



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA NACIONALINĖ KOVOS SU KORUPCIJA PROGRAMA

2008 m. vasario 29 d. Nr. VA-P40-6-5
Vilnius

Auditas atliktas, vykdant
Valstybės kontrolės 4-ojo audito departamento direktoriaus Rimvido Aleliūno
2007-04-02 pavedimą Nr. P 40-6 ir
2007-11-19 pavedimą Nr. P 40-6-1

Auditą atliko valstybiniai auditoriai:
Romualdas Čepaitis (grupės vadovas)
Laima Putytė (iki 2007-09-24)
Vidmantas Vitkus

Auditas pradėtas 2007-04-02
Auditas baigtas 2008-02-29

Su valstybinio audito ataskaita galima susipažinti
Valstybės kontrolės interneto puslapyje
adresu www.vkontrole.lt

TURINYS

Santrauka	3
Ižanga	5
Audito apimtis ir procesas	6
Audito rezultatai	8
1. Nacionalinė kovos su korupcija programa	8
2. Programos priemonių plano įgyvendinimo institucijose organizavimas ir finansavimas	20
3. NKKP 2007 m. gruodžio mėnesio projekto analizė	28
Išvados ir rekomendacijos	30
Priedai	33

SANTRAUKA

Nuo 2002 metų įgyvendinama Nacionalinė kovos su korupcija programa. Programos tikslas – sumažinti korupciją Lietuvoje, siekti, kad ji kuo mažiau trukdytų plėtoti ekonomiką, demokratiją, siekti socialinės gerovės ir stiprinti nacionalinį saugumą. Visuomenės nuomone, Programa neduoda apčiuopiamų rezultatų. Valstybinio audito metu vertinome Nacionalinės kovos su korupcija programos įgyvendinimo valdymo ir koordinavimo sistemą. Nustatyta, kad Nacionalinėje kovos su korupcija programoje nepakankamai aiškiai ir tiksliai apibrėžta korupcijos sąvoka, t. y. programos objektas. Programa nesuderinta su kitomis valstybinėmis programomis, strategijomis ir koncepcijomis, todėl sudaromos prielaidos priemonių dubliavimuisi.

Nacionalinės kovos su korupcija programos rengimas, atnaujinimas ir įgyvendinimas 2002–2007 metais buvo organizuojamas ir vykdomas nepakankamai efektyviai. Programos priemonių planas buvo tikslinamas nepakankamai išanalizavus faktinę korupcijos situaciją, tinkamai neįvertinus korupcijos prielaidų ir paplitimo. Rengiant priemonių planą ne su visais Programos dalyviais buvo derinamas priemonių vykdymo organizavimas, todėl ne visada buvo pasirinktas pats efektyviausias priemonių įgyvendinimo būdas.

Nepakankamai reglamentuota Nacionalinės kovos su korupcija programos įgyvendinimo, veiksmų koordinavimo ir veiklos stebėsenos tvarka. Programoje nenustatyti jos tikslų pasiekimo ir uždavinių įgyvendinimo vertinimo kriterijai. Todėl neužtikrinama veiksminga Programos įgyvendinimo stebėseną ir kontrolę.

Ne visiems Nacionalinės kovos su korupcija programos uždaviniams įgyvendinti buvo numatytos tinkamos ir pakankamos priemonės. Buvo nukeliami priemonių plane numatytų kai kurių svarbių priemonių įgyvendinimo terminai, tai turėjo neigiamos įtakos Programos uždavinių įgyvendinimui. Rengiant ir įgyvendinant Nacionalinę kovos su korupcija programą, nebuvo užtikrintas viešųjų įstaigų, kurių veiklos tikslas – nusikalstamumo prevencija ir visuomenės švietimas (Nusikalstamumo prevencijos centro, Lietuvos nacionalinio radijo ir televizijos), aktyvus dalyvavimas kovoje su korupcija. Tarpžinybinės komisijos kovai su korupcija koordinuoti veikla (atsižvelgiant ir į Programos įgyvendinimo rezultatus) buvo nepakankamai efektyvi. Daugiau nei pusė Nacionalinės kovos su korupcija programos priemonės vykdančių institucijų (84 proc.), nesilaikydamos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002-06-06 nutarimu Nr. 827 patvirtintos Strateginio planavimo metodikos 37.3 punkte nustatytos tvarkos, savo strateginiuose veiklos planuose nenurodė vykdomų Programos priemonių, todėl nebuvo užtikrintas jų būtinas finansavimas ir rezultatyvus įgyvendinimas. Be to, nevykdoma faktiškai panaudotų lėšų apskaita, todėl nėra žinoma, kiek valstybei kainuoja Programos įgyvendinimas.

Lietuvos Respublikos Vyriausybei ir Specialiųjų tyrimų tarnybai pateikėme rekomendacijas valstybinio audito metu nustatytiems trūkumams šalinti. Šių rekomendacijų įgyvendinimas leistų sutelkti visų valstybės institucijų pajėgumus ir gebėjimus, užtikrinti veiksmingą ir efektyvią kovą su korupcija.

IŽANGA

Korupcijos problema egzistuoja visose pasaulio šalyse. Aukštas korupcijos lygis daro neigiamą įtaką bet kurios šalies įvaizdžiui ir ji tampa mažiau patraukli potencialiems investuotojams.

Po Lietuvos Respublikos nepriklausomybės atkūrimo pradėtos iniciatyvos nukreiptos į kovą su korupcija, patvirtintos įvairios programos. 1999 m. sausio 15 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 62 patvirtintoje „Organizuoto nusikalstamumo ir korupcijos prevencijos programoje“ konstatuota, kad „[...] Dėl nepakankamo nurodytųjų programų bei priemonių svarbos suvokimo ir ypač finansinių išteklių stokos ne visos jos buvo tinkamai įgyvendintos.“ 1999 m. gegužės 5 d. Vyriausybė priėmė sprendimą dėl Lietuvos Respublikos dalyvavimo valstybių prieš korupciją grupėje (GRECO), Lietuvos Respublika yra ratifikavusi tarptautines konvencijas, nukreiptas į kovą su korupcija. O 2002 metų sausio 17 d. Lietuvos Respublikos Seimas patvirtino Nacionalinę kovos su korupcija programą¹, kurios svarbiausias tikslas – sumažinti korupciją Lietuvoje, siekti, kad ji kuo mažiau trukdytų plėtoti ekonomiką, demokratiją, siekti socialinės gerovės ir stiprinti nacionalinį saugumą.

Už Nacionalinės kovos su korupcija programos nuostatų įgyvendinimą, kontrolę, metodinės pagalbos teikimą korupcijos prevencijos srityje pagal kompetenciją yra atsakinga Vyriausybė, Specialiųjų tyrimų tarnyba ir kitos institucijos, kurios turi sustiprinti savo gebėjimus efektyviai veikti korupcijos prevencijos srityje. Nacionalinės kovos su korupcija programos įgyvendinimo priemonių plano vykdymą organizuoja Vyriausybė kartu su Specialiųjų tyrimų tarnyba.

Nacionalinė kovos su korupcija programa, visuomenės nuomone, neduoda apčiuopiamų rezultatų, nes tik 9 procentai Lietuvos Respublikos gyventojų 2007 metais manė, kad valstybės pastangos kovoje su korupcija yra efektyvios, o 77 procentai – kad neefektyvios.² Atsižvelgdami į tokius visuomenės nuomonės apklausos rezultatus siekėme įvertinti programos įgyvendinimo veiklos koordinavimą, kontrolę ir stebėseną, tarpinstitucinį bendradarbiavimą.

¹ Lietuvos Respublikos Seimo 2002-01-17 nutarimas Nr. IX-711 „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo“.

² „Transparency International“ 2007 m. gruodžio 2 d. paskelbto tyrimo „Pasaulinis korupcijos barometras“ 2007 metų rezultatų duomenys.

AUDITO APIMTIS IR PROCESAS

Audito objektas – Nacionalinė kovos su korupcija programa.

Audito subjektai:

Pagrindinis – Specialiųjų tyrimų tarnyba (kodas 188659948, adresas – A. Jakšto g. 6, Vilnius, internetinis adresas – <http://www.stt.lt>) – Respublikos Prezidentui ir Seimui atskaitinga, statutiniais pagrindais veikianti valstybės teisėsaugos įstaiga, kuri atskleidžia ir tiria korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas, rengia ir įgyvendina korupcijos prevencijos priemones.

Papildomas – Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija (kodas 188604574, adresas – Gedimino pr. 11, Vilnius) yra Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Vyriausybė) įsteigta biudžetinė įstaiga, padedanti vykdyti Vyriausybės ir Ministro Pirmininko funkcijas.

Audito tikslas – įvertinti Nacionalinės kovos su korupcija programos (toliau NKKP arba Programa) įgyvendinimo valdymo, koordinavimo sistemą.

Vertinimo kriterijai

Koordinavimo (programos vykdymo organizavimo) kokybinis vertinimas, t. y. nustatyti programos įgyvendinimo trukumai laikomi požymiais, patvirtinančiais nepakankamą programos įgyvendinimo organizavimą.

Planuotų rezultatų pasiekimo lygis.

Priemonių įgyvendinimo trukmė.

Programai įgyvendinti reikalingų išteklių apibrėžtumas.

Programos dalyvių atliktų priemonių įgyvendinimo vertinimo rezultatų palyginimas.

Visuomenės apklausų rezultatų palyginimas.

NKKP nustatytų priemonių ir suformuluotų uždavinių programos tikslams pasiekti pakankamumas ir pagrįstumas.

Informacijos apie priemonių įgyvendinimą patikimumas, informatyvumas, viešumas ir pateikimas reikiamu laiku.

Audito procesas

Audito metu buvo naudojami šie duomenų rinkimo metodai:

- dokumentinis (rašytinių dokumentų nagrinėjimas);
- apklausos (pokalbiai su STT, Vyriausybės kanceliarijos, „Transparency International“ Lietuvos skyriaus, UAB „TNS Gallup“, UAB „Baltijos tyrimai“, klausimynai 31 institucijai (sąrašą žr. 2 priede), vykdančiai NKKP priemones), visuomenės apklausų rezultatai;
- tarptautinių organizacijų („Transparency International“, Pasaulio banko instituto) ataskaitos.

Surinkta informacija buvo analizuojama šiais metodais:

- loginės analizės;
- palyginamosios analizės;
- santykinės analizės;
- tendencijų analizės.

Audituojamas laikotarpis – 2004–2007 m. pirmasis ketvirtis.

AUDITO REZULTATAI

1. Nacionalinė kovos su korupcija programa

Lietuvos Respublikos Seimas 2002 metais, vadovaudamasis Nacionalinio saugumo pagrindų įstatymu, patvirtino Nacionalinę kovos su korupcija programą³ (toliau – NKKP arba Programa) ir jos įgyvendinimo priemonių planą. Programos 9.8 p. numatyta, kad korupcinė situacija išsamiai išnagrinėjama ir šios programos nuostatos bei antikorupcinės veiklos prioritetinės kryptys peržiūrimos ir papildomos kas dveji metai. Programoje ir kituose teisės aktuose nepakankamai aiškiai nustatyta, kaip Vyriausybei, Tarpžinybinei komisijai ir Specialiųjų tyrimų tarnybai priskiriamos Programos atnaujinimo, jos įgyvendinimo priemonių planų sudarymo, veiksmų koordinavimo funkcijos, dėl to neužtikrinama veiksminga Programos peržiūra ir papildymas.

Nuo 2002 m. sausio 17 d. iki 2007 m. gegužės 1 d. NKKP tikslinta keturis kartus. 2002–2006 m. Seimo nutarimais⁴ pakeistas NKKP įgyvendinimo priemonių planas – patikslinti priemonių įgyvendinimo terminai, o 2006 m. sausio 12 d. Seimas⁵ patvirtino naujos redakcijos NKKP įgyvendinimo priemonių planą, tačiau Programos nuostatos iš esmės nebuvo koreguotos. Nustatyta, kad Programos priemonių planas buvo tikslinamas nepakankamai išanalizavus faktinę korupcijos situaciją, tinkamai neįvertinus korupcijos prielaidų ir paplitimo. Pavyzdžiui, pagal 2005 metų visuomenės apklausos rezultatus⁶, viena iš labiausiai korumpuotų įvardyta Kelių policija (Eismo priežiūros tarnyba), tačiau 2006 m. patvirtintame plane nebuvo numatyta priemonių, orientuotų į korupcijos prielaidų pašalinimą šioje srityje. Kaip matyti iš 2007 m. apklausos rezultatų, ši sritis vertinama kaip dar labiau korumpuota nei 2005 metais.

Programos priemonių planas buvo tikslinamas nepakankamai išanalizavus faktinę korupcijos situaciją, tinkamai neįvertinus korupcijos prielaidų ir paplitimo ir tai turėjo neigiamos įtakos veiksmingam Programos atnaujinimui ir tikslo pasiekimui.

Lietuvos Respublikos Seimas 2002-11-12⁷ patvirtino Valstybės ilgalaikės raidos strategiją ir pasiūlė Vyriausybei peržiūrėti patvirtintas nacionalines strategijas ir programas, parengti naujas strategijai įgyvendinti reikalingas programas bei koncepcijas ir suderinti jas tarpusavyje atsižvelgiant į Europos Sąjungos Lisabonos viršūnių tarybos išvadas, tačiau iki šiol NKKP

³ Lietuvos Respublikos Seimo 2002-01-17 nutarimas Nr. IX-711 „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo“;

⁴ Lietuvos Respublikos Seimo 2002-01-17 nutarimas Nr. IX-711, 2002-11-19 nutarimas Nr. IX-1199 ir 2003-07-04 nutarimas Nr. IX-1696.

⁵ Lietuvos Respublikos Seimo 2006-01-12 nutarimas Nr. X-486.

⁶ Lietuvos korupcijos žemėlapis 2005.

⁷ Lietuvos Respublikos Seimo 2002-11-12 nutarimas Nr. IX-1187 „Dėl Valstybės ilgalaikės raidos strategijos“

nesuderinta su kitomis programomis, strategijomis ir koncepcijomis, todėl sudaromos prielaidos priemonių dubliavimuisi.

NKKP nesuderinta su kitomis valstybinėmis programomis, strategijomis bei koncepcijomis, todėl sudaromos prielaidos priemonių dubliavimuisi

Audito metu Vyriausybės kanceliarijoje pradėtas rengti naujas Programos projektas, kuriame, atsižvelgiant ir į auditorių pastabas, tikslinamos šios programos nuostatos (plačiau skaityti III ataskaitos skyriuje).

Atkreipėme dėmesį, kad Programoje nepakankamai aiškiai apibrėžta korupcijos sąvoka, o įvairiuose teisės aktuose ši sąvoka traktuojama skirtingai, priklausomai nuo teisinio reguliavimo sferos (pavyzdžiui, baudžiamojoje, civilinėje teisėje). Be to, iki šiol privatus sektorius lieka nuošalyje. Dar 2002 m. sausio 17 d. **Programos 5 dalyje „Korupcijos samprata“** pažymėta: „5.1. Būtina parengti **aiškų ir tikslų teisinį korupcijos apibrėžimą, apimančią ir privatų sektorių. Tiksliai paaiškintą sąvoką būtų lengviau taikyti teisėkūroje, viešojo administravimo institucijų praktikoje, ją geriau suvoktų visuomenė, lengviau būtų deramai taikyti antikorupcinius įstatymus.**“, o 5.3. punkte teigiama, kad, atsižvelgiant į Lietuvos Respublikos ir tarptautinių organizacijų teisės aktus ir aktualią situaciją, būtų galima abstrakčiai teigti, kad korupcija yra bet koks valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens elgesys, neatitinkantis jiems suteiktų įgaliojimų ar nustatytų elgesio standartų, ar tokio elgesio skatinimas siekiant naudos sau ar kitiems asmenims ir taip pakenkiant asmenų ir valstybės interesams. Tačiau iki šiol konkreti samprata, t. y. programos objektas, per penkerius metus nebuvo suformuluota. Tai sudaro netinkamas prielaidas NKKP įvardytiems tikslams ir uždaviniams pasiekti, nes nėra aiškiai ir tiksliai apibrėžtas reiškinys, su kuriuo turi kovoti subjektai, dalyvaujantys įgyvendinant Programą.

Nustatyta, kad ne visos institucijos tinkamai traktuoja (suvokia) korupcijos prevenciją (1 pvz.), tapatindamos ją su teisėsaugos funkcijomis, todėl ne visada imasi priemonių korupcijos prielaidoms šalinti. Pagal visuomenės apklausų duomenis⁸, dauguma eilinių piliečių (62 proc.) korupciją tapatina tik su kyšių ėmimu ir davimu.

1 pavyzdys

Panevėžio apskrities viršininko administracija atsakyme dėl lėšų skyrimo NKKP priemonėms įgyvendinti pažymėjo, kad „Lietuvos apskričių vadovų sąjunga 2006 m. vasario 10 d. sprendimu Nr. 8 „Dėl Nacionalinės nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programos įgyvendinimo“ kreipėsi į Lietuvos Respublikos valdžios ir valdymo institucijas, prašydama papildyti Apskrities valdymo įstatymą nuostatomis, kurios suteiktų apskrities viršininkui tiesioginius įgaliojimus nusikaltimų kontrolės ir prevencijos srityje, bei skirti finansavimą pareigybei, organizuojančiai nusikaltimų prevenciją, įsteigti. Lietuvos Respublikos finansų ministerijos nuomone, kol apskrities viršininkui nėra suteikti tiesioginiai įgaliojimai šioje srityje, numatyti apskritims lėšas nusikaltimų prevencijos programoms finansuoti nėra pagrindo.

⁸ Lietuvos korupcijos žemėlapis 2007. Prieiga per internetą http://www.stt.lt/lt/files/sociologiniai_tyrimai/korupcijos_zemelapis_2007.pdf

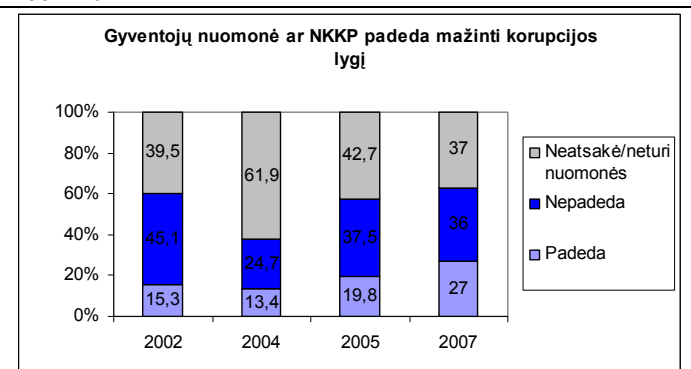
Nacionalinėje kovos su korupcija programoje nesuformuluota konkreti aiški korupcijos sąvoka, t.y. programos objektas. Tai sudarė netinkamas prielaidas NKKP įvardytiems tikslams ir uždaviniams pasiekti, nes aiškiai ir tiksliai neapibrėžtas reiškinys su kuriuo turi kovoti Programos įgyvendinime dalyvaujantys subjektai.

Nacionalinės kovos su korupcija programos tikslas – sumažinti korupciją Lietuvoje, siekti, kad ji kuo mažiau trukdytų plėtoti ekonomiką, demokratiją, siekti socialinės gerovės ir stiprinti nacionalinį saugumą. Programos tikslo įgyvendinimo vertinimo kriterijai Programoje nenustatyti, todėl korupcijos lygio ir Programos rezultatyvumo vertinimas kasmet tampa nesutarimų objektu.

Mūsų nuomone, korupcijos paplitimo lygio pokyčius atspindintys visuomenės nuomonių apklausos rezultatai turėtų tapti vienu iš Programos rezultatyvumo, tikslo pasiekimo vertinimo kriterijumi. 27 procentai gyventojų mano, kad Nacionalinė kovos su korupcija programa padeda mažinti korupciją,⁹ taip manančiųjų, lyginant su 2002 m., atitinkamai padaugėjo 11,7 procento. Nors apklaustųjų nuomonė apie Programos efektyvumą gerėja, tačiau teigiamai vertinančių Programą vis dar yra labai mažai (žr. 1 pav.).

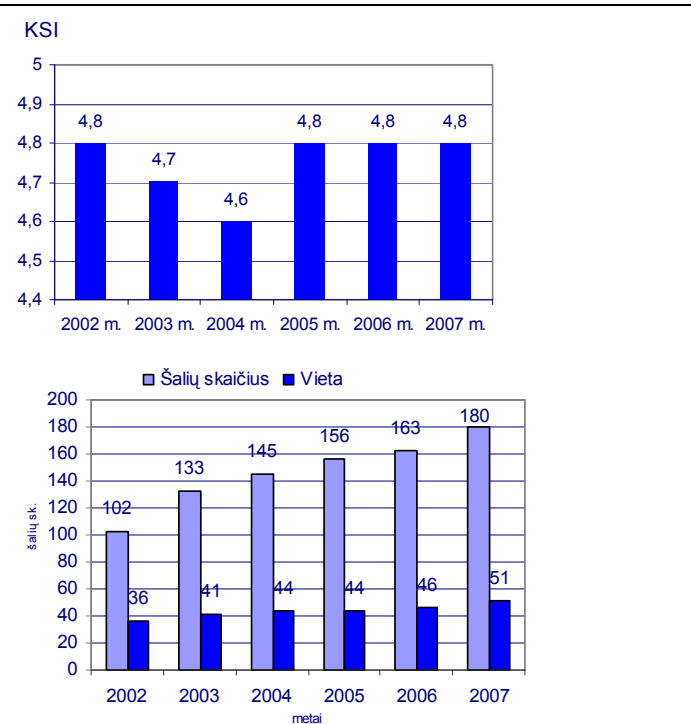
Siekdami nustatyti, kaip visuomenė vertina korupcijos paplitimo lygį Lietuvoje, analizavome ir palyginome 2002–2007 m. paskelbtų tyrimų ir visuomenės nuomonės apklausų rezultatus. Vienas labiausiai pasaulyje pripažintų rodiklių, nusakantis visuomenės nuomonę apie korupcijos paplitimo lygį valstybėje, yra korupcijos suvokimo indeksas (toliau – KSI).

1 pav. NKKP efektyvumo vertinimo pasikeitimas 2002 – 2007 m.



Šaltiniai – UAB „TNS Gallup“, UAB „Baltijos tyrimai“

2 pav. Lietuvos korupcijos suvokimo indeksas ir pagal KSI Lietuvos užimamos vietos 2002–2007 m.



Šaltinis – „Transparency International“ Lietuvos skyrius

⁹ Lietuvos korupcijos žemėlapis 2007. Prieiga per internetą http://www.stt.lt/lt/files/sociologiniai_tyrimai/korupcijos_zemelapis_2007.pdf

„Transparency International“ paskelbdama KSI rezultatus, suskirsto pasaulio valstybes pagal tai, kiek korupcija yra paplitusi tarp viešojo sektoriaus tarnautojų ir politikų. Tai yra sudėtinis rodiklis, kuris išvedamas remiantis nepriklausomų institucijų atliktomis ekspertų ir verslininkų apklausomis. Tarptautinių organizacijų (tokių kaip „Transparency International“¹⁰, Pasaulio banko Institutas) skelbiami šalių vertinimai turi didelę įtaką tarptautiniam šalies prestižui, užsienio kapitalo investicijų šalyje lygiui, be to, apklausų rezultatai atspindi šalies gyventojų – mokesčių mokėtojų, piliečių nuomonę apie viešojo sektoriaus darbo efektyvumą.

2007 m. rugsėjo mėn. paskelbti KSI tyrimo rezultatai, pagal kuriuos Lietuvos 2007 m. korupcijos suvokimo indeksas buvo 4,8 balo (kai „0“ reiškia „labai korumpuota valstybė“, o „10“ – „labai skaidri valstybė“). Lietuvos KSI nuo 2002 m. iki 2007 m. nepadidėjo (žr. 2 pav.), Lietuva kasmet užėmė vis žemesnę vietą. 2007 m. tarp 180 tyrime dalyvavusių valstybių Lietuva užėmė 51 vietą (žr. 2 pav.). 2007 metais, iš ES pokomunistinių naujokių, tik Lenkijos KSI yra prastesnis nei Lietuvos ir siekia 4,2 balo, o geriausiai įvertintos Slovėnija (6,6), Estija (6,5) ir Vengrija (5,3).

Pagal Pasaulio banko Instituto¹¹ (toliau PBI) kasmet atliekamus pasaulio šalių viešojo sektoriaus vertinimus, „Korupcijos kontrolė“ (vienas iš šešių agreguotų valstybės valdymo rodiklių) Lietuvoje 2004–2006 m. blogėjo (vertinama nuo 0 (mažiausia) iki 100 proc. (didžiausia)) (žr. 3 pav.) (visų šešių rodiklių 2002–2006 m. vertinimai pateikiami ataskaitos 1 priede)¹²:

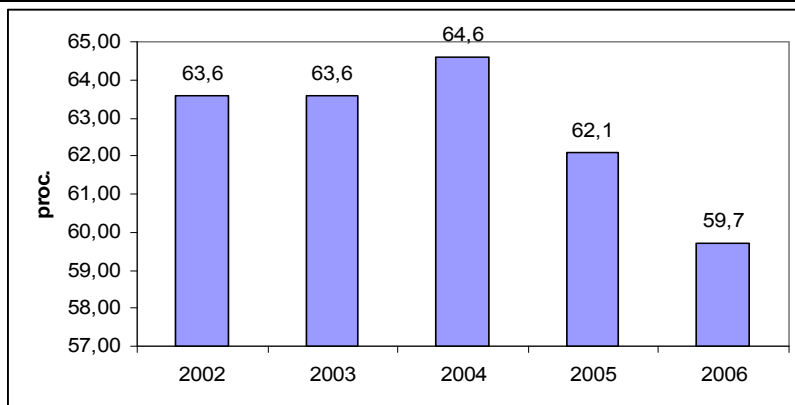
Vertinant pagal minėtus apklausų ir tyrimų rezultatus, darytina išvada, kad visuomenės nuomone – korupcijos lygis Lietuvoje nemažėja.

Norėdami įvertinti Programos įgyvendinimo organizavimą, stebėseną ir kontrolę, analizavome NKKP tikslui pasiekti numatytus uždavinius ir priemones jiems įgyvendinti.

Programos tikslui – sumažinti korupciją Lietuvoje – pasiekti nustatyti šeši uždaviniai:

1. Užtikrinti veiksmingą ir kryptingą ilgalaikę kovą su korupcija, veiksmingą numatytų priemonių įgyvendinimą ir būtina jų finansavimą.

3 pav. Pasaulio banko Instituto vertinimo indikatoriaus „Korupcijos kontrolė“ Lietuvoje pokyčiai 2002–2006 m.



Šaltinis – Pasaulio banko Institutas

¹⁰ „Transparency International“ yra tarptautinė nevyriausybinė, ne pelno siekianti organizacija, įkurta 1993 m., užsiimanti antikorporacine veikla visame pasaulyje. Jos tinklui priklauso per 90 nacionalinių skyrių.

¹¹ http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/sc_chart.asp

¹² World Bank Institute, Country data report for Lithuania, 1996–2006.

2. Užtikrinti, kad būtų veiksmingai nustatomi įtariamai korupciniais teisės pažeidimais asmenys ir įgyvendinamas neišvengiamos teisės pažeidėjų teisinės atsakomybės principas.

3. Nustatyti labiausiai korupcijos paveiktas sritis ir sąlygas jai atsirasti bei plisti, tobulinti galiojančius teisės aktus ir teisėkūros procesą.

4. Visokeriopai skatinti nepakantumą korupcijos apraiškoms, šiuo tikslu glaudžiai bendradarbiauti su nevyriausybinėmis organizacijomis ir žiniasklaida, sukurti ir įdiegti mokomąsias programas švietimo ir mokslo sistemoje.

5. Užtikrinti korupcijos prevencijos priemonių taikymo ir korupcinių teisės pažeidimų tyrimo didesnę veiksmingumą.

6. Užtikrinti tinkamą šios programos priemonių įgyvendinimo administravimą.

Programoje nenustatyti uždavinių įgyvendinimo vertinimo kriterijai. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad ne visiems uždaviniams įgyvendinti numatytos pakankamos ir tinkamos priemonės. Pavyzdžiui, nėra priemonių užtikrinančių: veiksmingą numatytų priemonių įgyvendinimą ir būtina jų finansavimą (1-asis uždavinys), kad būtų veiksmingai nustatomi įtariamai korupciniais teisės pažeidimais asmenys (2-asis uždavinys), tinkamą šios programos priemonių įgyvendinimo administravimą (6-asis uždavinys). Taip pat nėra priemonių visokeriopai skatinančių nepakantumą korupcijos apraiškoms (4-asis uždavinys).

Nacionalinėje kovos su korupcija programoje nenustatyti programos tikslų pasiekimo ir uždavinių įgyvendinimo vertinimo kriterijai, o tai apsunkino Programos įgyvendinimo stebėseną ir kontrolę.

Programoje numatytos 57 priemonės, kurios suskirstytos ne pagal uždavinius, kuriems skirtos įgyvendinti, o pagal tris pagrindines priemonių grupes (žr. 4 pav.): Korupcijos prevencija, Korupcinių teisės pažeidimų tyrimas, Antikorupcinis visuomenės švietimas ir visuomenės parama.

Didesniąją priemonių dalį sudaro (žr. 4 pav.) priemonės skirtos korupcijos prevencijai. Auditorių nuomone, tai yra teisingas sprendimas ir, jei parenkamos

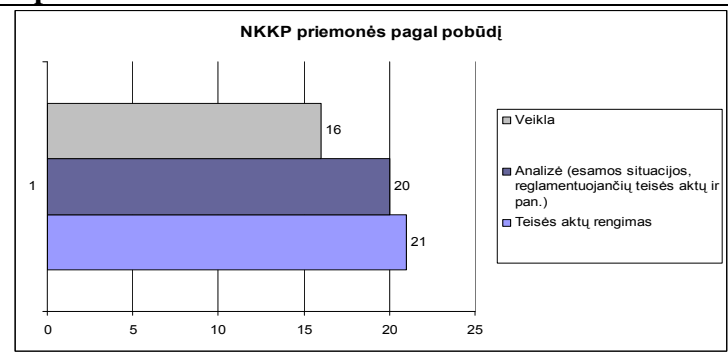
4 pav. NKKP priemonių pasiskirstymas pagal programos skyrius				
NKKP priemonės (iš viso 57 priemonės) →	I. Korupcijos prevencija (35 priemonės) →	Politinės korupcijos prevencija (4 priemonės)	Administracinės korupcijos prevencija (30 priemonių)	Visuomenės įtraukimas į korupcijos prevenciją (1 priemonė)
	II. Korupcinių teisės pažeidimų tyrimas (10 priemonių)			
	III. Antikorupcinis visuomenės švietimas ir visuomenės parama (12 priemonių) →	Švietimo ir mokslo srityje (3 priemonės)	Viešojo administravimo srityje (3 priemonės)	Visuomenės informavimo srityje (6 priemonės)

veiksmingos prevencinės priemonės, turėtų mažėti išteklių kovai su pasekmėmis poreikis.

Analizuodami NKKP priemonės pagal jų pobūdį, išskyrėme tris priemonių tipus (žr. 5 pav.):

1. Teisės aktų rengimas.
2. Analizė (reglamentuojančių teisės aktų, esamos situacijos ir pan.).
3. Veikla (atsakingų už priemonės vykdymą institucijų kompetencijai priskirta veikla).

5 pav.



Matyti, kad programos priemonės daugiausia orientuotos į teisės aktų rengimą ir analizę (41 priemonė, arba 72 proc. visų priemonių), t. y. tobulinti galiojančius teisės aktus ir teisėkūros procesą (3-iojo Programos uždavinio dalis). Vertinant šios grupės priemonių įgyvendinimą, nustatyta, kad nukeliami tokių svarbių priemonių, kaip pavyzdžiui, parengti naujos redakcijos Lobistinės veiklos etikos kodeksą, Įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos pakeitimus, Visuomenės informavimo įstatymo pakeitimus, išanalizuoti ir parengti licencijų išdavimą reglamentuojančių teisės aktų pakeitimus, viešųjų pirkimų organizavimą, korupcijos prevencijos ir kovos su korupcija reglamentuojančių teisės aktų pakeitimus, parengti įstatymo „Dėl 1997 m. EBPO konvencijos dėl kovos su užsienio valstybių pareigūnų kyšininkavimu tarptautiniuose verslo sandoriuose ratifikavimo“ projektą ir kitų (iš viso 9 priemonių) įgyvendinimo terminai. Šias priemones buvo numatyta įvykdyti 2002–2003 m., vėliau terminai perkelti 2006–2007 m., bet, pagal audito metu surinktą informaciją, priemonės iki šiol neįgyvendintos.

Ne visiems Nacionalinės kovos su korupcija programos uždaviniams įgyvendinti buvo numatytos tinkamos ir pakankamos priemonės. Taip pat buvo nukeliami priemonių plane numatytų dalies svarbių priemonių įgyvendinimo terminai, todėl nevisų uždavinių įgyvendinimas davė laukiamų rezultatų.

NKKP 9.3. punkte nurodyta, kad „kovos su ja (korupcija) rezultatyvumas nustatomas (stebėsena atliekama) vadovaujantis kiekybės ir kokybės rodikliais“.

Būtina pažymėti, kad visų Programos priemonių, susijusių su teisės aktų rengimu, įgyvendinimo rezultatyvumo įvertinimas yra problematiškas, nes šių priemonių įgyvendinimas yra orientuotas daugiau į formalų (teisės akto, projekto parengimas) procesą, o ne į tam tikro rezultato, kurį galima būtų pamatuoti, pasiekimą. Pastebėtina, kad rengėjai dažnai teisės aktų projektus pagrindžia tokiais aptakiais žodžiais, kad “padidės teisės aktų leidybos skaidrumas”, “ pagerės kriminogeninė situacija”, “padidins socialinę sanglaudą” ir pan., tačiau realiai toks poveikis yra nepamatuojamas. Todėl mūsų manymu, teisės aktų projektų rengimui ir jų poveikio analizei derėtų skirti daugiau dėmesio ir naudoti labiau apčiuopiamus ir pamatuojamus poveikio kriterijus. Kaip vienas iš galimų variantų – „Kaštų ir naudos analizė“¹³, kurioje siūloma apskaičiuoti kokie bus teisės akto įgyvendinimo kaštai ir kokia nauda.

Dauguma Programoje pagal priemonių grupes nustatytų vertinimo rodiklių (kriterijų) nesuteikia galimybės įvertinti ar Programos priemonių plane numatytų priemonių įgyvendinimas padėjo užtikrinti uždavinių įgyvendinimą. Taip pat nustatyti kriterijai yra nepakankami

stebėsenai vykdyti. Todėl dalies priemonių įgyvendinimą už priemonės vykdymą atsakingos institucijos ar įstaigos, STT ir LRS Antikorupcijos komisija vertina skirtingai (2 pavyzdys).

STT vertinimu 2006 m. neįgyvendintos šešios NKKP priemonės, nesilaikant nustatyto termino įgyvendintos aštuonios priemonės. LRS Antikorupcijos komisijos vertinimu neįgyvendintos šešios priemonės, nesilaikant nustatyto termino įgyvendintos keturios priemonės.

1 lentelėje pateiktos pagrindinės priežastys įvardijamos STT ir LRS Antikorupcijos komisijos parengtuose dokumentuose, vertinant priemones kaip neįgyvendintas arba iš dalies įgyvendintas.

2 pavyzdys

Priemonę „Išanalizuoti teisės aktus, reglamentuojančius statybos vykdymą ir jos priežiūrą, ir parengti jų pakeitimų ir papildymų projektus“ (14) atsakinga už vykdymą Aplinkos ministerija įvardija kaip įgyvendintą 100 proc. STT vertina kaip įgyvendintą iš dalies, nes nėra duomenų apie antros priemonės tikslo dalies vykdymą. LRS Antikorupcijos komisijos vertinimu priemonė įgyvendinta. Priemonę „Parengti atitinkamų teisės aktų projektus, įgyvendinančius 2003 m. gruodžio 9 d. Meridoje (Meksika) pasirašytos Jungtinių Tautų konvencijos prieš korupciją nuostatas, ir ratifikuoti šią konvenciją“ (34) atsakinga už vykdymą Teisingumo ministerija įvardina, kaip įgyvendintą 100 proc. STT vertina, kaip įgyvendintą, tačiau pateikia pastabą, kad neparengti visi atitinkamų teisės aktų projektai. LRS Antikorupcijos komisijos vertinimu priemonė įgyvendinta iš dalies, nes praleistas numatytas terminas.

1 lentelė.		
Priežastis	Vertinamų priemonių skaičius	
	STT vertinimu	LRS Antikorupcijos komisijos vertinimu
Nepateikti visi duomenys ir pasiūlymai / nepateikiama informacija apie dalies priemonės tikslo vykdymą / informaciją pateikė ne visos institucijos.	14	5
Priemonė įvykdyta / vykdoma nesilaikant nustatyto termino.	7	7
Siekiant tiksliai įvertinti priemonės vykdymą, būtina: įvertinti, kiek parengti teisės aktų projektai atitinka priemonės tikslus / atlikti papildomą	6	

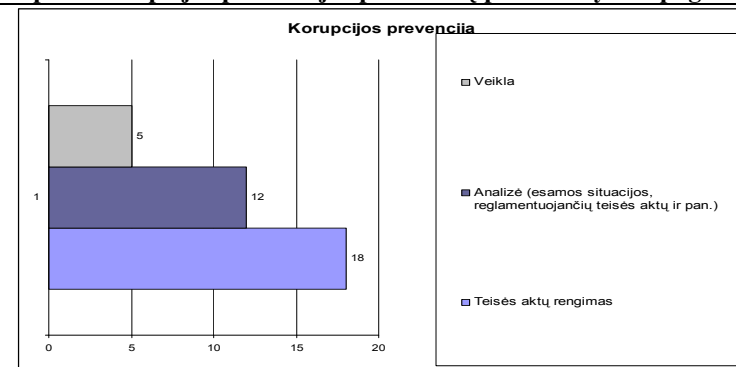
¹³ “Kaštų ir naudos analizė” Dr. Raimondas Kuodis. Prieiga per internetą http://www.transparency.lt/up/1115798660_KNA.ppt

analizę.		
Manydamos, kad įgyvendinti numatytą priemonę nėra tikslinga arba reikėtų priemonę (jos tikslą ar vykdymo terminą) patikslinti, atsakingos institucijos turėjo inicijuoti programos pakeitimą.	2	3
Neparengta dalis teisės aktų projektų.	1	2
Parengtas teisės akto projektas nepašalina esamų trūkumų / problemos neišsprendžia.	2	1
Priemonės įgyvendinti bus galima tik patvirtinus atitinkamus teisės aktus / Lietuvai tapus tam tikros organizacijos nare.	1	2
Priemonės tikslas nepasiektas.	2	
Vykdymo terminas nesibaigęs.	2	
<i>Pastaba: dažnai vertinant priemonių įgyvendinimą nurodoma ne viena priežastis, todėl sumuoti priemonių negalima.</i>		

Atkreipėme dėmesį, kad STT kai kurias priemones nurodo kaip įvykdytas (100 proc.), bet pateikia pastabų, kad be papildomos informacijos neįmanoma arba sunku įvertinti, ar pasiekti priemonėi kelti tikslai (pvz., 20 priemonė „Įdiegti kompiuterinės rizikos valdymo sistemą (RIKS) Lietuvos muitinėje“, 21 priemonė „Įsteigti mokesčių informacijos centrą“). Auditorių nuomone, priemonių įvykdymą būtų lengviau vertinti, jei būtų nustatyti aiškūs kiekvienos priemonės tikslų pasiekimo rezultatai ar vertinimo kriterijai.

Išanalizavus Programoje nurodytus vertinimo rodiklius¹⁴ ir palyginus juos su priemonėmis (žr. 6 pav.), nustatyta, kad dauguma rodiklių nesusieti su priemonėmis. Pavyzdžiui, – korupcijos prevencijos vertinimo rodiklis „Ištirtų viešojo administravimo sistemų skaičius“ – tokios priemonės (ar priemonių), kurioje būtų numatytas viešojo administravimo sistemų vertinimas, Programoje nėra, be to, Lietuvos Respublikoje yra tik viena viešojo administravimo sistema.

6 pav. Korupcijos prevencijos priemonių pasiskirstymas pagal tipus



Mūsų nuomone, korupcinių teisės pažeidimų tyrimo priemonės turėtų būti skirtos antrojo uždavinio - Užtikrinti, kad būtų veiksmingai nustatomi įtariamai korupciniais teisės pažeidimais asmenys ir įgyvendinamas neišvengiamos teisės pažeidėjų teisinės atsakomybės principas ir dalies penktojo uždavinio - Užtikrinti korupcinių teisės pažeidimų tyrimo didesnę veiksmingumą įgyvendinimui. Tačiau šios grupės priemonės sudaro analizę (70 proc.) ir teisės aktų rengimas (30 proc.) (žr. 7 pav.), t.y. priemonės, susijusios tik su galiojančių teisės aktų ir teisėkūros proceso tobulinimu (3-iasis Programos uždavinys).

¹⁴ Nacionalinės kovos su korupcija programos 9.3. p.

Programos 9.3.2. punkte nustatyti Korupcinių teisės pažeidimų tyrimo vertinimo rodikliai (kriterijai):

1. ištirtų nusikaltimų skaičius; 2. iškeltų, nutrauktų baudžiamųjų bylų skaičius; 3. nuteistų ir išteisintų pagal iškeltas baudžiamąsias bylas asmenų skaičius; 4. anonimiškų ir

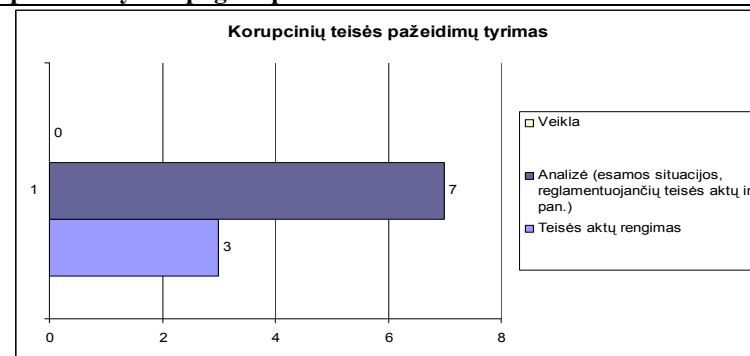
oficialių pranešimų apie tariamus nusikaltimus santykis. Tokie nustatyti rodikliai nesuteikia galimybės įvertinti minėtų priemonių įvykdymo rezultatų, o yra daugiau orientuoti į Specialiųjų tyrimų tarnybos ir kitų teisėsaugos institucijų veiklos rezultatus.

Vertinant pagal Programoje nustatytus korupcinių teisės pažeidimų tyrimo vertinimo rodiklius (kriterijus), Specialiųjų tyrimų tarnybos veiklą, nustatėme, kad analizuojamu laikotarpiu ištirtų nusikaltimų skaičius padidėjo (žr. 8 pav.).

Nors 2002–2006 m. iškeltų baudžiamųjų bylų skaičius padidėjo, tačiau padidėjo ir nutrauktų bylų skaičius. Šių kategorijų (iškeltos bylos ir nutrauktos) santykis 2005 m. buvo 91 proc., 2006 m. situacija kiek pagerėjo – sudarė 74 proc. bylų (žr. 9 pav.).

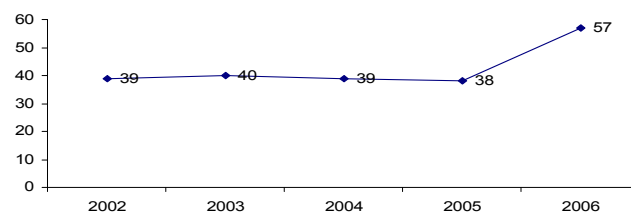
Iškeltų ir nutrauktų bylų santykį iš dalies sąlygojo naujo Baudžiamojo proceso kodekso 2003 m. įsigaliojimas, tačiau šis santykis, esant nepakankamam švietimui, gali lemti visuomenės nuomonę, kad vyrauja nebaudžiamumas. Auditorių nuomone, tokį rodiklį (kriterijų) būtina keisti, kad jis neklaidintų visuomenės. Pagal visuomenės apklausų rezultatus pagrindinė priežastis, kuri tiek

7 pav. Korupcinių teisės pažeidimų tyrimo priemonių pasiskirstymas pagal tipus



8 pav.

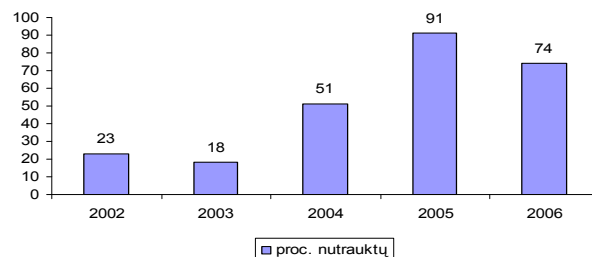
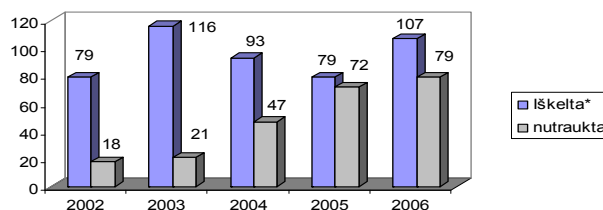
Ištirtų nusikaltimų skaičius 2002 - 2006 metais



Šaltinis – Specialiųjų tyrimų tarnyba

9 pav. Nutrauktą bylų proc. lyginant su iškeltomis bylomis 2002-2006 metais

Iškeltų, nutrauktų baudžiamųjų bylų skaičius 2002 - 2006 metais

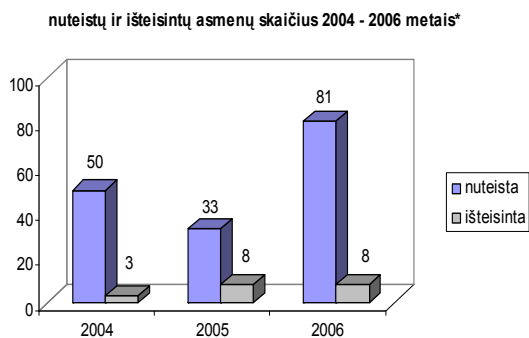


Šaltinis – Specialiųjų tyrimų tarnyba

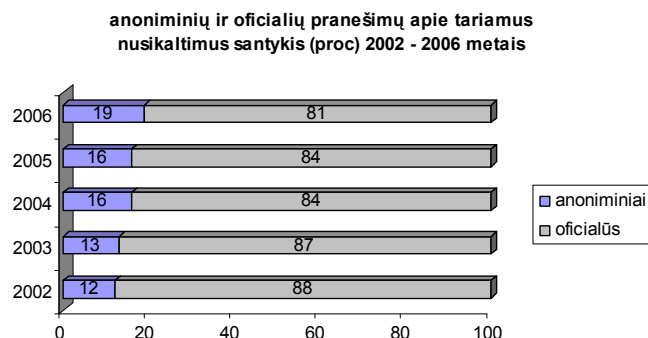
gyventojų (62 proc.), tiek verslininkų (71 proc.) nuomone kyšininkavimą pateisina tai, kad už tai yra retai baudžiama.

Atsižvelgiant į nuteistų ir išteisintų pagal iškeltas baudžiamąsias bylas asmenų skaičių, 2006 metais veiklos efektyvumas pagerėjo (žr. 10 pav.).

10 pav.



11 pav.



Šaltinis – Specialiųjų tyrimų tarnyba

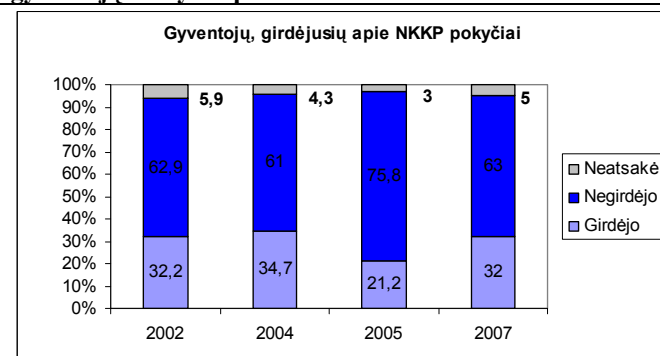
Šaltinis – Specialiųjų tyrimų tarnyba

Kaip matome iš 11 paveikslo, bendro pranešimų skaičiaus anoniminių pranešimų dalis 2002–2006 m. padidėjo nuo 12 iki 19 procentų. Bendras visų pranešimų skaičius analizuojamu laikotarpiu taip pat padidėjo nuo 688 iki 854.

Vienas iš **Visuomenės švietimo ir visuomenės paramos rezultatyvumui vertinti nurodytų rodiklių (Programos 9.3.3. punktas):** visuomenės nuomonės apklausos, auditorių nuomone, suteikia galimybę vertinti ir korupcijos prevencijos ir korupcinių nusikaltimų tyrimo efektyvumą, todėl juos būtų galima naudoti tiek vertinant kitų Programos grupių priemones, tiek uždavinių įgyvendinimą ir tikslo siekimą.

Vertinant visuomenės švietimo ir paramos priemonių įgyvendinimo rezultatyvumą, nustatyta, kad pagal visuomenės apklausos duomenis¹⁵ **Programą įgyvendinančių institucijų pastangos, vykdančios visuomenės švietimą, teigiamų rezultatų praktiškai nedavė.** 2007 m. tik 32 proc. apklaustų gyventojų žinojo, kad yra tokia Nacionalinė kovos su korupcija programa, lyginant su 2002 metais, tai 0,2 proc. mažiau (žr. 13 pav.).

13 pav. Girdėjusių apie NKKP vykdymą ir negirdėjusių gyventojų santykio pasikeitimas 2002 – 2007 m.



Šaltiniai – UAB „TNS Gallup“, UAB „Baltijos tyrimai“

¹⁵ „Lietuvos korupcijos žemėlapis 2007“, prieiga per internetą http://www.stt.lt/lt/files/sociologiniai_tyrimai/korupcijos_zemelapis_2007.pdf

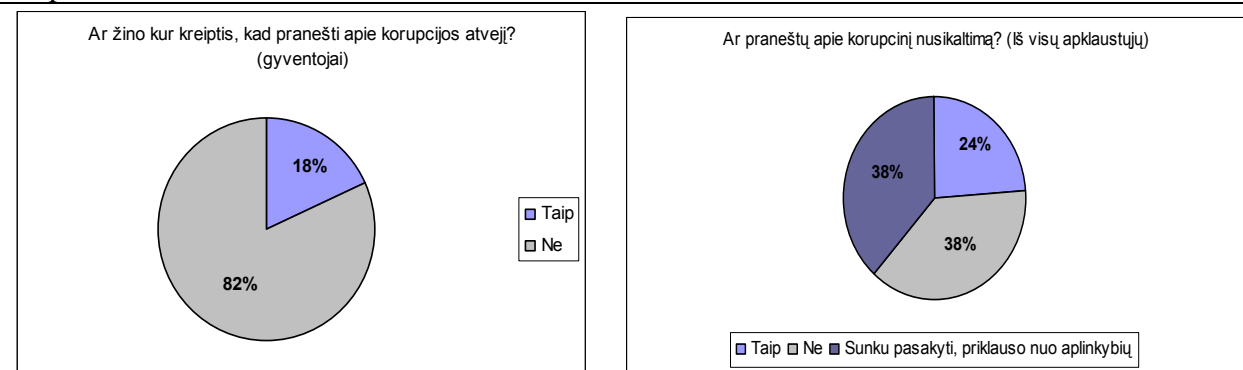
2007 m. 90 proc. gyventojų nuomone korupcija yra labai rimta arba pakankamai rimta problema. Lyginant su 2005 metais šis vertinimas iš esmės nepasikeitė (buvo 92 proc.). Tuo tarpu verslininkų nuomonė pasikeitė labiau ir 2007 m. manančių, kad korupcija yra labai rimta arba pakankamai rimta problema sumažėjo nuo 87 proc. (2005 m.) iki 65 proc.

Gyventojai lyginant 2002 metų ir 2007 metų rezultatus, 2007 m. labiau linkę duoti kyšį (67 proc., buvo 60 proc.), tačiau įmonių vadovų nuomonė yra kitokia – iš jų kyšį duotų 42 proc. (2002 m. – 63 proc.)

Norėdami pranešti apie korupciją, 2007 metais nežinotų kur kreiptis net 82 proc. gyventojų ir 65 proc. verslo įmonių vadovų. (14 pav.)

2007 metais apie korupcinį nusikaltimą praneštų tik 24 proc. gyventojų (žr. 14 pav. antras grafikas), lyginant su 2005 metų rezultatais, šis skaičius išaugo 1 proc., tačiau gyventojų, kurie nepraneštų, lyginant su 2005 m. išaugo 2 proc.

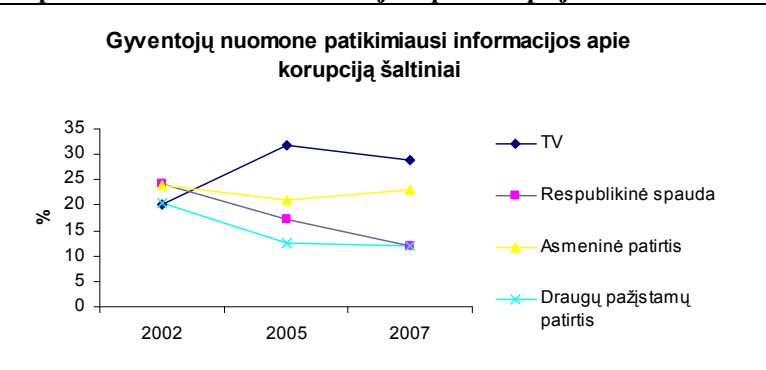
14 pav.



Šaltiniai – UAB „TNS Gallup“, UAB „Baltijos tyrimai“

Atkreipiame dėmesį, kad gyventojai kaip patikimiausios informacijos apie korupciją šaltinius nurodo televiziją, respublikinę spaudą, asmeninę, draugų, pažįstamų patirtį (žr. 15 pav.). Šie apklausų rezultatai rodo, kad įgyvendinant Programos priemones ir siekiant, kad jos būtų veiksmingos, būtina visuomenę šviesti per televiziją ir nacionalinę spaudą.

15 pav. Patikimiausios informacijos apie korupciją šaltiniai



Šaltiniai – UAB „TNS Gallup“, UAB „Baltijos tyrimai“

Lietuvos nacionalinio radijas ir televizija (toliau – LRT) priemonių plane nurodyta kaip pirmoji, atsakinga už 55-tos priemonės „Transliuojamose programose skelbti antikorupcinę informaciją“ įvykdymą. LRT vadovybė, nurodė, kad priemonių vykdymas nėra pavestas konkrečioms asmenims ar padaliniais, atsakingi asmenys už priemonių įgyvendinimo kontrolę nėra

paskirti, priemonės į LRT strateginį veiklos planą neįtrauktos ir nefinansuojamos. Būtina atkreipti dėmesį, kad **LRT misija:** „Teikti Lietuvos visuomenei tikslią, objektyvią ir subalansuotą informaciją, kokybiškas šviečiamąsias, kultūrinės ir pramogines programas, sudaryti prielaidas darniam vystymuisi, **demokratijos plėtrai bei atviros visuomenės vertybių įsitvirtinimui Lietuvos Respublikoje.**“¹⁶ Įgyvendindama savo misiją LRT renka ir skelbia informaciją apie Lietuvą ir pasaulį, supažindina visuomenę su Europos ir pasaulio kultūros įvairove bei šiuolaikinės civilizacijos pagrindais, **stiprina Lietuvos Respublikos nepriklausomybę ir demokratiją**, kuria, puoselėja ir saugo nacionalinės kultūros vertybes, ugdo toleranciją ir humanizmą, bendradarbiavimo, mąstymo ir kalbos kultūrą, **stiprina visuomenės moralę ir pilietiškumą**;¹⁷ Todėl auditorių nuomone LRT pozicija dėl NKKP priemonių įgyvendinimo, neatitinka šios institucijos skelbiamos misijos ir tikslų.

Įgyvendinant Nacionalinę kovos su korupcija programą nepakankamai išnaudotas Lietuvos nacionalinio radijo ir televizijos potencialas kovoje su korupcija.

¹⁶ <http://www.lrt.lt/lrt/static.php?strid=5123&>

¹⁷ <http://www.lrt.lt/lrt/static.php?strid=5123&>

2. Programos priemonių plano įgyvendinimo institucijose organizavimas ir finansavimas

Lietuvos Respublikos Seimas, patvirtindamas NKKP, pasiūlė Vyriausybei kartu su Specialiųjų tyrimų tarnyba koordinuoti – „organizuoti [...] programos įgyvendinimo priemonių plano vykdymą“¹⁸. Programos 9.1. punkte nurodyta, kad už antikorupcinius veiksmus, įskaitant šios Programos nuostatų įgyvendinimą, kontrolę, metodinės pagalbos teikimą korupcijos prevencijos srityje, pagal kompetenciją yra atsakinga Vyriausybė, STT ir kitos institucijos, kurios turi sustiprinti savo gebėjimus efektyviai veikti korupcijos prevencijos srityje. Programoje nenumatytas Programos įgyvendinimo, stebėsenos ir atskaitomybės mechanizmas. Įstatymai ir kiti teisės aktai nedetalizuoja kaip paskirstomos Programos rengimo, pakeitimo ir atnaujinimo, jos įgyvendinimo priemonių planų sudarymo, veiksmų koordinavimo ir veiklos stebėsenos funkcijos, todėl tai gali turėti neigiamos įtakos veiksmingos Programos parengimui, atnaujinimui ir priemonių įgyvendinimo efektyvumui ir rezultatyvumui. Programoje nustatyta NKKP įgyvendinančių subjektų schema (žr. 4 priedą), patvirtinta 2002 m. sausio 17 d., tačiau iki 2007 m. pabaigos ši schema nepatikslinkta, nors subjektų veiklos reglamentavimas yra pasikeitęs (pavyzdžiui, pagal galiojančius teisės aktus parengtinis tardymas ir kvota nebeatliekami, o atliekamas ikiteisminis tyrimas).

Programoje ir kituose teisės aktuose nedetalizuota kaip pasiskirstomos Programos rengimo, pakeitimo ir atnaujinimo, jos įgyvendinimo priemonių planų sudarymo, veiksmų koordinavimo ir veiklos stebėsenos funkcijos, todėl neužtikrinamas veiksmingos Programos parengimas, atnaujinimas, programos įgyvendinimo stebėsenos ir kontrolė.

Faktiškai valdant NKKP dalyvauja Seimo Antikorupcijos komisija, Specialiųjų tyrimų tarnyba (atlieka priemonių įgyvendinimo vertinimą), Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Tarpžinybinė komisija kovai su korupcija koordinuoti, (atlieka kontrolę, koordinavimą).

2003 m. vasario 3 d. Vyriausybė, „...siekdama tobulinti ir geriau koordinuoti valstybės ir savivaldybių institucijų bei įstaigų veiklą korupcijos prevencijos ir korupcinių teisės pažeidimų išaiškinimo srityse...“, sudarė Tarpžinybinę komisiją kovai su korupcija koordinuoti (toliau – Tarpžinybinė komisija) ir patvirtino jos nuostatus¹⁹. Nuostatuose įvardyti trys Tarpžinybinės komisijos uždaviniai: 1. Koordinuoti NKKP įgyvendinimą, taip pat kitą valstybės ir savivaldybių

¹⁸ Lietuvos Respublikos Seimo 2002-01-17 nutarimas Nr. IX-711 „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo“, 2 p.

¹⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003-02-03 nutarimas Nr. 179 „Dėl Tarpžinybinės komisijos kovai su korupcija koordinuoti sudarymo ir jos nuostatų patvirtinimo“.

institucijų bei įstaigų veiklą korupcijos prevencijos ir korupcinių teisės pažeidimų išaiškinimo srityse. 2. Svarstyti strateginius kovos su korupcija klausimus. 3. Tobulinti valstybės ir savivaldybių institucijų bei įstaigų veiklą korupcijos prevencijos ir korupcinių teisės pažeidimų išaiškinimo srityse.

Pagrindinė Tarpžinybinės komisijos darbo forma – posėdžiai. Jie šaukiami prireikus, bet ne rečiau kaip kartą per tris mėnesius²⁰. Tarpžinybinės komisijos darbą nuo 2007 m. birželio 30 d. organizuoja Vidaus reikalų ministerija (toliau – VRM), o komisijai vadovauja vidaus reikalų ministras. Iki 2007 m. birželio 30 d. šios komisijos darbą turėjo organizuoti Vyriausybės kanceliarija, tačiau faktiškai, kaip rodo auditui pateikta informacija, šį darbą vykdė VRM.

Pagal audito metu surinktą informaciją, 2003–2004 m. Tarpžinybinės komisijos posėdžiai vyko du kartus per metus, o ne kas ketvirtį, 2005 m. – tris kartus, 2006 m. – vieną kartą. Tik 2007 m. Tarpžinybinės komisijos posėdžiai suintensyvėjo ir vyko kas ketvirtį. Iki 2007 m. gruodžio 1 d. iš viso įvyko 11 šios komisijos posėdžių, iš jų vienas (2005-05-20) – išvažiuojamasis, vykęs Marijampolės apskrities viršininko administracijoje. Programos priemonių plane yra numatyta visuomenės švietimo priemonė (57), kurios esmė – rengti komisijos išvažiuojamuosius posėdžius, susitikimus su visuomene 2006–2008 m. Ši priemonė 2006 ir 2007 metais nebuvo vykdoma – nevyko nė vieno išvažiuojamojo posėdžio.

Tarpžinybinė komisijos kovai su korupcija koordinuoti darbas (atsižvelgiant ir į NKKP įgyvendinimo rezultatus) iki 2007 m. buvo organizuojamas nesilaikant Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003-02-03 nutarimo Nr.179 9 p. reikalavimų rengti posėdžius kas ketvirtį. Komisija 2006-2007 m. neįvykdė Programos priemonės, t.y. neorganizavo komisijos išvažiuojamųjų posėdžių.

Siekdami išsiaiškinti, kaip buvo organizuojamas NKKP priemonių įgyvendinimas, apklausėme visas ministerijas, apskričių viršininkų administracijas ir valstybės institucijas (apklaustų institucijų sąrašas – 2 priede, atsakymų suvestinė – 3 priede) dėl NKKP priemonių plano įgyvendinimo.

Pastaba: Teisėjų taryba į klausimus neatsakė, tik pateikė Lietuvos Respublikos Teisėjų etikos kodeksą²¹.

Pagal priemonių planą daugumos Programos priemonių skiltyje „Institucija ar įstaiga, atsakinga už įvykdymą“ nurodytos kelios institucijos, tačiau Programoje ir Programos priemonių plane nenustatytas mechanizmas, kaip priemonių vykdymas organizuojamas, kaip priemonės vykdomos ir derinamos tais atvejais, kai priemonę pavesta vykdyti ne vienai, o kelioms

²⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003-02-03 nutarimu Nr. 179 patvirtinti Tarpžinybinės komisijos kovai su korupcija koordinuoti nuostatai, 9 p.

²¹ Patvirtintas visuotinio teisėjų susirinkimo 2006-06-28 sprendimu Nr. 12 P-3.

institucijoms. STT ir Vyriausybės kanceliarijos darbuotojų aiškinimu, kai priemonę vykdo kelios institucijos, atsakinga yra pirmoji priemonių plane nurodyta institucija. Nustatyta, kad rengiant priemonių planą ne su visais programos dalyviais buvo derinamas priemonių vykdymo organizavimas, todėl ne visada buvo pasirinktas pats efektyviausias priemonės įgyvendinimo būdas (3 pavyzdys).

3 pavyzdys

Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnyba nurodė, kad priemonės „Išanalizuoti korupcijai sąlygas sudarančio atlyginimų mokėjimo „vokeliuose“ mokesčių, įmokų vengimo mastus ir praktiką, sustiprinti prevencijos ir kontrolės priemones“ įtraukti į NKKP nesiūlė ir jos įrašymas pagrindiniu (pirmuoju) vykdytoju su Tarnyba nebuvo derinamas. Tarnyba inicijavo vykdytojų eiliškumo pakeitimą, siūlydama paskirti Valstybinę mokesčių inspekciją, kaip pagrindinę instituciją, tačiau į Tarnybos argumentus nebuvo atsižvelgta. Tarnyba negali atlikti visapusiškos mokesčių, įmokų vengimo mastų ir praktikos analizės, nes šios funkcijos nepriskirtos Tarnybos kompetencijai ir neturi tokių plačių įgaliojimų mokesčių kontrolės srityje“.

Rengiant priemonių planą ne su visais programos dalyviais buvo derintas priemonių vykdymo organizavimas, todėl priemonėms įgyvendinti ne visada buvo pasirinktas pats efektyviausias būdas.

1997 m. Lietuvos Respublikos Prezidentas, Seimas, Vyriausybė, Aukščiausiasis Teismas ir Lietuvos savivaldybių asociacija įsteigė Viešąją įstaigą Nusikalstamumo prevencijos Lietuvoje centras (toliau – NPLC), kurios tikslas – sukurti ir įgyvendinti veiksmingą nusikalstamumo prevencijos Lietuvoje sistemą, galinčią prognozuoti ir stabdyti nusikalstamumą mažinant jo lygį, gerinant šalies gyventojų, jų teisių bei interesų apsaugą ir inicijuoti, organizuoti ir koordinuoti nusikalstamumo prevencijos programas bei priemones, derinant jas su šalyje vykdomomis teisinės sistemos, socialine, ekonomine ir kitomis reformomis. Mūsų nuomone, NPLC turėtų aktyviai dalyvauti įgyvendinant NKKP, tačiau Programoje jos dalyvavimas numatytas savanoriškumo principu (neįpareigojantis). Pagal Priemonių planą NPLC kartu su kitomis institucijomis nurodyta 3 priemonių vykdytoju. Nustatyta, kad NPLC neparodė iniciatyvos dalyvauti įgyvendinant šias priemones ir jų nevykdė.

Audito metu NPLC informavo, kad 2006–2007 metais centras savarankiškai nevykdė Programoje numatytų priemonių, nes nė vienoje iš jų nėra numatytas kaip atsakingas vykdytojas, o yra priskirtas prie subjektų, kurie savanoriškai dalyvauja įgyvendinant Programą. Tačiau per visą minėtą laikotarpį NPLC negavo iš institucijų, atsakingų už priemonių vykdymą, nei informacijos apie jų vykdomas atitinkamas priemones, nei pasiūlymų bendradarbiauti jas vykdant. Be to, nebuvo skirta ir lėšų šioms priemonėms vykdyti.

Programos įgyvendinime nedalyvavo VšĮ Nusikalstamumo prevencijos centras, nors šios įstaigos tikslai ir uždaviniai glaudžiai susiję su Programos tikslais ir uždaviniais, todėl buvo išnaudotos ne visos galimybės efektyviau vykdyti Korupcijos prevenciją.

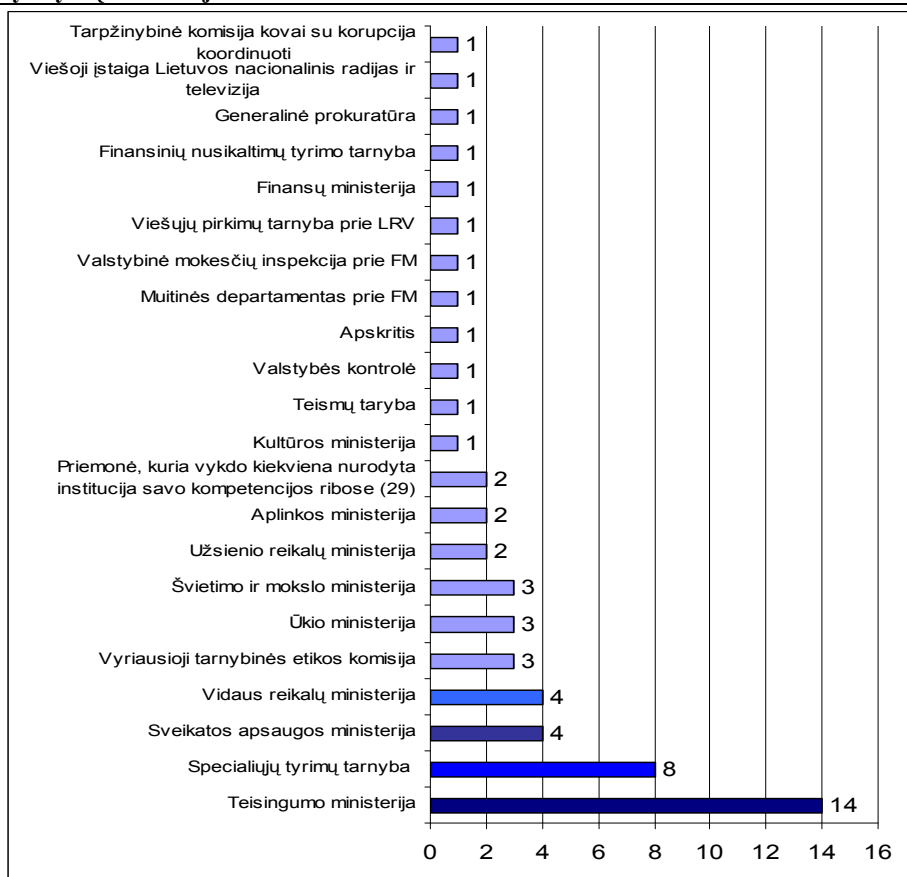
Atkreipėme dėmesį, kad pagal Programos priemonių planą numatyta ir daugiau institucijų, kurios savanoriškai turėtų dalyvauti įgyvendinant priemones, mūsų nuomone, yra rizika, kad šios institucijos taip pat nedalyvaus priemonių įgyvendinime, todėl priemonės gali būti vykdomos nepakankamai efektyviai.

Rengiant ir įgyvendinant Programą nepakankamai įtraukiamos visuomeninės organizacijos, viešosios įstaigos ir privatus sektorius.

Daugiausia priemonių, kurių vykdytoju nurodyta pirmąją institucija tenka Teisingumo ministerijai (14 priemonių), Specialiųjų tyrimų tarnybai (8), Vidaus reikalų ir Sveikatos apsaugos ministerijoms (po 4 priemonės) ir kitoms institucijoms (nuo 3 iki 1 priemonės) (žr. 16 pav.).

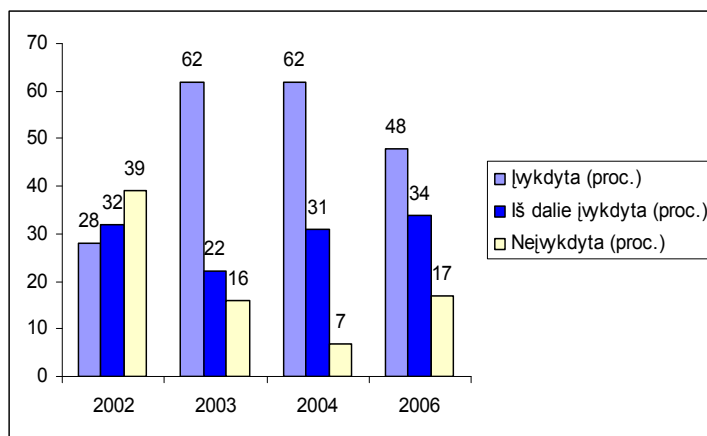
Pagal mūsų atliktų apklausų rezultatus, už NKKP priemonių įgyvendinimą atsakingoms institucijoms atsiskaitydavo tik 35 proc. apklaustų institucijų.

16 pav. Programoje pirmuoju numeriu nurodytos atsakingos už priemonių vykdymą institucijos



17 pav. NKKP priemonių įgyvendinimo 2002–2006 metais rezultatyvumas

Programos priemonių įgyvendinimas (vertinant kiekybiniu požiūriu – įvykdytų ir neįvykdytų programos įgyvendinimo priemonių skaičiumi) buvo patenkinamas tik 2003–2004 metais (žr. 17 pav.), tai, auditorių nuomone, galima susieti su Lietuvos Respublikos siekiais tapti Europos Sąjungos ir NATO nare.



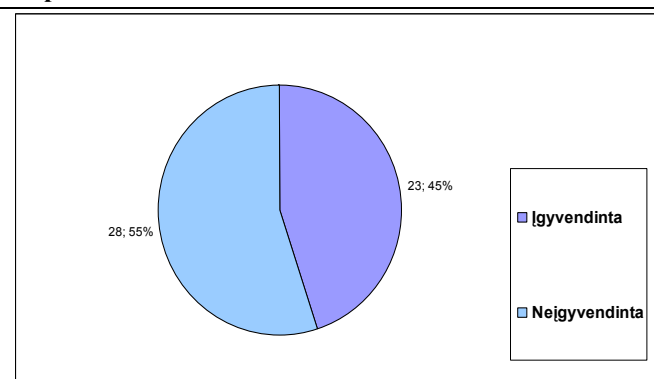
2005 m. Programos priemonių

Šaltinis – Specialiųjų tyrimų tarnyba

kiekybinis rezultatyvumas nei STT, nei Lietuvos Respublikos Seimo Antikorupcinės komisijos nebuvo vertintas, o 2006 metais – mūsų nuomone, buvo nepatenkinamas – įvykdyta tik 48 proc. priemonių. Kaip rodo audito metu surinkta informacija, iš 51 priemonės įgyvendintos 23 (45 proc.), nevisiškai įgyvendintos arba neįgyvendintos 28 priemonės (55 proc.) (žr. 18 pav.).

Iš numatytų įgyvendinti iki 2007 metų I ketvirčio priemonių įgyvendinta 45 proc. (23 priemonės), nevisiškai įgyvendinta arba neįgyvendinta 55 proc. (28) priemonių.

18 pav.



Šaltiniai – LRS Antikorupcijos komisija, Specialiųjų tyrimų tarnyba

Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatyme²² numatyta, kad

Vyriausybė, įgyvendindama šį įstatymą, užtikrina korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimą ministerijose ir jai pavaldžiose įstaigose bei numato veiksmingam korupcijos prevencijos įgyvendinimui būtinas lėšas, o Programos 1-ajame uždavinyje numatyta, kad turi būti užtikrinamas numatytų priemonių būtinas finansavimas. Nustatyta, kad Vyriausybė neužtikrino korupcijos prevencijos priemonių būtino finansavimo ir įgyvendinimo ministerijose ir jai pavaldžiose įstaigose. NKKP yra įtraukta į tarpinstitucinių programų sąrašą (programos kodai 0050 ir 0051). Pagal strateginio planavimo metodiką²³, institucijos, dalyvaujančios įgyvendinant tarpinstitucinę programą, vykdytinas priemones numato savo strateginiuose veiklos planuose (papildo jau vykdomas programas). Pagal apklausos rezultatus nustatyta, kad tik 16 proc. apklaustų institucijų

²² Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas, 2002-05-28 Nr. IX-904, 13 str.

²³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002-06-06 nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ metodikos 37.3 p.

vykdomas NKKP priemonės numatė savo strateginiuose veiklos planuose (Kultūros ir Teisingumo ministerijos, Marijampolės apskrities viršininko administracija, Valstybinė mokesčių inspekcija ir Muitinės departamentas).

Daugiau nei pusė Programos priemonės vykdančių institucijų, (84 proc) nesilaikydamos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002-06-06 nutarimu Nr. 827 patvirtintos Strateginio planavimo metodikos 37.3 p. nustatytos tvarkos, nenurodė savo institucijų strateginiuose veiklos planuose NKKP vykdomų priemonių, todėl nebuvo užtikrintas vykdomų priemonių būtinas finansavimas ir rezultatyvus įgyvendinimas

NKKP priemonių įgyvendinimo plane lėšų poreikis ir finansavimo šaltiniai priemonėms įgyvendinti nebuvo numatyti, priemonių įgyvendinimas turėjo būti vykdomas iš bendrųjų institucijoms skirtų biudžeto lėšų. NKKP vykdomų priemonių nenurodžius institucijų strateginiuose planuose, nebuvo užtikrintas numatytų priemonių būtinas finansavimas.

Kiek lėšų šalies mastu panaudota, koks buvo preliminarus poreikis ir kiek faktiškai panaudota Programai įgyvendinti, informacijos neturi nė viena institucija. Priemonės vykdančios institucijos neskaiciuoja priemonei įgyvendinti būtinų lėšų preliminarus poreikio ir nevykdo faktiškai panaudotų lėšų apskaitos, todėl nėra žinoma, kiek valstybei kainuoja Programos įgyvendinimas.

Nesilaikant Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002-06-06 nutarimu Nr. 827 patvirtintos Strateginio planavimo metodikos 37.3 p. nustatytos tvarkos nenustatytas programos priemonių plane nenurodytas priemonių įgyvendinimui būtinas preliminarus išteklių poreikis. Taip pat nevykdoma faktiškai panaudotų lėšų apskaita, todėl nėra žinoma, kiek valstybei kainuoja Programos įgyvendinimas.

Mūsų atliktos apklausos metu, 23 proc. visų apklaustų institucijų nurodė, kad iš joms skirtų biudžeto lėšų 2002–2007 m. skyrė lėšas NKKP priemonėms įgyvendinti (žr.19 pav.).

Išanalizavus apklausos rezultatus ir institucijų strateginius planus,

nustatyta, kad dalies institucijų, kurios nurodė, kad skirtos lėšos Programos priemonėms įgyvendinti, vykdomos priemonės dubliuojasi su kitomis tarpinstitucinėmis programomis.

19 pav. Institucijose skirtos lėšos NKKP priemonėms įgyvendinti 2002–2007 m.		
Institucijos pavadinimas	Skirta lėšų tūkst. Lt	proc.
Teisingumo ministerija	68629,8	66,2
Muitinės departamentas	21541,9	20,8
Valstybinė mokesčių inspekcija	13180,4	12,7
Aplinkos ministerija	154	0,1
Kultūros ministerija	50	0,05
Švietimo ir mokslo ministerija	34,4	0,03
Marijampolės apskrities viršininko administracija	4,3	0,004
Iš viso	103594,8	100

Muitinės departamentas²⁴ NKKP priemonėms įgyvendinti 2002–2007 metais panaudojo 21 541,9 tūkst. Lt.

Muitinės departamento vykdoma priemonė „Įdiegti kompiuterinę rizikos valdymo sistemą (RIKS) Lietuvos muitinėje“, dubliuojasi su kitos tarpinstitucinės programos „Lietuvos informacinės visuomenės plėtros 2006–2008 metų programos“ įgyvendinimo priemone: 6.8 „Sukurti rizikos, susijusios su ūkio subjektais, įvertinimo ir valdymo informacinę sistemą“.

Valstybinė mokesčių inspekcija²⁵ NKKP priemonėms įgyvendinti 2002–2007 m. skyrė 13 180,4 tūkst. Lt biudžeto lėšų.

Valstybinės mokesčių inspekcijos vykdoma priemonė „Įsteigti mokesčių informacijos centrą“ savo esme dubliuojasi su tarpinstitucinių programų sąraše nurodyta „Administracinių gebėjimų plėtros iki 2010 metų strategijos“ 2005–2006 metų priemone „5.3.8. sukurti ir įdiegti mokesčių mokėtojų švietimo ir konsultavimo informacinę sistemą“ (2007–2010 m. priemonė 5.3.4).

Teisingumo ministerijos teigimu, NKKP priemonės, už kurių vykdymą ji atsakinga, yra susijusios su teisės aktų analize ir rengimu. Todėl yra tiesiogiai susiję su Teisingumo ministerijos vykdoma tęstine programa „Teisinės sistemos tobulinimas“. Ministerijos teigimu, atitinkamai ir asignavimai, numatomi šiai programai įgyvendinti, yra susiję su NKKP įgyvendinimu, tačiau neišskiriant NKKP vykdomų priemonių atskirai.²⁶ Nustatyta, kad ministerijos vykdomoje minėtoje programoje NKKP priemonės nenurodytos, ir ministerijos minėta 68 629,8 tūkst. Lt suma buvo panaudota ne NKKP priemonėms, o Teisingumo ministerijos programai „Teisinės sistemos tobulinimas“ įgyvendinti.

Pažymėtina, kad iš visų NKKP priemonės įgyvendinančių organizacijų Teisingumo ministerija neįgyvendino 7-ių priemonių iš 14-kos, t. y. daugiausia iš visų institucijų.

2006 m. veiklos ataskaitoje Teisingumo ministerija nepaminėjo nė vienos NKKP priemonės, kuri būtų įgyvendinta per ministerijos administruotas ir tiesiogiai vykdytas programas.

Specialiųjų tyrimų tarnyboje lėšos Programos priemonėms įgyvendinti nebuvo numatytos. Išanalizavę STT skirtų biudžeto asignavimų paskirstymą 2006–2007 metais, atkreipėme dėmesį,

²⁴ Įgyvendinant priemonę „Įdiegti kompiuterinę rizikos valdymo sistemą (RIKS) Lietuvos muitinėje“ departamentas ją įtraukė į vykdomą programą „Lietuvos Respublikos muitinės veiklos organizavimas“ ir 2006 m. RIKS tarnybinei stočiai įsigyti skyrė 4 656,9 tūkst. Lt. Įgyvendinant Kovos su korupcija Lietuvos muitinėje strategijos įgyvendinimo priemonių planą t.y. diegiant Mokesčių apskaitos ir kontrolės informacinę sistemą (MAKIS), sistemos programinei įrangai sukurti 2002–2006 m. panaudota 14591,4 tūkst. Lt, o šios sistemos priežiūrai 2007 m. skirta 777,3 tūkst. Lt. Vykdamas PHARE „Twinning“ projektą „Rizikos, susijusios su ūkio subjektais, deklaruojančiais prekes muitinėje, įvertinimo ir kontrolės įgyvendinimas“ programinei įrangai sukurti ir mokymams surengti panaudota 1 516,3 biudžeto lėšų.

²⁵ Įgyvendinant NKKP priemonę „Įsteigti mokesčių informacijos centrą“ departamentas ją įtraukė į vykdomą programą „Mokesčių administravimas“ ir lėšos NKKP įgyvendinti buvo planuojamos priemonėje „Plėsti mokesčių informacinį centrą“. 2004 m. mokesčių mokėtojų aptarnavimo telefonu centrui steigti skyrė 653,0 tūkst. Lt, 2005 m. – 1 304,8 tūkst. Lt. Plėsti mokesčių informaciniam centrui 2005 m. skyrė 3 866,8 tūkst. Lt, o 2007 m. – 7 355,8 tūkst. Lt.

²⁶ Teisingumo ministerijos nurodytos išlaidos NKKP priemonėms įgyvendinti sutampa su asignavimais, kurie 2002–2007 m. buvo skirti ir patvirtinti programai „Teisinės sistemos tobulinimas“ vykdyti.

kad prevencijai ir švietimui buvo skirti tik 6–8 proc. lėšų, 2002–2005 m. finansavimas nebuvo skirstomas pagal veiklos pobūdį (žr. 20 pav.).

Analizuojamu laikotarpiu labai sumažėjo specialių televizijos laidų ir straipsnių spaudoje skaičius (žr. 21 pav.).

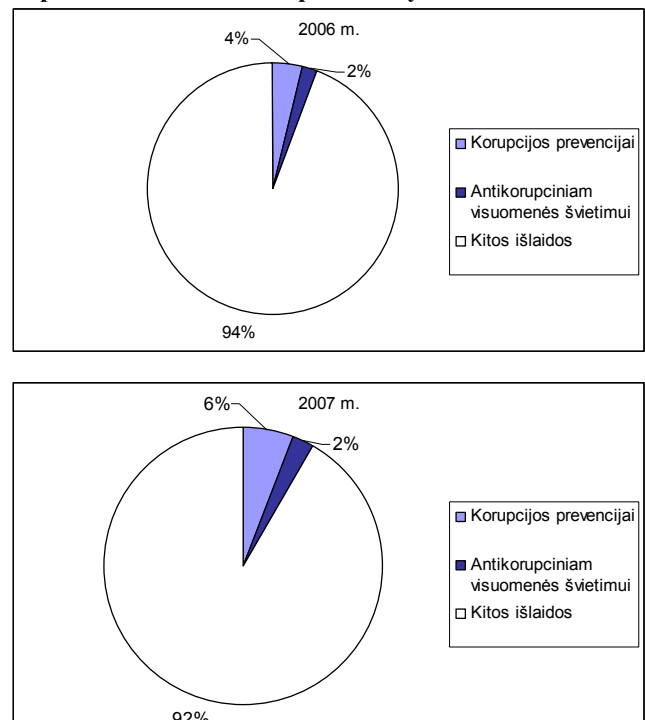
2006 m. vasario mėnesį Specialiųjų tyrimų tarnybos (toliau – STT) užsakymu buvo atliktas šios tarnybos veiklos efektyvumo vertinimas²⁷. Apklausoje dalyvavo eiliniai piliečiai ir ekspertai. Buvo vertinama pagal dešimties balų skalę, kur 1 – labai blogai, 10 – labai gerai.

Apklausos dalyviai palankiausiai STT veikloje (5,06 balo) įvertino baudžiamojo persekiojimo organizavimą.

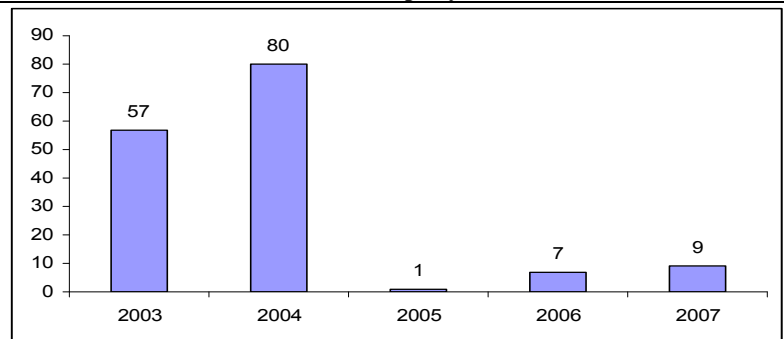
Korupcijos prevencijos veiklos organizavimą respondentai ir ekspertai įvertino, skirdami šiek tiek mažiau – 5,02 balo, o antikorupcinio švietimo veiklos organizavimas buvo įvertintas 4,41 balo. Bendras STT vertinimo vidurkis sudaro 4,83 balo.

Auditorių vertinimu, STT, turinti įgaliojimus korupcijos tyrimo, prevencijos ir švietimo srityse, neskyrė pakankamai dėmesio antikorupcinio švietimo veiklos organizavimui.

20 pav. STT finansavimo pasiskirstymas 2006–2007 metais



21 pav. Specialių radijo, televizijos laidų, straipsnių spaudoje leidiniuose skaičiaus 2003–2004 m. pokytis



Šaltinis – Specialiųjų tyrimų tarnyba

Specialiųjų tyrimų tarnyba, neskyrė pakankamai dėmesio antikorupcinio švietimo veiklos organizavimui.

²⁷ „Transparency International“ Lietuvos skyriaus, LR Specialiųjų tyrimų tarnybos veiklos efektyvumo vertinimas, 2006-02-27.

3. NKKP 2007 m. gruodžio mėnesio projekto analizė

Audito metu (2007-12-10) buvo gautas, Ministro Pirmininko 2007 m. spalio 12 d. potvarkiu Nr.389 sudarytos darbo grupės parengtas naujas NKKP projektas.

Įvertinę projektą, nustatėme, kad:

Lyginant su galiojančia Programa naujas projektas yra tobulesnis, tačiau jį vis dar būtina tobulinti.

Teigiamai vertinama tai, kad projekte bandoma nustatyti Programos tikslų, jos įgyvendinimo kryptių ir uždavinių sąsajas. Kiekvienoje Programos įgyvendinimo kryptyje bandoma numatyti tikslus ir uždavinius bei vertinimo kriterijus.

Programos projekte pateikta aplinkos analizė ir pabandyta įvertinti praėjusių laikotarpių rezultatus. Tačiau pateikta analizė taip ir neatsako į klausimą, kodėl Programa įgyvendinama nepakankamai nerezultatyviai: kokios priemonės buvo efektyviausios vykdant programą, ir kokios nedavė rezultatų. Atkreipiame dėmesį į tai, kad rengiant projektą analizei buvo naudojami 2005 m. visuomenės apklausų duomenys, nors šiuo metu jau yra 2007 metų apklausų rezultatai.

Projekte išliko dauguma Programos trūkumų minėtų šios ataskaitos I ir II dalyje. Mūsų nuomone rengiant šį NKKP projektą nebuvo nuosekliai laikomasi Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintos Strateginio planavimo metodikos²⁸ reikalavimų. Programos tikslas, nesilaikant Strateginio planavimo metodikos reikalavimų, yra suformuluotas nepakankamai konkrečiai, todėl ateityje tai gali apsunkinti programos rezultatyvumo vertinimą. Programos įgyvendinimo priemonės turėtų būti daugiau orientuotos į korupcijos prielaidų šalinimą, labiausiai korumpuotose valdymo srityse.

Projekte bandoma apibrėžti korupcijos sąvoka, tačiau aiški viešąjį ir privatų sektorius apimanti korupcijos sąvoka nesuformuluota. Nenustatytas Programos rengimo, pakeitimo ir atnaujinimo, jos įgyvendinimo priemonių planų sudarymo, veiksmų koordinavimo ir veiklos stebėsenos mechanizmas. Manome kad būtina subalansuoti stebėsenos pasiskirstymą, atskiriant Programos įgyvendinimo (vykdymo) stebėseną ir rezultatų efektyvumo vertinimo stebėseną ir grįžtamojo ryšio ir Programos koregavimo vykdymą. Atkreipiame dėmesį, kad Programos (ir priemonių plano) atnaujinimas numatomas kas 2 metai. Manytume, kad Programa būtų veiksminga, būtina ją tikslinti, įvertinus sparčiai vykstančius pasikeitimus. Todėl manytume, kad Programa turėtų būti atnaujinama ne rečiau kaip kas 2 metai, arba trumpinant atnaujinimo periodiškumą.

²⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 06 06 nutarimas Nr. 827

Programos projekte nenustatyta, kaip bus suderinta ši programa (jos įgyvendinimo priemonės) su kitomis tarpinstitucinėmis programomis ir strategijomis tokiomis kaip: „Lietuvos informacinės visuomenės plėtros 2006-2008 m. programa“ (e-valdžios įdiegimas), „Ilgalaikė pilietinio ir tautinio ugdymo programa“, jau minėtas „Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos priemonių planas“, „Nacionalinė nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programa“, „Visuomenės teisinio švietimo programa“, o tai derėtų padaryti, atsižvelgiant į Europos Sąjungos Lisabonos viršūnių tarybos išvadas ir siekiant išvengti priemonių dubliavimosi. Taip pat liko nereglamentuota institucinių (šakinių) antikorupcinių programų (pavyzdžiui „Kovos su korupcija policijoje 2007–2011 metų programa“) įgyvendinimo stebėseną.

Manome, kad reikėtų suderinti su visomis institucijomis, taip pat ir viešosiomis įstaigomis (pavyzdžiui „Transparency International“ Lietuvos skyrius) ir visuomeninėmis organizacijomis jų dalyvavimą priemonių įgyvendinime.

Be to manome, kad tikslinga Programos projektą (ar jo priemonių planą) pateikti visuomenės aptarimui, tokiu būdu siekiant įtraukti visuomenę į kovos su korupcija sferą. Pagal Vyriausybės kanceliarijos pateiktą informaciją, Programos projektas buvo viešai skelbiamas Specialiųjų tyrimų tarnybos tinklalapyje kviečiant visas suinteresuotas organizacijas, piliečius ir įmones pateikti savo pastabas ar siūlymus. Visi pateikti siūlymai ir pastabos rengiant programos projektą yra įvertinti.

Nacionalinės kovos su korupcija programos 2007 metų gruodžio mėnesio projektas, nors yra pažangesnis už galiojančią programą, tačiau jį būtina tobulinti, įvertinus naujausius visuomenės apklausos rezultatus ir audito ataskaitoje nurodytus programos įgyvendinimo trukumus. Parenkant priemones tikslinga įvertinti priemonės įgyvendinimo kaštus ir laukiamą naudą.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

Išvados

1. Nacionalinės kovos su korupcija programos rengimas, atnaujinimas ir įgyvendinimas 2002–2007 metais buvo organizuojamas ir vykdomas nepakankamai efektyviai, todėl turėjo neigiamos įtakos Programos įgyvendinimo rezultatyvumui. (9-10,23 psl.)

2. Nacionalinėje kovos su korupcija programoje nepakankamai aiškiai ir tiksliai apibrėžta korupcijos sąvoka, t. y. programos objektas. Tai galėjo turėti neigiamos įtakos siekiant Programoje nurodytų tikslų ir įgyvendinant uždavinius, nes nebuvo aiškiai ir tiksliai apibrėžta su kuo turi kovoti įgyvendinantys Programą subjektai. (9-10 psl.)

3. Nepakankamai reglamentuota Nacionalinės kovos su korupcija programos rengimo, pakeitimo ir atnaujinimo, jos įgyvendinimo priemonių planų sudarymo, veiksmų koordinavimo ir veiklos stebėsenos tvarka. Programoje nenustatyti jos tikslų pasiekimo ir uždavinių įgyvendinimo vertinimo kriterijai. Todėl neužtikrinamas veiksmingos Programos parengimas, atnaujinimas, programos įgyvendinimo stebėsenos ir kontrolė. (9,11-15 psl.)

4. Nacionalinės kovos su korupcija programos priemonių planas buvo tikslinamas nepakankamai išanalizavus faktinę korupcijos situaciją, tinkamai neįvertinus korupcijos prielaidų ir paplitimo. Tai galėjo turėti neigiamos įtakos veiksmingam Programos atnaujinimui ir jos tikslo pasiekimui. (8 psl.)

5. Ne visiems Nacionalinės kovos su korupcija programos uždaviniams įgyvendinti buvo numatytos tinkamos ir pakankamos priemonės. Buvo nukeliami priemonių plane numatytų kai kurių svarbių priemonių įgyvendinimo terminai, tai turėjo neigiamos įtakos Programos uždavinių įgyvendinimui. (12-13 psl.)

6. Nacionalinė kovos su korupcija programa nesuderinta su kitomis valstybinėmis programomis, strategijomis ir koncepcijomis, todėl sudaromos prielaidos priemonių dubliavimuisi. Rengiant priemonių planą ne su visais Programos dalyviais buvo derinamas priemonių vykdymo organizavimas, todėl ne visada buvo pasirinktas pats efektyviausias priemonių įgyvendinimo būdas. (8, 21-22 psl.)

7. Rengiant ir įgyvendinant Nacionalinę kovos su korupcija programą nepakankamai išnaudojamas visuomeninių organizacijų, viešųjų įstaigų ir privataus sektoriaus potencialas. Įgyvendinant Programą, nebuvo užtikrintas viešųjų įstaigų, kurių veiklos tikslas – nusikalstamumo prevencija ir visuomenės švietimas (Nusikalstamumo prevencijos centro, Lietuvos nacionalinio radijo ir televizijos), aktyvus dalyvavimas kovoje su korupcija. (18-19, 22 psl.)

8. Tarpžinybinės komisijos kovai su korupcija koordinuoti veikla (atsižvelgiant ir į Programos įgyvendinimo rezultatus) buvo nepakankamai efektyvi. (21 psl.).

9. Daugiau nei pusė Nacionalinės kovos su korupcija programos priemonės vykdančių institucijų (84 proc), nesilaikydamos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002-06-06 nutarimu Nr. 827 patvirtintos Strateginio planavimo metodikos 37.3 punkte nustatytos tvarkos, savo institucijų strateginiuose veiklos planuose nenurodė vykdomų Programos priemonių, todėl nebuvo užtikrintas jų būtinas finansavimas ir rezultatyvus įgyvendinimas. Be to, nevykdoma faktiškai panaudotų lėšų apskaita, todėl nėra žinoma, kiek valstybei kainuoja Programos įgyvendinimas. (24-26psl.)

Rekomendacijos

Lietuvos Respublikos Vyriausybei:

1. Siekiant užtikrinti Nacionalinės kovos su korupcija programos vykdomų priemonių būtiną finansavimą, panaudojamų lėšų apskaitą ir rezultatyvų Programos įgyvendinimą, įpareigoti Programą įgyvendinančius subjektus nurodyti savo institucijų strateginiuose planuose jų vykdomas priemones. (9 išv.)

2. Suderinti Nacionalinę kovos su korupcija programą su tarpusavyje susijusiomis strategijomis, programomis ir koncepcijomis. (6 išv.)

Lietuvos Respublikos Vyriausybei ir Specialiųjų tyrimų tarnybai:

Įvertinti valstybinio audito nustatytus Nacionalinės kovos su korupcija programos įgyvendinimo trūkumus ir patobulinti Ministro Pirmininko 2007 m. spalio 12 d. potvarkiu Nr.389 sudarytos darbo grupės parengtą Nacionalinės kovos su korupcija programos projektą:

1. Suformuluoti aiškią korupcijos sąvoką. (2 išv.)
2. Reglamentuoti Programos įgyvendinimo stebėsenos tvarką, kuri užtikrintų galimybę reguliariai vertinti pasiektą pažangą, nustatyti kliūtis ir problemas. (3,8 išv.)
3. Nustatyti Programos valdymo mechanizmą, numatantį Programos rengimo, pakeitimo ir atnaujinimo, jos įgyvendinimo priemonių planų sudarymo, veiksmų koordinavimo funkcijų paskirstymą. (4,8 išv.)
4. Įtraukti visuomenines organizacijas, viešąsias įstaigas ir privatų sektorių į Programos rengimą ir įgyvendinimą. (7 išv.)
5. Patikslinti uždavinius ir jiems įgyvendinti numatytas priemones, įvertinus faktinę korupcijos situaciją ir paplitimą, naudojant naujausius visuomenės apklausų ir atliktos korupcijos pasireiškimo tikimybės analizės rezultatus. (3-5 išv.)
6. Tobulinti Programos vertinimo kriterijus. (3-4 išv.)

7. Su numatomais Programos vykdytojais suderinti Programos uždavinius ir priemones. (6 išv.)
8. Siekiant, kad visuomenė teisingiau ir objektyviau suvoktų esamą kovos su korupcija padėtį, numatyti daugiau visuomenės informavimo ir švietimo, jos įtraukimo į kovą su korupcija priemonių. (1,7 išv.)

4-ojo audito departamento direktorius

Rimvidas Aleliūnas

Vyriausiasis valstybinis auditorius

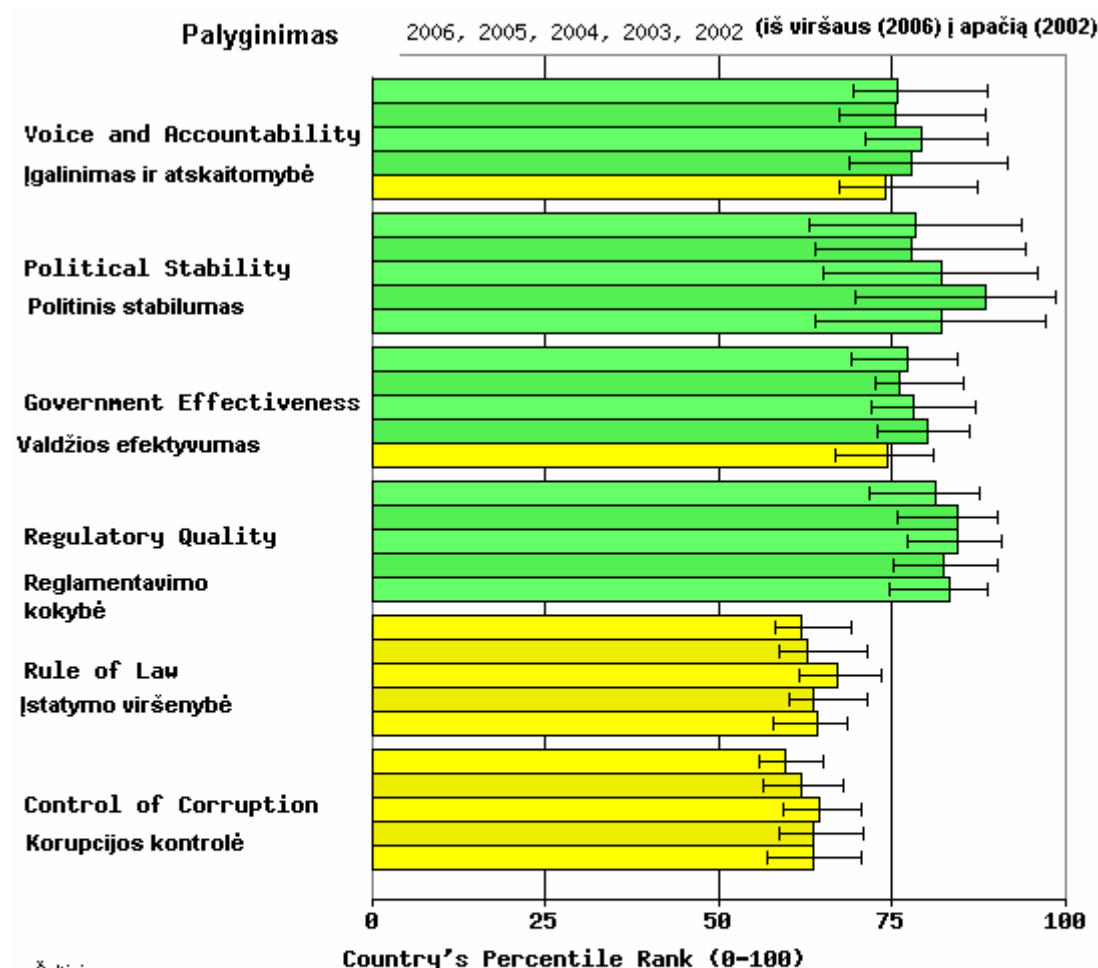
Romualdas Čepaitis

PRIEDAI

Valstybinio audito ataskaitos
Nacionalinė kovos su korupcija
programa
1 priedas

Priedo pavadinimas

Pasaulio banko instituto informacija²⁹



Šaltinis:

World Bank, Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2007: Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006

Pastaba: Čia pateikti valdymo rodikliai apima daugelio įmonių, gyventojų ir ekspertų apklausos respondentų nuomonę dėl valdymo kokybės pramoninėse ir besivystančiose šalyse. Šie duomenys surinkti iš daugelio apklausos institutų, mokslinių institutų, nevyriausybinių organizacijų ir tarptautinių organizacijų. Bendri rodikliai neatspindi oficialių Pasaulio banko ir jo vykdančiųjų direktorių ar jų atstovaujamų šalių nuomonės. Šalių atitinkamos pozicijos pagal šiuos rodiklius priklauso nuo nurodytų paklaidos ribų, į kurias reikėtų atsižvelgti darant palyginimus pagal šalis ir laiką.

²⁹ http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/sc_chart.asp

Valstybinio audito ataskaitos
„Nacionalinė kovos su korupcija programa“
2 priedas

NKKP DALYVIŲ, KURIEMS BUVO IŠSIŪSTAS KLAUSIMYNAS, SĄRAŠAS

Ministerijos

Aplinkos ministerija - Jakšto g. 4/9, Vilnius LT-01105
Finansų ministerija – J.Tumo -Vaižganto g. 8a/2, Vilnius LT-01512
Krašto apsaugos ministerija – Totorių g. 25/3, Vilnius LT- 01121
Kultūros ministerija – J.Basanavičiaus g. 5, Vilnius LT- 01118
Socialinės apsaugos ir darbo ministerija – A.Vivulskio g. 11, Vilnius LT-01506
Susisiekimo ministerija – Gedimino pr. 17, Vilnius LT-01505
Sveikatos apsaugos ministerija –Vilniaus g. 33, Vilnius LT-01506
Švietimo ir mokslo ministerija –A.Volano g. 2/7, Vilnius LT-01516
Teisingumo ministerija –Gedimino pr. 30/1, Vilnius LT-01104
Užsienio reikalų ministerija –J.Tumo – Vaižganto g. 2, Vilnius LT-01511
Ūkio ministerija –Gedimino pr. 38/2, Vilnius LT-01104
Vidaus reikalų ministerija –Šventaragio g. 2, Vilnius LT-01510
Žemės ūkio ministerija –Gedimino pr. 19 (Lielavelio g. 6), Vilnius LT-01103

Apskričių viršininkų administracijos

Alytaus apskrities viršininko administracija –Tvirtovės g. 1/Naujoji g. 2, Alytus LT- 62113
Kauno apskrities viršininko administracija –L.Sapiegos g. 10, Kaunas LT- 44501
Klaipėdos apskrities viršininko administracija –Danės g. 17, Klaipėda LT- 92117
Marijampolės apskrities viršininko administracija –Vytauto g. 28, Marijampolė LT- 68296
Panevėžio apskrities viršininko administracija –Respublikos g. 38, Panevėžys LT- 35173
Šiaulių apskrities viršininko administracija –Vilniaus g. 263, Šiauliai LT- 76337
Tauragės apskrities viršininko administracija –Vasario 16-osios g. 6, Tauragė LT- 72258
Telšių apskrities viršininko administracija –Respublikos g. 32, Telšiai LT- 87333
Utenos apskrities viršininko administracija –Aušros g. 22, Utena LT- 28142
Vilniaus apskrities viršininko administracija –Europos a. 1, Vilnius LT- 09308

Kiti adresatai

Vyriausioji tarnybinės etikos komisija –Vilniaus g. 27, Vilnius LT- 01119
Muitinės departamentas prie Finansų ministerijos –A.Jakšto g. 1/25, Vilnius LT- 01105
Valstybinė mokesčių inspekcija prie Finansų ministerijos –Vasario 16 - osios g. 15, Vilnius LT- 01514
Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnyba – Šermukšnių g. 3, Vilnius LT- 01106
Teisėjų (Teismų) taryba –A.Jakšto g. 13-1, Vilnius LT- 01105
Generalinė prokuratūra- A.Smetonos g. 4, Vilnius LT- 01515
Viešoji įstaiga Lietuvos nacionalinis radijas ir televizija –S.Konarskio g. 49, Vilnius LT- 03123
Viešųjų pirkimų tarnyba prie LRV-Algirdo g. 31, Vilnius LT-03219

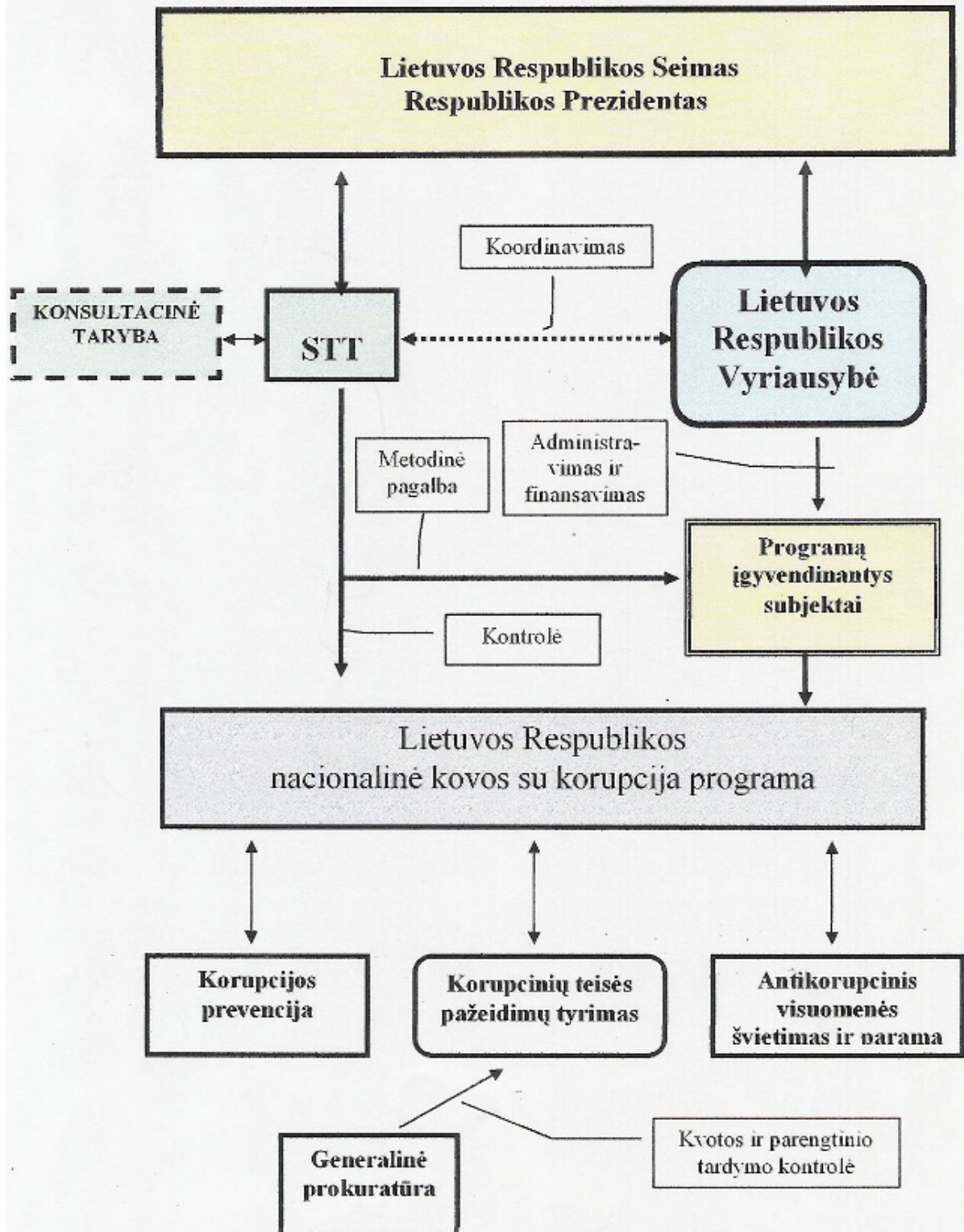
Valstybinio audito ataskaitos
„Nacionalinė kovos su korupcija programa“
3 priedas

x pav. Atsakymų į klausimą dėl NKKP priemonių įgyvendinimo suvestinė	
1.Ar NKKP priemonės (-ių), už kurios vykdymą atsakinga Jūsų institucija, vykdymas yra pavestas konkrečioms institucijos darbuotojams ar padaliniams?	Neatsakė; 1; 3% Ne; 1; 3% Taip; 29; 94% ■ Taip ■ Ne ■ Neatsakė
2.Ar yra paskirti atsakingi asmenys už priemonės (-ių) įgyvendinimo kontrolę institucijoje?	Neatsakė; 1; 3% Ne; 1; 3% Taip; 29; 94% ■ Taip ■ Ne ■ Neatsakė
3.Ar NKKP numatyta priemonė (-ės), už kurios vykdymą atsakinga Jūsų institucija, įtraukta į institucijos strateginį veiklos planą?	Taip; 5; 16% Neatsakė; 5; 16% Ne; 21; 68% ■ Taip ■ Ne ■ Neatsakė
4.Ar 2002-2007 m. buvo skiros lėšos priemonėms įgyvendinti?	Neatsakė; 6; 19% Taip; 7; 23% Ne; 18; 58% ■ Taip ■ Ne ■ Neatsakė
5.Ar Jums, kaip atsakingai už NKKP priemonių įgyvendinimą institucijai kiti tų pačių priemonių įgyvendinimo dalyviai atsiskaitydavo už atliktus darbus ir pavestas užduotis?	Taip; 11; 35% Neatsakė; 13; 42% Ne; 7; 23% ■ Taip ■ Ne ■ Neatsakė

Valstybinio audito ataskaitos
„Nacionalinė kovos su korupcija programa“
4 priedas

Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija
programos
priedas

**NACIONALINĘ KOVOS SU KORUPCIJA PROGRAMĄ ĮGYVENDINANČIŲ SUBJEKTŲ
SCHEMA**



Valstybinio audito ataskaitos
„Nacionalinė kovos su korupcija programa“
5 priedas

Neįgyvendintos NKKP priemonės

Eil. Nr.	Priemonės Nr., pavadinimas	Atsakinga už vykdymą (nurodyta pirmu Nr.) institucija
1	1. Parengti politinių partijų ir politinių kompanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymo pakeitimo įstatymo projektą.	Teisingumo ministerija
2	3. Parengti Lobistinės veiklos etikos kodekso projektą	Vyriausioji tarnybinės etikos komisija
2	4. Parengti visuomenės informavimo įstatymo ir kitų teisės aktų, nustatančių viešosios informacijos rengėjų ir platintojų prievolę pateikti duomenis apie jų dalyvius(savininkus), jį atsakomybę, pakeitimų ir papildymų projektus	Kultūros ministerija
3.	8. Išanalizuoti rotacijos principo taikymą statutiniais valstybės tarnautojams galimybes ir efektyvumą ir prirėikus parengti atitinkamus teisės aktų projektus	Vidaus reikalų ministerija
4.	10. Išnagrinėti valstybės ir savivaldos institucijų licencijų, leidimų išdavimo tvarką, kontrolės sistemos pagrįstumą ir efektyvumą, parengti pasiūlymus dėl licencijavimo ir kontrolės sistemų tobulinimo	Ūkio ministerija
5.	14. Išanalizuoti teisės aktus, reglamentuojančius statybos vykdymą ir jos priežiūrą, ir parengti jų pakeitimų ir papildymų projektus	Aplinkos apsaugos ministerija
6.	16. Išnagrinėti valstybės tarnautojų sprendimų priėmimo ir apskundimo tvarką nustatančius teisės aktus ir parengti atitinkamus teisės aktų projektus	Vidaus reikalų ministerija
7.	17. Remiantis Nacionaline kovos su korupcija programa, parengti ir patvirtinti apskričių antikorupcines programas	Apskričių viršininkai
8.	18. Parengti antikorupcines programas institucijose, administruojančiose ES programų lėšas	Finansų ministerija
9.	23. Parengti bendrąsias (tipines) pirkimų taisykles, taikomas privačių ūkio subjektų pirkimams iš ES programų ir kitų finansinės paramos programų lėšų	Finansų ministerija
10.	24. Nustatyti ir patvirtinti bendruosius principus ir kriterijus, pagal kuriuos medicinos pagalbos priemonės ir vaistai yra perkami centralizuotai iš Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto (STT vertinimu įvykdyt iš dalies, komisijos vertinimu – įvykdyta).	Sveikatos apsaugos ministerija
11.	25. Parengti ir patvirtinti principus ir kriterijus dėl vaistų ir medicinos pagalbos priemonių įtraukimo į kompensuojamųjų vaistų ir medicinos pagalbos priemonių sąrašą, nustatyti nepriklausomo farmakoekonominio vertinimo reikalavimą (STT vertinimu įvykdyta, komisijos vertinimu – iš dalies įgyvendinta).	Sveikatos apsaugos ministerija
12.	27. Parengti teisės aktų pakeitimų ir papildymų projektus siekiant užtikrinti efektyvią vaistų reklamos kontrolę (STT vertinimu įvykdyta, komisijos vertinimu – iš dalies įgyvendinta (praleistas terminas)).	Sveikatos apsaugos ministerija
13	28. Parengti Korupcijos prevencijos įstatymo ir jį lydinčių teisės aktų pakeitimų ir papildymų projektus(STT vertinimu įvykdyt iš dalies, komisijos vertinimu – įvykdyta).	Specialiųjų tyrimų tarnyba

14.	29. Nustatyti korupcijos pasireiškimo didelės tikimybės sritis ir teisės aktuose nustatyta tvarka informaciją pateikti Specialiųjų tyrimų tarnybai (STT vertinimu iš dalies įvykdyta, komisija nepateikia konkretaus vertinimo).	Aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra Transporto investicijų direkcija Viešoji įstaiga Lietuvos verslo paramos agentūra Paramos fondas Europos socialinio fondo agentūra Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos Viešoji įstaiga Centrinė projektų valdymo agentūra
15.	33. Dalyvauti tarptautinių antikorpucinių tinklų veikloje: 1) Baltijos jūros valstybių tarybos Ministrų Pirmininkų įgaliotinių darbo grupėje dėl organizuoto nusikalstamumo; 2) EBPO antikorpucijos tinklo veikloje; 3) pagal Europos Sąjungos narių ir Vidurio bei Rytų Europos šalių kandidačių ir Kipro paketą pasirengimo stojimui laikotarpiu dėl organizuoto nusikalstamumo; 4) Europos Tarybos valstybių grupės prieš korupciją (GRECO) veikloje. (STT vertinimu įvykdyta, komisijos vertinimas nepateiktas).	Teisingumo ministerija, Specialiųjų tyrimų tarnyba, Užsienio reikalų ministerija, Vidaus reikalų ministerija.
16.	32. Parengti įstatymo „Dėl 1997 m. EBPO konvencijos dėl kovos su užsienio valstybių pareigūnų kyšininkavimu tarptautiniuose verslo sandoriuose ratifikavimo“ projektą.	Teisingumo ministerija
17.	36. Išanalizuoti galimybes taikyti operatyvinių ir ikiteisminio tyrimo veiksmus advokatams ir prireikus parengti teisės aktų pakeitimų projektus.	Teisingumo ministerija
18.	40. Išanalizuoti galiojančius teisės aktus ir parengti Asmenų, pranešusių apie teisės pažeidimus valstybės ir savivaldybių institucijose, apsaugos nuo neteisėto poveikio įstatymo projektą, taip pat Valstybės tarnybos įstatymo papildymo, Darbo kodekso papildymo įstatymų ir kitų teisės norminių aktų projektu	Teisingumo ministerija
19.	41. Parengti ir įgyvendinti asmens (šeimos) vartojimo bei kitų išlaidų deklaravimo tvarkos, taikomos asmenims, atitinkantiems tam tikrus rizikos kriterijus, projektą.	Specialiųjų tyrimų tarnyba
20.	43. Išanalizuoti galiojančius teisės aktus, reglamentuojančius turto konfiskavimą, ir prireikus parengti jų pakeitimo ir papildymo projektus.	Teisingumo ministerija
21.	44. Išanalizuoti Valstybės tarnautojų registro trūkumus ir išplėsti jo taikymo galimybes.	Vidaus reikalų ministerija
22.	45. Išanalizuoti Asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymą ir prireikus parengti jo pakeitimo ir papildymo projektą.	Teisingumo ministerija
23.	46. Įdiegti parengtas antikorpucinio ugdymo metodines priemones	Švietimo ir mokslo ministerija
24.	49. Išanalizuoti galiojančius teisės aktus, reglamentuojančius valstybės tarnautojų mokymus ir motyvacinę karjeros sistemą, ir parengti jų pakeitimų ir papildymų projektus.	Vidaus reikalų ministerija
25.	50. Organizuoti kvalifikacijos kėlimo institucijų dėstytojų rengimą valstybės tarnautojų antikorpuciniams ir profesinės etikos mokymams.	Vidaus reikalų ministerija
26.	52. Sukurti Nacionalinės kovos su korupcija programos svetainę STT laiko šia priemone iš dalies įvykdyta, tačiau svetainė dar nefunkcionuoja	Specialiųjų tyrimų tarnyba
27.	56. Parengti ir platinti atvirlaiškius, plakatus, informacines skrajutes (aiškinti antikorpucinės programos tikslus, asmenų teises ir galimybes pasipriešinti korupcijai ir pan.).	Vidaus reikalų ministerija
28.	57. Rengti Tarpžinybinės komisijos kovai su korupcija koordinuoti išvažiuojamuosius posėdžius, susitikimus su visuomene. Per visą šios komisijos darbo laiką buvo tik vienas (2005 metais) išvažiuojamasis posėdis	Tarpžinybinė komisija kovai su korupcija koordinuoti