MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETAS

VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUTAS

JUSTĖ SVIDERSKYTĖ

# KORUPCIJOS PREVENCIJOS PROGRAMŲ LIETUVOS VALSTYBĖS TARNYBOJE ANALIZĖ: KULTŪROS MINISTERIJOS ATVEJIS

Magistro baigiamasis darbas

Vadovas:

Prof. dr. Vainius Smalskys

VILNIUS

2015

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETAS

VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUTAS

JUSTĖ SVIDERSKYTĖ

# KORUPCIJOS PREVENCIJOS PROGRAMŲ LIETUVOS VALSTYBĖS TARNYBOJE ANALIZĖ: KULTŪROS MINISTERIJOS ATVEJIS

*Viešojo administravimo studijų* magistro baigiamasis darbas

Studijų programa *621N71001*

Vadovas:

_____ Prof. dr. Vainius Smalskys

2015- -

Recenzentas:

_____

2015- -

Atliko:

_____ stud. Justė Sviderskytė

2015- -

VILNIUS
2015

# TURINYS

Lentelių ir paveikslų sąrašas ..... 5
Priedų sąrašas ..... 6
ĮVADAS ..... 7
1. Korupcijos samprata ir teoriniai jos aspektai ..... 11
1.1. Korupcijos definicijos problematika ..... 11
1.2. Etikos problema korupcinio pobūdžio veiklose ..... 15
1.3. Naujasis institucionalizmas (sociologinio institucionalizmo kryptis) kaip teorinė prieiga korupcijos fenomenui paaiškinti ..... 18
2. Lietuvos teisinės bazės įtaka korupcinei veiklai pažaboti ..... 22
2.1. Korupcijos prevencijos sąvoka ir jos reglamentavimas ..... 22
2.2. Korupcijos prevencijos reikšmė ..... 24
2.3. Korupcijos prevencijos vykdymas Lietuvoje ..... 25
2.4. Etikos problemos ir korupcijos prevencija Lietuvos valstybės tarnyboje ..... 28
3. Kultūros ministerijos įgyvendinamos korupcijos prevencijos programos ..... 31
3.1. Kultūros ministerijos 2015-2019 metų korupcijos prevencijos programos vertinimas ..... 31
3.2. Kultūros srities 2011-2014 metų korupcijos prevencijos programos vertinimas ..... 40
3.3. Kultūros ministerijos korupcijos prevencijos programų tyrimo metodologija ..... 45
3.4. Interviu būdu surinktų duomenų rezultatų vertinimas ..... 47
3.4.1. Programų modelių struktūriniai pokyčiai ..... 47
3.4.2. Ministerijos tiesioginio pavaldumo įstaigų vaidmuo antikorupcinėse programose ..... 49
3.4.3. Priimamų sprendimų viešinimo trūkumas ir šio trūkumo įtaka antikorupcinių programų parengimui ir įgyvendinimui ..... 51
3.4.4. Vertinimo kriterijų svarba siekiant įvertinti programų efektyvumą ..... 53
3.4.5. Organizacinės kultūros įtaka korupcijos prevencijos programų įgyvendinimui ..... 54
3.5. Sumarinis (apibendrinantis) tyrimo rezultatų vertinimas ..... 56
3.5.1. Kultūros ministerijos antikorupcinių programų vertinimas pagal tinkamumo kriterijų ..... 59
3.5.2. Kultūros ministerijos antikorupcinių programų vertinimas pagal efektyvumo kriterijų ..... 62
3.5.3. Kultūros ministerijos antikorupcinių programų vertinimas pagal veiksmingumo kriterijų ..... 64
3.5.4. Kultūros ministerijos antikorupcinių programų vertinimas pagal poveikio kriterijų ..... 65
3.5.5. Kultūros ministerijos antikorupcinių programų vertinimas pagal tvarumo kriterijų ..... 66

IŠVADOS ..... 69
REKOMENDACIJOS ..... 71
BIBLIOGRAFIJOS IR ŠALTINIŲ SĄRAŠAS ..... 72
SANTRAUKA ..... 76
THE ANALYSIS OF CORRUPTION PREVENTION PROGRAMMES IN LITHUANIAN CIVIL SERVICE: CASE OF THE MINISTRY OF CULTURE ..... 77

# Lentelių ir paveikslų sąrašas

Lentelės:

1 lentelė. Korupcijos suvokimo indeksas 2014: ES ir Vakarų Europos šalys.....16

2 lentelė. Sumarinės analizės vertinimo kriterijai .....58

Paveikslai:

1 paveikslas. Kultūros ministerijos senojo internetinio tinklapio skilties „Teisinė informacija“ vizualizacija.....37

2 paveiklas. Kultūros ministerijos naujojo internetinio tinklapio skilties „Korupcijos prevencija“ vizualizacija.....38

# Priedų sąrašas

1 priedas. Interviu su Sabina Maliavkina, Kultūros ministerijos Teisės skyriaus vyriausiąja specialiste

2 priedas. Interviu su Kultūros ministru Šarūnu Biručiu

3 priedas. Interviu su Dalia Vencevičiene, Kultūros ministro patarėja

4 priedas. Interviu su Daiva Liekiene, Kultūros ministerijos Vidaus audito skyriaus vedėja

5 priedas. Interviu su Laimonu Ubavičiumi, Kultūros ministerijos kancleriu

6 priedas. Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos 2015-11-25 raštas Nr. S2-3104 “Dėl tyrimo atlikimo“

# ĮVADAS

## Temos aktualumas

Korupcija – sudėtingas ir kompleksinis reiškinys, kurio įtaka jaučiama daugelyje valstybių. Piktnaudžiavimas patikėta ar įgyta galia siekiant asmeninės naudos, gali reikštis įvairiose srityse – nuo verslo iki valdžios įstaigų. 2014 m. gruodžio mėn. „*Transparency International*“ Lietuvos skyriaus publikuotais Korupcijos suvokimo indekso tyrimų duomenimis, Lietuva užima 39 vietą (58 balai) tarp 174 pasaulio valstybių vertinant tai, kaip pasaulio valstybėms pavyksta kontroliuoti korupciją.[1] Pažymėtina, kad 2015 metų kovą Lietuvos Respublikos Seimas patvirtino Nacionalinę kovos su korupcija programą 2015-2025 metams, atitinkamai Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2015 m. birželį nutarimu patvirtino šios programos įgyvendinimo priemonių planą. Šiame dokumente įtvirtintais siekiais numatoma kovoti su korupcija taip, kad ji kuo mažiau trukdytų plėtoti ekonomiką, demokratiją, kurti socialinę gerovę, stiprinti nacionalinį saugumą, didinti viešųjų paslaugų teikimo kokybę. Žinant, kad tai ilgalaikės priemonės ir rezultatai bus matuojami ateityje, galima tik numatyti ir tikėtis, kad pokytis į teigiamą pusę bus, tačiau vertinant pastarųjų trejų metų perspektyvą, matyti, jog Vyriausybės veiksmai siekiant pažaboti korupciją Lietuvoje (iki 2015 metų) ir visuomenės požiūris gerokai prasilenkia. Pasaulinio korupcijos barometro *(angl. Global Corruption Barometer)* 2013 metų duomenimis, net 79% Lietuvos gyventojų mano, jog Vyriausybės veiksmai, kovojant su korupcija yra neefektyvūs[2], tačiau *Transparency International* 2014 metų korupcijos suvokimo indeksas rodo, kad verslas ir sprendimų priėmėjai situaciją Lietuvoje vertina geriau, nei prieš metus atlikto tyrimo metu.[3] Atsižvelgiant į visuomenės, politikų ir verslo pateiktus skirtingus atsakymus, pagrįstai kyla klausimas, kaip buvo vykdomos korupcijos prevencijos programos valstybės institucijų lygmenyje, todėl objektyviais duomenimis laikytina informacija ir statistika susijusi su konkrečiais susidūrimais su korupcija, o ne manymu, kad šalyje - valstybinėse įstaigose ar versle - tai vyksta. Dažniausiai įvardijamos korupcijos formos yra kyšininkavimas, nepotizmas, favoritizmas, balsų

[1] Korupcijos suvokimo indeksas 2014, Tyrimo rezultatai 2014 m. gruodis, prieiga per internetą <http://transparency.lt/media/filer_public/2015/02/02/ksi_2014_prezentacija.pdf> (žiūrėta 2015-09-15)

[2] Pasaulio korupcijos baromentas 2013, prieiga per internetą <http://transparency.lt/media/filer_public/2013/07/09/ti_pasaulinis_korupcijos_barometras_2013.pdf > (žiūrėta 2015-09-15)

[3] Korupcijos suvokimo indeksas 2014, Tyrimo rezultatai 2014 m. gruodis, prieiga per internetą <http://transparency.lt/media/filer_public/2015/02/02/ksi_2014_prezentacija.pdf> (žiūrėta 2015-09-15)

pirkimas, nelegalus ar netinkamas valstybinių resursų panaudojimas ir kt. Taip pat egzistuoja įvairūs korupcijos klasifikavimo būdai, tiek atsižvelgiant į jos pobūdį, tiek į sektorius (pvz. korupcija viešajame sektoriuje/korupcija privačiajame sektoriuje). Įvertinus korupcijos pobūdį ir sektorius, galima nustatyti, kiek korupcijos pasekmės įtakoja šalies politinį, ekonominį stabilumą ir vystimąsi, demokratijos plėtrą, piliečių (ne)pasitikėjimą valstybe; kartu korupcijos pasireiškimas gali sukelti ir pasekmes tarptautiniame lygmenyje (pakenkiama valstybės įvaizdžiui tarptautinių partnerių akyse). Jei šios problemos nebus įveiktos, jos gali tapti rimtais tolesnės visuomenės gyvenimo ir verslo raidos kliuviniais, o neigiamas korupcijos poveikis valstybės vystimuisi bus jaučiamas vis stipriau. Tai skatina gilintis į Nacionalinės kovos su korupcija programos įgyvendinimo problemas ir veiksnius, sąlygojančius korupcijos prevencijos veiksmingumą. Atsižvelgiant į tai, šiame darbe siekiama įvertinti, kaip valstybinės institucijos įgyvendina korupcijos prevenciją ir su kokiais iššūkiais susiduria šiame procese.

Lietuvos gyventojų nuomonė apie korupcijos mastus ir pasireiškimą Lietuvoje iliustruoja, jog viešojo valdymo institucijos vykdydamos korupcijos prevenciją susiduria su tam tikrais iššūkiais. To pasekoje šiame darbe yra siekiama išanalizuoti ir įvertinti, kaip korupcijos prevencija įgyvendinama konkrečiose viešojo administravimo institucijose, bei kokie yra korupcijos prevencijos programų rezultatai. Analizei pasirinkta Lietuvos Respublikos Kultūros ministerija (toliau – Kultūros ministerija), kuri nuo 2002 metų įsigaliojus Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymui vykdo antikorupcines programas, o pastarąjį penkmetį tikslingai siekė skirti dėmesį korupcijos prevencijai visoje kultūros srityje.

Kultūros ministerija, kaip ir kitos valstybinės institucijos, tradiciškai laikoma biurokratinio veiklos organizavimo ir valdymo stiliaus organizacija. Manytina, kad ministerijoje egzistuoja tam tikri mišrūs valdymo bruožai. Tai išryškėjo ministerijoje atlikus interviu, kurių metu laikytasi prielaidos, kad kompetencija apima ne tik ministerijoje dirbančių asmenų žinias, kompetencijas, bet ir tam tikras asmenines vertybes, lūkesčius, kartu ir ministerijoje egzistuojančią organizacinę kultūrą. Atsižvelgiant į tai, vertinant ministerijos tarnautojų imunitetą korupcijai, dėmesys antikorupcinių programų analizėje skiriamas ir tarnautojų asmeninėms bei tarpasmeninėms kompetencijoms.

**Darbo objektas:** Kultūros ministerijos korupcijos prevencijos programos.

**Darbo problema:** kokie veiksniai lemia korupcijos prevencijos programų įgyvendinimo sėkmingumą ir lemia teigiamą pokytį Kultūros ministerijoje?

**Darbo tikslas:** Išanalizuoti Kultūros ministerijos vykdomą (2015-2019 m.) ir vykdytą (2011-2014 m.) korupcijos prevencijos programas.

**Darbo uždaviniai:**

1. Išsiaiškinti korupcijos sąvokos sampratą ir teorinius aspektus.
2. Išanalizuoti teisinę bazę, reglamentuojančią korupcijos prevencijos vykdymą Lietuvos Respublikoje.
3. Apžvelgti Kultūros ministerijos pastarųjų metų korupcijos prevencijos programas ir priemonių planus.
4. Įvertinti Kultūros ministerijos korupcijos prevencijos programų vykdymo rezultatus ir efektyvumą.

**Tyrimo metodai:**

- Kokybinė turinio analizė;
- Dokumentų ir teisės aktų analizė;
- Struktūruotas interviu;
- Lyginamasis.

**Tyrimo metodų taikymo eiga:**

Išnagrinėjus mokslinę literatūra ir pristačius teorines įžvalgas apie korupcijos reiškinį, taikoma oficialių valstybės dokumentų ir teisės aktų analizė. Siekiant visapusiškai atskleisti tyrimo temą (problematiką), vykdytinas struktūruotas interviu su Kultūros ministerijos atstovais. Gauti atsakymai nubrėžia tolesnes tyrimo gaires, pagal kurias konstruojamas darbas.

**Tyrimo šaltiniai:**

Pirminiai:

- Lietuvos Respublikos dokumentai (teisės aktai, įstatymai ir kt.);

Antriniai:

- mokslinė literatūra;
- žiniasklaidos medžiaga;
- sociologinių tyrimų duomenys;

**Problemos ištirtumas:**

Šiame darbe daugiausiai remiamasi įvairiais teisės aktais, kaip Lietuvos korupcijos prevencijos įstatymas, Nacionalinė kovos su korupcija programa, Specialiųjų tyrimų tarnybos (toliau – STT) direktoriaus įsakymai ir kt., reglamentuojančiais korupcijos prevenciją Lietuvoje.

Taip pat remiamasi *Transparency international* (toliau – TI) Lietuvos skyriaus, STT bei kitų institucijų ir įstaigų atliktų tyrimų duomenimis. TI Lietuvos skyriaus atliekami sociologiniai tyrimai didžiąja dalimi yra nukreipti į visuomenės požiūrį apie korupciją, jos suvokimą ir vertinimą. Instituciniu lygmeniu korupcijos prevenciją ir antikorupcinio švietimo funkciją Lietuvoje vykdo Specialiųjų tyrimų tarnyba. STT atliekami tyrimai, teikiamos rekomendacijos ir išvados dažniausiai

yra taikytinos kompleksiškai, t.y. tam tikroms grupėms valstybinių įstaigų, pavyzdžiui, ministerijoms, savivaldybėms. Atskirų institucijų korupcijos prevencijos programų vykdymo išsamus vertinimas kasmet neatliekamas.

Siekiant visapusiškai suvokti ir įvertinti korupcijos reiškinį, yra naudojama lietuvių autorių J.Palidauskaitės, J.Piliponytės, A.J.Heidenheimer studijos. Dauguma Lietuvos autorių, nagrinėjantys korupcijos tematiką nagrinėja tik tam tikrus teisinius, socialinius ar ekonominius korupcijos pasekmių aspektus, pavyzdžiui, viešųjų pirkimų įstatymo vykdymo analizė (Juozapavičius R. *Kaip praskaidrinti viešuosius pirkimus?*) ar (iki)teisminio proceso praktika susijusi su korupcija (Gutauskas A., Laucius J. *Korupcija Lietuvoje: ikiteisminio ir teisminio nagrinėjimo praktika*).

Užsienio autoriai daugiausiai analizuoja korupciją politiniu ar ekonominiu aspektu (S. Rose-Ackerman). Tiriami globalūs korupcijos mastai, taip pat analizuojama, pavyzdžiui, posovietinių respublikų demokratijos raida, ar korupcijos sukeliami padariniai ekonominei valstybių raidai. (Duc V. Trang, M. W. Lockley).

**Darbo struktūra:** Šį darbą sudaro įvadas, 3 pagrindiniai skyriai, tiesiogiai atspindintys darbo uždavinius, išvados bei rekomendacijos, bibliografijos ir šaltinių sąrašas bei priedai. Pirmajame skyriuje nagrinėjama korupcijos kaip reiškinio suvokimas tarptautiniu ir nacionaliniu mastu. Bendrai apžvelgiama korupcijos sąvoka, jos samprata viešajame sektoriuje, pasitelkiama sociologinio institucionalizmo teorinė prieiga, siekiant paaiškinti korupcijos egzistavimą. Antroji darbo dalis skirta korupcijos prevenciją reglamentuojančių teisės aktų analizei. Trečiajame skyriuje siekiama apžvelgti Kultūros ministerijos vykdomas korupcijos prevencijos programas. Vertinama viešai paskelbta informacija ministerijos internetinėje svetainėje (pačios programos, priemonių planai, programų įgyvendinimo ataskaitos). Trečiojo skyriaus pabaigoje siekiama įvertinti kaip veikia, korupcijos prevencijos programos Kultūros ministerijoje, kokie yra jų rezultatai ir veiksmingumas. Paskutiniąją darbo dalį sudaro išvados ir rekomendacijos, išsamus naudotos literatūros ir šaltinių sąrašas bei priedai.

# 1. Korupcijos samprata ir teoriniai jos aspektai

Korupcijos sąvoka yra vartojama daugybėje skirtingų kontekstų: teisės, politikos, ekonomikos, administravimo, verslo diskursuose ir kt. Tačiau visose šiose srityse korupcija yra suvokiama šiek tiek skirtingai. Galiausiai korupciją skirtingai suvokia visuomenės nariai. Visoms korupcijos sampratoms būdinga tai, kad šis reiškinys atspindi tam tikrą neetiška ir/ar neteisėtą veiksmą. Dauguma autorių ir teoretikų pateikia skirtingus korupcijos apibrėžimus, todėl yra tikslinga apžvelgti, kodėl yra problemiška apibrėžti šį reiškinį. Negalima kalbėti apie šiuolaikinę Lietuvos valstybės tarnybą, neišsiaiškinus, kokia yra korupcijos definicija. To pasekoje šiame skyriuje siekiama apžvelgti esminius ir konkrečius teorinius korupcijos reiškinio aspektus bei teorines prielaidas. Pagrindinis šios apžvalgos uždavinys - įvertinti, kaip skirtingi autoriai suvokia korupciją, ir apibendrinti jų prielaidas siekiant surasti tinkamą prieigą korupcijos prevencijos valstybės tarnyboje analizei šio darbo kontekste.

## 1.1. Korupcijos definicijos problematika

Korupcija dažniausiai yra suvokiama kaip kyšininkavimas, nepotizmas, favoritizmas, balsų pirkimas, nelegalus ar netinkamas valstybinių resursų panaudojimas ir kt. Visa tai yra tik korupcijos pasireiškimo formos. Bendrai korupcijos kaip reiškinio ribas yra sudėtinga nustatyti, kadangi tai nėra tik viešojo administravimo sektoriaus problema. Antikorupcines programas rengia ir vykdo ne tik viešojo, bet ir privataus sektoriaus subjektai. Į korupcijos prevenciją vis plačiau yra įtraukiama pilietinė visuomenė. Tai atspindi, jog korupcinė veikla turi kur kas daugiau aspektų, o korupcijos fenomenas yra itin daugialypis ir skirtinguose kontekstuose įvairiai pasireiškia.

Korupcija kaip fenomenas buvo itin aktyviai analizuojama jau po Antrojo pasaulinio karo. Pasak J.Piliponytės, šiuo laikotarpiu „korupcija buvo suprantama kaip tam tikras funkcinis mechanizmas visuomenėje ir nebūtinai neigiamas“.[4] Tačiau esminės studijos buvo atliktos XX a. 7-9 dešimtmečiais. S.Rose-Ackerman, J. Gardiner, A.J.Heidenheimer studijos padėjo pagrindus šiuolaikiniams korupcijos tyrimams. Vienas dažniausiai mokslinėje literatūroje naudojamų korupcijos apibrėžimų priklauso S. Nye, kuris 1967 metais savo studijoje korupciją apibrėžė kaip „elgesį, kuris nukrypsta nuo viešai suteiktų (rinkimų ar paskyrimo būdu) formalių pareigų dėl privačios (asmeninės, šeimos, grupės) gerovės ar statuso siekio“. (cit. pgl: Piliponytė, 2004, p. 86)[5] C.Friedrich teigia, kad korupcinis elgesys atsiranda tada, kai tam tikrą valdžią turintis asmuo gauna

[4] Piliponytė J., Korupcijos konstravimas: pokomunistinių šalių praktika, daktaro disertacija, Vilnius: 2006, Vilniaus universitetas, p. 4.

[5] Piliponytė J., Korupcija: teoriniai bandymai apibrėžti ir paaiškinti, *Sociologija. Mintis ir veiksmas*, 2004/2, p.86.

piniginio ar kitokio pobūdžio atlygį, siekiant jo veiksmus nukreipti atlygį mokančiojo naudai; taip jis neigiamai veikia visą grupę ar organizaciją, kurioje jis dirba. (cit. pgl: Akindele, 2005, p. 10)[6] Žymi XX a. korupcijos fenomeno tyrinėtoja S. Rose-Ackerman teigia, kad korupcija – tai tam tikras nelegalus atsilyginimas viešojo sektoriaus pareigūnui, siekiant įgyti tam tikrą privilegiją.[7] Bene plačiausią korupcijos reiškinio apibrėžimą pateikia *Transparency International*, tai „naudojimąsis suteikta galia, siekiant sau naudos“.[8] Taip pat vieną daugiausiai naudojamų korupcijos definicijų pateikia Pasaulio bankas[9]: „Korupcija – tai piktnaudžiavimas viešąja tarnyba, siekiant asmeninės naudos“.

Visos šios definicijos, pateiktos skirtingu laiku, tačiau joms būdingos dvi dimensijos – 1) piktnaudžiavimas turimu statusu viešajame sektoriuje ir 2) asmeninės naudos siekis. To pasekoje galima teigti, jog korupcijos atsiradimą sąlygoja privataus ir viešo interesų sandūra. Kitaip tariant, viešajame sektoriuje dirbantis asmuo (tarnautojas/politikas/pareigūnas) pažeidžia tam tikras numatytas procedūras, kurios turėtų apriboti jo savivalę (M.Weber viešojo administravimo tradicija) ir priima atitinkamus sprendimus palankius jam pačiam, ko pasekoje yra siekiama asmeninės naudos bet kokiu pavidalu. Būtų galima sutikti su I.Michailovič, kad korupcijos atsiradimas yra sandūroje tarp privačios ir viešosios srities, kadangi yra pažeidžiamos tam tikros viešosios srities taisyklės, siekiant privačios naudos, todėl korupcija viešajame sektoriuje sąlygoja viešojo intereso pažeidimą.[10] To pasekoje korupcinius sprendimus ir veiksmus galėtų pateisinti viešojo pasirinkimo teorija, kurios kertinė idėja yra, kad kiekvienas individas, tame tarpe ir valstybės tarnautojas siekia tik asmeninės naudos.

Kiminologas V.Justickis korupciją apibrėžia:[11]

> „korupcija - tai reguliari, besikartojanti, integrali nusikalstama veika, kurią vykdo individas, palaikantis tarnybos santykius su valstybės aparatu, privačiu verslo subjektu, rinkėjais, su žiniasklaidos auditorija (skaitytojais, žiūrovais), ir kuri pasireiškia piktnaudžiavimu savo padėtimi bei pasitikėjimu siekiant asmeninės naudos. Tą naudą turėtume suprasti ne tik materialinę, bet ir kitokią, pavyzdžiui, prestižą, galimybę siekti karjeros, atsakomąją paslaugą“.

---

[6] Akindele S.T., A Critical Analysis of Corruption and its Problems in Nigeria, *Anthropologist*, 2005, 7(1), p. 10.

[7] Heidenheimer A.J., Johnston M. (ed.), *Political Corruption: Concepts & Contexts*, 3rd edition, Transaction Publishers, New Brunswick, New Yersey, 2001, p. 353.

[8] *How Do We Define Corruption?*, prieiga per internetą <http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption/2#defineCorruption> (žiūrėta 2014-05-19)

[9] *Helping Countries Combat Corruption: The Role of World Bank* , Poverty Reduction and Economic Management, The World Bank, September 1997, p. 8. Prieiga per intnernetą <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corrptn.pdf > (žiūrėta 2014-05-21)

[10] Michailovič I., Korupcijos apibrėžimo problematika, *Teisė,* 2005, Nr.54, p. 111.

[11] Justickis V. Korupcija. Kn. *Kriminologija, I dalis*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto leidybos centras, 2001, p. 349.

Šios definicijos autorius itin taikliai atkreipia dėmesį, kad korupcija nėra vien viešojo sektoriaus problema, kad korupciniuose procesuose dalyvauja gerokai daugiau dalyvių. *Transparency International* įkūrėjas J.Pope teigia, jog korupcijos esmė išreiškia neatitikimą „ištiestos rankos principo“, kuriuo vadovaujantis jokie asmeniniai ar šeimos ryšiai neturėtų įtakoti tiek privataus, tiek viešojo sektoriaus atstovų sprendimų priėmimo.[12] Pastaraisiais metais „ištiestos rankos principo“ taikymas Lietuvos valstybės tarnyboje taip pat įgavo pagreitį. Vienas iš pavyzdžių, Lietuvos kultūros tarybos įsteigimas, siekiant iš Kultūros ministerijos perduoti lėšų skirstymą savarankiškam, nuo politinės valios nepriklausomam organui.

Galima apibendrinti, kad korupcijos kaip reiškinio genezė yra nukrypimas nuo nustatytų elgesio normų siekiant gauti naudos sau. Tačiau reikia atkreipti dėmesį į tai, kad dauguma autorių kalba apie korupcijos reiškinį tik iš tam tikrą sprendimą priimančio asmens pusės. Korupcija kaip fenomenas visada turi dvipusį ryšį. Pažeidimą atlieka ne tik sprendimą priimantis asmuo, bet ir asmuo siūlantis tą sprendimą atlikti. Todėl tam tikroms taisyklėms nusižengia ne tik viešąjį interesą atstovaujantis asmuo. To pasekoje sprendimo priėmimo dalyvių yra nemažiau nei du. Tokio pobūdžio korupciją būtų galima apibūdinti kaip individualią. Tarnybinį nusižengimą atlieka pavieniai pareigūnai, tarnautojai. Rytų šalyse itin paplitusi sisteminė korupcija, kuri yra toleruojama visuomenėje, o valstybės valdymo aparatas ir privatus sektorius yra itin susaistyti korupciniais ryšiais. Tai yra sąlygota paties politinio režimo. Lietuvos valstybės tarnyboje daugumoje atveju pasireiškia būtent individualios korupcijos pavyzdžiai. Dėl korupcinių nusižengimų yra baudžiami pavieniai pareigūnai.

Korupcijos fenomeno definicijos negalima analizuoti nepaminėjus J.Gardiner korupcijos tyrimų. J.Gardiner atkreipia dėmesį į tai, kad ne visi valstybės tarnautojų (ar politikų) veiksmai yra teisingi. Sprendimų priėmimas gali būti legalus, tačiau vis vien gali pažeisti viešąjį interesą, tad bet kokiu atveju toks veiksmas bus laikomas korupciniu. Gali būti ir priešingai – atliekamas nelegalus veiksmas, tačiau jis neprieštarauja viešajam interesui, todėl negali būti laikomas korupciniu.[13] J. Gardiner požiūris tarsi paneigia daugumą įprastų korupcijos definicijų, kurios griežtai akcentuoja tam tikrus tarnybinius nusižengimus ir piktnaudžiavimą tam tikru statusu. Atkreiptinas dėmesys, kad šis autorius pastebi daugumos apibrėžimų esminę problemą: ne visi valdžios priimami sprendimai yra tinkami visuomenei ir viešajam interesui. Valdžią sudaro visuomenės išrinkti atstovai, kurie taip pat gali klysti, todėl priėmus netinkamą teisės aktą, kurio

---

[12] Pope J., *Confronting Corruption: The Elements Of A National Integrity System, (The TI Source book),* Berlin and London, Transparency International, 2000, p.13.

[13] Heidenheimer A.J., Johnston M. (ed.), *Political Corruption: Concepts & Contexts*, 3rd edition, Transaction Publishers, New Brunswick, New Yersey, 2001, p. 32.

vykdymas gali prieštarauti viešajam interesui, tarnautojas tūrėtų vadovautis savo moralės ir etikos principais, kad jo veiksmai nepažeistų visuomenės lūkesčių.

J.Gardiner poziciją „sumaišo visas kortas“, siekiant išsiaiškinti, kuri korupcijos definicija yra tinkamiausia. Kita vertus, jis akcentuoja šio reiškinio kompleksiškumą ir paaiškina, kodėl vieningą apibrėžimą, tinkamą skirtingoms pasaulio valstybės ir skirtingoms politinėms sistemoms yra sunku surasti.

Detaliau korupcijos rūšis tiria A.Heidenheimer. Jis išskiria tris korupcijos tipus:[14]

- baltąją;
- pilkąją
- juodąją.

*Juodąją korupciją* šis autorius apibūdina kaip veiksmą, kurį pasmerks tiek politinis elitas, tiek visuomenė, todėl atitinkamai visi norės nusikaltėlį nubausti. *Pilkoji korupcija* reiškia, kad dėl tam tikro korupcinio reiškinio vertinimai bus nevienareikšmiški; dalis visuomenės, ypač politinis elitas, norės bausmės, o dalis visuomenės neigiamai į tai nežiūrės. *Baltoji korupcija* – korupciniai veiksmai, kuriuos toleruoja tiek didžioji dali visuomenės, tiek didžioji dalis politinio elito. A.Heidenheimer požiūrio esmė – atskleisti, kokio masto korupciją toleruoja visuomenė, ir kiek ji yra linkusi toleruoti korupcines praktikas. Kitaip tariant, pati visuomenė per pilietinį dalyvavimą informuoja šalies politinį elitą, koks yra visuomeninis interesas ir kiek labai jį galima paminti valstybinio sektoriaus atstovams. Korupcijos paplitimą atspindi valstybės socialinė sistema ir socialinis kontekstas. Visuomenės požiūris į korupcines veiklas yra sąlygotas demokratinių vertybių įteisinimo, taip pat jis atspindi pilietinės visuomenės sąmoningo laipsnį. Apie tai daugiau rašoma 1.2. poskyryje.

Įvertinus visas pateiktas teoretikų pozicijas, galima apibendrinti, kad visų pirma korupcija atsiranda esant viešų ir privačių interesų konfliktui. Viešojo ir privataus interesų konfliktas nebūtinai reiškia, kad legalus veiksmas yra nekorumpuotas. Trečia – tai, kas yra laikoma, korupcija ir kokio masto ji yra, priklauso abipusiai nuo politinio elito ir pilietinės visuomenės. Taip pat reikia atkreipti dėmesį, kad korupcija nebūtinai egzistuoja tik valstybiniame sektoriuje, jos pasireiškimas šiuolaikinėje visuomenėje yra matomas ir privačiajame sektoriuje. Šiuos apibendrinimus galima sujungti į vieną korupcijos definiciją, kuria toliau bus vadovaujamasi šiame darbe: **korupcija tai veikla, kuria, pasinaudojant turima tarybine padėtimi ar statusu, siekiama asmeninės naudos, nepaisant viešojo intereso; šią veiklą tiek politinis elitas, tiek**

[14] Heidenheimer A.J., Johnston M. (ed.), *Political Corruption: Concepts & Contexts*, 3rd edition, Transaction Publishers, New Brunswick, New Yersey, 2001, p. 34.

**pilietinė visuomenė suvokia kaip netinkamą, reikalaujančią atitinkamų sankcijų pagal savo mastą.**

## 1.2. Etikos problema korupcinio pobūdžio veiklose

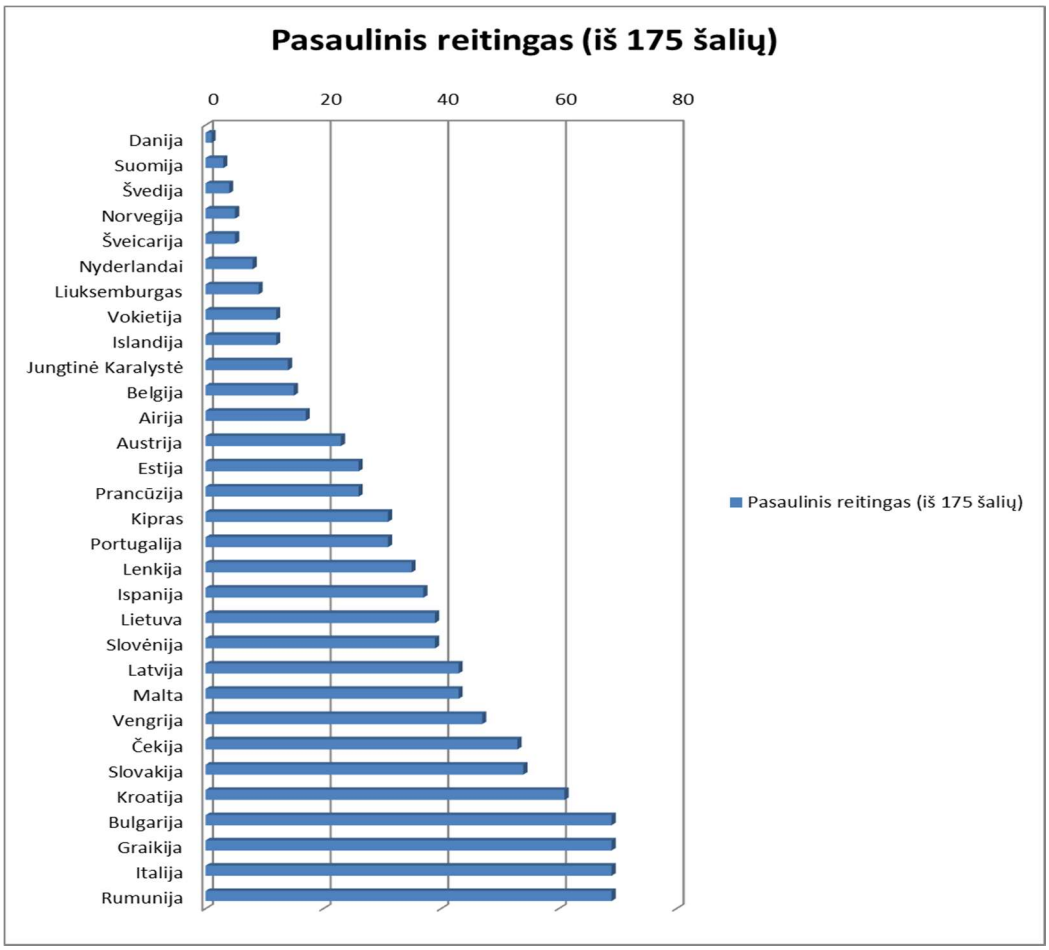
Korupcija yra etikos problema, kadangi korupcinė veikla sąlygoja, jog yra nesilaikoma tam tikrų privalomų, bendražmogiškųjų, o kartu ir reglamentuotų elgesio standartų. Būtent profesinės etikos standartų laikymasis, yra bene universaliausia prevencinė priemonė korupcijai pažaboti, taip teigia J.Palidauskaitė.[15]

Valstybės tarnautojai, politikai ir kiti viešojo sektoriaus darbuotojai yra ribojami apibrėžtų taisyklių, kuriose yra įvardinami ir tam tikri etiniai principai. Tačiau ne tik vertybinė sistema visuomenėje, bet ir pačioje organizacinėje kultūroje sąlygoja korupcijos pasireiškimą. Pilietinės visuomenės, turinčios aukštą pilietinio sąmoningumo laipsnį, pasižymi ganėtinai žemu korupcijos paplitimo lygmeniu. Pasauliniame kontekste pavyzdžiu yra laikomos Skandinavijos valstybės, kuriose, *Transparency International* duomenis[16], korupcijos lygis yra vienas žemiausių pasaulyje. Danija, Suomija, Švedija ir Norvegija yra pirmaujančios valstybės pasaulyje, kurios yra vertinamos kaip vienos skaidriausių pasaulio šalių pagal korupcijos suvokimo indeksą, tuo tarpu Lietuva yra tik 39 vietoje. (Žr. 1 lentelę)

[15] Palidauskaitė J. Didžiulienė R., Viešojo administravimo etikos aspektai Lietuvoje, *Viešoji politika ir administravimas*, 2002, Nr.1, p.61.

[16] *Corruption perception index 2014: Results*, prieiga per internetą <http://www.transparency.org/cpi2014/results> (žiūrėta 2015-09-15)

**1 lentelė. Korupcijos suvokimo indeksas 2014: ES ir Vakarų Europos šalys**




Šaltinis: sudaryta autorės pagal *Corruption perception index 2014: Results*[17]

Kita vertus, tai, kas vienoje visuomenėje yra suvokiama kaip korupcija, kitoje gali būti suvokiama visiškai priešingai. Pavyzdžiui, rytų šalyse dovanos valstybės tarnautojams yra įprastas dalykas, o jų atsisakymas, ypač musulmoniškose šalyse, yra itin didelės nepagarbos ženklas.

Valstybės politikai, politinės partijos, valstybės tarnautojai privalo laikytis ne tik profesinių principų, bet vadovautis ir etikos vertybėmis vykdydami savo pareigas. Korupcinės veiklos sąlygoja, jog visuomenė nepasitiki valstybiniu sektoriumi, tame tarpe ir visa politine sistema. Valstybės tarnautojų ir viso valstybinio sektoriaus pagrindinis uždavinys yra tarnauti viešajam interesui. Dažnas korupcijos pasireiškimas sąlygoja, kad viešasis interesas yra paminamas, ir pirmoje vietoje atsiranda privatus tarnautojo interesas. Pasak G.Šatienės ir R.Toleikienės, turi egzistuoti tam tikri tarnautojų paskatinimo mechanizmai, siekiant skaidraus ir profesionalaus sprendimų priėmimo, kuris nekenktų viešajam interesui, todėl yra privalu užtikrinti etišką ir

[17] Ten pat.

profesionalų elgesį pačioje organizacinėje, kitaip tariant institucinėje, kultūroje.[18] Anot J.Palidauskaitės, institucijos organizacinė kultūra ir personalo vadyba yra taip pat vienas iš faktorių, sąlygojančių korupcijos pasireiškimą. (cit. pgl: Šatienė, Toleikienė, 2007, p. 157)[19] Tam tikrų pavienių asmenų etikos pažeidimai gali atspindėti pačios institucijos vidinę organizacinę kultūrą, arba kaip tik jai pakenkti. Todėl, kaip jau minėta, yra itin svarbu įgyvendinti antikorupcines priemones. Viena iš jų – kasmet (net kelis kartus per metus) valstybės institucijos privalo apmokyti tam tikrą tarnautojų skaičių korupcijos prevencijos tema. Kartu yra nuolat bendraujama su Vyriausiąja tarnybinės etikos komisija, tačiau esminė problema, kad Lietuvoje nėra nei valstybės tarnautojų, nei politikų etikos kodeksų, kas yra viena iš priežasčių, kodėl korupcija yra Lietuvoje pakankamai gaji, o Europoje Lietuva yra vos 39 pagal korupcijos suvokimo indeksą. Etikos kodeksus turi daugelis Vakarų šalių institucijų. ES institucijose atitikimas tam tikrų etinių standartų yra svarbus net metiniam tarnautojų vertinimui. Lietuvos valstybės tarnyba, kaip jau minėta, etikos kodeksų neturi. Tam tikri bendražmogiški etiniai principai yra įteisinti Lietuvos Respublikos konstitucijoje, o profesiniai etikos principai – Valstybės tarnybos įstatyme, Viešojo administravimo įstatyme ir Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklės, kuriose yra įteisinti 8 valstybės tarnautojų veiklos etikos principai:[20]

1) Pagarbos žmogui ir valstybei principas;
2) Teisingumo principas;
3) Nesavanaudiškumo principas;
4) Padorumo principas;
5) Nešališkumo principas;
6) Atsakomybės principas;
7) Viešumo principas;
8) Pavyzdingumo principas.

Etikos kodeksų nebuvimas Lietuvos politinėje kultūroje tam tikra dalimi sąlygoja korupcijos prevencijos priemonių ir programų neefektyvumą visoje Lietuvos valstybės tarnyboje.

[18] Šatienė G., Toleikienė G., A Connection Between Corruption and Unethical Behaviour of Public Officials, *Socialiniai tyrimai*, 2007, Nr. 2 (10), p. 157.

[19] Ten pat, p. 157.

[20] Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklės, *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 65-2656.

## 1.3. Naujasis institucionalizmas (sociologinio institucionalizmo kryptis) kaip teorinė prieiga korupcijos fenomenui paaiškinti

Naujojo institucionalizmo ištakos radosi XX a. paskutiniaisiais dešimtmečiais JAV. Naujojo institucionalizmo teoretikai sukritikavo tuo metu dominavusias teorijas (pliuralizmo, struktūrinio funkcionalizmo teorijas), kurios valstybės vaidmenį buvo nureikšminusios. Jie ir vėl iš naujo atsigręžė į institucijų svarbą politikos procesuose. Tokių autorių, kaip T.Skocpol, S.Huntington ar B.Moore darbai[21] sudarė naują mokslinių tyrimų programą ir iš naujo įvertino institucijų vaidmenį politiniuose procesuose. Naujasis institucionalizmas atkreipė dėmesį, kad egzistuoja ne tik formalios institucijos kaip parlamentas, vyriausybė ir teismai. Didele naujojo institucionalizmo teorijos dalimi tapo neformalios institucijos: normos, vertybės, papročiai, paplitusios praktikos ar santykių formos.

Pasak S.Bell, institucijos išlieka svarbios vien jau dėl to, kad šiuolaikinis valdymas yra grįstas instituciniu modeliu. Tokiu būdu šie visuomenės bendradarbiavimą išreiškiantys mechanizmai užima reikšmingą dalį politinės analizės lauke, kurios negali būti nureikšminamos. Be to, institucijos yra svarbios, nes „<...> formuoja, o kartu ir riboja, politinę elgseną bei lemia sprendimų priėmimo proceso rezultatus ar net politinių aktorių percepcijas ir galios dydį <...>“[22]. Naujoji institucijų svarbos analizės banga gali būti siejama ir su tuometinio laikotarpio politiniu kontekstu. Politinės institucijos darėsi sudėtingesnės ir labiau kompleksiškos, didėjo jų svarba visuomeniniam gyvenimui. Pasak L.Grubović, naujasis institucionalizmas akcentuoja tai, kad politinės institucijos neturėtų būti prilyginamos politinėms organizacijoms, kadangi politinės institucijos yra tik tam tikros taisyklės nukreipiančios ir apribojančios veikėjų (angl. *actors*) elgesį.[23] Šios autorės nuomone, institucijos yra kaip tam tikros žaidimo taisyklės, kai tuo tarpu politinės organizacijos ir individai yra žaidėjai tame žaidime. Atsižvelgiant į tai, naujasis institucionalizmas itin daug dėmesio skiria politinių organizacijų ir individų santykiui.

XX a. 9-ajame dešimtmetyje vystėsi ir kitos teorijos, kurios analizavo valstybės svarbą – statizmas, marksizmas. 1973 m. kilusi naftos krizė ir 1980 m. ekonominė recesija sukėlė skirtingas pasaulio valstybių reakcijas. Šie įvykiai sąlygojo viešojo sektoriaus reformas ir

---

[21] Skocpol, T. States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China. Cambridge University Press, 1979; Huntington, S. Political Order in Changing Societies. Yale University Press, 1968; Moore, B. Social Origins of Dictatorship and Democracy. Beacon Press, 1967.

[22] Bell, S.(2002). Institutionalism: Old and New. // (ed.) Summers, J. Government, Politics, Power and Policy In Australia. NSW Australia, 2002, p.1.

[23] Grubović L., The New Institutionalism As A New Theoretical Framework For Urban Political Analysis, *Spatium*, Volume 2004, Issue 11, p.43.

institucines pertvarkas, ko pasekoje atsirado naujas susidomėjimas institucijomis, paskatinęs naujojo institucionalizmo minties raidą. Naujajam institucionalizmui yra būdingos trys teorinės srovės: racionalaus pasirinkimo, sociologinio arba organizacijų ir istorinio institucionalizmo. Visoms joms būdingas siekis paaiškinti politinių institucijų vaidmenį socialių ir politinių sprendimų priėmimo procese.

*Racionalusis institucionalizmas*, kaip naujojo institucionalizmo kryptis yra kilęs iš racionalaus pasirinkimo teorijos, kuria vadovaujantis racionalūs individai priima racionalius sprendimus, siekdami maksimizuoti būsimą naudą. Viena žymiausių naujojo institucionalizmo teoretikių E.M.Immerglut savo straipsnyje „Naujojo institucionalizmo teorinis pagrindas“ („*The Theoretical Core of the New Institutionalism*“) teigia, jog racionalusis institucionalizmas analizuoja racionalių veikų pasirinkimus tarpusavio priklausomybės sąlygomis. Siekiant ištirti šią priklausomybę, tinkamiausia yra pasitelkti žaidimų teoriją.[24] Pasak B.Weingast, racionalusis institucionalizmas akcentuoja, kad elgesys yra taisyklių ir stimulų funkcija, o institucijos yra taisyklių sistemos ir akstinai, kuriais vadovaujantis individai siekia maksimizuoti savo poreikių patenkinimą. (cit. pgl: L.Grubović, 2004, p.43)[25]

*Istorinis institucionalizmas* yra laikomas tarpine pozicija tarp racionalaus ir sociologinio institucionalizmo srovių. Skirtingai nei racionalaus pasirinkimo institucionalizmas, istorinio institucionalizmo logika remiasi palyginamuoju metodu, yra akcentuojamas institucijų poveikis laike. Istorinio institucionalizmo autoriai siekia įrodyti ne tik, kad istorija yra itin svarbi pati savaime, tačiau ir paaiškinti, kokiomis sąlygomis bei kokiais būdais ji tampa reikšminga, formuojant šiuolaikinį politikos kontekstą. Istorijos svarba suvokiama kaip praeityje priimti instituciniai sprendimai, kurių išliekamoji vertė padeda formuoti ateities sprendimus ir politines praktikas.

Šio darbo kontekste, siekiant paaiškinti, korupcijos egzistavimo prielaidas ir antikorupcinių programų reikšmę, tinkamiausia yra *sociologinio institucionalizmo* prieiga. Sociologinis institucionalizmas yra kildinamas iš organizacijų teorijos. Pasak P.A.Hall ir C.R.Taylor, sociologiniam institucionalizmui yra būdinga institucijomis laikyti ne tik formalias institucijas ir taisykles, bet ir simbolių sistemas, elgesio modelius, mąstymo šablonus, kurie nulemia individų elgesį. Šios srovės autoriai institucijas interpretuoja kaip sprendimui priimti būtinų moralinių ar pažintinių šablonų šaltinį, t.y. „individas yra suvokiamas, kaip subjektas, giliai

[24] Immergut E.M., The Theoretical Core of the New Institutionalism, *Politics & Society*, March 1998, vol. 26 No. 1, p. 12.

[25] Grubović L., The New Institutionalism As A New Theoretical Framework For Urban Political Analysis, *Spatium*, Volume 2004, Issue 11, p.43.

įsitvirtinęs institucijų pasaulyje, kuriam būdinga simboliai, scenarijai ir įsišaknijusios elgesio praktikos, kas savo ruožtu suteikia interpretacinius filtrus suvokti save ir situaciją bei galimybes, pagal tai konstruoti savo veiksmus“[26]. Sociologinis institucionalizmas kaip teorinė prieiga taip pat analizuoja institucijų ir individų sąveiką. Šios srovės atstovų teigimų, institucijos ne tik apriboja individų elgesį ir nurodo, kaip reikėtų elgtis, bet kartu ir suteikia individui galimybę nuspręsti, kokie yra galimi elgesio pasirinkimai atitinkamoje situacijoje. Ši idėja itin glaudžiai susijusi su galimu korupcijos pasireiškimu. Institucijos (tiek formalios, tiek neformalios) nustato, kad individas (šio darbo kontekste - valstybės tarnautojas), atlikdamas savo pareigas turėtų elgtis teisingai, tačiau vadovaudamasis ne tik tarnybinės etikos standartais, bet ir savo moralinėmis nuostatomis bei dominuojančiais elgesio standartais visuomenėje, gali priimti sprendimą užsiimti korupcine veikla. Sociologinis institucionalizmas akcentuoja tai, kad elgesys yra glaudžiai susijęs su atitinkamo konteksto interpretacija. Kita vertus, reikia akcentuoti, jog sociologinio institucionalizmo požiūriu organizacijos (t.y. politinės institucijos) įtvirtina tam tikras praktikas dėl to, kad jos yra plačiai vertinamos platesnėje kultūrinėje aplinkoje. Tai paaiškina, kodėl auga korupcijos prevencijos programų svarba ne tik viešajame, bet ir privačiajame sektoriuje.

Lietuvos patirtį ir korupcijos paplitimą bei teisinės bazės kovai su korupciją atsiradimą galima taip pat įvertinti sociologinio institucionalizmo požiūriu. Atsižvelgiant į tai, kad sociologinis institucionalizmas akcentuoja tam tikrą kultūrinį paveldą, normas, vertybes, reikia turėti omenyje, kad visa tai kartu ir apriboja naujų politikos sričių priėmimą ir tobulinimą. Posovietinės valstybės visiškai neturėjo teisinės praktikos, reglamentuojant korupcines veiklas, nes politinis ir socialinis kontekstas sąlygojo, jog visuose visuomenės sluoksniuose korupcija buvo suvokiama, kaip savaime suprantamas dalykas, o partinė nomenklatūra veikė daugiau pagal nusistovėjusias neformalias normas, kitaip - neformalias institucijas, nei pagal formalias. Tam tikros naujos elgesio normos negalėjo būti pritaikytos, kadangi valstybinis sektorius visiškai neturėjo istorinės patirties, reglamentuojant korupcines veiklas ir kovos su jomis galimybes. Visuomenėje buvo paveldėti tam tikri elgesio standartai, kurie, pakeitus teisinę bazę, greitai nepasikeičia. To pasekoje, sociologinio institucionalizmo kontekste, Lietuvoje korupcija kaip tam tikras elgesio standartas yra ganėtinai gaji visuomenėje. Antikorupcinių priemonių atsiradimas ir reglamentavimas yra formalių institucijų, sociologinio institucionalizmo požiūriu, kūrimas. Tačiau esminė Lietuvos viešojo sektoriaus problema – formalios institucijos ir neformalios, apie kurias kalba sociologinis institucionalizmas, nesutampa.

[26] Taylor, R.,C., Peter A. H., Political Science and theThree New Institutionalisms, *Political Studies*, 1996, 44 (5), p. 944.

Anot E.M.Immergut, sociologinis institucionalizmas itin sukritikuoja racionalųjį institucionalizmą tuo požiūriu, kad individų elgesys atspinti ne tam tikras jų preferencijas, bet tik to elgesio pasekmes.[27] V.Nee ir P.Ingram teigia kad preferencijos yra socialiniai konstruktai, instituciniame (organizaciniame) kontekste neformalios normos įtakoja organizacijų tikslų įgyvendinimą derinant jas su formaliomis normomis. Šių autorių požiūriu, kuomet formalios ir neformalios normos yra glaudžiai suderintos, gerokai sumažėja socialinės kontrolės kaštai. Tuo tarpu, kuomet didžiąja dalimi yra pasikliaunama tik valstybės monitoringu, šie kaštai gerokai didesni. Būtent todėl formalių ir neformalių normų suderinimas skatina kur kas efektyvesnę organizacijų veiklą (angl. *higher performance*). Valstybinio sektoriaus organizacijose formalios taisyklės yra daugiau ceremoninio pobūdžio ir jų egzistavimas patenkina piliečius, kurie suteikia šioms organizacijoms legitimumą. Tuo tarpu neformaliosios normos sąlygoja kasdienę (angl. *day-to-day*) šių organizacijų veiklą.[28] Todėl yra itin svarbu suderinti tiek formalių, tiek neformalių normų poveikį institucijų veiklai. Korupcijos prevencijos programų tikslas, visuomenės švietimas korupcijos prevencijos tikslu, yra tie metodai, kurie siekia neformalių normų paplitusių visuomenėje pakeitimo, siekiant jas suderinti su formaliomis.

***

Apžvelgus korupcijos kaip fenomeno definicijos problematiką, etikos ir vertybinius aspektus valstybės tarnyboje bei sociologinio institucionalizmo prieigos kertines idėjas, galima teigti, kad korupcijos reiškinio egzistavimas ir jo paplitimo mastas visų pirma yra sąlygotas politinės kultūros vyraujančios valstybėje. Atitinkamai tai sąlygoja tam tikrų vertybinių požiūrių susiformavimą visuomenėje, ko pasekoje susiformuoja tam tikri korupcinių veiklų suvokimo standartai ir jų korupcijos toleravimo ribos. Valstybės tarnyboje dirba asmenys, kurie yra įtakoti ne tik visuomenėje vyraujančių normų ir vertybių, jų elgesį taip pat neatsiejamai veikia institucijoje vyraujanti kultūra, vertybės. Korupcinės veiklos yra neatsiejamos nuo etinės problemos – viešųjų ir privačiųjų interesų konflikto. Būtent todėl yra reikalingas antikorupcinių priemonių atsiradimas ir reglamentavimas, siekiant pažaboti asmenų laisvę priimti netinkamus sprendimus. Sociologinio institucionalizmo požiūriu tokių priemonių atsiradimas yra laikytinas formalių institucijų kūrimu. Tai yra itin svarbu, siekiant suderinti neformaliąsias institucijas (t.y. vertybes, normas, požiūrius) su formaliosiomis. Esant šiam suderinamumui ženkliai sumažėja valstybės monitoringo kaštai ir organizacijos veikla tampa žymiai efektyvesnė.

---

[27] Immergut E.M., The Theoreticl Core of the New Institutionalism, *Politics & Society*, March 1998, vol. 26 No. 1, p. 14-16.

[28] Brinton M.C., Nee V. (ed.), *The New Institutionalism in Sociology*, Stanford University Press, Stanford, 1998, p. 32-35.

# 2. Lietuvos teisinės bazės įtaka korupcinei veiklai pažaboti

Lietuvoje yra priimtas ne vienas teisės aktas, reglamentuojantis, kaip ir kokiomis priemonėmis valstybiniame sektoriuje būtų galima pažaboti korupciją. Lietuvos Respublikos Vyriausybė yra priėmusi nacionalinės reikšmės dokumentus, kurie pabrėžia antikorupcinių priemonių svarbą nacionaliniu lygmeniu. Šiuose teisės aktuose taip pat yra reglamentuojama, kas Lietuvoje yra laikoma korupcija, kokios jos formos, atitinkamai antikorupcinei veiklai vykdyti yra įsteigtos valstybinės institucijos, kaip Specialiųjų tyrimų tarnyba (STT), Vyriausioji valstybinės etikos komisija (VTEK), aktyviai Lietuvoje veikia nepriklausoma organizacija *Transparency International*, kuri Lietuvoje turi įsteigusi atskirą skyrių. Šio darbo tikslui pasiekti privalu išanalizuoti ir įvertinti Lietuvos teisinę bazę, reglamentuojančią korupcijos sampratą Lietuvoje ir korupcijos prevencijos procedūras.

## 2.1. Korupcijos prevencijos sąvoka ir jos reglamentavimas

Pažymėtina, jog bendrąja prasme korupcija yra tam tikra visuomeninė disfunkcija. Pagrindinis faktorius šiame reiškinyje yra žmogiškasis, t.y. individas/pilietis. Korupcijos prevencija yra visiškai neveiksminga, jei pilietinė visuomenė toleruoja korupciją. 2015 metais buvo priimta naujausia Nacionalinė kovos su korupcija programa. Galima daryti prielaidą, kad kol kas šių programų įgyvendinimas yra vis dar reikalingas ir kad korupcija Lietuvoje yra smarkiai paplitusi, o visuomenė ją toleruoja. To pasekoje, yra priimami kiti valstybinės reikšmės dokumentai reglamentuojantys korupcijos prevenciją valstybiniu mastu.

Prevencija (lot. – *praeventio*) reiškia išankstinį kelio užkirtimą, užbėgimą už akių. Korupcijos prevencija yra tikslingas siekis iš anksto sudaryti tokias sąlygas viešojo sektoriaus darbui, kad korupcija nepasireikštų ar pasireikštų minimaliai. Tuo tikslu Lietuvoje 2002 metais buvo priimtas Korupcijos prevencijos įstatymas. Lietuvos parlamentas priimdamas šį įstatymą suvokė korupcijos pasekmes, kad korupcija, egzistuojanti valstybėje kaip tam tikra sovietinio mentaliteto dalis, savo esme ir paplitimu kenkia visoms gyvenimo sferoms, tiek viešajame sektoriuje, tiek privačiajame, galų gale, kad korupcija kenkia demokratijos raidai Lietuvoje. Šio įstatymo 2 straipsnio 1 dalis reglamentuoja, jog „korupcijos prevencija – tai korupcijos priežasčių, sąlygų atskleidimas ir šalinimas, sudarant bei įgyvendinant atitinkamų priemonių sistemą, taip pat poveikis asmenims siekiant atgrasinti nuo korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų darymo.“[29]

[29] Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas, *Valstybės Žinios*, 2002, Nr. 57-2297; *Valstybės Žinios*, 2003, Nr. 38-1728; 2012, *Valstybės Žinios,* 2012, Nr. 126-6327, 2 straipsnio 1 dalis.

Korupcijos prevencijos vykdymą kartu su vyriausybe įgyvendina dvi specialios įstaigos: Specialiųjų tyrimų tarnyba (STT) ir Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (VTEK).

Lietuvoje korupcijos sąvoka ir korupcinės veiklos sąvoka yra reglamentuota ne tik Korupcijos prevencijos įstatymu, bet ir Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymu, kuris atkartoja tas pačias korupcijos, korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų apibrėžimus. Vadovaujantis Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymo 2 straipsnio 2 dalimi, „korupcija yra valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens tiesioginis ar netiesioginis siekimas, reikalavimas arba priėmimas turtinės ar kitokios asmeninės naudos (dovanos, paslaugos, pažado, privilegijos) sau ar kitam asmeniui už atlikimą arba neatlikimą veiksmų pagal einamas pareigas, taip pat valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens veiksmai arba neveikimas siekiant, reikalaujant turtinės ar kitokios asmeninės naudos sau arba kitam asmeniui ar šią naudą priimant, taip pat tiesioginis ar netiesioginis siūlymas ar suteikimas valstybės tarnautojui, jam prilygintam asmeniui turtinės ar kitokios asmeninės naudos (dovanos, paslaugos, pažado, privilegijos) už atlikimą arba neatlikimą veiksmų pagal valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens einamas pareigas, taip pat tarpininkavimas darant šioje dalyje nurodytas veikas“.[30] Atitinkamai 2 straipsnio 3 dalyje korupcinio pobūdžio nusikalstamomis veikomis įvardinama – „kyšininkavimas, prekyba poveikiu, papirkimas, kitos nusikalstamos veikos, jeigu jos padarytos viešojo administravimo sektoriuje arba teikiant viešąsias paslaugas siekiant sau ar kitiems asmenims naudos: piktnaudžiavimas tarnybine padėtimi arba įgaliojimų viršijimas, piktnaudžiavimas oficialiais įgaliojimais, dokumentų ar matavimo priemonių suklastojimas, sukčiavimas, turto pasisavinimas ar iššvaistymas, tarnybos paslapties atskleidimas, komercinės paslapties atskleidimas, neteisingų duomenų apie pajamas, pelną ar turtą pateikimas, nusikalstamu būdu įgytų pinigų ar turto legalizavimas, kišimasis į valstybės tarnautojo ar viešojo administravimo funkcijas atliekančio asmens veiklą ar kitos nusikalstamos veikos, kai tokių veikų padarymu siekiama ar reikalaujama kyšio, papirkimo arba nuslėpti ar užmaskuoti kyšininkavimą ar papirkimą“[31].

[30] Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas, *Valstybės žinios,* 2002, Nr. 41-1162; *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 38-1657, 2 straipsnio 2 dalis.

[31] Ten pat, 3 straipsnio 2 dalis.

## 2.2. Korupcijos prevencijos reikšmė

Korupcijos prevencija dažnai visuomenėje atsispindi tik kaip galutinė priemonė kovojant, su korupcijos sukeltomis pasekmėmis. Siekiant šių pasekmių išvengti I. Gavelytė įvardina keturis prevencinių priemonių prioritetus, atspindinčius korupcijos prevencinių priemonių svarbą:[32]

1) Įspėjamasis pobūdis
2) Efektyvumas
3) Didžiulė visuomenės išteklių ekonomija
4) Humaniškumas.

Pasak autorės, nusikaltimo prevencija ir kelio užkirtimas yra kur kas geriau, nei pasekmės už nusikalstamas korupcines veikas. Efektyviai įgyvendinant prevencines programas, tiek visuomenė, tiek valstybė sukuria sąlygas, kuriose korupcijos pasireiškimas yra minimizuojamas. Kitaip siekiant išaiškint jau padarytus nusikaltimus tai lemia didesnį valstybinių kaštų panaudojimą, nei kad sunaudojamus kaštus prevencijos programoms rengti ir įgyvendinti. Galiausiai, autorės nuomone, prevencinės priemonės yra kur kas humaniškesnės, nei bausmės.

Korupcijos prevencijos svarba, kaip matyti, leidžia efektyviau panaudoti valstybinius išteklius, taip pat padeda didinti pilietinės visuomenės sąmoningumo laipsnį, kas ilgalaikėje perspektyvoje gali pateisinti šių priemonių įgyvendinimą. Tačiau visuomenė turi suprasti prevencinių priemonių reikšmę, jų svarbą. To pasekoje valstybėje yra vykdomos sąlyginai ilgalaikės prevencinės programos, kaip jau minėtoji 2015-2025 metams patvirtinta Nacionalinė kovos su korupcija programa. Korupcijos prevencija ir bendrai kova su korupcija, jos pasekmėmis yra būtina, tačiau tai yra kova su visuomeninio mąstymo ir tam tikrų įsivyravusių vertybių rezultatas. To pasekoje yra reikalinga šviesti visuomenę, siekiant užkirsti kelią korupcijos pasireiškimo priežastims, o ne rezultatui.

Pasak J.Palidauskaitės ir A.Vaisvalavičiūtės, pilietinės visuomenės įtraukimas į kovą su korupcija padedant diegti antikorupcines priemones ir propaguoti nepakantumą korupcijai visuose visuomenės sluoksniuose yra vienas iš geriausių būdų užsitikrinti ilgalaikius teigiamus rezultatus.[33] Autorės teigia, kad „antikorupcinis visuomenės švietimas yra bene pagrindinė priemonė, galinti užtikrinti kovos su korupcija ir privačiame, ir viešajame sektoriuose veiksmingumą“. Būtent todėl pilietinė visuomenė turi suvokti korupcijos keliamas grėsmes ir

[32] Gavelytė I., Korupcijos prevencijos priemonių reikšmė ir šiuolaikiniai ypatumai, *Ekonomika ir vadyba : aktualijos ir perspektyvos*, 2005, Nr. 5, p. 117.

[33] Palidauskaitė J., Vaisvalavičiūtė A., Antikorupcinio švietimo Lietuvoje svarba, *Ekonomika ir vadyba : aktualijos ir perspektyvos*, 2005, Nr. 5, p. 288.

pasekmes, o ją suvokus piliečių parama kovoje su korupcija bus kur kas ženklesnė.[34] To pasekoje, viena iš STT veiklos sričių yra antikorupcinis švietimas ir visuomenės informavimas. Korupcijos prevencijos įstatyme reglamentuotas visuomenės švietimas yra itin svarbus siekis ugdant pilietiškumą ir plėtojant demokratines vertybes. STT vykdoma veikla apima tiek mokyklas, aukštojo mokslo institucijas. Taip pat į šią veiklą yra įtraukiami patys valstybės tarnautojai, dirbantys viešajame sektoriuje, bei žiniasklaida, kuri dažniausiai informuoja visuomenę apie korupcinius nusikaltimus ir veikas. Vis dėlto J.Palidauskaitė bei A.Vaisvalavičiūtė atkreipia dėmesį į tai, jog Lietuvos žiniasklaida dažniausiai demonizuoja korupciją ir pateikia ją kaip nenugalimą jėgą, tačiau apie pozityvią valstybės institucijų veiklą kovoje su korupcija bei apie pasiektus jos rezultatus nėra rašoma.[35].

## 2.3. Korupcijos prevencijos vykdymas Lietuvoje

Kaip jau buvo minėta, korupcijos prevencija yra reglamentuota Korupcijos prevencijos įstatymu. Įstatymas numato, korupcijos prevencijos principus ir priemones. 2015-2025 metų laikotarpiui yra priimta Nacionalinė kovos su korupcija programa, kuria vadovaujantis visos viešojo sektoriaus įstaigos privalo savo kompetencijų ribose vykdyti korupcijos prevenciją. To pasekoje egzistuoja dar dvi kovos su korupcija programų rūšys: šakinės ir institucinės. Šakinės programos apima kelių ar daugiau įstaigų veiklos sritis, pvz. sveikatos apsauga. Tokio pobūdžio programas tvirtina Vyriausybė arba Lietuvos Respublikos Seimas. Tačiau atsižvelgiant į šių programų vykdymą, ir korupcijos rinkos analizės rezultatus (šią procedūrą atlieka STT), kiekviena viešojo sektoriaus institucija yra patvirtinusi institucines kovos su korupcija programas, kurios skirtos konkrečios institucijos veiklai vykdyti ir apsaugoti nuo korupcijos sukeliamų grėsmių. Kaip teigia I.Michailovič, būtent plati korupcijos apimtis ir diferencijuotas jos pobūdis lemia korupcijos reiškimosi sisteminimo bandymus, iš esmės skirtus korupcijos prevencijos programoms rengti.[36]

Derėtų atkreipti dėmesį, jog korupcijos prevencijos programų vykdymas yra tik viena iš kovos su korupcija priemonių. Korupcijos prevencijos įstatymas iš viso numato bent 7 priemones:[37]

1) korupcijos rizikos analizė;

---

[34] Ten pat, p.288.

[35] Palidauskaitė J., Vaisvalavičiūtė A., Antikorupcinio švietimo Lietuvoje svarba, *Ekonomika ir vadyba : aktualijos ir perspektyvos*, 2005, Nr. 5, p. 289.

[36] Michailovič I., Korupcijos apibrėžimo problematika, *Teisė,* Nr. 54, 2004, p. 114.

[37] Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas, *Valstybės Žinios*, 2002, Nr. 57-2297; *Valstybės Žinios*, 2003, Nr. 38-1728; 2012, *Valstybės Žinios,* 2012, Nr. 126-6327, 5 straipsnis.

2) kovos su korupcija programos;

3) teisės aktuose įtvirtinto ar teisės aktų projektais numatomo teisinio reguliavimo poveikio korupcijos mastui vertinimas (teisės aktų ar jų projektų antikorupcinis vertinimas);

4) informacijos apie asmenį, siekiantį eiti arba einantį pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigoje ar įmonėje, arba apie asmenį, kurį į pareigas Europos Sąjungos ar tarptautinėse institucijose teikia Lietuvos Respublika, pateikimas;

5) informacijos pateikimas valstybės tarnautojų ir juridinių asmenų registrams;

6) visuomenės švietimas ir informavimas;

7) nustatytų korupcijos atvejų paviešinimas.

Viešajame sektoriuje veikiančios institucijos tiesiogiai ir intensyviai dalyvauja vykdant vos 2 priemones, t.y. rengiant kovos su korupcija programas ir vertinant rengiamus teisės aktus antikorupciniu požiūriu. Visa kita daugumoje yra palikta Specialiųjų tyrimų tarnybos kompetencijai. Specialiųjų tyrimų tarnyba yra pagrindinė institucija atsakinga už korupcijos pasireiškimo priežiūrą ir prevencijos vykdymą bei tam tikrą kontrolę kitų viešųjų institucijų atžvilgiu. STT yra atskaitinga Lietuvos Respublikos Seimui ir Prezidentui. Būtent ši tarnyba atlieka atitinkamus tyrimus vertinant korupcijos pasireiškimo tikimybes ir teikia rekomendacijas kitoms valstybinėms įstaigoms, dėl korupcijos pasireiškimo tikimybės ir priemonių vykdymo, siekiant užskirsti kelią korupcijos pasireiškimui.

Visos valstybinės ir savivaldybių institucijos pagal savo kompetenciją vykdo valstybės politiką korupcijos prevencijos srityje.[38] Institucijos parengdamos institucines kovos su korupcija programas parengia priemonių planus, kuriuose netgi yra numatomi vertinimo kriterijai. Jais vadovaujantis, pasibaigus programos laikotarpiui, institucijos gali įvertinti programos efektyvumą. Programų įgyvendinimo stebėseną gali atlikti ne tik STT, bet ir Valstybės kontrolė, kuri audito metu, pagal savo kompetenciją, gali įvertinti, kaip valstybinės įstaigos vykdo korupcijos prevencijos programas. 2013 metais ministerijose atlikto audito metu, Valstybės kontrolė, savo ataskaitoje pateikė šias išvadas:[39]

- Valstybės įstaigos netinkamai nustato korupcijos pasireiškimo tikimybę, todėl atskleidžiamos ne visos korupcijos priežastys ir sąlygos;
- Ministerijos teikia informaciją Specialiųjų tyrimų tarnybai apie korupcijos pasireiškimo tikimybę ministrams priskirtose valdymo srityse, nesilaikydamos

[38] Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas, *Valstybės Žinios*, 2002, Nr. 57-2297; *Valstybės Žinios*, 2003, Nr. 38-1728; 2012, *Valstybės Žinios,* 2012, Nr. 126-6327, 16 straipsnio, 2 dalis.

[39] Kaip valstybės įstaigos vykdo korupcijos prevenciją?, Valstybinio audito ataskaita, 2013 m. spalio 22 d. Nr. VA-P-40-8-14, p.4-6. prieiga per internetą: <https://www.vkontrole.lt/failas.aspx?id=3065>, (žiūrėta 2014-05-19)

Vyriausybės nustatytos tvarkos, nes netinkamai organizuojamas ir atliekamas korupcijos tikimybės nustatymas;

- Valstybės įstaigos nesiima pakankamų priemonių nustatytiems korupcijos rizikos veiksniams valdyti ar pašalinti ir korupcijos pasireiškimo tikimybei sumažinti. Ne visuomet tinkamai parengiamos ir įgyvendinamos kovos su korupcija programos;
- Kai kurios įstaigos nevertina įgyvendintų programų priemonių veiksmingumo, todėl nenustatoma, ar įvykdytos priemonės pašalino nustatytas korupcijos priežastis ir sąlygas, ar sumažino korupcijos pasireiškimo tikimybę įstaigos veiklos srityse. Taigi nežinoma, ar rizika valdoma, ar būtinos papildomos priemonės.

Šios valstybinio audito išvados atskleidžia, jog net ministerijų lygmenyje korupcijos prevencijos programos yra įgyvendinamos pakankamai atmestinai, kas daugeliu atveju sąlygoja jų neefektyvumą. Galima daryti prielaidą, kad visuomenės apklausų rezultatai korupcijos prevencijos atžvilgiu, atspindi ne tik viešąją nuomonę, bet realią situaciją visoje valstybėje. Visos valstybinės įstaigos turi pasitvirtinusios antikorupcines programas, tačiau ne visų įstaigų tinklalapiuose yra pateikta informacija apie jas. Kas sąlygoja tokius audito rezultatus? Viena iš priežasčių yra žmogiškųjų išteklių trūkumas. Vadovaujantis Lietuvos Respublikos teisine baze, reglamentuojančia korupcijos prevencijos vykdymą, kiekvienoje įstaigoje turėtų būti įsteigtas atskiras padalinys ar paskirti tarnautojai korupcijos prevencijos programai įgyvendinti. Tačiau *Transparency International* Lietuvos skyriaus 2012 m. duomenimis, vos 3 iš 14 tirtų ministerijų yra skyrusios lėšų antikorupcinės programos įgyvendinimui ir mažiau nei pusė ministerijų, vos 5, yra numačiusios atskirą etatą(-us). Vis dėlto dauguma apklaustų įstaigų vertina šių programų įgyvendinimą kaip efektyvias.[40]

Galima daryti išvadą, jog valstybinės institucijos vykdo antikorupcines priemones, įskaitant korupcijos prevencijos programas, tačiau programoms, kaip pagrindinėms priemonėms, efektyviai įgyvendinti trūksta materialiųjų ir žmogiškųjų išteklių. To pasekoje yra sunku įvertinti šių programų vykdymo rezultatus.

[40] 2012 m. Antikorupcinių priemonių LR institucijose tyrimas, prieiga per internetą <http://transparency.lt/media/filer_public/2013/01/22/2012_m_antikorupciniu_priemoniu_lr_institucijose_tyrimas.pdf> (žiūrėta 2014-05-22)

## 2.4. Etikos problemos ir korupcijos prevencija Lietuvos valstybės tarnyboje

Korupcija pirmiausia yra etinė, tik paskui teisinė ir administracinė problema, nes tokia tampa dėl deviantinio elgesio.[41] Korupcija daugumoje atveju viešajame sektoriuje yra susijusi su viešojo intereso pažeidimu, tam tikra pareiga visuomenei, naudojimusi tarnybine padėtimi ir pan. Todėl viešųjų ir privačių interesų konfliktai Lietuvos valstybės tarnyboje yra itin susiję su korupcine veikla. Nors tai ir nėra tapatu, tačiau sąmoningai supainiojęs viešuosius ir privačius interesus, tarnautojas dažniausiai imasi atlikti tam tikras korupcinio pobūdžio veikas, pamindamas viešąjį interesą ir siekdamas naudos sau. Kaip teigia J.Palidauskaitė ir A.Raudonienė, „siekiant apsaugoti visuomenę nuo galimo piktnaudžiavimo, o valstybės tarnautojus ir politikus - nuo sunkaus pasirinkimo (vertybinio konflikto), priimami specialūs teisės aktai, reikalaujantys atskirti viešuosius ir privačius interesus.“[42] Vykdant korupcijos prevenciją Lietuvos viešajame sektoriuje, viešųjų ir privačių interesų derinimo srityje VTEK įgaliojimai yra prižiūrėti, kaip įgyvendinami viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas, Lobistinės veiklos įstatymas, kiti VTEK kompetencijai priskirti valstybinėje tarnyboje dirbančių asmenų tarnybinės etikos ir elgesio normas reglamentuojantys teisės aktai.[43]

Reikia atskirti, jog VTEK nagrinėja individualias korupcijos veikas, t.y. ši institucija daugiausiai nagrinėją atskirų asmenų, kaip atskirų individų atliktus pažeidimus, atskirų valstybės tarnautojų padarytus korupcinio pobūdžio nusikaltimus, atsižvelgiant į sąmoningą viešųjų ir privačių interesų nesuderinimą. Tuo tarpu STT yra atsakinga už institucijų vykdomas korupcijos prevencijos programas ir jų vertinimą. Vis dėlto, nors STT įstatymiškai turi daugiau funkcijų, VTEK reikšmė yra taip pat labai svarbi valstybės tarnybos vykdomos veiklos etikos aspektu.

Siekiant užtikrinti valdžios institucijų efektyvumą, reaguojant į didesnius visuomenės lūkesčius, Lietuvoje yra priimta nemažai poįstatyminių teisės aktų normatyvinei etikai reglamentuoti. Šie dokumentai griežtai apibrėžia, kokiais vertybiniais principais turėtų vadovautis ne tik valstybės tarnautojai, bet ir politikai. 2002 metais Vyriausybė patvirtino Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisykles, o jau 2006 metais buvo priimtas Valstybės politikų elgesio kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo *įstatymas*. J. Palidauskaitė - viena iš autorių, itin aktyviai tyrinėjusių etikos klausimus Lietuvos viešajame sektoriuje. Ji analizavo įvairių valstybinių įstaigų etikos kodeksus ir panašaus pobūdžio dokumentus. Būtent ši akademikė identifikavo, jog normatyvinę etiką reglamentuojantys dokumentai, ypač kodeksai, dažniausiai yra įvardinami kaip

---

[41] Palidauskaitė J., Raudonienė A., Antikorupcinės kultūros gairės Lietuvoje*, Kultūrologija*, 2004, t. 11, p. 57.

[42] Ten pat, p. 59.

[43] Lietuvos Respublikos Vyriausios tarnybinės etikos komisijos įstatymas, *Valstybės žinios*, 2008, Nr.81-3176, *Valstybės žinios,* 2012, Nr.131-5027, *TAR,* 2014, i.k. 2014-13216*,* 17 straipsnis.

viena iš valstybėje vykdomų antikorupcinių priemonių, tačiau antikorupcinei veiklai šiuose dokumentuose yra skiriama itin mažai dėmesio.[44] J.Palidauskaitė atkreipia dėmesį, jog daugiausiai tokio pobūdžio dokumentuose yra įvardinamos tik tam tikros nusikalstamos valstybės tarnautojų veikos, kurias dažniausiai mes identifikuojame kaip korupcines. Tačiau kovos su korupcija reikšmė juose nėra išskiriama. Autorė taip pat atkreipė dėmesį į tai, kad normatyvinę etiką reglamentuojantys dokumentai, kuriais vadovaujasi Lietuvos viešasis sektorius dažnai yra kaip viešųjų ryšių priemonė, siekiant įtakoti viešąją nuomonę bei gerinant įstaigų prestižą, vis dėlto antikorupciniu požiūriu jie yra ganėtinai silpnai parengti. [45] O esminė problema, kad etikos kodeksų, kaip jau šiame darbe buvo minėta, Lietuvos valstybės tarnyboje nėra, todėl nusižengimai tarnybinei etikai retai yra vertinami kaip atitinkama nusikalstama veika.

Kita atsirandanti problema, susijusi su etika viešajame sektoriuje kyla iš to, jog daugumoje atveju VTEK imasi tyrimo tik gavusi skundą dėl netinkamos konkretaus valstybės tarnautojo veiklos. Nuolatine prevencija ir korupcinės veiklos stebėsena užsiima STT. To pasekoje galima daryti išvadą, kad korupcijos prevencija individualiu lygmeniu, t.y. užtikrinant skaidrią, nešališką, teisingą ir teisėtą valstybės tarnautojų veiklą, taip pat susiduria su tikromis problemomis, kadangi yra nagrinėjamos tik tikėtinos ar išaiškėjusios korupcinės veiklos.

***

Lietuvoje egzistuoja ganėtinai išsami teisinė bazė reglamentuojanti korupcinių veiklų apibrėžimus, korupcijos prevenciją vykdančių institucijų įgaliojimus ir funkcijas. Tačiau antikorupcinių programų parengimas ir jų įgyvendinimas, ką vykdo viešojo sektoriaus institucijos, yra tik viena iš daugelio kitų antikorupcinių priemonių, kurių įgyvendinimas yra pavestas specialiai tam sukurtoms institucijoms, kaip STT ar VTEK. Šio darbo kontekste nagrinėjamos antikorupcinės programos, deja, daugelyje institucijų yra įgyvendinamos ganėtinai atmestinai, ką parodo valstybinio audito ir kitų institucijų tyrimų išvados. Galima teigti, kad tai yra sąlygota žmogiškųjų išteklių stokos. Tačiau viešasis sektorius susiduria ir kita esmine problema – etikos kodeksų nebuvimu. Atsižvelgiant į tai, kad korupcinės veiklos yra visų pirma tam tikri tarnybinės etikos nusižengimai, etikos kodeksų nebuvimas įgauna didelę svarbą. Tačiau politinės valios stoka šiai problemai spręsti sąlygoja, kad viešajame sektoriuje atliekami tarnybinės etikos nusižengimai nėra vertinami kaip nusikalstama veika.

---

[44] Palidauskaitė J., Lietuvos viešojo sektoriaus etikos kodeksai ir jų tobulinimo galimybės, *Viešoji politika ir administravimas,* 2010, Nr. 31, p. 27.

[45] Ten pat, p.30.

Šio darbo kontekste jau minėtoje 2013 metų Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaitoje „Kaip valstybės įstaigos vykdo korupcijos prevenciją?“, valstybės auditoriai vertino, kaip visos Lietuvos Respublikos ministerijos įgyvendina korupcijos prevencijos politiką. Kultūros ministerija šiame dokumente buvo išskirta kaip viena iš keleto įstaigų, kurios 2009-2012 metų laikotarpiu neužtikrino tinkamo Korupcijos prevencijos įstatymo reikalavimų įgyvendinimo, neteikė motyvuotų išvadų STT dėl korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymo, atitinkamai dėl to ne vienerius metus nebuvo užtikrintas korupcijos rizikų suvaldymas šioje institucijoje ir jai priskirtoje viešojo valdymo srityje.[46] Valstybės auditorių išvados leidžia daryti prielaidą, kad Kultūros ministerija turėjo bene blogiausius rodiklius korupcijos prevencijos srityje, lyginant su kitomis ministerijomis. 2015 metų birželį Kultūros ministro įsakymu buvo patvirtinta naujausia Kultūros ministerijos 2015-2019 metų korupcijos prevencijos programa. Atsižvelgiant į 2009-2012 laikotarpio blogus rezultatus, yra tikslinga įvertinti, ar Kultūros ministerijos įgyvendinama korupcijos prevencijos politika pasikeitė, ar buvo priimti sprendimai dėl STT ir Valstybės kontrolės išvadų šioje srityje, ir ar ministerija į jas atsižvelgė. Šio darbo kontekste yra siekiama išnagrinėti būtent Kultūros ministerijos antikorupcines programas ir įvertinti ar, atitinkamai per laikotarpį nuo 2013 metų Valstybės kontrolės išvadų iki 2015 metais parengtos naujausios antikorupcinės programos, ministerijoje buvo stengiamasi buvusius blogiausius rodiklius pagerinti ir tinkamai užtikrinti korupcinių grėsmių suvaldymą.

[46] Kaip valstybės įstaigos vykdo korupcijos prevenciją?, Valstybinio audito ataskaita, 2013 m. spalio 22 d. Nr. VA-P-40-8-14, p.17-19, prieiga per internetą: <https://www.vkontrole.lt/failas.aspx?id=3065>, (žiūrėta 2014-05-19)

# 3. Kultūros ministerijos įgyvendinamos korupcijos prevencijos programos

Naujausia Kultūros ministerijos korupcijos prevencijos programa buvo patvirtinta 2015-2019 metų laikotarpiui. Iki 2014 m. pabaigos Kultūros ministerijoje buvo įgyvendinama Kultūros srities antikorupcinė 2011-2014 m. programa. Derėtų atkreipti dėmesį, kad anksčiau galiojusi programa buvo šakinė, skirta visai kultūros sričiai, o naujausia programa yra grynai institucinė. Šiame darbo skyriuje bus siekiama išanalizuoti naujausią Kultūros ministerijos 2015-2019 metų korupcijos prevencijos programą ir palyginti ją su Kultūros srities antikorupcinė 2011-2014 m. programa, siekiant išsiaiškinti, kodėl buvo pasirinktas kitas antikorupcinės politikos įgyvendinimo modelis Kultūros ministerijoje ir tai, koks yra antikorupcinių programų veiksmingumas.

## 3.1. Kultūros ministerijos 2015-2019 metų korupcijos prevencijos programos vertinimas

Kultūros ministerijos duomenimis[47], programos rengimas užtruko. 2014 metais baigus galioti 2011-2014 metų šakinei kultūros srities antikorupcinei programai, 2015 metų pirmąjį pusmetį STT ne kartą pateikė raštiškas pastabas dėl programos atnaujinimo ar naujos programos parengimo. Raštu STT pakartotinai atkreipė ministerijos dėmesį į tai, kad ministerija savo interneto tinklapyje nepakankamai išsamiai ir laiku nepateikia aktualios informacijos susijusios su korupcijos prevencija, nėra informuojama apie atliktą 2011-2014 metų programos veiksmingumo įvertinimą, Kovos su korupcija darbo grupės vykdomą veiklą, naujos programos rengimą, jog nėra suteikta galimybė visuomenei pareikšti pastabas ir pasiūlymus dėl naujos programos rengimo, atitinkamai nėra viešinami ministerijos ir jai pavaldžių įstaigų rengiamų teisės aktų projektų antikorupciniai vertinimai.

Kultūros ministerijos aiškinimu, 2015 m. pradžioje, ministerija laiku nenustatė veiklos sričių, kuriose egzistuoja korupcijos pasireiškimo tikimybė ir pavėlavo atlikti korupcijos pasireiškimo tikimybės įvertinimą dėl žmogiškųjų išteklių stokos, žmogiškųjų faktorių bei atsakingų tarnautojų kaitos ministerijoje. Sprendžiant susiklosčiusią situaciją, korupcijos rizikos nustatymas ir vertinimas pavestas Kultūros ministerijos Teisės skyriui. Ši funkcija (kaip papildoma užduotis buvo pavesta vienam iš Teisės skyriaus specialistų). Šiuo metu Teisės skyriuje yra įsteigta pareigybė, kurioje, be kitų funkcijų, yra numatytas ir antikorupcinių priemonių įgyvendinimas.

[47] Interviu su Sabina Maliavkina, Kultūros ministerijos Teisės skyriaus vyriausiąja specialiste, Atlikta: 2015-10-19

2015 m. gegužę Kultūros ministro įsakymu buvo patvirtinta ministerijos Korupcijos prevencijos komisija, kuri turėjo parengti ir pateikti ministrui tvirtinti naują antikorupcinę programą.[48]

Kaip jau buvo minėta, ministerijos korupcijos prevencijos programa 2015-2019 metams buvo priimta 2015 m. birželį. Programa parengta vadovaujantis Specialių tyrimų tarnybos direktoriaus patvirtintomis Valstybės įstaigos korupcijos prevencijos programos rengimo rekomendacijomis.[49] Vadovaujantis šiomis rekomendacijomis yra atitinkamai sukonstruota dokumento struktūra:

1. Bendrosios nuostatos;
2. Aplinkos analizė;
3. Programos įgyvendinimas, stebėsena ir atskaitomybė;
4. Baigiamosios nuostatos.

Prie programos yra patvirtintas programos įgyvendinimo priemonių 2015-2019 metams planas.

Programos tikslas – siekti, kad būtų vykdoma kryptinga korupcijos prevencijos politika, sumažintos sąlygos, darančios įtaką korupcijos pasireiškimui, ir tuo užkertamas kelias korupcijos pasireiškimui bei siekti didesnio viešojo sektoriaus sprendimų ir procedūrų skaidrumo, padidinti atskaitingumą visuomenei.[50] Šis tikslas suformuluotas, atsižvelgiant į Nacionalinės kovos su korupcija 2015-2019 metų programos suformuotos tikslus, yra orientuotas į strateginį Nacionalinės programos tikslą, kuriuos siekiama mažinti korupcijos mastą bei didinti skaidrumą tiek viešajame, tiek privačiame sektoriuose. Tačiau institucinių programų tikslai turėtų būti siauresni ir pritaikyti atitinkamai valdymo sričiai, kadangi ministerijos programa yra įgyvendinama tik vienoje viešosios politikos, t.y. kultūros, įgyvendinimo srityje. Šiuo atveju, tokio pobūdžio tikslu galėtų vadovautis visos viešąjį administravimą įgyvendinančios institucijos, įskaitant kitas ministerijas, savivaldybes ar net seniūnijas. Valstybės įstaigų korupcijos prevencijos rekomendacijų 16 punkte yra pateiktas programos tikslo pavyzdys, kaip ir kokiam laikotarpiui jis yra suformuluojamas,[51] todėl būtų siūlytina šį tikslą siaurinti ir konkretinti ministerijos vykdomos kultūros politikos atžvilgiu.

---

[48] Interviu su Sabina Maliavkina, Kultūros ministerijos Teisės skyriaus vyriausiąja specialiste, Atlikta: 2015-10-19.

[49] Valstybės įstaigos korupcijos prevencijos programos rengimo rekomendacijos, *TAR*, 2014, -04-03 Nr. 4067 prieiga per internetą <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/50865870bb0111e38766a859941f6073> (žiūrėta 2015-10-20)

[50] Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos 2015-2019 metų korupcijos prevencijos programa, *TAR*, 2015, i.k. 2015-10205, 10 punktas, prieiga per internetą: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/cf87c5a01bf411e586708c6593c243ce> (žiūrėta 2015-10-20)

[51] Valstybės įstaigos korupcijos prevencijos programos rengimo rekomendacijos, TAR, 2014, i.k. 2014-04067,

Ministerijos antikorupcinėje programoje yra suformuluoti 4 uždaviniai:[52]

1. didinti antikorupcinio švietimo sklaidą;

2. užtikrinti, kad Kultūros ministerijoje, teatruose, koncertinėse įstaigose[53] nebūtų prielaidų korupcinio pobūdžio nusikalstamoms veikoms;

3. didinti valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, atsakomybę ir atskaitomybę;

4. siekti užtikrinti informacijos viešumą ir priimamų svarbių sprendimų skaidrumą.

Uždaviniai yra aiškūs, konkretūs, tinkantys ir prie problemiškai suformuluoto programos tikslo. Programos įgyvendinimo priemonių plane yra numatytos viso 12 priemonių šiems uždaviniams įgyvendinti.

Pirmoji problema[54] – valstybės tarnautojams ir darbuotojams, dirbantiems, pagal darbo sutartis, trūksta informacijos korupcijos prevencijos klausimais. Todėl 2015-2019 metų laikotarpyje yra numatyta organizuoti mokymus tiek ministerijos tarnautojams ir darbuotojams, tiek Kultūros paveldo departamento (toliau – KPD) prie Kultūros ministerijos tarnautojams ir darbuotojams. KPD yra Kultūros ministerijai tiesiogiai pavaldi institucija, atliekanti kultūros paveldo apsaugos, priežiūros ir administravimo funkcijas. KPD funkcijos apima kontrolės ir priežiūros vykdymą, leidimų išdavimą ir pan. Korupcijos prevencijos įstatyme tokio pobūdžio veikla yra priskiriama vienai iš sričių, kurioje egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė, atsižvelgiant į tai reikėtų pozityviai vertinti ministerijos siekį antikorupcinėje programoje išskirti atskiras korupcijos prevencijos priemones skirtas KPD veiklai.

Antrąja problema yra įvardinamas prielaidų, korupcinio pobūdžio nusikalstamoms veikoms, egzistavimas.[55] Uždavinys šiai problemai spręsti – užtikrinti priemones, kad būtų mažinamos prielaidos atsirasti korupcinio pobūdžio nusikalstamoms veikoms teatruose, koncertinėse įstaigose. Viso šiam uždaviniui įgyvendinti yra numatytos 3 priemonės. Viena iš jų

---

prieiga per internetą <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/50865870bb0111e38766a859941f6073> (žiūrėta 2015-10-20)

[52] Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos 2015-2019 metų korupcijos prevencijos programa, *TAR*, 2015, i.k. 2015-10205, 11 punktas, prieiga per internetą: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/cf87c5a01bf411e586708c6593c243ce> (žiūrėta 2015-10-20)

[53] Kultūros ministerijos tiesioginio reguliavimo sričiai priklauso virš 60 įstaigų, įskaitant visus Lietuvos nacionalinius teatrus, koncertines įstaigas, muziejus, bibliotekas ir kt.

[54] Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos 2015-2019 metų korupcijos prevencijos programos įgyvendinimo priemonių 2015-2019 metams planas, TAR, 2015-06-26, Nr. 10205, prieiga per internetą <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/cf87c5a01bf411e586708c6593c243ce> (žiūrėta 2015-10-20)

[55] Ten pat.

nėra susijusi su teatrų ir koncertinių įstaigų veikla: numatomas Lietuvos kultūros tarybos veiklos vertinimas korupcijos rizikos valdymo požiūriu. Lietuvos kultūros taryba, įsteigta 2013 m., yra ministerijai pavaldi institucija, kurios didžiąją veiklos dalį sudaro kultūros ir meno projektų, programų bei priemonių finansavimas. Ši įstaiga disponuoja beveik visomis lėšomis, skirtomis kultūros ir meno projektams finansuoti (įskaitant stipendijų kultūros ir meno kūrėjams skyrimą). Lietuvos kultūros taryba per metus paskirsto Kultūros rėmimo fondo lėšas, kurios vidutiniškai kasmet sudaro apie (apie 16 mln. eurų / 56 mln. litų). Žiniasklaidoje[56] ir kultūros sektoriaus atgarsiuose po kiekvieno iš LKT organizuotų dalinio finansavimo konkursų rezultatų paskelbimo atsiranda atgarsių, kad konkursai vyksta neskaidriai, nėra žinomos projektus vertinančių ekspertų pavardės, projektų vykdytojai neturi galimybės sužinoti vertinimų dėl nefinansuotų projektų ir pan. Atitinkamai tokio turinio raštai kaskart siunčiami ir ministerijai, kad ministerija tarpininkautų, padedant sužinoti projektų vertinimus ir kt. Vertinant korupcijos prevencijos atžvilgiu, Lietuvos kultūros tarybos vykdoma veikla prasilenkia su keliais esminiais viešojo administravimo principais, t. y., skaidrumo ir viešumo principais. Ministerijos korupcijos prevencijos programoje, kuri yra patvirtinta ketverių metų laikotarpiui, numatytas vos vienas auditas šios įstaigos veiklai įvertinti yra nepakankamas. Vienas iš esminių korupcijos prevencijos principų, reglamentuojamų Korupcijos prevencijos įstatyme[57], yra pastovumas. Tai reiškia, jog korupcijos prevencijos priemonių veiksmingumo užtikrinimas turi būti vykdomas nuolat vertinant priemonių veiksmingumo rezultatus ir teikiant siūlymus dėl jų tobulinimo. Lietuvos kultūros tarybos veikla yra tiesiogiai susijusi su valstybės biudžeto lėšų skirstymu. Vadovaujantis Korupcijos prevencijos įstatymo 6 str. 4 d.[58], tokio pobūdžio veikla yra laikoma tokia, kurioje egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė. Atsižvelgiant į viešumo principą, būtų tikslinga, jei pati Lietuvos kultūros taryba, administruojanti Kultūros rėmimo fondą, visuomenei teiktų ataskaitas apie finansuotus projektus, apie einamųjų metų veiklą. Juolab, kad ankstesnėje Kultūros rėmimo fondo įstatymo redakcijoje buvo numatyta, kad fondo taryba (*aut.* – buvęs Kultūros rėmimo fondo sprendimų priėmimo organas) turi atsiskaityti Lietuvos Respublikos Vyriausybei du kartus per metus.

---

[56] M.Alper *Pinigų kultūrai skirstymas sukėlė erzelį*, 2014-04-10, prieiga per internetą <http://www.lrt.lt/naujienos/kultura/26/40787#wowzaplaystart=1768000&wowzaplayduration=184000> (žiūrėta 2015-10-20);

A.Kriščiukaitytė, B.Laurinavičienė *Pinigų daugiau, laimingų mažiau*, 2014-05-02, prieiga per internetą <http://vz.lt/apps/pbcs.dll/article?AID=/20140502/Article/305029962> (žiūrėta 2015-10-20)

[57] Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas, *Valstybės Žinios*, 2002, Nr. 57-2297; *Valstybės Žinios*, 2003, Nr. 38-1728; 2012, *Valstybės Žinios,* 2012, Nr. 126-6327, 4 straipsnio 4 dalis.

[58] Ten pat, 6 straipsnio 4 dalis.

Likusios dvi priemonės antrajam uždaviniui įgyvendinti yra tiesiogiai susijusios su teatrais ir koncertinėmis įstaigomis. Tačiau jos apsiriboja itin siauru antikorupciniu vertinimu ir sprendimų priėmimu (*de facto* dviejų dokumentų priėmimu), susijusiu su nemokamų pakvietimų į renginius teikimu. Taisyklių nustatymas, kas iš ministerijos gali gauti nemokamus kvietimus į ministerijai pavaldžių įstaigų organizuojamus kultūros renginius, yra daugiau vidaus tvarkos dalykas, susijęs su tarnautojų tiesioginėmis funkcijomis. Šio pobūdžio priemonių įtraukimas į planą presuponuoja, jog ministerija korupcinio pobūdžio veiklas pavaldžiose įstaigose gerokai susiaurina. Domėn nėra imami nei darbo santykiai, nei tai, jog kai kuriuose iš teatrų per pastaruosius kelerius metus yra vis dar įgyvendinami investiciniai projektai, kas yra susiję vėlgi su milijoninėmis valstybės biudžeto lėšomis ir jų panaudojimu. Viena vertus, teatrų ir koncertinių įstaigų veikla yra specifinė, nesusijusi su kontrolės ar priežiūros funkcijomis (reikia atkreipti dėmesį ir į tai, jog teatrai nėra viešojo administravimo funkcijas vykdančios institucijos/įstaigos), tokio pobūdžio įstaigų veikloje yra ganėtinai maža korupcijos pasireiškimo tikimybė, tačiau tai yra biudžetinės įstaigos, kurios privalo vykdyti atitinkamas procedūras (pvz. vykdyti viešuosius pirkimus) ir pan., tad galbūt būtų tikslinga į programą netraukti tokio siauro pobūdžio priemonių, tačiau būtų galima apgalvoti apie korupcijos pasireiškimo galimybes ministerijos tarnautojų vykdomose veiklose ar kitose pavaldumo įstaigose (kaip, pvz., Lietuvos kultūros taryba), kuriose korupcijos pasireiškimo tikimybė yra gerokai didesnė ir ketverių metų laikotarpyje numatyti priemones jai sumažinti.

Trečiąja problema priemonių plane yra įvardinama nepakankama valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis atsakomybė ir atskaitomybė, todėl pagrindinis jos sprendimo uždavinys – didinti darbuotojų atsakomybę ir atskaitomybę. Ministerija numačiusi 3 antikorupcines priemones šiai problemai spręsti. Visos jos išimtinai susijusios su institucijomis, kurių veikla yra susijusi su leidimų, nuolaidų, lengvatų ir kitokių papildomų teisių suteikimu ar apribojimu:[59]

„1. Atlikti į Kultūros paveldo departamentą ir jo teritorinius skyrius besikreipiančių pareiškėjų apklausą korupcijos pasireiškimo tikimybių departamento ir jo teritorinių skyrių teikiamų administracinių paslaugų srityje (numatoma visą programos laikotarpį vykdyti kasmetines tokio pobūdžio apklausas).

2. Įpareigoti Saugomų teritorijų direkcijas pateikti ministerijai ataskaitas apie direkcijų išduotas planavimo sąlygas teritorijų planavimo dokumentams rengti; specialiuosius tvarkymo ir

[59] Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos 2015-2019 metų korupcijos prevencijos programos įgyvendinimo priemonių 2015-2019 metams planas, TAR, 2015-06-26, Nr. 10205, prieiga per internetą <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/cf87c5a01bf411e586708c6593c243ce> (žiūrėta 2015-10-20)

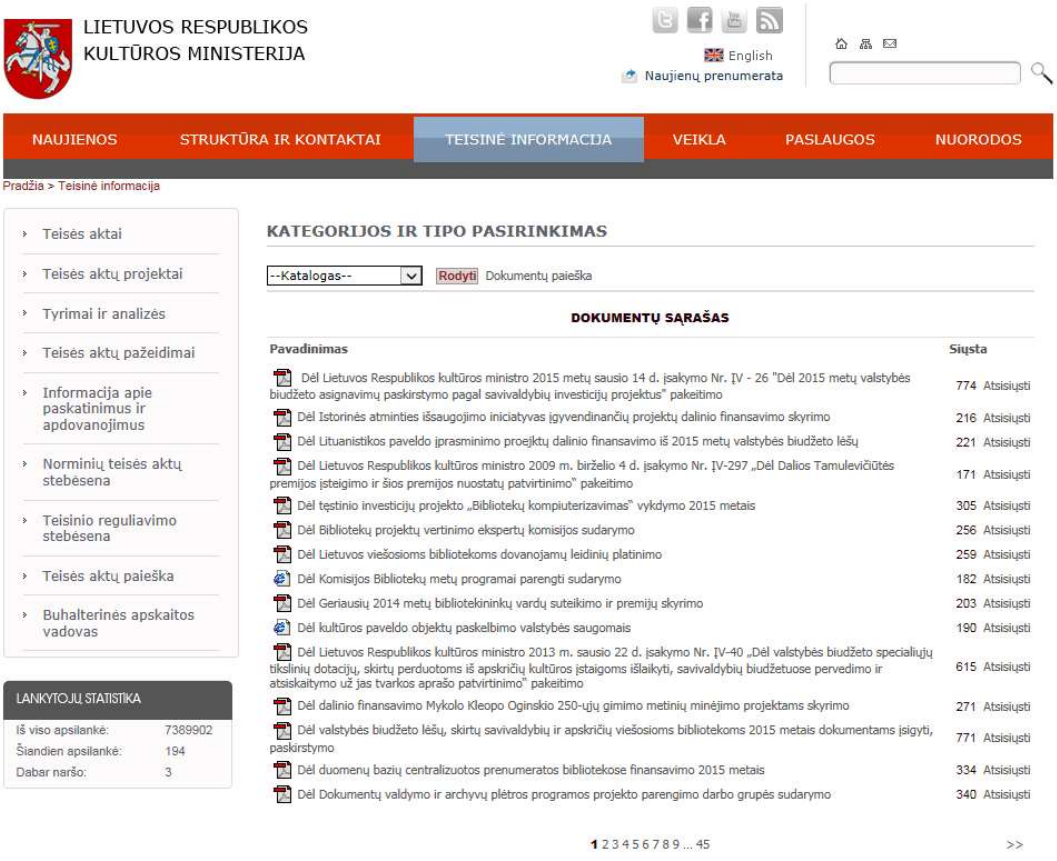
apsaugos reikalavimus rengti statinių projektus saugomoje teritorijoje; suderintus teritorijų planavimo dokumentus ir statinių projektus saugomoje teritorijoje, kuriems direkcija pritarė.

3. Įpareigoti Saugomų teritorijų direkcijas pateikti ministerijai ataskaitas apie: atsisakymus išduoti sąlygas teritorijų planavimo dokumentams rengti, specialiuosius saugomos teritorijos tvarkymo ir apsaugos reikalavimus statinių projektams rengti bei nesuderintus teritorijų planavimo dokumentus ir neigiamai įvertintus statinių projektus, kuriems nepritarta.“

Korupcijos prevencijos įstatymo požiūriu, tokio pobūdžio institucijų veikloje egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė. Visos trys įvardintos priemonės yra tikslingos, numatyta kasmetinė ir nuolatinė jų vykdymo stebėsena. Tačiau vertinant pagrindinį uždavinį, kuris, atsižvelgiant į jo formuluotę yra taikytinas visiems ministerijos tarnautojams ir darbuotojams, nereikėtų išskirti ministerijos tarnautojų, kurie kasdien įgyvendina teisėkūros ir kitas procedūras. Prisimenant šiame darbe jau minėtą ministerijos paaiškinimą STT, jog ministerijoje kurį laiką buvo problemų dėl korupcijos prevencijos programos rengimo ir įgyvendinimo, atsižvelgiant į personalo kaitą ir žmogiškųjų išteklių stoką, būtų tikslinga korupcijos prevencijos programoje numatyti ne tik ministerijos darbuotojų kasmetinį mokymą korupcijos prevencijos tikslais, bet ir priemonę didinti ministerijos tarnautojų atsakomybę ir atskaitomybę. Būtent ministerija yra pagrindinė institucija įgyvendinanti kultūros politiką, šioje institucijoje gimsta teisėkūros iniciatyvos susijusios su kultūros politikos reglamentavimu, todėl labai svarbu yra numatyti teisės aktų antikorupcinio vertinimo priemones, kurių šioje programoje iš viso nėra.

Paskutiniąją, ketvirtąją, problema Kultūros ministerijos antikorupcinėje programoje yra įvardinamas informacijos ir priimamų svarbių sprendimų viešumo bei skaidrumo trūkumas. Atitinkamai ministerija programoje įsipareigoja užtikrinti tokio pobūdžio sprendimų viešinimą. Reikia atkreipti dėmesį, kad pagal šiuo metu galiojančius teisės aktus, vienareikšmiškai visi norminiai teisės aktai turi būti skelbiami Teisės aktų registre (TAR). Akivaizdu, kad visi tokio pobūdžio sprendimai yra viešinami. Tačiau esminė problema išlieka ministerijos internetinis tinklalapis ar kiti viešosios komunikacijos kanalai, kuriuos ministerija pasitelkia minimaliai. Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad tiek iki 2015 m. rugsėjo 1 d. galiojusiam ministerijos tinklapyje, tiek naujajame ministerijos tinklapyje teisinės informacijos skiltyje ir korupcijos prevencijos skiltyse ministerijos teisės aktai yra skelbiami visiškai padrikai. (Žr. 1 ir 2 pav.)

**1 pav. Kultūros ministerijos senojo internetinio tinklapio skilties „Teisinė informacija“ vizualizacija**



**2 pav. Kultūros ministerijos naujojo internetinio tinklapio skilties „Korupcijos prevencija“ vizualizacija**




Esminiai sprendimai einamuoju laiku buvo skelbiami tik naujienų skiltyje. Šios problemos akcentavimas yra itin svarbus, siekiant skaidrumo ir visuomenės supažindinimo su priimamais ir įgyvendinamais sprendimai kultūros srityje. Tačiau, antikorupcinėje programoje yra įvardinamos tik kelios priemonės, susijusios su specifinių sprendimų rūšimis. Pirmąja priemone, viešumo ir skaidrumo problemai spręsti, yra įvardinamas siekis pakeisti inicijuojamų skelbti valstybės saugomais kultūros paveldo objektų atrankos kriterijų aprašą, ko pasekoje yra planuojama pakeisti vos vieną teisės aktą. Vertinant šios priemonės numatytą įgyvendinimo laikotarpį, galima daryti prielaidą, jog minėto aprašo pakeitimas yra susijęs su tiesioginėmis atsakingo padalinio funkcijomis ir bet kokiu atveju šis dokumentas būtų priimamas, siekiant aiškesnio ir skaidresnio reglamentavimo. Likusios trys priemonės yra susijusios su sprendimų apie finansuotus projektus (ar susijusius su projektų finansavimo taisyklių reglamentavimu) viešinimas. Vėlgi tai yra tiesioginės

ministerijos funkcijos. Jei ministerijoje yra įgyvendinamos atitinkamos finansavimo programos, bet kokiu atveju atitinkamų paraiškų šaukimų/konkursų ar kitokio pobūdžio sprendimų, susijusių su projektų finansavimu, rezultatai privalomai turi būti viešinami. Kadangi pareiškėjai turi teisę gauti informaciją apie tai, kokie yra šaukimų rezultatai. Atsižvelgiant į programoje numatytas priemones, derėtų atkreipti dėmesį, kad kur kas tikslingiau būtų viešinti ne tik su finansavimu susijusius sprendimus, bet visus sprendimus, išskyrus riboto naudojimo informaciją ar draudžiamus skelbti Asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymo nustatyta tvarka.

Trumpai apžvelgus Kultūros ministerijos antikorupcinės programos įgyvendinimo priemonių planą galima padaryti kelis apibendrinimus. Visų pirma programos pavadinimas presuponuoja, kad tai yra institucinė programa, tačiau programoje numatytos priemonės yra susijusios daugiausia su ministerijos tiesioginio pavaldumo įstaigomis ir jų veikla, todėl būtų tikslinga vadinti šią programą ne institucine, o šakine, kultūros srities programa. Derėtų atkreipti dėmesį į tai, kad pačioje programoje[60] yra įvardinta, kad būtent kultūros ministerija yra pagrindinė institucija formuojantį kultūros srities politiką ir antikorupcinių priemonių šioje srityje įgyvendinimas yra ministerijos kompetencija, tačiau antikorupcinės programos įgyvendinimo priemonių plane, tiesiogiai ministerijos vidaus veiklai yra skirtos vos keturios priemonės. Visos likusios priemonės ar jų įgyvendinimo rezultatai yra nukreipti į tiesioginio pavaldumo institucijas. Esant tokiai situacijai būtų tikslinga įpareigoti ministerijos pavaldumo įstaigas, kuriose egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė parengti institucines korupcijos prevencijos programas, o ministerijos programą rekomenduotina nukreipti į tiesiogines tarnautojų ir darbuotojų vykdomas veiklas ir įgyvendinamas funkcijas. Programos priemonių plane numatyti vertinimo kriterijai yra dalinai susiję su sprendimų priėmimu ir jų viešinimų. Atitinkamai tai reiškia, kad bus priimami tam tikri norminiai teisės aktai, t.y. ministro įsakymai.

Viena iš esminių Korupcijos prevencijos įstatyme reglamentuotų kovos su korupcija priemonių yra teisės aktų antikorupcinis vertinimas, kuriam nei pačioje programoje, nei priemonių plane nėra skiriamas dėmesys. Būtų tikslinga, tokio pobūdžio priemonę reglamentuoti programoje, atitinkamai numatyti tam tikrą vertinimo kriterijų, pvz., antikorupciniu požiūriu įvertinamų teisės aktų skaičius per metus. Taip pat derėtų atkreipti dėmesį į tai, kad tam tikroms priemonėms, kurių įgyvendinimas apsiribos teisės aktų priėmimu, nenumatytas joks kontrolės mechanizmas. Antikorupcinė institucijos veiklos stebėsena turi būti nuolatinė. Pavyzdžiui, ministrui priėmus

[60] Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos 2015-2019 metų korupcijos prevencijos programa, *TAR*, 2015, i.k. 2015-10205, 4 punktas, prieiga per interrnetą: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/cf87c5a01bf411e586708c6593c243ce> (žiūrėta 2015-10-20)

įsakymą dėl teatrų ir koncertinių įstaigų nemokamų pakvietimų ir paslaugų teikimo tvarkos, turi būti numatytas kontrolės mechanizmas šios tvarkos įgyvendinimui.

Atitinkamai daugumą priemonių ministerija numato įgyvendinti 2015 m. IV ketvirtį. Programa yra patvirtinta ketverių metų laikotarpiui, atsižvelgiant į tai ir įgyvendinus daugumą priemonių nėra aišku, kokių rezultatų bus siekiama likusį trejų metų laikotarpį. Kartu tokie terminai presuponuoja, jog dauguma numatytų priemonių yra ministerijos padalinių tiesioginių funkcijų vykdymas, tuo tarpu antikorupcinė programa turėtų būti nukreipta į tas veiklas, kuriose yra didžiausia korupcijos pasireiškimo tikimybė.

## 3.2. Kultūros srities 2011-2014 metų korupcijos prevencijos programos vertinimas

2011 m. gruodžio 16 d. kultūros ministro įsakymu buvo patvirtinta Kultūros srities antikorupcinė 2011-2014 metų programa. Lyginant su jau aprašytąja 2015-2019 programa, anksčiau buvo pasirinktas šakinės programos, ne institucinės programos modelis. Viena esminių problemų su šia programa yra tai, jog ji patvirtinta tik 2011 metų pabaigoje, o laikotarpis, kuriam ji yra taikoma apima ir 2011 metus. Programos tam tikram laikotarpiui turėtų būti taikomos į perspektyvą, o ne pasibaigusiam laikotarpiui. Natūralu, kad tokioje programoje nėra numatytų priemonių įgyvendinamu 2011 metais.

Programą sudaro vos dvi dalys – bendrosios nuostatos ir kovos su korupcija strategija. Pirmojoje dalyje yra numatytas programos tikslas – „*pašalinti sąlygas korupcijos atsiradimui įvairiose kultūros srityse bei įgyvendinti priemones, užtikrinančias korupcijos prevenciją*“.[61] Vertinant programos tikslo formuluotę, matyti, jog yra perrašoma pačios programos, kaip teisės akto paskirtis. Atsižvelgiant į šį tikslą, nėra matyti aiški vizija ar strategija, kuria yra vadovaujamasi priėmus šią programą. Kaip jau minėta, antrąją programos dalį sudaro kovos su korupcija strategija, kuri apima tam tikrą bendro pobūdžio aplinkos analizę (beje, iki galo nėra aišku ar vidaus, ar išorės), įvairias bendro pobūdžio nuostatas apie tai, ko reikia siekti ir numato programos *„kovos su korupcija strategijos“*[62] tikslą – panaikinti sąlygas, įtakojančias korupcijos pasireiškimą ir užkirsti tam kelią įvairiose kultūros srityse. Atskiros strategijos kovai su korupcija ministerija tuo laikotarpiu, dar ir šiandien, nėra priėmusi. Todėl nėra aišku, kaip ši pseudo-strategija atsiranda šiame dokumente, kokią teisinę galią ji turi. Aplinkos analizė yra visiškai bendro pobūdžio, nesivadovaujama jokiais tyrimais ar oficialiais statistiniais duomenimis. To pasekoje yra įvardinamos galimos korupcijos apraiškos prielaidos: bendrosios socialinės, teisinės, institucinės,

[61] Kultūros srities antikorupcinė 2011-2014 metų programa, 2 punktas, prieiga per internetą <http://lrkm.lrv.lt/lt/administracine-informacija/korupcijos-prevencija> (žiūrėta 2015-10-20)

[62] Ten pat, 11 punktas.

struktūrinės, visuomenės pilietiškumo stoka, išoriniai veiksmai. Nepakomentavus ir neįsigilinus, kas tuo norima pasakyti, tokio pobūdžio priežastis ar problemas galima pritaikyti iš pirmo žvilgsnio bet kokiam strateginiam dokumentui tam tikrai visuomenei aktualiai problemai spręsti. Pavyzdžiui, šioje programoje viena iš korupcijos pasireiškimo prielaidų yra, kaip įvardinta: *„bendrosios socialinės – nedarbas, valdymo sistemos netobulumas, nepakankamas valstybės tarnautojų bei kultūros įstaigų darbuotojų atlyginimas bei biudžetinių lėšų, skirtų ilgalaikių tęstinių programų vykdymui, trūkumas“.* Galima iš karto kelti klausimą, kas yra „bendrosios socialinės“- problemos, prielaidos, aspektai, rizikos? Programos tekstas bendrąja prasme turi labai daug loginių klaidų, kurios nėra iki galo sutvarkytos. Nepaisant to, atsižvelgiant į tokio pobūdžio prielaidas/problemas yra suformuluotos kultūros srityje išskirtinos padidintos rizikos sritys:[63]

1. korupcijai palankios egzistuojančios kultūros srityje įstatyminės bazės spragos;
2. sprendimai, susiję su kultūros srities administravimu;
3. kultūros srities institucijų, kultūros įstaigų bei kultūros projektų finansavimas;
4. kultūros vertybių apsauga ir išsaugojimas.

Atsižvelgiant į tai, kad Kultūros ministerija yra pagrindinė institucija atsakinga už kultūros politikos formavimą ir įgyvendinimą, sprendimų susijusių su kultūros srities administravimų priėmimą bei finansavimo skyrimu kultūros įstaigoms ir projektams[64], yra be galo keista reglamentuoti teisės aktu, kad kone visa ministerijos veiklos sritis yra vienas didelis veiklos laukas, kuriame yra didžiulė korupcijos pasireiškimo rizika. Šalia viso to programa numato ir trečią tikslą – korupcijos prevencijos kultūros srityje tikslą: panaikinti korupcijos apraiškų bei korupcijos plitimo prielaidas, atkreipiant dėmesį į pagrindines korupcijos padidintos rizikos sritis. Tik vadovaujantis šiuo paskutiniu tikslu yra suformuluojami net ne kultūros srities antikorupcinės programos, o *svarbiausi kovos su korupcija* uždaviniai, kurių viso yra aštuoni:[65]

1. *„užtikrinti neišvengiamą teisės aktų pažeidėjų atsakomybę, taikant darbuotojams ir tarnautojams drausmines ir tarnybines nuobaudas už nustatytus teisės aktų pažeidimus“* – antikorupcinė programa turėtų būti nukreipta į korupcijos pasireiškimo prielaidų atsiradimą ir bendrąja prasme prevenciją. Tokio pobūdžio

[63] Kultūros srities antikorupcinė 2011-2014 metų programa, 14 punktas, prieiga per internetą <http://lrkm.lrv.lt/lt/administracine-informacija/korupcijos-prevencija> (žiūrėta 2015-10-20)

[64] Ministerija iki 2013 metų administravo įvairias projektų finansavimo programas, buvo atsakinga už šių išlaidų skyrimą, bei lėšų panaudojimo kontrolę.

[65] Kultūros srities antikorupcinė 2011-2014 metų programa, 18 punktas, prieiga per internetą <http://lrkm.lrv.lt/lt/administracine-informacija/korupcijos-prevencija> (žiūrėta 2015-10-20)

uždavinys iš karto numato galimo korupcijos pasireiškimo pasekmes, tačiau nenumato priežasčių joms atsirasti.

2. *„užtikrinti korupcijos prevencijos priemonių taikymą ir korupcijos teisės pažeidimų tyrimą“* – šis uždavinys tam tikra prasme dubliuoja pirmąjį, kuris numato korupcijos pasireiškimo pasekmes, o prevencijos priemonių taikymas yra vienas esminių antikorupcinių programų siekių, tad nėra aišku, kokio pobūdžio priemonėmis toks uždavinys galėtų būti įgyvendinamas.
3. *„užtikrinti tinkamą ir veiksmingą šios strategijos įgyvendinimo priemonių administravimą“* – terminų ir sąvokų neatitikimai šioje programoje tiesiog glumina. Kaip jau buvo minėta, pats dokumentas vadinasi programa, tačiau programoje yra įvardinama strategija, taigi iš programos turinio nebėra aišku kam taikytinos priemonės numatytos priemonių plane – programai ar strategijai. Be to, tokio pobūdžio uždavinys yra visiškai nekonkretus, ministerija priimdama tokį dokumentą jau sąmoningai įsipareigoja vykdyti kartu su programa patvirtintą priemonių planą ir tinkamai jį administruoti.
4. *„pašalinti korupcijai palankias kultūros paveldo srities teisinės bazės spragas, rengti naujus teisės aktus, reglamentuojančius atskirų kultūros sričių administravimą bei tobulinti esamus teisės aktus antikorupciniu požiūriu“* – vienintelis iš uždavinių turintis šiek tiek konkretumo. Sveikinta ministerijos iniciatyva įvertinti teisinę bazę reglamentuojančia skirtingas kultūros sritis, tačiau čia vėl susiduriama su pasekmių šalinimu. Kaip šiame darbe buvo minėta ne kartą viena iš kovos su korupcija priemonių numatytų Korupcijos prevencijos įstatyme yra teisės aktų antikorupcinis vertinimas. Vadinasi esminė problema, kad 2011-2014 metų laikotarpiu priimami teisės aktai nebuvo įvertinti šiuo požiūriu, todėl programoje buvo numatyta šalinti tokios situacijos pasekmes.
5. *„užtikrinti antikorupcinių priemonių įgyvendinimą, tobulinti kultūros įstaigų vidaus kontrolės sistemos funkcionavimą bei plėtoti ir aktyvinti Vidaus audito skyriaus veiklą“* – atsižvelgiant į tai, jog programa yra taikytina visai kultūros sričiai, kuriai priklauso daugybė kultūros įstaigų, tokio pobūdžio uždavinys yra tinkamas ir tikslingas. Auditas (tiek išorės, tiek vidaus) yra viena iš įstaigų veiklos stebėsenos galimybių siekiant įvertinti šių įstaigų veiklos efektyvumą ir veiksmingumą. Tas taikytina ir veikloms, kuriose egzistuoja didelė galimos korupcijos pasireiškimo tikimybė.

6. *„užtikrinti informacijos apie biudžeto lėšomis vykdomų kultūros projektų bei priimamų sprendimų, administruojant kultūros įstaigas, viešumą“* – panašaus pobūdžio uždavinys ar priemonė yra numatyta ir 2015-2019 metų ministerijos antikorupcinėje programoje. Įrašant tokio pobūdžio uždavinį, ministerija tarsi leidžia daryti prielaidą, jog minėtini sprendimai ne visada yra skelbiami, nors ministerija turi užtikrinti jų viešumą, kitaip tariant tai tarsi prisipažinimas, jog ne visi tarnautojai tinkamai atlieka savo pareigas administruodami jų pareigybėse numatytas priemones. Manytina, kad tai yra tiesioginė Kultūros ministerijos funkcija, ir vienas principinių viešojo administravimų principų – viešumas, todėl bet kokiu atveju (ar toks uždavinys yra programoje, ar nėra) tokio pobūdžio sprendimų viešumas privalo būti užtikrintas.
7. *„padidinti kultūros srities darbuotojų teisinį sąmoningumą ir atsakingumą, kelti personalo kvalifikaciją“* – aktualus uždavinys, nukreiptas į ateities perspektyvą, galimą teisės aktų pasikeitimą ir kultūros darbuotojų kvalifikacijos kėlimą.
8. *„prisidėti prie antikorupcinių visuomenės nuostatų stiprinimo ir visuomenės pilietinės atsakomybės ugdymo, skatinti visuomenės dalyvavimą antikorupcinėje veikloje, tikrinti skelbiamus faktus žiniasklaidoje bei kitose informacijos priemonėse“* – šio uždavinio esminė problema, kad jis gali būti susijęs ne tik su kultūros sritimi. Formuluotė gali būti taikytina bet kuriai viešojo valdymo sričiai korupcijos prevencijos srityje.

Apibendrinus – kultūros srities antikorupcinė programa 2011-2014 metams turi tris skirtingus tikslus, nėra įvardintos aiškios kultūros srities problemos dėl galimų korupcijos apraiškų, priemonių planas šiai programai įgyvendinti numato tokias priemones, kurios iš viso neturi reglamentuotų sąsajų su programoje įvardintais uždaviniais. Uždaviniai visiškai chaotiški, mažai turintys bendro su korupcijos pasireiškimo tikimybėmis atskirose kultūros srityse. Atsižvelgiant į tai, jog programa yra kurta kaip šakinė, ne institucinė, tokio pobūdžio programoje nėra galimybės suvokti, kodėl ir kokiose atskirose kultūros srityse yra galimos korupcijos apraiškos. Sprendžiamos problemos tiksliau įvardintos Kultūros srities antikorupcinės 2011-2014 metų programos priemonių įgyvendinimo plane.

Viso plane yra numatyta 17 priemonių. Dvi iš numatytų priemonių yra skirtos kultūros ministerijos pavaldumo įstaigų ir kitų kultūros srities įstaigų vadovų kvalifikacijai kelti, t.y. susijusios su mokymų organizavimu korupcijos prevencijos klausimai. Kaip matyti, tokio pobūdžio priemonės yra numatytos ir 2015-2019 metų programoje. Vadinasi, ši problema išlieka ir yra vis dar aktuali. Galima daryti prielaidą, kad tai yra sąlygota ir teisės aktų pakeitimų, ir darbuotojų kaitos,

todėl reikalingas kasmetinis tiek valstybės tarnautojų, tiek kultūros įstaigų vadovų švietimas korupcijos prevencijos tikslais. Beveik visos likusios priemonės yra susijusios su teisėkūra arba programos laikotarpiu galiojusių teisės aktų tobulinimu. Šiame dokumente dalis priemonių yra sukurtos vadovaujantis ne antikorupcine kultūros srities programa, bet tuo metu galiojusia Nacionaline kovos su korupcija programa 2011-2014 metams. Manytina, jog pačios ministerijos parengta minėtoji programa netenka aktualumo, jei joje numatyti uždaviniai nėra susiję su priemonių planu skirtu šiai antikorupcinei programai įgyvendinti; ministerija dalį priemonių tiesiog perrašė iš Nacionalinės kovos su korupcija programos 2011-2014 metams.[66]

Bent trys priemonės yra susijusios su teisėkūrinėmis iniciatyvomis, t.y. naujų įstatymų priėmimu ar įstatymų pataisų priėmimu. Pavyzdžiui, viena iš priemonių įvardinta priemonių plane yra *„Parengti ir priimti Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymo pakeitimo įstatymą <...>“,* tai pat kaip priemonė yra įvardinta *„Pakeisti Teatrų ir koncertinių įstaigų įstatymą“*. Sritinės programos vertinimo ribose, nėra galimybės nustatyti tokių priemonių įgyvendinimo vertinimo kriterijų, kadangi jų įgyvendinimas yra tiesiogiai priklausomas nuo politinės valios Vyriausybėje ar Parlamente. O už kultūros politikos formavimą ir įgyvendinimą išimtinai yra atsakinga Kultūros ministerija. Natūralu, kad 2015 m. birželio 26 d. ministro įsakymu patvirtintoje Kultūros srities antikorupcinės 2011-2014 metų priemonių įgyvendinimo 2011-2014 metais veiksmingumo ataskaitoje tokios priemonės yra įvardintos kaip neįgyvendintos ar įgyvendintos iš dalies. Atitinkamai tokios pat išvados yra įvardintos ir Nacionalinės kovos su korupcija 2011-2014 metų programos įgyvendinimo priemonių plano ir jo vykdymo iki 2014 m. birželio 30 d. ataskaitoje.[67] Likusios priemonės yra orientuotos į tam tikrų teisės aktų tobulinimą. Kaip ir 2015-2019 metų programoje, taip ir šioje, kelios priemonės yra skirtos Kultūros paveldo departamento veiklai.

Apibendrinus 2011-2014 metų programą, galima daryti išvadą, kad programa yra itin problematiška. Esminė jos problema – programos nenuoseklumas. Neaiškūs tikslai, uždaviniai yra sunkiai susiejami su priemonėmis skirtomis šiai programai įgyvendinti. Pagrindiniais vertinimo kriterijais yra įvardinamas parengtų teisės aktų skaičius. Tačiau vertinant viešojo administravimo institucijų veiklos efektyvumą labai svarbu nepamiršti ir veiksmingumo. Jei tam tikri teisės aktai buvo ir priimti, nėra galimybės įvertinti šių dokumentų pasekmių kultūros politikos įgyvendinimui ir korupcijos pasireiškimo sumažėjimui ar, bendrąja prasme, korupcijos prevencijai. Dauguma

[66] Priemonių plane įvardintos pirmosios 6 priemonės netgi su nuorodomis dubliuoja Nacionalinės kovos su korupcija programos 2011-2014 metams priemones.

[67] Nacionalinės kovos su korupcija 2011–2014 metų programos įgyvendinimo priemonių planas ir jo vykdymo ataskaita, prieiga per internetą <http://www.stt.lt/documents/nkkp/NKKP_Ataskaita_06-30.pdf > (žiūrėta 2015-10-20)

priemonių yra susijusios su konkrečia ministerijos veikla, jos priimamais sprendimais ar teisėkūros iniciatyvomis. Vargu, ar tokio pobūdžio programą būtų galima taikyti visai kultūros sričiai. Galima sutikti su tuo, kad ministerija, kaip už kultūros politikos įgyvendinimą atsakinga institucija teisingai orientuojasi į teisės aktus reglamentuojančius kultūros politikos įgyvendinimą, tačiau kultūros srityje veikia daugybė kitų institucijų, įskaitant ir biudžetines įstaigas (taip pat ir savivaldybių), ir nevyriausybinį sektorių. Lyginant su 2015-2019 metų programai įgyvendinti numatytomis priemonėmis, ši programa apima konkrečiai ministerijos veiklą, tad būtų galima daryti prielaidą, jog būtent 2011-2014 metų programa buvo labiau institucinė, t.y. orientuota daugiausia į Kultūros ministerijos veiklą, o naujoji 2015-2019 metų programa galėtų būti taikoma platesnei sričiai ir galėtų būti sritinė.

Atsižvelgiant į šias dvi programas, pagirtina, jog naujoji korupcijos prevencijos programa yra nuosekli, logiška, yra įvertinti tarptautinių tyrimų duomenys, aiškus programos tikslas ir ganėtinai aiškiai suformuluoti uždaviniai. Atitinkamai pagal uždavinius yra suformuluotos programos įgyvendinimo priemonės. Tačiau, kaip jau buvo minėta, tiek viena, tiek kita programa turi tam tikrų probleminių aspektų, kuriuos reikia išnagrinėti iš esmės. Tam yra pasitelkiamas interviu metodas su ministerijos tarnautojais ir vadovybe.

## 3.3. Kultūros ministerijos korupcijos prevencijos programų tyrimo metodologija

Rengiant analizuotas antikorupcines programas dalyvavo nemažai skirtingų lygių specialistų, kurių tarpe buvo tiek vadovybė, tiek specialistai. Kiekvienos programos rengimas prasidėjo nuo to, kad kultūros ministro įsakymu buvo sudaryta ministerijos korupcijos prevencijos komisija, kurios tikslas vykdyti antikorupcinę politiką ministerijoje ir jai pavaldžiose įstaigose bei kontroliuoti programos įgyvendinimą.[68] Ši darbo grupė suformuluodavo problemines sritis, kurios, atsižvelgiant į didelę korupcijos pasireiškimo tikimybę, atsirasdavo kaip programinės nuostatos.

Kiekybinio metodo – anketinės apklausos, kuri galėtų praturtinti šį tyrimą ministerijos tarnautojų nuomone, reakcijomis ir antikorupcinės programos vertinimu, atsisakyta. Ministerijos tarnautojai (ypač žemiausios grandies) bet kokiu atveju tik įgyvendina politinio kabineto sprendimų priėmimą. Padalinių vadovai, dalyvaudami antikorupcinės komisijos veikloje padeda vadovybei suformuoti problemas, atsižvelgiant į praktiką įgyvendinant jų padaliniams priskirtas funkcijas. Siekiant įvertinti tiek 2011-2014, tiek 2015-2019 metų antikorupcines programas, buvo pasirinktas interviu metodas su ministerijos vadovybe ir specialistais. Klausimai politinio kabineto nariams ir

[68] Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos Korupcijos prevencijos komisijos nuostatai, 2 punktas, prieiga per internetą http://lrkm.lrv.lt/lt/administracine-informacija/korupcijos-prevencija (žiūrėta 2015-10-20)

karjeros tarnautojams formuluoti skirtingai, atsižvelgiant į jų postus ir dalyvavimą programų rengime bei įgyvendinime.

Kaip pabrėžia R.Tidikis, interviu yra vienas efektyviausių tyrimo metodų, kurio metu informacija gaunama tiesioginiu kryptingu keliu.[69] Vertinant tai, kad korupcija kaip reiškinys yra be galo kompleksiškas ir stigmatizuotas, būtent interviu būdu galima priartėti prie žmonių suvokimo, reikšmių, situacijų apibrėžimo ir realybės konstravimo (aškinimo).[70] Atsižvelgiant į tai šis metodas buvo pasirinktas, siekiant išsiaiškinti tiek ministerijos vadovybės pozicijas korupcijos prevencijos politikos įgyvendinimo klausimais, tiek antikorupcinių programų rengime dalyvaujančių tarnautojų pozicijas. Kartu interviu metodo privalumas tas, kad šalia kokybinių duomenų rinkimo galima stebėti respondentų emocines reakcijas, intonacijas, kūno kalbą.

Bendraujant su politinio kabineto atstovais buvo pasirinktas, pasak R.Tidikio, *nestruktūrizuotas (laisvasis)* interviu arba kitaip *giluminio interviu* metodas. Ministerijos vadovybė (tiek ministras, tiek ministro patarėja) labiau atskleidžia politinį antikorupcinės politikos įgyvendinimo Kultūros ministerijoje aspektą ir tam tikrą valdančiosios vyriausybės įgyvendinamos politikos poziciją bei politinio kabineto matomas problemas. Kartu šis metodas padėjo atsikleisti ir tai, kad kultūros ministerija turi ne tik biurokatinio veiklos organizavimo, bet ir vadybinių veiklos valdymo bruožų. Giluminis interviu taip pat buvo pasirinktas ir dėl dar dviejų aplinkybių – programų tikslų, kurie dokumentuose gali atsispindėti tik iš dalies. Taip pat atsižvelgiant ir į tai, jog bendraujant asmeniškai yra didesnė tikimybė išsiaiškinti giluminę respondento poziciją, nuomonę. Pasitelkus šį metodą taip pat buvo siekiama surinkti tam tikrus duomenis apie ministerijoje vyraujančią organizacinę kultūrą ir galimą jos įtaką ministerijos tarnautojų elgesiui (įskaitant ir galimas vykdyti korupcines veikas).

Ministerijos tarnautojai, dalyvavę tiek antikorupcinės komisijos veikloje, tiek rengę programas, buvo pasirinkti kaip ekspertai, kurie tiesiogiai dalyvauja tiek programų rengime, tiek jas įgyvendinant. Su šiais respondentais buvo vykdomas *pusiau standartizuotas* interviu, siekiant gauti kokybinius duomenis apie programų vertinimo kriterijus, modelio pasirinkimą ir problemų formulavimą. Atsižvelgiant į tai buvo atlikti du skirtingų interviu pagal tikslinę paskirtį tipai:[71]

- *nuomonių požiūrių, vertinimų interviu*: metodas taikytas pokalbių metu su ministerijos politinio kabineto atstovais,
- *dokumentinis interviu:* metodas taikytas apklausiant ministerijos tarnautojus dalyvavusius antikorupcinių programų rengime ir įgyvendinime.

[69] Tidikis R., Socialinių mokslų tyrimų metodologija. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 464-465.

[70] Ten pat, p. 465

[71] Tidikis R., Socialinių mokslų tyrimų metodologija. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 467.

Interviu būdu tiriant antikorupcinių programų įgyvendinimo problematiką, efektyvumą ir veiksmingumą, buvo pasirinkti esminiai trys kriterijai, į kuriuos koncentruojantis buvo sudaryti klausimynai:

1) programų modelių skirtumai,
2) dėmesys ministerijos tiesioginio pavaldumo įstaigoms,
3) vertinimo kriterijai.

Šie trys kriterijai suponavo analizės pobūdį.

Pasirinkto interviu metodo pagalba, buvo išsiaiškinta, tiek tam tikros vertybinės antikorupcinių programų įgyvendinimo nuostatos, tiek tam tikros valdymo problemos, kurios buvo išgrynintos programose numatytų problemų ir joms skirtų antikorupcinių priemonių pavidalu.

## 3.4. Interviu būdu surinktų duomenų rezultatų vertinimas

### 3.4.1. Programų modelių struktūriniai pokyčiai

Vienas esminių aspektų, kuriuos šiame darbe yra siekiama ištirti buvo skirtingų programų modelių pasirinkimas. Kaip jau buvo aptarta 3.1 ir 3.2 poskyriuose, abi analizuojamos programos gerokai skiriasi. 2015-2019 metų programa yra gerokai nuoseklesnė ir logiškesnė už 2011-2014 metų antikorupcinę programą. Šis teigiamas postūmis, parengti kokybišką dokumentą, pasak tyrimo duomenų, buvo sąlygotas dviejų esminių aplinkybių:

1) konkrečios pareigybės, kuriai pavesta koordinuoti antikorupcinės programos įgyvendinimo administravimą, įsteigimas,

2) nuolatinė komunikacija su STT pareigūnais ir Valstybės kontrolės tarnautojais.

Kultūros ministro Šarūno Biručio teigimu, jau pradėjęs kadenciją ministerijos vadovas, susipažinęs su ministerijos veiklą reglamentuojančiais dokumentais ir kitų institucijų išvadomis, atkreipė dėmesį į tai, kad yra reikalingi tam tikri pokyčiai ministerijoje įgyvendinant antikorupcinę politiką.[72] To pasekoje, dar nepasibaigus 2011-2014 metų kultūros srities antikorupcinės programos galiojimui, pradėta ruoštis naujo laikotarpio programos parengimui: vyko susitikimai su STT atstovais, ministerijos vadovybe ir padalinių vadovais. Ministerijos Vidaus audito skyriaus vedėja Daiva Liekienė ir programos rengėja – Teisės skyriaus vyriausioji specialistė Sabina Maliavkina atkreipė dėmesį į tai, jog ministerijoje nuolat egzistavo atsakomybės už antikorupcinės politikos įgyvendinimą nebuvimas, kadangi nebuvo vieno atsakingo už šią sritį asmens. Tai sąlygojo

[72] Interviu su Kultūros ministru Šarūnu Biručiu. Atlikta: 2015-10-30.

antikorupcinių veiksmų nenuoseklumą pačioje ministerijoje.[73] [74] Pasak D.Liekienės, daug problemų kėlė ir tai, jog antikorupcinės komisijos vadovai nuolat keitėsi, kartu šalia savo pareigų jie neturėjo jokios motyvacijos užsiimti šia sritimi dėl didelio tiesioginių darbų krūvio.[75] Tiek Kultūros ministras Š. Birutis, tiek ministerijos kancleris Laimonas Ubavičius, tiek S.Maliavkina akcentuoja, jog ministerija didelį dėmesį skyrė konsultacijoms su STT pareigūnais, siekiant kuo efektyvesnio rezultato rengiant programą. Viena vertus, galima matyti ministerijos pažangą ir progresą įgyvendinant antikorupcinę politiką, kita vertus, tai sąlygojo ir ganėtinai ilgą dokumento rengimo procesą.

Pasak L.Ubavičiaus, konsultacijų su STT metu buvo įvardintos realios kultūros srities grėsmės ir rizikos korupciniu požiūriu, rekomenduota numatyti priemones šioms problemoms spręsti. Pasak ministerijos vadovo Š.Biručio, viena esminių problemų, kurią konkrečiai įvardino STT pareigūnai – galimybė valstybės tarnautojams gauti nemokamus bilietus ar kvietimus į ministerijai pavaldžių įstaigų organizuojamus kultūrinius renginius. Ministro teigimu, tai yra numačiusi ir Valstybės kontrolė valstybinio audito išvadose. STT atstovai taip pat identifikavo dvi ministerijai pavaldžias įstaigas – Lietuvos kultūros tarybą ir Kultūros paveldo departamentą, kurių veikloje egzistuoja didžiausia tikimybė korupcijai pasireikšti. S.Maliavkina, atkreipė dėmesį į tai, jog ministerija pati viduje atliko tam tikras apklausas. Įvertinus vidaus audito išvadas, atsižvelgiant į STT rekomendacijas, apklausų rezultatus ir atliekant korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymą, buvo suformuluotos problemos, atspindinčios sritis, kuriose yra didžiausia rizika korupcijai pasireikšti. Šioms problemoms spręsti buvo parengtas priemonių planas.

Šiame darbe jau buvo minėta, jog naujausia Kultūros ministerijos antikorupcinė programa, manytina, nėra grynai institucinė. Siekiant išsiaiškinti, kodėl ministerija 2015-2019 programai pasirinko būtent institucinį modelį, lyginant su 2011-2014 metų programa, nei vienas iš respondentų, kuriems šis klausimas buvo užduotas, negalėjo atsakyti, dėl kokių priežasčių tai buvo padaryta. D.Liekienė jau ne pirmus metus dalyvauja ministerijos antikorupcinės komisijos veikloje stebėtojo teisėmis. Pasak D.Liekienės, teisės aktai, reglamentuojantys vidaus auditorių veiklą, suteikia galimybę išsaugoti maksimalų objektyvumą, „*nes vidaus auditoriai yra įpareigoti vertinti visų ministerijoje atliekamų funkcijų, veiksmų ir tvarkų tinkamumą įvairiais požiūriais, kad patys nevertintų savo darbo rezultatų*“.[76] Ši respondentė buvo pasirinkta, kaip objektyvi nešališka tarnautoja, turinti ekspertinės patirties rengiant ministerijos antikorupcines programas. Vis dėlto, jos

[73] Interviu su Sabina Maliavkina, Kultūros ministerijos Teisės skyriaus vyriausiąja specialiste. Atlikta: 2015-10-19.

[74] Interviu su Daiva Liekiene, Kultūros ministerijos Vidaus audito skyriaus vedėja. Atlikta: 2015-10-30.

[75] Ten pat.

[76] Interviu su Daiva Liekiene, Kultūros ministerijos Vidaus audito skyriaus vedėja. Atlikta: 2015-10-30.

nuomone, 2011-2014 metų programa mažai kuo skiriasi nuo 2015-2019 metų programos. D.Liekienė išskyrė esminius programų aspektus, kurie mažai kuo pasikeitė: 1) tai, ką turi padaryti ministerija, ir 2) tai ką turi padaryti Kultūros paveldo departamentas. Vertinant šiuos du kriterijus, programų struktūra (reikėtų akcentuoti ne pačias programas, o jų priemonių planus) iš tiesų yra analogiška (atsižvelgiant į šiuos du kriterijus), išskyrus tai, jog naujos programos priemonių plane yra įtraukta daugiau ministerijai pavaldžių institucijų. Respondentė pabrėžė, jog programa turi apimti visų kultūros lauko problemų sprendimą, tačiau tų problemų sprendimą turėtų reguliuoti ministerija, kuri gali užkirsti kelią stambaus rizikingumo korupciniams reiškiniams. Visiškai kitokios nuomonės laikėsi programos rengėja – S.Maliavkina, kuri atkreipė dėmesį į tai, kad kultūros sritis yra pernelyg plati, ir kokybiška viso kultūros lauko analizė yra neįmanoma. Atsižvelgiant į tai, pasak S.Maliavkinos, buvo apsiribota instituciniu modeliu. Respondentė atkreipė dėmesį, kad, vadovaujantis galiojančiais teisės aktais, sritinių programų iš viso nėra, o šakinės yra nukreiptos į tam tikrą tarpinstitucinį ar net tarpsektorinį bendradarbiavimą. To pasekoje galima daryti prielaidą, kad rengiant 2011-2014 metų programą atsakomybės nebuvimas, nenuoseklūs veiksmai ir tam tikras kompetencijų trūkumas rengiant tokio pobūdžio dokumentus sąlygojo itin chaotiško dokumento atsiradimą. Tuo tarpu antikorupcinei 2015-2019 metų programai parengti pasirinktas modelis sąlygoja, jog institucijos ribose galiojančio dokumento įgyvendinimas yra efektyviau kontroliuojamas.

Įvertinus D.Liekienės ir S.Maliavkinos pozicijas, galima daryti prielaidą, kad ministerijos antikorupcinės programos bet kokiu atveju turėtų būti laikomos institucinėmis. Tačiau ministerijos veiklos organizavimo modelis ir tai, kad ji turi keliasdešimt tiesioginio pavaldumo įstaigų, sąlygoja tam tikrų priemonių, nukreiptų į ministerijos tiesioginio pavaldumo įstaigų veiklą, atsiradimą. Į tai interviu metu atkreipė dėmesį ir S.Maliavkina. Jos aiškinimu, programa negali apimti visų kultūros įstaigų, tačiau dėl programos apimties buvo nuolat konsultuojamasi su STT atstovais. Kultūros ministerija, kaip jau buvo minėta, yra pagrindinė institucija formuojanti kultūros politiką, atsakinga už kultūros įstaigų veiklą reglamentuojančių teisės aktų rengimą ir įgyvendinimą, dėl šių priežasčių, pasak respondentų, ministerijos antikorupcinė programa turi apimti ir kitas įstaigas. Tačiau reikia nagrinėti ir kitą aspektą – koks vaidmuo tenka ministerijos tiesioginio pavaldumo įstaigų institucinėms programoms.

### 3.4.2. Ministerijos tiesioginio pavaldumo įstaigų vaidmuo antikorupcinėse programose

Pasak ministerijos kanclerio Laimono Ubavičiaus, *„korupcijos pasireiškimo prasme svarbiausia numatyti tą grandį, kurioje priimami sprendimai. Kultūros srityje tikrai daug „savarankiškumo“ ir administracinių kompetencijų Kultūros ministerijai pavaldžioms įstaigoms,*

*todėl priemonės ten ir turėtų būti nukreiptos, kur priimami sprendimai.“*[77] S.Maliavikina, pagal savo kompetenciją, būdama teisininke, akcentuoja teisinį aspektą, t.y. ministerijos antikorupcinė programa gali formuoti tam tikras antikorupcinės politikos gaires, o galimybę kovoti su konkrečiomis galimomis korupcijos apraiškomis turėtų turėti pačios institucijos pagal savo kompetenciją. Respondentės nuomone, tik pačios įstaigos geriausiai žino sritis, kuriose yra didžiausia tikimybė pasireikšti korupcijai. Visų respondentų nuomonė yra panaši tuo aspektu, jog ministerijos antikorupcinės programos ir jose numatytos priemonės suformuluoja tam tikras bendrąsias nuostatas, kuriomis vadovaujantis pačios įstaigos gali dalyvauti formuluojant problemas jų antikorupcinėse programose. Pasak L.Ubavičiaus, komunikacijos procesas tarp ministerijos ir jos pavaldumo institucijų yra vis aktyvesnis, tačiau esminė problematika tampa tam tikra vertybinė nuostata, jog *„korupcijos pas mus nėra“.*[78] Su tuo sutinka ir D.Liekienė, akcentuojanti, kad kuo daugiau vertikalaus reguliavimo, t. y. iš ministerijos, tuo sėkmingesnis korupcijos prevencijos suvaldymo procesas žemesnėse grandyse. S.Maliavkina atkreipia dėmesį, kad ministerijos pavaldumo įstaigos pačios geriausiai gali įvertinti ir nustatyti korupcinės veiklos rizikas. Manytina, kad pačios institucijos turi būti suinteresuotos dalyvauti korupcijos prevencijos procese, pasirengdamos savo programas. Viena iš tai padariusių institucijų yra Kultūros paveldo departamentas. Kaip jau buvo šiame darbe minėta, nemažai priemonių tiek 2011-2014, tiek 2015-2019 metų programose yra skirta šios įstaigos veiklai. Pasak D.Liekienės, Kultūros paveldo departamento veikla įvairių tyrimų metu yra vertintina kaip „*viena iš labiausiai korupcijos požiūriu jautriausiu ministerijos valdymo sričių*“.[79] Kultūros paveldo departamentas yra pasitvirtinęs savo antikorupcinę programą, kuri yra viešai paskelbta ir prieinama. Atliktų interviu metu, išsiaiškinta, kad ministerija nuolat bendradarbiauja su KPD, ne tik korupcijos prevencijos klausimais. L.Ubavičius išskyrė ypatingą šios institucijos svarbą, kadangi ši įstaiga vykdydama jai priskirtas funkcijas kultūros paveldo ir apsaugos srityse, turi nemažą tiesioginį poveikį tiek visuomenei, tiek verslui, tiek atskiriems suinteresuotiems asmenims. Tačiau, pasak respondento, reikalingas abipusis supratimas ir bendradarbiavimas siekiant spręsti problemas.

Šiame darbe jau buvo minėta ir tai, kad 2015-2019 metų programoje tam tikras dėmesys ir kelios antikorupcinės priemonės yra susijusios su Lietuvos kultūros tarybos veikla. Vertinant šią programą buvo atkreiptas dėmesys, kad viena priemonė ketverių metų laikotarpiui su vertinimo kriterijumi „*atlikti vieną auditą*“ yra netikslinga. Bendraujant su S.Maliavkina išsiaiškinta, kad yra laikomasi pozicijos, jog pačios įstaigos turėtų parengti ir įgyvendinti savo

[77] Interviu su Laimonu Ubavičiumi, Kultūros ministerijos kancleriu. Atlikta: 2015-10-30.

[78] Ten pat.

[79] Interviu su Daiva Liekiene, Kultūros ministerijos Vidaus audito skyriaus vedėja. Atlikta: 2015-10-30.

programas, o ministerijos programą planuojama atnaujinti, atsižvelgiant į tam tikrų priemonių įgyvendinimo kriterijus. Pasak S.Maliavkinos, tas priemones, kurių įgyvendinimas yra numatytas 2015 metų IV ketvirtį, ministerija planuoja atnaujinti sekančiais metais. Audito skyriaus atstovė interviu metu akcentavo, kad, nors Lietuvos kultūros tarybos veiklai yra numatyta tik viena priemonė, ji taps tam tikru atskaitos tašku dėl tolimesnių korupcijos pasireiškimo rizikų nustatymo; tik atlikus nuoseklų Lietuvos Kultūros tarybos veiklos vertinimą, bus galima identifikuoti atitinkamas rizikas, dėl kurių ateityje bus imamasi konkrečių veiksmų, to pasekoje ir naujų antikorupcinių priemonių įtraukimo į korupcijos prevencijos programą. L.Ubavičius pokalbio metu atkreipė dėmesį į tai, kad neseniai pradėjusių veikti įstaigų veikla turi būti analizuojama ir vertinama.

Interviu su kultūros ministerijos tarnautojais metu išsiaiškinta, jog antikorupcinių programų neatsiejama dalimi turi tapti priemonės, nukreiptos į ministerijos tiesioginio pavaldumo įstaigų veiklą. Tai yra sąlygota ministerijos kuruojamos kultūros srities specifikos ir hierarchinio pavaldumo ryšių apimančių ministerijos reguliavimo sričiai priklausančias įstaigas. Galimos korupcijos pasireiškimo rizikos ministerijos pavaldumo įstaigose gali tiesiogiai įtakoti ministerijos vykdomą kultūros politiką, todėl itin svarbu skatinti pavaldžių įstaigų vadovus ir personalą suvokti korupcijos prevencijos svarbą joms pavestose srityse. Siekiant efektyvaus ir veiksmingo korupcijos prevencijos rezultato, yra reikalingas tarpinstitucinis bendradarbiavimas ir nuolatinis dialogas. Atsižvelgiant į tyrimo metu surinktus duomenis, manytina, kad kultūros ministerijos korupcijos prevencijos programa nekvestionuotinai turėtų apimti didelės korupcijos pasireiškimo tikimybės veiklas tiesioginio pavaldumo įstaigose. Pirma, taip yra sukuriamas tam tikras vertikalus kontrolės mechanizmas. Antra, tai skatina įstaigas ne tik įgyvendinti iš viršaus į apačią gaunamus sprendimus, bet ir pačioms įsitraukti į korupcijos prevencijos procesą, t.y. kuriant institucines antikorupcines programas, kadangi tik atitinkamos srities specialistai gali tinkamai identifikuoti jų srities rizikas.

### 3.4.3. Priimamų sprendimų viešinimo trūkumas ir šio trūkumo įtaka antikorupcinių programų parengimui ir įgyvendinimui

Bendraujant su ministerijos vadovybe ir specialistais, buvo nemažai aptarinėjama ministerijos priimtų sprendimų viešinimo problematika. Tiek 2011-2014 metų antikorupcinėje kultūros srities programoje, tiek Kultūros ministerijos 2015-2019 antikorupcinėje programoje vienas iš esminių siekių yra didinti ministerijos sprendimų viešumą, siekiant kuo skaidresnio viešojo valdymo. Viešinimas, pasak ministro Š.Biručio, yra viena iš priemonių, atspindinti įstaigos

veiklos skaidrumą.[80] Kartu ministras akcentuoja, jog sprendimų viešinimo klausimas turi būti suvokiamas ne tik kaip problema, kurią reglamentuoja tik programa, o kartu tai yra ministerijos funkcija. Tokią prielaidą vertinant programas iškėlė ir darbo autorė. Ministro patarėja D.Vencevičienė pokalbio metu ne kartą akcentavo komunikacijos (tiek vidinės, tiek išorinė) svarbą. Respondentė atkreipia dėmesį į tai, kad informacijos valdymas suteikia galimybę ne tik mažinti korupcinių veiklų pasireiškimą, bet ir gali sudaryti prielaidas tokio pobūdžio veikloms atsirasti.[81] Ministerijos politinio kabineto atstovai šiek tiek kitaip suvokia priimamų sprendimų viešumo aspektus. Vadovaujantis ministerijos vadovybės pasisakymais, galima daryti prielaidą, jog sprendimų viešinimas ir komunikacija yra pirmaeilis parametras. Žinučių turinys to pasekoje tampa antraeiliu. Tuo tarpu karjeros valstybės tarnautojai, vertindami priimamų sprendimų viešinimo problemą sprendžiamą antikorupcinių programų pagalba, suvokia kiek kitaip. L.Ubavičius sutinka su ministru, kad sprendimų viešinimas turėtų būti ministerijos tiesioginė funkcija, tačiau, jo manymu, problema yra ta, kad ne visų grandžių tarnautojai tai suvokia, atsižvelgiant į tai tokio pobūdžio priemonės yra numatomos antikorupcinėse programose. Tuo tarpu respondentė D.Liekienė akcentuoja, kad priimtų sprendimų viešinimas yra procedūra, t.y. funkcijos dalis, kurios realizavimo būdas gali būti įvairus. Ji atkreipia dėmesį į kitą problemą, kad ministerija, kaip politiką formuojanti institucija, iš viso neturėtų įgyvendinti, pavyzdžiui, projektų administravimo funkcijos (aut. - lėšų paskirstymo konkurso būdu). Galima daryti prielaidą, kad respondentė manytų, jog taip būtų galima išvengti viešinimo problemos egzistavimo.

S.Maliavkina, taip pat sutinka su kolegomis, jog viešinimas yra viena iš pagrindinių kovos su korupcija priemonių ir šios procedūros svarba turėtų būti suvokiama be poreikio šią priemonę įtraukti į antikorupcines programas. Kartu respondentė akcentuoja ir tam tikrą programose „užprogramuotą“ kontrolės mechanizmą, kurį ji įvardina kaip rezultato kriterijų. „*Pagal kriterijus mes matome, ar didėja viešumo kiekis*“.

Manytina, kad tam tikrų tiesioginių ministerijos funkcijų įtraukimas į antikorupcines programas gali būti sąlygotas dviejų priežasčių:

1) žmogiškųjų išteklių stokos,
2) tinkamo žemiausios grandies ministerijos tarnautojų korupcinių veiklų suvokimo trūkumo.

Tiek ministras Š.Birutis, tiek D.Vencevičienė akcentavo Viešųjų ryšių skyriaus įsteigimo svarbą, kuris būtų atsakingas tiek už išorinę, tiek už vidinę komunikaciją. Galima daryti prielaidą, kad viešumo problema buvo sąlygota dėl žmogiškųjų išteklių stokos. Tačiau 2013 metais įsteigus šį

[80] Interviu su Kultūros ministru Šarūnu Biručiu. Atlikta: 2015-10-30.

[81] Interviu su Dalia Vencevičiene, Kultūros ministro patarėja. Atlikta: 2015-10-30.

ministerijos padalinį, 2015-2019 metų antikorupcinėje programoje pakartotinai išliko prevencinės priemonės, susijusios su priimamų sprendimų viešinimu. Atsižvelgiant į tai, galima iškelti dar vieną prielaidą, jog viešinimo problemos aktualumas yra sąlygotas ministerijos tarnautojų tam tikrų kompetencijų trūkumo. Būtent todėl programose numatytos priemonės skirtos antikorupciniam švietimui ir tarnautojų mokymams apie korupcijos prevenciją įgyja kur kas didesnę reikšmę.

### 3.4.4. Vertinimo kriterijų svarba siekiant įvertinti programų efektyvumą

Vertinant dvi skirtingų laikotarpių antikorupcines programas ir jų efektyvumą, esminiais rodikliai tampa programose įvardinti priemonių vertinimo kriterijai. Kaip šiame darbe jau buvo minėta, dauguma rodiklių yra susiję su tam tikrų teisės aktų priėmimu. 2011- 2014 metų antikorupcinėje programoje didžiąją dalį kriterijų sudarė įstatymų priėmimas. Atsižvelgiant į tai, nemažai programoje numatytų priemonių buvo neįgyvendintos arba įgyvendintos iš dalies, nes tam tikros įstatymų pataisos arba nebuvo priimtos, arba buvo parengtos, tačiau nebuvo svarstytos Vyriausybėje ar Parlamente. Pasak ministerijos kanclerio L.Ubavičiaus tokio pobūdžio kriterijai yra pagrindžiami metodiniais reikalavimais, tačiau toks kriterijų ribotumas negali būti susiejamas su visomis priemonėmis numatytomis programoje.[82] L.Ubavičius atkreipia dėmesį ne tik į kriterijų svarbą, bet ir priemonių įgyvendinimui skiriamu finansavimu. Visa tai sąlygoja, jog efektyvumo ir veiksmingumo vertinimas tampa sąlyginiu. Siekiant įvertinti programų veiksmingumą reikalingas poveikio vertinimas, kur kas platesnė analizė paremta ir lyginamaisiais duomenimis. Kriterijų ribotumas sąlygoja, kad antikorupcinių programų vertinimas tampa tam tikrų veiksmų įgyvendinimo skaičiavimu. Apie tai šneka S.Maliavkina: „*Vertinimo kriterijai pasirinkti pagal galimybes atlikti numatytas priemones per vienerius metus: kasmet suorganizuotų mokymų skaičius, parengtų teisės aktų skaičius, atliktų auditų skaičius. Nes, jei per metus bus priimtas vienas teisės aktas, daugiau tokio dokumento nereikės; bus atliktas vienas auditas ir pan.“.*[83] Norint įvertinti antikorupcinių programų veiksmingumą, į ką atkreipia dėmesį ir kancleris, reikalinga vertinti poveikį visuomenei ar kultūros bendruomenei/įstaigoms. Tai, kad buvo priimtas vienas ar kitas teisės aktas, nereiškia, kad jo pasekmės yra pajaučiamos visuomenėje iš karto. Korupcijos suvokimas, korupcinių veiklų paplitimas ir galimybė joms atsirasti neišnyksta priėmus atitinkamus norminius teisės aktus. D.Liekienė taip pat linkusi manyti, kad tokio pobūdžio vertinimo kriterijai yra tiesiog greičiausias būdas pamatuoti ar antikorupcinėje programoje įvardintos priemonės yra

[82] Interviu su Laimonu Ubavičiumi, Kultūros ministerijos kancleriu. Atlikta: 2015-10-30.

[83] Interviu su Sabina Maliavkina, Kultūros ministerijos Teisės skyriaus vyriausiąja specialiste, Atlikta: 2015-10-19

įgyvendintos. Tačiau kokybinių permainų tokio pobūdžio kriterijai neatspindi, taigi jie yra nepakankami.

Ministerijos tarnautojų pozicijos atspindi tam tikrą sisteminę problemą – antikorupcinių programų efektyvumo išmatavimas realiai yra neįmanomas. Vertinimo kriterijai ribojami tam tikrų metodologinių reikalavimų. Egzistuojant tokiems vertinimo kriterijams, efektyvumo sąvoka yra susiaurinama iki galimybės įvertinti institucijos atliktų tam tikrų veiksmų skaičių. Todėl nelieka galimybės įvertinti konkrečius kokybinius, vertybinius pokyčius. Ši situacija sąlygoja takoskyrą tarp korupcinių veiklų suvokimo, korupcinių veiklų paplitimo ir konkrečių prevencinių priemonių (šio darbo kontekste – korupcijos prevencijos programų) įgyvendinimo.

### 3.4.5. Organizacinės kultūros įtaka korupcijos prevencijos programų įgyvendinimui

Šio darbo 1.2. poskyryje buvo akcentuota tai, kad korupcija yra visų pirma etikos problema, dėl ko didelė svarba korupcijos prevencijos srityje tenka profesinės etikos standartams. Profesinės etikos turi laikytis ir Kultūros ministerijoje dirbantys tarnautojai ir darbuotojai. Kiekvienas iš darbuotojų pradėdamas tarnybą atsineša savo asmeninių žinių, patirties ir vertybinį kapitalą. Šio darbo kontekste tai pat jau buvo minėta, kad organizacinė kultūra pačioje institucijoje taip pat sąlygoja galimą korupcinių veiklų pasireiškimą. Įrodyta, jog pavienių asmenų etikos pažeidimai gali įtakoti visos institucijos organizacinę kultūrą. Institucijoje pasireiškiančios antikorupcinės veiklos gali atspindėti pačios institucijos organizacinę kultūrą arba pavienių asmenų korupcinės veiklos gali pakenkti vyraujančiai vertybinei sistemai organizacijoje.

Atlikto tyrimo metu, paaiškėjo, jog aukščiausios grandies ministerijos vadovybė reikalauja iš padalinių vadovų ir žemiausio lygmens tarnautojų aukščiausių skaidrumo reikalavimų, siekiant modernizuoti ministerijos valdymą. Į tai interviu metu atkreipė dėmesį ir Kultūros ministras Š.Birutis. Pasak jo, „*labai svarbus kuruojančio atskiras sritis specialisto santykis su įstaigomis, su kurių vadovybe ir personalu jis turi daugiausiai santykių. Ne retai jie tampa ne tik profesiniais, bet ir asmeniniais santykiais, todėl kalbėti apie profesionalumą ir palankumą arba nepalankumą, priimant sprendimus yra ypatingai svarbu*.“[84] Ministras akcentavo, kad tarnautojų kompetencijos yra ne tik tam tikros žinios ir gebėjimai, bet ir asmeninės savybės, asmeninis požiūris, tarnautojų lūkesčiai, sąlygojantys jų (de)motyvaciją. Vertybinę sistemą, asmeninio požiūrio svarbą, kompetencijas išskyrė ir ministro patarėja D.Vencevičienė. Jos nuomone, taip pat labai svarbu ir galimas tiesioginis politinio kabineto spaudimas žemiausios grandies tarnautojams. Kartu labai didelę įtaką gali daryti gerai žinomi visuomenei veikėjai, su kuriais tenka daug bendrauti tiek

[84] Interviu su Kultūros ministru Šarūnu Biručiu. Atlikta: 2015-10-30.

ministerijos vadovybei, tiek ministerijos tarnautojams.[85] Tai yra viena iš esminių priežasčių, dėl ko antikorupcinių programų reikalingumas yra nekvestionuotinas.

Manytina, kad tiek ministro, tiek jo patarėjos akcentuojama ministerijos organizacinė kultūra ir ją apimanti vertybių sistema yra viena iš sričių, kurioje bene geriausiai galima atskleisti tam tikras korupcinio pobūdžio veiklas. Tai yra sąlygota specifinio mišraus valdymo bruožų, dominuojančių ministerijoje. Ministerijos antikorupcinėse programose numatyta viena iš korupcijos prevencijos priemonių skirta apmokyti darbuotojus ir pavaldžių įstaigų vadovus korupcijos prevencijos temomis šiame kontekste įgyja didelę vertę, nors D.Liekienės nuomone, ši priemonė neduoda realaus efekto. Kaip teigia ir ministras, visų pirma turi būti užtikrinta personalo motyvacija elgtis ir sprendimus priimti nepriekaištingai, o tame didelį vaidmenį užima vadovybės komunikacija ir deklaruojami atitinkami standartai.[86] Sociologinio institucionalizmo prieigos rėmuose ne tik formalios taisyklės ir standartai, bet ir atitinkami elgesio modeliai, bei mąstymo šablonai lemia individų elgesį, atsižvelgiant į tai, ministerijoje dominuojanti organizacinė kultūra, vertybinė sistema tiesiogiai sąlygoja tarnautojų galimus veiksmus, įskaitant ir korupcines veiklas. To pasekoje, siekiant užkirsti kelią galimam korupcijos pasireiškimui, didelę reikšmę įgyja edukacija visais lygmenimis apie tai, kas yra korupcija, kas yra laikoma korupcinėmis veikomis, kokios yra pasekmės už tokio pobūdžio veikų padarymą.

Ministro Š.Biručio teigimu, jis taip pat stengiasi rodyti pavyzdį tiek Seime, tiek Vyriausybėje.[87] Jo teigimu, bent jau vieną iš STT grėsmių įvardintą problemą (ir 2015-2019 metų antikorupcinėje programoje numatytą problemą) – nemokamą kvietimų į renginius dalinimą – jis stengiasi „išgyvendinti“ pats pirkdamas bilietus į renginius ir ragindamas tai daryti kolegas. Tai yra susiję su tiesioginėmis ministerijos įgyvendinamomis funkcijomis. Tačiau reikia atkreipti dėmesį, kad ministerijos vadovybės, bendrai viso politinio kabineto reputacija ir atitinkami veiksmai tai pat sąlygoja ministerijoje egzistuojančia organizacinę kultūrą. 2014 m. pabaigoje Kultūros ministerijos politinį kabinetą dėl galimo viešų ir privačių interesų supainiojimo paliko du asmenys – ministro patarėja E.Furman ir viceministras D.Mažintas. 2015 m. vos po mėnesio darbo atsistatydino viceministras V.Vigelis. Manytina, kad korupcijos prevencijos programos, kuriose yra numatytos atitinkamos antikorupcinės priemonės žemiausios grandies tarnautojams ir darbuotojams, neturi jokios įtakos galimam korupcijos pasireiškimui aukščiausiame ministerijos valdymo lygmenyje.

Tiek ministras, tiek ministro patarėja D.Vencevičienė pabrėžia, kad nemažą įtaką Kultūros ministerijos darbuotojų kompetencijų augimui suteikė galimybės dalyvauti ES, NATO ir

[85] Interviu su Dalia Vencevičiene, Kultūros ministro patarėja. Atlikta: 2015-10-30.

[86] Interviu su Kultūros ministru Šarūnu Biručiu. Atlikta: 2015-10-30.

[87] Ten pat.

kitų tarptautinių organizacijų reginiuose, konferencijose ir pan. Pasak jų, tokiu būdu, ministerijos tarnautojai turi galimybę susipažinti su pažengusių Vakarų valstybių praktikomis, vertybiniais standartais, motyvacinėmis sistemomis ir pan. Teigiamas pokytis matyti ir 2015 metais atliktose ministerijos vidaus apklausose. Kaip teigia D.Vencevičienė, apklausų duomenimis, ¾ ministerijoje dirbančių asmenų praneštų vadovybei apie netinkamą kito darbuotojo elgesį, o daugiau nei 90% apklaustųjų sutiko, kad nepateisina nesąžiningo elgesio.[88] Galima daryti prielaidą, jog, jei ministerija ir susidūrė su tam tikrai iššūkiais įgyvendindama 2011-2014 metų programą ir joje numatytas prevencines priemones, nukreiptas į išorę, ministerija sėkmingai ugdė ir toliau ugdo darbuotojų ir ministerijai pavaldžių įstaigų vadovų kompetencijas korupcijos prevencijos klausimasis, kas sąlygoja aukštų standartų visose grandyse puoselėjimą ir bendrą jų suvokimą visame kolektyve. Kartu, manytina, kad vadovybėje dirbančių asmenų galimi viešų ir privačių interesų konfliktai neįtakoja žemutinių grandžių personalo vertybinės sistemos, tokiu būdu yra užtikrinamas tikslingas ir nuoseklus korupcinių veikų pasireiškimo tikimybės mažėjimas.

## 3.5. Sumarinis (apibendrinantis) tyrimo rezultatų vertinimas

Viešojo valdymo institucijos, pagal savo kompetenciją įgyvendindamos Nacionalinėje korupcijos prevencijos programoje nustatytus tikslus, atitinkamais ataskaitiniais laikotarpiais Tarpžinybinei komisijos kovai su korupcija koordinuoti teikia ataskaitas. Pavyzdžiui, STT tinklalapyje[89] paviešintoje informacijoje matyti, kad 2011-2014 metų Nacionalinės korupcijos prevencijos programos pirminis įgyvendinimo vertinimas vyko tik po dvejų metų programinio laikotarpio, o likusį laikotarpį vertinimas vyko kas pusmetį. Nepaisant to, kad šios ataskaitos yra teikiamos atitinkamais ataskaitiniais laikotarpiais, jos neatspindi nuolatinės programos stebėsenos.

Pats viešasis valdymas paprastai yra suvokiamas kaip holistinis reiškinys. Kaip teigia D.L.Stufflebeam, vertinimas yra viešojo valdymo veiklos konteksto, idėjimų, proceso ir rezultatų vertinimo ciklas sprendimų priėmimo procese. (cit. pgl: Segalovičienė, 2011, p. 439)[90] Programų vertinimas yra orientuotas į praeities veiklą, įvykdytų projektų, programų vertinimą.[91] Realybėje pačios programos vertinimas yra paviršutinis. Nepaisant vertinimo dažnumo, aiškaus atskaitingumo bei aiškiai išskirtų kriterijų, stebėsena retai kada suponuoja konkrečius sprendimus, kylančius iš

---

[88] Interviu su Dalia Vencevičiene, Kultūros ministro patarėja. Atlikta: 2015-10-30.

[89] *2011-2014 m. Nacionalinė kovos su korupcija programa*, prieiga per internetą <http://www.stt.lt/lt/nkkp-2011-2014/> (žiūrėta 2015-10-30)

[90] Segalovičienė I., Vertinimas viešajame valdyme: samprata ir modeliai, *Viešoji politika ir administravimas*, 2011, T. 10, Nr.3, p. 439.

[91] Dunn, W.N, Public policy analysis: an introduction, Prentice-Hall, 1981, p.39.

įvykdyto vertinimo. Vertinimas yra efektyvus tik tada, kai suponuoja konkretų sprendimą. Analizuojant Kultūros ministerijos antikorupcines programas, šiame darbe jau buvo minėta, kad dažniausiu pasirenkami vertinimo kriterijai yra orientuoti tik į teisės aktų priėmimą ar tobulinimą. Tai vienareikšmiškai yra nepakankamas kriterijus. Tokiu būdu neigiamas antikorupcinės viešosios politikos problemos holistinis suvokimas.

Bet kuris viešosios politikos probleminis klausimas turi būti vertinamas realiame kontekste. Nepakankami vertinimo kriterijai iš esmės yra pagrindinė sprendimų (ne)priėmimo priežastis. Tai reiškia, kad sprendimas priimti atitinkamą teisės aktą gali būti įgyvendintas, tačiau nėra galimybės išmatuoti tokio teisės akto pasekmes viešojo valdymo tobulinimui antikorupcinėje srityje. Kaip teigia T.Dye'as, viešosios politikos vertinimas yra viešosios politikos padarinių išsiaiškinimas.[92] Autorių kolektyvas D.Daujotaitė, I.Taraškevičiūtė ir S.Puškorius išskiria ypatingą vertinimo svarbą įgyvendinant viešojo sektoriaus institucijų programas:[93]

> „Viešojo sektoriaus programos laikytinos instrumentais, skirtais socialiniams tikslams pasiekti. Visapusiška veiklos vertinimo sistema turi numatyti kelią patiems „instrumentams", taip pat suteikti aiškumo dėl jų daromos įtakos (arba jokios įtakos nedarymo!) visuomenei. Todėl viešojo sektoriaus organizacijos privalo ne tik kurti naujus rodiklius, kurie suteiktų informacijos apie padėtį už organizacijos ribų – poveikį visuomenei. Vertinimo sistema taip pat turi kontroliuoti išteklių naudojimo efektyvumą, t.y. patirtų sąnaudų virsmą pasiektais rezultatais ir (tai daug sudėtingiau pastebėti ir įvertinti) pasiektų rezultatų virsmą poveikiu visuomenei."

Yra daug skirtingų vertinimo tipų, būdų, modelių ir dauguma jų yra pagrįsti konkrečiais kriterijais ir vertybiniu aspektu. Todėl, atliekant papildomą Kultūros ministerijos antikorupcinių programų analizę, bus siekiama pasinaudoti racionaliu politikos vertinimo metodu, siekiant visapusiškai apžvelgti šią viešosios politikos sritį.

Nepaisant vertinimo tipų įvairovės, yra pagrindinis skirtumas tarp *formuojančio* ir *sumarinio* vertinimo. Antikorupcinių programų ataskaitos ir jų vertinimo procesas gali būti priskiriamas formuojančio (turinčio įtakos) vertinimo tipui.[94] Šio darbo kontekste, nesiekiant iš naujo performuoti tyrimo objekto, yra pasirenkamas kitas vertinimo tipas – sumarinis. Naudojantis šiuo metodu yra tiriamas objekto poveikis ar rezultatas. Metodas apibendrina tai, kas vyksta

---

[92] Parsons W, Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas, „Viešoji politika", Vilnius, 2001, p. 481.

[93] Daujotaitė D., Puškorius S., Tarakavičiūtė I., Veiklos audito teorija ir praktika, Mykolo Romerio universitetas, Vilnius, 2012, p. 328-329.

[94] Parsons W, Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas, „Viešoji politika", Vilnius, 2001, p. 481.

įgyvendinant antikorupcinę programą, nustato ar vykstantys pokyčiai susiję su programa, įvertina santykinius programos kaštus. Sumarinis vertinimas gali būti:

- rezultatų vertinimas,
- tiria, ar programa lėmė stebimus pokyčius,
- poveikio vertinimas,
- analizuoja bendresnius ar tikėtinus arba netikėtinus visos programos poveikius.

Gali būti atliekama antrinė analizė, kuri peržiūri esamą informaciją. Jos dėka yra iškeliami nauji klausimai, užduotys. Vienas iš svarbiausių aspektų yra meta-analizė. Ji pajėgi integruoti keleto skirtingų studijų rezultatus, kurios dėka atsiranda galimybė įvertinti patį vertinimą. Šio tyrimo siekis atlikti Kultūros ministerijos antikorupcinių programų vertinimo meta-analizę, pasitelkiant dokumentų analizės ir giluminių interviu surinktus duomenis. Kadangi sumarinis vertinimas turėtų padėti nustatyti, kokį realų poveikį programa padarė tiriamai problemai, pasirenkami klasikiniai viešojo valdymo vertinimo kriterijai, atspindys holistinį tiriamos problemos vaizdą. Kaip teigia I.Segalovičienė, vertinimo tikslas suprantamas dvejopai: pirma, kaip siekis nustatyti tikslų tinkamumą ir vykdymą, antra, plėtoti efektyvumą, veiksmingumą, poveikį ir tvarumą.[95] Šio darbo kontekste surinktiems duomenims apdoroti, yra pasirenkami šie 5 kriterijai. (Žr. 2 lentelę).

**2 lentelė. Sumarinės analizės vertinimo kriterijai**

| Kriterijaus pavadinimas | Kriterijaus apibrėžimas |
|---|---|
| Tinkamumas (angl. *relevance*) | Programos vertinimo kriterijus, pagal kurį vertinamas programos tikslų, uždavinių ir tikslinių grupių atitikimas, tinkamumas siekiant spręsti problemas. |
| Efektyvumas (angl. *eficiency*) | Programos vertinimo kriterijus, pagal kurį vertinamas numatytų ir įgyvendintų programos ar jos dalies tikslų ir uždavinių santykis, t. y. jų pasiekimo laipsnis. |
| Veiksmingumas (angl. *effectiveness*) | Programos vertinimo kriterijus, pagal kurį vertinamas programos ar jos dalies finansinių ir kitų sąnaudų bei produktų ar rezultatų santykis. |
| Poveikis (angl. *impact*) | Programos vertinimo kriterijus, pagal kurį nustatomi tiesioginiai ir netiesioginiai programos padariniai (nauda arba žala). Programos poveikis pasireiškia po tam tikro laiko užbaigus programą. Galima skirti konkretųjį ir bendrąjį programos poveikį. Konkretusis programos poveikis yra tiesiogiai susijęs su įgyvendintais veiksmais ir pasireiškia tiesioginiams naudos gavėjams praėjus kuriam laikui po programos įgyvendinimo. Bendrasis programos poveikis yra ilgalaikio pobūdžio. Jis pasireiškia vėliau ir platesniu lygmeniu. Poveikis gali būti teigiamas ir neigiamas, planuotas ir neplanuotas. |

[95] Segalovičienė I., Vertinimas viešajame valdyme: samprata ir modeliai, *Viešoji politika ir administravimas*, 2011, T. 10, Nr.3, p. 441.

| | |
|---|---|
| Tvarumas (angl. *sustainability*) | Programos vertinimo kriterijus, pagal kurį nustatoma, programos ar jos dalies teigiamų padarinių (rezultatų ir poveikio) tęstinumo tikimybė pasibaigus programos įgyvendinimui. Programos padariniai yra tvarūs, jeigu jie išlieka pasibaigus programos vykdymui. Programos rezultatų ir poveikio tęstinumas priklauso nuo įvairių vidinių ir išorinių veiksnių. |

Šaltinis: sudaryta pagal V. Nakrošis, N. Jarmalavičiūtė, D. Burakienė. *Ką, kaip ir kodėl vertiname? Trumpai apie Europos Sąjungos finansuojamų programų vertinimą.* Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2007, p. 38. (cit. pgl.: *„ES struktūrinės paramos vertinimo metodų gairės“* [96]*)*

Pasirinktieji kriterijai leidžia kiek įmanoma platesniame kontekste įvertinti korupcijos prevencijos programas, vykdomas Kultūros ministerijoje. Tačiau esmingai svarbu yra ne tik patys dokumentai, bet ir programų įgyvendinimo procese dalyvaujančių tarnautojų sąmoningumo lygmuo, organizacinės kultūros vyraujančios institucijoje, bei visuomenės švietimo ir informavimo elementai. Būtent šiuos konteksto aspektus padeda įvertinti atlikti giluminiai interviu. Jie taip pat įtraukiami į analizę kaip svarus papildantis elementas, kuris padeda suvokti realius viešosios politikos vykdymo – programų įgyvendinimo procesus.

Visi vertinimo kriterijai yra vienodai svarbūs, tačiau ypatingą reikšmę korupcijos prevencijos probleminio klausimo kontekste įgauna tvarumo kriterijus. Programų tęstinumas yra praktiškai neįmanomas, kadangi pats programų rengimo procesas ir politinės valios stoka atitinkamoms programų priemonėms įgyvendinti neleidžia grįžti prie nepasiektų (ar iš dalies pasiektų) rodiklių, kitaip tariant - neįgyvendintų priemonių. Ministerijos tarnautojai, dalyvaujantys antikorupcinių programų rengimo, įgyvendinimo ir vertinimo procesuose, išgyvena programinį laikotarpį ir veikia tos programos rėmuose. Pasibaigus programos galiojimui, nauja programa iškelia naujus tikslus ir išskiria naujas problemas, kurie, manytina, gali būti neįgyventini dėl anksčiau nepasiektų rezultatų. Ši situacija suponuoja, jog yra sunkiai pasiekiamas programų tvarumo kriterijaus įgyvendinimas.

### 3.5.1. Kultūros ministerijos antikorupcinių programų vertinimas pagal tinkamumo kriterijų

Šiame darbe atlikta dokumentų (Kultūros ministerijos 2015-2019 metų korupcijos prevencijos programos ir Kultūros srities antikorupcinės 2011-2014 metų programos) analizė atskleidė tam tikras problemines šių programų vietas, vertinant jas pagal tinkamumo kriterijų. Tinkamumas, kaip jau buvo minėta, turėtų atspindėti programos vertinimą tikslų, uždavinių ir tikslinių grupių atitikimą, tinkamumą siekiant spręsti problemas. Struktūriškai vertinant 2015-2019

[96] *ES struktūrinės paramos vertinimo metodų gairės, 2009,* p. 21, prieiga per internetą: <http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/fm/failai/Vertinimas_ESSP_Neringos/Vertinimo_metodu_gaires.pdf> (žiūrėta 2015-11-10)

metų programa, lyginant su prieš ją buvusiuoju dokumentu, yra logiška, nuosekli, atitinka STT rekomendacijas. Šiek tiek probleminis yra programos tikslas, kuris yra pernelyg bendras, vertinant dokumento veikimo ribas vienoje viešojo valdymo institucijoje. Programoje numatyti uždaviniai yra aiškūs, jiems įgyvendinti yra numatytos priemonės.

Palyginus su 2011-2014 programa, matyti kardinalus ministerijos tarnautojų kompetencijų kokybinis šuolis korupcijos prevencijos srityje, kadangi pastarojoje programoje yra galybė loginių klaidų. Bene esminė šio dokumento problema, kad jame identifikuojamos kultūros srities rizikos sritys apima bene visą Kultūros ministerijos veiklos lauką, ko pasekoje galima daryti klaidingą prielaidą, kad neva visa ministerijos vykdoma kultūros politika yra susijusi su didžiule korupcijos pasireiškimo rizika. 2011-2014 metų kultūros srities antikorupcinės programos struktūra apima kovos su korupcija strategiją, kurios teisinė galia nėra aiški, nes tokios pobūdžio strateginio dokumento ministerija nėra priėmusi. Bene labiausiai gluminantis aspektas šiame dokumente - 3 tikslai visiškai neatspindintys dokumento siekių. Uždaviniai visiškai prasilenkia ir niekaip nėra susiję su priemonėmis, skirtomis jiems įgyvendinti; priemonės, kurios turėtų būti nukreiptos į perspektyvą (prevencijos kaip proceso esmė yra nukreipta į kažko sustabdymą), yra orientuotos į korupcinių veiklų pasekmės.

Manytina, kad rengiant naujausią ministerijos antikorupcinę programą didžiausią teigiamą įtaką kokybiško dokumento parengimui turėjo įtakos įvairios konsultacijos tiek su išorės institucijomis, tiek ministerijos viduje. Į tai interviu metu atkreipė dėmesį visi kalbinti ministerijos atstovai. Komunikacijos svarbą interviu metu itin akcentavo ministro patarėja D.Vencevičienė, kuri atkreipė dėmesį, kad ministerijos kaip institucijos įvaizdis yra lygiai tiek pat svarbus, kiek ir ministro.[97] Atsižvelgiant į tai korupcijos prevencijos klausimai buvo analizuojami aptariami ministerijos viduje: politinio kabineto konsultacijos su departamentų bei skyrių vadovais; vėliau ir išorėje – su STT ir Valstybės kontrolės atstovais, kurie ministerijai padėjo identifikuoti esmines realias kultūros srities grėsmes ir rizikas, rizikų viešinimą, tinkamų priemonių šios problemoms spręsti numatymą.[98] S.Maliavkina išskyrė, kad derinimo procesas ir konsultacijos buvo viena iš esminių priežasčių, dėl ko užtruko naujosios antikorupcinės programos parengimas, nes ji buvo paskelbta tik tada, kai buvo teigiamai įvertinta STT pareigūnų.[99]

Vertinimas tinkamumo kriterijaus lygmenyje apima ir programos tikslines grupes. Galima identifikuoti, kad abiejų programų įgyvendinimo priemonės yra nukreiptos į kelias pagrindines tikslines grupes: ministerijos tarnautojus ir darbuotojus, pavaldžias įstaigas ir jų

[97] Interviu su Dalia Vencevičiene, Kultūros ministro patarėja. Atlikta: 2015-10-30.

[98] Interviu su Laimonu Ubavičiumi, Kultūros ministerijos kancleriu. Atlikta: 2015-10-30.

[99] Interviu su Sabina Maliavkina, Kultūros ministerijos Teisės skyriaus vyriausiąja specialiste, Atlikta: 2015-10-19.

vadovus, visuomenę. Šio darbo kontekste, analizuojant dokumentus, ne kartą buvo atkreiptas dėmesys į tai, kad dauguma ministerijos rengtų antikorupcinių programų priemonių visų pirma yra nukreiptos į tiesiogiai pavaldžių įstaigų vykdomą veiklą. Interviu metu buvo išsiakinta, kad korupcijos prevencijos priemonės visų pirma turi būti nukreipiamos į tą grandį, kurioje yra priimami sprendimai.[100] O atsižvelgiant į tai, kad nemažai savarankiškumo ir administracinių kompetencijų tenka ministerijos tiesioginio pavaldumo įstaigoms, dauguma antikorupcinių priemonių ir yra nukreiptos į tas pavaldumo įstaigas, kuriose yra priimami sprendimai susiję su didele korupcijos pasireiškimo tikimybe. Antikorupcinės priemonės nukreiptos į ministerijos tarnautojų švietimą korupcijos prevencijos klausimais skatina didinti darbuotojų atsakomybę ir atskaitomybę. Tai yra vienas iš abiejų programų skirtumų, kuomet 2015-2019 metų dokumente numatytos priemonės yra tikslingai susijusios su prevencija (darbuotojų apmokymas ir kompetencijų kėlimas sąlygoja, kad sąmoningi tarnautojai, tikėtina, bus mažiau linkę atlikti korupcines veikas), tuo tarpu 2011-2014 metų programa akcentavo korupcinių veikų pasekmės ir nuobaudas. Tai pokalbio metu akcentavo ir ministro patarėja D.Vencevičienė, kuri išskyrė tarnautojų edukacijos svarbą. Nagrinėjamuose dokumentuose visuomenė tiesiogiai nėra įvardinama. Tačiau programose įvardintos priemonės, pvz. priimamų sprendimų viešinimas yra tiesiogiai susijęs su komunikacijos rezultatu, kuris pasiekia visuomenę. Tai, kad abejuose dokumentuose tokio pobūdžio priemonės yra numatomos, presuponuoja, kad tam tikrai daliai ministerijos tarnautojų reikia akcentuoti jų įgyvendinamų funkcijų ir bendrai viešojo valdymo rezultatų viešumo svarbą.

Apibendrinus, galima teigti, kad tinkamumo kriterijaus kontekste 2015-2019 metų programa didžiąją apimti atitinka šį kriterijų, todėl yra tikėtina, kad šios programos įgyvendinimas turėtų būti sėkmingas, o, pasibaigus programiniams laikotarpiui, programos rezultatai turėtų būti vertinami teigiamai, atsižvelgiant į pačia programos struktūra, jos siekius, tikslą, uždavinius ir jiems įgyvendinti numatytas priemones. Deja, to pasakyti negalima apie 2011-2014 metų programą. Programos struktūros ypatumai, loginės klaidos sąlygoja, kad tinkamumo kriterijaus vertinimo rėmuose dokumentą galima įvardinti kaip netinkamą. Viso to išdava yra programos rezultatai, kurie yra matomi šiandien pasibaigus programiniam laikotarpiui: dalis priemonių yra įgyvendinta iš dalies, o tos priemonės, įskaitant ir tas kurios atkartoja tuo metu galiojusios nacionalinės kovos su korupcija programos tikslus, negali būti vertinamos siekiant nustatyti tam tikrą jų poveikį, to pasekoje ir pačios programos efektyvumą.

[100] Interviu su Laimonu Ubavičiumi, Kultūros ministerijos kancleriu. Atlikta: 2015-10-30.

### 3.5.2. Kultūros ministerijos antikorupcinių programų vertinimas pagal efektyvumo kriterijų

Programų tikslų ir uždavinių santykis lemia tai, kaip yra matuojamas programų efektyvumas. Visi 2011-2014 metų dokumento probleminiai aspektai sąlygoja, kad programos efektyvumą įvertinti yra beveik neįmanoma. Programos tikslų ir uždavinių problematika jau buvo aptarta šio darbo 3.4.1 poskyryje. Kalbant apie konkrečias priemones, pagal kurių įgyvendinamumo laipsnį yra matuojamas programos efektyvumas, reikia atkreipti dėmesį, kad šio darbo kontekste jau buvo minėta, kad didžioji dalis priemonių šiai programai įgyvendinti buvo siejamos su teisės aktų priėmimu/tobulinimu. Priimtų ar tobulintinų teisės aktų skaičius dominuoja, kaip esminis priemonių vertinimo kriterijus. Įgyvendintomis laikytinos tos priemonės, kurios išimtinai yra susijusios su ministro kompetencijai priskirtų teisės aktų priėmimu. Tačiau vienas iš nagrinėjamo dokumento esminių probleminių aspektų yra tai, jog nemažai tobulintinų teisės aktų yra susiję su sprendimų priėmimo procesu Lietuvos Respublikos Vyriausybėje ar Parlamente. Visų pirma teisėkūros procedūros užtrunka ganėtinai ilgai, kita vertus siekiami sprendimai gali būti nepriimti. Tai atsispindi ir 2011-2014 metų programos ataskaitoje, pagal kurią galima identifikuoti, kad tam tikri parengti teisės aktai buvo nepriimti, kas sąlygoja jog tokio pobūdžio priemonės buvo neįgyvendintos; arba teisės aktai buvo parengti, tačiau programiniu laikotarpiu dar nebuvo pasiekę net svarstymo stadijos aukščiausiuose valstybės valdymo institucijose – priemonės įgyvendintos iš dalies. Apie tai interviu metu buvo kalbėta su ministerijos tarnautojais, tiek L.Ubavičius, tiek S.Maliavkina, tiek D.Liekienė pokalbių metu atkreipė dėmesį, kad teisės aktų parengimas/tobulinimas kaip vertinimo kriterijus yra nepakankamas. Tokio pobūdžio kriterijai, pasak respondentų, yra tik galimybė suskaičiuoti įvykdytas priemones, išmatuoti priemonių įgyvendinamumo laipsnį, tačiau ne jų efektą. Tai išskyrė ir D.Liekienė, pasak kurios bendrai kriterijams yra skiriamas pernelyg mažas dėmesys, nes tokio pobūdžio kriterijai neatspindi jokių kokybinių permainų.[101] L.Ubavičius atkreipė dėmesį ir į tai, kad šalia platesnio kriterijų spektro nebuvimo, kriterijai turi būti siejami su priemonėms įgyvendinti skiriamu finansavimu.[102] To pasekoje galima daryti prielaidą, kad viena iš priežasčių numatyti atitinkamas priemones antikorupcinėse programos yra sąlygota riboto ministerijos finansavimo. Galima teigti, jog į antikorupcines programas yra įrašomos tos priemonės, kurioms nereikalinga skirti papildomų asignavimų arba tos priemonės, kurios būtų įgyvendinamos iš suplanuotų asignavimų net ir neįrašius jų į programą.

[101] Interviu su Daiva Liekiene, Kultūros ministerijos Vidaus audito skyriaus vedėja. Atlikta: 2015-10-30.

[102] Interviu su Laimonu Ubavičiumi, Kultūros ministerijos kancleriu. Atlikta: 2015-10-30.

Manytina, kad programų priemonių įgyvendinamumas turėtų atspindėti išsikeltus dokumento tikslą ir uždavinius. Kalbant apie 2011-2014 programą ir šio darbo kontekste jau aptartus dokumento tikslus ir uždavinius, iš viso yra sudėtinga vertinti šios programos efektyvumą, kadangi išsikeltos problemos ir joms spręsti skirtos priemonės beveik neturi sąsajų su programos uždaviniais. Labai bendrai vertinant minėtinu programiniu laikotarpiu ministerijos vykdytą korupcijos prevencijos politiką, galima teigti, kad ministerijoje buvo atliekami tam tikri veiksmai, kuriais buvo siekiama bendrai mažinti galimas korupcijos apraiškas kultūros srityje. Tačiau tokio pobūdžio išvada neturi nieko bendra su programos efektyvumo vertinimu, kadangi kelių tikslų ir uždavinių santykis su priemonėmis uždaviniams įgyvendinti yra neišmatuojamas.

Vertinant 2015-2019 metų programos efektyvumą sumarinės analizės kontekste ir lyginant šį dokumentą su 2011-2014 metais galiojusiuoju, manytina, kad programos efektyvumas pasibaigus programiniam laikotarpiui turėtų būti išmatuojamas, netgi numatant tam tikrus teigiamus pokyčius. Programos tikslo ir uždavinių sąsaja yra logiška: uždaviniai su tikslu yra susiję, atitinkamai uždaviniams įgyvendinti yra numatytos konkrečios priemonės, kurioms, pasak S.Maliavkinos, netgi yra planuojama tam tikra stebėsena, t.y. planuojama jas peržiūrėti, spręsti ar tikslinga jas tęsti, jei ne, programą atnaujinti.[103] Nuosekli programos struktūra ir planuojama stebėsena sąlygoja, kad ateinančių ketverių metų perspektyvoje galima planuoti teigiamus programos įgyvendinimo rezultatus. Imant domėn ir tai, kad programoje numatytos antikorupcinės priemonės yra susijusios ne tik su teisės aktų pakeitimais, bet ir su tam tikrų teisės aktų įgyvendinimo stebėsena (pvz., priemonės, kurių vertinimo kriterijumi yra pasirinkta suorganizuotų apklausų skaičius ar pateiktų ataskaitų skaičius), planuojami teigiami programos įgyvendinimo rezultatai, kurie, tikėtina, bus susiję ne tik su programoje numatytų tikslo ir uždavinių įgyvendinimu, bet ir su tęstinėmis priemonėmis ar tam tikrai pokyčiais vienoje ar kitoje srityje, siekiant tobulinti viešojo valdymo funkcijas. Nors kai kurie vertinimo kriterijai, ypač susiję su teisės aktų priėmimu, yra nepasikeitę, jie yra susieję išimtinai su ministro veiklos kompetencija – tai yra ministro įsakymu tvirtinamų dokumentų priėmimas. Atsižvelgiant į tai, kad priemonės yra ganėtinai siauros, nukreiptos į tam tikras kultūros politikos sritis ir tai, kad visi planuojami reglamentavimo pakeitimai apsiriboja ministerijos veiklos srityje, galima daryti prielaidą, kad priemonės bus įgyvendintos, siekiami rezultatai bus pasiekti, o planuojama nuolatinė stebėsena padės ateityje įvardinant problemas rengiant naują programą.

Apibendrinus galima teigti, kad Kultūros ministerijos programų efektyvumas priklauso ne tik nuo dokumentų struktūros, tačiau ir nuo pasirenkamų priemonių išsikeltiems tikslams ir uždaviniams įgyvendinti. Lyginant dvi programas išsiaiškinta, kad 2011-2014 metų

[103] Interviu su Sabina Maliavkina, Kultūros ministerijos Teisės skyriaus vyriausiąja specialiste, Atlikta: 2015-10-19.

programos efektyvumo, sumarinės analizės kontekste, įvertinti yra neįmanoma. Tuo tarptu 2015-2019 metų laikotarpiui priimto dokumento nuoseklumas, logiškumas ir tikslo bei uždavinių susiejimas sąlygoja tikslingų programos priemonių įvardijimą ir atitinkamai tikėtinus teigiamus rezultatus.

### 3.5.3. Kultūros ministerijos antikorupcinių programų vertinimas pagal veiksmingumo kriterijų

Programų veiksmingumas turėtų būti vertinamas atsižvelgiant į programų finansinių ir kitų sąnaudų bei produktų/rezultatų santykį. Ministerijos kancleris L.Ubavičius savo interviu minėjo, kad programų vertinimas turėtų būti susijęs ir su priemonėms įgyvendinti numatytu finansavimu. Tačiau nei vienai iš analizuotų programų įgyvendinti papildomų asignavimų ministerijos biudžete nebuvo ir nėra numatyta. Paprastai ši funkcija yra pavedama kažkam iš ministerijos tarnautojų. Atitinkamai antikorupcinės komisijos veikloje dalyvauja ministerijos padalinių vedėjai, kuruojantys korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimą jų vadovaujamuose ministerijos skyriuose. Tai reiškia, kad įgyvendinant kiekvieną iš programų kažkam iš ministerijos tarnautojų tenka papildomas krūvis dėl tam tikrų priemonių įgyvendinimo. Galima daryti prielaidą, kad tam tikrų specialių asignavimų nebuvimas sąlygoja ganėtinai žemus programų įgyvendinimo rodiklius. Atsižvelgiant į jau kritikuotus 2011-2014 metų programos kriterijus – teisės aktų priėmimą/tobulinimą, galbūt, jei būtų skiriami papildomi asignavimai programos įgyvendinimui (net įsteigiamos papildomos pareigybės), planuojami parengti/tobulinti teisės aktai būtų parengiami greičiau, atitinkamai greičiau pasiektų Vyriausybę ar Parlamentą, o šių teisės aktų nepriėmus, būtų galima tobulinti pačią programą nusimatant kitas priemones. Žmogiškųjų išteklių stoką ir kaitą interviu metu minėjo ir S.Maliavkina, kuri teigė, jog tai buvo viena iš priežasčių dėl netinkamo atsiskaitymo už 2011-2014 metų programos įgyvendinimą ir naujos programos parengimą.[104] Rezultatais programų vertinime tampa priemonių įgyvendinimo skaičiavimas. Priemonių įgyvendinimas yra neatsiejamas nuo išsikeltų tikslų ir uždavinių. Atsižvelgiant į tai, kaip jau buvo minėta, 2011-2014 metų programos veiksmingumo (kaip ir efektyvumo) įvertinti yra neįmanoma. Tuo tarpu 2015-2019 metų programos veiksmingumą vertinti kol kas dar anksti. Tačiau, atsižvelgiant į tai, kad naujausiame dokumente yra numatomos konkrečios kultūros politikoje įgyvendinamos priemonės, kurios didžiąja dalimi yra susijusios su tiesioginėmis ministerijos funkcijomis, manytina, kad minimaliais kaštais (tiksliau nesant papildomų kaštų) antikorupcinės priemonės bus įgyvendintos. Galima daryti prielaidą, kad 2015-2019 programoje numatytų

[104] Interviu su Sabina Maliavkina, Kultūros ministerijos Teisės skyriaus vyriausiąja specialiste, Atlikta: 2015-10-19.

antikorupcinių priemonių įgyvendinimo rezultatai tai pat bus minimalūs, tačiau užtikrintai jie bus įgyvendinti, priešingai nei tai buvo vykdant buvusią programą.

### 3.5.4. Kultūros ministerijos antikorupcinių programų vertinimas pagal poveikio kriterijų

Vertinant programų poveikį svarbu išskirti konkretųjį ir ilgalaikį poveikį. Antikorupcinių programų svarba nacionaliniu mastu ir strateginis požiūris į korupciją kaip kompleksinį reiškinį atspindi ilgalaikius siekius mažinti korupcijos pasireiškimo mastą valstybėje. Atitinkamai viešojo sektoriaus institucijos įgyvendinamos antikorupcinę valstybės politiką rengia antikorupcines programas, siekdamos galimo korupcijos pasireiškimo mažinimo joms pavestose viešojo valdymo srityse.

Kalbant apie kultūros ministerijos antikorupcinių programų ilgalaikį poveikį, jį įvertinti yra beveik neįmanoma. 2011-2014 metų programinio laikotarpio antikorupcinių priemonių rezultatai poveikio požiūriu yra neišmatuojami. Poveikio vertinimo svarbą akcentuoja ir L.Ubavičius, tačiau siekiant įvertinti poveikį jis išskiria platesnės analizės ir bendrai sisteminių priemonių svarbą.[105] Konkretusis poveikis turėtų pasireikšti konkretiems programos naudos gavėjams. 2011-2014 metų programos kontekste numatytų konkrečių priemonių konkretų poveikį galima įvertinti tik analizuojant ministerijos tarnautojų ir pavaldžių įstaigų darbuotojų kompetencijų vertinimą po korupcijos prevencijos temoms skirtų mokymų. Kitos priemonės numatytos dokumente yra tiesiog neišmatuojamos, kadangi nėra galimybių įvertinti kokį poveikį turės priimtas/patobulintas teisės aktas. Galima tik numatyti, atsižvelgiantį tokio sprendimo tikslus, tačiau *de facto* to išmatuoti yra neįmanoma. Kiekvienas iš galiojančių teisės aktų yra tobulintinas, atsižvelgiant į daugybę konkrečių faktorių esamuoju laiku: ekonominiai veiksniai, socialiniai veiksniai, demografinė padėtis, tarptautiniai teisės aktai ir t.t. Tai yra taikytina kone visiems nacionaliniams teisės aktams, įskaitant ir antikorupcines programas.

Reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad 2015-2019 antikorupcinė Kultūros ministerijos programa turi viena esminį skirtumą, priešingai nei prieš tai buvusi programa – kasmet iki vasario 15 d. yra numatytas vykdomų priemonių įvertinimas pagal įgyvendintų priemonių skaičių. Šio darbo kontekste jau buvo minėta tai, kad įgyvendintų priemonių skaičius neatspindi realaus šių priemonių poveikio, tačiau reglamentuojama stebėsena suponuoja, jog vertinant įgyvendinamas priemonės bus siekiama tam tikru būdu įvertinti priemonių veiksmingumą, to pasekoje atnaujinti programą. Šios programos ilgalaikio poveikio nustatyti kol kas yra neįmanoma. Kalbant apie konkretųjį poveikį, besibaigiant 2015 metams būtų galima įvertinti antikorupcinio švietimo sklaidos

[105] Interviu su Laimonu Ubavičiumi, Kultūros ministerijos kancleriu. Atlikta: 2015-10-30.

rezultatus ministerijos tarnautojams ir darbuotojams ir kitiems asmenims, įvardintiems programoje. Tikėtina, kad kompetencijų augimas sąlygoja skaidresnę ministerijos tarnautojų veiklą. Dėmesį tarnautojų edukacijai ir kompetencijoms išskiria ir ministro patarėja D.Vencevičienė bei pats ministras Š.Birutis. Pasak D.Vencevičienės, 2015 metais ministerijoje atliktos tolerancijos korupcijai indekso apklausos rezultatai džiugina, nes dauguma ministerijoje dirbančių valstybės tarnautojų suvokia, kas yra korupcinio pobūdžio veiklos, nepateisina tokio pobūdžio veikų ir praneštų apie kito darbuotojo nesąžiningą elgesį.[106] Tačiau taip pat reikėtų paminėti ir L.Ubavičiaus išskirtą problemą, kad ne visi ministerijos tarnautojai tinkamai suvokia savo pareigas, kadangi priemonės skirtos užtikrinti informacijos viešumą ir priimamų svarbių sprendimų skaidrumą buvo numatytos senojoje programoje, atitinkamai yra numatytos ir naujoje. Manytina, kad šių priemonių įtraukimas į naujausią dokumentą yra sąlygotas prieš tai buvusios programos konkrečiojo poveikio nebuvimo, kuris yra sąlygotas jau aptarto pačios programos nenuoseklumo, loginių klaidų, problemiškų vertinimo kriterijų ir t.t. Kaip jau buvo minėta, konkretusis programų poveikis turėtų atspindėti tikslinių grupių gaunamą naudą. Pavyzdžiui, tikėtina, kad priėmus teisės aktus reglamentuojančius nemokamų kvietimų į ministerijos pavaldžių įstaigų rengiamus renginius gavimo tvarką, bus išvengiama galimų tarnybinių nusižengimų. Kaip ir ilgalaikį, taip ir konkretųjį 2015-2019 metų antikorupcinės programos poveikį išmatuoti šiai dienai nėra įmanoma. Tačiau aiškiai identifikuojamos programos priemonių tikslinės grupės, priemonių konkretumas ir konkrečių veiksmų įvardijimas, manytina, sąlygos tam tikrą antikorupcinių priemonių naudą minėtoms tikslinėms grupėms. Kartu stebėsenos mechanizmo nustatymas presuponuoja, kad vertinant programų veiksmingumą bus atsižvelgiama būtent į tikėtiną konkretųjį poveikį, ko pasekoje, manytina, programa bus atnaujinama.

### 3.5.5. Kultūros ministerijos antikorupcinių programų vertinimas pagal tvarumo kriterijų

Poveikio vertinimas yra be galo svarbus, kadangi jis atspindi įgyvendinamos viešosios politikos rezultatus. Tačiau didelę svarbą turi ir tvarumo kriterijus, pagal kurį yra vertinamos programų tęstinumo galimybės pasibaigus programiniam laikotarpiui. Apie tvarumo kriterijų šiame skyriuje jau buvo užsiminta. Tęstinumo nebuvimas yra sąlygotas programų rengimo proceso ir politinės valios. Ministerijos tarnautojai atitinkamą programos laikotarpį veikia vienos programos rėmuose, o patvirtinus naują programą prie neįgyvendintų ar iš dalies įgyvendintų priemonių, manytina, negrįžta. Tai tiesiogiai galima matyti ir lyginant du šiame darbe analizuotus dokumentus. Programų tikslai ir uždaviniai bendrąją korupcijos prevencijos prasme nesiskiria, tačiau įvardinant

[106] Interviu su Dalia Vencevičiene, Kultūros ministro patarėja. Atlikta: 2015-10-30.

konkrečias problemas ir jos spręsti pasirinktus uždavinius, matyti, kad tęstinumo nėra. Neišpildant šios viešosios politikos tvarumo kriterijaus, nėra tikslinga kaskart rengti naujas programas, nes nėra galimybės išmatuoti tokių programų ilgalaikio poveikio, kadangi naujųjų programų tikslai ir uždaviniai gali skirtis nuo prieš tai buvusių. Tokiu būdu įvertinti programų tvarumą tampa neįmanoma.

Tęstinumo nebuvimo pasirinkimas lyginant nagrinėjamas dvi programas, tikėtina, gali būti aiškinamas siekiu netęsti blogosios praktikos. Naujos programos sukūrimas ir konkrečių siaurų problemų išskyrimas naujoje programoje sąlygoja geresnę programos rezultatų vertinimo analizę. Į tai dėmesį atkreipia ir programos rengėja S.Maliavkina.[107] Probleminių sričių įvardinimas vyko tik po vidinių ir išorinių konsultacijų, todėl tikėtina, kad bendradarbiaujant su įvairiomis įstaigomis ir nuolatinės konsultacijos skatins Kultūros ministeriją vykdyti tęstinę, ne chaotišką, kultūros prevencijos politiką. Valstybinio audito rezultatai, STT vykdoma stebėsena ir jos rezultatai padeda ministerijai įvertinti egzistuojančias problemas, todėl manytina, kad tam tikrų kompleksinių problemų, kurių nepavyks išspręsti 2015-2019 metų laikotarpiu, sprendimas turėtų būti kryptingai numatomas ir būsimojoje antikorupcinėje programoje.

Siekiant išlaikyti tęstinumą labai svarbu ir nacionaliniu lygmeniu vykdoma korupcijos prevencijos politika. Natūralu, kad penkerių metų laikotarpyje įgyvendinama politika duoda tam tikrų rezultatų, tačiau itin svarbu yra perkelti į naujas programas tas priemones, kurios buvo įgyvendintos tik iš dalies arba visiškai neįgyvendintos. Taip būtų užtikrinamas įgyvendinamos politikos tęstinumas. Kultūros ministerijos korupcijos prevencijos programų tvarumas, lyginant 2011-2014 ir 2015-2019 metų programas nėra užtikrinamas. Tam tikros priemonės, susijusios su darbuotojų antikorupciniu švietimu yra perkeliamos į naująjį dokumentą, tačiau tai yra sąlygota nacionalinės kovos su korupcija programų tikslų, vienas kurių mažinti ne tik visuomenės, bet ir viešojo sektoriaus nepakantumą korupcijai.

***

Apibendrinus tyrimo rezultatus galima teigti, kad paskutinius penkerius metus Kultūros ministerijoje vykdoma korupcijos prevencijos politika susiduria su tam tikrais iššūkiais. Programų rengimas dėl žmogiškųjų išteklių kaitos ir stokos yra nenuoseklus, tam nėra skiriamas papildomas finansavimas, atsižvelgiant į tai, kad ministerija turi per keliasdešimt pavaldžių įstaigų sąlygoja, kad dėmesys programose tenka ne tik ministerijos, bet ir šių įstaigų veiklai. Viena iš esminių problemų yra programų tęstinumo nebuvimas. Tačiau lyginant dvi analizuotas korupcijos prevencijos programas buvo išsiaiškinta, kad ministerijos vadovybė ir tarnautojai deda maksimalias pastangas, siekiant mažinti galimas korupcijos rizikas institucijai pavestose viešojo valdymo srityse.

[107] Interviu su Sabina Maliavkina, Kultūros ministerijos Teisės skyriaus vyriausiąja specialiste, Atlikta: 2015-10-19

Tai atspindi ir kokybinis šuolis rengiant naujausią antikorupcinę programą. Kartu tai iliustruoja ir augančias ministerijos tarnautojų kompetencijas bei tam tikrą sąmoningumo augimą korupcijos prevencijos srityje. Programų vertinimo kriterijai yra sąlygoti ir apriboti tam tikrų metodologinių reikalavimų, kas kartu apriboja galimą šių dokumentų poveikio vertinimą, tačiau 2015-2019 metų programoje numatyta nuolatinė ir pastovi įgyvendinamų antikorupcinių priemonių stebėsena leidžia daryti prielaidą, kad programa bus tobulinama siekiant realių ir apčiuopiamų vykdomos antikorupcinės politikos rezultatų. Ministerijos vadovybė, skirdama didelį dėmesį komunikacijai tiek ministerijos viduje, tiek išorėje skatina ministerijos tarnautojų sąmoningumo augimą. Tarnautojai, suvokdami galimas korupcinių veiklų pasekmes yra skatinami suvokti, kad pasekmės gali pakenkti pačios institucijos įvaizdžiui. Viešumas yra vienas esminių viešojo administravimo principų, todėl yra ypatingai svarbu viešinti pačias programas, jų rezultatus, informuoti visuomenę apie ministerijoje vykdomą antikorupcinę politiką. Nuolatinės konsultacijos su STT ir kitomis valstybinėmis institucijomis parodo ministerijos siekį tobulinti savo kompetencijas, gebėjimus ir žinias, kartu toks bendradarbiavimas lemia aktyvų dalyvavimą įgyvendinant nacionalinę kovos su korupcija politika.

# IŠVADOS

1. Korupcija kaip reiškinys yra be galo kompleksiškas, todėl nėra ir jo vieningo apibrėžimo. Skirtingose viešojo valdymo srityse korupcijos apibrėžimai yra skirtingi. Tačiau esminis korupcijos bruožas – pasinaudojimas tam tikra suteikta ar įgyta valdžia, kas sąlygoja tam tikrą etikos problemą - viešųjų ir privačių interesų konfliktą. Korupcijos suvokimas yra neatsiejamas nuo valstybėje vyraujančios politinės kultūros, atitinkamai sąlygojančios vertybinių požiūrių susiformavimą ir požiūrį į tai, kas yra laikytina korupcija bei tai kokios yra korupcijos toleravimo ribos.

2. Sociologinio institucionalizmo prieiga išskiria ne tik formalias institucijas ir taisykles, bet ir simbolių sistemas, elgesio modelius, mąstymo šablonus lemiančius individų elgesį. Sociologinis institucionalizmas akcentuoja, kad individų (šio darbo kontekste – valstybės tarnautojų) elgesys yra glaudžiai susijęs su atitinkamo konteksto interpretacija. Tiek formalios, tiek neformalios institucijos nustato, kad individas – valstybės tarnautojas, atlikdamas savo pareigas elgtųsi teisingai, vadovaujantis ne tik tarnybinės etikos standartais, bet ir savo moralinėmis nuostatomis bei visuomenėje egzistuojančiais elgesio standartais. Būtent todėl išauga korupcijos prevencijos programų atsiradimo ir jų reglamentavimo svarba, siekiant pakeisti visuomenėje vis dar platų korupcijos kaip reiškinio egzistavimą.

3. Korupcijos prevencijos politika Lietuvoje yra ganėtinai išsamiai reglamentuota. Nacionaliniu mastu egzistuoja Korupcijos prevencijos įstatymas, yra įsteigtos specialios institucijos (Specialiųjų tyrimų tarnyba, Valstybinė tarnybinės etikos komisija) užsiimančios viešojo sektoriaus institucijų įgyvendinamos veiklos stebėsena antikorupciniu požiūriu. Tačiau viešajame sektoriuje pagrindinė problema yra valstybės tarnautojų etikos kodeksų nebuvimas. Korupcinės veiklos valstybės tarnyboje visų pirma yra susijusios su tam tikrais tarnybinės etikos nusižengimais. Politinės valios stoka priimti atitinkamus kodeksus sąlygoja tam tikro požiūrio susiformavimą, kad viešajame sektoriuje atliekami tarnybinės etikos nusižengimai nėra vertinami kaip nusikalstama veika.

4. Šiame darbe ištirtos dvi Kultūros ministerijos antikorupcinės programos (Kultūros srities antikorupcinė 2011-2014 metų programa ir Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos 2015-2019 metų korupcijos prevencijos programa) atspindi, kad Kultūros ministerijoje vykdoma antikorupcinė politika yra nenuosekli. 2011-2014 metais galiojusiame dokumente yra gausu loginių klaidų. Nemažai priemonių buvo nukreiptos į galimų korupcinių veiklų pasekmių šalinimą, ne į prevenciją. Visa tai sąlygoja, kad šioje programoje numatytų antikorupcinių poveikio vertinimas yra neįmanomas. Dauguma kriterijų, susijusių su teisės aktų priėmimu nesuteikia galimybės įvertinti

priimtų teisės aktų pasekmių suinteresuotoms grupėms. Tai yra viena iš priežasčių, kodėl ministerija rengdama naujausią programą nebuvo suinteresuota tęsti 2011-2014 metais numatytų priemonių.

5. Kultūros ministerijos 2015-2019 metų antikorupcinė programa atspindi kokybinį ministerijos tarnautojų kompetencijų šuolį. Dokumento logiška ir nuosekli struktūra sąlygoja kokybišką problemų išskyrimą ir joms spręsti suformuluotas priemones. Programoje daug dėmesio skiriama ministerijai pavaldžioms įstaigoms, priemones nukreipiant ten, kur yra priimami sprendimai. Tyrimo metu išsiaiškinta, kad tiesioginei ministerijos veiklai yra skirta mažai dėmesio, o į ministerijos veiklą nukreiptos priemonės yra susijusios su tiesioginėmis ministerijos funkcijomis.

6. Įvertinus Kultūros ministerijos programas sumarinės analizės metodu pagal tinkamumo, efektyvumo, veiksmingumo, poveikio ir tvarumo kriterijus, išsiaiškinta, kad 2011-2014 metų programa neatitinka nei vieno iš šių kriterijų, todėl laikytina, kad tokio dokumento egzistavimas iliustruoja, jog Kultūros ministerijos 2011-2014 metais vykdyta antikorupcinė politika nepasiteisino ir, tikėtina, ilgalaikėje perspektyvoje taip pat neturės jokio realaus poveikio. Tuo tarpu 2015-2019 metų programa įvertinus pagal minėtus kriterijus, manytina, turės teigiamų pasekmių ministerijos vykdomai kultūros politikai ir galimam korupcijos rizikų sumažinimui.

# REKOMENDACIJOS

1. Tyrimo metu išsiaiškinta, kad Kultūros ministerijos antikorupcinėse programose dauguma priemonių yra nukreipta į ministerijos tiesioginio pavaldumo įstaigų veiklą. Siekiant užtikrinti efektyvią korupcijos prevencijos įgyvendinimo politiką ne tik pavaldžiose įstaigose, bet ir pačioje ministerijoje, rekomenduotina ministerijai pavesti kiekvienai iš pavaldžių įstaigų, nepaisant funkcijų ir galimos korupcijos pasireiškimo tikimybės laipsnio, parengti individualias institucines antikorupcines programas.

2. Siekiant realaus korupcijos prevencijos politikos rezultato, rekomenduotina, kad įgyvendinamų priemonių vertinimo kriterijai, numatyti programose turėtų būti papildomi ir atitinkamais jų stebėsenos ir analizės mechanizmais, siekiant įvertinti šių priemonių veiksmingumą, pavyzdžiui, vykdyti suinteresuotų grupių, kurioms yra taikytinos priemonės, apklausas, jų veiklos auditus ir kt.

3. Išanalizavus naujausią Kultūros ministerijos korupcijos prevencijos programą šio darbo kontekste buvo atkreiptas dėmesys, kad ganėtinai mažas dėmesys yra skiriamas pačios ministerijos veiklai ir galimų korupcijos rizikų prevencijai, todėl rekomenduotina įtraukti daugiau priemonių konkrečioms ministerijos funkcijoms, kuriose, atlikus korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymą, yra didžiausia tikimybė korupcijai pasireikšti. Pavyzdžiui, programoje numatyti prevencines priemones programoms, kurios yra susijusios su finansavimo skyrimu arba priemonę teisės aktų antikorupciniams vertinimui.

4. Antikorupcinių programų tęstinumo svarba turėtų būti akcentuojama rengiant naujus korupcijos prevencijai skirtus dokumentus. Programų tęstinumas yra neatsiejamas nuo realaus antikorupcinės politikos vykdymo rezultato, kitaip tariant veiksmingumo. Veiksmingumas ilgalaikėje perspektyvoje atspindi programų efektyvumą visomis prasmėmis. Tikslinga antikorupcinė politika bus įgyvendinama tik tuomet, kai, pasibaigus programiniam laikotarpiui, neįgyvendintos antikorupcinės priemonės bus perkeliamos į naują antikorupcinę programą.

5. Antikorupcinės politikos įgyvendinimas, kaip ir bet kurios kitos viešosios politikos įgyvendinimas privalo būti viešinamas. Nors Kultūros ministerija yra įsteigusi naują padalinį, kurio pagrindinės funkcijos apima tiek vidaus, tiek išorės komunikaciją, antikorupcinės politikos rezultatų viešinimui turi būti skiriamas lygiavertis dėmesys kaip ir įgyvendinamos kultūros politikos rezultatų viešinimas. Rekomenduotina ministerijos internetiniame tinklapyje ne tik papildyti „Korupcijos prevencijos“ skiltį skelbiamais dokumentais, bet ir visais įmanomais kanalais platinti informaciją apie įgyvendinamų korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimą ir rezultatus.

# BIBLIOGRAFIJOS IR ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

**Knygos, monografijos, vadovėliai**


1. Brinton M.C., Nee V. (ed.), *The New Institutionalism in Sociology*, Stanford University Press, Stanford, 1998, 352 p.
2. Daujotaitė D., Puškorius S., Tarakavičiūtė I., Veiklos audito teorija ir praktika, Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, 448 p.
3. Dunn, W.N, Public policy analysis: an introduction, Prentice-Hall, 1981, 388 p.
4. Heidenheimer A.J., Johnston M. (ed.), *Political Corruption: Concepts & Contexts*, 3rd edition, Transaction Publishers, New Brunswick, New Yersey, 2001, 970 p.
5. Huntington, S. Political Order in Changing Societies. Yale University Press, 1968, 488 p.
6. Justickis V. Korupcija. Kn. *Kriminologija, I dalis,* Vilnius: Lietuvos teisės universiteto leidybos centras, 2001, 440 p.
7. Parsons W, Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas, „Viešoji politika“, Vilnius: „Eugrimas“, 2001, 607 p.
8. Pope J., *Confronting Corruption: The Elements Of A National Integrity System, (The TI Source book),* Berlin and London, Transparency International, 2000, 364 p.
9. Skocpol, T. States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China. Cambridge University Press, 1979, 407 p.
10. Summers, J. (ed.) *Government, Politics, Power and Policy In Australia*, NSW Australia, 2002, 556 p.
11. Tidikis R., Socialinių mokslų tyrimų metodologija. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, 626 p.


**Straipsniai periodiniuose žurnaluose ir kituose moksliniuose leidiniuose**


12. Akindele S.T., A Critical Analysis of Corruption and its Problems in Nigeria, *Anthropologist*, 2005, 7(1), p. 7-18
13. Gavelytė I., Korupcijos prevencijos priemonių reikšmė ir šiuolaikiniai ypatumai, *Ekonomika ir vadyba : aktualijos ir perspektyvos*, 2005, Nr. 5, p. 113-118
14. Grubović L., The New Institutionalism As A New Theoretical Framework For Urban Political Analysis, *Spatium*, Volume 2004, Issue 11, p. 41-47
15. Immergut E.M., The Theoretical Core of the New Institutionalism, *Politics & Society*, March 1998, vol. 26 No. 1, p. 5-34

16. Michailovič I., Korupcijos apibrėžimo problematika, *Teisė,* 2005, Nr.54, p. 110-121
17. Palidauskaitė J., Lietuvos viešojo sektoriaus etikos kodeksai ir jų tobulinimo galimybės, *Viešoji politika ir administravimas,* 2010, Nr. 31, p. 21-34.
18. Palidauskaitė J. Didžiulienė R., Viešojo administravimo etikos aspektai Lietuvoje, *Viešoji politika ir administravimas*, 2002, Nr.1, p. 61-66
19. Palidauskaitė J., Raudonienė A., Antikorupcinės kultūros gairės Lietuvoje*, Kultūrologija*, 2004, t. 11, p. 56-76.
20. Palidauskaitė J., Vaisvalavičiūtė A., Antikorupcinio švietimo Lietuvoje svarba, *Ekonomika ir vadyba : aktualijos ir perspektyvos*, 2005, Nr. 5, p. 287-291.
21. Piliponytė J., Korupcija: teoriniai bandymai apibrėžti ir paaiškinti, *Sociologija. Mintis ir veiksmas*, 2004/2, p. 83-95
22. Segalovičienė I., Vertinimas viešajame valdyme: samprata ir modeliai, *Viešoji politika ir administravimas*, 2011, T. 10, Nr.3, p. 437-450
23. Šatienė G., Toleikienė G., A Connection Between Corruption and Unethical Behaviour of Public Officials, *Socialiniai tyrimai*, 2007, Nr. 2 (10), p. 155-160
24. Taylor, R.,C., Peter A. H., Political Science and theThree New Institutionalisms, *Political Studies*, 1996, 44 (5), p. 933-957.

**Įstatymai, teisės aktai**

25. Kultūros srities antikorupcinė 2011-2014 metų programa, prieiga per internetą: <http://lrkm.lrv.lt/lt/administracine-informacija/korupcijos-prevencija> (žiūrėta 2015-10-20)
26. Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas, *Valstybės Žinios*, 2002, Nr. 57-2297; *Valstybės Žinios*, 2003, Nr. 38-1728; 2012, *Valstybės Žinios,* 2012, Nr. 126-6327.
27. Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas, *Valstybės žinios,* 2002, Nr. 41-1162; *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 38-1657.
28. Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos 2015-2019 metų korupcijos prevencijos programa, *TAR*, 2015, i.k. 2015-10205, prieiga per internetą: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/cf87c5a01bf411e586708c6593c243ce> (žiūrėta 2015-10-20)
29. Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos Korupcijos prevencijos komisijos nuostatai, prieiga per internetą: <http://lrkm.lrv.lt/lt/administracine-informacija/korupcijos-prevencija> (žiūrėta 2015-10-20)

30. Valstybės įstaigos korupcijos prevencijos programos rengimo rekomendacijos, TAR, 2014, i.k. 2014-04067, prieiga per internetą <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/50865870bb0111e38766a859941f6073> (žiūrėta 2015-10-20)
31. Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklės, *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 65-2656.
32. *2011-2014 m. Nacionalinė kovos su korupcija programa*, prieiga per internetą: <http://www.stt.lt/lt/nkkp-2011-2014/> (žiūrėta 2015-10-30)

**Rašto darbai**

33. Piliponytė J., Korupcijos konstravimas: pokomunistinių šalių praktika, daktaro disertacija, Vilnius: 2006, Vilniaus universitetas, 133 p.

**Ataskaitos**

34. Kaip valstybės įstaigos vykdo korupcijos prevenciją?, Valstybinio audito ataskaita, 2013 m. spalio 22 d. Nr. VA-P-40-8-14, prieiga per internetą: <https://www.vkontrole.lt/failas.aspx?id=3065>, (žiūrėta 2014-05-19)
35. *Helping Countries Combat Corruption: The Role of World Bank* , Poverty Reduction and Economic Management, The World Bank, September 1997, p. 8. Prieiga per intnernetą <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corrptn.pdf > (žiūrėta 2014-05-21)
36. Nacionalinės kovos su korupcija 2011–2014 metų programos įgyvendinimo priemonių planas ir jo vykdymo ataskaita, prieiga per internetą <http://www.stt.lt/documents/nkkp/NKKP_Ataskaita_06-30.pdf > (žiūrėta 2015-10-20)

**Kiti šaltiniai**

37. Alper M. *Pinigų kultūrai skirstymas sukėlė erzelį*, 2014-04-10, prieiga per internetą <http://www.lrt.lt/naujienos/kultura/26/40787#wowzaplaystart=1768000&wowzaplayduration=184000> (žiūrėta 2015-10-20)
38. Kriščiukaitytė A., Laurinavičienė B. *Pinigų daugiau, laimingų mažiau*, 2014-05-02, prieiga per internetą <http://vz.lt/apps/pbcs.dll/article?AID=/20140502/Article/305029962> (žiūrėta 2015-10-20)

39. *Corruption perception index 2014: Results*, prieiga per internetą: <http://www.transparency.org/cpi2014/results> (žiūrėta 2015-09-15)
40. *ES struktūrinės paramos vertinimo metodų gairės, 2009,* p. 21, prieiga per internetą: <http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/fm/failai/Vertinimas_ESSP_Neringos/Vertinimo_metodu_gaires.pdf> (žiūrėta 2015-11-10)
41. *How Do We Define Corruption?*, prieiga per internetą <http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption/2#defineCorruption> (žiūrėta 2014-05-19)
42. Korupcijos suvokimo indeksas 2014, Tyrimo rezultatai 2014 m. gruodis, prieiga per internetą: <http://transparency.lt/media/filer_public/2015/02/02/ksi_2014_prezentacija.pdf> (žiūrėta 2015-09-15)
43. Pasaulio korupcijos baromentas 2013, prieiga per internetą: <http://transparency.lt/media/filer_public/2013/07/09/ti_pasaulinis_korupcijos_barometras_2013.pdf > (žiūrėta 2015-09-15)
44. 2012 m. Antikorupcinių priemonių LR institucijose tyrimas, prieiga per internetą <http://transparency.lt/media/filer_public/2013/01/22/2012_m_antikorupciniu_priemoniu_lr_institucijose_tyrimas.pdf> (žiūrėta 2014-05-22)

# SANTRAUKA

Korupcijos reiškinys ir jo įtaka yra jaučiama daugelyje pasaulio šalių. Korupcija gali daryti įtaką ekonomikos, demokratijos, socialinės gerovės plėtrai, korupcijos pasireiškimo įtaka gali turėti neigiamas pasekmes viešųjų paslaugų teikimo kokybei. Būtent todėl šiam reiškiniui pažaboti yra skiriamas didelis dėmesys tiek tarptautiniu, tiek nacionaliniu mastu.

Šiame darbe yra siekiama išanalizuoti ir įvertinti, kaip korupcijos prevencijos politika yra įgyvendinama Lietuvoje konkrečiose viešojo administravimo institucijose, pasirenkant Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos atvejį, ir kokie yra korupcijos prevencijos programų rezultatai. Mėginama įvertinti, kokie veiksniai lemia korupcijos prevencijos programų įgyvendinimo sėkmingumą ir lemia teigiamą pokytį Kultūros ministerijoje, atsižvelgiant į tai, yra suformuluoti šio darbo uždaviniai: siekiama išsiaiškinti korupcijos sąvokos sampratą, apžvelgti korupcijos kaip reiškinio teorinius aspektus, taip pat yra analizuojama teisinė bazė, reglamentuojanti korupcijos prevencijos politiką Lietuvoje, vertinamos 2011-2014 ir 2015-2019 metų laikotarpiams parengtos Kultūros ministerijos korupcijos prevencijos programos, galiausiai mėginama įvertinti šių dokumentų įgyvendinimo vertinimo rezultatus ir efektyvumą. Iškeltiems uždaviniams įvykdyti ir darbo tikslui pasiekti yra naudojami skirtingi moksliniai metodai: kokybinė turinio analizė, dokumentų ir teisės aktų analizė, interviu, lyginamasis.

Kultūros ministerijos korupcijos prevencijos programų analizė parodė, jog šioje institucijoje įgyvendinama korupcijos prevencijos politika yra nenuosekli. 2011-2014 metų laikotarpiu galiojusi antikorupcinė programa buvo gausi loginių klaidų, nemažai priemonių dubliavo Nacionalinės kovos su korupcija programos priemones, pasirinkti vertinimo kriterijai neleidžia įvertinti programos poveikio ar tęstinumo galimybių. Tačiau 2015-2019 metų laikotarpiui patvirtinta korupcijos prevencijos programa iliustruoja kokybinį ministerijos kompetencijų šuolį įgyvendinant korupcijos prevencijos politiką jai priskirtoje viešojo valdymo srityje. Programoje pasigendama daugiau dėmesio ministerijos tiesioginėms funkcijoms, kadangi daug dėmesio skiriama ministerijai pavaldžių įstaigų veiklai, taip pat yra atkreipiamas dėmesys į tai, kad priemonių įgyvendinimo kriterijai yra tobulintini.

Minėtus dokumentus įvertinus sumarinės analizės metodu pagal tinkamumo, efektyvumo, veiksmingumo, poveikio ir tvarumo kriterijus, išsiaiškinta, kad 2011-2014 metais vykdyta antikorupcinė politika nepasiteisino ir, tikėtina, ilgalaikėje perspektyvoje taip pat neturės jokio realaus poveikio Kultūros ministerijos kompetencijai priskirto viešojo valdymo srityje. Tuo tarpu 2015-2019 metų programa įvertinus pagal šiuos penkis kriterijus, manytina, turės teigiamų pasekmių ministerijos vykdomai kultūros politikai ir galimam korupcijos rizikų sumažinimui šioje srityje.

# THE ANALYSIS OF CORRUPTION PREVENTION PROGRAMMES IN LITHUANIAN CIVIL SERVICE: CASE OF THE MINISTRY OF CULTURE

The phenomenon of corruption and its influence is felt in many countries. Corruption can affect state's economy, development of democracy, social welfare. On the other hand, corruption may exert a negative effect on the quality of public services. This is why most of the countries in the world focus on preventing corruption on both international and national level.

This paper seeks to analyze and assess how corruption prevention policy is being implemented in Lithuanian civil service. A case of the Ministry of Culture of the Republic of Lithuania (henceforth, the Ministry) is chosen for this analysis. The goal of this paper is to assess what factors do affect the success of the implementation of corruption prevention programmes of the Ministry and to evaluate its positive changes. Considering this goal there are four tasks set: to ascertain the concept of corruption, to assess important theoretical aspects of corruption as a phenomenon, to analyze the legislation on corruption prevention in Lithuania, to analyze established in implemented corruption prevention programmes in the Ministry for period 2011-2014 and period 2015-2019. Finally the aim of this paper is to evaluate the results of these programmes and their effectiveness. There are different methods used for this analysis: qualitative analysis, document analysis, interviews and a comparative method.

The case study showed that the Ministry implements inconsistent corruption prevention policy. 2011-2014 anti-corruption programme has numerous logical errors, a number of measures dubbed the measures set up in the National Anti-corruption programme for 2011-2014, the selected criteria do nothing to assess the impact of the programme. Therefore, it is not possible to evaluate its sustainability. However, the corruption prevention programme for 2015-2019 illustrates the qualitative progress of the Ministry's competence in implementing corruption prevention policy. The programme lacks focus on the Ministry's direct functions, because most of the measures are mainly set up for subsidiary bodies of the Ministry. It is assumed, that the criteria for the assessment of the measures should be improved.

The programmes were assessed using summary analysis method according to relevance, efficiency, effectiveness, impact and sustainability criteria. The results showed that anti-corruption policy implemented during 2011-2014 period was not effective enough and most likely will not have any real impact on cultural policy in the long term. Meanwhile, the programme for 2015-2019 period, evaluated according to the above mention criteria, most likely will have positive impact on the Ministry's cultural policy and will help to reduce potential risks of corruption. Consequently, it is assumed that the corruption prevention policy currently implemented by the

Ministry in a long term perspective may have positive results to all stakeholders working in the cultural field.

**1 PRIEDAS**

*Interviu su Sabina Maliavkina, Kultūros ministerijos Teisės skyriaus vyriausiąja specialiste, Atlikta: 2015-10-19*

**1. Jūs esate 2015-2019 metų antikorupcinės programos rengėja. Programa buvo patvirtinta tik 2015 metų birželį. Pakomentuokite prašau, kodėl pasibaigus galioti 2014 metų kultūros srities antikorupcinei programai, užtruko naujos antikorupcinės programos rengimas.**

Esu kultūros ministerijos 2015-2019 korupcijos prevencijos programos rengėja. 2015 m. pradžioje, man dar nedirbant mano pareigose, ministerija laiku nenustatė veiklos sričių, kuriose egzistuoja korupcijos pasireiškimo tikimybė ir pavėlavo atlikti korupcijos pasireiškimo tikimybės įvertinimą dėl žmogiškųjų išteklių stokos, žmogiškųjų faktorių bei atsakingų tarnautojų kaitos ministerijoje. Sprendžiant susiklosčiusią situaciją, korupcijos rizikos nustatymas ir vertinimas pavestas Kultūros ministerijos Teisės skyriui, kuriame aš dirbu nuo kovo mėnesio. Šį funkcija kaip papildoma užduotis yra pavesta mano pareigybei.

Kalbant apie programos rengimą, prie programos rengimo taip pat prisidėjo Kultūros ministerijos korupcijos prevencijos komisijos nariai, Kultūros paveldo departamento atstovai. Tam tik tikrą laiką ministerija neturėjo galiojančios programos, nes užtruko Korupcijos prevencijos programos priemonių plano priemonių derinimo procesas, programos apimties klausimas. Programa negalėjo apimti visų kultūros įstaigų, o tik dalį jų. Galiausiai programos projektas buvo parengtas, tačiau dar buvo derinamas su STT. Kai STT teigiamai įvertino programos projektą, ji buvo patvirtinta ir paskelbta. Atkreiptinas dėmesys į tai, jog vadovaujantis Korupcijos prevencijos įstatymu, kiekvienos įstaigos vadovas yra pats atsakingas už tokios programos parengimą savo įstaigoje. Jei Kultūros ministerijos programos priemonės neapėmė kai kurių įstaigų, pagal įstatymą jos turi tokią programą pasirengti pačios. O ypatingai tais atvejais, jei įstaigoje STT atliko korupcijos rizikos analizę ir savo išvadoje nurodė parengti tokią programą. Mūsų atveju taip yra su Kultūros paveldo departamentu, nors ir dabar mūsų programa apima Kultūros paveldo departamentą, tačiau ši įstaiga turi ir savo programą.

**2. Ar rengiant programą, buvo vadovaujamasi tarptautiniais ir nacionaliniais teisės aktais, reglamentuojančiais korupcijos pažabojimą?**

Rengiant programą buvo vadovaujamasi tokiais pagrindiniais teisės aktais: Nacionaline 2015-2019 metų korupcijos prevencijos programa, Korupcijos prevencijos įstatymu, buvo atsižvelgta i ESTEP tyrimus ir gautus rezultatus, buvo vertinamos ir kitų ES šalių korupcijos

prevencijos programos, kitų institucijų programos. Visa tai, be abejonės, atsispindinti parengtoje programoje. Dažnai buvo vadovaujamasi ir rekomendacijomis gautomis iš Tarpžinybinės komisijos kovai su korupcija.

**3. Ar rengiant programą buvo konsultuojamasi su kitomis institucijomis?**

Rengiant programą diskusijos visų pirma vyko kultūros įstaigų lygmeny, vėliau buvo konsultuojamasi ir projektas derintas su STT.

**4. Kodėl buvo pasirinktas kitas modelis, t.y. institucinės, o ne sritinės programos (kaip 2011-2014 programa) modelis?**

Buvo pasirinktas institucinis modelis, o ne sritinis, dėl geresnės analizės. Kultūros sritis yra labai plati, todėl visų sričių kokybiškai ištirti, konstatuoti problemas yra neįmanoma. Todėl šiuo laikotarpiu buvo apsiribota instituciniu modeliu. Be to, vadovaujantis minėtu Korupcijos prevencijos įstatymu, galimos tik trijų rūšių programos - nacionalinė, šakinė, institucinė. Sritinės pagal mano turimas žinias, nėra. Lietuvoje yra nacionalinė, šakinė (tarp keleto ministerijų ir kitų įstaigų) bei mūsų institucinė (kaip ir kitose institucijose) programos. Manau tokia programa yra efektyvesnė, lengviau kontroliuoti jos įgyvendinimą, yra aiškiai nustatyti atsakingi vykdytojai.

**5. Kuo vadovaujantis buvo suformuluotos programoje reglamentuojamos problemos, kurioms spręsti yra parengtas priemonių planas?**

Problemos buvo keltos atsižvelgiant į aktualias kovos su korupcija problemas. Tokios problemos buvo nustatomos atliekant apklausas, klausimynus. Atsižvelgiant į rezultatus, gautas STT rekomendacijas, nustačius rizikingas sritis atliekant korupcijos pasireiškimo nustatymą, buvo nuspręsta į programą įdėti tokias priemones, kurios tikrai mažintų korupcija, t.y. daugiau apmokyti valstybes tarnautojų, kad jie žinotų, kaip pasireiškia korupcija, kaip elgtis ir kontroliuoti situacijas, kuriose gali pasireikšti korupcija. Taip pat buvo nustatytos rizikingos sritys, pvz. dėl nemokamų paslaugų teikimo, nuspręsta riboti nemokamų paslaugų teikimą, kad tai nebūtų atsidėkojimo priemone už korupcinio pobūdžio veiksmus.

**6. Kaip Jūs vertinate tai, kad dauguma priemonių, kurios yra skirtos ministerijos tiesioginio pavaldumo įstaigoms, galėtų būti sprendžiamos pačių įstaigų lygmeniu?**

Manytina, kad įstaigos visų pirma turi pačios kovoti su korupcija, taip nustatyta ir Korupcijos prevencijos įstatyme. Įstaigos daug geriau žino savo problemines vietas. O ministerija

gali tik nustatyti bendras gaires, tam tikrais atvejais, bendras priemones, kovai su problemomis, kurios kyla ne tik įstaigų, tačiau ir ministerijos lygmeniu.

**7. Kodėl programoje yra skiriama tik 1 antikorupcinė priemonė Lietuvos kultūros tarybos veiklai?**

Lietuvos kultūros tarybos veiklai nustatyta tik viena priemonė, nes, kaip jau ir minėjau, kiekviena įstaiga turi pati pasirengti kovos su korupcija programas ir numatyti aktualių problemų sprendimą. Kiekviename laikotarpyje yra parengiami skirtingi kovos su korupcija programos priemonių planai. Vienu metu neįmanoma apimti visas įstaigas ir visas jų veiklos sritis. Todėl pasirinktas toks būdas, kad šiemet įgyvendinsime vienas priemones, vėliau papildysime naujomis.

**8. Kodėl toks išskirtinis dėmesys yra skiriamas Kultūros paveldo departamentui, ar nėra tikslinga bendradarbiauti su KPD padedant parengti institucinę KPD programą?**

Kultūros paveldo departamentas turi pasirengęs savo programą, yra numatyti atsakingi asmenys, kurie atsakingi už priemonių įgyvendinimą, stebėseną. Taip lengviau spręsti apie priemonių efektyvumą, jų įgyvendinimą/neįgyvendinimą. Be to tam tikrais atvejais būna sudėtinga nustatyti rizikas, tai geriau gali padaryti asmenys, dirbantys KPD, nei jame nedirbantys.

**9. Kaip Jūs vertinate priemones skirtas skelbti priimamų sprendimų viešinimą reglamentavimą programoje? Ar tai neturėtų būti tiesioginė ministerijos funkcija?**

Viešinimas pagal Nacionalinę kovos su korupcija programą, Korupcijos prevencijos įstatymą laikomas viena iš korupcijos prevencijos priemonių. O priemonių planas rengiamas pagal aktualias šiuo metu problemas. Taip, viešinimas ir be programos turi būti viena iš pagrindinių priemonių kovoje su korupcija. Tačiau visos priemonės turėtų būti vykdomos ir be programų, turėtume laikytis pagrindinių kovos su korupcija principų. Programos parengimas dar kartą atkreipia dėmesį į aktualias problemas, numato atsakingus asmenis už įgyvendinimą ir stebėseną. Be to, programos priemonių plane yra rezultato kriterijai, tad pagal juos mes matome ar didėja viešumo kiekis. Galbūt ateityje galima bus atsisakyti šios priemonės.

**10. Kaip Jūs manote, ar programos struktūra yra labiau tinkama sritinei, ar institucinei programai?**

Manau, kad ji yra tinkama institucinė programa, kurioje numatomos bendros gairės, yra priemonių planas, kuriame numatyti atskiri asmenys, ar įstaigos.

**11. Viena esminių korupcijos prevencijos priemonių yra antikorupcinis teisės aktų vertinimas. Dėl kokių priežasčių ši priemonė nėra numatyta programoje?**

Antikorupcinis teises aktų vertinimas yra atliekamas ministerijoje, tačiau yra sudėtinga numatyti šios priemonės rezultatą. Reikia nurodyti tikslų skaičių, o mes to padaryti negalime, nes nežinome kiek bus teisės aktų, kuriems reikės atlikti antikorupcinį vertinimą.

**12. Pakomentuokite, prašau, kodėl yra pasirinkti tokie priemonių vertinimo kriterijai ir kaip juos reikėtų vertinti?**

Vertinimo kriterijai pasirinkti pagal galimybes atlikti numatytas priemones per vienerius metus. Kasmet suorganizuotų mokymų skaičius, parengtų teisės aktų skaičius, atliktų auditų skaičius. Nes, jei per metus bus priimtas vienas teisės aktas, daugiau tokio dokumentų nereikės; bus atliktas vienas auditas ir pan.

**2 PRIEDAS**

*Interviu su Kultūros ministru Šarūnu Biručiu. Atlikta: 2015-10-30.*

**1. Gerb. Ministre, ar Kultūros ministerija yra ta vieta, kurioje gali pasireikšti korupcija?**

Kiekvienoje valstybės įstaigoje, kurioje gimsta įstatymai, kurioje sprendžiasi pavaldžių įstaigų veiklos ir finansavimo klausimai gali pasireikšti korupcija. Kultūros ministerija nėra išimtis. Ministerija turi arti šimto pavaldžių įstaigų, administruoja programas, kuriomis finansuojami kultūros lauko projektai, dirba su įstatymais, kurie įtakoja meno ir kultūros srities veikėjus - teatrus, bibliotekas, muziejus, koncertines įstaigas, paveldo priežiūrą.

**2. Jums teko dirbti ES Parlamente, kitose Lietuvos ministerijose ir įstaigose, ar Kultūros ministerija turi kitokių bruožų, nei kitos įstaigos? Kaip manote ar kultūros ministerija gali būti labiau, ar mažiau pažeidžiama, jeigu kalbame apie korupcinę veiką?**

Kultūros ministerija, kaip ir kitos valstybinės institucijos, tradiciškai yra laikoma biurokratinio veiklos organizavimo ir valdymo stiliaus organizacija. Tačiau tai nėra visiška tiesa. Čia yra daug kito tipo veiklos valdymo bruožų. Tai išsiaiškinome ministerijoje atlikę kompetencijų tyrimą, kurio metu laikėmės nuomonės, kad kompetencija apima ne tik žinias ir gebėjimus, bet ir darbuotojų požiūrį bei asmenines savybes, išorinius lūkesčius, nulemiančius jų motyvaciją arba demotyvaciją. Taip pat čia labai svarbus kuruojančio atskiras sritis specialisto santykis su įstaigomis, su kurių vadovybe ir personalu jis turi daugiausiai santykių. Ne retai jie tampa ne tik profesiniais, bet ir asmeniniais santykiais, todėl kalbėti apie profesionalumą ir palankumą arba nepalankumą, priimant sprendimus yra ypatingai svarbu. Kultūros ministro pareigas pradėjau eiti 2012 metų pabaigoje. Iki 2013 metų vasario, kuomet pilnai susiformavo ministro kabinetas, susipažinau su ministerijos veiklą reglamentuojančiais dokumentais, Valstybės kontrolės išvadomis ir rekomendacijomis. Dokumentuose atsispindėjo antikorupcinės programos būtinumas ir poreikis keisti senąją iki 2014 m. galiojusią antikorupcijos programą. Apie tai kalbėjomės su tuometine ministerijos kanclere ir departamentų bei skyrių vadovais, taip pat ne kartą buvome susitikę su STT ir Valstybės kontrolės pareigūnais.

**3. Ką pastebėjo ir rekomendavo taisyti Kultūros ministerijoje jūsų minėti pareigūnai?**

STT pareigūnai ministerijoje darė kelis susitikimus su ministerijos vadovybe, akcentavo antikorupcinės programos būtinumą ir atkreipė dėmesį į tokius dalykus, kaip nemokami kvietimai ar bilietai valstybės tarnautojams. Tą patį akcentavo ir Valstybės kontrolė, kuri į oficialias rekomendacijas įtraukė punktą, kuriame nurodyta, kad valstybės tarnautojai turi atsisakyti

nemokamų kvietimų ir bilietų į pavaldžių įstaigų rengiamus kultūros renginius. Kitos pastabos buvo nukreiptos į naujai susikūrusią Lietuvos kultūros tarybą, kuri, pagal Lietuvos kultūros tarybos įstatymą, yra įgaliota administruoti valstybės biudžeto - Kultūros rėmimo fondo lėšas kultūros projektams. Kasmet taryba paskirsto apie 16 mln. eurų, todėl jos sprendimams ypatingai svarbus antikorupcijos momentas. Taip pat atkreiptas dėmesys ir į Kultūros paveldo departamentą.

**4. Ar Jums, kaip kultūros ministrui, teko su kultūros darbuotojais kalbėtis apie korupciją ir antikorupcijos programą?**

Taip, pirmiausiai tai aptarėme su viceministrais, kanclere ir patarėjais. Vėliau vyko pokalbiai ir su ministerijos vadovais. Mes kalbėjomės apie tai, kaip išspręsti nemokamų kvietimų ir bilietų klausimą. Paaiškėjo, kad kai kurie valstybės tarnautojai prašydavo pavaldžių įstaigų vadovų bilietų ir kvietimų į renginius ne tik sau, bet ir kitiems asmenims, kurie kreipdavosi į specialistus ir prašydavo jų pasirūpinti bilietais. Mano prašymu, ši veika buvo sustabdyta ir valstybės tarnautojams buvo primintos valstybės tarnautojo teisės ir pareigos, bei įpareigoti atsakingi asmenys kuo skubiau parengti naują antikorupcinę programą. Šioje vietoje taip pat iškilo klausimas, kaip su turiniu turėtų susipažinti turinį kuruojantys specialistai. Nes jie turi matyti ir žinoti, ką kuria kultūros ministerijai pavaldžios įstaigos. Dabar tai sprendžiama per valstybės tarnautojų dalyvavimą pavaldžių įstaigų meno tarybose bei stebint generalines repeticijas.

**5. Kaip manote, ar Kultūros ministerijoje veikia antikorupcijos programa?**

Manau, kad taip, tačiau, mano manymu, ji yra tobulintina. Svarbu paminėti, kad vien programos pasitvirtinimas pats savaime neužtikrina jos efektyvumo. Pirmiausia, kolektyvas turi būti motyvuojamas elgtis nepriekaištingai, o tai reiškia, kad turi būti užtikrinta nuolatinė komunikacija ir stebėsena iš ministro kabineto pusės. Antra, ministerijos vadovybė turi aiškiai deklaruoti savo požiūrį į darbą ir jo nepriekaištingumą, turi aiškiai įvardinti grėsmes ir pasekmes. Trečia, suteikti darbuotojui galimybes tobulėti ir semtis patirties. Šioje vietoje norėčiau paminėti, kad Lietuvos pirmininkavimas ES Tarybai davė labai teigiamų rezultatų, nes ministerijos darbuotojams teko darbuotis užsienio institucijose, kuriose jie susipažino su ES standartais, kada akcentuojamas darbuotojo operatyvumas, pasirengimas ir etika. Tokie momentai didina darbuotojo atsakomybę ir ją perkelia į savo aplinką. Šiandien stebime tendencijas, kad valstybės tarnautojai, kurie turi galimybę dalyvauti mokymuose, atstovauti savo šaliai ES institucijose ar atskirų šalių renginiuose tampa atsparūs korupcijai. Kaip tai pamatuoti? Tai matosi jo elgesyje su pavaldžiomis įstaigomis, jų teikiamais siūlymais vadovybei, profesinėse iniciatyvose, priimant sprendimus. Vadovas turi būti ypač pastabus, kad suprastų šiuos pokyčius. Žinoma, galima pokytį išmatuoti ir reguliariai darant

apklausas.

**6. Kaip manote, kiek antikorupcijos programos veiksmingumui įtakos turi suvokimas apie tai, kas yra korupcija?**

Mano manymu, suvokimas apie korupciją šioje ministerijoje yra gan aukštas. Kuo darbuotojai turi daugiau suvokimo, kuri veika yra nusikalstama ar gali būti laikoma tokia, tuo jie yra atsparesni. Negalima neigti ir gerųjų pavydžių ir jų poveikio visoms valstybės institucijoms. STT viešai vykdoma antikorupcijos programa, kitų įstaigų viešinamos antikorupcinės programos, kaip pavyzdžiui, gydymo įstaigų, pakabinant ant gydytojo kabineto raštelį, kad „geriausia dovana - tai paciento šypsena“. Be jokios abejonės, žinojimas apie tai, kas yra korupcija ir kokią žalą ji daro yra labai svarbu. Tačiau svarbu pažymėti ir tai, kad šis žinojimas turi prasidėti ne tada, kada tu patenki į valstybės įstaigą. Edukacija turi prasidėti vaikystėje, ugdymo įstaigose, vėliau universitetuose ar kitose aukštesnės pakopos ugdymo įstaigose. Man teko susipažinti su JAV kai kurių valstijų vykdoma antikorupcine edukacine programa mokyklose. Ten, netgi, kad mokinys neįgytų klasės auklėtojo palankumo arba atvirkščiai - nepalankumo, kiekvienais metais ugdomas vis kito švietimo sistemos nario. Tai reiškia, kad kiekvienais metais mokinys turi kitą klasės vadovą. Taip pat, kad vaikai išmoktų bendrauti, jo klasės nariai nuolatos keičiasi. Tai reiškia, kad vaikas ugdomas ir socializuojasi nepastoviame kolektyve.

Moksleivių edukacija – priemonė galinti pakeisti visuomenės požiūrį į korupciją. Jie užaugę taps ir sprendimų priėmėjais, ir tais, kurie turės laikytis sprendimų. Kiek teko domėtis, Lietuvoje atliktų tyrimų rezultatai rodo, kad korupcinė veikla yra ne tik valstybės tarnautojų ir pareigūnų problema, tačiau ir visuomenės nuostatos nemažai prisideda prie tokių veiklų egzistavimo, todėl būtina, kad visa visuomenė būtų šviečiama ir edukuojama korupcijos klausimu, todėl labai svarbu, kad ši edukacija prasidėtų anksti, kada asmenybės pradeda formuotis.

**7. Jūs minėjote, kad valstybės tarnautojai turi matyti pavyzdį, ar tokį pavyzdį rodote ir Jūs?**

Taip, pavyzdį rodau ir raginu tai daryti kolegas Seime ir Vyriausybėje. Pavyzdžiui, perkuosi bilietus į spektaklius, premjeras, koncertus. Raginu tai daryti ir Vyriausybės narius. Vis daugiau ministrų perka bilietus į kultūros renginius. Kalbamės su kolegomis apie tai, kad kvietimai Vyriausybės nariams galimi tik tuo atveju, kada renginiai yra nemokami ir visuomenei. Ir su kultūros įstaigų vadovais esame kalbėję, kad bilietų dovanojimas net jeigu tai ir vadinama rinkodaros sprendimu, visada turi turėti aiškesnį pateisinimą. Juk kiekvieno politiko kvietimas į renginį reiškia ne ką kitą, o norą įtakoti jo sprendimus ateityje siekiant savo įstaigai ar asmeninio palankumo.

Jeigu kalbėtume plačiau, kodėl ministrai tai turėtų daryti, aprašome ir mūsų 2015-2020 metų Kultūros ministerijos korupcijos prevencijos programoje: 2014 m. balandžio – gegužės mėnesiais Visuomenės nuomonės ir rinkos tyrimų centro „Vilmorus“ atlikto sociologinio tyrimo „Lietuvos korupcijos žemėlapis 2014“, kurį inicijavo Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnyba, duomenimis, nustatyta, kad 48 proc. gyventojų, 29 proc. valstybės tarnautojų ir 30 proc. verslo atstovų korupciją laiko labai rimta problema, ir šis skaičius yra mažiausias nuo 2005 metų. Vertinant institucijų korumpuotumą, nustatyta, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybė, neišskiriant atskirų ministerijų, buvo nurodyta kaip viena iš institucijų, kurios labiausiai gali prisidėti prie korupcijos mažinimo. Vadovaujantis abiejų tyrimų rezultatais, Kultūros ministerija turi sudaryti palankias sąlygas kovai su korupcija jos kompetencijos srityse.

**8. Kaip Jūs vertinate priemonių skirtų skelbti priimamų sprendimų viešinimą reglamentavimą programoje? Ar tai neturėtų būti tiesioginė ministerijos funkcija?**

Taip. Viešinimas yra viena iš priemonių, kurios rodo, kad įstaiga veikia skaidriai. Sprendimų viešinimas iš tiesų turėtų būti ne tik antikorupcinės programos dalis, bet ir ministerijos funkcija. Kai atėjau į ministeriją, mane nustebino, kad ministerijoje nebuvo Viešųjų ryšių skyriaus, kuris užsiimtų informacijos ruošimu ir teikimu visuomenei. Tad vienas iš pirmųjų sprendimų buvo - įkurti skyrių, kuris rūpintųsi viešinimu, bendravimu su socialiniais partneriais, nuolat palaikytų ryšį su pavaldžiomis įstaigomis ir dalintųsi informacija. Pavyzdžiui, Kultūros ministerijai yra pavaldžios įstaigos - Lietuvos kultūros taryba, Kultūros paveldo departamentas, kurios susilaukia didelio visuomenės dėmesio, neretai visuomenei kyla daug abejonių ir klausimų dėl šių įstaigų veiklos, todėl viešumas yra ypatingai svarbus.

**9. Viena esminių korupcijos prevencijos priemonių yra antikorupcinių teisės aktų vertinimas. Dėl kokių priežasčių ši priemonė nėra numatyta programoje?**

Lietuvos Respublikos kultūros ministerija yra pagrindinė valstybės politiką kultūros srityje formuojanti institucija, todėl kovos su korupcija priemonių įgyvendinimas šioje srityje yra Kultūros ministerijos kompetencija ir prie programos dirbantys asmenys, t.y. komisija, gali siūlyti ministrui įvairius sprendimus ir priemones programai stiprinti. Teisės aktų antikorupcinis vertinimas yra numatytas atskiru ministro įsakymu - Lietuvos Respublikos kultūros ministro 2015 m. rugsėjo 9 d. įsakymas Nr. ĮV-580 „Dėl teisės aktų projektų antikorupcinio vertinimo“.

**10. Ar Jūsų kadencijos metu ministerijos tarnautojams (ar ministerijos pavaldumo įstaigų vadovams) buvo skirtos tarnybinės nuobaudos už nusižengimus, susijusius su korupcine**

**veikla?**

Ne, skirti nuobaudų dėl šios priežasties nereikėjo, nes asmenys, kurie buvo įtariami galimai įsivėlę į viešųjų ir privačiųjų interesų konfliktą, paliko savo darbo vietas bendru sutarimu, kad nebūtų metamas šešėlis ant visos įstaigos. Šie atvejai buvo aptariami plačiai spaudoje.

**3 PRIEDAS**

*Interviu su Dalia Vencevičiene, Kultūros ministro patarėja. Atlikta: 2015-10-30.*

1. **Jūs esate tas asmuo, kuris daugiausiai iš ministro kabineto komunikuojate su visais ministerijos žmonėmis nepriklausomai nuo jų pareigų. Ar teko su kolegomis kalbėti apie korupciją, jos apraiškas ir antikorupcinius momentus?**

Taip, iš tiesų, daugiausiai iš ministro kabineto esu bendraujanti su visu ministerijos kolektyvu. Matyt tai lėmė, mano pareigos - esu atsakinga už ministerijos vidinę ir išorinę komunikaciją. Į mano pareigas įeina ne tik ministro įvaizdžio formavimas, bet ir ministerijos kaip institucijos. Todėl, be jokių abejonių, korupcijos klausimas buvo aptariamas visais lygiais - nuo ministerijos vadovybės iki valstybės tarnautojų, kurie tik pradeda kopti valstybės tarnyboje karjeros laiptais.

**2. Tačiau jūsų pareigos yra sudėtingos ta prasme, kad naudodamasi savo pareigomis, galite įsivelti į korupcijos arba viešųjų ir privačiųjų interesų supainiojimo skandalą? Jūsų kolegė turėjo pasitraukti iš pareigų, dėl įtarimų galimai tai padarius?**

Taip, jūs teisi, patarėjo pareigas turi eiti nepriekaištingos reputacijos žmogus, kuris neturi jokių kitų tikslų, kaip tik sąžiningai atlikti ministro pavestas užduotis ir būti tarpininku tarp ministro, ministerijos darbuotojų ir socialinių partnerių. Ministro patarėjui galioja tos pačios taisyklės, kaip ir bet kuriam kitam valstybės tarnautojui, tačiau galima daryti prielaidas, kad patarėjas neturėdamas parašo galios, turi kitą, labai svarbią galią - atstovauti ministro, kaip politiko interesus įgyvendinant Vyriausybės programą. Iš tiesų, kaip patarėjas elgsis, priklauso nuo jo požiūrio į darbą, asmeninių įsitikinimų ir vertybių sistemos. Ar jis gali daryti spaudimą valstybės tarnautojui, ar jis gali siekti asmeninės naudos - taip, tokios prielaidos galimos, todėl būtina, kad valstybės tarnautojas jaustųsi saugus savo darbo vietoje, o tam padėti galėtų antikorupcinės programos, kuriose būtų aiškiai nurodyta, kaip tokiu atveju privalo elgtis valstybės tarnautojas. Aišku, jis gali iškarto pranešti savo vadovui, STT ar paviešinti faktą. Manau, kad viešumas yra svarbus veiksnys, tai rodo, kad visuomenė dalyvauja procesuose ir stebi jų skaidrumą. Tiesa, gali pasitaikyti ir kitokių atvejų, kada valstybės tarnautojas ar politinio pasitikėjimo pareigūnas yra šmeižiamas, bet jo teises tuomet gina teismas.

**3. Kaip manote, kalbant apie korupciją ministerijoje, ar kultūros ministerijos darbuotojai gali būti pažeidžiami?**

Visada reikia numatyti, kad taip gali nutikti. Juk dirba žmonės, ne robotai. Tačiau

nebijočiau teigti, kad ši ministerija turi kitokių valdymo bruožų, nei kitos ministerijos. Dirbti su kultūros ir meno pasaulio atstovais nėra paprasta. Visų pirma, šios ministerijos valstybės tarnautojai ir ministro kabinetas - trys viceministrai, trys patarėjai ir ministras, turi palaikyti ryšius ne tik su pavaldžiomis įstaigomis (muziejais, bibliotekomis, koncertinėmis įstaigomis ir teatrais), bet ir su aktyviais ir šalyje gerai žinomais visuomenės veikėjais - žymiais aktoriais, atlikėjais, solistais, rašytojais, režisieriais, kurie dėl savo žinomumo gali bandyti įtakoti vienokius ar kitokius tiek ministro kabineto, tiek valstybės tarnautojų sprendimus, todėl kalbėjimas ir veiksmai dėl antikorupcinio momento čia įgauna ypatingą svarbą. Taip pat savo interesų gali turėti verslas, teikiantis kultūros paslaugas, užsiimantis statybomis paveldo objektuose ir pan. Tačiau atlikti tyrimai rodo, kad šiuo metu didelis procentas kultūros ministerijos darbuotojų nurodo, kad jie turi imunitetą korupcijai. Kultūros ministerijoje atliktos Kultūros ministerijos valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, tolerancijos korupcijai indekso apklausos duomenimis, iš 60 tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis 45 nurodė, kad praneštų įstaigos vadovui ar kitam kompetentingam subjektui, pastebėję kito darbuotojo nesąžiningą elgesį, t. y. elgesį, kai nesilaikoma teisės aktų reikalavimų, 7 nurodė, kad nepraneštų, 8 - kad pranešimas (nepranešimas) priklausytų nuo aplinkybių. Į klausimą ar darbuotojas nepateisina nesąžiningo elgesio 56 valstybės tarnautojai ir darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis atsakė, kad nepateisina, 1 atsakė, kad pateisina nesąžiningą elgesį, 3 teigė, jog tai priklausytų nuo aplinkybių. Tai rodo, kad didžioji dalis apklaustųjų netoleruoja korupcijos pasireiškimo Kultūros ministerijoje, tačiau Kultūros ministerija privalo ir toliau vykdyti kryptingą korupcijos prevencijos politiką.

**4. Kaip ką tik darbą pradėjusiam valstybės tarnautojui nepasiduoti gerai žinomo visuomenės veikėjo spaudimui ar įtakai?**

Tam yra skirta ne tik antikorupcinė programa, bet ir visuma teisės dokumentų, vidaus darbo tvarkos aprašų, su kuriais valstybės tarnautojas privalo susipažinti ir jų laikytis. Pavyzdžiui, ką tik atėjęs į šią įstaigą valstybės tarnautojas yra supažindinamas su adaptacijos programa, kurioje yra numatytas mentorius ir kitų valstybės tarnautojų įsipareigojimai supažindinti naujoką su darbo ypatumais, dokumentų rengimo tvarka ir t.t. Kitas ne mažiau svarbus dalykas yra tas, kad sprendimai turi būti priimami pasitelkiant ekspertinę nuomonę iš šalies, spendimai pateikiami susipažinti kolegoms ir susipažinimas yra žymimas elektroninėje dokumentų sistemoje fiksuojant ne tik kolegų ir vadovų prašus, bet ir komentarus. Todėl visa darbo sistema, įskaitant ir antikorupcinę programą, yra orientuotos į sprendimus, kurie yra vertinami ne vieno asmens, yra sudarytos sąlygos užkirsti kelią neteisėtiems sprendimams. Taip pat svarbus momentas yra ministro įsakymas, kuriuo reglamentuojamas teisės aktų antikorupcinis vertinimas. Tai yra be galo svarbu.

**5. Jums ministerijoje teko dirbti 2004-2006 m. ir dabar jūs dirbate ministro kabinete nuo 2013 m. Ar matote pokyčius, ar kažkas pasikeitė per tuos metus, jeigu vertintumėte korupcijos suvokimą įstaigoje?**

2005 metais man teko inicijuoti Kultūros ministerijos darbuotojų kompetencijų tyrimą, kurio metu paaiškėjo, kad ministerijos darbuotojų kompetencijų lygis labai skirtingas ir labai skirtingos motyvacijos. Tyrimas buvo atliekamas anonimiškai, todėl valstybės tarnautojai galėjo drąsiai atsakinėti į klausimus dėl motyvacijos ir to, kas verčia dėti daugiau pastangų atliekant užduotis. Tyrimo metu paaiškėjo, kad asmeninis santykis su kultūros lauko atstovais yra ne paskutinėje vietoje.

Tarnautojai neslėpė, kad jiems svarbus dėkingumas iš žymių žmonių ir buvimas šalia jų renginiuose ir t.t. O tai gali sudaryti prielaidas korupcijai. Tai buvo aiškus signalas, kad Kultūros ministerijos vadovybė turi nedelsiant imtis veiksmų, kurie užkirstų kelią korupcijai, didintų suvokimą, kas tai yra ir primintų valstybės tarnautojo pareigą dirbti valstybės naudai. Tiesa, kalbant apie valstybės tarnautojo pareigas, manyčiau, kad vadovybė turėtų nuolatos įvairiomis formomis priminti, kad valstybės tarnautojas dirba valstybei, jo atlyginimas mokamas iš mokesčių mokėtojų surinkto biudžeto, todėl jo darbas turi būti atliekamas nepriekaištingai ir skaidriai. Tad 2005 metais pradėta rūpintis, kad ministerijos personalas galėtų kelti savo kompetencijas pageidaujamose srityse. Pokyčius, kurie buvo akivaizdūs, buvo galima stebėti ir per labai trumpą laiką keitėsi ir darbo rezultatai. Man grįžus į ministeriją po beveik dešimties metų pertraukos, situacija visiškai kitokia. Ministerijos veiklos ir kompetencijų skirtumai akivaizdūs teigiama prasme. Manyčiau, tam didelį postūmį davė Lietuvos įstojimas į ES ir NATO. Vis daugiau valstybės tarnautojų ėmė dalyvauti tarptautiniuose posėdžiuose ir konferencijose, darbo misijose Briuselyje, Strasbūre, kitose Vakarų ir Rytų Europos valstybėse, tarptautinėse įstaigose ar JAV, o tai lėmė ne tik profesinių, bet ir asmeninių savybių ir kompetencijų plėtrą. Taigi, sekant ES institucijų ir pažengusių valstybių pavyzdžiu, ėmėsi formuotis asmeninė, ne iš viršaus skatinama motyvacinė sistema, kuri užtikrina operatyvų ir objektyvų darbų atlikimą.

Neseniai, kalbantis apie vertybes darbe, kolegos ne kartą užsiminė, kad svarbu matyti ir palyginti darbo sąlygas ir kultūrą su Vakarų šalių ir Rytų, tarkim Rusijos, Baltarusijos ar Ukrainos darbo kultūra ir valstybės tarnautojų santykiais su interesantais ar kitomis įstaigomis. Tad neformalios „varžytuvės" tarptautinių korupcijos suvokimo ir korupcijos masto reitingų lentelėse persiduoda visoms valstybės tarnautojų grandims. Sakyčiau, kad moto dirbti sąžiningai savo šalies piliečiams, tampa norma ir vis dažniau skamba valstybės tarnautojo lūpose. Kitas momentas, kuris lemia sąžiningo darbo kelių pasirinkimą - tai galimybė siekti karjeros tiek šalyje, tiek tarptautinėse

institucijose.

**6. Jūsų teigimu, korupcijos suvaldyme reputacijos klausimas yra ne mažiau svarbus, nei griežtos nuobaudos pažeidus darbo tvarką?**

Reputacija ir tai, ką apie tave galvoja kolegos, vadovybė ir kitų įstaigų atstovai, tampa labai svarbiu dalyku valstybės tarnyboje. Ypatingai jaunesnio amžiaus valstybės tarnautojams skaidrumas ir kompetencijų didinimas tampa poreikiu ir siekiamybe, kuri bus fiksuojama jo ar jos CV ir rekomendacijose, todėl antikorupcinėms programos tai ideali terpė, nes programa įgyvendinama ne tik paraidžiui, bet ir horizontaliai visoje valstybės tarnautojo darbotvarkėje.

**7. Informacijos amžiuje, komunikacija tampa veiksniu, kuris mažina korupcijos apraiškas?**

Informacijos amžius ir sudaro prielaidas korupcijai klestėti ir tuo pačiu gali sumažinti jos apraiškas. Skamba keistai, tačiau visi prisimename posakį, kad valdo tas, kas valdo informaciją. Tačiau, teisingi procesai gali būti valdomi, jeigu užtikrinama tarpsektorinė komunikacija ministerijos viduje. T.y., kada vadovybė žino personalo darbus bei poreikius, ir atvirkščiai.

**8. Kaip ministerijoje sprendžiamas viešumo klausimas?**

Ministerijoje sukūrėme ir Viešųjų ryšių skyrių, kurio iki 2013 metų Kultūros ministerijoje nebuvo. Šis skyrius ėmė daugiau domėtis ir rūpintis ministerijos vidine ir išorine komunikacija, todėl ministerijos valstybės tarnautojams atsirado impulsas rodyti nepriekaištingai atliekamą darbą ir išorei, ir viduje. Ypatingai svarbu, kad viešinama tiek ūkinė, t.y. su finansais susijusi informacija, tiek politinė, susijusi su ministro sprendimais ir iniciatyvomis, tiek funkcinė - apie komisijų veiklas, darbą su pavaldžiomis įstaigomis ir kt. Taip pat nuolatiniai vadovybės susitikimai su skyriais ir departamentais, darbų ir jų eigos aptarimai, įstaigai užtikrina šių darbų efektyvumą, o tuo pačiu ir visuomenės pasitikėjimą institucija. Didesnis ir ministro kabineto dėmesys valstybės tarnautojams taip pat liko ne nepastebėtas. Žinodami, kad ministrui svarbus skaidrumo momentas, valstybės tarnautojai tikisi pateisinti ministro lūkesčius. Taip pat svarbu paminėti, kad šios kadencijos ministras yra ilgiausiai kultūros ministru esantis ministras, o tai vėlgi duoda valstybės tarnautojui stabilumo ir saugumo garantą, kas kalbantis su ministerijos darbuotojais jiems atrodo ypatingai svarbu.

**9. Įstatymuose, programose yra numatyta valstybės tarnautojo atsakomybė, padarius vieną ar kitą pažeidimą. Kaip manote, ar tai veiksminga?**

Teisės dokumentai privalo numatyti, kas gresia valstybės tarnautojui už sąmoningai

atliekamus pažeidimus. Tačiau, visgi manyčiau, kad daugiau dėmesio turi būti skiriama visuomenės ir tarnautojų edukacijai apie korupciją. Matyt, didžiausias dėmesys turėtų būti skiriamas vaikams, kad jiems užaugus ir atėjus į valstybės tarnybą nekiltų klausimų apie tai, ar jie supranta ir kaip supranta korupciją. O šiuo metu, manyčiau, būtina tobulinti valstybės tarnautojų motyvacines programas ir kompetencijų kėlimo galimybes, nubrėžti aiškų kelią karjerai. Žinoma, visada būtina turėti aiškiai deklaruotą vertybių sistemą, gerus pavydžius ir autoritetus, kas verčia pasitempti ir sekti paskui.

**10. Kaip vertinate ministerijos 2015-2019 metų korupcijos prevencijos programą?**

Programoje yra numatytos korupcijos pasireiškimo prielaidos ir jos aiškiai įvardijamos. Programos rėmuose pripažįstama, kad korupcijai atsirasti prielaidas sudaro teisės aktų netobulumas, jie keičiami dažnai, procesų viešumo nebuvimas, motyvacinės sistemos, pilietiškumo stoka, ir kt. Taip pat aiškiai įvardijamas programos tikslas – siekti, kad būtų vykdoma kryptinga korupcijos prevencijos politika, sumažintos sąlygos, darančios įtaką korupcijos pasireiškimui, ir tuo užkertamas kelias korupcijos pasireiškimui bei siekti didesnio viešojo sektoriaus sprendimų ir procedūrų skaidrumo, padidinti atskaitingumą visuomenei. Kiekviena programa gera, jeigu ji yra vykdoma. Tad jeigu programa bus vykdoma nuosekliai, manau ji turės teigiamas pasekmes.

**4 PRIEDAS**

*Interviu su Daiva Liekiene, Kultūros ministerijos Vidaus audito skyriaus vedėja. Atlikta: 2015-10-30.*

**1. Jūs dalyvaujate antikorupcinės komisijos veikloje stebėtojo teisėmis, kodėl?**

Todėl, kad vidaus auditorių veiklą reglamentuojantis įstatymas draudžia šios srities specialistams dalyvauti valdymo (sprendimo priėmimo), finansų kontrolės ar kitų tvarkų nustatymo procese rengėjo teisėmis siekiant išsaugoti maksimalų objektyvumą, nes vidaus auditoriai yra įpareigoti vertinti visų ministerijoje atliekamų funkcijų, veiksmų ir tvarkų tinkamumą įvairiais požiūriais (kad patys nevertintų savo darbo rezultatų).

**2. Kaip manote, kodėl užtruko naujos antikorupcinės programos parengimas?**

Turbūt pagrindinė problema – atsakomybės už šią sritį nedelegavimas konkrečiam žmogui/pareigybei. Tik visai neseniai atsirado pareigybė, kuriai priskirta korupcijos prevencijos veikla. Kita problema - korupcijos prevencijos tikslu sudarytos komisijos dirbo tik tiek, kiek komisijos vadovas atsakingai imdavosi tuos procesus organizuoti: komisijų vadovai keitėsi – jokio tęstinumo, kai kuriais atvejais jam tai buvo tarsi papildoma pareiga, už kurią galimai nemokėdavo, kai vadovavo politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojas ar kancleris – jiems buvo svarbesnių klausimų ir pan.

**3. Ar dalyvavote rengiant 2011-2014 metų programą? Jei taip, gal galite pakomentuoti, dėl kokių priežasčių buvęs antikorupcinės politikos modelis buvo pritaikytas visai kultūros sričiai, o naujoji programa yra grynai institucinė?**

Dalyvavau. Nemanau, kad programos taip reikšmingai skiriasi, kiek pamenu, anksčiau buvo 2 rūšių priemonės – tai, ką turi padaryti ministerija ir Kultūros paveldo departamentas, dabartinis modelis panašus. Manyčiau, kad programa turėtų apimti ne tik ministerijos bet ir viso mūsų lauko problemų sprendimą, bet tai nereiškia, kad tas problemas turime liepti išsispręsti pačioms įstaigoms – stambesnio rizikingumo korupciniai reiškiniai turėtų būti reguliuojami ministerijos rankomis, nes įstaigos pačios sau teisingo „apynasrio“ niekada neužsidės dėl savaime suprantamų priežasčių, todėl geriau, kai reguliavimas nuleidžiamas iš ministerijos.

Kad tai grynai institucinis modelis – nesutikčiau. Pavyzdžiui, ministerija yra pasirengusi įvesti antikorupcines priemones, aktualias teatrų/koncertinių įstaigų veiklai, o ne pačios ministerijos veiklai.

**4. Pakomentuokite, prašau, kodėl yra pasirinkti tokie priemonių vertinimo kriterijai ir kaip juos reikėtų vertinti?**

Ko gero todėl, kad tai yra pats paprasčiausias būdas suskaičiuoti įvykdytas priemones. Kažin ar tam skiriamas deramas dėmesys – jie per daug paprasti, nerodo jokių kokybinių permainų.

**5. Ar vertinimo kriterijai, kurie yra priklausomi nuo politinės valios Vyriausybėje ar Parlamente yra pakankami antikorupcinių priemonių efektyvumo ir veiksmingumo vertinimui?**

Ko gero, ne.

**6. Kokia Jūsų nuomonė apie tai, kad dauguma priemonių yra nukreipta į ministerijos pavaldumo įstaigų veiklą?**

Kuo daugiau tokių priemonių, tuo daugiau antikorupcinio pobūdžio reguliavimo – tuo geriau, nes ten tokių problemų yra.

**7. Koks vaidmuo tokiu atveju tenka institucinėms ministerijos pavaldumo įstaigų programoms?**

Galvočiau, kad tai turėtų būti įkomponuota į mūsų programą, kad mes galėtume atsakingai valdyti procesą, o kaip jau jie suvaldys priemonių vykdymą – jų vidaus reikalas.

**8. Kuo vadovaujantis ir dėl kokių priežasčių buvo suformuluotos programoje įvardintos problemos?**

Kiekviena problema turi savo atsiradimo istoriją, dalis jų iškyla atlikus vidaus auditus. Kitos, pavyzdžiui, mokymai – nes tai pagal nusistovėjusią tradiciją daro visi. Sena ir formali priemonė, neduodanti realaus efekto.

**9. Kaip Jūs vertinate priemones skirtas skelbti priimamų sprendimų viešinimą reglamentavimą programoje? Ar tai neturėtų būti tiesioginė ministerijos funkcija?**

Tai nėra ministerijos funkcija, nes tai yra tik procedūra, kitaip tariant, funkcijos dalis, kurios realizavimo būdas gali būti ir, pavyzdžiui, neviešinant sąrašo gavusiųjų finansavimą, o tik apsiribojant informacinio pranešimo išsiuntimu laimėtojams, kad kiti nesužinotų, kas laimėjo ir neimtų kritikuoti. Tokios priemonės egzistavimas programoje yra visiškai normali praktika, įvedanti skaidrumo ir įpareigojanti ministeriją turėti aiškius argumentus, kodėl vieni gavo pinigus, o kiti ne,

jeigu kas paklaustų. Realiai projektų administravimo funkcija (kai skirstomos lėšos projektams) pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės koncepciją neturėtų būti ministerijos funkcija, nes būtent ministerija formuoja tam tikrų sričių politiką ir neturėtų užsiimti tokio tipo paslaugų teikimu.

**10. Kodėl programoje yra skiriama tik 1 antikorupcinė priemonė Lietuvos kultūros tarybos veiklai?**

Todėl, kad, neatlikus nuoseklaus vertinimo, negalima identifikuoti konkrečių korupcijos požiūriu netinkamų procesų, veiksmų ir pan. Vienas iš vidaus audito tikslų ir bus identifikuoti tam tikras rizikas, o vėliau pagal tai bus imtasi konkrečių veiksmų.

**11. Kodėl toks išskirtinis dėmesys yra skiriamas Kultūros paveldo departamentui, ar nėra tikslinga bendradarbiauti su KPD padedant parengti institucinę KPD programą?**

Todėl, kad atsižvelgus į tarptautinio *Transparency International* tyrimo/apklausos, periodiškai atliekamo Lietuvoje, rezultatus – tai viena iš labiausiai korupcijos požiūriu jautriausių ministerijos valdymo sričių.

**5 PRIEDAS**

*Interviu su Laimonu Ubavičiumi, Kultūros ministerijos kancleriu. Atlikta: 2015-10-30*

**1. Jūs esate antikorupcinės komisijos pirmininkas, gal galite pakomentuoti, dėl kokių priežasčių antikorupcinėje programoje buvo išskirtos šios problemos?**

Kadangi ji buvo rengiama man dar nedirbant šiose pareigose, todėl priežasčių komentuoti negaliu.

**2. Kultūros ministras minėjo, kad yra rengiami ministerijos vadovybės susitikimai su STT pareigūnais. Į kokias esmines problemas STT rekomendavo atkreipti dėmesį?**

Realių kultūros srities grėsmių ir rizikų identifikavimą korupciniu požiūriu, rizikų viešinimą, tinkamų priemonių šioms problemoms spręsti numatymą.

**3. Gal galite pakomentuoti, dėl kokių priežasčių ministerija naujoje programoje pasirinko grynai institucinį modelį, kai 2011-2014 metų programa buvo skirta visai kultūros sričiai?**

Negaliu, nedalyvavau jos rengiant.

**4. Kaip Jūs vertinate programos vertinimo kriterijus, kurie yra susiję su teisės aktų priėmimu?**

Iš vienos pusės tai pagrindžiama metodiniais reikalavimais, iš kitos – manyčiau, kad turėtų būti ir kiti kriterijai, tačiau tai siejasi ir su vykdomomis priemonėmis (mokymai, tyrimai ir pan.) bei joms skiriamu finansavimu. Manau, kad turėtų būti platesnis kriterijų spektras.

**5. Ar tai užtikrina programos efektyvumą, ar galima įvertinti programos veiksmingumą?**

Manau, kad efektyvumą lemia tinkamai parinktos ir taikomos sisteminės priemonės, veiksmingumui nusakyti reikia platesnės analizės, palyginimo, poveikio vertinimo.

**6. Kokia Jūsų nuomonė apie tai, kad dauguma priemonių yra nukreipta į ministerijos pavaldumo įstaigų veiklą?**

Korupcijos pasireiškimo prasme svarbiausia numatyti tą grandį, kurioje priimami sprendimai. Kultūros srityje įtvirtinta tikrai daug „savarankiškumo“ ir administracinių kompetencijų Kultūros ministerijai pavaldžioms įstaigoms, todėl priemonės ten ir turėtų būti nukreiptos, kur priimami sprendimai.

**7. Koks vaidmuo tokiu atveju tenka institucinėms ministerijos pavaldumo įstaigų programoms?**

Jos turi atitikti bendros programos nuostatas ir gali išplėsti, detalizuoti bendrąją programą.

**8. Kaip Jūs vertinate priemonių skirtų skelbti priimamų sprendimų viešinimą reglamentavimą programoje? Ar tai neturėtų būti tiesioginė ministerijos funkcija?**

Turėtų, tačiau analizė, turbūt, rodo, kad tai dar nėra taip suprantama visų grandžių tarnautojams ir pareigūnams, todėl tai dar vis tenka akcentuoti.

**9. Ar ministerija pakankamai komunikuoja su tiesioginio pavaldumo institucijomis korupcijos prevencijos klausimais?**

Manau, kad šiuo metu tas procesas yra suaktyvėjęs, tačiau tenka pripažinti, kad visi laikosi nuostatos, kad „korupcijos pas mus nėra“.

**10. Kodėl programoje yra skiriama tik 1 antikorupcinė priemonė Lietuvos kultūros tarybos veiklai?**

Neseniai pradėjusios savarankiškai veikti įstaigoms veikla dar turi būti analizuojama, be to, ir įstatyminis reguliavimas šios įstaigos atžvilgiu yra tikrai detalus bei nustato tikrai skaidrius bent jau Tarybos sudarymo, bendrus veiklos, ekspertinio vertinimo principus.

**11. Kodėl toks išskirtinis dėmesys yra skiriamas Kultūros paveldo departamentui, ar nėra tikslinga bendradarbiauti su KPD padedant parengti institucinę KPD programą?**

Kultūros paveldo departamentas, kaip tiesiogines galias ir kompetenciją kultūros paveldo apsaugos srityje turinti įstaiga, priima didelį poveikį tiek visuomenei, tiek tam tikrais atvejais verslui ar atskiriems suinteresuotiems asmenims turinčius sprendimus. Bendradarbiauti tikslinga, tačiau noras spręsti problemas turėtų būti abipusis: iš Kultūros ministerijos ir Kultūros paveldo departamento pusės.

**12. Įstatymuose ir poįstatyminiuose teisės aktuose yra numatyta valstybės tarnautojo atsakomybė. Ar ministerijoje (jos pavaldumo įstaigose) yra buvę atvejų, kad tarnybinė nuobauda buvo paskirta už pažeidimus susijusius su korupcine tarnautojų veikla?**

Reikia detalesnės analizės, bet kiek pamenu, - buvo (berods vienai iš muziejų vadovių).