

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETAS
STRATEGINIO VALDYMO KATEDRA**

ŽIVILĖ JAKAITĖ

**KORUPCIJOS PREVENCIJOS VALDYMAS
VILNIAUS MIESTO SAVIVALDYBĖJE**

Magistro baigiamasis darbas

**Vadovas
lekt. dr. K. Gecevičius**

VILNIUS, 2010

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETAS
STRATEGINIO VALDYMO KATEDRA**

**KORUPCIJOS PREVENCIJOS VALDYMAS
VILNIAUS MIESTO SAVIVALDYBĖJE**

**Viešojo administravimo magistro baigiamasis darbas
Studijų programa 62603S204**

Konsultantas

.....
2010 11

Vadovas

..... lekt. dr. K. Gecevičius
2010 11

Recenzentas

.....
2010 11

Atliko

VAmn4-01 gr. stud.
..... Ž. Jakaitė
2010 11 25

VILNIUS, 2010

TURINYS

ĮVADAS	5
1. KORUPCIJOS REIŠKINIO TEORINĖ ANALIZĖ IR PASIREIŠKIMO GALIMYBĖS VIETOS SAVIVALDOS SEKTORIUJE	9
1.1. Korupcijos proceso samprata ir genezė	9
1.1.1. Korupcijos sąvoka	10
1.1.2. Pagrindiniai korupcijos požymiai	12
1.1.3. Korupcijos pasireiškimo formos	14
1.2. Korupcijos reiškinio analizė mokslinėse teorijose	16
1.3. Pagrindinių korupcijos reiškinio plėtrą sąlygojančių veiksnių ir jų padarinių ryšys	19
1.4. Korupcijos mastai nacionaliniu ir vietos savivaldos lygmeniu	21
1.4.1. Bendra korupcijos pasireiškimo apžvalga Lietuvoje	22
1.4.2. Vietos savivaldos sistema ir savivaldybės institucinė struktūra	23
1.4.3. Didžiausi korupcijos pasireiškimo mastai pagal savivaldybės teikiamų funkcijų sritį	25
2. ANTIKORUPCINIŲ PRIEMONIŲ ĮGYVENDINIMO MECHANIZMAS VILNIAUS MIESTO SAVIVALDYBĖJE	29
2.1. Korupcijos prevencijos priemonių sistemos veiksmingumo realizavimas ir teisinio reglamentavimo spragos	29
2.2. Visuomenės vaidmens stiprinimas kovoje su korupcijos reiškiniu	36
3. KORUPCIJOS PREVENCIJOS VYKDYMO VILNIAUS MIESTO SAVIVALDYBĖJE SKAIDRUMO, PATIKIMUMO IR VEIKSMINGUMO TYRIMAS	39
3.1. Visuomenės pasitikėjimo Vilniaus miesto savivaldybės veikla vykdant jai priskirtas funkcijas lygis	40
3.2. Teisinio reguliavimo veiksmingumas per visuomenės pasitikėjimo lygio analizės prizmę	51
IŠVADOS IR PASIŪLYMAI	53
LITERATŪRA	57
ANOTACIJA LIETUVIŲ KALBA	61
ANOTACIJA ANGLŲ KALBA	62
SANTRAUKA LIETUVIŲ KALBA	63
SANTRAUKA ANGLŲ KALBA	64
PRIEDAI	65

PAVEIKSLAI

1 pav. Korupcijos suvokimo indeksas Lietuvoje 1999-2010 metų laikotarpiu	22
2 pav. Imties dydžio nustatymo formulė	26
3 pav. Dažniausi korupcijos pasireiškimo atvejai Vilniaus miesto savivaldybėje pagal teikiamų paslaugų/vykdomų funkcijų pobūdį (proc.)	27
4 pav. Tyrimo dalyvių nuomonė dėl korupcijos reiškinių mastų (proc.)	41
5 pav. Korupcijos pasireiškimo atvejai Vilniaus miesto savivaldybės teikiamų paslaugų požiūriu (proc.)	42
6 pav. Korupcijos pasireiškimą Vilniaus miesto savivaldybėje sąlygojančios priežastys (proc.)	43
7 pav. Kovos su korupcija būdų Vilniaus miesto savivaldybėje veiksmingumas (proc.)	44
8 pav. Kovos su korupcija būdų Vilniaus miesto savivaldybėje neveiksmingumo priežastys (proc.)	45
9 pav. Kyšio davimo veiksmingumas sprendžiant problemas (proc.)	46
10 pav. Susidūrimas su kyšio davimu Vilniaus miesto savivaldybėje (proc.)	46
11 pav. Kyšio davimo dažnumas Vilniaus miesto savivaldybėje (proc.)	47
12 pav. Priežastys, lėmusios apsisprendimą duoti kyšį (proc.)	48
13 pav. Priežastys, lėmusios apsisprendimą neduoti kyšio (proc.)	49
14 pav. Efektyviausios priemonės siekiant sumažinti/panaikinti korupcijos pasireiškimą Vilniaus miesto savivaldybėje (proc.)	50

ĮVADAS

Korupcija yra vienas iš destruktivių reiškinių valstybėje, sukeliantis neigiamų padarinių ne tik kiekvieno iš mūsų asmeniniame gyvenime, bet ir darantis neigiamą įtaką tiek politinių, valstybės valdymo, ekonominių, tiek ir tarptautinių santykių sferoje.

Nestabdoma korupcija iškreipia sąžiningą konkurenciją, stabdo valstybės ekonomikos plėtrą, kelia grėsmę demokratinei santvarkai ir teisinės valstybės pamatinėms nuostatomis, taip pat skatina visuomenės nepasitikėjimą valstybės institucijomis ir naikina pačios visuomenės moralines vertybes.

Pažymėtina, kad korupcija apima tiek korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas, tiek ir viešojo sektoriaus disfunkciją, blogą administravimą, netinkamą administracinių ir viešųjų paslaugų teikimą, valstybės tarnautojų nepakankamą kompetenciją, valstybės tarnautojų etikos trūkumą. Atsižvelgiant į tai, akivaizdu, korupcija yra sisteminis reiškinys, su kuriuo galima kovoti tik antikorupecines priemones įgyvendinant kompleksiskai.

Tarptautinė nevyriausybinė antikorupecinė organizacija „Transparency International“ nuo 1997 metų (Lietuvoje nuo 1999 metų) kasmet atlieka įvairiausių tyrimus, siekdama išsiaiškinti ir nustatyti korupcijos suvokimo indeksą pasaulio valstybėse. Pagal kasmetinio tyrimo „Korupcijos suvokimo indeksas“ rezultatus Lietuvos korupcijos suvokimo indeksas 2010 metais siekia 5 balus (kai 10 – labai skaidri valstybė, 0 – labai korumpuota valstybė). Atsižvelgiant į šio tyrimo rezultatus Lietuva užima 46 vietą 178 valstybių lentelėje [45].

Siekdama tobulinti korupcijos lygio matavimo ir kovos su šiuo reiškiniu įgūdžius, Specialiųjų tyrimų tarnyba nuo 2001 m. inicijuoja sociologinius tyrimus „Lietuvos korupcijos žemėlapis“, kurių tikslas – įvertinti gyventojų ir verslininkų požiūrį į korupciją, jos paplitimą, atskleisti Lietuvos gyventojų ir verslininkų asmeninę patirtį šioje srityje ir informacijos apie korupciją šaltinius. Vadovaujantis visuomenės apklausos duomenimis „Lietuvos korupcijos žemėlapis 2008“ korupcija bendrame Lietuvos socialinių problemų kontekste gyventojų nuomone užima III vietą, įmonių vadovų nuomone – IV vietą, o štai valstybės ir savivaldybių tarnautojų nuomone net I vietą [41].

Sociologinio tyrimo „Lietuvos korupcijos žemėlapis 2008“ duomenimis, gyventojai, įmonių vadovai ir valstybės bei savivaldybių tarnautojai labiausiai korumpuotomis institucijomis įvardija Seimą, Vyriausybę ir politines partijas, tuo tarpu gyventojai ir įmonių vadovai itin korumpuotomis laiko ir miestų bei rajonų savivaldybes. Atsižvelgiant į baigiamojo darbo temą, darbo autoriui itin aktualus yra visuomenės požiūris į savivaldybių ir korupcijos santykį. Pažymėtina, kad gyventojai, įmonių vadovai ir valstybės bei savivaldybių tarnautojai labiausiai korumpuotomis procedūromis, už kurias daugiau ar mažiau atsakingos savivaldybės, išskiria – leidimų statybai ir rekonstrukcijai išdavimą bei dokumentų derinimą, žemės paskirties keitimą, įmonių vadovai ir valstybės bei

savivaldybių tarnautojai akcentuoja – viešųjų pirkimų įgyvendinimą, o gyventojai – sveikatos paslaugų teikimą [41].

Libiausiai paplitusiomis korupcijos formomis išskiriamos kyšininkavimas, nepotizmas, piktnaudžiavimas tarnyba. Vertinant sociologinių tyrimų duomenis pažymėtina, kad dėl korupcijos plitimo valstybėje apklausų dalyviai dažniausiai kaltina politikus ir valstybės tarnautojus, tuo tarpu mažiausiai kaltės tyrimų dalyviai priskiria sau ir savo aplinkai [41].

Baigiamojo darbo aktualumas. Nors akcentuojama, kad siekiant kovoti su korupcija Lietuvoje egzistuoja nemažai institucijų: pagrindinės funkcijos priskirtos Specialiųjų tyrimų tarnybai, o tokios institucijos kaip Valstybės saugumo departamentas, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba, Valstybinė mokesčių inspekcija, Lietuvos muitinė, Valstybės sienos apsaugos tarnyba, Generalinė prokuratūra ir panašiai nors ir nėra tiesiogiai atsakingos už korupcijos atvejų pasireiškimo mažinimą, iš esmės siekia kitų tikslų, bet jų viduje yra sukurti atitinkami padaliniai, skirti kovoti su korupcijos mastais ir jie vienokiu ar kitokiu būdu, daugiau ar mažiau prisideda prie kovos su korupcija, be to, reglamentavimo lygmeniu nuolat yra kuriamos įvairios prevencijos programos ir planai, taikomos korupcijos prevencijos priemonės, pažymėtina, kad korupcijos reiškinys pastaruoju metu itin dažnai aptarinėjamas ir analizuojamas, vis daugiau korupcijos pasireiškimo atvejų atskleidžiama savivaldybių lygmenyje. Lietuvos Respublikos prezidentė Dalia Grybauskaitė ne kartą pažymėjo, kad korupcija yra apėmusi labai daug Lietuvos gyvenimo sričių, tačiau kova su ja nėra efektyvi, nepaisant gausaus institucijų, užsiimančių šia kova, skaičiaus.

Atsižvelgiant į tai, šio darbo aktualumą lemia pagrįsta abejonė dėl antikorporcinių priemonių veiksmingumo, kadangi korupcijos pasireiškimo atvejų nuolat gausėja: Nacionalinio stadiono su sporto kompleksu statybos darbų ir 2008 metais paskelbto atviro konkurso „Informacinių technologijų infrastruktūros priežiūra, administravimo paslaugos ir priemonės“, kai laimėjo didesnę kainą pasiūliusi įmonė, skandalas, šiuo metu netylančios diskusijos dėl Vilniaus šilumos ūkio valdymo, UAB „Vilniaus vandenys“ viešųjų pirkimų pažeidimai, kuriuose vis minima Vilniaus miesto savivaldybė.

Baigiamojo darbo naujumas. Lietuvoje sociologinius tyrimus atliekančios organizacijos ne kartą analizavo korupcijos paplitimo lygį, bandė išsiaiškinti korupcijos pasireiškimo formas, nustatinėjo korupcijos suvokimo indeksą Lietuvos mastu. Šio darbo naujumas pasireiškia tuo, kad siekiama išsiaiškinti vienoje savivaldybėje – Vilniaus miesto – taikomas korupcijos prevencijos priemonės, teisinį reglamentavimą ir susiformavusį visuomenės požiūrį į šios institucijos vykdomą veiklą, nustatyti kovos su korupcija veiksmingumą, visuomenės pasitikėjimo lygį Vilniaus miesto savivaldybės veikla atliekant jai priskirtas funkcijas. Pažymėtina, kad baigiamojo darbo naujumą lemia ir tai, kad nors viena iš Specialiųjų tyrimų tarnybos numatytų kovos su korupcija priemonių yra korupcijos analizės tyrimas, Vilniaus miesto savivaldybėje ši priemonė iki šiol nebuvo pritaikyta, nors

su korupcija susiję skandalai pakankamai dažnai aptariami tiek valdžios, tiek su korupcija kovojančių institucijų.

Tyrimo problema – kovai su korupcijos mastais taikomų prevencinių priemonių, programų ir planų deklaratyvus pobūdis ir praktinio veiksmingumo stoka.

Tyrimo objektas – korupcijos prevencijos valdymas Vilniaus miesto savivaldybėje.

Tyrimo tikslas – išsiaiškinti kovos su korupcija priemones, taikomas Vilniaus miesto savivaldybėje ir visuomenės požiūrį į jų veiksmingumą.

Tyrimo uždaviniai:

- suformuluoti korupcijos sąvokos apibrėžimą, nustatyti korupcijos požymius ir atskleisti teorijoje išskiriamas korupcijos formas;

- aptarti korupcijos reiškinį lemiančius veiksnius ir korupcijos sukeltus padarinius;

- nustatyti korupcijos mastus nacionaliniu ir vietos savivaldos lygmeniu;

- aptarti taikomų korupcijos prevencijos priemonių, jų teisinio reglamentavimo mechanizmą ir nustatyti egzistuojančias spragas;

- nustatyti visuomenės pasitikėjimo Vilniaus miesto savivaldybės veikla vykdant jai priskirtas funkcijas lygį.

Tyrimo hipotezė – korupcijos prevencijos valdymas Vilniaus miesto savivaldybėje iš esmės yra deklaratyvus.

Tyrimo metodai:

- **istorinis metodas** darbui pasirinktas siekiant atskleisti istorines korupcijos reiškinio ištakas. Analizuojant korupcijos sampratą šis metodas padeda atskleisti teisės aktuose, literatūroje, statistikoje minimos korupcijos sąvokos ir apskritai šio reiškinio suvokimo pokyčius.

- **loginis metodas** būtinas atskleidžiant bet kokio tiriamojo darbo tikslus, uždavinius, siekiant išsiaiškinti tam tikrų procesų vyksmą, darant išvadas, apibendrinimus. Šiame darbe išsikelta hipotezė – korupcijos prevencijos valdymas Vilniaus miesto savivaldybėje iš esmės yra deklaratyvus – siekiama patvirtinti vadovaujantis logine seka, tai yra tyrimą atliekant tam tikrais, nuosekliais etapais: pirmiausia išdėstant teorinius temos aspektus, vėliau remiantis teorine medžiaga atliekant praktinį tyrimą.

- **aprašomasis metodas** naudojamas ir būtinas taip pat bet kokio pobūdžio darbe. Pirmiausia, jis pasirenkamas įvairioms sąvokoms, apibrėžimams išsiaiškinti, visų antra, šis metodas svarbus pasaulyje vykstantiems ir darbui aktualiems procesams aprašyti. Aktualus šis metodas ir praktinėje darbo dalyje atliktiems tyrimams paaiškinti, jų metu gautoms išvadoms išdėstyti.

- **statistiniu metodu** vadovaujasi siekiant teorinę darbo medžiagą papildyti statistiniais duomenimis tokiu būdu patį darbą darant išsamesnį ir grindžiamą ne tik teoriniais, bet ir praktiniais aspektais. Greta šio – aktualus ir **grafinis metodas**. Jo pagalba atsiranda galimybė statistinius

duomenis pateikti diagramose, lentelėse, schemose. Derinant tarpusavyje šiuos metodus, jų svarba itin akivaizdi praktinėje darbo dalyje, kurioje anketiniu būdu gauti duomenys yra pateikiami ne tik juos aprašant, bet ir vaizduojant grafiškai.

- **lyginamasis-analizės metodas** šiame darbe taip pat vienas iš svarbiausių: jis naudojamas siekiant atskleisti korupcijos reiškinių sampratą, jos pokyčius, korupciją sąlygojančių veiksnių ir dėl to kylančių padarinių santykį, taip pat siekiant atliktą praktinį tyrimą pagrįsti teoriniais temos aspektais.

Baigiamojo darbo struktūra. Darbą sudaro įvadas, 3 skyriai, išvados ir pasiūlymai, literatūros sąrašas ir 2 priedai. 1 skyriuje aptariami teoriniai korupcijos reiškinių aspektai – korupcijos samprata, esminiai požymiai, pasireiškimo formos, korupcijos vertinimas mokslinių teorijų požiūriu, taip pat korupcijos pasireiškimo mastai, 2 skyriuje analizuojamos korupcijos prevencijos priemonės, jų tinkamo įgyvendinimo ir veiksmingumo problematika, 3 skyriuje pateikiami anketiniu būdu atlikto tyrimo analizės rezultatai. Baigiamajame darbe pateikta 14 vaizdinių priemonių. Darbo apimtis – 64 puslapiai (be priedų). Panaudoti 45 literatūros šaltiniai.

1. KORUPCIJOS REIŠKINIO TEORINĖ ANALIZĖ IR PASIREIŠKIMO GALIMYBĖS VIETOS SAVIVALDOS SEKTORIUJE

Siekiant baigiamojo darbo pasirinkta tema nuoseklumo ir aiškumo, visų pirma, būtina suformuluoti korupcijos sąvokos apibrėžimą, nustatyti korupcijos reiškinių formas ir požymius, korupciją aiškinančias teorijas, išsiaiškinti korupciją sąlygojančius veiksnius ir dėl to kylančius padarinius, taip pat išanalizuoti korupcijos pasireiškimo mastus tiek nacionaliniu, tiek vietos savivaldos lygmeniu. Žemiau pateikiami korupcijos reiškinių teoriniai aspektai.

1.1. Korupcijos proceso samprata ir genezė

Korupcija atsirado gerokai ankščiau nei susikūrė šiuolaikinės teisinės valstybės. Vos tik visuomenėje susiformavo pavaldumo santykiai, greta atsirado ir korupcijos reiškinys.

Seniausi duomenys apie korupciją yra Indijos karaliaus ministro Kautilos prieš du tūkstančius metų parašytas tikėtina pirmasis darbas apie korupciją – Arhashastra, kuriame jis aptarė šį fenomeną, o archeologinių kasinėjimų metu atrastas XIII a. pr. m. e. Asirijos imperijos institucijos, šiuolaikinės „vidaus reikalų ministerijos“ atitikmens, archyvas su įrašais apie kyšius ėmusius rūmų tarnautojus (Dikšaitis, 2007) tik patvirtino šio ydingo ir daugybę neigiamų padarinių sukeliančio reiškinių egzistavimą.

Nepaisant to, teorijoje pateikiamos skirtingos šio reiškinių sampratos ir vertinimai. 1997 m. Liuksemburge susirinkę Europos Tarybos ekspertai, korupciją siejo tik su valstybės tarnyba (siauroji korupcijos samprata), Europos Tarybos kovos su korupcija grupė išplečia korupcijos sampratos ribas nurodydami, kad korupcija egzistuoja ne tik viešajame, bet ir privačiame sektoriuje (plačioji korupcijos samprata), tuo tarpu tarptautinė kovos su korupcija organizacija „Transparency International“ laikosi nuomonės, kad korupcija apima ne tik valstybės tarnybą, bet visą valstybės viešąjį gyvenimą, tačiau privačios verslo sferos neįtraukia (tarpinė korupcijos samprata).

Siekiant išsiaiškinti korupcijos vaidmenį ir galimus kovos su ja būdus vietos savivaldos lygmenyje, būtina analizuoti ne tik korupcijos pasireiškimo galimybes konkrečiose visuomenės gyvenimo srityse, bet taip pat suformuluoti korupcijos sąvoką, nustatyti korupcijai būdingus bruožus, atskleisti, kokiomis formomis korupcija reiškiasi.

1.1.1. Korupcijos sąvoka

Nors korupcijos reiškinys itin dažnai aptarinėjamas tiek mokslininkų, politikų, valstybės tarnautojų, tiek pačios visuomenės, bandant tiksliai apibrėžti korupcijos sąvoką nuomonės išsiskiria, o vienareikšmio apibrėžimo nerandama. Tai lemia korupcijos reiškinio kompleksiskumas ir sudėtingumas, daugybė egzistuojančių korupcijos formų ir skirtingas kiekvienos valstybės požiūris į šį reiškinį. Pasak S. R. Ackerman, ką vienas laiko kyšiu, kitas laiko dovana. Politinis lyderis ar valstybės pareigūnas, padedantis draugams, šeimos nariams ir savo šalininkams, vienoje valstybėje gali būti laikomas vertu pagyrimo, o kitose korumpuotu (Ackerman, 2001).

Pats korupcijos terminas kilęs iš lotynų kalbos: *corruptio* reiškia gadinimą, papirkimą (Veličkienė, 2003).

Teisės aktuose, literatūros šaltiniuose, su korupcija kovojančių organizacijų internetinėse svetainėse aptinkama daugybė korupcijos sąvokos apibrėžimų ir paaiškinimų, kurie nėra vienareikšmiai.

Viename iš tarptautinių žodžių žodynų korupcijos sąvoka aiškinama kaip „valstybinės įstaigos pareigūno ar politinio veikėjo kyšio ėmimas už pareigų atlikimą arba už įstatymo pažeidimą, siekiant naudos sau arba abipusės naudos; papirkimas kyšininkavimas“ (Vaitkevičiūtė, 2002), tuo tarpu dabartinės lietuvių kalbos žodyne korupcijos terminas apibrėžiamas kaip „neteisėtas pelnymasis naudojantis pareigomis, pareigūno ar veikėjo papirkinėjimas“ (Keinys, 2000). Kaip matyti iš pateiktų korupcijos sąvokos apibrėžimų, minėti žodynai šį terminą sieja su naudos siekimu, naudojimusi pareigomis ir nurodo konkretų būdą, kaip korupcija pasireiškia: kyšininkavimą. Atsižvelgiant į nuolat kintančius ir besivystančius rinkos santykius, modernėjančią teisinę valstybės sampratą, akivaizdu, kad pateikti apibrėžimai yra per siauri šiam reiškiniui tinkamai kvalifikuoti.

Pažymėtina, kad dar 1999 metais Lietuvos Respublikos valstybės saugumo departamento vadovaujama autorių grupė atlikusi Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos užsakytą tyrimą „Korupcijos situacijos Lietuvoje preliminarinis įvertinimas bei kovos su korupcija strategijos matmenų parengimas“ akcentavo, jog „Lietuvos Respublikos įstatymuose ir kituose teisės aktuose vartojamas korupcijos terminas, tačiau esminiu šalies teisinės sistemos, įstatymo leidėjo darbo trūkumas yra ir lieka tai, kad iki šiol neturime griežtai ir juridiškai tiksliai apibrėžtos korupcijos definicijos <...>. Tokį uždavinį būtina neatidėliotinai įvykdyti, antraip kovos su korupcija strategija, objektas liks neaiškūs ir neapibrėžti. Todėl juridinės ir kitokios praktinės antikorporcinės priemonės, korupcijos prevencijos taktika ir praktika bus nepakankamai efektyvi“ [42]. Atsižvelgiant į tai, 2002-2007 metų nacionalinės kovos su korupcija programos vienoje iš nuostatų teigiama, kad „būtina parengti aiškų ir tikslų teisinį korupcijos apibrėžimą, apimančių ir privatų sektorių“ [24]. Tuo tarpu 2009-2010 metų nacionalinės kovos su korupcija programos 2.1 punkte nurodoma, kad „korupcija – bet koks valstybės tarnautojo ar

jam prilyginto asmens elgesys, neatitinkantis jiems suteiktų įgaliojimų ar nustatytų elgesio standartų, ar tokio elgesio skatinimas siekiant naudoti sau ar kitiems asmenims ir taip pakenkiant asmenų ir valstybės interesams“ [25]. Nepaisant numatytų tikslų ir jau įdėtų pastangų, korupcijos sąvokos apibrėžimo problema aktuali iki šiol.

Lietuvos Respublikos teisės aktuose pati korupcijos sąvoka itin dažnai vartojama, tačiau tik nedaugelis teisės aktų apibrėžia šią sąvoką, o ir kiekviename teisės akte pateikiamas skirtingas aiškinimas. Iš aukščiau pateiktų korupcijos sąvokos apibrėžimų matyti, kad priklausomai nuo to, kokią literatūros šaltiniu vadovaujasi, tokia kryptimi yra plėtojamas ir korupcijos apibrėžimas. Tokia situacija sukelia daugybę problemų siekiant efektyviai kovoti su korupcijos reiškiniu valstybėje, kadangi nagrinėjant kiekvieną korupcijos atvejį lieka neaišku, pagal kokius kriterijus tiksliai vertinti individualią situaciją, kad ją būtų galima priskirti korupcijos atvejui ir imtis atitinkamų priemonių.

Pažymėtina, kad siekiant išspręsti šią korupcijos termino teisinę problemą Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymo 2 straipsnio 2 dalyje pateikiamas platus, aprašomasis korupcijos aiškinimas ir korupcija apibrėžiama kaip *„asmens pažadėjimas, siūlymas ar davimas bet kokio neteisėto atlygio valstybės politikui, pareigūnui ar tarnautojui, taip pat valstybės politiko, pareigūno ar tarnautojo tiesioginis ar netiesioginis prašymas arba priėmimas bet kokio neteisėto atlygio sau ar kitam asmeniui arba priėmimas pasiūlymo ar pažado dėl tokio atlygio už tam tikrų funkcijų vykdymą ar nevykdymą, taip pat asmens pažadėjimas, siūlymas ar davimas bet kokio neteisėto atlygio bet kuriam asmeniui, kuris teigia galintis daryti įtaką valstybės politiko, pareigūno ar tarnautojo sprendimams, taip pat asmens, kuris teigia galintis daryti įtaką valstybės politiko, pareigūno ar tarnautojo sprendimams, tiesioginis ar netiesioginis prašymas arba priėmimas bet kokio neteisėto atlygio arba priėmimas pasiūlymo ar pažado dėl tokio atlygio, taip pat bendrininkavimas darant šioje dalyje nurodytas veikas“* [26]. Atkreiptinas dėmesys, kad Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos įstatyme pateikta sąvoka iš esmės atitinka Lietuvos Respublikos baudžiamajame kodekse išvardintas nusikalstamas veikas valstybės tarnybai: kyšininkavimas (225 straipsnis), tarpininkavimas (226 straipsnis), papirkimas (227 straipsnis), piktnaudžiavimas (228 straipsnis) [20].

Visgi, net ir turint juridiskai įtvirtintą sąvoką įstatyme, kyla klausimas, ar toks korupcijai priskirtinų veikų išvardijimas yra tinkamas sąvokos formulavimas. Abejonių kelia tai, kad vystantis ekonomikai, plečiantis tarp asmenų susiklostančių santykių ratui, galimos vis naujos veikos, priskirtinos korupcijos atvejams. Dėl šios priežasties Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos įstatyme pateiktą korupcijos sąvoką reikėtų nuolat pildyti naujomis veikomis, kas apibrėžimą darytų painų, perkrautą ir galiausiai vis tiek neefektyvų, turintį tik teorinę reikšmę.

Pažymėtina, kad tarptautiniu lygmeniu egzistuoja taip pat nemažai teisės aktų, kuriuose vartojama korupcijos sąvoka ir pažymima, kad „korupcija kelia grėsmę teisinei valstybei, demokratijai ir žmogaus teisėms, pakerta tinkamą valdymą, sąžiningumą ir socialinį teisingumą, iškreipia

konkurenciją, stabdo ekonominę plėtrą ir kelia pavojų demokratiškos institucijų stabilumui ir visuomenės moralės pagrindui“ [16], taip pat, kad „korupcijos prevencija ir likvidavimas yra visų valstybių pareiga“ [19]. Nepaisant to, korupcijos sąvokos problema egzistuoja ir tarptautiniu lygmeniu. Jungtinių Tautų konvencijoje prieš korupciją korupcijos sąvoka nepateikiama, o Baudžiamosios teisės konvencijoje dėl korupcijos tik išskiriamos dvi šio reiškinių formos – aktyvusis ir pasyvusis kyšininkavimas privačiame sektoriuje [16]. Tarptautiniame teisės akte išskiriant tik vieną iš korupcijos būdų – kyšininkavimą, taip pat nurodant, kad aktyvusis ir pasyvusis kyšininkavimas pasireiškia privačiame sektoriuje, korupcijos reiškinių samprata ypatingai susiaurinama ir riboja kovos su korupcija galimybes.

Korupcijos apibrėžimą galima rasti Civilinės teisės konvencijos dėl korupcijos 2 straipsnyje, kuriame nurodoma, kad korupcija „tai tiesioginis ar netiesioginis kyšio arba kito nepagrįsto atlygio ar pažado dėl tokio atlygio prašymas, siūlymas, davimas ar priėmimas, kuris iškreipia asmens, gaunančio kyšį, nepagrįstą atlygį ar pažadą dėl kyšio ar nepagrįsto atlygio, tinkamą bet kurios pareigos atlikimą ar reikalaujamą elgseną“ [17].

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, matyti, kad nors korupcija aktuali tema diskusijoms ir korupcija minima tiek nacionaliniuose, tiek tarptautiniuose teisės aktuose, šiuo metu griežto, tikslaus ir aiškaus korupcijos sąvokos apibrėžimo nėra nei teorijoje, nei teisės aktuose. Tokia situacija sukelia nemažai sunkumų kovojant su korupcijos reiškiniu valstybėje, kadangi nesant konkretaus ir apibrėžto sąvokos išaiškinimo, kartais gali būti sunku nustatyti, kuo vadovaujantis reikėtų priskirti vieną ar kitą veiką prie korupcijos atveju, taip pat nesant aiškaus kovos su korupcija objekto sunku sukurti tinkamą strategiją korupcijos mastams valstybėje, atitinkamai ir vietos savivaldos srityje, mažinti.

1.1.2. Pagrindiniai korupcijos požymiai

Nepaisant to, kad tiek žodynuose, vadovėliuose, su korupcija kovojančių organizacijų svetainėse, tiek teisės aktuose nėra vienareikšmio ir tiksliai suformuluoto korupcijos termino apibrėžimo, visi aukščiau pateikti korupcijos paaiškinimai padeda susidaryti tam tikrą korupcijos reiškinių vaizdinį ir leidžia išskirti esminius bruožus, kuriais remiantis galima konkrečias veikas įvardinti kaip korupcijos atvejus.

Vienas iš bruožų – **asmeninės naudos siekimas**. Pirmiausia tai – materialinė nauda – pinigai, galinti pasireikšti kyšio ėmimu, valstybės lėšų pasisavinimu. Visgi, pasiekiamą naudą gali būti ir daug platesnio pobūdžio, pavyzdžiui, dovanos, protekcija, susijusi su nauja darbo vieta, prestižas, karjera, atsakomosios paslaugos ir panašiai. Pažymėtina, kad naudos gali būti siekiama ne tik sau, bet ir savo šeimos nariams, giminaičiams, draugams arba tam tikrai organizacijai, pavyzdžiui, partijai (Justickis, 2001). Piktnaudžiavimas valstybės tarnyba siekiant asmeninės naudos sau laikytinas esminiu

korupcijos bruožu: tokią išvadą galima daryti tiek iš aukščiau pateiktų korupcijos definicijų, kuriose minimas naudos siekimas sau, tiek ir vadovaujantis tuo, jog šį aspektą pabrėžia tiek Jungtinių Tautų Organizacija informaciniame žinyne, tiek Latvijos bei Estijos korupcijos prevencijos įstatymai apibrėždami korupcijos sąvoką.

Kitas korupcijos aspektas – **piktnaudžiavimo sritis**. Kalbant apie šį bruožą, nuomonės išsiskiria. Dauguma autorių korupcijos piktnaudžiavimo sritį supranta siauruoju aspektu – dažniausiai turima omenyje valstybės valdymo, valstybės administracinio aparato pareigūnas ir jo tarnyba, kitaip tariant, bet kuris pareigūnas, priimančias sprendimus valstybės vardu. Visais kitais atvejais, šių autorių nuomone, piktnaudžiavimas siekiant asmeninės naudos nelaikoma korupcija. Pavyzdžiui, 1997 metais Liuksemburge susirinkę Europos Tarybos ekspertai, nors ir pripažino esamą ir galimą plačią korupcijos sampratą, vis tik orientavosi į glaustesnę šios sąvokos apibrėžimą, korupciją apibrėžiantį vien „kaip valstybinės įstaigos pareigūno nusižengimą siekiant asmeninės naudos“ (Justickis, 2001). Tuo tarpu kiti autoriai korupciją supranta kiek plačiau. Jų nuomone, nėra skirtumo, kyšis imamas viešajame ar privačiajame sektoriuje, bet kuriuo atveju dėl asmeninių paskatų yra piktnaudžiuojama tarnybine padėtimi ir vadovaujama šiais pačiais motyvais (Justickis, 2001). Tarpinę poziciją užima tarptautinės kovos su korupcija organizacijos „Transparency International“ svetainėje pateikiama samprata: piktnaudžiavimas korupcija pasireiškia „viešojo gyvenimo srityje“. Tokiu atveju turima omenyje ne tik valstybės institucijų sistema, bet ir parlamentą, teisumą, įvairias visuomenines organizacijas, spaudą, televiziją (atkreiptinas dėmesys, kad privačios įmonės nepatenka į šią korupcijos sampratą).

Pažymėtina, kad dar šiais pačiais 1997 metais korupcijos pasireiškimo sritis buvo išplėsta Europos bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos priimtoje konvencijoje dėl kovos su užsienio valstybių pareigūnų kyšininkavimu sudarant tarptautinius verslo sandorius. Remiantis šia konvencija, korupcija laikoma „pareigūno veikla, suteikianti kokios nors piniginės ar kitos neteisėtos naudos užsienio valstybės asmeniui“ [18]. Kaip matyti iš šio apibrėžimo, korupcija apima ne tik nacionaliniu, bet ir tarptautiniu lygmeniu vykstantį papirkinėjimą.

Dar vienas išskirtinas korupcijos bruožas – **slėpimas**. Nors aukščiau pateiktuose korupcijos sąvokos apibrėžimuose (žr. 1.1.1 skyrių) šis korupcijos reiškinio aspektas nėra akivaizdžiai išskiriamas ir minimas, tačiau atsižvelgiant į korupcinės veiklos pobūdį ir tikslus, galima teigti, kad slėpimas turi būti įvardijamas kaip vienas esminių korupcijos bruožų. Tokia išvada darytina atsižvelgiant į tai, kad pačios veikos, kurių vykdymu pasireiškia korupcija (pavyzdžiui, kyšininkavimas) turi slėpimo elementą. Asmuo, siekdamas asmeninės naudos pasinaudoja savo tarnybine padėtimi ir tarsi apgauna visą visuomenę, pasielgia priešingai negu turėtų elgtis tinkamai atlikdamas jam paskirtas pareigas. Akivaizdu, kad tinkamai neįvykdęs savo pareigų ir už tai dar gavęs tam tikros materialinės naudos,

asmuo yra priverstas slėpti tokius savo veiksmus, kad išvengtų visuomenės pasmerkimo ir teisinių sankcijų.

Kai kurie autoriai kaip vieną iš korupcijos bruožų dar išskiria **reguliarumą ir pakartotinumą**. Tai reiškia, kad pats korupcijos reiškinys turi būti suvokiamas „ne kaip pavienis atskiras kyšis, o daugiau ar mažiau nuolatinis kyšininkavimas, būdingas žmogui, įstaigai, verslo šakai“ (Justickis, 2001). Tokia pozicija kelia abejonių, kadangi net jeigu ir vieną kartą asmuo paima kyšį siekdamas asmeninės naudos sau arba piktnaudžiaudamas tarnybine padėtimi atlieka arba priešingai susilaiko nuo tam tikrų veiksmų, tai turėtų būti laikytina korupcijos pasireiškimo atveju, atitinkančiu ir korupcijos sąvokos pateikiamų apibrėžimų formuluojamą sampratą. Tokia išvada darytina dėl to, kad net ir vieną kartą pasielgęs netinkamai asmuo pažeidžia teisinę tvarką, sukelia neigiamų padarinių normaliems ekonominiams santykiams ir juos iškreipia.

Remiantis aukščiau išvardintais korupcijos bruožais, galima daryti išvadą, kad korupcija visada pasireiškia kaip neteisėta, todėl pagrįstai slepiama, veikia siekiant asmeninės naudos sau arba savo artimiesiems tiek valstybiniame, tiek privačiame sektoriuje. Visgi, atsižvelgiant į baigiamojo darbo temą – korupcijos prevencijos valdymas Vilniaus miesto savivaldybėje, taip pat į tyrimo objektą – korupcijos prevencijos valdymas Vilniaus miesto savivaldybėje, darbo autoriui itin svarbi būtent siauroji korupcijos samprata, pagal kurią piktnaudžiavimo sritimi laikoma tik valstybinis sektorius, taigi ir savivaldybės.

1.1.3. Korupcijos pasireiškimo formos

1999 m. sausio 27 d. Lietuva prisijungė prie Baudžiamosios teisės konvencijos dėl korupcijos Nr. 173 [16]. Šios konvencijos 6 straipsnio 1 dalyje įtvirtintos korupcijos pasireiškimo formos, kurios gali būti suskirstytos į pasyviąsias ir aktyviąsias:

- **aktyviosios korupcijos pasireiškimo formos:**

- tiesioginis ar netiesioginis vyriausybės pareigūno arba asmens, vykdančio valstybės funkcijas, reikalavimas ar priėmimas bet kokio piniginę vertę turinčio daikto arba kita nauda, įgyjama dovanos, paslaugos, pažado, privilegijos pavidalu sau ar kitam asmeniui ar pagal įstatymą įsteigtam subjektui už atlikimą arba neatlikimą veiksmų pagal jo užimamas pareigas;

- tiesioginis ar netiesioginis pasiūlymas ar įteikimas vyriausybės pareigūnui arba asmeniui, vykdančiam valstybės funkcijas, bet kokio piniginę vertę turinčio daikto arba kita nauda, įgyjama dovanos, paslaugos, pažado, privilegijos pavidalu sau ar kitam asmeniui ar pagal įstatymą įsteigtam subjektui už atlikimą ar neatlikimą veiksmų pagal pareigūno užimamas pareigas;

- vyriausybės pareigūno arba asmens, vykdančio valstybines funkcijas, pareiginiai veiksmai arba jų neatlikimas, kai tai daroma siekiant naudos sau arba trečiajai šaliai.

- pasyviosios korupcijos pasireiškimo formos:

- slaptas naudojimas ar slėpimas nuosavybės, įgytos šiame straipsnyje nurodytos neteisėtos veikos būdu;

- dalyvavimas pagrindinio veikėjo, bendrininko, kurstytojo, vykdytojo ar pagalbininko vaidmenyje nustačius korupcijos faktą ir bet koks kitas dalyvavimas, ketinimas dalyvauti, bendradarbiavimas arba slėpimas vykdamas šiame straipsnyje numatytas veikas.

Atsižvelgiant į Baudžiamosios teisės konvencijoje dėl korupcijos pateikiamas korupcijos pasireiškimo formas, analogiškų draudžiamų veikų aprašymus randame ir Lietuvos Respublikos baudžiamajame kodekse, t.y. kyšininkavimas, tarpininko kyšininkavimas, papirkimas.

Tuo tarpu vienas įtakingiausių korupcijos reiškinių tyrinėtojų Arnold Heidenheimer išskiria kiek kitokias korupcijos formas, grindžiamas korupcijos paplitimo dažnio ir egzistavimo laikotarpio kriterijais – smulkioji, rutiniškoji ir įsisenėjusi [33].

Smulkioji korupcija. A. Heidenheimer šiai korupcijos formai priskiria tokį valstybės pareigūnų elgesį, kuris nedaug nukrypsta nuo esamų taisyklių ir normų siekiant naudoti draugams. „Transparency International“ Lietuvos skyriaus valdybos nario Ryčio Juozapavičiaus teigimu, smulkioji korupcija apima mažesnio rango tarnautojų ir pareigūnų papirkinėjimą [37].

Rutiniškoji korupcija. Šiai korupcijos formai priskiriamos: a) dovanos, kurias gauna valstybės tarnautojai ar partijos ir kurios skirtos gerai valiai vykdyti; b) nepotizmo atvejai (paskiriant pareigas, sudarant sutartis); c) sprendimų priėmimo galios pasinaudojimas pašaliniam darbams; d) įsipareigojimas balsuoti pagal patrono nurodymus [33].

Įsisenėjusi korupcija. Ši korupcijos forma apima tokias situacijas, kai pareigūnai tikisi atlygio kaip būtinos sąlygos, valstybės tarnautojai toleruoja organizuotus nusikaltimus mainais į neoficialius mokėjimus, valstybės tarnautojai ignoruoja akivaizdžią korupciją [33].

Iš A. Heidenheimer išskiriamų korupcijos pasireiškimo formų matyti, kad šis mokslininkas korupcijos reiškinį siekia paaiškinti plačiaja prasme: apimdamas korupcijos atvejus tiek valstybės tarnyboje, tiek politinėse partijose, kaip ir šiuolaikinėje literatūroje, išskirdamas konkrečius korupcijos pasireiškimo atvejus.

Atsižvelgdamas į tai, kaip tam tikrus veiksmus suvokia elitas ir visuomenė ir kaip visuomenė suvokia korupciją skirtingose politinėse sistemose, A. Heidenheimer taip pat skiria juodąją, pilkąją ir baltąją korupciją.

Juodoji korupcija. Jeigu elito atstovų ir visuomenės dauguma tam tikrą veiksmą suvokia kaip korupcinį, tuomet jis priskiriamas juodajai korupcijai [33]. Tad akivaizdu, kad lemiamas rodiklis yra elito bendruomenės ir pačios visuomenės gebėjimas suvokti.

Pilkoji korupcija. Tai tarpinė sąvoka, kur pilkoji korupcija reiškia, kad nėra aiškios nuomonės apie veiksmus arba nuomonės gali keistis, atsižvelgiant į tai, ar piliečiai yra linkę bausti už tokius

veiksmus, ar ne. Kai kurios grupės, paprastai elitas, laiko tam tikrą elgesį neteisėtą ir siekia, kad už jį būtų baudžiama, o kitos socialinės grupės to nesiekia. Daugumos nuomonė yra tiesiog neapibrėžta [34]. Šios korupcijos pasireiškimo formos esminiu bruožu galima laikyti daugumos visuomenės narių abejingumą korupcijos reiškinių atvejams.

Baltoji korupcija. Tai tokia korupcijos forma, kai tam tikrą korupcinį elgesį toleruoja ir elito, ir visuomenės dauguma. Veiksmai, nukreipti prieš tokį elgesį, ne visada sulaukia aktyvios paramos [34]. Atsižvelgiant į tai, galima preziumuoti, kad ši korupcijos forma klesti ten, kur prastas visuomenės švietimo ir informavimo lygis, o korupcijos atvejai naudingi socialinėms grupėms.

Atsižvelgiant į korupcijos skirstymą pagal tai, kaip tam tikrus veiksmus suvokia elitas ir visuomenė bei kaip visuomenė suvokia korupciją skirtingose politinėse sistemose, pats A. Heidenheimer teigia, kad dėl globalių pokyčių, korupcijos reiškinių suvokimas tampa vis labiau fragmentiškas ir dviprasmiškas. Tai reiškia, kad toks modelis praranda gebėjimą atspindėti korupcinį elgesį. Nepaisant to, šis teorinis korupcijos formų išskyrimas padeda atskleisti visuomenės požiūrį į šį reiškinį, susidaryti platesnį nei teisės aktuose pateikiamas korupcijos reiškinių vertinimą.

Apibendrinant tai, kas išdėstyta, darytina išvada, kad nors kai kurios išskiriamos korupcijos formos, tokios kaip juodoji, pilkoji, baltoji, gali būti vertinamos tik teoriniu lygmeniu, tačiau įvairiapusis korupcijos skirstymas padeda išsamiau ir aiškiau atskleisti korupcijos reiškinių sampratą, suvokti šio proceso pasireiškimo galimybes ir visuomenės požiūrį į šį reiškinį.

1.2. Korupcijos reiškinių analizė mokslinėse teorijose

Siekiant suvokti kompleksinį korupcijos reiškinių pobūdį nei teorijoje, nei praktikoje nesant tiksliai bei aiškiai apibrėžtos korupcijos sąvokos, itin naudingos yra mokslinės teorijos ir tų teorijų pabrėžiami korupcijos reiškinių svarbiausi akcentai.

Nepaisant to, kad korupcijos reiškinys išsivystė dar tada kai nebuvo susiformavusios net pirmosios teisinės valstybės, korupcijos mokslinio tyrimo istorija dar visai trumpa: kol kas nėra sukurtos nei psichologinės, socialinės teorijos, kurios dar išsamiau padėtų išsiaiškinti tiek korupcijos sąvoką, tiek korupciją kaip procesą. Atsižvelgiant į tai, kad teisės aktuose įtvirtinta korupcijos sąvoka dažniausiai siejama su nusikalstamomis veikomis, o Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas net konkrečiai išvardija korupcinio pobūdžio veikas, aktualu korupcijos reiškinį aiškinti vadovaujantis kriminologijos teorijomis.

Žemiau pateikiamos mokslinės teorijos ir korupcijos reiškinių analizė šių teorijų požiūriu, išskiriami kiekvienos teorijos požymiai korupcijos proceso atžvilgiu.

Ekonominė teorija. Šios teorijos atstovė S. Rose-Ackerman atlikdama korupcijos tyrimus, korupciją priskiria politinei ekonomijai, o patį korupcijos reiškinį aiškina per tam tikrą modelį, kuris

atspindi pirkėjo arba verslininko elgesį ekonominiuose santykiuose. Sudėtinėmis šio modelio dalimis laikyti šie elementai:

- *modelio parametrų visuma*. Tai individo arba situacijos bruožai, kurie turi įtakos individo sprendimui pirkti ar nepirkti prekę, taip pat ir padaryti ar nepadaryti su korupcija susijusį nusikaltimą (tai vadinamieji nepriklausomi kintamieji).

- *prognozuojamas dydis*. Tai reiškinys, kurį bandoma numatyti atsižvelgiant į nepriklausomų bruožų visumą. Korupcijos atveju prognozuojamas poelgis – tai valdininko sprendimas padaryti su korupcija susijusį nusikaltimą.

- *racionalumo prielaida*. Vadovaujamosi prielaida, kad individai, kurių elgesį aprašo modelis, elgiasi kaip verslininkai: priimdami svarbų sprendimą jie visapusiškai apsvarsto kiekvieno sprendimo plusus ir minusus, kruopščiai pasveria juos ir priima naudingiausią.

Galiausiai visų minėtų elementų pagrindu sudaromas matematinis modelis, kuris atspindi tikslus matematinius ryšius tarp atrinktų elementų. Visų pirma, vieni iš svarbiausių veiksnių, kurie turi įtakos asmens apsisprendimui korupcijos atveju, tai – nusikalstamos veikos pelnas ir rizika. S. Rose-Ackerman remiasi prielaida, kad kuo didesnė siūlomo kyšio vertė, tuo didesnė tikimybė, kad valdininkas jį paims. Kalbant apie rizikos faktorių, šios teorijos atstovė teigia, kad kuo didesnė tikimybė, kad nusikalstama veika (pavyzdžiui, kyšio paėmimas) bus išaiškinta, tuo mažesnė tikimybė, kad valdininkas kyšį paims (Justickis, 2001). Vadovaujantis šiais teiginiais, galima daryti išvadą, kad tam, jog valdininkas ryžtųsi rizikuoti paimti kyšį ir už tai atlikti palankius veiksmus kyšio davėjo atžvilgiu, duodamo kyšio vertė turi būti itin didelė, kad kompensuotų korupcijos atvejo išaiškinimo riziką.

Tačiau greta šių dviejų – korupcijos atvejo atnešamo pelno ir rizikos – elementų pridėjus dar vieną, t.y. skirtumą tarp to, kiek valdininkas uždirba prieš paimdamas kyšį ir kiek uždirbs naujoje vietoje (pavyzdžiui, žemesnėse pareigose, į kurias jis bus perkeltas išaiškinus korupcijos atvejį), situacija tampa sudėtingesnė, kadangi valdininkas yra veikiamas jau trijų faktorių ir prieš paimdamas kyšį jis turi gerai apsvarstyti, ar rizika ir galima nauda yra proporcingos.

Organizacinė teorija. Šios teorijos šalininkas R.Klitgaard korupcijos atsiradimą sieja su geros valdininkų sprendimų kontrolės nebuvimu. Vis tik nors kontrolės mechanizmas yra būtinas, tačiau pripažįstama, kad kontroliuoti valdininko sprendimą itin sunku. Tokia situacija susiklosto todėl, kad priimti atitinkamą sprendimą ir pačiam valdininkui būna pakankamai sudėtinga, nes, visų pirma, būtina, iširti pačią problemą ir su ja susijusias aplinkybes, taip pat būtina atsižvelgti į tarnybines instrukcijas, įstaigos politiką. Paskutiniai du veiksniai gali būti labai svarbūs, todėl tam, kad būtų aišku, kodėl priimamas būtent toks sprendimas, svarbu žinoti kiekvieną iš tų veiksnių ir jų įtaką priimtam sprendimui. Visuomenei valdininko priimtas sprendimas gali atrodyti neteisingas, netinkamas, tačiau tokia situacija gali susiklostyti ir dėl tos priežasties, jog visuomenei nėra žinomi

visi veiksniai ar aplinkybės, sąlygoję valdininko sprendimą. Tai reiškia, kad valdininko priimtas sprendimas yra tarsi „nepermatomas“ visuomenei, kuri gali suabejoti jo teisingumu, sukritikuoti jį ir teigti, kad jis priimtas iš savanaudiškų paskatų. Būtent tas **nepermatomumas** kartais suprantamas ir gali būti vadinamas neskaidrumu, sudarančiu sąlygas korupcijai (Justickis, 2001).

Šios teorijos šalininkų nuomone, nepaperkami kontrolieriai, galintys griežtai patikrinti kiekvieno sprendimo teisingumą, yra tie, kurie yra suinteresuoti priimamo sprendimo teisingumu, t.y. pati visuomenė. Visuomenei suteikus tam tikras galimybes prisidėti prie sprendimo priėmimo ir turint pakankamą kvalifikaciją bei patirties, korupcijos mastus būtų įmanoma sumažinti. Tokio požiūrio laikosi ir viena iš tarptautinių organizacijų, kovojančių su korupcija – „Transparency International“. Šios organizacijos teigimu, nepermatomumas yra ne tik viena iš korupcijos reiškinių priežasčių, bet ir pasireiškimas dar vieno dalyko – to, jog pasikeitė viešojo administravimo tikslas: jis pradėjo tarnauti ne visuomenei, o sau pačiam.

Siekdama kovoti su nepermatomumo situacija „Transparency International“ viename svarbiausių savo dokumentų – Šaltinių knygoje – pateikia rekomendacijų ir taisyklių sistemą, kurių pagrindu buvo vykdomas antikorporacinis judėjimas siekiant užtikrinti biurokratinės sistemos permatomumą (Justickis, 2001).

Etinė-kultūrinė teorija. Šios teorijos šalininkai korupciją vertina kaip dorovinį reiškinį, t.y. kaip įstaigos, įmonės, organizacijos dorovinės aplinkos padarinį.

Korupcija yra susijusi su žema profesine etika. Tai reiškia, kad bet kokios srities korumpuotas specialistas pasižymi abejingumu, dažnai tokie asmenys nemėgsta savo darbo, nesuvokia savo atliekamų pareigų svarbos ir reikšmės. Pasak šios teorijos šalininkų, korumpuotas kolektyvas – tai toks kolektyvas, kuriame vyrauja abejingumas dorovinėms vertybėms, jis egoistiškas, blogai valdomas, besipriešinantis bet kokioms naujovėms ir dažniausiai konfliktiškas. Tokio kolektyvo susiformavimo priežastys gali būti įvairios. Viena iš jų – blogas vadovavimas, pasireiškiantis tuo, kad kolektyvas neturi lyderio, sugėbančio visus įkvėpti bendrai idėjai. Pažymėtina, kad skatinti korupciją gali ne tik žema, bet ir stipri profesinė moralė, jeigu jos pagrindas – savo profesijos priešpastatymas visuomenei. Dar viena korupcijos priežastis – atskira asmenybė, t.y. vadinamojo „sugedusio obuolio“ teorija, pagal kurią kiekvieno kolektyvo daugumą sudaro „vidutiniai žmonės“ (nepasižymintys kokiomis nors dorovinėmis savybėmis – nei teigiamomis, nei neigiamomis). Atsižvelgiant į tai, šios teorijos šalininkai tokius asmenis vertina kaip turinčius nepastovų dorovingumą, kuris priklauso nuo to, į kokią kolektyvą tokie asmenys pakliūva: jei į dorą – elgiasi dorai, jei į nedorą – elgiasi nedorai. Dėl to itin svarbu, kokie žmonės ateina į kolektyvą. Pavyzdžiui, jei į kolektyvą įsilieja „labai sugedęs“ asmuo, kuris įsitikinęs, kad korupcija – vienintelis teisingas kelias siekiant tikslo, o profesiją jis įsigijo tik tam, kad iš jos pelnytųsi bet kokia kaina, toks asmuo kolektyve – tarsi supuvęs obuolys, įdėtas į sveikų

obuolių pintinę ir nuo kurio pradeda gęsti visi aplinkui: iš pradžių tie, kurie yra greta, vėliau ir likusieji, todėl būtina imtis kuo operatyvesnių priemonių jam pašalinti (Justickis, 2001).

Asmenybės neutralizavimo teorija. Vadovaujantis šia teorija, „asmenybės neutralizavimo“ problema iškyla visuomet, kai tam tikram asmeniui deleguojama valdžia, kai jam suteikiama teisė priimti sprendimus kokios nors valdžios vardu ir kai jis pradeda įgyvendinti šią teisę. Valstybės tarnautojas priimdamas sprendimą turi vadovautis vien bendrais, su jo asmenybe, asmeniniais norais ir interesais nieko bendro neturinčiais reikalavimais, pavyzdžiui, įstatymu, instrukcijomis ir panašiai. Visgi, nors valstybės tarnautojas ir turi elgtis taip tarsi asmeninių interesų neturėtų, tai nereiškia, kad toks asmuo jų neturi. Atsižvelgiant į tai, kad kiekvienas asmuo turi tam tikrų asmeninių poreikių, subjektyvią nuomonę, yra tam tikros socialinės grupės atstovas, tai ir sprendimui, kurį jis priima, toks asmuo nėra abejingas. Vadovaujantis šia teorija, kiekviena valdymo sistema privalo išspręsti asmenybės neutralizavimo problemą, t.y. sistema privalo užtikrinti, kad sprendimas būtų priimamas ar įgyvendinamas be asmeninių valstybės tarnautojo motyvų (Justickis, 2001). Tai reiškia, kad toks asmuo turi vadovautis tik bendraisiais reikalavimais (įstatymais, instrukcijomis) ir elgtis taip tarsi neturėtų asmeninių poreikių, interesų, motyvų, kitaip tariant, jo sprendimas turi būti depersonalizuotas.

Pažymėtina, nors asmenybės neutralizavimo teorija turi nemažai pliusų, pavyzdžiui asmeninių poreikių, interesų atribojimas nuo priimamo sprendimo, taip pat priemonių kovai su neteisėta veika užsiimančiu asmeniu būtinybė, visgi esama ir minusų: visiškas asmens atribojimas nuo subjektyvių, sprendimui galinčių turėti įtakos veiksnių, gali sukurti situacijas, kai valstybės tarnautojai mechanizuotai taikys instrukcijas ir teisės aktus, nebesugebės prisitaikyti prie kintančių ir besivystančių santykių, taip pat nesugebės spręsti tam tikrų įstatymo leidėjo nesureguliuotų gyvenimiškų situacijų.

Apibendrinant aukščiau aptartas teorijas, akivaizdu, kad korupcijos reiškinys gali būti vertinamas tiek ekonominiu, tiek doroviniu, tiek ir instituciniu požiūriu. Nepaisant to, kada kiekviena teorija atsirado, kiekvienos jų aspektus galima pritaikyti ir šiuolaikinėse valstybėse egzistuojančiam korupcijos reiškiniui aiškinti, platesnei korupcijos sampratai formuoti.

1.3. Pagrindinių korupcijos reiškinio plėtrą sąlygojančių veiksnių ir jų padarinių ryšys

XX a. pradžioje apie korupciją kalbėta daugiau kultūros ar politikos terminais, o dabar dažniau vyrauja ekonominis požiūris į šį reiškinį. Anksčiau korupcijos atsiradimo priežastimi laikytas žmogaus egoizmas ir valdžios siekis. Šios dvi priežastys padėjo paaiškinti ne tik besivystančiose, bet ir išsivysčiusiose industrinėse valstybėse pasitaikančius skandalus. Dabar nebesitenkinama įvardyti šiuos psichologinius motyvus, bet akcentuojamas galimybių ir paskatų korupcinei veiklai buvimas, kartu kuriami pagrindai antikorpucinei politikai. Nepaisant to, kovojant su korupcijos reiškiniu būtina

nepamiršti, jog korupcija – kompleksinis reiškinys, kurį lemia ne kurios nors vienos, pavyzdžiui, ekonominės, priežastys, bet įtakos turi ir istoriniai-kultūriniai, politiniai, teisiniai, taip pat technologiniai veiksniai, sukeliantys didesnes ar mažesnes pasekmes.

Istoriniai-kultūriniai veiksniai ir jų sukelti padariniai. Vienas iš pagrindinių istorinių ir kultūrinių korupcijos ir jos masto Lietuvoje veiksnių – ydingas sovietmečio požiūris į asmeninę nuosavybę. Socialistinės sistemos laikais buvo bandoma kryptingai naikinti žmogaus poreikį į privačią nuosavybę. Tuo pat metu buvo aukštinama visuomeninė nuosavybė, o žmonės buvo pratinami naudotis vien tuo, kas priklauso visuomenei. Visgi, socializmo praktika įrodė, kad neįmanoma panaikinti žmogaus poreikio asmeninei nuosavybei. Socializmo praktika iškreipė žmogaus santykį su asmenine nuosavybe ir visuomenine nuosavybe. Gyvendami nepritekliaje ir negalėdami vogti vieni iš kitų dėl etinių ir moralinių bei teisinių priežasčių, žmonės pasirinko lengvesnį kelią ir, jų manymu, mažesnę blogį – vogti arba naudotis visuomenine (valdiška) nuosavybe. Autoritarinė ir nomenklatūrinė valdymo ir privilegijų sistema socializmo laikais sudarė puikias sąlygas be aiškių ribų naudotis visuomenine nuosavybe, valdžios galiomis. Ši ideologija tiesiogiai paveikė žmonių moralę ir pastūmė juos pasinaudoti arba pasisavinti dalį visuomeninės nuosavybės [25].

Šios tendencijos būdingos visoms socialistinio lagerio šalims ir yra papildomi veiksniai korupcijos apraiškoms pasireikšti. Tokiu būdu sovietmečiu susiformavo dvi korupcinės tendencijos: nomenklatūrinė, kada valstybės tarnautojai save laikė visuomeninės nuosavybės tvarkytojais ir realiais savininkais, todėl visuomeniniu turtu naudojosi pagal privilegijas arba patys išplėsdami jų ribas. Antroji tendencija – vagystės iš valstybės arba valstybės valdomo visuomenės turto siekiant pagerinti savo gerovę ir pasipriešinti neteisingam represiniam valdžios aparatui.

Apibendrinant galima teigti, kad istoriniai-kultūriniai veiksniai ypatingą reikšmę turi tose institucijose, kuriose dirba asmenys, turintys praeities suformuotą nusistatymą valstybės nuosavybės atžvilgiu, taip pat iškreiptą asmeninės nuosavybės suvokimą.

Ekonominiai veiksniai. Pastebima, kad dėl žemo ekonominio išsivystymo korupcijos paplitimą sąlygoja santykinai maži valstybės tarnautojų atlyginimai, netobula motyvacinės karjeros sistema viešajame sektoriuje [25]. Dėl šių priežasčių valstybės tarnautojai nėra suinteresuoti dirbti visuomenės labui, kadangi nėra tinkamos proporcijos tarp įdedamų pastangų vykdant jiems priskirtas funkcijas ir gaunamos tiek materialinės, tiek intelektualinės naudos, t.y. profesinio tobulėjimo.

Korupcijos lygis daro tiesioginę įtaką investicijoms valstybiniame ir privačiame sektoriuose bei bendrajam nacionaliniam produktui. Korupcija sudaro prielaidas šešėlinės ekonomikos plėtrai, monopoliniams dariniams atsirasti, neigiamai veikia mokesčių įplaukas į valstybės biudžetą ir blogina šalies įvaizdį. Korupcijai darant neigiamą įtaką rinkai, mažėja šalies ūkio efektyvumas, yra iškreipiama konkurencija, prastėja prekių ir paslaugų kokybė, iš jų ir viešojo sektoriaus paslaugų, mažėja pasitikėjimas valstybės institucijomis.

Politiniai ir teisiniai veiksniai. Verslininkų ir ekspertų nuomone, svarbiausios korupcijos prielaidos yra priešaringi ir nuolat kaitaliojami įstatymai, kontroliuojančių institucijų leidžiama savivalė įstatymais [25]. Teisės aktų nepastovumas, nuolatinė kaita trukdo sukurti stiprią, veiksmingą teisinę bazę ir užkirsti kelią korupcijos atvejams plisti.

Kalbant apie politinius veiksniai, pažymėtina, kad būtent politinės partijos yra svarbiausia ir pagrindinė politinės korupcijos priežastis, jos ištakos ir šaltinis. Tokia situacija susiklostė todėl, kad į partijas jau seniai nebestoja žmonės dėl įsitikinimų ar idėjų, priešingai, į partijas dabar stoja tik karjeristai, asmenys, siekiantys ne tarnauti visuomenei ir siekti tinkamo teisinės valstybės pamatinių vertybių puoselėjimo, o gauti kuo daugiau asmeninės naudos sau ar savo artimiesiems.

Technologiniai veiksniai. Skirtingas informacinių technologijų plėtojimas valstybės ir savivaldybių įstaigose riboja spartesnę informacijos sklaidą. Valstybės ir savivaldybių įstaigos nederina savo veiksmų diegdamos naujas informacines technologijas. Jungtinių Amerikos Valstijų Brauno universiteto tyrimo duomenimis, Lietuva 2007 m. pagal elektroninio valdymo kokybę iš 198 šalių pasaulyje užima tik 114 vietą (2006 m. Lietuva buvo 83 vietoje). Elektroninis valdymas – tai viešojo administravimo subjektų veikloje diegiamų informacijos ir ryšio technologijų, naujovių, skirtų administracinėms ir viešosioms paslaugoms, demokratinėms procesams ir viešajai politikai tobulinti, visuma [25]. Teigiama, kad labiausiai elektroninės valdžios plėtra stringa korupcijos pažeistose valstybės valdymo srityse, tokiose kaip statybos leidimų išdavimas. Tokia situacija sukuria palankias sąlygas korupcijai plėtotis: neužtikrinamas tinkamas „vieno langelio“ principo įgyvendinimas, operatyvus ir sklandus viešąsias paslaugas teikiančių institucijų susisiekimas ir keitimasis informacija.

Akivaizdu, kad nors plečiasi tiek visuomeninių santykių ratas, keičiasi korupcijos reiškinio suvokimas ir jo pasireiškimo formos, atitinkamai ir korupcijos atvejus sąlygojantys veiksniai, svarbu analizuoti ne tik ekonominius, technologinius (tarsi dabarties), bet ir istorinius, t.y. praeities, veiksniai, kurie turi įtakos korupcijos mastams didėti.

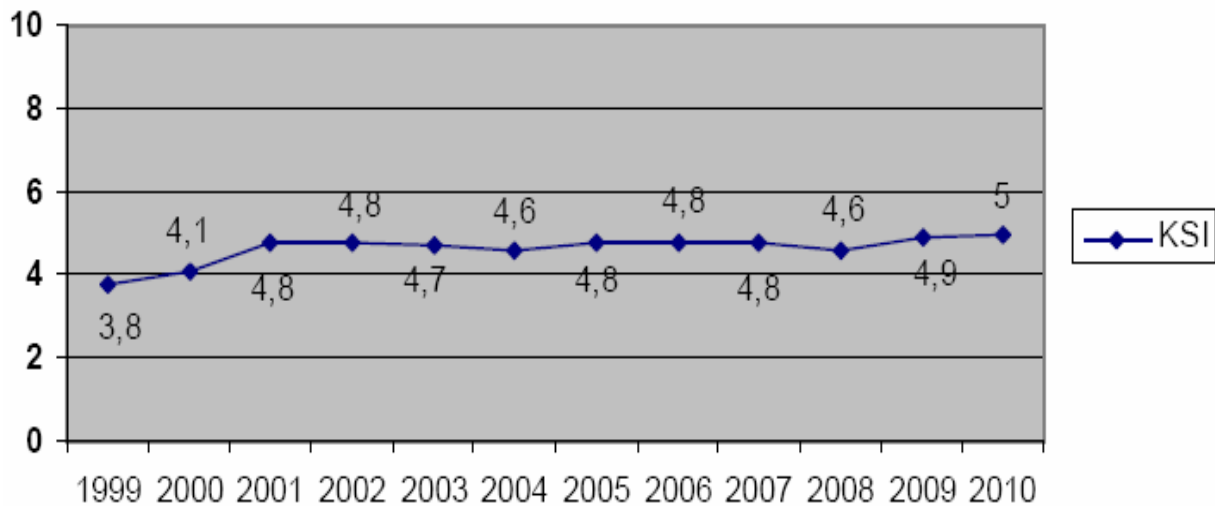
1.4. Korupcijos mastai nacionaliniu ir vietos savivaldos lygmeniu

Korupcija, kaip jau buvo minėta anksčiau, daugybę amžių egzistuojantis reiškinys. Priklausomai nuo istorinio laikotarpio, valstybės išsivystymo lygio, visuomenės suvokimo laipsnio, korupcija pasireiškia skirtingomis formomis ir mastais. Korupcijos reiškinį galima vertinti tiek tarptautiniu, tiek nacionaliniu požiūriu. Atsižvelgiant į baigiamojo darbo temos pobūdį, autoriaus nuomone, aktualu yra aptarti korupcijos pasireiškimo laipsnį tiek nacionaliniu, tiek ir vietos savivaldos lygmeniu.

1.4.1. Bendra korupcijos pasireiškimo apžvalga Lietuvoje

Nuo 1995 metų tarptautinė antikorupcinė organizacija „Transparency International“ kasmet atlieka „Korupcijos suvokimo indeksą“ tyrimą, leidžiantį suskirstyti valstybes pagal jų korupcijos lygio vertinimą, t.y. kiek korupcija yra paplitusi tarp viešojo sektoriaus tarnautojų ir politikų, o nuo 2001 metų šios organizacijos skyrius Lietuvoje atlieka ir „Lietuvos korupcijos žemėlapis“ tyrimą, kurio tikslas – įvertinti gyventojų ir verslininkų požiūrį į korupciją, jos paplitimą, atskleisti Lietuvos gyventojų ir verslininkų asmeninę patirtį šioje srityje ir informacijos apie korupciją šaltinius.

Korupcijos suvokimo indeksas naudingas tuo, kad valstybei suteikia galimybę sekti korupcijos reiškinio suvokimo laipsnį visuomenėje ir vadovaujantis tuo daryti išvadas apie korupcijos paplitimo mastus. Korupcijos suvokimo indeksas matuojamas dešimties balų sistemoje: dešimties balų sistemoje 0 reiškia absoliučią korupciją, o 10 – minimalų korupcijos lygį. Žemiau pateikiama diagrama, kurioje matyti korupcijos suvokimo indekso pokyčiai Lietuvoje 1999-2010 metų laikotarpiu (žr. 1 pav.).



1 pav. Korupcijos suvokimo indeksas Lietuvoje 1999-2010 metų laikotarpiu

Šio pobūdžio tyrimo metu itin svarbi yra 5 balų riba, padedanti atskirti mažai korumpuotas valstybes nuo valstybių, kurios tebesusiduria su rimtomis korupcijos problemomis. Tai reiškia, kad kai valstybės korupcijos suvokimo indeksas yra 5 ar daugiau balų, valstybė kontroliuoja korupcijos reiškinį ir yra priskiriama prie skaidrių valstybių, taip pat pasiekus 5 balų ribą darytina išvada, kad valstybėje taikomos priemonės kovai su korupcijai duoda teigiamų rezultatų. Kaip matyti iš pateiktos diagramos (žr. 1 pav.), Lietuva per visą 11 metų laikotarpį 5 balų barjerą, kuris leistų laikyti Lietuvos valstybę mažai korumpuota, perkopė tik šiais metais. Nors tai yra ir turi būti kiekvienos valstybės

siekiamybė, taip pat nors ir sveikintina, kad Lietuva pagaliau priskiriama prie valstybių, kuriose laikoma, kad valstybė kontroliuoja korupcijos reiškini, kaip pažymi „Transparency International“ Lietuvos skyriaus vadovas Sergejus Muravjovas, „šiemet Lietuva pirmą kartą pateko tarp pirmojo ketvirtadalio valstybių, kurių KSI yra penki arba daugiau balų. Tačiau, palyginus su praėjusiais metais, reikšmingo pokyčio vertinimuose nėra. Apskritai, Lietuvos silpnoji vieta – kovos su korupcija iniciatyvų įgyvendinimas. Antikorupcinės programos turi būti paremtos realiais darbais. Šiuo metu akivaizdu, kad numatytos antikorupcinės priemonės neretai lieka vien „ant popieriaus“. Lietuva niekaip nesugeba pažaboti smulkiosios administracinės korupcijos. Trūksta kryptingo ir kompleksiško dėmesio antikorupciniam švietimui ir korupcijos prevencijai, kurie vieninteliai gali užtikrinti ilgalaikes permainas antikorupcijos srityje“ [38]. Tai patvirtina ir diagramoje (žr. 1 pav.) matomi korupcijos suvokimo indekso pokyčiai: paskutiniaisiais metais korupcijos suvokimo indeksas nebesikeičia, keičiasi nežymiai ar į neigiamą pusę. Tai leidžia daryti pagrįstą išvadą, kad kovos su korupcijos reiškiniu priemonės tampa nebe veiksmingos, todėl būtina sukurti naują sistemą, taikyti kitokias kovos su korupcija priemones ir metodus.

Be to, vertinant 5 balų barjerą kaip teigiamą aspektą kovoje su korupcija, atkreiptinas dėmesys ir į tokius veiksnius kaip ekonominė krizė ir jos sąlygoti didesni emigracijos mastai. Nors pasak S.Muravjovo „krizė – palankus metas korupcijai“ [38], vis tik, nereikėtų atmesti galimybes, jog dėl ekonominės recesijos sumažėjus finansiniams ištekliams, mažiau sudaroma ir verslo sandorių (tai taikytina ir Vilniaus miesto savivaldybės vykdomiems pirkimams), todėl atitinkamai sumažėja ir galimybių korupcijos mastams plisti.

1.4.2. Vietos savivaldos sistema ir savivaldybės institucinė struktūra

Decentralizacija – vienas iš bruožų, būdingas demokratinei santvarkai. Šiuolaikinės demokratinės valstybės pripažįsta, jog laisvės ir savivaldos siekiai yra labai svarbūs, todėl vietos savivaldos institucijos kontroliuojamos ir valdyamos dalį visuomeninių reikalų ir taip ribodamas valstybinės valdžios galią yra vienas iš demokratijos elementų. Tačiau atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad per didelis savarankiškumas gali sudaryti galimybę korupcijai pasireikšti, todėl būtina išlaikyti pusiausvyrą tarp vietos savivaldos institucijoms suteikiamų savarankiškų įgaliojimų ir atitinkamos atskaitomybės, kontrolės mechanizmo tų institucijų atžvilgiu.

Vietos savivaldos sąvoka įvairiuose valstybių nacionaliniuose dokumentuose, taip pat tarptautiniuose teisės aktuose apibrėžiama skirtingai. Vienas iš tokių vietos savivaldos sampratų įvairovę lemiančių veiksnių – valstybės teritorijos dalinimas į smulkesnius darinius, pavyzdžiui municipalitetus (Ispanija), komunas, departamentus ir regionus (Prancūzija). Ekonomistas ir savivaldybių teoretikas Algirdas Astrauskas, teigia, kad valstybės teorijoje egzistuoja dvi vietos

savivaldos sampratos: pirmoje teigiama, kad „vietos savivalda – tai savivaldybei suteikta teisė savarankiškai tvarkyti dalį įstatymų priskirtų jai visuomenės bendrųjų reikalų“ (Astrauskas, 2003); pagal antrąją – vietos savivalda suvokiama kaip „savivaldybei suteiktos teisės savarankiškai tvarkyti dalį įstatymų priskirtų visuomenės bendrųjų reikalų realizavimą, kuris pasireiškia savivaldybės valdžios valdymu, priimtų sprendimų vykdymu, dalyvavimu tvarkant vietos reikalus įvairiomis tiesioginės demokratijos raiškos formomis, viešųjų paslaugų teikimu“ (Astrauskas, 2003). Kaip matyti iš pateiktų dviejų vietos savivaldos sampratų, esminis jų skirtumas yra tai, kad pirmuoju atveju vietos savivalda suprantama kaip subjekto teisė savarankiškai veikti, o antruoju – ne kaip subjekto teisė, bet kaip pati savarankiška veikla.

Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 2 dalis vietos savivaldą apibrėžia kaip „įstatymo nustatyto valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų bendruomenės, kuri turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, savitvarka ir savaveiksmiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją“ [27]. Iš pateikto apibrėžimo matyti, kad Lietuvoje vietos savivalda suprantama kaip savivaldybei suteikta teisė (įtvirtintas antrasis valstybės teorijoje pateikiamas vietos savivaldos modelis) savarankiškai tvarkyti dalį bendrų visuomenės reikalų.

Pažymėtina, kad vietos savivaldos institutas įtvirtintas ir Lietuvos aukščiausią teisinę galią turinčiame įstatyme – Konstitucijoje. Teritorinio valdymo klausimams reglamentuoti skirtas X skirsnis: „Vietos savivalda ir (vietos) valdymas“ [21]. Tai rodo, kad Lietuvoje yra konstituciniai teritorinio valdymo pagrindai, taip pat egzistuoja teisinės prielaidos taikyti abi teritorinio valdymo formas (valstybinį vietos valdymą ir vietos savivaldą). Darytina išvada, kad Lietuvos valstybėje, visų pirma, egzistuoja du visuomenės valdymo (viešojo administravimo) lygiai. Taip pat pažymėtina, kad teritorinius valdymo subjektus galima skirstyti į: subjektus, veikiančius aukštesniuose administraciniuose vienetuose (pavyzdžiui, Vyriausybės atstovai), ir subjektus, veikiančius žemesniuose administraciniuose vienetuose (vietos savivaldos subjektai, valstybinio vietos valdymo subjektai). Atkreiptinas dėmesys į tai, vietos savivaldos subjektai sudaro atskirą visuomenės valdymo lygį. Tai reiškia, kad savivaldybes su valstybės valdymo subjektais sieja santykiai priešingi santykiams, kurie susiklosto tarp valstybinio administravimo subjektų, priklausančių skirtingoms pakopoms.

Vietos savivalda Lietuvoje vykdoma per savivaldybes. Teorijoje išskiriami du požiūriai į šią instituciją. Visų pirma, kaip nurodo A. Astrauskas, savivaldybės gali būti suprantamos plačiuoju požiūriu. Tai reiškia, kad savivaldybė suprantama kaip ypatinga žmonių bendruomenė (žmonių santalka, socialinė organizacija, socialinė grupė), tvarkanti dalį visuomenės bendrųjų reikalų“. Tokiu atveju savivaldybė yra sudaryta iš valstybės teritorijos dalyje (savivaldybės teritorijoje) gyvenančių individų kiekybinės gausybės (savivaldybės bendruomenės) ir savivaldybės teritorijoje tikslingai veikiančių ir kryptingą poveikį individams darančių bei viešąsias paslaugas jiems teikiančių vietos

savivaldos subjektų. Tarp šių dviejų subjektų grupių susiklosto valdžios-pavaldomo santykiai, o savivaldybei plačiuoju požiūriu priskiriami tokie požymiai kaip specialių institucijų, vykdančių politinę valdžią, turėjimas, teritorinis organizavimo pagrindas, savarankiškumas ir nepriklausomumas nuo kitų socialinių darinių. Toks savivaldybės vertinimas leidžia savivaldybę „apibrėžti kaip teritoriniu pagrindu organizuotą politinę žmonių bendruomenę, gyvuojančią nepriklausomai nuo kitų toje teritorijoje esančių žmonių socialinių grupių“ (Astrauskas, 2003). Kalbant apie savivaldybę siauruoju požiūriu, ji suprantama kaip „žmonių specialių organizacijų, vykdančių savo veiklą valstybės teritorijos dalyje ir kryptingai veikiančių toje teritorijoje gyvenančius žmones bei jų socialines grupes tvarkant dalį bendrų visuomenės reikalų, visuma“ (Astrauskas, 2003).

Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta savivaldybės plačiuoju požiūriu sąvoka: „savivaldybė – įstatymo nustatytas valstybės teritorijos administracinis vienetas, kurio bendruomenė turi 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. Savivaldybė yra viešasis juridinis asmuo“ [27]. Anot A. Astrausko, kritikuotinas yra Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme pateikiamas apibrėžimas, kad „savivaldybė – administracinis vienetas“, kadangi savivaldybė yra ne administracinis vienetas, o arba ypatinga žmonių bendruomenė (plačiuoju požiūriu), arba žmonių specialių institucijų visuma (siauruoju požiūriu). Nors su tokia pozicija galima sutikti, tačiau, autoriaus nuomone, tai yra labiau teorinio pobūdžio savivaldybės sąvokos vertinimas. Pažymėtina, kad savivaldybė gali būti ir yra suprantama kaip teritorijos administracinis vienetas, kurioje ir veikia tam tikra savivaldybės bendruomenė su vietos savivaldos institucijomis.

Apibendrinant galima teigti, kad savivaldybės yra vienas iš demokratinės santvarkos institutų, padedantis įgyvendinti valdžios funkcijas, aptarnauti visuomenę teikiant viešąsias paslaugas. Nepaisant savivaldybėms suteikto savarankiškumo, svarbu, kad egzistuoūt tinkamas ir efektyvus kontrolės mechanizmas neleidžiantis piktnaudžiauti suteiktomis teisėmis ir sukurti terpę korupcijai pasireikšti.

1.4.3. Didžiausi korupcijos pasireiškimo mastai pagal savivaldybės teikiamų funkcijų sritį

Vilniaus miesto savivaldybė – vienas iš vietos savivaldos sistemos, kurią sudaro visos Lietuvoje veikiančios savivaldybės, elementų. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnis įtvirtina savarankiškąsias savivaldybės funkcijas, 7 straipsnis numato valstybės perduotas savivaldybėms funkcijas, taip pat šio įstatymo trečiasis skirsnis reglamentuoja viešųjų paslaugų, už kurias atsakinga savivaldybė, teikimą [27].

Remiantis „Transparency International“ organizacijos atlikto tyrimo „Lietuvos korupcijos žemėlapis 2008“ duomenimis, tiek gyventojai, įmonių vadovai, tiek ir valstybės bei savivaldybių tarnautojai labiausiai korumpuotomis procedūromis, už kurias daugiau ar mažiau atsakingos savivaldybės, įvardija – leidimų statybai ir rekonstrukcijai išdavimą bei dokumentų derinimą, žemės paskirties keitimą, įmonių vadovai ir valstybės bei savivaldybių tarnautojai akcentuoja – viešųjų pirkimų įgyvendinimą, o gyventojai – sveikatos paslaugų teikimą [41].

Siekiant nustatyti didžiausius korupcijos pasireiškimo mastus Vilniaus miesto savivaldybėje pagal šios įstaigos teikiamų paslaugų, vykdomų funkcijų pobūdį, buvo atliktas anketinis tyrimas (žr. 2 priedą) apklausiant Vilniaus miesto savivaldybės administracijoje dirbančius asmenis. Vilniaus miesto savivaldybės administracijos personalo skyriaus pateiktais duomenimis 2010 m. spalio mėnesį Vilniaus miesto savivaldybės administracijoje dirbo 730 darbuotojų, kurie sudaro apklausos generalinę aibę. Apklausa buvo vykdoma pateikiant anketas (žr. 2 priedą). Apklausoje dalyvavo 300 respondentų, apklausa buvo vykdoma nuo 2010 metų spalio 1 dienos iki 2010 metų lapkričio 10 dienos. Imties dydis, kuris reprezentuoja visą generalinę aibę (visus Vilniaus miesto savivaldybės administracijoje dirbančius asmenis), apskaičiuojamas pagal formulę (Valackienė, 2004):

$$n = \frac{1}{\Delta^2 + \frac{1}{N}};$$

2 pav. **Imties dydžio nustatymo formulė**

Čia: n-atvejų skaičius atrankinėje grupėje;

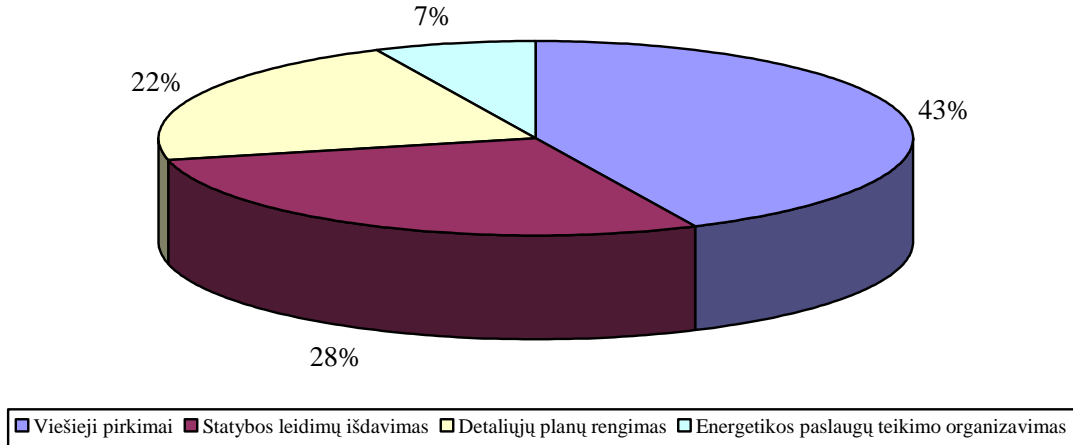
N - generalinė aibė (730);

Δ - paklaidos dydis (5%).

Vadovaujantis pateikta formule (žr. 2 pav.), imties dydis yra 256. Atsižvelgiant į tai, darytina išvada, kad apklaustieji – 300 respondentų, atitinka reprezentatyvios imties kriterijus.

Apibendrinus gautus rezultatus, dažniausiai buvo minimos šios Vilniaus miesto savivaldybėje teikiamos paslaugos ar vykdomos funkcijos, kuriose korupcijos pasireiškimo atvejai dažniausi: viešieji pirkimai – 43 procentai apklaustųjų, statybos leidimų išdavimas – 28 procentai apklaustųjų, detaliųjų planų rengimas – 22 procentai apklaustųjų, taip pat energetikos paslaugų teikimo organizavimas – 7 procentai.

Kokių funkcijų vykdymo/paslaugų teikimo srityje, už kurias atsakinga savivaldybė, Jūsų nuomone, yra dažniausi korupcijos pasireiškimo atvejai?



3 pav. Dažniausi korupcijos pasireiškimo atvejai Vilniaus miesto savivaldybėje pagal teikiamų paslaugų/vykdomų funkcijų pobūdį (proc.)

Remiantis gautais duomenimis (žr. 3 pav.) matyti, kad tiek tarptautinės organizacijos „Transparency International“ tyrimo duomenys, tiek anketavimo būdu atlikto tyrimo Vilniaus miesto savivaldybės administracijoje rezultatai panašūs: abiem atvejais dažniausiai minimi viešieji pirkimai ir statybos leidimų išdavimas. Tai leidžia daryti išvadą, kad būtent šios Vilniaus miesto savivaldybės teikiamos paslaugų sritys yra problematiškiausios, todėl būtina imtis priemonių siekiant didinti šių paslaugų teikimo sričių skaidrumą ir patikimumą.

Išanalizavus teorinę medžiagą, galima teigti, kad korupcija – neigiamą įtaką valstybės ekonominės, socialinės raidos vystymuisi darantis reiškinys, kiekvienoje valstybėje priklausomai nuo laikotarpio pasireiškiantis skirtingomis formomis.

Esmeniais bruožais, kuriais vadovaujantis neteisėtą veiką galima įvardinti kaip korupcijos atvejį, išskiriami naudos siekimas tiek sau, tiek savo artimiesiems, piktnaudžiavimo sritis apima tiek viešąjį, tiek privatųjį sektorių, o dėl atliekamų veiksmų pobūdžio išskirtinas kaip pagrindinis korupcijos bruožas ir slėpimas.

Vadovaujantis mokslinėmis teorijomis korupciją galima vertinti tiek ekonominiu, doroviniu, tiek organizaciniu-instituciniu požiūriu – tai padeda aiškiau suvokti korupcijos reiškinį, jo atsiradimo priežastis ir galimus korupcijos mažinimo problemos sprendimo būdus.

Vietos savivaldos egzistavimas pripažįstamas kaip vienas iš demokratinės valstybės požymių. Vadovaujantis Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymu, Lietuvoje vietos savivalda apibrėžiama kaip savivaldybei suteikta teisė savarankiškai tvarkyti dalį bendrų visuomenės reikalų. Taigi darytina išvada, kad siekiant tinkamai įgyvendinti valdžios funkcijas, aptarnauti visuomenę

teikiant jai viešąsias paslaugas, vietos savivaldos subjektai – savivaldybės – vaidina didelį vaidmenį. Vis tik, nors šioms institucijoms suteikta nemažai savarankiškumo, būtina užtikrinti efektyvų kontrolės ir atskaitomybės mechanizmą.

Vadovaujantis tarptautinės organizacijos „Transparency International“ Lietuvoje veikiančio skyriaus atlikto tyrimo duomenimis, darytina išvada, kad savivaldybės yra viena iš problemiškesnių institucijų, kuriose korupcijos mastai vieni didžiausių. Tai patvirtina ir Vilniaus miesto savivaldybės administracijoje atliktas anketinis tyrimas apklausiant šioje institucijoje dirbančius asmenis.

2. ANTIKORUPCINIŲ PRIEMONIŲ ĮGYVENDINIMO MECHANIZMAS VILNIAUS MIESTO SAVIVALDYBĖJE

Korupcijos daroma žala tiek tarptautiniu, bendrai nacionaliniu, tiek vietos savivaldos lygmeniu, verčia ieškoti būdų ir priemonių, kaip sumažinti korupcijos atvejų pasireiškimą. Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatyme pateikiamas sąrašas antikorupcinių priemonių, kurių pagalba už kovą su korupcija atsakingos institucijos arba tam tikrų institucijų padaliniai siekia sumažinti korupcijos lygį Lietuvos valstybėje, taip nuo 2002 metų kuriamos nacionalinės kovos su korupcija programos bei jų pagrindu priimami individualūs antikorupcinių priemonių planai, kurie taip pat prisideda prie korupcijos reiškinio stabdymo.

2010 m. birželio 30 d. Vilniaus miesto savivaldybės tarybos sprendimu Nr. 1-1625 patvirtinta VMSA korupcijos prevencijos programa ir priemonių planas, kuriame numatyta įgyvendinti 5 kovos su korupcija priemonės:

- 1) tarnybinė etika, interesų konflikto prevencija ir visuomenės informavimas;
- 2) viešųjų pirkimų proceso viešinimas;
- 3) viešųjų pirkimų proceso skaidrinimas;
- 4) mokymai viešųjų pirkimų procese;
- 5) elektroninių priemonių, skirtų gyventojams dalyvauti priimant sprendimus, sukūrimas ir įdiegimas (elektroninė demokratija) [28].

2.1. Korupcijos prevencijos priemonių sistemos veiksmingumo realizavimas ir teisinio reglamentavimo spragos

Nepaisant egzistuojančio teisinio reglamentavimo, pažymėtina, kad vien tik teisės normų įtvirtinimas teisės aktuose nėra pajėgus stabdyti korupcijos pasireiškimą atvejų: būtinas visapusiškas institucijų bendradarbiavimas, kompleksinių antikorupcinių priemonių naudojimas, taip pat viešumo principo įgyvendinimas ir visuomenės informavimo mechanizmo sukūrimas.

Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad korupcijos prevencija tai „korupcijos priešasčių, sąlygų atskleidimas ir šalinimas sudarant bei įgyvendinant atitinkamų priemonių sistemą, taip pat poveikis asmenims siekiant atgrasinti nuo korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų darymo“. Šio įstatymo 5 straipsnyje pateikiamas sąrašas korupcijos prevencijos priemonių, kurias siūloma taikyti siekiant sumažinti korupcijos mastus ir pasireiškimą. Pažymėtina, kad pateikiamas korupcijos prevencijos priemonių sąrašas nėra baigtinis: įstatymų leidėjas tokiu būdu suteikė diskrecijos laisvę su korupcija kovojančioms institucijoms

pasirinkti ir kitokias, Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatyme nenumatytas antikorpucines priemones.

Korupcijos rizikos analizė. Vadovaujantis Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo 6 straipsniu, korupcijos rizikos analizė apibrėžiama kaip „valstybės ar savivaldybės įstaigos veiklos analizė antikorpuciniu požiūriu Vyriausybės nustatyta tvarka bei motyvuotos išvados dėl kovos su korupcija programos parengimo ir pasiūlymų dėl programos turinio pateikimas, taip pat kitų korupcijos prevencijos priemonių rekomendavimas už jų įgyvendinimą atsakingoms valstybės ar savivaldybių įstaigoms“ [22]. Vadovaujantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. spalio 8 d. nutarimu Nr. 1601 patvirtinta korupcijos rizikos analizės atlikimo tvarka, galima daryti išvadą, kad visas korupcijos rizikos analizės procesas susideda iš trijų etapų: korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymo, informacijos pateikimo ir pačios korupcijos rizikos analizės [23].

Korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymas. Tai procesas, kurio metu nuosekliai taikant įvairius būdus ir priemones siekiama nustatyti prielaidą, kad, savivaldybės įstaigai įgyvendinant jai nustatytus uždavinius, gali kilti pavojus pasireikšti korupcijai padarant korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas ir kitas su korupcija susijusias veikas [23]. Tam, kad būtų galima teigti, jog tam tikroje savivaldybės srityje egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė, būtina nustatyti viena ir/arba kelis kriterijus:

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

Pažymėtina, kad konstatuoti, jog savivaldybėje egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė, užtenka bent vieno kriterijaus egzistavimo. Vertinant Vilniaus miesto savivaldybę, jos atliekamas funkcijas aukščiau pateiktų kriterijų požiūriu matyti, kad ši institucija atitinka net keletą iš jų. Atsižvelgiant į tai, darytina išvada, kad Vilniaus miesto savivaldybėje tikimybė korupcijos atvejams pasireikšti egzistuoja.

Informacijos pateikimas. Šis etapas skirtas sprendimui dėl korupcijos rizikos analizės atlikimo priimti. Nustačius didelę korupcijos pasireiškimo tikimybę tam tikroje savivaldybės veiklos srityje, savivaldybės įstaiga privalo pateikti Specialiųjų tyrimų tarnybai motyvuotą išvadą dėl korupcijos

tikimybės savivaldybės įstaigos veikloje, taip pat dokumentų, pagrindžiančių didelę korupcijos pasireiškimo tikimybę savivaldybės įstaigoje veikloje, kopijas. Vėliau, jau gavus Specialiųjų tyrimų tarnybos prašymą, yra pateikiami papildomi dokumentai tam, kad būtų galutinai nuspręsta: atlikti korupcijos rizikos analizę šioje institucijoje ar ne.

Korupcijos rizikos analizė. Pažymėtina, kad, vadovaujantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu patvirtintų korupcijos rizikos analizės atlikimo tvarkos 11 punktu, pati korupcijos rizikos analizė savivaldybės veiklos srityse gali būti atliekama, tačiau griežto imperatyvo šis teisės aktas nenustato [23]. Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad net nusprendus korupcijos rizikos analizę savivaldybėje atlikti, svarbu nustatyti tokių veiksmų būtinybę. Būtinumas nustatomas atsižvelgiant į tai, ar savivaldybės įstaigos veikla atitinka vieną arba kelis kriterijus:

1) yra buvę bandymų, pažeidžiant teisės aktų nustatytą tvarką, paveikti savivaldybės įstaigos darbuotojus ar jų priimamus sprendimus;

2) išaiškinta korupcinių nusikaltimų kitose panašias funkcijas atliekančiose savivaldybių įstaigose;

3) tobulintina savivaldybės įstaigos veiklos priežiūros sistema;

4) priimami sprendimai yra susiję su materialine ar kitokia interesanto nauda;

5) nustatyti galiojančios tvarkos normų pažeidimai;

6) savivaldybės įstaiga yra savarankiška biudžetinių asignavimų valdytoja;

7) Valstybės kontrolė, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriai arba kitos kontrolės ar priežiūros institucijos nustatė šios savivaldybės įstaigos veiklos pažeidimų;

8) gauta kitos informacijos apie korupcijos apraiškas savivaldybės įstaigos veikloje [23].

Atsižvelgiant į tai, kad korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymui keliami kriterijai aptinkami Vilniaus miesto savivaldybėje, pavyzdžiui, viena iš Vilniaus miesto savivaldybės veiklos sričių yra leidimų išdavimas, taip pat atsižvelgiant į tai, kad korupcijos rizikos analizės atlikimo būtinybei taikomi kriterijai, toks kaip savivaldybės įstaigos veikla dažnai vertinama visuomenės informavimo priemonių šaltiniuose, darytina išvada, jog korupcijos rizikos analizės atlikimas yra būtinas Vilniaus miesto savivaldybės vykdomose veiklos srityse, ypač tokiose kaip leidimų išdavimas, viešųjų pirkimų vykdymas, detaliųjų planų rengimas, sveikatos priežiūros paslaugų teikimas.

Todėl atkreiptinas dėmesys į tai, kad iki šiol, nepaisant Vilniaus miesto savivaldybės vykdomos veiklos atitikimo aukščiau minėtiems kriterijams, taip pat nepaisant to, kad šioje institucijoje pastaruoju metu itin dažni skandalai dėl korupcijos pasireiškimo atvejų, Vilniaus miesto savivaldybėje korupcijos rizikos analizė atlikta nebuvo. Tai kelia dar daugiau abejonių, ar Vilniaus miesto savivaldybė tinkamai atlieka jai priskirtas funkcijas, ar šios institucijos vykdomą veiklą galima laikyti skaidria, taip pat, ar pagrįstai iki šiol atsisakyta atlikti korupcijos rizikos analizę šioje institucijoje.

Dėl tokios situacijos, baigiamojo darbo autoriaus nuomone, būtina svarstyti galimybę pakeisti Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo nuostatas, reglamentuojančias korupcijos rizikos analizės atlikimo tvarką ir kol kas neimperatyvų šių nuostatų pobūdį privalomu.

Kovos su korupcija programos. Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo 7 straipsnio 1 dalyje numatytos kovos su korupcija programų rūšys pagal jų vykdymo mastą teritorijos atžvilgiu: nacionalinė, šakinė ir institucinė [22]. Už nacionalinę kovos su korupcija programą, jos vykdymą atsakinga Lietuvos Respublikos Vyriausybė kartu su Specialiųjų tyrimų tarnyba. Nacionalinės kovos su korupcija paskirtis – užtikrinti ilgalaikę, veiksmingą ir kryptingą korupcijos kontrolės ir prevencijos sistemą Lietuvos Respublikoje. Tai reiškia, kad šioje programoje įtvirtintos gairės kovai su korupcija taikomos visoje Lietuvos valstybės teritorijoje, todėl kalbant apie nacionalinės ir šakinės kovos su korupcija programų santykį, darytina išvada, kad nacionalinė kovos su korupcija programa yra pamatinės nuostatos šakinės kovos su korupcija atžvilgiu, kuriomis kiekviena savivaldybės institucija sudarydama savo kovos su korupcija programą turi vadovautis. Už šakinės kovos su korupcija programos parengimą yra atsakinga savivaldybės įstaiga, o už tinkamą jos įgyvendinimą šios įstaigos vadovas arba asmenys, vadovo įgalioti vykdyti korupcijos prevenciją ir jos kontrolę savivaldybėje.

Pažymėtina, kad institucinė kovos su korupcija programa yra rengiama tik tuomet, kai joje atliekama korupcijos rizikos analizė ir nusprendžiama, kad tokią programą paruošti yra šios įstaigos pareiga. Galima daryti išvadą, kad institucinė kovos su korupcija programa lyginant su šakine iš esmės yra griežtesnio pobūdžio, joje pateikiamos individualaus pobūdžio, priklausomai nuo atliktos korupcijos rizikos analizės rezultatų. Pažymėtina, kad šiuo metu Vilniaus miesto savivaldybėje tokia programa rengiama negalėtų būti, kadangi, kaip buvo minėta aukščiau, iki šiol korupcijos rizikos analizė šioje institucijoje atlikta nebuvo.

Teisės aktų ar jų projektų antikorupcinis vertinimas. Ši kovos su korupcija priemonė įtvirtinta Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo 8 straipsnyje. Vadovaujantis šio įstatymo 1 dalimi, matyti, kad teisės akto ar jo projekto antikorupcinis vertinimas atliekamas tai atvejais, kai vertinamas teisės aktas ar jo projektas reguliuoja tokius visuomeninius santykius, kurie yra susiję su:

- 1) savivaldybių turto patikėjimo teisės perleidimu, savivaldybių turto nuosavybės ar valdymo teisės perleidimu privatiems asmenims;
- 2) savivaldybių biudžetų pajamų ar išlaidų didinimu ar mažinimu dėl valstybės ar savivaldybių funkcijų vykdymo perdavimo valstybės ar savivaldybių įmonėms, viešosioms įstaigoms ar privatiems asmenims;
- 3) subsidijų, dotacijų, kompensacijų, rentų, pašalpų, premijų ir kitų išmokų mokėjimu iš savivaldybių biudžetų;

- 4) Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos teikimu;
- 5) prekių ar paslaugų viešaisiais pirkimais ar koncesijos suteikimu;
- 6) pilietybės teikimu išimties tvarka;
- 7) konkursų eiti asmens, dirbančio valstybinėje tarnyboje, pareigas organizavimu, reputacijos, kvalifikacijos, atestacijos ir rotacijos reikalavimų asmenims, dirbantiems valstybinėje tarnyboje, nustatymu, panaikinimu ar pakeitimu;
- 8) asmenų ar daiktų registravimu viešuose registruose;
- 9) vertybinių popierių, dokumentų blankų, banderolių, oficialių žymėjimo ženklų technologinės apsaugos priemonių nustatymu, leidyba bei technologinės apsaugos lygiui ir grupei priskirtų vertybinių popierių, dokumentų blankų, banderolių, oficialių žymėjimo ženklų gamyba;
- 10) išimtų iš apyvartos ar ribotai esančių apyvartoje daiktų gamyba, laikymu ir prekyba;
- 11) prekių ar paslaugų, teikiamų pagal viešąsias sutartis, teikimu;
- 12) produktų saugos reikalavimų nustatymu, panaikinimu ar pakeitimu;
- 13) licencijuojamos ūkinės komercinės veiklos ar ūkinės komercinės veiklos, kuriai vykdyti reikalingas savivaldybės institucijų leidimas, subjektų kvalifikacijos ir dalykinės reputacijos reikalavimų nustatymu, panaikinimu ar pakeitimu;
- 14) akcizais apmokestinamų prekių gamyba, saugojimu, naudojimu, išigijimu ir prekyba;
- 15) teisės pažeidimų tyrimu, atsakomybės už teisės pažeidimus sąlygomis;
- 16) žemėtvarka, teritorijų planavimu, statyba;
- 17) farmacija ir medicina;
- 18) kitais atvejais, jeigu, teisės akto projekto rengėjo nuomone, rengiamu teisės aktu numatomas teisinis reguliavimas gali paveikti korupcijos mastą [22].

Ši Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatyme numatyta priemonė gali padėti išvengti teisės aktų prieštaravimo, sumažinti korupcijos pasireiškimo atvejus inicijuojant, rengiant, keičiant bei priimant ne tik įstatyminio lygio, bet ir poįstatyminius teisės aktus.

Informacijos apie asmenį, siekiantį eiti arba einantį pareigas savivaldybės įstaigoje, pateikimas. Tai dar viena kovos su korupcija priemonė, įtvirtinta Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo 9 straipsnyje. Pagal šio straipsnio 1 dalį informacijos pateikimas suprantamas kaip „įstaigos vadovo, valstybės politiko prašymu (išskyrus siekiant eiti šio straipsnio 2 dalyje numatytas pareigas) ar teisėsaugos ir kontrolės institucijų iniciatyva atliekamas teisėsaugos ir kontrolės institucijų turimos teisėtai surinktos bei objektyvios informacijos apie asmenį, siekiantį eiti arba einantį pareigas savivaldybės įstaigoje, pateikimas teisės aktų nustatyta tvarka valstybės tarnautoją paskyrusiam ar skiriančiam įstaigos vadovui ar valstybės politikui, siekiant, kad savivaldybės įstaigoje dirbtų tik nepriekaištingos reputacijos asmenys“ [22]. Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo 9 straipsnio 1 dalyje numatytas informacijos pateikimas nėra imperatyvus, priešingai negu šio

straipsnio 2 dalyje, kurioje teigiama, kad „informacijos apie asmenį, siekiantį eiti pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigoje, į kurias skiria Seimas, Respublikos Prezidentas, Seimo Pirmininkas, Vyriausybė arba Ministras Pirmininkas, taip pat valstybės ir savivaldybių įstaigų vadovų ir jų pavaduotojų, viceministrų, ministerijų valstybės sekretorių, ministerijų sekretorių, skiriamų savivaldybių merų pavaduotojų, ministerijoms pavaldžių įstaigų vadovų ir jų pavaduotojų pareigas, pateikimas yra privalomas“ [22].

Ši kovos su korupcija priemonė yra vienas iš pagrindų, apibūdinančių asmens, siekiančio eiti arba einančio pareigas savivaldybės įstaigoje, patikimumą. Asmuo, praradęs pasitikėjimą, Valstybės tarnybos ir kitų įstatymų nustatyta tvarka gali būti nepriimamas į savivaldybės įstaigą arba atleidžiamas iš pareigų, arba imamas kitų atsakomybės už neteisėtos veikos atlikimą taikymo priemonių.

Šia prevencine priemone galima pasinaudoti siekiant sumažinti korupcijos atvejų pasireiškimą savivaldybės įstaigose. Visgi, pažymėtina, neimperatyvus tokios priemonės pobūdis, t.y. informacijos apie asmenį, siekiantį eiti arba einantį pareigas savivaldybės įstaigoje, pateikimas tik esant prašymui, sudaro galimybes asmenims, kuriuos sieja artimi ryšiai, piktnaudžiauti. Atsižvelgiant į tai, informaciją turėtų būti privalomai teikiama apie kiekvieną asmenį, einantį ar ketinantį eiti tam tikras pareigas savivaldybės įstaigoje, o sužinojus, kad toks asmuo jau yra praradęs pasitikėjimą, turėtų būti sukurtas apribojimas, kuriuo remiantis tokiam asmeniui nebūtų leidžiama tam tikrą laiką eiti pareigų, savivaldybės įstaigoje.

Informacijos pateikimas valstybės tarnautojų ir juridinių asmenų registrams. Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo 11 straipsnyje įtvirtinta nuostata, pagal kurią „valstybės tarnautojų registrui pateikiama informacija apie valstybės tarnautojus, kurie įsiteisėjusiu galutiniu teismo nuosprendžiu yra pripažinti padarę korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas, taip pat patraukti administracinę ar drausminę atsakomybę už sunkius tarnybinius nusižengimus, susijusius su Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo reikalavimų pažeidimu, padarytus siekiant gauti neteisėtų pajamų ar privilegijų sau ar kitiems asmenims“ [22], taip pat „Juridinių asmenų registrui pateikiama informacija apie juridinius asmenis, kurie įsiteisėjusiu teismo nuosprendžiu yra pripažinti padarę korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas arba kurių darbuotojas ar įgaliotas atstovas įsiteisėjusiu teismo nuosprendžiu yra pripažintas padaręs korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas veikdamas juridinio asmens naudai arba jo interesais“ [22].

Pažymėtina, kad net ir ištyrus korupcijos atvejį ir nubaudus už tai atsakingus asmenis, būtų klaidinga manyti, kad priežastys, sąlygojančios korupcijos pasireiškimą galimybes, pašalintos: būtina apie tokius atvejus informuoti ir visuomenę.

Visuomenės švietimas ir informavimas. Vadovaujantis Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo 10 straipsniu „antikorupcinis visuomenės švietimas vykdomas kaip neatskiriamas

visuomenės švietimo dalis siekiant puoselėti asmens dorovę, ugdyti pilietiškumą, asmens teisių ir pareigų visuomenei, Lietuvos valstybei sampratą ir užtikrinti korupcijos prevencijos tikslų įgyvendinimą“ [22].

Vilniaus miesto savivaldybės internetinėje nuo 2009 metų liepos mėnesio veikia atskira nuoroda „Korupcijos prevencija“, kurioje teikiama informacija apie šios institucijos įgyvendinamas kovos su korupcija programas, priemones. Nors tai vienas iš būdų informuoti tiek apie kovos su korupcija priemones, tiek apie vykdomas funkcijas ir teikiamas paslaugas, vis tik, pažymėtina, kad Vilniaus miesto savivaldybė turėtų imtis iniciatyvos kuriant naujus visuomenės informavimo ir švietimo būdus. Tokiu būdu būtų kovojama ne tik su korupcijos reiškinių plitimu, bet ir didinamas visuomenės pasitikėjimas šia institucija.

Nustatytų korupcijos atvejų paviškinimas. Ši korupcijos prevencijos numatyta Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos priemonių sąrašė, įtvirtintame šio įstatymo 5 straipsnyje [22]. Pažymėtina, kad detalesnė šios prevencinės priemonės įgyvendinimo tvarka nėra reglamentuota, pačiame įstatyme antikorpacinė priemonė nedetalizuojama, dėl to galima darytina išvada, kad ši kovos su korupcija priemonė nėra efektyviai įgyvendinama ir yra tik deklaratyvi nuostata. Atsižvelgiant į tai, visų pirma, būtina teisiškai reglamentuoti šio antikorpacinės priemonės įgyvendinimo galimybes, taip pat siūlytina sukurti informacinę bazę, kurioje būtų pateikiami korupcijos pasireiškimo atvejai nurodant tiek korpacinės veiklos pobūdį, tiek už šią korpacinę veiklą atsakingus asmenis. Taip ne tik būtų įgyvendinamas visuomenės informavimo aspektas, bet ir sukuriamas atsakomybės prieš visuomenę mechanizmas: žinant, kad gresia visuomenės pasmerkimas, neigiamas požiūris į instituciją ir atitinkamos teisinės sankcijos, būtų siekiama atidžiai rinktis darbuotojus, siekiama institucijos viduje efektyviau kovoti su korupcija.

Kitos įstatymų nustatytos korupcijos prevencijos priemonės. Kaip jau buvo minėta aukščiau, įstatymų leidėjas atsižvelgdamas į nuolat besiplėtojančius visuomeninius santykius, sąmoningai nenurodė baigtinio korupcijos prevencijos priemonių sąrašo, kadangi neįmanoma numatyti visų galimų ir būtinų priemonių, reikalingų kovai su korupcija. Atsižvelgiant į tai, Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo 5 straipsnio 8 punkte įtvirtinta nuostata „kitos įstatymų nustatytos korupcijos prevencijos priemonės“ [22] suteikia galimybę už korupcijos atvejų mažinimą atsakingoms institucijoms taikyti ir kitas antikorpacinio pobūdžio priemones, numatytas įstatyme, kurios padėtų stabdyti korupcijos mastų plėtrą.

Atsižvelgiant į aukščiau pateiktas korupcijos prevencijos priemones, darytina išvada, kad nors teisinio reglamentavimo kovai su korupcija mechanizmas yra sukurtas, tačiau abejotinas jo veiksmingumas: visų pirma, dėl to, kad antikorpacinės priemonės taikomos ne kompleksiskai, o kaip pavieniai elementai, pavyzdžiui Vilniaus miesto savivaldybėje iki šiol nėra atlikta korupcijos rizikos analizė, nors šios institucijos vertinimas atitinka vieną ar kelis Lietuvos Respublikos korupcijos

prevencijos įstatyme numatytų kriterijų; antra, todėl, kad pastaruosiu metu visuomenės informavimo priemonėmis pateikiamoje informacijoje nuolat analizuojami, aptariami korupcijos skandalai, ypatingai dažnai susiję su savivaldybių galimai neskaidria veikla.

2.2. Visuomenės vaidmens stiprinimas kovoje su korupcijos reiškiniu

Siekiant efektyvių rezultatų kovoje su korupcija, nepakanka vien valdžios institucijų pastangų: teisinio reglamentavimo, institucijų, atsakingų už korupcijos mastų mažinimą, steigimo. Tam, kad visa antikorpucinių priemonių sistema būtų veiksminga, svarbu į šį procesą įtraukti ir visuomenės narius: juos informuoti, šviesti, supažindinti su esama situacija.

Rasos Ališauskienės teigimu, „antikorpucinė veikla negali būti veiksminga, jei ja užsiima tik vyriausybės institucijos. Rimtas antikorpucinis potencialas glūdi pačioje pilietinėje visuomenėje ir jos institucijose“ (Ališauskienė, 2005)

Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo 10 straipsnis „Visuomenės švietimas ir informavimas“ įtvirtina dvi pagrindines valstybės pozityvias pareigas: 1) vykdyti antikorpucinį visuomenės švietimą kaip neatskiriama visuomenės švietimo dalį siekiant puoselėti asmens dorovę, ugdyti pilietiškumą, asmens teisių ir pareigų visuomenei, Lietuvos valstybei sampratą ir užtikrinti korupcijos prevencijos tikslų įgyvendinimą (Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo 10 straipsnio 1 dalis); 2) užtikrinti, kad valstybės ir savivaldybių įstaigos per visuomenės informavimo priemones ir kitais būdais teiktų gyventojams informaciją apie savo veiklą kovojant su korupcija (Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo 10 straipsnio 3 dalis) [22].

Atsižvelgiant į šias dvi svarbiausias valstybės pareigas ir vadovaujantis Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. sausio 17 d. nutarimu Nr. IX-711 „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo“, pagrindinis antikorpucinio Specialiųjų tyrimų tarnybos visuomenės švietimo strateginis tikslas yra vaikų, jaunimo, valstybės tarnautojų antikorpucinis švietimas [25].

Antikorpucinio švietimo veiklos tikslas bendrojo lavinimo mokyklose – ugdyti moksleivių vertybines nuostatas ir plėtoti gebėjimus, kurie yra būtini jaunų žmonių pilietinei antikorpucinei pozicijai formuoti. Vykdam Nacionalinės kovos su korupcija programos nuostatas siekiama integruoti antikorpucinio švietimo programas į istorijos, politologijos, etikos, tikybos pamokas. Specialiųjų tyrimų tarnybos darbuotojai, bendradarbiaudami su savivaldybių švietimo skyrių atstovais, nuolat supažindina Lietuvos bendrojo lavinimo mokyklų vadovus su antikorpucinio ugdymo metodine priemone „Antikorpucinio ugdymo galimybės bendrojo lavinimo mokykloje“ ir teikia rekomendacijas dėl jos diegimo.

Antikorupcinio švietimo veiklos tikslas aukštosiose mokyklose – ugdyti vertybines nuostatas, plėtoti gebėjimus, reikalingus formuoti jaunų žmonių pilietinę antikorupcinę poziciją, teikti žinių apie korupcijos fenomeną, problemas ir jų sprendimo galimybes. Specialiųjų tyrimų tarnyba siekia integruoti antikorupcinio švietimo elementus į studijų programas, kad būtų sudarytos sąlygos išklaudyti atskirus laisvai pasirenkamus kursus: korupcija ir jos prevencija, antikorupcinė politika, korupcijos studijos ir panašiai.

Tarnyba bendradarbiauja su Lietuvos aukštųjų mokyklų studentų atstovybėmis ir nevyriausybinėmis jaunimo organizacijomis – skleidžia antikorupcines idėjas jaunimo organizacijų leidiniuose, renginiuose.

Lietuvoje taip pat veikia Lietuvos jaunimo organizacijų taryba, kuri kartą į metų ketvirtį leidžia teminį, ekspertinį jaunimo politikos leidinį. 2007 metais šio leidinio tema „Kova prieš korupciją: jaunimo vaidmuo“. Dar anksčiau – 2003 metais – Lietuvos studentų atstovybių sąjunga taip pat parodė iniciatyvą kovoje su korupcija: jos užsakymu pirmą kartą Lietuvoje buvo atliktas sociologinis tyrimas „Korupcijos reiškinys Lietuvos aukštosiose mokyklose“.

Vertinant Specialiųjų tyrimų tarnybos veiklą valstybės tarnautojų švietimo sistemoje, nuolat rengiami seminarai ir mokymai antikorupcinio švietimo temomis valstybės ir savivaldybių institucijų tarnautojams. Specialiųjų tyrimų tarnybos rengiamuose antikorupcinio švietimo seminaruose valstybės institucijų ir savivaldybių tarnautojai, pareigūnai ir politikai išsamiai supažindinami su korupcijos reiškiniumi, priežastimis, daroma žala, pagrindinėmis kovos su korupcija sritimis ir korupcijos prevencijos sistema Lietuvoje, naujausiais korupcijos tyrimų rezultatais.

Nemažai antikorupcinės informacijos pateikiama tarptautinės organizacijos „Transparency International“ internetinėje svetainėje. Joje pateikiami šios organizacijos atlikti tyrimai korupcijos reiškinio tematika, pavyzdžiui „Lietuvos korupcijos žemėlapis“, „Korupcijos suvokimo indeksas“ ir panašiai. Nuo 2008 metų veikia internetinė svetainė www.kysiai.lt [36], kurioje pateikiama antikorupcinio pobūdžio informacija.

Vilniaus miesto savivaldybės internetinėje svetainėje pateikiama tiesioginė nuoroda į Specialiųjų tyrimų tarnybos internetinę svetainę su raginiu pranešti apie korupcijos atvejus. Taip pat Vilniaus miesto savivaldybė nuo 2009 metų atskiroje nuorodoje teikia informaciją apie korupcijos prevencijos programas, jų ataskaitas ir kitas įgyvendintas kovos su korupcija priemones. Nepaisant tų priemonių, kurias Vilniaus miesto savivaldybė jau ėmėsi įgyvendinti, siūlytina organizuoti įvairius mokomuosius, informacinius seminarus Vilniaus miesto savivaldybėje dirbantiems asmenims, taip pat atitinkamus renginius korupcijos tema visuomenės nariams.

Atsižvelgiant į pateiktą informaciją, matyti, kad Lietuvoje, taip pat ir konkrečiai Vilniaus miesto savivaldybėje, siekiama tinkamai įgyvendinti visuomenės švietimo ir informavimo pareigas. Visgi, pažymėtina, kad ne visada ši informacija prieinama visiems visuomenės nariams. Būtina sudaryti

sąlygas apie korupcijos reiškinį, jo priežastis, padarinius ir galimus šios problemos sprendimo būdus skleisti informaciją ne tik internetinėse svetainėse, bet ir tokių visuomenės informavimo priemonių kaip spauda, televizija lygmeniu, kurios yra labiau prieinamos.

Apibendrinant tai, kas išdėstyta, darytina išvada, kad nors teisės aktuose įtvirtinta nemažai kovos su korupcija priemonių, taikomų tiek nacionaliniu, tiek vietos savivaldos mastu, akivaizdu, kad būtina tobulinti šių priemonių realizavimo mechanizmą bei įtraukti visuomenę tiek suteikiant jai galimybę išaiškinti korupcijos atvejus (pavyzdžiui, pranešat apie tai už korupciją atsakingoms institucijoms), tiek teikiant visuomenei informaciją apie korupcijos sukeltus padarinius, išaiškintus korupcijos atvejus ir taikomą atsakomybę.

Be to, pažymėtina, kad siekiant efektyvių rezultatų kovojant su korupcija Vilniaus miesto savivaldybėje, būtinas antikorpucinių priemonių taikymo kompleksiskumas, o ne pavienis šių prevencinių priemonių įgyvendinimas: tik tuomet korupcijos prevencijos valdymas šioje institucijoje bus veiksmingas.

3. KORUPCIJOS PREVENCIJOS VYKDYMO VILNIAUS MIESTO SAVIVALDYBĖJE SKAIDRUMO, PATIKIMUMO IR VEIKSMINGUMO TYRIMAS

Teoriniai šio baigiamojo darbo aspektai atskleidė, kad korupcija – sudėtingas kompleksinis reiškinys, reikalaujantis daugybės pastangų siekiant sumažinti korupcinių atvejų pasireiškimo mastus Lietuvoje, taip pat ir atskiruose teritoriniuose vienetuose - savivaldybėse. Nepaisant su korupcija kovojančių institucijų gausos, egzistuojančio teisinio reglamentavimo, akivaizdu, kad būtina tobulinti kovos su korupcija sistemą.

Nors dažnai teigiama, kad sociologiniai tyrimai neatskleidžia tikrosios situacijos ir iš esmės nėra efektyvūs, visgi, visuomenės nuomonė, suvokimas, vertinimas gali būti traktuojamas kaip vienas iš rodiklių vertinant kovos su korupcija veiksmingumą.

Siekiant išsiaiškinti visuomenės požiūrį į Vilniaus miesto savivaldybės teikiamas paslaugas, vykdomas funkcijas skaidrumo ir patikimumo aspektais, buvo atliktas anketinis tyrimas.

Tyrimo metodika. Baigiamojo darbo praktiniam tyrimui atlikti buvo pasirinktas anketinės apklausos metodas. Apklausa – tai tokia duomenų rinkimo technika, kai respondantai iš esmės tuo pačiu (arba artimu jam) metu atsakinėja į raštu (anketoje) pateiktus klausimus. Sociologiniuose tyrimuose apklausos taikomos gana plačiai. Išmatuoti bei įvertinti skaičiais ir analizuoti atsakymus į anketas gali būti lengviau negu medžiagą, sukauptą naudojant kitą, pavyzdžiui, interviu tyrimo metodą. (Luobikienė, 2006)

Baigiamojo darbo tikslas - išsiaiškinti kovos su korupcija priemones, taikomas Vilniaus miesto savivaldybėje ir visuomenės požiūrį į jų veiksmingumą. Siekiant šio tikslo įgyvendinimo 2010 m. rugsėjo-spalio mėnesiais buvo vykdoma apklausa. Atsižvelgiant į baigiamojo darbo temos pobūdį ir tikslą, anketos buvo dalinamos Vilniaus miesto savivaldybėje, kadangi buvo siekiama išsiaiškinti ne apskritai visuomenės požiūrį į savivaldybes, o konkrečiai į Vilniaus miesto savivaldybę.

Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės duomenimis 2010 m. Vilniaus miesto savivaldybėje gyvena 560 192 gyventojai. Tyrimui pasirinkti tik pilnamečiai Vilniaus miesto gyventojai nuo 18 metų amžiaus, kurių 2010 m. duomenimis yra 470 027. Tyrimui atlikti naudojama tikimybinė-atsitiktinė atranka.

Tyrimo generalinė aibė – 470 027 gyventojai nuo 18 metų amžiaus. Remiantis statistinėmis lentelėmis paklaidos dydis, kai generalinė aibė yra didesnė nei 5000, yra 5 procentai. Imties dydis yra 400. Imties dydis, kuris reprezentuos visą generalinę aibę, apskaičiuojamas pagal formulę (Valackienė, 2004):

$$n = \frac{1}{\Delta^2 + \frac{1}{N}};$$

Čia: n-atvejų skaičius atrankinėje grupėje;

N-generalinė aibė (470 027);

Δ -paklaidos dydis (5%).

Atsižvelgiant į tai, kad atliekant anketinį tyrimą 2010 m. rugsėjo-spalio mėnesiais buvo apklausti 425 respondentai, darytina išvada, kad imtis yra reprezentatyvi ir atspindi visuomenės požiūrį į Vilniaus miesto savivaldybę.

3.1. Visuomenės pasitikėjimo Vilniaus miesto savivaldybės veikla vykdant jai priskirtas funkcijas lygis

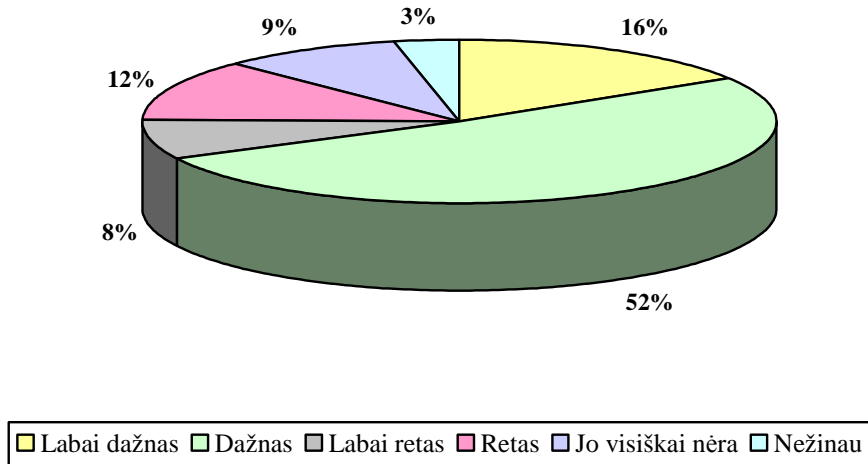
2009-2010 metų nacionalinės kovos su korupcija programos kaip vienas iš būtinų įgyvendinti tikslų yra numatomas „visuomenės antikorupcinio švietimo srityje – supažindinti Lietuvos gyventojus su korupcijos keliamu pavojumi, skatinti juos nesitaikstyti su korupcija, aktyviai su ja kovoti“ [25].

Vilniaus miesto savivaldybės internetinėje svetainėje nuo 2009 metų liepos mėnesio patalpinta atskira nuoroda, kurioje teikiama informacija apie korupcijos prevencijos programas, jų ataskaitas ir kitas įgyvendintas kovos su korupcija priemones.

Nepaisant užsibrėžtų tikslų ir jau įgyvendinamų kovos su korupcija priemonių, visuomenė nelinkusi pasitikėti savivaldybių veikla. Lietuvoje veikiančio tarptautinės organizacijos „Transparency International“ Lietuvos skyriaus atliktų tyrimų „Lietuvos korupcijos žemėlapis“ duomenimis Lietuvos gyventojų pasitikėjimas savivaldybėmis per pastaruosius 2 metus sumažėjo: 2007 metų tyrimo duomenimis Lietuvos gyventojų nepasitikėjimas savivaldybėmis buvo įvertintas 24 procentais, tuo tarpu 2008 metų tyrimo duomenimis – 39 procentai [40, 41].

Atsižvelgiant į baigiamojo darbo temos pobūdį buvo atliktas anketinis tyrimas, kurio metu siekta išsiaiškinti visuomenės pasitikėjimo lygį Vilniaus miesto savivaldybe šiai institucijai teikiant viešąsias paslaugas. Tyrime dalyvavo 425 respondentai, kurių požiūriui apie Vilniaus miesto savivaldybės patikimumą išsiaiškinti buvo pateikiamos anketos (žr. 1 priedą). Siekiant kuo tikslesnių tyrimo rezultatų, anketavimo būdu buvo apklausiami tie asmenys, kurie lankėsi Vilniaus miesto savivaldybėje, t.y. tiesiogiai susidūrė su poreikiu pasinaudoti Vilniaus miesto savivaldybės teikiamomis paslaugomis. Žemiau pateikiami anketavimo būdu gauti tyrimo rezultatai ir jų vertinimas.

Ar, Jūsų nuomone, korupcija Vilniaus miesto savivaldybėje dažnas reiškinys?

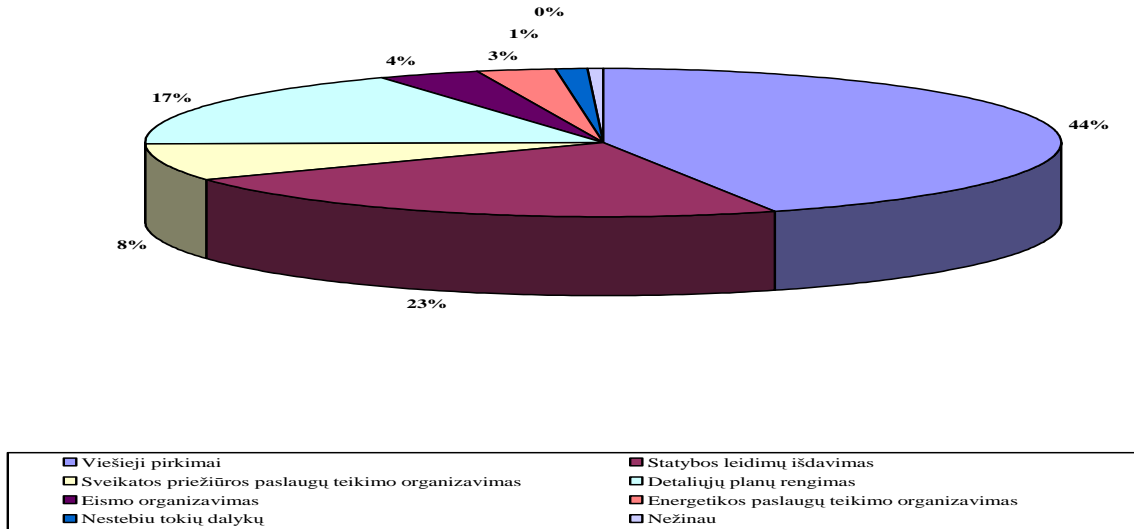


4 pav. Tyrimo dalyvių nuomonė dėl korupcijos reiškinio mastų (proc.)

Visų pirma, anketinės apklausos metu buvo siekiama išsiaiškinti visuomenės nuomonę, ar korupcijos pasireiškimo atvejai yra dažnas reiškinys Vilniaus miesto savivaldybėje. Remiantis išanalizuotais duomenimis, buvo gauti tokie rezultatai: 52 procentai apklaustųjų mano, kad Vilniaus miesto savivaldybėje korupcija yra dažnas reiškinys. Nuomonę, kad korupcija yra labai dažnas reiškinys Vilniaus miesto savivaldybėje pateikė 16 procentų apklaustųjų, o manančiųjų, kad korupcijos Vilniaus miesto savivaldybėje visiškai nėra arba korupcija Vilniaus miesto savivaldybėje pakankamai retas atvejais mano atitinkamai 9 procentų ir 12 procentai apklaustųjų.

Atsižvelgiant į atsakymų pasiskirstymą, matyti, kad didžioji dalis apklaustųjų mano, jog korupcija Vilniaus miesto savivaldybėje egzistuoja ir tai yra itin dažnas reiškinys. Gauti rezultatai dar kartą verčia susimąstyti apie taikomų kovos su korupcija priemonių efektyvumą, tinkamumą ir apsvarstyti naujus būdus siekiant sumažinti korupcijos mastus.

Kokių funkcijų vykdymo/paslaugų teikimo srityje, už kurias atsakinga Vilniaus miesto savivaldybė, Jūsų nuomone, yra dažniausi korupcijos pasireiškimo atvejai?

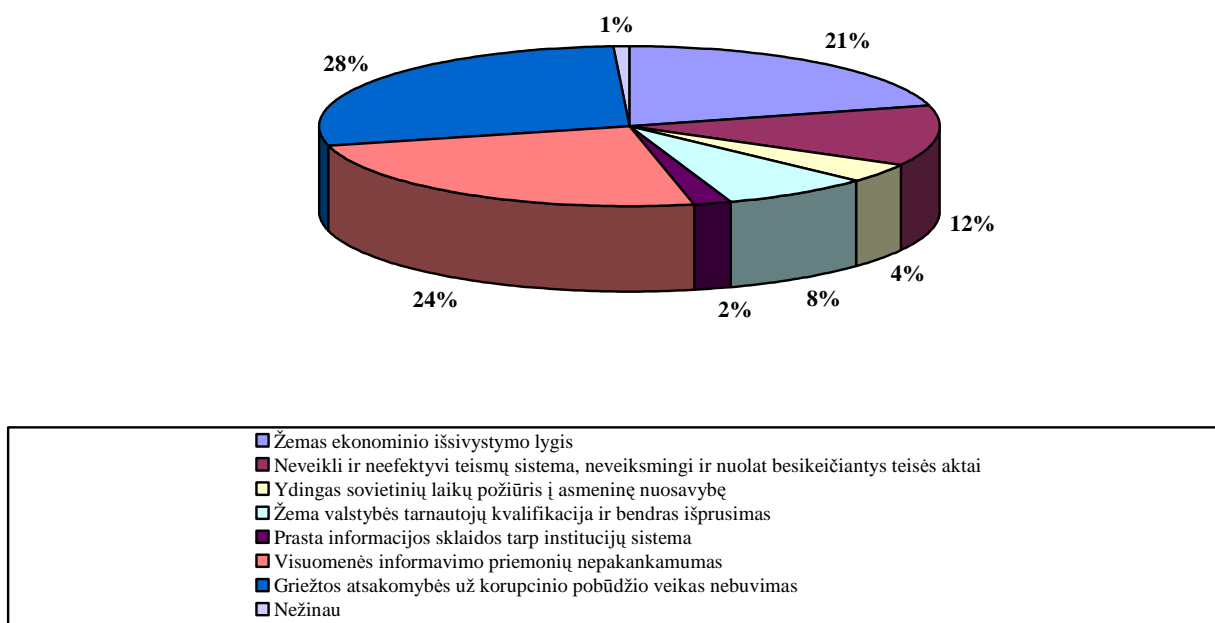


5 pav. Korupcijos pasireiškimo atvejai Vilniaus miesto savivaldybės teikiamų paslaugų požiūriu (proc.)

Anketiniu būdu atliekamo tyrimo metu taip pat buvo siekiama sužinoti visuomenės nuomonę, kokių funkcijų vykdymo ar paslaugų teikimo srityje, už kurias atsakinga būtent Vilniaus miesto savivaldybė, korupcijos pasireiškimo atvejai yra dažniausi. Išanalizuoti duomenys atskleidė, kad apklaustieji daugiausia korupcijos pasireiškimo atvejų priskiria tokioms Vilniaus miesto savivaldybės teikiamų paslaugų ar vykdomų funkcijų sritims: viešieji pirkimai – 44 procentų apklaustųjų, statybos leidimų išdavimas – 23 procentai apklaustųjų, detaliųjų planų rengimas – 17 procentų apklaustųjų, sveikatos priežiūros paslaugų teikimo organizavimas – 8 procentai apklaustųjų. Būtent šios keturios veiklos sritys Vilniaus miesto savivaldybėje laikomos neskaidriomis ir labiausiai korumpuotomis.

Pažymėtina, kad panašūs rezultatai buvo gauti ir tarptautinės organizacijos „Transparency International“ Lietuvos skyriui atlikus tyrimą „Lietuvos korupcijos žemėlapis“: korumpuotomis procedūromis dažniausiai buvo minimos leidimų statybai ir rekonstrukcijai išdavimas, viešieji pirkimai, taip pat žemės paskirties keitimas. Be to, panašūs rezultatai buvo gauti ir apklausiant Vilniaus miesto savivaldybės administracijoje dirbančius asmenis (žr. 1.4.3 skyrių).

Kokios, Jūsų nuomone, yra korupcijos pasireiškimą Vilniaus miesto savivaldybėje sąlygojančios priežastys



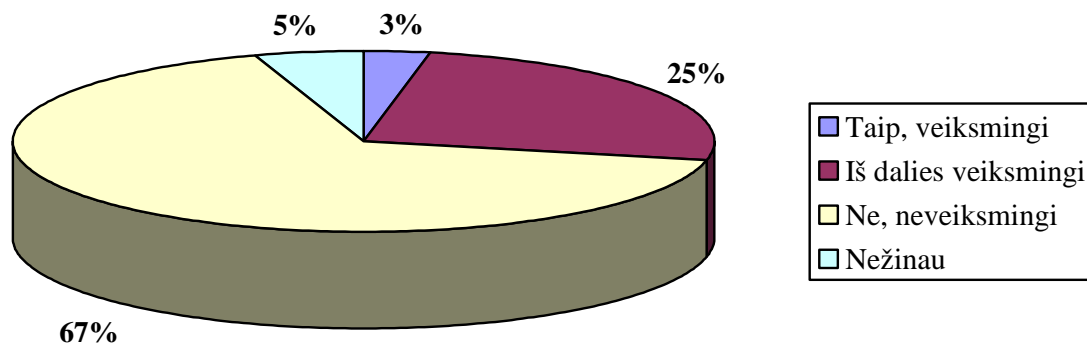
6 pav. Korupcijos pasireiškimą Vilniaus miesto savivaldybėje sąlygojančios priežastys (proc.)

Tyrimo metu išsiaiškinus, kad toks reiškinys kaip korupcija Vilniaus miesto savivaldybėje egzistuoja ir nurodžius problemiškas veiklos sritys, taip pat svarbu nustatyti visuomenės požiūrį, kokios priežastys sąlygoja korupcijos reiškinio paplitimą Vilniaus miesto savivaldybėje. Gauti ir išanalizuoti rezultatai parodė, kad svarbiausiomis korupcijos atvejus lemiančiomis priežastimis laikomos: griežtos atsakomybės už korupcinio pobūdžio veikas nebuvimas – 28 procentai apklaustųjų, visuomenės informavimo priemonių nepakankamumas – 24 procentai apklaustųjų, žemas ekonominio išsivystymo lygis – 21 procentas apklaustųjų, taip pat neveikli ir neefektyvi teismų sistema bei nuolat besikeičiantys teisės aktai – 12 procentų apklaustųjų ir žema valstybės tarnautojų kvalifikacija – 8 procentai apklaustųjų.

Atsižvelgiant į dažniausiai nurodomų korupciją lemiančių priežasčių pobūdį, dar kartą patvirtinama, jog korupcija yra sudėtingas reiškinys, o šios problemos sprendimas valstybėje reikalauja kompleksinio kovos su korupcija priemonių taikymo. Tai reiškia, kad neužtenka suteikti tam tikrų įgaliojimų institucijoms, kad šios būtų kompetentingos įgyvendinti antikorpines priemones, taip pat nepakanka tik tobulinti teisinio reglamentavimo mechanizmą. Siekiant efektyvių rezultatų būtina imtis ir teisinio reglamentavimo mechanizmo tobulinimo, ir griežtesnio atsakomybės už korupcinio pobūdžio veikas instituto kūrimo, ir visuomenės vaidmens kovoje su korupcija stiprinimo. Akivaizdu,

kad kova su korupcija turi būti vykdoma sistemiškai tiek taikomų antikorpucinių priemonių, tiek veikiančių institucijų požiūriu.

Ar, Jūsų manymu, kovos su korupcija būdai Vilniaus miesto savivaldybėje yra veiksmingi?

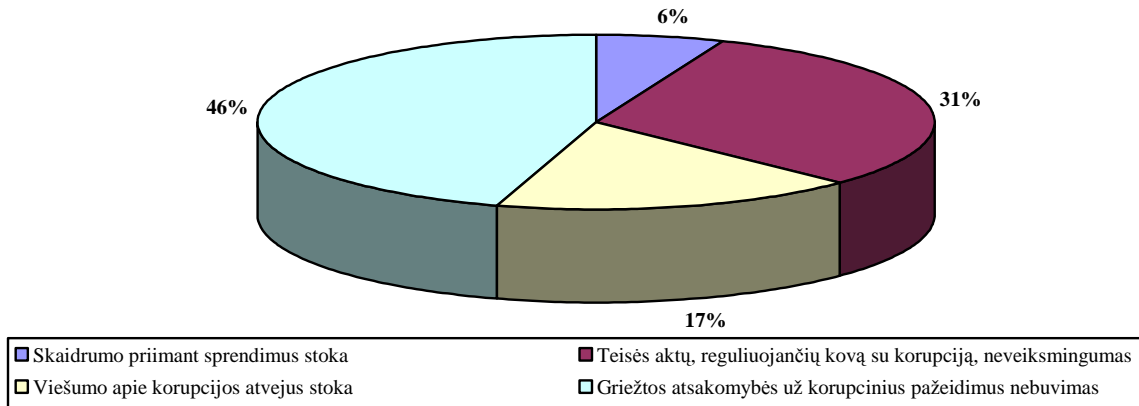


7 pav. Kovos su korupcija būdų Vilniaus miesto savivaldybėje veiksmingumas (proc.)

Siekiant išsiaiškinti ne tik visuomenės nuomonę apie tai, ar korupcija Vilniaus miesto savivaldybėje egzistuoja ir dėl kokių priežasčių, taip pat aktualu šio tyrimo metu buvo sužinoti ir visuomenės nuomonę, ar Vilniaus miesto savivaldybės taikomi būdai kovai su korupcija yra veiksmingi. Daugumos respondentų manymu, kovos su korupcija būdai Vilniaus miesto savivaldybėje yra arba visiškai neveiksmingi – taip atsakė 67 procentų apklaustųjų, arba veiksmingi tik iš dalies – taip mano 25 procentai apklaustųjų. Atkreiptinas dėmesys, kad kovai su korupcija taikomus būdus ir priemones kaip itin veiksmingus vertina tik 3 procentai iš 425 apklaustųjų.

Tokie atsakymų į pateiktą klausimą rezultatai rodo, kad visuomenė nepasitiki Vilniaus miesto savivaldybe šiai institucijai teikiant viešąsias paslaugas. Tai leidžia daryti išvadą, kad Vilniaus miesto savivaldybėje taikomi būdai sumažinti korupcijos lygį yra netinkami ir neefektyvūs, todėl būtina pertvarkyti antikorpucinių priemonių sistemą, kad ši būtų veiksminga, tuo pačiu didintų ir visuomenės pasitikėjimą šia institucija, jos vykdoma veikla.

Jei atsakėte į 4 klausimą pažymėdami antrąjį ir trečiąjį atsakymus, kodėl, Jūsų nuomone, kovos su korupcija būdai Vilniaus miesto savivaldybėje nėra visiškai efektyvūs?

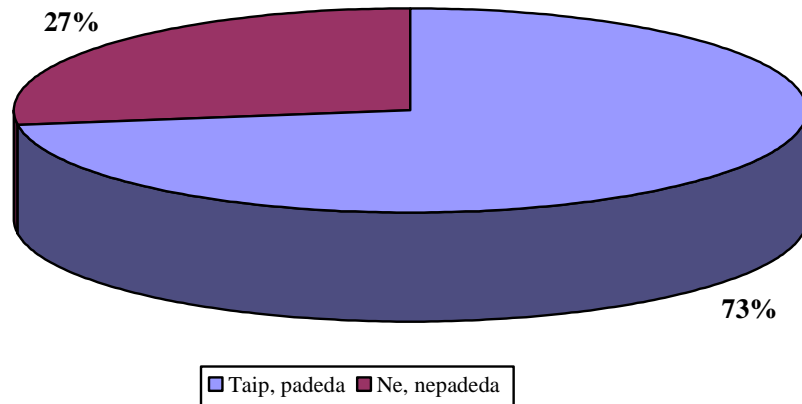


8 pav. Kovos su korupcija būdų Vilniaus miesto savivaldybėje neveiksmingumo priežastys (proc.)

Siekiant kuo tikslesnių apklausos rezultatų aiškinantis visuomenės nuomonę, kodėl Vilniaus miesto savivaldybėje taikomi kovos su korupcija būdai nėra veiksmingi į šį klausimą buvo prašoma atsakyti tik tų respondentų, kurie 4 klausime (ar, Jūsų manymu, kovos su korupcija būdai Vilniaus miesto savivaldybėje yra veiksmingi) pažymėjo atsakymus „iš dalies veiksmingi“ ir „ne, neveiksmingi“. Atsižvelgiant į tai, apklausiamas buvo 391 respondentas. Apklaustųjų nuomone, itin didžiulę įtaką antikorpucinių priemonių neveiksmingumui, neefektyvumui daro griežtos atsakomybės už korupcinius pažeidimus nebuvimas – atsakė 46 procentai apklaustųjų, taip pat ir teisės aktų, reguliuojančių kovą su korupcija, neveiksmingumas – taip mano 31 procentas apklaustųjų. 17 procentų apklaustųjų nuomone, problema dėl kovos su korupcija neveiksmingumo Vilniaus miesto savivaldybėje yra viešumo apie korupcijos atvejus stoka.

Apibendrinant šio klausimo rezultatus, matyti, kad visuomenė veiksmingą korupcijos prevencijos valdymą sieja su tinkamu teisiniu reguliavimu ir griežtesnės atsakomybės už korupcinio pobūdžio veikas taikymą.

Ar, Jūsų nuomone, kyšio davimas padeda spręsti problemas?

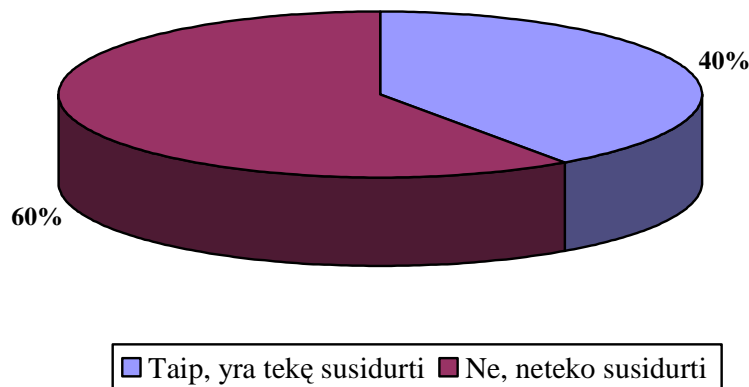


9 pav. Kyšio davimo veiksmingumas sprendžiant problemas (proc.)

Respondentai į klausimą, ar kyšio davimas padeda spręsti problemas nurodė: 73 procentai apklaustųjų mano, kad kyšio davimas padeda spręsti problemas, tuo tarpu 27 procentai apklaustųjų mano priešingai, t.y. kad kyšio davimas problemų spręsti nepadeda.

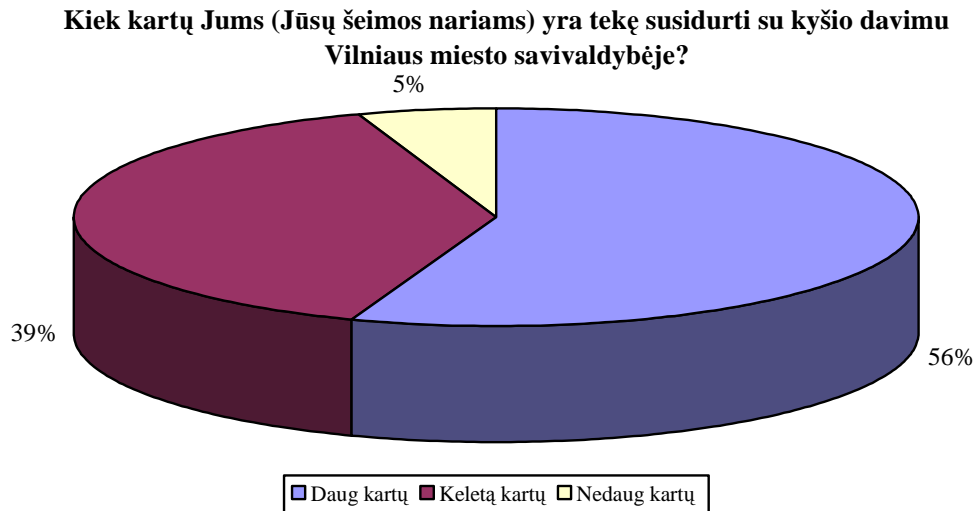
Gauti rezultatai leidžia daryti išvadą, kad nors visuomenė ir suvokia korupcijos reiškinių egzistavimą, tačiau ne visada yra linkę patys imtis priemonių užkirsti šio reiškinių plitimui kelią. Atsižvelgiant į tai, akivaizdu, kad vienas iš būdų mažinti korupcijos pasireiškimo mastus ne tik nacionaliniu, bet ir vietos savivaldos, konkrečiai Vilniaus miesto savivaldybės, lygmeniu yra tinkamas, nuolatinis visuomenės informavimas, švietimas. Be to, būtina sukurti Vilniaus miesto savivaldybėje veiksmingą ir sparčią aptarnavimo sistemą bei užkirsti kelią visuomenei spręsti savo problemas naudojantis tokiu netinkamu būdu kaip kyšininkavimas. Tokios priemonės būtinos tam, kad pati visuomenė suvoktų korupcijos sukeltamų padarinių neigiamus aspektus.

Ar Jums (Jūsų šeimos nariams) yra tekę susidurti su kyšio davimu Vilniaus miesto savivaldybėje?



10 pav. Susidūrimas su kyšio davimu Vilniaus miesto savivaldybėje (proc.)

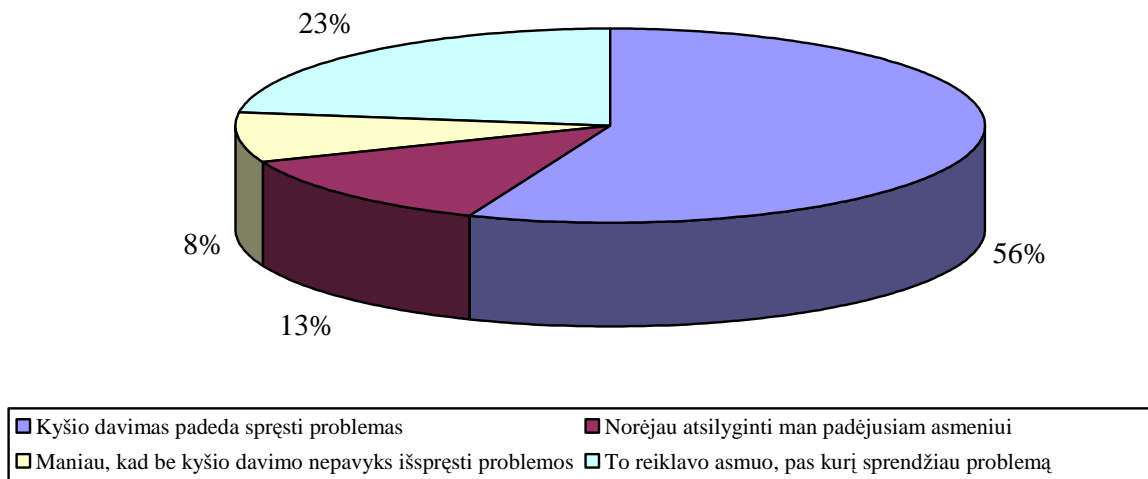
Anketinės apklausos metu taip pat buvo teiraujamas, ar respondentams asmeniškai (ar jų šeimos nariams) yra tekę susidurti su korupcijos atvejais Vilniaus miesto savivaldybėje naudojantis šios įstaigos teikiamomis paslaugomis. Kaip matyti iš gautų rezultatų analizės, 60 procentų apklaustųjų nurodė, kad jiems nėra tekę susidurti su kyšio davimu Vilniaus miesto savivaldybėje, o 40 procentų apklaustųjų atsakė, kad susidurti su kyšio davimu jiems ar jų šeimos nariams yra tekę.



11 pav. Kyšio davimo dažnumas Vilniaus miesto savivaldybėje (proc.)

Respondentų, kurie atsakė, kad jiems ar jų šeimos nariams yra tekę duoti kyšį buvo teiraujamas, kiek kartų tai teko daryti. Šis klausimas buvo pateiktas 171 respondentui. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad nors respondentų buvo prašoma nurodyti kuo tikslesnį skaičių atvejų, kiek jiems ar jų šeimos nariams teko susidurti su kyšio davimu, visgi, į atsakymui skirtas vietas buvo pateikiami tokie atsakymai kaip „daug kartų“, „n kartų“, „mažai“, „keletą kartų“. Atsižvelgiant į gautus atsakymus aukščiau pateiktoje skritulinėje diagramoje (žr. 11 pav.) išdėstytas atsakymų pasiskirstymas: 56 procentai apklaustųjų nurodė, kad jiems ar jų šeimos nariams teko duoti kyšį daug kartų, 39 procentai apklaustųjų pažymėjo, kad kyšį duoti teko tik keletą kartų ir tik 5 procentai apklaustųjų atsakė, kad su kyšio davimu susidūrė labai nedaug kartų. Nors kyšio davimo atvejų dažnumui nustatyti šiame klausime vartojamos vertinamosios sąvokos ir tai kelia tikslumo problemų, visgi galima preziumuoti, kad daugumai asmenų yra tekę duoti kyšį pakankamai daug kartų, kas dar kartą patvirtina, kad korupcijos atvejai Vilniaus miesto savivaldybėje yra aktuali ir dažna problema, todėl būtina imtis priemonių jai spręsti.

Kokios priežastys Jus paskatino duoti kyšį?



12 pav. Priežastys, lėmusios apsisprendimą duoti kyšį (vienetai)

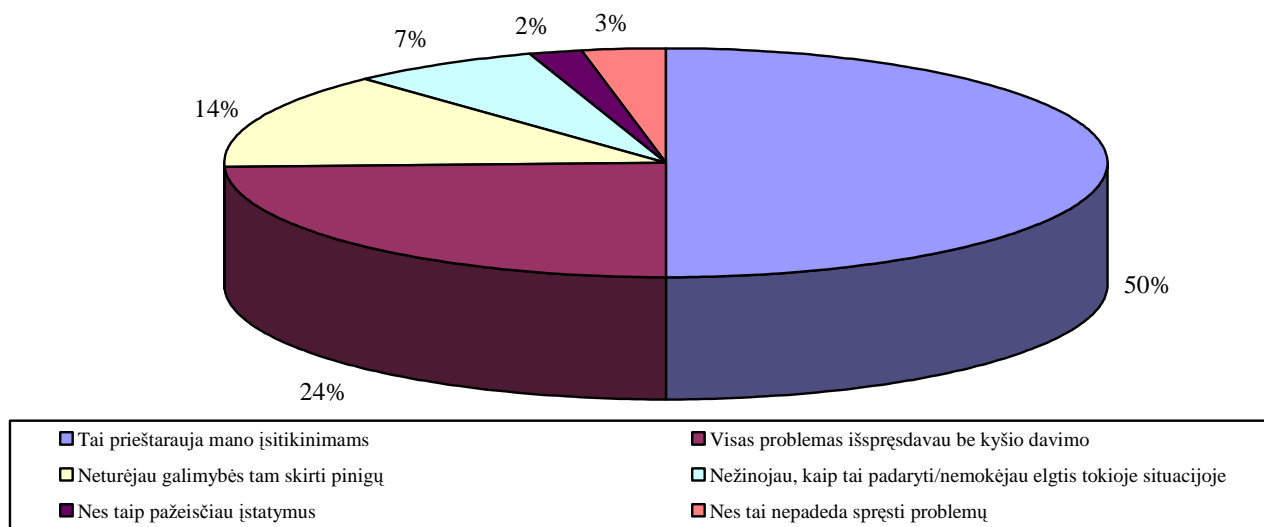
Atsižvelgiant į 6 klausime (ar Jums yra tekę susidurti su kyšio davimu Vilniaus miesto savivaldybėje) apklaustųjų pateiktus atsakymus, respondentai buvo suskirstyti į dvi grupes: 1) tuos, kuriems teko susidurti su kyšio davimu Vilniaus miesto savivaldybėje, ir 2) tuos, kuriems neteko susidurti su kyšio davimu Vilniaus miesto savivaldybėje.

Remiantis anketinio tyrimo duomenimis su kyšio davimu teko susidurti 171 asmeniui, todėl būtent jų buvo klausiama, dėl kokių priežasčių buvo šitaip elgiamasi. Kaip svarbiausia priežastis pateikiama – kyšio davimas padeda spręsti problema (56 procentai apklaustųjų). Kiek mažesnę įtaką apklaustųjų apsisprendimui duoti kyšį turėjo: noras atsilyginti padėjusiam asmeniui – 13 procentų apklaustųjų ir asmens, pas kurį buvo sprendžiama problema, reikalavimas – 23 procentai apklaustųjų.

Darytina išvada, kad kaip svarbiausios priežasties nurodymas būtent manymas, kad kyšio davimas padeda spręsti problemas, galima preziumuoti, jog šiuo metu Vilniaus miesto savivaldybėje teikiamos paslaugos nėra tinkamai administruojamos, t.y. nesukurtas tinkamas mechanizmas tam, kad paslaugos būtų teikiamos operatyviai, todėl asmenys, kuriems būtina kuo greičiau išspręsti problemą per Vilniaus miesto savivaldybės teikiamų paslaugų sritį, naudojami kitais, dažniausiai neteisėtais, būdais, pavyzdžiui kyšio davimu.

Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad net 13 procentų apklaustųjų patys iniciavo kyšio davimą siekdami atsidėkoti jiems problemą išspręsti padėjusiam asmeniui. Tai reiškia, kad neužtenka teisės aktų ir su korupcija kovojančių institucijų sistemos tobulinimo, būtinas tiek visuomenės švietimas, informavimas, tiek tiesioginis įtraukimas mažinant korupcijos mastus.

Dėl kokių priežasčių nusprendėte neduoti kyšio?



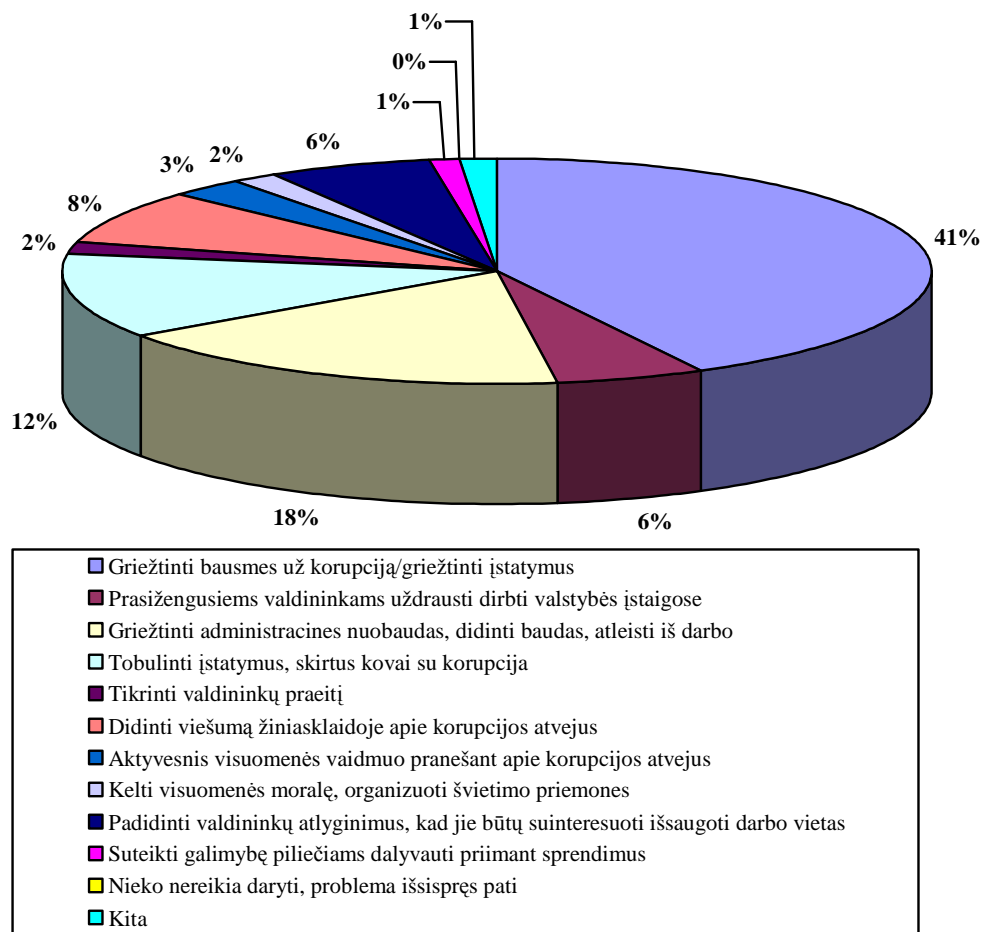
13 pav. **Priežastys, lėmusios apsisprendimą neduoti kyšio (proc.)**

Kitai grupei asmenų (254 respondentai) – tiems, kurie nesusidūrė su kyšio davimu Vilniaus miesto savivaldybėje – buvo pateikiamas klausimas, dėl kokių priežasčių buvo nuspręsta neduoti kyšio. Šiuo tyrimo etapu siekta išsiaiškinti priežastis, lėmusias asmenų apsisprendimą neduoti kyšio.

Dauguma apklaustųjų (50 procentų) nurodė, kad kyšio davimas prieštarauja jų įsitikinimams. Toks respondentų daugumos pasirinkimas leidžia manyti, kad net ir sudarius sąlygas visuomenei padaryti korupcinius pažeidimus, pavyzdžiui nesukūrus tinkamo teisinio reguliavimo, pati visuomenė suvokia korupcijos reiškinių neigiamą poveikį, destruktinių padarinių tikimybę, todėl nepritaria tokiam elgesiui.

Visgi net 14 procentų apklaustųjų nurodė, kad apsisprendimą neduoti kyšio lėmė ne subjektyvūs įsitikinimai, o objektyvios aplinkybės – neturėjimas pinigų. Tai leidžia daryti prielaidą, kad šiai asmenų grupei turint pakankamai lėšų, jie būtų pasinaudoję galimybe problema spręsti duodant kyšį. Tokių atsakymų pasirinkimas verčia dar kartą susimąstyti tiek apie kovos su korupcija priemonių veiksmingumą, tiek apie pačios visuomenės korupcijos reiškinių suvokimo lygį.

Kokios, Jūsų nuomone, priemonės būtų efektyviausios siekiant sumažinti/panaikinti korupcijos pasireiškimą Vilniaus miesto savivaldybėje?



14 pav. **Efektyviausios priemonės siekiant sumažinti/panaikinti korupcijos pasireiškimą Vilniaus miesto savivaldybėje (proc.)**

Tyrimo metu apklausiant respondentus taip pat buvo siekiama išsiaiškinti visuomenės nuomonę, kokios priemonės būtų efektyviausios siekiant sumažinti/panaikinti korupcijos pasireiškimą Vilniaus miesto savivaldybėje. Išanalizavus gautus atsakymus, kaip veiksmingiausios priemonės buvo minimos: griežtinti bausmes už korupciją/griežtinti įstatymus – 41 procentas apklaustųjų, griežtinti administracines nuobaudas, baudas, atleisti iš darbo – 18 procentų apklaustųjų, tobulinti įstatymus, skirtus kovai su korupcija – 12 procentų apklaustųjų, didinti viešumą žiniasklaidoje apie korupcijos atvejus – 8 procentai apklaustųjų, prasižengusiems valdininkams uždrausti dirbti valstybės įstaigose – 6 procentai apklaustųjų. Galima daryti išvadą, kad daugumos apklaustųjų nuomone, tinkamiausiomis ir veiksmingiausiomis priemonėmis kovai su korupcija yra tos, kurios numato griežtesnės atsakomybės už korupcinio pobūdžio nusižengimus taikymą, viešumo principo įgyvendinimą tam, kad visuomenė būtų informuota apie visus korupcinius atvejus Vilniaus miesto savivaldybėje.

Pažymėtina, kad atsakant į pateiktą klausimą buvo galima ne tik pasirinkti atsakymą, bet ir nurodyti asmeninį požiūrį, t.y. įrašyti veiksmingiausias priemones kovai su korupcija savo nuožiūra. Analizuojant gautus atsakymus, buvo pateiktas ir toks atsakymas, kad viena iš veiksmingiausių priemonių yra senaties tokio pobūdžio nusikalstamoms veikoms panaikinimas. Tai dar kartelį patvirtina, kad visuomenėje vyrauja nuomonė, jog būtina griežtinti atsakomybę už korupcinio pobūdžio veikas: asmenys bijodami bausmės, kurios paskyrimas realus ir labai tikėtinas, bus linkę mažiau rizikuoti.

Apibendrinant tyrimo, atlikto anketavimo būdu apklausiant Vilniaus miesto savivaldybės teikiamomis paslaugomis besinaudojančius asmenis, gauti rezultatai iš esmės patvirtino baigiamojo darbo teorinėje dalyje analizuotas problemas ir galimus sprendimo būdus.

Darytina išvada, kad visuomenė daugeliu atvejų suvokia korupcijos reiškinių egzistavimą, tačiau ne visada yra linkusi pati imtis priemonių užkirsti kelią šio proceso plitimui.

Svarbiausiomis korupcijos pasireiškimo priežastimis Vilniaus miesto savivaldybėje nurodydama griežtesnės atsakomybės instituto reikalingumą ir teisės aktų, reguliuojančių kovą su korupcija, tobulinimą, taip pat išskirdama konkrečias Vilniaus miesto savivaldybės veiklos sritis kaip labiausiai korumpuotas, visuomenės nuomonė leidžia suvokti viso kovos su korupcija mechanizmo spragas, veiksmingumo stokos priežastis, problematiškiausius aspektus.

3.2. Teisinio reguliavimo veiksmingumas per visuomenės pasitikėjimo lygio analizės prizmę

Teisinis reglamentavimas kiekvienoje valstybėje yra ypatingai svarbus, kadangi dažniausiai būtent nuo jo prasideda dauguma problemos sprendimų, t.y. tik įtvirtinus tam tikras elgesio ribas su korupcija kovojančių institucijų darbuotojams, tik nustačius tiksliai sąvokas, ką galima laikyti teisinės tvarkos pažeidimu, bus aišku, kokios vertybės yra pažeistos ir ar jos apskritai yra pažeistos bei kokių priemonių būtina imtis, kad pažeidimo atvejis būtų išaiškintas, o pažeidėjas atsakyti už savo neteisėtus veiksmus.

Lietuvoje sukurta nemažai teisės aktų, skirtų mažinti korupcijos atvejų pasireiškimą, tačiau nepaisant to, daugelis iš jų yra neefektyvūs ir neveiksmingi. Siekdama kovoti su korupcija tarptautiniu mastu, Lietuva yra prisijungusi tiek Baudžiamosios, tiek Civilinės konvencijos dėl korupcijos, nacionaliniu lygmeniu priimtas tiek Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas, tiek Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų ir valstybės tarnybos įstatymai, taip pat nuo 2002 metų yra sudaromos nacionalinės kovos su korupcijos programos ir planai. Antikorupcinių priemonių taikymas veikia ir šakiniu, t.y. vietos savivaldos lygmeniu: primamos atskirų savivaldybių, taip pat ir Vilniaus miesto savivaldybės, kovos su korupcijos programos ir planai, be to, kiekviena savivaldybė turi teisę taikyti ir kitas įstatymuose numatytas korupcijos prevencijos priemones.

Vilniaus miesto savivaldybė nuo 2009 metų liepos mėnesio savo internetinėje svetainėje (www.vilnius.lt) sukūrė atskirą nuorodą „Korupcijos prevencija“, kurioje talpinama informacija apie Vilniaus miesto savivaldybės veiksmus kovojant su korupcijos mastais. Pažymėtina, kad bandymas sukurti vieną iš galimybių visuomenei iš arčiau susipažinti su Vilniaus miesto savivaldybės taikomais būdais korupcijos valdymo atžvilgiu yra būtinas, tačiau nereikėtų pamiršti, kad informacija nėra prieinama kiekvienam visuomenės nariui, be to, šiuo metu „Korupcijos prevencijos“ skiltyje patalpintoje informacijoje pateikiami iš esmės tik būsimi planai, ateityje planuojami atlikti veiksmai, tuo tarpu itin mažai kalbama apie kovos su korupcija rezultatus, nesiorientuojama į pačios visuomenės įtraukimą kovojant su korupcija.

Kaip jau buvo minėta, 2010 m. birželio 30 d. Vilniaus miesto savivaldybės tarybos sprendimu Nr. 1-1625 buvo patvirtinta VMSA korupcijos prevencijos programa ir priemonių planas, kuriame numatyta įgyvendinti 5 kovos su korupcija priemonės: 1) tarnybinė etika, interesų konflikto prevencija ir visuomenės informavimas; 2) viešųjų pirkimų proceso viešinimas; 3) viešųjų pirkimų proceso skaidrinimas; 4) mokymai viešųjų pirkimų procese; 5) elektroninių priemonių, skirtų gyventojams dalyvauti priimant sprendimus, sukūrimas ir įdiegimas (elektroninė demokratija) [28]. Nepaisant nusimatytų tikslų, atkreiptinas dėmesys, kad jau dabar aišku, kad kai kurie išsikelti uždaviniai yra tik deklaratyvios nuostatos. Iki šiol elektroninė demokratija yra fiktyvi sąvoka, o numatyto tikslo deklaravimas egzistuoja tik diskusijų lygmenyje, taigi iki šiol „vieno kontakto“ principas lieka realiai neįgyvendintas. Taip pat pažymėtina, kad visuomenės informavimo priemonėse – televizijoje, spaudoje, internetiniuose portaluose – pastaruoju metu itin dažnai analizuojami viešieji pirkimai, vykdomi Vilniaus miesto savivaldybėje. Tai reiškia, kad kol kas sukurti skaidraus viešųjų pirkimų mechanizmo nepavyko, todėl būtina atidžiai pergaltoti, ar pasirinktos priemonės šiems tikslams pasiekti yra tinkamos ir kokie yra trukdžiai, neleidžiantys sumažinti korupcijos mastų.

Apibendrinant galima daryti išvadą, kad visuomenės pasitikėjimo tyrimas atliktas anketiniu būdu, taip pat Vilniaus miesto savivaldybės teisinio reglamentavimo būdu nusimatytų tikslų įgyvendinimo analizė, leidžia teigti, jog šiuo metu Vilniaus miesto savivaldybės vykdomos programos, planai ir taikomos korupcijos prevencijos priemonės iš esmės yra deklaratyvaus pobūdžio.

IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

IŠVADOS

Išanalizavus ir apibendrinus baigiamajame darbe pateiktą teorinę medžiagą ir anketiniu būdu atlikto tyrimo duomenis, išskiriamos šios išvados:

1. Nors tikslaus korupcijos sąvokos apibrėžimo nepateikiama nei moksliniuose darbuose, nei teisės aktuose ar praktiniuose tyrimuose, korupciją reikėtų suvokti kaip sudėtingą destruktinį reiškinį, pasireiškiantį neteisėtų, korupcinio pobūdžio veikų darymu siekiant asmeninės naudos sau ar savo artimiesiems ne tik nacionaliniu, bet ir tarptautiniu lygmeniu.
2. Nors vis dar nemažą įtaką korupcijos atvejams pasireikšti turi iš sovietinių laikų susiformavęs ydingas požiūris į asmeninę nuosavybę, visgi, dėl besivystančių santykių, visuomenės pažangos pastebėtina ir naujų veiksmų, lemiančių neigiamų padarinių valstybės teisinei sistemai, demokratijai, dorovei: ekonominiai, techniniai, politiniai ir teisiniai.
3. Nors užfiksuota, kad Lietuva įveikė 5 balų ribą, skiriančią pasaulio valstybes viena nuo kitos pagal tai, ar korupcijos reiškinys šalyje kontroliuojamas ar ne, tačiau negalima teigti, jog taikomos antikorupcinės priemonės yra visapusiškai veiksmingos: korupcijos reiškinų sumažėjimui įtakos turi ir ekonominės krizės, ir jos sukeltos emigracijos aspektai.
4. Vietos savivaldos – būtent Vilniaus miesto savivaldybės – lygmeniu korupcijos atvejai taip pat pastebimi, ypatingai pabrėžiant, kad problematiškiausiomis veiklos sritimis yra viešieji pirkimai, statybos leidimų išdavimas, detaliųjų planų rengimas bei sveikatos paslaugų teikimo organizavimas ir energetikos paslaugų teikimas.
5. Nors vadovaujantis Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymu, siekiant sumažinti korupcijos reiškinio mastus yra taikomos tokios korupcijos prevencijos priemonės kaip: korupcijos rizikos analizė, kovos su korupcija programos, teisės aktų ar jų projektų antikorupcinis vertinimas, informacijos apie asmenį, siekiantį eiti arba einantį pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigoje, pateikimas, informacijos pateikimas valstybės tarnautojų ir juridinių asmenų registrams, visuomenės švietimas ir informavimas, nustatytų korupcijos atvejų paviešinimas, taip pat galimos ir kitos kovos su korupcija priemonės, visgi korupcijos atvejų, ypač Vilniaus miesto savivaldybėje, nemažėja ir korupcija lieka viena opiausių problemų.

6. Siekiant tinkamai įgyvendinti kovos su korupcija priemonių planą būtina ne tik tobulinti teisinio reguliavimo mechanizmą, sutvarkyti institucijų ar tam tikrų padalinių, kovojančių su korupcija, sistemą, bet ir didinti visuomenės vaidmenį sprendžiant šią problemą.
7. Atliktas praktinis tyrimas leidžia daryti išvadą, kad korupcijos problema Vilniaus miesto savivaldybėje egzistuoja ne tik teoriniu lygmeniu: jį pripažįsta didelė dalis visuomenės.
8. Tiek tarptautinės organizacijos „Transparency International“ atlikti tyrimai, tiek anketinis tyrimas Vilniaus miesto savivaldybėje leidžia daryti išvadą, kad problematiškiausiomis Vilniaus miesto savivaldybės veiklos sritimis laikytinos viešieji pirkimai, statybos leidimų išdavimas, detaliųjų planų rengimas ir sveikatos priežiūros paslaugų teikimo organizavimas.
9. Apibendrinus teorinę ir praktinę medžiagą, pagrindinėmis korupciją sąlygojančiomis priežastimis laikytinos griežtos atsakomybės taikymo už korupcinio pobūdžio veikas nebuvimas, žemas ekonominio išsivystymo lygis, neveikli, neefektyvi teismų sistema ir nuolat besikeičiantys teisės aktai, taip pat žema valstybės tarnautojų kvalifikacija.
10. Vadovaujantis tyrimo metu gautais rezultatais, akivaizdu, kad visuomenė nėra linkusi pasitikėti Vilniaus miesto savivaldybės vykdoma veikla, be to, inicijuodama kyšio davimą kartais pati yra atsakinga už korupcijos atvejo pasireiškimą.

Baigiamojo darbo teorinės medžiagos ir praktinio tyrimo analizė leidžia daryti išvadą, kad išsikelta hipotezė – korupcijos prevencijos valdymas Vilniaus miesto savivaldybėje iš esmės yra deklaratyvus – pasitvirtino: korupcijos atvejų nuolatinis vertinimas per visuomenės informavimo priemones, teisinio reglamentavimo spragos, neigiama visuomenės nuomonė apie Vilniaus miesto savivaldybės veiklą atskleidžia, kad būtina tobulinti kovos su korupcija sistemą ir tai daryti ne tik Vyriausybei pateikiant teisės aktus, kurių žemesnės kompetencijos institucijos, tokios kaip Vilniaus miesto savivaldybė, turėtų laikytis, bet kompleksiskai ir sistemiskai kartu kuriant bendras programas, planus ir antikorupcines priemones korupcijos reiškinių mastams mažinti.

PASIŪLYMAI

Remiantis aukščiau pateiktomis išvadomis, gautomis išanalizavus teorinius pasirinktos darbo temos aspektus ir atlikus praktinį tyrimą, darbo autorius pateikia siūlymus, kurie galėtų padėti tobulinant deklaratyvų korupcijos prevencijos valdymą Vilniaus miesto savivaldybėje:

1. Atsižvelgiant į korupcijos reiškimo sudėtingumą ir įvairiapusiškumą būtina nuolat tobulinti, pildyti galimų kovos su korupcija priemonių ir būdų sąrašą.
2. Siekiant veiksmingų ir efektyvių rezultatų kovoje su korupcija, visų pirma, siūlytina atlikti išsamią, kompleksinę korupcijos reiškimo studiją – nuodugniai išsiaiškinti korupcijos reiškimo pasireiškimo priežastis, korupciją sąlygojančius veiksnius, ir tik tuomet imtis antikorupcinių priemonių sistemos pertvarkymo.
3. Siūlytina skatinti ne tik Lietuvos Respublikos Vyriausybės iniciatyvą leidžiant teisės aktus ar Specialiųjų tyrimų tarnybą vykdant korupcijos prevenciją, būtina įtraukti ir atskiras institucijas tokias kaip nacionalinę žemės tarnybą, Vilniaus miesto savivaldybę.
4. Būtina pertvarkyti kontrolės mechanizmą: vienas iš siūlytinų būdų yra skundų ir asmenų prašymų dėl galimos korupcinės veiklos nagrinėjimo slaptumas pačių institucijų viduje: būtų veiksminga sukurti nuasmeninimo institutą prašymų ir skundų atžvilgiu tam, kad nebūtų subjektyvaus sprendimo dėl atsakomybės griežtumo taikymo neteisėtas korupcines veikas atliekantiems subjektams.
5. Be teisinio reglamentavimo ir institucijų sistemos pertvarkos svarbu įtraukti visuomenę – kuo greičiau priimti ir pradėti įgyvendinti šiuo metu Lietuvos Respublikos Seime įregistruotą Lietuvos Respublikos pranešėjų apsaugos įstatymą tam, kad būtų sukurtas tinkamas ir efektyvus visuomenės apsaugos mechanizmas pranešant apie korupcijos atvejus.
6. Visuomenės švietimas ir informavimas – dar viena būtina priemonė kovai su korupcija tinkamai įgyvendinti. Privalu organizuoti antikorupcinį švietimą tiek mokymosi įstaigose moksleiviams, studentams, tiek įvairiose įstaigose, įmonėse dirbantiems asmenims, taip pat informuoti visuomenę apie korupcinio pobūdžio veikas ir jų išaiškinimą. Šios antikorupcinės priemonės įgyvendinimą turėtų organizuoti ne tik mokymo įstaigos, bet ir valdžios institucijos.
7. Siūlytina Specialiųjų tyrimų tarnybai, kaip institucijai, atsakingai už korupcijos rizikos analizę, visų pirma, imtis veiksmų tam, kad Vilniaus miesto savivaldybėje būtų atlikta korupcijos rizikos analizė labiausiai tikėtinoje korupcijos pasireiškimo veiklos srityse, pavyzdžiui viešųjų pirkimų, leidimų išdavimų, detaliųjų planų teikimo, taip pat sveikatos priežiūros paslaugų teikimo organizavimo ir energetikos paslaugų teikimo,

taip pat atlikus korupcijos rizikos analizę sudaryti konkrečių antikorupcinių priemonių planą.

LITERATŪRA**Monografijos, vadovėliai, žodynai**

1. Ackerman R.S. Korupcija ir valdžia: priežastys, padariniai ir reforma. Vilnius: Vaga, 2001. – 343 p. ISBN 5-415-01533-7
2. Ališauskienė R., Dobryninas A., Žilinskienė L. Lietuvos korupcijos žemėlapis 2001–2004. Vilnius: „Eugrimas“, 2005
3. Astrauskas A. Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003. – 83 p. ISBN 9955-563-12-5
4. Gutauskas A., Ragauskas P., Stračinskienė L., Čilinskas K. Skaidrios savivaldos link. Vilnius: Firidas. – 111 p.
5. Justickis V. Kriminologija. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2001. – 439 p. ISBN-9955-442-64-6
6. Keinys S. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. Vilnius: mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2000. – 967 p. ISBN 5420-012-42-1
7. Korupcijos mįslės. Vilnius: Eugrimas, 2009. – 230 p. – ISBN 978-9955-790-58-7
8. Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerija ir Šiuolaikinių didaktikų centas. „Antikorupcinio ugdymo galimybės bendrojo lavinimo mokykloje“ metodinė priemonė. Vilnius, 2005
9. Luobikienė I. Sociologinių tyrimų metodika: mokomoji knyga. Kaunas: Technologija, 2006. – 121 p. ISBN 9955-251-22-0
10. Measures to prevent corruption. Study of European Centre for Parliamentary Research and Documentation in the EU Member States. –Strasbourg, 1999.
11. Pilietinis aljansas prieš korupciją. Kaip pažaboti korupciją? Vilnius: „Eugrimas“, 2005
12. Vaitiekus S. Korupcijos prevencijos sistema Lietuvoje: organizacijos ir veiksmų apžvalga. Transparency International Lietuvos skyrius, Vilnius, 2002
13. Vaitkevičiūtė V. Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Žodynas, 2002. - 1167 p. ISBN 9986-465-75-3
14. Valackienė A. Sociologinis tyrimas: vadovėlis. Kaunas: Technologija, 2004. – 145 p. ISBN 9955-097-63-9
15. Veličkienė A.T. Ratio scripta: lotyniški teisės ir bendrosios kultūros frazeologizmai apibrėžimai, terminai. Vilnius: Justitia, 2003. – 156 p. ISBN 9986-567-95-5

Teisės aktai

16. Baudžiamosios teisės konvencija dėl korupcijos // Valstybės žinios, 2002, Nr. 23-583
17. Civilinės teisės konvencija dėl korupcijos // Valstybės žinios, 2002, Nr. 126-5733
18. Europos bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos konvencija dėl kovos su užsienio valstybių pareigūnų kyšininkavimu sudarant tarptautinius verslo sandorius
19. Jungtinių Tautų konvencija prieš korupciją // Valstybės žinios, 2006, Nr. 136-5145
20. Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas // Valstybės žinios, 2000, Nr. VII-1968
21. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1014
22. Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas // Valstybės žinios, 2002, Nr. 57-2297
23. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl korupcijos rizikos analizės atlikimo tvarkos patvirtinimo // Valstybės žinios, 2002, Nr. 98-4339
24. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas dėl nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo (2002-2007) // Valstybės žinios, 2002, Nr. 10-355
25. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas dėl nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo (2009-2010) // Valstybės žinios, 2007, Nr. 125-5095
26. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas // Valstybės žinios, 2000, Nr. 41-1162
27. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios, 1994, Nr. 55-1049
28. 2010 m. birželio 30 d. Vilniaus miesto savivaldybės tarybos sprendimu Nr. 1-1625 patvirtinta VMSA korupcijos prevencijos programa ir priemonių planas.
<http://www.vilnius.lt/vaktai/Default.aspx?Id=3&DocId=30185047>

Straipsniai

29. Dapšys A. Organizuotas nusikalstamumas ir korupcija: prevencijos ir kontrolės sistemos kūrimo Lietuvoje prielaidos bei perspektyvos // Teisės problemos. – 1997, Nr. 4, p. 61-71. – ISSN 1392-1592
30. Dikšaitis D. Korupcija – kas tai? // Po skėčiu. – Vilnius: Vaibra, 2007, Nr. 67, p. 4-7. – ISSN 233-52410
31. Jočienė D. Korupcija postkomunistinėse šalyse // Teisės problemos. – 1997, Nr. 1, p. 81-91. – ISSN 1392-1592

32. Palidauskaitė J. Korupcijos sklaidos formos Lietuvoje: tarp sovietinio palikimo ir rinkos padiktuoto pragmatizmo // *Viešoji politika ir administravimas*. – 2006, Nr. 18, p. 57-72. – ISSN 1648-2603
33. Piliponytė J. Korupcija: teoriniai bandymai apibrėžti ir paaiškinti // *Sociologija*. – 2004, Nr. 2, p. 83-95. – ISSN 1392-3358
34. Pruskus V. Korupcija švietime: atsiradimo priežastys ir raiškos formos // *Santalka*. – 2007, Nr. 2, p. 60-72. – ISSN 1822-430
35. Vaisvalavičiūtė A. Antikorupcinis švietimas: Lietuvos atvejis // *Viešoji politika ir administravimas*. – 2007, Nr. 21, p. 75-86. – ISSN 1648-2603

Internetiniai šaltiniai

36. Internetinė svetainė, skirta antikorupcinei informacijai talpinti // www.kysiai.lt
37. Liudvinaitytė A. R. Juozapavičius: Lietuvos žmonių pasiryžimas kyšininkauti nesikeičia. <http://www.kysiai.lt/r.-juozapavicius-lietuvos-zmoni-pasiryzimas-kysininkauti-nesikeicia.html> [žiūrėta: 2010 09 15]
38. TI KSI 2010: Kovoje su korupcija Lietuva prarado pernai įgytą pagreitį. http://www.transparency.lt/new/index.php?option=com_content&task=view&id=11027&Itemid=25 [žiūrėta: 2010 10 29]

Ataskaitos

39. Vilniaus miesto savivaldybės korupcijos prevencijos programos įgyvendinimo ataskaita <http://www.vilnius.lt/new/vilniusweb/index.php/290/?pg=kp&subpg=1> [žiūrėta: 2010 08 25]

Tyrimai, apklausos

40. Diagnostinis tyrimas „Lietuvos korupcijos žemėlapis 2007“. http://www.transparency.lt/new/images/lkz_2007_galutine.pdf [žiūrėta: 2010 01 17]
41. Diagnostinis tyrimas „Lietuvos korupcijos žemėlapis 2008“. http://www.transparency.lt/new/images//lkz2008_prezentacijafinal.pdf [žiūrėta: 2010 01 17]
42. Tyrimas „Korupcijos situacijos Lietuvoje preliminarinis įvertinimas bei kovos su korupcija strategijos matmenų parengimas“. Baigiamasis pranešimas, Vilnius, 1999.

43. „Transparency International“ Korupcijos suvokimo indeksas 2008.
http://www.transparency.lt/new/images/ti_ksi_2008_galutine.pdf [žiūrėta: 2010 01 25]
44. „Transparency International“ Korupcijos suvokimo indeksas 2009.
http://www.transparency.lt/new/images/ti_ksi_2009.pdf [žiūrėta: 2010 01 25]
45. „Transparency International“ Korupcijos suvokimo indeksas 2010.
http://www.transparency.lt/new/index.php?option=com_content&task=view&id=11027&Itemid=25 [žiūrėta: 2010 10 27]

Jakaitė Ž. Korupcijos prevencijos valdymas Vilniaus miesto savivaldybėje / Strateginio valdymo katedros magistro baigiamasis darbas. Vadovas K. Gecevičius. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Politikos ir vadybos fakultetas, 2010. – 64 p.

ANOTACIJA

Magistro baigiamajame darbe išanalizuotas ir įvertintas korupcijos prevencijos valdymas Vilniaus miesto savivaldybėje. Pirmoje dalyje aptarta korupcijos samprata atskleidžiant korupcijos sąvokos problematiką, esminius požymius ir korupcijos vertinimą remiantis mokslinėmis teorijomis, taip pat nurodyti korupcijos pasireiškimo mastai nacionaliniu ir vietos savivaldos lygmeniu. Antroje dalyje nagrinėjamas korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimo mechanizmo veiksmingumas ir visuomenės vaidmens apraiškos kovoje su korupcija. Trečioje dalyje aptariami anketiniu būdu atlikto tyrimo duomenys siekiant nustatyti visuomenės pasitikėjimo lygį Vilniaus miesto savivaldybe.

Pagrindiniai žodžiai: korupcija, vietos savivaldos sistema, korupcijos prevencijos priemonės, korupcijos prevencijos valdymas.

Jakaitė Ž. Management of Corruption Prevention at Vilnius city Municipality / Final Master's Paper of the Department of Strategic Management. Tutor K. Gecevičius. – Vilnius: Mykolas Romeris University, Faculty of Politics and Management, 2010. – 64 pages.

ANNOTATION

The Final Master paper analyses and makes assessment of the corruption prevention management at Vilnius city Municipality. The first section discusses the concept of corruption, which reveals problems that occur in the concept of corruption, major features and estimation of corruption based on scientific theories, also indicates scope of the corruption manifestation on the national and local municipality scale. The second section analyses efficiency of implementation mechanisms of instruments for prevention of corruption and manifestation of the society role. The third section analyses data of the survey performed in the form of a questionnaire in order to determine the trust level of the society in Vilnius city Municipality.

Key words: corruption, local municipality system, instruments of corruption prevention and management of corruption prevention.

Jakaitė Ž. Korupcijos prevencijos valdymas Vilniaus miesto savivaldybėje / Strateginio valdymo katedros magistro baigiamasis darbas. Vadovas K. Gecevičius. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Politikos ir vadybos fakultetas, 2010. – 64 p.

SANTRAUKA

Magistro baigiamojo darbo „Korupcijos prevencijos valdymas Vilniaus miesto savivaldybėje“ aktualumą lemia pagrįsta abejonė dėl antikorupcinių priemonių veiksmingumo, kadangi korupcijos pasireiškimo atvejų nuolat gausėja, o veikiančios institucijos ir sukurtas teisinio reglamentavimo mechanizmas nesugeba visapusiškai užtikrinti korupcijos pasireiškimo atvejų mažėjimo.

Magistro baigiamajame darbe siekiama išsiaiškinti kovos su korupcija priemonės, taikomas Vilniaus miesto savivaldybėje ir visuomenės požiūrį į jų veiksmingumą. Siekiant išsikelto tikslo buvo pateikiama korupcijos samprata, analizuojami korupcijos reiškinį lemiantys veiksniai ir jų sukelti padariniai, taip pat korupcijos pasireiškimo mastai tiek visos Lietuvos, tiek vietos savivaldos lygmeniu, analizuojant teisės aktus aptariamoms korupcijos prevencijos priemonėms ir jų taikymo spragos, taip pat tiriamas visuomenės pasitikėjimo Vilniaus miesto savivaldybės veikla vykdant jai priskirtas funkcijas lygis.

Išanalizavus teorinius magistro baigiamojo darbo apsektus, taip pat įvertinus anketiniu būdu atlikto tyrimo rezultatus, baigiamojo darbo pradžioje išsikelta hipotezė – korupcijos prevencijos valdymas Vilniaus miesto savivaldybėje iš esmės yra deklaratyvus – buvo patvirtinta. Padarytos išvados, kad nors sukurta ir taikoma nemažai korupcijos prevencijos priemonių, kol kas jos nėra veiksmingos. Baigiamajame darbe siūloma, visų pirma, išsamiai ir nuodugniai atlikti korupcijos reiškinio studiją ir tik tuomet imtis tiek korupcijos prevencijos priemonių tobulinimo, tiek institucijų, kovojančių su korupcija, sistemos pertvarkymo, taip pat ir kompleksinio korupcijos prevencijos valdymo mechanizmo Vilniaus miesto savivaldybėje sukūrimo.

Jakaitė Ž. Management of Corruption Prevention at Vilnius city Municipality / Final Master's Paper of the Department of Strategic Management. Tutor K. Gecevičius. – Vilnius: Mykolas Romeris University, Faculty of Politics and Management, 2010. – 64 pages.

SUMMARY

Relevancy of the Final Master paper Management of Corruption Prevention at Vilnius City Municipality has been determined by a reasoned uncertainty regarding efficiency of anti-corruption instruments, since number of corruption cases constantly grows and operating institutions and the developed legal regulation mechanism is not capable to secure decrease of the number of corruption cases.

The Final Master paper tries to find out instruments for fight against corruption, applied at Vilnius city Municipality and attitude of the society towards their efficiency. In order to reach the raised goal, a corruption concept has been laid, factors that determine the phenomena of corruption and consequences aroused by them, also scope of corruption manifestation on the scale of all Lithuania and local municipality, making analysis of acts of law, instruments for prevention of corruption and their application gaps, also trust level of the society in operations of Vilnius city Municipality, pursuing the assigned functions is analysed.

After making analysis of theoretical aspect of the Final Master paper and also making assessment of the survey results obtained in the form of questionnaires, a hypothesis has been raised at the beginning of the Final paper that management of corruption prevention at Vilnius city Municipality is mostly of a declarative character has been proved. Conclusions have been made that although there are quite a few instruments for corruption prevention, they turn out not to be efficient. The final paper suggests, first of all, making a comprehensive and narrow study of the corruption phenomenon and only then start improving instruments of corruption prevention and reorganization of the system of institutions fighting against corruption, and also establishing a complex corruption prevention management mechanism at Vilnius city Municipality.

PRIEDAI

1 PRIEDAS

ANKETA

KORUPCIJOS PREVENCIJOS VALDYMAS VILNIAUS MIESTO SAVIVALDYBĖJE
(Vilniaus miesto savivaldybėje dirbantiems asmenims)

Korupcija – sudėtingas kompleksinis reiškinys, egzistuojantis daugybę amžių ir pasireiškiantis įvairiomis formomis kiekvienoje valstybėje. Nestabdoma korupcija iškreipia sąžiningą konkurenciją, stabdo valstybės ekonomikos plėtrą, kelia grėsmę demokratinei santvarkai ir teisinės valstybės pamatinėms nuostatoms, taip pat skatina visuomenės nepasitikėjimą valstybės institucijomis ir naikina pačios visuomenės moralines vertybes.

Šiuo tyrimu siekiama išsiaiškinti Vilniaus miesto savivaldybės darbuotojų požiūrį į korupcijos reiškinį: korupcijos priežastis, pasireiškimo mastus, korupcijos prevencijos priemonių mechanizmo įgyvendinimo spragas ir galimus šios problemos sprendimo būdus.

Ši anketa yra anoniminė, atsakymai į žemiau pateiktus klausimus bus naudojami tik baigiamojo darbo teorinės analizės metu gautoms išvadoms pagrįsti. Tinkamiausius atsakymus pažymėkite kryželiu arba parašykite savo nuomonę nurodytoje vietoje.

Anketavimo klausimai

1. Ar, Jūsų nuomone, korupcija vietos savivaldos lygmenyje dažnas reiškinys:

- labai dažnas
- dažnas
- labai retas
- retas
- jo visiškai nėra
- nežinau

2. Ar Jums asmeniškai yra tekę susidurti su korupcijos reiškiniumi dirbant savivaldybėje? Jeigu taip, kiek kartų?

- taip, yra tekę susidurti kartų
- ne, susidurti neteko

3. Kokios, Jūsų nuomone, yra korupcijos pasireiškimą vietos savivaldos lygmenyje sąlygojančios priežastys:

- žemas ekonominio išsivystymo lygis
- neveikli ir neefektyvi teismų sistema, neveiksmingi ir nuolat besikeičiantys teisės aktai
- ydingas sovietinių laikų požiūris į asmeninę nuosavybę
- žema valstybės tarnautojų kvalifikacija ir bendras išprusimas
- prasta informacijos sklaidos tarp institucijų sistema
- visuomenės informavimo priemonių nepakankamumas
- griežtos atsakomybės instituto už korupcinio pobūdžio veikas nebūvimas
- kita (nurodyti)

4. Kokios, Jūsų nuomone, priemonės būtų efektyviausios siekiant sumažinti/panaikinti korupcijos reiškinio pasireiškimo mastus vietos savivaldos lygmeniu?

- kovos su korupcija priemonių plano tobulinimas

- už korupciją atsakingų institucijų glaudesnis bendradarbiavimas ir jų atliekamos kontrolės (savivaldybėse) griežtinimas
- informacijos apie korupcijos atvejus savivaldybėse viešas skelbimas
- korupcinių pažeidimų prevencijos programos įgyvendinimas
- savivaldybių darbuotojų antikorupcinis mokymas ir švietimas
- visuomenės švietimas ir informavimas
- tiesioginiai mero rinkimai
- vardinio balsavimo (kiekvieno asmens balso viešinimas priimant sprendimus) sistemos įvedimas savivaldybėje
- piliečių dalyvavimas priimant sprendimus
- kita (nurodyti)

5. Kokių funkcijų vykdymo/paslaugų teikimo srityje, už kurias atsakinga savivaldybė, Jūsų nuomone, yra dažniausi korupcijos pasireiškimo atvejai?

- viešieji pirkimai
- statybos leidimų išdavimas
- sveikatos priežiūros paslaugų teikimo organizavimas
- detaliųjų planų rengimas
- eismo organizavimas
- energetikos paslaugų teikimo organizavimas
- kita (nurodyti)

6. Ar, Jūsų nuomone, Lietuvoje veikiantis teisinio reguliavimo kovai su korupcija mechanizmas yra efektyvus?

- sutinku
- iš dalies sutinku
- iš dalies nesutinku
- nesutinku
- nežinau

Dėkojame už atsakymus.

ANKETA

KORUPCIJOS PREVENCIJOS VALDYMAS VILNIAUS MIESTO SAVIVALDYBĖJE
(visuomenei)

Korupcija – sudėtingas kompleksinis reiškinys, egzistuojantis daugybę amžių ir pasireiškiantis įvairiomis formomis kiekvienoje valstybėje. Nestabdoma korupcija iškreipia sąžiningą konkurenciją, stabdo valstybės ekonomikos plėtrą, kelia grėsmę demokratinei santvarkai ir teisinės valstybės pamatinėms nuostatomis, taip pat skatina visuomenės nepasitikėjimą valstybės institucijomis ir naikina pačios visuomenės moralines vertybes.

Šiuo tyrimu siekiama išsiaiškinti visuomenės požiūrį korupcijos reiškinį, šio reiškinio vertinimą, pasitikėjimo Vilniaus miesto savivaldybės vykdoma veikla lygį.

Ši anketa yra anoniminė, atsakymai į žemiau pateiktus klausimus bus naudojami tik baigiamojo darbo praktinės dalies ruošimui. Tinkamiausius atsakymus pažymėkite kryželiu arba parašykite savo nuomonę nurodytoje vietoje.

Bendrieji klausimai

Jūsų amžius:

- 0 – 18
- 18 – 30
- 31 – 40
- 41 – 50
- 51 – 60
- 61 – 70
- 70 ir daugiau

Anketavimo klausimai

1. Ar, Jūsų nuomone, korupcija Vilniaus miesto savivaldybėje dažnas reiškinys:

- labai dažnas
- dažnas
- labai retas
- retas
- jo visiškai nėra
- nežinau

2. Kokių funkcijų vykdymo/paslaugų teikimo srityje, už kurias atsakinga Vilniaus miesto savivaldybė, Jūsų nuomone, yra dažniausi korupcijos pasireiškimo atvejai?

- viešieji pirkimai
- statybos leidimų išdavimas
- sveikatos priežiūros paslaugų teikimo organizavimas
- detaliųjų planų rengimas
- eismo organizavimas
- energetikos paslaugų teikimo organizavimas

- kita (nurodyti)

3. Kokios, Jūsų nuomone, yra korupcijos pasireiškimą Vilniaus miesto savivaldybėje sąlygojančios priežastys?

- žemas ekonominio išsivystymo lygis
- neveikli ir neefektyvi teismų sistema, neveiksmingi ir nuolat besikeičiantys teisės aktai
- ydingas sovietinių laikų požiūris į asmeninę nuosavybę
- žema valstybės tarnautojų kvalifikacija ir bendras išprusimas
- prasta informacijos sklaidos tarp institucijų sistema
- visuomenės informavimo priemonių nepakankamumas
- griežtos atsakomybės už korupcinio pobūdžio veikas nebūvimas
- kita (nurodyti)

4. Ar, Jūsų manymu, kovos su korupcija būdai Vilniaus miesto savivaldybėje yra veiksmingi?

- taip, veiksmingi
- iš dalies veiksmingi
- ne, neveiksmingi
- nežinau

5. Jei atsakėte į 4 klausimą pažymėdami antrąjį ir trečiąjį atsakymus, kodėl, Jūsų nuomone, kovos su korupcija būdai Vilniaus miesto savivaldybėje nėra visiškai efektyvūs?

- skaidrumo priimant sprendimus stoka
- teisės aktų, reguliuojančių kovą su korupcija, neveiksmingumas
- viešumo apie korupcijos atvejus stoka
- griežtos atsakomybės už korupcinius pažeidimus nebūvimas
- kita (nurodyti)

6. Ar, Jūsų nuomone, kyšio davimas padeda spręsti problemas?

- taip, padeda
- ne, nepadeda

7. Ar Jums (Jūsų šeimos nariams) yra tekę susidurti su kyšio davimu Vilniaus miesto savivaldybėje ir kiek kartų?

- Taip, yra tekę susidurti kartų
- Ne, neteko susidurti

8. Jeigu yra tekę duoti kyšį Vilniaus miesto savivaldybėje, kokios priežastys paskatino Jus šitaip elgtis?

- Kyšio davimas padeda greičiau išspręsti problemą
- Norėjote atsilyginti Jums padėjusiam asmeniui
- Manėte, kad be kyšio davimo Jums nepavyks išspręsti problemos
- To reikalavo asmuo, pas kurį sprendėte savo problemą
- Kita (nurodyti)

9. Jeigu Jums nėra tekę duoti kyšio Vilniaus miesto savivaldybėje, kokios priežastys Jus paskatino šitaip elgtis?

- Tai prieštarauja Jūsų įsitikinimams
- Visas problemas išspręsdavote be kyšio davimo
- Neturėjote galimybės tam skirti pinigų

- Nežinojote kaip tai padaryti/nemokėjote elgtis tokioje situacijoje
- Nes taip pažeistumėte įstatymus
- Manote, kad tai nepadeda išspręsti problemų
- Kita (nurodyti)

10. Kokios, Jūsų nuomone, priemonės būtų efektyviausios siekiant sumažinti/panaikinti korupcijos pasireiškimą Vilniaus miesto savivaldybėje? (galimi keli atsakymai)

- griežtinti bausmes už korupciją/griežtinti įstatymus
- prasižengusiems valdininkams uždrausti dirbti valstybės įstaigose
- griežtinti administracines nuobaudas, didinti baudas, atleisti iš darbo
- tobulinti įstatymus, skirtus kovai su korupcija
- tikrinti valdininkų praeitį
- didinti viešumą žiniasklaidoje apie korupcijos atvejus
- aktyvesnis visuomenės vaidmuo pranešant apie korupcijos atvejus
- kelti visuomenės moralę, organizuoti švietimo priemones
- padidinti valdininkų atlyginimas, kad jie būtų suinteresuoti išsaugoti darbo vietas
- suteikti galimybę piliečiams dalyvauti priimant sprendimus
- nieko nereikia daryti, problema išsispręs pati
- kita (nurodyti)

Dėkojame už atsakymus.