiant taip, arba neigiant tai. Bet kokių atveju antikorupcinė politika savivaldos veikloje yra reikalinga, žinant, kad antikorupcijos beveik nėra versle. antikorupcija atsiranda tada, kada viešos biudžeto lėšos panaudojamos savo naudai, savo reikalų tvarkymu ir panašiai.<...> antikorupcinis programavimas svarbus ir reikalingas, bet kartais atrodo, kad mes užsižaidžiame per daug priiminėdami tas programas. Ir mes dabar savivaldybės lygmeny, antikorupcinė komisija, kuriai aš priklausau, parengėme tam tikrą programą savotišką, planą ir pavyzdžiui skaičiuojam kiek kokių bus renginių įvykdyta, bet ar nuo to bus mažiau korupcijos – aš atsakyti negaliu.

Interviuotoja: *Kaip manote, ar tinkamai suformuota antikorupcinė programa leidžia sumažinti korupcijos mastą savivaldybėje? Pakomentuokite plačiau.*

A2: Net neabejoju, kad taip. Tik negalime išmatuoti, nes kaip nustatyti, kaip sumažėjo, tos korupcijos ar nesumažėjo. Dažniausiai, sumažėjimas ar nesumažėjimas pasireiškia kokiais būdais? Slaptomis apklausomis, kas pasako davė kyšį ar nedavė. Bet aš labai abejoju, jei kažkas davė kyšį ir slaptai apklauso atsakytų, kad aš kažką kažkam daviau. <...> yra metodikos patvirtintos <...> antikorupcine veikla užsiima tam tikros institucijos, žinybos, jie turi gerų rezultatų, daugiau ar mažiau pasiekia – pagauna, įrodo, teismai kažką nuteisia, ir mes matome kažkokį rezultatą, o sakykime programuojant, tai ko gero svarbiausia minimizuoti galimas grėsmes, kad neliktų tų landų <...> bet aš manau, kad antikorupcinis programavimas yra reikalingas ir leidžia sumažinti korupcijos mastą, tik nežinau kokių mastu.

Interviuotoja: *Kas yra atsakingas už antikorupcinių programų rengimą ir įgyvendinimą Jūsų savivaldybėje?*

A2: Yra antikorupcijos komisija sudaryta, kuri sudaryta iš politikų, opozicijos, pozicijos, iš visuomenininkų, kurių bijau pameluoti, yra trys ar keturi, seniūnaičiai, kurie atstovauja bendruomenės interesus. Žinoma, antikorupcinėje komisijoje dirba savivaldybės teisininkai, yra atsakingi teisininkai paskirti kuruoti tą sritį. Korupcinės programos rengiamos tam tikru politiniu lygmeniu su savivaldybės teisininkų pagalba ir atsižvelgiant pasiūlymus į pačių visuomenės žmonių ir programa tvirtinama taryboje. Ir priėmus taryboje sprendimą, ta programa tampa juridiniu dokumentu į kurį privalo atsižvelgti ir administracija ir jos skyriai atitinkami, be abejo, savivaldybė yra plati struktūra, joje yra ir viešosios įstaigos ir savivaldybės įmonės, tokios kaip „Klaipėdos vanduo“, „Klaipėdos energija“ ar kažkokios kitos, tai visose įstaigose yra tam tikri žmonės kurie

yra paskirti už antikorupcinę politiką ir realizuoja tuos planus ir bando jų laikytis, ar sėkmingai, ar nesėkmingai, čia kitas dalykas.

Interviuotoja: *Koks procesas/etapai yra taikomi formuojant antikorupcines programas Jūsų savivaldybėje?*

A2: <...> Planuojama, diskutuojama, svarstoma, gaunama informacija iš visuomenės. Antikorupcinė komisija skirta tam, kad patvirtintų gerą programą. <...> akcentuoju, kad kartais visuomenininkai kitą kartą blogai supranta, kad antikorupcinė komisija yra kažkoks tai STT padalinys, mūsų reikalas, kaip minėjau, padaryti, kad būtų kuo mažiau tų landų. Tai va, svarstymai, diskusijos, sprendimų priėmimas tam tikras, tai šitie pagrindiniai etapai. Vėliau prasideda įgyvendinimo laikotarpis, tai yra etapas, kurį daro jau atitinkamos struktūros įstaigose. Bet administracija parengia tam tikrą sprendimo projektą, projektas pereina aprobavimo procesus per komitetus, per visuomenines organizacijas, tas pačias tarybas, kaip kultūros ir meno taryba, ar tai socialinių reikalų taryba. Visi pateikia savo vertinimus, nuomones ir taip toliau.

Interviuotoja: *Ar Jūsų savivaldybėje taikoma antikorupcinės programos stebėseną ir vertinimas? Ar yra paskirtas atsakingas asmuo/padaliny savivaldybėje atliekantis programos stebėseną ir vertinimą? Jei taip, kaip atliekama stebėseną ir vertinimas? Pakomentuokite plačiau.*

A2: <...> yra atsakingas savivaldybės teisininkas, tačiau tai nereiškia, jog jis sėdi visą laiką ir stebi viską. Yra pirminė informacija, kuri ateina iš Seimo, Vidaus reikalų ministerijos, iš tam tikrų institucijų, kurių pareiga tuos dalykus daryti. Bet stebėseną yra vykdoma, ir akivaizdi stebėseną ir neakivaizdi <...> Beabejo, kažkas turi įvertinti ar sprendimai atitinka viešąjį interesą, bendruomenės interesus, o gal tai tuščias pinigų mėtymas ar nusikalstamas interesas, kaip paslėpti tam tikrus dalykus, gauti kažkam ar sau naudą. Tai tas antikorupcinis stebėsenos procesas vykdomas yra ir atitinkami teisininkai dirbantys savivaldybėje tą viską ir daro.

Interviuotoja: *Kokias pagrindines problemas, iššūkius galėtumėte išskirti kalbant apie antikorupcinio programavimo rengimą ir įgyvendinimą Jūsų savivaldybėje?*

A2: <...> aš išvelgiu, jog mes kartais susižavime ta visuomenės įtrauktimi. Ir kartais pradedama tuo spekuliuoti. Be jokios abejonės įtrauktis turi būti. Kokia yra demokratija atstovaujamoji ir dalyvaujamoji? Dabar ko gero dalyvaujamoji demokratija yra. Ir žmonės, kurie dabar aktyviai rėkia, kalba apie įvairius dalykus mitinguose, paprastai yra aršūs kovotojai, dažnai gudraujantys žmonės ir jiems trūksta kompetencijos. Siūlymai vienoki ar kitokie pasižymi problematika, jog žmonės siūlydami vienoki ar kitoki projektų realizavimą jie niekuo nerizikuoja. Jie parašų gi nededa, tai mano nuomone, tokius dalykus turi daryti pagal kompetenciją. Kiekvienas turėtų dirbti, tam, kam jis skirtas. Jei administracijoje dirba žmonės, jie turi būti sąžiningi, kompetetingi ir atsakingi, kadangi valstybė juos pasamdė į vienokią ar kitokią poziciją. Bet be

jokios abejonės, visuomenės stebėseną, kontrolę turi būti tarnautojų sprendimų atžvilgiu. <...> bet vėl visuomenės siūlymuose būna nemažai egoizmo <...> teko svarstyti tokį klausimą, stotelės įrengimas <...> ateina žmonės šneka, diskutuoja, bet išaiškėja paprastas dalykas – žmonėms paprasčiau, kad stotelė būtų prie pat jų namų, o ne kažkur toliau <...> o pateikiama, kaip viešas interesas. Arba apklausose dalyvauja trys keturi žmonės, o taryboje atstovai pateikia, jog su visuomene nebuvo tartasi,

Kita problema, jog galima sukurti labai geras programas, sukurti idealias programas, tačiau jei neturėsime tų programų įgyvendintojų, instrumentų, kaip tą dalyką padaryti tai nieko iš to ir nebus. Paprasčiausiai turi keistis pati visuomenė, manau, kad mes negalime suprojektuoti kažkokių programų, antikorupcinės politikos be mentalinių, vertybinių pokyčių.

Interviuotoja: *Kaip siūlytumėte tobulinti antikorupcinį programavimą Jūsų savivaldybėje?*

A2: <...> tobulinimą suprasčiau, kaip galima kuo mažiau popierizmo, kaip galima kuo mažiau to biurokratinio kalbėjimo programose, tie mokymai begalo bekrašto vykdomi antikorupcijos temomis, man taip atrodo, kad jie yra tik laiko gaišinimas ir lėšų švaistymas viešojo biudžeto.

Klaipėdos miesto savivaldybės administracijos specialistės teisės skyriaus specialistė
(A3)

Interviuotoja: *Kaip manote, ar antikorupcinis programavimas yra reikšmingas savivaldybės veikloje?*

A3: Yra reikšmingas siekiant nusistatyti tam tikrą tvarką, mažinant korupcijos apraiškas, mažinti precedentų skaičių tiek tarp administracijos darbuotojų, tiek politikų<...>

Interviuotoja: Kaip manote, ar tinkamai suformuota antikorupcinė programa leidžia sumažinti korupcijos mastą savivaldybėje? Pakomentuokite plačiau.

A3: Taip, kadangi numatytas korupcijos priemonių įgyvendinimo planas, jei jis tinkamai paruoštas, tai ir korupcijos apraiškų tikrai padeda sumažinti. Tačiau svarbu, kad programa būtų tinkamai suformuota, būtų aiškūs tikslai ir kriterijai,

Interviuotoja: *Kas yra atsakingas už antikorupcinių programų rengimą ir įgyvendinimą Jūsų savivaldybėje?*

A3: Antikorupcijos komisija. Taip pat teisės skyrius specialistas.

Interviuotoja: *Koks procesas/etapai yra taikomi formuojant antikorupcines programas Jūsų savivaldybėje?*

A3: Planuojama antikorupcijos komisijoje, tada eina įgyvendinimas ir programos stebėseną <...>. Atliekama išorinė aplinkos analizė, apžvelgiami teisės aktai, numatytas priemonių įgyvendinimo planas, o toliau įgyvendinimas, stebėseną, vertinimas <...>

Interviuotoja: *Ar Jūsų savivaldybėje taikoma antikorupcinė programos stebėseną ir vertinimas? Ar yra paskirtas atsakingas asmuo/padaliny savivaldybėje atliekantis programos stebėseną ir vertinimą? Jei taip, kaip atliekama stebėseną ir vertinimas? Pakomentuokite plačiau.*

A3: Stebėseną ir vertinimas jis atliekamas kiekvienais metais, rengiamos ataskaitos. Jei reikia koreguojamas priemonių įgyvendinimo planas, peržiūrimos priemonės, kas įvykdyta, kas ne, tai tikrai atliekama <...>.

Interviuotoja: *Kokias pagrindines problemas, iššūkius galėtumėte išskirti kalbant apie antikorupcinio programavimo rengimą ir įgyvendinimą Jūsų savivaldybėje?*

A3: <...> Sunku išskirti kažką konkrečiau. Manau, jog trūksta tikslumo ir konkretumo formuojant aiškius kriterijus ir tikslus, gal nėra labai daroma tai išsamiai.

Interviuotoja: *Kaip siūlytumėte tobulinti antikorupcinį programavimą Jūsų savivaldybėje?*

A3: Daugiau būtų tos metodinės rekomendacijos, pavyzdžiui numatyti aiškesnius kriterijus ir tikslus <...> būtų galima daugiau konsultuotis su STT, kad būtų parengiamos išgrynintos problemos, konkretūs pasiūlymai. <...> Reikėtų daugiau diskusijų ir su visuomene.

Klaipėdos rajono savivaldybės antikorupcijos komisijos narės interviu (B1)

Interviuotoja: *Kaip manote, ar antikorupcinis programavimas yra reikšmingas savivaldybės veikloje?*

B1: tikrai taip, labai reikšmingas, jei tinkamai jo laikysimės ir kryptingai.

Interviuotoja: *Kaip manote, ar tinkamai suformuota antikorupcinė programa leidžia sumažinti korupcijos mastą savivaldybėje? Pakomentuokite plačiau.*

B1: Tinkamas gyventojų ir darbuotojų švietimas didina korupcijos netoleravimą, nes žmonės pradeda suprasti, kokia žala daroma valstybei, savivaldai ir patiems gyventojams. Tai iš dalies manau tikrai leidžia programa sumažinti tą korupcijos mastą.

Interviuotoja: *Kas yra atsakingas už antikorupcinių programų rengimą ir įgyvendinimą Jūsų savivaldybėje?*

B1: Antikorupcijos komisija

Interviuotoja: *Koks procesas/etapai yra taikomi formuojant antikorupcines programas Jūsų savivaldybėje?*

B1:Atliekami įvairūs tyrimai: gyventojų požiūrio į korupciją, korupcijos pasireiškimo tikimybės, valstybės tarnautojų ir darbuotojų tolerancijos korupcijai ir panašiai. Po tyrimo išvadų sprendžiama, kokia turi būti naujojo laikotarpio programa

Interviuotoja: *Ar Jūsų savivaldybėje taikoma antikorupcinės programos stebėseną ir vertinimą? Ar yra paskirtas atsakingas asmuo/padaliny savivaldybėje atliekantis programos stebėseną ir vertinimą? Jei taip, kaip atliekama stebėseną ir vertinimą? Pakomentuokite plačiau.*

B1: Vertinimą atlieka paskirtas savivaldybės administracijos darbuotojas

Interviuotoja: *Kokias pagrindines problemas, iššūkius galėtumėte išskirti kalbant apie antikorupcinio programavimo rengimą ir įgyvendinimą Jūsų savivaldybėje?*

B1: Korupcijos suvokimo indeksas dar gana žemas, net kai kurie vietos politikai nesuvokia korupcijos daromos žalos, o gal toleruoja. Džiugina gerėjanti situacija privačiame sektoriuje, skaidrėja ir savivaldybės valdymas, bei sprendimų priėmimo viešinimas užkerta kelią korupcinėms apraiškoms. Tačiau valstybės tarnyboje, medicinoje dar yra ką veikti. Anoniminiais pranešimo kanalais sulaukiame ne daug pranešimų.

Interviuotoja: *Kaip siūlytumėte tobulinti antikorupcinį programavimą Jūsų savivaldybeje?*

B1: Tobulumui ribų nėra, manau padaryta daug, bet švietimas ir dar kartą švietimas skatina nepakantumą korupcijai, per mažai informuojame gyventojus apie pranešimo būdus, per mažai kalbame viešai apie korupcijos žalą patiems darbuotojams, gyventojams bei valstybei.

Klaipėdos rajono savivaldybės antikorupcijos komisijos nario interviu (B2)

Interviuotoja: *Kaip manote, ar antikorupcinis programavimas yra reikšmingas savivaldybės veikloje?*

B2: <...> jeigu trumpai - tai taip. Jeigu nėra organizacijoje, nesvarbu, ar privačioje, ar valstybinėje institucijoje nusimatyta tam tikra tvarka, apie tai nėra kalbama, ar to nėra numatyta tam tikrose normatyviniuose dokumentuose tai atitinkamai nėra ir požiūrio į šią problemą.

Interviuotoja: *Kaip manote, ar tinkamai suformuota antikorupcinė programa leidžia sumažinti korupcijos mąstą savivaldybėje? Pakomentuokite plačiau.*

B2: Sudėtingas klausimas. Aš turbūt negalėčiau, negalėčiau vienareikšmiškai atsakyti, taip arba ne. Dažniausiai turbūt reikėtų kažkokio vertinimo, aš negalėčiau pasakyti tai padeda, ar nepadeda. Bet kuriuo atveju tai yra žingsnis į priekį. Bet ar tai padeda pasiekti tam tikrą apčiuopiamą rezultatą, aš tokios informacijos neturiu, kad galėčiau tai pagrįsti.

Interviuotoja: *Kas yra atsakingas už antikorupcinių programų rengimą ir įgyvendinimą Jūsų savivaldybėje?*

B2: Yra administracijoje padalinys, kas atsakingas. Antikorupcinė komisija dalyvauja šiame procese. Tai tiek man yra žinoma, kadangi aš nesu valstybės tarnautojas, o esu antikorupcijos narys visuomeniniais pagrindais <...>.

Interviuotoja: *Koks procesas/etapai yra taikomi formuojant antikorupcines programas Jūsų savivaldybėje?*

B2: Antikorupcijos komisija sprendžia daugiau tuos klausimus, kurie ateina iš pačios savivaldybės, iš tarybos narių, administracijos direktoriaus. Kažkokių atskirų dokumentų komisija pati tai nerengia, nagrinėja jau įvykusius atvejus arba tiria tam tikrą informaciją gautą iš anoniminių informacijos šaltinių apie įvykusius, galimai įvykusius negerus procesus, tada priimamas sprendimas kreiptis į tam tikras institucijas. Įvairūs atvejai yra apsvarstomi ir yra įtraukiami ir programos.

Interviuotoja: *Ar Jūsų savivaldybėje taikoma antikorupcinės programos stebėseną ir vertinimas? Ar yra paskirtas atsakingas asmuo/padaliny savivaldybėje atliekantis programos stebėseną ir vertinimą? Jei taip, kaip atliekama stebėseną ir vertinimas? Pakomentuokite plačiau.*

B2: Atliekama ir išorinė stebėseną, atliekamas ir vertinimas. Yra atsižvelgiama į institucijas, kurios atlieka antikorupcines veiklas, tai ir specialiųjų tyrimų tarnyba, finansinių nusikaltimų tarnyba. Taip pat į jas kreipiamasi dėl kompetencinės patirties, patarimų, konsultacijų. Po programos numatyto termino įgyvendinimo antikorupcijos komisijoje atliekamas jos vertinimas, apžvelgimas rezultatų, kas buvo pasiekta.

Interviuotoja: *Kokias pagrindines problemas, iššūkius galėtumėte išskirti kalbant apie antikorupcinio programavimo rengimą ir įgyvendinimą Jūsų savivaldybėje?*

B2: Tokia bendrinė gal problema labiau, kad tos priemonės, planai, jie daugiau nusėda popieriuje ar jie yra tinkamai įgyvendinti, negaliu kategoriškai teigti, bet tos realios, apčiuopiamos vertės ar yra sunku pasakyti. Programa, planas jis yra, bet ar jis ženkliai pagerina antikorupcijos prevenciją, aš negalėčiau būti garantuotas. Dažnai tenka bendrauti su gyventojais, tai jie neturi to tikėjimo, kad visos tos priemonės, kurios yra paruoštos, jos patvirtintos ir jomis vadovaujamosi, kad jos padėtų sumažinti korupcijos augimą savivaldybės ribose. Čia ir mentalinė problema, su žmonių suvokimu, ilgą laiką korupcijos problema savivaldybėje buvo sprendžiama labai formaliai arba išvis buvo ignoruojama ir suvokiant kad Lietuvos savivaldybėse lygmenyje, korupcijos suvokimo lygis dar yra ganėtinai žemas, tai tam tikri veiklos segmentai valstybinių institucijų lygmenyje yra pakankamai korumpuoti gyventojų supratimu. Nėra to tikėjimo, kad tos priemonės, tie planai, kurie patvirtinti savivaldybėje jie padeda pasiekti realios, apčiuopiamos naudos. Bet kuriuo atveju manau,

kad tai yra žingnis į priekį gerinant valstybės tarnautojų suvokimą, neišvengiamumą, pasekmes, na, ir visuomenė matydama tam tikrus pokyčius valstybinėse institucijose, atsiranda tas visuomenės mąstymas, kad tai nebetoleruotina, nėra priimtina, tai kenkia žmonių gerovei, gyvenimo kokybei.

Interviuotoja: *Kaip siūlytumėte tobulinti antikorupcinį programavimą Jūsų savivaldybėje?*

B2: Aš manyčiau, kad į tai turėtų būti įtraukta ne tik kas tiesiogiai susiję su programos kūrimu, institucijos atsakingi asmenys, ar tie patys antikorupcijos nariai, bet ir įtraukti daugiau visuomenės atstovų, seniūnijų apskritai rajonų gyventojų siekiant diskutuoti, kas yra svarbu, į ką reikėtų atsižvelgti. Kad nebūtų programos kūrimas apsiribojimas tik tam tikrų specialistų ratui. Svarbu, kad visuomenė galėtų vertinti, komentuoti, manau, visuomenės įtraukimas padėtų gerinti antikorupcinį programavimą.

**Klaipėdos rajono savivaldybės administracijos viešosios tvarkos skyriaus specialistės
interview (B3)**

Interviuotoja: *Kaip manote, ar antikorupcinis programavimas yra reikšmingas savivaldybės veikloje?*

B3: Reikšmingas, kadangi padeda kovoti su korupcija, su jos apraiškomis, manau, jog tam tikra tvarka visada yra gerai. <...>.

Interviuotoja: *Kaip manote, ar tinkamai suformuota antikorupcinė programa leidžia sumažinti korupcijos mastą savivaldybėje? Pakomentuokite plačiau.*

B3: Aš manau, kad taip <...>. Gi nustatytos tam tikros priemonės, yra sukurta tvarka, ir išvengiama individualių kažkokių sprendimų susijusių su korupcija, kai yra apibrėžta tvarka yra lengviau nei, kad programos nebūtų, tai ir padeda sumažinti korupciją.

Interviuotoja: *Kas yra atsakingas už antikorupcinių programų rengimą ir įgyvendinimą Jūsų savivaldybėje?*

B3: Antikorupcijos komisija, viešosios tvarkos skyriaus vedėja.

Interviuotoja: *Koks procesas/etapai yra taikomi formuojant antikorupcines programas Jūsų savivaldybėje?*

B3: <...>Planavimas ir kontrolė sakyčiau pagrindiniai.

Interviuotoja: *Ar Jūsų savivaldybėje taikoma antikorupcinės programos stebėseną ir vertinimą? Ar yra paskirtas atsakingas asmuo/padaliny savivaldybėje atliekantis programos stebėseną ir vertinimą? Jei taip, kaip atliekama stebėseną ir vertinimą? Pakomentuokite plačiau.*

B3: Atliekamas vertinimas, yra atsakingas savivaldybės administracijos darbuotojas, šiuo metu viešosios tvarkos skyriaus vedėja. Žiūrima kokios priemonės pasiteisino, kurios ne <...>

atitinkamai tas planas yra koreguojamas, jei to reikia. Komisija turi savo siūlymus, kaip jį tobulinti, ką reiktų atnaujinti <...> teikiamos ataskaitos, būna posėdžiai komisijos <...>

Interviuotoja: *Kokias pagrindines problemas, iššūkius galėtumėte išskirti kalbant apie antikorupcinio programavimo rengimą ir įgyvendinimą Jūsų savivaldybėje?*

B3: Na, tokių problemų rengimo ar įgyvendinimo sunku dabar pasakyti <...> būna trūksta finansavimo įgyvendinant tam tikras priemones, kitų priemonių nepavyksta įgyvendinti. Sakyčiau pagrindinė problema yra su finansavimu ir žmogiškaisiais ištekliais.

Interviuotoja: *Kaip siūlytumėte tobulinti antikorupcinį programavimą Jūsų savivaldybėje?*

B3: Reikėtų, tobulinti žmogiškuosius išteklius, kadangi už programas savivaldybės administracijoje atsakingas vienas žmogus, tai labai sunku atlikti nuolatinę stebėseną ar teikti tam tikrus siūlymus. <...> Labiau reiktų orientuotis į žmogiškuosius išteklius

Kretingos rajono savivaldybės administracijos centralizuoto vidaus audito skyriaus specialistės interviu (C1)

Interviuotoja: *Kaip manote, ar antikorupcinis programavimas yra reikšmingas savivaldybės veikloje?*

C1: Aš manau, kad reikšmingas yra, reikšmingas yra tiek, kiek įgyvendinamos yra programos.

Interviuotoja: *Kaip manote, ar tinkamai suformuota antikorupcinė programa leidžia sumažinti korupcijos mastą savivaldybėje? Pakomentuokite plačiau.*

C1: Korupcijos masto gal sumažinti ir neleidžia, bet kaip prevencija aš manau, kad yra veiksminga priemonė. Labiausiai aktualus švietimas, mes orientuojamės į jaunų žmonių švietimą, į mokinius, reikia ugdyti jaunąją visuomenę.

Interviuotoja: *Kas yra atsakingas už antikorupcinių programų rengimą ir įgyvendinimą Jūsų savivaldybėje?*

C1: Yra atsakinga antikorupcijos komisija. Padeda surašyti programą komisijai administracijos darbuotojas, paskirtas specialistas.

Interviuotoja: *Koks procesas/etapai yra taikomi formuojant antikorupcines programas Jūsų savivaldybėje?*

C1: Pirmiausia, komisija susirenka, komisijos pirmininkas pasiūlo priemones programai parengti, apžvelgia aktualiausias kokios yra problemos, jeigu komisijos nariai turi pasiūlymų atsižvelgiama į juos. Parengiamas tada priemonių įgyvendinimo planas, viešai skelbiamas

visuomenei, gal kas turi kokių pasiūlymų iš visuomenės ir panašiai, bet paprastai niekas pasiūlymų neduoda. Tada tvirtinama taryboje. Kasmet mes ją atnaujiname, jeigu yra pasiūlymų iš komisijos narių ar šiaip tarybos narių. Jei yra pasiūlymų visada yra atsižvelgiama, koreguojama.

Interviuotoja: *Ar Jūsų savivaldybėje taikoma antikorupcinės programos stebėseną ir vertinimą? Ar yra paskirtas atsakingas asmuo/padaliny savivaldybėje atliekantis programos stebėseną ir vertinimą? Jei taip, kaip atliekama stebėseną ir vertinimą? Pakomentuokite plačiau.*

C1: Taip, stebėseną yra. Komisija visada pasižiūri eigoje, šiaip ir kas ketvirtį, kokios priemonės pagal planą turi būti įgyvendintos, kaip plane yra numatyta – ar pirmą, ar antrą, ar trečią ar ketvirtą ketvirtį. Vykdo stebėseną ir tada, kas yra atsakingas metų pabaigoje išsiuntinėja, kaip yra įvykdoma priemonė, ir tada susižiūri, ar pilnai įvykdė ar ne. Paskui pristatoma taryboje su visu priemonių įgyvendinimu kiekvienais metais.

Interviuotoja: *Kokias pagrindines problemas, iššūkius galėtumėte išskirti kalbant apie antikorupcinio programavimo rengimą ir įgyvendinimą Jūsų savivaldybėje?*

C1: Na, tokių didelių problemų sakyčiau ir nėra, pagrindė sakykim, kokias priemones aktualias nutaria komisija įkelti į programą, ir stengiamasi tas priemones įgyvendinti. Svetainėje yra patalpinta ir programa, ir ataskaitos patalpinamos <...>

Interviuotoja: *Kaip siūlytumėte tobulinti antikorupcinį programavimą Jūsų savivaldybėje?*

C1: Na, neturiu pasiūlymų, ji yra tobula, mano nuomone. Na, mes atsižvelgiame į kokius aktualiausias dalykus, pernai labiau rengėm programą su viešųjų ir privačių interesų derinimu <..>, kadangi viešojoje erdvėje, žiniasklaidoje buvo didesnis dėmesys tai ir mes skyrėmė didesnę dėmesį programoje viešiesiems ir privatiems interesams derinti tiek tarybos nariams, tiek administracijos darbuotojams. Toliau švietimas, mokymai, organizuojame piešinių parodas, protmūšius antikorupcinė tematika, sugalvojame visokių įdomių veiklų <..>. Aš manau, kad reikia ugdyti jaunąją visuomenę, <...> reikia jaunas žmones ugdyti, kad jie žinotų, suprastų, būtų motyvuoti gyvenime blogų dalykų nedaryti.

Kretingos rajono savivaldybės antikorupcijos komisijos nario interviu (C2)

Interviuotoja: *Kaip manote, ar antikorupcinis programavimas yra reikšmingas savivaldybės veikloje?*

C2: Taip, todėl, kad išvengti korupcijos apraiškų, visų pirma, tarp pačių tarybos narių, administracijos darbuotojų, siekiant nustatyti tam tikrą tvarką savivaldybėje.

Interviuotoja: *Kaip manote, ar tinkamai suformuota antikorupecinė programa leidžia sumažinti korupcijos mastą savivaldybėje? Pakomentuokite plačiau.*

C2: Nemanau, korupcijos mastą sumažinti gali tik precedentai, t.y. jei antikorupecijos komisija gauna signalą ir ištiria tam tikrą įvykį, kuris susijęs su korupcijos apraiškomis, apie šią veiklą informuoja tiek atitinkamas institucijas, kurios turi priimti sprendimus, tiek visuomenę, vat būtent tokia veikla antikorupecijos komisijos ir mažina korupcijos mastą savivaldybėje ir tai yra geriausia prevencija. Ta programa, kaip ir atrodo turėtų mažinti, bet mūsų žmonės yra tokie, kol nepapuola kas nors, tai galvoja, na parašyta, kad taip reikia daryti, na, parašyta <...> sakykim, kad ir su viešaisiais pirkimais yra labai įdomių dalykų <...> taigi, viskas yra išdėliota, kaip išvengti korupcijos apraiškų, bet bandymai yra, dabar svarstome tokį atvejį, jei bus ištirta ir iki galo išsiaiškinta ir įrodyta, kad yra tokių atvejų, tai manau, kad tokių atvejų, kurį laiką tikrai nesikartos. Nes viskas šiaip yra apibrėžta teisės aktuose, visi savivaldybės administracijos darbuotojai, tarybos nariai yra praėję mokymus, kur gali pasireikšti tos korupcijos apraiškos ir t.t., bet mokymai mokymais, bet kol savo kailiu nepatiria tai viskas galima sakyti yra kaip sakant “ant popieriaus”.

Interviuotoja: *Kas yra atsakingas už antikorupecinių programų rengimą ir įgyvendinimą Jūsų savivaldybėje?*

C2: Antikorupecijos komisija. Yra savivaldybės administracijos darbuotojas, kuris yra antikorupecijos komisijos sekretorius, padeda formalumus įvairius, biurokratinis dalykus sutvarkyti.

Interviuotoja: *Koks procesas/etapai yra taikomi formuojant antikorupecines programas Jūsų savivaldybėje?*

C2: Kiekvienais metais antikorupecijos komisijos posėdyje diskutuojama į kokias papildomas sritis reikia atsižvelgti ir tokiu atveju suformuojama visa programa, po to ta programa tvirtinama rajono taryboje, po to kai ji įgyvendinama ji peržiūrima. Antikorupecijos komisijos pirmininkas vis skatina, jei matome, kokių nors apraiškų, tada įtraukia tuos dalykus į programą. Kiekvienais metais kažką atnaujiname, iš principo paliekami kai kurie dalykai, įtraukiamos tam tikros veikos, kurios kaip užprogramuotos, kad ten gali vykti korupcijos apsireiškimai, ar pagal gyventojų signalus <...> Prieš plano parengimą konsultuojamės su STT <...>, aišku ir visoje eigoje.

Interviuotoja: *Ar Jūsų savivaldybėje taikoma antikorupecinės programos stebėseną ir vertinimas? Ar yra paskirtas atsakingas asmuo/padaliny savivaldybėje atliekantis programos stebėseną ir vertinimą? Jei taip, kaip atliekama stebėseną ir vertinimas? Pakomentuokite plačiau.*

C2: Taip, kiekvienais metais peržiūrima ir programai pasibaigus ją vertiname, ataskaita būna visada.

Interviuotoja: *Kokias pagrindines problemas, iššūkius galėtumėte išskirti kalbant apie antikorupcinio programavimo rengimą ir įgyvendinimą Jūsų savivaldybėje?*

C2: Problemos yra tokios, kad pro pirštus žiūrima į tą rengimą, atrodo, kad čia ne man, čia ne mums, čia yra kažkam, su šypsena, vyksta vyksta, būna būna..

Interviuotoja: *Kaip siūlytumėte tobulinti antikorupcinį programavimą Jūsų savivaldybėje?*

C2: svarbiausia yra pavyzdžiai, jeigu yra rezultatas, jeigu žmonės pradeda pasitikėti savivaldybe, kaip institucija, tai yra signalai, tai yra ir kiti visi dalykai. Kitas dalykas, reikia, kad labai atsakingai partijos parinktų žmones į antikorupcijos komisiją. Tos partijos atstovai, kurios yra antikorupcijos komisijoje, dažnai gina savo interesus, jeigu liečia kažkokią institucijoje partijos narį ar ką, stengiamasi išsukti, apsaugoti savo partiečius. Rengiant programas trūksta aktyvumo, visi pritaria, kad viskas gerai reikia daryt, o niekas nenori daryt. Trūksta žmonių aktyvumo, reikėtų įtraukti visuomenę daugiau.

Specialiųjų tyrimų tarnybos pareigūnės interviu

Interviuotoja: *Kaip manote, ar antikorupcinis programavimas yra reikšmingas savivaldybės veikloje?*

STT: <...> manome, kad ši korupcijos prevencijos priemonė, tai yra antikorupcinis programavimas, žinant ir suprantant, ką galima su ta programa padaryti ir žinant ką galima iš jos gauti, tai tikrai yra labai reikšminga pačiai įstaigai, tiek kovojant su korupcija, tiek nusimatant tam tikras priemones. Tikrai programa yra vienas iš tokių kertinių dalykų arba pirmųjų žingsnių, kuris padeda kovoje su korupcija, galima taip sakyti. Manoma, kad tai yra tikrai svarus įrankis tik reikia labai žinoti ir suprasti ką su juo galima ir kaip veikti. Dar dažnai įstaigos abejoja tuo įrankiu, galbūt ne visiškai iki galo dar juos naudoja, bet tikrai institucijos, kurios jau perprato ką su juo galima daryti ir ką su juo galima pasiekti, sėkmingai jį naudoja ir pasiekia tikrai gerų rezultatų šioje srityje.

Interviuotoja: *Kaip manote, ar tinkamai suformuota antikorupcinė programa leidžia sumažinti korupcijos mastą savivaldybėje? Pakomentuokite plačiau.*

STT: Beabejo. Pasirinkus tinkamas priemones, visų pirma, žinoma pasidarius aplinkos analizę tinkamą, ši priemonė labai puikiai veikia. Tik kaip ir minėjau, reikia pasidaryti tinkamą aplinkos analizę, nusistatyti vadinamą savo SSGG modelį – silpnybes, stiprybes, grėsmes, galimybes. Kai mes žinome, kur mes turime stiprybes, kur silpnybes, žinome tuos savo “skaudančius taškus”, tada puikiai galime nusimatyti priemones ir tikslingai tuos “skaudulius”, tas problemas išsispręsti. Todėl tikrai manome, jog tinkamai parengta programa tikrai bus efektyvi. Aišku dažnai įstaigos mėgsta jas daryti tokias dideles, gremėzdiškas daryti, tokias nekocentruotas,

neorientuotas į kažkokį tikslą. Pavyzdžiui, nusimatant, kad šios mūsų programos tikslas bus antikorupcinis švietimas ir mūsų visos priemonės būtent nukreiptos į antikorupcinį švietimą, tokiu atveju programa bus tikrai veiksminga. Bet kai įstaigos neturi kažkokios tai vizijos, kam reikalinga programa, tik tam, kad reikia, tada tas priemonių planas būna toks padrikas, šiek tiek čia užgriebta, šiek tiek čia ir tada tokios didelės, tvarios naudos negaunama. Bet jei taip tikslingai, kaip kurios įstaigos jau perpratusios, gal manyčiau labiau ministerijos, savivaldybės sakyčiau labiau tik eina į tą pusę, bet tikrai yra savivaldybių, kurios labai puikiai pasirengia. Tai atsakymas būtų tikrai taip, naudinga pačiai savivaldybei kovojant su korupcija ar plėtojant prevenciją.

Interviuotoja: *Kokias pagrindines problemas, iššūkius galėtumėte išskirti kalbant apie antikorupcinio programavimo rengimą ir įgyvendinimą Jūsų savivaldybėje?*

STT: Skiriam tokius dalykus, tai pavyzdžiui: įstaigos dar dažnai, kaip ir minėjau, nesupranta ir nemato programos rengimo prasmės ir jos naudojimo galimybių, nenaudoja jos kaip viena iš mechanizmo problemų sprendimui. <...> Ypatingai savivaldybės dažnai nenumato strateginių tikslų, tai yra iki galo nesuvokia kokių tikslu rengiama ta programa <...>. Dažniausia būtent savivaldybių įstaigų programos yra ganėtinai šabloniškos, dažnai matoma, jog jos mažai skiriasi viena nuo kitų, matosi, kad kartais savivaldybės viena nuo kitos pasikopijuoja, todėl matomos vis tos pačios rengimo klaidos – kartais net pavadinimą pamiršta pasitaisyti į savo savivaldybės. Todėl manytina, kad trūksta išmanymo kaip tas programas parengti. Kaip ir minėjau, pats svarbiausias ir kertinis dalykas yra aplinkos analizė, tai dar labai nenuosekliai ir paviršutiniškai ši analizė yra atliekama ir neretai apsiriboja tik išvardijant teisinės priemonės, sociologinių tyrimų duomenys dažnai jau mėgsta pateikti, tačiau tie duomenys nėra išsamiai analizuojami, nėra naudojami tolimesniuose programos rengimo etapuose, taigi iš jų nėra jokios naudos, jie paminimi programoje ir tiek. Dar pastebime, kad nėra vertinami ankstesni korupcijos programos rezultatai. Visuomet rekomenduojame pasibaigus laikotarpiui, pasibaigus programai, priemonių planui peržiūrėti jos aktualumą, išsiaiškinti, kokios priemonės buvo veiksmingos, kurios nedavė rezultatų, ar sumažėjo, kiek sumažėjo korupcijos pasireiškimas, įgyvendinus tas priemones įstaigoje, kurios neveiksmingos priemonės reikia peržiūrėti, kodėl jos neveiksmingos, gal jų reikia atsisakyti arba kurios pavykusios ir gali būti tęstinės, tai va šito nėra analizuojama, dėl to tiesiog ta programa gaunasi tam laikotarpiui, pasirengia, toliau rengia kitą ir nėra tarp jų tokių sąsajų ar tęstinių priemonių, kurios labai gražiai tęstusi ir padėtų kovoti su korupcija. Vertinant programas atkreipiau dėmesį, jog labai mėgsta tokius pernelyg tokius abstrakčius, deklaratyviuos, tokius „lozunginius“ tikslus numatyti programoje, kurių įgyvendinimui numatytos labai sunkiai pamatuojamos priemonės. Norisi atrodo kažką gražiai pasakyti programose, bet iš to nėra tokios pridėtinės vertės. Dažnai krenta į akis, užsibrėžtų uždavinių, priemonių veiksmingumo vertinimo kriterijai, kaip įstaiga įvertins ar jų ta priemonė, ar

tikslas yra įgyvendintas. Ir neretai tie kriterijai neturi apčiuopiamos skaitinės ar procentinės išraiškos. Tarkim, numatoma, jog priemonė yra – korupcinių mokymų skaičius ir įrašo skaičių, nėra jokios išraiškos, ar penki tie renginiai turi būti, ar dešimt, kaip jie įvertins, kada ta priemonė įgyvendinta. STT sako, kad reikia nusibrėžti sau ribą, ar dešimt procentų apmokytų darbuotojų, bet kad būtų į ką atsiremti, nes rašant tik skaičius tai realiai nieko tai neduoda. Kartais trūksta stebėsenos, vertinimo kontrolės aprašymų pačiose programose, tarkim subjektų atsakomybės, kada ji atnaujinama, kaip dažnai atnaujinama, kada ji papildoma ir t.t., pasigendama tarpinių vertinimo rezultatų, ją parengia dažnai trejiems metams, penkiems metams ir tuos penkis metus ta programa neliečiama, mes norime, kad ta programa būtų toks „gyvas organizmas“, nuolat funkcionuojantis, ir kad ją bent kartą metuose peržiūrėtų, pasižiūrėtų gal kažkas nebeaktualu, nes gyvenimas eina į priekį ir per tuos penkis metus daug kas gali pasikeisti. <..> Dar kartais pasigendame ataskaitų, nors jau pradeda savivaldybės po truputį jas skelbti, tą programos priemonių rezultatų analizę, pasibaigia programa ir turėtų tuos rezultatus savivaldybės apibendrinti, pasižiūrėti ir paskelbti viešai. Dar tokių dalykų kartais pasigendama, bet yra dalis neskelbia. Mėgsta savivaldybės ilgą laikotarpį priimti, yra tokių savivaldybių, kurios numačiusios dešimties metų programą, tai tokių terminų nerekomenduojame, 2-3 metai yra maksimumas. Klaipėdoje dviems metams yra rengiama, tai čia toks optimalus, geras laikotarpis <...>

Interviuotoja: *Kaip siūlytumėte tobulinti antikorupcinį programavimą savivaldybėse?*

STT1: Kaip ir minėjau, visų svarbiausia yra ta politinė valia turėti tą programą veikiančią, labai daug kas nuo to priklauso, nuo tos valios, turėti ją tokią. Tai tos valios mes neįsiekysime, turi ji ateiti su supratimu. Tačiau visų pirma, tame rengime turėtų dalyvauti, kuo daugiau žmonių, turėtų būti įtraukta, kalbant apie savivaldybes tai antikorupcijos komisija, arba būtų sudaryta kažkokia grupė, kad kuo daugiau asmenų būtų įtrauktą į jos rengimą. Prijungti kuo daugiau kompetentingų asmenų, kad apimtų kuo daugiau skirtingų sričių, tada tos programos bus kokybiškesnės. Ir aišku, visų pirma, išsigryninti, suprasti, ko mes norime, ko mes iš šios programos norime per tuos du ar tris metus, į ką mes ją nukreipsime, kad būtų visos programos toks bendras tikslas. Aiškiai įsivardinti, pavyzdžiui, mes siekiame švietimo didinimo šia programa, ir tuomet kryptingai žengti į tą kryptį, pavyzdžiui, antikorupcinio švietimo, jei mes tai pasirinkome. Nereikia programos daryti globaliai didelės, tų priemonių gali būti ir labai nedaug, bet jos turi būti kryptingos, stiprios ir veikiančios, nereikia išplėsti to priemonių plano iki begalybės, tada labai sudėtinga jį ir įgyvendinti. Taip pat tobulinant programas svarbu, numatyti kuo daugiau vykdytojų, kad kiekvienas žinotų už ką yra atsakingas ir tuos vykdytojus informuoti, dar pastebėjome tokį įdomų dalyką, neretai kažkokios priemonės vykdytojai net nežino, kad jie turi tą priemonę įvykdyti. Tai tikrai įtraukti, visus informuoti rengiant projektą ir skelbti svetainėje, kad savivaldybė rengia projektą, galbūt

visuomenė, bendruomenė turi idėjų ar išvalgų ir galima pasitelkti, ir tada tikrai programa būtų tokia subrandinta. Na, ir žinoma, diskutuoti ir diskutuoti, ko mes iš jos norime, ką pasieksime, aptarti rezultatus, visada galima kreiptis tiek į atsakingą asmenį, kuris yra atsakingas už korupcijos prevenciją, bet kada gali kreiptis į Specialiųjų tyrimų tarnybą – mes visuomet pagelbstime rengiant, įvertinant tą projektą, tarkim gali tą projektą pasitaisyti. Rekomenduojam tarkim parengus programą pateikti Specialiųjų tyrimų tarnybai ją įvertinti, jau kai patvirtinta tarybos ar administracijos direktoriaus būna, vėl ją taisyti pagal mūsų pastabas, vėl labai yra sudėtinga, nes vėl tą ratą reikia apeiti, dvigubas darbas gaunasi. Tai visada siūloma tą projektą pateikti mums, tada galima jį pasitaisyti pagal pastabas, ir programa tada būna tikrai kokybiškesnė. Dar programa turi atliepti nūdienos aktualijas, ji neturi žengti kažkur šalia, ji turi būti tokia “pulsuojanti”, gyva, su šių dienų problematika. Norisi, kad savivaldybės dalintųsi savo gerosiomis praktikomis, galbūt būtų galima padaryti kažkokį tai savivaldybių renginį, pasidalint savo gerosiomis praktikomis, mes galėtumėme parinkti tam tikras savivaldybių programas ir savivaldybės pristatytų kaip rengė programas, ką jie mato, galbūt tada ir kitoms savivaldybėms būtų toks akstimas pasitempti, pasipraktikuoti, pasižiūrėti, kaip kitos rengia programas, irgi būtų naudinga ir tobulintina.