

Veiklos audito galimybės padidinti veiklos skaidrumą savivaldybėje

Laima Liukinevičienė

Vilniaus universiteto Šiaulių akademija, Regionų plėtros instituto profesorė
Šiauliai Academy of Vilnius University, Professor of the Institute of Regional Development
El. p.: liukinevicienelaima@gmail.com

Audra Jokubauskienė

Akmenės rajono savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba, savivaldybės kontrolierė
Akmenė District Municipality, Control and Audit Service, Municipal Comptroller

Santrauka. Straipsnyje analizuojamas skaidrumo principo įgyvendinimas atliekant veiklos auditą savivaldybėje. Identifikavus skaidrumo principą kaip vieną svarbiausių gero valdymo komponentų ir privalomą pareigą jo laikytis Lietuvos Respublikos viešojo administravimo subjektams, teoriškai pagrindus veiklos audito svarbą šio principo įgyvendinime, siekiama empiriškai išsiaiškinti, kokias kitas galimybes mato ekspertai veiklos auditui įsitraukiant į savivaldybės skaidrumo didinimą. Konstruojant ekspertų interviu gaires panaudotos išorės vertintojų rekomendacijos dėl veiklos skaidrumo savivaldybėse. Ekspertų įžvalgos (formalaus požiūrio į veiklos skaidrumą atsisakymas; veiklos audito visuotinumą, sistemiskumą siekimas; socialinės atsakomybės audito integravimas į visas audituojamas veiklas savivaldybėje ir kt.) parodė platesnes veiklos audito galimybes bei atvėrė lauką tyrėjų diskusijoms.

Pagrindiniai žodžiai: viešasis valdymas, geras valdymas, savivaldybės administravimo subjektai, veiklos skaidrumas, veiklos auditas.

Possibilities of Performance Audit to Increase the Transparency of Activities in the Municipality

Summary. The article analyzes the implementation of the transparency principle in implementing the performance audit in the municipality. The performance audit is qualified as a specific control function in order to objectively assess the functionality of public sector entities in terms of economy, efficiency and effectiveness, initiating operational and governance advancement. It is important to investigate this object in municipalities due to the following factors: 1) according to the assessment of the transparency of Lithuanian municipalities published in 2019 by “Transparency International” of the Lithuanian branch, municipalities have become more transparent as well as the recommendations were provided to municipalities; 2) Recent research conducted in foreign countries shows broader audit opportunities for initiating positive change in organizations. *The aim of the research:* having established the principle of transparency as one of the most important indications of good governance, to provide for the possibilities of increasing the transparency of municipal activities during the performance audits. *Research methods:* analysis of scientific literature, the content of documents, qualitative analysis of the expert interview and the content of the material collected during it, and categorization.

Received: 03/05/2021. Accepted: 03/06/2021

Copyright © Laima Liukinevičienė, Audra Jokubauskienė, 2021. Published by Vilnius University Press.

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (CC BY), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

The analyzed sources show how during these two decades of developing the theoretical concept of good governance the importance of the principle of transparency has grown, it has become one of the most important features of good governance; the concept of implementing transparency in public sector organizations has developed as well. Today, the principle of operational transparency is implemented both through strictly formalized government activities and by involving citizens in public governance that requires much honesty, competencies and non-traditional solutions of civil servants. How can a performance audit contribute to this? In order to gain new insights, experts were interviewed: researchers and practitioners. Recommendations from external evaluators on transparency in municipalities were used to develop the guidelines for the expert interviews.

The research revealed that in municipalities it is important to create greater opportunities for the citizens to participate in monitoring and involvement in decision-making. The directions for increasing the transparency of municipal activities through performance audits that have been highlighted by experts are as follows: 1) periodic performance transparency audits by including constantly updated performance transparency criteria in the audit; 2) creation of a non-corruption organization; 3) increasing the transparency of budgeting and implementation; 4) submission of budget reports with audit conclusions; 5) attention to the clarity of the content of audit reports, diversity of accessibility; 6) periodic monitoring of the effectiveness of audit findings; 7) integration of audits of social responsibility activities into other forms of performance evaluation, thus not increasing the number of audits but seeking greater integration of the principle of transparency. The experts proposed transparency evaluation criteria that can be easily integrated into the evaluation process.

Keywords: public governance, good governance, municipal administration entities, transparency of activities, performance audit.

Įvadas

Tyrimo aktualumas. Kadangi viešasis sektorius veikia visuomenės intereso pagrindu, jam keliami itin aukšti skaidrumo, atvirumo, sprendimų priėmimo viešumo reikalavimai tikintis efektyvaus visuomenės poreikių tenkinimo, kokybiškų paslaugų teikimo. Šiuo metu veiklos skaidrumo svarba išaugo. Šis principas užtikrina, kad valstybės ir savivaldybių institucijos veiklą vykdytų atsakingai, remiantis teisės aktais, bei sąžiningai, laikydamasis etikos normų ir vertybių. Skaidrumas harmonizuoja valdžios institucijų, pilietinės visuomenės ir privataus sektoriaus sąveiką, įgalina viešajame valdyme plėtoti demokratijai, ekonominei ir socialinei pažangai, riboja korupciją, vienu asmenų diskriminavimą ir privilegijų teikimą kitiems, padeda užkirsti kelią piktnaudžiavimui valdžia ir kitiems negatyviems reiškiniams. Skaidrumas kuria tinkamą valstybės tarnybos arba, bendrąja prasme, valdžios reputaciją, kuri tiesiogiai veikia piliečių pasitikėjimą valdžia ir jos institucijomis, garantuoja palaikymą.

Skaidrumui, kaip demokratinio valdymo principui, įgyvendinti ir kontroliuoti yra sukurta įvairių priemonių nacionaliniu, vietos savivaldos, organizacijos lygiais, viena jų – veiklos kontrolė, kuri vykdoma Europos Sąjungos lygmeniu (Europos Audito Rūmai), valstybės lygmeniu (Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė – toliau Valstybės kontrolė), vietos savivaldos lygmeniu (savivaldybių kontrolės ir audito tarnybos, nepriklausomos audito įmonės), įstaigos / organizacijos lygmeniu (vidaus audito tarnybos).

Žinant, kad veiklos auditas kvalifikuojamas kaip specifinė kontrolės funkcija siekiant objektyviai vertinti viešojo sektoriaus subjektų veiklos, programų ir / ar sistemų funkcionalumą ekonomiškumo, efektyvumo ir rezultatyvumo požiūriais, inicijuojant veiklos ir valdymo pažangą, prasminga tirti veiklos audito galimybes aktyviau įsitraukti į veiklos skaidrumo didinimą savivaldybėse. Aktualu tirti mažiausiai dėl dviejų priežasčių:

1. Pagal „Transparency International“ Lietuvos skyriaus 2019 m. paskelbtą Lietuvos savivaldybių skaidrumo vertinimą, savivaldybės 2018 m., lyginant su 2014 m., tapo skaidresnės (nuo 57 balų iniciatyvos pradžioje iki 69 balų iniciatyvos pabaigoje). Savivaldybėms pateiktos rekomendacijos, ko savivaldybių administracijos ir savivaldybių tarybų nariai galėtų imtis, kad savivaldybės taptų skaidresnės. Šios rekomendacijos retai siejamos su priemonėmis, todėl savivaldybių administracijų galimybės per turimas struktūras didinti veiklos skaidrumą reikalauja gilesnės diskusijos.
2. Moksliniai tyrimai rodo platesnes audito galimybes padedant geriau atliepti viešąjį interesą (Ferry, Ahrens, 2017), siekiant organizacijų tikslų (Chambers, 2013) ir teigiamų pokyčių organizacijose (Roussy, Barbe, Raimbault, 2020), todėl gali būti analizuojamos ir aktyvesnio dalyvavimo skaidrumo didinime aspektu.

Taigi, tyrimo problemą apibrėžtume tokiais klausimais: *Kokios yra savivaldybės veiklos skaidrumo didinimo atliekant veiklos auditą teorinės prielaidos? Kokių turi galimybių savivaldybės veiklos skaidrumo didinimui plačiau panaudoti veiklos auditą?*

Tyrimo objektas: skaidrumo principo įgyvendinimas atliekant veiklos auditą savivaldybėje.

Tyrimo tikslas: pagrindus skaidrumo principą kaip vieną svarbiausių gero valdymo indikacijų, numatyti savivaldybės veiklos skaidrumo didinimo atliekant veiklos auditą galimybes.

Tyrimo uždaviniai:

1. Išanalizuoti viešojo valdymo skaidrumo sampratos diskursą ir pagrįsti skaidrumo principą kaip vieną svarbiausių gero valdymo indikacijų.
2. Identifikuoti ir pagrįsti auditą kaip efektyvią veiklos kontrolės priemonę užtikrinant savivaldybės veiklos skaidrumą.

Temos iširtumas. Plėtojant gero valdymo teorinį diskursą, skaidrumo principo susietumui su viešojo valdymo kontrole, pirmiausia įgyvendinant finansinį skaidrumą, paskirtas ne vienas mokslinis darbas (Tarptautinis valiutos fondas (angl. *International Monetary Fund* – IMF), 1997; Vishwanath, Kaufmann, 2001; Heald, 2003, 2012; Raipa, Backūnaitė, 2004; IMF, 2007a, 2007b), gi skaidrumo principo įgyvendinimas veiklos audito aspektu dar beveik netyrinėtas.

Veiklos audito tematika, pradedant jo analize privačiame sektoriuje, nėra reta tema apskritai vadybos moksluose, kur ji paprastai siejama su veiklos kontrole. Kitas dalykas, veiklos auditas viešajame valdyme, tuo labiau savivaldybės veiklos valdyme, kaip struktūra, kaip veiksnys, galintis prisidėti prie vietos valdžios veiklos skaidrumo didinimo, dar mažai tirtas objektas. Pastaraisiais metais itin aktualizuojamas viešojo sektoriaus veiklos skaidrumo (angl. *transparency of activities*) ir atsakomybės (angl. *accountability*) susietumas su veiklos efektyvumu (angl. *effective performance*) (Gabrini, 2013; Jachi, Yona, 2019). Veiklos audito, ir išorės, ir vidaus audito, vaidmuo šioje sąveikoje vis didesnis. Mokslininkai, dirbdami su vidaus audito profesionalais (pvz., The Institute of Internal Auditors; „Managerial Auditing Journal“, „International Journal of Auditing“, „Internal Auditing“, „Auditing: A Journal of Practice and Theory“ ir kt.), mato vidaus audito svarbą ir jam organizacijose kylančius iššūkius. Šiuo metu vidaus auditas matomas kaip viešojo

sektorius sėkmės rodiklius galintis pagerinti veiksnys (Chambers, 2013; Ferry, Ahrens, 2017; Roussy et al., 2020), nekaltant jau apie išorės auditą, kurio nauda visuotinai pripažinta. Mokslininkai kelia vidaus ir išorės audito veiklos suderinamumo siekiant viešojo sektoriaus organizacijų efektyvumo, taip pat ir finansinio audito savalaikiškumo (Pizzini, Lin, Ziegenfuss, 2015; Mubako, Muzorewa, 2019) klausimus.

Mokslininkai, analizuojantys viešojo sektoriaus organizacijų praktikas siekiant veiklos skaidrumo, mato vidines problemas, iššūkius, kurie kyla vidaus auditą atliekančioms struktūroms ir jose dirbantiems darbuotojams:

1. Vidaus audito lojalumo, šališkumo savo organizacijai, jos vadovui (Mbewu, Barac, 2017; Mubako, Muzorewa, 2019), „dvigubų atskaitų“ (Chambers, Odar, 2015) problemos.
2. Vidaus audito veiklos sudėtingumo, profesionalumo, kompetencijų (Jachi, Yona, 2019) ir profesiniam tobulėjimui nuolat reikalingų išteklių (Liston-Hayes, Juillet, 2020) klausimai.
3. Audito komandos vadovo lyderystės (Woodbine, Liu, 2010) klausimai.
4. Audito kokybės (Vadasi, Bekiaris, Andrikopoulos, 2019), veiksmingumo (pvz., suinteresuotųjų ir jų lūkesčių išsiaiškinimo pagal Erasmus, Coetzee, 2018) klausimai.

Nors jau minėjome, kad *savivaldybių veiklos auditą* tyrimo objektu pasirinkusių tyrimų nėra daug, bet stebimas tyrėjų susidomėjimo augimas. 2020 m. publikuotas straipsnis „Internal auditing in the public sector: a systematic literature review and future research agenda“ (Nerantzidis, Pazarskis, Drogalas, Galanis, 2020), pristatantis nuo 2009 metų (2010–2019 m.) mokslo žurnaluose pasirodžiusių publikacijų vidaus audito viešajame sektoriuje klausimais (atsirinkti 78 straipsniai) apžvalgą, liudija, kad pastaraisiais metais greta audito procesus, įtaką analizuojančių tyrimų auga ir dalis tyrimų, aktualizuojančių veiklos auditą, pirmiausia vidaus auditą vietos valdžios lygmeniu. Atlikę panašią Lietuvos XXI a. mokslo publikacijų duomenų bazėje „Lituanistika“ (<https://www.lituanistika.lt/>) metaanalizę, galime teigti, kad:

1. Lietuvos vadybos moksle per pastaruosius 20 metų stebima tyrimų sąsaja su Lietuvos Respublikoje besiformuojančia vidaus audito sistema, jos raida ir vidaus audito naudos suvoktimi organizacijos lygmeniu (Lakio, V., Bartaškos, R. tyrimai), su finansų audito aktualizavimu (Daujotaitės, D. tyrimai) ir vidaus auditui reikalingų instrumentų, metodų kūrimu ir jų teoriniu pagrindimu (Mackevičiaus, J. publikacijos).
2. Antrajame XXI a. dešimtmetyje moksle vis daugiau dėmesio skiriama viešojo sektoriaus organizacijų veiklos kokybės auditui (Kaziliūno, A., Ruževičiaus, J., Žemienės, A. ir kt. tyrimai), išskirtinis dėmesys švietimo įstaigų kokybės auditui (Balčiūno, S., Valuckienės, V., Rupšienės, L., Prakapo ir kt. tyrimai).
3. Vis dažniau tyrimų objektu tampa organizacijų vidaus audito veiklos kokybė (Staliūnienė, 2009; Simonaitytė, 2015), įžvelgiant vidaus audito svarbą siekiant organizacijos veiklos efektyvumo (Lakis, 2016, 2017), didesnės organizacijų vertės (Bartaška, 2007), veiklos skaidrumo (Jarutienė, Lamanauskas, 2010), matant pagrindinį resursą – augančią auditorių kompetenciją (Staliūnienė, 2009).

Šios tendencijos, išplaukiančios iš mokslininkų įžvalgų, veiklos auditui tenkančių iššūkių, taip pat skatina nuodugniau gilintis į veiklos audito savivaldybėse klausimus.

Tyrimo metodai: mokslinės literatūros, teisės aktų ir kitų dokumentų analizė, kokybinis interviu ir jo metu surinktos medžiagos analizė.

Skaidrumo principo aktualizavimas gero valdymo teorijoje ir praktikoje

Skaidrumo (angl. *transparency*) principas, kaip viena svarbiausių viešojo valdymo indikacijų, moksle aktyviai pradėtas analizuoti gero valdymo paradigmoje, kuri pasak Doornbos (2004), formavosi XX a. pabaigoje siekiant pagerinti besivystančių šalių viešąjį valdymą (Pasaulio bankas (angl. *World Bank*), 1994; Chhotray, Stoker, 2009; Raipa, Smalskys, Giedraitytė, Nefas, 2016). Pasaulio banko tada pateikta gero valdymo samprata ir išskirti keturi principai (atskaitomybė, teisės viršenybė, informavimas ir skaidrumas) vėliau, jau XXI a. pradžioje, tapo aktualūs ir išsivysčiusių šalių valdyme, lėmė svarbų pokytį viešojo administravimo moksle ir praktikoje. Jungtinių Tautų plėtros programoje 1997 m. pateikti devyni gero valdymo kriterijai (dalyvavimas, teisės viršenybė, skaidrumas, reagavimas, orientavimasis į konsensą, teisingumas, efektyvumas ir veiksmingumas, atskaitomybė, strateginės vizijos turėjimas), kurie paprastai vadinami gero valdymo principų pirmtakais (Graham, Amos, Plumptre, 2003; Pivoras, Visockytė, 2011; Krupavičius, 2013), intensyviai diskutuoti ir analizuoti mokslinėje literatūroje.

Per dvidešimt metų, kai teoriškai buvo apibrėžtas gero valdymo konceptas, *skaidrumo*, kaip principo, svarba tik augo – skaidrumo principas per tą laiką tapo vienu svarbiausių gero valdymo bruožų, šiam principui skiriama vis daugiau mokslo darbų: tiek jo teoriniam aiškinimui (Heald, 2003; Sturges, 2004; Raipa, Backūnaitė, 2004; Domarkas, 2005; Johnston, 2006; Ball, 2009; Bogt, 2017; Gardner et al., 2019 ir kt.), tiek jo įgyvendinimo praktikoje tyrimams (Barcevičius, 2008; Meijer, 2009; Šaparnienė, 2013; Zurn, Nollkaemper, Peerenboom, 2012; Lastauskienė, Rudauskienė, 2015; Čingienė, Laskienė, Raipa, 2015; „Transparency International“ Lietuvos skyrius, 2015, 2019; Da Cruz et al., 2016; Tavares, da Cruz, 2017; Jankauskytė, 2018; Mack, 2019 ir kt.). *Skaidrumo principas*, o kartu ir jo integralumas, neatsiejamumas nuo kitų gero valdymo principų matomas visoje gero valdymo teorijos raidoje, aktualizuojamas ir praktiniuose auditorių dokumentuose.

Audito problematikoje dirbantys mokslo institutai, auditorių asociacijos, priimdamos gero valdymo politiką, savo ruožtu aktualizuoja joms svarbius principus. CIPFA (angl. *the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*) ir IFAC (angl. *the International Federation of Accountants*) (2013) išskiria du esminius gero valdymo principus – *sąžiningumą* ir *atvirumą*, – užtikrinančius, kad viešasis sektorius visada veiktų visuomenės interesų naudai. CIPFA ir IFAC (2013) taip pat pažymi, kad norint pasiekti gerą valdymą viešajame sektoriuje be dviejų esminių principų, papildomai reikia laikytis dar penkių, tarp kurių akcentuojamas *skaidrumas* – geros skaidrumo praktikos įgyvendinimas siekiant veiksmingos atskaitomybės.

Gero valdymo principus, kurie apjungia pagrindines vertybes, apibrėžiančias bendrąją Europos demokratinio valdymo viziją, Europos Tarybos ministrų komitetas įtvirtino

Inovacijų ir gero valdymo vietos lygmeniu strategijoje (angl. *The Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level*) (2008), aktualioje ir vietos valdyme. Tarp 12 šiame dokumente įtvirtintų gero valdymo principų *atvirumo ir skaidrumo* principus 2019 m. dokumente Europos Tarybos ministrų komitetas skelbia sąrašo viršuje. Tai liudija šių principų aktualumą arčiausiai žmonių esančios valdžios veikloje. Taigi, savivaldybių veiklos *atvirumas ir skaidrumas* pastaruoju metu suprantami kaip privaloma gero valdymo sąlyga.

Skaidrumo sąvoka atskleidžia tris metaforas: *skaidrumas* – kaip visuomenės vertybė, apimanti visuomenės kovą su korupcija (ryšys su atskaitomybe); *skaidrumas* – kaip sinonimas atviro sprendimų priėmimo valdžios ir ne pelno siekiančiose organizacijose; *skaidrumas* – kaip sudėtinga gero valdymo priemonė (ryšys su atskaitomybe, efektyvumu, veiksmingumu). Visos šios *skaidrumo* reikšmės įtakoja organizacijos narių elgesį, jų kasdienę veiklą bei politikos formavimą – *skaidrumas* tampa neoficialiu visuomenės įpareigojimu ir dažnai teisiniu įgaliojimu (Ball, 2009). Anot Bogt (2017), *skaidrumo* siekimo pagrindinis tikslas kinta nuo korupcijos mažinimo iki efektyvumo, veiksmingumo ir teisėtumo didinimo.

Analizuoti mokslo darbai rodo, kaip per šiuos du dešimtmečius keitėsi ir plėtojosi *skaidrumo įgyvendinimo* viešojo sektoriaus organizacijose samprata. Skaidrumo principas įgyvendinamas:

- per atvirą valdžią ir iš visuomenės pareinančią kontrolę; laisvą prieigą prie informacijos; viešojo intereso gynimą; finansinę atsakomybę, pilietinio sektoriaus kampanijas ir kt. (Sturges, 2004);
- per piliečiams suprantamos informacijos komunikavimą su grįžtamoju ryšiu; aiškiai apibrėžtus procesus ir veiklas; atskaitingumo viešumą; tarnautojų sąžiningumą ir garbingumą (Pope, 2005; Ulloa, 2005; LR Konstitucinis Teismas, 2008);
- per prieigą prie patikimos, išsamios, savalaikės ir piliečiams suprantamos informacijos apie valdžios veiklą (Aigbepue, Ojeifo, 2014);
- per galimybę piliečiams kritikuoti valdžios institucijų veiklą, priiimti bendrą atsakomybę už valdžios institucijų sprendimus, atvirą valdžios dialogą su piliečiais (Mas et al., 2013; Musa, Bebić, Đurman, 2015);
- per įstaigų gebėjimą „žinoti viduje“, ar jos skaidrios (stebėseną, priežiūrą, vertinimą, kontrolę, ataskaitas, skundų tikrinimas ir kt.), bet ir „parodyti išorei“, kad jos yra tokios (Gardner et al., 2019).

Artėjant į mūsų laikmetį matyti, kad skaidrumo principas realizuojamas ir per griežtai formalizuotas valdžios veiklas (informavimas, viešinimas, kontrolė, finansinė atsakomybė ir auditas ir kt.), ir per didelio valstybės tarnautojų įsitraukimo, sisteminio mąstymo kompetencijų, moralės, netradicinių sprendimų priėmimo reikalaujančią veiklą, nes tenka didinti piliečių galimybes aktyviai dalyvauti viešajame valdyme, taip prisidedant prie valdžios skaidrumo. Siekis sudaryti galimybes piliečiams stebėti, vertinti valdžios veiklą, diskutuoti su valdžia ir įtakoti jos priimamus sprendimus, daryti spaudimą valdžiai dėl reikalingų ar planuojamų pokyčių, gauti paaiškinimus iš valdžios, palaikyti valdžios atskaitingumą nebėra vieno kurio nors viešojo sektoriaus organizacijos padali-

nio funkcija, tai tampa visų organizacijos padalinių užduotimi. Ši įžvalga leidžia teigti, kad *skaidrumo įgyvendinimas* organizacijoje reikalauja permąstyti ir griežtai apibrėžtas funkcijas atlikusių padalinių veiklą. Auditas kiekvienoje viešojo sektoriaus organizacijoje įprastai siejamas su finansų ir veiklos auditu, kontrolės funkcijomis. Per griežtą periodišką veiklos kontrolę pasiekiamas vidinis veiklos skaidrumas organizacijoje. Skaidrumo principas reikalauja iš valdžios būti skaidria visuomenei, kurti pasitikėjimą ir teigiamą reputaciją. Kaip prie to gali prisidėti veiklos auditas? XX–XXI a. sandūroje auditas, kaip stebėsenos, vertinimo, kontrolės elementas, įgavo naujas inovatyvias formas ir paskirtis, atsirado naujos veiklos audito funkcijos, geriau identifikuojami tikslai. Tačiau ir toliau audito esminėmis procedūromis išlieka efektyvumo kriterijus, rekomendacijų valdymo efektyvumui gerinti rengimas.

Organizacijos veiklos auditas įgyvendinant skaidrumo principą

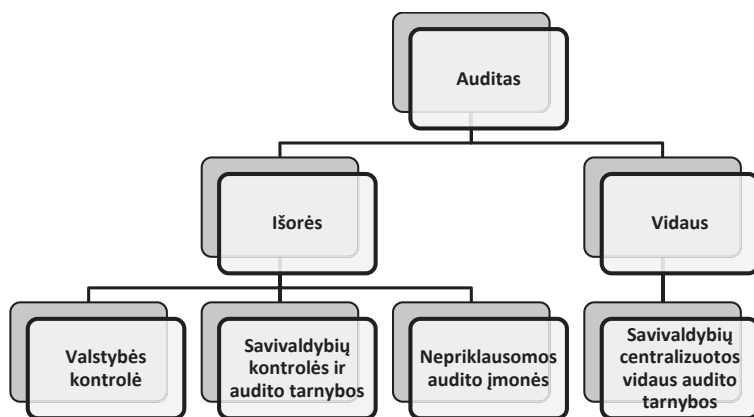
Nauji iššūkiai ir problemos, kylančios globalizacijos, Europos Sąjungos plėtros, žinių ir informacinės visuomenės raidos sąlygomis, reikalauja nuolatinio viešojo sektoriaus institucijų valdymo ir veiklos tobulinimo, kuris įmanomas tik gerai žinant esamą šių sričių situaciją. Tai galima pasiekti turint gerai organizuotą bei efektyvią veiklos vertinimo ir kontrolės sistemą, leidžiančią objektyviai nustatyti silpnąsias vietas viešojo sektoriaus institucijų veikloje ir jų valdyme. Šių institucijų veiklos vertinimas yra būtinas – juo siekiama užtikrinti viešojo sektoriaus vykdomos veiklos *skaidrumą* ir teikiamų paslaugų kokybę. Kaip rodo pasaulinė praktika, tokiu veiklos vertinimo sistemos elementu gali būti *auditas*. Mokslinėje literatūroje jis traktuojamas kaip efektyvi *kontrolės priemonė*, skirta skatinti viešojo sektoriaus pažangą, aktyvinti jam priklausančių institucijų veiklą, skatinti geresnį jų valdymą (Oržekauskas, Šmaižienė, 2009).

Auditas – sisteminis, nepriklausomas, dokumentais įformintas procesas ekonominius įvykius ir veiksmus patvirtinantiems įrodymams surinkti ir nešališkai juos įvertinti siekiant nustatyti patvirtinimų ir nustatytų kriterijų atitikties laipsnį bei gautų rezultatų pateikimas suinteresuotiems vartotojams. Auditas gali apimti bet kokių reikalavimų įgyvendinimo įvertinimą. Sąvokos kontrolė (angl. *control*), stebėseną (angl. *monitoring*), vertinimas (angl. *evaluation*), auditas (angl. *audit*) turi panašumų. Šiais terminais apibrėžiamos valdymo informacijos gavimo priemonės, dažnai *audito* sąvoka yra vartojama kaip *kontrolės* sinonimas. *Auditas* – tai valdymą vykdančių subjektų kontrolės tinkamumo įvertinimas tokiose srityse kaip ekonominis ir efektyvus išteklių panaudojimas, turto valdymas, viešieji finansai, teisės aktų normų ir nustatytos politikos laikymasis, rizikos valdymo veiksmingumas, organizacinių struktūrų, sistemų, procesų ir funkcijų adekvatumas. Pateikiamos rekomendacijos leidžia valstybės ir savivaldybių institucijoms, įstaigoms ir įmonėms geriau panaudoti savo galimybes, sėkmingai vykdyti išsipareigojimus, laikytis finansinės drausmės, tobulinti valdymo sistemą, stiprinti vidaus kontrolę, gerinti buhalterinę apskaitą ir kt. (Daujotaitė, 2002; Segalovičienė, 2011; Mackevičius, Daujotaitė, 2011).

Tarptautinės aukščiausiųjų audito institucijų organizacijos (angl. *The International Organization of Supreme Audit Institutions* – INTOSAI) parengtuose tarptautiniuose

aukščiausiųjų audito institucijų standartuose (toliau – TAAIS, angl. *The International Standards of Supreme Audit Institutions*) (2019) išskiriamas trijų rūšių auditas: *finansinis, veiklos ir atitikties*. INTOSAI-P 1: Limos deklaracijoje (2019) minimas *finansų valdymo ir apskaitos teisėtumo, taisyklingumo auditas ir veiklos auditas*. LR valstybės kontrolės įstatyme (1995) išskiriami du audito tipai: *finansinis (teisėtumo)* ir *veiklos*. Kadangi finansinis auditas visais atvejais apima ir teisės aktų laikymosi tikrinimą, teisėtumo ir taisyklingumo auditą galima priskirti prie finansinio audito.

Viešojo sektoriaus audito sistemą Lietuvoje sudaro pagal institucinės priklausomybės požymį išskiriamos atskiros *vidaus* ir *išorės audito* grandys (žr. 1 pav.).



1 pav. Viešojo sektoriaus audito sistemoje veikiantys subjektai

Šaltinis: sudaryta autorių pagal LR vietos savivaldos įstatymą (1994), suvestinė redakcija nuo 2021-01-02.

Kaip matyti iš 1 paveikslo, arčiausiai savivaldybės administracijos ir jos valdymo sričiai priskirtų savivaldybės viešųjų juridinių asmenų yra dvi struktūros: savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba (išorės auditą atliekantis subjektas) ir savivaldybės centralizuota vidaus audito tarnyba (vidaus auditą atliekantis subjektas). *Vidaus auditas* veikia įmonės, įstaigos ar organizacijos viduje, o *vidaus audito tarnyba* yra tiesiogiai pavaldi įmonės, įstaigos ar organizacijos vadovui. *Išorės auditoriai* vadovaujasi tik įstatymais ir profesinės veiklos standartais, o *vidaus auditorių* veiklą reglamentuoja tos įmonės, įstaigos ar organizacijos, kuriose jie dirba. Jau ir Lietuvos mokslininkai pastebėjo, kad nepriklausomai nuo vidaus audito padalinio savarankiškumo ir objektyvumo, jis negali pasiekti tokio pat nepriklausomumo lygio, kurio reikia išorės auditoriui, kad galėtų pareikšti nepriklausomą nuomonę apie audituojamo subjekto veiklą ir jo finansines ataskaitas (Astrauskas, Petaraitienė, 2013).

Savivaldybės centralizuota vidaus audito tarnyba (toliau – vidaus audito tarnyba) yra savivaldybės administracijos struktūrinis padalinys, vidaus auditą atliekantis savivaldybės administracijoje, savivaldybės administravimo subjektuose ar kituose savivaldybės vie-

šuosiuose juridiniuose asmenyse, jis pavaldus ir atskaitingas savivaldybės administracijos direktoriui. Vidaus audito tikslas – sistemingai ir visapusiškai vertinant rizikos valdymą ir vidaus kontrolę, padėti įgyvendinti viešojo juridinio asmens, jam pavaldžių ir jo valdymo sričiai priskirtų viešųjų juridinių asmenų veiklos tikslus. Šios tarnybos atliekamo vidaus audito sritys: viešojo juridinio asmens, jam pavaldaus ir (arba) atskaitingo viešojo juridinio asmens veiklos sritis, programa, Europos Sąjungos ir (arba) tarptautinės finansinės paramos lėšomis finansuojamos programos ir (arba) projektai (LR vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas, 2002; Pavyzdinė vidaus audito metodika, 2019).

Vidaus audito tarnybų atliekamo vidaus audito ataskaitos ir jose teikiamos rekomendacijos yra skirtos savivaldybių viešojo sektoriaus subjektų vidiniam naudojimui, jos nėra viešinamos, teikiamos audituotų subjektų vadovams ir savivaldybės administracijos direktoriui, koordinuojančiam ir kontroliuojančiam savivaldybėje viešąsias paslaugas teikiančių įmonių, įstaigų ir organizacijų darbą, atliekančiam pagal įstatymus ir savivaldybės tarybos sprendimus jam priskirtas šių įmonių, įstaigų ir organizacijų valdymo funkcijas bei atsakančiam už savivaldybės ūkinę ir finansinę veiklą.

Savivaldybių išorės auditas yra reikšminga viešojo sektoriaus audito sistemos dalis, kadangi apima visas Lietuvoje veikiančias savivaldybes. Savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba (toliau SKAT) – tai subjektas, kuris prižiūri, ar teisėtai, efektyviai, ekonomiškai ir rezultatyviai valdomas ir naudojamas savivaldybės turtas bei patikėjimo teise valdomas valstybės turtas, kaip vykdomas savivaldybės biudžetas ir naudojami kiti piniginiai ištekliai. SKAT savo veikloje vadovaujasi LR vietos savivaldos ir kitais įstatymais, TAAIS, Valstybės kontrolės patvirtintomis metodikomis ir kitais teisės aktais. Į jos kompetenciją greta kitų veiklos krypčių patenka finansinis ir veiklos auditas savivaldybės administracijoje, savivaldybės administravimo subjektuose ir savivaldybės valdomose įmonėse, poauditinė stebėseną, kasmetinės išvados savivaldybės tarybai. SKAT vadovo – savivaldybės kontrolieriaus pareiga kasmet per 10 dienų nuo ateinančių metų SKAT veiklos plano patvirtinimo jį pateikti Valstybės kontrolei. Ši tarnyba turi teisę audito metu pasinaudoti vidaus audito tarnybos atliktų auditų ataskaitomis ir darbo dokumentais, būtinais vidaus kontrolės vertinimui atlikti, jei audito subjektas ir tikslai sutampa (LR vietos savivaldos įstatymas, 1994).

Tai kaip užtikrinamas *veiklos skaidrumas* savivaldybėse pasitelkus veiklos auditą? Pirmiausia, SKAT savo veikloje vadovaujasi įstatymais ir profesinės veiklos standartais, visa informacija apie SKAT veiklą skelbiama viešai savivaldybės interneto svetainėje. Antra, audituotiems subjektams pateiktos audito ataskaitos, išvados, rekomendacijos yra viešos, SKAT teikia konsultacijas audituojamiems subjektams padedant spręsti iškilusius probleminius klausimus. Trečia, SKAT atliktų auditų ataskaitos ir išvados teikiamos savivaldybės merui, savivaldybės tarybos Kontrolės komitetui, savivaldybės administracijos direktoriui, gali būti teikiamos ir savivaldybės tarybai (posėdžiai vieši). Taip pat svarbiu tampa pateiktų rekomendacijų svarstymas, grįžtamasis ryšys ne vien iš audituotų subjektų, bet ir aptarimo dalyvių. Audito ataskaitose teikiama informacija

yra tikra, tiksli, objektyvi, patikima, turi didelę įrodomąją galią. Vadovaudamiesi audito įrodymais pagrįsta informacija, rekomendacijomis, audituotų subjektų vadovai priima sprendimus, kaip tobulinti veiklą. Apibendrinant pasakyta, galime teigti, kad nuo savivaldybės veiklos audito priklauso visuomenės pasitikėjimas, kadangi valstybės išteklių valdymas – pasitikėjimo reikalas. „Viešojo sektoriaus auditas stiprina numatomų vartotojų pasitikėjimą, kadangi pastariesiems yra suteikiama audito metu gautos informacijos ir nepriklausomų, objektyvių įvertinimų, susijusių su nuokrypiais nuo priimtų standartų arba gerojo valdymo principų“ (TAAIS 100 „Pagrindiniai viešojo sektoriaus audito principai“, 2019).

Šiandien informacijos apie savivaldybių veiklą atvirumas, prieinamumas yra padidėjęs, aktyviai tam naudojant savivaldybių interneto svetaines. „Transparency International“ Lietuvos skyrius (2019), atlikęs Lietuvos savivaldybių *skaidrumo* vertinimą, teigia, kad savivaldybės, lyginant 2018 m. su 2014 m., tapo skaidresnės:

1. 2018 m. skaidriausios buvo šios savivaldybės: Joniškio r. – 94 balai, Alytaus r. – 90 balų, Širvintų r. – 84 balai, Radviliškio r. – 80 balų, Druskininkų r. – 79 balai ir Utenos r. – 79 balai.
2. Kas antra savivaldybė pradėjo skelbti, su kuo susitinka vietos politikai.
3. Tik kas ketvirta savivaldybė neskatina visuomenės saugiai pranešti apie galimą korupciją ar negeroves.
4. Savivaldybės jau skelbia apie savivaldybės tarybos veiklą ir savivaldybės finansus, rečiau – apie darbuotojus, jų interesus ir turto deklaracijas bei gyventojų įtraukimą į sprendimų priėmimą.

„Transparency International“ Lietuvos skyrius (2019) pateiktos rekomendacijos savivaldybėms, ko galėtų imtis savivaldybių administracijos ir tarybų nariai, kad jų savivaldybės taptų *skaidresnės*, geriau suvaldytų su korupcija susijusias rizikas (žr. 1 lentelę), atliepia ir mūsų anksčiau pateiktoje mokslinių šaltinių analizėje išsakytas išvagas: viešinti gyventojų galimybes dalyvauti priimant sprendimus, skelbti duomenis atviru formatu. Rekomendacijose aktualizuotos korupciją mažinančios priemonės: užsibrėžti kelis svarbiausius antikorupeinius tikslus, užtikrinti galimybę asmenims saugiai pranešti apie negeroves, viešinti politikų ir savivaldybės administracijos vadovų susitikimus su interesų grupėmis.

Suprantant, kad korupcijos dalykai, veiklos atvirumas, skaidrumas yra galimi veiklos audito vertinimų lauke, ieškota medžiagos, kaip savivaldybes audituojantys subjektai gali prisidėti prie šių rekomendacijų įgyvendinimo. Neradus duomenų apie tai mokslinėje literatūroje, nutarta kreiptis į viešojo administravimo ekspertus: mokslininkus, praktikus, pirmiausia siekiant išsiaiškinti, kaip į šį savivaldybių veiklos skaidrinimą gali aktyviau įsitraukti arčiausiai savivaldybių esančios išorės veiklos auditą atliekančios savivaldybių kontrolės ir audito tarnybos, nesančios pavaldžios savivaldybių administracijų direktoriams ir galinčios pateikti nešališkas išvadas ir rekomendacijas.

1 lentelė. „Transparency International“ Lietuvos skyriaus rekomendacijos skaidrios savivaldos link

Eil. Nr.	Rekomendacija	Pasiūlymai skaidrumui padidinti	Pastebėjimai
1.	Užsibrėžti kelis svarbiausius antikorupcinius tikslus	Užsibrėžti kelis svarbiausius antikorupcinius tikslus ir numatyti aiškius rodiklius, pagal kuriuos būtų galima matuoti pažangą. Periodiškai viešai skelbti apie pažangą įgyvendinant tikslus, t. y. apie įgyvendintas priemones, ko atsisakyta ir kodėl.	Savivaldybių interneto svetainėse skelbiamos antikorupcinės programos ir priemonių planai yra pernelyg neapibrėžti, neaišku, kokių konkrečių tikslų tikimasi pasiekti.
2.	Užtikrinti galimybę saugiai pranešti apie negeroves	Nuo 2019 m. įsigaliojus LR pranešėjų apsaugos įstatymui, savivaldybės turi užtikrinti, kad kanalai, kuriais darbuotojai ar kiti asmenys gali pranešti apie galimus korupcijos atvejus, būtų saugūs: užtikrintų duomenų konfidencialumą, skelbtų aiškias taisykles, kokios savivaldybės darbuotojai ir kaip tvarko gaunamus pranešimus.	Pusė savivaldybių neskelbia, kiek saugūs ir konfidencialūs jų pranešimo kanalai, kokios savivaldybės darbuotojai gali sužinoti apie pranešimo turinį ir patį pranešėją, ko jie imasi gavę pranešimą ir ką turėtų žinoti pranešęs asmuo.
3.	Skelbti susitikimus su interesų grupėmis	Skelbti, su kokių interesų grupių atstovais susitinka savivaldybių administracijų vadovai, merai ir tarybų nariai bei kokius pasiūlymus iš jų gauna. Tai leistų užtikrinti skaidresnį įtakos darymą ir sprendimų priėmimą savivaldoje.	Pusė savivaldybių to neskelbia. Kita pusė savivaldybių šią informaciją skelbia, bet ne visada nurodo, kokios klausimai buvo aptarti ir kokių pasiūlymų sulaukta.
4.	Skelbti duomenis atviru formatu	Metinius biudžetus ir finansines ataskaitas skelbti .xls, .json arba .csv formatais – tai leistų lengviau atlikti savivaldybių pateikiamų duomenų analizes ir surasti tikslią informaciją.	Daugumos (50 iš 60) skelbimuose ataskaitose ir kt. dokumentuose sunku pritaikyti „paiešką“, o tai neleidžia suinteresuotoms šalims patogiai susipažinti su esminiais savivaldybių veiklos rodikliais.
5.	Viešinti gyventojų galimybes dalyvauti priimančias sprendimus	Savivaldybių svetainėse aiškiai informuoti, kokiais būdais savivaldybė kviečia gyventojus dalyvauti viešose konsultacijose; skelbti, į kokius pasiūlymus buvo nuspręsta atsižvelgti arba ne. Šią informaciją viešinti taip, kad būtų paprasta ir lengva surasti; aiškiai parašyti, kad dalyvauti viešose konsultacijose ir teikti pasiūlymus gali kiekvienas norintis.	1/3 savivaldybių neskelbia apie galimybes gyventojams įsitraukti į sprendimų priėmimą. Be to, „Transparency International“ Lietuvos skyriaus užsakyta atlikta reprezentatyvi gyventojų apklausa apie savivaldybių atvirumą rodo, kad 49 proc. LR gyventojų nepakanka informacijos, kaip jie gali dalyvauti viešose konsultacijose ir teikti savo pasiūlymus savivaldybėms.

Šaltinis: adaptuota pagal „Transparency International“ Lietuvos skyrių, 2019.

Tyrimo metodika

Šiame straipsnyje pristatomame empiriniame tyrime, kuris yra didesnio mokslinio tyrimo, atlikto 2019–2020 m. dalis (Jokubauskienė, 2021), medžiagos rinkimui naudotas kokybinis interviu (pusiau struktūruotas), gauta informacija analizuota taikant kategorizavimą. Siekiant gauti išvalgų, kaip veiklos auditas gali prisidėti gerinant savivaldybių veiklos skaidrumą, interviu duoti buvo kviečiami ekspertai, nes tiriamasis objektas gana naujas ir tikimasi taip praplėsti analizuojamą diskursą.

Ekspertai buvo atrinkti tikslingai, siekiant kuo platesnės tyrimo aprėpties (įvairūs žiūros taškai) ir objekto (veiklos auditas siekiant veiklos skaidrumo savivaldybėje) išmanymo. Tai mokslininkai, dirbantys gero valdymo, savivaldybės veiklos skaidrumo, korupcijos kontrolės tematikoje; praktikai, įvairiais valdymo lygiais įgyvendinantys skaidrumą, auditą ir už tai atsakingi; praktikai, prižiūrintys ir vertinantys savivaldybių veiklą. Ekspertų atrankos kriterijai: 1) ne mažesnė kaip 5 metų vadybinio darbo viešajame sektoriuje patirtis; 2) ekspertinis finansų arba administracinės teisės, arba ekonomikos, arba audito, arba kontrolės, arba viešojo administravimo klausimų išmanymas. Interviu davė 5 ekspertai. Tai finansų, administracinės teisės, ekonomikos, audito, kontrolės, viešojo administravimo klausimų žinovai, puikiai išmanantys vietos savivaldos darbą, turintys specialių teorinių žinių tiriamoje srityje bei gebantys kompetentingai jas taikyti praktikoje, asmenys, atstovaujantys savo veiklos srities specialistų nuomonę. Visi ekspertai – su aukštuoju išsilavinimu, viešojo administravimo srityje dirbantys 10–28 metai. Laikantis tyrimo etikos, visų ekspertų vardai, pavardės ir darbovietės neatskleidžiamos, tyrime jie žymimi kaip: E1; E2; E3; E4; E5.

Pagal tyrėjo ir tyrimo dalyvio kontakto pobūdį naudotas *tiesioginis* ir *telefonu atliekamas interviu*, pagal vieno interviu dalyvių skaičių – *individualus (giluminis) interviu*, pagal tyrimo paskirties specifika – *ekspertų interviu*. Dėl Lietuvoje paskelbto karantino dalis ekspertų interviu davė telefonu. Siekiant užtikrinti tyrimo metu gautų duomenų patikimumą ir validumą, buvo naudojama skaitmeninė duomenų įrašymo ir saugojimo priemonė, t. y. pokalbis įrašomas diktofonu, iš kiekvieno gavus žodinį sutikimą įrašui.

Interviu klausimų gairės sudarytos remiantis teoriniu tyrimu bei dokumentų analizės rezultatais (žr. 2 lentelę).

2 lentelė. Ekspertų interviu turinio pagrindimas

Eil. Nr.	Temos turinys (klausimų skaičius)	Klausimų tikslas
1.	Išorės vertintojų išvargiamos skaidrumo principo įgyvendinimo problemos LR savivaldoje (2 kl.)	Siekiami atskleisti, kaip savivaldybės administracija turėtų reaguoti į išorės vertintojų išvargiamos skaidrumo principo įgyvendinimo problemas, jų pateikiamas rekomendacijas; kaip prie šių rekomendacijų įgyvendinimo galėtų prisidėti savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba.
2.	Tarptautinio valiutos fondo išvargios dėl LR viešųjų finansų valdymo skaidrumo didinimo (1 kl.)	Siekiami atskleisti, kokių priemonių galėtų imtis vietos valdžia siekdama pagerinti savivaldybės finansinį skaidrumą.

Eil. Nr.	Temos turinys (klausimų skaičius)	Klausimų tikslas
3.	Informacinių komunikacinių technologijų panaudojimas veiklos skaidrumui didinti (1 kl.)	Siekama atskleisti, kaip savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba galėtų prisidėti prie neretai svarbių savivaldybei išorės audito, ekspertizų ataskaitų lengvesnės prieigos.
4.	Veiklos skaidrumo vertinimo vietos lygmeniu problema (2 kl.)	Siekama nustatyti, ar turėtų prasmę savivaldybės valdomų įmonių ir biudžetinių įstaigų veiklos vertinimas pagal korupcijos indekso nustatymo kriterijus; kas ir kaip tai turėtų atlikti.
5.	Skaidrumo principo įgyvendinimo gerinimas savivaldybėje (1 kl.)	Siekama nustatyti, kokią pridėtinę vertę turėtų naujo veiklos audito tipo – socialinio-etinio (arba socialinės atsakomybės) audito įvedimas, siekiant įvertinti savivaldybės / jos struktūrinių padalinių / darbuotojų veiklą skaidrumo, teisingumo, bešališkumo, sąžiningumo, atsakingumo, patikimumo / pasitikėjimo aspektais.
6.	Veiklos skaidrumo vertinimo kriterijai, rodikliai (2 kl.)	Siekama nustatyti, kokie galėtų būti savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimo kriterijai, veiklos skaidrumo rodikliai ilgalaikiai veiklos perspektyvai, periodiškam stebėjimui.

Šaltiniai: sudaryta autorių.

Veiklos audito galimybės prisidėti prie rekomendacijų savivaldybėms veiklos skaidrumo didinime: viešojo administravimo ekspertų įžvalgos

Šiandieninės vietos savivaldos institucijos, pripažįstančios atvirumo svarbą skaidrumo principo įgyvendinimui, stengiasi laikytis atviros savivaldos principų (Atviros vietos valdžios principų deklaracija (angl. *Declaration of Local Open Government Principles*), 2011), tuo būdu siekdamos piliečių išitraukimo. Paprašius ekspertų paaiškinti, **kaip kiekvienos savivaldybės administracija turėtų reaguoti į „Transparency International“ Lietuvos skyriaus rekomendacijas**, ekspertai laikėsi vienodos pozicijos – reikia vadovautis pateiktomis rekomendacijomis. Ekspertas E1 netgi pabrėžė, kad „jeigu įmanoma, teisės aktuose tai turėtų būti įtvirtinta kaip prievolė“. E2 pastebėjo, kad šios rekomendacijos iš dalies jau yra įgyvendinamos, tik galbūt klausimas, kaip kokybiškai įgyvendinamos. E2 nuomone, skaidrumo principo įgyvendinimą galima analizuoti iš formalios pusės, kad įgyvendinama tai, kas numatyta įstatymuose, ir iš neformalios pusės – „minkštomis“ priemonėmis, kurias skatina pati savivaldybė, jos vadovybė.

Atlikus ekspertų pasisakymų kodavimą matyti, kad kuriamame *atviro informacijos pateikimo*, kaip skaidrumo principo raiškos, diskurse išryškėja keli svarbūs subjektai: 1) viešinantys informaciją viduje ir išorėje (savivaldybės taryba – toliau Taryba, savivaldybės tarybos komitetai – toliau Komitetai, savivaldybės administracija ir jos darbuotojai), 2) gaunantys informaciją (piliečiai, žiniasklaida). Ekspertų pasisakymuose išryškėjo šie

aktualūs aspektai, siekiant įgyvendinti „Transparency International“ Lietuvos skyriaus rekomendacijas, jie gali būti kvalifikuojami kaip reikšmingos kategorijos:

- *Tarybos ir Komitetų posėdžių atvirumas ir viešumas* (subkategorijos: kokybiško informacijos skelbimo būtinybė; grįžtamojo ryšio reikalingumas; Komitetų posėdžių viešinimas): „Savivaldybės tarybos posėdžių vaizdo įrašai patalpinti savivaldybės interneto svetainėje, klausimas – kiek gyventojai juos žiūri“ (E2); „Labiausiai kontroliuojanti institucija – žiniasklaida ir piliečiai – turėtų labiau stebėti Komitetų posėdžius, o ne Tarybos posėdžius, <...> turėtų būti viešesni Komitetų posėdžiai, kuriuose diskutuojant ir pasimato įtakos darymo apraiškos“ (E3) ir kt.;
- *antikorupcinių priemonių įgyvendinimo pažangos stebėjimas ir viešinimas* (formalaus vertinimo mažinimas; kritinio požiūrio būtinumas; individualizuotų sprendimų vengimas): „Užsibrėžtų rodiklių įvykdymas matyti veiklos ataskaitose, tačiau ataskaitose trūksta kritinio požiūrio, kas nepavyko, kodėl nepavyko, gal vykdymas perkeltas į kitus metus. Reikia tai skatinti, kalbėti apie tai“ (E2); „Esu prieš individualizuotus sprendimus. Tokie sprendimai ir suponuoja korupcinės rizikos reiškinius. Teisės aktai turi būti įvertinti antikorupciniu požiūriu, bet klausimas, kaip tai atlieka teisės akto rengėjas, gal tai atliekama tik formaliai – pridėdama pažyma, bet nėra vertinama“ (E3);
- *įtakos darymo ir sprendimų priėmimo savivaldoje skaidrumas* (pasitikėjimo savivalda stiprinimas; Tarybos narių didesnis aktyvumas viešinant savo interesus; viešųjų ir privačių interesų deklaravimo skaidrumas; Tarybos narių atsakomybės didinimas): „Tarybos nariai nerodo aktyvumo viešinti savo interesus. Jie netgi neteikia duomenų apie susitikimus su gyventojais, savo rinkėjais. Įtaką, priimant sprendimus, dažniausia daro Tarybos narių grupės – frakcijos, ne pavieniai Tarybos nariai. Tarybos narių nusišalinimo procesas, mano nuomone, nepakankamai reglamentuotas“ (E3);
- *biudžeto sudarymo ir vykdymo skaidrumas* (didesnis suinteresuotų šalių įtraukimas; kritinio paaiškinimo būtinumas): „<...> į savivaldybes turi ateiti dalyvaujamas biudžetas. Tai viena iš skaidrumo principo įgyvendinimo priemonių. Jei į biudžeto formavimą įtrauktume kuo daugiau suinteresuotų šalių, padidintume žmonių supratimą, kodėl pinigai panaudojami vienai ar kitai priemonei“ (E2);
- *savivaldos įmonių priežiūros aiškumas* (vieningo požiūrio taikymas; politinės decentralizacijos siekis; gero valdymo principų diegimas; kokybiška įmonių veiklos analizė; ataskaitų apie įmonių finansinius ir veiklos duomenis interaktyvumas; viešų diskusijų skatinimas): „Dažnai savivaldybių požiūriai įmonių valdymo klausimais yra skirtingi. Analizuojama, ar reiktų turėti savo savivaldybės įmones, teikiančias vandens, šilumos tiekimo, transporto paslaugas, ar geriau tas paslaugas pirkti iš privataus verslo“ (E5); „Vietos valdžia turėtų įvertinti savo viešojo sektoriaus subjektų skaičių ir galimybes juos konsoliduoti“ (E1); „Vietos valdžia turėtų teikti interaktyvias ataskaitas apie savo įmonių finansinius ir veiklos duomenis, didinti šių duomenų sklaidą (atskirai teikti vietos bendruomeninėms / nevyriausybinėms organizacijoms per vietos žiniasklaidos kanalus ir pan.)“ (E1) ir kt.;
- *finansinių ataskaitų aiškumas* (informacijos pateikimas suprantama forma; finansinių ataskaitų įvertinimo būtinumas): „Ataskaitos rengiamos, teikiamos, viešinamos –

formaliai lyg ir viskas gerai. Bet norint užtikrinti skaidrumą ir atvirumą, neužtenka patalpinti ataskaitų. Ataskaitos išsamios, bet jos eiliniam piliečiui ne visada suprantamos. Atkreipiant dėmesį į skaidrumą, informacija turi būti pateikta kiekvienam piliečiui suprantamai <...>“ (E2); „Vien tik ataskaitų paskelbimas, be auditorių išvadų pateikimo, be aptarimo nėra naudingas. Su finansinėmis ataskaitomis turi būti teikiamos ir audito išvados“ (E5);

- *bendradarbiavimo su savivaldybės bendruomene atvirumas* (tinkamų informavimo kanalų parinkimas): „Skaidrumui trukdo formalus požiūris arba, kitaip sakant, nesuderinamumas tarp žodžių ir veiksmo. Dažnai pasižiūrima labai formaliai – aš viską padariau, jeigu žmogus nerado, tai jo problema. Ne, – tai komunikacijos kanalo, pobūdžio, formos parinkimo problema“ (E2).

Ekspertų pasisakymai klausimu, *kaip prie „Transparency International“ Lietuvos skyriaus (2015, 2019) pateiktų rekomendacijų įgyvendinimo galėtų prisidėti savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba*, buvo panašūs – jų nuomone, savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba turėtų atlikti šių rekomendacijų įgyvendinimo, antikorupcinio teisės aktų vertinimo atlikimo kontrolę ir pateikti išvadas: „Savivaldybės ir kontrolės audito tarnyba turėtų vertinti, kaip tos priemonės įgyvendinamos, nes priemonių patvirtinimas nereiškia, kad jos tinkamai įgyvendinamos“ (E4); „<...> kasmet strateginio tyrimo metu turėtų įvertinti viešo valdymo ar savivaldybės veiklos sritis, kuriose gali būti didžiausia korupcijos pasireiškimo tikimybė ir jose išanalizuoti, ar teiktos rekomendacijos yra įgyvendintos / įgyvendinamos. Jei ne, šie klausimai galėtų atsirasti finansiniuose / teisėtumo ar veiklos audituose arba būtų suplanuotas atskiras veiklos auditas. Šių auditų metu galėtų būti pateiktos rekomendacijos“ (E1); „...kartkartėmis galėtų peržiūrėti, ar atliekamas Tarybos sprendimų antikorupcinis vertinimas, gal nėra atliekamas, o gal atliekamas tik formaliai – pridedama pažyma, bet nėra vertinama“ (E3).

Ekspertų mintys dėl to, *kaip savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba galėtų prisidėti prie neretai svarbių savivaldybei išorės audito, ekspertizių ataskaitų lengvesnės prieigos*, išsiskyrė, nes ekspertai turėjo skirtingų savivaldybių patirtis („prieiga nėra sunki“; „reikalingą informaciją sunku rasti net mokantiems dirbti internete“). Kita vertus, ekspertas, analizavęs ne vieną savivaldybės portalą, pasiūlė savivaldybių kontrolės ir audito tarnyboms „pateikti rekomendacijas dėl savivaldybių interneto svetainių suvienodinimo (turi būti pavyzdinė svetainė – vienodas informacijos pateikimo medis) arba bent inicijuoti diskusiją šiuo klausimu“.

Ekspertų pasisakymuose galima išskirti šias reikšmingas kategorijas, kurios praktiškai atliepia mokslo šaltiniuose akcentuojamus prieinamumo didinimo aspektus: *audito ataskaitų turinio aiškumas* (subkategorijos: informacijos pateikimas visuomenei suprantama kalba; informacijos pateikimas glaustai ir patrauklia forma; informacijos pateikimas su aktualiais komentarais); *audito ataskaitų pasiekiamumas* (informacijos skelbimas savivaldybės portale, rajoniniame laikraštyje; informacijos skelbimas savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos tinklalapyje, facebook ir pan.); *audito išvadų tikslingumas* (išvadų susietumas su įstaigų veiklos tikslais; veiklos tobulinimo dimensija išvados; komunikacinė išmintis).

Ekspertai pateikė pasiūlymų savivaldybių kontrolės ir audito tarnyboms dėl: 1) ataskaitų formos ir pateikimo kanalų: audito ataskaitose teikiama informaciją stengtis sukoncentruoti į vieną puslapį, pateikti gyventojams patrauklia forma ir šią informaciją skleisti įvairiais informavimo tinklais, taip didinant ataskaitų pasiekiamumą; trumpus, iliustruotus straipsnelius, žinutes gyventojams teikti kaip naujienlaiškį, pranešimą ar pan. pristatant tik svarbiausius momentus – problemas ir pasiekimus, talpinti ne tik savivaldybių interneto svetainėse, bet ir skelbti vietinėje žiniasklaidoje, socialiniais tinklais ar kt. kanalais; 2) ataskaitų retorikos: audito metu nustatytus pažeidimus reikia pateikti ne kaip baisų trūkumą, o kaip tobulėjimo galimybę, siekį „tobulinti bendrą darbą, padėti, patarti vienas kitam“. Audituojamų įstaigų atžvilgiu, ekspertai mato poreikį viešajam sektoriui būti kūrybiškesniam, gavus audito ataskaitas ir išvadas, mokėti išreikšti savo siekį tobulėti – iš klaidų mokomasi ir tobulėjama. Ekspertai rekomendavo komunikacinės išminties pasimokyti iš verslo struktūrų, atkreipiant dėmesį į jų taikomas marketingo priemones.

Žinant, kad mokslinėje literatūroje bei pastaraisiais metais viešojo sektoriaus veiklos ataskaitose minimos korupcijos, neskaidrių sprendimų priėmimo, taip pat ir veiklos skaidrumo vertinimo problemos, ekspertų buvo klausta, *ar turėtų prasmę veiklos vertinimas pagal korupcijos indekso nustatymo kriterijus savivaldybės valdomose įmonėse ir biudžetinėse įstaigose; jei taip, – kas ir kaip tai turėtų atlikti*. Ekspertų pasisakymuose galime išskirti šiuos svarbiausius aspektus – reikšmingas kategorijas:

- *antikorupcinės aplinkos vertinimo* (toliau – AAV) *visuotinum* poreikis (subkategorijos: AAV poreikio nustatymas; sisteminio AAV kriterijų formalizavimas ir jų monitoringas; formalaus AAV įgyvendinimo atsisakymas): „Visų skaidrumo priemonių diegimas turi būti atliekamas bandomojo projekto pavyzdžiu. Prieš nusprendžiant ką nors daryti, reikia smulkios analizės, turi būti atlikta vietos bendruomenės apklausa, ar tai naudinga, ar nenaudinga, ir tik tada įdiegti“ (E5);
- *vadovų parama AAV visuotinumui* (atsakomybės prisiėmimas; kompetentinga parama): „Už antikorupcinės aplinkos kūrimą pirmiausia yra atsakingas vadovas, kuris turi būti pavyzdžiu visiems jo vadovaujamoje įstaigoje dirbantiems darbuotojams“ (E4); „Vadovas (meras, direktorius) – labai svarbus asmuo diegiant etikos ir korupcijos prevencijos priemones, sudarant įvairias komisijas“ (E2);
- *nuostatų į AAV keitimas* (AAV kaip organizacijos tobulėjimo kultūra; AAV ne dėl reitingų; AAV naudos suvokimas): „Skaidrumas yra institucijos kultūros dalis. Jei pati institucija suvokia šių vertinimų – reitingų esmę, tai viskas gerai, bet jeigu tai primesta, tai vertės absoliučiai nekuria. Turi būti reitinguojama tam, kad institucija, įsivertinusi pati save ir pamačiusi, kad yra tam tikrų neskaidrumo, korupcijos momentų, pati apsispręstų tvarkytis...“ (E2); „Nagrinėjamas atvejis, vertinimas ir reitingavimas. Turiu neigiamą nuostatą apie reitingavimą, nes reitingavimo suvokimas Lietuvoje yra iškreiptas. Mūsų visuomenėje rezultatas yra visų svarbiausias. Pastebime, kad viena ar kita institucija savo rezultatus mėgsta pagerinti vardan aukštesnio reitingo, nes reitingas institucijai, kuri bus skaidriausia, suteiks piliečių pasitikėjimą. Mes vardan rezultato iškreipiame sudarytas sistemas“ (E2); „Skeptiškas požiūris kai kurių Tarybos narių šio vertinimo atlikimo klausimu – tai biurokratinė našta.“ (E5);

- *AAV panaudojimas organizacijų tobulinimui* (AAV orientuoti į ateitį; nustatyti mokymų tematiką): „Toks vertinimas neturi būti kaip įstaigos kritika. Reikia vertinti ne korupcijos faktus, o galimą riziką. Svarbu viešinimas ir nebijojimas kalbėti“ (E3); „Įstaigai įsivertinimas dėl antikorupcinės aplinkos padėtų suprasti bendrą darbuotojų požiūrį į korupciją, kuris tikėtina išreiškiamas platesniu aspektu, pavyzdžiui, požiūrį į korupciją darbuotojų šeimose ir artimųjų rate. Pagal nustatytą lygį vadovas galėtų spręsti apie mokymų poreikį ir kitų korupcijos prevencijos priemonių taikymą“ (E4).

Labai svarbu paminėti, kad ekspertai mato *AVV visuotinumą, sistemiškumą* ne vien per visų savivaldybės įstaigų ir įmonių įtraukimą į AVV, bet kaip nuoseklų procesą, pradedant poreikio nustatymu, baigiant grįžtamoju ryšiu, periodišku monitoringu. Dar vienas svarbus aspektas ekspertų matymuose, tai vadovo vaidmuo, kaip svarbaus asmens diegiant etikos ir korupcijos prevencijos priemones – jis turi būti pavyzdžiu visiems jo vadovaujamoje įstaigoje dirbantiems darbuotojams. Todėl skaidrumo gilesnis suvokimas turi pareiti ir nuo vadovo, kuris komunikuoja, kad įstaigoje priimtose tvarkose, taisyklėse, aprašais ir reglamentais bei tinkamas jų laikymasis įstaigai neša naudą, kad įstaigos skaidrumas kuria pridėtinę vertę. Antikorupcinės aplinkos vertinimo vykdytojais dauguma ekspertų (E2, E3 ir E4) matė pačias įstaigas: „Kol institucija pati nenorės būti skaidri, nekorumpuota, nieko nebus. Pati institucija turi norėti, žinoti prasmę ir pati atlikti vertinimą, nereikia išorės. Tai turėtų būti institucijos savireguliacijos mechanizmas“. Pasiūlė į vertinimo procedūrą švietimo įstaigose įtraukti įstaigų tarybas, tėvus, vaikus; perimti pasiteisinusias praktikas, pvz., savivaldybės valdomų įmonių ir biudžetinių įstaigų vertinimui sudaryti grupes iš ekspertų / NVO / bendruomenės narių ir kt.

Dar viena tema, kuria kalbėjo ekspertai, tai socialinės atsakomybės audito perspektyva savivaldybėse (klausimas: *kokią pridėtinę vertę turėtų naujo veiklos audito tipo – socialinio-etinio (arba socialinės atsakomybės) audito įvedimas, siekiant įvertinti savivaldybės / jos struktūrinių padalinių / darbuotojų veiklą skaidrumo, teisingumo, bešališkumo, sąžiningumo, atsakingumo, patikimumo / pasitikėjimo aspektais*). Dauguma ekspertų nemato atskiro audito būtinybės, realiau integruoti socialinio-etinio (arba socialinės atsakomybės) audito aspektus į jau vykdomo audito apimtį arba panaudoti tokias priemones kaip slaptas klientas, kasmetinis darbuotojų veiklos vertinimas. Ekspertų argumentai remiasi racionalumu: „Dabar atliekami auditai jau leidžia įvertinti korupcijos rizikas savivaldybėje, jie parodo galimas korupcijos rizikas vienoje ar kitoje srityje“, todėl „esamą auditą reikėtų papildyti tam tikrais klausimais ar tam tikrais metodais“ (E2); „Darbą dėl darbo daryti nevertėtų – geriau naudotis paprastesnėmis priemonėmis, pvz., slaptos kliento“ (E3); „Socialinės atsakomybės audito atlikimas galimai turėtų pridėtinę vertę, jeigu savivaldoje būtų taikoma atsakomybė už priimtus sprendimus. Priešingu atveju, nesant tiriamojo objekto, sunkiai įsivaizduojamas tokios rūšies auditas, nes pavyzdžiui, vien etikos kodekso patvirtinimas, korupcijos prevencijos priemonių taikymas, vargu, ar parodytų socialinės atsakomybės praktinio taikymo aspektus“ (E4); „Tai turėtų peržvelgti savivaldybės administracijos direktorius kasmetinio darbuotojų vertinimo metu ir to užtektų. Jei viską padarytume, kaip teisės aktuose numatyta, to pakaktų. Dažnai tos procedūros atliekamos formaliai, kadangi politinio pasitikėjimo pagrindu dirbantiems savivaldybės

administracijos direktoriams pritrūksta kompetencijos, ji įgyjama tik kadencijos pabaigoje, o tada reikia išeiti“ (E5). E1 ekspertas išsakė tokio audito palaikymą: „Šio tipo audito atlikimas turėtų pridėtinę vertę, nes jo metu būtų galima įvertinti: pirma, ar sudarytos sąlygos veiklai vykdyti visais išvardintais aspektais (nustatytos tvarkos / taisyklės / procedūros / geroji praktika / paskirti atsakingi asmenys ir pan.); antra, įvertinti, ar jos veikia (realios / nesidubliuoja / neperteklinės / nauda didesnė nei kaštai ir pan.)“ (E1).

Paprastus ekspertų pasidalinti idėjomis, ***kokie galėtų būti savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimo kriterijai ir rodikliai ilgalaikiai veiklos perspektyvai ir periodiškam stebėjimui***, nes tokių trūksta, interviu davę asmenys neskyrė dėmesio pačiai veiklos skaidrumo vertinimo rodiklių apibrėžčiai, o atsakymuose pateikė įvairovę prieigų ir kriterijų. Ekspertų pasisakymuose matome šiuos aktualizuojamus kriterijus ir rodiklius:

- *savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimo kriterijai – viešumas ir jo vertinimo skalė; informacijos aiškumas; informacijos pasiekiamumas; galimybė piliečiams įsitraukti į valdymą; periodiškas veiklos skaidrumo auditavimas; antikorupcijos mokymai; skaidrumo principo integravimas į visas savivaldybės veiklas* – mūsų buvo išvelgti kaip kategorijos interviu medžiagoje: „Pagrindinis skaidrumą užtikrinantis kriterijus yra administracinius įgaliojimus turinčio subjekto veiklos viešumas, kuris galėtų būti vertinamas atitinkamoje skalėje ir lyginamas tarp kitų analogiškų įstaigų. Didesnį vertinimo balų siekį turėtų motyvuoti didesnis finansavimas arba kita forma, kuri būtų tarpinstitucinis rungimosi siekis“ (E4); „Savivaldybė neturi tapti tik skelbimų lenta. Neužtenka patalpinti skelbimą. Piliečiai turi jį pamatyti ir išgirsti. Girdima, kad informacija neateina iki žmonių, todėl reikia didinti informacijos sklaidą į socialinius tinklus, per bendruomenes“ (E3); „Savivaldybių merų susitikimų, diskusijų su verslininkais ir kt. suinteresuotais asmenimis rezultatų viešinimas – priešingu atveju bendruomenės nespėja įsijungti į sprendimų priėmimą, nespėja pareikšti nuomonės labai aktualiais visuomenei klausimais“ (E5); „Labai reikia mokymų savivaldybės darbuotojams: informacijos pateikime, komunikavime, audite, personale. Mano patirtis rodo, kad žmonės, ypač jauni žmonės, neatiskiria, neatpažįsta korupcijos atvejų“ (E2);
- *korupcijos rizikos mažinimas kaip skaidrumo kriterijus* (korupcijos rizikos vertinimas; viešųjų ir privačių interesų deklaravimas; etiško elgesio kriterijus darbuotojų vertinime; įtakos darymo priimančiam sprendimui atskleidimas; dokumentų vertinimo antikorpuciniu požiūriu žyma): „Viešųjų ir privačių interesų deklaravimas taip pat yra skaidrumo principas. Indikatoriai: ar visi laiku tai padarė; kiek nuslėpė; kiek buvo atvejų, kai sprendė VTEK“ (E2); „Iniciatyva, kad politikai registruotų savo susitikimus su interesų grupių atstovais, savivaldybei pridėtų didelį plusą, parodytų, kad ji aktyvi, nori būti skaidri, siekia skaidrumo“ (E2); „Esamą dokumentų vertinimą antikorpuciniu požiūriu reiktų pakoreguoti papildomai įvedant viešumą, kad piliečiai matytų, ar buvo dokumentas vertintas šiuo požiūriu, jeigu buvo įvertintas ir buvo pastebėtos korupcijos rizikos, tai kas po to keitėsi. Taigi svarbiausia vertinimą pateikti piliečiams“ (E2).

Akivaizdu, kad dauguma jų sutampa su mokslinėje literatūroje aptartais: *veiklos ir su ja susijusios informacijos viešumas, skelbiamos informacijos aiškumas ir pasiekiamumas, galimybė piliečiams įsitraukti į valdymą*. Taip pat dalis vardintų kriterijų atliepia Lietuvos viešojo valdymo aktualijas (*korupcijos rizikos vertinimas ir dokumentų vertinimas antikorupciniu požiūriu*), nes visos savivaldybės įgyvendina antikorupcines programas. Manytume, kad tokie siūlomi rodikliai, kaip *viešųjų ir privačių interesų deklaravimas, įtakos darymo priimant sprendimus atvejų atskleidimas*, yra mūsų dienų specifika, visuo-
menė norėtų tokios informacijos.

Ekspertai aktualizavo *skaidrumo principo integravimo į visas savivaldybės veiklas* būtinybę. E2 pažymėjo, kad skaidrumo užtikrinimas savivaldybėje neturi būti fragmentuotas ir suprantamas tik kaip korupcijos prevencijos programos parengimas ir įgyvendinimas. Mūsų atlikto tyrimo kontekste svarbi ekspertų nuomonė, kad vienu iš savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimo kriterijų gali būti savivaldybių kontrolės ir audito tarnybų dalyvavimas skaidrumo vertinime, t. y. *periodiškas veiklos skaidrumo auditavimas*.

Ekspertai pateikė įžvalgų ir dėl rodiklių, kiekybinių ir kokybinių, rinkimo. Duomenims rinkti jie rekomenduoja išnaudoti įvairius būdus: „vietos gyventojų apklausos; viešai pateiktos informacinės žinutės / pranešimai apie svarbiausius aspektus skaidrumo srityje; viešai paskelbta informacija apie galimos / esamos korupcijos ar netinkamos veiklos atvejus; vietos lygmeniu skaidrumo srityje atlikti auditai / tyrimai / analizės; parengti siūlymai / rekomendacijos veiklos skaidrumui didinti; savivaldybės administracijos / biudžetinių įstaigų / įmonių darbuotojų mokymai; suorganizuoti renginiai vietos bendruomenei ir t. t.“ (E1); „kiek renginių buvo organizuota, kiek buvo mokymų“ (E2); „savivaldybės įmonėms pateikti pvz., finansinės gražos rodiklius; biudžetinėms įstaigoms – pvz., turto naudojimo rodiklius, visos savivaldybės mastu – pvz., „Transparency International“ Lietuvos skyriaus periodiškai atliekamų pagal savivaldybes skaidrumo tyrimo rodiklius ir t. t.“ (E1). Matoma ir kokybinių tyrimų galimybė: „vėliau įsivesti ir kokybinius matavimo rodiklius – pvz., kokybinės turinio analizės metodą, išskiriant, kiek kartų buvo minimas skaidrumas, kiek kartų žiniasklaidoje paminėta, kad savivaldybė yra skaidri“ (E2).

Išvados

1. Mokslinės literatūros ir tarptautinių organizacijų dokumentų analizė parodė, kad per du gero valdymo koncepto plėtojimo dešimtmečius skaidrumo principo svarba tik augo, skaidrumas tapo vienu svarbiausių gero valdymo bruožų. Kad užtikrintų skaidrumo principo įgyvendinimą, vietos valdžia, veikdama pagal atvirumo ir prieinamumo standartus, informaciją apie savo veiklą ir sprendimų priėmimą piliečiams teikia atvirų duomenų formatu, taip siekdama aktyvesnio jų įsitraukimo.
2. Periodiškai savivaldybių ir jų valdomų subjektų veiklos auditą atliekančios savivaldybių kontrolės ir audito tarnybos bei savivaldybių centralizuotos vidaus audito tarnybos gali plačiau įsitraukti į savivaldybių veiklos skaidrumo didinimą ne vien per objektyvią, patikimą kontrolę, bet ir per didesnę dėmesį skaidrumo klausimui savivaldybėje, pačių auditą atliekančių struktūrų didesnę atvirumą, įsitraukimą į valdymą.

3. Empirinis tyrimas parodė, kad savivaldybėse svarbu: sudaryti didesnes galimybes gyventojams įsitraukti į sprendimų priėmimą (didesnis savivaldybės komitetų posėdžių, biudžeto sudarymo ir vykdymo, interesų grupių ir Tarybos narių sąveikos atvirumas, savivaldybės įmonių priežiūra, antikorupcinių priemonių pažangos stebėjimas ir kt.), atviriau bendrauti su gyventojais.
4. Tyrimas parodė, kad savivaldybių veiklos skaidrumas atliekamo veiklos audito aspektu galėtų būti didinamas šiomis ekspertų išveltomis kryptimis:
 - periodiškai audituojant savivaldybės veiklos skaidrumą pagal su politikais, gyventojais išdiskutuotus nuolat peržiūrimus kriterijus, duomenų surinkimui naudojant kiekybinius ir kokybinius metodus;
 - keičiant nuostatas į antikorupcinės aplinkos vertinimą, pasirenkant organizacijos be korupcijos kultūros kūrimo kelią; atsakingai stebint ir viešinant antikorupcinių priemonių įgyvendinimo pažangą, tobulinant veiklos vertinimą savivaldybėje ir jį atliekančias struktūras bei instrumentus, gerinant darbuotojų antikorupcijos kompetencijas, plėtojant antikorupcinį visuomenės švietimą, didinant gyventojų įsitraukimą į antikorupcines veiklas; plačiau panaudojant antikorupcinės aplinkos vertinimą organizacijų tobulinimui per korupcijos faktų platesnį aptarimą, organizacijų veiklos rizikų įsivertinimą;
 - didinant savivaldybės biudžeto sudarymo ir vykdymo skaidrumą, plačiau įtraukiant gyventojus į biudžeto projektų, pokyčių, vykdymo rezultatų svarstymus;
 - pateikiant savivaldybės finansines ataskaitas kartu su audito išvadomis, jas viešinant visuomenei suprantama forma, parenkant pagal tikslines grupes įvairius viešinimo bei komunikavimo kanalus, būdus;
 - skiriant dėmesio audito ataskaitų turinio aiškumui, aktualių komentarų pateikimui, informacijos pateikimo gyventojams įvairovei; didinant prieinamumą, pasitelkiant informacijos teikėjų ir komunikacijos specialistų kūrybingumą; užtikrinant audito ataskaitų pasiekiamumą per platesnį savivaldybės kontrolės ir audito tarnybų portalų internete, facebook bei kitų informavimo priemonių panaudojimą;
 - kritiškai vertinant audito išvadų tikslingumą audituojamuose subjektuose bei periodiškai atliekant audito išvadų veiksmingumo monitoringą.
5. Tyrimo rezultatai parodė, kad mokslinėje literatūroje aptariamas naujas veiklos audito tipas – socialinis-etinis (arba socialinės atsakomybės) veiklos auditas – savivaldybėse galėtų būti integruotas į kitas veiklos vertinimo formas, taip nedidinant auditų skaičiaus, bet siekiant didesnės skaidrumo principo integracijos.
6. Ekspertų pasiūlyti skaidrumo vertinimo kriterijai galėtų tapti platesnės mokslinės diskusijos dalimi, kadangi vieni jų nesunkiai būtų integruojami į vertinimo procesą, bet kiti reikalautų nuodugnesnių tyrimų. Prie pirmųjų pažymėtini: etiško savivaldybės darbuotojo nuostatos integravimas į pareigybės aprašymą; veiklos viešumas (numatant lyginimą tarp įstaigų); skelbiamos informacijos aiškumas; informacijos pasiekiamumas; visuomenės įsitraukimo į informacijos aptarimą galimybė; skaidrumo vertinimo periodiškumas; mokymų apie veiklos skaidrumą galimybė ir prieinamumas visuomenei; korupcijos riziką mažinančios priemonės; periodiškasis veiklos skaidrumo auditavimas.

Kiti kriterijai: įtakos darymo priimant sprendimus atskleidimas; etiško elgesio kriterijus darbuotojų vertinime; skaidrumo principo integravimas į visas savivaldybės veiklas – reikalauja platesnio aptarimo dėl panaudojimo.

Literatūra

1. Aigbepue, S., Ojeifo, S. A. (2014). Transparency and accountability in the Nigerian pension funds management. *International Journal of Business and Management Invention*, 3(6), 51–56. Prieiga internete: <https://openlearning.aauekpoma.edu.ng/Uploads/Journals/transparency-and-accountability-in-the-nigerian-pension-funds-management.pdf>
2. Astrauskas, A., Petraitienė, R. (2013). Savivaldybių išorės audito probleminiai aspektai Lietuvoje. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 3(31), 45–57.
3. Ball, C. (2009). What Is Transparency? *Public Integrity*, 11(4), 293–308. Prieiga internete: https://www.researchgate.net/profile/Carolyn_Ball2/publication/250174526_What_Is_Transparency/links/545bbd6b-0cf2f1dbcbcb01ea/What-Is-Transparency.pdf
4. Barcevičius, E. (2008). Viešasis valdymas ir informacinės technologijos. Naujo institucinio modelio link? *Politologija*, 1(49), 85–120.
5. Bartaška, R. (2007). Vidaus audito sistema Lietuvoje: raida, funkcionavimas ir perspektyvos. *Buhalterinės apskaitos teorija ir praktika*, 1, 9–14.
6. Bogt, H. (2017). *Accountability, Transparency and Control of Outsourced Public Sector Activities*. University of Groningen. Prieiga internete: <https://www.rug.nl/feb/research/som-research-reports/som-research-reports-2017/17011-io-def.pdf>
7. Chambers, R. (2013). *Risk Management in Government: An Oxymoron?* Prieiga internete: <https://iaonline.theiia.org/blogs/chambers/2013/Pages/Risk-Management-in-Government--An-Oxymoron.aspx>
8. Chambers, A. D. & Odar, M. (2015). A new vision for internal audit. *Managerial Auditing Journal*, 30(1), 34–55.
9. Chhotray, V., Stoker G. (2009). *Governance Theory and Practice. A Cross-Disciplinary Approach*. Palgrave Macmillan.
10. Council of Europe (2008). *The Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level*. Prieiga internete: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/lokaldemokrati/the_strategy_for_innovation_and_good_governance.pdf
11. Council of Europe (2019). *Recommendation CM/Rec(2019)3 of the Committee of Ministers to member States on supervision of local authorities' activities*. Prieiga internete: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168093d066
12. Čingienė, V., Laskienė, S., Raipa, A. (2015). Gero viešojo valdymo principų įgyvendinimas: Lietuvos strateginių sporto šakų federacijų atvejis. *Viešojo politika ir administravimas*, 4, 501–514.
13. Da Cruz, N. F., Tavares, A. F., Marques, R. C., Jorge, S., & De Sousa, L. (2016). Measuring local government transparency. *Public Management Review*, 18(6), 866–893.
14. Daujotaitė, D. (2010). *Veiklos audito modelis viešojo sektoriaus valdymui modernizuoti*: daktaro disertacija. Mykolo Romerio universitetas. Prieiga internete: <https://talpykla.elaba.lt/elaba-fedora/objects/elaba:1725634/datastreams/MAIN/content>
15. *Dėl vidaus audito įgyvendinimo*: Lietuvos Respublikos finansų ministro 2019 m. gruodžio 23 d. įsakymas Nr. 1K-402. Suvestinė redakcija nuo 2020-11-05. Prieiga internete: <https://eseimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/c89d898728e911ea8f0dfdc2b5879561?positionInSearchResults=1&searchModelUUID=0ac81326-1d8c-4241-9f5e-c6e901f95add>
16. Domarkas, V. (2005). Viešojo administravimo raidos aktualijos. *Viešojo politika ir administravimas*, 13, 7–14.

17. Doornbos, M. R. (2004). „Good Governance“: the Pliability of a Policy Concept. *Trames: A Journal of the Humanities and Social Sciences*, 4(8), 372–387.
18. *Duomenų bazė „Lituanistika“*. Lietuvos mokslo taryba. Prieiga internete: <https://www.lituanistika.lt/>.
19. Erasmus, L. & Coetzee, P. (2018). Drivers of stakeholders' view of internal audit effectiveness: Management versus audit committee. *Managerial Auditing Journal*, 33(1), 90–114.
20. Ferry, L. & Ahrens, T. (2017). Using management control to understand public sector corporate governance changes: Localism, public interest, and enabling control in an English local authority. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 13(4), 548–567.
21. Gabrini, C. J. (2013). *The Effect of Internal Audit on Governance: Maintaining Legitimacy of Local Government*: A Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy. The Florida State University. Prieiga internete:
22. https://www.researchgate.net/publication/260339731_The_Effect_of_Internal_Audit_on_Governance_Maintaining_Legitimacy_of_Local_Government
23. Gardner, T. A. et al. (2019). Transparency and sustainability in global commodity supply chains. *World Development*, 121, 163–177.
24. Graham, J., Amos, B., Plumptre, T. (2003). Principles for Good Governance in the 21st Century. *Policy Brief*, 15. Ottawa: Institute On Governance. Prieiga internete: https://iog.ca/docs/2003_August_policybrief15.pdf.
25. Heald, D. (2003). Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice. *Public Administration*, 4, 723–759.
26. Heald, D. (2012). Why is transparency about public expenditure so elusive? *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 30–49. Prieiga internete: <http://www.davidheald.com/publications/ftiras.pdf>
27. International Monetary Fund (1997). *Good Governance: The IMF's Role*. Washington, D.C.: International Monetary Fund. Prieiga internete: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govern.pdf>
28. International Monetary Fund (2007a). *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*. Prieiga internete: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>
29. International Monetary Fund (2007b). *Manual on Fiscal Transparency*. Washington, D.C.: International Monetary Fund. Prieiga internete: <https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.pdf>
30. Jachi, M., Yona, L. (2019). The Impact of Ethics & Objectivity of Internal Audit Personnel on Transparency & Accountability Case of Zimbabwe Local Authorities. *European Journal of Business and Management*, 11(7), 108–124.
31. Jankauskytė, D. (2018). Konfidencialumo užtikrinimo ir skaidrumo principo santykis viešuosiuose pirkimuose. *Teisės apžvalga / Law Review*, 1(17), 4–30.
32. Jarutienė, A., Lamanuskas, V. (2010). Bendrojo lavinimo mokyklų vidaus audito informacija interneto svetainėse: turinio aspektas. *Švietimas: politika, vadyba, kokybė*, 2(5), 8–38.
33. Johnston, M. (2006). *Good Governance: Rule of Law, Transparency, and Accountability*. New York: United Nations Public Administration Network. Prieiga internete: <https://etico.iiiep.unesco.org/sites/default/files/unpan010193.pdf>
34. Jokubauskienė, A. (2021). *Skaidrumo principo įgyvendinimas atliekant veiklos auditą savivaldybėje*: magistro darbas. Šiauliai: Vilniaus universiteto Šiaulių akademija. Prieiga internete: <https://epublications.vu.lt/object/elaba:79947513/MAIN>
35. Krupavičius, A. (2013). Viešojo valdymo samprata ir geras valdymas. Iš Šaparnienė, D., Krupavičius, A. (red.). *Viešasis valdymas: koncepcijos ir dimensijos* (p. 7–22). Mokslo studija. Vilnius: BMK leidykla.
36. Lakis, V. (2016). The Possibilities and ways of improving audit quality. *Przedsiębiorstwo & Finanse*, 4(15), 33–47.
37. Lakis, V. (2017). *Audito teorija ir praktika*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.
38. Lastauskienė, G., Rudauskienė, R. (2015). Viešųjų pirkimų skaidrumas kaip įstatymų leidėjų saistantis principas. *Teisė*, 96, 71–95.
39. *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 22 d. nutarimas, byla Nr. 24/07*. Prieiga internete: <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta483/content>

40. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas (1995). Suvestinė redakcija nuo 2019-01-02. Prieiga internete: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.18295/asr>
41. Lietuvos Respublikos vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas (2002). Suvestinė redakcija nuo 2020-07-01. Prieiga internete: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.197703?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=ef5f4f1a-f269-4797-9367-d96e19c33cb3>
42. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas (1994). Suvestinė redakcija nuo 2021-01-02. Prieiga internete: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.5884/asr?positionInSearchResults=1&searchModelUUID=2dfad026-2fe5-4b3c-9afa-af414225ff06>
43. Liston-Hayes, C., & Juillet, L. (2020). *Burdens of Transparency: An Analysis of Public Sector Internal Auditing*. Prieiga internete: https://www.researchgate.net/publication/338822357_Burdens_of_Transparency_An_Analysis_of_Public_Sector_Internal_Auditing
44. Mack, S. (2019). *Seven Characteristics of Good Corporate Governance*. Prieiga internete: <https://small-business.chron.com/seven-characteristics-good-corporate-governance-57207.html>
45. Mackevičius, J., Daujotaitė, D. (2011). Veiklos auditas: veiklos tikrinimo ir vertinimo instrumentas. *Informacijos mokslai*, 57, 26–38.
46. Mas, J. T., Diez, A. A., Martínez, M. M., Pagán, J. L. (2013). *Transparency, accountability and participation: a common agenda for social cohesion and governance in Latin America*. Barcelona: URB-AL III Programme. Prieiga internete: <https://observ-ocd.diba.cat/sites/observ-ocd.org/files/2018-04/transparency-accountability-and-participation-a-common-agenda-for-social-cohesion-and-governance-in-latin-america.pdf>
47. Mbewu, B. W., Barac, K. (2017). *Effective internal audit activities in local government: fact or fiction?* Prieiga internete: <https://www.semanticscholar.org/paper/Effective-internal-audit-activities-in-local-3A-fact-Mbewu-Barac/562bd1053ddec4ad60ab5670dfe833e226187f62>
48. Meijer, A. (2009). Understanding modern transparency. *International Review of Administrative Sciences*, 75(2), 255–269.
49. Mubako, G. & Muzorewa, S. C. (2019). Interaction between internal and external auditors – insights from a developing country. *Meditari Accountancy Research*, 27(6), 840–861.
50. Musa, A., Bebić, D., Đurman, P. (2015). Transparency and Openness in Local Governance: A Case of Croatian Cities. *Croatian and Comparative Public Administration*, 15(2), 415–450. Prieiga internete: <https://hrcak.srce.hr/file/210614>
51. Nerantzidis, M., Pazarskis, M., Drogalas, G., Galanis, S. (2020). Internal auditing in the public sector: a systematic literature review and future research agenda. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. Prieiga internete: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JPBAFM-02-2020-0015/full/html>.
52. Open Government Initiative (2011). *Declaration of Local Open Government Principles*. Prieiga internete: <https://www.opengovernmentinitiative.org/wp-content/uploads/2011/05/Declaration-of-Open-Government-Principles.pdf>.
53. Oržekauskas, P., Šmaižienė, I. (2009). Organizacijų valdymo ir administravimo audito modeliavimas. *Ekonomika ir vadyba*, 14, 1163–1169.
54. Pivoras, S., Visockytė, E. (2011). Viešojo valdymo koncepcijos ir jų taikymas tiriant valstybės tarnybos reformas. *Viešojo politika ir administravimas*, 1, 27–40.
55. Pizzini, M., Lin, S., Ziegenfuss, D. E. (2015). The Impact of Internal Audit Function Quality and Contribution on Audit Delay. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 34(1), 25–58.
56. Pope, J. (2005). *Dimensions of Transparency in Governance*. Paper for the 6th Global Forum on Reinventing Government: Towards Participatory and Transparent Governance. Seoul, Republic of Korea. Prieiga internete: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan019781.pdf>
57. Raipa, A., Backūnaitė, E. (2004). Fiskalinis skaidrumas ir atskaitomybė viešojo valdymo metodologijoje. *Viešojo politika ir administravimas*, 8, 48–57.

58. Raipa, A., Smalskys, V., Giedraitytė, V., Nefas, S. (2016). *Šiuolaikinio viešojo administravimo pagrindai*. Vadovėlis. Vilnius: VĮ Registrų centras.
59. Roussy, M., Barbe, O., Raimbault, S. (2020). Internal audit: from effectiveness to organizational significance. *Managerial Auditing Journal*, 35(2), 322–342.
60. Simonaitytė, Ž. (2015). *Kontrolės rizikos kaip audito rizikos elemento vertinimo modelis*: daktaro disertacija. Vilniaus universitetas. Prieiga internete: <https://www.lituanistika.lt/content/70774>.
61. Segalovičienė, I. (2011). Vertinimas viešajame valdyne: samprata ir modeliai. *Viešoji politika ir administravimas*, 10(3), 437–450.
62. Staliūnienė, J. D. (2009). Rizikos įžvalgos teorinis tyrimas vidaus ir išorės audito technologijoje. *Ekonomika ir vadyba*, 14, 100–107.
63. Sturges, P. (2004). Corruption, transparency and a role for ICT? *International Journal of Information Ethics*, 2(11), 1–9. Prieiga internete: <https://dspace.lboro.ac.uk/dspace-jspui/bitstream/2134/553/1/CORRUPTION.pdf>
64. Šaparnienė, D. (2013). Nuo e. valdžios link e. valdymo: atvirumas, partnerystė ir demokratija. Iš Šaparnienė, D., Krupavičius, A. (red.). *Viešasis valdymas: koncepcijos ir dimensijos* (p. 88–106). Mokslo studija. Vilnius: BMK leidykla.
65. Tarptautinė aukščiausiųjų audito institucijų organizacija (2019). *TAAIS 100 „Pagrindiniai viešojo sektoriaus audito principai“*. Prieiga internete: https://www.vkontrolė.lt/INTOSAI_standartai/ISSAI_100_LT.docx
66. Tarptautinė aukščiausiųjų audito institucijų organizacija (2019). *INTOSAI-P 1: Limos deklaracija*. Prieiga internete: https://www.vkontrolė.lt/aktualiju_failai/files/INTOSAI-P-1-The-Lima-Declaration_LT.pdf
67. Tavares, A. F., da Cruz, N. F. (2017). *Explaining the transparency of local government websites through a political market framework*. Government Information Quarterly. Prieiga internete: http://eprints.lse.ac.uk/84127/1/da%20Cruz_Explaining%20transparency_2017.pdf
68. The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, International Federation of Accountants (2013). *Good Governance in the Public Sector*. Consultation Draft for an International Framework. New York: IFAC. Prieiga internete: <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf>
69. „Transparency International“ Lietuvos skyrius (2015). *Atviri miestai: Skaidriau. Atskaitingiau. Patogiau*. Prieiga internete: https://www.transparency.lt/wp-content/uploads/2016/03/atviri_miestai_skaidriau_atskaitingiau_patogiau.pdf
70. „Transparency International“ Lietuvos skyrius (2019). *Kiek skaidrios savivaldybės Lietuvoje?* Tyrimo rezultatai. Prieiga internete: <https://www.transparency.lt/tils-tyrimai-ir-analizes/>.
71. Ulloa, F. C. (2005). *Removal of Congresspersons from Public Office: an Effective Tool Against Corruption*. Paper to be presented at the 6th Global Forum on Reinventing Government: Toward Participatory Methods and Transparent Governance. Seoul, Republic of Korea. Prieiga internete: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020459.pdf>
72. Vadasi, C., Bekiaris, M., Andrikopoulos, A. (2019). Corporate governance and internal audit: an institutional theory perspective. *Corporate Governance*, 20(1), 175–190.
73. Vishwanath, T., Kaufmann, D. (2001). Toward Transparency: New Approaches and Their Application to Financial Markets. *The World Bank Research Observer*, 16(1), 41–57.
74. Woodbine, F. G. & Liu, J. (2010). Leadership Styles and the Moral Choice of Internal Auditors. *Electronic Journal of Business Ethics and Organization Studies*, 15(1), 28–35.
75. World Bank (1994). *Development in Practice. Governance: The World Bank's experience*. Washington, D.C.: World Bank. Prieiga internete: <http://documents.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/pdf/multi0page.pdf>.
76. Zurn, M., Nollkaemper, A., Peerenboom, R. (2012). *Rule of Law Dynamics in an Era of International and Transnational Governance*. Cambridge University Press.