



**VILNIAUS UNIVERSITETAS  
ŠIAULIŲ AKADEMIJA**

**VIEŠOJO VALDYMO MAGISTRANTŪROS STUDIJŲ PROGRAMA**

**AUDRA JOKUBAUSKIENĖ**

**Magistro darbas**

**SKAIDRUMO PRINCIPO ĮGYVENDINIMAS  
ATLIEKANT VEIKLOS AUDITĄ SAVIVALDYBĖJE**

Darbo vadovė: prof. dr. Laima Liukinevičienė

Šiauliai, 2021

**Studijuojančiojo, teikiančio baigiamąjį  
darbą, GARANTIJA**

**WARRANTY of Final Thesis**

Vardas, pavardė <i>Name, Surname</i>	<b>Audra Jokubauskienė</b>
Padalinys <i>Faculty</i>	<b>Šiaulių akademija <i>Šiauliai Academy</i></b>
Studijų programa <i>Study Programme</i>	<b>Viešojo valdymo magistrantūros studijų programa <i>Master's Degree Program in Public Management</i></b>
Darbo pavadinimas <i>Thesis topic</i>	<b>Skaidrumo principo įgyvendinimas atliekant veiklos auditą savivaldybėje <i>Implementation of the Principle of Transparency in the Performance Audit in a Municipality</i></b>
Darbo tipas <i>Thesis type</i>	<b>Baigiamasis darbas <i>Final Thesis</i></b>

Garantuojau, kad mano baigiamasis darbas yra parengtas sąžiningai ir savarankiškai, kitų asmenų indėlio į parengtą darbą nėra. Jokių neteisėtų mokėjimų už šį darbą niekam nesu mokėjęs.

*I guarantee that my thesis is prepared in good faith and independently, there is no contribution to this work from other individuals. I have not made any illegal payments related to this work.*

Šiame darbe tiesiogiai ar netiesiogiai panaudotos kitų šaltinių citatos yra pažymėtos literatūros nuorodose.

*Quotes from other sources directly or indirectly used in this thesis, are indicated in literature references.*

**Aš, Audra Jokubauskienė, pateikdama šį darbą, patvirtinu (pažymėti)**

*I, Audra Jokubauskienė, by submitting this paper confirm (check)*

**X**

**Embargo laikotarpis  
*Embargo Period***

Prašau nustatyti šiam baigiamajam darbui toliau nurodytos trukmės embargo laikotarpį:  
*I am requesting an embargo of this thesis for the period indicated below:*

\_\_\_\_\_ mėnesių / *months*  
(embargo laikotarpis negali viršyti 60 mėn. / *an embargo period shall not exceed 60 months*).

Embargo laikotarpis nereikalingas / *no embargo requested*.

Embargo laikotarpio nustatymo priežastis / *Reason for embargo period:*

Jokubauskienė, A. (2021). *Skaidrumo principo įgyvendinimas atliekant veiklos auditą savivaldybėje*. Magistro darbas. Vilniaus universitetas, Šiaulių akademija, Šiauliai.

## SANTRAUKA

Magistro baigiamajame darbe analizuojamas skaidrumo principo įgyvendinimas atliekant veiklos auditą savivaldybėje. Magistro darbą sudaro tyrimo objekto teorinis pagrindimas, tyrimo metodologijos pagrindimas ir empirinis tyrimas, kurių pagrindu numatomos savivaldybių, taip pat ir Akmenės rajono savivaldybės, galimybės gerinti veiklos skaidrumą atliekant veiklos auditą, formuluojamos magistro darbo išvados ir rekomendacijos.

Teorinis pagrindimas atliekamas apžvelgiant moksliniuose šaltiniuose pateikiamą skaidrumo sampratą ir gero valdymo koncepciją, nagrinėjant gero valdymo teorijos plėtojimą moksle, analizuojant gero valdymo principų raišką šiuolaikiniame viešajame valdyje. Mokslinės literatūros analizės metu skaidrumo principas identifikuojamas kaip vienas svarbiausių gero viešojo valdymo komponentų, atskleidžiama gero valdymo principų dermė su pagrindiniais vietos savivaldos principais. Remiantis moksliniais šaltiniais skaidrumo principo įgyvendinimas pripažįstamas kaip privaloma pareiga Lietuvos Respublikos viešojo administravimo subjektams ir jų tarnautojams, pagrindžiama audito svarba savivaldybės veiklos skaidrumo užtikrinime, taip pat išvelgiamas mokslinių tyrimų trūkumas veiklos skaidrumo įgyvendinimo pasitelkus veiklos auditą diskurse.

Empirinėje magistro darbo dalyje pristatomi Akmenės rajono savivaldybės strateginių plėtros ir veiklos dokumentų, savivaldybės administravimo subjektų veiklos audito ataskaitų turinio analizės rezultatai. Savivaldybių kontrolės ir audito tarnybų dokumentai tarptautinių aukščiausiųjų audito institucijų standartų turinio analizės kontekste atskleidžia veiklos skaidrumo situaciją savivaldybėje. Išorės vertintojų rekomendacijos dėl veiklos skaidrumo gerinimo savivaldybėse panaudotos konstruojant ekspertų interviu. Ekspertų išvalgos (formalaus požiūrio į veiklos skaidrumą išgyvendinimas; veiklos audito visuotinumą, sistemiškumą siekimas; socialinės atsakomybės audito integravimas į visas audituojamas veiklas savivaldybėje ir kt.) patikrintos panaudojus informantų interviu – apklausti savivaldybių kontrolės ir audito tarnybų darbuotojai. Informantų interviu analizė parodė pritarimą ekspertų išvalgomis ir galimybėmis didinti veiklos skaidrumą savivaldybėse bei savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos įsitraukimą į šį procesą.

Darbą sudaro 3 dalys. Siekiant magistro darbe užsibrėžto tikslo, analizuota per 140 mokslo šaltinių, per 40 tarptautinių ir Lietuvos Respublikos teisės aktų bei kitų šaltinių. Į tyrimą buvo įtraukti mokslininkai, tyrėjai, politikai, savivaldybių darbuotojai.

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

Jokubauskienė, A. (2021). *Implementation of the principle of transparency in the performance audit in the municipality*. Master's thesis. Vilnius University, Siauliai Academy, Siauliai.

## SUMMARY

The master's thesis analyzes the implementation of the principle of transparency in the performance audit in the municipality. The master's thesis consists of theoretical substantiation of the research object, substantiation of the research methodology and empirical research, on the basis of which the possibilities of municipalities, as well as district municipality of Akmene, to improve the transparency of performance audit are envisaged, conclusions and recommendations of the master's thesis are formulated.

Theoretical substantiation is performed by reviewing the concept of transparency and the concept of good governance presented in scientific sources, analyzing the development of good governance theory in science, analyzing the expression of good governance principles in modern public administration. The scientific literature identifies the principle of transparency as one of the most important components of good public governance, reveals the coherence of the principles of good governance with the main principles of local self-government. According to scientific sources, the implementation of the principle of transparency is recognized as a mandatory obligation for Lithuanian public administration entities and their employees, the importance of audit in ensuring the transparency of municipal activities is justified. It also sees a lack of research in the implementation of operational transparency through performance auditing discourse.

The empirical part of the master's thesis presents the results of the analysis of the content of strategic development and activity documents of district municipality of Akmene, audit reports of municipal administration entities. The documents of the municipal control and audit services in the context of the analysis of the content of the standards of international supreme audit institutions reveal the situation of transparency of activities in the municipality. The recommendations of external evaluators on improving the transparency of activities in municipalities were used in the construction of expert interviews. Expert insights (implementation of a formal approach to transparency of activities; pursuit of universality and systematic nature of performance audits; integration of social responsibility audit into all audited activities in the municipality, etc.) were tested using informant interviews - employees of municipal control and audit services were interviewed. Interview showed approval of the expert insights and opportunities to increase the transparency of activities in municipalities and municipal control and audit service's involvement in this process.

The work consists of 3 parts. To achieve the goal of the master's thesis, it was analyzed over 140 academic sources, over 40 international and Lithuanian legal acts and other sources. Scientists, researchers, politicians and municipal employees were included in the study.

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

## TURINYS

LENTELĖS.....	8
PAVEIKSLAI.....	9
ĮVADAS .....	10
1. SKAIDRUMO PRINCIPO ĮGYVENDINIMAS ATLIEKANT VEIKLOS AUDITĄ SAVIVALDYBĖJE: TEORINIS DISKURSAS.....	14
1.1. Skaidrumo samprata moksle.....	14
1.2. Skaidrumo principas gero valdymo koncepcijoje.....	15
1.2.1. Gero valdymo teorijos plėtojimas moksle.....	15
1.2.2. Skaidrumo kaip vieno svarbiausių gero valdymo principo raiška šiuolaikiniame viešajame valdyme.....	23
1.3. Savivaldybės veiklos skaidrumas kaip viena svarbiausių gero valdymo indikacijų .....	29
1.3.1. Gero valdymo principų dermė su pagrindiniais vietos savivaldos principais.....	29
1.3.2. Skaidrumo principo įgyvendinimas kaip privaloma pareiga Lietuvos Respublikos viešojo administravimo subjektams ir jų tarnautojams.....	31
1.3.3. Viešieji pirkimai kaip problemiškesnė sritis įgyvendinant skaidrumo principą.....	33
1.4. Skaidrumo principo įgyvendinimo metodai ir procedūros savivaldybėje.....	34
1.4.1. Atvirumo svarba skaidrumo principo įgyvendinimui.....	35
1.4.2. Viešojo administravimo subjektų komunikacijos ir skaidrumo sąsaja.....	38
1.4.3. Savivaldybės veiklos skaidrumo užtikrinimas informacinių technologijų pagalba.....	40
1.4.4. Įrodymais pagrįsto valdymo priemonės skaidrumui didinti.....	43
1.5. Savivaldybės administravimo subjektų veiklos kontrolės teoriniai ir praktiniai aspektai.....	46
1.5.1. Kontrolės ir audito sampratos.....	46
1.5.2. Viešųjų finansų kontrolė kaip finansinio skaidrumo įgyvendinimas.....	48
1.5.3. Viešojo sektoriaus subjektų veiklos kontrolės priemonės ir vykdytojai.....	50
1.5.3.1. Viešojo sektoriaus audito sistema Lietuvoje.....	51
1.5.3.2. Išorės auditas ir jį atliekančios institucijos.....	53
1.5.3.3. Vidaus auditas.....	56
2. SKAIDRUMO PRINCIPO ĮGYVENDINIMO ATLIEKANT VEIKLOS AUDITĄ AKMENĖS RAJONO SAVIVALDYBĖJE TYRIMO METODOLOGIJA.....	59
2.1. Tyrimo struktūra ir organizavimas.....	59
2.2. Dokumentų rinkimas ir analizė.....	61
2.3. Kokybinis interviu.....	61
2.3.1. Ekspertų interviu.....	62
2.3.2. Savivaldybių kontrolės ir audito tarnybų darbuotojų interviu.....	64
2.4. Tyrimo etika.....	66
3. SKAIDRUMO PRINCIPO ĮGYVENDINIMO ATLIEKANT VEIKLOS AUDITĄ AKMENĖS RAJONO SAVIVALDYBĖJE TYRIMO REZULTATAI.....	67
3.1. Savivaldybės veiklos dokumentų turinio analizės rezultatai.....	67
3.1.1. Savivaldybės strateginio planavimo ir veiklos dokumentų turinio analizė.....	67
3.1.2. Savivaldybės administravimo subjektų veiklos audito ataskaitų turinio analizė.....	69
3.1.3. Savivaldybių kontrolės ir audito tarnybų dokumentai tarptautinių aukščiausiųjų audito institucijų standartų turinio analizės kontekste.....	71
3.2. Ekspertų interviu rezultatų analizė.....	73

3.2.1. Ekspertų matomos skaidrumo principo įgyvendinimo priemonės, atliepančios išorės vertintojų pasiūlymus.....	73
3.2.2. Audito ataskaitų ir išvadų geresnis prieinamumas kaip savivaldybės veiklos skaidrumo didinimas.....	75
3.2.3. Antikorupcinės aplinkos vertinimo diapazono išplėtimo galimybės.....	76
3.2.4. Socialinio-etinio (arba socialinės atsakomybės) audito atlikimo perspektyva.....	77
3.2.5. Ekspertų matomi savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimo kriterijai ir rodikliai.....	79
3.2.6. Ekspertų interviu rezultatų apibendrinimas.....	81
3.3. Informantų interviu rezultatų analizė.....	83
3.3.1. Informantų nuomonių apie ekspertų įžvelgtas galimas skaidrumo principo įgyvendinimo priemones savivaldybėje analizės rezultatai.....	83
3.3.2. Informantų nuomonių apie ekspertų įžvalgas dėl audito ataskaitų ir išvadų prieinamumo didinimo įgyvendinant skaidrumo principą savivaldybėje analizės rezultatai.....	84
3.3.3. Informantų nuomonių apie ekspertų įžvalgas dėl antikorupcinės aplinkos vertinimo išplėtimo savivaldybės įmonėse ir įstaigose analizės rezultatai.....	86
3.3.4. Informantų nuomonių apie ekspertų įžvalgas dėl socialinio-etinio audito atlikimo perspektyvų savivaldybėse analizės rezultatai.....	87
3.3.5. Informantų nuomonių apie ekspertų įžvalgas dėl skaidrumo principo įgyvendinimo savivaldybėje vertinimo kriterijų analizės rezultatai.....	88
IŠVADOS.....	90
REKOMENDACIJOS.....	93
LITERATŪRA.....	94
PRIEDAI.....	102
1 priedas. Skaidrumo samprata moksle.....	102
2 priedas. Gero valdymo teorinis konceptualizavimas.....	104
3 priedas. Gero valdymo modelis pagal Jungtinių Tautų plėtros programą.....	106
4 priedas. Pagrindiniai vietos savivaldos principai.....	107
5 priedas. Lietuvos pažangos strategijos „Lietuva 2030“ įgyvendinimo schema.....	109
6 priedas. Savivaldybių viešojo administravimo tobulinimui naudotinių priemonių modelis.....	110
7 priedas. Kiek skaidrios savivaldybės Lietuvoje?.....	111
8 priedas. Viešojo sektoriaus audito sistemoje veikiančių subjektų įtaka savivaldybės veiklai.....	112
9 priedas. Tyrimo dizainas.....	115
10 priedas. Ekspertų interviu klausimynas-gairės.....	116
11 priedas. Ekspertų įžvalgų apie atviros informacijos skelbimą įgyvendinant skaidrumo principą savivaldybėje analizė.....	119
12 priedas. Ekspertų įžvalgų apie audito ataskaitų ir išvadų prieinamumo didinimą įgyvendinant skaidrumo principą savivaldybėje analizė.....	121
13 priedas. Ekspertų įžvalgų apie antikorupcinės aplinkos vertinimo išplėtimą savivaldybės įmonėse ir įstaigose analizė.....	122
14 priedas. Ekspertų įžvalgų apie skaidrumo principo įgyvendinimo savivaldybėje vertinimo kriterijus analizė.....	123
15 priedas. Savivaldybių kontrolės ir audito tarnybų darbuotojų interviu klausimynas.....	125
16 priedas. Informantų nuomonių apie ekspertų įžvelgtas galimas skaidrumo principo įgyvendinimo priemones savivaldybėje analizė.....	128
17 priedas. Informantų nuomonių apie ekspertų įžvalgas dėl audito ataskaitų ir išvadų prieinamumo didinimo įgyvendinant skaidrumo principą savivaldybėje analizė.....	131

18 priedas. Informantų nuomonių apie ekspertų įžvalgas dėl antikorupcinės aplinkos vertinimo išplėtimo savivaldybės įmonėse ir įstaigose analizė.....	134
19 priedas. Informantų nuomonių apie ekspertų įžvalgas dėl skaidrumo principo įgyvendinimo savivaldybėje vertinimo kriterijų analizė.....	136

## LENTELĖS

<b>Lentelės Nr.</b>	<b>Lentelės pavadinimas</b>	<b>Puslapis</b>
1.2.2.1.	Skaidrumo ir atvirumo samprata	25
1.4.1.1.	Atviros vietos valdžios principai	36
1.4.1.2.	Atvirų duomenų teikimo principai	36
1.4.1.3.	Informacija, kurią turėtų viešinti atvira savivaldybė	37
1.4.3.1.	Rekomendacijos skaidrios savivaldos link	42
1.5.2.1.	Fiskalinio skaidrumo geros praktikos kodekso principai	49
2.3.1.1.	Ekspertų interviu turinio pagrindimas	63
2.3.1.2.	Ekspertų demografinė charakteristika	64
2.3.2.1.	Informantų interviu turinio pagrindimas	65
2.3.2.2.	Informantų demografinė charakteristika	65
3.1.2.1.	Skaidrumo principo įgyvendinimo raiška Akmenės rajono savivaldybės veiklos audito ataskaitose	69



## PAVEIKSLAI

<b>Paveikslų Nr.</b>	<b>Paveikslų pavadinimas</b>	<b>Puslapis</b>
1.2.1.1.	Valdžios institucijų, privataus sektoriaus ir pilietinės visuomenės bendradarbiavimas	16
1.2.1.2.	Ryšiai tarp gero valdymo viešajame sektoriuje principų	20
1.2.1.3.	Gero valdymo vietos savivaldos, regioniniame ir nacionaliniame lygmenyse modelis	22
1.2.2.1.	Svarbiausios viešojo sektoriaus tarnautojų profesinės etikos vertybės	27
1.4.2.1.	Trimatis viešojo administravimo subjektų komunikacijos skaidrumo modelis	38
1.4.4.1.	Įrodymais pagrįsto sprendimų priėmimo procesas	45
1.5.1.1.	Stebėsenos, audito ir vertinimo veikimo laukas	48
1.5.3.1.1.	Viešojo sektoriaus audito sistemoje veikiantys subjektai	52
1.5.3.2.1.	Valstybės kontrolės kompetencija	54
1.5.3.2.2.	Esminės savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos veiklos kryptys	55

## IVADAS

**Temos aktualumas.** Viešasis sektorius – tai sudėtingas valstybės valdymo aparatas, veikiantis visuomenės intereso pagrindu. Šis sektorius yra saistomas Lietuvos Respublikos įstatymų ir daugybės kitų teisės aktų, visi jo veiklos procesai yra griežtai reglamentuojami ir reguliuojami. Kadangi viešasis sektorius veikia visuomenės intereso pagrindu, jam keliami itin aukšti skaidrumo, procesų atvirumo, sprendimų priėmimo viešumo reikalavimai tikintis iš jo efektyvaus visuomenės poreikių tenkinimo, kokybiškų paslaugų teikimo. Dabartiniu metu skaidrumas tampa vienu pagrindinių viešojo sektoriaus subjektų veiklos variklių.

Skaidrumas užtikrina, kad viešasis sektorius (valstybės ir savivaldybių institucijos) veiklą vykdytų atsakingai, remdamasis įstatymais, reglamentais ir kitais norminiais teisės aktais, bei sąžiningai, laikydamasis etikos normų ir vertybių. Skaidrumas harmonizuoja valdžios institucijų, pilietinės visuomenės ir privataus sektoriaus sąveiką, įgalina viešajame valdyme plėtotis efektyviai demokratijai, ekonominei ir socialinei pažangai, riboja korupciją, protekcionizmą, vienu asmenų diskriminavimą ir privilegijų teikimą kitiems, padeda užkirsti kelią piktnaudžiavimams valdžia ir kitiems negatyviems reiškiniams. Skaidrumas kuria tinkamą valstybės tarnybos arba, bendrąja prasme, valdžios įvaizdį (reputaciją), kuris tiesiogiai veikia piliečių pasitikėjimą valdžia ir jos institucijomis, garantuoja palankumą ir palaikymą.

Pastarųjų dešimtmečių globalizacijos paskatinti visų rūšių ir organizacinių lygmenų pokyčiai Lietuvoje kelia vis didesnių reikalavimų visoms viešojo administravimo institucijoms, įskaitant savivaldybes. Vietos savivalda, būdama arčiausiai piliečių, atstovaudama vietos gyventojų interesams privalo būti skaidri, atvira, atsakinga ir atskaitinga, sugebėti keisti ir pritaikyti savo struktūras, procedūras ir veiklos tikslus prie nuolat besikeičiančių aplinkybių, greitai ir efektyviai reaguoti į vis didėjančius vietos bendruomenių socialinio ir ekonominio vystymosi poreikius. Visa tai skatina tobulinti savivaldybės institucijų valdymą įdiegiant naujus valdymo modelius.

Skaidrumo (angl. *transparency*) principas, kaip viena svarbiausių viešojo valdymo indikacijų, moksle aktyviai pradėtas analizuoti gero valdymo paradigmoje. Gero valdymo (angl. *Good Governance*) sampratą pirmasis 1992 m. suformulavo Pasaulio bankas (angl. *World Bank*) (1994). Pasaulio banko išskirti gero valdymo sampratos aspektai tapo daugelio kitų tarptautinių organizacijų – Kanados tarptautinės plėtros agentūros (angl. *Canadian International Development Agency*) (1996); Jungtinių Tautų plėtros programos (angl. *United Nations Development Programme – UNDP*) (1997), Tarptautinio valiutos fondo (angl. *International Monetary Fund*) (1997), Azijos plėtros banko (angl. *Asian Development Bank*) (1999), Europos Komisijos (angl. *European Commission*) (2001), Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (angl. *Organization for Economic Co-operation and Development – OECD*) (2003, 2006), Jungtinių Tautų Europos ekonominės komisijos (angl. *United Nations Economic Commission for Europe*) (2008), CIPFA (angl. *the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*) ir IFAC (angl. *the International Federation of Accountants*) (2013) ir kt. – gero valdymo koncepcijų pagrindu. Gero valdymo principus, kurie apjungia pagrindines vertybes, apibrėžiančias bendrąją Europos demokratinio valdymo viziją, Europos Tarybos (angl. *Council of Europe*) ministrų komitetas įtvirtino Inovacijų ir gero valdymo vietos lygmeniu strategijoje (angl. *The Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level*) (2008).

Gero valdymo koncepcijos atsiradimą, apibrėžtį ir plėtojimą savo darbuose nagrinėjo ne tik užsienio mokslininkai (Graham, Amos, Plumptre, 2003; Doornbos, 2004; Thede, 2005; Rondinelli, 2007; Ladi, 2008; Kargbo, 2009; Farrington, 2009; Chhotray ir Stoker, 2009; Negrut, et al., 2010; Kardos, 2012; Özdemir, 2013; Rotberg, 2014; Perle, 2016; Scholar, 2019; Tatarenko, 2019), bet ir Lietuvos mokslininkai: Barcevičius (2008), Domarkas (2005, 2008, 2011), Guogis (2010), Šaparnienė (2010), Pivoras ir Visockytė (2011), Juknevičienė ir Kareivaitė (2012), Domarkas, Juknevičienė ir Kareivaitė (2012), Šaparnienė ir Valukonytė (2012), Krupavičius (2013), Tubutienė (2013), Tamošiūnas ir Butkaliuk (2013), Buškevičiūtė (2014), Petrauskienė ir Predkelytė (2014), Kiurienė (2015), Urbanovič, Bileišis, Stankevič, Stasiukynas (2015), Raipa, Smalskys, Giedraitytė, Nefas (2016), Giedraitytė ir Raipa (2016 b).

Dvidešimties metų perspektyvoje, kai teoriškai buvo apibrėžtas gero valdymo konceptas, skaidrumo, kaip principo, svarba gerame valdyme tik augo – skaidrumo principas per tą laiką tapo vienu svarbiausių gero valdymo bruožų, šiam principui skiriama vis daugiau mokslo darbų: tiek jo teoriniam aiškinimui (Kopits ir Craig, 1998; Vishwanath ir Kaufmann, 2001; Heald, 2003; Sturges, 2004; Raipa ir Backūnaitė, 2004; Pope, 2005; Ulloa, 2005; Armstrong, 2005; Fairbanks, 2005; Domarkas, 2005; Petrauskienė, 2005; Frentrup ir Theuvsen, 2006; Johnston, 2006; Ball, 2009; Meijer, 2009; Žilinskas, 2010; Zurn, Nollkaemper ir Peerenboom, 2012; Šaparnienė ir Valukonytė, 2012; Mas, Díez, Martínez ir Pagán, 2013; Aigbepue ir Ojeifo, 2014; Petrauskienė ir Predkelytė, 2014; Musa, Bebić ir Đurman, 2015; Kiurienė, 2015; Čingienė, Laskienė ir Raipa, 2015; Gurria, 2016; Bogt, 2017; Tatarenko, 2019; Bastida Albaladejo, 2019; Gardner et al., 2019), tiek jo įgyvendinimo praktikoje tyrimams (Kiškis ir Kraujelytė, 2005; Barcevičius, 2008; Soloveičikas, 2008, 2014; Paliulis, 2012; Šaparnienė, 2013; Lastauskienė ir Rudauskienė, 2015; Čingienė, Laskienė ir Raipa, 2015; „Transparency International“ Lietuvos skyrius, 2015, 2019; Da Cruz et al., 2016; Tavares ir da Cruz, 2017; Jankauskytė, 2018; Mack, 2019).

Skaidrumo principas moksle dažniausiai siejamas su atvirumo sąvoka, o tai reiškia viešumą, prieinamumą, neslaptumą, bendradarbiavimą, visuomenės dalyvavimą. Savivaldybių veiklos skaidrumas neatsiejamas nuo komunikacijos: labai svarbu, kaip yra komunikuojama savivaldybių veikla, nes atviras informacijos teikimas užkerta kelią neskaidrumui, neteisėtumui ir pan. Tai analizuoja Heald (2003), Fairbanks (2005), Zurn, Nollkaemper ir Peerenboom (2012), Šaparnienė (2013), Musa, Bebić ir Đurman (2015), Kiurienė (2015), Gurria (2016). Skaidrumas puoselėja etikos normų ir vertybių laikymąsi (Armstrong, 2005; Fairbanks, 2005; Petrauskienė, 2005; Paliduskaitė, 2004, 2005, 2010; Vasiljevienė, 2006; Toleikienė, 2013). Skaidrumas glaudžiai siejasi su atskaitomybe, jis yra būtina atskaitomybės sąlyga (Raipa ir Backūnaitė, 2004; CIPFA ir IFAC, 2013; Aigbepue ir Ojeifo, 2014). Skaidrumas riboja korupciją ir kitus neigiamus reiškinius (Pope, 2000; Sturges, 2004; Paliduskaitė, 2005; Malevski ir Šatienė, 2013; Geginat ir Saltane, 2014).

Tokiu būdu matome, kad aktualu analizuoti skaidrumo principo raišką viešajame valdyme siekiant toliau *plėtoti patį mokslinį gero valdymo ir skaidrumo principo jame diskursą*, per dedukcinę priegią *įžvelgti šio principo plėtojimo praktines galimybes* viešajame administravime.

**Tyrimo problematika.** Skaidrumo principo susietumui su viešojo valdymo kontrole, pirmiausia įgyvendinant finansinį skaidrumą, paskirtas ne vienas mokslinis darbas (IMF, 1997; Vishwanath, Kaufmann, 2001; Heald, 2003, 2012; Raipa ir Backūnaitė, 2004; IMF, 2007a, 2007b), plėtojant gero valdymo teorinį diskursą, gi skaidrumo principo įgyvendinimas veiklos audito aspektu dar netyrinėtas.

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

Siekiant užtikrinti skaidrumo principo įgyvendinimą savivaldybės veikloje, būtina analizuoti skaidrumo principo raišką savivaldybės veikloje, identifikuoti efektyvias kontrolės priemones ir numatyti galimybes savivaldybės veiklos skaidrumui didinti.

Šiame probleminiame kontekste išryškėja veiklos audito, kaip specifinės kontrolės funkcijos, skirtos objektyviai vertinti viešojo sektoriaus subjektų veiklos, programų ir / ar sistemų funkcionalumą ekonomiško, efektyvumo ir veiksmingumo požiūriais, inicijuoti veiklos ir valdymo pažangą, svarba, nes tik žinant, kokie trūkumai būdingi konkrečiam viešojo sektoriaus subjektui, programai ar sistemai, galima numatyti sėkmingos veiklos gaires.

**Tyrimo problemą** galima apibrėžti tokiais probleminiais klausimais:

1. Kokios yra savivaldybės veiklos skaidrumo didinimo atliekant veiklos auditą teorinės prielaidos?
2. Kaip veiklos auditas sąlygoja skaidrumo principo įgyvendinimą savivaldybėje?
3. Kokios yra savivaldybės veiklos skaidrumo didinimo atliekant veiklos auditą galimybės?

**Tyrimo objektas:** skaidrumo principo įgyvendinimas atliekant veiklos auditą savivaldybėje.

**Tyrimo tikslas:** atskleisti skaidrumo principo įgyvendinimą atliekant veiklos auditą savivaldybėje ir numatyti savivaldybės veiklos skaidrumo didinimo atliekant veiklos auditą galimybes.

**Tyrimo uždaviniai:**

1. Išanalizuoti viešojo valdymo skaidrumo sampratos teorinį diskursą ir pagrįsti skaidrumo principą kaip vieną svarbiausių gero valdymo indikacijų.
2. Identifikuoti ir pagrįsti auditą kaip efektyvią veiklos kontrolės priemonę užtikrinant savivaldybės veiklos skaidrumą.
3. Atskleisti, kaip savivaldybės veiklos skaidrumo siekiama atliekant veiklos auditą nacionaliniu ir vietos savivaldos lygiais.
4. Numatyti Akmenės rajono savivaldybės galimybes gerinti veiklos skaidrumą atliekant veiklos auditą.

**Tyrimo metodai.** Magistro darbą sudaro tyrimo objekto teorinis pagrindimas ir empirinis tyrimas, kurių pagrindu numatomos Akmenės rajono savivaldybės galimybės gerinti veiklos skaidrumą atliekant veiklos auditą, formuluojamos magistro darbo išvados ir rekomendacijos.

*Teorinis pagrindimas* atliekamas taikant *mokslinės, daugiausia viešojo valdymo, literatūros analizę, sisteminę ir apibendrinimą*. Pradžioje, siekiant atskleisti skaidrumo principo įgyvendinimo atliekant veiklos auditą savivaldybėje teorinį diskursą, apžvelgiama moksliniuose šaltiniuose pateikiama skaidrumo samprata ir gero valdymo koncepcija, nagrinėjamas gero valdymo teorijos plėtojimas moksle, analizuojama gero valdymo principų raiška šiuolaikiniame viešajame valdyme, skaidrumo principas identifikuojamas kaip vienas svarbiausių gero valdymo komponentų. Toliau analizuojamas savivaldybės veiklos skaidrumas, kaip viena svarbiausių gero valdymo indikacijų, apimant gero valdymo principų dermę su pagrindiniais vietos savivaldos principais, skaidrumo principo įgyvendinimą kaip privalomą pareigą Lietuvos Respublikos viešojo administravimo subjektams ir jų tarnautojams, išskiriant viešuosius pirkimus, kaip problemiškesnę sritį įgyvendinant

skaidrumo principą. Taip pat nagrinėjami skaidrumo principo įgyvendinimo metodai ir procedūros savivaldybėje, išskiriant atvirumo svarbą skaidrumo principo įgyvendinimui, viešojo administravimo subjektų komunikacijos ir skaidrumo sąsają, savivaldybės veiklos skaidrumo užtikrinimą informacinių technologijų pagalba ir įrodymais pagrįsto valdymo priemonės skaidrumui didinti. Siekiant atskleisti savivaldybės administravimo subjektų veiklos kontrolės teorinius ir praktinius aspektus, apžvelgiamos moksliniuose šaltiniuose, tarptautinių organizacijų ir Europos Sąjungos dokumentuose pateikiamos kontrolės ir audito sampratos, analizuojamos viešojo sektoriaus subjektų veiklos kontrolės priemonės ir vykdytojai, identifikuojant ir pagrindžiant auditą kaip efektyvią veiklos kontrolės priemonę užtikrinant savivaldybės veiklos skaidrumą.

*Empirinis tyrimas* atliekamas taikant kokybinio tyrimo strategiją. Tyrime taikomi šie *kokybinių duomenų rinkimo metodai*: dokumentų rinkimas ir kokybinis interviu, bei *duomenų analizės metodai*: dokumentų turinio analizė ir interviu duomenų kokybinė analizė. Siekiant atskleisti skaidrumo principo įgyvendinimo Akmenės rajono savivaldybės (toliau – Savivaldybė) veikloje raiškos elementus, atliekama Savivaldybės strateginių plėtros ir veiklos dokumentų, Savivaldybės administravimo subjektų veiklos audito ataskaitų turinio analizė, analizuojami savivaldybių kontrolės ir audito tarnybų dokumentai tarptautinių aukščiausiųjų audito institucijų standartų turinio analizės kontekste. Siekiant atskleisti, kaip savivaldybės veiklos skaidrumo siekiama atliekant veiklos auditą nacionaliniu ir vietos savivaldos lygiais ir gauti įžvalgų, kaip auditas gali prisidėti gerinant savivaldybių veiklos skaidrumą, atliekama ekspertų apklausa, taikant iš dalies struktūruoto interviu metodą. Naudojamas tikslinės imties sudarymo būdas – kriterinė atranka, apklausiami 5 ekspertai ir 5 informantai. Kokybinis tyrimas atliekamas laikantis tyrimo etikos reikalavimų.

Teorinės analizės ir empirinio tyrimo pagrindu numatomos Savivaldybės galimybės gerinti veiklos skaidrumą atliekant veiklos auditą, formuluojamos magistro darbo išvados ir rekomendacijos.

**Tyrimo teorinis reikšmingumas.** Empirinis tyrimas parodė, kad šiandien Lietuvos mokslininkai, dirbantys viešojo administravimo tematikose, yra pasirengę teikti realius, kartu ir inovatyvius pasiūlymus skaidrios savivaldybių veiklos didinimo per veiklos kontrolę ir auditą aspektais, o savivaldybėse už šią veiklą atsakingi darbuotojai mato siūlomų priemonių įgyvendinimo realijas ir perspektyvas. Veiklos skaidrumo ir jo naudos suvokimo didinimas visuomenėje, integravimas į savivaldybės kaip organizacijos ir bendruomenės kultūrą yra realus ir įgyvendinamas.

**Tyrimo praktinis reikšmingumas.** Identifikuotos savivaldybių veiklos skaidrumo didinimo atliekant veiklos auditą galimybės. Su magistro darbo rezultatais bendrame susirinkime supažindinta Savivaldybės vadovybė, Savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos ir Savivaldybės administracijos Centralizuotas vidaus audito skyriaus valstybės tarnautojai. Magistro darbo autorė dirba Savivaldybės kontroliere, todėl šio darbo rašymas buvo labai naudingas ir asmeniniam profesiniam tobulėjimui, ir leis tobulinti audito paveikumą.

**Darbo struktūra.** Magistro darbas sudarytas iš šių dalių: santraukos lietuvių ir anglų kalbomis, turinio, įvado, teorinės, metodologinės ir tiriamosios dalių, išvadų, rekomendacijų, naudotos literatūros sąrašo, priedų. Darbo apimtis – 101 puslapis (neįskaitant priedų), jame yra 11 lentelių, 10 paveikslų. Literatūros sąrašą sudaro 142 mokslinės literatūros šaltiniai ir 44 teisės aktai, kiti dokumentai ir internetiniai šaltiniai. Darbo pabaigoje pateikiama 19 priedų.

# 1. SKAIDRUMO PRINCIPO ĮGYVENDINIMAS ATLIEKANT VEIKLOS AUDITĄ SAVIVALDYBĖJE: TEORINIS DISKURSAS

## 1.1. Skaidrumo samprata moksle

Mokslinėje literatūroje viešasis valdymas apibūdinamas kaip plati valdžios ir valdymo institucijų veikla, apimanti politikos formavimą, sprendimų priėmimą ir jų įgyvendinimą realizuojant viešąsias programas ir projektus. Viešasis valdymas suprantamas ir kaip priemonės, skirtos organizuoti, sutelkti žmogiškuosius, technologinius, finansinius ir informacinius išteklius siekiant įgyvendinti įvairių socialinių grupių tikslus ir uždavinius. Viešojo valdymo sistema apima struktūras ir procesus, kuriuos naudodama valdžia priima sprendimus ir naudoja išteklius siekdama valdyti visuomenę ir ekonomiką (Pauliukevičiūtė ir Raipa, 2012; Petrauskienė ir Raipa, 2012; Gaulė, 2014).

Pastaruoju metu vis dažniau sutinkamą *skaidrumo* sąvoką vienareikšmiškai apibrėžti yra gana sudėtinga. Skaidrumas (angl. *transparency*) asocijuojasi su viešumu, aiškumu, tikslumu, sąžiningumu, tiesos sakymu. Šios sąvokos esmė visais atvejais panaši, skiriasi tik kontekstas, kuriame pateikiama skaidrumo reikšmė. Siekiant atskleisti esmines skaidrumo sąvokos ypatybes, tikslinga apžvelgti moksliniuose šaltiniuose pateikiamus šios sąvokos apibrėžimus.

Kaip matyti 1 priede pateiktoje lentelėje, beveik visi autoriai savo darbuose *skaidrumo* sąvoką sieja pirmiausia su atviru ir sąžiningu informacijos pateikimu, t. y. nevaržoma prieiga visuomenei gauti patikimą, aiškia, išsamia ir laiku pateikiamą informaciją apie valdžios atstovų veiklą viešajame sektoriuje. *Skaidrumas* siejamas su politikos tikslų formulavimu ir įgyvendinimo aiškumu, įstatymų priėmimo, reguliavimo ir kitų viešųjų priemonių, darančių įtaką verslui, viešumu, sėkmingu politikos kūrėjų ir visuomenės bendravimo intensyvumu, viešojo valdymo institucijų veiklos suprantamumu, atsakomybe, atskaitomybe ir sąžiningumu, kaip esmine viešojo valdymo institucijų darbuotojų profesinės etikos dalimi. Viešojo valdymo kontekste *skaidrumo* sąvoka suprantama kaip: demokratijos, pasitikėjimo ir pažangos ramstis; moderni sistema; valdžios atvirumas piliečiams; sąžiningos veiklos priemonė; viešojo valdymo institucijų darbuotojų profesinės etikos dalis ir pan.

Valdžios institucijų veiklos *skaidrumas* leidžia piliečiams stebėti jų veiklą ir sprendimus bei palaikyti šių institucijų atskaitingumą. Šių institucijų pateikiamos informacijos išsamumas ir prieinamumas prie šios informacijos yra tiesiogiai susiję su didesne demokratija ir mažesne korupcija. Valdžios institucijų *skaidrumas* skatina visuomenę pasitikėti valdžios atstovais ir artina visuomenę prie valdžios, o tai yra vienas iš demokratinio valdymo principų. Mokslinėje literatūroje *skaidrumo* sąvoka tampa svarbia kalbant apie demokratinį valdymą makrolygiu (nacionaliniu lygiu: Heald, 2003; Sturges, 2004; Raipa, Backūnaitė, 2004; Armstrong, 2005; Pope, 2005; Domarkas, 2005; Gurria, 2016) bei mikrolygiu (atskiros organizacijos, institucijos lygiu: Ulloa, 2005; Domarkas, 2005; Meijer, 2009; Čingienė, Laskienė ir Raipa, 2015).

Apibendrinant moksliniuose šaltiniuose pateikiamą *skaidrumo* sampratą galima teigti, kad *skaidrumo* sąvoka yra daugialypė. *Skaidrumas* susideda iš daugybės elementų: sąžiningumo, atvirumo, aiškumo, patikimumo, išsamumo, aktualumo, prieinamumo, atsakomybės, atskaitomybės ir kt. Šių elementų visuma įgalina viešajame valdyme plėtoti efektyviai demokratijai, ekonominei ir socialinei pažangai, riboja korupciją ir kitus neigiamus reiškinius, skatina sąžiningumą ir etiką. *Skaidrumas* – tai veiksmingos politinės kontrolės ir viešojo sektoriaus stebėsenos sudedamoji dalis. Valdžios

sprendimų *skaidrumas* ir juos priimančiųjų atskaitingumas padeda stiprinti pasitikėjimą valdžia, todėl visuotinai pripažįstama, kad valdžios *skaidrumas* yra esminis gero valdymo elementas.

## 1.2. Skaidrumo principas gero valdymo koncepcijoje

Pastarųjų dešimtmečių pokyčiai technologijų srityje, demografiniai pokyčiai ir migracija, finansų rinkų nestabilumas kardinaliai pakeitė įvairias veiklas ir viešosios politikos įgyvendinimo ir administravimo procesą. Tai iškėlė naujus reikalavimus viešojo valdymo sistemai – valdžios institucijos turėjo surasti atitinkamus valdymo ir viešojo sektoriaus veiklos organizavimo būdus, kuriuos naudodamos galėtų spręsti aktualias viešojo valdymo problemas: užtikrintų tvarų vystymąsi, viešojo sektoriaus integralumą ir didintų piliečių pasitikėjimą valdžia.

Kaip jau buvo minėta, piliečių pasitikėjimą valdžios atstovais didina valdžios institucijų *skaidrumas*. Taigi, įgyvendinant viešojo valdymo reformas, kuriomis būtų siekiama patenkinti didėjančius piliečių lūkesčius, jog valdžia veiksmingai ir efektyviai sprendžia socialines ir ekonomines problemas, būtinas didesnis atvirumas ir *skaidrumas*, informacijos prieinamumas, piliečių dalyvavimo aktyvinimas, viešojo valdymo institucijų bendradarbiavimas tiek tarpusavyje, tiek su nevyriausybinėmis organizacijomis, verslo subjektais ir piliečiais. Didesnis atvirumas ir *skaidrumas* yra naudingas ne tik piliečiams, tačiau ir pačiai viešajai valdžiai, kadangi tokiu būdu padidinamas sprendimų ir paslaugų efektyvumas, kovojama prieš korupciją ir biurokratizmą (Gavelin, Burall, Wilson, 2009; Gaulė, 2014; Kiurienė, 2015).

### 1.2.1. Gero valdymo teorijos plėtojimas moksle

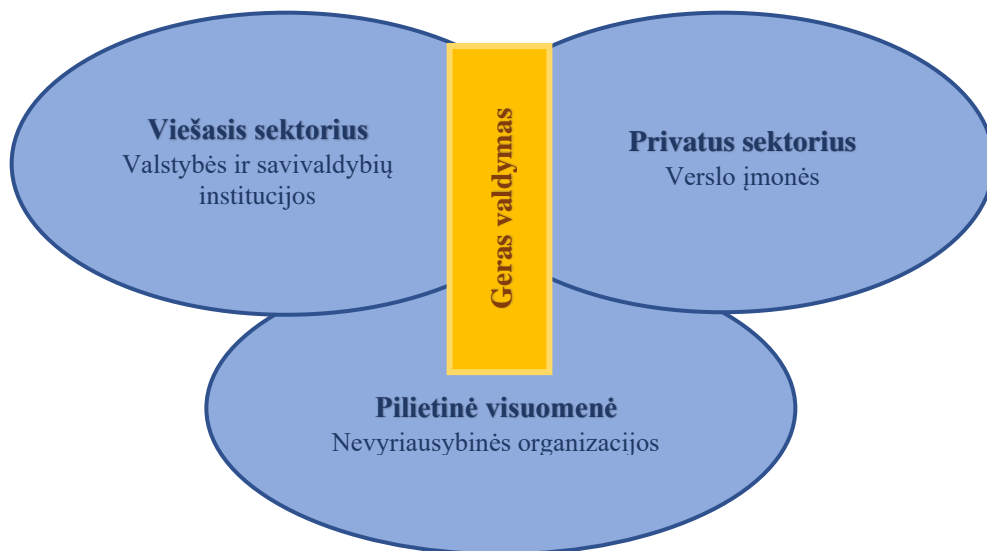
Lietuvos ir užsienio mokslininkų darbuose gero valdymo (angl. *Good Governance*) koncepcija dažnai yra nagrinėjama viešojo valdymo modernizavimo aspektu, analizuojama gero valdymo principų samprata ir raiška, pateikiami konkretūs gero valdymo įgyvendinimo praktiniai aspektai (remiantis konkrečios šalies pavyzdžiu). Patys bendriausi gero valdymo koncepcijos aspektai pateikiami tokių tarptautinių organizacijų, kaip Pasaulio banko, Tarptautinio valiutos fondo, Jungtinių Tautų plėtros programos, Kanados tarptautinės plėtros agentūros ir kt., dokumentuose. Siekiant išsiaiškinti gero valdymo reikšmę, 2 priede pateikiami mokslininkų darbuose suformuluoti apibrėžimai, leidžiantys atpažinti pagrindinius gero valdymo kriterijus.

Kaip matyti iš 2 priede pateiktos lentelės, iš mokslinių šaltinių išaugantis gero valdymo konceptas iš esmės atliepia pagrindinius naujojo viešojo valdymo bruožus, todėl naujasis viešasis valdymas, šiuo metu įgyvendinamas daugelyje demokratinį valdymo kelią pasirinkusių valstybių, vadinamas kartu ir geru valdymu. Geras valdymas yra nenutrūkstantis, sąveikose tarp valdžios ir visuomenės nuolat tobulinamas, tikslingas demokratinis procesas, kurio įgyvendinime laikomasi atitinkamų principų. Daugelis mokslininkų gerą valdymą ir pristato būtent per tų principų raišką. *Skaidrumo* principas sutinkamas daugumoje analizuojamų darbų.

Pasak Doornbos (2004), gero valdymo idėja iškilo maždaug 1989–1990 metais tarptautinės pagalbos teikimo besivystančioms šalims srityje. Pasaulio bankas (angl. *World Bank*), besivystančiose šalyse vykdydamas plačias finansinės ir ekonominės pagalbos programas, dėl šių šalių gero valdymo stokos susidūrė su didelėmis paramos problemomis: paramos neefektyvumas, lėšų grobstymas. Tai sudarė prielaidas diskusijai, kaip pagerinti besivystančių šalių administracinius gebėjimus ir valdymo kokybę. Pasaulio bankas pirmasis 1992 m. suformulavo gero valdymo sampratą ir išskyrė **keturis principus**, kurių šalys turi laikytis: **atskaitomybė, teisės viršenybė, informavimas ir skaidrumas**,

bei iškėlė sąlygą, kad visos besivystančios šalys, norinčios skolintis iš Pasaulio banko, turi pertvarkyti savo valdymą pagal Pasaulio banko gero valdymo principus. Taigi gero valdymo principai buvo sukurti kaip praktiniai patarimai siekiant pagerinti besivystančių šalių viešąjį valdymą (World Bank, 1994; Chhotray ir Stoker, 2009; Pivoras ir Visockytė, 2011; Šaparnienė, 2012; Buškevičiūtė, 2014; Kiurienė, 2015; Urbanovič, Bileišis, Stankevič, Stasiukynas, 2015; Raipa, Smalskys, Giedraitytė, Nefas, 2016).

Kaip teigia Jungtinių Tautų plėtros programa (angl. *United Nations Development Programme – UNDP*), valdymas gali būti suprantamas kaip politinių, ekonominių ir administracinių įgaliojimų vykdymas tvarkant šalies reikalus įvairiuose lygmenyse. Tai apima mechanizmus, procesus ir institucijas, per kuriuos piliečiai ar jų grupės aiškiai išreiškia savo interesus, įgyvendina savo teises, vykdo įsipareigojimus. Geras valdymas yra įgyvendinamas per visų šalies visuomenės sektorių bendradarbiavimą, t. y. partnerystę tarp valdžios institucijų, visuomenės, privataus sektoriaus ir nevyriausybinių organizacijų (žr. 1.2.1.1 pav.), todėl jis yra *skaidrus* ir atskaitingas, efektyvus ir teisingas, skatina laikytis teisės viršenybės principo. Geras valdymas užtikrina, kad politiniai, ekonominiai ir socialiniai prioritetai visuomenėje būtų plačiai palaikomi bendru sutarimu (konsensusu) ir kad būtų išgirsti skurdžiausių bei labiausiai pažeidžiamų visuomenės narių balsai priimant sprendimus dėl lėšų plėtrai paskirstymo (Šaparnienė ir Valukonytė, 2012; Scholar, 2019).



### 1.2.1.1 pav. Valdžios institucijų, privataus sektoriaus ir pilietinės visuomenės bendradarbiavimas

Šaltinis: Nevyriausybinių organizacijų informacijos ir paramos centras, 2015, p. 4.

Pasak Domarko (2011), geras valdymas laikomas demokratinio valdymo, kuriuo pabrėžiama valstybės, privataus sektoriaus ir pilietinės visuomenės organizacijų sąveika ekonominio, politinio ir administracinio valdymo srityse, sinonimu. Geras valstybės valdymas turi harmonizuoti valdžios institucijų, pilietinės visuomenės ir privataus sektoriaus sąveiką, t. y. geras valdymas turi sudaryti prielaidas racionaliai tvarkyti viešuosius reikalus, efektyviai naudojant išteklius ir siekiant visuomenės gerovės, garantuojant žmogaus teises. Viešasis sektorius (t. y. valstybės ir savivaldybių institucijos) sukuria atitinkamą politinę, ekonominę ir teisinę aplinką; privatus sektorius kuria darbo vietas ir sudaro sąlygas pajamoms gauti; pilietinė visuomenė mobilizuoja gyventojų grupes aktyviam dalyvavimui ekonominiame ir socialiniame gyvenime (Domarkas, 2005; Domarkas, 2008;



Domarkas, 2011; Petrauskienė ir Predkelytė, 2014; Nevyriausybinų organizacijų informacijos ir paramos centras, 2015; Kiurienė, 2015; Giedraitytė ir Raipa, 2016 b).

Geras valdymas atlieka svarbų vaidmenį užtikrinant efektyvų išteklių panaudojimą ir valdymo organizavimą. Geras valdymas – tai toks valdymas, kuriame keičiamasi informacija organizacijos viduje ir tarp organizacijų, bendradarbiaujama derinant ir priimant sprendimus, piliečiai skatinami dalyvauti viešojo valdymo procesuose, o į valdymą žiūrima pirmiausia iš bendros viešojo intereso perspektyvos ir ieškoma naujų sprendimų, kurie skatintų piliečių pasitikėjimą valdžia (Barcevičius, 2008).

Nors gero valdymo sąvoka buvo pradėta vartoti kalbant apie pagalbos teikimą besivystančioms šalims, tačiau 2008 metų ekonominės ir finansų krizės parodė, kad „blogo valdymo“ problemos yra svarbios ir labai išsivysčiusiose šalyse. Pasaulio banko išskirti gero valdymo sampratos aspektai tapo daugelio kitų tarptautinių organizacijų: Jungtinių Tautų, Tarptautinio valiutos fondo, Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos, Europos Sąjungos ir kt., gero valdymo koncepcijų pagrindu.

Jungtinių Tautų plėtros programa 1997 metais pateikė devynis gero valdymo kriterijus, kurie gali būti vadinami gero valdymo principų pirmtakais, tarp jų *skaidrumo* principas:

1. Dalyvavimas – visi piliečiai turi turėti balso teisę priimant sprendimus tiesiogiai ar per teisėtus atstovus.

2. Teisės viršenybė – teisinė sistema turi būti teisinga ir nešališkai įgyvendinama, ypač žmogaus teisių įstatymai.

3. *Skaidrumas* – skaidrumas remiasi laisvu informacijos skleidimu. Informacijos turi būti pateikiama pakankamai, kad būtų galima suprasti ir stebėti institucijų veiklą ir procesus.

4. Reagavimas – institucijos ir procesai turi mėginti padėti visoms suinteresuotosioms šalims.

5. Orientacija į konsensumą – geras valdymas remiasi plataus susitarimo siekiu ir įvairių interesų derinimu siekiant geriausios politikos ar procedūrų.

6. Teisingumas – visi piliečiai turi galimybių pagerinti ar išlaikyti savo gerovę.

7. Efektyvumas ir veiksmingumas – siekiama poreikius tenkinančių rezultatų, geriausiai panaudojant turimus išteklius.

8. Atskaitomybė – asmenys, priimantys sprendimus Vyriausybėje, privačiame sektoriuje ir nevyriausybiniuose organizacijose, yra atskaitingi visuomenei ir institucinėms suinteresuotosioms šalims.

9. Strateginė vizija – lyderiai ir visuomenė turi aiškia ir ilgalaikę gero valdymo ir žmonių socialinės raidos perspektyvą (Graham, Amos, Plumptre, 2003; Rondinelli, 2007; Pivoras ir Visockytė, 2011; Šaparnienė ir Valukonytė, 2012; Özdemir, 2013; Krupavičius, 2013).

Gero valdymo modelio schema pagal Jungtinių Tautų plėtros programos išskirtus gero valdymo kriterijus, kurie vėliau buvo suformuluoti kaip gero valdymo principai, pavaizduota 3 priede.

Tarptautinis valiutos fondas (angl. *International Monetary Fund*) (1997) sutelkė dėmesį į tuos gero valdymo aspektus, kurie yra labiausiai susiję su Tarptautinio valiutos fondo vaidmeniu prižiūrint makroekonominį valdymą: vyriausybės biudžeto finansinių operacijų *skaidrumą*, viešųjų išteklių valdymo efektyvumą, stabilumą, privataus sektoriaus veiklos ekonominės ir teisinio reguliavimo aplinkos *skaidrumą*.

Azijos plėtros bankui (angl. *Asian Development Bank*) geras valdymas yra neatsiejamas nuo strategijos sumažinti skurdą, užtikrinti efektyvų viešųjų finansų išteklių valdymą. Šis bankas (1999)

išskyrė keturis esminius gero valdymo uždavinius: atskaitomybė, dalyvavimas, nuspėjamumas ir *skaidrumas*.

Anot Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (angl. *Organization for Economic Co-operation and Development – OECD*) (2003), geras valdymas įgyvendinamas pirmiausia pagal tris valdžios ir piliečių santykių bei sąveikos dimensijas: informavimą, konsultavimą ir aktyvų dalyvavimą, o perspektyvoje reikšmingas vaidmuo, kuriant piliečių dalyvavimo viešajame valdyje prielaidas, tenka informacijos apie valdžios veiksmus skleidimui ir plačiam prieinamumui. Geras valdymas apibūdinamas kaip valdymas, besiremiantis dalyvavimu, *skaidrumu*, atskaitomybe, teisės viršenybe, efektyvumu ir nešališkumu. (OECD, 2006; Pivoras ir Visockytė, 2011).

Nuo 1992 m., kai buvo pristatyti pagrindiniai gero valdymo kriterijai, iki šių dienų gero valdymo principų teorinis „išgryninimas“, aktualizavimas matomas Jungtinių Tautų Europos ekonominės komisijos dokumentuose, tarptautinių mokslo institutų, atskirų mokslininkų darbuose. Pagal Jungtinių Tautų Europos ekonominės komisiją (2008) poziciją, geras valdymas apima šešis pagrindinius principus, *skaidrumo* principas išlieka:

1. Dalyvavimas – visų suinteresuotųjų šalių įtraukimas.
2. Padorumas – nustatytų taisyklių laikymasis nepakenkiant žmonėms ir nesukeliant jiems nuoskaudų.
3. *Skaidrumas* – priimamų sprendimų aiškumas ir atvirumas.
4. Atskaitomybė – politinių veikėjų atskaitingumas visuomenei už savo veiksmus.
5. Sąžiningumas – taisyklės galioja kiekvienam visuomenės nariui vienodai.
6. Efektyvumas – ribotų žmogiškųjų ir finansinių išteklių naudojimas be švaistymo, delsimo ar korupcijos ir nepakenkiant ateities kartoms.

Europos Komisija (angl. *European Commission*) gerą valdymą supranta ne tik kaip besivystančių šalių viešojo administravimo kokybės užtikrinimą, bet ir plačiau: apimant ir išsivysčiusių šalių administracines sistemas. Europos Komisijos baltojoje knygoje (angl. *White Paper*) nustatyti penki universalūs gero valdymo principai: atvirumas, dalyvavimas, atskaitomybė, efektyvumas ir darna. Kiekvienas iš šių principų yra svarbus kuriant demokratinį valdymą ir yra demokratijos ir įstatymų laikymosi pagrindas (Negrut, et al., 2010; Krupavičius, 2013; Urbanovič, Bileišis, Stankevič, Stasiukynas, 2015).

Nuolat kintančioje viešųjų institucijų aplinkoje atsiranda nauji globalizacijos procesai ir socialiniai pokyčiai, kurie kelia naujus uždavinius ir reikalavimus, didėjančius visuomenės poreikius, piliečių įsitraukimą į valstybės valdymą, informacinių technologijų plėtrą, viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo poreikį, demokratijos įgyvendinimą. Šie procesai reikalauja peržiūrėti ir koreguoti nusistovėjusius ir pasenusius viešojo valdymo principus ir nuostatas juos papildant naujais funkciniais ir struktūriniais elementais (Petrauskienė ir Predkelytė, 2014).

Anot Backūnaitės (2006), viešojo valdymo reformų atsiradimas ir jų turinys yra tarpusavyje konfliktuojančių ir konkuruojančių vertybių, nuomonių, požiūrių, kas yra geras valdymas, rezultatas. Administracinės ir viešojo sektoriaus reformos išreiškia vertybių, normų ir principų kaitą.

CIPFA (angl. *the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*) ir IFAC (angl. *the International Federation of Accountants*) (2013) išskiria du esminius gero valdymo principus – sąžiningumą ir atvirumą, – užtikrinančius, kad viešasis sektorius visada veiktų visuomenės interesų naudai:

- Sąžiningumas, etinių vertybių laikymasis ir teisės viršenybė.

Viešasis sektorius paprastai yra atsakingas už didelės dalies nacionalinių išteklių, surinktų per mokesčių sistemą, naudojimą viešosioms paslaugoms teikti. Viešojo sektoriaus subjektai yra atskaitingi ne tik už tai, kiek išleidžia, bet ir už tai, kaip jie naudojami jiems patikėtais ištekliais. Jų misija – tarnauti visuomenės interesams, laikytis įstatymų ir Vyriausybės politikos. Taigi labai svarbu, kad visi viešojo sektoriaus subjektai galėtų įrodyti visų savo veiksmų sąžiningumą ir turėtų mechanizmus, kurie visais lygmenimis skatintų ir įgyvendintų tvirtą įsipareigojimą laikytis etinių vertybių ir įstatymų.

➤ Atvirumas ir visapusiškas suinteresuotųjų šalių įtraukimas.

Viešojo sektoriaus subjektų veiklos tikslas – tarnauti visuomenės labui, todėl norint veiksmingai bendrauti su atskirais piliečiais ir paslaugų vartotojais, taip pat institucinėmis suinteresuotomis šalimis, reikia atvirumo ir aiškių, patikimų komunikacijos ir konsultavimo būdų.

CIPFA ir IFAC (2013) taip pat pažymi, kad norint pasiekti gerą valdymą viešajame sektoriuje, neskaitant dviejų esminių principų, papildomai reikia laikytis dar penkių principų:

1) Rezultatų apibrėžimas atsižvelgiant į tvirtą ekonominę, socialinę ir aplinkosauginę naudą.

Daugelio viešojo sektoriaus įsipareigojimų pobūdžio ir poveikio ilgalaikiškumas reiškia, kad turi būti apibrėžti planuojami rezultatai, kurie privalo būti tvarūs. Valdžios institucijos turėtų užtikrinti, kad jų sprendimai prisidėtų prie viešojo sektoriaus subjektų tikslų, numatomos naudos ir rezultatų bei išliktų įgaliojimų ir išteklių ribose. Nepaprastai svarbus piliečių, paslaugų vartotojų, institucinių suinteresuotųjų šalių indėlis siekiant sėkmingai įgyvendinti šį procesą ir subalansuoti konkuruojančius poreikius, kad būtų galima nustatyti prioritetus atsižvelgiant į turimus ribotus išteklius.

2) Veiksmų, reikalingų optimizuoti numatytų rezultatų pasiekimą, nustatymas.

Viešasis sektorius numatytų rezultatų siekia įgyvendindamas įvairius teisinius, norminius ir praktinio pobūdžio veiksmus. Tinkamo veiksmų komplekso nustatymas yra labai svarbus strateginis pasirinkimas, kurį turi priimti viešojo sektoriaus subjekto vadovybė, kad užtikrintų, jog jie pasieks numatytus rezultatus. Viešojo sektoriaus subjektams reikia tvirtų sprendimų priėmimo mechanizmų, kad būtų užtikrinta, jog jų apibrėžti rezultatai gali būti pasiekti tokiu būdu, kuris užtikrintų geriausią skirtingų išteklių rūšių panaudojimą. Priimtus sprendimus reikia nuolat peržiūrėti, kad rezultatai būtų kuo geresni.

3) Organizacijos, įskaitant jos vadovybę, gebėjimų ugdymas.

Viešojo sektoriaus subjektams reikia tinkamos struktūros ir vadovybės, taip pat žmonių, turinčių tinkamus įgūdžius ir mąstyseną, kad veiktų efektyviai bei veiksmingai ir pasiektų numatytus rezultatus per nurodytus laikotarpius. Darbuotojų pokyčiai ir aplinka, kurioje subjektas veikia, reiškia, kad reikės nuolat tobulinti savo gebėjimus, taip pat subjekto vadovybės ir atskirų darbuotojų įgūdžius ir patirtį. Viešojo sektoriaus subjektus stiprina žmonių, atspindinčių skirtingus visuomenės struktūros tipus, dalyvavimas.

4) Rizikos ir rezultatų valdymas vykdant patikimą vidaus kontrolę ir griežtą valstybės finansų valdymą.

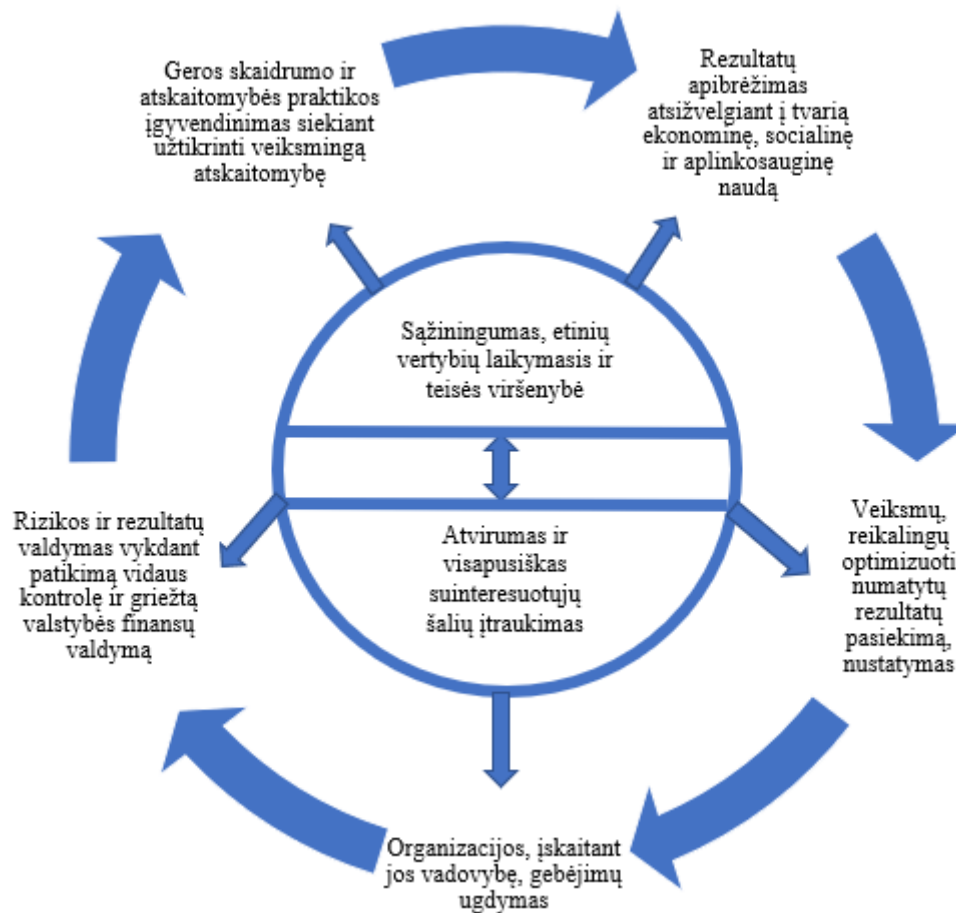
Viešojo sektoriaus subjektai turi įdiegti ir palaikyti veiksmingą veiklos valdymo sistemą, leidžiančią efektyviai ir veiksmingai teikti suplanuotas paslaugas. Rizikos valdymas ir vidaus kontrolė yra reikšmingos ir neatsiejamos veiklos valdymo sistemos dalys, turinčios lemiamos reikšmės siekiant rezultatų. Įgyvendinant viešojo sektoriaus politiką ir siekiant numatytų rezultatų, būtina stipri finansų

valdymo sistema vykdančią finansinę drausmę, strateginių išteklių paskirstymą, efektyvų paslaugų teikimą ir atskaitomybę.

5) Geros skaidrumo ir atskaitomybės praktikos įgyvendinimas siekiant užtikrinti veiksmingą atskaitomybę.

Atskaitomybė reiškia užtikrinimą, kad tie, kurie priima sprendimus ir teikia paslaugas, yra už juos atsakingi. Veiksminga atskaitomybė yra susijusi ne tik su ataskaitų apie atliktus veiksmus pranešimu, bet ir su užtikrinimu, kad suinteresuotosios šalys sugebėtų suprasti ir reaguoti, kai subjektas planuoja ir vykdo savo veiklą atvirai (CIPFA ir IFAC, 2013).

Tarpusavio ryšiai tarp CIPFA ir IFAC nurodytų gero valdymo viešajame sektoriuje principų pavaizduoti 1.2.1.2 paveiksle.



1.2.1.2 pav. Ryšiai tarp gero valdymo viešajame sektoriuje principų

Šaltinis: adaptuota pagal CIPFA ir IFAC, 2013, p. 12.

Kargbo (2009), apibūdindamas gerą valdymą viešojo sektoriaus kontekste, teigia, kad tai procesai, kuriuose valdžia, galia ir įtaka yra valdomi siekiant nustatyti ir pasiekti viešosios politikos tikslus ekonominėje, socialinėje ir kitose srityse. Geras valdymas apibūdinamas tokiais aspektais: pagrįstu, atviru, aiškiu politikos formavimu remiantis profesionaliu etosu, veikimu vardan viešųjų interesų, laikantis įstatymų, *skaidriais* procesais ir gausiu piliečių dalyvavimu viešuosiuose reikaluose. Geras valdymas priklauso nuo žmonių (ypač nuo tų, kurie yra „valdomi“) ir reikalauja, kad piliečiai aktyviai domėtųsi ir įsitrauktų viešųjų reikalų tvarkymą, žinotų savo teises ir reikalautų, kad jų būtų laikomasi.

Europos Tarybos (angl. *Council of Europe*) (2019) nuomone, geras valdymas – tai atsakingas viešųjų reikalų tvarkymas ir viešųjų išteklių valdymas. Siekiant padėti vietos valdžios institucijoms tobulinti

valdymą ir paslaugų teikimo piliečiams gerinimą, Europos Tarybos ministrų komiteto 2008 m. patvirtintoje Inovacijų ir gero valdymo vietos lygmeniu strategijoje (angl. *The Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level*) įtvirtinti **dvylika** gero valdymo principų, kurie apjungia pagrindines vertybes, apibrėžiančias bendrąją Europos demokratinio valdymo viziją. Apjungus pastarųjų metų mokslininkų nuomones (Šaparnienė ir Valukonytė, 2012; Perle, 2016; Tatarenko, 2019), galima įvardyti šiuos gero demokratinio valdymo principus: 1) dalyvavimas ir atstovavimas, sąžiningas rinkimų vykdymas; 2) reagavimas; 3) efektyvumas ir veiksmingumas; 4) atvirumas ir skaidrumas; 5) teisės viršenybė; 6) etiškas elgesys; 7) kompetencija ir gebėjimai; 8) naujovės ir atvirumas pokyčiams; 9) tvarumas ir ilgalaikės perspektyvos; 10) patikimas finansų valdymas; 11) žmogaus teisės, kultūrų įvairovė ir socialinė sanglauda; 12) atskaitomybė.

Europos Tarybos ministrų komitetas (2019) atkreipia vietos valdžios institucijų dėmesį į šiuos ypač svarbius principus:

➤ atvirumas ir *skaidrumas* – užtikrinantys galimybę visuomenei gauti informaciją apie valdžios priimamus sprendimus ir įgyvendinti politiką, leidžiančią valdžios institucijoms ir visuomenei sekti vietos valdžios darbą ir prie jo prisidėti;

➤ teisės viršenybė – užtikrinanti, kad valdžios institucijos laikytųsi įstatymų ir teismų sprendimų, teisės aktai būtų priimami nustatyta tvarka ir nešališkai vykdomi;

➤ kompetencija ir gebėjimai – užtikrinantys, kad valstybės pareigūnų profesiniai įgūdžiai būtų nuolat palaikomi ir stiprinami;

➤ patikimas finansų valdymas – užtikrinantis, kad finansų valdyme būtų laikomasi apdairumo, rizika būtų tinkamai įvertinta ir valdoma;

➤ atskaitomybė – užtikrinanti, kad visi sprendimus priimančias asmenys prisiimtų atsakomybę už savo sprendimus, apie kuriuos pranešama, kurie paaiškinami ir už kuriuos gali būti skiriamos sankcijos, kurios yra veiksmingos kovos su netinkamu administravimu priemonės (Tatarenko, 2019).

Daugumoje išsivysčiusių šalių geras valdymas tapo viešojo administravimo plėtros varikliu, įgalinančiu pasiekti geresnį viešųjų paslaugų teikimo lygį ir atitinkamai piliečių pasitenkinimą valdymo sistemos veikla. Gero valdymo realizavimas remiasi valdžios institucijomis, kurios savo veikloje taiko tinkamus viešojo valdymo principus, formuoja lygiomis teisėmis pagrįstą priėjimą prie viešųjų gėrybių ir valstybės išteklių (Juknevičienė ir Kareivaitė, 2012; Tamošiūnas ir Butkaliuk, 2013). Pasitikėjimą valdžia lemia valdžios institucijų ir piliečių bendravimas. Atotrūkis tarp piliečių ir valdžios institucijų sumažėja tada, kai jos dirba *skaidriai*, aiškiai ir atvirai. Visuomenės pasitikėjimo valdžia pagrindas – jos ketinimų ir sprendimų priėmimo proceso atvirumas ir *skaidrumas*. Laikoma, kad sprendimų *skaidrumas* ir juos priimančiųjų atskaitingumas labiau padeda stiprinti pasitikėjimą valdžia nei naujų reformų, galinčių paspartinti ekonominę raidą, inicijavimas (Palidauškaitė, 2005; Domarkas, 2008).

Smalskys (2016) pagrindinius gero valdymo viešajame sektoriuje principus apibrėžia kaip:

➤ valdymas, orientuotas į viešojo sektoriaus organizacijų tikslus ir rezultatus, kurie padėtų teikti piliečiams aukštos kokybės paslaugas, kad jie, gaudami šias paslaugas, žinotų, jog ne veltui moka mokesčius valstybei;

➤ veiksmingas užduočių įgyvendinimas, kada aiškiai apibrėžtos atskirų institucijų funkcijos, jų atsakomybė ir padalinių santykiai;

➤ viešojo sektoriaus darbuotojai gero valdymo pavyzdžiais prisideda prie viešojo sektoriaus organizacijų įvaidžio stiprinimo;

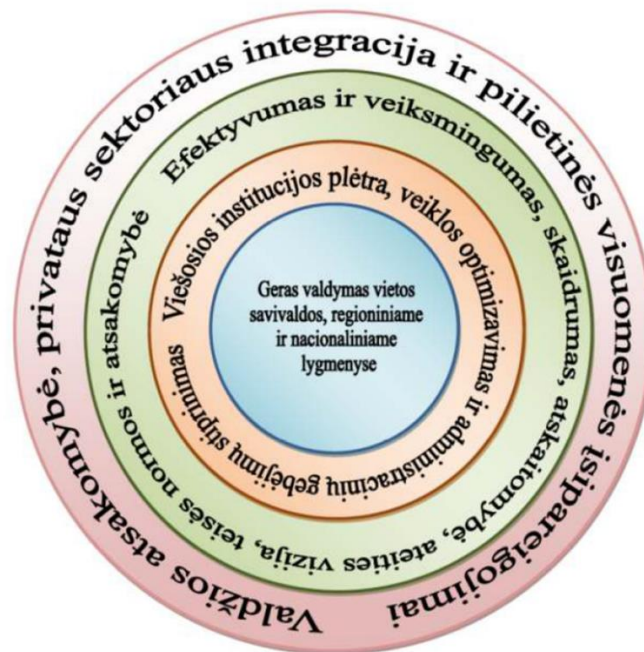
➤ žinių, gebėjimų, kvalifikacijų ir kompetencijų plėtojimas ir pareigų suteikimas tarnautojams, turintiems patirties, profesionaliai parengtiems ir mokantiems išlaikyti darbų tęstinumo bei naujovių diegimo pusiausvyrą;

➤ *skaidrių* ir atsakingų sprendimų įgyvendinimas;

➤ suinteresuotųjų grupių įtraukimas į viešojo sektoriaus organizacijų valdymą.

Petrauskienė ir Predkelytė (2014) teigia, kad geras valdymas pasižymi principų įvairove, todėl kiekviena viešoji institucija, siekdama patobulinti savo veiklos valdymą, juos taiko pagal paskirtį. Gero valdymo principai – tai teorinės gairės, į kurias atsižvelgdama viešoji institucija priima teisingus sprendimus, ieško bendro viešojo intereso, reagoja į piliečių poreikių pokyčius.

Gero valdymo vietos savivaldos, regioniniame ir nacionaliniame lygmenyse modelio schema pavaizduota 1.2.1.3 paveiksle.



### 1.2.1.3 pav. Gero valdymo vietos savivaldos, regioniniame ir nacionaliniame lygmenyse modelis

Šaltinis: adaptuota pagal Mercy Corps, 2011, p. 7; Petrauskienė ir Predkelytė, 2014, p. 157.

Kaip matyti 1.2.1.4 paveiksle pavaizduotas gero valdymo modelis atspindi pagrindinius veiksnius, formuojančius valdžios institucijų, privataus sektoriaus ir pilietinės visuomenės bendradarbiavimą: viešosios institucijos plėtrą, veiklos optimizavimą ir administracinių gebėjimų stiprinimą vietos savivaldos, regioniniame ir nacionaliniame lygmenyse, taip pat akcentuoja pagrindinius gero valdymo principus. Valdžios atsakomybė pasireiškia priimant įstatymus, kurie naudingi visuomenei, dirbantiesiems, verslui ir pan. Privataus sektoriaus integracija svarbi tuo, kad bendradarbiaudama su viešuoju sektoriumi plėtoja viešųjų paslaugų infrastruktūrą ir teikimą. Pilietinės visuomenės išsipareigojimai pabrėžia, kad visi šalies piliečiai ir asmenys, gyvenantys toje šalyje, privalo laikytis įstatymų ir kitų teisės aktų.

Kaip teigia Ladi (2008), geras valdymas visų pirma yra atsakingas valdžios naudojimas. Gero valdymo koncepcija buvo matuojama, tiriama ir apibrėžiama daugybe priemonių, tarptautinės organizacijos ir mokslininkai visame pasaulyje plėtojo daugybę teorijų ir skirtingų standartų, kaip

apibrėžti, kas yra geras valdymas. Vis dėlto jokia „visiems tinkanti“ gero valdymo formuluotė nebuvo surasta. Tarptautinėje bendruomenėje plačiai naudojama gero valdymo sąvoka įgijo „konceptijų talpyklos“ savybes, kuri apimama daugybę principų.

Apibendrinant galima teigti, kad geras valdymas pasižymi principų įvairove, tačiau dažniausiai gero valdymo koncepcijai pagrįsti yra akcentuojami penki pagrindiniai gero valdymo principai, kuriuos išskiria beveik visos aukščiau minėtos tarptautinės organizacijos: dalyvavimas, atvirumas ir *skaidrumas*, efektyvumas ir veiksmingumas, atskaitomybė, teisės viršenybė. Dauguma gero valdymo koncepcijų kūrusių ir palaikančių autorių gero valdymo sąvoką sieja su *skaidrumu* ir skaidrumo principą įvardija tarp pagrindinių. Dvidešimties metų perspektyvoje, kai teoriškai buvo apibrėžtas gero valdymo konceptas, *skaidrumo*, kaip principo, svarba gerame valdyme tik augo – tai liudija šio principo susietumas su visais kitais gero valdymo principais (atvirumo, viešumo, atskaitomybės ir kt.). Taigi darytina išvada, kad *skaidrumas* yra privaloma gero valdymo sąlyga.

### 1.2.2. Skaidrumo kaip vieno svarbiausių gero valdymo principo raiška šiuolaikiniame viešajame valdyme

*Skaidrumo* sąvoka atskleidžia tris metaforas: *skaidrumas* – kaip visuomenės vertybė, apimanti visuomenės kovą su korupcija; *skaidrumas* – kaip sinonimas atviro sprendimų priėmimo valdžios ir ne pelno siekiančiose organizacijose; *skaidrumas* – kaip sudėtinga gero valdymo priemonė. Pirmoje metaforoje *skaidrumas* yra subtiliai susipynęs su atskaitomybe; antroje – *skaidrumas* skatina atvirumą, o tai didina susirūpinimą dėl slaptumo ir privatumo; trečioje – politikos formuotojai *skaidrumą* kuria kartu su atskaitomybe, efektyvumu ir veiksmingumu. Visos šios *skaidrumo* reikšmės įtakoja organizacijos narių elgesį, jų kasdienę veiklą bei politikos formavimą – *skaidrumas* tampa neoficialiu visuomenės įpareigojimu ir dažnai teisiniu įgaliojimu (Ball, 2009). Anot Bogt (2017), *skaidrumo* siekimo pagrindinis tikslas kinta nuo korupcijos mažinimo iki efektyvumo, veiksmingumo ir teisėtumo didinimo.

Sturges (2004) išskiria šiuos pagrindinius viešojo *skaidrumo* elementus:

- Atvira valdžia ir visuomenės kontrolė.
- Laisva prieiga prie informacijos.
- Viešojo intereso gynimas.
- Finansinė atskaitomybė ir auditas.
- Tiriamoji žurnalistika.
- Pilietinio sektoriaus kampanijos.

Visuotinai pripažįstama, kad *skaidrumas* suponuoja informacijos sklaidą ir komunikavimą, atvirumą ir viešumą (tiek, kiek tai nekenkia kitoms teisės saugomoms vertybėms), atskaitingumą ir sprendimus priimančių pareigūnų atsakomybę už tuos sprendimus. *Skaidrumas* suprantamas kaip demokratinių procesų atvirumas, kuris remiasi informavimu ir grįžtamuoju ryšiu, aiškiai apibrėžtais procesais bei procedūromis ir valdžią turinčių bei sprendimus priimančių asmenų elgesiu ir veiksmais. Tuose procesuose turi būti taikomi piliečiams suprantami informacijos pateikimo standartai. Visa tai siejasi su valstybės tarnautojų sąžiningumu bei garbingumu ir yra esminė jų profesinės etikos dalis (Pope, 2005; Ulloa, 2005; Domarkas, 2005; Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2008).

*Skaidrumas*, visų pirma, suprantamas kaip galimybė vertinti valdžios ir viešojo valdymo institucijų veiklą. Aigbepue ir Ojeifo (2014), remdamiesi Kopits ir Craig (1998), *skaidrumą* apibūdina kaip visuomenės požiūrį į didelį atvirumą apie valdžios struktūrą ir funkcijas, politinius tikslus, viešojo

sektorius planus ir ataskaitas; paruoštą prieigą prie patikimos, išsamios, savalaikės ir suprantamos informacijos apie valdžios veiklą, kad rinkėjai ir finansų rinkos turėtų galimybę tiksliai įvertinti valdžios finansinę būklę, tikrąsias valdžios veiklos sąnaudas ir teikiamą naudą.

Valdžios ir viešojo valdymo institucijų veiklos vertinimo būtinumas kyla iš piliečių noro įsitikinti, ar valdžios veiksmai jų atžvilgiu yra teisėti ir įstatymiški. Šių institucijų sprendimai turi būti priimami ir vykdomi pagal įstatymus, reglamentus ir kitus norminius teisės aktus. Sprendimai turi būti aiškūs ir pagrįsti, kad prireikus juos būtų galima racionaliai motyvuoti; turi būti galimybė nustatyta tvarka tuos sprendimus ginčyti. Taigi *skaidrumas* reiškia informacijos apie valdžios politinę ir ekonominę veiklą ir sprendimus prieinamumą. Jis remiasi laisvu informacijos skleidimu, todėl *skaidrumą* galima įvardinti kaip atvirumą, reikalaujantį, kad valdžios teikiama informacija būtų laisvai prieinama tiems, kuriems valdžios ir viešojo valdymo institucijų sprendimai ir jų įgyvendinimas turės tiesioginės įtakos. Informacijos apie sprendimus, viešosios politikos įgyvendinimą ir rezultatus turi būti pateikiama pakankamai ir ji teikiama tokiu būdu, kad tai įgalintų efektyviai sekti ir prisidėti prie viešojo valdymo institucijų darbo. Gerai valdoma institucija turi ne tik teikti informaciją visuomenei, bet taip pat rūpintis, kad personalas išnaudotų visas galimybes skleisti informaciją. Taigi *skaidrumas* skatina viešojo valdymo institucijų atsakomybę ir atskaitomybę, kai asmenys, dirbantys šiose institucijose, už savo veiksmus ir priimamus sprendimus yra atsakingi visuomenei ir suinteresuotosioms šalims (Petrauskienė, 2005; Žilinskas, 2010; Šaparnienė ir Valukonytė, 2012; Petrauskienė ir Predkelytė, 2014; Kiurienė, 2015; Gero valdymo principų taikymas Lietuvos savivaldybėse, 2015; Tatarenko, 2019).

Žilinskas (2010), Šaparnienė ir Valukonytė, (2012), Mas, Díez, Martínez ir Pagán (2013), Musa, Bebić ir Đurman (2015) *skaidrumą* sieja su dalyvaujamąja demokratija, informacijos laisve, galimybe piliečiams ir kitiems asmenims kritikuoti valdžios institucijų veiklą, galimybe piliečiams prisiimti bendrą atsakomybę už valdžios institucijų sprendimus. Būtina sąlyga – viešas informacijos platinimas, kad piliečiai galėtų naudotis savo asmeninėmis ir politinėmis teisėmis. Valdžios institucijų atvirumas dialogui su piliečiais – pagrindinis demokratinio proceso komponentas. *Skaidrumas* yra būtina prielaida neįsigalėti korupcijai, protekcionizmui, vienu asmenų diskriminavimui ir privilegijų teikimui kitiems, užkirsti kelią piktnaudžiavimams valdžia. *Skaidrumas* apima tokias savybes kaip prieinamumas, išsamumas, tinkamumas, kokybiškumas ir patikimumas. *Skaidrumas* yra siejamas su veiklos aiškumu, suprantamumu ir sudarytomis sąlygomis gauti paaiškinimus. Dėl to *skaidrumas* įvardinamas kaip gerojo valdymo pagrindas.

Pasak Musa, Bebić ir Đurman (2015), *skaidrumo* idėją palaiko keletas esminių pokyčių visuomenėje. Pirmiausia, globalizacija išplėtė informacijos rinkimo sritį ir sklaidą bei padidino bendravimo kanalų skaičių ir tinklų tankį, be to, padidėjo ekonomikos dalyvių spaudimas valdžios institucijoms dėl patikimos informacijos gavimo. Antra, informacinių ir komunikacinių technologijų plėtra sutrumpino informacijos apdorojimo ir paskirstymo terminus ir sumažino proceso formalizavimą. Trečia, demokratizacija visame pasaulyje padidino piliečių lūkesčius ir jų teisių supratimą bei viešojo valdymo, kaip piliečiams teikiamos paslaugos, vaidmenį. Be to, *skaidrumo* idėja tapo ne tik veiksmingo viešojo valdymo sąlyga, bet ir korporacinio valdymo privačiame sektoriuje dalimi.

*Skaidrumas* ir atvirumas yra pagrindiniai gero valdymo komponentai. Visos viešojo sektoriaus institucijos turi būti atviros ir prieinamos įvairioms suinteresuotosioms šalims, įskaitant piliečius, paslaugų vartotojus ir institucijų darbuotojus. Be *skaidrumo* neįmanoma išspręsti daugybės šiuolaikinių politinių, ekonominių ir socialinių visuomenės problemų. Valdžios *skaidrumas* leidžia piliečiams stebėti jos veiklą ir sprendimus bei palaikyti valdžios atskaitingumą. Tai padeda sukurti



veiksmingesnę valdžią, riboja korupciją ir kitus neigiamus reiškinius viešajame valdyme, skatina valdžios sąžiningumą ir etiką. *Skaidrumas* suteikia didesnę informacinę galią piliečiams, veda į lygiateisiškumą ir kuria valdžios sprendimų teisėtumą. Piliečių pasitikėjimas valdžia įmanomas tik tada, kai ji yra *skaidri* ir atvira. Piliečių pasitikėjimo valdžia pagrindas – jos ketinimų ir sprendimų priėmimo proceso atvirumas ir *skaidrumas*. Be *skaidrios* ir atviros valdžios piliečiams neįmanoma apsaugoti savo asmeninius interesus – norint naudotis savo asmeninėmis ir politinėmis teisėmis ir teikiamomis viešosiomis paslaugomis, būtina aiški, tiksli ir lengvai prieinama informacija. Tačiau *skaidrumas* retai suprantamas kaip maksimalus ir visiškas informacijos atskleidimas – yra teisiškai pagrįstų priežasčių apriboti informacijos sklaidą asmens duomenų apsaugos, nacionalinio saugumo ar kitais svarbiais, įstatymuose nurodytais, tikslais (Zurn, Nollkaemper ir Peerenboom, 2012; Musa, Bebić ir Đurman, 2015).

Aukščiau išsakytos mintys leidžia teigti, kad *skaidrumas* yra vienas pamatinių gero valdymo principų taip pat ir dėl sukuriamų galimybių piliečiams dalyvauti viešajame valdyme:

- galimybė naudotis asmeninėmis ir politinėmis teisėmis, apsaugoti savo teises;
- galimybė stebėti, vertinti valdžios veiklą;
- galimybė diskutuoti su valdžia ir įtakoti jos priimamus sprendimus;
- galimybė daryti spaudimą valdžiai dėl reikalingų ar planuojamų pokyčių;
- galimybė gauti paaiškinimus iš valdžios;
- galimybė palaikyti valdžios atskaitingumą.

*Skaidrumo* principas mokslo šaltiniuose bei tarptautinių organizacijų dokumentuose dažnai eina poroje su atvirumu. Politiniu požiūriu *skaidrumas* dažnai suprantamas kaip politinių procesų ir sprendimų priėmimo atvirumas ir prielaida vykdyti politinę kontrolę. Be *skaidrumo* nėra nei įtraukimo, nei dalyvavimo, nei atskaitomybės. Norėdama būti atvira ir leisti bei užtikrinti visuomenės veikėjų įtraukimą į politinius procesus, valdžia turi būti *skaidri*.

Diferenciacija tarp *skaidrumo ir atvirumo* sampratų, remiantis informacijos krypties ir priemonių kriterijais, pavaizduota 1.2.2.1 lentelėje.

1.2.2.1 lentelė

### Skaidrumo ir atvirumo samprata

Principas	Informacijos kryptis	Priemonė	Rezultatas
Skaidrumas	Valdžia teikia informaciją piliečiams (išeiga)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Bendravimas Svetainės, bukletai, politika / komunikacijos kampanijos, viešieji ryšiai (žiniasklaida), operatyviniai pranešimai, atviri susitikimai, vieši renginiai, ataskaitos</li> <li>➤ Prieiga prie viešosios informacijos Atskleidimas paprašius – teisė į informaciją / teisės gauti informaciją įstatymai</li> </ul>	Piliečių informavimas. Teisių apsauga ir įsipareigojimų vykdymas. Valdžios kontroliavimas.
Atvirumas	Piliečiai daro poveikį valdžiai teikiant informaciją (įvestis)	Konsultacijos, klausimai, dialogai, diskusijos (politikai, politikos formuotojai)	Dalyvavimas. Reagavimas. Partnerystė.

Šaltinis: adaptuota pagal Musa, Bebić, Đurman, 2015, p. 422.

*Skaidrumas* paprastai reiškia, kad valdžios turimi duomenys ir informacija apie jos veiklą nėra saugomi nuo visuomenės ir, priklausomai nuo duomenų pobūdžio, gali būti atskleisti piliečiui ar kitam subjektui (įmonei, pilietinės visuomenės organizacijai ir kt.) paprašius. *Atvirumas* yra glaudžiai susijęs su reagavimu – valdžia atvira piliečių teikiamai informacijai ir atsiliepimams, ištraukia į

dialogą su jais ir atsižvelgia į piliečių pasiūlymus rengdama ir įgyvendindama viešąją politiką. *Skaidrumas* siejamas su prieiga prie teisės aktų, suteikiančių piliečiams galimybę gauti viešą informaciją pagal prašymą ir priverčiančių valdžią aktyviai atskleisti tam tikrą informaciją. *Atvirumas* pasiekiamas valdžios išipareigojimu įtraukti piliečius į sprendimų priėmimą rengiant viešas konsultacijas ir dalyvaujant sprendimų priėmimo procesuose. Taigi *skaidrumas* yra susijęs su valdžios veiklos rezultatais, atvirumas labiau susiję su politikos formavimu ir vertinimu, konsultavimu ir dalyvavimu. *Skaidrumas* paprastai teisiškai užtikrina piliečių teisę ir galimybės gauti valdžios turimą informaciją ir informaciją apie valdžią.

Kitaip tariant, *atvirumas* grindžiamas politiniu sprendimu atsiverti piliečiams pranešant ir pristatant politikos galimybes ir pasirinkimus, *skaidrumas* teisiškai apibrėžiamas ir užtikrinamas kaip būtina priemonė piliečiams kontroliuoti valdžią. *Atvirumas* reiškia, kad valdžia įsiklauso į piliečius ir verslą ir atsižvelgia į jų pasiūlymus rengdama ir įgyvendindama viešąją politiką; *skaidrumas* reiškia patikimą, aktualią ir savalaikę informaciją apie valdžios veiklą, kuri yra prieinama visuomenei. *Skaidri* valdžia yra aktyvi, o pilietis yra informacijos gavėjas; *atvira* valdžia yra ne tik *skaidri*, bet ir imli aktyvaus piliečio pateiktai informacijai, pagrįsta dvipusiu bendravimu ir sąveika. Vadinasi *skaidrumas* gali būti suprantamas kaip būtina sąlyga arba pagrindinis atvirumo elementas – valdžia yra atvira tik tuo atveju, jei ji gali ir nori pateikti viešą informaciją piliečiams, būti pakankamai matoma, kad piliečiai galėtų formuoti ir pareikšti savo nuomonę (Musa, Bebić, Đurman, 2015). Anot Sturges (2004), *skaidrumo* progresas priklauso nuo politinės valios ir pilietinės visuomenės stiprybės.

Kaip jau buvo minėta, *skaidrumas* labai glaudžiai siejasi su kitu gero valdymo principu – *atskaitomybe*. *Skaidrumas* yra būtina atskaitomybės sąlyga. Anot Tommasoli (2005) ir Domarko (2005), *atskaitomybė* yra demokratijos ir gero valdymo pagrindas, priverčiantis valstybę, privatų sektorių ir pilietinę visuomenę apsibrėžti aiškius tikslus ir strategijas, orientuotis į rezultatus, stebėti jų įgyvendinimą ir įvykdymą.

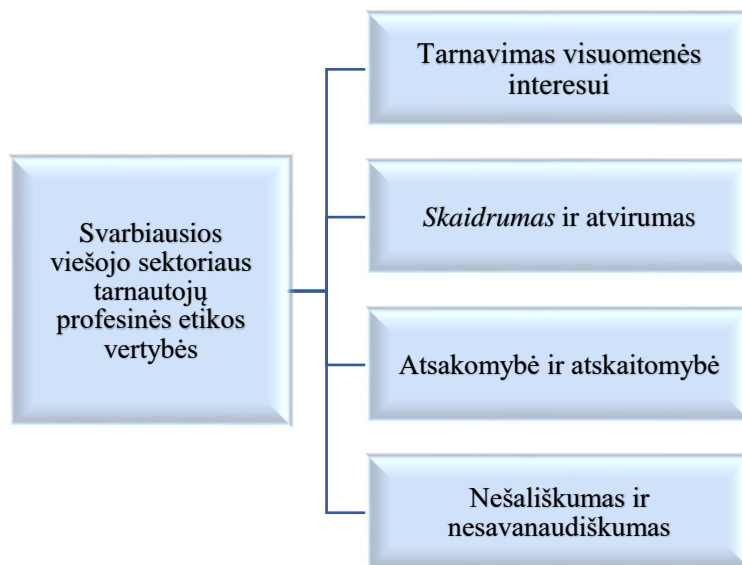
*Atskaitomybė* reiškia užtikrinimą, kad asmenys, priimančys sprendimus ir / ar teikiantys paslaugas, yra už juos atskaitingi. Atskaitomybė yra susijusi su veikla, veiklos rezultatais ir jų vertinimu. Efektyvi atskaitomybė yra susijusi ne tik su ataskaitų apie atliktus veiksmus teikimu, bet ir su tuo, kad suinteresuotosios šalys sugebėtų suprasti viešojo sektoriaus institucijų planuojamą bei vykdomą veiklą ir prireikus reaguoti. Viešojo sektoriaus subjektai bendravimui su suinteresuotosiomis šalimis gali naudoti daugybę skirtingų kanalų, įskaitant internetinę informaciją ir socialinę žiniasklaidą. Teikiant informaciją turi būti išlaikyta pusiausvyra, kad informacija būtų teikiama reikiamais kiekiais ir tinkamais ryšio kanalais, kad būtų patenkinti *skaidrumo* reikalavimai, tačiau tai netaptų pernelyg didele našta viešojo sektoriaus institucijoms ar informacijos gavėjams. Visuomenės kontrolė sukuria *skaidrumo* ir geresnės atskaitomybės poreikį, todėl jos įtaka padeda sukurti atviresnį, sąžiningesnį ir galiausiai efektyvesnį viešąjį sektorių (CIPFA ir IFAC, 2013).

Pasak Bastida Albaladejo (2019), norint, kad *skaidrumas* būtų veiksmingas (t. y. užtikrinti *skaidrumo* kokybę), jis turi atitikti tris pagrindinius reikalavimus:

- *Skaidrumas* turi pateikti svarbią informaciją, o ne prisidėti prie duomenų perkrovimo pernelyg techniniais dokumentais.
- *Skaidrumas* turi būti grindžiamas nešališka ir teisinga informacija.
- Duomenys turi būti objektyvūs ir palyginami.

Aigbepue ir Ojeifo (2014) teigia, kad *skaidrumas* ir atskaitomybė yra tarpusavyje susijusios sąvokos, apibrėžiančios etišką elgesį bet kurioje visuomenėje. Veiklos *skaidrumas* ir *atskaitingumas* kelia padidintus reikalavimus viešojo sektoriaus tarnautojų profesinei etikai – iš politikų, pareigūnų ir

valstybės tarnautojų tikimasi, kad jie laikysis aukštesnių etikos normų ir standartų nei eiliniai piliečiai. Viešojo sektoriaus tarnautojų vieta visuomenėje yra išskirtinė – jie yra tarpinė grandis tarp piliečių ir politinės valdžios. Piliečiai, sprenddami įvairius reikalus, pirmiausia susiduria ne su aukščiausiaja valdžia, bet su atitinkamas funkcijas vykdančiais valstybės tarnautojais. Valstybės tarnautojai – valdžios patikėtiniai: jie turi tam tikrą galią ir veikimo laisvę, tačiau negali peržengti nustatytos kompetencijos ribų ir etikos normų. Piliečiai tikisi, kad valstybės tarnautojai atstovaus eilinių piliečių ir kartu visos visuomenės interesams. Tokiose situacijose etikos normų ir vertybių laikymasis valstybės tarnautojams yra būtinas. Su viešojo valdymo etika siejasi pasitikėjimas valdžia ir jos institucijomis, demokratija ir net pačia valstybe (Petrauskienė, 2005; Palidauskaitė, 2010). Svarbiausios ir aktualiausios viešojo sektoriaus tarnautojų profesinės etikos vertybės atskleistos 1.2.2.1 paveiksle.



### 1.2.2.1 pav. Svarbiausios viešojo sektoriaus tarnautojų profesinės etikos vertybės

Šaltinis: adaptuota pagal Palidauskaitę, 2004, p. 37.

Interpretuojant paveikslo duomenis galima teigti, kad *skaidrumas* ir atvirumas siejami su visuomenei prieinamu viešojo valdymo procesu, kuriame gali dalyvauti, daryti tam tikrą įtaką priimamiems sprendimams atskiri piliečiai ar jų grupės. *Skaidrumas* ir atvirumas viešojo sektoriaus tarnautojams turi būti suvokiami kaip normos, kurių privalu siekti. *Skaidri* ir atvira šių tarnautojų veikla, nepažeidžiant įstatymais apibrėžtų valstybės ar tarnybos paslapčių, asmens teisės į privatumą atvejų, neprasilenkianti su visuomenėje priimtomis moralės normomis, kuria tinkamą valstybės tarnybos ir valdžios bendresne prasme įvaizdį (reputaciją), kuris tiesiogiai veikia visuomenės pasitikėjimą demokratijos procesu ir valdžia (Palidauskaitė, 2005). Anot Fairbanks (2005), *skaidrumas* – tai reputacijos valdymo įrankis ir būdas parodyti patikimumą. Armstrong (2005) pažymi, kad *skaidrumo* ir atskaitomybės pagrindas yra sąžiningumas. Sąžiningumas, *skaidrumas* ir viešojo valdymo institucijų atskaitomybė yra būtina visuomenės pasitikėjimo sąlyga ir gero valdymo pagrindas.

Toleikienė (2013) teigia, kad etika tampa aktuali „dėl politiškai suformuoto požiūrio gerinti darbuotojų santykius su klientais, užtikrinti įstatymų kūrimą ir laikymąsi, grindžiant aukštomis etikos normomis, ginti darbuotojų interesus ir gerinti santykius su interesantais, palaikant etišką darbo kultūrą“. Palidauskaitė (2010) išskiria tris etikos svarbą grindžiančius argumentus: visuomenės

intereso gynimas atsveriant atskirus individualius interesus, demokratijos idėjos įgyvendinimas ir gero valdymo svarba.

Pasak Johnston (2006), *skaidrumas* yra grindžiamas partneryste: valstybės tarnautojai turi pateikti turimą informaciją piliečiams, o piliečiai ar jų grupės laisvai ja naudotis. Viešojo valdymo taisyklės ir procedūros turi būti atviros, kad jas būtų galima išnagrinėti ir suprasti: skaidri valdžia leidžia suprasti, kas yra daroma, kaip ir kodėl vyksta veiksmai, kas dalyvauja, pagal kokius standartus priimami sprendimai, ji įrodo, kad tų standartų yra laikomasi. *Skaidrumui* didelės įtakos turi trys faktoriai: atvirumas iš viršaus, dalyvavimas ir kontrolė iš apačios ir visų sąžiningumas. *Skaidrumui* užtikrinti labai svarbų vaidmenį atlieka nepriklausoma teismų sistema, laisva, konkurencinga, atsakinga spauda ir aktyvi pilietinė visuomenė. Be *skaidrumo* geras valdymas neturi prasmės – *skaidrumas* yra vienas iš pagrindinių gero valdymo principų.

*Skaidrumo* principas gerame valdyme glaudžiai siejasi su antikorupcine linija ir yra tiesiogiai su ja susijęs. Kaip teigia Malevski ir Šatienė (2013), korupcija yra ne tik etikos, sociologinė, bet ir viešosios politikos problema. „Vakarų politinės minties pradininkams (Platonui, Aristoteliui) korupcija reiškė teisingų santvarkų, kai valdoma siekiant „visuotinio gėrio“, išsigimimą į tokias santvarkas, kai valdoma siekiant naudoti sau.“ Kovoje su korupcija, gero valdymo pastangos grindžiamos tokiais principais kaip atskaitomybė, *skaidrumas* ir dalyvavimas formuojant kovos su korupcija priemones. Geginat ir Saltane (2014) teigia, kad viešojo valdymo institucijų pateikiamos informacijos išsamumas ir prieinamumas yra tiesiogiai susijęs su mažesne korupcija.

*Skaidrumo* trūkumas gali lemti neigiamas politines ir ekonomines pasekmes. Politiškai *skaidrumo* trūkumas gali veikti kaip veiksnys, silpninantis demokratinę sistemą, tuomet sunkiau vertinti ir taisyti valdžios vykdomą politiką, kadangi yra slepiama specialių interesų grupių veikla, sudaroma galimybė naudą turėti tiems, kurie gali prekiauti informacija. Ekonominėje srityje patikima, savalaikė ir lengvai prieinama informacija pagerina išteklių paskirstymą, padidina efektyvumą ir augimo perspektyvas. Didžiausios išlaidos atsiranda dėl korupcijos, kuri neigiamai veikia investicijas ir ekonominį augimą (Vishwanath ir Kaufmann, 2001; Raipa ir Backūnaitė, 2004).

Nepakankamai aktyviam visuomenės dalyvavimui viešajame valdyme įtakos turi vis dar neįveikta korupcijos, neskaidrių sprendimų ar ne visada efektyvaus teisingumo vykdymo problema. Šios priežastys mažina piliečių pasitikėjimą tiek valdžios institucijomis, tiek ir pačia teisine sistema. Teisės viršenybės nepaisymas, visuomenei priimtinių taisyklių ir įgyvendinamo teisingumo neatitikimas – labai reikšminga kliūtis ne tik aktyviam visuomenės įsitraukimui į šalies valdymą, bet ir visos šalies raidos procesams (Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“, 2012; Kiurienė, 2015).

Palidaskaitė (2010), remdamasi Pasaulio banko ekspertu Shahu (2007), nurodo korupcijos priežastinius ryšius su šalies valdymo savitumu: viešojo sektoriaus vadybos kokybe, esamais valdžios ir piliečių atskaitomybės santykiais, įstatymų apribojimais, *skaidrumu* ir informacijos prieinamumu, viešojo sektoriaus institucijų efektyvumu ir kt.

Vienas „Transparency International“ įkūrėjų Pope (2000) išskiria šias korupcijos priežastis:

- socialinių vertybių ir asmeninės atsakomybės silpnėjimą;
- *skaidrumo* ir atskaitomybės stoką;
- polinkį ir galimybes nesąžiningai veikti (tiek skurdas, tiek turtas ar jo perteklius skatina korupciją);
- asmens galią kitam;
- blogo valdymo pavyzdį ir praktiką;

➤ darbo vietos nesaugumą (Palidauskaitė, 2010).

„Transparency International“ Lietuvos skyrius (2020) 2019 m. korupcijos suvokimo indekso tyrime Lietuvai skyrė 60 balų iš 100 galimų ir 35 vietą 180 šalių sąrašė, pirmoje vietoje – Danija (87 balai). Lietuvos rezultatai nesikeitė ketverius metus iš eilės – tiek 2015 m., tiek 2016 m., tiek 2017 m. ir 2018 m. Lietuva gavo 59 balus.

Apibendrinant galima teigti, kad *skaidrumas* laikomas svarbiu demokratinės visuomenės viešajame sektoriuje elementu, skatinančiu informacijos prieinamumą ir atskaitomybę piliečiams bei kitoms suinteresuotosioms šalims. *Skaidrumas* – tai gero viešojo valdymo principas, įgalinantis kurti stiprią ir atvirą pilietinę visuomenę, galinčią veiksmingai kontroliuoti valdžios ir viešojo valdymo institucijų veiklą, jis leidžia išlaikyti valdžios institucijų atsakomybę už jų priimtus politinius sprendimus. *Skaidrumas* užtikrina, kad valdžios institucijos veiklą vykdytų atsakingai, remiantis įstatymais ir kitais teisės aktais. Jis puoselėja etikos normų ir vertybių laikymąsi viešajame sektoriuje, apsaugo nuo nekompetencijos, padeda išvengti korupcijos užuomazgų. *Skaidrumas* sukuria žmonių pasitikėjimo atmosferą, skatina juos labiau pasitikėti valdžia ir puoselėti atvirumo aplinką. *Skaidrumas* yra priemonė, padedanti pasiekti gerovę, valdymo veiksmingumą ir rezultatyvumą.

### **1.3. Savivaldybės veiklos skaidrumas kaip viena svarbiausių gero valdymo indikacijų**

Europos vietos savivaldos chartija, kurią 1999 metais ratifikavo Lietuvos Respublikos Seimas, ir pagrindinis Lietuvos Respublikos vietos savivaldą reglamentuojantis teisės aktas – Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas – savivaldybę apibrėžia kaip valstybės teritorijos administracinį vienetą, kurio nuolatinių gyventojų bendruomenė turi Lietuvos Respublikos Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per to valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų išrinktą savivaldybės tarybą ir jos sudarytas, jai atskaitingas vykdomąją ir kitas savivaldybės institucijas ir įstaigas įstatymams, Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir savivaldybės tarybos sprendimams tiesiogiai įgyvendinti.

Lietuvos mokslo diskursas ir valdymo praktika rodo, kad esama plačiojo ir siaurojo požiūrių į savivaldybę. Plačiuoju požiūriu savivaldybė – tai ypatinga žmonių bendruomenė, tvarkanti dalį visuomenės bendrųjų reikalų. Ją sudaro tam tikroje valstybės teritorijos dalyje, kuri vadinama savivaldybės teritorija, esantys žmonės – savivaldybės bendruomenė ir savivaldybės teritorijoje tikslingai veikiantys, kryptingą poveikį žmonėms darantys ir viešąsias paslaugas jiems teikiantys vietos savivaldos subjektai. Siauruoju požiūriu savivaldybė – tai visuma specialių institucijų, vykdančių veiklą valstybės teritorijos dalyje, tvarkančių tam tikrus bendruosius visuomenės reikalus ir taip kryptingai veikiančių toje teritorijoje gyvenančius žmones ir jų socialines grupes (Astrauskas, 2006; Nefas, 2016). „Siauruoju požiūriu savivaldybės veikla yra savivaldybės valdžios vykdymas (atlieka savivaldybės taryba ir kartais savivaldybės vykdomosios institucijos), savivaldybės valdžios priimtų sprendimų įgyvendinimas (atlieka savivaldybės vykdomosios institucijos ir savivaldybės administracija) bei viešųjų paslaugų teikimas (atlieka savivaldybės įstaigos ir kontroliuojamos įmonės)“ (Nefas, 2016).

#### **1.3.1. Gero valdymo principų dermė su pagrindiniais vietos savivaldos principais**

Lazauskienė (2013), cituodama Gudelį (2010), savivaldybių viešąjį valdymą apibūdina, kaip „savivaldybės teritorijoje vykstančių procesų, kuriuose dalyvauja suinteresuotos grupės: valstybės ir savivaldybių institucijos, verslo įmonės, verslą atstovaujančios organizacijos, bendruomenės,

nevyriausybines organizacijas, žiniasklaida, pavieniai piliečiai, nuo kurių priklauso visuomenės būklės pokyčius lemiančios išdavos, visuma“.

Anot Mačiulytės ir Ragauskos (2007), kiekvienas socialinis institutas grindžiamas tam tikrais principais, vietos savivalda – ne išimtis. Sąvoka „vietos savivaldos principai“ nurodo pamatinius vietos savivaldos požymius, pagrindines charakteristikas, svarbiausius jos turinio elementus ir atskleidžia šio instituto struktūros pagrindus, todėl vietos savivaldos principus galima apibrėžti kaip pagrindą, taisykles, šaltinius, apibūdinančius vietos savivaldos, kaip vienos iš viešosios valdžios sistemų, organizavimą ir funkcionavimą. Vietos savivaldos principų visuma sudaro vieningą sistemą, kuri yra vietos savivaldos pagrindas (Žilinskas, 2010).

Kaip jau buvo minėta, gero valdymo principai vietos savivaldos lygmeniu pateikti Europos Tarybos ministrų komiteto patvirtintoje Inovacijų ir gero valdymo strategijoje (angl. *The Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level*) (2008). Gero valdymo principų atitikmenys yra įtvirtinti Lietuvos Respublikos teisės aktuose, kuriais savo veikloje privalo vadovautis vietos savivaldos institucijos ir kiti savivaldybės viešojo administravimo subjektai.

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintas savivaldybių veiklos savarankiškumo principas: „savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai“ – tai vietos bendruomenių dalyvavimo valdant šias teritorijas garantija. Pagrindiniai vietos savivaldos principai yra įtvirtinti Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme.

Kaip matyti 4 priede pateiktoje lentelėje, vienas iš principų, kuriais grindžiama vietos savivalda, yra *skaidrumo* principas. Vietos savivaldos įstatymas nurodo, kad veiklos *skaidrumą* savo veikloje turi garantuoti savivaldybės institucijos ir kiti savivaldybės viešojo administravimo subjektai. *Skaidrumas* siejamas su veiklos aiškumu, suprantamumu ir sudarytomis sąlygomis gauti paaiškinimus. Atkreiptinas dėmesys į principo paaiškiniame vartojamą sąvoką „savivaldybės gyventojų, kurie tuo domisi“. Turima omenyje, kad domisi savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla. Taigi galima teigti, kad veiklos *skaidrumo* principo įgyvendinimas siejamas su aktyviais gyventojų veiksmais, t. y. jie turi domėtis savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla, o domėtis galima tik aktyviai veikiant (Žilinskas, 2010).

Pasak Šaparnienės (2010), gero valdymo principai vietos savivaldoje yra paremti atskaitomybe, kuri užtikrina, kad vietos valdžios atstovai būtų atsakingi už savo vykdomus veiksmus ir sugebėtų išklausti gyventojų nuomonę. Atskaitomybė susideda iš trijų elementų:

- *skaidrumo*, kuris reiškia pareigą atsiskaityti visuomenei;
- jautrumo, kuris reiškia reagavimą į aplinkos pokyčius;
- paklusnumo, kuris reiškia pareigą laikytis įstatymų, taisyklių ir normų.

Tubutienė (2013) gerą valdymą sieja su demokratijos vertybių taikymu valdymo procesuose ir vardija šiuos principus:

- dalyvavimą – akcentuojamas dalyvių įtraukimas į valdymo procesą, atstovavimą skirtingiems interesams;
- *skaidrumą* – pabrėžiamas valdymo sprendimų skaidrumas, specifinės sistemos, užtikrinančios priimamų ir įgyvendinamų principų skaidrumą;
- atsiskaitomumą – išskiriamas veiklos rezultatų matavimas akcentuojant ir platesnį rezultatų poveikio bei pasekmių matavimą;
- efektyvumą – siejamas su ekonomiškumo kriterijais, kai kuriamos valdymo sistemos neturi pažeisti ekonomiškumo principų;

➤ sanglauda – bendradarbiavimas, tinklaveika su skirtingais rinkos dalyviais siekiant kokybiško veiklos rezultato.

Taigi geras valdymas skatina veiksmingos partnerystės atsiradimą.

Frentrup ir Theuvsen (2006) teigia, kad bendras *skaidrumo* suvokimas – lengvas ir greitas keitimasis informacija – reiškia norą bendradarbiauti. Bendradarbiavimas ir komandinis darbas yra *skaidrumo* pagrindas, suprantant veiksmingo keitimosi informacija tarp suinteresuotųjų šalių naudą. Bendradarbiavimui tarp asmenų, grupių ir / ar organizacijų yra būtinas pasitikėjimas. Pasitikėjimo nebuvimas riboja *skaidrumo* veiksmingumą, nes šiaip informacija nėra *skaidrumo* garantija. *Skaidrumo* prielaida ir tarpininkas suinteresuotųjų šalių bendradarbiavimo santykiuose yra pasitikėjimas. Bet pasitikėjimo paradoksas yra tai, kad tik pasitikėjimas augina pasitikėjimą. Tai reiškia, kad norint įgauti pasitikėjimą turi jį ir prisiimti. Taigi kyla klausimas, kas žengia pirmąjį žingsnį pasitikėjimo kūrime? Šiuo atveju *skaidrumas* tampa pasitikėjimo prielaida (Frentrup ir Theuvsen, 2006; Gardner et al., 2019).

### **1.3.2. Skaidrumo principo įgyvendinimas kaip privaloma pareiga Lietuvos Respublikos viešojo administravimo subjektams ir jų tarnautojams**

Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme įtvirtinta viešojo administravimo subjektų prievolė savo veikloje vadovautis *skaidrumo* principu, kuris reiškia, jog viešojo administravimo subjektų veikla turi būti vieša, išskyrus įstatymų nustatytus atvejus. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (2015) pažymi, kad net ir tais atvejais, kai viešojo administravimo subjektai dėl administracinių sprendimų, susijusių su bendrais teisėtais visuomenės interesais, neturi pareigos konsultuotis su suinteresuotais asmenimis, jie yra saistomi *skaidrumo* principo, t. y. viešojo administravimo subjektai turi pareigą informuoti visuomenę apie savo veiklą tam, kad nebūtų sudaryta situacija, kai visuomenė neturi informacijos apie viešojo administravimo subjekto veiklą. *Skaidrumas* arba viešumas leidžia tikėtis suvokti administravimo esmę ir procedūras.

*Skaidrumas* – tai valdžios, įmonių, organizacijų ir individų veiklos charakteristika, kai veikla, planai, finansavimas ir kita informacija yra pateikiama viešai ir aiškiai. Siekiant užtikrinti *skaidrumą* gana dažnai teisės aktuose valstybės pareigūnams, tarnautojams, įmonių ir organizacijų vadovams bei patikėtiniams yra numatyta pareiga veikti matomai, nuspėjamai ir suprantamai (Transparency International, 2009).

Valstybės tarnybos *skaidrumo* principas yra įtvirtintas Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatyme. Valstybės tarnybos įstatymas nurodo, kad valstybės tarnautojų tarnybinė veikla turi būti vieša ir suprantama, atvira įvertinti; valstybės tarnautojai savo veikloje privalo vengti Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatyme nustatyto interesų konflikto.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (2008) pabrėžia, kad nors valstybės tarnybos *skaidrumo* reikalavimas Konstitucijoje tiesiogiai nėra paminėtas, tačiau valstybės tarnybos *skaidrumo* imperatyvas kyla iš įvairių Konstitucijos nuostatų – normų ir principų. „Valstybės tarnybos įstatyme įtvirtintas valstybės tarnybos skaidrumo principas aiškintinas atsižvelgiant ir į kitas Konstitucijos nuostatas, inter alia į jos preambulėje skelbiamą pilietinės visuomenės siekį, konstitucinius pilietiškumo, atviros visuomenės ir socialinės darnos imperatyvus, konstitucinius teisinės valstybės, asmenų lygiateisiškumo, teisingumo, demokratijos, atsakingo valdymo principus, taip pat konstitucinę valstybės tarnybos sampratą, suponuojančią, be kita ko, jos, kaip sistemos, viešumą ir atvirumą“.

*Skaidrumas*, kaip viešosios valdžios institucijų ir pareigūnų veiklos principas, suponuoja informacijos sklaidą ir komunikavimą, atvirumą, viešumą, atskaitingumą bendruomenei, sprendimus priimančiųjų atsakomybę už tuos sprendimus, taip pat tai, kad priimami sprendimai turi būti pagrįsti ir aiškūs, kad juos, iškilus reikalui, būtų galima racionaliai motyvuoti; kiti asmenys turi turėti galimybę tuos sprendimus nustatytą tvarka ginčyti (Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2018).

Tarnavimas visuomenės interesams, veiklos *skaidrumas*, viešumas, nešališkumas ir nesavanaudiškumas, atsakomybė ir atskaitomybė, interesų konflikto, dovanų ir kitokio vaišingumo draudimas ir kt. – tai reikalavimai valstybės tarnautojams, kurie yra numatyti ne tik įstatymuose, bet ir profesinės etikos (elgesio) kodeksuose. Valstybės tarnautojai turi veikti vadovaudamiesi teisės normomis, administracinio proceso taisyklėmis, etikos kodeksais suprasdami jiems tenkančios atsakomybės mastą ir visuomenės puoselėjamus lūkesčius. Anot Vasiljevienės (2006), gera etika tampa geros veiklos prielaida. Palidaukaitė (2010), cituodama Thompson (1992), pažymi, kad valdžios etika sukuria prielaidas gerai viešajai politikai.

Kaip teigiama Lietuvos Respublikos Seimo patvirtintoje Lietuvos pažangos strategijoje „Lietuva 2030“ (toliau – Strategija) (2012) – pagrindiniame ir svarbiausiame ilgalaikiame strateginiame dokumente, nubrėžiančiame Lietuvos raidos viziją dvidešimčiai metų į priekį, kuriuo turi būti vadovaujama priimant strateginius sprendimus ir rengiant valstybės planus ar programas, – viešasis valdymas turi būti *skaidrus* ir atviras: valdžios institucijos turi būti atviros ir atskaitingos visuomenei, viešoji informacija pateikiama suprantamai ir aiškiai; valdžia turi nuolat informuoti visuomenę ir verslą paslaugų, gyvenamosios aplinkos ir kitais klausimais, su jais tartis; strateginiai sprendimai turi būti priimami *skaidriai* ne tik per viešumą ir konsultacijas, bet ir įtraukiant piliečius bei kitus viešosios politikos dalyvius į sprendimų priėmimo procesus. Valdžios vaidmuo turi keistis iš įgyvendintojo į organizatoriaus ir koordinatoriaus, o viešosios paslaugos turi būti teikiamos kartu su piliečiais, privačiu sektoriumi, vietos bendruomenėmis ir nevyriausybinėmis organizacijomis. Pasak Nakrošio (2011), pagrindinis viešojo valdymo principas turi būti valdžios delegavimas ir *skaidrumo* užtikrinimas. Šiuolaikinė valdžia turi būti atvira ir strategiškai pajėgi valdyti „tinkle“, bendradarbiaudama su įvairių lygmenų institucijomis.

Anot Liukinevičienės (2013), viešojo sektoriaus organizacijos nebegali būti vien laukiančiomis nurodymų iš viršaus, numatytiems rezultatams pasiekti jos turi pasitelkti ne tik sąveikas „iš apačios į viršų“, ypač valdžiai formuojant politiką ir priimant sprendimus, bet ir horizontaliąsias sąveikas: koordinavimą, bendradarbiavimą (tarp jų ir partnerystę) ir kt., kas iš esmės keičia šių organizacijų valdymą. Tokios organizacijos vadovas turi būti pasirengęs sisteminiams pokyčiams: organizacinę atskiro asmens – vadovo lyderystę transformuoti į kolektyvinę, į sistemine lyderystę, tampant kelių sistemos lyderių komandos nariu, užsibrėžtų tikslų įgyvendinime vystyti pasidalintą, horizontaliąją, jungtinę lyderystę ir pan. Lyderystė yra vienas iš pagrindinių savivaldybių viešojo valdymo veiksnių. Morali, *skaidri*, visuomenę į valstybės valdymą įtraukianti lyderystė gali sugrąžinti pasitikėjimą valstybės tarnyba.

Strategijos įgyvendinimas – tai nuolatinis dinamiškas pažangos procesas. Šis procesas nėra vien tiesioginis Strategijos kryptių ir iniciatyvų įgyvendinimas, jis apima ir visuomenei aktualių klausimų sprendimą, skatina nuolatinį pažangos idėjų kūrimą (žr. 5 priedą).

Palidaukaitė (2005) teigia, kad tarnavimo visuomenei idėja implikuoja, kad valdžios veikla turi būti atvira ir *skaidri*. Šios vertybės apsaugo visuomenės interesus nuo blogo administravimo, galimos korupcijos, gina asmenų teises, leidžia jiems skųstis dėl netinkamų administracinių sprendimų. Tačiau, nepaisant visų bandymų teisiškai reglamentuoti ir įtvirtinti atvirą ir *skaidrų* viešąjį valdymą,



pasitaiko nukrypimų, ypač bandant deleguoti valdžios funkcijas (viešieji pirkimai) ar parduoti jos nuosavybėje esantį turtą (privatizacijos procesas).

### 1.3.3. Viešieji pirkimai kaip problemiščiausia sritis įgyvendinant skaidrumo principą

Viešieji pirkimai visada laikomi itin reikšminga viešosios valdžios veikimo sritimi, svarbia visam valstybės ūkiui funkcionuoti. Lastauskienė ir Rudauskienė (2015) pažymi, kad viešųjų pirkimų sritis Lietuvoje tradiciškai yra vertinama kaip viena iš neskaidriausių ir labiausiai korumpuotų valstybės reguliuojamų sričių. Kaip tik todėl viešojo valdžia, nustatydamą viešųjų pirkimų reguliavimo taisykles, privalo elgtis itin atsakingai – laikytis visų gero valdymo principų reikalavimų.

Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatyme nustatytas įpareigojimas perkančiajai organizacijai užtikrinti, kad vykdant viešąjį pirkimą būtų laikomasi lygiateisiškumo, nediskriminavimo, abipusio pripažinimo, proporcingumo ir *skaidrumo* principų. Viešųjų pirkimų įstatyme nėra atskleistas *skaidrumo* principo turinys, tačiau teisės literatūroje pateikiama nuomonė, kad viešųjų pirkimų *skaidrumas* reiškia suinteresuotų asmenų galimybę suprasti ir žinoti realias priemones ir procesus, kuriuos įgyvendinant yra sudaromos ir vykdomos viešojo pirkimo sutartys – informacijos apie viešųjų pirkimų proceso eigą ir rezultatus prieinamumas yra tiesiogiai susijęs su *skaidrumo* principo įgyvendinimu.

Vienas iš svarbiausių viešųjų pirkimų principų – *skaidrumo* principas – įpareigoja perkančiąsias organizacijas užtikrinti pakankamą vykdomų viešųjų pirkimų procedūrų viešumą, kaip favoritizmo rizikos ir savavališkumo išvengimo bei neiškraipytos tiekėjų tarpusavio konkurencijos užtikrinimo garantą. *Skaidrumo* principas, be kita ko, reiškia tiekėjų galimybę patikrinti perkančiosios organizacijos priimtus sprendimus, juos ginčyti ir būti tikriems, kad viešųjų pirkimų ginčus nagrinėjančių institucijų priimti sprendimai bus tinkamai įgyvendinti. *Skaidrumas* kaip imperatyvas turi veikti visais viešųjų pirkimų lygmenimis tam, kad būtų užtikrintas kitų viešųjų pirkimų principų, tokių kaip tiekėjų lygiateisiškumas ir nediskriminavimas, jų galimybė sąžiningai konkuruoti dėl geriausio pasiūlymo pateikimo, įgyvendinimas (Europos Sąjungos Teisingumo Teismas, 2004; Soloveičikas, 2008; Soloveičikas, 2014; Lastauskienė ir Rudauskienė, 2015; Jankauskytė, 2018).

Siekis įgyvendinti viešųjų pirkimų tikslus ir užtikrinti viešųjų pirkimų principų laikymąsi sudaro sąlygas racionaliai naudoti valstybės ir savivaldybės biudžeto lėšas, kokybiškai įsigyti prekes, paslaugas ar darbus, reikalingus užtikrinti valstybės ir savivaldybių darnią ir tinkamą veiklą, skatinti konkurenciją ir rinkos plėtrą, garantuoti lygiateisiškumo, nediskriminavimo ir *skaidrumo* principus, įgyvendinti priemones, atsižvelgiant į Nacionalinės kovos su korupcija programos tikslus ir uždavinius (Soloveičikas, 2014; Lastauskienė ir Rudauskienė, 2015).

Pasak Soloveičiko (2014), jeigu viešųjų pirkimų sistema yra pagrįsta *skaidrumu*, konkurencija ir sąžiningumu, tai neabejotinai bus pasiekta geriausia įgyvendinamų pirkimų vertė ir palaikomas valstybės valdžios politinis legitimumas.

Anot Ladi (2008), norint pasiekti *skaidrumo* ir pritaikyti gero valdymo vertybes, turi būti taikoma veiksminga institucinė sistema, sustiprintas piliečių dalyvavimas valdyme, įdiegtos veiksmingos vidaus ir išorės kontrolės sistemos. Kita priemonė *skaidrumui* garantuoti yra nepriklausoma institucija, tokia kaip ombudsmenas, piliečių apsaugai nuo netinkamo administravimo ir korupcijos. Informacinių technologijų naudojimas visais lygmenimis viešajame valdyme šiame kontekste taip pat laikomas naudinga priemone.

Apibendrinant galima teigti, kad savivaldybės veiklos *skaidrumas* yra vienas iš svarbiausių gero viešojo valdymo veiksmų. Savivaldybės veiklos *skaidrumas* atsiskleidžia per atvirą bendravimą su savivaldybės bendruomene, jis yra neatsiejamas nuo savivaldybės institucijų ir kitų viešojo administravimo subjektų komunikacijos proceso. Veiklos *skaidrumas* siejamas su efektyvia komunikacija tarp valdžios, piliečių ir verslo, t. y. išvystyta informacijos perteikimo gyventojams sistema. *Skaidrumas* padeda užtikrinti, kad savivaldybės viešojo administravimo subjektai savo veiklą vykdytų atsakingai, remdamiesi įstatymais ir kitais teisės aktais, būtų atsakingi už savo politiką, sprendimus ir veiksmus, ypač susijusius su savivaldybės finansais, veiklos rezultatus ir jiems panaudotus išteklius, padeda išvengti piktnaudžiavimo ir korupcijos. *Skaidrumas* ir atvirumas savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikloje atskleidžia šių subjektų lyderių gebėjimus ne tik padėti savo organizacijai adaptuotis prie valdžios įgyvendinamų reformų, bet ir jas inicijuoti, jose dalyvauti, daryti joms įtaką, motyvuoti ir įgalinti organizacijos narius siekti numatytų tikslų efektyviai tenkinat viešąjį interesą, sumaniai valdant savivaldybės išteklius. *Skaidrus* savivaldybės viešojo administravimo institucijų bendravimas su savivaldybės bendruomene didina pasitikėjimą vietos valdžios institucijomis.

#### **1.4. Skaidrumo principo įgyvendinimo metodai ir procedūros savivaldybėje**

Pastarųjų metų Lietuvos socialinės, ekonominės ir politinės situacijos kaitą suponuoja globalizacijos paskatinti visų rūšių ir organizacinių lygmenų pokyčiai, struktūriniai regionų, valstybių, religiniai, politiniai, ekonominiai ir socialiniai konfliktai. Socialinio visuomenės gyvenimo globalizacija kelia vis didesnių reikalavimų visoms viešojo administravimo institucijoms, įskaitant savivaldybes. Viešasis administravimas turi sugebėti greitai ir efektyviai reaguoti į sudėtingus vietos bendruomenių socialinio ir ekonominio vystymosi poreikius, keisti ir pritaikyti savo struktūras, procedūras ir veiklos tikslus prie besikeičiančių aplinkybių. Pasaulinė decentralizacijos tendencija, kaip priemonė didesnei viešojo sektoriaus demokratizacijai ir veiksmingumui pasiekti, nuolat didėjantis dėmesys šiuolaikinių vadybos metodų diegimui, privataus sektoriaus vaidmens didėjimas, informacinių technologijų taikymo atveriamos naujos galimybės iškelia naujų reikalavimų ir viešojo administravimo institucijų vidaus administravimui. Kartu su tuo keičiasi reikalavimai ir valstybės tarnautojams: jie turi būti kvalifikuoti, kūrybingi ir motyvuoti, sugebantys ginti ir tenkinti bendrus teisėtus visų savivaldybės gyventojų interesus. Pagrindinis viešojo valdymo pokyčių tikslas – tiesiogiai paveikti sprendimų rengimą ir įgyvendinimą, planavimo, kontrolės ir vertinimo galimybes. Kitaip tariant, esminis strateginis uždavinys – siekti viešojo valdymo ir viešojo sektoriaus veiklos efektyvumo (Petrauskienė, 2005; Musa, Bebić ir Đurman, 2015; Raipa, Smalskys, Giedraitytė, Nefas, 2016).

Savivaldybių viešojo administravimo tobulinimui naudotinų priemonių modelis pavaizduotas 6 priede, iš kurio matyti, kad viešojo administravimo vystymo kryptis – viešojo administravimo institucijų valdymo demokratizavimas – visų pirma siejasi su piliečių dalyvavimu valdyme, viešojo administravimo struktūrų atvirumu ir jų veiklos *skaidrumu*. *Skaidrumas* – pagrindinis indėlis į veiksmingą valdymą ir plėtrą.

Kaip jau buvo minėta, *skaidrumo* svarba vietos valdžiai turi didelę vertę – *skaidrumas* yra esminis geros vietos valdžios elementas. Jis gali būti naudojamas kaip valdymo kokybės vietos lygmeniu rodiklis. Anot Čingienės, Laskienės ir Raipos (2015), gero viešojo valdymo pokyčiai šiandien reprezentuoja viešojo sektoriaus veiklos kokybines dimensijas, inovatyvias viešojo sektoriaus institucijų veiklos kryptis. Itin svarbiu kriterijumi vertinant gero valdymo įgyvendinimo kokybinius parametrus yra viešojo sektoriaus institucijų socialinė atsakomybė siekiant *skaidrumo* ir viešumo

principų įgyvendinimo, visuomenės kontrolės įtvirtinimo. Esminiu demokratinės kontrolės instrumentu tampa *skaidrumo* ir viešumo principų praktinis įgyvendinimas.

#### 1.4.1. Atvirumo svarba skaidrumo principo įgyvendinimui

Lietuvos ir užsienio šalių mokslininkai pripažįsta, kad *skaidrumas* asocijuojasi su atvirumu, aiškumu, suprantamumu, išsamumu, tikslumu, atsakingumu ir atskaitingumu. *Skaidrumas* suteikia galimybę piliečiams susipažinti su viešojo administravimo subjektų veikla, naudotis sprendimų priėmimo proceso stebėsenos priemonėmis ir netgi dalyvauti valdyje. Didžiausios galimybės piliečių dalyvavimui yra sudarytos savivaldybių veiklos valdyje, kadangi savivaldybių institucijos yra arčiausiai piliečių. Piliečių įtraukimas į savivaldybių veiklą teikia abipusę naudą. Pirmiausiai savivaldybės išsiaiškina piliečių požiūrį į tam tikrus klausimus, todėl yra mažesnė tikimybė sulaukti neigiamos savivaldybės gyventojų reakcijos jau priėmus vieną ar kitą sprendimą. Kitą vertus, piliečių įtraukimas į savivaldybės institucijų valdymą kelia jų sąmoningumą, padidina šių institucijų atvirumą visuomenės akyse. Piliečiai savo aktyviu dalyvavimu gali stipriai paveikti sprendimų priėmimo kokybę ir pagerinti viešosios politikos turinį.

Pasak Mas, Díez, Martínez ir Pagán (2013), *skaidrumas* yra painiojamas su atvirumu, atskaitomybės ir net piliečių dalyvavimo principais.

Savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veiklos *skaidrumas* yra būtina sąlyga siekiant efektyvaus administravimo sistemos funkcionavimo. *Skaidrumas*, visų pirma, yra galimybė vertinti viešojo administravimo subjektų veiklą. Šių subjektų veiklos vertinimo būtinumas kyla iš visuomenės noro įsitikinti, ar valdžios ir viešojo administravimo subjektų veiksmai jų atžvilgiu teisėti ir įstatymiški, ar efektyviai tenkinami visuomenės poreikiai, ar kokybiškai teikiamos paslaugos. Tam, kad užtikrintų *skaidrumo* principo įgyvendinimą, vietos valdžia veikia pagal atvirumo ir prieinamumo standartus naudodama įvairias priemones, kad suteiktų piliečiams informaciją apie savo veiklą ir sprendimų priėmimą, padėtų jiems suprasti ir dalyvauti priimančiais sprendimus, kontroliuoti sprendimų ir politikos įgyvendinimą, galėtų reaguoti į piliečių poreikius (Petrauskienė, 2005; Musa, Bebić ir Đurman, 2015).

Anot Raipos ir Backūnaitės (2004), sprendimus priimančios institucijos piliečiams turi suteikti informaciją, skatinti jų dalyvavimą sprendimų priėmimo procese, suteikti galimybę siekti nelygybės kompensavimo ir šalinimo. Autoriai išskiria tris „prieinamumo principus“, reiškiančius pagrindines *skaidrumo*, lygybės ir atskaitomybės sprendimų priėmimo procese normas. Šie trys principai yra pagrindinės gero valdymo ypatybės. Perfrazavus autorių pateiktas mintis, galima įvardyti tris pagrindines *skaidrios* viešojo administravimo subjektų veiklos prielaidas:

- veiklos tikslų formulavimo ir įgyvendinimo aiškumas;
- atviras informacijos apie subjekto veiklą ir sprendimus teikimas visuomenei;
- atskaitomybė, apimanti atsakomybę už priimtus sprendimus ir veiksmus visuomenei ir valdžios institucijoms.

Atviros valdžios iniciatyva (angl. *Open Government Initiative*) (2011) parengė Atviros vietos valdžios principų deklaraciją (angl. *Declaration of Local Open Government Principles*), kurioje išskyrė keturis pagrindinius principus, puikiai apibendrinančius esminius atviros savivaldybės bruožus (žr. 1.4.1.1 lentelę).

**Atviros vietos valdžios principai**

Eil. Nr.	Principas	Atviros savivaldybės bruožai
1.	<i>Skaidrumas</i>	Tam, kad užtikrintų <i>skaidrumo</i> principo įgyvendinimą, savivaldybės valdžia turi skelbti informaciją ir duomenis apie savo veiklą ir sprendimų priėmimą bei siekti visuomenės įsitraukimo. Savivaldybė turi veikti pagal atvirumo ir prieinamumo standartus, tačiau kartu išsaugoti privatumą, konfidencialumą, duomenų saugumą ir laikytis visų atitinkamų įstatymų.
2.	Visuomenės dalyvavimas savivaldybės valdyme	Tam, kad būtų skatinamas savivaldybės gyventojų įsitraukimas, savivaldybė turi suteikti bendruomenėms galimybę dalyvauti sprendimų priėmimo procese. Tam turi būti numatytos konkrečios gairės, suteikiančios gyventojams galimybes pasisakyti politikos, ekonomikos, valdymo ir kitais klausimais, naudojant patogiausias priemones.
3.	Bendradarbiavimas	Savivaldybė išpareigoja bendradarbiauti su gyventojais, kitomis valdžios institucijomis, nevyriausybinėmis organizacijomis, privačiu sektoriumi ir kitais visuomenės nariais.
4.	Dalijimasis	Savivaldybė turi dalintis geriausiomis praktikomis su kitomis valdžios įstaigomis, verslu, pilietine visuomene.

Šaltinis: adaptuota pagal Atviros vietos valdžios principų deklaraciją, 2011.

*Skaidrumo* principas reiškia daugiau patikimos informacijos apie savivaldos veiklą ir tarnautojus, todėl šios informacijos ir į piliečius orientuotų paslaugų teikimas turi prisidėti prie valdžios *skaidrumo* ir atskaitingumo didinimo. Tai, savo ruožtu, gali prisidėti prie geresnio korupcijos rizikų valdymo, aktyvesnio savivaldybės gyventojų įsitraukimo. Be to, atvira savivalda skatina žinių ir socialinį progresą, prisideda prie inovatyvių sprendimų savivaldybės piliečiams paieškos, leisdama į sprendimų paieškas įsitraukti patiems gyventojams. Greitas ir nesudėtingas priėjimas prie svarbios informacijos įgalina piliečius rinktis, kada ir kaip pasinaudoti savivaldos paslaugomis ar įsitraukti į sprendimų priėmimo procesą. Atviros savivaldos principai skatina komunikaciją, todėl suteikia naujas galimybes plėtoti ir gilinti bendradarbiavimą su įvairių sričių lyderiais savivaldybėje (mokslininkais, verslininkais ir kt.), o tai skatina inovacijas („Transparency International“ Lietuvos skyrius, 2015).

Atvira savivaldybės valdžia duomenis turi teikti atvirų duomenų formatu. Atvirų duomenų principai nurodyti 1.4.1.2 lentelėje.

**Atvirų duomenų teikimo principai**

Eil. Nr.	Principas	Principo paaiškinimas
1.	Duomenys turi būti pateikti atvirais ir nepatentuotais formatais	Atvirais formatais yra laikomi tokie duomenų formatai, kuriuos gali skaityti kompiuteriai. Svarbu pažymėti, kad kompiuteriu skaitomas formatas neturi pakeisti įprastų žmogui skaitomų formatų (pvz., PDF, DOC ir t. t.) naudojimo, o juos papildyti. Duomenys turi būti viešai teikiami tokiais formatais, kuriems skaityti nereikėtų specialios patentuotos programinės įrangos (pvz., CSV, XML, JSON).
2.	Duomenys turi būti licencijuojami atvira licencija	Atvirus duomenis turi būti leidžiama pakartotinai naudoti komerciniais ir nekomerciniais tikslais nemokamai. Taikant mokestį už duomenų teikimą, jo dydis neturėtų viršyti duomenų surinkimui reikalingų kaštų.
3.	Duomenys turi būti struktūruoti	Prieš paviešinant, duomenys turi būti sistemškai kaupiami ir archyvuojami institucijos duomenų bazėje. Duomenų rinkiniai turi būti nuosekliai struktūruoti.
4.	Duomenys turi būti išsamūs	Visi duomenys, priklausantys tam tikram duomenų rinkiniui, pateikiami viešai. Jei tam tikro tipo duomenys ar jų rinkiniai nėra teikiami, turi būti paaiškintos priežastys.
5.	Duomenys turi būti pirminiai ir teikiami	Duomenys turi būti paviešinti kiek įmanoma greičiau nuo jų surinkimo. Surinkti duomenys paviešinami be papildomo apdorojimo, t. y. duomenys

protingu laiko terminu nuo jų surinkimo	nemodifikuojami, neinterpretuojami ar kitaip nepažeidžiamas jų autentiškumas.
---	---

Šaltinis: adaptuota pagal „Transparency International“ Lietuvos skyrių, 2015, p. 4.

„Transparency International“ Lietuvos skyrius (2015), remdamasis Lietuvos savivaldybių atvirumo tyrimo klausimynu, rekomenduoja savivaldybėms savo interneto svetainėse atskleisti tokią informaciją, kuri prisidėtų prie savivaldybės veiklos *skaidrumo* ir atskaitingumo didinimo (žr. 1.4.1.3 lentelę).

1.4.1.3 lentelė

### Informacija, kurią turėtų viešinti atvira savivaldybė

Eil. Nr.	Rekomenduojama atskleisti informacija
1.	Savivaldybių tarybos turėtų atskleisti informaciją apie savivaldybės tarybos struktūrą ir darbuotojus, jų pareigybes, kontakcinę informaciją, taip pat viešų ir privačių interesų deklaracijas bei turto deklaracijas.
2.	Veiklos <i>skaidrumo</i> tikslo įgyvendinimui savivaldybės turėtų teikti informaciją apie individualius savivaldybės tarybos narių balsavimus svarstomais klausimais einamaisiais ir praėjusiais metais. Savivaldybių interneto svetainėse turėtų būti publikuojami einamųjų ir praėjusių metų savivaldybės tarybos posėdžių protokolai.
3.	Savivaldybės, siekdamos garantuoti antikorupcijos politikos <i>skaidrumą</i> , savo interneto svetainėse turėtų viešinti kovos su korupcija programas ir iš jų kylančias įgyvendinamas antikorupcines priemones. Turėtų būti nurodoma informacija, ar savivaldybės darbuotojams yra taikomi elgesio ir etikos kodeksai, taip pat tvarka dėl galimų / negalimų dovanų ir kelionių išlaidų, nurodomas viešųjų interesų grupių, su kuriomis susitinka savivaldybės politikai ar savivaldybės darbuotojai, sąrašas. Savivaldybės taip pat turėtų teikti informaciją, ar jos turi pranešimų apie neteisėtą veiklą, koks jų pobūdis, kaip tvarkomi gauti pranešimai.
4.	Savivaldybių tarybos turėtų nurodyti informaciją apie savivaldybės įmones ir teikiamas paslaugas. Savivaldybių tarybos turėtų viešinti informaciją apie visas savivaldybės įmones, įstaigas ir savivaldybės valdomas bendroves, nurodyti, kokie asmenys paskirti į šių įmonių valdybas, kokia savivaldybės valdomų bendrovių akcijų dalis priklauso savivaldybei. Savivaldybių interneto svetainėse turėtų būti nurodytos įstaigos, kurios savivaldybės teritorijoje teikia viešąsias paslaugas.
5.	Savivaldybių tarybos interneto svetainėse turėtų skelbti einamųjų ir praėjusių metų biudžetus bei informaciją apie jų įgyvendinimą. Taip pat turėtų būti skelbiamos einamųjų ir praėjusių metų finansinės ataskaitos, kuriose turėtų veikti kompiuterinė paieškos sistema. Jei savivaldybė turi skolų, turėtų būti nurodomas jų dydis ir susidarymo priežastys.
6.	Savivaldybių interneto svetainėse turėtų būti skelbiama informacija apie viešuosius pirkimus. Interneto svetainėse turėtų būti nurodyta informacija apie planuojamus viešuosius pirkimus, jų techninė specifikacija. Be to, turėtų būti skelbiami darbuotojų, kurie atrenka viešųjų pirkimų laimėtojus, interesų deklaracijos, o laimėtojų pasirinkimas turėtų būti pagrindžiamas. Taip pat turėtų būti skelbiami viešųjų pirkimų konkurso laimėtojų sąrašai, kokias paslaugas jie teiks, šių paslaugų vertė. Turėtų būti skelbiama informacija apie savivaldybei priklausantį ar nuomojamą turtą, turto kainos.
7.	Savivaldybės turėtų stengtis į viešųjų sprendimų priėmimą įtraukti gyventojus. Gyventojams turėtų būti teikiama informacija apie galimybę dalyvauti viešose konsultacijose, jų metu gautus pasiūlymus. Savivaldybių interneto svetainėse turėtų būti informuojama apie savivaldybės tarybos posėdžius, jų laikus, darbotvarkes ir nagrinėjamus dokumentus. Gyventojai turėtų gauti informaciją apie tai, kokių būdu gali pateikti skundus ir pasiūlymus, kaip su jais bus tvarkomasi.

Šaltinis: adaptuota pagal „Transparency International“ Lietuvos skyrių, 2015, p. 8.

Johnston (2006) teigia, kad institucijų *skaidrumas* – tai atviros ir suprantamos taisyklės, procedūros ir informacija. *Skaidrumui* įtakos turi: atvirumas iš viršaus, dalyvavimas ir informacijos nagrinėjimas iš apačios ir sąžiningumas.

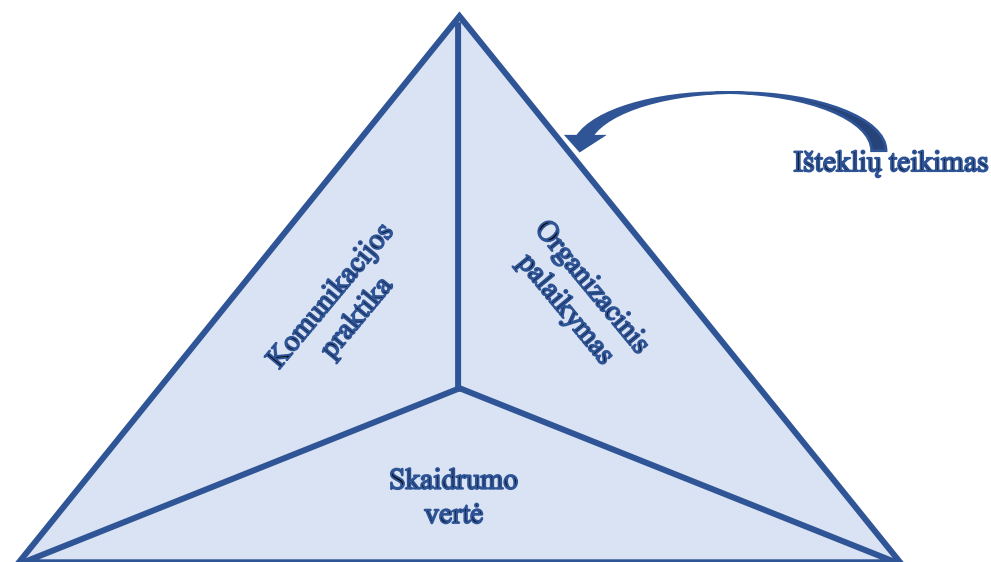
Apibendrinant galima teigti, kad šiandieninis viešasis valdymas turi būti atvira sistema. Savivaldybės viešojo administravimo institucijos, veikdamos pagal atvirumo ir prieinamumo standartus, informaciją ir duomenis apie savo veiklą, sprendimų priėmimą ir kitą informaciją, kuri prisidėtų prie viešojo administravimo institucijos veiklos *skaidrumo* ir atskaitingumo didinimo, turi teikti atvirų duomenų formatu, tuo būdu siekdamos piliečių įsitraukimo. Atviros savivaldos institucijos skatina komunikaciją, plėtoja piliečių, verslo ir valdžios institucijų sąveiką.

### 1.4.2. Viešojo administravimo subjektų komunikacijos ir skaidrumo sąsaja

Vishwanath ir Kaufmann (2001) teigia, kad statistinis *skaidrumo* matas yra gautos informacijos tikslumas, kuris savo ruožtu yra jo kokybės ir tinkamumo funkcija. Rimta kliūtis *skaidrumui* vertinti yra prasta informacijos kokybė.

Pagrindinės informacijos savybės yra patikimumas, tinkamumas, objektyvumas, prieinamumas, tikslumas ir išsamumas. Jie rodo teikiamų duomenų kokybę, jų atitiktis tam tikros piliečių grupės poreikiams laipsnį. Kad informacija būtų veiksminga, ji turi būti teisinga, patikima, laiku teikiama, išsami, nuosekli, pateikiama aiškiai ir paprastai. Informacijos išsamumas – turi būti pateikta visa visuomenei sprendimams priimti reikalinga informacija; tiek išorinei aplinkai, tiek institucijos darbuotojams, turi būti pateikta ta pati informacija nieko nenuslepiant. Informacijos patikimumas – realybę atitinkanti, faktais grindžiama, objektyvi informacija. Informacijos išsamumas ir patikimumas yra tarpusavyje susiję, nes neišsamia informacijos tikėti negalima. Informacijos aktualumas – laiku gauta informacija, t. y. tada, kai ji yra aktuali visuomenei; informacijos aktualumas priklauso nuo vartotojų poreikių. Tačiau reikia prisiminti tai, kad, priklausomai nuo tikslo, vieniems piliečiams nereikšmingi duomenys kitiems gali būti svarbūs. Informacijos gavimo proceso nuoseklumas ir užtikrinamas platinamos informacijos palyginamumas leidžia piliečiams įvertinti duomenų pokyčius laikui bėgant. Informacijos rinkimo ir aiškinimo kriterijai ir metodika, taip pat visi metodikos pakeitimai turi būti visiškai atskleisti, kad būtų išvengta tyčinio informacijos slėpimo ar iškraipymo. Neteisingų ataskaitų teikimas gali būti panaikintas pasitelkiant įvairias priežiūros institucijas, pradedant profesionaliais buhalteriais, kredito agentūromis, spauda, suinteresuotomis šalimis ir pan.

Kaip jau buvo minėta, savivaldybės viešojo administravimo subjektų veiklos *skaidrumas* neatsiejamas nuo subjektų komunikacijos proceso, subjektų veikla ir komunikacija yra tarpusavyje glaudžiai persipynę elementai. Jų tarpusavio ryšį ir *skaidrumo* santykį atskleidžia 1.4.2.1 paveikslas.



1.4.2.1 pav. Trimatis viešojo administravimo subjektų komunikacijos skaidrumo modelis

Šaltinis: adaptuota pagal Fairbanks, 2005, p. 98.

Kiekviena iš trimačio viešojo administravimo subjektų komunikacijos *skaidrumo* modelio, kuris vizualizuotas kaip trijų dimensijų trikampis, pusių yra vienas iš kritinių *skaidrumo* skatinimo

elementų. *Skaidrumo* skatinimo viešojo administravimo subjektų komunikacijoje elementai yra komunikacijos praktika, organizacinis palaikymas ir išteklių teikimas.

Siekdami *skaidrumo*, viešojo administravimo subjektų komunikacijos specialistai turi taikyti tokią komunikacijos praktiką, kuri skatina atvirą informacijos pasidalijimą. Tai apima praktiką, gerinančią viešojo administravimo subjekto santykius su visuomene, reaguojant į visuomenės poreikius, ieškant ir įtraukiant grįžtamąjį ryšį, gaunant visuomenei informaciją ir vykdant informacijos filtravimo funkciją.

Modelis taip pat rodo, kad komunikacijos specialistai turi dirbti drauge su vadybininkais siekdami sukurti organizacinę kultūrą, kuri palaiko *skaidrumą*. Viešojo administravimo subjektai gali tai pasiekti suteikdami komunikacijos specialistams galimybę prisidėti prie įstaigos valdymo, tobulindami vidinę organizacinę komunikaciją, skatindami geresnį tarpasmeninį bendravimą, santykių tarp įstaigos padalinių kūrimą ir supratimą apie įstaigos misijos ir *skaidrumo* santykį.

Galutinis modelio elementas, išteklių teikimas, rodo, kad komunikacijos specialistai turi turėti galimybę naudotis laiku, darbuotojais ir pinigais, kurie yra reikalingi *skaidriam* bendravimui (Fairbanks, 2005).

Pasak Vishwanath ir Kaufmann (2001), *skaidrumas* pats savaime nėra pakankamas be lygiagretaus vykdymo užtikrinimo mechanizmo, todėl valdžios institucijoms reguliuojant informacijos atskleidimą reikia elgtis tinkamai. Gardner et al. (2019) pažymi, kad didesnis vieno reiškinio *skaidrumas* gali sumažinti kito svarbą. Taigi tinkamas informacijos apie viešojo administravimo subjekto veiklą atskleidimas, kitaip sakant veiklos *skaidrumo* užtikrinimas, iš dalies priklauso nuo komunikacijos specialistų sąžiningumo, neskaitant esminio rodiklio – viešojo administravimo subjekto vadovybės noro veikti *skaidriai*. Palidauskaitė (2010) sąžiningumą sieja su tiesos sakymu, melo ir apgavystės netoleravimu, tiesumu (savo valia suteikiama informacija, kurią asmuo turi žinoti ir kt.), pažadų laikymusi ir sąžiningumą apibrėžia kaip dorovinių trūkumų nebuvimą, nepriekaištingumą, nepaperkamumą, atvirumą, dorumą, asmens kalbą ir darbų atitikimą. Vasiljevienė (2006) vartoja terminą „institucinis sąžiningumas“, kuris apibrėžia vertybių puoselėjimą konkrečioje organizacijoje.

Asmens teisė gauti informaciją, teisė gauti tikslią ir išsamią, t. y. *skaidrią*, informaciją įteisinta Europos Sąjungos ir Lietuvos Respublikos teisės aktuose. Teisės aktuose naudojamos sąvokos „tikslumas“, „išsamumas“, „teisėtumas“, „objektyvumas“ ir pan. yra sinonimiškos sąvokai „*skaidrumas*“, todėl galima teigti, kad teisės aktuose įtvirtintas reikalavimas teikti tikslią, išsamią ir objektyvią informaciją kartu apibrėžia ir paties informavimo *skaidrumą*.

Neskaitant Lietuvos Respublikos teisės aktų, kiekvienas savivaldybės viešojo sektoriaus subjektas parengia specifinius, savo įstaigai būdingus, dokumentus, tarnautojų pareiginius nuostatus, etikos kodeksą, kuriuose apibrėžia bendruosius informacijos apie įstaigos veiklą teikimo principus ir tvarką, nuroydamas, kokia informacija yra teikiama viešai, kas ją teikia, kokia informacija yra konfidenciali, kaip yra teikiama viešai neskelbiama informacija ir pan., nustato tarnautojų elgesio (etikos) reikalavimus ir atsakomybę. Tarnautojų atsakomybė remiasi ne tik teisės aktais nustatytais reikalavimais, organizacinėmis bei profesinėmis normomis, bet ir asmeniniais moralės principais. Kaip teigia Palidauskaitė (2005), per teisės aktų ir elgesio (etikos) kodekso prizmę pereinama prie išorinės atsakomybės ir kontrolės aspekto. Išorinė atsakomybė sietina su formalia teisine atsakomybe prieš hierarchijos vyresnius. Išorinė valstybės tarnautojų veiklos kontrolė, vykdoma politikų,

atskirų kontroliuojančių institucijų, žiniasklaidos ir visuomenės, iškelia valstybės tarnybos profesinių vertybių klausimą.

Palidauskaitė (2010) pažymi, kad visuomenės pasitikėjimas savivaldybės institucijomis priklauso nuo visuomenės suvokimo, ar šių institucijų tarnautojai veikia vadovaudamiesi viešoju interesu, ar geba priimti gerus ir pagrįstus sprendimus. Pasitikėjimas susijęs ir su tuo, kaip visuomenė suvokia savivaldybės institucijų politiką etikos atžvilgiu. Pasitikėjimas valdžia (abstraktus – visa valdžia, konkretus – konkrečia institucija ar asmeniu) yra vertinamas kaip galutinis veiklos *skaidrumo* tikslas.

Apibendrinant galima teigti, kad savivaldybės viešojo administravimo subjektų veiklos *skaidrumas* ir šių subjektų komunikacijos procesas yra tarpusavyje glaudžiai persipynę elementai. Viešojo administravimo subjektų veiklos *skaidrumo* didėjimą įtakoja subjektų komunikacijos praktika, organizacinis palaikymas ir išteklių teikimas. Tinkamas informacijos apie viešojo administravimo subjektų veiklą atskleidimas priklauso nuo šių subjektų personalo etinių normų ir standartų, moralinių vertybių formavimo, diegimo ir puoselėjimo subjektuose.

### **1.4.3. Savivaldybės veiklos skaidrumo užtikrinimas informacinių technologijų pagalba**

Sparti technologijų ir mokslo raida kelia naujus reikalavimus valdžios institucijų veiklai. Informacinių technologijų plėtra kelia žmogiškųjų išteklių kokybės klausimą. Nepaliaujama technologijų pažanga reikalauja darbuotojų imlumo, noro įgyti reikiamų įgūdžių, platesnio savo veiklos supratimo, organizacinio lankstumo ir atvirumo naujiems iššūkiams ir galimybėms (Palidauskaitė, 2010).

Anot Čingienės, Laskienės ir Raipos (2015), šiuolaikinėje viešumo, *skaidrumo*, viešosios komunikacijos sistemoje sparčiai didėja informacinių technologijų vaidmuo, įgalinantis keisti ankstesnes formas į virtualius *skaidrumo* principus viešojo administravimo institucijų veiklos kontrolės srityse. Informacinės technologijos yra svarbi savivaldybių vidaus administravimo tobulinimo priemonė, kadangi jos skatina demokratinius pokyčius, įtraukia gyventojus į viešojo administravimo procesus, gerina viešųjų paslaugų kokybę, didina viešojo administravimo institucijų *skaidrumą* ir pan. (Petrauskienė, 2005).

Informacinėje visuomenėje formuojasi naujos visuomenės bendravimo formos, nauji visuomenės ekonominio ir socialinio gyvenimo organizavimo būdai. Auga visų rūšių išteklių – technologinių, finansinių, žmogiškųjų, ypač informacinių išteklių svarba viešajame administravime, todėl efektyvų viešąjį administravimą visų pirma galima suprasti kaip efektyvų informacijos valdymą ir apdorojimą (Jaliniauskas, Telešius, 2007; Raipa, Smalskys, 2007).

Elektroninė valdžia – valdžios institucijų ir visuomenės bendravimo sistema viešajame valdyme. Elektroninė valdžia dažniausiai suvokiama kaip valstybinės valdžios tąsa elektroninėje erdvėje, pasireiškianti valstybės funkcijų įgyvendinimu pasitelkiant informacines technologijas. Elektroninė valdžia – tai vienas iš būdų pagerinti visuomenės ir valdžios institucijų komunikavimo kokybę, modernizuoti viešąjį valdymą, sėkmingai vykdyti valstybės reformą prisitaikant prie žinių visuomenės reikalavimų. Informacinių technologijų skverbimasi į įvairias valstybės valdymo sritis skatina esamų politinių ir administravimo procesų *skaidrumo*, efektyvumo didinimo ir sąnaudų mažinimo poreikiai. Pasitelkusi informacines technologijas, elektroninė valdžia gali padidinti valdžios institucijų veiklos našumą, efektyvumą, *skaidrumą* ir atskaitomybę (Kiškis ir Kraujelytė, 2005; Barcevičius, 2008; Paliulis, 2012).



Kaip teigia Barcevičius (2008) ir Šaparnienė (2013), elektroninės valdžios esmę sudaro viešosios politikos įgyvendinimas į pagalbą pasitelkus technologines inovacijas, rezultatų virtualizavimas, efektyvesnis viešai teikiamų paslaugų teikimas. Elektroninė valdžia – tai informacinių technologijų taikymas komunikacijai ir vidinei bei išorinei sąveikai su piliečiais, verslo subjektais ir kitomis organizacijomis. Informacinės technologijos prisideda prie organizacinės kaitos ir skatina naujus įgūdžius, kurie pagerina viešąsias paslaugas, demokratinius procesus ir viešąją politiką. Technologinių naujovių teikiama nauda sudaro prielaidas įveikti neveiksmingumą, pasiekti optimalius valdymo rezultatus užtikrinant naujas galimybes piliečių, verslo ir valdžios institucijų tinklinei sąveikai, valdymo *skaidrumui*, aiškesniam sprendimų priėmimui.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė (2003), siekdama sudaryti visuomenei sąlygas internetu gauti visą viešą visuomenės poreikius atitinkančių informaciją apie viešojo sektoriaus institucijas ir jų veiklą, užtikrinti interneto svetainėse pateikiamos informacijos aktualumą, patikimumą, prieinamumą ir reguliarių informacijos atnaujinimą, nustatė bendruosius reikalavimus valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų interneto svetainėms. Šių įstaigų interneto svetainės skirtos informacijai apie įstaigų funkcijas, struktūrą, veiklą skelbti, piliečiams skatinti aktyviai dalyvauti valstybės ir (arba) savivaldybės valdymo procese, įstaigos veiklos *skaidrumui* užtikrinti, viešosioms ir (arba) administracinėms paslaugoms elektroninių ryšių priemonėmis teikti.

Da Cruz et al. (2016) *skaidrumą* apibrėžia kaip vietos valdžios institucijų veiksmų viešumą internete, kad pilietiška visuomenė galėtų gauti išsamią ir savalaikią informaciją lengvai prieinamu būdu (t. y. oficialiose savivaldybių interneto svetainėse). Susitelkimas į oficialias vietos valdžios institucijų svetaines *skaidrumui* įvertinti pateisinamas tuo, kad, be abejonės, tai yra lengviausiai prieinama, patikimiausia ir patvariausia interneto technologija, leidžianti valdžiai informaciją pateikti laiku. *Skaidrumas* įgalina atskaitomybę, piliečiams, žiniasklaidai ir kitoms suinteresuotoms šalims suteikdamas galimybę surasti, apdoroti ir pakartotinai naudoti valdžios pateiktus duomenis, kad būtų galima sukaupti reikšmingą informaciją ir žinias.

Anot Tavares ir da Cruz (2017), vis dėlto valdžios institucijų *skaidrumas* dažnai neatitinka standartų, įvairiose savivaldybėse *skaidrumo* praktika iš esmės skiriasi. Tavares ir da Cruz (2017), atlikę Portugalijos savivaldybių interneto svetainių *skaidrumo* tyrimą ir remdamiesi empiriniais duomenimis, teigia, kad *skaidrumui* padidinti vietos valdžios institucijos informacines ir komunikacijos technologijas naudoja nevienodai. Svarbiausias vienintelis individualus veiksnys, prisidedantis prie didesnio *skaidrumo* lygio, yra lytis. Mėrės moterys yra susijusios su didesniu *skaidrumu*, palyginti su kolegomis vyrais. Atsižvelgiant į tai, kad didžioji dauguma Portugalijos merų yra vyrai, ši išvada padeda paaiškinti bendrą žemą Portugalijos savivaldybių *skaidrumo* lygį. Išvados dėl kitų individualių merų savybių šiek tiek nuvilia: Portugalijos savivaldybių merų amžius ir išsilavinimo lygis neprognozuoja vietos valdžios *skaidrumo* lygio kitimo. Esminė šio tyrimo išvada yra tai, kad ilgalaikis savivaldybių vadovų buvimas valdžioje yra pagrindinis veiksnys, kenkiantis vietos valdžios *skaidrumui* – iš eilės einančių kadencijų skaičius sumažina spaudimą atskleisti informaciją ir sumažina *skaidrumą*.

Tyrimo rezultatai taip pat rodo, kad finansinis savarankiškumas yra svarbiausias *skaidrumo* variklis, nes autonomiškesnės vietos valdžios institucijos gali užtikrinti didesnę *skaidrumo* lygį internete ir labiau rūpinasi atskaitomybe savo piliečiams. Siekiant skatinti valdžios *skaidrumo* praktiką, jei tai iš tikrųjų yra visuomenės tikslas, didesnis dėmesys turėtų būti skiriamas senėjančių gyventojų bendruomenėms ir toms, kurių piliečiai yra žemesnės socialinės ir ekonominės padėties, ypač užimtumo atžvilgiu.

Pažymėtina, kad daugelis „Transparency International“ nacionalinių skyrių bando sukurti savo šalies vietos valdžios *skaidrumo* indeksus. „Transparency International“ Lietuvos skyrius (2019), atlikęs Lietuvos savivaldybių *skaidrumo* vertinimą, teigia, kad savivaldybės 2018 metais, lyginant su 2014 metais, tapo skaidresnės. Tyrimo metu buvo analizuota, kokia informacija skelbiama oficialiuose Lietuvos savivaldybių interneto svetainėse.

Trumpa Lietuvos savivaldybių *skaidrumo* vertinimo rezultatų apžvalga (žr. 7 priedą):

1. Įvertinus 60 savivaldybių *skaidrumą*, „Transparency International“ Lietuvos skyriaus dėka jos tapo skaidresnės: nuo 57 balų iniciatyvos pradžioje iki 69 balų iniciatyvos pabaigoje.

2. Geriausiai 2018 m. pasirodė šios savivaldybės: Joniškio r. – 94 balai, Alytaus r. – 90 balų, Širvintų r. – 84 balai, Radviliškio r. – 80 balų, Druskininkų r. – 79 balai ir Utenos r. – 79 balai.

3. Kas antra savivaldybės pradėjo skelbti, su kuo susitinka vietos politikai.

4. Kas ketvirta savivaldybė neskatina saugiai pranešti apie galimą korupciją ar negeroves.

5. Daugiausiai savivaldybės skelbia apie savivaldybės tarybos veiklą ir savivaldybės finansus, mažiausiai – apie darbuotojus, jų interesus ir turto deklaracijas bei gyventojų įtraukimą į sprendimų priėmimą.

„Transparency International“ Lietuvos skyrius (2019) pateikė rekomendacijas, kurių tikslas – pasiūlyti, ko savivaldybių administracijos ir tarybų nariai galėtų imtis, kad jų savivaldybės taptų *skaidresnės* ir geriau suvaldytų su korupcija susijusias rizikas (žr. 1.4.3.1 lentelę).

1.4.3.1 lentelė

### Rekomendacijos skaidrios savivaldos link

Eil. Nr.	Rekomendacija	Pasiūlymai skaidrumui padidinti	Pastebėjimai
1.	Užsibrėžti kelis svarbiausius antikorpucinius tikslus	Užsibrėžti kelis svarbiausius antikorpucinius tikslus ir numatyti aiškius rodiklius, pagal kuriuos būtų galima matuoti pažangą. Periodiškai viešai skelbti apie pažangą įgyvendinant tikslus, t. y. kokias priemones pavyko įgyvendinti, ko nuspręsta (jeigu nuspręsta) atsisakyti ir aiškiai pagrįsti, kodėl.	Savivaldybių interneto svetainėse skelbiamos antikorpucinės programos ir priemonių planai yra pernelyg neapibrėžti, neaišku, kokių konkrečių tikslų tikimasi pasiekti.
2.	Užtikrinti galimybę saugiai pranešti apie negeroves	Nuo 2019 m. įsigaliojus Lietuvos Respublikos pranešėjų apsaugos įstatymui, „Transparency International“ Lietuvos skyrius ragina savivaldybes užtikrinti, kad jų pranešimo kanalai, kuriais darbuotojai ar kiti asmenys gali pranešti apie galimus korupcijos atvejus, būtų saugūs: užtikrintų pranešėjų duomenų konfidencialumą, skelbtų aiškias taisykles, kokios savivaldybės darbuotojai ir kaip tvarko gaunamus pranešimus.	Pusė savivaldybių neskelbia, kiek saugūs ir konfidencialūs jų pranešimo kanalai, kokios savivaldybės darbuotojai gali sužinoti apie pranešimo turinį ir patį pranešėją, ko jie imasi gavę pranešimą ir ką turėtų žinoti pranešęs asmuo.
3.	Skelbti susitikimus su interesų grupėmis	Skelbti, su kokių interesų grupių atstovais susitinka savivaldybių administracijų vadovai, merai ir tarybų nariai bei kokius pasiūlymus iš jų gauna. Tai leistų užtikrinti skaidresnę įtakos darymą ir sprendimų priėmimą savivaldoje.	Pusė savivaldybių neskelbia, su kokių interesų grupių atstovais susitinka merai, tarybos nariai ir vadovaujantį pareigas užimantys administracijų darbuotojai. Kita pusė savivaldybių šią informaciją skelbia, bet dauguma nenurodo, kokios klausimai buvo aptarti ir kokių pasiūlymų savivaldybių atstovai sulaukė.
4.	Skelbti duomenis atviru formatu	Metinius biudžetus ir finansines ataskaitas skelbti .xls, .json arba .csv formatais – tai leistų lengviau atlikti savivaldybių	Daugumos (50 iš 60) savivaldybių finansinėse ataskaitose ir kituose dokumentuose neveikia kompiuterinės

	pateikiamų duomenų analizės ir surasti tikslinę informaciją.	paiėškos sistemos, o tai neleidžia gyventojams ir suinteresuotoms šalims patogiai susipažinti su esminiais savivaldybių veiklos rodikliais.
5. Viešinti gyventojų galimybes dalyvauti priimant sprendimus	Savivaldybių svetainėse aiškiai informuoti, kokiais būdais savivaldybė kviečia gyventojus dalyvauti viešose konsultacijose bei skelbti, į kokius jų pasiūlymus buvo nuspręsta atsižvelgti arba ne. Šią informaciją viešinti taip, kad būtų paprasta ir lengva surasti, taip pat aiškiai parašyti, kad dalyvauti viešuose konsultacijose ir teikti pasiūlymus gali kiekvienas norintis.	Trečdalis savivaldybių neskelbia apie galimybes gyventojams įsitraukti į sprendimų priėmimą. Be to, „Transparency International“ Lietuvos skyriaus užsakymu atlikta reprezentatyvi gyventojų apklausa apie savivaldybių atvirumą rodo, kad 49 proc. Lietuvos gyventojų nepakanka informacijos, kaip jie gali dalyvauti viešose konsultacijose ir teikti savo pasiūlymus savivaldybėms.

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

Mokslininkai pastebi, kad *skaidrumas* gali turėti ir neigiamą efektą. Kai kovos su korupcija išlaidos yra didesnės nei patiriami nuostoliai, ekonomistai linkę susitaikyti su tam tikru korupcijos lygiu arba kai žiniasklaida ir visuomenė nėra kritiškai nusiteikusios korupcijos, kuri gali būti traktuojama kaip neigiamos viešojo administravimo institucijos dorovinės aplinkos padarinys, atžvilgiu ir linkusios ją toleruoti, korupcijos atvejų paviėšinimas skatina veiklos *skaidrumo* imitavimą, o tai sudaro sąlygas korupcijai ir cinizmui plisti. Žema profesinė etika ar abejingumas vertybėms nulemia korupcijai palankios kultūros atsiradimą organizacijoje. Vienas iš priešnuodžių yra antikorporcinės kultūros, akcentuojančios svarbias profesinės etikos vertybes, kūrimas – sąmoningo, principingo, sąžiningo, atsakingo ir pilietiškai mąstančio valstybės tarnautojo pozicijos ugdymas (Palidauskaitė, 2005).

Anot de Vries (2015), pagrindinis viešojo administravimo bruožas yra ne efektyvumas ir veiksmingumas, bet tai, kad viešasis administravimas savo uždavinius turi vykdyti kruopščiai, atidžiai ir be klaidų. Tai yra svarbu siekiant įgyvendinti pagrindinę viešojo administravimo funkciją pagal gero valdymo kriterijus: rodant pagarbą įstatymams, nepamirštant, kad visi vienodai lygūs prieš įstatymus, skatinant visuomeninį integralumą tam, kad visuomenė įgytų pasitikėjimą valdžia.

Apibendrinant galima teigti, kad informacinių technologijų diegimas, naujos valdžios institucijų ir visuomenės bendravimo formos elektroninėje erdvėje savivaldybės viešojo administravimo subjektams suteikia galimybę didinti savo veiklos *skaidrumą*, sudaro visuomenei sąlygas internetu gauti visą viešą visuomenės poreikius atitinkančią informaciją apie savivaldybės viešojo administravimo subjektus ir jų veiklą bei kitą reikšmingą informaciją.

#### 1.4.4. Įrodymais pagrįsto valdymo priemonės skaidrumui didinti

Gardner et al. (2019) teigia, kad *skaidrumas* dažnai laikomas priemone demokratijos, dalyvavimo ir atskaitomybės principams įgyvendinti. *Skaidrumas* gali padėti panaikinti informacijos asimetriją, kai suinteresuotos šalys disponuoja skirtinga informacija. *Skaidrumas* dažnai aiškinamas kaip savaime teigiamas ir labai svarbus pastangoms sukurti emancipacinę politiką ir remti pilietinės visuomenės veiksmus „iš apačios į viršų“. Paprastai laikoma, kad *skaidrumas* apima konkrečius kriterijus, kurie yra būtini siekiant patobulinti tvarumo praktiką ir standartus, įskaitant susijusius su stebėseną, priežiūra, privalomu ir savanorišku atskleidimu, platinimu, ataskaitų teikimu, rinkodara, skundais ir patikrinimu. Įstaigų atskaitomybės kontekste *skaidrumas* reiškia įstaigų gebėjimą ne tik „žinoti viduje“, kad jos atlieka išsamų patikrinimą, bet ir „parodytų išoriškai“, kad taip yra. Tai ypač svarbu, kai pašaliniai asmenys, pvz., suinteresuotos šalys, yra susirūpinę dėl įstaigos veiklos rezultatų ir reikia daugiau informacijos, kad būtų galima sukurti pasitikėjimą ir teigiamą reputaciją.

Mack (2019) išskiria septynias gero įstaigų valdymo charakteristikas:

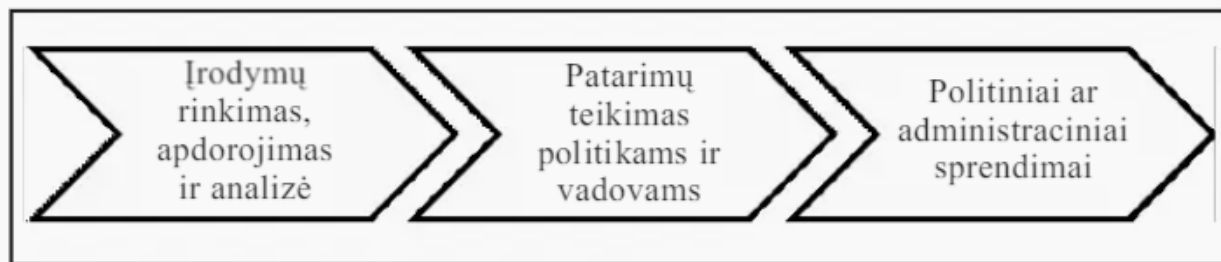
1. Aiški strategija – geras įstaigos valdymas prasideda nuo aiškios įstaigos strategijos.
2. Efektyvus rizikos valdymas – net jeigu įstaiga įgyvendina sumanią politiką, netikėtos nesėkmės gali neigiamai paveikti įstaigos veiklą, todėl būtina įvertinti riziką ir įgyvendinti efektyvų strateginį rizikos valdymą.
3. Disciplina ir įsipareigojimas – norint užtikrinti gerą įstaigos valdymą, reikia laikytis disciplinos ir įsipareigoti įgyvendinti politiką, nutarimus ir strategijas.
4. Sąžiningumas darbuotojams ir klientams – sąžiningumas visada turi būti pagrindinis valdymo prioritetas.
5. *Skaidrumas* ir dalijimasis informacija – įstaigos *skaidrumas* padeda suvienyti organizaciją: kai darbuotojai supranta valdymo strategijas ir jiems leidžiama stebėti įstaigos finansinius rezultatus, jie supranta savo vaidmenį įstaigoje. *Skaidrumas* taip pat svarbus visuomenei, kuri linkusi nepasitikėti uždaromis slaptomis įstaigomis.
6. Socialinė atsakomybė – vartotojai tikisi, kad įstaigos bus geros bendruomenės narės (pvz., pradėdamos perdirbimo darbus ir mažindamos atliekas ir taršą), todėl geras įstaigos valdymas nustato būdus, kaip pagerinti įmonės praktiką, taip pat skatina socialinę gerovę reinvestuojant į vietos bendruomenę.
7. Reguliarus savęs vertinimas – klaidos įstaigos valdyme yra neišvengiamos, tačiau svarbiausia reguliariai atlikti savęs vertinimą, siekiant nustatyti ir sušvelninti esamas problemas (pvz., darbuotojų ir klientų apklausos gali suteikti ypatingai svarbų atsiliepimą apie įstaigos dabartinės politikos veiksmingumą; samdant išorinius konsultantus, kurie analizuos įstaigos veiklą, taip pat galima nustatyti būdus, kaip pagerinti įstaigos efektyvumą ir našumą).

„Pearse Trust“ (2014) teigia, kad įstaiga, kuri taiko pagrindinius gero įstaigų valdymo principus: sąžiningumą, atskaitomybę, atsakomybę ir *skaidrumą*, paprastai pralenkia kitas įstaigas ir gali pritraukti investuotojus, kurių parama gali padėti finansuoti tolesnį augimą.

*Skaidrumas* – tai gero valdymo principas, kai suinteresuotosios šalys yra informuojamos apie įstaigos veiklą, t. y. apie tai, ką ji planuoja daryti ateityje, ir apie riziką, susijusią su jos veiklos strategijomis. *Skaidrumas* reiškia atvirumą, įstaigos norą pateikti aiškią informaciją akcininkams ir kitoms suinteresuotosioms šalims (pvz., *skaidrumas* reiškia atvirumą ir norą atskleisti tikrus ir tikslus finansinės veiklos duomenis). Esminiai dalykai, susiję su įstaigos veikla turi būti atskleidžiami laiku ir tiksliai, kad visi investuotojai turėtų prieigą prie aiškios faktinės informacijos, tiksliai atspindinčios finansinę, socialinę ir aplinkosauginę įstaigos padėtį. Įstaigos turi paaiškinti ir viešai paskelbti valdybos ir vadovybės vaidmenį ir atsakomybę, kad akcininkams būtų užtikrinta atskaitomybė. *Skaidrumas* užtikrina, kad suinteresuotosios šalys gali pasitikėti įstaigos sprendimų priėmimo ir valdymo procesais („Pearse Trust“, 2014).

Viešojo sektoriaus institucijų atvirumas ir *skaidrumas* yra siejamas su galimybe stebėti ir tikrinti šių institucijų veiklą. Nakrošis (2011) nurodo, kad veiklos valdymo srityje reikia tobulinti įrodymais pagrįsto valdymo priemones: stebėseną, vertinimą, veiklos auditą ir t. t., kad jų taikymo rezultatai būtų kokybiškesni ir galėtų būti panaudoti priimant politinius ar administracinius sprendimus. Įrodymai yra duomenys, informacija, faktai ir kitos nuomonės tam tikru valstybės ar savivaldybės valdymo klausimu, kuriuos valstybės tarnautojai ar kiti asmenys naudoja teikdami patarimus dėl politinių ar administracinių sprendimų.

Lietuvos pažangos strategijoje „Lietuva 2030“ (2012) teigiama, kad strategiškai pajėgi valdžia turi diegti įrodymais pagrįsto valdymo kultūrą ir užtikrinti, kad valdymo sprendimai būtų priimami remiantis įrodymais pagrįsta informacija (žr. 1.4.4.1 pav.).



**1.4.4.1 pav. Įrodymais pagrįsto sprendimų priėmimo procesas**

Šaltinis: Nakrošis, 2011, p. 75.

Pasak Palidauskaitės (2005) ir de Vries (2015), siekiant išvengti individualaus savanaudiškumo ir piktnaudžiavimo valdžia, kurioje gali vyrėti nepotizmas, sukčiavimas ir korupcija, turi egzistuoti išorės patikra ir auditas. Žvelgiant administravimo požiūriu, korupcijos priežastis dažnai yra nepakankama valstybės tarnautojų sprendimų kontrolė. Bandant ieškoti išeities tokiems piktnaudžiavimams pašalinti, siūlomas vidinis ir išorinis skaidrumas tobulinant vidines instrukcijas ir procedūras, siekiant viešojo administravimo institucijų atsiskaitymo piliečiams, galimybės apskusti valstybės tarnautojų veiksmus. Vidinės ir išorinės kontrolės balansas leidžia tikėtis geresnių rezultatų, didesnio veiklos *skaidrumo*, mažiau piktnaudžiavimo, interesų konflikto ar korupcijos atvejų.

De Vries (2015) nurodo, kad per pastaruosius du dešimtmečius beveik visos šalys, siekdamos didesnio efektyvumo, sumažino institucijų, atsakingų už priežiūrą ir kontrolę, galias. Blogiausia buvo tai, kad šios reformos sumažino pasitikėjimą viešuoju sektoriumi – piliečiai nebegali būti tikri, kad viešojo administravimo institucijos savo užduotis atlieka kruopščiai, tiksliai ir be klaidų.

Kaip teigia Heald (2012), veiksmingam *skaidrumui* užtikrinti yra būtinas valstybinis auditas tiek kalbant apie finansinės atskaitomybės patvirtinimą (finansinis auditas, analogiškas kaip ir privačiame sektoriuje), tiek kalbant platesne teisingumo prasme: ar išlaidos atitinka skirtų asignavimų paskirtį, ar nėra sukčiavimo ir korupcijos, ar skirti asignavimai panaudoti ekonomiškai.

Raipa (2009) pažymi, kad šiuolaikiniame viešojo valdymo modernizavimo etape keičiantis valdymo sistemoms, atnaujinant valdymo praktiką ir tuo skatinant inovacijų diegimą, plačiau naudojant kvaziautonominius darinius (t. y. asociacijas, agentūras, bendras įmones ir kt., kurių pagrindinis uždavinys yra įgyvendinti valstybės iškeltas strategines viešojo sektoriaus užduotis remiantis privataus verslo principais ir modeliais), kartu turi būti tobulinamos valstybės ir savivaldybių priežiūros ir kontrolės funkcijos.

Gero valdymo požiūriu ypač svarbūs viešųjų institucijų veiklos kokybė, efektyvumas ir produktyvumas. Šiuolaikiniame gero valdymo etape itin reikšminga vieta tenka veiklos kontrolės sistemų kūrimui ir kontrolės įgyvendinimo procesų tobulinimui. XX–XXI a. sandūroje auditas, kaip stebėsenos, vertinimo ir kitų viešojo valdymo fazių analizės ir kontrolės elementas, įgavo naujas inovatyvias formas ir paskirtis, atsirado naujos veiklos audito funkcijos, geriau identifikuojami tikslai. Tačiau ir toliau audito lauko esminėmis procedūromis išlieka efektyvumo kriterijus, rekomendacijų valdymo efektyvumui gerinti rengimas, o gero valdymo doktrina ypač akcentuoja vyriausybės socialinių programų, socialiai orientuotų projektų, atsakomybės už visų rūšių

organizacinių išteklių valdymo gerinimą, viešųjų sistemų veiklos *skaidrumo* ir visų rūšių atsakomybės formų ir etikos normatyvų tobulinimą (Raipa., 2012; Giedraitytė ir Raipa, 2016 a).

Apibendrinant galima teigti, kad savivaldybės viešojo sektoriaus institucijos, siekdamos užtikrinti *skaidrumo* principo įgyvendinimą, turi veikti pagal atvirumo ir prieinamumo standartus. Atviros viešojo sektoriaus institucijos informaciją ir duomenis apie savo veiklą, kitą informaciją, kuri prisidėtų prie institucijos veiklos *skaidrumo* ir atskaitingumo didinimo, turi teikti atvirų duomenų formatu. Dar vienas iš *skaidrumo* principo įgyvendinimo savivaldybėje būdų yra teisės aktų, reglamentuojančių informacijos apie viešojo sektoriaus institucijų veiklos viešinimą, tobulinimas, šių institucijų tarnautojų atsakomybės peržiūrėjimas, profesinės etikos svarbos suvokimas ir jos praktikavimas: etikos vertybių įsisąmoninimas, įgyvendinimas ir diegimas. Viešojo sektoriaus institucijų veiklos vertinimas, kaip analizės procedūra, yra neatsiejama programų ir projektų realizavimo dalis, programų uždavinių ir veiklos juos įgyvendinant indikatorius. Įrodymais pagrįstas vertinimas padeda priimti geresnius sprendimus ir kartu prisideda prie demokratijos stiprinimo, o tai garantuoja *skaidrumą*, skatina piliečių dalyvavimą ir remia visuomenės gerovę. Viešojo sektoriaus veiklos *skaidrumas* – tai galiojančių įstatymų laikymasis, tarnavimas visuomenės interesui, sąžiningas pavestų funkcijų vykdymas, visuomenės gerovės užtikrinimas teisiškai reglamentuotais metodais.

### **1.5. Savivaldybės administravimo subjektų veiklos kontrolės teoriniai ir praktiniai aspektai**

Nauji iššūkiai ir problemos, kylančios globalizacijos, Europos Sąjungos plėtros, žinių ir informacinės visuomenės raidos sąlygomis, reikalauja nuolatinio viešojo sektoriaus institucijų valdymo ir veiklos tobulinimo, kuris įmanomas tik gerai žinant esamą šių sričių situaciją. Tai galima pasiekti turint gerai organizuotą bei efektyvią veiklos vertinimo ir kontrolės sistemą, leidžiančią objektyviai nustatyti silpnąsias vietas viešojo sektoriaus institucijų veikloje ir jų valdyme. Šių institucijų veiklos vertinimas yra būtinas – juo siekiama užtikrinti viešojo sektoriaus vykdomos veiklos *skaidrumą* ir teikiamų paslaugų kokybę. Kaip rodo pasaulinė praktika, tokiu veiklos vertinimo sistemos elementu gali būti *auditas*. Mokslinėje literatūroje jis traktuojamas kaip efektyvi *kontrolės priemonė*, skirta skatinti viešojo sektoriaus pažangai, aktyvinti jam priklausančių institucijų veiklą, skatinti geresnį jų valdymą (Oržekauskas ir Šmaižienė, 2009; Daujotaitė, 2010).

#### **1.5.1. Kontrolės ir audito sampratos**

Kontrolė yra viena iš bendrųjų valdymo funkcijų. Vadybos požiūriu kontrolė suprantama kaip priemonių visuma, skirta vykstantiems procesams, atliekamiems darbams, naudojamiems ištekliams, įgyvendinamiems planams, vykdomiems projektams ir dirbantiems žmonėms kontroliuoti. Kontrolė labai glaudžiai siejasi su planavimo funkcija – tai procesas, kuriuo siekiama užtikrinti, kad reali veikla atitiktų planuojamą, faktinę situaciją – norimą. Kontrolė numato sistemingą faktinės veiklos stebėjimą, siekiant nustatyti nukrypimus nuo nustatytų normatyvų, reikalavimų ar standartų, analizuoti nukrypimų priežastis ir rengti pasiūlymus nukrypimams pašalinti. Svarbiausias kontrolės tikslas – užkirsti kelią nukrypimams atsirasti ateityje, padėti organizacijai daryti mažiau klaidų, susitvarkyti su vidaus problemomis ir sumažinti kaštus. Kontrolė padeda vadovybei stebėti savo planavimo, organizavimo ir vadovavimo efektyvumą ir, iškilus reikalui, imtis koregavimo veiksmų (Organizacijų vadyba, 2011).

Pasak Gimžauskienės (2007), kontrolė – tai vadybos funkcija, kuri stebi, ar organizacijos veikla vyksta pagal planą, ir perspėja apie nukrypimus. Kontrolėje vertinimo tikslas yra užtikrinti informacijos apie organizacijos veiklą ir išorinės aplinkos sąlygas analizę bei įvertinimą siekiant užtikrinti valdymo sprendimų kokybę ir sukaupti žinių apie vidines organizacijos galimybes ir išorinės aplinkos sąlygas, kurios bus pritaikytos planavimo procese.

Kaip jau buvo minėta, **kontrolė yra siejama su stebėseną ir vertinimu**. Terminai *stebėseną* (angl. *monitoring*), *vertinimas* (angl. *evaluation*) ir *auditas* (angl. *audit*) savo prasme yra panašūs – šiais terminais apibrėžiamos valdymo informacijos gavimo priemonės. Dažnai *audito* sąvoka yra vartojama kaip *kontrolės* (angl. *control*) sinonimas.

Pasaulio banko dokumentuose (Kusek, Rist, 2004) *vertinimas* yra siejamas su *veiklos stebėseną* – tai besitęsiantis duomenų rinkimo ir jų analizės procesas, kurio metu lyginama, kaip projektas, programa ar viešoji politika yra įgyvendinama atsižvelgiant į siekiamus rezultatus. Stebėseną ir vertinimas – viena kitą papildančios funkcijos.

Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (OECD) parengtame terminų žodyne (2002) nurodytas toks *vertinimo* apibrėžimas: sisteminis ir objektyvus vykdomos ar baigtos vykdyti politikos, programos ar projekto modelio, įgyvendinimo proceso ir rezultatų įvertinimas. OECD pateiktoje vertinimo sampratoje nurodyta ir tai, kad vertinimo metu gauta informacija „aprūpinami“ sprendimų priėmėjai.

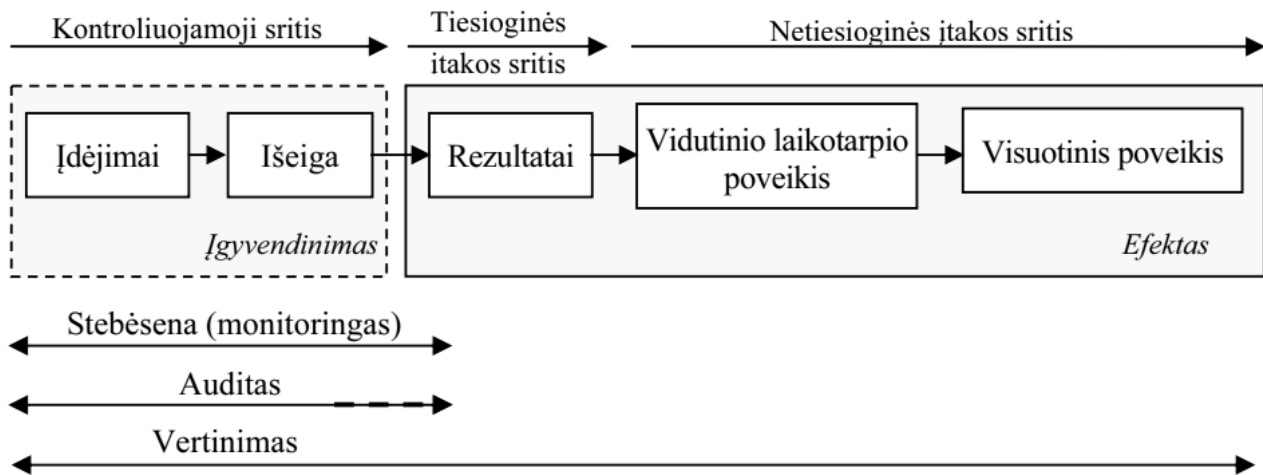
Jungtinių Tautų vertinimo grupė (angl. *The United Nations Evaluation Group – UNEG*) (2016) teigia, kad *vertinimas* yra viešojo valdymo veiklos, projekto, programos, strategijos, politikos, sektoriaus, institucijų veiklos ir kt. įvertinimo procesas, kuris turi būti atliekamas kiek įmanoma sistemiškiau ir nešališkiau. *Vertinimo* rezultatas – informacija – suprantamas kaip vienas pagrindinių valdymo ir sprendimų priėmimo išteklių, nes pateikia duomenis, informaciją ir žinias planavimo, finansavimo, įgyvendinimo ir atsiskaitymo procesams.

Europos Sąjungos (toliau – ES) dokumentuose *vertinimas* apibrėžiamas kaip procesas, kurio rezultatas yra veiklos įvertinimas. Akcentuojama, kad vertinimas visų pirma orientuojamas į vykdomos veiklos poreikius, rezultatus ir poveikį ir vertina veiklą tinkamumo, efektyvumo, veiksmingumo ir tvarumo požiūriais, kur atskaitos taškas yra veiklos tikslai (Segalovičienė, 2011).

Taigi, tarptautinės organizacijos *vertinimą* visų pirma supranta kaip procesą, teikiantį politikams ir sprendimų priėmėjams informaciją apie veiklą įvairiais aspektais. Mokslinėje literatūroje veiklos vertinimas apibrėžiamas kaip duomenų kaupimo ir informacijos analizės procesas, skirtas sprendimams priimti ir koordinuoti, siekiant užtikrinti visų organizacijos hierarchinių lygių veiklos ir pasiekimų (rezultatų) įvertinimą pagal konkrečius rodiklius ar kriterijus bet kuriuo laiko momentu. Vertinimo rezultatų panaudojimą pabrėžiantys mokslininkai *informacijos – vertinimo rezultatų – praktinį panaudojimą* supranta ne tik sprendimų priėmimo prasme, bet ir plačiau, t. y. atskaitomybės, *skaidrumo*, viešumo, socialinės atsakomybės, informavimo ir švietimo tikslais, turint omenyje visas suinteresuotąsias šalis (Gimžauskienė, 2007; Segalovičienė, 2011).

*Auditas* – viena iš ekonominės kontrolės sistemos grandžių. Tai sisteminis, nepriklausomas, dokumentais įformintas procesas ekonominius įvykius ir veiksmus patvirtinantiems įrodymams surinkti ir nešališkai juos įvertinti siekiant nustatyti patvirtinimų ir nustatytų kriterijų atitikties laipsnį bei gautų rezultatų pateikimas suinteresuotiems vartotojams. Auditas gali apimti bet kokių reikalavimų įgyvendinimo įvertinimą, todėl gali būti naudojamas **kaip stiprus kontrolės įrankis**.

Stebėsenos, audito ir vertinimo veikimo laukas pavaizduotas 1.5.1.1 paveiksle.



**1.5.1.1 pav. Stebėsenos, audito ir vertinimo veikimo laukas**

Šaltinis: Segalovičienė, 2011, p. 442.

Vertinimas traktuojamas kaip plačiausiai veikianti informavimo apie vykdomą veiklą sistema. Stebėseną suprantama kaip besitęsianti ir sisteminga vykdomos veiklos patikra, atliekama įgyvendinimo laikotarpiu. Stebėsenos metu lyginami tikrieji pasiekimai su numatytais, tokios patikros tikslas trilypis: koreguoti nukrypimus, tobulinti įgyvendinimą ir palaikyti vertinimo sistemą. Auditas dažniausiai siejamas su finansiniu auditu, kuris orientuojamas į veiklos įėigą (išteklius) ir išėigą (veiklos rezultatus), taip pat veiklos auditą, kuris turi ir kai kuriuos vertinimo požymius. Tiek finansinio audito, tiek veiklos audito auditoriai atlieka to paties pobūdžio užduotį – įvertina ir pateikia ataskaitą apie audituojamo subjekto veiklą, todėl duomenims surinkti jie taiko panašius metodus. Veiklos auditoriai domisi efektyvumu, o finansinių ataskaitų auditoriai kreipia dėmesį į ataskaitų tikslumą, teisingumą ir teisėtumą. *Auditas – tai valdymą vykdančių subjektų kontrolės tinkamumo įvertinimas tokiose srityse kaip ekonominis ir efektyvus išteklių panaudojimas, turto valdymas, viešieji finansai, teisės aktų normų ir nustatytos politikos laikymasis, rizikos valdymo veiksmingumas, organizacinių struktūrų, sistemų, procesų ir funkcijų adekvatumas.* Pateikiamos rekomendacijos leidžia valstybės ir savivaldybių institucijoms, įstaigoms ir įmonėms geriau panaudoti savo galimybes, sėkmingai vykdyti įsipareigojimus, laikytis finansinės drausmės, tobulinti valdymo sistemą, stiprinti vidaus kontrolę, gerinti buhalterinę apskaitą ir kt. (Daujotaitė, 2002; Daujotaitė, 2010; Segalovičienė, 2011; Mackevičius, Daujotaitė, 2011).

Apibendrinant galima teigti, kad mokslinėje literatūroje ir teisiniuose dokumentuose kontrolės ir audito sąvokos yra susiję. Audito sąvoka neretai vartojama kaip kontrolės sąvokos sinonimas, apskritai auditas kvalifikuojamas kaip efektyvi kontrolės priemonė, įrankis veiklos ir valdymo procesams tobulinti.

### **1.5.2. Viešųjų finansų kontrolė kaip finansinio skaidrumo įgyvendinimas**

Perfrazuojant Raipos ir Backūnaitės (2004) mintį apie valstybės finansus, kaip vieną iš pagrindinių būdų įtakoti visuomenės gyvenimo kokybę, galima teigti, kad viešųjų finansų kontrolė turi būti periodiška, o jos rezultatai viešinami. Fiskalinis *skaidrumas* yra būtina gero ekonominio valdymo sąlyga, tai vienas esminių efektyvaus viešųjų finansų valdymo elementų. *Skaidrūs* viešieji finansai sudaro sąlygas priimti pagrįstus finansų valdymo ir fiskalinės politikos sprendimus, užtikrina



informacijos sklaidą, sudaro sąlygas palaikyti valdžios atskaitingumą už mokesčių mokėtojų sumokėtų mokesčių panaudojimą.

Raipa ir Backūnaitė (2004) nurodo šiuos *finansinio skaidrumo* privalumus:

- veiksmingumas – finansinis skaidrumas skatina ne tik pasiekti pagrindinius makroekonomikos politikos tikslus, bet ir padidina viešųjų išlaidų produktyvumą;
- išorinis valdžios drausminimas – skaidrumas leidžia rinkai vertinti ir drausminti valdžią dėl jos vykdomos politikos ir nestabilios politikos keliamos politinės rizikos;
- korupcijos lygio mažinimas – finansinį skaidrumą skatina didėjantis tarptautinis įsisąmoninimas, kad korupcija yra pagrindinė gero valdymo ir ekonominio augimo kliūtis daugelyje valstybių;
- atskaitomybės skatinimas – finansinis skaidrumas suteikia rinkėjams informacijos, reikalingos vertinant valdžios veiklą, – taip išlaikoma valdžios atskaitomybė periodiniuose rinkimuose.

Tarptautinės finansų institucijos ragina visas valstybes greičiau siekti *finansų skaidrumo* pažangos. Tarptautinis valiutos fondas (angl. *International Monetary Fund – IMF*) 2007 metais priėmė Fiskalinio skaidrumo geros praktikos kodeksą (angl. *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*), kuris remiasi keturiais principais (žr. 1.5.2.1 lentelę).

1.5.2.1 lentelė

### Fiskalinio skaidrumo geros praktikos kodekso principai

Eil. Nr.	Principas	Principo paaiškinimas
1.	Vaidmenų ir atsakomybės aiškumo	Valdžios sektorius turėtų būti atskiriamas nuo likusio viešojo sektoriaus ir visos ekonomikos, o viešojo sektoriaus politikos ir valdymo vaidmuo turėtų būti aiškus ir viešai atskleistas. Turėtų būti aiški ir atvira fiskalinio valdymo teisinė, reguliavimo ir administracinė sistema.
2.	Biudžeto procesų atvirumo	Biudžetas turėtų būti rengiamas pagal nustatytą tvarką ir vadovaujamas aiškiai apibrėžtais makroekonomikos ir fiskalinės politikos tikslais. Turėtų būti aiškios biudžeto vykdymo, stebėsenos ir ataskaitų teikimo procedūros.
3.	Viešos informacijos prieinamumo	Visuomenei turėtų būti pateikiama išsami fiskalinė informacija apie buvusią, esamą ir numatomą fiskalinę veiklą bei pagrindinę fiskalinę riziką. Fiskalinė informacija turėtų būti paskelbiama laiku ir pateikiama taip, kad būtų lengviau analizuoti politiką ir skatinti atskaitomybę.
4.	Sąžiningumo užtikrinimo	Fiskaliniai duomenys turėtų atitikti priimtus duomenų kokybės standartus, fiskalinei veiklai turėtų būti taikoma veiksminga vidaus priežiūra ir apsaugos priemonės, fiskalinė informacija turėtų būti tikrinama išoriškai: turėtų būti vadovaujamas visuotinai priimtais apskaitos standartais, vyriausybės veikla ir finansai turėtų būti tikrinami viduje, o audito procedūros turėtų būti atviros, valstybės finansus ir politiką turėtų tikrinti nacionalinė audito institucija, nepriklausoma nuo vykdomosios valdžios.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal Fiskalinio skaidrumo geros praktikos kodeksą, 2007.

Fiskalinio skaidrumo geros praktikos kodekso įgyvendinimo gaires Tarptautinis valiutos fondas (2007) pateikė Fiskalinio skaidrumo vadove (angl. *The Manual on Fiscal Transparency*). Jame išsamiai paaiškinami Fiskalinio skaidrumo geros praktikos kodekso principai ir praktika, remiamasi valstybių narių patirtimi siekiant parodyti įvairius praktinius metodus.

Lietuvos Respublikos finansų ministerijos iniciatyva ir kvietimu Tarptautinio valiutos fondo ekspertai (de Clerck, S., Koshima, Y., Nguyen, V., Aziz, I., Yläoutinen, S.) nuo 2018 m. lapkričio 28 d. iki 2018 m. gruodžio 11 d. atliko Lietuvos *fiskalinio skaidrumo* vertinimą. Buvo įvertinta, kaip Lietuvos

viešųjų finansų valdymas – teisinė aplinka, formalūs procesai, taikomos metodikos ir praktika – atitinka Tarptautinio valiutos fondo (toliau – IMF) apibendrintus šios srities pasaulio gerosios praktikos standartus.

Lietuvos fiskalinio skaidrumo vertinimo ataskaitoje IMF (2019) nurodo, kad Lietuvos viešųjų *finansų valdymo skaidrumas* atitinka didžiąją dalį IMF geros arba pažengusios praktikos principų – Lietuva atitinka 28 iš 36 geros arba pažengusios praktikos principų pagal taikytą IMF metodologiją, – tačiau šaliai ***reikėtų parengti išsamią fiskalinių rizikų ataskaitą, sustiprinti valstybės ir savivaldos įmonių priežiūrą bei su jomis susijusių rizikų vertinimą.***

Finansų ministerija (2019), Baltic News Service (2019), cituodami Finansų ministrą Vilių Šapoką, teigia, kad „*Lietuva įvertinta kaip skaidriai viešuosius finansus valdanti šalis, kuri turi ir skelbia daug kokybiškos informacijos šioje srityje. Dėl to visuomenė, žiniasklaida, investuotojai, akademinė bei tarptautinė bendruomenė turi galimybę būti gerai informuoti apie tai, kaip valdomi viešieji finansai mūsų šalyje*“.

IMF teigimu, Lietuvos stipriosios pusės yra biudžetavimas (t. y. finansų planavimas), fiskalinis prognozavimas ir ataskaitų rengimas, tuo metu ***fiskalinių rizikų vertinimo ir valdymo praktikos yra kiek silpnesnės.*** IMF analitikai taip pat pažymi, kad *Lietuvoje yra neįprastai didelis viešojo sektoriaus subjektų skaičius, kurių ataskaitose pateikiama informacija ne visada yra palyginama ar nuosekli, todėl bent dalies šių dokumentų konsolidavimas ir pateikimas tinkamesniu formatu pastebimai padidintų skaidrumo lygį* (Baltic News Service, 2019).

Lietuvos Respublikoje (toliau – LR) galiojančiame teisiniame reglamentavime nustatyta, kad valstybės finansų valdymo ir biudžeto politikos kontrolę vykdo aukščiausioji valstybinio audito institucija – LR valstybės kontrolė (toliau – Valstybės kontrolė), savivaldybių biudžetų lėšų ir kitų piniginių išteklių naudojimo kontrolę vykdo savivaldybių kontrolės ir audito tarnybos. Šių abiejų institucijų atliktų auditų ataskaitos ir išvados, kita teisės aktuose nurodyta informacija apie šių institucijų veiklą teisės aktų nustatyta tvarka skelbiama viešai.

Remiantis mokslininkų įžvalgomis suvokus, kad viešųjų finansų *skaidrumas*, jų periodiška ir nuosekli kontrolė prisideda prie valdžios veiklos efektyvumo, būtina analizuoti viešųjų finansų kontrolę atliekančias struktūras bei priemones. Kita vertus, pagal periodiškai atliekamo Lietuvos fiskalinio skaidrumo vertinimo parodytas tobulintinas sritis prasminga būtų išsiaiškinti, kaip savivaldybėse yra atliekamas fiskalinių rizikų vertinimas ir valdymas, kaip panaudojamos savivaldybių kontrolės ir audito tarnybų pateiktos ataskaitos siekiant *skaidrumo* viešųjų finansų valdyme. Ne mažiau svarbu žinoti, kas turėtų būti keičiama savivaldybių kontrolės ir audito tarnybų ataskaitų formate siekiant padidinti *skaidrumo* lygį.

### **1.5.3. Viešojo sektoriaus subjektų veiklos kontrolės priemonės ir vykdytojai**

Gimžauskienė (2007) teigia, kad kontrolei naudojamų instrumentų požiūriu labai dažnai vienintelė ir priimtinausia priemonė yra biudžeto kontrolės mechanizmas: veiklos rezultatų ir jiems pasiekti reikalingų sąnaudų matavimas ir vertinimas. Biudžetas (iš pranc. *bougette*) – tai valstybės, savivaldybės, įmonės, įstaigos, organizacijos ar kitokio veiklos subjekto (toliau – subjektas) disponavimui skirtų lėšų ar kitų materialinių išteklių visuma; planas, pagal kurį bus skirstomos lėšos atitinkamoms subjekto išlaidoms. Kasmetiniai biudžetai yra teisinis viešųjų išlaidų pagrindas, todėl visas biudžeto procesas tampa tiesiogiai susijęs su finansų valdymu, finansine atsakomybe ir kontrole įvairiuose proceso lygiuose. Anot Raipos ir Backūnaitės (2004), biudžeto kontrolė padeda atskleisti

ne tik faktiškų veiklos rezultatų nukrypimus, bet ir jų atsiradimo priežastis bei tobulintinas veiklos sritis.

LR įstatymuose nustatyta, kad viešųjų finansų valdymo teisingumo vertinimo ir kontrolės priemonė yra auditas. Svarbiausi audito uždaviniai yra prižiūrėti, ar teisėtai ir efektyviai valdomas ir naudojamas valstybės / savivaldybės turtas ir kaip vykdomas valstybės / savivaldybės biudžetas; skatinti teigiamą ir veiksmingą audito poveikį viešųjų finansų valdymo ir kontrolės sistemai bei į rezultatus ir visuomenės poreikius orientuotam viešajam valdymui. Valstybės biudžeto lėšomis finansuojamų subjektų biudžeto lėšų naudojimo kontrolę, taip pat valstybės lėšų ir turto valdymo, naudojimo, disponavimo jais teisėtumo ir jų naudojimo įstatymų nustatytiems tikslams vertinimą atlieka Valstybės kontrolė, o savivaldybių biudžetų lėšomis finansuojamų subjektų biudžeto lėšų naudojimo kontrolę, savivaldybių lėšų ir turto valdymo, naudojimo, disponavimo jais teisėtumo ir jų naudojimo įstatymų nustatytiems tikslams vertinimą atlieka savivaldybių kontrolės ir audito tarnybos.

### 1.5.3.1. Viešojo sektoriaus audito sistema Lietuvoje

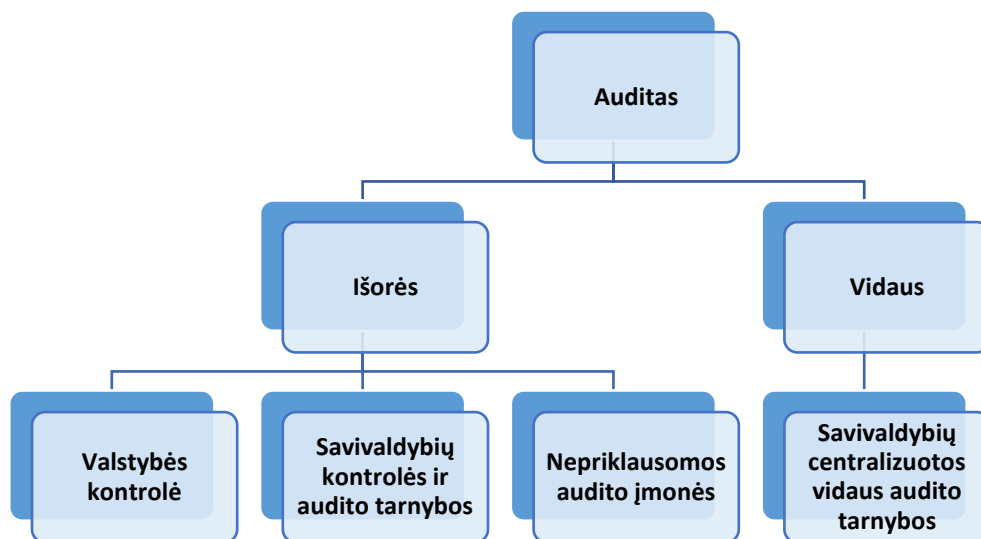
Tarptautinės aukščiausiųjų audito institucijų organizacijos (angl. *The International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI*) parengtoje INTOSAI-P 1: Limos deklaracijoje (2019) teigiama, kad **viešojo sektoriaus auditas** – svarbus efektyvaus valstybės finansų valdymo ir kontrolės sistemos elementas, būtina reguliavimo sistemos dalis, kurios tikslas – atskleisti nukrypimus nuo priimtų standartų ar teisėtumo, ekonomiško, rezultatyvumo ir efektyvumo principų pažeidimus, kad būtų galima kuo anksčiau pataisyti padėtį arba imtis priemonių, kurios ateityje užkirstų kelią pažeidimams arba bent jau sumažintų jų atsiradimo galimybę.

Tvarkingas ir efektyvus viešųjų finansų naudojimas sudaro prielaidas rezultatyviems valdžios institucijų sprendimams. Auditas padeda prižiūrėti ir kontroliuoti, ar tinkamai ir rezultatyviai naudojami valstybės finansai, ar tinkamai ir aiškiai reglamentuotas administracinių veiklų vykdymas. Patikrintos ir pagrįstos informacijos pateikimas valdžios institucijoms ir visuomenei, skelbiant objektyvias ataskaitas, padeda užtikrinti valstybės stabilumą ir gerinti viešojo sektoriaus valdymo procesus. Be to, auditas įgyja dar didesnę reikšmę valstybei plečiant savo veiklą socialiniame ir ekonominiame sektoriuose ir taip peržengiant tradicinės finansų sistemos ribas (INTOSAI-P 1: Limos deklaracija, 2019).

„Viešojo sektoriaus auditas yra būtinas viešajam administravimui vykdyti, kadangi valstybės išteklių valdymas – pasitikėjimo reikalas. Atsakomybė už valstybės išteklių valdymą pagal paskirtį patikima subjektui ar asmeniui, veikiančiam valstybės vardu. Viešojo sektoriaus auditas stiprina numatomų vartotojų pasitikėjimą, kadangi pastariesiems yra suteikiama audito metu gautos informacijos ir nepriklausomų, objektyvių įvertinimų, susijusių su nuokrypiais nuo priimtų standartų arba gerojo valdymo principų“ (TAAIS 100 „Pagrindiniai viešojo sektoriaus audito principai“, 2019).

Tinkamai veikianti audito sistema leidžia ne tik atskleisti viešojo sektoriaus veiklos trūkumus, įvertinti administracinės veiklos kokybę ir efektyvumą, vidaus kontrolės ir vidaus audito sistemos patikimumą ir pateikti rekomendacijas dėl jos gerinimo, bet ir apie tai informuoti valdžios institucijas ir šalies gyventojus.

Viešojo sektoriaus audito sistemą Lietuvoje sudaro pagal institucinės priklausomybės požymį išskiriamos atskiros vidaus ir išorės audito grandys (žr. 1.5.3.1.1 paveikslą).



#### 1.5.3.1.1 pav. Viešojo sektoriaus audito sistemoje veikiantys subjektai

Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymą, 1994.

Svarbus vidaus audito ir išorės audito požymis ir skirtumas yra tas, kad *vidaus auditas* veikia įmonės, įstaigos ar organizacijos viduje, o *vidaus audito tarnyba* yra tiesiogiai pavaldi įmonės, įstaigos ar organizacijos vadovui. *Išorės auditoriai* vadovaujasi tik įstatymais ir profesinės veiklos standartais, o *vidaus auditorių* veiklą reglamentuoja tos įmonės, įstaigos ar organizacijos, kuriose jie dirba. Nepriklausomai nuo vidaus audito padalinio savarankiškumo ir objektyvumo, jis negali pasiekti tokio pat nepriklausomumo lygio, kurio reikia išorės auditoriui, kad galėtų pareikšti nepriklausomą nuomonę apie audituojamo subjekto veiklą ir jo finansines ataskaitas (Lakis, 2002; Astrauskas ir Petaraitienė, 2013).

Mackevičius ir Pranckevičiūtė (2007), Astrauskas ir Petaraitienė (2013) pastebi, kad Lietuvos viešųjų finansų kontrolę vykdančių subjektų, veikiančių viešojo sektoriaus išorės ir vidaus audito grandyse, veikla tarpusavyje susijusi, tačiau *šiuo metu galiojančiame teisiniame reglamentavime nėra aiškiai nurodyti viešojo sektoriaus audito sistemoje veikiančių subjektų tarpusavio bendradarbiavimo principai ir formos*.

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

*Finansinis auditas* atliekamas siekiant nustatyti, ar audituojamo subjekto finansinė informacija yra pateikta vadovaujantis galiojančia finansinės atskaitomybės ir įstatymuose numatyta tvarka. Tam tikslui renkami pakankami ir tinkami audito įrodymai, suteikiantys auditoriui galimybę susidaryti nuomonę apie tai, ar finansinėje informacijoje nėra reikšmingų iškraipymų dėl apgaulės ar klaidų (TAAIS 100 „Pagrindiniai viešojo sektoriaus audito principai“, 2019).

*Atitikties auditas* atliekamas siekiant nustatyti, ar tam tikra audito sritis atitinka valdžios institucijų nustatytus reikalavimus, apibrėžiamus kaip kriterijai. Atitikties auditas atliekamas įvertinant, ar veikla, finansiniai sandoriai ir informacija visais reikšmingais atžvilgiais atitinka audituojamam

subjektui taikomus valdžios institucijų reikalavimus: įstatymus, nutarimus ir kitus teisės aktus, politikos gaires, patvirtintus kodeksus, taisykles, suderintas sąlygas arba bendruosius principus, taikomus stabiliam viešojo sektoriaus finansų valdymui ir valstybės pareigūnų elgesiui (TAAIS 100 „Pagrindiniai viešojo sektoriaus audito principai“, 2019).

*Veiklos auditas* atliekamas siekiant nustatyti, ar intervencijos (t. y. įsikišimai) ir programos yra vykdomos, o institucijos dirba pagal ekonomiškumo, efektyvumo ir rezultatyvumo principus ir ar reikia atlikti kokių nors pagerinimų. Veikla nagrinėjama remiantis tinkamais kriterijais, analizuojant nuokrypių nuo tokių kriterijų ar kitokių problemų priežastis. Šių veiksmų tikslas – atsakyti į pagrindinius audito metu iškeltus klausimus ir pateikti rekomendacijas dėl įvairių sričių ir aspektų gerinimo (TAAIS 100 „Pagrindiniai viešojo sektoriaus audito principai“, 2019).

Anot Daujotaitės (2010), veiklos audito svarba verčia atkreipti dėmesį į jo specifinę kontrolės funkciją, skirtą objektyviai vertinti viešojo sektoriaus subjektų veiklos, programų ir / ar sistemų funkcionalumą ekonomiškumo, efektyvumo ir veiksmingumo požiūriais, inicijuoti veiklos ir valdymo pažangą. Tik žinant, kokie trūkumai būdingi konkrečiam viešojo sektoriaus subjektui, programai ar sistemai, galima numatyti sėkmingos veiklos gaires.

### 1.5.3.2. Išorės auditas ir jį atliekančios institucijos

***Europos Audito Rūmai.*** Europos Parlamentas ir ES Taryba (2018) teigia, kad pagal *skaidrumo* principą, įtvirtintą Sutartyje dėl ES veikimo, ES institucijos ir lėšų gavėjai turi veikti kuo atviriau.

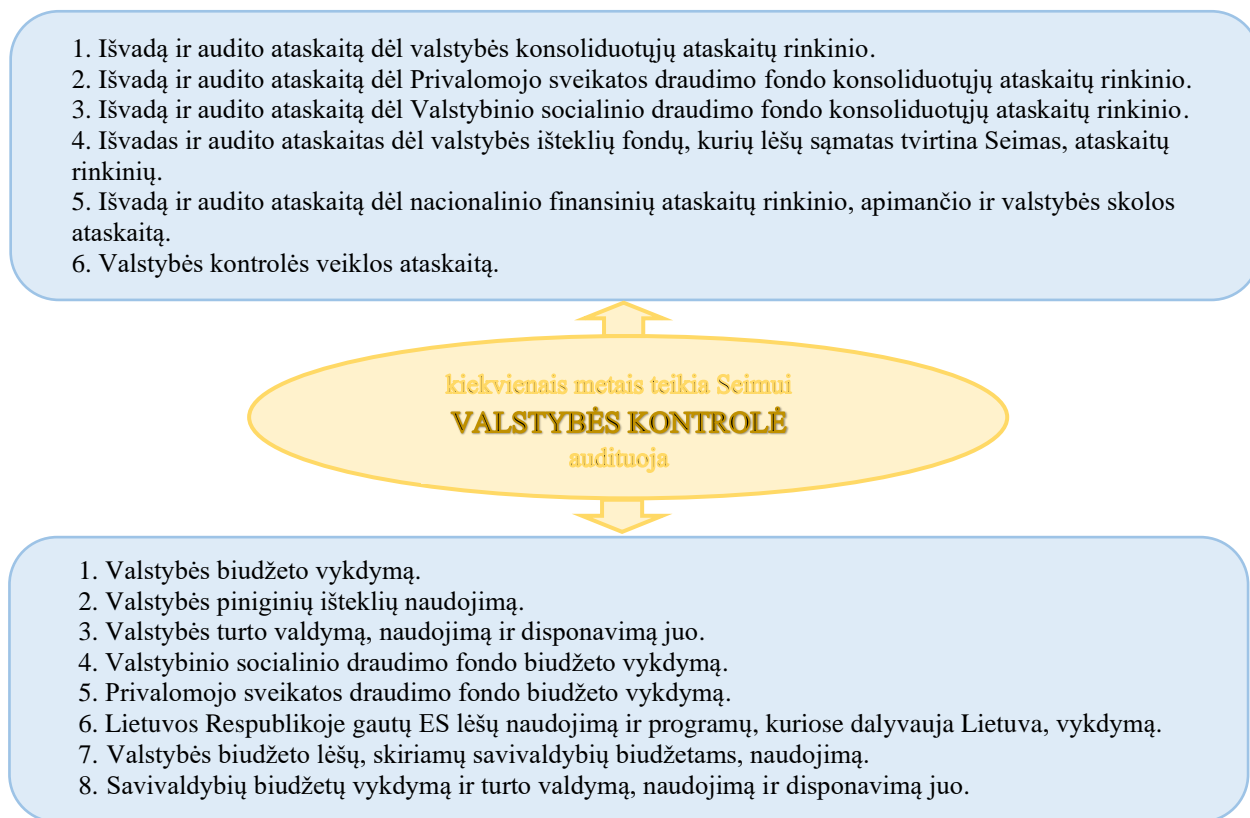
ES lygmeniu išorės kontrolę vykdo valstybių narių audito institucijos ir Europos Audito Rūmai (angl. *European Court of Auditors – ECA*). ECA – tai ES nepriklausoma išorės audito institucija, padedanti Europos Parlamentui ir Europos Tarybai atlikti ES biudžeto vykdymo kontrolės funkciją ir atsakinga už ES finansų auditą. Kaip ES išorės auditorius, ECA vykdo ES strateginių tikslų įgyvendinimo kontrolę ir vertinimą, padeda tobulinti ES finansų valdymą ir veikia kaip nepriklausomas ES piliečių finansinių interesų sergėtojas. ECA atlieka 3 rūšių auditą: finansinį, atitikties ir veiklos. Valstybėse narėse auditas atliekamas bendradarbiaujant su aukščiausiomis nacionalinėmis audito institucijomis. Valstybių narių aukščiausios audito institucijos teikia vertingą praktinę paramą ECA užtikrinamos nuoseklų auditų vietoje vykdymą, o tai leidžia efektyviai ir veiksmingai įgyvendinti ECA užduotis (Europos Sąjunga, 2020; Europos Parlamentas, 2020 a; Europos Parlamentas, 2020 b).

Tikrindami, ar leidžiant ES lėšas pasiekta iškeltų tikslų, ar jie pasiekti mažiausiomis įmanomomis sąnaudomis ir racionaliausiu būdu, ECA reguliariai audito ataskaitose teikia išvadas ir rekomendacijas ES šalims narėms: pvz., audito išvados ir rekomendacijos Lietuvai 2013 m. įvertinus atleistų darbuotojų reintegracijos į darbo rinką valdymą, 2020 m. įvertinus ES bendrai finansuojamų investicijų panaudojimą pastatų energijos vartojimo efektyvumui didinti, 2020 m. įvertinus ES lėšų panaudojimą „Rail Baltica“ projektui ir kt. (ECA, 2013; ECA, 2020; Delfi, 2020).

ECA, kaip institucija, savo pavyzdžiu liudija *skaidrumo* politiką: ECA interneto svetainėje informacija apie ECA veiklą ir audito rezultatus skelbiama visomis ES šalių kalbomis, informacijos pateikimas aiškus ir lengvai prieinamas, viešai skelbiama skaidrumo politika (nuostatos, personalo įdarbinimo procedūros ir atlyginimai, atlikti viešieji pirkimai ir pan.) (ECA, 2020).

***Valstybės kontrolė.*** Lietuvos viešojo sektoriaus audito sistemoje išskiriami valstybės ir savivaldybių lygmenys. Valstybės kontrolė užima išskirtinę vietą valstybės finansų kontrolės sistemoje – jos pareiga prižiūrėti, ar teisėtai valdomas ir naudojamas valstybės turtas ir kaip vykdomas valstybės

biudžetas, įtvirtinta LR Konstitucijoje. Valstybės kontrolės kompetencija pavaizduota 1.5.3.2.1 paveiksle.



### 1.5.3.2.1 pav. Valstybės kontrolės kompetencija

Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymą, 1995.

Valstybės kontrolė atlieka finansinį (teisėtumo) ir veiklos auditą, be to, vykdo Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstituciniame įstatyme nustatytas biudžeto politikos kontrolės institucijos funkcijas. Valstybinio audito subjektai yra:

- valstybė, valstybės įstaigos ir institucijos;
- **savivaldybės, savivaldybių įstaigos ir institucijos bei jų išteklių fondai;**
- valstybės išteklių ir mokesčių fondai;
- visų rūšių įmonės, kuriose valstybei ar savivaldybei priklausančios akcijos suteikia ne mažiau kaip 1/2 balsų;
- įmonės ir kiti juridiniai asmenys, kuriems valstybės ar savivaldybės institucija suteikė lėšų arba perdavė turto;
- ES lėšų valdymo institucijos ir paramos gavėjai, naudojantys Lietuvos Respublikoje gautas ES lėšas (Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas, 1995).

Siekiant, kad auditas įgyvendintų savo tikslus, labai svarbu, kad jis būtų kokybiškas. Valstybinis auditas atliekamas pagal Valstybės kontrolės vadovo – valstybės kontrolieriaus patvirtintus Valstybinio audito reikalavimus ir TAAIS. Valstybės kontrolė rengia savivaldybių kontrolės ir audito tarnyboms audito metodikas ir prižiūri, kad šių tarnybų atliktas auditas taip pat atitiktų Valstybinio audito reikalavimus ir TAAIS (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994; Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas, 1995).

Valstybės kontrolė, prižiūradama savivaldybių kontrolės ir audito tarnybų veiklą, prisideda prie šių institucijų atliekamo audito kokybės užtikrinimo, savalaikio savivaldybių kontrolės ir audito tarnybų

atlikto audito ataskaitų ir išvadų paskelbimo, kitos svarbios informacijos apie šių institucijų veiklą atskleidimo visuomenei. Kokybiškas auditas – tai toks auditas, kuris buvo atliktas laikantis profesinės etikos normų reikalavimų, vadovaujantis audito standartais ir remiantis galiojančiais teisės aktais. Kokybiškai atliktas savivaldybių kontrolės ir audito tarnybų auditas garantuoja audito rezultatų patikimumą, sudaro prielaidas audito vertei kurti ir kartu didina pasitikėjimą šių institucijų atliekamu darbu, pateisina visuomenės lūkesčius ir įgyvendina savo tikslus.

Valstybės kontrolės atliekamas valstybės biudžeto lėšų, skiriamų savivaldybių biudžetams, naudojimo, savivaldybių biudžetų vykdymo ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo teisėtumo vertinimas, savivaldybių kontrolės ir audito tarnybų atliekamo audito kokybės priežiūra prisidedama prie savivaldybių veiklos efektyvumo ir *skaidrumo* didinimo.

**Savivaldybių kontrolės ir audito tarnybos.** Savivaldybių išorės auditas yra reikšminga viešojo sektoriaus audito sistemos dalis, kadangi apima visas Lietuvoje veikiančias savivaldybes. LR Konstitucijoje nėra tiesiogiai apibrėžta savivaldybių viešųjų finansų išorės kontrolės forma, todėl jos parinkimas ir nustatymas yra įstatymų leidėjo prerogatyva. Vietos savivaldos lygmenyje vykdomą išorės ir vidaus kontrolę reglamentuoja Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas.

Savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba – tai subjektas, kuris prižiūri, ar teisėtai, efektyviai, ekonomiškai ir rezultatyviai valdomas ir naudojamas savivaldybės turtas bei patikėjimo teise valdomas valstybės turtas, kaip vykdomas savivaldybės biudžetas ir naudojami kiti piniginiai ištekliai. Savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba savo veikloje vadovaujasi Vietos savivaldos ir kitais įstatymais, TAAIS, Valstybės kontrolės patvirtintomis metodikomis ir kitais teisės aktais.

Savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos kompetencija pavaizduota 1.5.3.2.2 paveiksle.



#### 1.5.3.2.2 pav. Esminės savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos veiklos kryptys

Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymą, 1994.

Savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba atlieka išorės finansinį ir veiklos auditą savivaldybės administracijoje, savivaldybės administravimo subjektuose ir savivaldybės valdomose įmonėse. Be

to, atlieka savivaldybės biudžeto vykdymo ir kitų piniginių išteklių naudojimo auditą. Kiekvienais metais parengia ir savivaldybės tarybai pateikia išvadą dėl pateikto tvirtinti savivaldybės konsoliduotųjų ataskaitų rinkinio, savivaldybės biudžeto ir turto naudojimo. Rengia ir savivaldybės tarybai teikia sprendimams priimti reikalingas išvadas dėl savivaldybės naudojimosi bankų kreditais, paskolų ėmimo ir teikimo, garantijų suteikimo ir laidavimo kreditoriams už savivaldybės valdomų įmonių imamas paskolas bei kitas Vietos savivaldos įstatyme nurodytas išvadas.

Valstybės kontrolės ir savivaldybių kontrolės ir audito tarnybų, atliekančių išorės auditą vietos savivaldos lygmenyje, audito darbų dubliavimo padeda išvengti Vietos savivaldos įstatyme įtvirtinta savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos vadovo – savivaldybės kontrolieriaus pareiga kasmet per 10 dienų nuo ateinančių metų savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos veiklos plano patvirtinimo jį pateikti Valstybės kontrolei ir Valstybinio audito reikalavimai, leidžiantys panaudoti nepriklausomų auditorių darbą ir jo nedubliuoti. Be to, Vietos savivaldos įstatymu savivaldybės kontrolės ir audito tarnybai suteikiama teisė audito metu pasinaudoti savivaldybės centralizuotos vidaus audito tarnybos atliktų auditų ataskaitomis ir darbo dokumentais, būtiniais vidaus kontrolės vertinimui atlikti, jei audito subjektas ir tikslai sutampa (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994).

***Nepriklausomos audito įmonės.*** Nepriklausomos audito įmonės auditą paprastai atlieka įmonėse, įstaigose ir organizacijose, kuriose dominuoja privatus kapitalas, tačiau savivaldybėje auditas gali būti atliekamas ir šiais atvejais:

- tikrinant valstybės ir savivaldybių įmonių metinių finansinių ataskaitų rinkinius;
- savivaldybės tarybos sprendimu, atliekant tam tikros veiklos nepriklausomą auditą savivaldybės įstaigose ar savivaldybės valdomose įmonėse;
- atliekant subjektų metinių finansinių ataskaitų rinkinio auditą, kai jis yra privalomas pagal įstatymus ar yra numatytas subjektų įstatuose (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994; Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas, 1994; Lietuvos Respublikos įmonių finansinės atskaitomybės įstatymas, 2001; Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas, 2007).

Nepriklausomos audito įmonės dažniausiai atlieka finansinių ataskaitų auditą. Finansinių ataskaitų auditas – tai nepriklausomas audituojamo subjekto finansinių ataskaitų patikrinimas ir auditoriaus išvados pateikimas laikantis tarptautinių audito standartų. Finansinių ataskaitų audito tikslai:

- nustatyti, ar finansinės ataskaitos visais reikšmingais atvejais tikrai ir teisingai parodo audituojamo subjekto finansinę būklę, veiklos rezultatus ir pinigų srautus pagal taikomus finansinės atskaitomybės reikalavimus;
- nustatyti, ar finansinės ataskaitos parengtos pagal teisės aktus, reglamentuojančius buhalterinę apskaitą ir finansinių ataskaitų sudarymą (Lietuvos Respublikos finansinių ataskaitų audito įstatymas, 1999).

### **1.5.3.3. Vidaus auditas**

Vidaus auditą savivaldybėje atlieka savivaldybės centralizuota vidaus audito tarnyba (toliau – vidaus audito tarnyba). Tai savivaldybės administracijos struktūrinis padalinys, vidaus auditą atliekantis savivaldybės administracijoje, savivaldybės administravimo subjektuose ar kituose savivaldybės viešuosiuose juridiniuose asmenyse, jis pavaldus ir atskaitingas savivaldybės administracijos direktoriui. Vidaus audito tikslas – sistemingai ir visapusiškai vertinant rizikos valdymą (t. y. nustatant rizikingas sritis ir atliekant rizikos analizę) ir vidaus kontrolę, padėti įgyvendinti viešojo juridinio asmens, jam pavaldžių ir jo valdymo sričiai priskirtų viešųjų juridinių asmenų veiklos



tikslus. Vidaus audito tarnybos atliekamo vidaus audito sritys: viešojo juridinio asmens, jam pavaldaus ir (arba) atskaitingo viešojo juridinio asmens veiklos sritis, programa, ES ir (arba) tarptautinės finansinės paramos lėšomis finansuojamos programos ir (arba) projektai (Lietuvos Respublikos vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas, 2002; Pavyzdinė vidaus audito metodika, 2019).

Savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos ir vidaus audito tarnybos audito darbų dubliavimo padeda išvengti Vietos savivaldos įstatyme įtvirtinta vidaus audito tarnybos pareiga, parengus ateinančių metų vidaus audito tarnybos veiklos plano projektą, pateikti jį savivaldybės kontrolės ir audito tarnybai tarpusavio veiklos koordinavimo tikslais, o kai su juo susipažįsta savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba, vidaus audito tarnybos veiklos plano projektą pateikti Valstybės kontrolei (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994).

Lietuva, siekdama narystės ES, įsipareigojo užtikrinti, kad šalyje būtų reikiamos viešojo sektoriaus valdymo kontrolės sistemos ir procedūros, veiktų išorės ir vidaus audito sistema, kad auditas būtų nepriklausomas, būtų patvirtinti audito veiklą reglamentuojantys teisės aktai, vadovaujamosi tarptautiniu mastu pripažintais audito standartais, veiktų sistema, užkertanti kelią pažeidimams ir leidžianti imtis prieš juos veiksmų (Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė, 2010; Astrauskas ir Petaraitienė, 2013).

Savivaldybėse audito veikla yra integruota į bendrą Lietuvos viešojo sektoriaus audito sistemą ir savivaldybės savo veikloje vadovujasi visų audito sistemos lygmenų ir grandžių pateiktomis audito rekomendacijomis. Viešojo sektoriaus audito sistemoje veikiančių subjektų įtaka savivaldybės veiklai atskleista 8 priede.

Lietuvai 2004 m. gegužės 1 d. tapus visateise ES nare, ES lėšų naudojimo kontrolė vykdoma ir ES lygmeniu. Kaip matyti 8 priede pateiktoje lentelėje, pagrindinių ES strateginių tikslų įgyvendinimo ir ES lėšų naudojimo auditą atlieka ECA. Kontroliuodama ES lėšų panaudojimą, ECA aktyviai bendradarbiauja su Valstybės kontrole: Valstybės kontrolės auditoriai dalyvauja Europos audito misijose, kurių metu atliekami Europos Bendrijos lėšų panaudojimo valstybėse narėse auditai; šių auditų metu Valstybės kontrolė ECA auditoriams teikia praktinę ir logistinę pagalbą, taip pat informaciją apie audituojamą sritį (Valstybės kontrolė, 2020). ES lygiu atliekamas išorės auditas savivaldybių veiklos procesą daro atsakingesnį ir griežtai organizuotą: privaloma atsiskaityti laiku, periodiškai, pagal sutartus rodiklius. Išorės auditas ES lygiu ne vien tik tikrina, bet ir moko bei pataria – ECA teikia daug rekomendacijų įvairiais klausimais, rengia gaires ir geros praktikos patarimus ES šalių valdymo ir kontrolės sistemų tobulinimo klausimais.

Valstybės biudžeto lėšų, skiriamų savivaldybių biudžetams, naudojimo; savivaldybių biudžetų vykdymo ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo auditą atlieka Valstybės kontrolė. Jos nacionaliniu lygiu atliekamas išorės auditas savivaldybių vykdomos veiklos aspektu turi fragmentiško pobūdį – jis nukreiptas tik į tas veiklos sritis, kuriose naudojamos valstybės biudžeto lėšos ir patikėjimo teise valdomas valstybės turtas. Valstybės kontrolės atliekamas išorės auditas yra reguliuojamojo poveikio: ši institucija turi teisę kreiptis į Lietuvos Respublikos Seimą, Vyriausybę, teisėsaugos institucijas ir pranešti apie audito metu nustatytus bei nepašalintus nuolatinius, esminius teisės aktų ar visuomenės interesų pažeidimus, imtis kitų prevencinių priemonių, kad pažeidimai nepasikartotų.

Savivaldybių veiklos sritis, finansuojamas savivaldybių biudžetų lėšomis, audituoja savivaldybių kontrolės ir audito tarnybos. Šios tarnybos kasmet atliekamo savivaldybės konsoliduotųjų ataskaitų

rinkinio, savivaldybės biudžeto ir turto naudojimo audito ataskaitas bei išvadas ir apibendrintus audito rezultatus teikia Valstybės kontrolei, kuri šias ataskaitas apibendrinusi, teikia audito ataskaitas ir išvadas dėl valstybės biudžeto ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais, dėl nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio. Savivaldybių kontrolės ir audito tarnybų audito ataskaitos dėl savivaldybės konsoliduotųjų ataskaitų rinkinio, savivaldybės biudžeto ir turto naudojimo yra Valstybės kontrolės audito ataskaitų dėl nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio, dėl valstybės biudžeto lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais sudėtinė dalis.

Savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba nėra tik vertinanti institucija. Ji ne tik audituoja, kontroliuoja ir rekomenduoja, bet ir dalijasi seminarų ir mokymų metu įgytomis žiniomis, pataria ir konsultuoja. Viešinamos audituotų subjektų ataskaitos – tai naudinga patirtis kitoms savivaldybės įstaigoms ir organizacijoms, nes, matydamos konkrečius pavyzdžius, jos gali įvertinti kylančias grėsmes bei riziką ir savo srityje, taisyti klaidas ir ateityje jų išvengti.

Vidaus audito tarnybų atliekamo vidaus audito ataskaitos ir jose teikiamos rekomendacijos yra skirtos savivaldybių viešojo sektoriaus subjektų vidiniam naudojimui, jos nėra viešinamos. Šios ataskaitos teikiamos audituotų subjektų vadovams ir savivaldybės administracijos direktoriui, koordinuojančiam ir kontroliuojančiam savivaldybėje viešąsias paslaugas teikiančių įmonių, įstaigų ir organizacijų darbą, atliekančiam pagal įstatymus ir savivaldybės tarybos sprendimus jam priskirtas šių įmonių, įstaigų ir organizacijų valdymo funkcijas bei atsakančiam už savivaldybės ūkinę ir finansinę veiklą. Vidaus auditas yra viešojo sektoriaus subjektų, įskaitant ir savivaldybę, savireguliacijos proceso dalis. Šio audito pagalba viešojo sektoriaus subjektams suteikiama daugiau savarankiškumo renkantis priemones, padedančias išlaikyti šių subjektų funkcionavimo stabilumą.

Kaip matyti 8 priede pateiktoje lentelėje, priemonės, kurias audito proceso skaidrumui užtikrinti naudoja visų audito sistemos lygmenų audito įstaigos, yra panašios: interneto portalai; etikos gairės, elgesio kodeksai; audito ataskaitų svarstymas savivaldybės administracijoje; vietos politikų įtraukimas į savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos audito ataskaitų ir išvadų svarstymą; grįžtamasis ryšys po atlikto audito; dalijimasis gerąja praktika.

Apibendrinant galima teigti, kad viena iš patikimiausių ir svarbiausių savivaldybės administravimo subjektų veiklos kontrolės priemonių yra auditas. Audito pagalba objektyviai ir visapusiai vertinama savivaldybės administravimo subjektų veikla, atskleidžiamos silpniausios veiklos grandys ir nepanaudoti ištekliai, parodoma, ar ekonomiškai naudojamos lėšos ir turtas, ar laiku vykdomi įsipareigojimai, ar laikomasi finansinės drausmės ir pan. Pateikiamos rekomendacijos leidžia savivaldybės administravimo subjektams geriau panaudoti savo galimybes, padeda tobulinti veiklos ir valdymo procesus, stiprinti vidaus kontrolę, gerinti buhalterinę apskaitą ir kt. Audito ataskaitose teikiama informacija yra tikra, tiksli, objektyvi, patikima, turi didelę įrodomąją galią. Vadovaudamiesi audito įrodymais pagrįsta informacija, audito rekomendacijomis audituotų subjektų vadovai priima sprendimus, kaip tobulinti subjektų veiklą. Viešai skelbiamos audito ataskaitos padeda užtikrinti audito proceso skaidrumą ir skatina atskaitomybę, kartu prisideda prie savivaldybių veiklos efektyvumo ir skaidrumo didinimo.

## **2. SKAIDRUMO PRINCIPO ĮGYVENDINIMO ATLIEKANT VEIKLOS AUDITĄ AKMENĖS RAJONO SAVIVALDYBĖJE TYRIMO METODOLOGIJA**

### **2.1. Tyrimo struktūra ir organizavimas**

Siekiant įgyvendinti tyrimo tikslą – atskleisti skaidrumo principo įgyvendinimą atliekant veiklos auditą savivaldybėje ir numatyti savivaldybės veiklos skaidrumo didinimo atliekant veiklos auditą galimybes, – atlikta mokslinės literatūros, tarptautinių organizacijų dokumentų, Europos Sąjungos ir Lietuvos Respublikos strateginių dokumentų ir norminių teisės aktų analizė, sisteminimas bei apibendrinimas, kurie leido teoriškai susipažinti su tyrimo objektu ir tinkamai pasirengti empiriniam tyrimui.

Empirinio tyrimo tikslui pasiekti pasitelkta kokybinių tyrimų metodologija. Kokybinis tyrimas – tai sistemingas atvejo ar individų grupės, situacijos ar įvykio tyrimas natūralioje aplinkoje, siekiant suprasti tiriamuosius reiškinius ir pateikti interpretacinį, holistinį (ne kaip atskirų kintamųjų pasekmę, bet „išgyventą patirtį“) iš situacijų analizės kylantį paaiškinimą. Kokybinio tyrimo procesas yra lankstus, skirtingi jo etapai yra glaudžiai tarpusavyje susiję ir aktyviai veikiantys vieni kitus. Šiam tyrimui netaikomi griežti imties tūrio reikalavimai, jo reprezentatyvumą lemia ne tiriamųjų parinkimo būdai, o lankstūs vienokie ar kitokie teoriniai kriterijai, svarbiausias kokybinio tyrimo elementas – tyrimo duomenų apibendrinimas (Kardelis, 2007; Bitinas, Rupšienė ir Žydzūnaitė, 2008; Gaižauskaitė ir Valavičienė, 2016). Tyrimo objektu pasirinktas skaidrumo principo įgyvendinimas atliekant veiklos auditą savivaldybėje, siekiant plėtoti skaidrumo principo įgyvendinimo teorinį konceptą (audito klausimas anksčiau giliau neanalizuotas) bei pagrįsti teorines išvalgas realios praktikos analize, ekspertų matymais.

Atlikus mokslinės literatūros analizę ir susistemintus teorinius duomenis, buvo suformuotas tyrimo dizainas. Anot Novelskaitės (2012), tyrimo dizainas – tai tam tikras tyrimo planas, kuris sudaromas tyrimo projektui atlikti ir kuris turi atsakyti į tris esminius klausimus: kas, kodėl ir kaip bus tiriamas. Pastarasis klausimas gali būti suskaidomas į papildomus klausimus: kokia tyrimo strategija bus naudojama, iš kur bus gaunami duomenys, kaip duomenys bus gaunami ir analizuojami, kada kiekvienas tyrimo etapas bus atliktas. Kaip teigia Bitinas ir kt. (2008), cituodami Lewis (2003), kokybiniame tyrime neįmanomas tikslus dizaino sudarymas ir pagrindimas prieš duomenų rinkimą: kokybinio tyrimo dizainą tyrėjas sudaro suformulavęs tyrimo temą, objektą, tikslą, probleminį klausimą, uždavinius, o rinkdamas duomenis ir juos analizuodamas, priklausomai nuo aplinkybių, tyrėjas keičia anksčiau sudarytą dizainą.

Šiame darbe taikomas tyrimo dizainas atspindi esminius kokybinio tyrimo etapus ir atskleidžia ryšius tarp šio tyrimo teorinės ir empirinės dalių (žr. 9 priedą).

Teorinis tyrimo pagrindimas atliktas taikant mokslinės, daugiausia viešojo valdymo, literatūros analizę, sisteminimą ir apibendrinimą. Pradžioje, siekiant atskleisti skaidrumo principo įgyvendinimo atliekant veiklos auditą savivaldybėje teorinį diskursą, apžvelgta moksliniuose šaltiniuose pateikiama skaidrumo samprata ir gero valdymo koncepcija, nagrinėtas gero valdymo teorijos plėtojimas moksle, analizuota gero valdymo principų raiška šiuolaikiniame viešajame valdyme, skaidrumo principas identifikuotas kaip vienas svarbiausių gero viešojo valdymo komponentų.

Toliau analizuotas savivaldybės veiklos skaidrumas, kaip viena svarbiausių gero viešojo valdymo indikacijų, apimant gero valdymo principų dermę su pagrindiniais vietos savivaldos principais, skaidrumo principo įgyvendinimą kaip privalomą pareigą Lietuvos Respublikos viešojo administravimo subjektams ir jų tarnautojams, išskiriant viešuosius pirkimus, kaip problemiškesnę sritį įgyvendinant skaidrumo principą. Taip pat nagrinėti skaidrumo principo įgyvendinimo metodai ir procedūros savivaldybėje, išskiriant atvirumo svarbą skaidrumo principo įgyvendinimui, viešojo administravimo subjektų komunikacijos ir skaidrumo sąsają, savivaldybės veiklos skaidrumo užtikrinimą informacinių technologijų pagalba ir įrodymais pagrįsto valdymo priemonės skaidrumui didinti. Siekiant atskleisti savivaldybės administravimo subjektų veiklos kontrolės teorinius ir praktinius aspektus, apžvelgtos moksliniuose šaltiniuose, tarptautinių organizacijų ir ES dokumentuose pateikiamos kontrolės ir audito sampratos, analizuotos viešojo sektoriaus subjektų veiklos kontrolės priemonės ir vykdytojai, identifikuojant ir pagrindžiant auditą kaip efektyvią veiklos kontrolės priemonę užtikrinant savivaldybės veiklos skaidrumą.

Pagrindus mokslininkų įžvalgomis audito svarbą savivaldybės veiklos skaidrumo užtikrinime ir suvokus, kad trūkstama tyrimų, parodančių audito vietą skaidrumo principo įgyvendinime, iš teorinės analizės buvo atsirinkti atskiri darbai, kurie turėjo įtakos rengiant dokumentų analizės kryptis bei ekspertų klausimų gaires. Pirmiausia, *gero valdymo teorinis konceptas ir skaidrumo principo* aktualizavimas jame, *skaidrumo neatsiejamumo nuo atvirumo, viešumo, teisėtumo* principų samprata (Ladi, 2008; Mas, Díez, Martínez ir Pagán, 2013; Musa, Bebić, Đurman, 2015; Raipa ir kt., 2016; Tavares, da Cruz, 2017; Tatarenko, 2019), veiklos skaidrumo ir efektyvumo viešajame sektoriuje vienovė (Raipa ir kt., 2004, 2007, 2012, 2016), veiklos skaidrumo ir veiklos etikos dermė (Paliduskaitė, 2005, 2010; Vasiljevienė, 2006; Toileikienė, 2013) ir kt. Ne mažiau svarbūs buvo dokumentai, padedantys savivaldybėms įgyvendinti skaidrumo principą (Fiskalinio skaidrumo geros praktikos kodeksas, 2007; Atviros vietos valdžios principų deklaracija, 2011; „Transparency International“ Lietuvos skyriaus rekomendacijos, 2015, 2019).

Siekiant nustatyti, kokia šiuo metu skaidrumo principo įgyvendinimo Akmenės rajono savivaldybėje (toliau – Savivaldybė) situacija, buvo atlikta Savivaldybės strateginių plėtros ir veiklos dokumentų, savivaldybės administravimo subjektų veiklos audito ataskaitų turinio analizė, analizuoti savivaldybių kontrolės ir audito tarnybų dokumentai TAAIS turinio analizės kontekste. Tuomet interviu metodu apklausti ekspertai, kurie yra kompetentingi pateikti problemos analizei reikalingą informaciją, naujų įžvalgų skaidrumo principo įgyvendinimo per auditą klausimais. Ekspertai buvo atrenkami tikslingai, siekiant kuo platesnės tyrimo aprėpties (įvairūs žiūros taškai) ir objekto išmanymo. Tai mokslininkai, dirbantys gero valdymo, savivaldybės veiklos skaidrumo, korupcijos kontrolės tematikoje; praktikai, įvairiais valdymo lygiais įgyvendinantys skaidrumą, auditą ir už tai atsakingi; praktikai, prižiūrintys ir vertinantys savivaldybių veiklą. Ekspertų interviu tikslas – atskleisti, kaip savivaldybės veiklos skaidrumo siekiama atliekant veiklos auditą nacionaliniu ir vietos savivaldos lygiais ir gauti įžvalgų, kaip auditas gali prisidėti gerinant savivaldybių veiklos skaidrumą.

Po to, remiantis dokumentų analizės ir ekspertų interviu duomenų kokybinės analizės rezultatais, interviu metodu apklausti savivaldybių kontrolės ir audito tarnybų darbuotojai, gerai išmanantys audito procesą. Savivaldybių kontrolės ir audito tarnybų darbuotojų interviu tikslas – nustatyti, ar yra galimybės savivaldybės veiklos skaidrumą didinti ekspertų matomomis kryptimis panaudojant veiklos auditą. Darbo autorė – tyrėja, pati dirbdama savivaldybės kontrolės ir audito tarnyboje, rinkdama ir apdorodama duomenis rėmėsi savo asmenine patirtimi, taip stengdamasi pasiekti gilesnio analizuojamos problemos suvokimo. Be to, kasdienis darbas savivaldybės administravimo subjektų

visapusio veiklos vertinimo kontekste leido natūralioje aplinkoje stebėti tiriamą konceptą gilinant supratimą apie jį.

Remiantis teorinėje dalyje padarytomis išvargomis, iš analizuotų dokumentų išryškėjusia skaidrumo principo situacija Savivaldybėje, ekspertų interviu rezultatais, savivaldybių kontrolės ir audito tarnybų darbuotojų interviu duomenų kokybinės analizės rezultatais, suformuluotos darbo išvados ir rekomendacijos.

Empirinis tyrimas buvo organizuojamas ir atliekamas šiais pagrindiniais etapais: mokslinės literatūros rinkimas ir studijavimas, teorinės dalies rašymas, tyrimo instrumento parengimas, empirinio tyrimo atlikimas, gautų rezultatų aprašymas, analizavimas ir apibendrinimas, išvadų formulavimas ir rekomendacijų pateikimas.

## **2.2. Dokumentų rinkimas ir analizė**

Tyrimui, skirtam atskleisti skaidrumo principo įgyvendinimą atliekant veiklos auditą savivaldybėje ir numatyti savivaldybės veiklos skaidrumo didinimo atliekant veiklos auditą galimybes, pasirinkti šie kokybinių duomenų rinkimo metodai: dokumentų rinkimas (renkami žmonių sukurti veiklos produktai – dokumentai) ir interviu (duomenys renkami klausinėjant). Dokumentų rinkimas taikytas kaip papildomas duomenų rinkimo būdas parengiamajame interviu etape rengiant klausimynus-gaires.

Kaip jau buvo minėta, siekiant nustatyti, kokia šiuo metu yra skaidrumo principo įgyvendinimo Savivaldybėje situacija, atrinkti laisvai prieinami Savivaldybės strateginiai plėtros ir veiklos dokumentai, tokie kaip Savivaldybės strateginis plėtros planas, Savivaldybės strateginis veiklos planas, Savivaldybės korupcijos prevencijos programa ir kt., savivaldybės administravimo subjektų veiklos audito ataskaitos, kuriuose gali būti tiesiogiai ar netiesiogiai deklaruojamas skaidrumo principo įgyvendinimas Savivaldybės veikloje, ir atlikta šių dokumentų turinio analizė. Pasak Bowen (2009), dokumentų analizė yra kokybinio tyrimo forma, kurioje tyrėjas interpretuoja dokumentus norėdamas suteikti reikšmę tiriamai temai.

Dokumentų turinio analizė buvo atliekama pagal šias procedūras: analizei tinkamų dokumentų pavyzdžių atranka, atidus jų skaitymas, esminių elementų išskyrimas, prasminių elementų suskirstymas į kategorijas, duomenų interpretavimas į informaciją, tinkamą tyrimo tikslui pasiekti. Minėtų procedūrų laikymasis leido išvengti paviršutiniškumo nagrinėjant dokumentų tekstus. Dokumentų turinio analizės metodas buvo naudojamas analizuojant tiek dokumentus, tiek interviu metu surinktą medžiagą.

Dokumentų analizė suteikė informacijos rengiantis kitam tyrimo etapui – interviu. Interviu, kaip duomenų rinkimo metodas, taikytas gauti žodinei informacijai, sužinoti tyrimo dalyvių (ekspertų, informantų) požiūrius, vertinimus ir nuomones tiriamuoju klausimu.

## **2.3. Kokybinis interviu**

Tyrimo tikslui pasiekti pasirinktas duomenų rinkimo metodas – kokybinis interviu. Bendriausia prasme interviu yra bendravimo tarp tyrėjo ir tyrimo dalyvio forma, o pokalbis vyksta užduodant klausimus ir į juos atsakant. Kokybinio interviu pagrindas – atviri klausimai, į kuriuos tikimasi gauti kiek įmanoma platesnius, išsamesnius, atviresnius atsakymus. Interviu siekiama suvokti tyrimo dalyvių asmeninę patirtį, sužinoti nuomones tiriamuoju klausimu. Interviu yra paremtas tyrėjo ir

tyrimo dalyvio arba tyrimo dalyvių grupės sąveika – tai neformalus, lankstus pokalbis, kuriuo siekiama ne tik gauti informacijos, bet ir ją suprasti, į ją įsigilinti, įprasminti pokalbio metu išreikštas pozicijas (Rupšienė, 2007; Bitinas ir kt., 2008; Gaižauskaitė ir Valavičienė, 2016). Kaip teigia Tidikis (2003) ir Luobikienė (2010), tai yra „labai geras priartėjimo prie žmonių suvokimo, reikšmių, situacijų apibrėžimo ir realybės konstravimo (aiškinimo) būdas“.

Anot Gaižauskaitės ir Valavičienės (2016), pagal interviu klausimyno struktūruotumą, t. y. atsižvelgiant į tai, kiek interviu metu laikomasi iš anksto numatytos klausimų eilės tvarkos, klausimyno sudėties ir klausimų formuluočių, išskiriamos trys kokybinio interviu formos: struktūruotas interviu (atviri, nustatyta tvarka suformuluoti klausimai), iš dalies struktūruotas interviu (interviu, vedamas pagal tam tikras gaires; kryptingas interviu), nestruktūruotas interviu (laisvas pokalbis; neformalus interviu). Šiame darbe atliekant kokybinį tyrimą abiem atvejais (ekspertų interviu, savivaldybių kontrolės ir audito tarnybų darbuotojų interviu) naudotas *iš dalies struktūruotas interviu*, nes tiriamas objektas gana naujas ir tikimasi įžvalgų dėl veiklos gerinimo. Jis remiasi planu su iš anksto numatytomis klausimų, kurie bus aptariami interviu metu, gairėmis, jų pateikimo seka, tačiau tyrimo eigoje gali būti užduodami papildomi, priklausantys nuo realios kiekvieno interviu eigos, klausimai, padedantys išsiaiškinti įvairius tyrimo dalyvių teiginius. Pagal tyrėjo ir tyrimo dalyvio kontakto pobūdį naudotas *tiesioginis* ir *telefonu atliekamas interviu*, pagal vieno interviu tyrimo dalyvių skaičių – *individualus (giluminis) interviu*, pagal tyrimo paskirties specifiką – *ekspertų interviu* ir *savivaldybių kontrolės ir audito tarnybų darbuotojų interviu*.

Tyrimo taikytas tikslinės imties sudarymo būdas – kriterinė atranka, kai tyrimo imties vienetai atrenkami pagal tam tikrus nustatytus kriterijus. Tyrimo imties vienetai pasirinkti orientuojantis į darbo viešajame sektoriuje patirtį, kompetenciją ir gerą tyrimo objekto išmanymą.

Dėl Lietuvoje paskelbtos valstybės lygio ekstremalios situacijos ir visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje paskelbto karantino nebuvo galimybės su visais ekspertais ir informantais atlikti tiesioginį interviu, todėl didžioji jų dalis buvo kalbinta telefonu. Siekiant užtikrinti tyrimo metu gautų duomenų patikimumą ir validumą, buvo naudojama skaitmeninė duomenų įrašymo ir saugojimo priemonė, t. y. pokalbis buvo įrašomas diktofonu. Iš kiekvieno eksperto buvo gautas žodinis sutikimas, leidžiantis interviu įrašyti. Vidutinė interviu trukmė – 45 minutės. Dėl pokalbio datos ir laiko elektroniniu paštu susitarta iš anksto.

### 2.3.1. Ekspertų interviu

Ekspertų interviu skirtas susidaryti visapusį tiriamos situacijos vaizdą. Ekspertas – tai asmuo, kuris dėl savo profesinės ar gyvenimo patirties turi didžiausią kompetenciją ir patikimiausią bei pakankamai išsamią informaciją apie tiriamą problemą (Tidikis, 2003). Gaižauskaitė ir Valavičienė (2016), cituodamos Littig ir Pöchhacker (2014), teigia, kad „ekspertai ne tik turi specialių profesinių ar techninių žinių, išmano organizacines procedūras ir savo veiklos lauką, tačiau paprastai jų užimamas statusas (organizacijoje ar visuomenėje) leidžia jiems kalbėti tam tikro profesinio lauko ar organizacijos vardu, juos reprezentuoti“.

Kaip jau buvo minėta, renkant ekspertus taikyta tikslinė atranka, orientuojantis į jų kompetenciją ir sugebėjimą pateikti problemos analizei reikalingą informaciją. Atrankos kriterijai buvo šie: 1) ne mažesnė kaip 5 metų vadybinio darbo viešajame sektoriuje patirtis; 2) ekspertinis finansų arba administracinės teisės, arba ekonomikos, arba audito, arba kontrolės, arba viešojo administravimo klausimų išmanymas. Siekiant kuo įvairiapusiškiau atskleisti, kaip galima didinti savivaldybės veiklos skaidrumą atliekant veiklos auditą, ekspertų interviu buvo kviečiami skirtingų veiklos sričių

viešojo sektoriaus institucijų atstovai: mokslo, vietos savivaldos, savivaldybės veiklos priežiūros, aukščiausios audito institucijos, korupcijos kontrolės. Ekspertų interviu sutiko dalyvauti 5 asmenys (potencialių ekspertų, su kuriais kontaktuota, skaičius buvo du kartus didesnis). Tai finansų, administracinės teisės, ekonomikos, audito, kontrolės, viešojo administravimo klausimų žinovai, puikiai išmanantys vietos savivaldos darbą, sukaupę ne tik patirtį, bet ir turintys specialių teorinių žinių tiriamoje srityje bei gebantys kompetentingai jas taikyti praktikoje, asmenys, atstovaujantys savo veiklos srities specialistų nuomonę.

Su ekspertais buvo susisiekta iš anksto, supažindinta su tyrimo tikslais ir pobūdžiu, gautas sutikimas dalyvauti tyrime ir susitarta dėl interviu laiko. Siekiant iš anksto supažindinti ekspertus su klausimais, kurie bus aptariami interviu metu, išsiųstas klausimynas-gairės. Klausimų gairės sudarytos remiantis šiame darbe pateiktu teoriniu tyrimo pagrindimu ir gautais dokumentų analizės rezultatais (žr. 2.3.1.1 lentelę).

2.3.1.1 lentelė

### Ekspertų interviu turinio pagrindimas

Eil. Nr.	Temos turinys (klausimų skaičius)	Klausimų formulavimo pagrindas	Klausimų tikslas
1.	Išorės vertintojų išvelgiamos skaidrumo principo įgyvendinimo problemos Lietuvos savivaldoje (2 klausimai)	Teorinį pagrindą sudaro medžiaga, pateikta 1.4.1 ir 1.4.3 poskyriuose.	Siekama atskleisti, kaip kiekvienos savivaldybės administracija turėtų reaguoti į išorės vertintojų išvelgiamas skaidrumo principo įgyvendinimo problemas Lietuvos savivaldoje, jų pateikiamas rekomendacijos; kaip prie šių rekomendacijų įgyvendinimo galėtų prisidėti savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba.
2.	Tarptautinio valiutos fondo įžvalgos dėl Lietuvos viešųjų finansų valdymo skaidrumo didinimo (1 klausimas)	Teorinį pagrindą sudaro medžiaga, pateikta 1.5.2 poskyryje.	Siekama atskleisti, kokių priemonių galėtų imtis vietos valdžia siekdama pagerinti savivaldybės finansinį skaidrumą.
3.	Informacinių komunikacinių technologijų panaudojimas veiklos skaidrumui didinti (1 klausimas)	Teorinį pagrindą sudaro medžiaga, pateikta 1.4.1, 1.4.3 ir 1.5.3 poskyriuose.	Siekama atskleisti, kaip savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba galėtų prisidėti prie neretai svarbių savivaldybei išorės audito, ekspertizų ataskaitų lengvesnės prieigos.
4.	Veiklos skaidrumo vertinimo vietos lygmeniu problema (2 klausimai)	Teorinį pagrindą sudaro medžiaga, pateikta 1.2.2 poskyryje ir Savivaldybės veiklos dokumentų analizės rezultatai.	Siekama nustatyti, ar turėtų prasme savivaldybės valdomų įmonių ir biudžetinių įstaigų veiklos vertinimas pagal korupcijos indekso nustatymo kriterijus; kas ir kaip tai turėtų atlikti.
5.	Skaidrumo principo įgyvendinimo gerinimas savivaldybėje (1 klausimas)	Teorinį pagrindą sudaro medžiaga, pateikta 1.2.2, 1.3.2 ir 1.4.2 poskyriuose.	Siekama nustatyti, kokią pridėtinę vertę turėtų naujo veiklos audito tipo – socialinio-etinio (arba socialinės atsakomybės) audito įvedimas, siekiant įvertinti savivaldybės / jos struktūrinių padalinių / darbuotojų veiklą skaidrumo, teisingumo, bešališkumo, sąžiningumo, atsakingumo, patikimumo / pasitikėjimo aspektais.
6.	Veiklos skaidrumo vertinimo kriterijai, rodikliai (2 klausimai)	Teorinį pagrindą sudaro medžiaga, pateikta 1.5.3 poskyryje.	Siekama nustatyti, kokie galėtų būti savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimo kriterijai, veiklos skaidrumo rodikliai ilgalaikiai veiklos perspektyvai, periodiškam stebėjimui.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės

Ekspertų interviu garso įrašus pavertus tekstu, atlikta interviu duomenų kokybinė analizė. Kokybinės turinio analizės esmė – siekis numatyti savivaldybės veiklos skaidrumo didinimo atliekant veiklos auditą galimybes.

Gaižauskaitė ir Valavičienė (2016) teigia, kad kokybinė turinio analizė – tai kokybinių duomenų reikšmių sisteminio aprašymo metodas. Analizė yra atliekama kategorizuojant visą surinktą medžiagą. Bitinas ir kt. (2008) kokybinę turinio analizę apibrėžia kaip empirinį, metodologinį tekstų nagrinėjimą šių tekstų rėmuose, remiantis metodologiškai pagrįstais analizės žingsniais. Šiame darbe taikant interviu duomenų kokybinę analizę remiamasi šiais pagrindiniais žingsniais:

- teksto skaitymas;
- esminių elementų išskyrimas;
- prasminių elementų suskirstymas į kategorijas / subkategorijas;
- kategorijų interpretavimas ir apibendrinimas.

Laikantis tyrimo etikos reikalavimų, visų ekspertų vardai, pavardės ir darbovietės nebus atskleistos, jie užkoduoti tik darbo autoriui žinoma tvarka. Ekspertai tyrime užkoduoti taip: „Ekspertas 1“ (E1); „Ekspertas 2“ (E2); „Ekspertas 3“ (E3); „Ekspertas 4“ (E4); „Ekspertas 5“ (E5). Demografiniai ekspertų duomenys pateikti 2.3.1.2 lentelėje.

2.3.1.2 lentelė

### Ekspertų demografinė charakteristika

Eksperto / informanto kodas	Išsilavinimas	Darbo patirtis viešajame sektoriuje (metais)
E1	Aukštasis	25
E2	Aukštasis	16
E3	Aukštasis	12
E4	Aukštasis	10
E5	Aukštasis	28

Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal ekspertų pateiktus duomenis

Ekspertų interviu buvo pasirinktas dėl surenkamos informacijos vertingumo, tačiau planuojant šį interviu išryškėjo kai kurie iššūkiai. Su keletu ekspertų nepavyko susisiekti (negautas atsakymas į išsiųstus du elektroninius laiškus prašant dalyvauti tyrime), vienas ekspertas, tik susipažinęs su interviu klausimynu-gairėmis, telefoninio pokalbio metu iš karto pademonstravo savo užimamą statusą, nenorą dalytis žiniomis ir neigiamą požiūrį į tyrėją. Taigi nors ekspertų interviu yra labai patrauklus, naudingas ir efektyvus duomenų rinkimo metodas, jam būtinas stiprus tyrėjo pasiruošimas.

### 2.3.2. Savivaldybių kontrolės ir audito tarnybų darbuotojų interviu

Siekiant nustatyti, ar yra galimybės savivaldybės veiklos skaidrumo didinimo atliekant veiklos auditą ekspertų numatytomis kryptimis, interviu metodu apklausti savivaldybių kontrolės ir audito tarnybų darbuotojai, gerai išmanantys audito procesą. Savivaldybių kontrolės ir audito tarnybų darbuotojų (toliau – informantai) atrankai taikyta tikslinė atranka, orientuojantis į jų profesines charakteristikas ir sugebėjimą suteikti tikslius bei informatyvius atsakymus į interviu klausimus. Šių informantų atrankos kriterijai buvo šie: 1) ne mažesnė kaip 5 metų vadybinio darbo viešajame sektoriuje patirtis; 2) šiuo metu dirba savivaldybės kontrolės ir audito tarnyboje; 3) audito proceso išmanymas.



Informantų interviu sutiko dalyvauti 5 asmenys. Apklausiai naudotas tiesioginis ir telefonu atliekamas iš dalies struktūruotas interviu.

Su informantais buvo susisieکتa iš anksto, supažindinta su tyrimo tikslais ir pobūdžiu, gautas sutikimas dalyvauti tyrime ir susitarta dėl interviu laiko. Siekiant iš anksto supažindinti informantus su klausimais, kurie bus aptariami interviu metu, išsiųstas klausimynas. Klausimai informantams sudaryti remiantis dokumentų analizės ir ekspertų interviu duomenų kokybinės analizės rezultatais (žr. 2.3.2.1 lentelę).

2.3.2.1 lentelė

### Informantų interviu turinio pagrindimas

Eil. Nr.	Temos turinys	Klausimų formulavimo pagrindas	Klausimų tikslas
1.	Ekspertų matomos skaidrumo principo įgyvendinimo priemonės savivaldybėje, atliepančios išorės vertintojų pasiūlymus	Ekspertų interviu 1 ir 2 temų duomenų kokybinės analizės rezultatai	Siekiami nustatyti, ar įgyvendinamos ekspertų akcentuotos skaidrumo principo įgyvendinimo priemonės savivaldybėje, atliepančios išorės vertintojų pateiktas rekomendacijas skaidrumui didinti ir su korupcija susijusioms rizikoms geriau valdyti.
2.	Audito ataskaitų ir išvadų prieinamumo didinimas įgyvendinant skaidrumo principą savivaldybėje	Ekspertų interviu 3 temos duomenų kokybinės analizės rezultatai	Siekiami nustatyti, ar jau dabar įgyvendinami ekspertų aktualizuoti audito ataskaitų ir išvadų prieinamumo didinimo aspektai.
3.	Antikorupcinės aplinkos vertinimo išplėtimas savivaldybės įmonėse ir įstaigose	Ekspertų interviu 4 temos duomenų kokybinės analizės rezultatai	Siekiami nustatyti, ar įgyvendinami ekspertų aktualizuoti antikorupcinės aplinkos vertinimo išplėtimo aspektai.
4.	Socialinio-etinio audito atlikimo perspektyva	Ekspertų interviu 5 temos duomenų kokybinės analizės rezultatai	Siekiami nustatyti naujo veiklos audito tipo – socialinio-etinio (arba socialinės atsakomybės) audito įvedimo galimybę.
5.	Skaidrumo principo įgyvendinimo savivaldybėje vertinimo kriterijai	Ekspertų interviu 6 temos duomenų kokybinės analizės rezultatai	Siekiami nustatyti, kuriems ekspertų siūlomiems savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimo kriterijams pritariama, o kurie yra sunkiai pritaikomi.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės

Atsakymai, gauti telefonu, buvo patikslinti informantams nusiunčiant jau transkribuotą tekstą ir suderinant jų atsakymus. Laikantis tyrimo etikos reikalavimų, visų informantų vardai, pavardės ir darbovietės nebus atskleistos, jie užkoduoti taip: „Informantas 1“ (I1); „Informantas 2“ (I2); „Informantas 3“ (I3); „Informantas 4“ (I4); „Informantas 5“ (I5). Demografiniai informantų duomenys pateikti 2.3.2.2 lentelėje.

2.3.2.2 lentelė

### Informantų demografinė charakteristika

Eksperto / informanto kodas	Išsilavinimas	Darbo patirtis viešajame sektoriuje (metais)
I1	Aukštasis	23
I2	Aukštasis	26
I3	Aukštasis	30
I4	Aukštasis	11
I5	Aukštasis	20

Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal informantų pateiktus duomenis

Gaižauskaitė ir Valavičienė (2016) teigia, kad siekiant giliai išnagrinėti tiriamą atvejį, dažnai parankus yra mažesnis tyrimo dalyvių skaičius, tačiau reikalingi tokie dalyviai, kurių ypatingos savybės, specifinės žinios ir patirtis savo srityje leistų jiems geriausiai atspindėti ir informuoti apie tiriamąjį reiškinį. Kokybinio tyrimo imtis neprivalo būti iš anksto baigtinė: dinamiškos ir besivystančios imties požiūris labiausiai atitinka kokybinio tyrimo prielaidas.

Apibendrinant darbo autorei žinomą išsamią tyrimo imties socialinę-demografinę charakteristiką galima teigti, kad apklaustieji ekspertai bei informantai turi pakankamą vadybinio darbo viešajame sektoriuje patirtį, yra labai geri savo profesinės srities žinovai, turintys autoritetą savo veiklos srityje. Savivaldybių veiklos skaidrumo įgyvendinimo aspektai Lietuvoje mažai tyrinėjami, veiklos auditas taip pat nėra pakankamai išsamiai išnagrinėtas, o skaidrumo principo įgyvendinimas atliekant veiklos auditą savivaldybėje – visiškai nenagrinėtas, todėl tikimasi, kad ekspertai pateiks savo įžvalgas apie savivaldybės veiklos skaidrumo didinimo atliekant veiklos auditą galimybes, o informantai išsakys savo nuomonę apie savivaldybės veiklos skaidrumo didinimo atliekant veiklos auditą galimybes ekspertų numatytais kryptimis.

## 2.4. Tyrimo etika

Interviu metu dėl glaudžios tyrėjo ir tyrimo dalyvių sąveikos ypatingai svarbi tyrimo etika. Mokslinio tyrimo etika susijusi su moraliniais principais, kuriais tyrėjas turi vadovautis nuo savo veiklos pradžios iki tyrimo rezultatų paskelbimo, etikos principai siejami ne vien su etišku tyrėjo elgesiu, bet ir su tyrimo duomenų validumo ir patikimumo kriterijais (Rupšienė, 2007; Gaižauskaitė ir Valavičienė, 2016; Žydžiūnaitė ir Sabaliauskas, 2017).

Tyrimas buvo atliekamas laikantis šių pagrindinių tyrimo etikos principų:

- pagarbos asmens privatumui principo;
- konfidencialumo ir anonimiškumo principo;
- geranoriškumo ir nusiteikimo nekenkti tiriamam asmeniui principo;
- teisingumo principo (Žydžiūnaitė ir Sabaliauskas, 2017).

Tyrimo planavimo etape buvo gautas tyrimo dalyvių – ekspertų ir informantų – sutikimas dalyvauti tyrime. Tyrimo dalyviai nepatenka į pažeidžiamų visuomenės grupių sąrašą, todėl pakako jų žodinio sutikimo dalyvauti tyrime. Dalyvavimas tyrime buvo savanoriškas, buvo suteikta teisė atsisakyti dalyvauti tyrime bet kuriuo metu, teisė apsispręsti, kiek plačiai nori atsakyti į pateiktus klausimus, ar į klausimą visai neatsakyti.

Tyrimo dalyviai buvo supažindinti su visa reikiama, su atliekamu tyrimu susijusia, informacija: nurodytas tyrimą atliekantis asmuo – tyrėjas, paaiškintas tyrimo tikslas, nurodyta, kas bus daroma su duomenimis, surinktais tyrimo metu, kaip šie duomenys bus analizuojami, pristatomi ir pan. Tyrimo dalyviai buvo informuoti, kad siekiant užtikrinti jų anonimiškumą ir gautos informacijos konfidencialumą, tyrimo dalyvių vardai, pavardės ir darbovietės nebus atskleidžiami ir tyrimo analizėje įvardijami, patikinti, kad interviu metu gauta informacija bus užkoduota ir naudojama tik tyrimo tikslams.

Tyrimo dalyviams nebuvo užduodami jautrūs, asmeniniai klausimai, vadovaujantis duomenų apsaugos reikalavimais, iš jų nebuvo prašoma pateikti jokių asmeninių duomenų (žr. 10 ir 15 prieduose pateiktus klausimynus). Interviu metu buvo laikytasi mokslinėje literatūroje nurodytų bendrųjų interviu organizavimo ir vedimo reikalavimų.

### 3. SKAIDRUMO PRINCIPŲ ĮGYVENDINIMO ATLIEKANT VEIKLOS AUDITĄ AKMENĖS RAJONO SAVIVALDYBĖJE TYRIMO REZULTATAI

#### 3.1. Savivaldybės veiklos dokumentų turinio analizės rezultatai

Siekiant nustatyti, kokia šiuo metu skaidrumo principo įgyvendinimo Akmenės rajono savivaldybėje (toliau – Savivaldybė) situacija, atlikta Savivaldybės strateginių plėtros ir veiklos dokumentų, Savivaldybės administravimo subjektų veiklos audito ataskaitų turinio analizė, analizuoti savivaldybių kontrolės ir audito tarnybų dokumentai TAAIS turinio analizės kontekste. Šie dokumentai yra lengvai prieinami: vieni skelbiami Savivaldybės interneto svetainėje, kiti – Valstybės kontrolės interneto svetainėje. Kokybinės turinio analizės tikslas – atskleisti skaidrumo principo įgyvendinimo Savivaldybės veikloje raiškos elementus.

##### 3.1.1. Savivaldybės strateginio planavimo ir veiklos dokumentų turinio analizė

Atlikus penkių svarbiausių Savivaldybės strateginio planavimo ir veiklos dokumentų, tokių kaip Savivaldybės strateginis plėtros planas (Savivaldybės taryba, 2014), Savivaldybės strateginis veiklos planas (Savivaldybės taryba, 2020), Strateginio planavimo Savivaldybėje organizavimo tvarkos aprašas (Savivaldybės taryba, 2015), Savivaldybės korupcijos prevencijos programa (Savivaldybės taryba, 2015, 2017), Savivaldybės tarybos veiklos reglamentas (Savivaldybės taryba, 2019), kuriuose suformuluotos Savivaldybės plėtros perspektyvos, detalizuoti veiklos tikslai, uždaviniai ir priemonės, atsiskaitymo už atliktus darbus tvarka, turinio analizę, nustatyta, kad Savivaldybės *veiklos skaidrumo* raiška šiuose dokumentuose akivaizdžiai matoma.

*Savivaldybės korupcijos prevencijos programoje* (Savivaldybės taryba, 2015, 2017) *skaidrumas* yra minimas tiesiogiai. Vienas programos tikslų yra: „Sukurti veiksmingą Savivaldybės korupcijos prevencijos sistemą, užtikrinančią skaidrumą ir atvirumą vykdant viešuosius pirkimus, administruojant ir teikiant viešąsias paslaugas. Siekiant užtikrinti skaidrumą, visi teisės aktų projektai bus skelbiami viešai, visuomenė matys jų rengėjus ir iniciatorius“. Tikslė įvardintos svarbiausios veiklos sritys (viešieji pirkimai, viešųjų paslaugų teikimas), numatyta ir pagrindinė strategija – viešinimas. Vienas svarbiausių Savivaldybės korupcijos prevencijos programos uždavinių yra: „tobulinti savivaldybės institucijų teisėkūros procesą, didinti jos viešumą ir skaidrumą“. Šiuo atveju išskirta teisėkūros sritis.

Šios programos priemonių plane įvardyta mažo visuomenės pasitikėjimo Savivaldybės *veiklos skaidrumu* problema, kurią užsibrėžta spręsti užtikrinant galimybę skaitmeninėmis priemonėmis gyventojams susipažinti su Savivaldybės tarybos sprendimų priėmimo eiga ir Savivaldybės politikų darbo procesu. Tyrimo metu nustatyta, kad šiuo metu Savivaldybės interneto svetainėje viešai skelbiama: Savivaldybės tarybos posėdžių vaizdo įrašai, Savivaldybės tarybos sprendimai, Savivaldybės tarybos narių nusišalinimas nuo dalyvavimo rengiant, svarstant ir priimant sprendimus, vykdant jiems pavestas užduotis (kad būtų išvengta viešųjų ir privačių interesų konflikto), Savivaldybės biudžeto vykdymo ir finansinių ataskaitų rinkiniai, Savivaldybės gyventojų registro, civilinės metrikacijos, kultūros paveldo ir kt. duomenys.

Skaidrumo principo įgyvendinimo Savivaldybės veikloje raiška įžvelgiama *Savivaldybės 2016–2021 metų strateginiame plėtros plane* (Savivaldybės taryba, 2014), kuriame nurodyta, kad rengiant šį

planą „buvo vadovautasi šiais principais: viešumas, partnerystė, bendruomenės įtraukimas; diskusija pagrįstas bendradarbiavimas ir kompromiso paieškos; uždavinių aiškumas, apibrėžtumas ir pagrįstumas; priemonių realumas ir įgyvendinamumas; mokymasis iš geros praktikos pavyzdžių Lietuvoje ir užsienyje; suderinamumas su Lietuvos nacionalinėmis ir Europos Sąjungos plėtros strategijomis; dėmesys strategijos įgyvendinimui; strateginio planavimo proceso tęstinumas ir lankstumas“. Iš teorinės analizės žinoma, kad viešumas, aiškumas, bendradarbiavimas ir pan. yra skaidrumo, kaip daugialypės sampratos, elementai.

Savivaldybės strateginiame plėtros plane atliktoje Savivaldybės įstaigų ir įmonių vidinių išteklių analizėje pastebėta, kad „dalis įmonių ir įstaigų neviešina savo finansinių ir veiklos ataskaitų, nuostatų, pagrindinių veiklos rodiklių. Dėl šių priežasčių yra sudėtinga tarpusavyje palyginti įmonių veiklos efektyvumą net ir įmonių teikiančių tokias pačias ar panašias paslaugas“. Tyrimo metu nustatyta, kad šiuo metu visos Savivaldybės įstaigos ir įmonės savo interneto svetainėse viešai skelbia nuostatus / įstatus, metinių finansinių ataskaitų rinkinius, veiklos ataskaitas / metinius pranešimus, valdymo struktūrą, duomenis apie darbuotojų darbo užmokestį ir kt. teisės aktais reikalaujamą skelbti informaciją.

Skaidrumo principo įgyvendinimo raiška išvelgiama ir ***Strateginio planavimo Savivaldybėje organizavimo tvarkos apraše*** (Savivaldybės taryba, 2015). Šiame apraše nurodyta, kad strateginio planavimo dokumentai parengti vadovaujantis kryptingumo, orientavimosi į rezultatus, efektyvumo, atvirumo (partnerystės) ir bendrumo principais, paaiškinant, jog „atvirumas (partnerystė) – savivaldybės tikslai ir būdai, kaip jų pasiekti, nustatomi konsultuojantis su Savivaldybės bendruomene; strateginio planavimo dokumentai ir jų įgyvendinimo ataskaitos – vieši ir skelbiami Savivaldybės interneto svetainėje“. Apraše atskirai išskirtame strateginio planavimo dokumentų įgyvendinimo stebėsenos etape, kurio tikslas yra rinkti ir analizuoti informaciją apie strateginio planavimo dokumentų įgyvendinimo rezultatus ir laiku priimti sprendimus dėl veiklos valdymo tobulinimo, nurodyta, kad vienas iš pagrindinių strateginio planavimo dokumentų įgyvendinimo stebėsenos vykdymo principų yra „viešumas – svarbiausia stebėsenos informacija skelbiama viešai visuomenei savivaldybės metinėse veiklos ataskaitose, apžvalgose, kituose dokumentuose; apibendrinta stebėsenos informacija juose pateikiama vizualiai aiškia ir visuomenei patrauklia forma“. Kaip jau buvo minėta, atvirumas ir viešumas – tai skaidrumo dėmenys.

Skaidrumo principo įgyvendinimą Savivaldybės veikloje taip pat atskleidžia ***Savivaldybės tarybos veiklos reglamente*** (Savivaldybės taryba, 2019) nuostatos dėl Savivaldybės biudžeto rengimo ir kontrolės. Savivaldybės tarybos veiklos reglamente nustatyta, kad Savivaldybės biudžeto projektas „ne vėliau kaip 14 dienų iki Tarybos posėdžio <...> skelbiamas Savivaldybės interneto svetainėje, vietiniame laikraštyje – informacija gyventojams; taip pat su biudžeto projektu galima susipažinti Administracijos Planavimo ir finansų valdymo skyriuje“, o Savivaldybės gyventojai ir juridiniai asmenys „pastabas ir pasiūlymus dėl biudžeto projekto teikia 7 dienas nuo projekto paskelbimo dienos vienu iš pasirinktų būdų: Savivaldybės interneto svetainėje, el. p. [finansai@akmene.lt](mailto:finansai@akmene.lt), Administracijos „vieno langelio“ patalpose, seniūnijose“. Taigi Savivaldybės gyventojams suteikiama galimybė susipažinti su vietos valdžios planuojama vykdyti veikla ir jai finansuoti reikalingomis lėšomis, naudojantis savo teisėmis gauti paaiškinimus iš valdžios, su ja diskutuoti ir įtakoti jos priimamus sprendimus ar netgi daryti spaudimą dėl reikalingų ar planuojamų pokyčių.

Be to, Savivaldybės veiklos skaidrumas Savivaldybės tarybos veiklos reglamente identifikuojamas per sąsają su atskaitomybe. Ataskaitų už praėjusių metų veiklą ir jos rezultatus pateikimo tvarka bei terminai nustatyti Savivaldybės tarybos veiklos reglamento XI skyriuje „Ataskaitų pateikimas

Tarybai“, reglamentuojančiame Savivaldybės mero atsiskaitymo Savivaldybės tarybai ir bendruomenei už savo ir Savivaldybės tarybos veiklą, administracijos direktoriaus – už savo ir administracijos veiklą, Savivaldybės kontrolieriaus – už Savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos veiklą, biudžetinių ir viešųjų įstaigų (kurių savininkė ar dalininkė yra Savivaldybė), Savivaldybės valdomų įmonių vadovų – už jų vadovaujama įstaigų ir įmonių veiklą, tvarką. Savivaldybės tarybos veiklos reglamento XIII skyriuje „Bendravimo su gyventojais formos ir būdai bei atsiskaitymas gyventojams“ reglamentuojama Savivaldybės tarybos ir administracijos direktoriaus atsiskaitymo Savivaldybės gyventojams tvarka. Taigi Savivaldybės tarybos veiklos reglamente yra įtvirtintas užtikrinimas Savivaldybės bendruomenei, kad asmenys, priimančys sprendimus, yra už juos atskaitingi ir kiekvienais metais privalo atsiskaityti.

Apibendrinant esminių Savivaldybės strateginių plėtros ir veiklos dokumentų turinio analizės rezultatus galima teigti, kad skaidrumo principo raiška šiuose dokumentuose identifikuojama per įvairius skaidrumo, kaip daugialypio reiškinių, komponentus: viešumą, atvirumą, aiškumą, atskaitingumą, dalyvavimą ir kt. Savivaldybė turi ir periodiškai atnaujina Savivaldybės korupcijos prevencijos programą, kurioje skaidrumo principas pristatytas per tikslus, uždavinius ir priemones. Intencija didinti veiklos viešumą, atvirumą, darbuotojų atskaitomybę yra matoma visuose aukščiau analizuotuose dokumentuose. Veiklos sritys, kurios sietinos su skaidrumo siekiu ir išskirtos pagrindiniuose strateginiuose dokumentuose (tiksluose ir uždaviniuose) yra: viešieji pirkimai, viešosios paslaugos, teisėkūra. Savivaldybės tarybos veiklos reglamente aktualizuota dar viena skaidrumo didinimo reikalaujanti sritis – Savivaldybės biudžeto rengimas ir kontrolė. Dokumentuose nutuokiami ir tikslai, kurių siekiama didinant veiklos skaidrumą. Tai siekis didinti visuomenės pasitikėjimą Savivaldybės veikla, įtraukiant ją į veiklos stebėjimo, rezultatų monitoringo procesus. Greta to ir pragmatiniai tikslai – galimybės lyginti Savivaldybės įstaigų ir įmonių veiklos efektyvumą. Skaidrumo didinimui numatyta pasitelkti viešumą didinančias priemones: Savivaldybės interneto svetainę, vietinį laikraštį, Savivaldybės tarnybų elektroninius paštus, seniūnijas, Savivaldybės administracijos „vieno langelio“ priimamuosius ir kt.

### 3.1.2. Savivaldybės administravimo subjektų veiklos audito ataskaitų turinio analizė

Savivaldybės administravimo subjektų veiklos audito ataskaitų turinio analizei pasirinktos dvi naujausios, 2020 metais atlikto veiklos audito ataskaitos: „Savivaldybės nekilnojamojo turto valdymas“ ir „VšĮ Naujosios Akmenės ligoninės tarnybinių transporto priemonių naudojimas“, atskleidžiančios aktualiausias Savivaldybės veiklos problemas. Skaidrumo principo įgyvendinimo raiška veiklos audito ataskaitose pateikta 3.1.2.1 lentelėje.

3.1.2.1 lentelė

#### Skaidrumo principo įgyvendinimo raiška Akmenės rajono savivaldybės veiklos audito ataskaitose

Prasminių elementų kategorijos	Dalinės kategorijos	Teiginiai
<b>1. Veiklos audito ataskaita „Savivaldybės nekilnojamojo turto valdymas“</b>		
	Viešų konsultacijų galimybė	Viešos konsultacijos su Savivaldybės bendruomene dėl Savivaldybės nekilnojamojo turto valdymo vykdytos tik iš dalies.

Informacijos prieinamumas	Informacijos nepatikimumas ir neišsamumas	<i>Viešos konsultacijos su Savivaldybės bendruomene dėl Savivaldybės nekilnojamojo turto valdymo vykdytos tik iš dalies.</i> <i>&lt;...&gt; informacija apie Savivaldybės nekilnojamąjį turtą &lt;...&gt; viešai skelbiama Savivaldybės interneto svetainėje nėra tiksli ir išsami.</i>
	Informacijos neviešinimas	<i>Viešai neskelbiama informacija apie Savivaldybei nuosavybės teise priklausantį turtą, šio turto nuomą, panaudą, nereikalingą, netinkamą (negalimą) naudoti Savivaldybės turtą ir kt.</i> <i>Savivaldybės administracijoje nėra tikslaus Savivaldybei nuosavybės teise priklausančio nekilnojamojo turto objektų sąrašo, taip pat sąrašo turto objektų, kurie nėra naudojami Savivaldybės funkcijoms vykdyti, šie sąrašai nėra skelbiami viešai.</i> <i>&lt;...&gt; nebuvo viešai skelbiamas sąrašas asmenų ir šeimų, nuomojančių socialinį būstą.</i>
	Dalinis viešumas, dalinis įtraukimas	<i>Viešos konsultacijos su Savivaldybės bendruomene dėl Savivaldybės nekilnojamojo turto valdymo vykdytos tik iš dalies.</i>
<b>2. Veiklos audito ataskaita „VšĮ Naujosios Akmenės ligoninės tarnybinių transporto priemonių naudojimas“</b>		
Skaidrumas ir teisėtumas	Teisėtumo trūkumas	<i>&lt;...&gt; Taisyklėse nėra įtvirtinta pareiga tarnybinius automobilius naudoti tik tarnybos reikmėms, nėra nustatyta išsamių ir tinkamų prevencinių priemonių, mažinančių riziką pasinaudoti tarnybiniu automobiliu ne tarnybos reikmėms.</i> <i>Tokiu pakeitimu Ligoninės direktorius panaikino vieną iš korupcijos prevencijos priemonių, kuria siekiama užkirsti kelią piktnaudžiavimui: galimybei pasinaudoti tarnybiniu automobiliu ne tarnybos reikmėms.</i>
	Teisinis neišsamumas, neišbaigtumas	<i>&lt;...&gt; kontrolės funkcijų išskirstymas ir atitinkamai atsakomybės už šių funkcijų nevykdymą išskaidymas keliems darbuotojams, o taip pat aiškiai ir tiksliai suformuluotų darbuotojų pareigų dėl visapusiškos tarnybinių automobilių naudojimo kontrolės vykdymo nebuvimas, sudarė sąlygas tarnybinius automobilius naudoti neefektyviai.</i> <i>&lt;...&gt; Ligoninės direktorius &lt;...&gt; nebuvo nustatęs metinio ridos limito kiekvienam tarnybiniam automobiliui atskirai.</i>
	Teisinio pagrįstumo trūkumas	<i>&lt;...&gt; 75 proc. Ligoninės tarnybinių automobilių metinės ridos nėra pagrįsta pateisinamaisiais dokumentais, todėl kyla pagrįsta abejonė dėl tarnybinių automobilių naudojimo tarnybos reikmėms, Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatyme įtvirtintų turto valdymo ir naudojimo principų laikymosi.</i>
Skaidrumas ir efektyvumas	Vidaus kontrolės neefektyvumas	<i>Ligoninės direktoriaus sukurta vidaus kontrolė neužtikrina efektyvaus ir racionalaus tarnybinių automobilių panaudojimo.</i> <i>Savivaldybės tarybos įpareigojimo užtikrinti automobilių ženklimą Sprendimu patvirtintose taisyklėse nustatyta tvarka Ligoninės direktorius neįvykdė.</i>
	Administravimo kompetencijų trūkumas	<i>&lt;...&gt; panaikintas reikalavimas direktoriaus įsakyme nurodyti transporto priemonės markę ir valstybinį numerį, kai darbuotojas į komandiruotę direktoriaus leidimu vyksta Ligoninės transportu. &lt;...&gt; tokiu pakeitimu Ligoninės direktorius susilpnino tarnybinių automobilių naudojimo kontrolę.</i>
Skaidrumas ir etika	Prielaidų korupcijai sukūrimas	<i>Tokiu pakeitimu Ligoninės direktorius panaikino vieną iš korupcijos prevencijos priemonių, kuria siekiama užkirsti kelią piktnaudžiavimui: galimybei pasinaudoti tarnybiniu automobiliu ne tarnybos reikmėms.</i>

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis Savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos veiklos audito ataskaitomis „Savivaldybės nekilnojamojo turto valdymas“ ir „VšĮ Naujosios Akmenės ligoninės tarnybinių transporto priemonių naudojimas“

Apibendrinant Savivaldybės administravimo subjektų veiklos audito, atlikto 2020 metais, ataskaitų turinio analizės rezultatus, matyti, kad auditui pasirinkti turto valdymo klausimai. Šį pasirinkimą lėmė Valstybės kontrolės ir Savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos 2019 m. rugsėjo 13 d. pasirašytas bendradarbiavimo susitarimas dėl tarpusavio pagalbos ir profesinio bendradarbiavimo stiprinimo

atliekant veiklos auditą, kurio tikslas – įvertinti, ar savivaldybių nekilnojamojo turto valdymo kryptys sudaro galimybes spręsti šio turto valdymo problemas, o turtas naudojamas siekiant tenkinti visuomenės interesus.

Analizuojant ataskaitas, išryškėjo ir priežastis, kodėl Savivaldybės tarybos dokumentuose numatyta didesnę dėmesį skirti teisėkūrai. Antroji veiklos audito ataskaita parodė, kad kai kurie Savivaldybėje patvirtinti teisės aktai nesukuria stabdžių piktnaudžiavimui valdžia, paliekamos spragos korupcijai. Prielaidos korupcijai ir kitiems negatyviems reiškiniams siejamos ir su vidaus kontrolės neefektyvumu, neatsakingu pareigų vykdymu, sveikatos priežiūros įstaigų atskaitomybės Savivaldybės bendruomenei nebuvimu.

Veiklos skaidrumo principo raiška veiklos audito ataskaitose identifikuojama per pagrindinius skaidrumo elementus: informacijos prieinamumą, jos patikimumą ir išsamumą, Savivaldybės gyventojų dalyvavimą. Taigi šių audito ataskaitų turinio analizės rezultatai pagrindžia teorines įžvalgas, kad savivaldybės administravimo subjektai, kurie savo veikloje vadovaujasi skaidrumo principu, viešina informaciją ir duomenis apie savo veiklą ir sprendimų priėmimą bei siekia visuomenės įsitraukimo, vadovybės sprendimai priimami ir vykdomi pagal įstatymus, reglamentus ir kitus norminius teisės aktus.

### **3.1.3. Savivaldybių kontrolės ir audito tarnybų dokumentai tarptautinių aukščiausiųjų audito institucijų standartų turinio analizės kontekste**

Siekiant nustatyti, ar INTOSAI įžvelgia audito institucijų svarbą skaidrumo principo įgyvendinime, atlikta INTOSAI parengtų TAAIS turinio analizė. Pasirinktas *TAAIS 20 „Skaidrumo ir atskaitomybės principai“* (2019) (toliau – Standartas), įtvirtinantis audito institucijų esminius veikimo principus. Standartas yra neatsiejama kitų TAAIS dalis ir šie principai – skaidrumo ir atskaitomybės – skirti naudoti kartu su kitais TAAIS.

Standarte pažymima, kad atskaitomybė ir skaidrumas yra dvi svarbios gero valdymo dalys. „Skaidrumas yra galinga jėga, kuri nuolat naudojama padeda kovoti su korupcija, gerinti valdymą ir skatinti atskaitomybę. Atskaitomybės ir skaidrumo lengvai atskirti negalima: jie abu apima daugelį tų pačių veiksmų, pavyzdžiui, viešąją atskaitomybę.“ Standarte skaidrumo sąvoka grindžiama audito institucijų savalaikės, patikimos, aiškios ir svarbios informacijos apie šių institucijų statusą, įgaliojimus, strategiją, veiklą, finansinį valdymą, atliktus darbus atskleidimu visuomenei, ji apima įsipareigojimą viešai skelbti audito išvadas ir viešą prieigą prie informacijos apie audito institucijas.

Standarte įvardijami šie skaidrumo ir atskaitomybės principai, kurių audito institucijų privalo laikytis savo veikloje:

1. Audito institucijos vykdo savo pareigas pagal atskaitomybės ir skaidrumo galimybes suteikiančią teisinę bazę.

2. Audito institucijos viešai skelbia savo įgaliojimus, įsipareigojimus, misiją ir strategiją.

3. Audito institucijos taiko objektyvius ir skaidrius audito standartus, procesus ir metodus.

4. Audito institucijos taiko aukštas vientisumo ir etikos normas visų lygių darbuotojams.

5. Audito institucijos užtikrina, kad šie skaidrumo ir atskaitomybės principai nėra kompromituojami naudojantis išorinių specialistų pagalba.

6. Audito institucijos tvarko savo veiklą ekonomiškai, veiksmingai, rezultatyviai ir laikantis įstatymų bei reglamentų ir apie tai rengia viešas ataskaitas.

7. Audito institucijos viešai skelbia savo atliekamų auditų rezultatus ir jų išvadas dėl bendros vykdomosios institucijos veiklos.

8. Audito institucijos laiku ir plačiai praneša apie savo veiklą ir audito rezultatus žiniasklaidoje, tinklalapiuose ir kitomis priemonėmis.

9. Audito institucijos naudojami išoriniais ir nepriklausomomis konsultacijomis, kad pagerintų savo darbo kokybę ir padidintų pasitikėjimą.

Tyrimo metu taikant nestatistinį atrankos būdą (savivaldybių kontrolės ir audito tarnybos atrinktos atsitiktiniu būdu) peržiūrėjus Lietuvos savivaldybių interneto svetainėse (peržiūrėta 31 iš 60) patalpintą informaciją nustatyta, kad savivaldybių kontrolės ir audito tarnybos viešai skelbia įstaigos duomenis, asmenų priėmimo įstaigoje laiką ir jų aptarnavimo įstaigoje taisykles, darbuotojų pareigybių aprašymus ir kontaktinius duomenis, įstaigos nuostatus, veiklos planus, veiklos ataskaitas, atliktų auditų ataskaitas ir išvadas, finansines ir biudžeto vykdymo ataskaitas, tarnybinės etikos taisykles ir kt.

Apibendrinant galima teigti, kad audito institucijos, įskaitant savivaldybių kontrolės ir audito tarnybas, sudarančios Lietuvos teisinės ir konstitucinės sistemos dalį, veikiančios pagal skirtingus įgaliojimus ir modelius, esančios atskaitingos skirtingoms institucijoms, įskaitant įstatymų leidžiamosios valdžios ir savivaldybės atstovaujamają institucijas bei visuomenę, laikydamosi Standarte įtvirtintų skaidrumo ir atskaitomybės principų kitiems viešojo sektoriaus subjektams rodo gero valdymo ir praktikos pavyzdį.

Vertinant skaidrumo principo įgyvendinimą Savivaldybės veikloje būtina paminėti, kad Savivaldybės tarybos, Savivaldybės tarybos komitetų posėdžiai yra atviri gyventojams, kiekvienais metais teikiant Savivaldybės tarybos, mero, administracijos direktoriaus ir administracijos veiklos ataskaitas, organizuojami susirinkimai, vieši aptarimai visų seniūnijų bendruomenėse. Savivaldybėje organizuojami renginiai yra viešiniami Akmenės rajono laikraštyje „Vienybė“, Savivaldybės interneto svetainėje, socialinio tinklo „Facebook“ Savivaldybės paskyroje.

Taip pat būtina pažymėti, kad nors daugumoje Savivaldybės veiklos dokumentų tiesiogiai nėra deklaruojamas skaidrumo principas, nė vieni Savivaldybės veiklos vertintojai (ir netgi tarptautiniai) esminių pastabų dėl to nėra pateikę. Savivaldybė buvo ne vieną kartą labai aukštai įvertinta ir apdovanota, paskutinis įvertinimas – **2020 m. lapkričio 30 d. įteiktas Europos Tarybos ženklas už nepriekaištingą valdymą įgyvendinant 12 gero valdymo principų Lietuvos savivaldybėse** (skaidrumas, kaip jau žinoma, yra vienas iš pagrindinių gero valdymo principų). Pagal Europos Tarybos patvirtintą metodiką Savivaldybės valdymą vertino gyventojai, politikai, darbuotojai, taip pat savivaldybės pačios įsivertino savo veiklą, pateikdamos atitinkamus įrodymus. Šis aukštas Savivaldybės įvertinimas – tai patikrinimas, kad dauguma Savivaldybės gyventojų Akmenės krašte jaučiasi gerai, jų lūkesčiai patenkinami, į jų poreikius įsiklausoma. Akmeniškiai tai išsakė gausiai dalyvaudami anoniminėje apklausoje, kurioje vertino įvairius Savivaldybės veiklos aspektus. Pelnytą apdovanojimas – tai taip pat pagyrimas Savivaldybės merui ir tarybai, administracijai, seniūnijoms, seniūnaitijoms, gyventojų bendruomenėms, nevyriausybinėms organizacijoms ir visiems, kas aktyviai dalyvauja tvarkant Akmenės krašto kasdienybę ir grindžiant puikią jo ateitį.

Apibendrinant 3.1 skyriuje pateiktą Akmenės rajono savivaldybės dokumentų analizę skaidrumo aspektu, galima teigti, kad matomi akivaizdūs žingsniai didinti veiklos skaidrumą, pirmiausia, siekiant pelnyti didesnę visuomenės pasitikėjimą ir įtraukti bendruomenę į veiklos rezultatų stebėjimą. Keleri metai turima Savivaldybės korupcijos prevencijos programa (2015, 2017) išsamiai pristato skaidrumo Savivaldybės veikloje poreikį, naudas, bet Savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos



atliktas veiklos auditas liudija, kad dėl spragų teisėkūroje, nepakankamo informacijos prieinamumo, patikimumo ir išsamumo, vidaus kontrolės neefektyvumo, neatsakingo pareigų vykdymo, sveikatos priežiūros įstaigų atskaitomybės Savivaldybės bendruomenei nebuvimo skaidrumo principo įgyvendinimui reikia skirti daugiau dėmesio. Strateginiuose dokumentuose numatytas dėmesys didesniai viešųjų pirkimų, viešųjų paslaugų administravimo, teisėkūros viešumo klausimams, biudžeto rengimui ir kontrolei yra svarbūs, bet akivaizdu, kad būtinos ne vien tik viešinimo ir atvirumo priemonės didinant veiklos skaidrumą Akmenės rajono savivaldybėje.

### 3.2. Ekspertų interviu rezultatų analizė

Siekiant atskleisti, kaip savivaldybės veiklos skaidrumo siekiama atliekant veiklos auditą nacionaliniu ir vietos savivaldos lygiais ir gauti įžvalgų, kaip auditas gali prisidėti gerinant savivaldybių veiklos skaidrumą, interviu metodu apklausti mokslininkai, dirbantys gero valdymo, savivaldybės veiklos skaidrumo, korupcijos kontrolės tematikoje; praktikai, įvairiais valdymo lygiais įgyvendinantys skaidrumą, auditą ir už tai atsakingi; praktikai, prižiūrintys ir vertinantys savivaldybių veiklą. Kaip jau buvo minėta tyrimo metodologijos dalyje, klausimų gairės ekspertams sudarytos remiantis teoriniu tyrimo pagrindimu ir gautais dokumentų analizės rezultatais. Rengiant ekspertų klausimų gaires, iš teorinės analizės buvo pasirinkti atskiri mokslininkų darbai, tarptautinių organizacijų dokumentai, juose pateiktos įžvalgos, kurios šiuo metu yra itin aktualios ir padedančios savivaldybėms tinkamai įgyvendinti skaidrumo principą.

#### 3.2.1. Ekspertų matomos skaidrumo principo įgyvendinimo priemonės, atliepančios išorės vertintojų pasiūlymus

Šiandieninės vietos savivaldos institucijos, pripažįstančios atvirumo svarbą skaidrumo principo įgyvendinimui, stengiasi laikytis atviros savivaldos principų (Atviros vietos valdžios principų deklaracija, 2011), tuo būdu siekdamos piliečių įsitraukimo. „Transparency International“ Lietuvos skyrius (2015, 2019), atlikęs Lietuvos savivaldybių skaidrumo vertinimą, pateikė rekomendacijas, kurių tikslas – pasiūlyti, ko savivaldybių tarybų nariai ir savivaldybių administracijos galėtų imtis ir kokią informaciją atskleisti, kad jų savivaldybės taptų skaidresnės ir geriau valdytų su korupcija susijusias rizikas. Paprašius paaiškinti, **kaip kiekvienos savivaldybės administracija turėtų reaguoti į šias rekomendacijas**, ekspertai laikėsi vienodos pozicijos, kad savivaldybės administracija turėtų vadovautis pateiktomis rekomendacijomis, o ekspertas E1 netgi pabrėžė, kad „jeigu įmanoma, teisės aktuose tai būtų įtvirtinta kaip prievolė“. Ekspertas E2 pastebėjo, kad šios rekomendacijos iš dalies yra įgyvendinamos savivaldybėse, tik galbūt klausimas, kaip kokybiškai įgyvendinamos. Jo nuomone, skaidrumo principo įgyvendinimą galima analizuoti iš formalios pusės, kad įgyvendinama tai, kas numatyta įstatymuose, ir iš neformalios pusės – „minkštomis“ priemonėmis, kurias skatina pati savivaldybė, jos vadovybė. Ekspertas E3 išsakė nuomonę, kad „nereikia susismulkinti į mažai reikšmingus dalykus ar detales, į viską turi būti žvelgiama per principinius dalykus, kad nepaskęstume smulkmenose“.

Atlikus ekspertų pasisakymų kodavimą, matyti, kad kuriamame *atviro informacijos pateikimo savivaldybėse*, kaip skaidrumo principo raiškos, diskurse išryškėja keli svarbūs subjektai: viešinantys informaciją (savivaldybės taryba (toliau – Taryba), savivaldybės tarybos komitetai (toliau – Komitetai), savivaldybės administracija ir jos darbuotojai), gaunantys informaciją (piliečiai, žiniasklaida). Viešinimas suprantamas kaip medžiaga, patalpinta savivaldybės portale. Ekspertų pasisakymuose išryškėjo šie aktualūs aspektai siekiant įgyvendinti valdžios rekomendacijas – jie

pateikti kaip reikšmingos kategorijos (žr. 11 priedą): *Tarybos ir Komitetų posėdžių atvirumas ir viešumas* (subkategorijos: *kokybiško informacijos skelbimo būtinybė; grįžtamojo ryšio reikalingumas; Komitetų posėdžių viešinimas*); *antikorupcinių priemonių įgyvendinimo pažangos stebėjimas ir viešinimas* (*formalaus vertinimo mažinimas; kritinio požiūrio būtinumas; individualizuotų sprendimų vengimas*); *įtakos darymo ir sprendimų priėmimo savivaldoje skaidrumas* (*pasitikėjimo savivalda stiprinimas; Tarybos narių didesnis aktyvumas viešinant savo interesus; viešųjų ir privačių interesų deklaravimo skaidrumas; Tarybos narių atsakomybės didinimas*); *biudžeto sudarymo ir vykdymo skaidrumas* (*didesnis suinteresuotų šalių įtraukimas; kritinio paaiškinimo būtinumas*); *savivaldos įmonių priežiūros aiškumas* (*vieningo požiūrio ieškojimas; politinės decentralizacijos siekis; gero valdymo principų diegimo reikalingumas; kokybiškos įmonių veiklos analizės būtinybė; interaktyvių ataskaitų apie įmonių finansinius ir veiklos duomenis stoka; viešų diskusijų skatinimas*); *finansinių ataskaitų aiškumas* (*informacijos pateikimas suprantama forma; finansinių ataskaitų įvertinimo būtinumas*); *bendradarbiavimo su savivaldybės bendruomene atvirumas* (*tinkamų informavimo kanalų parinkimas*).

Ekspertų pasisakymuose matome, kad jie remiasi stebima situacija realybėje (dažniausiai ekspertai E2 ir E5), todėl teikia konkrečių savivaldybės veiklos sričių, kurioms trūksta skaidrumo, pavyzdžius ir numato veiklos skaidrinimo būdus, kelius. Iš pateiktos 11 priede analizės matyti, kad gana daug dėmesio ekspertų atsakymuose buvo skirta įprastai su skaidrumu siejamiems biudžeto, finansų valdymo skaidrumo klausimams (dalyvaujamojo biudžeto sudarymo bei finansinių ataskaitų aiškumo poreikis), bet greta to gerą valdymą atliepiantiems dalykams: sprendimų priėmimo skaidrumui (Tarybos narių didesnio aktyvumo viešinant savo interesus bei viešųjų ir privačių interesų deklaravimo susietumo su veiklos skaidrumu reikalingumas), savivaldos valdomų įmonių veiklos skaidrumui (gero valdymo principų diegimo reikalingumas, kokybiškos įmonių veiklos analizės būtinumas), antikorupcinės politikos viešumui (formalaus vertinimo mažinimo ir kritinio požiūrio didinimo būtinybė).

Ekspertų pasisakymai patvirtino teorinėje darbo dalyje pateiktas mokslininkų mintis, koks svarbus yra vietos valdžios skelbiamos, viešinamos informacijos kokybiškumas, paprastas ir lakoniškas, bet kartu ir aiškus, pateikimas; kad būtinas ir profesionalus kritinis paaiškinimas, užtikrinantis teikiamos informacijos suprantamumą; kokia svarbi yra informacijos sklaida, tinkamesnių informavimo kanalų parinkimas siekiant bendravimo ir bendradarbiavimo su savivaldybės bendruomene; kad gyventojų įtraukimas į valdžios institucijų sprendimų priėmimą, jų prisidėjimas prie viešojo valdymo institucijų darbo kelia visuomenės pasitikėjimą valdžia, kartu atskleidžia skaidrumo principo įgyvendinimą savivaldos veikloje.

Ekspertai išvelgė ir kitas svarbias priemones skaidrumui ir pasitikėjimui valdžios institucijomis užtikrinti. Jie atkreipė dėmesį į *Komitetų posėdžių viešumo problemą*, kurią išsprendus gyventojai turėtų galimybę stebėti, kaip atsižvelgiama į jų teikiamus siūlymus; *savivaldybės politikų ir administracijos darbuotojų nesidomėjimą grįžtamuju ryšiu*. Ekspertai teigė, kad skaidrumui trukdo *formalus požiūris* (nesuderinamumas tarp žodžių ir veiksmo), jie akcentavo dar vieną vertybę – integralumą, t. y. žodžių ir elgesio darną. Ekspertai įžiūrėjo reikalingumą *detalesniam teisiškai reglamentuoti dalykus*, kuriuos savivaldybės politikai dar nenoriai supranta kaip vedančius į korupciją, neskaidrumą, pvz., viešųjų ir privačių interesų deklaravimas, individualizuotų sprendimų priėmimas. Jie laikėsi vieningos pozicijos, kad *būtina viešinti savivaldybės politikų, vadovaujančias pareigas užimančių savivaldybės administracijos darbuotojų susitikimus su įvairių interesų grupių atstovais*.

Ekspertai pastebėjo, kad įmonių valdymo klausimais savivaldybių požiūriai dažnai yra skirtingi. Ekspertai išsakė norą turėti daugiau galių priimant viešuosius sprendimus savivaldoje, akcentavo *dalyvaujamojo biudžeto*, kaip vienos iš skaidrumo principo įgyvendinimo priemonių, *būtinybę*. Jų nuomone, kuo daugiau visuomenės narių dalyvauja formuojant ir priimant viešuosius sprendimus, tuo geriau realizuojami skirtingi visuomenės interesai. Ekspertai išvelgė *įvairiapusiškesnės įmonių veiklos analizės* (įskaitant gero valdymo principų diegimą) *trūkumą, interaktyvių ataskaitų apie įmonių finansinius ir veiklos duomenis stoką, nepakankamą šių duomenų sklaidą, viešų diskusijų apie savivaldybės įmonių veiklos rezultatus ir priemones jų veiklai gerinti nebuvimą*.

Ekspertų pateikti atsakymai į klausimą, *kaip prie „Transparency International“ Lietuvos skyriaus (2015, 2019) pateiktų rekomendacijų įgyvendinimo galėtų prisidėti savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba*, buvo panašaus pobūdžio. Ekspertas E4 nurodė, kad „savivaldybės ir kontrolės audito tarnyba turėtų vertinti, kaip tos priemonės įgyvendinamos, nes priemonių patvirtinimas nereiškia, kad jos tinkamai įgyvendinamos“. Eksperto E1 nuomone, „savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba kasmet strateginio tyrimo metu turėtų įvertinti viešo valdymo ar savivaldybės veiklos sritis, kuriose gali būti didžiausia korupcijos pasireiškimo tikimybė ir jose išanalizuoti, ar teiktos rekomendacijos yra įgyvendintos / įgyvendinamos. Jei ne, šie klausimai galėtų atsirasti finansiniuose / teisėtumo ar veiklos audituose arba būtų suplanuotas atskiras veiklos auditas. Šių auditų metu galėtų būti pateiktos rekomendacijos.“ Ekspertas E3 pareiškė, kad „galbūt savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba kartkartėmis galėtų peržiūrėti, ar atliekamas Tarybos sprendimų antikorpacinis vertinimas, gal nėra atliekamas, o gal atliekamas tik formaliai – pridedama pažyma, bet nėra vertinama. Kartais savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba prie teikiamų Tarybos sprendimų galėtų pateikti savo išvadą minėtu aspektu.“

Taigi savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos indėlis į išorės vertintojų savivaldybėms pateiktų rekomendacijų įgyvendinimą ekspertų siejamas su *šių rekomendacijų įgyvendinimo, antikorpacinio teisės aktų vertinimo atlikimo kontrole ir išvadų pateikimu*.

### **3.2.2. Audito ataskaitų ir išvadų geresnis prieinamumas kaip savivaldybės veiklos skaidrumo didinimas**

Viešojo sektoriaus auditas yra būtinas tvarkingam ir efektyviam viešųjų finansų bei turto naudojimui. Patikrintos ir pagrįstos informacijos pateikimas valdžios institucijoms ir visuomenei, skelbiant objektyvias ataskaitas, padeda gerinti viešojo sektoriaus valdymo procesus, stiprina audito ataskaitų vartotojų pasitikėjimą, kadangi pastariesiems yra suteikiama objektyvi ir nepriklausoma audito metu gauta informacija ir įvertinimai, susiję su nukrypimais nuo priimtų standartų arba gero valdymo principų. Atsakant į klausimą, *kaip savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba galėtų prisidėti prie neretai svarbių savivaldybei išorės audito, ekspertizų ataskaitų lengvesnės prieigos*, ekspertų nuomonės dėl audito ataskaitų prieinamumo kardinaliai išsiskyrė. Ekspertas E3 išsakė nuomonę, kad „prieiga nėra sunki“, o ekspertas E5 pareiškė, kad „dauguma savivaldybių interneto svetainių yra skirtingos, t. y. kitokia svetainės forma, interneto svetainėse informacija pateikiama nevienodai; reikalingą informaciją sunku surasti netgi tiems žmonėms, kurie pastoviai dirba su ta informacija“, ir pasiūlė savivaldybių kontrolės ir audito tarnyboms „pateikti rekomendacijas dėl savivaldybių interneto svetainių suvienodinimo (turi būti pavyzdinė svetainė – vienodas informacijos pateikimo medis) arba bent dalyvauti diskusijose šiuo klausimu“.

Ekspertų pasisakymuose išryškėjo šie aktualūs aspektai – reikšmingos kategorijos (žr. 12 priedą): *audito ataskaitų turinio aiškumas* (subkategorijos: *informacijos pateikimas visuomenei suprantama*

*kalba; informacijos pateikimas glaustai ir patrauklia forma; informacijos pateikimas su aktualiais komentarais); audito ataskaitų pasiekiamumas (informacijos skelbimas savivaldybės portale, rajoniniame laikraštyje; informacijos skelbimas savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos tinklapyje, facebook ir pan.); audito išvadų tikslingumas (išvadų susietumo su įstaigų veiklos tikslais būtinybė; veiklos tobulinimo dimensija išvadose; komunikacinės išminties būtinumas).*

Ekspertai, kalbėdami apie audito ataskaitų ir jose pateiktų išvadų geresnį prieinamumą, kaip savivaldybės veiklos skaidrumo didinimą, akcentavo audito ataskaitų aiškumą, jų pasiekiamumą ir audito išvadų tikslingumą. Ekspertų pabrėžta *audito ataskaitų turinio aiškumo* būtinybė, jose teikiamos informacijos supaprastinimo svarba atliepė teorinėje darbo dalyje pateiktas mokslininkų mintis, koks svarbus yra viešinamos informacijos aiškumas ir suprantamumas; kad skaidrumas apima tokias savybes kaip prieinamumas, tinkamumas ir kokybiškumas, jis yra siejamas su veiklos aiškumu ir suprantamumu. Ekspertas E2 pastebėjo, kad „informacijos pateikimo suprantama forma klausimą Lietuvoje kelia ir kitos institucijos, o užsienyje savivaldybės darbuotojai yra mokomi piliečiams informaciją pateikti suprantamai, o ne tik formaliai“. Ekspertai pateikė pasiūlymus savivaldybių kontrolės ir audito tarnyboms audito ataskaitose teikiamą informaciją stengtis sukcentruoti į vieną puslapį, pateikti gyventojams patrauklia forma ir šią informaciją skleisti įvairiais informavimo tinklais taip didinant *ataskaitų pasiekiamumą*. Trumpus, iliustruotus straipsnelius, žinutes gyventojams teikti kaip naujienlaiškį, pranešimą ar pan. pristatant tik svarbiausius momentus: problemas ir pasiekimus, talpinti ne tik savivaldybių interneto svetainėse, bet ir skelbti vietinėje žiniasklaidoje, socialiniais tinklais ar kt. kanalais.

Ekspertai ypatingai akcentavo *audito išvadų tikslingumo* svarbą: ar *išvados siejasi su ilgalaikiais tikslais*, ar *turi savyje veiklos tobulinimo dimensiją*. Eksperto E3 nuomone, audito išvados turėtų atspindėti, „ar audituojama švietimo įstaiga sprendžia darbo vietų užimtumo problemą švietimo srityje, vaikų pabuvimą, ar sprendžia vaikų raidos problemas“, t. y. finansinių išteklių panaudojimas turėtų būti siejamas su audituojamų įstaigų ilgalaikių veiklos tikslų pasiekimu. Ekspertai E2 ir E3 pabrėžė, kad audito metu nustatytus pažeidimus reikia pateikti ne kaip baisų trūkumą, o kaip tobulėjimo galimybę, siekį „tobulinti bendrą darbą, padėti, patarti vienas kitam“.

Ekspertai pažymėjo, kad viešajam sektoriui reikia būti kūrybiškesniam, gavus audito ataskaitas ir išvadas, mokėti išreikšti savo siekį tobulėti – iš klaidų mokomasi ir tobulėjama. Ekspertai rekomendavo komunikacinės išminties pasimokyti iš verslo struktūrų, atkreipiant dėmesį į jų taikomas marketingo priemones, kuriomis siekiama patraukti gyventojų dėmesį į naujas paslaugas ar prekes.

### **3.2.3. Antikorupcinės aplinkos vertinimo diapazono išplėtimo galimybės**

Nepakankamai aktyviam visuomenės dalyvavimui viešajame valdyme įtakos turi vis dar neįveikta korupcijos, neskaidrių sprendimų priėmimo problema savivaldoje. Ekspertų atsakymuose į klausimą, ***ar turėtų prasmę veiklos vertinimas pagal įstaigų korupcijos indekso nustatymo kriterijus savivaldybės valdomose įmonėse ir biudžetinėse įstaigose; jei taip, – kas ir kaip tai turėtų atlikti***, išryškėjo šie svarbiausi aspektai – reikšmingos kategorijos (žr. 13 priedą): *antikorupcinės aplinkos vertinimo* (toliau – AAV) *visuotinum poreikis* (subkategorijos: *AAV poreikio nustatymas; sisteminio AAV kriterijų formalizavimas ir jų monitoringas; formalus AAV įgyvendinimo atsisakymas*); *vadovų parama AAV visuotinumui* (*atsakomybės prisiėmimas; kompetentinga parama*); *nuostatų į AAV keitimas* (*AAV kaip organizacijos tobulėjimo kultūra; AAV ne dėl reitingų; AAV naudos gilus*

*suvokimas); AAV panaudojimas organizacijų tobulinimui (AAV orientuoti į ateitį; nustatyti mokymų AAV tematikai).*

Iš pateiktos 13 priede analizės matyti, kad ekspertų pasisakymuose apie AAV, kaip veiklos skaidrumo didinimo priemonę, siūlymai kyla iš realybėje stebimos situacijos (dažniausiai ekspertai E2 ir E5): jie mato tai, ko trūksta, todėl teikia konkrečius veiklos skaidrinimo būdus. Ekspertai E2 ir E5 pažymėjo *nuostatų į AVV keitimo* būtinumą savivaldybėje – *AAV turi būti atliekamas ne dėl reitingų, o turi tapti savivaldybės įstaigų ir įmonių tobulėjimo kultūra*. Ekspertai E2 ir E3 akcentavo AAV *naudos gilaus suvokimo* svarbą – vertinama norint tobulėti, o ne kritikuoti ar bausti. Ekspertas E2 teigė: „Turi būti reitinguojama tam, kad institucija, įsivertinusi pati save ir pamačiusi, kad yra tam tikrų neskaidrumo, korupcijos momentų, pati apsispręstų tvarkytis, kurti kažkokius tai instrumentus. <...> Svarbu, kad tas vertinimas duotų pastūmėjimą link gerėjimo, ieškojimų, tobulinimo.“

Labai svarbu paminėti, kad ekspertai išvēlgė *AVV visuotinumą, sistemiškumą* ne vien per visų savivaldybės įstaigų ir įmonių įtraukimą į AVV, bet ir kaip nuoseklų procesą, pradedant poreikio nustatymu, baigiant grįžtamuoju ryšiu, periodišku monitoringu.

Kaip pažymėjo ekspertai E2 ir E4, vadovas yra labai svarbus asmuo diegiant etikos ir korupcijos prevencijos priemones, vadovas turi būti pavyzdžiu visiems jo vadovaujamoje įstaigoje dirbantiems darbuotojams. Labai svarbus yra vadovo suvokimo gilinimas, kad įstaigos veiklos skaidrumas labai priklauso nuo jo požiūrio į valdymą, įstaigos vidaus kontrolę, nuo supratimo, kad įstaigoje priimtose tvarkose, taisyklėse, aprašais ir reglamentais bei tinkamas jų laikymasis įstaigai suteikia naudą, kad įstaigos skaidrumas kuria pridėtinę vertę. Taigi *kompetentinga vadovų parama ir atsakomybės prisiėmimas* yra labai svarbūs veiksniai AAV visuotinumui. *AAV turi būti orientuojamas į ateitį ir panaudojamas savivaldybės įstaigų ir įmonių darbuotojų tobulinimui* (pvz., mokymų poreikio nustatymui).

Antikorupcinės aplinkos vertinimo vykdytojais dauguma ekspertų (E2, E3 ir E4) matė pačias įstaigas. Ekspertas E2 pažymėjo: „Kol institucija pati nenorės būti skaidri, nekorumpuota, nieko nebus. Pati institucija turi norėti, žinoti prasmę ir pati atlikti vertinimą, nereikia išorės. Tai turėtų būti institucijos savireguliacijos mechanizmas“. Ekspertas E3 pasiūlė į vertinimo procedūrą švietimo įstaigose įtraukti įstaigų tarybas, tėvus, vaikus. Ekspertas E1 rekomendavo, „jei Akmenės rajono savivaldybėje yra pasiteisinusi praktika, kad tokį vertinimą atlieka komisijos, tai ir valdomų įmonių ir biudžetinių įstaigų vertinimą galėtų atlikti atskiros komisijos, sudarytos, pavyzdžiui, iš ekspertų / NVO / bendruomenės narių ir pan.“ Eksperto E5 nuomone, „pati savivaldybė – steigėjas turėtų nuspręsti, kas atliktų vertinimą; savivaldybės administracijos padalinys turėtų išanalizuoti ir pateikti išsamias išvadas, kas vykdytų vertinimą“.

#### **3.2.4. Socialinio-etinio (arba socialinės atsakomybės) audito atlikimo perspektyva**

Piliečių pasitikėjimą vietos valdžios atstovais didina savivaldos institucijų skaidrumas, kuris siejamas su valstybės tarnautojų sąžiningumu ir garbingumu. Valstybės tarnautojai turi veikti visuomenės intereso pagrindu, vadovaudamiesi teisės normomis, etikos kodeksais, suprasdami jiems tenkančios atsakomybės mastą ir visuomenės puoselėjamus lūkesčius. Paprašius paaiškinti, *kokią pridėtinę vertę turėtų naujo veiklos audito tipo – socialinio-etinio (arba socialinės atsakomybės) audito įvedimas, siekiant įvertinti savivaldybės / jos struktūrinių padalinių / darbuotojų veiklą skaidrumo, teisingumo, bešališkumo, sąžiningumo, atsakingumo, patikimumo / pasitikėjimo aspektais*, dauguma ekspertų nematė šiame procese atskiro audito būtinybės. Jie matė socialinio-etinio (arba

socialinės atsakomybės) audito aspektų integravimą į jau vykdomo audito apimtį arba tokių priemonių kaip slaptas klientas, kasmetinis darbuotojų veiklos vertinimas panaudojimą.

Ekspertas E2 pareiškė, kad „dabar atliekami auditai jau leidžia įvertinti korupcijos rizikas savivaldybėje, jie parodo galimas korupcijos rizikas vienoje ar kitoje srityje“, todėl „esamą auditą reikėtų papildyti tam tikrais klausimais ar tam tikrais metodais, kurie galėtų tai atskleisti“.

Ekspertas E3 teigė, kad „darbą dėl darbo daryti nevertėtų – geriau naudotis paprastesnėmis priemonėmis, pvz., slapto kliento. Bet kuri viešojo sektoriaus sritis, valstybės / savivaldybės įstaiga nukreipta į viešąjį subjektą – piliečių interesų tenkinimą. Todėl reikia eiti per labiau nešališkų tyrimų atlikimą – slapto kliento. Tai verčia darbuotojus pasitempti. Pats svarbiausias dalykas – žmonių vertinimas, jų nuomonė. Jeigu skundų įstaigos teikiamų paslaugų kokybe nuolat didėja, tokie faktai pasitvirtina, tai gal čia labiau turėtų kilti įstaigos vadovo atsakomybės klausimas.“

Eksperto E5 nuomone, „tai turėtų peržvelgti savivaldybės administracijos direktorius kasmetinio darbuotojų vertinimo metu ir to užtektų. Jei viską padarytume, kaip teisės aktuose numatyta, to pakaktų. Dažnai tos procedūros atliekamos formaliai, kadangi politinio pasitikėjimo pagrindu dirbantiems savivaldybės administracijos direktoriams pritrūksta kompetencijos, ji įgyjama tik kadencijos pabaigoje, o tada reikia išeiti“. Ekspertas E5 pažymėjo, kad „sprendžiant šiuos klausimus, vadovas turėtų būti priešakinėse linijose, būti lyderis. Tai labai priklauso nuo vadovo požiūrio į valdymą, į vidaus kontrolę, nuo supratimo, kad visų taisyklių, reglamentų nustatymas duoda naudą įstaigai“. Eksperto E5 manymu, jei reikalingas savivaldybės darbuotojų veiklos vertinimas tokiais aspektais, „tai galėtų atlikti savivaldybės centralizuotos vidaus audito tarnybos specialistai“.

Ekspertas E4 pastebėjo, kad „kiekvienos rūšies audito procesai analizuoja, ar praktiniai procesai atitinka nustatytą teisinį reglamentavimą. Atlikus bet kokio tipo auditą yra teikiamos išvados ir rekomendacijos, kurių įgyvendinimo metu vykdoma stebėseną užtikrina vykdomos veiklos tobulinimo ir prevencijos procesus. Tinkamas audito išvadų įgyvendinimas, visuomenės informavimas apie vykdomus pokyčius užtikrina skaidrumo principo įgyvendinimą.“ Vėliau pareiškė, kad „socialinės atsakomybės audito atlikimas galimai turėtų pridėtinę vertę, jeigu savivaldoje būtų taikoma atsakomybė už priimtus sprendimus. Priešingu atveju, nesant tiriamojo objekto, sunkiai įsivaizduojamas tokios rūšies auditas, nes pavyzdžiui, vien etikos kodekso patvirtinimas, korupcijos prevencijos priemonių taikymas, vargu, ar parodytų socialinės atsakomybės praktinio taikymo aspektus.“

Vienintelis ekspertas E1 išvelgė socialinio-etinio audito naudingumą: „Šio tipo audito atlikimas turėtų pridėtinę vertę, nes jo metu būtų galima įvertinti: pirma, ar sudarytos sąlygos veiklai vykdyti visais išvardintais aspektais (nustatytos tvarkos / taisyklės / procedūros / geroji praktika / paskirti atsakingi asmenys ir pan.); antra, įvertinti, ar jos veikia (realios / nesidubliuoja / neperteklinės / nauda didesnė nei kaštai ir pan.)“.

*Apibendrinant ekspertų išsakytas mintis dėl naujo veiklos audito tipo – socialinio-etinio (arba socialinės atsakomybės) audito įvedimo perspektyvos galima teigti, kad dauguma ekspertų nematė šiame procese atskiro audito būtinybės. Jų nuomone, savivaldybės / jos struktūrinių padalinių / darbuotojų veiklos vertinimą skaidrumo, teisingumo, bešališkumo, sąžiningumo, atsakingumo, patikimumo / pasitikėjimo aspektais gali atlikti savivaldybės administracijos direktorius darbuotojų kasmetinio veiklos vertinimo metu arba savivaldybės centralizuota vidaus audito tarnyba savivaldybės administracijos direktoriaus pavedimu. Be to, tai gali būti atlikta ir slapto kliento tyrimo metodu. Socialinio-etinio audito tikslus būtų galima pasiekti atliekamą auditą papildant tam tikrais*

*klausimais ar metodais ir vertinant, ar sudarytos sąlygos veiklai vykdyti visais išvardintais aspektais (nustatytos tvarkos / taisyklės / procedūros / geroji praktika / paskirti atsakingi asmenys ir pan.), ir ar jos veikia (realios / nesidubliuoja / neperteklinės / nauda didesnė nei kaštai ir pan.).*

### **3.2.5. Ekspertų matomi savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimo kriterijai ir rodikliai**

Paprašius nurodyti, *kokie galėtų būti savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimo kriterijai ir rodikliai ilgalaikiai veiklos perspektyvai ir periodiškam stebėjimui*, ekspertai išvelgė daug veiklos vertinimo požymių, kuriuos analizuojant išskirtos šios reikšmingos kategorijos (žr. 14 priedą): *savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimo kriterijai* (subkategorijos: *viešumas ir jo vertinimo skalė; informacijos aiškumas; informacijos pasiekiamumas; galimybė piliečiams įsitraukti į valdymą; periodišką veiklos skaidrumo auditavimą; antikorupcijos mokymai; skaidrumo principo integravimas į visas savivaldybės veiklas*); *korupcijos rizikos mažinimas kaip skaidrumo kriterijus (korupcijos rizikos vertinimas; viešųjų ir privačių interesų deklaravimas; etiško elgesio kriterijus darbuotojų vertinime; įtakos darymo priimant sprendimus atskleidimas; dokumentų vertinimo antikorupciniu požiūriu žyma)*.

Ekspertai neskyrė dėmesio savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimo rodiklių apibrėžčiai, daugiau dėmesio skyrė patiems skaidrumo vertinimo kriterijams. Ekspertai aktualizavo šiuos savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimo kriterijus: *veiklos ir su ja susijusios informacijos viešumą, skelbiamos informacijos aiškumą ir pasiekiamumą*, o tai atliepia teorinėje darbo dalyje pristatytas teorines įžvalgas apie tokius skaidrumo kriterijus kaip: informacijos apie veiklą aiškumas, paprastumas, pakankamumas ir prieinamumas, teikiamos informacijos atvirumas ir viešumas. Ekspertas E4 išvelgė galimus veiklos viešumo, kaip pagrindinio skaidrumo užtikrinimo kriterijaus, didinimo motyvus: „didesnis finansavimas arba kita forma, kuri būtų tarpinstitucinis rungimosi siekis“.

Vertinant savivaldybės veiklos skaidrumą, ekspertų nuomone, ne mažiau svarbu yra įvertinti, ar yra sudaryta *galimybė piliečiams įsitraukti į valdymą* bendraujant ir bendradarbiaujant su vietos valdžios institucijomis. Tai susiškaukia su teorinėje darbo dalyje pateiktais skaidrumo, kuris sukuria galimybes piliečiams dalyvauti savivaldybės valdyme, vertinimo kriterijais: galimybe stebėti ir vertinti valdžios veiklą, galimybe pasisakyti politikos, ekonomikos, valdymo ir kitais klausimais naudojant patogiausias priemones, galimybe diskutuoti su valdžia ir įtakoti jos priimamus sprendimus, galimybe gauti iš jos paaiškinimus, galimybe daryti spaudimą valdžiai dėl reikalingų ar planuojamų pokyčių ir pan.

Ekspertai minėjo tokius skaidrumo principo įgyvendinimo savivaldybėje kriterijus kaip *korupcijos rizikos vertinimas* ir *dokumentų vertinimas antikorupciniu požiūriu*, pabrėždami šių vertinimų pateikimo piliečiams, viešo informacijos apie galimos / esamos korupcijos ar netinkamos veiklos atvejus paskelbimo svarbą. Ekspertų teiginiai šiuo aspektu patvirtino mokslininkų įžvalgas, kad skaidrumas – tai informacijos sklaidos, komunikavimo, atvirumo ir viešumo prielaida, skaidrumas – tai vertybė, apimanti visuomenės kovą su korupcija.

Skaidrumo kriterijais ekspertai įvardino *viešųjų ir privačių interesų deklaravimą* ir *įtakos darymo priimant sprendimus atskleidimą* viešinant savivaldybės politikų ir vadovaujančias pareigas užimančių savivaldybės administracijos darbuotojų interesus ir susitikimus su interesų grupių atstovais. Kaip teigė ekspertas E2, tai „savivaldybei pridėtų didelį plusą, parodytų, kad ji aktyvi, nori būti skaidri, siekia skaidrumo“.

Ekspertų matymas dėl savivaldybės institucijų valstybės tarnautojų *etiško elgesio kriterijaus darbuotojų vertinime* atliepia teorinėje darbo dalyje išskirtą skaidrumo, kaip viešosios valdžios institucijų ir pareigūnų veiklos principo, imperatyvą, skaidrios ir atviros valstybės tarnautojų veiklos, nepažeidžiant įstatymais apibrėžtų valstybės ar tarnybos paslapčių, neprasilenkianti su visuomenėje priimtomis moralės normomis, kuriančios tinkamą valstybės tarnybos ir valdžios bendresne prasme įvaizdį, kuris tiesiogiai veikia visuomenės pasitikėjimą valdžia, būtinumą. Eksperto E2 nuomone, „skaidrumo ir etiškumo principų įgyvendinimas kuria vertes, bet nebūtinai ekonomines, nors sąžiningumas gali sukurti ir ekonominę vertę: kuo sąžiningesnė institucija / savivaldybė, kuo labiau ja pasitikima, tuo daugiau ir investuotojų, ir gerų specialistų ateina“. Ekspertas E2 teigė: „Savivaldybės pripažinimas, patikimo įvaizdžio sukūrimas duoda jai pridėtinę vertę per kitus kanalus (pvz., per investicijas)“.

Ekspertai aktualizavo *skaidrumo principo integravimo į visas savivaldybės veiklas* būtinybę. Ekspertas E2 pažymėjo, kad skaidrumo užtikrinimas savivaldybėje neturi būti fragmentuotas ir suprantamas tik kaip korupcijos prevencijos programos parengimas ir įgyvendinimas. Jo nuomone, „labai reikia mokymų savivaldybės darbuotojams: informacijos pateikime, komunikavime, audite, personale“.

Ekspertai išvelgė, kad vienu iš savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimo kriterijų gali būti savivaldybių kontrolės ir audito tarnybų dalyvavimas skaidrumo vertinime, t. y. *periodiškas veiklos skaidrumo auditavimas*. Eksperto E2 nuomone, išvalgų dėl skaidrumo pažeidimo rizikos ir korupcijos rizikos pateikimas audito išvadose, jų pristatymas ir aptarimas yra labai svarbūs faktoriai, prisidedantys prie savivaldybės veiklos skaidrumo didinimo. Ekspertų matoma objektyvios ir nepriklausomos audito metu gautos informacijos ir audito išvadų, susijusių su nukrypimais nuo priimtų standartų, pateikimo svarba atliepia teorinėje darbo dalyje minėtuose mokslo šaltiniuose įrodytą audito, kaip patikimiausios ir svarbiausios savivaldybės administravimo subjektų veiklos kontrolės priemonės, reikšmingumą.

Ekspertai E1 ir E2 rekomendavo skaidrumo principo įgyvendinimą savivaldybėje pagrįsti kiekybinės analizės duomenimis: „vietos gyventojų apklausos; viešai pateiktos informacinės žinutės / pranešimai apie svarbiausius aspektus skaidrumo srityje; viešai paskelbta informacija apie galimos / esamos korupcijos ar netinkamos veiklos atvejus; vietos lygmeniu skaidrumo srityje atlikti auditai / tyrimai / analizės; parengti siūlymai / rekomendacijos veiklos skaidrumui didinti; savivaldybės administracijos / biudžetinių įstaigų / įmonių darbuotojų mokymai; suorganizuoti renginiai vietos bendruomenei ir t. t.“ (E1); „kiek kartų buvo kalbėta apie korupcijos prevenciją, audito išvadas, kiek kartų kalbėjo aukščiausio lygio vadovai, o kiek – darbuotojai, kiek renginių buvo organizuota, kiek buvo mokymų“ (E2). Ekspertas E1 pasiūlė pateikti „savivaldybės įmonėms – pvz., finansinės gražos rodiklius; biudžetinėms įstaigoms – pvz., turto naudojimo rodiklius, visos savivaldybės mastu – pvz., „Transparency International“ Lietuvos skyriaus periodiškai atliekamų pagal savivaldybes skaidrumo tyrimo rodiklius ir t. t.“

Ekspertas E2 išvelgė galimybę „vėliau įsivesti ir kokybinius matavimo rodiklius – pvz., kokybinės turinio analizės metodą, išskiriant, kiek kartų buvo minimas skaidrumas, kiek kartų žiniasklaidoje paminėta, kad savivaldybė yra skaidri“. Jis pasiūlė tai netgi naudoti savivaldybės socialinei reklamai: „<...> parodyti, kad savivaldybė yra skaidri, reikia marketinginiais būdais – turime žmones įtikinti, kad skaidrumas yra savivaldybei svarbus“.



### 3.2.6. Ekspertų interviu rezultatų apibendrinimas

Apibendrinant ekspertų interviu rezultatus galima teigti, kad esminiai subjektai, atspindintys ir kartu lemiantys savivaldybės veiklos skaidrumo raišką, yra informaciją viešinantys subjektai – Taryba (savivaldybės atstovaujamoji institucija), Komitetai, savivaldybės administracija, savivaldybės reguliavimo sričiai priskirtos įstaigos, įmonės ir jų darbuotojai; informaciją gaunantys subjektai – piliečiai ir žiniasklaida. Nuo informaciją viešinančių subjektų skelbiamos informacijos kokybiško pateikimo, profesionalaus kritinio paaiškinimo, užtikrinančio teikiamos informacijos suprantamumą, labai priklauso informaciją gaunančių subjektų pasitikėjimas informaciją viešinančiaisiais.

Ekspertų pasisakymai atskleidė, kad išorės vertintojų savivaldybėms teikiamos rekomendacijos skaidrumui didinti ir su korupcija susijusioms rizikoms geriau valdyti *iš dalies yra įgyvendinamos, tačiau dalis jų atliekama formaliai*. Ekspertų nuomone, skaidrumui trukdo *formalus požiūris* – nesuderinamumas tarp žodžių ir veiksmo. Savivaldybės institucijų formalus informacijos pateikimas visuomenei, neieškant tinkamiausių informavimo kanalų, parodo *nepakankamą bendradarbiavimo su savivaldybės bendruomene atvirumą*.

Ekspertai išvelgė daug svarbių priemonių skaidrumui ir pasitikėjimui valdžios institucijomis užtikrinti savivaldybėse. Jie atkreipė dėmesį į *komitetų posėdžių viešumo problemą* ir *nepakankamą Tarybos posėdžių atvirumą* (viešai teikiamos informacijos iš kai kurių Tarybos posėdžių fragmentiškumas; nesidomėjimas grįžtamuju ryšiu), pastebėjo *daugiau formalų antikorpucinių priemonių įgyvendinimo pažangos stebėjimą ir viešinimą* (formalus rodiklių vertinimas; kritinio požiūrio trūkumas; individualizuotų sprendimų galimybė). Ekspertai atkreipė dėmesį į *neišnaudotas galimybes daryti įtaką per skaidriai priimamus sprendimus* (Tarybos narių nepakankamas aktyvumas viešinti savo interesus; nepakankamas viešųjų ir privačių interesų deklaravimo susietumas su veiklos skaidrumu; savivaldybės politikų, vadovaujančias pareigas užimančių savivaldybės administracijos darbuotojų susitikimų su interesų grupių atstovais viešinimo būtinybė) ir akcentavo *nepakankamą biudžeto sudarymo ir vykdymo skaidrumą* (didesnio suinteresuotų šalių įtraukimo būtinumas; kritinio paaiškinimo trūkumas) bei viešai skelbiamų *finansinių ataskaitų sudėtingumą* (informacijos pateikimo suprantama forma trūkumas; finansinių ataskaitų įvertinimo būtinumas).

Pastebėta, kad įmonių valdymo klausimais savivaldybių požiūriai dažnai yra skirtingi. Ekspertai atkreipė dėmesį į *aiškumo savivaldos įmonių priežiūroje trūkumą* (vieningo požiūrio nebuvimas; savivaldybių savarankiškumo trūkumas; įvairiapusiškesnės įmonių veiklos analizės trūkumas; interaktyvių ataskaitų apie įmonių finansinius ir veiklos duomenis stoka, nepakankama šių duomenų sklaida; viešų diskusijų apie savivaldybės įmonių veiklos rezultatus ir priemones jų veiklai gerinti nebuvimas).

Ekspertai, kalbėdami apie antikorpucinės aplinkos vertinimo (AAV) diapazono išplėtimo galimybes, išvelgė *AAV visuotinumą, sistemiskumo poreikį* ne vien per visų savivaldybės įstaigų ir įmonių įtraukimą į AVV, bet ir kaip nuoseklų procesą, pradedant poreikio nustatymu, baigiant grįžtamuju ryšiu ir periodišku monitoringu. Jie pažymėjo *nuostatų į AVV keitimo būtinumą* savivaldybėje – AAV turi tapti savivaldybės įstaigų ir įmonių kultūros dalimi, akcentavo *AAV naudos gilaus suvokimo svarbą* – vertinama norint tobulėti, o ne kritikuoti ar bausti. Ekspertai pabrėžė *vadovų paramos AAV visuotinumui būtinybę* (kompetentinga vadovų parama; atsakomybės prisiėmimas) ir *AAV panaudojimo savivaldybės įstaigų ir įmonių darbuotojų tobulinimui svarbą* (AAV orientuoti į ateitį; nustatyti mokymus AAV tematikai). AAV vykdytojais dauguma ekspertų matė pačias savivaldybės įstaigas ir įmones.

Savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos indėlių į išorės vertintojų savivaldybėms pateiktų rekomendacijų įgyvendinimą ekspertai siejo su **šių rekomendacijų įgyvendinimo, antikorupcinio teisės aktų vertinimo atlikimo kontrole ir išvadų pateikimu.**

Kalbant apie savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos audito ataskaitų ir jose pateiktų išvadų geresnį prieinamumą, kaip savivaldybės veiklos skaidrumo didinimą, ekspertai pabrėžė *audito ataskaitų turinio aiškumo būtinybę*, jose teikiamos informacijos supaprastinimo svarbą: pateikimą visuomenei suprantama kalba, glaustai ir patrauklia forma, su aktualiais komentarais. *Audito ataskaitų pasiekiamumo problemiškumui* spręsti ekspertai siūlė audito informaciją skleisti įvairiais informavimo tinklais. Trumpus, iliustruotus straipsnelius, žinutes gyventojams teikti kaip naujienlaiškį, pranešimą ar pan. pristatant tik svarbiausius momentus: problemas ir pasiekimus, juos talpinti ne tik savivaldybių interneto svetainėse, bet ir skelbti vietinėje žiniasklaidoje, socialiniais tinklais ar kt. kanalais. Ekspertai ypatingai akcentavo *audito išvadų tikslingumo svarbą*: ar išvados siejasi su įstaigų veiklos tikslais, ar turi savyje veiklos tobulinimo dimensiją. Ekspertai rekomendavo komunikacinės išminties būtinumo pasimokyti iš verslo struktūrų: gavus audito ataskaitas ir išvadas, mokėti išreikšti savo siekį tobulėti – iš klaidų mokomasi ir tobulėjama.

Dauguma ekspertų *nematė* naujo veiklos audito tipo – *socialinio-etinio (arba socialinės atsakomybės) audito – įvedimo būtinybės*. Jų nuomone, savivaldybės / jos struktūrinių padalinių / darbuotojų veiklos vertinimą skaidrumo, teisingumo, bešališkumo, sąžiningumo, atsakingumo, patikimumo / pasitikėjimo aspektais gali atlikti savivaldybės administracijos direktorius darbuotojų kasmetinio veiklos vertinimo metu arba savivaldybės centralizuota vidaus audito tarnyba savivaldybės administracijos direktoriaus pavedimu. Be to, tai gali būti atlikta ir slapto kliento tyrimo metodu. Socialinio-etinio audito tikslus būtų galima pasiekti atliekamą auditą papildant tam tikrais klausimais ar metodais ir vertinant, ar sudarytos sąlygos veiklai vykdyti visais išvardintais aspektais (nustatytos tvarkos / taisyklės / procedūros / geroji praktika / paskirti atsakingi asmenys ir pan.), ir ar jos veikia (realios / nesidubliuoja / neperteklinės / nauda didesnė nei kaštai ir pan.).

Ekspertai neskyrė dėmesio savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimo rodiklių apibrėžčiai, daugiau dėmesio skyrė patiems skaidrumo vertinimo kriterijams. Jie aktualizavo tokius savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimo kriterijus kaip *veiklos ir su ja susijusios informacijos viešumą, skelbiamos informacijos aiškumą ir pasiekiamumą*. Ne mažiau svarbu yra įvertinti, ar yra sudaryta *galimybė piliečiams įsitraukti į valdymą*: galimybė stebėti ir vertinti valdžios veiklą, galimybė diskutuoti su valdžia ir įtakoti jos priimamus sprendimus, galimybė gauti iš jos paaiškinimus, galimybė daryti spaudimą valdžiai dėl reikalingų ar planuojamų pokyčių ir pan. Ekspertai minėjo tokius skaidrumo principo įgyvendinimo savivaldybėje kriterijus kaip *korupcijos rizikos vertinimas* ir *dokumentų vertinimas antikorupcinio požiūriu*, pabrėždami šių vertinimų viešumo svarbą. Jie išvelgė reikalingumą tokių skaidrumo kriterijų, kuriuos savivaldybės politikai dar nenoriai supranta kaip vedančius į korupciją, neskaidrumą: *viešųjų ir privačių interesų deklaravimas, įtakos darymo priimant sprendimus atskleidimas*. Ekspertai matė savivaldybės institucijų valstybės tarnautojų *etiško elgesio kriterijaus darbuotojų vertinime, skaidrumo principo integravimo į visas savivaldybės veiklas* būtinybę. Ekspertų nuomone, vienu iš savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimo kriterijų gali būti savivaldybių kontrolės ir audito tarnybų dalyvavimas skaidrumo vertinime, t. y. *periodiškas veiklos skaidrumo auditavimas*: įžvalgų dėl skaidrumo pažeidimo rizikos ir korupcijos rizikos pateikimas audito išvadose, jų pristatymas ir aptarimas.

Vertinant ekspertų pasiūlytus savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimo kriterijus iš išorės auditą savivaldybėje atliekančios darbuotojos (magistro darbo autorė) pozicijų, **visiškai nauji ir platesnio**

***aptarimo dėl panaudojimo audito metu galėtų būti šie kriterijai: įtakos darymo priimant sprendimus atskleidimas, etiško elgesio kriterijus darbuotojų vertinime, skaidrumo principo integravimas į visas savivaldybės veiklas, periodišką veiklos skaidrumo auditavimą.***

### **3.3. Informantų interviu rezultatų analizė**

Kaip jau buvo minėta, siekiant atskleisti, kaip savivaldybės veiklos skaidrumo siekiama atliekant veiklos auditą nacionaliniu ir vietos savivaldos lygiais bei kaip auditas gali prisidėti gerinant savivaldybių veiklos skaidrumą, interviu metodu buvo apklausti 5 ekspertai – skirtingų veiklos sričių viešojo sektoriaus institucijų atstovai (žr. 3.2 skyrių). Iš ekspertų išvalgų apie savivaldybės veiklos skaidrumo didinimą veiklos audito aspektu buvo atrinkti tie matymai, kurių įgyvendinime turėtų dalyvauti savivaldybių kontrolės ir audito tarnybos. Siekiant nustatyti, ar yra galimybės už savivaldos veiklos auditą atsakingoms struktūroms įgyvendinti ekspertų išvalgas dėl veiklos skaidrumo didinimo atliekant veiklos auditą savivaldybėse, interviu metodu apklausti 5 informantai – savivaldybių kontrolės ir audito tarnybų darbuotojai, gerai išmanantys audito procesą (žr. 15 priedą).

#### **3.3.1. Informantų nuomonių apie ekspertų išvelgtas galimas skaidrumo principo įgyvendinimo priemones savivaldybėje analizės rezultatai**

Informantai, susipažinę su ekspertų pasiūlymais, kaip galima įgyvendinti išorės vertintojų pateiktas rekomendacijas savivaldybėms dėl veiklos skaidrumo gerinimo, išsakė savo nuomonę apie tokių rekomendacijų įgyvendinimo realumą, galimybes šiuo metu. Ekspertų siūlymai kvalifikuojami kaip reikšmingos kategorijos ir subkategorijos. Analizė (žr. 16 priedą) rodo, kad informantai ***pritarė visoms ekspertų siūlomoms priemonėms*** (klausimas: *Ar, Jūsų nuomone, tai įgyvendinama: jeigu taip, tai kokių žinių, pagalbos ir iš ko reikėtų; jeigu ne, tai kodėl?*) ir matė šias įgyvendinimo galimybes:

1. Antikorupcinių priemonių įgyvendinimo pažangos stebėjimui ir viešinimui per *formalaus vertinimo mažinimą*, pasak informantų, reikėtų:
  - 1.1. įvesti privalomą visų darbuotojų švietimą antikorupcijos klausimais (I1 nuomonė);
  - 1.2. tobulinti vertinimą savivaldybėse atliekančias struktūras (komisijų sudėtį), mažinant sprendimų šališkumą (I2 nuomonė), ir pačius vertinimo kriterijus bei rodiklius (I1 nuomonė), gerinant specialistų, atliekančių antikorupcinį teisės aktų vertinimą, kompetenciją (I3 nuomonė);
  - 1.3. metodinės pagalbos iš STT (I2 nuomonė) dėl vertinimo procedūrų, vertinamųjų sričių.
2. Antikorupcinių priemonių įgyvendinimo pažangos stebėjimui ir viešinimui per *kritinio požiūrio į veiklą didinimą*, pasak informantų, reikėtų:
  - 2.1. ieškoti vertinimą atliekančių asmenų nepriklausomumo užtikrinimo formų (I2 nuomonė);
  - 2.2. taikyti kritiškos savianalizės principą (I4 nuomonė);
  - 2.3. numatyti, kokių priemonių reikėtų imtis, kad nepasiekti tikslai būtų realizuoti ateinančiame laikotarpyje (I3 nuomonė);
  - 2.4. raginti darbuotojus, atsakingus už korupcijos prevenciją, teikti pasiūlymus dėl korupcijos prevencijos priemonių bei jų taikymo, nuolat skatinti gyventojus pranešti apie korupcijos apraiškas, teikti pasiūlymus ir pastabas (I1 nuomonė).
3. Biudžeto sudarymo ir vykdymo skaidrumui per *didesnį suinteresuotų šalių įtraukimą*, anot informantų, reikėtų:

3.1. biudžeto asignavimų valdytojams atsakingai įvertinti būsimų išlaidų poreikį (I3 nuomonė); biudžeto lėšomis finansuojamas veiklas ir projektus suskirstyti pagal svarbą (t. y. išskirti prioritetus) (I5 nuomonė);

3.2. viešinti planuojamų įgyvendinti investicinių projektų pagrindimą (I2 nuomonė);

3.3. ieškoti priemonių, kaip į planuojamų vykdyti programų ir investicinių projektų įgyvendinimo svarstymą įtraukti savivaldybės gyventojus, visuomenines organizacijas ir bendruomenes (I2 ir I5 nuomonė); skatinti visuomenę teikti pastabas ir pasiūlymus dėl savivaldybės biudžeto išlaidų ir lėšų gavėjų (I1 nuomonė).

4. Biudžeto sudarymo ir vykdymo skaidrumui per *kritinio paaiškinimo didinimą*, anot informantų, reikėtų:

4.1. teisės aktais išsamiau reglamentuoti planavimą savivaldybėse (I2 nuomonė);

4.2. pristatant biudžetą daugiau akcentuoti, dėl kokių priežasčių vienu ar kitu priemonių nėra galimybės finansuoti (I3 nuomonė); viešai skelbti detalią ir išsamią informaciją bei duomenis apie savivaldybės biudžeto pajamas ir jų šaltinius, išlaidas ir lėšų gavėjus (I1 nuomonė), vykdomų programų rezultato vertinimo kriterijus ir jų pasiekimą (I2 nuomonė);

4.3. rezultatus aptarti su bendruomenėmis (I5 nuomonė).

5. Finansinių ataskaitų aiškumui per *informacijos pateikimą visuomenei suprantama forma*, informantų nuomone, reikėtų:

5.1. teisės aktais nustatyti, kad finansinės ataskaitos turi būti publikuojamos su veiklos ataskaitomis, kuriose labai glaustai būtų pateikti planuotų pasiekti rezultatų rodikliai (I2 nuomonė); paprastesnio ataskaitų duomenų apibendrinimo, kuris būtų pateiktas rašytine ar grafine forma (I3 ir I4 nuomonė), pvz., finansinių ataskaitų aiškinamajame rašte galėtų būti daugiau palyginamosios informacijos, diagramų ir lentelių (I1 nuomonė);

5.2. piliečių žinių gilinimo užsiimant savišvieta (I4 nuomonė).

6. Finansinių ataskaitų aiškumui per *finansinių ataskaitų privalomą įvertinimą*, informantų nuomone, reikėtų:

6.1. užtikrinti finansinių ataskaitų teisingumą, kartu su finansinėmis ataskaitomis teikiant audito išvadas (I2, I3 ir I4 nuomonė);

6.2. aktyviau įtraukti visuomenę ir kitas suinteresuotas šalis į viešą ataskaitų svarstymą – esant poreikiui, tobulinti ataskaitų pateikimo ir svarstymo tvarką (I1 nuomonė).

### **3.3.2. Informantų nuomonių apie ekspertų įžvalgas dėl audito ataskaitų ir išvadų prieinamumo didinimo įgyvendinant skaidrumo principą savivaldybėje analizės rezultatai**

Informantai, susipažinę su ekspertų pasiūlymais, kaip galima didinti audito ataskaitų ir išvadų prieinamumą įgyvendinant skaidrumo principą savivaldybėje, ***pritarė visoms ekspertų siūlomoms priemonėms*** (klausimas: *Ar, Jūsų nuomone, jau dabar įgyvendinami ekspertų aktualizuoti aspektai (reikšmingos kategorijos ir subkategorijos): jeigu taip, tai kokių žinių, pagalbos ir iš ko reikėtų; jeigu ne, tai kodėl?*) ir matė šias įgyvendinimo galimybes (žr. 17 priedą):

1. Audito ataskaitų turinio aiškumui per *informacijos pateikimą visuomenei suprantama kalba*, pasak informantų, reikėtų skatinti asmenų, rašančių audito ataskaitas, kūrybiškumą (I1 nuomonė); naudoti neutralią kalbą ir toną, pateikti informaciją, pakankamą įtikinti skaitytojus pastebėjimų ir išvadų pagrįstumu ir rekomendacijų įgyvendinimo nauda (I1 nuomonė); išskirti išvadas ir rekomendacijas, trumpai ir aiškiai aprašyti pagrindinius audito faktus, iš kurių formuluojamos audito išvados (I3 nuomonė).

2. Audito ataskaitų turinio aiškumui per *informacijos pateikimą glaustai ir patrauklia forma*, pasak informantų, reikėtų:

2.1. viešinant pateikti trumpą audito ataskaitos santrauką, parengtą suprantama ir aiškia forma (I3 nuomonė); informaciją teikti dvejopai: visą audito ataskaitą ir glaustą jos santrauką – tik esmines išvadas (I4 nuomonė);

2.2. skatinti auditorių kūrybiškumą: pasirinkti paveikią struktūrą, kuri leistų patraukti skaitytojo dėmesį, perteikti audito tikslus, sudėtingus klausimus ir pateikti aiškų rezultatų interpretavimą; naudoti vaizdines priemones dėmesiui į pagrindinius dalykus atkreipti; naudoti diagramas ir kitus grafinius duomenų kitėjimo atvaizdus sudėtingiems ir didelės apimties duomenims pateikti (II nuomonė).

3. Audito ataskaitų turinio aiškumui per *informacijos pateikimą su aktualiais komentarais*, pasak informantų, reikėtų:

3.1. ataskaitą pagrįsti faktais, aiškiai nurodant šaltinius, metodus ir prielaidas; pateikti skirtingus požiūrius, nuomones ir argumentus (II nuomonė);

3.2. informaciją su aktualiais komentarais pateikti žiniasklaidoje (I3 nuomonė).

4. Audito ataskaitų pasiekiamumui per *informacijos skelbimą savivaldybės portale, rajoniniame laikraštyje*, anot informantų, reikėtų:

4.1. periodiškai teikti susistemintą informaciją apie atliktus auditus, pateiktas išvadas ir rekomendacijas; audito ataskaitos santrauką, apimančią esmines išvadas, pateikti savivaldybės interneto svetainėje (II nuomonė);

4.2. informaciją skelbti aiškiai reglamentuotose informavimo priemonėse (I4 nuomonė).

5. Audito ataskaitų pasiekiamumui per *informacijos skelbimą SKAT tinklapyje, facebook ir pan.*, anot informantų, reikėtų:

5.1. periodiškai teikti susistemintą informaciją apie atliktus auditus, pateiktas išvadas ir rekomendacijas (II nuomonė); visuomenei aktualios audito ataskaitos trumpą suvestinę skelbti ir per socialinius tinklus (I3 nuomonė);

5.2. audito ataskaitas skelbiant įvairiose informavimo priemonėse, pateikti nuorodą į pirminę skelbimo vietą (I4 nuomonė).

6. Audito išvadų tikslingumui per *išvadų susietumo su įstaigų veiklos tikslais didinimą*, informantų nuomone, reikėtų:

6.1. nustatyti aiškius įstaigų vykdomų programų ar investicinių projektų įgyvendinimo tikslus ir pamatuojamus vertinimo kriterijus (I2 nuomonė);

6.2. detalizuoti, kokie nebuvo pasiekti ar iš dalies pasiekti įstaigos strateginiai tikslai (II nuomonė).

7. Audito išvadų tikslingumui per *veiklos tobulinimo dimensiją išvadose* padidinti, informanto II nuomone, reikėtų pasinaudoti gerąja praktika, kvalifikacijos kėlimu, bendro darbo tobulinimu. Dauguma informantų nurodė, kad nustačius trūkumus, visuomet pateikiamos rekomendacijos veiklai tobulinti. Audito tikslas ir yra pastebėti bei nustatyti įstaigos veiklos trūkumus, apie tai informuoti audituojamą subjektą ir kartu su juo aptarti priemones ir terminus trūkumams pašalinti.

8. Audito išvadų tikslingumui per *komunikacinės išminties panaudojimą*, informantų nuomone, reikėtų:

8.1. laiko įgyti įgūdžius įdomiai ir glaustai iškomunikuoti audito informaciją (I2 nuomonė);

8.2. daugiau dėmesio skirti marketingo ir komunikacinėms priemonėms (I1 nuomonė);

8.3. daugiau viešinti atliktus darbus, nes tai sudaro prielaidas savivaldybės kontrolės ir audito tarnybai būti žinomai ir vertinamai, tai prisideda prie teigiamo visuomenės požiūrio į viešąjį sektorių didinimo, į jo veikloje matomą naudą (I3 nuomonė).

Informantas I2 atkreipė dėmesį į žmogiškųjų išteklių trūkumą mažųjų savivaldybių kontrolės ir audito tarnybose – dėl aukštų reikalavimų audito atlikimui ir kokybės priežiūrai nebelieka laiko audito informacijos kokybiškam pateikimui ir viešinimui, nes ištekliai paprastai nukreipiami pagrindinėms audito funkcijoms atlikti.

### **3.3.3. Informantų nuomonių apie ekspertų išvalgas dėl antikorupcinės aplinkos vertinimo išplėtimo savivaldybės įmonėse ir įstaigose analizės rezultatai**

Informantai, susipažinę su ekspertų pasiūlytomis antikorupcinės aplinkos vertinimo (AAV) diapazono išplėtimo galimybėmis savivaldybėje, ***pritarė visoms ekspertų siūlomoms priemonėms*** (klausias: *Ar, Jūsų nuomone, įgyvendinami ekspertų aktualizuoti aspektai (reikšmingos kategorijos ir subkategorijos): jeigu taip, tai kokių žinių, pagalbos ir iš ko reikėtų; jeigu ne, tai kodėl?*) ir matė šias įgyvendinimo galimybes (žr. 18 priedą):

1. Nuostatų į AAV keitimui per *AAV kaip organizacijos tobulėjimo kultūrą*, anot informantų, reikėtų:
  - 1.1. atsisakyti AAV formalaus atlikimo ir duoti postūmį veiklos tobulinimui (I3 ir I4 nuomonė);
  - 1.2. korupcijos nebuvimą padaryti pagrindiniu organizacijos veiklos principu – veikti demokratiškai ir atvirai, laikantis teisės aktų nuostatų (I4 nuomonė);
  - 1.3. daugiau mokymų valstybės tarnautojams šioje srityje (I2 nuomonė);
  - 1.4. taikyti anoniminę darbuotojų ir klientų apklausą (I2 nuomonė);
  - 1.5. organizacijai įsivertinti pačiai ir apsispręsti, kaip reikia tvarkytis: sukurti veiklos tobulinimo instrumentus (I1 nuomonė).
2. Nuostatų į AAV keitimui per *AAV naudos gilų suvokimą*, anot informantų, reikėtų:
  - 2.1. organizacijos darbuotojų, visuomenės narių mokymų AAV ir jo naudos klausimais (I1, I2 ir I3 nuomonė);
  - 2.2. atsakingo požiūrio į organizacijai keliamus tikslus (I3 nuomonė);
  - 2.3. visokeriopos vadovybės paramos: skatinti ir motyvuoti darbuotojus laikytis organizacijos etikos kodekso ir korupcijos prevenciją užtikrinančių vidaus teisės aktų (I2 ir I4 nuomonė);
  - 2.4. visapusiško vertinimo, įjungiant darbuotojus, klientus ir pan., kurio rezultatas „būtų pakankamas pagrindas vertinti įstaigą ir jos patikimumą“ (I2 nuomonė).
3. AAV panaudojimo organizacijos tobulinimui per *AAV orientavimą į ateitį*, pasak informantų, reikėtų:
  - 3.1. šviesti visuomenę: korupcijos supratimo mokyti jaunimą, netgi vaikus, įvairiomis priemonėmis mokymus vykdyti švietimo įstaigų bendruomenėse, įtraukiant darbuotojus, mokinius ir tėvus (I2 nuomonė);
  - 3.2. įvertinti galimas rizikas pagal organizacijos veiklos pobūdį; įvykusį korupcijos faktą vertinti kaip prevencijos priemonių nenaudojimą, paskatą jų imtis ankstesnėse veiklos stadijose (I4 nuomonė);
  - 3.3. AAV viešinimo, diskusijų ir aptarimų (I1 nuomonė).
4. AAV panaudojimo organizacijos tobulinimui per *mokymų AAV tematikai nustatymą*, pasak informantų, reikėtų:
  - 4.1. atlikti darbuotojų apklausą ir nustatyti bendrą darbuotojų požiūrį į korupciją (I1 nuomonė);

4.2. AAV atlikti platesniu požiūriu – „galimos naudos gali būti siekiama ne tik asmeniškai, bet ir siekiant naudos darbuotojų artimai aplinkai, šeimos nariams“ (I4 nuomonė).

Informantas I2 pastebėjo, kad nereikėtų kažkokių specialių mokymų, jei „įstaigoje esant etikos kodeksui, kitiems korupcijos prevenciją užtikrinantiems teisės aktams ir skatinant darbuotojus jais vadovautis, kultū darbuotojų sąmoningumas tvarkoms, vidaus teisės aktams“.

### **3.3.4. Informantų nuomonių apie ekspertų įžvalgą dėl socialinio-etinio audito atlikimo perspektyvų savivaldybėse analizės rezultatai**

Dauguma ekspertų (žr. 3.2.4 poskyrį, 77 psl.) nematė naujo veiklos audito tipo – *socialinio-etinio (arba socialinės atsakomybės) audito* – įvedimo būtinybės. Jų nuomone, savivaldybės / jos struktūrinių padalinių / darbuotojų veiklos vertinimą skaidrumo, teisingumo, bešališkumo, sąžiningumo, atsakingumo, patikimumo / pasitikėjimo aspektais gali atlikti savivaldybės administracijos direktorius darbuotojų kasmetinio veiklos vertinimo metu arba savivaldybės centralizuota vidaus audito tarnyba savivaldybės administracijos direktoriaus pavedimu. Be to, tai gali būti atlikta ir slapto kliento tyrimo metodu. Socialinio-etinio audito tikslus būtų galima pasiekti atliekamą auditą papildant tam tikrais klausimais ar metodais ir vertinant, ar sudarytos sąlygos veiklai vykdyti visais išvardintais aspektais (nustatytos tvarkos / taisyklės / procedūros / geroji praktika / paskirti atsakingi asmenys ir pan.), ir ar jos veikia (realios / nesidubliuoja / neperteklinės / nauda didesnė nei kaštai ir pan.).

Informantų nuomonės, susipažinus su ekspertų įžvalgomis (klausimas: *Kokia Jūsų nuomonė šiuo klausimu?*), **rodė pritarimą ekspertų matymui**: I1 „*Nepritariu naujo veiklos audito tipo – socialinės atsakomybės veiklos audito – įvedimo būtinybei. Atliekant įstaigose veiklos auditus reikėtų papildyti klausimynus socialinės atsakomybės klausimais. Kadangi socialinės atsakomybės plėtra įstaigoje negali klostytis darniai ir rezultatyviai, tikslinga išsiaiškinti atitinkamo ir pakankamo teisinio reguliavimo bei efektyvių skatinamųjų priemonių socialinės atsakomybės srityje taikymą; kokių priemonių imamasi, siekiant įtvirtinti socialinės atsakomybės principus organizacijose, siekiant įvertinti darbuotojų, kaip pagrindinio organizacijos turto ir jo savybių įtaką organizacijos socialinės atsakomybės lygiui ir kokybei, stiprinant socialinės atsakomybės įgyvendinimą; ar darbuotojams skiriamas tinkamas dėmesys kaip socialinės atsakomybės įtvirtinimo instrumentams ir kt.*“ I2 „*Manau, kad norimą rezultatą būtų galima gauti atlikus tokį tyrimą ekspertams iš šalies, anonimiškai.*“ I3 „*Mano nuomone, prie socialinio-etinio audito nagrinėjamų klausimų galima prieiti ir per kitus audito tipus: per finansinį-teisėtumo auditą, t. y. ar nustatytos tvarkos / taisyklės / procedūros / geroji praktika / paskirti atsakingi asmenys ir pan., bei per veiklos auditą, t. y. ar sudarytos sąlygos veiklai vykdyti, ar nauda didesnė nei kaštai ir pan. Dėl to nematau būtinybės savivaldybėje įvesti socialinio-etinio tipo audito.*“ I4 „*Socialinė aplinka labai svarbi. Naujo veiklos audito įvesti nereikia, plačios saviraiškos galimybės suteikia didesnę galimybę tiesiogines pareigas atlikti kūrybiškiau, o tai tuo pačiu padės pakilti ir stiprėti bendram organizacijos įvaizdžiui.*“ I5 „*Nepritariu naujo veiklos audito tipo įvedimui, atliekamą auditą papildyti tam tikrais klausimais.*“

Kita vertus, jie supranta, kad socialinis-etinis auditas būtinas ir siūlo, kaip tai atlikti savivaldybėse neįvedant naujo veiklos audito tipo: 1) atliekamo audito apimtį praplėsti klausimynais dėl savivaldybės / jos struktūrinių padalinių / darbuotojų veiklos vertinimo socialiniais-etiniais aspektais („reikėtų papildyti klausimynus socialinės atsakomybės klausimais“ (I1); „atliekamą auditą papildyti tam tikrais klausimais“ (I5); „prie socialinio-etinio audito nagrinėjamų klausimų galima prieiti ir per kitus audito tipus: per finansinį-teisėtumo auditą <...> bei per veiklos auditą“ (I3); 2) pirkti ekspertų

paslaugą savivaldybės / jos struktūrinių padalinių / darbuotojų veiklos vertinimui socialiniais-etiniais aspektais atlikti („atlikus tokį tyrimą ekspertams iš šalies, anonimiškai“ (I2).

### 3.3.5. Informantų nuomonių apie ekspertų išvalgas dėl skaidrumo principo įgyvendinimo savivaldybėje vertinimo kriterijų analizės rezultatai

Informantai, susipažinę su ekspertų pasiūlytais skaidrumo principo įgyvendinimo savivaldybėje vertinimo kriterijais, *pritarė visiems ekspertų siūlomiems kriterijams* (klausias: *Kuriems savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimo kriterijams Jūs pritarumėte ir kodėl? Kurie, Jūsų manymu, sunkiai pritaikomi ir kodėl?*) ir matė šias pritaikymo galimybes (žr. 19 priedą):

1. Savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimas per *viešumą*, pasak informantų, galimas todėl, kad viešumas:

- 1.1. užkerta kelią bet kokioms interpretacijoms (I3 nuomonė);
- 1.2. įtraukia visuomenę į valdymą ir atliepia jos interesus (I2 nuomonė);
- 1.3. suponuoja visų kitų gero valdymo principų įgyvendinimą (I4 nuomonė);
- 1.4. gali būti vertinamas atitinkamoje skalėje ir lyginamas tarp analogiškų įstaigų (I1 nuomonė).

2. Savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimas per *informacijos aiškumą*, pasak informantų, galimas todėl, kad aiški informacija yra suprantama visiems visuomenės sluoksniams (I1, I2 ir I3 nuomonė).

3. Savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimas per *informacijos pasiekiamumą*, pasak informantų, galimas todėl, kad informacijos pasiekiamumas visomis įmanomomis informavimo priemonėmis (socialiniai tinklai, vietos bendruomenės ir pan.) sudaro galimybes visuomenei įsitraukti į sprendimų priėmimą (I1, I2, I3 ir I4 nuomonė) ir ugdo visuomenės pilietiškumą (I2 nuomonė).

4. Savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimas per *galimybę piliečiams įsitraukti į valdymą*, anot informantų, galimas todėl, kad reali galimybė visuomenės nariams (piliečiams, verslininkams, asociacijoms, vietos bendruomenėms ir pan.) įsitraukti į sprendimų priėmimą įtakoja jų didesnę pasitenkinimą ir pasitikėjimą valdžios institucijomis (I2 ir I3 nuomonė). Informantas I1 pasiūlė dažniau atlikti neformalias gyventojų apklausas.

5. Savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimas per *periodišką veiklos skaidrumo auditavimą*, anot informantų, galimas todėl, kad tik atliekant periodišką stebėseną, galima įsitikinti, ar taikomos priemonės užtikrina pakankamą skaidrumą (I2 ir I4 nuomonė). Informantas I3 rekomendavo „audito išvadas, susijusias su galimomis korupcijos apraiškomis, <...> aptarti su Savivaldybės antikorupcijos komisija“. Informantas I1 pažymėjo žmogiškųjų išteklių trūkumą mažųjų savivaldybių kontrolės ir audito tarnybose, todėl *nematė galimybes* periodiškai atlikti savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimus.

6. Savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimas per *antikorupcijos mokymus*, anot informantų, galimas todėl, kad:

- 6.1. darbuotojų kaita įgalina atlikti sistemingus antikorupcinius mokymus (I1 ir I2 nuomonė);
- 6.2. antikorupcijos mokymai praplečia darbuotojų supratimą šiuo klausimu ir yra prevencinė priemonė (I3 nuomonė);
- 6.3. švietėjiška veikla padeda gerinti veiklą ir identifikuoti galimas rizikas (I4 nuomonė).

7. Savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimas per *skaidrumo principo integravimą į visas savivaldybės veiklas*, daugumos informantų nuomone, galimas, pasak informanto I2, dėl atsakomybės didinimo, tačiau ekspertai akcentavo, kad šiuo metu „savivaldybėse skaidrumas neveikia kaip



sistema“ (I3 nuomonė), „skaidrumo integravimui reikalinga sistema, <...> nuosekli veiklos strategija“ (I4 nuomonė), kurios nėra. Informantas I1 *nepritare* šiam savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimo kriterijui teigdamas, kad „skaidrumo principui integruoti į visas veiklas nėra galimybės, kadangi nėra sukurtos sistemos, nes šis principas taikomas tik fragmentiškai“.

8. Korupcijos rizikos mažinimas kaip skaidrumo kriterijus per *korupcijos rizikos vertinimą*, informantų nuomone, galimas, tačiau informantai pateikė pastebėjimų dėl šio vertinimo aiškumo (I4 nuomonė), formalaus atlikimo (I1 nuomonė), neobjektyvaus rizikingų sričių atrinkimo ir įvertinimo (I2 nuomonė).

9. Korupcijos rizikos mažinimas kaip skaidrumo kriterijus per *viešųjų ir privačių interesų deklaravimą*, informantų nuomone, galimas, kadangi, pasak informanto I3, prisideda prie įstaigos skaidrumo politikos, tačiau informantai viešųjų ir privačių interesų deklaravime išvelgė formalų atlikimą (I2 nuomonė), atgalinio ryšio trūkumą (I4 nuomonė), detalios viešųjų ir privačių interesų deklaravimo analizės ir privalomo nustatytų trūkumų viešinimo būtinumą (I1 nuomonė).

10. Korupcijos rizikos mažinimas kaip skaidrumo kriterijus per *etiško elgesio kriterijų darbuotojų vertinime*, pasak informantų, galimas, kadangi:

10.1. valstybės tarnautojas – visuomenės tarnas (I2 nuomonė); valstybės tarnautojų dalyvavimas politinėje veikloje kelia riziką dėl nešališkumo, sąžiningumo ir skaidrumo principų laikymosi (I1 nuomonė);

10.2. gali apimti platų kriterijų spektrą (I1 ir I4 nuomonė).

Informanto I3 išreikštas pritarimas šiam skaidrumo kriterijui pasižymėjo skeptiškumu: „Darbuotojai turi būti vertinami pagal atliktas užduotis, o ne siekiant pagerinti jų padėtį, nežiūrint į atliktus darbus.“

11. Korupcijos rizikos mažinimas kaip skaidrumo kriterijus per *įtakos darymo priimant sprendimus atskleidimą*, pasak informantų, galimas, tačiau šį skaidrumo kriterijų informantai I3 ir I5 nurodė kaip siekiamybę. Informantas I2 rekomendavo tiek savivaldybės politinio pasitikėjimo vadovams, tiek savivaldybės tarybos nariams pasirašyti deklaraciją, kad nedarą politinės įtakos priimamiems sprendimams iš savanaudiškų paskatų.

12. Korupcijos rizikos mažinimas kaip skaidrumo kriterijus per *dokumentų vertinimo antikorporciniu požiūriu žymą*, pasak informantų, galimas, tik toks vertinimas turėtų pasižymėti aiškumu ir suprantamumu, nurodant, kokios korupcijos rizikos nustatytos ir kokie priimti sprendimai (I1 nuomonė), viešumu, sustiprinančiu šį vertinimą visuomenės akyse ir užtikrinančiu, kad jis nebus formalus (I3 nuomonė), numatančiu atsakomybę vertinusiems asmenims (I2 nuomonė).

*Vertinant informantų pasisakymus dėl ekspertų pasiūlytų, magistro darbo autorės matymu, visiškai naujų savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimo kriterijų (įtakos darymo priimant sprendimus atskleidimas, etiško elgesio kriterijus darbuotojų vertinime, skaidrumo principo integravimas į visas savivaldybės veiklas, periodišką veiklos skaidrumo auditavimą) pritaikymo, akivaizdu, kad informantai pritarė šiems skaidrumo vertinimo kriterijams. Kita vertus, dauguma iš jų išvelgė trikdžių jų naudojimui šiuo metu, nes: skaidrumo principo integravimui į visas savivaldybės veiklas nesukurta nuosekli veiklos strategija, periodiškam veiklos skaidrumo auditavimui trūksta savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos žmogiškųjų išteklių, įtakos darymo priimant sprendimus atskleidimui stinga politinės valios.*

## IŠVADOS

1. Mokslinės literatūros analizė atskleidė, kad beveik visi autoriai savo darbuose skaidrumo sąvoką sieja pirmiausia su nevaržoma prieiga visuomenei gauti patikimą, aiškia, išsamią ir laiku pateikiamą informaciją apie valdžios atstovų veiklą viešajame sektoriuje. Skaidrumas siejamas su politikos tikslų formulavimu ir įgyvendinimo aiškumu, įstatymų priėmimo, reguliavimo ir kitų viešųjų priemonių, darančių įtaką verslui, viešumu, sėkmingu politikos kūrėjų ir visuomenės bendravimo intensyvumu, viešojo valdymo institucijų veiklos suprantamumu, atsakomybe, atskaitomybe ir sąžiningumu, kaip esmine viešojo valdymo institucijų darbuotojų profesinės etikos dalimi. Viešojo valdymo kontekste skaidrumo sąvoka suprantama kaip: demokratijos, pasitikėjimo ir pažangos ramstis; moderni sistema; valdžios atvirumas piliečiams; sąžiningos veiklos priemonė; viešojo valdymo institucijų darbuotojų profesinės etikos dalis ir pan. Valdžios sprendimų skaidrumas ir juos priimančiųjų atskaitingumas padeda stiprinti pasitikėjimą valdžia, todėl visuotinai pripažįstama, kad valdžios skaidrumas yra esminis gero valdymo elementas.

2. Mokslinės literatūros ir tarptautinių organizacijų dokumentų analizė parodė, kad dvidešimties metų perspektyvoje, kai teoriškai buvo apibrėžtas gero valdymo konceptas, skaidrumo, kaip principo, svarba gerame valdyme tik augo – skaidrumo principas per tą laiką tapo vienu svarbiausių gero valdymo bruožų. Skaidrumo principas mokslo šaltiniuose bei tarptautinių organizacijų dokumentuose dažnai eina poroje su atvirumu. Skaidrumas puoselėja etikos normų ir vertybių laikymąsi viešajame sektoriuje, riboja korupciją ir kitus neigiamus reiškinius, skatina piliečius labiau pasitikėti valdžia ir puoselėti atvirumo aplinką. Skaidrumas, kaip demokratinių procesų atvirumas, remiasi informavimu ir grįžtamoju ryšiu, aiškiai apibrėžtais procesais ir procedūromis, kuriuose taikomi piliečiams suprantami informacijos pateikimo standartai. Atvira savivalda skatina komunikaciją, plėtoja piliečių, verslo ir valdžios institucijų sąveiką. Tam, kad užtikrintų skaidrumo principo įgyvendinimą, vietos valdžia, veikdama pagal atvirumo ir prieinamumo standartus, informaciją apie savo veiklą ir sprendimų priėmimą piliečiams teikia atvirų duomenų formatu, taip siekdama aktyvesnio jų įsitraukimo.

3. Mokslinės literatūros, tarptautinių organizacijų dokumentų bei teisės aktų analizė parodė, kad viešojo sektoriaus institucijų veiklos vertinimas yra neatsiejama programų ir projektų realizavimo dalis, programų uždavinių ir veiklos juos įgyvendinant indikatorius. Įrodymais pagrįstas vertinimas padeda priimti geresnius sprendimus ir kartu prisideda prie demokratijos stiprinimo, o tai garantuoja skaidrumą, skatina piliečių dalyvavimą ir remia visuomenės gerovę. Viena iš patikimiausių ir svarbiausių savivaldybės administravimo subjektų veiklos vertinimo priemonių, įrankis veiklos ir valdymo procesams tobulinti yra auditas. Audito pagalba objektyviai ir visapusiai vertinama savivaldybės administravimo subjektų veikla, atskleidžiami nukrypimai nuo priimtų standartų ar teisėtumo, ekonomiškumo, rezultatyvumo ir efektyvumo principų pažeidimai, kad būtų galima kuo anksčiau pataisyti padėtį arba imtis priemonių, kurios ateityje užkirstų kelią pažeidimams arba bent jau sumažintų jų atsiradimo galimybę. Audito ataskaitose teikiama informacija yra tikra, tiksli, objektyvi, patikima, turi didelę įrodomąją galią. Vadovaudamiesi audito įrodymais pagrįsta informacija, audito rekomendacijomis audituotų subjektų vadovai priima sprendimus, kaip tobulinti subjektų veiklą. Viešai skelbiamos audito ataskaitos padeda užtikrinti audito proceso skaidrumą ir skatina atskaitomybę, kartu prisideda prie savivaldybių veiklos efektyvumo ir skaidrumo didinimo.

4. Mokslinės literatūros analizė parodė, kad trūkstama tyrimų, parodančių audito vietą skaidrumo principo įgyvendinime, todėl empiriniam tyrimui iš teorinės analizės buvo pasirinkti atskiri darbai, kurie turėjo įtakos rengiant dokumentų analizės kryptis bei ekspertų klausimų gaires. Pirmiausia, gero valdymo teorinis konceptas ir skaidrumo principo aktualizavimas jame, skaidrumo neatsiejamumo nuo atvirumo, viešumo, teisėtumo principų samprata, veiklos skaidrumo ir efektyvumo viešajame sektoriuje vienovė, veiklos skaidrumo ir veiklos etikos dermė ir kt. Ne mažiau svarbios buvo esminius atviros savivaldybės bruožus, fiskalinio skaidrumo geros praktikos principus apibendrinančios tarptautinių organizacijų įžvalgos, padedančios savivaldybėms sistemiskai įgyvendinti skaidrumo principą.

5. Akmenės rajono savivaldybės strateginių plėtros ir veiklos dokumentų, savivaldybės administravimo subjektų veiklos audito ataskaitų turinio analizė skaidrumo aspektu atskleidė, kad matomi akivaizdūs žingsniai didinti veiklos skaidrumą, pirmiausia, siekiant pelnyti didesnę visuomenės pasitikėjimą ir įtraukti bendruomenę į veiklos rezultatų stebėjimą. Keleri metai turima Akmenės rajono savivaldybės korupcijos prevencijos programa išsamiai pristato skaidrumo poreikį ir naudas savivaldybės veikloje, bet Savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos atliktas veiklos auditas liudija, kad dėl spragų teisėkūroje, nepakankamo informacijos prieinamumo, patikimumo ir išsamumo, vidaus kontrolės neefektyvumo, neatsakingo pareigų vykdymo, sveikatos priežiūros įstaigų atskaitomybės Savivaldybės bendruomenei nebuvimo skaidrumo principo įgyvendinimui reikia skirti daugiau dėmesio. Strateginiuose dokumentuose numatytas dėmesys didesniai viešųjų pirkimų, viešųjų paslaugų administravimo, teisėkūros viešumo klausimams, biudžeto rengimui ir kontrolei yra svarbūs, bet akivaizdu, kad būtinos ne vien tik viešinimo ir atvirumo priemonės didinant veiklos skaidrumą Akmenės rajono savivaldybėje.

6. Atlikus empirinį tyrimą nustatyta, kad savivaldybių, taip pat ir Akmenės rajono savivaldybės, veiklos skaidrumas atliekamo veiklos audito aspektu galėtų būti didinamas šiomis ekspertų išveltomis, informantų pritartomis, kryptimis:

6.1. Nuostatų į antikorupcinės aplinkos vertinimą keitimas savivaldybėje, pasirenkant organizacijos be korupcijos kultūros kūrimo kelią.

6.2. Atsakingas neformalus antikorupcinių priemonių įgyvendinimo pažangos stebėjimas ir viešinimas, tobulinant veiklos vertinimą savivaldybėje ir jį atliekančių struktūrų sudėtį bei instrumentus, gerinant darbuotojų kompetencijas antikorupcijos klausimais, plėtojant antikorupcinį visuomenės švietimą, didinant gyventojų įsitraukimą į antikorupcines veiklas.

6.3. Didesnis savivaldybės biudžeto sudarymo ir vykdymo skaidrumas pradedant planuojamo biudžeto projekto pristatymu gyventojams ir jų platesniu įtraukimu į svarstymus, biudžeto vykdymo procese aptariant jo pokyčius, naujus iššūkius, biudžeto vykdymo rezultatus.

6.4. Finansinių ataskaitų aiškumas, jų pateikimas kartu su audito išvadomis, viešinimas visuomenei suprantama forma, parenkant pagal tikslines grupes įvairius viešinimo bei komunikavimo kanalus, būdus.

6.5. Audito ataskaitų turinio aiškumas, pagrįstumo, informacijos pateikimo gyventojams įvairovės, prieinamumo didinimas, pasitelkiant informacijos teikėjų ir komunikacijos specialistų kūrybingumą.

6.6. Audito ataskaitų pasiekiamumo užtikrinimas, plačiau panaudojant savivaldybės kontrolės ir audito tarnybų portalus internete, facebook bei kitas naudojamas informavimo priemones.

6.7. Audito išvadų tikslingumo kritinis vertinimas bei jų veiksmingumo periodišką monitoringą.

6.8. Platesnis antikorupcinės aplinkos vertinimo panaudojimas organizacijų tobulinimui per korupcijos faktų platesnį aptarimą, organizacijų veiklos rizikų įsivertinimą, visuomenės švietimą, įtraukiant visas gyventojų grupes.

7. Empirinio tyrimo rezultatai parodė, kad mokslinėje literatūroje aptariamas naujas veiklos audito tipas – socialinis-etinis (arba socialinės atsakomybės) veiklos auditas – savivaldybėse galėtų būti integruotas į kitas veiklos vertinimo formas, taip siekiant didesnės skaidrumo principo integracijos.

8. Empirinio tyrimo metu ekspertų pasiūlyti ir informantų įvertinti kaip galimi savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimo kriterijai galėtų prisidėti prie apskritai viešojo valdymo veiklos kontrolės ir audito savivaldybėse tobulinimo. Skaidrumo vertinimo kriterijai: skaidrumo principo integravimas į visas savivaldybės veiklas; etiško savivaldybės darbuotojo nuostatos integravimas į pareigybės aprašymus, darbuotojo vertinimo kriterijus; veiklos viešumas (numatant lyginimą tarp įstaigų); skelbiamos informacijos aiškumas; informacijos pasiekiamumas; visuomenės įsitraukimo į informacijos aptarimą galimybė; skaidrumo vertinimo periodiškumas; mokymų apie veiklos skaidrumą galimybė ir prieinamumas visuomenei; korupcijos riziką mažinančios priemonės.

9. Informantų interviu parodė atskirų ekspertų siūlymų savivaldybės veiklos skaidrumui didinti trikdžius Akmenės rajono savivaldybėje. Pasiūlyti visiškai nauji savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimo kriterijai (įtakos darymo priimant sprendimus atskleidimas, etiško elgesio kriterijus darbuotojų vertinime, skaidrumo principo integravimas į visas savivaldybės veiklas, periodišką veiklos skaidrumo auditavimą) šiuo metu negalėtų būti taikomi Akmenės rajono savivaldybėje, nes: skaidrumo principo integravimui į visas savivaldybės veiklas nesukurta nuosekli veiklos strategija, periodiškam veiklos skaidrumo auditavimui trūksta savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos žmogiškųjų išteklių, įtakos darymo priimant sprendimus atskleidimui stinga politinės valios.

10. Šis tyrimas parodė, kad šiandien Lietuvos mokslininkai, dirbantys viešojo administravimo tematikose, yra pasirengę teikti realius, kartu ir inovatyvius pasiūlymus skaidrios savivaldybių veiklos didinimo per veiklos kontrolę ir auditą aspektais, o savivaldybėse už šią veiklą atsakingi darbuotojai mato siūlomų priemonių įgyvendinimo realijas ir perspektyvas. Veiklos skaidrumo ir jo naudos suvokimo didinimas visuomenėje, integravimas į savivaldybės kaip organizacijos ir bendruomenės kultūrą yra realus ir įgyvendinamas.

## REKOMENDACIJOS

Atlikus empirinį tyrimą išryškėjo esminiai aspektai, siejami su savivaldybių veiklos skaidrumo trūkumais (neakcentuotais išvadose), įgalinantys pateikti šias rekomendacijas:

**Vyriausiajai tarnybinės etikos komisijai** nustatyti išsamesnę ir detalesnę savivaldybės tarybos narių nusišalinimo tvarką.

### **Savivaldybių taryboms:**

1. Savivaldybių tarybų ir komitetų posėdžių atvirumui ir viešumui didinti būtina skelbti kokybišką informaciją iš tarybos posėdžių; viešinti komitetų posėdžius; ieškoti grįžtamojo ryšio iš savivaldybės gyventojų.
2. Įtakos darymo ir sprendimų priėmimo savivaldoje skaidrumui užtikrinti būtina vengti individualizuotų sprendimų; viešinti savivaldybės politikų, vadovaujančias pareigas užimančių savivaldybės administracijos darbuotojų susitikimus su interesų grupių atstovais; didinti savivaldybės tarybos narių aktyvumą viešinant savo interesus bei viešųjų ir privačių interesų deklaravimo susietumą su veiklos skaidrumu.

**Savivaldybių administracijoms** savivaldos valdomų įmonių veiklos skaidrumui ir priežiūros aiškumui didinti reikia įvairiapusiškiau analizuoti įmonių veiklą (įskaitant gero valdymo principų diegimą); didinti įmonių finansinių ir veiklos duomenų sklaidą; rengti viešas diskusijas apie savivaldybės įmonių veiklos rezultatus ir priemones jų veiklai gerinti.

## LITERATŪRA

### Mokslinė literatūra

1. Aigbepue, S., Ojeifo, S. A. (2014). Transparency and accountability in the Nigerian pension funds management. *International Journal of Business and Management Invention*, 3(6), 51–56. Prieiga per internetą: <https://openlearning.aauekpoma.edu.ng/Uploads/Journals/transparency-and-accountability-in-the-nigerian-pension-funds-management.pdf>.
2. Armstrong, E. (2005). *Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs. Prieiga per internetą: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN020955.pdf>.
3. Asian Development Bank (1999). *Governance: Sound Development Management*. Prieiga per internetą: <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32027/govpolicy.pdf>.
4. Astrauskas, A. (2006). Savivaldybių institucinės struktūros modelių taikymo galimybės Lietuvoje. Iš Puškorius, S. (atsak. red.) *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas* (216–251). Monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
5. Astrauskas, A., Petaraitienė, R. (2013). Savivaldybių išorės audito probleminiai aspektai Lietuvoje. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 3(31), 45–57.
6. Backūnaitė, E. (2006). Administracinių reformų viešajame sektoriuje raida: konvergencijos ir divergencijos paieškos. *Viešojo politika ir administravimas*, 18, 17–25.
7. Ball, C. (2009). What Is Transparency? *Public Integrity*, 11(4), 293–308. Prieiga per internetą: [https://www.researchgate.net/profile/Carolyn\\_Ball2/publication/250174526\\_What\\_Is\\_Transparency/links/545bbd6b0cf2f1dbcbcb01ea/What-Is-Transparency.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Carolyn_Ball2/publication/250174526_What_Is_Transparency/links/545bbd6b0cf2f1dbcbcb01ea/What-Is-Transparency.pdf).
8. Barcevičius, E. (2008). Viešasis valdymas ir informacinės technologijos. Naujo institucinio modelio link? *Politologija*, 1(49), 85–120.
9. Bastida Albaladejo, F. J. (2019). Transparency and government trust. *Public Sector Economics*, 43(1), 15–19. Prieiga per internetą: [http://www.pse-journal.hr/upload/files/pse/2019/1/1\\_19.pdf](http://www.pse-journal.hr/upload/files/pse/2019/1/1_19.pdf).
10. Bileišis, M., Gudelis, D., Peters, B. G., Smalskys, V., Stasiukynas, A., Stankevič, B., Urbanovič, J., de Vries, M. S. (2015). *Viešojo administravimo teorijos*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
11. Bitinas, B., Rupšienė, L., Žydžiūnaitė, V. (2008). *Kokybinių tyrimų metodologija*. Vadovėlis vadybos ir administravimo studentams. Klaipėda: S. Jokužio leidykla-spaustuvė.
12. Bogt, H. ter (2017). *Accountability, Transparency and Control of Outsourced Public Sector Activities*. University of Groningen. Prieiga per internetą: <https://www.rug.nl/feb/research/som-research-reports/som-research-reports-2017/17011-io-def.pdf>.
13. Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9 (2), 27–40. Prieiga per internetą: [https://www.researchgate.net/profile/Glenn\\_Bowen/publication/240807798\\_Document\\_Analysis\\_as\\_a\\_Qualitative\\_Research\\_Method/links/59d807d0a6fdcc2aad065377/Document-Analysis-as-a-Qualitative-Research-Method.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Glenn_Bowen/publication/240807798_Document_Analysis_as_a_Qualitative_Research_Method/links/59d807d0a6fdcc2aad065377/Document-Analysis-as-a-Qualitative-Research-Method.pdf).
14. Buškevičiūtė, J. (2014). Sumaniojo viešojo valdymo koncepcijos paieškos: skirtingų teorinių prieigų kritinė analizė. *Viešojo politika ir administravimas*, 3, 359–371.
15. Canadian International Development Agency (1996). *Government of Canada Policy for CIDA on Human Rights, Democratization and Good Governance*. Monograph. Ottawa: Canadian International Development Agency. Prieiga per internetą: [http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2013/acdi-cida/E94-239-1996-eng.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2013/acdi-cida/E94-239-1996-eng.pdf).
16. Chhotray, V., Stoker G. (2009). *Governance Theory and Practice. A Cross-Disciplinary Approach*. Palgrave Macmillan.
17. Council of Europe (2008). *The Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level*. Prieiga per internetą: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/lokaldemokrati/the\\_strategy\\_for\\_innovation\\_and\\_good\\_governance.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/lokaldemokrati/the_strategy_for_innovation_and_good_governance.pdf).
18. Council of Europe (2019). *Recommendation CM/Rec(2019)3 of the Committee of Ministers to member States on supervision of local authorities' activities*. Prieiga per internetą: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=090000168093d066](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168093d066).
19. Čingienė, V., Laskienė, S., Raipa, A. (2015). Gero viešojo valdymo principų įgyvendinimas: Lietuvos strateginių sporto šakų federacijų atvejis. *Viešojo politika ir administravimas*, 4, 501–514.
20. Da Cruz, N. F., Tavares, A. F., Marques, R. C., Jorge, S., & De Sousa, L. (2016). Measuring local government transparency. *Public Management Review*, 18(6), 866–893.
21. Daujotaitė, D. (2002). Finansų kontrolės sistemos reforma viešajame sektoriuje. *Viešojo politika ir administravimas*, 2, 71–77.
22. Daujotaitė, D. (2010). Veiklos audito modelis viešojo sektoriaus valdymui modernizuoti (daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas). Prieiga per internetą: <https://talpykla.elaba.lt/elaba-fedora/objects/elaba:1725634/datastreams/MAIN/content>.

23. De Vries, M. S. (2015). Baigiamasis žodis. Iš Bileišis, M., Gudelis, D., Peters, B. G., Smalskys, V., Stasiukynas, A., Stankevič, B., Urbanovič, J., de Vries, M. S. *Viešojo administravimo teorijos* (242–253). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
24. Domarkas, V. (2005). Viešojo administravimo raidos aktualijos. *Viešoji politika ir administravimas*, 13, 7–14.
25. Domarkas, V., Masionytė, R. (2005). Viešojo administravimo modernizavimo galimybės globalizacijos sąlygomis. *Viešoji politika ir administravimas*, 11, 16–25.
26. Domarkas, V. (2008). Nukreipiantis Jungtinių Tautų Organizacijos vaidmuo viešojo administravimo raidos procesuose. *Viešoji politika ir administravimas*, 23, 7–15.
27. Domarkas, V. (2011). Viešojo administravimo paradigmos kaitos atspindžiai dešimtmečio pabaigos publikacijose. *Viešoji politika ir administravimas*, 1(10), 9–16.
28. Domarkas, V., Juknevičienė, V., Kareivaitė, R. (2012). Institucinės dimensijos vaidmuo darnaus vystymosi koncepcijoje. *Viešoji politika ir administravimas*, 3(11), 461–472.
29. Doornbos, M. R. (2004). „Good Governance“: the Pliability of a Policy Concept. *Trames: A Journal of the Humanities and Social Sciences*, 4(8), 372–387.
30. Europos Audito Rūmai (2013). *Ar Europos prisitaikymo prie globalizacijos padarinių fondas sukūrė ES pridėtinę vertę į darbo rinką reintegruojant atleistus darbuotojus?* Specialioji ataskaita Nr. 7/2013. Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras. Prieiga per internetą: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13\\_07/SR13\\_07\\_LT.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_07/SR13_07_LT.pdf).
31. Europos Audito Rūmai (2020). *Pastatų energijos vartojimo efektyvumas: vis dar reikia daugiau dėmesio skirti ekonominiam veiksmingumui*. Specialioji ataskaita Nr. 11/2020. Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras. Prieiga per internetą: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20\\_11/SR\\_Energy\\_efficiency\\_in\\_buildings\\_LT.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_11/SR_Energy_efficiency_in_buildings_LT.pdf).
32. Fairbanks, J. (2005). Transparency in the Government Communication Process: the Perspective of Government Communicators (a thesis, Brigham Young University). Prieiga per internetą: <https://scholarsarchive.byu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1721&context=etd>.
33. Farrington, C. (2009). Putting good governance into practice I: the Ibrahim Index of African Governance. *Progress in Development Studies*, 9(3), 249–255.
34. Frentrup, M., Theuvsen, L. (2006). *Transparency in Supply Chains: Is Trust a Limiting Factor?* Paper for the European Association of Agricultural Economists 99<sup>th</sup> Seminar: Trust and Risk in Business Networks. Bonn, Germany. Prieiga per internetą: <https://ageconsearch.umn.edu/record/7733/files/sp06fr01.pdf>.
35. Gaižauskaitė, I., Valavičienė, N. (2016). *Socialinių tyrimų metodai: kokybinis interviu*. Vadovėlis. Vilnius: VĮ Registrų centras.
36. Gardner, T. A., et al. (2019). Transparency and sustainability in global commodity supply chains. *World Development*, 121, 163–177.
37. Gaulė, E. (2014). Sumanus viešasis valdymas: samprata ir dimensijos. *Viešoji politika ir administravimas*, 13(3), 372–385.
38. Gavelin, K., Burall, S., Wilson, R. (2009). *Open Government: beyond static measures*. OECD. Prieiga per internetą: <http://www.oecd.org/gov/46560184.pdf>.
39. Geginat, C., Saltane, V. (2014). *Transparent Government and Business Regulation: „Open for Business?“* Policy Research Working Paper. Washington, DC: World Bank Group. Prieiga per internetą: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20698/WPS7132.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
40. *Gero valdymo principų taikymas Lietuvos savivaldybėse* (2015). Studija. Nevyriausybinų organizacijų informacijos ir paramos centras. Prieiga per internetą: [http://www.3sektorius.lt/docs/STUDIJA\\_Gero\\_valdymo\\_principu\\_taikymas\\_savivaldybese\\_2015\\_2015-12-06\\_18:06:59.pdf](http://www.3sektorius.lt/docs/STUDIJA_Gero_valdymo_principu_taikymas_savivaldybese_2015_2015-12-06_18:06:59.pdf).
41. Giedraitytė, V., Raipa, A. (2016 a). Inovacinių procesų valdymas viešajame sektoriuje. Iš Raipa, A., Smalskys, V., Giedraitytė, V., Nefas, S. *Šiuolaikinio viešojo administravimo pagrindai* (187–206). Vadovėlis. Vilnius: VĮ Registrų centras.
42. Giedraitytė, V., Raipa, A. (2016 b). Sektorių partnerystės kaitos procesai kuriant viešąją vertę. Iš Raipa, A., Smalskys, V., Giedraitytė, V., Nefas, S. *Šiuolaikinio viešojo administravimo pagrindai* (239–293). Vadovėlis. Vilnius: VĮ Registrų centras.
43. Gimžauskienė, E. (2007). *Organizacijų veiklos vertinimo sistemos*. Mokslo monografija. Kaunas: Technologija.
44. Graham, J., Amos, B., Plumptre, T. (2003). Principles for Good Governance in the 21<sup>st</sup> Century. *Policy Brief*, 15. Ottawa: Institute On Governance. Prieiga per internetą: [https://iog.ca/docs/2003\\_August\\_policybrief15.pdf](https://iog.ca/docs/2003_August_policybrief15.pdf).
45. Guogis, A. (2010). Naujasis viešasis valdymas. Iš Smalskys, V. (ats. red.). *Viešasis valdymas* (137–151). Vadovėlis. Vilnius: MRU leidybos centras.
46. Gurria, A. (2016). *Accueil de l'OCDE*. Retrieved from Openness and Transparency: Pillars for Democracy, Trust, and Progress. Prieiga per internetą: <http://www.oecd.org/fr/etatsunis/opennessandtransparency-pillarsfordemocracytrustandprogress.htm>.
47. Heald, D. (2003). Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice. *Public Administration*, 4, 723–759. Prieiga per internetą:

- <http://www.google.lt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj058SukYHgAhXTKyWkHb35Bi4QFjAAegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Fwww.davidheald.com%2Fpublications%2Ftheald.pdf&usq=AOvVaw2wODIVzzMTdewINfhVXyKdN>.
48. Heald, D. (2012). Why is transparency about public expenditure so elusive? *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 30–49. Prieiga per internetą: <http://www.davidheald.com/publications/ftiras.pdf>.
49. International Monetary Fund (1997). *Good Governance: The IMF's Role*. Washington, D.C.: International Monetary Fund. Prieiga per internetą: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govern.pdf>.
50. International Monetary Fund (2007). *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*. Prieiga per internetą: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>.
51. International Monetary Fund (2007). *Manual on Fiscal Transparency*. Washington, D.C.: International Monetary Fund. Prieiga per internetą: <https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.pdf>.
52. International Monetary Fund (2019). *Republic of Lithuania: Fiscal Transparency Evaluation*. Technical Report. Washington, D.C.: International Monetary Fund. Prieiga per internetą: <https://www.imf.org/~/-/media/Files/Publications/CR/2019/1LTUEA2019001.ashx>.
53. Jaliniauskas, A., Telešius, E. (2007). Naujos kartos informacijos sistemos viešajame administravime. Iš Raipa, A. (atsak. red.). *Viešojo administravimo efektyvumas* (136–161). Monografija. Kaunas: Technologija.
54. Jankauskytė, D. (2018). Konfidencialumo užtikrinimo ir skaidrumo principo santykis viešuosiuose pirkimuose. *Teisės apžvalga / Law Review*, 1(17), 4–30.
55. Johnston, M. (2006). *Good Governance: Rule of Law, Transparency, and Accountability*. New York: United Nations Public Administration Network. Prieiga per internetą: <https://etico.iiep.unesco.org/sites/default/files/unpan010193.pdf>.
56. Juknevičienė, V., Kareivaitė R. (2012). Good Governance as the Instrument for the Implementation of the Sustainable Development's Conception. *Socialiniai tyrimai*, 3(28), 28–42.
57. Kardelis, K. (2007). *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai*. Vadovėlis. Šiauliai: Lucilijus.
58. Kardos, M. (2012). The reflection of good governance in sustainable development strategies. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 58, 1166–1173.
59. Kargbo, J., A. (2009). The Connection between Good Governance and Record Keeping: The Sierra Leone Experience. *Journal of the Society of Archivists*, 30(2), 249–260.
60. Kiškis, M., Kraujelytė, A. (2005). Elektroninės valdžios instrumentalizmo ir jo alternatyvų teisinė-politinė analizė. *Teisė*, 47–60.
61. Kiurienė, V. (2015). Atviras viešasis valdymas: samprata ir dimensijos. *Studijos šiuolaikinėje visuomenėje*, 6(1), 202–210.
62. Kopits, G., Craig, J. (1998). Transparency in Government Operations. *Occasional Paper*, 158. Washington DC: International Monetary Fund. Prieiga per internetą: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/op/158/op158.pdf>.
63. Krupavičius, A. (2013). Viešojo valdymo samprata ir geras valdymas. Iš Šaparnienė, D., Krupavičius, A. (red.). *Viešasis valdymas: koncepcijos ir dimensijos* (7–22). Mokslo studija. Vilnius: BMK leidykla.
64. Kusek, J. Z., Rist, R. C. (2004). *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*. A Handbook for Development Practitioners. Washington, D.C.: The World Bank. Prieiga per internetą: [https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/World%20bank%202004%2010\\_Steps\\_to\\_a\\_Results\\_Based\\_ME\\_System.pdf](https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/World%20bank%202004%2010_Steps_to_a_Results_Based_ME_System.pdf).
65. Ladi, S. (2008). *Good Governance and Public Administration Reform in the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) Member States*. Xenophon paper, No. 6. Athens: International Centre for Black Sea Studies. Prieiga per internetą: [http://icbss.org/media/110\\_original.pdf](http://icbss.org/media/110_original.pdf).
66. Lakis, V. (2002). Audito raida Lietuvoje ir sistemos kūrimo problemos. *Ekonomika*, 58, 106–120.
67. Lastauskienė, G., Rudauskienė, R. (2015). Viešųjų pirkimų skaidrumas kaip įstatymų leidėją saistantis principas. *Teisė*, 96, 71–95.
68. Lazauskienė, A. (2013). Vietos savivalda. Iš Šaparnienė, D., Krupavičius, A. (red.). *Viešasis valdymas: koncepcijos ir dimensijos* (253–269). Mokslo studija. Vilnius: BMK leidykla.
69. Liukinevičienė, L. (2013). Lyderystė viešajame valdyme. Iš Šaparnienė, D., Krupavičius, A. (red.). *Viešasis valdymas: koncepcijos ir dimensijos* (107–137). Mokslo studija. Vilnius: BMK leidykla.
70. Luobikienė, I. (2010). *Sociologinių tyrimų metodika*. Mokomoji knyga. Kaunas: Technologija.
71. Mack, S. (2019). *Seven Characteristics of Good Corporate Governance*. Prieiga per internetą: <https://smallbusiness.chron.com/seven-characteristics-good-corporate-governance-57207.html>.
72. Mackevičius, J., Pranckevičiūtė, L. (2007). Valstybinio audito sistema ir jos tobulinimas. *Pinigų studijos*, 1, 45–61.
73. Mackevičius, J., Daujotaitė, D. (2011). Veiklos auditas: veiklos tikrinimo ir vertinimo instrumentas. *Informacijos mokslai*, 57, 26–38.
74. Mačiulytė, J., Ragauskas, P. (2007). *Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link?* Studija. Vilnius: Versus Aureus.
75. Malevski, H., Šatienė, G. (2013). Skaidrumas, administracinė diskrecija ir korupcija. Iš Šaparnienė, D., Krupavičius, A. (red.). *Viešasis valdymas: koncepcijos ir dimensijos* (138–152). Mokslo studija. Vilnius: BMK leidykla.
76. Mas, J. T., Díez, A. A., Martínez, M. M., Pagán, J. L. (2013). *Transparency, accountability and participation: a common agenda for social cohesion and governance in Latin America*. Barcelona: URB-AL III Programme. Prieiga per internetą: <https://observ-ocd.diba.cat/sites/observ-ocd.org/files/2018-04/transparency-accountability-and-participation-a-common-agenda-for-social-cohesion-and-governance-in-latin-america.pdf>.



77. Meijer, A. (2009). Understanding modern transparency. *International Review of Administrative Sciences*, 75(2), 255–269.
78. Mercy Corps (2011). *Guide to Good Governance Programming*. Prieiga per internetą: <https://www.mercycorps.org/sites/default/files/2020-01/mcgoodgovernanceframework.pdf>.
79. Musa, A., Bebić, D., Đurman, P. (2015). Transparency and Openness in Local Governance: A Case of Croatian Cities. *Croatian and Comparative Public Administration*, 15(2), 415–450. Prieiga per internetą: <https://hrcak.srce.hr/file/210614>.
80. Nakrošis, V. (2011). Viešojo valdymo reformos Lietuvoje: kodėl ir kuo reikia pakeisti naująją viešąją vadybą? *Politologija*, 1(61), 65–98.
81. Nefas, S. (2016). Modernios vietos (teritorijos) savivaldos ir valdymo demokratizavimo bruožai. Iš Raipa, A., Smalskys, V., Giedraitytė, V., Nefas, S. *Šiuolaikinio viešojo administravimo pagrindai* (345–396). Vadovėlis. Vilnius: VĮ Registrų centras.
82. Negrut, V., Costache, M. P., Maftai, J., Coman, V. L., Matei, D., Negrut, A. (2010). *The aspects of good governance in the context of globalization*. Annals of DAAAM for 2010 & Proceedings of the 21st International DAAAM Symposium, 21(1). Vienna: DAAAM International. Prieiga per internetą: [https://www.daaam.info/Downloads/Pdfs/proceedings/proceedings\\_2010/24492\\_Annals\\_1\\_head.pdf](https://www.daaam.info/Downloads/Pdfs/proceedings/proceedings_2010/24492_Annals_1_head.pdf).
83. Nevyriausybių organizacijų informacijos ir paramos centras (2015). *Gero valdymo principų taikymas Lietuvos savivaldybėse*. Studija. Nevyriausybių organizacijų informacijos ir paramos centras. Prieiga per internetą: [http://www.3sektorius.lt/docs/STUDIJA\\_Gero\\_valdymo\\_principu\\_taikymas\\_savivaldybese\\_2015\\_2015-12-06\\_18:06:59.pdf](http://www.3sektorius.lt/docs/STUDIJA_Gero_valdymo_principu_taikymas_savivaldybese_2015_2015-12-06_18:06:59.pdf).
84. Novelskaitė, A. (2012). *Socialinio tyrimo terminija: tyrimo strategija, tyrimo planas, tyrimo dizainas, tyrimo procesas*. Metodinė knyga Kultūros vadybos studijų programos studentams. Vilnius: Vilniaus universitetas. Prieiga per internetą: [https://www.knf.vu.lt/dokumentai/failai/katedru/filosofu/socialinio\\_tyrimo\\_terminija.pdf](https://www.knf.vu.lt/dokumentai/failai/katedru/filosofu/socialinio_tyrimo_terminija.pdf).
85. Open Government Initiative (2011). *Declaration of Local Open Government Principles*. Prieiga per internetą: <https://www.opengovernmentinitiative.org/wp-content/uploads/2011/05/Declaration-of-Open-Government-Principles.pdf>.
86. Organization for Economic Co-operation and Development (2002). *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*. Paris: OECD. Prieiga per internetą: <https://www.oecd.org/development/evaluation/2754804.pdf>.
87. Organization for Economic Co-operation and Development (2003). *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*. Paris: OECD. Prieiga per internetą: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/open-government\\_9789264019959-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/open-government_9789264019959-en#page1).
88. Organization for Economic Co-operation and Development (2006). *Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-operation*. DAC Guidelines and Reference Series. Paris: OECD. Prieiga per internetą: <https://www.oecd.org/environment/environment-development/37353858.pdf>.
89. Özdemir, G. (2013). *Good Governance in Sustainable Human Development: a Subnational Case in Turkey* (a thesis for the degree of Doctor of Philosophy, Middle East Technical University). Prieiga per internetą: <https://www.argudenacademy.org/docs/Gokcen-Ozdemir-Good-Governance.pdf>.
90. Oržekauskas, P., Šmaižienė, I. (2009). Organizacijų valdymo ir administravimo audito modeliavimas. *Ekonomika ir vadyba*, 14, 1163–1169.
91. Paliduskaitė, J. (2004). Viešojo administravimo profesinių vertybių teoriniai aspektai. *Filosofija. Sociologija*, 1, 33–38.
92. Paliduskaitė, J. (2005). Korupcijos ir atsakomybės problema viešojo administravimo sistemoje. *Viešoji politika ir administravimas*, 13, 25–38.
93. Paliduskaitė, J. (2010). *Etika valstybės tarnyboje*. Mokslinė monografija. Kaunas: Technologija.
94. Paliulis, N. K. (2012). E. valdžia viešojo valdymo struktūroje. Iš Raipa A. (ats. red.) ir kiti. *Modernus viešasis valdymas* (226–244). Kolektyvinė monografija. Kaunas: Vitae Litera.
95. Pauliukevičiūtė, A., Raipa, A. (2012). Viešojo valdymo struktūra. Iš Raipa, A. (ats. red.) ir kiti. *Modernus viešasis valdymas* (9–31). Kolektyvinė monografija. Kaunas: Vitae Litera.
96. Perle, C. (2016). *European Strategy for Innovation and Good Governance*. Council of Europe. Prieiga per internetą: [http://www.bacid.eu/images/9/97/Eloge\\_pr%C3%A4sentation\\_english\\_Vienna\\_pptx.pdf](http://www.bacid.eu/images/9/97/Eloge_pr%C3%A4sentation_english_Vienna_pptx.pdf).
97. Petrauskienė, R. (2005). Lietuvos savivaldybių vidaus administravimo tobulinimas. *Viešoji politika ir administravimas*, 11, 65–73.
98. Petrauskienė, R., Predkelytė, E. (2014). Gero valdymo principų įgyvendinimą viešosiose institucijose lemiantys veiksniai: teorinis pagrindimas. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*, 12, 147–160.
99. Petrauskienė, R., Raipa, A. (2012). Viešojo valdymo efektyvumo elementai. Iš Raipa, A. (atsak. red.) ir kiti. *Modernus viešasis valdymas* (118–144). Kolektyvinė monografija. Kaunas: Vitae Litera.
100. Pivoras, S., Visockytė, E. (2011). Viešojo valdymo koncepcijos ir jų taikymas tiriant valstybės tarnybos reformas. *Viešoji politika ir administravimas*, 1, 27–40.
101. Pope, J. (2005). *Dimensions of Transparency in Governance*. Paper for the 6<sup>th</sup> Global Forum on Reinventing Government: Towards Participatory and Transparent Governance. Seoul, Republic of Korea. Prieiga per internetą: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan019781.pdf>.

102. Raipa, A., Backūnaitė, E. (2004). Fiskalinis skaidrumas ir atskaitomybė viešojo valdymo metodologijoje. *Viešoji politika ir administravimas*, 8, 48–57.
103. Raipa, A. (atsak. red.). (2007). *Viešojo administravimo efektyvumas*. Monografija. Kaunas: Technologija.
104. Raipa, A., Smalskys, V. (2007). Šiuolaikinio viešojo administravimo raidos tendencijos. Iš Raipa, A. (atsak. red.). *Viešojo administravimo efektyvumas* (352–369). Monografija. Kaunas: Technologija.
105. Raipa, A. (2009). Šiuolaikinio viešojo valdymo pokyčių kryptys ir tendencijos. *Viešoji politika ir administravimas*, 30, 22–32.
106. Raipa, A. (2012). Šiuolaikinio viešojo valdymo plėtros procesų strateginiai uždaviniai. Iš Raipa, A. (atsak. red.) ir kiti. *Modernus viešasis valdymas* (245–263). Kolektyvinė monografija. Kaunas: Vitae Litera.
107. Raipa, A., Smalskys, V., Giedraitytė, V., Nefas, S. (2016). *Šiuolaikinio viešojo administravimo pagrindai*. Vadovėlis. Vilnius: VĮ Registrų centras.
108. Rondinelli, D. A. (2007). Governments Serving People: The Changing Roles of Public Administration in Democratic Governance. In *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens* (1–28). 7<sup>th</sup> Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government. Vienna, Austria. Prieiga per internetą: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan025063.pdf>.
109. Rotberg, R. I. (2014). Good Governance Means Performance and Results. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 27(3), 511–518.
110. Rupšienė, L. (2007). *Kokybinio tyrimo duomenų rinkimo metodologija*. Metodinė knyga. Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla.
111. Scholar, A. R. PhD (2019). Governance and Good Governance – A Conceptual Perspective. *Journal of Public Administration and Governance*, 9(3), 133–142.
112. Segalovičienė, I. (2011). Vertinimas viešajame valdyme: samprata ir modeliai. *Viešoji politika ir administravimas*, 10(3), 437–450.
113. Smalskys, V. (2016). Šiuolaikinė valstybės tarnyba. Iš Raipa, A., Smalskys, V., Giedraitytė, V., Nefas, S. *Šiuolaikinio viešojo administravimo pagrindai* (295–343). Vadovėlis. Vilnius: VĮ Registrų centras.
114. Soloveičikas, D. (2008). Viešųjų pirkimų principai: jų taikymas remiantis Europos Teisingumo Teismo ir Lietuvos teismų praktika. *Justitia*, 3(69), 27–40.
115. Soloveičikas, D. (2014). Viešųjų pirkimų teisės tikslai ir jų įgyvendinimas. *Teisė*, 91, 42–63.
116. Sturges, P. (2004). Corruption, transparency and a role for ICT? *International Journal of Information Ethics*, 2(11), 1–9. Prieiga per internetą: <https://dspace.lboro.ac.uk/dspace-jspui/bitstream/2134/553/1/CORRUPTION.pdf>.
117. Šaparnienė, D. (2010). Principles of Good Governance in local self-government: Experience of the Baltic States. *Journal of International Scientific Publication: Economy&Business*, 4(3), 117–129.
118. Šaparnienė, D., Valukonytė, I. (2012). Implementation of Good Governance Principles in Local Self-government: the Case of Šiauliai City. *Socialiniai tyrimai*, 3(28), 98–112.
119. Šaparnienė, D. (2013). Nuo e. valdžios link e. valdymo: atvirumas, partnerystė ir demokratija. Iš Šaparnienė, D., Krupavičius, A. (red.). *Viešasis valdymas: koncepcijos ir dimensijos* (88–106). Mokslo studija. Vilnius: BMK leidykla.
120. Tamošiūnas, T., Butkaliuk, R. (2013). Strategic Management of Sustainable Development of Šiauliai City and District. *Socialiniai tyrimai*, 3(32), 58–70.
121. Tatarenko, A. (2019). *Centre of Expertise for Good Governance*. Council of Europe. Prieiga per internetą: <https://aer.eu/wp-content/uploads/2019/09/PPP-Good-Governance-2019-.pdf>.
122. Tavares, A. F., da Cruz, N. F. (2017). *Explaining the transparency of local government websites through a political market framework*. Government Information Quarterly. Prieiga per internetą: [http://eprints.lse.ac.uk/84127/1/da%20Cruz\\_Explaining%20transparency\\_2017.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/84127/1/da%20Cruz_Explaining%20transparency_2017.pdf).
123. The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, International Federation of Accountants (2013). *Good Governance in the Public Sector*. Consultation Draft for an International Framework. New York: IFAC. Prieiga per internetą: <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf>.
124. Thede, N. (2005). *Human Rights and Democracy: Issues for Canadian Policy in Democracy Promotion*. IRPP Policy Matters, 6(3). Prieiga per internetą: <https://irpp.org/wp-content/uploads/2005/05/Human-Rights-and-Democracy-Issues-for-Canadian-Policy-in-Democracy-Promotion.pdf>.
125. Thompson, D. F. (1992). Paradoxes of Government Ethics. *Public Administration Review*, 52(3), 254–259.
126. Tidikis, R. (2003). *Socialinių mokslų tyrimų metodologija*. Vadovėlis. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas.
127. Toleikienė, R. (2013). Etikos svarba viešojo sektoriaus organizacijose. Iš Šaparnienė, D., Krupavičius, A. (red.). *Viešasis valdymas: koncepcijos ir dimensijos* (338–349). Mokslo studija. Vilnius: BMK leidykla.
128. Tommasoli, M. (2005). *Representative Democracy and Capacity Development for Responsible Politics*. Sixth Global Forum on Reinventing Government. Seoul, Republic of Korea. Prieiga per internetą: <https://www.idea.int/sites/default/files/speeches/Representative-Democracy-and-Capacity-Development-for-Responsible-Politics.pdf>.
129. Tubutienė, V. (2013). Žmoniškųjų išteklių valdymas. Iš Šaparnienė, D., Krupavičius, A. (red.). *Viešasis valdymas: koncepcijos ir dimensijos* (197–207). Mokslo studija. Vilnius: BMK leidykla.
130. Ulloa, F. C. (2005). *Removal of Congresspersons from Public Office: an Effective Tool Against Corruption*. Paper to be presented at the 6<sup>th</sup> Global Forum on Reinventing Government: Toward Participatory Methods and Transparent Governance. Seoul, Republic of Korea. Prieiga per internetą:

- <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020459.pdf>.
131. United Nations (2009). *What Is Good Governance?* Prieiga per internetą: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>.
132. United Nations Development Programme (2014). *Governance for Sustainable Development: Integrating Governance in the Post-2015 Development Framework*. Discussion Paper. New York: United Nations Development Programme. Prieiga per internetą: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Discussion-Paper--Governance-for-Sustainable-Development.pdf>.
133. United Nations Economic Commission for Europe (2008). *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*. Geneva: United Nations. Prieiga per internetą: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp.pdf>.
134. United Nations Evaluation Group (2016). *Norms and Standards for Evaluation*. New York: UNEG. Prieiga per internetą: <https://www.iom.int/sites/default/files/about-iom/evaluation/UNEG-Norms-Standards-for-Evaluation-2016.pdf>.
135. Urbanovič, J., Bileišis, M., Stankevič, B., Stasiukynas, A. (2015). Viešojo valdymo reformų koncepcijų turinys ir evoliucija. Iš Bileišis, M., Gudelis, D., Peters, B. G., Smalskys, V., Stasiukynas, A., Stankevič, B., Urbanovič, J., de Vries, M. S. *Viešojo administravimo teorijos* (198–241). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
136. Vasiljevienė, N. (2006). Organizacijų etika: institucinės etikos vadybos sistemos. Vilnius: Vilniaus universitetas.
137. Vishwanath, T., Kaufmann, D. (2001). Toward Transparency: New Approaches and Their Application to Financial Markets. *The World Bank Research Observer*, 16(1), 41–57.
138. Vytauto Didžiojo universiteto dėstytojų kolektyvas (2011). *Organizacijų vadyba*. Vadovėlis. Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas.
139. World Bank (1994). *Development in Practice. Governance: The World Bank's experience*. Washington, D.C.: World Bank. Prieiga per internetą: <http://documents.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/pdf/multi0page.pdf>.
140. Zurn, M., Nollkaemper, A., Peerenboom, R. (2012). *Rule of Law Dynamics in an Era of International and Transnational Governance*. Cambridge University Press.
141. Žilinskas, G. (2010). Specialieji vietos savivaldos principai Lietuvos Respublikoje. *Vadyba*, 1(17), 69–78.
142. Žydžiūnaitė, V., Sabaliauskas, S. (2017). *Kokybiniai tyrimai: principai ir metodai*. Vadovėlis socialinių mokslų studijų programų studentams. Vilnius: Vaga.

#### Teisės aktai ir kiti dokumentai, internetiniai šaltiniai

1. Baltic News Service (2019). TVF: Lietuvos viešieji finansai valdomi skaidriai. Prieiga per internetą: <https://www.15min.lt/verslas/naujiena/finansai/tvf-lietuvos-viesieji-finansai-valdomi-skaidriai-662-1140646?copied>
2. Dėl Akmenės rajono savivaldybės korupcijos prevencijos 2015–2019 metų programos ir jos įgyvendinimo priemonių plano patvirtinimo: Akmenės rajono savivaldybės tarybos 2015 m. gegužės 28 d. sprendimas Nr. T-129. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/9c53eed2055a11e5a0edd66091ee4d78>
3. Dėl Akmenės rajono savivaldybės tarybos 2015 m. gegužės 28 d. sprendimo Nr. T-129 „Dėl Akmenės rajono savivaldybės korupcijos prevencijos 2015–2019 metų programos ir jos įgyvendinimo priemonių plano patvirtinimo“ pakeitimo: Akmenės rajono savivaldybės tarybos 2017 m. rugpjūčio 31 d. sprendimas Nr. T-161(E). Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/b03875e28e4411e7a5e2b345b086d377>
4. Dėl Akmenės rajono savivaldybės 2016–2021 m. strateginio plėtros plano patvirtinimo: Akmenės rajono savivaldybės 2014 m. gruodžio 29 d. sprendimas Nr. T-277. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/1b82d090927e11e48028e9b85331c55d>
5. Dėl Akmenės rajono savivaldybės 2020–2022 metų strateginio veiklos plano patvirtinimo: Akmenės rajono savivaldybės 2020 m. vasario 17 d. sprendimas Nr. T-6. (Galiojanti suvestinė redakcija 2020-09-02). Prieiga per internetą: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/6a3672a0517811ea931dbf3357b5b1c0>
6. Dėl Akmenės rajono savivaldybės tarybos veiklos reglamento patvirtinimo: Akmenės rajono savivaldybės tarybos 2019 m. gruodžio 23 d. sprendimas Nr. T-263. (Galiojanti suvestinė redakcija 2020-04-15). Prieiga per internetą: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/c75df060258211eabe008ea93139d588>
7. Delfi (2020). *Europos auditoriai ištyrė „Rail Baltica“ projektą: vėluos, kainuos daugiau ir nebus ekonomiškai efektyvu*. Prieiga per internetą: <https://www.delfi.lt/verslas/transportas/europos-auditoriai-istryre-rail-baltica-projekta-veluos-kainuos-daugiau-ir-nebus-ekonomiskai-efektyvu.d?id=84543389>
8. Dėl Bendrųjų reikalavimų valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų interneto svetainėms ir mobiliosioms programoms aprašo patvirtinimo: Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. balandžio 18 d. nutarimas Nr. 480. (Galiojanti suvestinė redakcija 2020-07-01). Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.209540/RYLXptEQQD>
9. Dėl Strateginio planavimo Akmenės rajono savivaldybėje organizavimo tvarkos aprašo patvirtinimo: Akmenės rajono savivaldybės 2015 m. balandžio 30 d. sprendimas Nr. T-98(E). Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/3879a652ef3111e4a8669450a5f0514d>
10. Dėl Valstybės pažangos strategijos „Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“ patvirtinimo: Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. gegužės 15 d. nutarimas Nr. XI-2015. Prieiga per internetą: <https://e->

[seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.425517?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=89eec263-97ae-4bce-aa95-17c8d67d046a](https://seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.425517?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=89eec263-97ae-4bce-aa95-17c8d67d046a)

11. Dėl vidaus audito įgyvendinimo: Lietuvos Respublikos finansų ministro 2019 m. gruodžio 23 d. įsakymas Nr. 1K-402. (Galiojanti suvestinė redakcija 2020-04-04). Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/c89d898728e911ea8f0dfdc2b5879561?positionInSearchResults=1&searchModelUID=0ac81326-1d8c-4241-9f5e-c6e901f95add>
12. Dėl Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 metų programos patvirtinimo: Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. vasario 7 d. nutarimas Nr. 171. (Galiojanti suvestinė redakcija 2015-10-02). Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.418407?positionInSearchResults=453&searchModelUUID=f491a6d3-db27-4fc9-8f21-715904f0189b>
13. Europos Audito Rūmai (2020). *Skaidrumas Europos Audito Rūmuose*. Prieiga per internetą: <https://www.eca.europa.eu/lt/Pages/Transparency-portal-home.aspx>
14. Europos Parlamento ir Europos Sąjungos Tarybos 2018 m. liepos 18 d. reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 2018/1046 dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių, kuriuo iš dalies keičiami reglamentai (ES) Nr. 1296/2013, (ES) Nr. 1301/2013, (ES) Nr. 1303/2013, (ES) Nr. 1304/2013, (ES) Nr. 1309/2013, (ES) Nr. 1316/2013, (ES) Nr. 223/2014, (ES) Nr. 283/2014 ir Sprendimas Nr. 541/2014/ES bei panaikinamas Reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 966/2012. Prieiga per internetą: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:32018R1046>
15. Europos Parlamentas (2020 a). *Faktų apie Europos Sąjungą suvestinės: Biudžeto kontrolė*. Prieiga per internetą: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/lt/sheet/31/biudzeto-kontrolė>
16. Europos Parlamentas (2020 b). *Faktų apie Europos Sąjungą suvestinės: Audito Rūmai*. Prieiga per internetą: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/lt/sheet/14/audito-rumai>
17. Europos Sąjunga (2020). *Europos Audito Rūmai*. Prieiga per internetą: [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-court-auditors\\_lt](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-court-auditors_lt)
18. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2004 m. balandžio 29 d. sprendimas byloje Nr. C-496/99 P, Europos Bendrijų Komisija prieš CAS Succhi di Frutta SpA. Prieiga per internetą: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:61999CJ0496>
19. Europos vietos savivaldos chartija. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.48874>
20. Lietuvos Respublikos bankų įstatymas. 2004 m. kovo 30 d. Nr. IX-2085. (Galiojanti suvestinė redakcija 2020-06-15. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.230458?positionInSearchResults=9&searchModelUUID=1ecc14fe-483d-43ca-989c-5f73755a4f45>
21. Lietuvos Respublikos finansinių ataskaitų audito įstatymas. 1999 m. birželio 15 d. Nr. VIII-1227. (Galiojanti suvestinė redakcija 2019-05-01). Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.83535/asr>
22. Lietuvos Respublikos finansų ministerija (2019). *TVF įvertino šalies fiskalinį skaidrumą – Lietuva viena iš pažangiausių pasaulinės praktikos pavyzdžių*. Prieiga per internetą: <https://finmin.lrv.lt/lt/naujienos/tvf-ivertino-salies-fiskalini-skaidruma-lietuva-viena-is-pazangiausiu-pasaulines-praktikos-pavyzdziu>
23. Lietuvos Respublikos įmonių finansinės atskaitomybės įstatymas. 2001 m. lapkričio 6 d. Nr. IX-575. (Galiojanti suvestinė redakcija 2019-07-06). Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.154658?positionInSearchResults=4&searchModelUUID=1ecc14fe-483d-43ca-989c-5f73755a4f45>
24. Lietuvos Respublikos Konstitucija. Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.1890?positionInSearchResults=791&searchModelUUID=ceaff6bb-de75-4f57-9201-4397375d1c71>
25. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 22 d. nutarimas, byla Nr. 24/07. Prieiga per internetą: <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta483/content>
26. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2018 m. kovo 2 d. nutarimas Nr. KT3-N2/2018, byla Nr. 5/2017. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/bcd5f55020b811e88a05839ea3846d8e>
27. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė (2010). Išankstinio tyrimo ataskaita „Vidaus ir išorės audito sistema viešajame sektoriuje“ Nr. IT-P-700-6-14. Vilnius. Prieiga per internetą: <https://www.vkontrole.lt/failas.aspx?id=2278>
28. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė (2020). *Bendradarbiavimas Europos Sąjungoje*. Prieiga per internetą: <https://www.vkontrole.lt/page.aspx?id=28>
29. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas. 1994 m. gruodžio 21 d. Nr. I-722. (Galiojanti suvestinė redakcija 2019-01-01). Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.15154?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=1ecc14fe-483d-43ca-989c-5f73755a4f45>
30. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė (2020). *Bendradarbiavimas Europos Sąjungoje*. Prieiga per internetą: <https://www.vkontrole.lt/page.aspx?id=28>
31. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas. 1995 m. gegužės 30 d. Nr. I-907. (Galiojanti suvestinė redakcija 2019-01-02). Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.18295/asr>
32. Lietuvos Respublikos vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas. 2002 m. gruodžio 10 d. Nr. IX-1253. (Galiojanti suvestinė redakcija 2020-07-01). Prieiga per internetą:

- <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.197703?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=ef5f4f1a-f269-4797-9367-d96e19c33cb3>
33. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. 1999 m. birželio 17 d. Nr. VIII-1234. (Galiojanti suvestinė redakcija 2020-09-01). Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.83679/asr?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=1ea6e2b7-2aff-44d7-8385-ee1734a7bef0>
34. Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas. 2007 m. birželio 26 d. Nr. X-1212. (Galiojanti suvestinė redakcija 2020-09-01). Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.301368?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=1ecc14fe-483d-43ca-989c-5f73755a4f45>
35. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. 1994 m. liepos 7 d. Nr. I-533. (Galiojanti suvestinė redakcija 2020-09-01). Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.5884/asr?positionInSearchResults=1&searchModelUUID=2dfad026-2fe5-4b3c-9afa-af414225ff06>
36. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinės teisėjų kolegijos 2015 m. liepos 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1245-662/2015. Prieiga per internetą: <https://eteismai.lt/byla/40028391413377/eA-1245-662/2015>
37. Pearse Trust (2014). *The Core Principles Of Good Corporate Governance*. Prieiga per internetą: <https://www.pearse-trust.ie/blog/bid/108866/the-core-principles-of-good-corporate-governance>
38. Tarptautinė aukščiausiųjų audito institucijų organizacija (2019). *TAAIS 20 „Skaidrumo ir atskaitomybės principai“*. Prieiga per internetą: [https://www.vkontrole.lt/INTOSAI\\_standartai/TAAIS\\_20\\_LT.pdf](https://www.vkontrole.lt/INTOSAI_standartai/TAAIS_20_LT.pdf)
39. Tarptautinė aukščiausiųjų audito institucijų organizacija (2019). *INTOSAI-P 1: Limos deklaracija*. Prieiga per internetą: [https://www.vkontrole.lt/aktualiju\\_failai/files/INTOSAI-P-1-The-Lima-Declaration\\_LT.pdf](https://www.vkontrole.lt/aktualiju_failai/files/INTOSAI-P-1-The-Lima-Declaration_LT.pdf)
40. Tarptautinė aukščiausiųjų audito institucijų organizacija (2019). *TAAIS 100 „Pagrindiniai viešojo sektoriaus audito principai“*. Prieiga per internetą: [https://www.vkontrole.lt/INTOSAI\\_standartai/ISSAI\\_100\\_LT.docx](https://www.vkontrole.lt/INTOSAI_standartai/ISSAI_100_LT.docx)
41. Transparency International (2009). *The Anti-Corruption Plain Language Guide*. Prieiga per internetą: [https://images.transparencycdn.org/images/2009\\_TIPainLanguageGuide\\_EN.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2009_TIPainLanguageGuide_EN.pdf)
42. „Transparency International“ Lietuvos skyrius (2015). *Atviri miestai: Skaidriau. Atskaitingiau. Patogiau*. Prieiga per internetą: [https://www.transparency.lt/wp-content/uploads/2016/03/atviri\\_miestai\\_skaidriau\\_atskaitingiau\\_patogiau.pdf](https://www.transparency.lt/wp-content/uploads/2016/03/atviri_miestai_skaidriau_atskaitingiau_patogiau.pdf)
43. „Transparency International“ Lietuvos skyrius (2019). *Kiek skaidrios savivaldybės Lietuvoje?* Tyrimo rezultatai. Prieiga per internetą: <https://www.transparency.lt/tils-tyrimai-ir-analizes/>
44. „Transparency International“ Lietuvos skyrius (2020). *Korupcijos suvokimo indeksas 2019*. Tyrimo rezultatai. Prieiga per internetą: [https://www.transparency.lt/wp-content/uploads/2020/01/KSI\\_2019\\_TILS.pdf](https://www.transparency.lt/wp-content/uploads/2020/01/KSI_2019_TILS.pdf)

## PRIEDAI

1 priedas

### Skaidrumo samprata moksle

Skaidrumo raiška	Autorius	Teiginiai
Kaip daugialypis reiškiny	Vishwanath ir Kaufmann, 2001	<i>Skaidrumas</i> turi apimti tokias savybes kaip <i>prieinamumas, išsamumas, aktualumas, kokybiškumas ir patikimumas</i> .
	Sturges, 2004	<i>Skaidrumą</i> sudaro daugybė elementų: <i>atvira vyriausybė ir visuomenės kontrolė; laisva prieiga prie informacijos; viešojo intereso gynimas informuojant apie pažeidimus; finansinė atskaitomybė ir auditas; laisva ir nepriklausoma spauda, praktikuojanti tiriamąją žurnalistiką; stipri pilietinė visuomenė</i> .
	Armstrong, 2005	<i>Skaidrumas ir atskaitomybė yra tarpusavyje susiję</i> . Atskaitomybė priklauso nuo skaidrumo, o skaidrumas be atskaitomybės netenka prasmės ir iškreipia gero viešojo administravimo esmę. Ir skaidrumo, ir atskaitomybės <i>pagrindas yra sąžiningumas</i> , be sąžiningumo skaidrumas ir atskaitomybė negali tarnauti visuomenės interesams.
	Frentrup ir Theuvsen, 2006	Sociologiniame ar psichologiniame kontekste <i>skaidrumas</i> reiškia <i>sąžiningumą ir atvirumą</i> . Jis suvokiamas, kaip <i>informacijos ir žinių apie aplinką gavimas</i> tam, kad būtų galima priimti tam tikrus sprendimus arba imtis tam tikrų veiksmų, kurie yra priimtini visuomenei ir neprieštarauja jos gerovei. Ekonominiu aspektu <i>skaidrumas</i> traktuojamas, kaip <i>išsamios ir detalios informacijos apie rinką pateikimas visiems rinkos dalyviams tuo pačiu metu</i> . Nuolatinis informavimas apie produktus, paslaugas ir jų kainas, susijusius su pirkėjų ir klientų poreikiais, suteikia galimybę vartotojui pasirinkti jam priimtinausią prekę ar paslaugą, o tiekėjui, siekiančiam maksimalaus pelno, – apsvarstyti tam tikro elgesio galimybes ir riziką.
	Jungtinės Tautos (angl. <i>United Nations</i> ), 2009	<i>Skaidrumas</i> reiškia, kad <i>sprendimai yra priimami ir vykdomi laikantis taisyklių ir reglamentų</i> . Tai taip pat reiškia, kad <i>informacija yra laisvai prieinama</i> ir tiesiogiai prieinama tiems, kuriems sprendimai daro tiesioginę įtaką. Be to, <i>skaidrumas</i> reiškia, kad <i>pateikiama pakankamai informacijos ir kad ji pateikiama lengvai suprantama forma ir būdais</i> .
	Mas, Díez, Martínez, Pagán, 2013	<i>Skaidrumas</i> reiškia atvirumą, tiesą, aiškumą, tobulumą ir pozityvumą.
Kaip demokratijos, pasitikėjimo ir pažangos ramstis	Gurria, 2016	<i>Atvirumas</i> ir <i>skaidrumas</i> yra pagrindinės sudedamosios dalys kuriant <i>atskaitomybę ir pasitikėjimą</i> , kurie yra būtini demokratijos ir rinkos ekonomikos veikimui. „Atvira“ vyriausybė yra skaidri, <i>prieinama bet kam, bet kada, bet kurioje vietoje</i> ir reaguoja į naujas idėjas ir reikalavimus.
	Mas, Díez, Martínez, Pagán, 2013	<i>Skaidrumas</i> yra būtina sąlyga dalyvaujamoje demokratijoje.
Kaip moderni sistema	Čingienė, Laskienė ir Raipa, 2015	Šiuolaikinė <i>skaidrumo</i> samprata turėtų būti suvokiama kaip <i>moderni sistema</i> , naudojanti plataus viešos komunikacijos spektro galimybes: informacines sistemas, socialinę tinklaveiką, tarpsektorinę sąveiką, inovacinių procesų valdymo sistemas, įgyvendinant gero valdymo (kaip valdymo sistemos visumos) principus.
Kaip valdžios atvirumas piliečiams	Kopits ir Craig, 1998; Heald, 2003	<i>Skaidrumas</i> apibūdinamas kaip <i>valdžios</i> struktūros ir funkcijų, fiskalinės politikos tikslų, viešojo sektoriaus planų ir ataskaitų <i>atvirumas piliečiams</i> , t. y. realus priėjimas prie patikimos, išsamios, laiku pateikiamos, suprantamos ir tarptautiniu mastu palyginamos informacijos apie valdžios veiklą viešajame sektoriuje ir už jo ribų, kad rinkėjai ir finansų specialistai galėtų tiksliai įvertinti finansinę padėtį, tikrąsias valdžios veiklos išlaidas ir naudą.
	Raipa, Backūnaitė, 2004	<i>Skaidrumas</i> – tai įstatymų priėmimo, reguliavimo ir kitų priemonių, darančių įtaką verslui, viešumas ir <i>informacijos viešas teikimas, valdžios atvirumas visuomenei</i> ir sėkmingas politikos kūrėjų bei visuomenės bendravimo intensyvumas.

	Armstrong, 2005	<i>Skaidrumas</i> reiškia <b>nevaržomą prieigą visuomenei laiku gauti patikimą informaciją</b> apie sprendimų priėmimą ir įgyvendinimą viešajame sektoriuje.
	Fairbanks, 2005	<i>Skaidrumas</i> yra <b>atviras dalijimasis</b> teigiama ar neigiama <b>informacija</b> , dėl to padidėja atskaitomybė suinteresuotosioms šalims.
	Pope, 2005; Domarkas, 2005	<i>Skaidrumas</i> suprantamas kaip <b>demokratinų procesų atvirumas</b> , kuris remiasi piliečių informavimu ir grįžtamoju ryšiu, aiškiai apibrėžtais procesais bei procedūromis ir jų vykdymu, valdžią turinčių bei sprendimus priimančių asmenų elgesiu ir veiksmais. Tuose procesuose turi būti taikomi piliečiams suprantami informacijos pateikimo standartai.
	Žilinskas, 2010	<i>Skaidrumas siejamas su</i> savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų <b>veiklos aiškumu, suprantamumu ir sudarytomis sąlygomis gauti paaiškinimus</b> .
	Kiurienė, 2015	Viešojo valdymo procesų <i>skaidrumas</i> yra vienas svarbiausių atviros valdžios iniciatyvų ir siektinų tikslų. Jis <b>remiasi atviru viešosios informacijos skleidimu</b> . Informacijos turi būti pateikiama pakankamai, kad būtų galima stebėti ir suprasti viešojo valdymo institucijų veiklą. Tokiu būdu <i>skaidrumas skatina</i> viešojo valdymo institucijų <b>atsakomybę ir atskaitomybę</b> , kai asmenys, dirbantys viešojo valdymo institucijose, už savo veiksmus ir priimamus sprendimus yra atsakingi visuomenei ir suinteresuotosioms šalims.
Kaip sąžiningos veiklos priemonė	Sturges, 2004	Terminas <i>skaidrumas</i> naudojamas kartu su kitais susijusiais, vienas kitą papildančiais terminais, tokiais kaip tikrinimas, atskaitomybė, auditas, atskleidimas, turinčiais reikšmingų bendrų elementų, susijusių su <b>laisve gauti informaciją</b> .
	Raipa, Backūnaitė, 2004	Fiskalinis <i>skaidrumas</i> yra suprantamas kaip <b>tam tikras ekonominio valdymo sutvarkymas</b> , kurio tikslas yra viešojo sektoriaus geresnis funkcionavimas. Uždari valstybės finansų procesai sukuria galimybes klestėti korupcijai ir savanaudiškumui.
	Soloveičikas, 2008	<i>Skaidrumas</i> yra tiesioginė <b>sąžiningos ir teisingos konkurencijos prielaida</b> .
Kaip viešojo valdymo institucijų darbuotojų profesinės etikos dalis	Raipa, Backūnaitė, 2004	<i>Skaidrumo</i> siekimo pagrindinis tikslas – <b>priversti valdžios institucijų darbuotojus būti atsakingus už priimamus sprendimus ir atliekamus veiksmus</b> .
	Ulloa, 2005; Domarkas, 2005	<i>Skaidrumas</i> siejasi su <b>valstybės tarnautojų sąžiningumu</b> ir yra esminė valstybės tarnautojų profesinės etikos dalis, nes be valdžios įstaigų veiklos skaidrumo ir reikiamos atskaitomybės sudaromos prielaidos korupcijai ir kitiems negatyviems reiškiniams.
	Meijer, 2009; Čingienė, Laskienė ir Raipa, 2015	Kai kurie skaidrumo apibrėžimai turi normatyvinį pobūdį ir <i>skaidrumą</i> apibūdina kaip principą, t. y. suprantami kaip <b>įstaigų, individų elgsenos standartai</b> , procedūriniai elementai, etikos kodeksai.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis lentelėje nurodytais autoriais

## Gero valdymo teorinis konceptualizavimas

Autorius (šaltinis)	Apibrėžimas
Pasaulio bankas (angl. <i>World Bank</i> ), 1994; Rhodes, 1996	<i>Geras valdymas</i> apima veiksmingas viešąsias paslaugas, nepriklausomą teismų sistemą ir teisinę sutarčių vykdymo užtikrinimo sistemą, atskaitingą viešųjų lėšų administravimą, nepriklausomą valstybės auditą, pagarbą įstatymams ir žmogaus teisėms visuose valdymo lygiuose, pliuralistinę institucinę struktūrą ir laisvą spaudą.
Kanados tarptautinė plėtros agentūra (angl. <i>Canadian International Development Agency</i> ), 1996; Thede, 2005; Pivoras ir Visockytė, 2011	<i>Geras valdymas</i> – tai valdžios galių naudojimas įvairiuose lygmenyse, kuris yra efektyvus, sąžiningas, teisingas, <i>skaidrus</i> ir atskaitingas. <i>Geras valdymas</i> yra glaudžiai susijęs su žmogaus teisėmis ir demokratizacija bei bendrosiomis vertybėmis: pagarba žmogaus teisėms, teisingumu, nešališkumu, dalyvavimu ir atskaitomybe.
Jungtinių Tautų Europos ekonominė komisija (angl. <i>United Nations Economic Commission for Europe</i> ), 2008	<i>Gero valdymo</i> tikslai siejami su sąžiningu ir <i>skaidriu</i> pasirinkimo procesu, kurio metu valdžia plėtoja partnerystę; būtiniausių viešųjų paslaugų kokybės gerinimu, ypač socialiai nukriaustiesiems, ir tinkamu mokymu tiems, kurie įtraukiami į naują partnerystę; protingomis derybomis, užtikrinančiomis paslaugų tęstinumą ir užkertančiomis kelią projektų žlugimui ir viešųjų išteklių švaistymui.
Jungtinių Tautų plėtros programa (angl. <i>United Nations Development Programme</i> ), 2014	<i>Gero valdymo</i> mechanizmai gali apimti <i>skaidrias</i> , demokratiškas institucijas ir veiksmingas bei efektyvias viešąsias paslaugas.
Domarkas, 2005; Domarkas, 2011	<i>Geras valdymas</i> yra tokia valdymo forma, kuriai būdingas gausėnis piliečių dalyvavimas, pliuralizmas, subsidiarumas, <i>skaidrumas</i> , atsiskaitomumas, nešališkumas, prieinamumas, bendradarbiavimas ir efektyvumas.
Domarkas, 2008; Petrauskienė ir Predkelytė, 2014	<i>Geras valdymas</i> – tai reikalavimas, keliamas visiems viešojo valdymo subjektams ir yra įgyvendinamas per piliečių ir valdžios atstovų santykius. <i>Geras valdymas</i> turi sudaryti prielaidas racionaliai tvarkyti viešuosius reikalus, efektyviai naudojant išteklius ir siekiant visuomenės gerovės, garantuojant žmogaus teises. <i>Geras valdymas</i> yra efektyvaus valdymo sinonimas, kuriam būdingas piliečių įtraukimas, <i>skaidrumas</i> ir atskaitingumas.
Negrut, Costache, Maftai, Coman, Matei, Negrut, 2010	<i>Gerą valdymą</i> apibūdina penki pagrindiniai principai: atvirumas, piliečių dalyvavimas, atskaitomybė, efektyvumas ir santykiai tarp viešojo sektoriaus, privataus sektoriaus ir visuomenės. Be to, <i>geras valdymas</i> reikalauja didesnio <i>skaidrumo</i> ir atsakomybės.
Guogis, 2010	<i>Geras valdymas</i> – viešojo administravimo modelis su šiek tiek kitose vietose sudėliotais akcentais, su platesniu piliečių dalyvavimu valdyme, korupcijos apribojimu, policentrinės demokratijos, <i>skaidrumo</i> , atsakomybės ir kitų moralinių-etinių savybių išskėlimu, geru tarpinstituciniu bendradarbiavimu bei aktyvia nevyriausybinų organizacijų veikla.
Farrington, 2009	<i>Geras valdymas</i> akcentuoja demokratijos poreikį ir tokius procesus kaip nešališkas teismas, <i>skaidri</i> viešųjų agentūrų veikla, sėkmingas piliečių dalyvavimas.
Šaparnienė, 2012	<i>Geras valdymas</i> yra valdymas, paremtas demokratiniais principais: teisingumu, efektyvumu, atskaitomybe, <i>skaidrumu</i> ir aiškia valdžios, visuomenės, privataus sektoriaus ir nevyriausybinų organizacijų sąveika.
Kardos, 2012	<i>Geras valdymas</i> skatina atskaitomybę, <i>skaidrumą</i> , efektyvumą ir teisės viršenybę, leidžia efektyviai valdyti žmoniškuosius, gamtinius, ekonominius ir finansinius išteklius teisingam ir tvariam vystymuisi, užtikrina pilietinės visuomenės dalyvavimą sprendimų priėmimo procesuose.
Juknevičienė ir Kareivaitė, 2012; Domarkas, Juknevičienė ir Kareivaitė, 2012	<i>Geram valdymui</i> yra būdinga: piliečių dalyvavimas – organizuota pilietinė visuomenė; teisinė valdžia – aiški teisinė struktūra, žmogaus teisių apsauga; <i>skaidrumas</i> – laisvai prieinama informacija, teisiškai pagrįstas sprendimų priėmimas ir jų vykdymas; jautrumas – reakcija laiku į visų interesų grupių poreikius; konsensusas – tinkamas tarpininkavimas tarp skirtingų interesų; teisingumas – vienodos galimybės visiems individams ar jų grupėms, kad būtų užtikrinta socialinė gerovė; efektyvumas ir veiksmingumas – racionalus



	turimų išteklių panaudojimas; atskaitomybė – vieša atskaitomybė visuomenei ir instituciniams dalininkams.
Juknevičienė ir Kareivaitė, 2012; Tamošiūnas ir Butkaliuk, 2013	<i>Geras valdymas</i> suvokiamas kaip tikslinga ir būtina darnios plėtros įgyvendinimo sąlyga.
Krupavičius, 2013	<i>Geras valdymas</i> reiškia patikimą viešojo sektoriaus valdymą (pagal veiksmingumo, efektyvumo ir ekonomiškumo kriterijus), atskaitomybę, laisvą informacijos sklaidą ( <i>skaidrumą</i> ) ir teisinius rėmus vystymuisi kaip teisingumas, pagarba žmogaus teisėms ir laisvėms.
Özdemir, 2013	<i>Geru valdymu</i> įgyvendinamas <i>skaidrumas</i> , atskaitomybė, lygiateisiškumas, paklusimas teisinėms ir etinėms normoms, nukreiptoms prieš korupciją, o tai orientuoja į konsensusą, prisideda prie pasitikėjimo formavimo, solidarumo, įvairių sektorių ir dalyvių bendradarbiavimo per atvirą, teisingą, egalitarinį ir apgalvotą valdymo procesą. <i>Gero valdymo</i> procesai užtikrina teisingą ir veiksmingą išteklių paskirstymą ir naudojimą siekiant kuo didesnės naudos žmonėms, ypač labiausiai socialiai remtinoms ir socialiai atskirtoms visuomenės grupėms.
Petrauskienė ir Predkelytė, 2014	<i>Geras valdymas</i> – tai procesas, kuriame įsitvirtina visuomeniniai santykiai tarp valdančiųjų ir valdomųjų, politiniai, socialiniai ir ekonominiai prioritetai remiasi aiškiu susitarimu tarp įvairių visuomenės grupių, ieškomas bendras viešasis interesas ir naujas sprendimas bei įtvirtinimas piliečių pasitikėjimas valdžia.
Rotberg, 2014	<i>Geras valdymas</i> pirmiausia apibūdinamas kaip nuolatinis judėjimas į priekį ir rezultatų siekimas; siekis yra patenkinti piliečių saugumo jausmą, sukurti nuspėjamumą ir teisės viršenybę, suvaldyti korupciją, kad žmonės nesijaustų apgaulinėjami. Nuolatinis judėjimas į priekį suponuoja gebėjimą prisitaikyti prie besikeičiančios aplinkos, o tai neįmanoma be reformų ir naujų veiklos modelių paieškų.
Scholar, 2019	<i>Geras valdymas</i> yra sveikos visuomenės atmosferos kūrimas per valdymo organo plėtros programas su jos politika ir įgyvendinimo planu, atsižvelgiant į gero valdymo principus ir regiono gerovės principus. Šeši <i>gero valdymo</i> rodikliai: <i>skaidrumas</i> ir atskaitomybė; prievartos nenaudojimas ir pastovumas politinėje sistemoje; Vyriausybės ilgalaikės ir trumpalaikės politikos efektyvumas; korupcijos išnaikinimas; valdymo kokybė.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis lentelėje nurodytais autoriais

### Gero valdymo modelis pagal Jungtinių Tautų plėtros programą



Šaltinis: adaptuota pagal Scholar, 2019, p. 137.

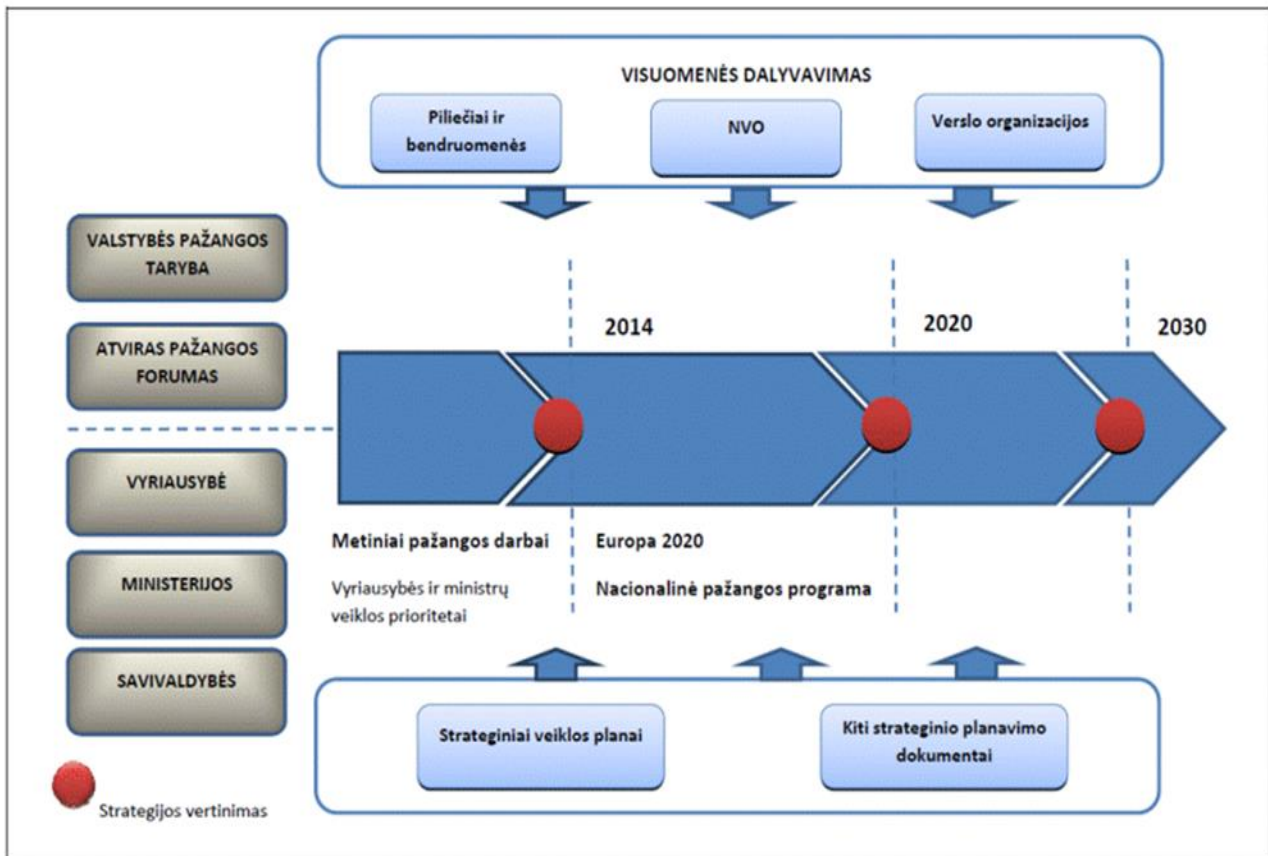
### Pagrindiniai vietos savivaldos principai

Eil. Nr.	Principas	Principo paaiškinimas
1.	Atstovaujamosios demokratijos	
2.	Savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją	
3.	Savivaldybės tarybos viršenybės prieš jai atskaitingas savivaldybės vykdomąsias institucijas	Savivaldybės taryba turi įgaliojimus kontroliuoti jos sudarytas ir jai atskaitingas savivaldybės vykdomąsias institucijas.
4.	Savivaldybės vykdomųjų institucijų atskaitingumo savivaldybės tarybai	Savivaldybės vykdomųjų institucijų sprendimai turi būti grindžiami įstatymais, Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir (arba) savivaldybės tarybos sprendimais.
5.	Atsakingumo savivaldybės bendruomenei	Savivaldybės tarybos nariai už savo veiklą yra atsakingi ir atskaitingi rinkėjams ir visai savivaldybės bendruomenei.
6.	Savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumo	Savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla ir visais jų veiklos klausimais priimti sprendimai turi atitikti įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus.
7.	Savivaldybių ir valstybės interesų derinimo tvarkant viešuosius savivaldybių reikalus	
8.	Bendruomenės ir atskirų savivaldybės gyventojų interesų derinimo	Savivaldybės institucijų priimti sprendimai bendruomenės interesais neturi pažeisti įstatymų garantuotų atskirų gyventojų teisių.
9.	Savivaldybės gyventojų dalyvavimo tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus	Savivaldybės institucijos sudaro sąlygas savivaldybės gyventojams tiesiogiai dalyvauti rengiant ir svarstant sprendimų projektus, organizuojant apklausas, susirinkimus, sueigas, viešą peticijų nagrinėjimą, skatina kitas pilietinės iniciatyvos formas. Savivaldybės institucijos diegia savivaldos principus švietimo, kultūros ir kitose įstaigose, remia asociacijų iniciatyvas, susijusias su viešųjų savivaldybės reikalų tvarkymu.
10.	Veiklos skaidrumo	Savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla turi būti aiški ir suprantama savivaldybės gyventojams, kurie tuo domisi, jiems sudaromos sąlygos gauti paaiškinimus, kas ir kodėl daroma.
11.	Plėtros ir veiklos planingumo	Savivaldybės savo veiklą vykdo pagal tarpusavyje suderintus skirtingos trukmės teritorijų, strateginio ir finansinio planavimo dokumentus, į kurių rengimą, svarstymą ir įgyvendinimo priežiūrą (stebėseną, ataskaitų svarstymą) įtraukiami ir savivaldybės gyventojai.
12.	Reagavimo į savivaldybės gyventojų nuomonę	Savivaldybės gyventojai ar jų atstovai turi teisę susipažinti su savivaldybės institucijų sprendimų projektais ir priimtais sprendimais, gauti viešus ir motyvuotus atsakymus į pareikštą nuomonę apie savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų ar atskirų valstybės tarnautojų darbą.
13.	Žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo ir gerbimo	Savivaldybės institucijų ar valstybės tarnautojų priimami sprendimai turi nepažeisti žmogaus orumo, jo teisių ir laisvių, lygių galimybių.
14.	Subsidiarumo	Savivaldybės viešojo administravimo subjektų sprendimai turi būti priimami ir įgyvendinami tuo lygmeniu, kuriuo jie yra efektyviausi.
15.	Viešumo	Savivaldybė savo interneto svetainėje teikia ir nuolat atnaujina šio įstatymo numatytą informaciją, taip pat informaciją apie savivaldybės valdomas įmones, jų vadovus, valdybų narius, pateikia šių įmonių įstatus, ne mažiau kaip trejų paskutinių finansinių metų veiklos rezultatų ir finansines ataskaitas bei kitą aktualią informaciją, taip pat informaciją apie savivaldybės gaunamą paramą (paramos teikėją (teikėjus), paramos sumas, paramos tikslą, paramos laikotarpį ir pan.), savivaldybės

skiriamas pinigines lėšas nevyriausybinių organizacijų ir viešųjų įstaigų projektams finansuoti bei projektų finansavimo ir atrankos kriterijus, kvietimus organizacijoms teikti paraiškas paramai gauti ir kitą informaciją, susijusią su savivaldybės veikla.

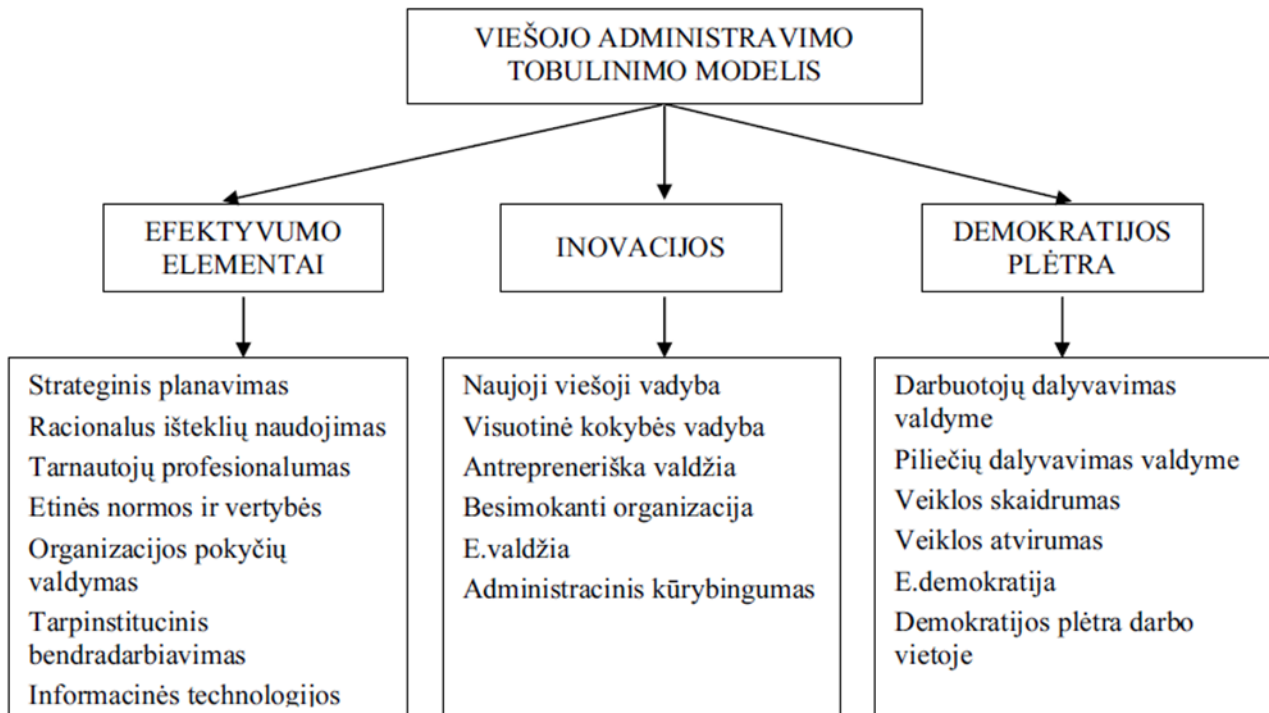
Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymą, 1994.

### Lietuvos pažangos strategijos „Lietuva 2030“ įgyvendinimo schema



Šaltinis: Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“, 2012.

### Savivaldybių viešojo administravimo tobulinimui naudotinių priemonių modelis



Šaltinis: Petrauskienė, 2005, p. 69; adaptuota pagal: Raipą (atsak. red.), 2007; Raipą (atsak. red.) ir kt., 2012; Šaparnienę ir Krupavičių (red.), 2013; Raipą, Smalskį, Giedraitę, Nefą, 2016.

## Kiek skaidrios savivaldybės Lietuvoje?



Šaltinis: „Transparency International“ Lietuvos skyrius, 2019.

### Viešojo sektoriaus audito sistemoje veikiančių subjektų įtaka savivaldybės veiklai

Audito grandis	Audito subjektas	Dalyvavimas savivaldybės veiklos audito procedūrose	Savivaldybei aktualios medžiagos pateikimo forma	Informacijos pateikimo būdas / skaidrumo politika
Išorės auditas	Europos Audito Rūmai (ECA)	Atlieka pagrindinių ES strateginių tikslų įgyvendinimo ir ES lėšų naudojimo auditą.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Audito darbo rezultatai (įskaitant išvadas) skelbiami įvairiose ataskaitose: metinėse ataskaitose, specialiosiose metinėse ataskaitose ir specialiosiose ataskaitose, priklausomai nuo audito tipo.</li> <li>• Nuomonėse pateikiamas ECA požiūris į naujus arba atnaujintus teisės aktus, kurie daro reikšmingą poveikį ES finansų valdymui.</li> <li>• Apžvalgos apima įvairias su ES susijusias politikos ir valdymo temas. Jos gali pateikti supažindinamąjį aprašymą ir analizę remiantis ECA paskelbtais auditais, taip pat naudojamos pateikti ECA atliktą sričių ar klausimų, kurių dar neauditavo, analizę arba nustatyti konkrečias temas ar problemas.</li> <li>• Bendradarbiaudami su ES valstybių narių aukščiausiomis audito institucijomis, INTOSAI, SIGMA (angl. <i>Support for Improvement in Governance and Management</i>) – bendra OECD ir ES iniciatyva, rengia gaires, teikia rekomendacijas ir geros praktikos patarimus ES šalių valdymo ir kontrolės sistemų tobulinimo klausimais.</li> <li>• ECA leidžia periodinį žurnalą, kuris supažindina su ECA darbu ir vaidmeniu. Kiekviename žurnalo numeryje pateikiama straipsnių konkrečia tema, dažniausiai – audito požiūriu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ECA interneto svetainėje visomis ES šalių kalbomis skelbiama informacija apie ECA veiklą ir audito rezultatus, viešai skelbiama skaidrumo politika (nuostatos, personalo įdarbinimo procedūros ir atlyginimai, atlikti viešieji pirkimai ir pan.). Informacijos pateikimas aiškus ir lengvai prieinamas, ECA žurnalą galima skaityti elektronine forma.</li> <li>• ECA savo veikloje vadovaujasi TAAIS; Finansinio ir atitikties audito vadovu, Veiklos audito vadovu, kuriuose tarptautiniai audito standartai pritaikyti konkrečiam ES audito kontekstui; Gairėmis, kuriose pateikta audito vadovus papildanti informacija ir geros praktikos patarimai ECA auditoriams; ECA etikos gairėmis ir ECA narių elgesio kodeksu.</li> </ul>
	Valstybės kontrolė	Atlieka valstybės biudžeto lėšų, skiriamų savivaldybių biudžetams, naudojimo; savivaldybių biudžetų vykdymo ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo auditą.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Audito rezultatai pateikiami audito ataskaitose, nuomonės pareiškiamos audito išvadose. Audito ataskaitose nurodomi audito metu nustatyti ir nepašalinti teisės aktų pažeidimai dėl valstybės biudžeto lėšų, skirtų savivaldybių biudžetams, naudojimo, savivaldybių biudžetų vykdymo ir turto valdymo, naudojimo, disponavimo jais teisėtumo ir jų naudojimo įstatymų nustatytiems tikslams ir pateikiamos rekomendacijos, padedančios tobulinti subjektų veiklą.</li> <li>• Audito metu apie nustatytus iškraipymus, teisės aktų pažeidimus, kitus trūkumus audituojamų subjektų vadovai informuojami raštu siunčiant jiems raštus.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Audito ataskaitos ir išvados pateikiamos savivaldybės vadovybei, savivaldybės kontrolės ir audito tarnybai.</li> <li>• Audito metu nustačius nuolatinius, esminius ar visuomenės interesų pažeidimus, pranešama Lietuvos Respublikos Seimui, Vyriausybei, teisėsaugos institucijoms ir imamas kitų prevencinių priemonių, kad pažeidimai nepasikartotų.</li> <li>• Audito ataskaitos ir audito išvados, sprendimai ir kita informacija apie Valstybės kontrolės veiklą skelbiama Valstybės kontrolės interneto svetainėje ir platinama per kitas visuomenės informavimo priemones.</li> </ul>

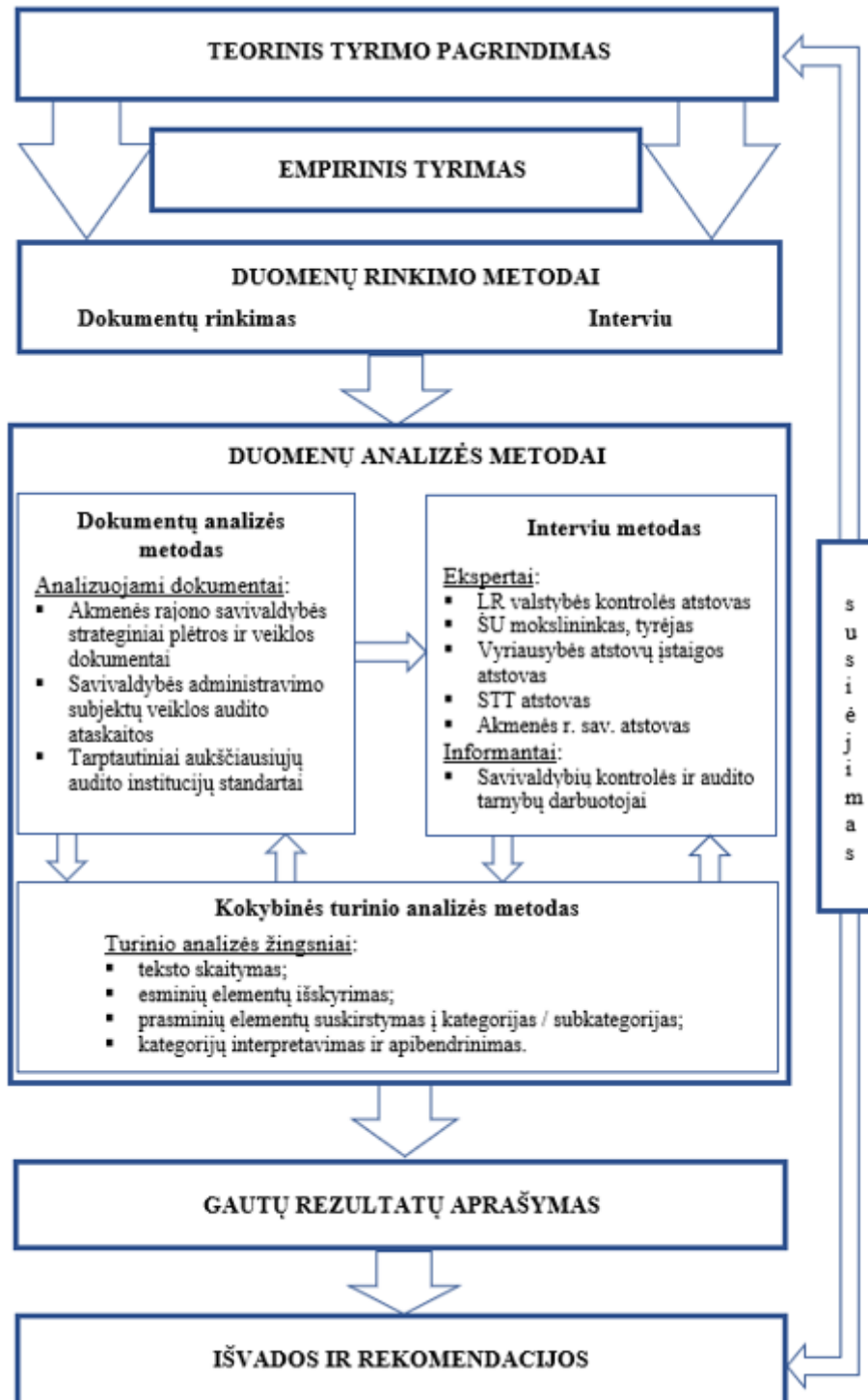


<p>Savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atlieka savivaldybės biudžeto vykdymo ir kitų piniginių išteklių naudojimo, savivaldybės turto bei patikėjimo teise valdomo valstybės turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo auditą.</li> <li>• Atlieka savivaldybės administracijos, savivaldybės administravimo subjektų ar savivaldybės valdomų įmonių veiklos auditą.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Audito rezultatai pateikiami audito ataskaitose, nuomonės pareiškiamos audito išvadose.</li> <li>* Finansinio (teisėtumo) audito ataskaitose nurodomi audito metu nustatyti ir neištaisyti reikšmingi iškraipymai ir teisės aktų pažeidimai dėl audituoto subjekto finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų, dėl savivaldybės lėšų ir turto valdymo, naudojimo, disponavimo jais teisėtumo ir naudojimo įstatymų nustatytiems tikslams.</li> <li>* Finansinio (teisėtumo) audito išvadoje gali būti teikiama daugiau nei viena auditoriaus nuomonė dėl:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- (konsoliduotųjų) finansinių ataskaitų rinkinio;</li> <li>- (konsoliduotųjų) biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinio;</li> <li>- savivaldybės lėšų ir turto valdymo, naudojimo, disponavimo jais teisėtumo ir jų naudojimo įstatymų nustatytiems tikslams, priklausomai nuo to, dėl ko nuomonė yra teikiama – dėl ataskaitų rinkinių ar teisėtumo.</li> </ul> </li> <li>* Veiklos audito ataskaitose nurodomi audituojamo subjekto veiklos trūkumai ir pateikiamos rekomendacijos, padedančios tobulinti subjekto veiklą.</li> <li>• Esant poreikiui, teikiamos savivaldybės tarybai sprendimams priimti reikalingos išvados dėl:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- savivaldybės naudojimosi bankų kreditais, paskolų ėmimo ir teikimo, garantijų suteikimo ir laidavimo kreditoriams už savivaldybės valdomų įmonių imamas paskolas;</li> <li>- viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų įgyvendinimo tikslingumo ir pritarimo galutinėms viešojo ir privataus sektorių partnerystės sutarties sąlygoms, jeigu jos skiriasi nuo sprendime dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų įgyvendinimo tikslingumo nurodytų partnerystės projekto sąlygų.</li> </ul> </li> <li>• Audito metu apie nustatytus iškraipymus, teisės aktų pažeidimus, kitus trūkumus audituojamų subjektų vadovai ir suinteresuoti asmenys informuojami žodžiu ir raštu, siunčiant jiems raštus ir pateikiant rekomendacijas veiklos trūkumams pašalinti. Kartais šie klausimai aptariami susitikimuose.</li> <li>• Audito metu nuolat bendraujama su audituojamų subjektų vadovais ir specialistais, dalijamasi seminarų ir mokymų metu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valstybės kontrolė savo veikloje vadovaujasi LR Konstitucija, LR valstybės kontrolės ir kitais įstatymais, tarptautinėmis sutartimis, Valstybinio audito reikalavimais ir kitais teisės aktais, LR valstybės kontrolės tarnybinės etikos kodeksu.</li> <li>• Audito ataskaitos ir išvados pateikiamos audituotų subjektų vadovams, savivaldybės tarybos Kontrolės komitetui, savivaldybės merui ir savivaldybės administracijos direktoriui.</li> <li>• Prireikus savivaldybės meras organizuoja audito ataskaitų ir išvadų svarstymą savivaldybės tarybos komitetui ir savivaldybės tarybos posėdžiuose.</li> <li>• Kasmet atliekamo savivaldybės konsoliduotųjų ataskaitų rinkinio, savivaldybės biudžeto ir turto naudojimo audito ataskaitą ir išvadą, apibendrintus audito rezultatų duomenys teikiami Valstybės kontrolei.</li> <li>• Audito metu nustačius nusikalstamos veikos požymių, apie tai pranešama teisėsaugos institucijoms.</li> <li>• Visa informacija apie savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos veiklą: veiklą reglamentuojantys ir planavimo dokumentai, biudžeto vykdymo ir finansinių ataskaitų rinkiniai, atlikto audito ataskaitos ir išvados ir kt., skelbiama viešai savivaldybės interneto svetainėje.</li> <li>• Savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos veiklos ataskaitos santrauka skelbiama vietinėje spaudoje.</li> <li>• Savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba savo veikloje vadovaujasi LR vietos savivaldos ir kitais įstatymais, TAAIS, Valstybės kontrolės patvirtintomis metodikomis ir kitais teisės aktais, Savivaldybių kontrolierių profesinės etikos kodeksu.</li> </ul>
---	--	---	--

			įgytomis žiniomis, teikiamos konsultacijos padedant spręsti jiems iškilusius probleminius klausimus.	
Nepriklausoma audito įmonė	Atlieka savivaldybės valdomų įmonių ar kitų savivaldybės įstaigų metinių finansinių ataskaitų rinkinių auditą.	Audito rezultatai pateikiami auditorių išvados ir audito ataskaitose. Auditoriaus išvadoje pateikiama auditoriaus: 1) nuomonė, ar: - finansinės ataskaitos visais reikšmingais atvejais tikrai ir teisingai parodo audituojamos įmonės finansinę būklę, veiklos rezultatus ir pinigų srautus pagal taikomus finansinės atskaitomybės reikalavimus; - veiklos ataskaitoje / metiniame pranešime pateikti finansiniai duomenys atitinka metinių finansinių ataskaitų duomenis; 2) pareiškimas dėl visų esminių neaiškumų, susijusių su įvykiais arba sąlygomis, dėl kurių gali kilti didelių abejonių dėl audituojamos įmonės veiklos tęstinumo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auditorių išvados ir audito ataskaitos pateikiamos audituotų subjektų vadovams ir savivaldybės administracijos direktoriui.</li> <li>• Auditorių išvados ir audito ataskaitos dėl viešųjų įstaigų, kurių savininkė yra savivaldybė, metinių finansinių ataskaitų rinkinių pateikiamos savivaldybės tarybai. Jos skelbiamos viešai kaip savivaldybės tarybos sprendimo priedas.</li> <li>• Nepriklausomos audito įmonės savo veikloje vadovaujasi LR finansinių ataskaitų audito įstatymu, tarptautiniais audito standartais, Buhalterių profesionalų etikos kodeksu.</li> </ul>	
Vidaus auditas	Savivaldybės centralizuota vidaus audito tarnyba	Atlieka savivaldybės administracijos, savivaldybės administravimo subjektų ar kitų savivaldybės viešųjų juridinių asmenų veiklos sričių ir veiklos programų vidaus auditą.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vidaus audito ataskaitose pateikiamos rekomendacijos dėl audituojamo subjekto valdymo, rizikos valdymo ir vidaus kontrolės tobulinimo.</li> <li>• Savivaldybės administracijos, jos struktūrinių padalinių, savivaldybės administravimo subjektų ar kitų savivaldybės viešųjų juridinių asmenų vadovai konsultuojami valdymo, rizikos valdymo ir vidaus kontrolės klausimais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Savivaldybės centralizuota vidaus audito tarnyba savo veikloje vadovaujasi Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymu ir kitais teisės aktais, reglamentuojančiais vidaus auditą.</li> <li>• Vidaus audito ataskaitos pateikiamos audituotų subjektų vadovams ir savivaldybės administracijos direktoriui.</li> <li>• Atliktų vidaus auditų ataskaitos gali būti teikiamos savivaldybės tarybai, savivaldybės tarybos Kontrolės komitetui, savivaldybės merui, savivaldybės kontrolės ir audito tarnybai, kai jie raštu to prašo.</li> </ul>

Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymą, 1994; Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymą, 1994; Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymą, 1995; Lietuvos Respublikos finansinių ataskaitų audito įstatymą, 1999; Lietuvos Respublikos įmonių finansinės atskaitomybės įstatymą, 2001; Lietuvos Respublikos vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymą, 2002; Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymą, 2007; Europos Sąjunga, 2020; Europos Audito Rūmus, 2020.

### Tyrimo dizainas



Šaltinis: sudaryta darbo autorės

## Ekspertų interviu klausimynas-gairės

### SKAIDRUMO PRINCIPO ĮGYVENDINIMO ATLIEKANT VEIKLOS AUDITĄ SAVIVALDYBĖJE TYRIMAS

*Gerbiamas Eksperte,*

Šiaulių universiteto Regionų plėtros instituto magistrantė Audra Jokubauskienė atlieka tyrimą, kurio metu siekia išsiaiškinti skaidrumo principo raišką savivaldybės veiklos audito aspektu ir numatyti savivaldybės veiklos skaidrumo didinimo galimybes atliekant veiklos auditą.

Prašau Jūsų dalyvauti tyrime atsakant į interviu klausimus, jų gairės pateiktos žemiau. Patikinu, kad tyrimo metu surinkti duomenys bus naudojami tik tyrimo tikslams, apdorojant ir analizuojant tyrimo duomenis, jie bus užkoduoti. Jūsų dalyvavimas tyrime kartu reikš patvirtinimą, kad dalyvaujate laisvai ir savanoriškai apsisprendęs.

Nuoširdžiai dėkoju už pagalbą atliekant tyrimą.

**1. Išorės vertintojų įžvelgiamos skaidrumo principo įgyvendinimo problemos Lietuvos savivaldoje.** „Transparency International“ Lietuvos skyrius (2015, 2019), atlikęs Lietuvos savivaldybių skaidrumo vertinimą, pateikė rekomendacijas, kurių tikslas – pasiūlyti, ko savivaldybių tarybų nariai ir savivaldybių administracijos galėtų imtis ir kokią informaciją atskleisti, kad jų savivaldybės taptų skaidresnės ir geriau valdytų su korupcija susijusias rizikas (žr. lentelę). *Kaip kiekvienos savivaldybės administracija turėtų reaguoti į šias rekomendacijas? Kaip, Jūsų manymu, prie šių rekomendacijų įgyvendinimo galėtų prisidėti savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba?*

#### Rekomendacijos skaidrios savivaldos link

Eil. Nr.	Pasiūlymai skaidrumui padidinti
1.	Teikti informaciją apie individualius savivaldybės tarybos narių balsavimus svarstomais klausimais einamaisiais ir praėjusiais metais. Savivaldybių interneto svetainėse publikuoti einamųjų ir praėjusių metų savivaldybės tarybos posėdžių protokolus.
2.	Užsibrėžti kelis svarbiausius antikorupcinius tikslus ir numatyti aiškius rodiklius, pagal kuriuos būtų galima matuoti pažangą. Periodiškai viešai skelbti apie pažangą įgyvendinant tikslus, t. y. kokias priemones pavyko įgyvendinti, ko nuspręsta (jeigu nuspręsta) atsisakyti ir aiškiai pagrįsti, kodėl.
3.	Skelbti, su kokių interesų grupių atstovais susitinka savivaldybių merai, tarybų nariai, vadovaujančias pareigas užimančius savivaldybių administracijų darbuotojai ir kokius pasiūlymus iš jų gauna. Tai leistų užtikrinti skaidresnį įtakos darymą ir sprendimų priėmimą savivaldoje.
4.	Metinius biudžetus ir finansines ataskaitas skelbti .xls, .json arba .csv formatais – tai leistų lengviau atlikti savivaldybių pateikiamų duomenų analizes ir surasti tikslią informaciją (t. y. šiuose dokumentuose turėtų veikti kompiuterinė paieškos sistema).
5.	Savivaldybių svetainėse aiškiai informuoti, kokiais būdais savivaldybė kviečia gyventojus dalyvauti viešose konsultacijose bei skelbti, į kokius jų pasiūlymus buvo nuspręsta atsižvelgti arba ne. Šią informaciją viešinti taip, kad būtų paprasta ir lengva surasti, taip pat aiškiai parašyti, kad dalyvauti viešuose konsultacijose ir teikti pasiūlymus gali kiekvienas norintis.

**2. Tarptautinio valiutos fondo įžvalgos dėl Lietuvos viešųjų finansų valdymo skaidrumo didinimo.** Tarptautinio valiutos fondo ekspertų 2018 m. atliktoje Lietuvos fiskalinio skaidrumo vertinimo ataskaitoje nurodyta, kad šaliai reikėtų sustiprinti valstybės ir savivaldos įmonių priežiūrą ir su jomis susijusių rizikų vertinimą. Taip pat pažymėta, kad Lietuvoje yra neįprastai didelis viešojo sektoriaus subjektų skaičius, kurių ataskaitose pateikiama informacija ne visada yra palyginama ar nuosekli, todėl bent dalies šių dokumentų konsolidavimas ir pateikimas tinkamesniu formatu pastebimai padidintų skaidrumo lygį. *Kokių priemonių, Jūsų nuomone, galėtų imtis vietos valdžia siekdama pagerinti savivaldybės finansinį skaidrumą?*

**3. Informacinių komunikacinių technologijų panaudojimas veiklos skaidrumui didinti.** Šiuo metu Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus subjektų veiklos auditas integruotas į bendrą audito sistemą, kurioje veikla vertinama Europos Sąjungos, valstybės, savivaldybės, institucijos lygiais. Visos audito, ekspertizų ataskaitos ir išvados yra viešos, prieinamos internete. Vietos politikai paprastai domisi Valstybės kontrolės bei savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos atlikto audito išvadomis, nes jie turi kontroliuoti, kaip laikomasi įstatymų ir vykdomi savivaldybės tarybos, mero sprendimai, prižiūrėti, kaip įgyvendinama savivaldybės dokumentais nubrėžta politinė linija. Tik gerai orientuodamiesi savivaldybių portaluose savivaldybės gyventojai lengvai ir greitai suranda audito institucijų skelbiamas ataskaitas ir išvadas. *Kaip savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba galėtų prisidėti prie neretai svarbių savivaldybei išorės audito, ekspertizų ataskaitų lengvesnės prieigos?*

**4. Veiklos skaidrumo vertinimo vietos lygmeniu problema.** Akmenės rajono savivaldybėje yra taikoma skaidrių asmens sveikatos priežiūros įstaigų vardo suteikimo praktika. Savivaldybės vadovybės sprendimu sudaryta komisija atlieka savivaldybei pavaldžių asmens sveikatos priežiūros įstaigų vertinimą pagal asmens sveikatos priežiūros įstaigų korupcijos indekso nustatymo kriterijus, patvirtintus šių įstaigų steigėjo turines ir neturines teises ir pareigas įgyvendinančios institucijos – savivaldybės tarybos. Savivaldybės taryba, atsižvelgusi į šio vertinimo rezultatus, priima sprendimą, kuriuo tvirtinamas skaidrių asmens sveikatos priežiūros įstaigų sąrašas. *Ar turėtų prasmę veiklos vertinimas tokiu aspektu savivaldybės valdomose įmonėse ir biudžetinėse įstaigose; jei taip, – kas ir kaip tai turėtų atlikti?*

**5. Skaidrumo principo įgyvendinimo gerinimas savivaldybėje.** Piliečių pasitikėjimą vietos valdžios atstovais didina savivaldos institucijų skaidrumas, kuris yra siejamas su valstybės tarnautojų sąžiningumu ir garbingumu. Tarnavimas visuomenės interesams, veiklos skaidrumas, viešumas, nešališkumas ir nesavanaudiškumas, atsakomybė ir atskaitomybė, interesų konflikto, dovanų ir kitokio vaišingumo draudimas ir kt. reikalavimai valstybės tarnautojams yra numatyti ne tik įstatymuose, bet ir profesinės etikos (elgesio) kodeksuose. *Kokią pridėtinę vertę turėtų naujo veiklos audito tipo – socialinio-etinio (arba socialinės atsakomybės) audito įvedimas, siekiant įvertinti savivaldybės / jos struktūrinių padalinių / darbuotojų veiklą skaidrumo, teisingumo, bešališkumo, sąžiningumo, atsakingumo, patikimumo / pasitikėjimo aspektais?*

**6. Veiklos skaidrumo vertinimo kriterijai, rodikliai.** *Kokie galėtų būti savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimo kriterijai? Kokius pasiūlytumėte veiklos skaidrumo rodiklius ilgalaikiai veiklos perspektyvai, periodiškam stebėjimui?*

Šaltinis: darbo autorės atliktas tyrimo objekto teorinis pagrindimas ir dokumentų analizės rezultatai

### Ekspertų įžvalgų apie atviros informacijos skelbimą įgyvendinant skaidrumo principą savivaldybėje analizė

Kategorija	Subkategorija	Teiginiai
Tarybos ir Komitetų posėdžių atvirumas ir viešumas	Kokybiško informacijos skelbimo būtinybė	E5 „Procedūra atliekama formaliai. Tarybos posėdis transliuojamas viešai, bet pateikimas į viešą erdvę nelabai kokybiškas – matosi informacijos dozavimas, pvz., svarstomi klausimai net nepristatomi (nepasakomas pavadinimas), Tarybos posėdžiuose nebūna didesnių diskusijų. Koks gi čia skaidrumas?“
	Grįžtamojo ryšio reikalingumas	E2 „Savivaldybės tarybos posėdžių vaizdo įrašai patalpinti savivaldybės interneto svetainėje, klausimas – kiek gyventojai juos žiūri.“
	Komitetų posėdžių viešinimas	E3 „Labiausiai kontroliuojanti institucija – žiniasklaida ir piliečiai – turėtų labiau stebėti Komitetų posėdžius, o ne Tarybos posėdžius, nes, mano nuomone, Taryboje nebeverta diskutuoti, tai reikia atlikti Komitetuose, Taryboje reikia balsuoti „už“ arba „prieš“. Taigi turėtų būti viešesni Komitetų posėdžiai, kuriuose diskutuojant ir pasimato įtakos darymo apraiškos. Manau, kad ateityje reikėtų galvoti apie Komitetų posėdžių viešą transliavimą.“  E5 „Komitetų posėdžiai turėtų būti viešai transliuojami.“
Antikorupcinių priemonių įgyvendinimo pažangos stebėjimas ir viešinimas	Formalaus vertinimo mažinimas	E2 „Užsibrėžtų rodiklių įvykdymas matyti veiklos ataskaitose, tačiau ataskaitose trūksta kritinio požiūrio, kas nepavyko, kodėl nepavyko, gal vykdymas perkeltas į kitus metus. Reikia tai skatinti, kalbėti apie tai.“  E3 „Teisės aktai turi būti įvertinti antikorupcinių požiūriu, bet klausimas, kaip tai atlieka teisės akto rengėjas, gal tai atliekama tik formaliai – pridedama pažyma, bet nėra vertinama.“
	Kritinio požiūrio būtinumas	E2 „Užsibrėžtų rodiklių įvykdymas matyti veiklos ataskaitose, tačiau ataskaitose trūksta kritinio požiūrio, kas nepavyko, kodėl nepavyko, gal vykdymas perkeltas į kitus metus. Reikia tai skatinti, kalbėti apie tai.“
	Individualizuotų sprendimų vengimas	E3 „Esu prieš individualizuotus sprendimus. Tokie sprendimai ir suponuoja korupcinės rizikos reiškinius. Teisės aktai turi būti įvertinti antikorupcinių požiūriu, bet klausimas, kaip tai atlieka teisės akto rengėjas, gal tai atliekama tik formaliai – pridedama pažyma, bet nėra vertinama.“
Įtakos darymo ir sprendimų priėmimo savivaldoje skaidrumas	Pasitikėjimo savivalda stiprinimas	E2 „Pritariu tam, kad politikų, vadovaujančias pareigas užimančių administracijos darbuotojų susitikimų su įvairių interesų grupių atstovais viešinimas turi būti padarytas savivaldos lygmenyje. Tai sustiprintų skaidrumą ir pasitikėjimą savivalda.“
	Tarybos narių didesnis aktyvumas viešinant savo interesus	E3 „Tarybos nariai nerodo aktyvumo viešinti savo interesus. Jie netgi neteikia duomenų apie susitikimus su gyventojais, savo rinkėjais. Įtaką, priimant sprendimus, dažniausia daro Tarybos narių grupės – frakcijos, ne pavieniai Tarybos nariai.“
	Viešųjų ir privačių interesų deklaravimo skaidrumas	E3 „Klausimas dėl viešųjų ir privačių interesų deklaravimo: ar deklaruojami Tarybos narių ir jų artimųjų susitarimai ir sutartys, o jeigu nedeclaruojami, tai galbūt būtų galima susieti su tam tikra korupcijos apraiška.“
	Tarybos narių atsakomybės didinimas	E3 „Tarybos narių nusišalinimo procesas, mano nuomone, nepakankamai sureglamentuotas.“
Biudžeto sudarymo ir vykdymo skaidrumas	Didesnis suinteresuotų šalių įtraukimas	E2 „Mano nuomone, į savivaldybes turi ateiti dalyvaujamas biudžetas. Tai viena iš skaidrumo principo įgyvendinimo priemonių. Jei į biudžeto formavimą įtrauktume kuo daugiau suinteresuotų šalių, padidintume žmonių supratimą, kodėl pinigai panaudojami vienai ar kitai priemonei.“
	Kritinio paaiškinimo būtinumas	E2 „Biudžeto įvykdymo pristatymas yra labai paprastas: ką įgyvendiname, ko neįgyvendiname ir kodėl neįgyvendiname. Siūlau daugiau kritinio paaiškinimo, nes kai nepaaiškinama detalčiau, sukuriama gandai, mitai, istorijos, kad yra kažkas tai ne taip.“
	Vieningo požiūrio ieškojimas	E5 „Dažnai savivaldybių požiūriai įmonių valdymo klausimais yra skirtingi. Analizuojama, ar reiktų turėti savo savivaldybės įmones,

Savivaldos įmonių priežiūros aiškumas		teikiančias vandens, šilumos tiekimo, transporto paslaugas, ar geriau tas paslaugas pirkti iš privataus verslo.“
	Politinės decentralizacijos siekis	E3 „Lietuvoje centralizuotas reglamentavimas iš viršaus kiekvieną ūkio šaką bando susegmentuoti. Manoma, kad tai duoda skaidrumą, aiškumą. Mano nuomone, turi būti didesnė centrinės valdžios decentralizacija, leidžiant savivaldybėms pačioms spręsti, kaip tvarkytis savivaldos lygmenyje: savivaldybės pačios spręstų, ar reikalinga viena, ar kelios vandenį, šilumą, komunalines paslaugas teikiančios įmonės, o savivaldybės gyventojai spręstų, kaip savivaldybės geba tvarkytis vietose.“
	Gero valdymo principų diegimo reikalingumas	E1 „Vietos valdžia turėtų įvertinti savo viešojo sektoriaus subjektų skaičių ir galimybes juos konsoliduoti.“ E1 „Vietos valdžia turėtų išanalizuoti, ar savivaldos įmonės yra įdiegusios gero valdymo principus pagal EBPO rekomendacijas / tarptautinę gerąją praktiką / Lietuvos teisės aktus ir pan.“
	Kokybiškos įmonių veiklos analizės būtinybė	E5 „Savivaldybės ir Lietuvos savivaldybių asociacija mažai dėmesio skiria įmonių veiklos analizavimui. Savivaldybių administracijose mažai specialistų, analizuojančių įmonių veiklą. Anksčiau būdavo visos ekonomikos specialistų skyrius. Valdybos neformuojamos, specialistų stoka, todėl įmonių veikla mažai išanalizuojama. Taigi turėtų būti stipresni analitiniai resursai savivaldybių administracijose.“
	Interaktyvių ataskaitų apie įmonių finansinius ir veiklos duomenis stoka	E1 „Vietos valdžia turėtų teikti interaktyvias ataskaitas apie savo įmonių finansinius ir veiklos duomenis, didinti šių duomenų sklaidą (atskirai teikti vietos bendruomeninėms / nevyriausybinėms organizacijoms, per vietos žiniasklaidos kanalus ir pan.)“
	Viešų diskusijų skatinimas	E1 „Vietos valdžia turėtų, esant galimybei, rengti viešas diskusijas apie savivaldybės viešojo sektoriaus subjektų veiklos rezultatus ir priemones jų veiklos gerinimui.“ E2 „Norėtųsi dialogo tarp įmonės, piliečių, kitų institucijų. Reikia sugalvoti tokias skatinimo priemones, kad piliečiai stebėtų ir vertintų. Neigiami piliečių vertinimai atsiranda iš nežinojimo, ką ta institucija daro, kokį ji turi biudžetą ir kaip ji veikia. Iš nežinojimo žmonės nepasitiki.“
Finansinių ataskaitų aiškumas	Informacijos pateikimas suprantama forma	E2 „Ataskaitos rengiamos, teikiamos, viešinamos – formaliai lyg ir viskas gerai. Bet norint užtikrinti skaidrumą ir atvirumą, neužtenka patalpinti ataskaitų. Ataskaitos išsamios, bet jos eiliniam piliečiui ne visada suprantamos. Atkreipiant dėmesį į skaidrumą, informacija turi būti pateikta kiekvienam piliečiui suprantamai, ne prastai, bet elegantiškai, suprantamai. Tuomet bus padidintas skaidrumas ir pasitikėjimas institucijomis.“
	Finansinių ataskaitų įvertinimo būtinumas	E5 „Visuomenėje kuriamos sąmokslų teorijos dėl to, kad ji ne visada supranta sudėtingai pateikiamą informaciją. Ir politikai, ir valstybės tarnautojai turėtų išmokyti informaciją pateikti glaustai ir aiškiai.“ E5 „Vien tik ataskaitų paskelbimas, be auditorių išvadų pateikimo, be aptarimo nėra naudingas. Su finansinėmis ataskaitomis turi būti teikiamos ir audito išvados.“
	Tinkamų informavimo kanalų parinkimas	E4 „Analizuoti ataskaitas, vertinti ar jų pateikimo forma ir turinys atitinka keliamus savivaldybės finansinio skaidrumo vertinimo ataskaitos teikimo tikslus. Esant poreikiui, tobulinti ir keisti ataskaitų teikimo tvarką.“
Bendradarbiavimo su savivaldybės bendruomene atvirumas	Tinkamų informavimo kanalų parinkimas	E2 „Skaidrumui trukdo formalus požiūris arba, kitaip sakant, nesuderinamumas tarp žodžių ir veiksmo. Dažnai pasižiūrima labai formaliai – aš viską padariau, jeigu žmogus nerado, tai jo problema. Ne, – tai komunikacijos kanalo, pobūdžio, formos parinkimo problema. Institucija, norinti bendradarbiauti su piliečiais, turėtų ieškoti to ryšio. Reikėtų daryti tyrimus arba išdiskutuoti su labai aktyviomis nevyriausybinėmis organizacijomis, kaip skelbti informaciją, kokia forma būtų prieinamesnė. Būtent integralumas – žodžių ir veiksmo vienvė – užtikrintų ir skaidrumą, ir pasitikėjimą.“



### Ekspertų įžvalgų apie audito ataskaitų ir išvadų prieinamumo didinimą įgyvendinant skaidrumo principą savivaldybėje analizė

Kategorija	Subkategorija	Teiginiai
Audito ataskaitų turinio aiškumas	Informacijos pateikimas visuomenei suprantama kalba	E3 „Reikia kalbėti ne apie audito ataskaitų prieinamumą, o jų paprastumą. Reikėtų rašyti labai trumpai, nerašant teisine kalba, nurodant, kas turi būti padaroma, tobulinama, kad įstaigos tikslai ir uždaviniai būtų pasiekiami. Audito ataskaitų tikslas turi būti siekti, kad gyventojams būtų įdomu ir paprasta su jomis susipažinti.“ E5 „Viešinimo tikslas – informaciją teikti suprantama forma.“
	Informacijos pateikimas glaustai ir patrauklia forma	E1 „Savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba galėtų periodiškai gyventojams skelbti suvestines / pranešimus ar pan. apie išorės auditų / ekspertizių rezultatus: koncentruota, su nuorodomis, gyventojams patrauklia forma <...>.“ E2 „Tas sudėtingas ilgas ataskaitas reikėtų mokėti parengti vizualiai vienu puslapiu. Parengus vieno puslapio iliustruotą naujienlaiškį, galima piliečiams pristatyti svarbiausius momentus: ir probleminius klausimus, ir sėkmes. Čia tik pateikimo klausimas. Reikia pasirengti užkabinančius straipsnelius. Be abejo, reikia pateikti kaip naujiena.“
	Informacijos pateikimas su aktualiais komentarais	E4 „Teikti aktualius komentarus, sutrumpinimus savivaldybės interneto svetainėje, vietinėje žiniasklaidoje auditorių ataskaitose ir išvadose pasisakytais klausimais, kurie susiję su vietos savivalda.“
Audito ataskaitų pasiekiamumas	Informacijos skelbimas savivaldybės portale, rajoniniame laikraštyje	E2 „Audito ataskaitas paruošti labai prieinamai, vizualiai ir dėti į savivaldybės interneto svetainės naujienas. Savivaldybės turi savo rajoninius laikraščius, į juos įdėti žinutes.“
	Informacijos skelbimas SKAT tinklapyje, facebook ir pan.	E1 „Savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba galėtų periodiškai gyventojams skelbti suvestines / pranešimus ar pan. apie išorės auditų / ekspertizių rezultatus <...> Savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos tinklapyje, per socialinį tinklą ar jau esančius įvairių bendruomenės grupių tinklus.“
Audito išvadų tikslingumas	Išvadų susietumo su įstaigų veiklos tikslais būtinybė	E3 „Audito išvados nėra susietos su įstaigų strateginių tikslų pasiekimu. Domimasi, kaip panaudoti pinigai, ar buvo tvarka tam naudojimui, bet juk ne tvarkos nulemia įstaigos tikslą. Gal tuomet ir gyventojams būtų įdomu, pvz., ar audituojama švietimo įstaiga sprendžia darbo vietų užimtumo problemą švietimo srityje, vaikų pabuvimą, ar sprendžia vaikų raidos problemas.“
	Veiklos tobulinimo dimensija išvadose	E3 „Viešojo sektoriaus valstybės tarnautojų, įskaitant auditorius, darbas turėtų būti ne konkuruoti, galvoti, kaip galvas nukirsti, o nuolat galvoti, kaip tobulinti bendrą darbą, padėti, patarti vienas kitam.“ E2 „Viskas priklauso nuo pateikimo. Problemą galima pateikti kaip baisų trūkumą, bet galima ją pateikti kaip tobulėjimo galimybę. Lietuvoje klaidos negalimos, o aš sakau, kad iš klaidų tobulėjama. Reikalingas bendras politikų ar institucijos susitarimas, ką mes norime išsakyti gavę audito išvadas – tuos labai svarbius įvertinimus.“
	Komunikacinės išminties būtinumas	E2 „Viešajam sektoriui reikėtų daugiau dėmesio skirti į marketingą: marketingo priemonės, komunikacines priemonės, kurias naudoja verslo institucijos norėdamos pranešti apie savo paslaugą, paslaugos kokybę ir t. t. Šių priemonių panaudojimas suteiktų viešajam sektoriui naudos. Reikia nebijoti būti kūrybiškesniems, galvoti ne vien tik apie formalią pusę.“

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis ekspertų pateiktais atsakymais

### Ekspertų įžvalgų apie antikorupcinės aplinkos vertinimo išplėtimą savivaldybės įmonėse ir įstaigose analizė

Kategorija	Subkategorija	Teiginiai
AAV visuotinio poreikis	AAV poreikio nustatymas	E5 „Visų skaidrumo priemonių diegimas turi būti atliekamas bandomojo projekto pavyzdžiu. Prieš nusprendžiant ką nors daryti, reikia smulkios analizės, turi būti atlikta vietos bendruomenės apklausa, ar tai naudinga, ar nenaudinga, ir tik tada įdiegti.“
	Sisteminio AAV kriterijų formalizavimas ir jų monitoringas	E3 „Sisteminis sukonkretintas visų biudžetinių įstaigų vertinimas yra būtinas <...>. Vertinimas turėtų būti pagal tam tikrus kriterijus. <...> Po to būtina atlikti monitoringą ir tyrimą, kokie vyksta pokyčiai.“
	Formalaus AAV įgyvendinimo atsisakymas	E3 „Bet kokios priemonės, kurios sumažina korupcijos pasireiškimo tikimybę, yra reikalingos. Sisteminis sukonkretintas visų biudžetinių įstaigų vertinimas yra būtinas, bet visa tai negali būti atliekama formaliai.“ E2 „Tie vertinimai – reitingavimai gali būti tik formalūs.“
Vadovų parama AAV visuotinumui	Atsakomybės prisiėmimas	E4 „Už antikorupcinės aplinkos kūrimą pirmiausia yra atsakingi vadovai, kurie turi būti pavyzdžiu visiems jo vadovaujamoje įstaigoje dirbantiems darbuotojams.“ E2 „Vadovas (meras, direktorius) – labai svarbus asmuo diegiant etikos ir korupcijos prevencijos priemones, sudarant įvairias komisijas.“
	Kompetentinga parama	E3 „Pati įstaiga, t. y. įstaigos vadovas, turėtų nusimatyti antikorupcinius veiksnius, priemones ir galimas rizikas.“
Nuostatų į AAV keitimas	AAV kaip organizacijos tobulėjimo kultūra	E1 „Mano nuomone, veiklos vertinimas tokiu aspektu savivaldybės valdomose įmonėse ir biudžetinėse įstaigose turėtų prasmę.“ E2 „Skaidrumas yra institucijos kultūros dalis. Jei pati institucija suvokia šių vertinimų – reitingų esmę, tai viskas gerai, bet jei tai yra primesta, tai vertės absoliučiai nekuria. Turi būti reitinguojama tam, kad institucija, įsivertinusi pati save ir pamačiusi, kad yra tam tikrų neskaidrumo, korupcijos momentų, pati apsispręstų tvarkytis, kurti kažkokius tai instrumentus. Norėčiau, kad reitingo rezultatai taip ir būtų suprasti, kad įsivertinome norėdami tobulėti, o ne įsivertinome, kad sudaryti reitingo eilutę ir viskas. Svarbu, kad tas vertinimas duotų pastūmėjimą link gerėjimo, ieškojimų, tobulinimo.“
	AAV ne dėl reitingų	E2 „Nagrinėjamas atvejis – vertinimas ir reitingavimas. Turiu neigiamą nuostatą apie reitingavimą, nes reitingavimo suvokimas Lietuvoje yra iškreiptas. Mūsų visuomenėje rezultatas yra visų svarbiausias. Pastebime, kad viena ar kita institucija savo rezultatus mėgsta pagerinti vardan aukštesnio reitingo, nes reitingas institucijai, kuri bus skaidriausia, suteiks piliečių pasitikėjimą. Mes vardan rezultato iškreipiame sudarytas sistemas.“
	AAV naudos gilus suvokimas	E5 „Skeptiškas požiūris kai kurių Tarybos narių šio vertinimo atlikimo klausimu – tai biurokratinė našta. Visuomenėje nėra diskutuojama apie skaidrias sveikatos priežiūros įstaigas. Vadinasi, gyventojai neturi tokios informacijos, nieko nežino.“
AAV panaudojimas organizacijų tobulinimui	AAV orientuoti į ateitį	E3 „Toks vertinimas neturi būti kaip įstaigos kritika. Reikia vertinti ne korupcijos faktus, o galimą riziką. Svarbu viešinimas ir nebijojimas kalbėti.“
	Nustatyti mokymų AAV tematikai	E4 „Įstaigai įsivertinimas dėl antikorupcinės aplinkos padėtų suprasti bendrą darbuotojų požiūrį į korupciją, kuris tikėtina išreiškiamas platesniu aspektu, pavyzdžiui, požiūrį į korupciją darbuotojų šeimose ir artimųjų rate. Pagal nustatytą lygį vadovas galėtų spręsti apie mokymų poreikį ir kitų korupcijos prevencijos priemonių taikymą.“

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis ekspertų pateiktais atsakymais

### Ekspertų įžvalgų apie skaidrumo principo įgyvendinimo savivaldybėje vertinimo kriterijus analizė

Kategorija	Subkategorija	Teiginiai
Savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimo kriterijai	Viešumas ir jo vertinimo skalė	E4 „Pagrindinis skaidrumą užtikrinantis kriterijus yra administracinius įgaliojimus turinčio subjekto veiklos viešumas, kuris galėtų būti vertinamas atitinkamoje skalėje ir lyginamas tarp kitų analogiškų įstaigų. Didesnį vertinimo balų siekį turėtų motyvuoti didesnis finansavimas arba kita forma, kuri būtų tarpinstitucinis rungimosi siekis.“
		E3 „Svarbiausia, kuo daugiau viešumo: sprendimų, jų priėmimo eigos ir pan. Skaidrus priėmimas į darbą – tai taip pat turi būti viešinama: laisvos darbo vietos ir t. t.“
		E5 „Žmonės nespėja susipažinti su sprendimų projektais, todėl reikėtų ilginti sprendimų projektų viešinimo terminus, siūlyčiau pailginti dvigubai.“
	Informacijos aiškumas	E1 „<...> viešai paskelbta informacija apie galimos / esamos korupcijos ar netinkamos veiklos atvejus <...>“
		E2 „Dokumentų, informacijos prieinamumas, viešinimas. Bet vėlgi tai turi būti ne kaip formalus ataskaitų pateikimas, o suprantama kalba pateikimas piliečiams.“
	Informacijos pasiekiamumas	E3 „Savivaldybė neturi tapti tik skelbimų lenta. Neužtenka patalpinti skelbimą. Piliečiai turi jį pamatyti ir išgirsti. Girdima, kad informacija neateina iki žmonių, todėl reikia didinti informacijos sklaidą į socialinius tinklus, per bendruomenes.“
		E2 „Viešajam sektoriui reikėtų daugiau dėmesio skirti į <...> komunikacines priemones <...>. Turime <...> turėti komunikacines išminties.“
	Galimybė piliečiams įsitraukti į valdymą	E3 „Į sprendimų priėmimą reikia įtraukti kuo daugiau piliečių. Šiuo klausimu mes dar turime daug mokytis. Šiuo klausimu taip pat labai svarbus komunikavimas. Laikraščių mažai kas skaito, todėl labai svarbi yra socialinė erdvė, sukuriama privatūs puslapiai.“
		E5 „Savivaldybių merų susitikimų, diskusijų su verslininkais ir kt. suinteresuotais asmenimis rezultatų viešinimas – priešingu atveju bendruomenės nespėja įsijungti į sprendimų priėmimą, nespėja pareikšti nuomonės labai aktualiais visuomenei klausimais.“
	Periodiškas veiklos skaidrumo auditavimas	E2 „Audito rezultatai, galimų rizikų pristatymas yra labai svarbūs. Audito išvada korupcijos rizikos aspektu reikėtų aptarti su savivaldybės antikorupcijos komisija, kad auditoriai galėtų įsitraukti į kovos su korupcija programos rengimą. Matau tai, kaip reikšmingą momentą.“
Antikorupcijos mokymai	E2 „Labai reikia mokymų savivaldybės darbuotojams: informacijos pateikime, komunikavime, audite, personale. Mano patirtis rodo, kad žmonės, ypač jauni žmonės, neatskiria, neatpažįsta korupcijos atvejų.“	
Skaidrumo principo integravimas į visas savivaldybės veiklas	E2 „Strateginių dokumentų vertinimas, kiek kartų minimas žodis skaidrumas – ar yra sistema, ar yra fragmentai. Tuo atveju darytina išvada, kad skaidrumo užtikrinimas yra labai fragmentuotas.“	
	E2 „Skaidrumas – etikos vertybė. Savivaldybėse etikos vadybos yra tik fragmentai, nėra sistemos.“	
Korupcijos rizikos mažinimas kaip skaidrumo kriterijus	Korupcijos rizikos vertinimas	E2 „Korupcijos rizikos vertinimas, kuris jau yra atliekamas.“
	Viešųjų ir privačių interesų deklaravimas	E2 „Viešųjų ir privačių interesų deklaravimas taip pat yra skaidrumo principas. Indikatoriai: ar visi laiku tai padarė; kiek nuslėpė; kiek buvo atvejų, kai sprendė VTEK.“
	Etiško elgesio kriterijus	E3 „Valstybės / savivaldybės institucijose valstybės tarnautojų yra per daug. Jų turėtų būti nedaug, jie turėtų būti nepartiniai, turėtų gauti gerą

darbuotojų vertinime	atlyginimą, kad valstybės tarnyba būtų prestižinė. Turėtų būti aiškiai apibrėžta, kas yra valstybės tarnautojas. Gerų pajamų gavimas ir valstybės tarnybos darbo užmokestis yra garantas tam tikroms pagundoms.“
Įtakos darymo priimant sprendimus atskleidimas	E2 „Iniciatyva, kad politikai registruotų savo susitikimus su interesų grupių atstovais, savivaldybei pridėtų didelį plusą, parodytų, kad ji aktyvi, nori būti skaidri, siekia skaidrumo.“
Dokumentų vertinimo antikorupciniu požiūriu žyma	E2 „Esamą dokumentų vertinimą antikorupciniu požiūriu reiktų pakoreguoti papildomai įvedant viešumą, kad piliečiai matytų, ar buvo dokumentas vertintas šiuo požiūriu, jeigu buvo įvertintas ir buvo pastebėtos korupcijos rizikos, tai kas po to keitėsi. Taigi svarbiausia vertinimą pateikti piliečiams.“

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis ekspertų pateiktais atsakymais

## Savivaldybių kontrolės ir audito tarnybų darbuotojų interviu klausimynas

### SKAIDRUMO PRINCIPŲ ĮGYVENDINIMO ATLIEKANT VEIKLOS AUDITĄ SAVIVALDYBĖJE TYRIMAS

*Gerbiamas Informante,*

Šiaulių universiteto Regionų plėtros instituto magistrantė Audra Jokubauskienė atlieka tyrimą, kurio metu siekia atskleisti skaidrumo principo raišką savivaldybės veiklos audito aspektu ir numatyti savivaldybės veiklos skaidrumo didinimo galimybes atliekant veiklos auditą.

Siekiant atskleisti, kaip savivaldybės veiklos skaidrumo siekiama atliekant veiklos auditą nacionaliniu ir vietos savivaldos lygiais ir kaip auditas gali prisidėti gerinant savivaldybių veiklos skaidrumą, interviu metodu apklausti 5 ekspertai – skirtingų veiklos sričių viešojo sektoriaus institucijų atstovai. Ekspertų pasisakymuose išryškėjo aktualūs aspektai – reikšmingos kategorijos ir subkategorijos, kurių įgyvendinimo galimybėms nustatyti ir suformuluotas šis klausimynas. Iš ekspertų įžvalgų apie savivaldybės veiklos skaidrumo didinimą per veiklos auditą atrinkti tik tie matymai, kurių įgyvendinime turėtų dalyvauti savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba. Jums teikiamo klausimyno tikslas – išsiaiškinti, ar pajėgios už savivaldos veiklos auditą atsakingos struktūros įgyvendinti mokslininkų įžvalgas dėl veiklos skaidrumo didinimo atliekant veiklos auditą savivaldybėse.

Prašau Jūsų dalyvauti tyrime atsakant į interviu klausimus. Jūsų dalyvavimas tyrime kartu reikš patvirtinimą, kad dalyvaujate laisvai ir savanoriškai apsisprendę. Patikinu, kad tyrimo metu surinkti duomenys bus naudojami tik tyrimo tikslams, apdorojant ir analizuojant tyrimo duomenis, jie bus užkoduoti.

Nuoširdžiai dėkoju už pagalbą atliekant tyrimą.

#### 1. Ekspertų matomos skaidrumo principo įgyvendinimo priemonės savivaldybėje, atliepančios išorės vertintojų pasiūlymus

Ekspertai akcentavo žemiau pateiktų aktualių aspektų (žr. reikšmingas kategorijas ir subkategorijas) įgyvendinimo būtinybę, nes mato jų nepakankamumą savivaldybėse. *Ar, Jūsų nuomone, tai įgyvendinama: jeigu taip, tai kokių žinių, pagalbos ir iš ko reikėtų; jeigu ne, tai kodėl?*

Reikšmingos kategorijos	Subkategorijos	Taip (+) / ne (-)	Kokių žinių, pagalbos reikėtų? / Kodėl neįmanoma?
Antikorupcinių priemonių įgyvendinimo pažangos stebėjimas ir viešinimas	Formalaus vertinimo mažinimas		
	Kritinio požiūrio būtinumas		
Biudžeto sudarymo ir vykdymo skaidrumas	Didesnis suinteresuotų šalių įtraukimas		
	Kritinio paaiškinimo būtinumas		

Finansinių ataskaitų aiškumas	Informacijos pateikimas visuomenei suprantama forma
	Finansinių ataskaitų įvertinimo būtinumas

## 2. Audito ataskaitų ir išvadų prieinamumo didinimas įgyvendinant skaidrumo principą savivaldybėje

Ar, Jūsų nuomone, jau dabar įgyvendinami ekspertų aktualizuoti žemiau pateikti aspektai (reikšmingos kategorijos ir subkategorijos): jeigu taip, tai kokių žinių, pagalbos ir iš ko reikėtų; jeigu ne, tai kodėl?

Reikšmingos kategorijos	Subkategorijos	Taip (+) / ne (-)	Kokių žinių, pagalbos reikėtų? / Kodėl neįmanoma?
Audito ataskaitų turinio aiškumas	Informacijos pateikimas visuomenei suprantama kalba		
	Informacijos pateikimas glaustai ir patrauklia forma		
	Informacijos pateikimas su aktualiais komentarais		
Audito ataskaitų pasiekiamumas	Informacijos skelbimas savivaldybės portale, rajoniniame laikraštyje		
	Informacijos skelbimas SKAT tinklapyje, facebook ir pan.		
Audito išvadų tikslingumas	Išvadų susietumo su įstaigų veiklos tikslais būtinybė		
	Veiklos tobulinimo dimensija išvadose		
	Komunikacinės išminties būtinumas		

## 3. Antikorupcinės aplinkos vertinimo išplėtimas savivaldybės įmonėse ir įstaigose

Ar, Jūsų nuomone, įgyvendinami ekspertų aktualizuoti žemiau pateikti aspektai (reikšmingos kategorijos ir subkategorijos): jeigu taip, tai kokių žinių, pagalbos ir iš ko reikėtų; jeigu ne, tai kodėl?

Reikšmingos kategorijos	Subkategorijos	Taip (+) / ne (-)	Kokių žinių, pagalbos reikėtų? / Kodėl neįmanoma?
Nuostatų į AAV keitimas	AAV kaip organizacijos tobulėjimo kultūra		
	AAV ne dėl reitingų		
	AAV naudos gilus suvokimas		
AAV panaudojimas organizacijų tobulinimui	AAV orientuoti į ateitį		
	Nustatyti mokymų AAV tematikai		

## 4. Socialinio-etinio audito atlikimo perspektyva

Dauguma ekspertų nematė naujo veiklos audito tipo – socialinio-etinio (arba socialinės atsakomybės)

*audito* – įvedimo būtinybės. Jų nuomone, savivaldybės / jos struktūrinių padalinių / darbuotojų veiklos vertinimą skaidrumo, teisingumo, bešališkumo, sąžiningumo, atsakingumo, patikimumo / pasitikėjimo aspektais gali atlikti savivaldybės administracijos direktorius darbuotojų kasmetinio veiklos vertinimo metu arba savivaldybės centralizuota vidaus audito tarnyba savivaldybės administracijos direktoriaus pavedimu. Be to, tai gali būti atlikta ir slapto kliento tyrimo metodu. Socialinio-etinio audito tikslus būtų galima pasiekti atliekamą auditą papildant tam tikrais klausimais ar metodais ir vertinant, ar sudarytos sąlygos veiklai vykdyti visais išvardintais aspektais (nustatytos tvarkos / taisyklės / procedūros / geroji praktika / paskirti atsakingi asmenys ir pan.), ir ar jos veikia (realios / nesidubliuoja / neperteklinės / nauda didesnė nei kaštai ir pan.). *Kokia Jūsų nuomonė šiuo klausimu?*

### 5. Skaidrumo principo įgyvendinimo savivaldybėje vertinimo kriterijai

Ekspertai pasiūlė šiuos, žemiau pateiktus, skaidrumo principo įgyvendinimo savivaldybėje vertinimo kriterijus. *Kuriems savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimo kriterijams Jūs pritartumėte ir kodėl? Kurie, Jūsų manymu, sunkiai pritaikomi ir kodėl?*

Reikšmingos kategorijos	Subkategorijos	Taip (+) / ne (-)	Kodėl?
Savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimo kriterijai	Viešumas ir jo vertinimo skalė		
	Informacijos aiškumas		
	Informacijos pasiekiamumas		
	Galimybė piliečiams įsitraukti į valdymą		
	Periodiškas veiklos skaidrumo auditavimas		
	Antikorupcijos mokymai		
	Skaidrumo principo integravimas į visas savivaldybės veiklas		
Korupcijos rizikos mažinimas kaip skaidrumo kriterijus	Korupcijos rizikos vertinimas		
	Viešųjų ir privačių interesų deklaravimas		
	Etiško elgesio kriterijus darbuotojų vertinime		
	Įtakos darymo priimant sprendimus atskleidimas		
	Dokumentų vertinimo antikorupciniu požiūriu žyma		

Šaltinis: darbo autorės atlikta dokumentų analizė ir ekspertų interviu duomenų kokybinės analizės rezultatai

### Informantų nuomonių apie ekspertų išvelgtas galimas skaidrumo principo įgyvendinimo priemones savivaldybėje analizė

Reikšmingos kategorijos	Subkategorijos	Taip (+) / ne (-)	Kokių žinių, pagalbos reikėtų? / Kodėl neįmanoma?
Antikorupcinių priemonių įgyvendinimo pažangos stebėjimas ir viešinimas	Formalaus vertinimo mažinimas	<b>Taip</b>	<p>I1 „Antikorupcinių priemonių įgyvendinimui naudojami rodikliai ir kriterijai nėra pakankami/tinkami konkrečių viešojo sektoriaus subjektų ar jų grupių atsparumo korupcijai lygiui nustatyti, o įvykdytų priemonių ar veiklų skaičius nėra tinkama priemonė pažangai kuriant korupcijai atsparią aplinką išmatuoti.</p> <p>Kad atsakingi darbuotojai tinkamai atliktų antikorupcinių priemonių įgyvendinimo stebėseną būtinas privalomas darbuotojų švietimas antikorupcijos tema – tai sustiprintų jų antikorupcinį imunitetą.</p> <p>Kadangi patikrintų teisės aktų projektų skaičius nėra geras rodiklis, todėl atlikta detali klaidų ir pastabų analizė leistų nustatyti rizikos veiksnius ir vertinimui atrinkti tinkamiausius teisės aktų projektus.“</p> <p>I2 „Savivaldybėje dažniausiai antikorupcinį vertinimą atlieka komisija, sudaryta iš savivaldybės administracijos darbuotojų, todėl gaunasi savotiškas nepriklausomumo trūkumas vertinant rizikas pačioje administracijoje. Daugiau metodinės pagalbos reikėtų iš STT tiek dėl vertinimo metodikos, tiek dėl vertinamų sričių parinkimo.“</p> <p>I3 „Kai kuriais atvejais teisės aktų vertinimas atliekamas formaliai, neįsigilinant į reikalo esmę ar būsimas pasekmes, jeigu teisės aktas bus priimtas. Tai didele dalimi priklauso ir nuo asmens, kuris vykdo antikorupcinį teisės aktų vertinimą. Gali būti, kad šiam asmeniui trūksta žinių tam tikroje srityje, todėl šią funkciją atliekantis darbuotojas turi nuolat kelti kvalifikaciją.“</p> <p>I4 „Manau, jog vertinimas tikrai yra formalus, pažymima kad „nesusijęs“ ir jokių pasekmių.“</p>
	Kritinio požiūrio būtinumas	<b>Taip</b>	<p>I1 „Darbuotojai, atsakingi už korupcijos prevenciją, savo iniciatyva turėtų teikti pasiūlymus dėl korupcijos prevencijos priemonių ir jų taikymo.</p> <p>Suprantama forma, kalba ir pagrįsta argumentais antikorupcinių priemonių įgyvendinimo ataskaita visuomenei turėtų būti pateikta elektroninėje erdvėje.</p> <p>Nuolat skatinti gyventojus naudotis elektroninėmis priemonėmis, šviesti visuomenę, kad ji teiktų pasiūlymus ir pastabas, praneštų apie korupcijos apraiškas.“</p> <p>I2 „Ieškoti vertinimą atliekančių asmenų nepriklausomumo užtikrinimo formų – galbūt tokią paslaugą būtų galima pirkti, tik stebėjimą atliktų įstaigos paskirti asmenys.“</p> <p>I3 „Veiklos ataskaitose nurodomas planuotų tikslų pasiekimas, tačiau ne visais atvejais detalizuojama, dėl kokių priežasčių ne visi planuoti tikslai pasiekti, nenumatoma, kokių priemonių reikėtų imtis, kad juos pasiektume ateinančiame laikotarpyje.“</p> <p>I4 „Gal padėtų kritiškas savianalizės principas: pirmiausia pats darbuotojas galėtų akcentuoti, kas kelia problemas, kartu su vertinimo pastabomis būtų prieinama prie optimaliausio sprendimo varianto.“</p>
Biudžeto sudarymo ir vykdymo skaidrumas	Didesnis suinteresuotų šalių įtraukimas	<b>Taip</b>	<p>I1 „Sudarant savivaldybės biudžetą turi būti įtraukta kuo daugiau suinteresuotų šalių, kad būtų padidintas visuomenės supratimas apie visas pajamas, jų šaltinius, išlaidas ir lėšų gavėjus. Elektroninėmis priemonėmis skatinti visuomenę teikti pastabas ir pasiūlymus.“</p> <p>I2 „Dėl vykdomų atskirų programų ar investicinių projektų būtų naudinga apklausti visuomenę. Ieškoti priemonių, kaip įtraukti veikiančias visuomenines organizacijas ir bendruomenes į planuojamą</p>



		<p>vykdyti programų ir investicinių projektų įgyvendinimo svarstymą. Viešinti planuojamų įgyvendinti investicinių projektų pagrindimą.“</p> <p>I3 „Visi biudžeto asignavimų valdytojai teikia biudžeto sąmatų projektus ir taip dalyvauja biudžeto formavime. Asignavimų valdytojai biudžeto sąmatų projektus turėtų sudaryti atsakingai įvertinę būsimų išlaidų poreikį ir neteikti tokių projektų, kuriuose išlaidos nepagrįstos, o planuojamos tik didesnės išlaidos negu buvo praėjusių finansinių laikotarpi.“</p> <p>I4 „Mano manymu, siekiant užtikrinti sėkmingą bet kokios įmonės veiklą, būtina planuoti ne tik lėšas, o netgi pirmiau ir svarbiau – būsimos veiklos kryptis, ateities rezultatą ir priemones tikslams pasiekti. Nuosekliai ir tikslingai suformavus biudžetą, galima racionaliai ir kontroliuojamai plėtoti veiklą, paskirstyti išteklius, laiku reaguoti į pasikeitimus. Sėkmės rezultatui pasiekti būtina į procesą įtraukti kiekvieną įstaigos padalinį, kuris galėtų teikti idėjas ir siūlymus veiklai gerinti ir finansavimo poreikiui.“</p> <p>I5 „Ruošiant planavimo dokumentus, tai daryti su bendruomenėmis ir susidėlioti prioritetus.“</p>
	<p>Kritinio paaiškinimo būtinumas</p>	<p><b>Taip</b></p> <p>I1 „Parengti išsamų dokumentą, detalizuojantį elektroninėmis priemonėmis visuomenei skelbtinus duomenis ir informaciją apie savivaldybės biudžeto pajamas ir jų šaltinius, išlaidas ir lėšų gavėjus.“</p> <p>I2 „Nustatant aiškius, ambicingus ir pamatuojamus vertinimo kriterijus ir pateikiant išsamią informaciją apie jų pasiekimą. Teisės aktais turėtų būti išsamiau reglamentuotas planavimas savivaldybėse.“</p> <p>I3 „Pristatant biudžetą, reikėtų daugiau akcentuoti, dėl kokių priežasčių vieni ar kiti išlaidų nėra galimybės finansuoti. Tai sumažintų visuomenės ir asignavimų valdytojų interpretacijas dėl biudžeto sudarymo skaidrumo.“</p> <p>I5 „Aptarti rezultatus su bendruomenėmis.“</p> <p><b>Ne</b></p> <p>I4 „Šiuo metu vargu ar galima įgyvendinti (plačiąja prasme) skaidrumą biudžeto sudaryme ir vykdyme. Realiai, sudaryme didžiausią darbą atlieka finansininkai, nes kitų skyrių ar specialybių darbuotojai biudžeto sudaryme dalyvauja tik dėl „varnelės“. Reikalingas naujas požiūris iš esmės – pradėdant nuo politinių sprendimų, baigiant tarnautojų ir specialistų pareiginių funkcijų pokyčiu, kur būtų numatyta „dalyvauti biudžeto sudaryme“.</p>
<p>Finansinių ataskaitų aiškumas</p>	<p>Informacijos pateikimas visuomenei suprantama forma</p>	<p><b>Taip</b></p> <p>I2 „Suprasti finansines ataskaitas reikia tam tikro išprusimo. Būtų galima teisės aktais nustatyti, kad finansinės ataskaitos būtų publikuojamos su veiklos ataskaitomis, kuriose labai glaustai būtų pateikti planuoti pasiekti rezultatų rodikliai.“</p> <p>I3 „Ataskaitos viešinamos tokia forma, kokia ir sudaromos, tačiau ne kiekvienas pilietis supranta ir gali įvertinti jose pateiktus duomenis. Reikėtų paprastesnio ataskaitų duomenų apibendrinimo, kuris būtų pateiktas rašytine ar grafine forma.“</p> <p>I4 „Žinoma, galima finansines ataskaitas pateikti visuomenei suprantamesne forma – duomenis pateikti raštu, su paveikslėliais, diagramomis ar piktogramomis, tačiau šiuo metu galiojančios finansinių ataskaitų formos yra pakankamai detalios. Tarkim, ilgalaikis materialusis turtas išskirstytas į: biologinis, kilnojamas ir nekilnojamas turtas (žemė, pastatai, muziejinės vertybės ir kt.). Bet kuris pilietis gali užsiimta savišvieta ir pasiaiškinti, kas tai yra biologinis turtas. O užsiimant šio klausimo išsprendimo perspektyva – reikia finansines ir ekonomines žinias pradėti gilinti nuo mokyklos.“</p> <p><b>Ne</b></p> <p>I1 „Finansinės ataskaitos ir jų aiškinamieji raštai rengiami vadovaujantis teisės aktais. Todėl jų formos ir turinio keisti nėra galimybės. Tačiau finansinių ataskaitų aiškinamajame rašte galėtų būti daugiau palyginamosios informacijos, diagramų ir lentelių.“</p>

Finansinių ataskaitų įvertinimo būtinumas	<b>Taip</b> I1 „Kadangi visuomenei trūksta žinių bei galimybių dalyvauti ataskaitų svarstymo procesuose, tikslinga aktyviau įtraukti visuomenę ir kitas suinteresuotas šalis į viešą ataskaitų aptarimą. Esant poreikiui galėtų būti tobulinama ataskaitų pateikimo ir svarstymo tvarka.“ I2 „Vartotojai turi būti užtikrinti, kad ataskaitose pateikta teisinga informacija.“ I3 „Ataskaitos be audito išvadų nėra naudingos, nes visuomenė jomis mažiau pasitiki.“ I4 „Įvertinimas būtinas. Tik analizuojant ataskaitų teisingumą galima išsiaiškinti skaidrumo lygį. Vien tik ataskaitų skelbimas – formalumas.“
---	---

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis informantų pateiktais atsakymais

**Informantų nuomonių apie ekspertų įžvalgas dėl audito ataskaitų ir išvadų prieinamumo didinimo įgyvendinant skaidrumo principą savivaldybėje analizė**

Reikšmingos kategorijos	Subkategorijos	Taip (+) / ne (-)	Kokių žinių, pagalbos reikėtų? / Kodėl neįmanoma?
Audito ataskaitų turinio aiškumas	Informacijos pateikimas visuomenei suprantama kalba	Taip	I1 „Ataskaitose naudojama kalba ir tonas turėtų būti neutralūs, o pateikta informacija pakankama įtikinti skaitytojus pastebėjimų ir išvadų pagrįstumu ir rekomendacijų įgyvendinimo nauda. Skatinti asmenų, rašančių ataskaitas, kūrybiškumą.“
		Taip	I3 „Ataskaitoje būtina išskirti išvadas, rekomendacijas ir trumpai bei aiškiai aprašyti pagrindinius audito faktus, iš kurių formuojamos išvados.“
	Taip/ ne	I4 „Manau svarbiau yra ištaisyti ir įgyvendinti ataskaitose pateiktas pastabas, o ne „visiems pateikti suprantamai“. Audito ataskaitų tikslas – gerinti įstaigų ir įmonių veiklos naudingumą, ekonomiškumą, efektyvumą, skaidrumą ir kt.“	
	Taip/ ne	I2 „Taip – jau dabar to siekiama. Ne – skirtingas visuomenės išprusimo lygis ir lūkesčiai dėl audito rezultatų.“	
	Informacijos pateikimas glaustai ir patrauklia forma	Taip	I1 „Audito ataskaitos turinys ir forma rengiamos vadovaujantis Valstybinio audito reikalavimais ir Valstybės kontrolės parengtomis metodikomis, tačiau, rašant audito ataskaitą, tikslinga pasirinkti tokią efektyvią struktūrą, kuri leistų patraukti skaitytojo dėmesį, perteikti audito tikslus, sudėtingus klausimus ir pateikti aiškų rezultatų interpretavimą. Tikslinga būtų daugiau naudoti vaizdines priemones dėmesiui atkreipti į pagrindinius dalykus. Tikslinga naudoti sąrašus, lenteles, diagramas, žemėlapius ir kitas iliustracijas pateikti sudėtingus ir didelės apimties duomenis. Skatinti auditorių kūrybiškumą.“
		Taip/ ne	I3 „Viešinant būtų tikslinga pateikti trumpą santrauką, parengtą suprantama ir aiškia forma.“ I4 „Informacija galėtų būti teikiama dvejopai: pilna ataskaitos apimtimi ir koncentruota santrauka – tik pagrindinės ir esminės išvados.“
Informacijos pateikimas su aktualiais komentarais	Taip	Taip/ ne	I2 „Informaciją būtų galima pateikti glaustai, paprastai tai ir daroma audito ataskaitose, pateikiant informaciją apie nustatytus pagrindinius dalykus. Ne – žmogiškųjų išteklių trūkumas, dėl aukštų reikalavimų audito atlikimui ir jo priežiūrai nebelieka laiko informacijai viešinti.“
		Taip	I1 „Tiksli ataskaita yra grindžiama faktais, aiškiai nurodant šaltinius, metodus ir prielaidas, kad ataskaitos naudotojai galėtų nuspręsti, kiek pasitikėti pateiktais įrodymais ir išvadomis. Turi būti pateikti skirtingi požiūriai, nuomonės ir argumentai. Aktyviau naudoti marketingo ir komunikacines priemones.“
	Ne	Taip	I2 „Informacija audito ataskaitoje negali būti pateikta be pagrindžiančių komentarų.“
		Taip/ ne	I3 „Informacijos pateikimas su aktualiais komentarais būtų tikslingas žiniasklaidoje.“ I4 „Manau, kad tai perteklinis darbas. Audito išvados X įstaigoje gali būti pritaikytos ir XX bei XXX įstaigose. Informacija skelbiama viešai, o dėl platesnės informacijos pasiekiamumo ir prevencijos išvadas galima pateikti visoms, analoginę veiklą vykdančioms, įstaigoms.“
Audito ataskaitų pasiekiamumas	Informacijos skelbimas savivaldybės portale, rajoniniame laikraštyje	Taip	I1 „Periodiškai gyventojams teikti susistemintą informaciją apie atliktus auditus, teiktas išvadas ir rekomendacijas.“ I3 „Audito ataskaitos skelbiamos savivaldybės svetainėje, o aktualios temos ir rajoninėje spaudoje.“ I4 „Informaciją pirmiausia skelbti reikia aiškiai reglamentuotose informacijos priemonėse.“

	<p><b>Taip/ ne</b></p>	<p>I2 „Informacija paprastai skelbiama savivaldybės tinklalapyje.“</p>
<p>Informacijos skelbimas SKAT tinklalapyje, facebook ir pan.</p>	<p><b>Taip</b></p>	<p>I1 „Periodiškai gyventojams per viešuosius tinklus teikti susistemintą informaciją apie atliktus auditus, teiktas išvadas ir rekomendacijas. Ataskaitos santrauka apimanti svarbiausias išvadas, galėtų būti pateikta plačiau visuomenei interneto svetainėje.“</p> <p>I3 „Audito ataskaitos skelbiamos SKAT tinklalapyje, gal visuomenei aktualios audito ataskaitos trumpą suvestinę būtų tikslinga skelbti ir per socialinius tinklus.“</p> <p>I4 „Galima audito ataskaitas skelbti įvairiose informacijos priemonėse, bet, manau, su nuoroda į pirminę (pagrindinę) paskelbimo vietą.“</p>
	<p><b>Taip/ ne</b></p>	<p>I2 „Tai pilnai įgyvendinamos priemonės, kiek tai riboja žmoniškųjų išteklių trūkumas, nes ištekliams paprastai nukreipiami pagrindinėms funkcijoms atlikti.“</p>
<p>Išvadų susietumo su įstaigų veiklos tikslais būtinybė</p>	<p><b>Taip</b></p>	<p>I1 „Audito išvadose dėl vienokių ar kitokių neatitikimų galėtų būti detalizuota, kokie nebuvo pasiekti arba buvo pasiekti iš dalies įstaigos strateginiai tikslai.“</p> <p>I3 „Priklausomai nuo to, koks auditas atliekamas, t. y. finansinis ar veiklos, priklauso ir audito išvados. Finansinio audito išvados labiau orientuotos į lėšų ir turto naudojimo teisėtumą, o veiklos – į įstaigos veiklos vertinimą ekonomiškumo, efektyvumo ir rezultatyvumo požiūriu. Visa tai ir įtakoja įstaigos strateginius tikslus.“</p> <p>I4 „Įstaigos veikla turi būti nukreipta į tikslo pasiekimą. Visi uždaviniai ir priemonės privalo padėti įgyvendinti tikslą. Tarkim, vertinant „XX vandenys“ veiklą, atsižvelgiant į tikslą – „vandens kokybės gerinimas“ ir vertinama, kaip ir kiek pagerėjo vandens kokybė ir kas tam padėjo ar trukdė.“</p>
	<p><b>Taip/ ne</b></p>	<p>I2 „Paprastai veiklos audite keliami klausimai siejami su įstaigos veikla. Ne – ne visuomet aiškiai nustatyti įstaigų vykdomų programų ar investicinių projektų įgyvendinimo tikslai ir pamatuojami vertinimo kriterijai.“</p>
<p>Audito išvadų tikslingumas</p>	<p><b>Taip</b></p>	<p>I1 „Pasinaudojimas gera praktika, kvalifikacijos kėlimas, bendro darbo tobulinimas.“</p> <p>I2 „Nustačius trūkumus, visuomet pateikiamos rekomendacijos veiklai tobulinti.“</p> <p>I3 „Audito tikslas ir yra pastebėti ir nustatyti įstaigos veiklos trūkumus, apie tai informuoti audituojamą subjektą ir kartu su juo aptarti priemones ir terminus trūkumų pašalinimui.“</p> <p>I4 „Tobulinimo galimybes pateikti būtina, nes auditavimo tikslas ir yra padėti įstaigoms ir įmonėms geriau veikti. Gal galima būtų suteikti „klausimams-atsakymams“ terminą ir to pagalba įvykdyti rekomendacijas.“</p>
<p>Komunikacinės išminties būtinumas</p>	<p><b>Taip</b></p>	<p>I1 „Daugiau dėmesio turėtų būti skiriama marketingo ir komunikacinėms priemonėms.“</p> <p>I2 „Paprastai, vadovaujantis metodikomis, auditai planuojami rizikingose srityse. Audito ataskaitose paprastai nurodomi tik trūkumai, o plačiai skelbiant informaciją, menkinamas savivaldybės įvaizdis. Spaudai visada įdomu tik tai, kas blogai. Iškomunikuoti informaciją įdomiai ir glaustai reikalingi įgūdžiai ir tai remiasi į žmoniškuosius išteklius.“</p> <p>I3 „Atliktų darbų viešinimas sudaro geras prielaidas SKAT būti žinomai ir vertinamai. Tai prisideda ir prie teigiamo visuomenės požiūrio didinimo į viešąjį sektorių, nes jis nebelaikomas „biurokratija“, o jo veikloje matoma nauda.“</p> <p>I4 „Komunikuojant labai svarbu nepaslysti. Manau, kad viešajam sektoriui svarbiau vykdyti tiesiogines funkcijas, o ne „sėdėti</p>

facebook'e“. Viešinti informaciją žinoma reikia, bet kad tas viešinimas neperaugtų tik į kalbėjimą viešai.“

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis informantų pateiktais atsakymais

### Informantų nuomonių apie ekspertų įžvalgas dėl antikorporacinės aplinkos vertinimo išplėtimo savivaldybės įmonėse ir įstaigose analizė

Reikšmingos kategorijos	Subkategorijos	Taip (+) / ne (-)	Kokių žinių, pagalbos reikėtų? / Kodėl neįmanoma?
Nuostatų į AAV keitimas	AAV kaip organizacijos tobulėjimo kultūra	Taip	I1 „Kadangi skaidrumas yra institucijos kultūros dalis, todėl tikslinga, kad įstaiga įsivertinusi pati save ir pamačiusi, kad yra tam tikrų neskaidrumo ir korupcijos elementų, pati apsispręstų, kaip jai reikalinga tvarkytis, sukuriant tobulinimo instrumentus.“ I2 „Reikėtų daugiau mokymų valstybės tarnautojams šioje srityje. Galima būtų taikyti anoniminę apklausą darbuotojų ir klientų.“ I3 „Kiekvienos įmonės ar įstaigos veiklos antikorporacinės aplinkos vertinimas būtų prasmingas tuo atveju, jei būtų atliekamas ne formaliai, bet duotų postūmį veiklos tobulinimui.“ I4 „Korupcijos nebuvimas turi būti pagrindinis principas bet kokioje organizacijoje – to pasiekti galima tik veikiant demokratiškai ir atvirai, laikantis teisės aktų nuostatų.“
		Taip	I1 „Antikorporacinės aplinkos vertinimas turi būti atliekamas ne dėl reitingų, nes viena ar kita institucija savo rezultatus mėgsta pagerinti vardan aukštesnio reitingo. Tai neprideda daugiau visuomenės pasitikėjimo.“ I3 „Reitingų vaikymasis nieko gero įstaigai neduos, jeigu nebus atsakingai žiūrima į įstaigai keliamus tikslus.“ I4 „Korupcijos prevencija negali būti formali, tik „dėl varnelės“ ataskaitose.“
		Ne	I2 „Jeigu vertinimas būtų visapusiškas, įjungiant darbuotojus, klientus ir pan., reitingai būtų pakankamas pagrindas vertinti įstaigą ir jos patikimumą.“
	AAV naudos gilus suvokimas	Taip	I2 „Darbuotojų mokymai ir visapusiškas skatinimas iš vadovybės. Įstaigos etikos kodekso buvimas ir laikymasis, korupcijos prevenciją užtikrinančių vidaus teisės aktų buvimas ir skatinimas jų laikytis motyvuotų darbuotojus.“ I3 „Ne visi visuomenės nariai suvokia antikorporacinės aplinkos vertinimo naudą. Tai gali būti susiję su informacijos, supratimo ar žinių stoka.“ I4 „Nauda yra ne vien tik materialinė. Organizacijos veikla turi būti vykdoma sąžiningai, „vogti ir meluoti“ turėtų būt nuoširdžiai gėda.“
		Ne	I1 „Visuomenę dar reikia šviesti, kadangi ji mažai žino apie antikorporacinės aplinkos vertinimą ir jo naudą.“
AAV panaudojimas organizacijų tobulinimui	AAV orientuoti į ateitį	Taip	I1 „Antikorporacinės aplinkos vertinimo viešinimas, diskusijos ir aptarimai – kelias link įstaigos tobulėjimo.“ I2 „Korupcijos supratimo reikėtų mokyti jaunimą, net vaikus. Korupcijos supratimo mokymai galėtų būti įvairiomis priemonėmis vykdomi švietimo įstaigų bendruomenėse, įtraukiant darbuotojus, mokinius ir tėvus. Tik diegiant antikorporacines priemones viešajame sektoriuje ir šviečiant visuomenę kiltų korupcijos suvokimo lygis.“ I3 „Visi nustatyti dalykai vienaip ar kitaip yra orientuoti į ateitį, t. y. kaip pamokos, iš kurių mokomasi.“ I4 „Pirmiausia reiktų įvertinti galimas rizikas pagal organizacijos veiklos pobūdį. Jau įvykęs korupcijos faktas, galimai galėtų būti vertinamas kaip prevencijos neatlikimas ir paskata, tai vykdyti ankstesnėse veiklos stadijose.“

<p>Nustatyti mokymų AAV tematikai</p>	<p><b>Taip</b></p> <p>I1 „Atlikus darbuotojų apklausą ir nustačius bendrą darbuotojų požiūrį į korupciją, tikslingai būtų nustatomas mokymosi planas.“</p> <p>I2 „Nereikia kažkokių specialių mokymų, bet įstaigoje esant etikos kodeksui, kitiems korupcijos prevenciją užtikrinantiems teisės aktams ir skatinant darbuotojus jais vadovautis, kiltų darbuotojų sąmoningumas tvarkoms, vidaus teisės aktams.</p> <p>I3 „Atlikus įstaigoje antikorupcinės aplinkos vertinimą, vadovybei būtų lengviau spręsti, kokie mokymai ar kitos korupcijos prevencijos priemonės būtų efektyvios.“</p> <p>I4 „Korupcijos vertinimą organizacijoje reikėtų atlikti platesniu požiūriu, juk galimos naudos gali būti siekiama ne tik asmeniškai, bet ir siekiant naudos darbuotojų artimai aplinkai, šeimos nariams.“</p>
---------------------------------------	--

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis informantų pateiktais atsakymais

**Informantų nuomonių apie ekspertų įžvalgas dėl skaidrumo principo įgyvendinimo savivaldybėje vertinimo kriterijų analizė**

Reikšmingos kategorijos	Subkategorijos	Taip (+) / ne (-)	Kodėl?
Savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimo kriterijai	Viešumas ir jo vertinimo skalė	Taip	<p>I1 „Veiklos viešumas galėtų būti vertinamas atitinkamoje skalėje ir lyginamas tarp kitų analogiškų įstaigų – tai galėtų įtakoti jų finansavimą.“</p> <p>I2 „Viešumas įpareigoja ir uždeda atsakomybę. Vis daugiau visuomenės naudojami socialiniai tinklais. Taip būtų galima labiau įtraukti visuomenę į valdymą ir atliepti jos interesus.“</p> <p>I3 „Viešumas turėtų būti vienas iš pagrindinių veiklos principų, kuris užkerta kelia bet kokioms interpretacijoms.“</p> <p>I4 „Viešumas suponuoja visų kitų valdymo principų įgyvendinimą. Galima teigti, jog kuo viešiau – tuo skaidriau, atsakingiau, sąžiningiau, patikimiau.“</p>
	Informacijos aiškumas	Taip	<p>I1 „Platesnis dokumentų, informacijos prieinamumas, jų viešinimas visiems suprantama forma ir kalba.“</p> <p>I2 „Teikiama informacija turi būti aiški, trumpa ir patikima.“</p> <p>I3 „Pateikiama informacija turi būti aiški ir suprantama visiems visuomenės sluoksniams.“</p> <p>I4 „Dalis pateikiamos informacijos tiesiog negali būti labai aišku plačiajai visuomenei, juk ne kiekvienas bendruomenės narys gali viską suprasti specifiniais medicinos, statybos ar kalnakasybos klausimais.“</p>
	Informacijos pasiekiamumas	Taip	<p>I1 „Informacijos sklaidos didinimas per socialinius tinklus, vietos bendruomenės.“</p> <p>I2 „Kuo daugiau asmenų įvairiais kanalais galės pasiekti informaciją, tuo daugiau galės įsitraukti ir ugdytis visuomenės pilietiškumas.“</p> <p>I3 „Ne visais atvejais pateikiama visa reikalinga informacija, todėl savivaldybė turi naudotis visomis įmanomomis informavimo priemonėmis (socialiniai tinklai, bendruomenės ir pan.)“</p> <p>I4 „Vienareikšmiškai – visa valdžios informacija turi būti pasiekiamą visai visuomenei, tik realiai kai kurie atvejai šiuo metu sudėtingai įgyvendinami. Yra atvejų (Užimtumo tarnyba, VMI), kai pateikti prašymą galima tik portale ir tik per elektroninius valdžios vartus, tačiau kaip garbaus amžiaus piliečiui tai padaryti, jei jis nevaldo šiuolaikinių technologijų?“</p>
	Galimybė piliečiams įsitraukti į valdymą	Taip	<p>I1 „Kadangi vietos bendruomenės mažai dalyvauja sprendimų priėmime, dažnai nespėja pareikšti nuomonės aktualiais visuomenei klausimais, o informacijos sklaidai turėtų būti sukurta kuo platesnė socialinė erdvė, sukurti nauji vieši puslapiai, dažniau atliekamos gyventojų neformalios apklausos.“</p> <p>I2 „Savivaldos atvirumas sudarytų visuomenei galimybę įsitraukti į valdymą. Tai galėtų įtakoti visuomenės didesnę pasitenkinimą ir pasitikėjimą valdžios institucijomis.“</p> <p>I3 „Į sprendimų priėmimą būtina įtraukti kuo daugiau visuomenės narių (piliečių, verslininkų, asociacijų, bendruomenių ir pan.)“</p> <p>I4 „Šiuo klausimu mano nuomonė dvejopa – valdymui renkama Taryba, taip Tarybos nariui suteikiamas pasitikėjimas dėl priimamų sprendimų. Šioje vietoje reikėtų asmeninės Tarybos nario atsakomybės ir</p>



		<p>atskaitomybės dėl priimtų sprendimų, tačiau tokie atvejai yra vienetiniai.</p> <p>Tarybos posėdis vykdomas viešai – gerai, tačiau klausimai nagrinėjami anksčiau – komitetuose, o tai nėra viešinama, ir kai posėdžio metu nuo vieno ar kito klausimo nusišalinama, bendruomenės narys nėra informuojamas, ar taip pat buvo nusišalinta ir pirminiuose svarstymuose. Šioje vietoje kyla skaidrumo, bešališkumo, korupcijos prevencijos klausimas.“</p>
Periodiškas veiklos skaidrumo auditavimas	<b>Taip</b>	<p>I2 „Tik atliekant periodišką stebėseną, galima įsitikinti, ar taikomos priemonės užtikrina pakankamą skaidrumą.“</p> <p>I3 „Audito išvadas, susijusias su galimomis korupcijos apraiškomis, būtų tikslinga aptarti su Savivaldybės antikorupcijos komisija.“</p> <p>I4 „Veiklos skaidrumas privalomai turėtų būti periodiškas.“</p>
	<b>Ne</b>	<p>I1 „Žmogiškieji ištekliai riboja periodiškai atlikti savivaldybės veiklos skaidrumo vertinimus.“</p>
Antikorupcijos mokymai	<b>Taip</b>	<p>I1 „Atlikus detalią apklausą, darbuotojams turėtų būti privalomai organizuojami antikorupciniai mokymai.“</p> <p>I2 „Vykstant darbuotojų kaitai, pastebėjus kokias tai tendencijas, mokymus būtų galima vykdyti sistemiškai.“</p> <p>I3 „Antikorupcijos mokymai praplečia darbuotojų supratimą šiuo klausimu ir yra kaip prevencinė priemonė.“</p> <p>I4 „Švietėjiška veikla padeda gerinti veiklą ir identifikuoti galimas rizikas.“</p>
	<b>Ne</b>	<p>I2 „Tai didina atsakomybę.“</p> <p>I3 „Mano nuomone, savivaldybėse skaidrumas neveikia kaip sistema, o yra tik bandymas tai imituoti.“</p> <p>I4 „Skaidrumo integravimui reikalinga sistema, turėtų būti sukurta nuosekli veiklos strategija.“</p>
Skaidrumo principo integravimas į visas savivaldybės veiklas	<b>Taip</b>	<p>I1 „Skaidrumo principui integruoti į visas veiklas nėra galimybės, kadangi nėra sukurtos sistemos, nes šis principas taikomas tik fragmentiškai.“</p>
	<b>Ne</b>	
Korupcijos rizikos vertinimas	<b>Taip</b>	<p>I1 „Korupcijos rizikos vertinimas atliekamas, tačiau dar vis atliekamas formaliai.“</p> <p>I2 „Tik objektyviai atrinkus ir įvertinus rizikingas sritis, galima numatyti priemones ir pasiekti efektą.“</p> <p>I3 „Korupcijos rizikos vertinimas atliekamas.“</p> <p>I4 „Korupcijos rizika galėtų būti vertinama labai aiškiai, konkrečiai įvardijant galimus variantus.“</p>
	<b>Ne</b>	<p>I1 „Turėtų būti detali viešųjų ir privačių interesų deklaravimo analizė ir privalomas nustatytų trūkumų viešinimas.“</p> <p>I2 „Ne visuomet, per siauras deklaruojamų asmenų ratas. Dažniausiai tai tik formalumas.“</p> <p>I3 „Viešųjų ir privačių interesų deklaravimas prisideda prie įstaigos skaidrumo politikos.“</p> <p>I4 „Viešųjų ir privačių interesų deklaravimas viešajame sektoriuje labai svarbus. Bet kas toliau? Deklaracijos pateiktos. Ar yra atliekamas jų rizikų vertinimas, o gal būt realių veikų identifikavimas? Reikia atgalinio ryšio.“</p>
Korupcijos rizikos mažinimas kaip skaidrumo kriterijus	<b>Taip</b>	<p>I1 „Nemaža dalis valstybės tarnautojų dalyvauja politinėje veikloje, todėl kyla rizika dėl jų nešališkumo, sąžiningumo ir skaidrumo principų laikymosi. Ypatinę susirūpinimą kelia tokios etikos rizikos sritys organizacijoje, kaip piktnaudžiavimas tarnybine padėtimi, kyšininkavimas ir kt., todėl turėtų būti atidžiai išnagrinėtos etikos rizikos sritys ir įtrauktos į etikos kodeksą bei vertinamas valstybės tarnautojų elgesys pagal nustatytus kriterijus.“</p>
Etiško elgesio kriterijus darbuotojų vertinime	<b>Taip</b>	

Įtakos darymo priimant sprendimus atskleidimas	<b>Taip</b>	I2 „Valstybės tarnautojas yra visuomenės tarnas.“
		I3 „Darbuotojai turi būti vertinami pagal atliktas užduotis, o ne siekiant pagerinti jų padėtį, nežiūrint į atliktus darbus.“
		I4 „Šis vertinimas galėtų apimti platų spektrą kriterijų – nuo tinkamos aprangos iki tinkamo elgesio sprendimų priėmimo.“
		I1 „Politikai registruotų ir viešai informuotų visuomenę apie savo susitikimus su interesų grupių atstovais ir kitais svarbiais asmenimis.“
	<b>Taip</b>	I3 „Iniciatyva, kad politikai registruotų savo susitikimus su interesų grupių atstovais yra tik siekiamybė. Mano manymu, mažoje savivaldybėje tai sunku įgyvendinti, nes visi tiek politikai, tiek verslo atstovai yra artimai pažįstami arba juos sieja kokie nors kiti artimi ryšiai.“
		I4 „Privaloma. Tai galėtų būti susiję su viešų ir privačių interesų deklaravimu, svarstymai galėtų būti vieši ir kodėl gi ne – prieš svarstymą viešai pasisakyti, jog manęs niekas neįtakotų priimti vienokį ar kitokį sprendimą ir aš nesusijęs su kokiais tai privačiais asmenimis.“
		I5 „Savivaldoje tolima ateitis.“
Dokumentų vertinimo antikorupciniu požiūriu žyma	<b>Ne</b>	I2 „Manychiau, kad būtų tikslinga pasirašyti deklaraciją tiek savivaldybės politinio pasitikėjimo vadovams, tiek savivaldybės tarybos nariams, kad nedaro politinės įtakos priimamiems sprendimams iš savanaudiškų paskatų.“
		I1 „Dokumentų vertinimas antikorupciniu požiūriu visuomenei turėtų būti pateiktas aiškiai ir suprantamai, nurodant, kokios buvo nustatytos korupcijos rizikos ir kokie priimti sprendimai.“
		I2 „Tai uždeda atsakomybę vertinusiems asmenims.“
		I3 „Viešumas dokumentų vertinimą antikorupciniu požiūriu galėtų siek tiek sustiprinti visuomenės akyse, bei užtikrinti, kad vertinimas nebus formalus.“
	<b>Taip</b>	I4 „Būtina.“

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis informantų pateiktais atsakymais