

**ŠIAULIŲ UNIVERSITETAS
SOCIALINIŲ MOKSLŲ FAKULTETAS
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO KATEDRA**

Šarūnas RAIŠYS

**KORUPCIJOS PREVENCIJOS PRIEMONIŲ EFEKTYVUMAS
UŽKERTANT KELIĄ KORUPCINĖMS VEIKOMS ŠIAULIŲ
MIESTO IR ŠIAULIŲ RAJONO SAVIVALDYBĖSE:
LYGINAMOJI ANALIZĖ**

Magistro darbas

Šiauliai, 2011

**ŠIAULIŲ UNIVERSITETAS
SOCIALINIŲ MOKSLŲ FAKULTETAS
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO KATEDRA**

Šarūnas RAIŠYS

**KORUPCIJOS PREVENCIJOS PRIEMONIŲ EFEKTYVUMAS
UŽKERTANT KELIĄ KORUPCINĖMS VEIKOMS ŠIAULIŲ
MIESTO IR ŠIAULIŲ RAJONO SAVIVALDYBĖSE:
LYGINAMOJI ANALIZĖ**

**Magistro darbas
Socialiniai mokslai, vadyba ir verslo administravimas (03S1)
Šaka- viešasis administravimas**

Teigiu, kad magistro studijų baigiamasis darbas, kurį teikiu vadybos studijų programos magistro kvalifikaciniam laipsniui įgyti yra originalus autorinis darbas:

Magistro darbo autorius

(vardas, pavardė, parašas)

Vadovas

(pareigos, vardas, pavardė, parašas)

Recenzentas

(pareigos, vardas, pavardė, parašas)

SANTRAUKA

Šarūnas Raišys

Korupcijos prevencijos priemonių efektyvumas užkertant kelią korupcinėms veikoms Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono savivaldybėse: lyginamoji analizė.

Magistro darbas.

Magistro baigiamajame darbe nagrinėjamas Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo (2002) 5 - tajame straipsnyje išvardintų korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimo veiksmingumas Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono savivaldybėse, remiantis vadybos moksle išskiriamais veiklos efektyvumo kriterijais. Korupcijos paplitimui vertinti naudojami sociologiniai tyrimai, kurie atspindi korupcijos, kaip reiškinių, suvokimą, parodo visuomenės susirūpinimą esamomis korupcijos problemomis ir jų aktualumu, palyginti su kitomis socialinėmis problemomis. Vis dažniau yra susiduriama su korupcijos prevencijos priemonių efektyvumo stoka, nes korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų skaičius Lietuvos Respublikoje auga. Taigi darbe siekiama įvertinti korupcijos, kaip fenomenalaus reiškinių, Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono savivaldybėse pasireiškimo tikimybę, parengiant praktinio korupcijos rizikos analizės, kaip vienos iš efektyviausių korupcijos prevencijos priemonių, atlikimo 2005 - 2010 m. lyginamąją analizę.

SUMMARY

Šarūnas Raišys

The effectiveness of means to prevent corruption and criminal acts in Šiauliai city and Šiauliai regional municipality: the comparative analysis.

Master's work.

The Master's Study examines the effectiveness of the implementation of preventional means which were presented in the 5- th article of Lithuania Law on the Prevention of Corruption (2002), referred to criteria of efficiency which are indicated in Management Science studies. Social research which reflects corruption as a phenomenon and its perception is used to assess the spread of corruption. It is a matter of great relevance to society in comparison with other social problems. There is no question that there is a lack of effectiveness using preventional means because the number of criminal acts is increasing in Lithuanian Republic. Consequently, the aim of the study is the assessment of corruption as a probable phenomenon in Šiauliai city and Šiauliai regional municipality and formulating the final practical risk analysis as one of the most effective preventional means which were used in a period of 2005-2010 comparative analysis.

TURINYS

ĮVADAS	6
1. KORUPCIJOS PREVENCIJOS PRIEMONIŲ EFEKTYVUMO GALIMYBĖS VIETOS SAVIVALDOS INSTITUCIJŲ VEIKLOJE	10
1.1 Korupcijos sąvokos reikšmė efektyviam korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimui vietos savivaldos institucijose.....	14
1.2. Korupcijos rizikos analizės, kaip vienos iš efektyviausių korupcijos prevencijos priemonių, samprata ir struktūra	19
1.2.1. Korupcijos rizikos analizės sudėtis ir atlikimo tvarka	22
2. KORUPCIJOS PREVENCIJOS PRIEMONIŲ EFEKTYVUMO UŽKERTANT KELIĄ KORUPCINĖMS VEIKOMS ŠIAULIŲ MIESTO IR ŠIAULIŲ RAJONO SAVIVALDYBĖSE TYRIMAS	28
2.1. Tyrimo metodika ir imties charakteristika.....	29
2.2. Praktinės korupcijos prevencijos priemonių efektyvumo problemos Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono savivaldybėse.....	37
IŠVADOS	56
REKOMENDACIJOS	57
LITERATŪRA	58
PRIEDAI.....	62
1 priedas. Interviu protokolas	62

PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS

1. pav. 2005 - 2009 m. gautos išvados dėl korupcijos pasireiškimo tikimybės ir atliktos korupcijos rizikos analizės.....	38
2. pav. 2006 - 2010 m. nustatytos nusikalstamos veikos.....	46
3. pav. 2010 m. nustatytos nusikalstamos veikos	47
4. pav. 2006 - 2010 m. gautos išvados dėl korupcijos pasireiškimo tikimybės ir atliktos korupcijos rizikos analizės.....	48
5. pav. 2006 - 2010 m. antikorpuciniu požiūriu įvertinti teisės aktai ar jų projektai.....	49
6. pav. 2006 - 2010 m. patikrinti asmenys, siekiantys eiti arba einantys pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigose.....	51
7. pav. Lietuvos korupcijos suvokimo indeksas 1999 - 2010 m.....	53

IVADAS

Tyrimo naujumas ir aktualumas – korupcijos ištakos siejamos nuo pat visuomeninės santvarkos susiformavimo pradžios. Ji visada yra neatskiriama mūsų kolektyvinės veiklos dalis. Korupciją galėtume įvardinti kaip antisocialinį reiškinių, kuris kelia grėsmę ne tik visuomenės saugumui, bet ir esminėms žmogaus teisėms bei laisvėms. Tai yra požymis, kuris mažina valstybinio aparato veiklos efektyvumą, prarandamos palankios ekonominės politikos formavimo galimybės, išauga piliečių nepasitikėjimas valstybės tarnautojų veiklos skaidrumu. Apie korupcijos mastą Lietuvos Respublikoje byloja Informatikos ir ryšių departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos pateikti duomenys, kuriuose nurodoma, kad 2010 m. Lietuvoje buvo užregistruoti 449 papirkimai, t.y. 65 nusikalstamomis veikomis arba 17 proc. daugiau nei 2009 m.; 46 asmenys, įtariami kyšininkavimu, t.y. 16 asmenų arba 53 proc. daugiau nei 2009 m.; 400 asmenų, įtariamų papirkimu, t. y. 58 asmenimis arba 16 proc. daugiau nei 2009 m.; 110 asmenų, įtariamų piktnaudžiavimu, t. y. 15 asmenų arba 16 proc. daugiau nei 2009 m.; 34 asmenys, įtariami tarnybos pareigų neatlikimu, t. y. 26 asmenimis arba 325 proc. daugiau nei 2009 m. (STT veiklos..., 2010). Žvelgiant iš vadybos mokslo konteksto efektyvumas apibūdinamas, kaip veiklos, išteklių ar darbo laiko rezultatyvumas, veiksmingumas (Lileikienė, A., Šaparnis, G., Tamošiūnas, T., 2004, p. 44). Taigi minėtieji duomenys byloja apie tai, kad vis dažniau yra susiduriama su korupcijos prevencijos priemonių efektyvumo stoka, nes korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų skaičius Lietuvoje nuolatos auga. Korupcijos paplitimui vertinti dažnai naudojami sociologiniai tyrimai, kurie neretai atskleidžia tik žmonių subjektyvią nuomonę apie korupciją, kadangi skiriasi patirtis, suvokimas ir situacijos vertinimas. Sociologiniai tyrimai atspindi korupcijos, kaip reiškinių, suvokimą, parodo visuomenės susirūpinimą korupcijos problema ir jos aktualumą, palyginti su kitomis socialinėmis problemomis (STT veiklos..., 2010). Tačiau esminę problemos aktualumą išryškina tai, kad apie patį korupcijos prevencijos priemonių efektyvumą, užkertant kelią korupcinėms veikoms vietos savivaldos institucijose, atliekamų tyrimų nėra.

Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo (2002) 2 straipsnio 1 dalyje korupcijos prevencija apibūdinama kaip – korupcijos priežasčių, sąlygų atskleidimas ir šalinimas sudarant bei įgyvendinant atitinkamų priemonių sistemą, taip pat poveikis asmenims siekiant atgrasinti nuo korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų darymo. Pagal Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo (2002) 5 – jį straipsnį korupcijos prevencija susideda iš šių korupcijos prevencijos priemonių: korupcijos rizikos analizės, kovos su korupcija programų, teisės aktų ar jų projektų antikorupcinio vertinimo, visuomenės švietimo ir informavimo bei nustatytų korupcijos atvejų paviėšinimo. Tai yra viena iš kovos su korupcija sričių, kuri gali atskleisti korupcijos priežastis ir sąlygas viešajame sektoriuje bei skatinti skaidrą ir atvirą visuomenei valstybės tarnautojų darbą.

Korupcijos socialinis fenomenas egzistuoja nuo senovės kaip viena labiausiai paplitusių ir itin kenksmingų valstybės tarnybai elgesio formų. Korupcija primena pusiau mistinį fenomeną: visi apie ją kalba, tačiau niekas tiksliai negali įvardyti, kas ji yra (Šatienė, G., 2005, p. 113). Korupcijos apraiškos požymiai valstybės, o taip pat ir privačiame sektoriuje kenkia šalies demokratijai, ekonomikai ir teisės sistemai. Vis dažniau yra atvirai pripažįstamos didžiulės korupcijos sąnaudos ir poreikis kuo greičiau ištaisyti blogus valstybės valdžios veiksmus. Šie veiksmai yra susiję su įsišaknijusio prasto valdymo simptomais, didžiuliu biurokratišku aparatu valstybės valdyme, dažnu kyšininkavimu viešuosiuose pirkimuose ir piktnaudžiavimu tarnybine padėtimi. Todėl ypatingas dėmesys turi būti skirtas efektyviam korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimui, vertinant valstybės ar savivaldybės įstaigų vidaus administravimą reglamentuojančius teisės aktus, atsižvelgiant į šių institucijų sprendimų priėmimo proceso viešumą, vidaus kontrolės priemonių įgyvendinimo efektyvumą bei atskaitomybės ir atsakomybės nustatymą valstybės tarnautojams už jų atliekamus veiksmus viešajame administravime, užkertant kelią korupcijos fenomenui vietos savivaldos institucijose. Kova su korupcija nėra savaiminis tikslas, ja siekiama teisinės valstybės įtvirtinimo (efektyvesnės ir teisingesnės valdžios), tolygaus visuomenės vystymosi, aukštesnės visuomenės gyvenimo kokybės. Pilietinės visuomenės įtraukimas į kovą su korupcija padedant diegti ir įgyvendinti korupcijos prevencijos priemones yra vienas iš geriausių būdų užtikrinti ilgalaikius teigiamus rezultatus (Palidauskaitė, J., Vaisvalavičiūtė, A., 2007, p. 75).

Tyrimo problema - ar, vadybos moksle išskiriamų veiklos efektyvumo kriterijų pagrindu, galime teigti, kad Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo (2002) 5 - tajame straipsnyje išvardintos korupcijos prevencijos priemonės yra pakankamai efektyvios kovoje su korupcija Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono savivaldybėse?

Tyrimo objektas - korupcijos prevencijos priemonių efektyvumas kovoje su korupcija Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono vietos savivaldos institucijose.

Tyrimo dalykas - efektyvus korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimas Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono savivaldybėse.

Tyrimo tikslas - įvertinti korupcijos, kaip fenomenalaus reiškinio, Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono savivaldybėse, atsižvelgiant į vadybos moksle išskiriamus veiklos efektyvumo kriterijus, pasireiškimo tikimybę, remiantis korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimo veiksmingumu šiose vietos savivaldos institucijose;

Tyrimo uždaviniai:

1. Išanalizuoti korupcijos sampratų įvairovę, remiantis prielaida, kad tikslaus ir universalus, visas veikas apimančio korupcijos apibrėžimo, kurį galėtume laikyti dogminiu išeities tašku sprendžiant, ką laikyti korupcija ir ko ne, nebuvimas Lietuvos Respublikos teisės aktuose,

įtakoja efektyvų korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimą Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono savivaldybėse?

2. Išnagrinėti korupcijos rizikos analizės, kaip vienos iš efektyviausių, Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatyme (2002) pateikiamų korupcijos prevencijos priemonių, sudėtį ir atlikimo tvarką Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono vietos savivaldos institucijose.
3. Parengti praktinio korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimo Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono savivaldybėse 2005 - 2010 m. lyginamąją analizę, remiantis Šiaulių valdybos specialiųjų tyrimų tarnybos pareigūnų interviu metu gautais duomenimis ir atliktų korupcijos rizikos analizių išvadomis.

Mokslinė hipotezė - darbe yra iškeliami hipotezė, kad remiantis vadybos moksle apibrėžiama efektyvumo sąvoka, Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo (2002) 5 - tajame straipsnyje išvardintos korupcijos prevencijos priemonės nėra veiksmingai įgyvendinamos Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono savivaldybėse ir tai įtakoja tikimybę atsirasti įvairioms korupcinėms veikoms minėtose vietos savivaldos institucijose.

Tyrimo metodai - darbe buvo remtasi šiais mokslinio pažinimo metodais: panaudota mokslinės ir įvairios teisinės literatūros sisteminė bei struktūrinė analizė, atliktas ekspertų interviu, siekiant įgyvendinti išsikeltus uždavinius. Šiam tikslui pasiekti taip pat buvo pasitelkti oficialūs tarnybinio pobūdžio dokumentai, tai Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos parengtos ir patvirtintos veiklos ataskaitos per 2005 – 2010 metus.

Tyrimo teorinis reikšmingumas - remiantis vadybos ir viešojo administravimo mokslinių teorijų kontekstu, atskleistas korupcijos prevencijos priemonių efektyvumas Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono savivaldybių veikloje.

Tyrimo praktinis reikšmingumas - parengta praktinio korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimo Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono savivaldybėse 2005 - 2010 m. lyginamoji analizė, išnagrinėtos specialiųjų tyrimų tarnybos veiklos per 2005 – 2010 metus ataskaitos, jas palyginant su Šiaulių valdybos specialiųjų tyrimų tarnybos darbuotojų interviu metu gautais duomenimis, siejamais su korupcijos prevencijos priemonių efektyvumo problematika Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono savivaldybėse.

Tyrimo rezultatai - atliktas ekspertų (specialiųjų tyrimų tarnybos - Šiaulių valdybos pareigūnai) interviu (imtis 3) ir norminių dokumentų turinio analizė. Tyrimo duomenys apibendrinti ir pateikti paveiksluose.

Darbo struktūra - darbą sudaro dvi pagrindinės dalys. Pirmojoje dalyje analizuojama korupcijos sampratų įvairovė. Nagrinėjama korupcijos rizikos analizė, kaip viena iš efektyviausių, korupcijos prevencijos priemonių Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono savivaldybėse, apibrėžiama jos sudėtis ir atlikimo tvarka vietos savivaldos institucijose. Antrojoje darbo dalyje atliekama praktinio

korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimo Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono savivaldybėse 2005 - 2010 m. lyginamoji analizė, remiantis Šiaulių valdybos specialiųjų tyrimų tarnybos pareigūnų interviu metu gautais duomenimis ir atliktų korupcijos rizikos analizių išvadomis.

Analizuojant korupcijos prevencijos priemonių efektyvumą Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono savivaldybėse buvo išnagrinėti 53 literatūros šaltiniai, tarp jų Lietuvos Respublikos įstatymai, Vyriausybės nutarimai bei kiti norminiai dokumentai, moksliniai straipsniai periodinėje spaudoje ir internete. Darbe pateikiami 7 paveikslai.

1. KORUPCIJOS PREVENCIJOS PRIEMONIŲ EFEKTYVUMO GALIMYBĖS VIETOS SAVIVALDOS INSTITUCIJŲ VEIKLOJE

Korupcija (lot. *corruptio* – gadinimas; papirkimas) yra senas socialinis fenomenas. Dar senovės Atėnuose buvo rengiami visuomenės patikrinimai, siekiant užkirsti kelią korupcijai. Jungtinėse Amerikos Valstijose nuo 1800 m. pasirodė kyšius, o nuo 1850 m. interesų konfliktus draudžiantys įstatymai, tačiau korupcija kaip etinė ir teisinė problema tebeegzistuoja ir šiomis dienomis. Teigiama, kad tiek, kiek egzistuoja tarnyba, pareigos, pasitikėjimas jų vykdytojais, tiek egzistuoja ir pati korupcija. Tai pagrindžia 150 dantiraščio įrašų, kuriuos danų archeologų grupė surado Sirijoje, Rakkos mieste. Juose teigiama, kad toje vietoje buvęs asirų civilizacijos, egzistavusios XIII a. pr. Kr., administracinis centras. Rastas specialus archyvas, priklausęs institucijai, atitinkančiai šių dienų vidaus reikalų ministeriją, kuriame buvo sukaupti duomenys apie valdininkus, ėmusius kyšius. Korupcijos reiškinys nebuvo svetimas ir senovės Lietuvoje: XVI a. iškilus Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės politikas ir humanistas A. Volanas trakte "Apie politinę arba pilietinę laisvę" rašė: "(...) jei valdžia (...) būtų pavedama "nešvariems" žmonėms, tie visada rūpintųsi savo nauda nei visų gerove, ir neįtikėtina, kad tokiems žmonėms stovint prie valdžios vairo, valstybės plaukimas būtų laimingas bei teisingas. Taigi istorijos faktai rodo, kad korupcija - senas kaip pasaulis reiškinys, ir kad žmonija niekada nebuvo linkusi su juo taikstyti (Šatienė, G., 2005, p. 114). Akivaizdu, kad korupcija – tai vienas iš neigiamų kompleksinių socialinių reiškinių, sukeltis aibę žalingų valstybei padarinių socialinėje – politinėje, valstybės valdymo bei administravimo srityje, ekonominėje ir netgi tarptautinėje santykių sferose. Korupcijai pažeidus visuomeninius santykius, šalies piliečiai nebepasitiki ne tik teisėtvarkos ir teisėsaugos institucijomis, bet ir valstybe, o taip pat ir jos pareigūnais. Tai lemia tiek teorinių, tiek praktinių korupcijos problemų analizės ir sprendimų svarbą.

Pasak A. Raudonienės (2002, p. 114) prigimtinė prasme sąvoka korupcija dažniausiai yra siejama su neteisėtais valstybės tarnautojų veiksmais viešojo administravimo sferoje. Tačiau korupcijos mąstams plečiantis ir apimant ne tik viešąjį, bet ir privatųjį sektorių, klasikinė jos sąvoka tampa per siaura norint išsamiai apibūdinti šį, antisocialinį, reiškinį. Klasikinis korupcijos apibrėžimas, teigiantis, kad tai bendra valstybės liga, išliko ir mūsų laikais, nors tikslaus ir universalus visas veikas apimančio korupcijos apibrėžimo, kurį galėtume laikyti dogminiu išeities tašku sprendžiant, ką laikyti korupcija ir ko ne, nėra.

J. Paliduskaitė (2003, p. 99) teigia, kad korupcija būdinga valdžiai, asmenims, organizacijoms, atskiroms skirtingą išsivystymo lygį pasiekusioms šalims. Jos nuomone, dabartiniame pasaulyje beveik kasdien sužinoma apie administracinę (įsitraukę tiek valstybinio, visuomeninio, tiek ir privataus sektoriaus subjektai) ar politinę (įvairių lygių politikai) korupciją. Ją nelengva pamatyti, nes geriausiai ji pasireiškia, glūdėdama po paslapties skraiste.

Aristotelis yra pastebėjęs ir kitą problemos dalį: „Tai, kas įprasta daugumai, pritraukia mažiausiai dėmesio“. Net ir šiandien daugiausia korupcijos pasireiškia viešajame sektoriuje, todėl esant galimybei reikėtų nustatyti tokias priemones, kurios efektyviai atbaidytų nuo korupcinių veiksmų. (Klitgaard, R., Maclean – Abarova, R., Lindsey Parris, H., 2005, p. 9).

Nepriklausomybę atkūrusioje Lietuvoje korupcijos ir jos prevencijos problema mokslininkai pradėjo domėtis tik antroje devintojo dešimtmečio pusėje. Sovietmečiu apie korupciją ir kyšininkavimą buvo kalbama labai nedaug, pripažįstant tik smulkiąją korupciją, kuri reikėsi socialinėje žmonių aptarnavimo srityje, taip bandant sudaryti vaizdą, jog kyšininkavimas - tai "bjauri praeities liekana, kurios šaknys siekia tolimą praeitį", ir kad "tarybinei visuomenei kyšininkavimas yra visiškai svetimas reiškinys". Remdamiesi tarptautiniu patyrimu, 1997 m. teisininkai A. Pivoriūnas ir D. Jočienė pamėgino apibrėžti korupcijos sampratą, jos rūšis, valstybių vykdomą teisinio korupcijos persekiojimo praktiką. Be to, šiuos klausimus iš kriminologijos mokslo pozicijų nagrinėjo ir V. Justickis bei A. Raudonienė. Lietuvos teisės instituto direktorius A. Dapšys pamėgino parengti organizuoto nusikalstamumo ir korupcijos prevencijos koncepcijos metmenis. Korupcijos ir organizuoto nusikalstamumo sąsajas apibūdino teisininkai A. Gutaustas ir K. Šimkus. Kiti teisininkai, pavyzdžiui, P. Kuconis ir V. Nekrošius, apžvelgė specialiųjų tyrimų tarnybos vietą šalies teisėsaugos sistemoje, taip pat apibrėžė šios institucijos funkcionavimo principus. Reikėtų atkreipti dėmesį į Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. sausio 17 d. nutarimu Nr. IX - 711 priimtą Lietuvos Respublikos nacionalinę kovos su korupcija programą, kurios 5.3 punkte, atsižvelgiant į Lietuvos Respublikos ir tarptautinių organizacijų teisės aktus ir esamą padėtį, abstrakčiai teigiama, kad "korupcija yra bet koks valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens elgesys, neatitinkantis jiems suteiktų įgaliojimų ar nustatytų elgesio standartų, arba tokio elgesio skatinimas siekiant naudos sau ar kitiems asmenims ir taip pakenkiant asmenų ir valstybės interesams". Iš pirmo žvilgsnio ši traktuotė lyg ir atitinka šiuolaikinę korupcijos sampratą, numatančią atsakomybę už korupcines veikas asmenims, dirbantiems privačiame sektoriuje ar besiverčiantiems profesine veikla, tačiau jie turi turėti viešojo administravimo įgaliojimus arba teikti viešąsias paslaugas. Būtent tai leidžia manyti, kad asmenys, dirbantys privačiame sektoriuje, vis dėlto gali išvengti atsakomybės už veiksmus, kuriais pasireiškia korupcija (Šatienė, G., 2005, p. 115).

Korupcijos reiškiniai tokie sudėtingi, jos formos bei tipologija skirtingose šalyse taip pat labai įvairios, kad po ilgų bandymų suformuluoti visoms šalims vienodą apibrėžimą buvo suabejota, ar tai apskritai įmanoma. Kai kurie autoriai tvirtina, kad pasaulyje egzistuoja per tris šimtus korupcijos apibrėžimų, tačiau kogero vertėtų sutikti su D. Trangu (1994, p. 8) teigiančiu, kad tikrovėje yra tiek korupcijos apibrėžimų, kiek yra teisininkų, mokslininkų, tyrinėjančių ir analizuojančių šį socialinį reiškinį. Toks didelis korupcijos apibrėžimų skaičius ir vienos, visos veikas apimančios korupcijos sąvokos nebuvimas, neigiamai įtakoja korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimą Šiauliu

miesto ir Šiaulių rajono savivaldybėse, nes tiksliai ir išsamiai nėra apibrėžiamos korupcinės veikos bei jų subjektai, kurie įtakoja korupcijos apraiškas viešajame sektoriuje.

Pasak G. Šatienės (2005, p. 116) patį korupcijos reiškinių reikėtų suvokti kaip besikartojančią, integralią nusikalstamą veiką, kurią vykdo individas, palaikantis tarnybos santykius su valstybės aparatu, privačiu verslo subjektu, rinkėjais, žiniasklaidos auditorija (skaitytojais, žiūrovais), ir kuri pasireiškia piktnaudžiavimu savo padėtimi bei pasitikėjimu siekiant asmeninės naudos, kurią taip pat reikėtų suprasti plačiau, t.y. ne tik kaip materialią, bet ir kaip kitokią, pavyzdžiui, kaip prestižą, galimybę siekti karjeros, kaip atsakomąją paslaugą. Būtent tokią korupcijos, kaip ne pavienio atskiro kyšio, o daugiau ar mažiau nuolatinio kyšininkavimo, būdingo žmogui ar žmonių grupei, sąvoką reikėtų turėti omenyje kalbant apie korupciją kaip socialinį reiškinį.

Pasak A. Bagdono, P. Jucevičienės (2000, p. 97) mokslinėje vadybos literatūroje efektyvumas apibūdinamas įvairiai: kaip organizacijos veiklos kokybė, jos paskirties įgyvendinimo laipsnis, investuotų išteklių atsiperkamumas bei suinteresuotų šalių poreikių tenkinimo laipsnis; efektyvumas yra organizacijos trokštamo tikslo ar rezultato gavimas; efektyvumas - tai tikslo ar rezultato pasiekimas; efektyvumas yra toks pasiekimų laipsnis, kada organizacija realizuoja savo tikslus. Remdamiesi šiais efektyvumo kriterijais toliau darbe ir analizuosime analizuosime ar korupcijos prevencijos priemonės Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono savivaldybėse yra įgyvendinamos efektyviai.

Korupcijos požymiai valstybės tarnyboje, o taip pat ir privačiame sektoriuje kenkia demokratijai, ekonomikai ir teisės sistemai, todėl rengiamos kovos su ja priemonės turi būti nuoseklios, visapusiškos ir ilgalaikės. Norint efektyviai įgyvendinti korupcijos prevencijos priemones, kompleksiškai šalinti šio neigiamo socialinio reiškinių priežastis, būtina stiprinti teisėsaugos ir kitų valstybės institucijų sistemą, skatinti glaudesnę jų bendradarbiavimą su visuomene, o taip pat ir nevyriausybinėmis organizacijomis, ugdyti visuomenės narių pilietinę sąmonę ir nepakantumą esamoms korupcijos apraiškoms. Sėkmingai kovoti su korupcija galima tik tada, kai tokia kova yra pagrįsta pasaulyje visuotinai pripažįstamais elementais: prevencija, teisės pažeidimų tyrimu, visuomenės švietimu ir jos parama. Įgyvendinant šiuos elementus kaip nedalomą visumą galima pasiekti teigiamų rezultatų, siekiant sumažinti korupcijos paplitimą tiek viešajame, tiek ir privačiame sektoriuose.

Santykinai galėtume išskirti šias sąlygas, sudarančias prielaidas korupcijos pasireiškimui Lietuvoje:

1. bendrąsias socialines (nedarbas, sveikatos draudimo sistemos netobulumas, maži valstybės tarnautojų atlyginimai);
2. teises (teisės aktų netobulumas, dažnas keitimas bei kolizijos, nebaudžiamumas, kontrolės sistemų liudytojų apsaugos programų, teisinių procedūrų ir priemonių, pareigūnų skyrimo ir

atleidimo bei nušalinimo procedūrų netobulumas, profesinių elgesio kodeksų valstybės tarnyboje nebuvimas);

3. institucines (ne visose institucijose taikomas rotacijos principas, motyvacinė karjeros sistema, neišplėtos vidaus ir išorės audito sistemos, nepakankamai skaidrus sprendimų priėmimo procesas, nepašalintos prielaidos korupcijai skiriant įmonių, kuriose vyrauja valstybės kapitalas, vadovus ir nustatant jų atsakomybę);
4. visuomenės pilietiškumo stokos (visuomenės požiūrio į korupciją neapibrėžtumas ir prieštaringumas, nesipriešinimas korumpuotiems valstybės tarnautojams, piliečių pasyvumas antikorupcinėje veikloje);
5. išorinių veiksnių įtakos (tarptautinės korupcijos atsiradimas, tinkamų sąlygų atskirų ūkio subjektų sąžiningai konkurencijai nesudarymas, pasienio kontrabandos ir korupcijos specifiška).

Siekiant visapusiškai pašalinti minėtasias korupcijos susidarymo sąlygas Lietuvos Respublikoje teisėsaugos institucijos įgyvendina korupcijos prevenciją, kuri Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo (2002) 2 straipsnio 1 dalyje apibūdinama kaip: „korupcijos priežasčių, sąlygų atskleidimas ir šalinimas sudarant bei įgyvendinant atitinkamų priemonių sistemą, taip pat poveikis asmenims siekiant atgrasinti nuo korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų darymo“. Korupcijos prevencija siekiama, kad korupcija kuo mažiau trukdytų plėtoti ekonomiką, demokratiją, kurti socialinę gerovę, stiprinti nacionalinį saugumą, didinti viešųjų paslaugų teikimo kokybę.

Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo (2002) 3 straipsnio 2 dalyje yra išskiriami tokie korupcijos prevencijos uždaviniai:

1. atskleisti korupcijos priežastis, sąlygas ir jas šalinti;
2. atgrasinti asmenis nuo korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų darymo;
3. užtikrinti realų ir veiksmingą korupcijos prevencijos teisinį reguliavimą;
4. teisinėmis, organizacinėmis ekonominėmis ir socialinėmis priemonėmis sukurti tinkamą ir veiksmingą korupcijos prevencijos organizavimo, įgyvendinimo, priežiūros ir kontrolės mechanizmą;
5. įtraukti į korupcijos prevenciją gyventojus, visuomenines organizacijas;
6. skatinti skaidrų ir atvirą viešųjų paslaugų teikimą.

Kovojant su korupcija, turi būti sukurti griežti priežiūros ir kontrolės mechanizmai, išstbulinti tyrimo mechanizmai konfliktams ir trūkumams atskleisti, numatytos didelės baudmės. Pirmas žingsnis tokioje kovoje yra vidinės valstybinių ar vietos savivaldos institucijų kontrolė, aiškus ir nedviprasmiškas asmeninės atsakomybės nustatymas viešojo administravimo pareigūnams. Taigi pagrindinis dėmesys turi būti skiriamas korupcijos prevencijai ir efektyviam jos priemonių įgyvendinimui, užuot vėliau bandžius įvairiais būdais su ja kovoti (Palidaskaitė, J., 2003, p. 106).

Galimo korupcinio nusikaltimo vietos savivaldos institucijose sąlygų analizė padeda suformuluoti pagrindinius bendrosios prevencijos reikalavimus.

Pirmas reikalavimas – griežtas realizmas: planuojant bendrosios prevencijos uždavinius, reikia atsižvelgti ne tik į laukiamo rezultato svarbą, bet ir į galimybes jį pasiekti. Kiekvienas uždavinys turi būti įvykdomas ne abstrakčiai, o realiai egzistuojančiomis konkrečiomis aplinkybėmis.

Antras bendrosios nusikaltimų prevencijos reikalavimas – derinti prevencijos išlaidas ir efektą, kurio laukiama iš prevencijos. Tokio derinimo nereikia suprasti tiesiogiai – kaip nusikaltimų prevencijos „rentabilumo“. Nereikia pamiršti, kad nuostolių, padarytų visuomenei ir jos nariams dėl korupcinių nusikaltimų, negalima įvertinti pinigais.

Trečias bendrosios nusikaltimų prevencijos reikalavimas – tai lankstumas, t.y. sugebėjimas keistis keičiantis prevencijos objektams. Korupcinių nusikaltimų priežastys ir sąlygos vietos savivaldos institucijose yra įvairios. Todėl turi keistis ir pagrindinės korupcinių nusikaltimų prevencijos kryptys, jos priemonės (Bluvšteinas, J., 1994, p. 160).

Į korupcijos prevenciją galima pažvelgti trimis požiūriais: asmeniniu, instituciniu ir sisteminiu. Pirmoji pozicija korupcijos atsiradimo priežastis sieja su asmeninėmis žmonių savybėmis. Šiame kontekste paminėtina H. Frederickson mintis, kad valdžios sluoksniuose pasitaikančią korupciją ir neetišką elgesį sąlygoja joje dirbančių asmenų orientacija į privačius interesus, užuot vadovavusis pilietiškumo filosofija (Frederickson H., 1997, p. 180).

Pasak J. Palidaskaitės (2003, p. 106), žvelgiant iš asmeninės perspektyvos, kovoje su korupcija siūloma izoliuoti neetiškai besielgiančius ir blogų asmeninių bei profesinių bruožų turinčius asmenis. Dažnai valstybės tarnautojai į korupciją įsitraukia dėl: situacinių spaudimų (turi asmeninių skolų ar nuostolių, brangių įpročių), nerūpestingos vidinės organizacijos kontrolės (vienintelis asmuo, žinantis tą sritį ar darbą), asmeninio integralumo stokos. Tačiau dažnai nepakanka izoliuoti blogus asmenis, reikia tobulinti ir pačias institucijas.

Institucinė perspektyva reikalauja šalinti esamus organizacijos ir įstatymų defektus bei netobulumus. Sisteminė perspektyva teigia, kad korupcija atsiranda dėl daugelio sąveikų, todėl sunku rasti lengvą ir greitą išeitį iš situacijos. Kovoje su korupcija, reikalinga visapusiška visuomeninės sistemos ir jos sudedamųjų dalių tarpusavio ryšių analizė. Skirtingai nei du pirmieji požiūriai, sisteminis požiūris atsižvelgia į daugybę faktorių, prisidedančių prie korupcijos atsiradimo, todėl yra visapusiškesnis (Palidaskaitė, J., 2003, p. 106).

1.1 Korupcijos sąvokos reikšmė efektyviam korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimui vietos savivaldos institucijose

Visus korupcijos apibrėžimus galima būtų suskirstyti į dvi rūšis pagal tai, kokią sferą jie apibrėžia, ar korupciją apibūdina siaurąja ar plačiąja prasme. Šis skirstymas grindžiamas

atsižvelgiant į tai, ar korupcija apsiriboja tik valstybės tarnybos sfera, ar suvokiama plačiau – apima korupciją ir privačiajame sektoriuje (Raudonienė, A., 2002, p. 115).

Specialiųjų tyrimų tarnyba, atlikdama korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimą vyriausybės ar savivaldybių įstaigose, vadovaujasi Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymo (2000) 2 straipsnio 2 dalyje pateikiama korupcijos sąvoka. Šioje sąvokoje nurodoma, kad korupcija – tai valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens tiesioginis ar netiesioginis siekimas, reikalavimas arba priėmimas turinės ar kitokios asmeninės naudos (dovanos, paslaugos, pažado, privilegijos) sau ar kitam asmeniui už atlikimą arba neatlikimą veiksmų pagal einamas pareigas, taip pat valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens veiksmai arba neveikimas siekiant, reikalaujant turinės ar kitokios asmeninės naudos sau arba kitam asmeniui ar šią naudą priimant, taip pat tiesioginis ar netiesioginis siūlymas ar suteikimas valstybės tarnautojui, jam prilygintam asmeniui turinės ar kitokios asmeninės naudos (dovanos, paslaugos, pažado, privilegijos) už atlikimą arba neatlikimą veiksmų pagal valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens einamas pareigas, taip pat tarpininkavimas darant šioje dalyje nurodytas veikas. Remdamiesi šiuo specialiųjų tyrimų tarnybos įstatyme įvardintu korupcijos apibrėžimu galėtume teigti, kad korupcija – tai piktnaudžiavimas tarnyba siekiant sau arba kitam asmeniui asmeninės naudos. Taigi korupcinių veikų subjektais yra nurodomi valstybės tarnautojai, kurie Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo (1999) 2 straipsnio 2 dalyje yra įvardijami kaip fiziniai asmenys, einantys pareigas valstybės tarnyboje ir atliekantys viešojo administravimo veiklą. Į šios sąvokos turinį neįtraukiami fiziniai ar juridiniai asmenys, atstovaujantys privatųjį sektorių.

Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo (2002) 6 straipsnio 2 dalyje nurodoma, kad atliekant korupcijos rizikos analizę, valstybės ar savivaldybių įstaigų vadovai, struktūriniai padaliniai arba asmenys, valstybės ar savivaldybės įstaigos vadovo įgalioti vykdyti korupcijos prevenciją ir jos kontrolę, nustato valstybės ar savivaldybės įstaigos veiklos sritis, kuriose egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė. Tokiu atveju, jei vienas iš pareigūnų, kuris yra įgaliotas atlikti šią veiklą, o jo funkcijų, uždavinių, darbo, sprendimų priėmimo tvarka ir atsakomybė valstybės tarnyboje nėra išsamiai reglamentuota, gali būti lojalus privačiojo sektoriaus interesams, kurie įtakoja šio valstybės tarnautojo sprendimus. Taigi šis pareigūnas siekdamas sudaryti sąlygas privačiojo sektoriaus interesų įgyvendinimui gali netinkamai atlikti valstybės ar savivaldybės įstaigų veiklos sričių analizę, kuriose egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė. To pasėkoje atsiranda kliūčių tinkamai ir efektyviai įgyvendinti korupcijos rizikos analizę minėtose institucijose.

Valstybės tarnyba yra grindžiama pasitikėjimu, o taip pat ir visuomeninio intereso puoselėjimu, kuomet pareigūnui yra suteikiami įgaliojimai veikti valstybinės ar savivaldybės institucijos vardu. Tokiu atveju, jei vietos pareigūnai, atsakingi už valstybės disponuojamus išteklius, tampa

atskaitingi ir piliečiams, pastarieji taip pat įsitraukia priimant sprendimus, susijusius su visuomenės gerove ir taip yra sukuriama didesnė tikimybė išugdyti pilietinę bei antikorpucinę visuomenę su kuo mažesniais valstybės administravimo kaštais.

Vienas seniausių bei trumpiausių apibrėžimų aptinkamas Jungtinių Tautų Organizacijos informaciniame žinyne, skirtame tarptautinei kovai su korupcija. Šis apibrėžimas yra toks: „korupcija – tai piktnaudžiavimas valstybine valdžia siekiant gauti naudos asmeniniais tikslais“. Jau iš šio apibrėžimo matyti, kad korupcija neapsiriboja vien kyšininkavimu. Šis supratimas apima ir papirkimą, tarnybinių pareigų neatlikimą, nepotizmą (tarnybinės padėties naudojimas giminėms proteguoti) ir kitas korupcijos apraiškas.

Pasak A. Raudonienės (2002, p. 116) panaši idėja pabrėžiama ir Jungtinių Tautų praktinių priemonių kovojant su korupcija vadove, kuris numato penkias grupes nusižengimų, laikomų korupcijos pasireiškimo formomis:

1. pinigų (turto) pasisavinimas ir kiti valstybės nuosavybės perėjimo privačion nuosavybėn būdai;
2. piktnaudžiavimas tarnybine padėtimi;
3. viešųjų ir privačiųjų interesų konfliktai;
4. turto ir pajamų nedeklaravimas;
5. nepranešimas apie politinių partijų finansavimą.

Daugelis autorių, pavyzdžiui, J. Pope teigia, kad pačia paprasčiausia prasme korupcija yra piktnaudžiavimas galia ar valdžia asmeniniais tikslais. Tokią korupcijos sampratą sudaro pareigūnų, politikų ar valstybės tarnautojų elgesys viešajame sektoriuje, kai jie nesąžiningai ir neteisiškai praturtėja, piktnaudžiaudami savo valdžia ir galia (Raudonienė, A., 2002, p. 115).

Pasak A. Raudonienės (2002, p. 115) pastaruoju metu įdomų korupcijos apibrėžimą, atskleidžiantį pagrindinius korupcijos atsiradimą lemiančius elementus, paskelbė korupcijos ekspertas R. Klitgaardas. Pagal šį apibrėžimą korupciją skatina viešųjų paslaugų monopolija, sprendimų priėmimo diskrecija (teisė spręsti kokį nors klausimą savo nuožiūra) bei atsakomybės už neteisėtus sprendimus nebuvimas.

Korupcijos modelis pagal R. Klitgaardą

KORUPCIJA = MONOPOLIJA + DISKRECIJA – ATSAKOMYBĖ

Tokiu atveju išeitis yra viena – apriboti valstybės tarnautojų monopolinius sprendimus, priversti juos laikytis įstatymų, numatant aiškią atsakomybę už priimto sprendimo padarinius bei atliekant sprendimo įgyvendinimo padarinių kontrolę. Tokio korupcijos sąvokos apibrėžimo įforminimas Lietuvos Respublikos teisės aktuose padėtų efektyviau įgyvendinti korupcijos prevencijos priemones, nes čia yra atskleidžiamos priežastys dėl ko atsiranda korupcija vietos savivaldos institucijose ir priemonės, kuriomis galima kovoti su šiuo reiškiniu.

Atskirų sričių mokslininkai skirtingai žiūri į korupcijos fenomeną. Politikos mokslų atstovai korupciją vertina politinio elgesio požiūriu. Korupcija prilyginama interesų (spaudimo) grupių įtakai, kuri vykdoma pasibaigus įstatymų leidimo procesui. Viešojo administravimo mokslininkai korupciją vertina kaip vadybinę problemą. Nors šių dviejų mokslo sričių tyrinėtojai daugiau dėmesio skiria politinės ir administracinės korupcijos problemai tirti, tačiau ši tema domina ir kitų sričių mokslininkus. Antropologai korupcijoje išvelgia tradicinę ir neformalią dovanų davimo praktiką. Sociologai akcentuoja valdžios ir statuso santykių aspektą: kai, naudojantis tarnybine padėtimi, kaupiamas asmeninis turtas ir taip kuriamas statusas visuomenėje, nes kitų alternatyvų šiam tikslui pasiekti nėra (McKinney J., 1988, p. 267 – 282).

Išvardintos korupcijos sąvokos apibrėžia šią sritį siaurąja prasme, t.y. veikų, susijusių su korupciniais nusikaltimais subjektai yra tik valstybės tarnautojai. Omenyje paprastai turimas valstybės valdymo ar viešojo administravimo pareigūnas ir organizacija, kurioje jis atlieka savo tarnybą. Į korupcijos sąvoką nepatenka privataus sektoriaus bei verslo atstovai, kurie taip pat įtakoja korupcinių santykių formavimąsi valstybėje. Tad išanalizavę korupcijos apibrėžimus siaurąja prasme galėtume teigti, kad šių sąvokų turinys nėra visiškai išsamiai reglamentuotas ir jų naudojimas, įgyvendinant korupcijos prevenciją vietos savivaldos institucijose, gali sudaryti kliūčių tinkamai ir efektyviai kovoti su korupcija viešajame sektoriuje.

Korupcijos subjektai šiandien gali būti ne tik valstybės pareigūnai ar tarnautojai, kurie įgyvendinant korupcijos prevencijos priemones vietos savivaldos institucijose yra asmenys, dažniausiai susiduriantys su korupcija, bet ir privačių, komercinių struktūrų vadovai bei tarnautojai, kurie atlikdami ar neatlikdami jiems pavestas funkcijas siekia neteisėtos naudos sau arba kitiems asmenims. Privataus sektoriaus atstovų, tarptautinio aspekto įtraukimas į korupcinių santykių sferą praplečia korupcijos turinio traktavimą, padidina korupcijos subjektų skaičių.

A. Raudonienės (2002, p. 117) manymu, dauguma korupcijos sąvokos apibrėžimų korupciniu elgesiu laiko tai, kai bet kuris asmuo, paskirtas ar įgaliotas atlikti bet kokias pareigas, susijusias su bet koku pavestu reikalu, veikia nesažiningai. Šis korupcijos apibrėžimas aiškina, kad korupcija yra susijusi ne tik su valstybės tarnautojais, bet taip pat ir asmenimis, galinčiais paveikti valstybės reikalus dėl savo ekonominio ar politinio statuso, arba, tais kurie tvarko valstybės finansus ar turtą.

Civilinės teisės konvencijoje dėl korupcijos (1999) yra pateikiamas toks korupcijos apibrėžimas: korupcija – tai tiesioginis ar netiesioginis kyšio arba kito nepagrįsto atlygio ar pažado dėl tokio atlygio prašymas, siūlymas, davimas ar priėmimas, kuris iškreipia asmens, gaunančio kyšį, nepagrįstą atlygį ar pažadą dėl kyšio ar nepagrįsto atlygio, tinkamą bet kurios pareigos atlikimą ar reikalaujamą elgseną. Civilinės teisės konvencijoje dėl korupcijos nėra tiesiogiai kalbama vien tik apie valstybės tarnautoją ar jam prilygintą asmenį, kaip apie vieną iš subjektų, dalyvaujančių korupciniuose santykiuose, priešingai nei Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatyme. Taigi remdamiesi

šia išvada, galėtume daryti prielaidą, kad praplečiant korupcijos sąvokos turinį, iš esmės yra įtraukiamas ir privatusis sektorius, kaip viena iš sričių, kurioje galima korupcijos pasireiškimo tikimybė. Šis apibrėžimas, priešingai nei specialiųjų tyrimų tarnybos įstatyme įvardinta korupcijos samprata, praplečia korupcijos veikimo mastus kartu įtraukiant ne tik viešąjį, bet ir privatųjį sektorių. Įsigilinę į minėtąjį apibrėžimą, galime daryti prielaidą, kad į korupcinius santykius įsitraukus ir privačiajam sektoriui, susidaro galimybė plisti sisteminei korupcijai, kuri sukuria ekonomines sąnaudas ir iškreipia paskatos priemonių sistemą, dėl jos atsiranda politinių sąnaudų, pakertamos institucijos, taip pat socialinių sąnaudų, nes turtas ir valdžia atitenka tiems, kurie nėra jos verti (Klitgaard, R., Maclean – Abarova, R., Lindsey Parris, H., 2005, p. 16).

Jungtinių Tautų antikorpucinės konvencijos projekte pateikiama tokia korupcijos sąvoka – tai „pasiūlymas, pažadas ar davimas bet kokios naudos kitam asmeniui už neteisėtą atlygį, kad būtų atliktos arba neatliktos to asmens pareigos, arba kurstymas priimti kokią nors naudą kaip neteisėtą atlygį arba jos priėmimas už pareigų atlikimą ar neatlikimą“.

Egzistuoja daugybė įvairiausių korupcijos aiškinimų, ir visus juos išsamiai išanalizuoti būtų pakankamai sunku, nes kiekvienas teisininkas ar mokslininkas, nagrinėjantis šią sritį korupcijos sąvoką interpretuoja savaip. A. Heidenheimer, J. Peters ir S. Welsh bandė sugrupuoti esamas šio reiškinio sampratas. Korupcijos apibrėžimus jie suskirstė į kelias grupes pagal santykį su: visuomenės interesais, pareiga visuomenei, rinka, teise, viešąja nuomone (Palidauskaitė, J., 2003, p. 100). Remiantis minėtais aspektais, korupciją galime apibrėžti taip:

1. veiksmas ar jų grupė, pažeidžiantys visuomenės interesus;
2. elgesys, nukrypstantis nuo pareigų visuomenei vykdymo;
3. individų ar grupių naudojama priemonė biurokratijos veiksmams paveikti, siekiant kuo racionalesnio jų elgesio;
4. elgesys, pažeidžiantis formalius teisinius standartus;
5. visuomenei priimtinių moralinių principų pažeidimas.

J. Palidauskaitės (2003, p. 100) manymu, korupciją šiuo atveju galima apibrėžti kaip veiksmus, atliekamus naudojantis turima valdžia, kuriais pažeidžiamos teisės normos, visuomenės interesai bei priimtoms moralės normos ir kuriais siekiama asmeninės ar grupinės naudos.

Pasak A. Raudonienės (2002, p. 119) siekiant kovoti su korupcijos apraiškomis ne tik valstybiniame, bet ir privačiame sektoriuje būtina plėsti korupcijos sampratą ir parengti aiškų bei tikslų teisinį korupcijos apibrėžimą. Detaliau paaškindantą sąvoką būtų lengviau taikyti teisėkūroje, viešojo administravimo institucijų praktikoje, ją geriau suvoktų visuomenė, būtų lengviau deramai taikyti antikorpucinius įstatymus. Remiantis šia išvada korupciją siūloma apibrėžti taip: tai tyčiniai asmens veiksmai, kuriais tiesiogiai arba netiesiogiai žadamas, siūlomas, duodamas, prašomas ar

priimamas neteisėtas atlygis siekiant asmeninės naudos sau ar kitiems asmenims už tam tikrų funkcijų atlikimą arba neatlikimą. Toks pasirinkimas aiškinamas remiantis šiais motyvais:

1. efektyvios plačiąją korupcijos sąvokos traktuotą atitinkančios antikorupcinės priemonės turi būti taikomos ne tik valstybės, bet ir privataus verslo interesams ginti;
2. Europos Tarybos baudžiamosios teisės konvencija dėl korupcijos reglamentuoja ne tik valstybės pareigūno ar tarnautojo, bet ir visų privataus verslo atstovų bei juridinių asmenų atsakomybę už korupcinius nusikaltimus.

Apibendrinami galėtume teigti, kad gerai suplanuotos korupcinių nusikaltimų prevencinių priemonių strategijos įgyvendinimas, vientisos korupcijos sąvokos įteisinimas Lietuvos Respublikos teisiniuose aktuose ne tik užkirstų kelią korupciniams nusikaltimams viešajame sektoriuje, bet ir stiprintų bendruomeninį saugumą, prisidėtų prie nuoseklios valstybės raidos. Efektyvus korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimas teikia ilgalaikę naudą ir galimybę humaniškai spręsti korupcinių nusikalstamų problemas, sumažinant su formalia baudžiamosios justicijos sistema atsirandančias išlaidas.

1.2. Korupcijos rizikos analizės, kaip vienos iš efektyviausių korupcijos prevencijos priemonių, samprata ir struktūra

Korupcinių nusikaltimų prevencijos kaip savarankiškos teisėtvarkos palaikymo priemonės reikšmę lemia keletas svarbių aplinkybių. Pirma, tai humaniška priemonė. Juk bausmė yra prievartos priemonė. Prievarta, sąlygojama netgi pačių rimčiausių aplinkybių, neišvengiamai daro žiauresnius ir tuos žmones, kurie baudžiami, ir tuos, kurie baudžia. Vadinasi, bausmė, kurios tikslas yra pagerinti žmonių santykius, palaikyti sveiką moralinę, psichologinę atmosferą visuomenėje, kartu skatina žiaurumą ir visuomenės dehumanizaciją (Bluvšteinas, J., 1994, p.149). Šiuo atveju atsižvelgiant į korupcijos rizikos analizę, kaip į prevencinę priemonę prieš korupcinius nusikaltimus vietos savivaldos institucijose, galėtume teigti, kad tai viena iš humaniškų korupcinių nusikaltimų prevencijos priemonių. Korupcijos rizikos analizės atlikimas vietos savivaldos institucijose ne tik gina visuomenę nuo galimų neteisėtų vietos savivaldos pareigūnų veiksmų, bet ir apsaugo pačius pareigūnus, linkusius pasiduoti pagundoms, nuo tolesnio moralinio smukimo. Kartu korupcijos rizikos analizė padeda išvengti bausmės, kuri gali būti naujo nusikaltimo priežastimi. Prievartos taikymo korupciniuose nusikaltimuose atvejų mažinimas teigiamai veikia visuomenės ir vietos savivaldos pareigūnų moralę, o taip pat ir teisėtvarką. Taigi korupcinių nusikaltimų prevencija, pasitelkiant korupcijos rizikos analizę, yra vienas iš efektyviausių teisėtvarkos užtikrinimo būdų.

Pasak J. Bluvšteino (1994, p. 153) korupcinių nusikaltimų prevencijai būdinga sudėtinga sistema, kuri susideda iš prevencinių priemonių ir subjektų, įgyvendinančių šias priemones. Nepaisant to, kad prevencinės priemonės įvairios, galime išskirti keletą jų rūšių. Vienai iš jų

priklauso priemonės, kurių tikslas – išaiškinti ir pašalinti korupcinių nusikaltimų priežastis bei sąlygas. Tokių priemonių visuma yra vadinama bendrąja prevencija. Šiai sričiai galėtume priskirti korupcijos rizikos analizės atlikimą vietos savivaldos institucijose. Bendroji prevencija neturi konkretaus „adresato“. Ji domisi objektyviais faktoriais, bet ne individualių savybių turinčiu žmogumi. Taigi pagal Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo (2002) 6 straipsnio 3 dalies nuostatas galėtume išskirti objektyvius faktorius, kuriais remiantis valstybės ar savivaldybės įstaigos veiklos sritis yra priskiriama prie sričių, kuriose egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė, jeigu atitinka vieną ar kelis iš šių kriterijų:

1. padaryta korupcinio pobūdžio nusikalstama veika;
2. pagrindinės funkcijos yra kontrolės ar priežiūros vykdymas;
3. atskirų valstybės tarnautojų funkcijos, uždaviniai, darbo ir sprendimų priėmimo tvarka bei atsakomybė nėra išsamiai reglamentuoti;
4. veikla yra susijusi su leidimų, nuolaidų, lengvatų ir kitokių papildomų teisių suteikimu ar apribojimu;
5. daugiausia priima sprendimus, kuriems nereikia kitos valstybės ar savivaldybės įstaigos patvirtinimo;
6. naudojama valstybės tarnybos paslaptį sudaranti informacija;
7. anksčiau atlikus korupcijos rizikos analizę, buvo nustatyta veiklos trūkumų.

Remiantis šiais kriterijais yra stengiamasi išsiaiškinti galimų korupcinių nusikaltimų vietos savivaldos institucijose atvejus ir taip plėtoti bendrąją prevenciją.

Anot J. Bluvšteino (1994, p. 153) prevencinės veiklos subjektus įprasta klasifikuoti pagal jų kompetenciją. Mūsų nagrinėjamoju atveju prevencinės veiklos subjektai priklauso trečiajai (regioninio – šakinio lygio) grupei. Šie subjektai dirba prevencinį darbą atskiro administracinio – teritorinio vieneto (miesto – rajono) mastu arba tam tikros ūkio ar socialinės – kultūrinės veiklos sferoje. Taigi šiais subjektais galėtume įvardinti Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos Šiaulių valdybos korupcijos prevencijos poskyrio specialistus. Siekdami užkirsti kelią korupcijos fenomenui Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono vietos savivaldos institucijose specialiųjų tyrimų tarnybos darbuotojai, pagal Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo (2002) 6 straipsnio 5 dalį, nustatydami korupcijos rizikos analizės atlikimo būtinumą valstybės ar savivaldybės įstaigos veiklos srityse, įvertina, ar valstybės ar savivaldybės įstaigos veikla atitinka vieną arba kelis iš šių kriterijų:

1. yra buvę bandymų, pažeidžiant teisės aktų nustatytą tvarką, paveikti valstybės ar savivaldybės įstaigos darbuotojus ar jų priimamus sprendimus;
2. išaiškinta korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų kitose panašias funkcijas atliekančiose valstybės ar savivaldybių įstaigose;

3. tobulinta valstybės ar savivaldybės įstaigos veiklos priežiūros sistema;
4. priimami sprendimai yra susiję su materialine ar kitokia interesanto nauda;
5. nustatyti galiojančios tvarkos normų pažeidimai (pavyzdžiui, skirstant biudžeto lėšas, teikiant užsakymus bei priimant kitus sprendimus);
6. valstybės ar savivaldybės įstaiga yra savarankiškas biudžetinių asignavimų valdytojas;
7. Valstybės kontrolė, Seimo kontrolieriai arba kitos kontrolės ar priežiūros institucijos nustatė šios valstybės ar savivaldybės įstaigos veiklos pažeidimų;
8. gauta kitos informacijos apie valstybės ar savivaldybės įstaigos veikloje egzistuojančias korupcijos apraiškas (operatyvinė informacija, gyventojų skundai ir pareiškimai, visuomenės informavimo priemonių pateikiama bei kita informacija);

Tokiu atveju, jeigu specialiųjų tyrimų tarnybos pareigūnai nustato vieno ar kelių išvardintųjų kriterijų egzistavimą valstybės ar savivaldybės įstaigos veiklos srityse, yra priimamas sprendimas atlikti korupcijos rizikos analizę šiose institucijose.

Norint tinkamai realizuoti korupcijos prevencijos tikslus ir uždavinius Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo (2002) 5 straipsnyje yra išskiriamos priemonės, kurios efektyviai užtikrina korupcijos prevencijos tikslų ir uždavinių įgyvendinimą:

1. korupcijos rizikos analizė;
2. kovos su korupcija programos;
3. teisės aktų ar jų projektų antikorupcinis vertinimas;
4. informacijos apie asmenį, siekiantį eiti arba einantį pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigoje, pateikimas;
5. informacijos pateikimas valstybės tarnautojų ir juridinių asmenų registrams;
6. visuomenės švietimas ir informavimas;
7. nustatytų korupcijos atvejų paviškinimas.

Pasak J. Bluvšteino (1994, p. 161) pagal subjektą prevencijos priemonės skirstomos į bendrąsias ir specialiąsias. Bendrąsias priemones naudoja organizacijos kurioms teisėsauga yra viena iš veiklos kryptių (ne pagrindinė). Specialiąsias priemones naudoja teisėsaugos įstaigos, kitos organizacijos, kurių specializacija – palaikyti teisėtvarką. Mūsų nagrinėjamoju atveju specialiųjų tyrimų tarnybos naudojamą korupcijos rizikos analizę kovoje su korupciniais nusikaltimais vietos savivaldos institucijose priskirti prie specialiųjų priemonių.

Pagal poveikio objektą bendrosios prevencijos priemonės skirstomos į tris rūšis. Vienos priemonių rūšies tikslas – užkirsti kelią visiems nusikaltimams; tokia priemonė, pavyzdžiui, yra visuomenės švietimas ir informavimas. Kitos priemonės užkerta kelią atskirų rūšių korupciniam nusikalstamumui (pavyzdžiui, informacijos apie asmenį, siekiantį eiti arba einantį pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigoje, pateikimas) arba atskirų grupių nusikaltimams. Trečiajai rūšiai

tokios priemonės (pavyzdžiui, korupcijos rizikos analizės atlikimas vietos savivaldos institucijose), kurios užkerta kelią atskiriems nusikaltimams (Bluvšteinas, J., 1994, p. 161).

Pagal organizacinę formą korupcijos rizikos analizę galėtume įvardinti kaip priemonę – signalą, korupcinių nusikaltimų srityje. Korupcijos prevencijos priemonės – signalai yra informacija, pasiūlymai, reikalavimai (tarp jų ir reikalavimai, reiškiama privalomų vykdyti teisinių paliepiamų forma) dėl nusikaltimų priežasčių ir sąlygų panaikinimo. Priemonės – signalus realizuoja teisėsaugos įstaigos, į kurių kompetenciją įeina nusikaltimų priežasčių ir sąlygų, padedančių padaryti korupcinius nusikaltimus, nustatymas, bet neįeina šių priežasčių ir sąlygų pašalinimas (Bluvšteinas, J., 1994, p. 162). Mūsų nagrinėjamoju atveju teisėsaugos institucija, kuri vykdo prevencinės priemonės t.y. korupcijos rizikos analizės atlikimą vietos savivaldos institucijose, yra Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos Šiaulių valdybos korupcijos prevencijos poskyris.

Taigi korupcijos rizikos analizė yra viena iš humaniškesnių korupcinių nusikaltimų prevencinių priemonių vietos savivaldos institucijose, kuri užtikrina efektyvų teisėtvarkos palaikymą šiose institucijose. Ji visiškai atitinka ne tik visuomenės interesus, bet ir teisingai suprantamus vietos savivaldos pareigūno ar institucijos, kuriai taikomos prevencinės priemonės interesus.

1.2.1. Korupcijos rizikos analizės sudėtis ir atlikimo tvarka

Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo (2002) 6 straipsnio 1 dalyje yra pateikiama tokia korupcijos rizikos analizės samprata: korupcijos rizikos analizė - tai valstybės ar savivaldybės įstaigos veiklos analizė antikorupciniu požiūriu Vyriausybės nustatyta tvarka bei motyvuotos išvados dėl kovos su korupcija programos parengimo ir pasiūlymų dėl programos turinio pateikimas, taip pat kitų korupcijos prevencijos priemonių rekomendavimas už jų įgyvendinimą atsakingoms valstybės ar savivaldybių įstaigoms.

Remiantis šia Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo 6 – tojo straipsnio 1 – aja dalimi matome, kad viešojo administravimo institucijos yra įgaliotos atlikti valstybės ar savivaldybės įstaigos veiklos analizę antikorupciniu požiūriu, parengti kovos su korupcija programą ir taip pat rekomenduoti kitas kovos su korupcija prevencines priemones, nepaminėtas šio įstatymo 5 – jame straipsnyje. Tokiomis priemonėmis siekiama nustatyti labiausiai korupcijos paveiktas sritis ir sąlygas jai atsirasti bei plisti, tobulinti galiojančius teisės aktus ir teisėkūros procesą bei užtikrinti korupcijos prevencijos priemonių taikymo ir korupcinių teisės pažeidimų tyrimo didesnę veiksmingumą.

Lietuvos Respublikoje vadovaujantis LR Vyriausybės nutarimu „Dėl korupcijos rizikos analizės atlikimo tvarkos“ (2002) yra nustatomi reikalavimai, pagal kuriuos atliekama korupcijos

rizikos analizė valstybės ar savivaldybės institucijose ar įstaigose, taip pat viešosiose įstaigose, kurių vienas iš steigėjų yra valstybės ar savivaldybės institucija ar įstaiga. Subjektai, įgalioti nustatyti valstybės ar savivaldybės įstaigos veiklos sritis, kuriose egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė yra šie: valstybės ar savivaldybių įstaigų vadovai, įstaigų struktūriniai padaliniai arba asmenys valstybės ar savivaldybių įstaigų vadovų įgalioti vykdyti korupcijos prevenciją ir jos kontrolę šiose įstaigose.

Valstybės ar savivaldybės įstaigoje, remiantis LR Vyriausybės nutarimu „Dėl korupcijos rizikos analizės atlikimo tvarkos“ (2002), korupcijos tikimybės nustatymas turi būti atliekamas kiekvienu metų 3 – jį ketvirtį. Subjektai, nustatę korupcijos tikimybę valstybės ar savivaldybės įstaigoje, informaciją apie tai pateikia ministerijos, kurios valdymo sričiai priklauso įstaiga, vadovui, o savivaldybėse – atitinkamos savivaldybės merui. Ministrai ir savivaldybių merai įvertina subjektų, atlikusių korupcijos tikimybės nustatymą, pateiktą informaciją, nustato valstybės ar savivaldybės veiklos sritis, kuriose egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė, iki korupcijos tikimybei nustatyti skirto laikotarpio pabaigos surašo ir pasirašo motyvuotą išvadą. Subjektai, nustatę didelę korupcijos pasireiškimo tikimybę kitų valstybės įstaigų veiklos srityse, surašo motyvuotą išvadą, kurią pasirašo tos įstaigos vadovas.

Įsigilinę į Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo „Dėl korupcijos rizikos analizės atlikimo tvarkos“ (2002) turinį galėtume daryti išvadą, kad korupcija atsiranda tada, kai stokojama geros valdininkų sprendimų kontrolės. Taigi, jei subjektai, įgalioti nustatyti valstybės ar savivaldybės įstaigos veiklos sritis, kuriose egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė, stokoja kompetencijos ar nėra suinteresuoti tinkamai pagal visus reikalavimus atlikti šią užduotį, iškyla pavojus efektyviai įgyvendinti korupcijos rizikos analizę vietos savivaldos institucijose.

Pasak V. Justickio (2001, p. 369) valdininko priimamą sprendimą dėl galimos korupcijos pasireiškimo tikimybės valstybės ar savivaldybės įstaigoje yra sunku kontroliuoti visų pirma dėl to, kad jis pakankamai sudėtingas. Spręsdamas tokią problemą jis turi pirmiausiai iširti pačią korupcijos pasireiškimo tikimybę ir su ja susijusias aplinkybes. Be to, jis turi atsižvelgti ir į savo tarnybines instrukcijas, ir įstaigos vykdomas korupcijos prevencijos priemones. Abu veiksniai gali būti vienodai svarbūs priimant konkretų sprendimą dėl korupcijos pasireiškimo tikimybės. Vadinasi tam, kad suprastume, kodėl būtent toks, o ne kitoks sprendimas priimtas, turime žinoti kiekvieną iš tų veiksnių. Maža to, reikia žinoti, kokią reikšmę turėjo kiekvienas veiksnys ar kiekviena aplinkybė. Jeigu nors vienas iš tų veiksnių, mums nežinomas, nesuprasime kodėl priimtas būtent toks sprendimas. Kaip tik sprendimo nepermatomumas, kartais ir sukelia neskaidrumą vietos savivaldos pareigūnų priimamuose sprendimuose, kas sudaro sąlygas korupcijai. Taigi valdininkų priimamų sprendimų dėl korupcijos pasireiškimo galimybės permatomumas yra pagrindinis realus kovos su korupcija būdas.

Ypač svarbus yra išorinis priimamų sprendimų permatomumas. Netgi esant aukštam vidiniam vietos savivaldos institucijos veiklos permatomumui gana lengvai gali susidaryti sisteminė korupcija, t.y. tokia, į kurią įtraukiami visi įstaigos valdininkai arba didesnė jų dalis. Vidinio permatomumo sąlygos kelio korupcijai ir neefektyviam korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymui neužkerta. Atsiranda galimybė korumpuotiems valdininkams susitarti ir taip padėti vieni kitiems slėpti korupcinius nusikaltimus (Justickis, V., 2001, p. 370). Taigi sritys, kuriose yra nustatoma galima korupcijos pasireiškimo tikimybė vietos savivaldos institucijose, turėtų būti skelbiamos viešai, įvardijant veiksnius, dėl kurių iškyla tokia korupcijos pasireiškimo galimybė.

Korupcijos rizikos analizė valstybės ar savivaldybės institucijose susideda iš:

1. korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymo;
2. korupcijos rizikos analizės atlikimo.

Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos direktoriaus įsakyme „Dėl korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymo metodikos patvirtinimo“ (2003) korupcijos pasireiškimo tikimybė apibūdinama kaip prielaida, kad, valstybės ar savivaldybės įstaigai įgyvendinant jai nustatytus uždavinius, gali kilti pavojus pasireikšti korupcijai padarant korupcinio pobūdžio nusikalstamas ir kitas su korupcija susijusias veikas. Korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymas yra nuoseklus įvairių būdų ir priemonių taikymas numatytais etapais, siekiant nustatyti korupcijos pasireiškimo tikimybę.

Korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymas gali padėti išvengti korupcijos, keliančios grėsmę individo saugumui, žmogaus teisėms bei laisvės ir interesams. Korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymą ir korupcijos rizikos atlikimą vietos savivaldos institucijose kontroliuoja Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnyba. Šioje tarnyboje dirbantys pareigūnai yra labiausiai suinteresuoti žmonės dėl priimamų sprendimų teisingumo. Jų siūlomos kovos su korupcija rekomendacijos yra įvairios vietos savivaldos pareigūnų kontrolės priemonės. Tai taisyklės, numatančios priimamų sprendimų dėl korupcijos pasireiškimo tikimybės viešumą, ir panaikinančios įvairiausias vietos savivaldos pareigūnų „tarnybines paslaptis“, kurios sudaro galimybę korumpuotiems valdininkams įsitraukti į korupcines veikas (Justickis, V., 2001, p. 371).

Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos direktoriaus įsakyme „Dėl korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymo metodikos patvirtinimo“ (2003) yra išskiriami tokie korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymo etapai:

1. parenkami korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymo kriterijai;
2. pasitelkus klausimyną ir atitinkamus dokumentus analizuojama valstybės ar savivaldybės įstaigos esama situacija;
3. analizuojamas korupcijos pasireiškimo tikimybės kriterijų aprašas;
4. užpildomi korupcijos pasireiškimo tikimybės vertinimo lapai;

5. surašoma motyvuota išvada dėl korupcijos pasireiškimo tikimybės.

Atliekant korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymą vadovaujamosi Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos direktoriaus įsakymo „Dėl korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymo metodikos patvirtinimo“ (2003) 6 punktu, kuriame nurodoma, kad vietos savivaldos institucijos veiklos sritis priskiriama prie sričių, kuriose yra didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė, jeigu atitinka vieną ar kelis iš šių kriterijų:

1. padaryta korupcinio pobūdžio nusikalstama veika: vertinant korupcijos pasireiškimo tikimybę šis kriterijus išskaidomas į: korupcinio pobūdžio veikas, turinčias nusikalstamos veikos požymių, dėl kurių vyksta ikiteisminis tyrimas, ikiteisminis tyrimas nutrauktas, vyksta bylos nagrinėjimas teisme, įsiteisėjo apkaltinamasis nuosprendis, įsiteisėjo išteisinamasis nuosprendis, nuosprendis apskųstas aukštesnei teisminei institucijai; korupcinio pobūdžio neteisėtas veikas: pirma, turinčias kitų teisės pažeidimų požymių, sudarančių sąlygas korupcijai (pvz., bet koks piktnaudžiavimas tarnybine padėtimi ar netinkamas pareigų atlikimas), ir antra, tariamai turinčias kitų teisės pažeidimų požymių, kai buvo gauta informacijos apie galimą korupcinę veiką (pvz., yra bet kokio pobūdžio pranešimų);
2. pagrindinės funkcijos yra kontrolės ar priežiūros vykdymas: pagal šį kriterijų vertinama, kai visos valstybės ar savivaldybės įstaigos ar tik (ir) valstybės ar savivaldybės įstaigos padalinio, ar tik valstybės ar savivaldybės įstaigos darbuotojo pagrindinė veiklos funkcija – kontrolė ar (ir) priežiūra, nukreipta į išorę.
3. atskirų valstybės tarnautojų funkcijos, uždaviniai, darbo ir sprendimų priėmimo tvarka bei atsakomybė nėra išsamiai reglamentuoti: vertinant pagal šį kriterijų atsižvelgiama į valstybės tarnautojų funkcijas, uždavinius, darbo ir sprendimų priėmimo tvarką bei atsakomybę reglamentuojančius teisės aktus, pvz., Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymą, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymą (8 straipsnis), Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimą „Dėl Valstybės tarnautojų pareigybių aprašymo ir vertinimo metodikos patvirtinimo“, valstybės ar savivaldybės įstaigos padalinių nuostatus (darbo reglamentus), darbuotojų pareigybių aprašymus (pareigines instrukcijas, darbo reglamentus ir pan.), taip pat į vidaus ir (ar) išorės audito išvadas bei rekomendacijas.
4. veikla yra susijusi su leidimų, nuolaidų, lengvatų ir kitokių papildomų teisių suteikimu ar apribojimu: pagal šį kriterijų vertinama, kai valstybės ar savivaldybės įstaigos, jos padalinio ar darbuotojo funkcijos susijusios su licencijų, leidimų, nuolaidų, lengvatų ir kitokių papildomų teisių kitų subjektų atžvilgiu suteikimu ar apribojimu.
5. daugiausia priimami sprendimai, kuriems nereikia kitos valstybės ar savivaldybės įstaigos patvirtinimo: pagal šį kriterijų vertinama, kai valstybės ar savivaldybės įstaiga priima

administracinius (valdymo) sprendimus, kuriems nereikia kitos valstybės ar savivaldybės įstaigos patvirtinimo. Vertinant pagal šį kriterijų atsižvelgiama į Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 4 straipsnyje nurodytus demokratinio valstybės administravimo principus.

6. naudojama valstybės ar tarnybos paslaptį sudaranti informacija: vertinant pagal šį kriterijų atsižvelgiama į Lietuvos Respublikos valstybės ir tarnybos paslapčių įstatymo reikalavimus.
7. anksčiau atlikus korupcijos rizikos analizę buvo nustatyta veiklos trūkumų: vertinant pagal šį kriterijų vadovaujamas nutarimu ir atsižvelgiama į specialiųjų tyrimų tarnybos pateiktą išvadą dėl korupcijos rizikos analizės.

Taigi korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymas valstybinėse ar vietos savivaldos institucijose padeda išvengti korupcijos, keliančios grėsmę individo ar tam tikrų visuomenės narių saugumui bei žmogaus pagrindinėms teisėms ir laisvėms. Institucijos ar tam tikri subjektai, nustatantys korupcijos pasireiškimo tikimybę, yra svarbus veiksnys kovojant su korupcija. Lemiamą reikšmę šių institucijų efektyviai veiklai turi jų savarankiškumas ir nepriklausymas nuo politinės ar valstybės administracijos, kurią jos kontroliuoja. Todėl yra priimtina atskirti administraciją ir kontrolės įstaigas nuo vyriausybės vadovybės. Be to, svarbi minėtose institucijose dirbančiųjų valstybės tarnautojų bei priimtų tikrinimo procedūrų kokybė, kas įtakoja tinkamą ir efektyvų korupcijos rizikos analizės atlikimą.

Svarbus būdas užtikrinti tinkamą korupcijos rizikos analizės atlikimą vietos savivaldos institucijose yra biurokratinių struktūrų atsikaitymas piliečiams. Tai pareiga atsakyti į piliečių arba jų atstovų klausimus, teikti visuomenei periodines savo veiklos ataskaitas. Tačiau išvadų apie korupcijos pasireiškimo tikimybę ar atliktos korupcijos rizikos analizės vietos savivaldos institucijų skelbiamose veiklos ataskaitose nėra. Taigi visiškas viešumas šiuo atveju nėra garantuojamas.

T. G. Grosse (2000, p. 68) teigia, kad svarbus antikorporacinių veiksmų struktūrinis elementas yra žemiausios pakopos tarnybos, atsakingos už administracijos veiklos įvertinimą, – tai yra kiekvienos įstaigos vidaus kontrolės skyriai. Tokio tipo sėkmingai veikiančių padalinių įsteigimas gali daugeliu atvejų atskleisti neleistiną praktiką, neoficialių sprendimų tarp valstybės tarnautojų priėmimo sistemas, organizuoto nusikalstamumo ryšius su korumpuotais valstybės tarnautojais, politikais ar pareigūnais.

Visi valdžios lygmenys yra atsakingi už sąlygų, kuriomis atitinkamos vyriausybės ar vietos savivaldos institucijos ir visos pilietinės bendruomenės dalys, taip pat ir korporatyvinis sektorius, galėtų geriau prisidėti užkertant kelią korupciniams nusikaltimams (Kury, H., Würger, M., 2004, p. 89). Taip korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimas viešajame sektoriuje sumažintų korupcinių nusikaltimų padarymo riziką ir žalingas pasekmes, kurias šie nusikaltimai gali sukelti individams ir visuomenei. Vyriausybė ir kiti finansuojantys subjektai turėtų stengtis, kad

akivaizdžiai efektyvios korupcinio nusikalstamumo prevencijos programos ir iniciatyvos būtų ilgalaikės. Šio tikslo pasiekti būtų galima peržiūrint išteklių paskirstymą taip, kad būtų pasiektas ir išlaikytas tinkamas balansas tarp korupcinio nusikalstamumo prevencijos ir baudžiamosios justicijos sistemų, taip padidinti jų efektyvumą nusikalstamumo ir viktimizacijos prevencijos srityje. Įtvirtinti aiškią atskaitomybę už nusikalstamumo prevencijos iniciatyvų finansavimą, planavimą ir koordinavimą bei skatinti piliečių dalyvavimą, užtikrinant programų ilgalaikiškumą.

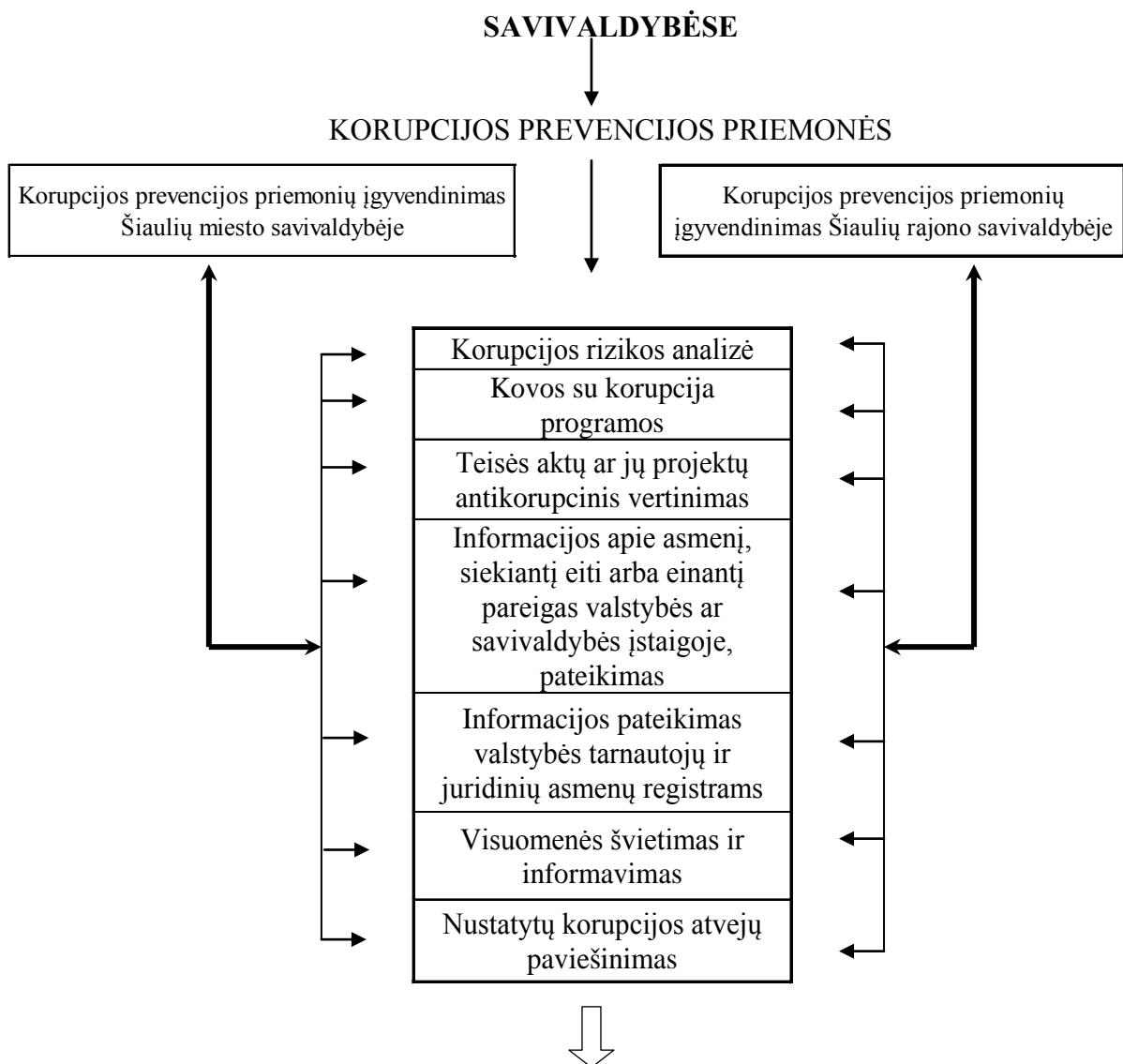
2. KORUPCIJOS PREVENCIJOS PRIEMONIŲ EFEKTYVUMO UŽKERTANT KELIĄ KORUPCINĖMS VEIKOMS ŠIAULIŲ MIESTO IR ŠIAULIŲ RAJONO SAVIVALDYBĖSE TYRIMAS

Šiame skyriuje aptariamas korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimo Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono savivaldybėse tyrimo organizavimas, analizuojami ir apibendrinami tyrimo metu gauti rezultatai, kurie yra palyginami su specialiųjų tyrimų tarnybos veiklos per 2005 – 2010 metus ataskaitomis. Pateikiama MBD problemos išorinių bei vidinių veiksnių ir SSGG analizė.

MAGISTRO DARBO PROBLEMOS SPRENDINIO VIZIJA

Tyrimo operacionalizacijos schema

KORUPCIJOS FENOMENAS ŠIAULIŲ MIESTO IR ŠIAULIŲ RAJONO



*KORUPCIJOS PREVENCIJOS PRIEMONIŲ ATLIKIMO BEI ĮGYVENDINIMO ŠIAULIŲ MIESTO IR
ŠIAULIŲ RAJONO SAVIVALDYBĖSE LYGINAMOJI ANALIZĖ*

2.1. Tyrimo metodika ir imties charakteristika

Tyrimui atlikti buvo pasirinktas kokybinis metodas – interviu ir dokumentų turinio analizė. R. Tidikis (2003, p. 464) teigia, kad interviu, kaip ir pokalbis, yra vienas iš efektyviausių kokybinio tyrimo metodų. Reikiamos žodinės informacijos gaunama tiesioginiu kryptingu interviu su respondentu. Tai individualus pokalbis, garantuojantis didesnę patikimumą negu anketinis metodas ar kiti apklausos būdai (pvz.: apklausa raštu, laikraštiniai klausimynai ir kt.). Tai yra viena įtaigiausių žmonių tarpusavio supratimo priemonių. Norint suprasti, kaip kiti asmenys aiškina nagrinėjamos situacijos esmę, turėtume jų paklausti taip, kad jie galėtų papasakoti savo terminais (žodžiais), o ne tomis tiksliomis kategorijomis, kurias pateikiame mes, leisti respondentams atsiskleisti taip, kad atsiskleistų jų reikšmių esmę (Tidikis, R., 2003, p. 465). Visa tai užtikrinti ir tinkamai įgyvendinti atliekant tyrimą nagrinėjamąja problema leidžia kokybinis interviu metodas.

R. Tidikis klasifikuoja interviu rūšis pagal interviu vedimo būdą ir formą (Tidikis, R., 2003, p. 465):

1. Standartizuotas (struktūrizuotas, formalizuotas) interviu. Struktūrizuoto interviu dažniausiai „uždari“ klausimai pateikiami griežtai laikantis iš anksto nustatytos jų eilės ir formuliaro. Struktūrizuotų interviu respondentams iš anksto numatyta seka užduodami klausimai, kurių numatyti ir atsakymai. Šio interviu stimulo – atsakymo pobūdis sąlygoja greičiau racionalius nei emocionalių atsakymus.
2. Nestruktūrizuotas (laisvasis) interviu. Numatomas tik bendras apklausos planas, o klausimai formuluojami pagal situaciją. Nestruktūrizuotas interviu, kartais dar vadinama „giluminiu“, vyksta laisviau, pateikiami „atviri“, dažnai tiesioginiai klausimai arba pateikiama tema, kuria prašoma pasiakyti ir pareikšti savo nuomonę. Nestruktūrizuotas interviu yra „veiksmingas“ įrankis, plačiai naudojamas socialiniuose tyrimuose ir kitose srityse, yra tinkamas vertingiems duomenims gauti.
3. Pusiau standartizuotas interviu. Iš anksto numatomi būtini ir galimi klausimai. Pusiau standartizuoto interviu procedūra ir klausimai standartizuojami tik iš dalies. Ši rūšis patogi tuo, kad griežtai neformalizuojamas pašnekesys ir tarp klausėjo su respondentu būna laisvesnė atmosfera.

Klasifikuojant pagal apklausiamųjų subjektų tipą yra išskiriamas ekspertų interviu: tai asmenys, kurie dėl savo profesinės ir gyvenimo patirties turi didžiausią kompetenciją ir patikimiausią bei pakankamai išsamią informaciją apie tiriamą problemą. Iš jų tyrėjas gali gauti maksimalią ir detalią informaciją apie tiriamą objektą, aptarti ir patikrinti tyrimo hipotezes, įvertinti įvairias tyrimo metodikas, susidaryti tikslesnę tyrimo proceso programą (Tidikis, R., 2003, p. 467).

Taigi tyrimui atlikti pagal interviu rūšis ir remiantis S. Girdzijauskienės (2006, p. 24) teiginiu, kad plačiausiai iš visų kokybinių interviu yra taikomas pusiau standartizuotas interviu, buvo

pasirinkta būtent ši interviu forma t.y. *pusiau standartizuotas interviu*. Pagal apklausiamųjų subjektų tipą pasirinktas *ekspertų interviu*.

Apibendrinami galėtume teigti, kad interviu – tai procesas, kurio metu yra vykdoma žodinė respondento apklausa, sudarant galimybes apžvelgti pašnekovų požiūrį į nagrinėjamąjį objektą ar su juo susijusias problemas. Interviu suteikia platesnes galimybes nuodugniau pažinti tiriamąjį asmenį ar jo nuomonę apie tam tikrą situaciją, tačiau tai yra pakankamai sudėtingas reiškinys ir tyrėjas į tai turi atsižvelgti, siekiant išvengti asmeninių santykių, galinčių paveikti respondento atsakymus.

Tyrimui atlikti kaip papildoma priemonė buvo panaudota dokumentų turinio analizė. Pasak K. Kardelio (2007, p. 224) dauguma žmogaus elgesio ypatumų bei jį nulemiančių veiksnių užfiksuota įvairiuose dokumentuose. Tai leidžia gauti objektyvios informacijos vienu ar kitu klausimu. Pasielkti oficialūs tarnybinio pobūdžio dokumentai. Tai Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos parengtos ir patvirtintos veiklos ataskaitos per 2005 – 2010 metus.

Tyrimo instrumentas – interviu protokolas (žr. 1 priedą). Tyrimo instrumentą sudaro vienuolika atviro tipo klausimų. Interviu protokolas susideda iš dviejų struktūrinių dalių:

1. Demografinė dalis, kurioje pateikiami bendri duomenys apie respondentą, t.y. įstaigos ar institucijos, kurioje jis dirba pavadinimas, jo pareigos ir darbo stažas vykdant korupcijos rizikos analizę Šiaulių apskrities vietos savivaldos institucijose.
2. Diagnostinė dalis, kurioje remiantis respondentų nuomone, siekiama išsiaiškinti apie korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimo galimybes ir perspektyvas Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono savivaldybėse.

Prieš atliekant interviu respondentams buvo pasakyta, kad jų vardai ir pavardės interviu protokole ir tolimesnėje tyrimo eigoje nebus įvardijami, taip pat darbe nebus pateikiami jų konkretūs atsakymai nagrinėjamąja problema, o tik išsakomos jų nuomonės ar požiūriai apibendrinant interviu metu gautą informaciją. Anonimiškumo garantavimas suteikia platesnes galimybes įsigilinti į nagrinėjamąją problemą, respondentai atviriau ir išsamiau diskutuoja užduodamais klausimais.

Tyrimui atlikti buvo nustatyti tokie atrankos kriterijai: pasirinktos institucijos, kurios vykdo ir prižiūri korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimą Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono savivaldybėse bei respondentai, kurie yra tiesiogiai susiję su šių institucijų veikla, atliekant korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimą.

Tyrimo imtį sudaro trys respondentai. Tyrimo metu buvo apklausiami korupcijos prevencijos srityje dirbantys ekspertai iš Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos Šiaulių valdybos korupcijos prevencijos skyriaus.

Tyrimo vieta. Interviu buvo atliekami Šiauliuose, respondentų darbo vietose.

Tyrimo laikas. Tyrimas buvo atliekamas 2011 m. kovo 22 – 25 dienomis.

Tyrimo procesas. Prieš pradėdant pokalbį su respondentu buvo prisistatoma ir apibūdinamas tyrimo tikslas bei paaiškinama kodėl yra norima atlikti tokį tyrimą. Respondentai buvo supažindinami, kur bus naudojami tyrimo metu gauti duomenys. Respondentams buvo nurodoma, kodėl būtent jie buvo pasirinkti dalyvauti tyrime ir garantuojamas jų anonimiškumas. Interviu metu gauta informacija buvo užrašoma ranka. Interviu vidutiniškai truko nuo 30 iki 60 min.

Siekiant kuo objektyviau ir išsamiau įsigilinti į tyrimo problemą buvo atlikta jos sprendimo išorinių ir vidinių veiksnių analizė bei SSGG analizė.

Tyrimo problemos sprendimo išorinių veiksnių analizė

- ***POLITINIS – TEISINIS aspektai:*** galima teigti, kad teisinė bazė ir Lietuvos Respublikos institucinė sistema sukuria prielaidas korupcijos priežasčių šalinimo mechanizmui funkcionuoti. Lietuvos Respublikos Seime buvo įsteigta nuolatinė Seimo Antikorupcijos komisija. Pagal Lietuvos Respublikos Seimo Antikorupcijos komisijos įstatymą ji nagrinėja korupciją ir su ja susijusius reiškinius bei atvejus, priima sprendimus nagrinėjamaiais klausimais ir kontroliuoja, kaip institucijos juos vykdo, analizuodama valstybės ar savivaldybių įstaigų ir įmonių sprendimus, sudarančius sąlygas korupcijai bei nusikaltimams, kitiems teisės pažeidimams ūkio ir finansų sistemose, siekia, kad tokie sprendimai būtų panaikinti. Antikorupcijos komisijos steigiamos ir savivaldybėse. 2000 m. pasikeitęs Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos teisinis statusas sudaro prielaidas ne tik atskleisti ir tirti korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas, rengti ir įgyvendinti korupcijos prevencijos priemones, bet ir savarankiškai, lanksčiai ir operatyviai reaguoti į valstybėje vykstančius teisėkūros ir įvairių sričių reguliavimo pokyčius.
- ***EKONOMINIAI aspektai:*** esant dideliame darbo užmokesčio, iššūkių ir naujų profesinių galimybių suteikimo atotrūkiui tarp Europos Sąjungos institucijų ir Lietuvos Respublikos privataus bei valstybinio sektorių, sunku išlaikyti aukštos kvalifikacijos personalą ir rasti naujų specialistų. Santykinai maži valstybės tarnautojų atlyginimai, netobula motyvacinės karjeros sistema viešajame sektoriuje, asmenų protegavimas ir skaidrumo priimant sprendimus stoka trukdo pašalinti korupcijos prielaidas viešajame sektoriuje. Viešieji pirkimai, kuriems naudojamos valstybės biudžeto lėšos, priskiriami prie sričių, kuriose yra didesnė korupcijos pasireiškimo tikimybė. Viešųjų pirkimų tvarkos pažeidimai, nepakankama viešųjų pirkimų komisijos narių kvalifikacija, perdėtai smulkmeniškasis supaprastintų pirkimų reglamentavimas arba netinkamai taikomos pirkimų organizavimo taisyklės lemia neteisėtą, neefektyvų valstybės biudžeto lėšų panaudojimą ir sudaro sąlygas korupcijai pasireikšti. Pagal sociologinių tyrimų ir korupcijos rizikos analizės rezultatus labiausiai korupcijos pažeidžiami teritorijų planavimo ir leidimų (licencijų) išdavimo (statybai ir rekonstrukcijai; žemės paskirties keitimui ir pan.) bei dokumentų derinimo

procesai. Korupcijos paplitimas šiose srityse neleidžia visapusiškai pasireikšti rinkos mechanizmo elementams, stabdo užsienio investicijų pritraukimą.

- *SOCIALINIAI aspektai:* sociologiniai tyrimai rodo, kad gyventojai ir įmonių atstovai korupcijos reiškinį suvokia plačiau, nei jis apibrėžiamas teisės aktuose. Sociologinio tyrimo „Lietuvos korupcijos žemėlapis 2007“ duomenimis, korupcinei situacijai gyventojai ir įmonių atstovai taip pat priskiria: situaciją, kai valstybės tarnautojas nesprendžia asmens problemos ar vilkina sprendimo priėmimą (78 proc. gyventojų ir 83 proc. įmonių atstovų), neteisingų duomenų apie pajamas ar turtą pateikimą (60 proc. gyventojų ir 39 proc. įmonių atstovų), įsidarbinimą valstybės institucijoje pasinaudojant pažintimis (65 proc. gyventojų ir 71 proc. įmonių atstovų) ir pan. Taigi šio tyrimo rezultatai nurodo papildomas antikorpucinės veiklos kryptis, tokias kaip valstybės valdymo sferos tobulinimas, viešųjų paslaugų kokybės ir verslo sąlygų gerinimas, administracinės naštos mažinimas. Didelis nepasitikėjimas valstybe ir jos institucijomis, menka informacijos, skatinančios priešintis korupcijai, sklaida, viešojo administravimo neefektyvumas lemia visuomenės narių nepakantumą korupcijai. Pagal 2007 m. „Eurobarometro“ atlikto tyrimo rezultatus išlieka tendencija, kad Lietuvos gyventojai mažai pasitiki valstybės institucijomis: 67 proc. nepasitiki Lietuvos Respublikos Vyriausybe, 79 proc. – Lietuvos Respublikos Seimu. Valstybės institucijomis Lietuvos gyventojai yra linkę mažiau pasitikėti negu jomis vidutiniškai pasitiki kitų Europos Sąjungos valstybių narių gyventojai.
- *TECHNOLOGINIAI aspektai:* skirtingas informacinių technologijų plėtojimas valstybės ir savivaldybių įstaigose riboja spartesnę informacijos sklaidą. Valstybės ir savivaldybių įstaigos nederina savo veiksmų diegdamos naujas informacines technologijas. Veiksmingas modernių informacinių technologijų naudojimas leistų išplėsti antikorpucinės informacijos sklaidą, užtikrinti informacijos valdymo sistemų funkcionavimą, disponuojamos informacijos apsaugą, padidinti keitimosi duomenimis spartą, gebėjimus analizuoti vis didėjančius duomenų informacinius srautus, supaprastinti darbą, sumažinti veiklos sąnaudas.

Tyrimo problemos sprendimo vidinių veiksnių analizė

- *TEISINĖ BAZĖ* – 2007 - 2010 metais Lietuvos Respublikoje Specialiųjų tyrimų tarnybos buvo atliekamas korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimo efektyvumo vietos savivaldos institucijose tyrimas, kurio metu buvo nustatyti tokie trūkumai, būdingi vietos savivaldos institucijoms įstaigoms: nepakankamas vidaus teisės aktų aiškumas ir konkretumas. Dažnos kolegialius sprendimus priimančių organų veiklos teisinio reglamentavimo spragos. Per mažai dėmesio skiriama teisės aktų ar jų projektų antikorpuciniam vertinimui, antikorpuciniam švietimui, asmenų, siekiančių eiti pareigas

patikrinimui. Nėra paskirti asmenys, kurie būtų atsakingi už korupcijos prevenciją ir kontrolę; Kai kurios valstybinės įstaigos dar neturėjo antikorupcijos programų. (Raudonienė, A., 2003, p. 83). Apibendrinami galėtume teigti, kad vertėtų sustiprinti teisėsaugos institucijų pajėgumus korupcijos prevencijai vykdyti, siekti aktyvaus dalyvavimo savivaldybių įstaigų veiklos koordinavime bei kontrolės korupcijos prevencijos srityje. Valstybinės ar savivaldybės įstaigos prašymu suteikti informaciją apie asmenį, siekiantį eiti arba einantį pareigas minėtose institucijose. Taip pat būtų tikslinga teikti rekomendacijas dėl korupcijos prevencijai įgyvendinti būtinų įstatymų ir kitų teisės aktų priėmimo, pakeitimo ar papildymo ir kitų kovos su korupcija Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono savivaldybėse programų rengimo.

- *ŽMONIŲ IŠTEKLIAI* - yra pakankamai daug korupcinių nusikaltimų prevencijos būdų, kurie galėtų būti taikomi kartu vietos savivaldos institucijų veikloje:
 1. socialinių, ekonominių ir švietimo priemonių pagalba prisidėti prie visuomenės gerovės. Skatinti tinkamą socialinį elgesį, skiriant ypatingą dėmesį valstybės tarnautojų veiklos skaidrumui. Vertėtų susitelkti ties rizikos ir apsaugos faktoriais, susijusiais su korupciniais nusikaltimais ir viktimizacija.
 2. remiantis bendruomenės narių iniciatyva, patirtimi ir ryžtu, keisti egzistuojančias sąlygas, dėl kurių atsiranda korupcija, lemianti teisės pažeidimų darymą valstybiniame sektoriuje.
 3. užkirsti kelią korupcinėms veikoms mažinant galimybę jas padaryti, didinant sulaikymo riziką ir mažinant nusikaltimų teikiamą naudą. Taip pat planuoti aplinką bei teikti pagalbą ir informaciją valstybės tarnautojams, kurie dėl neigiamos įtakos iš šalies gali įsitraukti į korupcines veikas.
- *FINANSINIAI IR MATERIALINIAI IŠTEKLIAI* - siekiant, kad korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimas vietos savivaldos institucijose būtų nuoseklus, reikalingi adekvatūs ištekliai, įskaitant ir struktūrų finansavimą, kurios vykdo prevencinę veiklą prieš korupciją. Turėtų būti išsamiau ir aiškiau reglamentuotas finansavimo, įvertinimo ir planuotų rezultatų, kurių pagalba yra siekiama pašalinti sąlygas, sudarančias galimybę korupcinėms veikoms, atskaitingumas.
- *PLANAVIMO SISTEMA* – vietos savivaldos institucijos turėtų laikyti prevenciją neatsiejama korupcinių nusikaltimų kontrolės struktūrų ir programų dalimi, iškeldamos sau aiškias nusikalstamumo prevencijos organizavimo pareigas ir tikslus, *inter alia*:
 1. įkurti centrus ar kontaktines institucijas;
 2. sukurti nusikalstamumo prevencijos planą su aiškiais prioritetais ir užduotimis;
 3. sukurti glaudžius susijusių vyriausybės institucijų ar departamentų ryšius ir veiklos koordinavimą;

4. puoselėti partnerystę su nevyriausybinėmis organizacijomis, verslo sektoriumi ir bendruomene;
5. siekti aktyvaus visuomenės dalyvavimo korupcijos prevencijoje, informuoti ją apie poreikius, veiklos būdus ir jos vaidmenį.

Tyrimo problemos sprendimo SSGG analizė

Korupcija – ypač sunkiai tiriamas socialinis reiškinys. Šią temą nagrinėja įvairiausių sričių tyrinėtojai – teisininkai, ekonomistai, psichologai. Nepaisant to, vieningos teorinės nuomonės korupcijos turinio, formų, veiksnių požiūriu iki šiol nėra, o korupcijos keliamų problemų nemažėja. Tai aiškintina tuo, kad korupciniai santykiai labai greitai transformuojasi, įgauna vis naujų išraiškos formų, kurioms nustatyti reikia daug laiko ir jėgų. Korupcija – tai simptomas, rodantis, kad valstybės valdymo mechanizme kažkas sutriko, o dalis valstybės pareigūnų ir tarnautojų savo pareigybines funkcijas naudoja neteisėtiems asmeniniams interesams tenkinti, konkurencijos funkcijoms slopinti (Galvelis, V., 2006, p. 64). Taigi norint kuo išsamiau įsigilinti į korupcijos fenomeno apraiškas valstybiniame sektoriuje yra tikslinga atlikti SSGG analizę.

STIPRYBĖS

- Antikorupcinį švietimą Lietuvoje reglamentuojanti teisinė bazė yra gana išsami. Naujų ES narių kontekste vertinama kaip pavyzdinė, praktiškai be priekaištų, pripažįstama, kad tinkamai informuota visuomenė yra bene svarbiausias kovos su korupcija elementas (Palidaskaitė, J., 2005, p. 41).
- Lietuvoje yra priimta nemažai įstatymų bei kitų teisės aktų, suteikiančių piliečiams galimybę dalyvauti ir daryti įtaką valdžios atstovų sprendimams. Šalia visų įstatymų yra parengta Nacionalinės kovos su korupcija programa (2002.01.17 Nr.IX-711) t.y. patvirtintas ilgos trukmės strateginio planavimo dokumentas, kuriame numatytus tikslus ir uždavinius įgyvendina kelios skirtingose valdymo srityse veikiančios institucijos, kurių vadovai yra asignavimų valdytojai. Joje akcentuojamas valstybės institucijų bendradarbiavimo su nevyriausybinėmis, tarptautinėmis organizacijomis, kitais asmenimis būtinumas.
- Siekiant kuo efektyviau įgyvendinti korupcijos prevencijos priemones, daugelis viešojo sektoriaus institucijų suvokia savikontrolės mechanizmo svarbą arba antikorupcinės veiklos rezultata. Pavienės institucijos ar organizacijos kuria savo etikos kodeksus. Etikos kodeksus turi Lietuvos muitinė, Valstybės kontrolė, vidaus reikalų sistema (Pareigūnų garbės kodeksas ir Vidaus reikalų sistemos pareigūnų ir tarnautojų tarnybinės etikos kodeksas), STT, teisėjai ir kitų profesijų atstovai (advokatai, notarai, auditoriai, žurnalistai, turto vertintojai ir kt.). LR Vyriausybės patvirtintos Valstybės tarnautojų veiklos etikos

taisyklės (2002-06-24. Nr. 968) nurodo tam tikras elgesio gaires. Esami kodeksai deklaruoja moralinius principus, draudimus bei tarnybinę atsakomybę.

SILPNYBĖS

- Dabartinė Lietuvos visuomenės informavimo priemonėse pasirodanti korupcijos kritika stiprina bejėgiškumo jausmą, socialinį pasyvumą, skepticizmą ir nepasitikėjimą antikorupcinėmis priemonėmis, t.y. ne apginkluoja, o nuginkluoja visuomenę, nepadedą formuoti visuomenės aktyvios pozicijos ir pasirengti priešintis korupcijai, imtis aktyvių priemonių. Lietuvos žiniasklaida prisideda prie korupcijos demonizavimo, t.y. sukelia korupcijos totalinio paplitimo ir nenugalimumo įspūdį, užuot skatinusi visuomenę kovoti su šiuo reiškiniu.
- Nepakankamas finansavimas taip pat stabdo efektyvų antikorupcinio švietimo priemonių įgyvendinimą.
- Lietuvos visuomenė korupcijos reiškinį suvokia gana paviršutiniškai, stokojama įvairių vadybinių, ekonominių, teisinių žinių apie korupcijos esmę, todėl nesugebama pamatyti socialinių šio reiškinio priežasčių bei būdų jai įveikti. Pavyzdžiui, Specialiųjų tyrimų tarnybos užsakymu „TNS Gallup“ 2005 m. gruodžio mėn. atlikus sociologinį tyrimą „Lietuvos korupcijos žemėlapis 2005“, paaiškėjo, jog daugiau kaip pusė apklaustų gyventojų (59 proc.) ir įmonių vadovų (54 proc.) nenorėtų dalyvauti antikorupcinėje veikloje ir neskubėtų pranešti apie žinomus korupcijos atvejus (36 proc. apklaustų gyventojų bei 32 proc. įmonių vadovų apie tai nepraneštų ir 41 proc. gyventojų bei 47 proc. įmonių vadovų apie korupcijos atvejus praneštų priklausomai nuo aplinkybių.

GALIMYBĖS

- Demokratijos plėtra, pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės stiprinimas, valdžių padalijimo principo įgyvendinimas – vieni svarbiausių korupcijos apraiškas šalinančių veiksnių. Siekiant sumažinti politinės korupcijos apraiškas ir efektyviau įgyvendinti korupcijos prevencijos priemones yra rekomenduotina taikyti šiuos korupcijos ribojimo būdus:
 1. nustatyti aiškius politikų sprendimų priėmimo kriterijus dėl valstybės ar savivaldybių turto naudojimo, valdymo ar disponavimo tokiu turto;
 2. veiksmingesnės ir skaidresnės politinių partijų finansavimo kontrolės sukūrimas;
 3. numatyti supaprastintą laikinąjį pareigų sustabdymą valstybės tarnautojams, kurie skiriami į pareigas valstybės tarnyboje ir įtariamai padarę korupcinių teisės pažeidimų;
 4. tobulinti teisėkūros procesą siekiant išvengti korupcinės įtakos rengiant ir priimant teisės aktus;
 5. parengti lobistinės veiklos etikos kodeksą ir patobulinti Lobistinės veiklos įstatymą;

6. didinti Seimo Antikorupcijos komisijos veiklos veiksmingumą užkertant kelią korupcijai ir tiriant jos apraiškas.
- Korupcijos prevencijos sėkmė daug priklauso nuo antikorupcinių visuomenės nuostatų, kurių neįmanoma suformuoti be atitinkamos valstybės gyventojų švietimo politikos. Taigi siekiant sustabdyti korupcijos plitimo mąstus būtų tikslinga:
 1. įtraukti gyventojus į kovą su korupcija, atskleisti moralinę, visuomeninę ir finansinę korupcijos žalą, nurodyti pasipriešinimo jai galimybes bei skatinti gyventojus nesitaikstyti su korupcija ir aktyviai su ja kovoti.
 2. akcentuoti žiniasklaidos vaidmenį, supažindinant Lietuvos Respublikos gyventojus su korupcijos keliamu pavojumi, skatinant juos nesitaikstyti su korupcija bei aktyviai su ja kovoti.
 3. antikorupcinį švietimą vykdyti kaip neatskiriamą visuomenės švietimo dalį, siekiant puoselėti asmens dorovę, ugdyti pilietiškumą, asmens teisių ir pareigų visuomenei, Lietuvos valstybei sampratą ir užtikrinti korupcijos prevencijos tikslų įgyvendinimą (Vaisvalavičiūtė, A., 2007, p. 32).

GRĖSMĖS

- Korupcija daro neigiamą įtaką visoms valstybės ir visuomenės gyvenimo sritims: ekonomikai (mažina ekonomikos augimą, trukdo vietos ir užsienio investicijas, iškreipia rinkos santykius, stiprina šešėlinę ekonomiką, o tai neigiamai veikia finansinę šalies būklę. Aukštas nedarbas ir skurdas riboja galimybes geriau panaudoti šalyje bei atskiruose regionuose turimų žmogiškųjų išteklių potencialą, skatina pernelyg smarkiai, sparčiai, o kartu ir pavojingai didėjančią socialinę ir ekonominę diferenciaciją ir net poliarizaciją visuomenėje, taip pat riboja galimybes didinti perkamumą ir skatinti vartojimo didėjimą, kartu toliau aktyvinti gerovės kėlimą), politikai (nepasitikima valstybe, valdžios institucijomis bei jų vykdoma politika ir kt.), administravimui (žlugdo teisingą ir nešališką valdymą, kelia grėsmę nacionaliniam saugumui ir kt.), socialinei ir teisinei sferai (didėja skurdas, socialinė nelygybė, atsiranda teisinis nihilizmas, pakertamas tikėjimas teisingumu).
- Korupcija prisitaiko prie visuomenės ir technologijų vystymosi, įgauna naujų, dažnai tik vėliau atpažįstamų ir apčiuopiamų formų, ir tai ypač apsunkina kovą su šiuo visuomeniniu reiškiniu. Kita vertus, nepaisant pavienių sėkmingų bandymų įveikti korupciją, šiandien ji tebeegzistuoja, nes bandymai importuoti kovos su korupcija modelius neduoda laukiamų rezultatų. Viena iš nesėkmės priežasčių - kovos koncentravimas ne organizaciniame, bet individo lygmenyje, pamirštant organizacijos vadovo pozicijos ir elgesio svarbą, aplinkos kontekstą.

Atlikus SSGG analizę ir išanalizavus *stiprybes (ką vietos savivaldos institucijos yra pajėgios atlikti), silpnybes (ko jos negali atlikti), galimybes (potencialiai naudingos sąlygas savivaldybėms) ir grėsmes (potencialiai nenaudingos sąlygas joms)*, galime teigti, kad korupcija, įveikusi vienos valstybės ar regiono sienas, tapo globalia visuomenės problema, reikalaujančia didelio dėmesio ir dar didesnio postūmio rimtai kovoti su šiuo negatyviu reiškiniu. Lietuvos atveju - pilietinės visuomenės įtraukimas į kovą su korupcija padedant diegti antikorpucines priemones ir propaguoti nepakantumą korupcijai visuose visuomenės sluoksniuose – vienas iš geriausių būdų užsitikrinti ilgalaikius teigiamus rezultatus.

2.2. Praktinės korupcijos prevencijos priemonių efektyvumo problemos Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono savivaldybėse

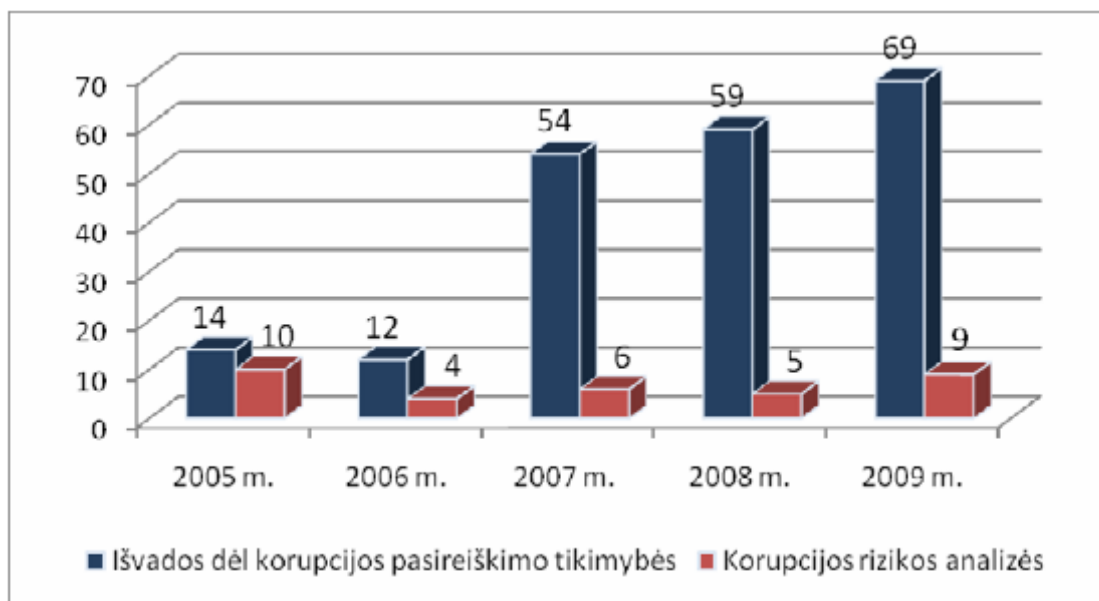
Nuo 2006 metų korupcijos prevencijos srityje specialiųjų tyrimų tarnyba daugiau dėmesio skyrė ne atskirų korupcijos prevencijos priemonių skaičiui, o kokybiškam priemonių įgyvendinimui. Korupcijos prevencijos veikla buvo orientuota į korupcijos identifikavimą viešojo administravimo sektoriuje, atskirų „neskaidrių“ sistemų ir procedūrų aptikimą bei korupcijos priežasčių ir sąlygų atskleidimą ir šalinimą (STT veiklos..., 2006). Atliekant korupcijos prevenciją, buvo vertinami savivaldybių vidaus administravimą reglamentuojantys teisės aktai, dėl jų pateikiamos rekomendacinio pobūdžio pastabos ir pasiūlymai:

1. sprendimų priėmimo reglamentavimas ir jų viešumas, vidaus kontrolės ir priežiūros procedūrų tobulinimas, atskaitomybės ir atsakomybės nustatymas, piliečių ir kitų asmenų aptarnavimas;
2. kovos su korupcija programų tobulinimas, parengimas ir rekomendacijos dėl korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimo.

Korupcija yra vienas iš sunkiausiai tiriamų reiškinių. Korupciniais ryšiais susiję asmenys daro viską, kad tie ryšiai neišaiškėtų. Tam tikslui imamasi įvairiausių slaptumo ir saugumo priemonių. Pasak V. Justickio (2001, p. 355) kuo ilgiau trunka korupciniai santykiai, tuo daugiau sukaupiama patirties slepiant juos. Tam tikslui nustatomi ryšiai, kurie gali padėti apsaugoti korupcinius santykius, imamasi atsargumo priemonių. Taigi vietos savivaldos pareigūnų sprendimų priėmimo skaidrumo nebuvimas, vidaus kontrolės ir priežiūros procedūrų nepakankamas tobulumas sudaro sąlygas plisti korupcijai Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono vietos savivaldos institucijose, o taip pat ir apsunkina korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimą šiose institucijose.

Interviu metu respondentai teigė, kad iki 2005 m. korupcijos rizikos analizė buvo atlikta tik Šiaulių rajono savivaldybėje, o Šiaulių miesto savivaldybėje ji nebuvo atlikta. Pirmajame paveiksle matome Lietuvos Respublikos valstybės ar savivaldybės institucijų pateiktų išvadų dėl korupcijos

pasireiškimo tikimybės ir korupcijos rizikos analizės atlikimo skaičiaus tendencijas per 2004 – 2008 metus.



1. pav. 2005 - 2009 m. gautos išvados dėl korupcijos pasireiškimo tikimybės ir atliktos korupcijos rizikos analizės

Šaltinis: prieiga per internetą: <http://www.stt.lt/documents/planavimo_dokumenatai/2009_ataskaita_suparasu.doc.pdf>.

Respondentų nuomone korupcijos rizikos analizė yra efektyvi korupcijos prevencijos priemonė, jeigu įgyvendinamos joje pateikiamos specialiųjų tyrimų tarnybos rekomendacijos. Korupcijos rizikos analizės metu yra vertinamos sprendimų priėmimo procedūros, teisės aktai, reglamentuojantys vidaus administravimą, darbuotojų atliekamą veiklą, korupcijos prevencijos priemonių įdiegimas ir vykdymas. Atlikus korupcijos rizikos analizę ir nustatius minėtuosius trūkumus, specialiųjų tyrimų tarnyba savo ruožtu pateikia įstaigoms rekomendacijas kaip formuoti antikorupcinės veiklos politiką ir padeda parinkti tinkamiausias priemones rengiant įstaigų prevencines programas.

Respondentų teigimu už Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono vietos savivaldos institucijose rastų trūkumų pašalinimą yra atsakingi minėtųjų institucijų vadovai. Atlikus korupcijos rizikos analizę, Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono vietos savivaldos institucijose, yra pateikiamos rekomendacijos, apie kurių įgyvendinimo rezultatus po trijų mėnesių vietos savivaldos institucija privalo informuoti specialiųjų tyrimų tarnybą, o jei priemonė neįgyvendinta - nurodyti neįgyvendinimo priežastis.

Taigi iš pateiktų respondentų nuomonių galime daryti išvadą, kad korupcijos rizikos analizė yra rekomendacinio pobūdžio korupcijos prevencijos priemonė, kuria siekiama užtikrinti tinkamą viešųjų paslaugų teikimą, korupcijos vietos savivaldos institucijose priežasčių ir sąlygų jai susidaryti atskleidimą bei šalinimą. Šiuo atveju reikėtų skatinti ir pačių vietos savivaldos darbuotojų korupcijos prevencijos įgūdžių ugdymą:

1. organizuoti profesinį tobulinimąsi aukštesnes pareigas užimantiems valstybės tarnautojams;
2. skatinti universitetus, kolegijas ir kitas atitinkamas mokymo institucijas teikti pagrindines ar papildomas studijas, taip pat bendradarbiauti su praktikais;
3. dirbti su mokymo ir profesiniais sektoriais, tobulinti sertifikavimą ir profesinę kvalifikaciją.

Vienos korupcijos rizikos analizės atlikimo metu vidutiniškai institucijai pateikiamos apie 35 rekomendacijos ir vykdoma jų įgyvendinimo stebėseną. Pagal korupcijos prevencijos įstatymo (2002) nuostatas valstybės institucijos ir įstaigos per tris mėnesius privalo pateikti informaciją, kaip pateiktos rekomendacijos bus įgyvendintos. Pažymėtina, kad į daugumą pateikiamų rekomendacijų atsižvelgiama ir jos yra įgyvendinamos. Iš pateiktų duomenų matome, kad korupcijos rizikos analizė, kaip viena iš efektyviausių korupcijos prevencijos priemonių per 2005 - 2009, buvo įgyvendinama pakankamai efektyviai valstybės institucijose ir savivaldybėse.

Šiuo atveju susiduriame ir su kitu aspektu, kuris galėjo turėti įtakos korupcijos rizikos analizės atlikimui ir korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymui Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono savivaldybėse. Dar ir dabar Lietuvos Respublikos teisės aktuose nėra tikslaus bei universalus visas veikas apimančio korupcijos apibrėžimo, kurį galėtume laikyti dogminiu išėjties tašku sprendžiant, ką laikyti korupcija ir ko ne. Tokios tikslios korupcijos sąvokos nebuvimas iš dalies įtakoja efektyvų korupcijos rizikos analizės įgyvendinimą vietos savivaldos institucijose.

Interviu metu respondentai teigė, kad korupcijos apibrėžimas šiandien reikalingas daugiau teoriniu požiūriu. Manoma, kad tokio apibrėžimo atsiradimas tikrai padėtų vykdam korupcijos prevenciją, antikorupcinį švietimą ir informuojant visuomenę, formuojant piliečių supratimą apie korupcijos reiškinį. Tačiau vien tik naujo korupcijos apibrėžimo atsiradimo neužtektų, turėtų keistis ir kai kurie teisės aktai, įstatymai, kuriuose būtų numatyta atsakomybė už korupcinio pobūdžio teisės pažeidimus. Respondentai teigė, kad tuomet korupcijos rizikos analizės įgyvendinimas Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono vietos savivaldos institucijose, o taip pat ir kova su įvairiomis korupcijos formomis taptų efektyvesnė.

Apibendrinami galėtume teigti, kad vertėtų sustiprinti teisėsaugos institucijų pajėgumus korupcijos prevencijai vykdyti, siekti aktyvaus dalyvavimo savivaldybių įstaigų veiklos koordinavime bei kontrolės korupcijos prevencijos srityje. Savivaldybės įstaigos prašymu suteikti informaciją apie asmenį, siekiantį eiti arba einantį pareigas minėtose institucijose. Taip pat būtų tikslinga teikti rekomendacijas dėl korupcijos prevencijai įgyvendinti būtinų įstatymų ir kitų teisės aktų priėmimo, pakeitimo ar papildymo ir kitų kovos su korupcija Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono vietos savivaldos institucijų programų rengimo. Esant galimybei būtų pravartu teikti informaciją visuomeninėms bendruomenėms, kuri yra reikalinga kovai su korupciniais nusikaltimais. Taip pat remti praktiškai pritaikomų, moksliskai patikimų ir pagrįstų žinių generavimą. Atlikti žinių sistemimą ir sintezę apie korupcines veikas, nurodyti bei šalinti spragas žinių bazėje. Taikyti šias

žinias kartojant sėkmingas intervencijas, vystant naujas iniciatyvas ir numatant korupcinių nusikaltimų problemas bei jų prevencijos galimybes.

Respondentų nuomone Šiaulių miesto bei Šiaulių rajono vietos savivaldos institucijose didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė gali egzistuoti žemėtvarkos, teritorijų planavimo, viešųjų pirkimo vykdymo, savivaldybių biudžeto ir Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų administravimo srityse. Interviu metu paklausus respondentų kokie trūkumai yra dažniausiai nustatomi Šiaulių apskrities vietos savivaldos institucijų veikloje, atliekant korupcijos rizikos analizę, buvo teigiama, kad dažniausiai yra nustatomos nepakankamai reglamentuotos ar neaiškios procedūros, galinčios sudaryti sąlygas valstybės tarnautojui veikti savo nuožiūra taip painiojant viešuosius ir privačiuosius interesus. Kontrolės mechanizmų nebuvimas, viešumo ir informacijos visuomenei pateikimo trūkumas. Taip pat neefektyvus vietos savivaldos institucijų darbuotojų antikorupecinis švietimas. Dažnai susiduriama su Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo (2002) 5 straipsnyje numatytų korupcijos prevencijos priemonių neįgyvendinimu. Respondentų paklausus kaip jie siūlytų šiuos trūkumus pašalinti, buvo teigiama, kad kiekvienai įstaigai yra pateikiamos atskiros priemonės ir rekomendacijos minėtiems trūkumams pašalinti, nes šių įstaigų veiklos ir atliekamų procedūrų reglamentavimas yra pakankamai skirtingas, dėl to, taikyti keletą tokių pat prevencinių priemonių visoms įstaigoms nėra efektinga. Reikia atsižvelgti ir į jų veikos prioritetus.

Atsižvelgiant į teisinį korupcijos prevencijos priemonių reglamentavimą, specialiųjų tyrimų tarnyba iniciavo Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo 5, 6, 8, 9 straipsnių pakeitimo ir papildymo 9¹ straipsniu įstatymo projektą, siekiant pašalinti praktines korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimo problemas vietos savivaldos institucijose (STT veiklos..., 2007). Korupcijos prevencijos įstatymo 5 straipsnio 4 punkte numatytos priemonės pavadinimas tikslinamas, jį keičiant iš „informacijos apie asmenį, siekiantį eiti arba einantį pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigoje, pateikimas“ į „informacijos apie asmenį, kurį rengiamasi skirti ar kuris yra paskirtas į pareigas, pateikimas“. Atitinkamai įstatymo 9 straipsnyje tikslinamos ir keičiamos kitos šią korupcijos prevencijos priemonę apibrėžiančios nuostatos. Tokiais pakeitimais siekiama didinti įstatymo nuostatų veiksmingumą, užtikrinti informacijos apie asmenį pateikimą laiku ir supaprastinti procedūrą, ją padaryti sklandesne. Įstatymo 6 straipsnio pakeitimo tikslas – padidinti korupcijos rizikos analizės kaip korupcijos prevencijos priemonės ir korupcijos prevencijos principų įgyvendinimo efektyvumą. Atsižvelgiant į šios korupcijos prevencijos priemonės praktinio įgyvendinimo problemas, įstatymo projekte siūloma papildyti straipsnį nauja 8 dalimi ir nustatyti, kad specialiųjų tyrimų tarnybai atlikus korupcijos rizikos analizę savivaldybės įstaiga korupcijos pasireiškimo tikimybės įvertinimą atlieka praėjus trejų metų laikotarpiui. Taip būtų užtikrintas grįžtamasis ryšys, didėtų valstybės ir savivaldybių įstaigų vadovų motyvacija ir gerėtų korupcijos prevencija. Įstatymo 8 straipsnio pakeitimu siūloma diegti privalomą teisės aktų projektų

antikorupcinį vertinimą, kurį atliktų jo rengėjas. Tokia naujovė teigiamai paveiktų esamą situaciją, kadangi teisės aktų rengėjai būtų įpareigoti bet kokių atveju vertinti rengiamą teisės aktą antikorupciniu požiūriu. Taip pat šio įstatymo pakeitimu siekiama panaikinti galimybę specialiųjų tyrimų tarnybai atlikti teisės aktų ar jų projektų antikorupcinį vertinimą ministro siūlymu, nes nėra tikslinga antikorupciniu požiūriu vertinti visų ministerijų, joms pavaldžių institucijų rengiamų teisės aktų projektų. Be to, numačius pareigą teisės akto rengėjui projektą antikorupciniu požiūriu vertinti pačiam, netikslinga palikti galimybę ministrui kreiptis į STT dėl teisės akto projekto antikorupcinio vertinimo. Įstatymo 8 straipsnio pakeitimu numatoma, kad STT atliktas galiojančio teisės akto antikorupcinis įvertinimas turėtų realią naudą – į jį turėtų atsižvelgti tokį teisės aktą priėmusi institucija, atitinkamai pataisydama šį teisės aktą, arba, jei manytų esant netikslinga tai daryti, – argumentuoti, kodėl į galiojančio teisės akto antikorupcinį vertinimą neatsižvelgiama. Korupcijos prevencijos įstatymo 9 straipsnio pakeitimais tobulinama galiojanti informacijos apie asmenį, kurį rengiamasi skirti ar kuris yra paskirtas į pareigas, tvarka. Įstatymo projekte numatoma korupcijos prevencijos įstatymą papildyti 9¹ straipsniu, kuriame būtų nustatyti atvejai bei aiškūs kriterijai, kada ir kokią informaciją apie asmenį pateikus, asmuo būtų laikomas visiškai netinkamu pareigoms ir jo nebūtų galima skirti į pareigas, į kurias jis pretenduoja, taip pat nustatyti kiti atvejai, kada asmuo, skiriamas į pareigas, gali savo nuožiūra nuspręsti, ar asmuo dėl pateiktos informacijos netinkamas skirti į pareigas (STT veiklos..., 2007).

Pasak M. Aiduko (2004, p. 87) vietos savivaldos institucijos turėtų laikyti prevenciją neatsiejama korupcinių nusikaltimų kontrolės struktūrų ir programų dalimi, iškeliant sau aiškias nusikalstamumo prevencijos organizavimo pareigas ir tikslus, inter alia:

1. įkurti centrus ar kontaktines institucijas;
2. sukurti nusikalstamumo prevencijos planą su aiškiais prioritetais ir užduotimis;
3. sukurti glaudžius susijusių vyriausybės institucijų ar departamentų ryšius ir veiklos koordinavimą;
4. puoselėti partnerystę su nevyriausybinėmis organizacijomis, verslo sektoriumi ir bendruomene;
5. siekti aktyvaus visuomenės dalyvavimo korupcijos prevencijoje, informuoti ją apie poreikius, veiklos būdus ir jos vaidmenį.

2010 m. sausio 6 d. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnyba, vadovaudamasi Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymu (2002) ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės (2002) nutarimu "Dėl korupcijos rizikos analizės atlikimo tvarkos patvirtinimo", atliko korupcijos rizikos analizę Šiaulių miesto savivaldybėje. Analizuotas laikotarpis apėmė savivaldybės veiklą nuo 2005 m. sausio 1 d. iki 2009 m. gruodžio 1 d. 2005 m. korupcijos rizikos analizė buvo atlikta ir Šiaulių rajono savivaldybėje. Korupcijos rizikos analizių atlikimo tikslas - įvertinti savivaldybių

įgyvendinamas korupcijos prevencijos priemonės, numatytas Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo (2002) 5 straipsnio 5 - 8 dalyse, nustatant priemonių įgyvendinimo procedūrų spragas ir pateikiant pasiūlymus, siekiant pagerinti vietos savivaldos institucijų veiklą, vykdant korupcijos prevencijos priemonės.

Antikorupcinės politikos formavimas Šiaulių rajono savivaldybėje ir jai pavaldžiose įstaigose prasidėjo vadovaujantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu (2002) "Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo", 2003 m. vasario 20 d. mero potvarkiu Nr. M-32 patvirtinus savivaldybės kovos su korupcija programą bei įgyvendinimo priemonių planą 2003 - 2006 metams. 2005 m. rugsėjo 29 d. savivaldybės tarybos sprendimu Nr. T-249 sudaryta korupcijos prevencijos komisija buvo įpareigota parengti ir pateikti tarybai naują Šiaulių rajono savivaldybės korupcijos prevencijos programą ir įgyvendinimo priemonių planą. 2005 m. spalio 27 d. savivaldybės taryba sprendimu Nr. T-282 patvirtino naują Šiaulių rajono savivaldybės korupcijos prevencijos programą bei programos įgyvendinimo priemonių planą 2005 - 2006 metams. Analizuojant Šiaulių rajono savivaldybės korupcijos prevencijos programos pirmąją dalį pasigendama detalios esamos situacijos, t.y. korupcijos paplitimo Šiaulių rajone. Neaiškiai formuluojami antikorupcinės programos tikslai, uždaviniai ir priemonės. Ketvirtojoje programos dalyje yra tik cituojamos Lietuvos Respublikos "Nacionalinės kovos su korupcija programos" nuostatos, tačiau nėra tiksliai įvardijami programos kriterijai, atsižvelgiant į kovos su korupcija veiklos sritis – prevenciją, švietimą ir mokymą, kurie padėtų užtikrinti vienodą programos įgyvendinimo efektyvumo vertinimo suvokimą kiekvienais metais. Programos priemonių planas buvo sudarytas dvejiems metams, t.y. 2005 - 2006, tačiau planas per minėtąjį laikotarpį nebuvo atnaujintas. Korupcija – integralus socialinis reiškinys, taigi tam tikras kovos su ja rezultatyvumas nustatomas vadovaujantis kiekybės ir kokybės rodikliais, vienas jų įvykdytų ir neįvykdytų programos įgyvendinimo priemonių skaičiumi. Mažiausiai dėmesio priemonių plane skirta antikorupciniam švietimui (STT..., 2010). Priemonių plane nenurodoma, kaip vykdant korupcijos prevenciją bendradarbiaujama su visuomene, vykdoma šviečiamoji veikla, nenumatytas ir moksleivių antikorupcinis švietimas. Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo (2002) 10 straipsnyje yra nustatyta, kad antikorupcinis visuomenės švietimas vykdomas visų tipų ir lygių švietimo įstaigose pagal parengtas švietimo programas, kaip neatskiriama visuomenės švietimo dalis, siekiant puoselėti asmens dorovę, ugdyti pilietiškumą, asmens teisių ir pareigų visuomenei sampratą. Be to, antikorupcinio ugdymo programų įgyvendinimas bendrojo lavinimo mokyklose numatytas ir Lietuvos Respublikos Seimo 2006 m. sausio 12 d. nutarimu Nr. X-486 patvirtintame Nacionalinės kovos su korupcija programos įgyvendinimo priemonių plane. Šiaulių rajono savivaldybės priemonių plane antikorupcinis darbuotojų švietimas nenumatytas, tačiau 2006 m. gegužės 5 d. tarybos korupcijos prevencijos komisija kartu su UAB „Auditorių aljansas“ organizavo

seminarą „Kova su korupcija“. Antikorupcinis mokymas ypač svarbus asmenims, kurių pareigos susijusios su savivaldybės turto valdymu, naudojimu, disponavimu, taip pat tiems, kurie priima vienasmeniškus sprendimus, kad jie geriau suvoktų korupcijos pavojų ir riziką. Labai svarbu, kad priemonė, skirta visuomenei įtraukti į kovą su korupcija, turėtų ir grįžtamąjį ryšį. Pavyzdžiui įsteigus pasitikėjimo telefono liniją, kuria piliečiai gali informuoti apie korupcijos apraiškas Šiaulių rajone. Savivaldybė ištyrusi tokius atvejus ir patobulinusi tam tikras procedūras, privalėtų informuoti piliečius apie pasikeitusią situaciją. Grįžtamojo ryšio nebuvimas gali lemti piliečių nepasitikėjimą korupcijos prevencijos priemonių efektyvumu.

Turi būti sukurta efektyvi pranešimų nagrinėjimo sistema (ne tik piliečių), kuri leistų Šiaulių rajono savivaldybės ir jai pavaldžių įstaigų tarnautojams pareikšti susirūpinimą dėl korupcijos apraiškų. Reikėtų nustatyti valstybės tarnautojų pareigą pranešti apie kiekvieną jiems žinomą korupcijos atvejį, su kuriuo jie susiduria atlikdami savo darbinės funkcijas. Būtinai drausminių nuobaudų už nepranešimą apie kitų asmenų korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas ar kitus teisės pažeidimus taikymas. Priemonių plane vertėtų atskira priemone išskirti moksleivių antikorupcinį švietimą. Antikorupcinis mokymas turėtų būti įtrauktas į naujų darbuotojų įvadinio mokymo kursus ir seminarus, taip pat į dirbančių darbuotojų mokymo programą. Tikslinga pasibaigus priemonių plano įgyvendinimo laikotarpiui (šiuo atveju 2005 - 2006 m.), apibendrinus rezultatus ir aptarus problemas, jį periodiškai atnaujinti. Rekomenduotina numatyti daugiau priemonių viešojo administravimo procedūroms gerinti. Norint, kad priemonės būtų vykdomos laiku ir efektyviai, turi būti tobulinama priemonių plano struktūra. Priemonių planas turėtų būti sudarytas iš šių dalių: priemonės pavadinimas, tikslas ir jo detalus aprašymas bei konkretus priemonės įvykdymo terminas.

Išanalizavus Šiaulių rajono savivaldybės korupcijos prevencijos programą ir susistemintą informaciją prieita prie išvadų, kad:

1. rengiant naujos antikorupcinės programos projektą vertėtų vadovautis Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. gegužės 8 d. nutarimu Nr. 523 „Dėl ilgalaikių valstybinių saugumo stiprinimo programų rengimo ir vykdymo tvarkos patvirtinimo“.
2. savivaldybės strateginiame veiklos plane atskiru klausimu išskirti korupcijos prevencijos politikos formavimą Šiaulių rajono savivaldybėje ir jai pavaldžiose įstaigose.
3. svarbiausiu uždaviniu reikėtų laikyti korupcijos priežasčių, sąlygų atskleidimą ir jų pašalinimą.
4. tikslinga atlikti analizę, kuri apibendrintų ir sujungtų aplinkos (Šiaulių rajono ir jai pavaldžių įstaigų politinių, ekonominių, socialinių ir technologinių aplinkos veiksnių įvertinimas) ir išteklių analizės (Šiaulių rajono ir jai pavaldžių įstaigų turimų žmonių,

finansinių ir materialinių išteklių sudėties, struktūros ir vaidmens analizė) rezultatus, įvertinant stiprybes, silpnybes, galimybes ir grėsmes.

5. rekomenduotina patvirtinti programos efektyvumo vertinimo kriterijus atsižvelgiant į kovos su korupcija veiklos sritis – prevenciją, švietimą ir mokymą.
6. siūlytina bendradarbiauti ir keistis informacija, kurios reikia korupcijos prevencijai ir kontrolei užtikrinti, su kitais valstybės ar savivaldybės įstaigos struktūriniais padaliniais, kitomis valstybės ar savivaldybių įstaigomis ir jose dirbančiais asmenimis, vykdančiais korupcijos prevenciją ir kontrolę, nes nuoseklus bendradarbiavimas ir jo užtikrinimas sprendžiant bendras problemas gali duoti daugiau teigiamų rezultatų kovoje su korupcija.
7. siekiant sustiprinti korupcijos prevencijos įgyvendinimą savivaldybėje rekomenduotina Šiaulių rajono savivaldybės kontrolieriaus tarnybai, kaip nepriklausomai išorinei savivaldybės kontrolės ir audito institucijai, vertinti programą efektyvumo ir rezultatyvumo požiūriu.

2003 m. vasario 21 d. Šiaulių miesto savivaldybės mero potvarkiu Nr. M - 80 buvo sudaryta darbo grupė parengti savivaldybės kovos su korupcija programą. Ši programa patvirtinta 2003 m. rugpjūčio 7 d. Šiaulių miesto savivaldybės tarybos sprendimu Nr. T - 824. Tuo pačiu sprendimu patvirtintas ir antikorupcinės programos įgyvendinimo Šiaulių miesto savivaldybėje planas, tačiau šioje programoje ir plane nebuvo numatyta kuriam laikui parengiami šie dokumentai, priešingai nei Šiaulių rajono savivaldybėje. Atlikus programos analizę galima teigti, kad:

1. programa neatitinka šiuolaikinės veiklos planavimo principų, nustatytų Lietuvos Respublikos vyriausybės (2002) nutarime "Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo". Programoje nėra atlikta veiklos situacijos analizė, neatlikta SSGG analizė, nėra duomenų apie programos ir plano susiejimą su įstaigos strateginiu veiklos planu;
2. programoje nenustatytas laikotarpis, kuriam skiriama programa, programos bendrosiose nuostatose neaprašomas programos rengimo pagrindas, pagrindumas;
3. programoje nenumatyti taikomų tikslų, uždavinių, socialinių, ekonominių ir kitokių rodiklių vertinimo kriterijai;
4. programoje nenustatytas administravimo mechanizmas, stebėsenos, vertinimo ir kontrolės mechanizmai, programą įgyvendinančių subjektų atskaitomybė ir programos atnaujinimo tvarka;
5. nėra duomenų, kad su programa savivaldybės tarnautojai ir savivaldybei pavaldžių įstaigų vadovai bei darbuotojai supažindinti pasirašytinai, taip pat nėra duomenų, kad programa buvo pristatyta ir aptarta įstaigos viduje;
6. programos priemonių plane nenumatyti laukiami įgyvendintos priemonės rezultatai, šios konkrečios korupcijos prevencijos priemonės įgyvendinimo kriterijai;

7. programoje ir priemonių plane pasigendama konkretaus savivaldybės gyventojų, visuomeninių organizacijų dalyvavimo įgyvendinant priemones.
8. plane pasigendama priemonės įgyvendinimo vertinimo kriterijų, t.y. rodiklių, galinčių suteikti informacijos apie tikslo ar uždavinio įgyvendinimą;
9. programos priemonių plane pasigendama savivaldybės institucijų, įstaigų, įmonių ir organizacijų, kurių steigėja yra savivaldybės taryba, įtraukimo į korupcijos prevencijos veiklą.

Taigi, siekiant užtikrinti efektyvų korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimą Šiaulių miesto savivaldybėje, vertėtų atnaujinti kovos su korupcija programą, kurioje būtų konkrečiai suformuluoti šios programos tikslai, uždaviniai bei patvirtintas programos įgyvendinimo priemonių planas:

1. rengiant naują ar atnaujinant senąją programą, reikėtų atlikti ankstesnės programos įgyvendinimo ir veiksmingumo analizę;
2. apsvarstyti galimybę reglamentuoti atsakomybės principus už programos įgyvendinimo priemonių plane numatytų priemonių neįgyvendinimą;
3. susieti savivaldybės strateginį veiklos planą ir kovos su korupcija programą;
4. sukurti veiksmingą asmenų, atsakingų už priemonių plane numatytų priemonių įgyvendinimą, atsiskaitymo antikorupcijos komisijai mechanizmą;
5. numatyti įgyvendintų korupcijos prevencijos priemonių poveikio vertinimo sistemą;
6. rengiant naują programą, vertėtų jos projektą pateikti derinti ir visuomenės atstovams, savivaldybės teritorijoje veikiančioms nevyriausybinėms organizacijoms, gyventojų bendruomenei.

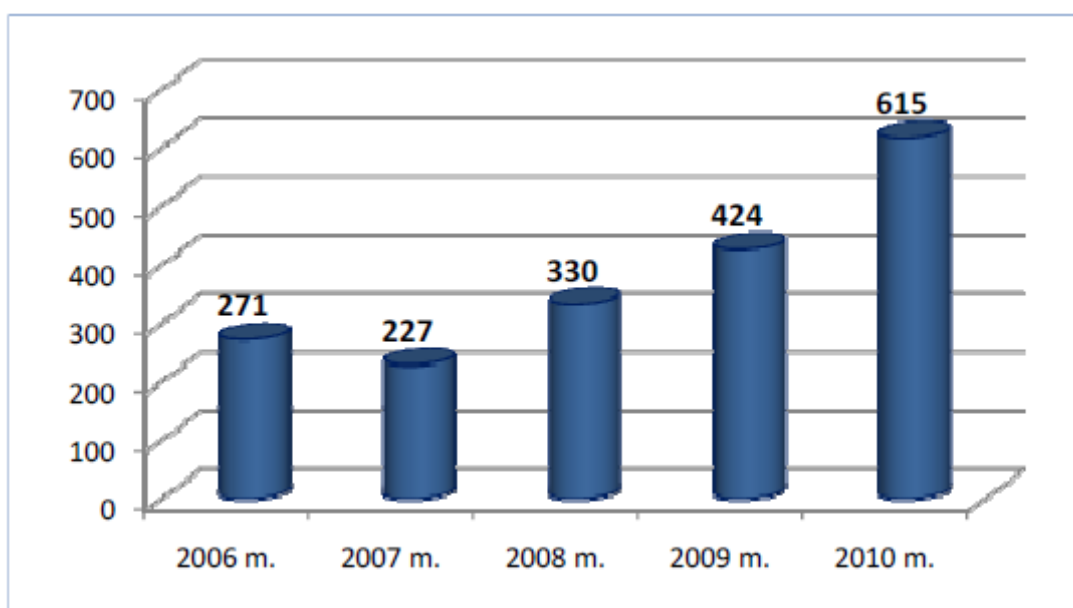
Išanalizavę specialiųjų tyrimų tarnybos pateiktas išvadas bei respondentų nuomones galime teigti, kad šių korupcijos rizikos analizių metu buvo nustatyti teisinio reglamentavimo trūkumai, kurie sudarė sąlygas korupcijai valstybės ar savivaldybių institucijose. Siekiant kuo efektyviau įgyvendinti korupcijos prevenciją ir atsižvelgiant į turimą patirtį galėtume pridurti, kad reikėtų užtikrinti labiausiai korupcijos paveiktų sričių ir sąlygų, kurios sudaro galimybę jai atsirasti bei plisti, išaiškinimą. Visokeriopai skatinti valstybės tarnautojų nepakantumą korupcijos apraiškoms, šiuo tikslu glaudžiai bendradarbiaujant su nevyriausybinėmis organizacijomis ir žiniasklaida. Korupcijos rizikos analizę vykdyti lygiagrečiai su baudžiamuoju persekiojimu, tokiu būdu taikant visas galimas kovos su korupcija priemones. Yra pakankamai daug korupcinių nusikaltimų prevencijos būdų, kurie galėtų būti taikomi kartu su korupcijos rizikos analizės įgyvendinimu vietos savivaldos institucijų veikloje (Aidukas, M., 2004, p. 84):

1. socialinių, ekonominių ir švietimo priemonių pagalba prisidėti prie visuomenės gerovės. Skatinti tinkamą socialinį elgesį, skiriant ypatingą dėmesį valstybės tarnautojų veiklos

skaidrumui. Vertėtų susitelkti ties rizikos ir apsaugos faktoriais, susijusiais su korupciniais nusikaltimais ir viktimizacija.

2. remiantis bendruomenės narių iniciatyva, patirtimi ir ryžtu, keisti egzistuojančias sąlygas, dėl kurių atsiranda korupcija, lemianti teisės pažeidimų darymą valstybiniame sektoriuje.
3. užkirsti kelią korupcinėms veikoms mažinant galimybę jas padaryti, didinant sulaikymo riziką ir mažinant nusikaltimų teikiamą naudą. Taip pat planuoti aplinką bei teikti pagalbą ir informaciją valstybės tarnautojams, kurie dėl neigiamos įtakos iš šalies gali įsitraukti į korupcines veikas.

Apie korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų skaičių 2006 - 2010 m. byloja 2 - sis paveikslas.

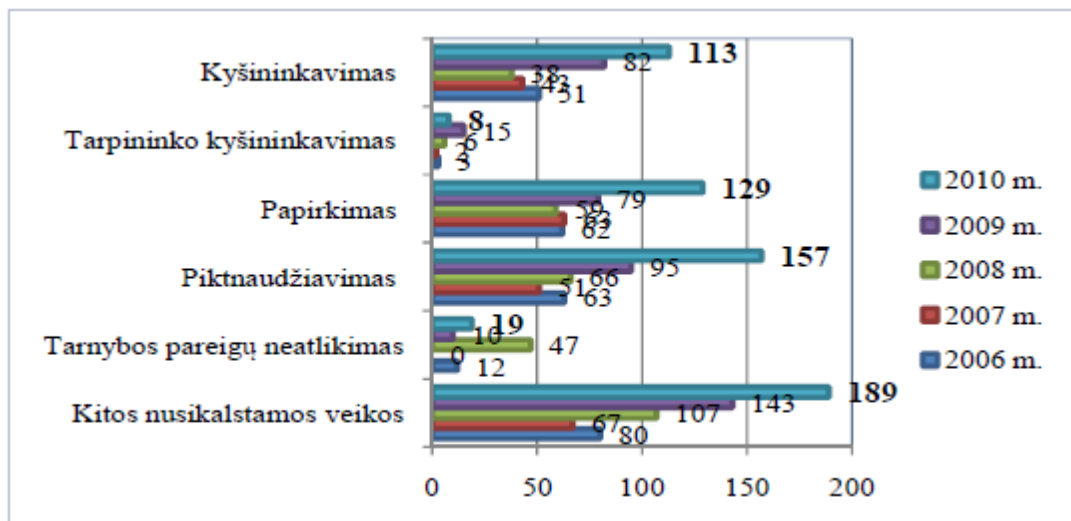


2. pav. 2006 - 2010 m. nustatytos nusikalstamos veikos

Šaltinis: prieiga per

internetą: <http://www.stt.lt/documents/planavimo_dokumenatai/STT_2010_m_veiklos_ataskaita_03-07.pdf>.

2010 m. specialiųjų tyrimų tarnybos tiriamose ikiteisminio tyrimo bylose buvo nustatyta 615 nusikalstamų veikų, 2009 m. – 424 veikos, t. y. 2010 m. nusikalstamų veikų nustatyta 45 proc. daugiau. Daugiausia 2010 m. nustatyta piktnaudžiavimo atvejų – 157 (25,5 proc. visų nustatytų nusikalstamų veikų). Taip pat nustatytos 189 nusikalstamos veikos (30,7 proc. visų nustatytų veikų), nepatenkančios į BK XXXIII skyrių „Nusikaltimai ir baudžiamieji nusižengimai valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams“. Dažnai valstybės tarnyboje vykdomos kitos nusikalstamos veikos, pavyzdžiui: apgaulingas apskaitos tvarkymas, sukčiavimas, dokumento suklastojimas, neteisėtas vertimasis ūkine, komercine, finansine ar profesine veikla, todėl didelis nusikalstamų veikų, nepatenkančių į BK XXXIII skyrių, skaičius yra neišvengiamas (žr. 3. pav.)



3. pav. 2010 m. nustatytos nusikalstamos veikos

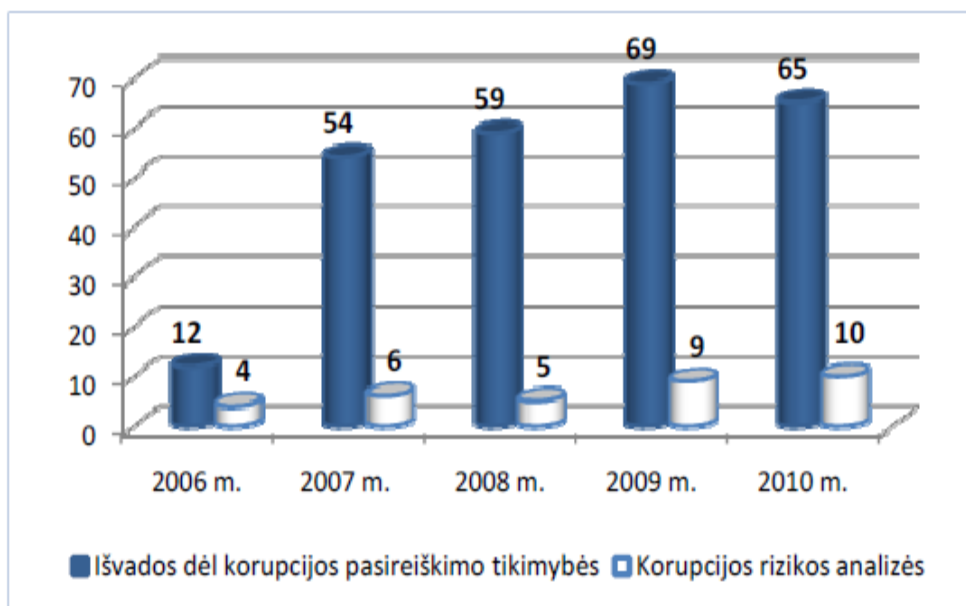
Šaltinis: prieiga per

internetą: <http://www.stt.lt/documents/planavimo_dokumenatai/STT_2010_m_veiklos_ataskaita__03-07.pdf>.

Apibendrinami galime teigti, kad korupcinių nusikaltimų prevencijos strategijos, veiklos kryptys, programos ir prioritetai turėtų būti pagrįsti plačiomis tarpdisciplininėmis žiniomis apie korupcijos problemas, jos daugialypes priežastis, remiantis perspektyvia bei patikrinta praktika. Siekiant, kad korupcijos rizikos analizės įgyvendinimas vietos savivaldos institucijose būtų nuoseklus, reikalingi adekvatūs ištekčiai, įskaitant ir struktūrų finansavimą, kurios vykdo prevencinę veiklą prieš korupciją. Turėtų būti išsamiau ir aiškiau reglamentuotas finansavimo, korupcijos rizikos analizės įgyvendinimo, įvertinimo ir planuotų rezultatų, kurių pagalba yra siekiama pašalinti sąlygas, sudarančias galimybę korupcinėms veikoms, atskaitingumas.

Šiaulių rajono savivaldybėje korupcijos pasireiškimo tikimybė buvo nustatyta tik 2006 m. trečiąjį ketvirtį. Vadovaujantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės (2002) nutarimu „Dėl Korupcijos rizikos analizės atlikimo tvarkos patvirtinimo“ savivaldybės įstaigose korupcijos pasireiškimo tikimybė turi būti nustatoma kiekvienų metų trečiąjį ketvirtį, tai iliustruoja ir 4 - jame paveiksle matomas didėjantis korupcijos pasireiškimo tikimybių skaičius nuo 2006 iki 2009 m. Sprendžiant iš grafike pateiktų duomenų išvelgiame su lyg kiekvienais metais didėjantį išvadų skaičių dėl korupcijos pasireiškimo tikimybės valstybės ar savivaldybės institucijose. Tai parodo nuostatą, kad viešajame administravime atsiranda vis daugiau sričių, kuriose yra galimos tam tikros korupcijos apraiškos. Šį faktą lemia tai, kad kai kurių korupcijos prevencijos priemonių, numatytų Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo (2002) 5 straipsnyje (pvz., teisės aktų ar jų projektų antikorporacinio vertinimo, informacijos apie asmenį, siekiantį eiti arba einantį pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigoje, pateikimas), įgyvendinimui įstaigose skirtas nepakankamas dėmesys.

Neišsamus tam tikrų procedūrų reglamentavimas teisės aktų nuostatose taip pat gali sudaryti prielaidas korupcijai ir piktnaudžiavimui tarnybine padėtimi.



4. pav. 2006 - 2010 m. gautos išvados dėl korupcijos pasireiškimo tikimybės ir atliktos korupcijos rizikos analizės

Šaltinis: prieiga per

internetą: <http://www.stt.lt/documents/planavimo_dokumenatai/STT_2010_m_veiklos_ataskaita_03-07.pdf>.

Interviu metu respondentų paklausus ar korupcijos rizikos analizės atlikimas vietos savivaldos institucijose užtikrina Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo (2002) 3 straipsnio 2 dalyje nurodomų korupcijos prevencijos uždavinių įgyvendinimą, buvo teigiama, kad korupcijos rizikos analizės atlikimas Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono vietos savivaldos institucijose užtikrina Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo (2002) 3 straipsnio 2 dalyje nurodomų korupcijos prevencijos uždavinių įgyvendinimą. Tai parodo, kad korupcijos rizikos analizės metu yra atskleidžiamos galimos korupcijos vietos savivaldos institucijose priežastys ir pateikiami jų pašalinimo mechanizmai. Vis dažniau siekiama į antikorupcinę veiklą įtraukti ir vietos gyventojus, visuomenines organizacijas, skatinamas atviras viešųjų paslaugų įdiegimas.

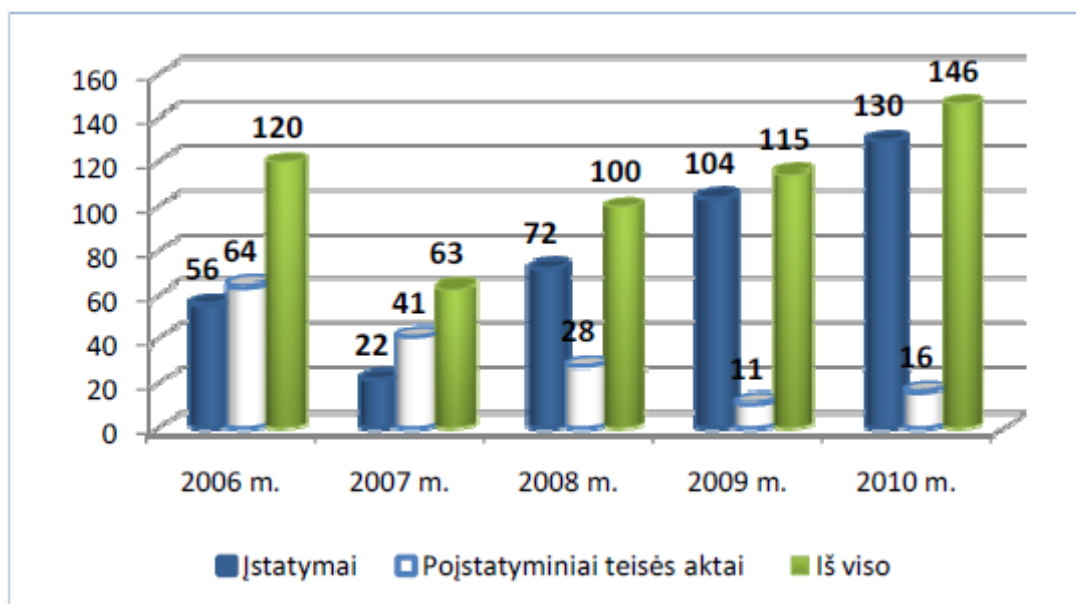
Respondentų paklausus, kokiais papildomais kriterijais specialiųjų tyrimų tarnyba vadovaujasi, nustatydamą korupcijos rizikos analizės atlikimo būtinumą vietos savivaldos institucijose, buvo teigiama, kad korupcijos rizikos analizės atlikimo būtinumas šalia Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatyme (2002) numatytų kriterijų grindžiamas ir pagal specialiųjų tyrimų tarnybos vykdomas šias korupcijos prevencijos prioritetines kryptis: žemėtvarkos, teritorijų planavimo, viešųjų pirkimo vykdymo, savivaldybių biudžeto ir ES struktūrinių fondų lėšų administravimo.

Taigi kaip matome, korupcijos rizikos analizės įgyvendinimas Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono vietos savivaldos institucijose yra grindžiamas ne vien tik pagal Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatyme numatytas nuostatas, tačiau atsižvelgiant ir į prioritetines kryptis, kuriose yra didesnė rizika formuotis potencialioms galimybėms korupcijos apraiškai ir jos plitimui.

Remiantis prioritetinėmis kryptimis vertėtų išsamiau analizuoti organizuotų korupcinių nusikaltimų, o taip ir pavienių nusikaltimų priežasčių ryšius ir nukreipti pastangas šia prevencijos linkme:

1. atitinkamų teisinių, administracinių ir kitų priemonių pagalba mažinti egzistuojančias ir numanomas galimybes korumpuotiems vietos savivaldos pareigūnams dalyvauti teisėtose rinkose naudojant nusikalstamu būdu gautas pajamas;
2. tobulinti priemones, skirtas užkirsti kelią vietos savivaldos pareigūnams piktnaudžiauti viešosios valdžios institucijų vykdomais viešaisiais pirkimais bei jų teikiamomis subsidijomis ir komercinės veiklos licencijomis;

Per 2010 m. specialiųjų tyrimų tarnyba atliko 146 teisės aktų ar jų projektų antikorupcinį vertinimą, iš jų 130 įstatymų ir 16 įstatymo įgyvendinamųjų teisės aktų. STT savo iniciatyva įvertino 46 teisės aktus ar jų projektus. Tuo tarpu 2009 m. STT atliko 115 teisės aktų ar jų projektų antikorupcinį vertinimą, iš jų 104 įstatymų ir 11 įstatymo įgyvendinamųjų teisės aktų. 2009 m. savo iniciatyva STT įvertino 17 teisės aktų ar jų projektų (STT veiklos..., 2010). Pateiktus duomenis iliustruoja 5 - sis paveikslas.



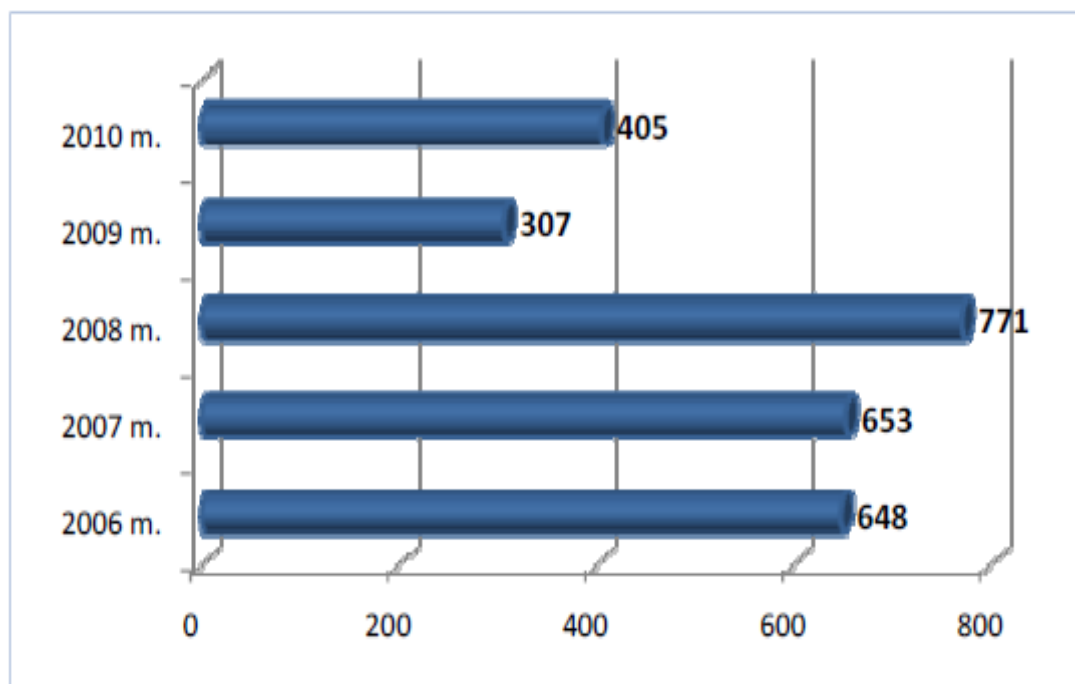
5. pav. 2006 - 2010 m. antikorupciniu požiūriu įvertinti teisės aktai ar jų projektai

Šaltinis: prieiga per internetą: <http://www.stt.lt/documents/planavimo_dokumenatai/STT_2010_m_veiklos_ataskaita__03-07.pdf>.

Nagrinėjant atliktų korupcijos rizikos analizių Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono savivaldybėse duomenis, prieita išvada, kad antikorporciniu požiūriu įvertintų teisės aktų ar jų projektų nebuvo, taigi ši korupcijos prevencijos priemonė tiek Šiaulių miesto, tiek ir Šiaulių rajono savivaldybėse nebuvo įgyvendinama. Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo (2002) 8 straipsnis numato, kad teisės akto projekto rengėjas atlieka teisės akto projekto antikorporcinį vertinimą ir pateikia nebaigtinį sąrašą teisės aktų ar jų projektų, kuriais atvejais antikorporcinis teisės aktų vertinimas yra būtinas. Teisės aktų antikorporcinis vertinimas mažina korupcijos pasireiškimo tikimybę, formuoja veiksmingą antikorporcinę sistemą vietos savivaldos institucijose bei užtikrina tinkamą antikorporcinės politikos įgyvendinimą. Taigi siekiant, kad efektyviai būtų įgyvendinamos korupcijos prevencijos priemonės Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono savivaldybėse, rekomenduotina parengti antikorporcinio teisės aktų vertinimo tvarką minėtose vietos savivaldos institucijose. Taip pat yra tikslinga savivaldybių antikorporcijos komisijų veiklos nuostatose įrašyti punktą, numatantį galimybę komisijai inicijuoti teisės aktų antikorporcinio vertinimo galimybę.

Siekiant, kad valstybės tarnyboje dirbtų nepriekaištingos reputacijos asmenys ir vykdant Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo (2002) 9 straipsnio ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo dėl Informacijos apie asmenį, siekiantį eiti arba einantį pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigoje, pateikimo tvarkos nuostatas, 2010 metais specialiųjų tyrimų tarnyba iš viso gavo 421 prašymą pateikti informaciją apie asmenis. Pateikta informacija apie 405 asmenis, siekiančius eiti ar einančius pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigoje. Savivaldybės ir joms priklausančios įstaigos specialiųjų tyrimų tarnybai pateikė 37 prašymus dėl siekiančių eiti pareigas asmenų patikrinimo ir 2 prašymus dėl einančių pareigas asmenų patikrinimo. Šie 2 prašymai dėl einančių pareigas asmenų patikrinimo buvo pateikti nenurodant duomenų, keliančių pagrįstą abejonių, ar asmuo, apie kurį prašoma pateikti informaciją, yra patikimas ir gali eiti pareigas, todėl informacija nepateikta, o raštai gražinti. Minėtieji duomenys pateikti 6 - jame paveiksle. Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas (2002) kaip vieną iš korupcijos prevencijos priemonių numato informacijos apie asmenį, siekiantį eiti arba einantį pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigoje, pateikimą. Šio įstatymo 9 straipsnio 2 dalyje yra imperatyviai nustatyta, kad informacijos apie asmenį, siekiantį eiti savivaldybių įstaigų vadovų ir jų pavaduotojų, skiriamų savivaldybių merų pavaduotojų pareigas, pateikimas yra privalomas. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, vadovaudamasi LR korupcijos prevencijos įstatymo (2002) 9 straipsnio 12 dalimi, 2002 m. rugsėjo 19 d. nutarimu Nr.1484 patvirtino informacijos apie asmenį, siekiantį eiti arba einantį pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigoje, pateikimo tvarką (2002), kurios 4 punkte yra pakartota įstatymo nuostata, kad privaloma pateikti informaciją apie tikrinamuosius asmenis, kurie skiriami į valstybės ir savivaldybių įstaigų vadovų ir jų pavaduotojų, savivaldybių merų pavaduotojų pareigas, tačiau tiek Šiaulių rajono, tiek ir Šiaulių miesto savivaldybė į specialiųjų

tyrimų tarnybą per penkerius metus dėl asmenų patikrinimo nesikreipė. Taigi ši korupcijos prevencijos priemonė nebuvo įgyvendinama. Siekiant, kad savivaldybėse ir jų kontroliuojamose įmonėse ir įstaigose dirbtų tik nepriekaištingos reputacijos asmenys, pagal Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo (2002) 5 ir 9 straipsnius būtina tikrinti asmenis, siekiančius eiti pareigas savivaldybėje ir jai pavaldžiose įstaigose.



6. pav. 2006 - 2010 m. patikrinti asmenys, siekiantys eiti arba einantys pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigose

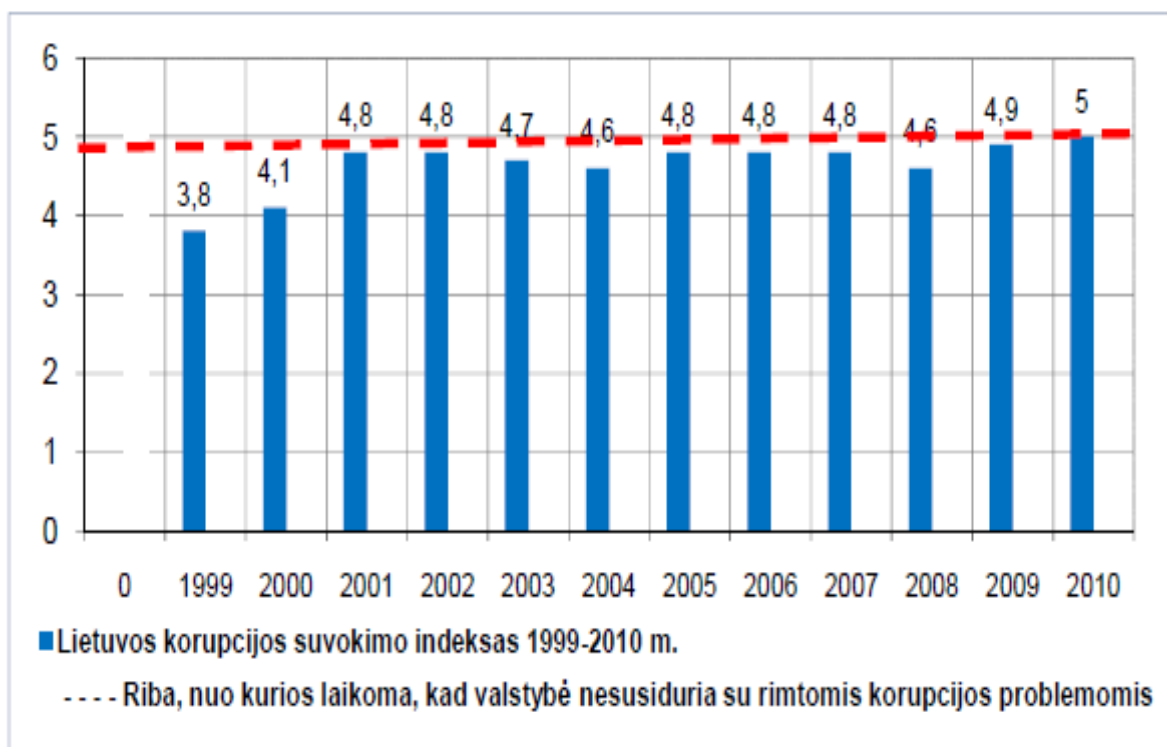
Šaltinis: prieiga per internetą: <http://www.stt.lt/documents/planavimo_dokumenatai/STT_2010_m_veiklos_ataskaita__03-07.pdf>.

Korupcijos paplitimui vertinti dažnai naudojami sociologiniai tyrimai, kurie neretai atskleidžia tik žmonių subjektyvią nuomonę apie korupciją, kadangi skiriasi patirtis, suvokimas ir situacijos vertinimas. Sociologiniai tyrimai atspindi korupcijos, kaip reiškinių, suvokimą, parodo visuomenės susirūpinimą korupcijos problema ir jos aktualumą, palyginti su kitomis socialinėmis problemomis. Tarptautinei organizacijai „Transparency International“ kasmet paskelbiant korupcijos suvokimo indeksą, pasaulio valstybės suskirstomos pagal suvokimą, kiek korupcija yra paplitusi tarp viešojo sektoriaus tarnautojų ir politikų (STT veiklos..., 2010). Šis tyrimas yra vienas iš garsiausių pasaulyje korupcijos suvokimo tyrimų ir atskleidžia, kaip pasaulio valstybėms sekasi kontroliuoti korupciją, įvertinant esamą padėtį pagal dešimties balų skalę, kai 0 reiškia absoliučiai korumpuotą šalį, o 10 – labai skaidrią valstybę. Laikoma, kad valstybės, kurių korupcijos suvokimo indeksas yra ne didesnis kaip 5 balai (iš 10 galimų), susiduria su didelėmis korupcijos problemomis ir nesugeba pažaboti korupcijos. „Transparency International“ korupcijos suvokimo indekso 2010 m. tyrime Lietuvai skyrė 5,0 balus ir 46 vietą 178 šalių lentelėje. 2009 m. Lietuvos korupcijos suvokimo

indeksas buvo 4,9, 2008 m. – 4,6, o 2007 m. – 4,8. 2010 m. Lietuva pirmą kartą pateko tarp valstybių, kurių korupcijos suvokimo indeksas yra 5 arba daugiau balų (žr. 7 pav.).

Analizuojant kaip Šiaulių rajono savivaldybėje yra vykdomas visuomenės švietimas ir informavimas, buvo prieita prie išvados, kad siekiant, jog savivaldybės korupcijos prevencijos programos ir įgyvendinimo priemonių plano nuostatos būtų kiek galima aktualesnės, konkretesnės, yra tikslinga atlikti Šiaulių rajono savivaldybės ir jai pavaldžių įstaigų tarnautojų, interesantų ir pareiškėjų apklausą dėl korupcijos paplitimo ir jos suvokimo. Apsvarstyti apibendrintus rezultatus tarp atitinkamų padalinių vadovų ir nustatyti korupcijos prevencijos priemones. Priešingai nei Šiaulių rajono savivaldybėje, Šiaulių miesto savivaldybė visuomenės švietimą ir informavimą vykdė nuosekliai. Savivaldybės interneto svetainėje buvo sukurta meniu grupė "Korupcijos prevencija" (Korupcijos prevencijos..., 2011). Joje pateikiamas korupcijos prevencijos programos priemonių planas, savivaldybės antikorupcijos komisijos sudėtis, šios komisijos veiklos nuostatai, specialiųjų tyrimų tarnybos socialinė vaizdo reklama, kviečianti gyventojus pranešti apie korupcijos pobūdžio veikas. Tačiau aptariamoje meniu grupėje nepateikiama korupcijos prevencijos programa, nėra informacijos apie komisijos posėdžius, apsigendama kovos su korupcija priemonių plane numatytų priemonių įgyvendinimo ataskaitos visuomenei. Vadovaujantis Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo (2002) 10 straipsniu, antikorupcinis visuomenės švietimas ir informavimas taip pat turi būti vykdomas visų tipų ir lygių švietimo įstaigose pagal parengtas švietimo programas. Antikorupcinio ugdymo galimybes savivaldybės švietimo skyriaus darbuotojams bei Šiaulių miesto bendrojo lavinimo mokyklų vadovams buvo pristatytos 2006 m. Šiaulių miesto savivaldybės administracijos 2009 - 05 - 27 rašte Nr. S - 1503 - 11 nurodoma, kad 21 mokykloje antikorupcinis ugdymas integruojamas į mokomuosius dalykus, 20 mokyklų buvo vykdoma antikorupcinė veikla. Apie 7 mokyklų veiklą informacija nepateikta.

Taigi išanalizavus Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono savivaldybių vykdomą visuomenės švietimą ir informavimą, rekomenduotina parengus ir patvirtinus naują korupcijos prevencijos programą ir priemonių planą, juos paskelbti savivaldybės internetiniame tinklalapyje bei "Savivaldybės žiniose". Žiniasklaidoje bei savivaldybės interneto tinklalapyje ne rečiau kaip kartą per ketvirtį skelbti informaciją apie savivaldybės veiklą kovojant su korupcija. Vykdamt nepertraukiamą antikorupcinio švietimo procesą, savivaldybių švietimo skyriams būtų tikslinga parengti rekomendacijas mokykloms, padedančias įdiegti bendras antikorupcinio ugdymo gaires mokymo įstaigose, kartu užtikrinant ir tinkamą antikorupcinio ugdymo įdiegimo kontrolę.



7. pav. Lietuvos korupcijos suvokimo indeksas 1999 - 2010 m.

Šaltinis: prieiga per

internetą: <http://www.stt.lt/documents/planavimo_dokumenatai/STT_2010_m_veiklos_ataskaita__03-07.pdf>.

Analizuojant Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono vietos savivaldos institucijų veiklą, galime išskirti sritis, kuriose yra didesnė korupcijos pasireiškimo tikimybė:

1. ekonomikos skyriaus veikla;
2. viešosios tvarkos skyriaus veikla;
3. architektūros ir urbanistikos skyriaus veikla;
4. nuolatinės statybos komisijos veikla;
5. licencijavimo sistema.

Specialiųjų tyrimų tarnybai atliekant Šiaulių rajono savivaldybės korupcijos rizikos analizę nagrinėta ūkinės komercinės veiklos licencijavimo sistema. Atliekant licencijavimo sistemos analizę, buvo įvertinti Šiaulių rajono savivaldybės 2006 - 11 - 13 raštu Nr. S-1771- (8.17) atsiųsti dokumentai:

- Šiaulių rajono savivaldybės kontrolieriaus tarnybos Finansinio ir veiklos audito ataskaita;
- Ūkinės komercinės veiklos licencijavimą reglamentuojantys norminiai aktai;
- Ekonomikos ir verslo plėtros skyriaus nuostatai;
- Nefasuočių naftos produktų prekybos licencijavimo komisijos darbo reglamentas;
- Licencijų verstis mažmenine prekyba tabako gaminiais išdavimo tvarka;
- Mažmeninės prekybos alkoholio produktais licencijavimo tvarka;

- Valstybinės tabako ir alkoholio kontrolės tarnybos atlikto patikrinimo išvada.

Remiantis Šiaulių rajono savivaldybės pateiktais dokumentais, interneto svetainėje skelbiama informacija, galime daryti išvadą, kad ūkinės komercinės veiklos licencijavimo funkcijas savivaldybėje vykdo ekonomikos ir verslo plėtros skyrius. Taigi ekonomikos ir verslo plėtros skyriaus nuostatuose kaip viena iš funkcijų nustatyta – rengti, registruoti ir išduoti, taip pat perregistruoti, papildyti ir anuliuoti licencijas verstis mažmenine prekyba alkoholiniais gėrimais, tabako gaminiais, nefasuotais naftos produktais, taip pat kelių transporto veiklos licencijas. Minėtas licencijuojamas veiklas reglamentuojančiose tvarkose teigiama, jog minėtas licencijas išduoda, papildo, patikslina administracijos direktorius. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gegužės 20 d. nutarimo Nr. 618 „Dėl Didmeninės ir mažmeninės prekybos alkoholio produktais licencijavimo taisyklių ir Mažmeninės prekybos alkoholiniais gėrimais prekybos ir viešojo maitinimo įmonėse taisyklių patvirtinimo“ 7 punktu, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 7 d. nutarimo Nr. 383 „Dėl Mažmeninės prekybos tabako gaminiais licencijavimo taisyklių ir Tabako gaminių pardavimo taisyklių patvirtinimo“ 8.6 punktu bei Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. sausio 28 d. Nr. 113 nutarimo „Dėl nefasuotų naftos produktų prekybos licencijavimo“ 24 punktu savivaldybės vykdomajai institucijai pavesta funkcija kontroliuoti, kaip licencijų turėtojai laikosi licencijuojamos veiklos sąlygų. Ekonomikos ir verslo plėtros skyriaus, kurio viena funkcijų yra savivaldybės licencijuojamos veiklos koordinavimas, nuostatuose nėra išskirta funkcija kontroliuoti, kaip licencijų turėtojai laikosi licencijuojamos veiklos sąlygų. Tokia funkcija numatyta tik kai kurių minėtų veiklų licencijavimą reglamentuojančiose savivaldybės tarybos patvirtintose tvarkose, tačiau nei viename norminiame dokumente nenurodyta, kas konkrečiai atlieka šią funkciją. Kontrolė ekonomikos ir verslo plėtros skyriaus nuostatuose numatyta tik transporto veiklos licencijavimo srityje. Šio skyriaus vyriausiojo specialisto, koordinuojančio kelių transporto licencijavimo klausimus, pareigybės aprašyme, nenurodyta kontrolės funkcija, nors realiai tas pats vyriausiasis specialistas ir rengia dokumentus licencijų išdavimui, ir vykdo veiklos kontrolės funkcijas. Tokia situacija ydinga antikorporciniu požiūriu, nes licencijų išdavimą ir veiklos kontrolę vykdo vienas ir tas pats asmuo. Esant tokiai situacijai rekomenduotina:

- aiškiai išskirti funkcijas, kas teikia pasiūlymus dėl licencijų išdavimo, panaikinimo bei patikslinimo, papildymo, galiojimo sustabdymo, kas priima sprendimus ir kas kontroliuoja, kaip laikomasi licencijuojamos veiklos sąlygų. Minėtas nuostatas suvienodinti skyriaus, įgalioto atlikti šias funkcijas, nuostatuose, visų rūšių licencijavimo tvarkose (komisijų darbo reglamentuose, nuostatuose) bei pareigybių aprašymuose.

- tobulinti ir supaprastinti licencijavimo taisykles ir procedūras, siekiant, kad licencijos išdavimo, panaikinimo (sustabdymo) kriterijai būtų suformuluoti konkrečiai, nepaliekant galimybės juos taikyti subjektyviai.
- stiprinti skyrių (tarnybų) vadovų administracinius gebėjimus įgyvendinant korupcijos prevencijos priemones, ypač priimant sprendimus dėl licencijų išdavimo, priežiūros ir kontrolės funkcijų vykdymo.
- visose tvarkose reglamentuoti, kas kontroliuoja, kaip laikomasi licencijavimo sąlygų, siekiant mažinti korupcijos sąlygas ir priežastis ūkinės komercinės veiklos licencijavo srityje. Jeigu licencijas išduoda ir licencijuojamos veiklos priežiūrą atlieka ta pati institucija, šios funkcijos turėtų būti perduotos atskiriems struktūriniais padaliniais (išimtiniais atvejais valstybės tarnautojams), kurie sprendimo dėl licencijos išdavimo ir atitinkamos veiklos priežiūros požiūriu yra nepriklausomi.

Lyginant su Šiaulių rajono savivaldybės veikla Šiaulių miesto savivaldybėje korupcijai pasireikšti didesnė tikimybė yra ekonomikos skyriaus veikloje. Antikorupciniu požiūriu vertinant ekonomikos skyriaus nuostatus, atsižvelgtina į tai, kad yra nepakankamai tiksliai apibrėžtos skyriaus kompetencijos ribos, kas gali turėti įtakos neskaidriam skyriaus administravimui, ribotai veiklos kontrolei. Neišsamus skyriaus vykdomos veiklos ir procedūrų aprašymas formuoja teisines kliūtis suinteresuotiems asmenims, įgyvendinant teisėtus poreikius, gali sudaryti sąlygas korupcijos apraiškoms šio skyriaus veikloje atsirasti. Taigi siekiant užtikrinti, kad nebūtų sudarytos galimybės darbuotojų piktnaudžiavimams ir korupcijai, vertėtų peržvelgti ekonomikos skyriaus veiklos reglamentavimą ir nustatyti aiškias skyriaus veiklos ribas, nurodant kiekvieno veiksmo atlikimą pagal nustatytus galiojančius teisės aktus ir procedūrų aprašus.

Apibendrinami, išnagrinėtų korupcijos rizikos analizių Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono savivaldybėse duomenis, galime teigti, kad Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo (2002) 5 - jame straipsnyje išvardintos korupcijos prevencijos priemonės minėtųjų vietos savivaldos institucijų veikloje nėra pakankamai efektyvios, siekiant užkirsti kelią potencialioms korupcinėms veikoms. Savivaldybių veikloje yra ne mažai spragų licencijavimo srityje, sudarytos korupcijos prevencijos programos ir jų planai neatitinka Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo (2002) "Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo", pasyviai atliekamas visuomenės švietimas ir informavimas korupcijos prevencijos klausimais.

IŠVADOS

Išanalizavus korupcijos sąvokos turinį tiek siaurąja, tiek ir plačiąja prasme, prieita išvada, kad tikslaus ir universalus, visas veikas apimančio korupcijos apibrėžimo, kurį galėtume laikyti dogminiu išeities tašku sprendžiant, ką laikyti korupcija ir ko ne, įtvirtinimas Lietuvos Respublikos teisės aktuose ir norminiuose dokumentuose šiandien yra daugiau reikalingas teoriniu požiūriu. Galima teigti, kad tokio apibrėžimo atsiradimas korupcijos prevencijos priemonių efektyvumui Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono savivaldybėse turėtų teigiamą įtaką, adekvačiai vykdant korupcijos prevenciją, antikorupcinę švietimą, formuojant piliečių supratimą apie korupcijos reiškinį. Tačiau vien tik naujo korupcijos apibrėžimo atsiradimo Lietuvos Respublikos teisės aktuose nepakaktų, nes tokiu atveju turėtų keistis ir kiti teisės aktai bei įstatymai, kuriuose būtų numatyta atsakomybė už korupcinio pobūdžio teisės pažeidimus. Tik tuomet korupcijos prevencijos priemonių efektyvumas Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono vietos savivaldos institucijose įgytų didesnę reikšmę.

Remiantis Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo (2002) 6 – tojo straipsnio 1 – aja dalimi, kurioje teigiama, kad korupcijos rizikos analizė yra valstybės ar savivaldybės įstaigos veiklos analizė antikorupciniu požiūriu Vyriausybės nustatyta tvarka bei motyvuotos išvados dėl kovos su korupcija programos parengimo ir pasiūlymų dėl programos turinio pateikimas, taip pat kitų korupcijos prevencijos priemonių rekomendavimas už jų įgyvendinimą atsakingoms valstybės ar savivaldybių įstaigoms. Taigi kaip matome, vietos savivaldos institucijos yra įgaliotos atlikti savivaldybės įstaigos veiklos analizę antikorupciniu požiūriu, parengti kovos su korupcija programą ir taip pat rekomenduoti kitas kovos su korupcija prevencines priemones. Remiantis šiais teiginiais prieita išvada, kad korupcijos rizikos analizė yra viena iš efektyviausių korupcijos prevencijos priemonių Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono savivaldybėse, nes įgyvendinant šią korupcijos prevencijos priemonę siekiama nustatyti labiausiai korupcijos paveiktas sritis ir sąlygas jai atsirasti bei plisti, tobulinti galiojančius teisės aktus ir teisėkūros procesą bei užtikrinti korupcijos prevencijos priemonių taikymo ir korupcinių teisės pažeidimų tyrimo veiksmingumą.

Atsižvelgiant į vadybos moksle apibrėžiamus veiklos efektyvumo kriterijus, nustatyta, kad Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo (2002) 5 - tajame straipsnyje išvardintos korupcijos prevencijos priemonės nėra visiškai efektyvios Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono vietos savivaldos institucijų veikloje. Minėtųjų savivaldybių parengtos korupcijos prevencijos programos neatitinka šiuolaikinės veiklos planavimo principų, kurie yra nustatyti Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarime (2002) "Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo". Programose neatliktos veiklos situacijos bei SSGG analizės. Programose nenumatyti taikomų tikslų, uždavinių, socialinių, ekonominių ir kitokių rodiklių vertinimo kriterijai, kas įtakoja tikimybę atsirasti įvairioms korupcinėms veikoms minėtose vietos savivaldos institucijose.

REKOMENDACIJOS

Korupcija – integralus socialinis reiškinys, taigi tam tikras kovos su ja rezultatyvumas nustatomas vadovaujantis kiekybės ir kokybės rodikliais, vienas iš jų yra įvykdytų ir neįvykdytų korupcijos prevencijos programos vietos savivaldos institucijose įgyvendinimo priemonių skaičius. Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono savivaldybėse mažiausiai dėmesio korupcijos prevencijos priemonių plane skirta antikorupciniam švietimui. Priemonių plane nenurodoma, kaip vykdant korupcijos prevenciją bendradarbiaujama su visuomene, vykdoma šviečiamoji veikla, nenumatytas ir moksleivių antikorupcinis švietimas. Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo (2002) 10 straipsnyje yra nustatyta, kad antikorupcinis visuomenės švietimas vykdomas visų tipų ir lygių švietimo įstaigose pagal parengtas švietimo programas, kaip neatskiriama visuomenės švietimo dalis, siekiant puoselėti asmens dorovę, ugdyti pilietiškumą, asmens teisių ir pareigų visuomenei sampratą. Tiek Šiaulių miesto, tiek ir Šiaulių rajono savivaldybėms rekomenduotina korupcijos prevencijos priemonių plane atskira priemone išskirti moksleivių antikorupcinį švietimą. Antikorupcinis mokymas turėtų būti įtrauktas ir į naujų darbuotojų įvadinio mokymo kursus bei seminarus, taip pat į dirbančių darbuotojų mokymo programą. Tikslinga pasibaigus priemonių plano įgyvendinimo laikotarpiui, apibendrinus rezultatus ir aptarus problemas, jį periodiškai atnaujinti.

Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas (2002) kaip vieną iš korupcijos prevencijos priemonių numato informacijos apie asmenį, siekiantį eiti arba einantį pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigoje, pateikimą. Šio įstatymo 9 straipsnio 2 dalyje yra imperatyviai nustatyta, kad informacijos apie asmenį, siekiantį eiti savivaldybių įstaigų vadovų ir jų pavaduotojų, skiriamų savivaldybių merų pavaduotojų pareigas, pateikimas yra privalomas. Tačiau tiek Šiaulių miesto savivaldybė, tiek ir Šiaulių rajono savivaldybė analizuojamu laikotarpiu dėl asmenų patikrinimo nesikreipė. Taigi siekiant, kad savivaldybėse, jų kontroliuojamose įmonėse ir įstaigose dirbtų tik nepriekaištingos reputacijos asmenys, pagal Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo (2002) 5 ir 9 straipsnius rekomenduotina tikrinti asmenis, siekiančius eiti pareigas savivaldybėje ir jai pavaldžiose įstaigose, taip užtikrinant minėtosios korupcijos prevencijos priemonės efektyvumą vietos savivaldos institucijų veikloje.

LITERATŪRA

Teisės aktai ir kiti norminiai dokumentai

1. Europos Tarybos baudžiamosios teisės konvencija dėl korupcijos // Valstybės žinios. 2002, Nr. 23 – 853.
2. Europos Tarybos civilinės teisės konvencija // Valstybės žinios. 2002, Nr. 126 – 5733.
3. Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 89 - 2741.
4. Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas // Valstybės žinios. 1997, Nr. 2 - 16.
5. Lietuvos Respublikos politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 135 - 4894.
6. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 41 - 1162.
7. Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 57 – 2297.
8. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 66 – 2130.
9. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 60 - 1945.
10. 2002 m. sausio 17 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. IX-711 „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 10 – 355.
11. 2002 m. birželio 24 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 968 „Dėl valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 65 – 2656.
12. 2002 m. spalio 8 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1601 „Dėl korupcijos rizikos analizės atlikimo tvarkos“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 98 – 4339.
13. 2004 m. gegužės 20 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 618 "Dėl didmeninės ir mažmeninės prekybos alkoholio produktais licencijavimo taisyklių ir mažmeninės prekybos alkoholiniais gėrimais prekybos ir viešojo maitinimo įmonėse taisyklių patvirtinimo" // Valstybės žinios. 2004, Nr. 84 - 3050.
14. 2003 m. sausio 23 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 113 "Dėl nefasuotų naftos produktų prekybos licencijavimo" // Valstybės žinios. 2003. Nr. 11 - 410.
15. 2002 m. birželio 6 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 827 " Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo" // Valstybės žinios. 2002, Nr. 57 - 2312.

16. 2003 m. spalio 24 d. Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnybos direktoriaus įsakymas „Dėl korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymo metodikos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 103 – 4622.

Specialioji (mokslinė) literatūra

17. Aidukas, M. (2004). *Jungtinių Tautų dokumentų rinkinys, nusikalstamumo prevencija ir baudžiamoji justicija, standartai ir normos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras.
18. Bagdonas, A., Jucevičienė, P. (2000). *Bendrojo lavinimo mokyklos veiklos efektyvumo sampratos problema epistemologiniu ir vertinamuoju aspektais*. Socialiniai mokslai, 4 (25), p. 97.
19. Bluvšteinas, J. (1994). *Kriminologija*. Vilnius: Pradai.
20. Buračas, A., Svecevičius, B. (1994). *Biznio, bankų, biržos terminų žodynas - žinynas*. Vilnius: Žodynas.
21. Eigen, P. (2006). *Korupcijos tinklas*. Kaunas: Spindulys.
22. Galvelis, V. (2006). *Korupcija – objektyvus valstybės veiklos mechanizmo kliuvinys*. Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos.
23. Girdzijauskienė, S. (2006). *Kokybinis interviu*. Vilnius: VU
24. Grosse, T. G. (2000). *Antikorupciniai veiksniai ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (OECD) šalyse*. Kaunas: Technologija.
25. Justickis, V. (2001). *Kriminologija*. I dalis. Vilnius: LTU.
26. Kardelis, K. (2007). *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai*. Šiauliai: Lucilijus.
27. Kardelis, K. (2005). *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai*. Šiauliai: Lucilijus.
28. Klitgaard, R., Maclean – Abarova, R., Lindsey Parris, H., (2005). *Korumpuoti miestai*. Vilnius: Eugrimas.
29. Kury, H., Würger, M. (2004). *Was denken die Deutschen über die Korruption. Ergebnisse einer Umfrage*. Kriminalistik.
30. Lileikienė, A., Šaparnis, G., Tamošiūnas, T. (2004). *Magistro darbo rengimo metodika*. Šiauliai: VŠĮ ŠU.
31. Martinkus, B., Stoškus, S., Beržinskienė, D. (2010). *Vadybos pagrindai*. Šiauliai: VŠĮ ŠU.
32. Michailovič, I. (2005). *"Korupcijos apibrėžimo problematika"*. Teisė. Mokslo darbai (54), p. 110 - 121.
33. Navikas, P. (2008). *Korupcijos globa*. Vilnius: Atkula.
34. Palidauskaitė, J. (2003). *Viešojo administravimo etika*. Kaunas: Technologija.
35. Palidauskaitė, J. (2005). *Korupcijos ir atsakomybės problema viešojo administravimo sistemoje*. Viešoji politika ir administravimas.

36. Palidaskaitė, J. (2005). *Antikorupcinio švietimo Lietuvoje svarba*. Kaunas.
37. Palidaskaitė, J., Raudonienė, A. (2004). *Antikorupcinės kultūros gairės Lietuvoje*. Vilnius.
38. Raudonienė, A. (2002). *Modernėjanti klasikinio korupcijos apibrėžimo Lietuvoje kaita*. Lietuvos teisės universiteto jurisprudencija, 32 (24), p. 114 – 121.
39. Raudonienė, A. (2003). *Korupcijos kategorijų analizė*. Lietuvos teisės universiteto jurisprudencija, 41 (33), p. 81 – 90.
40. Rose - Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government: causes, consequences, and reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
41. Šatienė, G. (2005). *Kriminalistinio korupcijos apibūdinimo ypatumai*. Jurisprudencija, (65) 57, p. 113 - 121.
42. Tidikis, R. (2003). *Socialinių mokslų tyrimų metodologija*. Vilnius: LTU.
43. Trang D. V. (1994). *Corruption & Democracy: Political Institutions, Processes and Corruption in Transition States in East – Central Europe and in the former Soviet union*. Institute for Constitutional & Legislative Policy.
44. Vaisvalavičiūtė, A. (2007). *Antikorupcinis švietimas: Lietuvos atvejis*. Viešojo politika ir administravimas.

Internetiniai šaltiniai

45. Duomenys apie ikiteisminio tyrimo įstaigose užregistruotas nusikalstamas veikas. Nusikaltimai. Papirkimas (BK 227 str.) [žiūrėta 2011 - 05 - 03]. Prieiga per internetą: <http://www.vrm.lt/fileadmin/Image_Archive/IRD/Statistika/html_file.phtml?metai=2010&menuo=12&ff=EK-ITI&fnr=62>.
46. Korupcijos prevencijos naujienos. [žiūrėta 2011 - 02 - 11]. Prieiga per internetą: <<http://siauliai.lt/korupcija/index.php>>.
47. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos Šiaulių valdyba (2010): "Dėl korupcijos rizikos analizės išvados". [žiūrėta 2011 - 03 - 26]. Prieiga per internetą: <http://www.stt.lt/documents/korupcijos_rizikos_analze/4-10-13_siauliu_sav.pdf>.
48. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos 2005 m. veiklos ataskaita [žiūrėta 2011 – 02 – 17]. Prieiga per internetą: <http://www.stt.lt/documents/ataskaita_2005.pdf>.
49. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos 2006 m. veiklos ataskaita [žiūrėta 2011 – 02 – 19]. Prieiga per internetą: <http://www.stt.lt/documents/ataskaita_2006_metu_galutinis.pdf>.
50. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos 2007 m. veiklos ataskaita [žiūrėta 2011 – 03 – 04]. Prieiga per internetą: <http://www.stt.lt/documents/ataskaita_2007.pdf>.

51. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos 2008 m. veiklos ataskaita [žiūrėta 2011 – 03 – 12]. Prieiga per internetą: <http://www.stt.lt/documents/2008_veiklos_atsakaita.pdf>.
52. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos 2009 m. veiklos ataskaita [žiūrėta 2011 - 04 - 12]. Prieiga per internetą: <http://www.stt.lt/documents/planavimo_dokumenatai/2009_ataskaita_suparasu.doc.pdf>.
53. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos 2010 m. veiklos ataskaita [žiūrėta 2011 - 04 - 16]. Prieiga per internetą: <http://www.stt.lt/documents/planavimo_dokumenatai/STT_2010_m__veiklos_ataskaita__03-07.pdf>.

PRIEDAI

1 priedas. Interviu protokolai

Interviu protokolai

Specialiųjų tyrimų tarnybos Šiaulių valdybos darbuotojų apklausa

Interviu data.....

Interviu trukmė.....

Interviu vieta.....

Interviu atliko.....

Respondento vardas, pavardė.....

Įstaigos, kurioje dirba respondentas pavadinimas

.....

Pareigos.....

1. Kaip manote, ar tikslaus ir universalus visas veikas apimančio korupcijos apibrėžimo, kurį galėtume laikyti dogminiu išėjties tašku sprendžiant, ką laikyti korupcija ir ko ne, nebuvimas Lietuvos Respublikos teisės aktuose, įtakoja efektyvų korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimą vietos savivaldos institucijose?.....
.....
.....
2. Kokios Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono savivaldybių veiklos sritys yra dažniausiai priskiriamos prie sričių, kuriose egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė?.....
.....
.....
3. Kokioms aplinkybėms esant, susidaro sąlygos korupcijos formų latentškumui minėtųjų savivaldybių veikloje?.....
.....
.....
4. Ar korupcijos rizikos analizės atlikimas vietos savivaldos institucijose užtikrina Lietuvos Respublikos Korupcijos prevencijos įstatymo (2002) 3 straipsnio 2 dalyje nurodomų korupcijos prevencijos uždavinių įgyvendinimą?.....
.....
.....
5. Kokių papildomų priemonių siūlytumėte imtis, siekiant efektyviau administruoti vietos savivaldos institucijų veiklą tose srityse, kuriose pastebimas didesnis korupcijos fenomeno lygis?.....

-
.....
6. Kaip jūs vertinate Lietuvos Respublikos Korupcijos prevencijos įstatymo (2002) 5 - jame straipsnyje išvardintų korupcijos prevencijos priemonių taikymo vietos savivaldos institucijų veikloje efektyvumą, siekiant sumažinti korupcijos pasireiškimo tikimybę?.....
.....
.....
7. Ar sutiktumėte su teiginiu, kad vien minėtųjų korupcijos prevencijos priemonių nepakanka užtikrinti korupcijos paplitimo mažinimui vietos savivaldos institucijose (argumentuokite)?.....
.....
.....
8. Ar Specialiųjų tyrimų tarnybos pateikiamos pastabos dėl galimų korupcinių veikų, atlikus korupcijos rizikos analizę, yra tik rekomendacinės, ar privalomojo pobūdžio? Kaip manote, gal vertėtų taikyti griežtesnes administracines nuobaudas vietos savivaldos institucijų darbuotojams, atsakingiems dėl galimų korupcinių veikų susidarymo?.....
.....
.....
9. Kokia vyrauja Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono vietos savivaldos institucijų pateikiamų išvadų dėl korupcijos pasireiškimo tikimybės skaičiaus tendencija per 2005 – 2010 metus? Pateikiamų išvadų skaičius didėjo ar mažėjo?.....
.....
.....
10. Kaip manote, kokios yra pagrindinės korupcijos vietos savivaldos institucijose priežastys?.....
.....
.....
11. Ar, Jūsų nuomone, Lietuvos Respublikoje yra sukurta pakankama teisinė bazė, skirta korupcijos prevencijai?.....
.....
.....