

Viešojo administravimo etikos aspektai Lietuvoje

Jolanta Palidaukaitė, Rasa Didžiulienė

Kauno technologijos universitetas
K. Donelaičio g. 20, LT-3000 Kaunas

Su viešojo administravimo etika siejasi pasitikėjimas valdžia ir atskiriomis jos institucijomis, demokratija ir net pačia valstybe. Kintanti valstybės socialinė, ekonominė ir politinė aplinka viešojo administravimo etikai daro vis naujus iššūkius, ir vis aktualesni darosi jos teoriniai ir praktiniai aspektai. Todėl šiame straipsnyje analizuojamos aktualios viešojo administravimo etikos problemos ir tuo aspektu vertinama situacija Lietuvoje.

Raktažodžiai: *viešojo administravimo etika, valstybės tarnautojų etika.*

Keywords: *ethics in public administration, ethics of public servants.*

Įvadas

Dabartiniame pasaulyje auga valdžios veiklos mastai ir jos įtaka įvairioms visuomenės gyvenimo sritims. Reguluojama ne tik socialinė ir ekonominė raida, bet ir naujų technologijų plėtra atominės energijos panaudojimo, kosmoso užkariavimo ir kitose srityse. Kita vertus, valdžiai metama vis daugiau iššūkių, tarp jų ir etinių, su kuriais ji privalo susidoroti. Tai siejasi su spartėjančia mokslo ir technologijų pažanga, globalizacija ir kitais šiuolaikinio gyvenimo reiškiniais bei su tuo, kad vis didesnius reikalavimus valdžiai kelia piliečiai.

Netinkami politikų ir valstybės pareigūnų veiksmai bei sprendimai nėra tik šiandieninės Lietuvos ar kitų valstybių, pereinančių iš autoritarizmo į demokratiją ir rinkos ekonomiką, fenomenas. Netinkamas kai kurių valdžios atstovų elgesys turi gilią istorinę šaknis. Jį lemia žmogaus egoizmas. Iki pat žiniasklaidos kaip profesijos atsiradimo didesnė visuomenės dalis apie tokius dalykus nesužinodavo: tai likdavo savotiška valdžios atstovų sluoksnių paslaptimi. Dabar apie neprofesionalų, prasižengiančių visuomenėje nusistovėjusioms moralės normoms, o dažnai ir įstatymams, elgesį, visuomenę daugeliu atvejų informuoja žurnalistai.

Su netinkamu valdžios pareigūnų elgesiu stengtasi kovoti jau nuo seno. Senovės Atėnuose buvo bandoma iš anksto užkirsti kelią neatsakingam ir egoistiniam tarnautojų elgesiui. Drausminančios ir kartu prevencinės priemonės buvo nuolatinė piliečių vykdoma tarnautojų asmeninės ir visuomeninės veiklos kontrolė ir reikalavimas atsiskaityti prieš visuomenę už atliktą darbą baigus tarnybą. Panaši praktika buvo nusistovėjusi ir Prūsijoje. JAV dar XIX a. bandė kovoti su korupcija bei interesų konfliktu. Anksčiau prevencinės priemonės bandant įveikti valdžios negeroves apsiribodavo vienos valstybės teritorija. Dabar daugelis valstybių (ES šalys, JAV, Kanada, Australija ir kt.), bendradarbiaudamos su tarptautinėmis organizacijomis (viena jų *Transparency International*), į tokias problemas bando pažvelgti naujai. Tuo tikslu organizuojami tarp-

tautiniai seminarai ir konferencijos¹, įgyvendinamos anti-korupcinės programos ir pan.

Bene universaliausia prevencinė priemonė korupcijai, netinkamam, neetiškam valstybės tarnautojų ir politikų elgesiui apriboti yra profesinės etikos standartų laikymasis.

Viešojo administravimo etika siejama su pasitikėjimu valdžia ir atskiriomis jos institucijomis, demokratija ir net pačia valstybe. Pirmojo Lietuvos nepriklausomybės laikotarpio savivaldybių tarnautojas ir pedagogas A. Valašinas rašė: *...Valstybės tarnautojai formuoja visuomenės nuomonę apie krašto įstaigas ir visą administracinį aparatą. Kiekvienas jų elgesys ir elgesys su piliečiais, kiekvienas patarnavimas piliečiui šį atitinkamai nuteikia ir palieka jam tokį ar kitokį įspūdį* [15, p.293].

Šio straipsnio tikslas – aptarti aktualias viešojo administravimo etikos problemas ir tuo aspektu išanalizuoti dabartinę situaciją Lietuvoje.

Etikos svarba viešajame administravime

Viešojo administravimo tarnautojų vietą visuomenėje – išskirtinę. Jie yra tarpinė grandis tarp piliečių ir politinės valdžios. Piliečiai, sprenddami įvairius reikalus, pirmiausia susiduria ne su aukščiausia valdžia, bet su atitinkamas funkcijas vykdančiais viešojo administravimo tarnautojais. Valstybės tarnautojai yra tik valdžios patikėtiniai, bet ne jos savininkai. Jie turi tam tikrą galią ir veikimo laisvę, tačiau negali peržengti nustatytos kompetencijos ribų² [8, p.48-50].

Tarpinė viešojo administravimo tarnautojų padėtis uždeda jiems sunkią atsakomybės našą. Politinė valdžia tikisi, kad tarnautojai vykdys numatytą politiką ir tinkamai reprezentuos valdžią piliečių akyse. Piliečiai tikisi, kad tarnautojai atstovaus eilinių piliečių ir kartu visos visuomenės interesams.

Tokioje situacijoje viešojo administravimo etika (ypač normatyvinė etika) gali tapti valstybės tarnautojų kelrodžiu, padedančiu spręsti išskylančius sunkumus, rasti tinkamus

Jolanta Palidaukaitė – Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedros docentė, socialinių mokslų daktarė.

Rasa Didžiulienė – Kauno technologijos universiteto Sociologijos katedros doktorantė.

El. paštas: vak@smf.ktu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2001 m. liepos 5 d.

¹ Pavyzdžiui, labai didelio pasaulio bendrijos susidomėjimo sulaukė 2001 m. spalio mėn. Prahoje vykusio antikorupcinė konferencija.

² Nepakankamai informuoti ir nesuprantantys visuomenės valdymo proceso piliečiai kartais tikisi, kad valstybės tarnautojai, sprenddami jų reikalus, gali net pakeisti esamus įstatymus.

problemų sprendimo būdus, išlaviruoti tarp politinės valdžios ir piliečių keliamų reikalavimų ir kt.

Šiame kontekste paminėtina nauja valstybės tarnautojo statusą apibrėžianti pozicija, kurią akcentuoja naujojo viešojo administravimo teoretikai. Vienas iš naujojo viešojo administravimo propaguotojų H. Frederickson valstybės tarnautoją vertina ne iš struktūrinių (galios), bet daugiau iš funkcinių pozicijų. Jis teigia, kad tarnautojas nėra valdžios reprezentantas, bet pilietis, kontaktuojantis su kitais valstybės piliečiais. Tokia demokratiška pažiūra į valstybės tarnautoją atsispindi ir 1999m. priimtame Estijos valstybės tarnautojų etikos kodekse, kurio 1 str. skelbia, kad tarnautojas yra pilietis, tarnaujantis žmonėms [13].

Kartu su sparčia technologijų raida keičiasi ir piliečių poreikiai: jie kelia visai kitokius nei iki tolei reikalavimus ne tik valdžiai apskritai, bet ir valstybės tarnautojams. Žmonės tikisi, kad valstybės tarnautojai dirbs geriau, greičiau, teks daugiau ir kokybiškesnių paslaugų, o kartu mažės ir jų išlaikymo išlaidos. Dažnai priekaištaujama, kad valstybės tarnautojai dirba senais metodais ir kad valdžia dažnai nespėja eiti koja kojon su sparčia technologijų ir visuomenės raida. Tai vienas iš iššūkių, į kuriuos konkrečiais darbais turi atsakyti šiuolaikinė valdžia.

Keičiantis visuomenei, keičiasi ir valdžios vaidmuo. Šalia tradicinio viešojo administravimo modelio atsirandanti naujoji viešoji vadyba akcentuoja vadybos dalykus, kurie anksčiau buvo daugiau taikomi tik verslo struktūrose, ir pagrindžia nuostatą, kad vis daugiau viešųjų paslaugų visuomenei turi teikti privačios struktūros. Nors ir tebevaidindama pagrindinį vaidmenį, valdžia nebetenka paslaugų teikimo monopolio ir turi konkuruoti su privačiu sektoriumi. Tokia situacija verčia valdžios atstovus iš naujo permąstyti ir įvertinti savo veiklą, jos stipriąsias ir silpnąsias savybes, sukurti savo veiklos viziją, išskelti naujus uždavinius, ieškoti naujų darbo metodų.

Augant privataus ir viešojo sektoriaus sąveikai, keičiasi ir valstybės tarnautojų veiklos metodai: ištraukiama į komercines operacijas, sprendžiami konkurencijos dėl paslaugų teikimo klausimai su privačiu sektoriumi ir kt. Valstybės tarnautojų elgesio standartus veikia ir besikeičiančios socialinio bendravimo normos: priemonės prieš seksualinį priekabiavimą, didesnis pliuralizmas ir pan. Viešojo administravimo sektoriaus darbuotojų elgesį veikia ir bendravimas su kitų valstybių tarnautojais, besilaukiančiais skirtingų moralinių, profesinės etikos ir elgesio standartų. Naujų elgesio taisyklių poreikį didina ir kai kurios naujų technologijų naudojimo problemos, pavyzdžiui, kaip naudotis tarnybiniais mobilieisiais telefonais, Interneto tinklu ir kt. [3, p.18-21].

Viešojo administravimo etikos svarba akivaizdi tiek eiliniams piliečiams, tiek valstybės tarnautojams, politikams ir žiniasklaidai. Etiško elgesio pagrindas yra mintys, išpareigojimai ir sprendimai veikti tam tikru būdu. Etiškas elgesys turi tapti gyvenimo norma. Tik apmąstęs ir įsąmoninęs etikos svarbą, etiško elgesio ir sprendimų vidinį naudingumą, asmuo jaus išpareigojimą elgtis tinkamai, taip, kaip to reikalauja profesinės etikos standartai. Negalima visiškai pasikliauti valstybės tarnautojų sąmoningumu ir nusišalinti nuo etinio švietimo. Reikia nuolatos akcentuoti viešojo administravimo etikos svarbą ir būtinumą.

Etika viešajame administravime svarbi dėl dviejų priežasčių. Pirmą, demokratija remiasi pasitikėjimu. Etika,

valdžia ir pasitikėjimas yra susiję. Demokratija priklauso nuo efektyvaus valdžios ir piliečių komunikavimo. Skirtingai nei kitų politinių režimų sąlygomis, demokratinėje valstybėje piliečiai tikisi, kad tiek išrinkti, tiek ir paskirti valstybės tarnautojai visų pirma rūpinsis ne savo asmeniniais ar grupiniais interesais, bet visų piliečių (bendruomenės) interesais, nešališkai tarnaudami visoms piliečių grupėms. Valdžios ir piliečių bendravimo sėkmę lemia aiškiai apibrėžtos demokratinio bendravimo taisyklės, užfiksuotos konstitucijoje ar kituose įstatymuose ir grindžiamos atvirumu, viešumu, sąžiningumu bei pažadų paisymu.

Demokratijos sėkmingą gyvavimą užtikrina visuomenės pasitikėjimas, grindžiamas valdžios veiksmų vertinimu. Pasitikėjimas valdžia susijęs ir su tuo, kaip visuomenė, žvelgdama iš etinių pozicijų, suvokia valdžios vykdomą politiką. Žmonės nepasitiki valdžia kuri nepaiso visuomenės poreikių. Pasitikėjimas įgyjamas, kai patiem žmonėms sudaroma daugiau galimybių pasireikšti skaidrumo ir aiškumo aplinkoje.

Demokratinėje visuomenėje labai svarbu pasitikėjimas eiliniams valstybės tarnautojais. Piliečių bendravimas su viešojo administravimo tarnautojais formuoja jų požiūrį į visą valdžią ir visą politinę sistemą.

Demokratinės valdžios institucijų veiklos sėkmė priklauso nuo žmonių paramos. Valdžios šaknis pakerta žmonių patirtis, kad valdžią turintys asmenys daugiau rūpinasi savo asmeniniais, o ne juos išrinkusių piliečių interesais, bei kitos netinkamo elgesio apraiškos. Todėl labai svarbu, kad viešojo administravimo tarnautojai dirbtų visuomenės interesams, puoselėtų visuomenėje pripažįstamas vertybes, gerbtų piliečių teises ir atsižvelgtų į jų lūkesčius. Kartais valstybės tarnautojų sąžiningumas, dorumas vertinamas labiau nei jų kompetencija. Todėl labai svarbu tobulinti viešojo administravimo tarnautojų sprendimus, kreipiant jų elgesį siektinų etikos idealų linkme.

Demokratija nėra statiška sistema. Ji irgi išgyvena įvairius pokyčius, nuopoličius ir pakilimus. Tie pokyčiai apima ne tik atskiras institucijas, visuomenės gyvenimo sritis, bet ir vertybes. Tradicinio ir naujojo viešojo administravimo palaikomų vertybių palyginimas, remiantis M. Van Wart [16, p.86], pateiktas *1 lentelėje*.

Dabartiniu laikotarpiu vertybių kaitą sąlygoja šalia tradicinio biurokratinio viešojo administravimo modelio atsirandantys kiti du administravimo modeliai: 1) konkurencijos, akcentuojantis visuomenės pasirinkimą, antprenerišką vadovavimą, organizacijos struktūros ir darbo jėgos lankstumą, ir 2) įgalinimo, akcentuojantis demokratiją organizacijoje, darbuotojų kūrybingumą ir atsidavimą³. Pirmuoju atveju varomoji jėga yra klientas, pilietis, antruoju – darbuotojas [16, p.86]. Posūkis naujų vertybių link nereiškia, kad nususukama nuo eilinio piliečio. Tai greičiau liudija norą ir pasiryžimą uoliau tarnauti visuomenės interesams, taikant efektyvesnę ir demokratiškesnę administravimo sistemą. Naujajame viešajame administravime vietoj tradicinės hierarchijos, centralizacijos ir kontrolės diegiamas bendradarbiavimas, decentralizacija ir problemų prevencija. Su tuo susieta vertybių kaita turėtų prisidėti prie

³ M. Van Wart išskiria du naujus viešojo administravimo modelius, kurių junginį kai kurie teoretikai vadina naujuoju viešuoju administravimu.

1 lentelė. Tradicinio ir naujojo viešojo administravimo palaikomos vertybės (pagal M.Van Wart)

<i>Tradicinės vertybės</i>	<i>Naujos vertybės</i>
<i>Makro lygio vertybės</i>	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ monopolija ▪ reguliavimas (kontrolė) ▪ organizacijos stabilumas ▪ nusistovėjusios programos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ konkurencija ▪ rinkos sistema (organizacija, orientuota į rinką) ▪ besitęsiantis organizacijos tobulėjimas ▪ programų keitimas
<i>Struktūrinės vertybės</i>	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ centralizacija ▪ vadovas kaip kontrolierius ▪ nedemokratiška organizacija ▪ individualus darbas ▪ hierarchinė organizacija ▪ paprasti darbai ▪ paprasta paslauga 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ decentralizacija ▪ vadovas kaip padėjėjas ▪ dalyvaujanti organizacija ▪ komandinis darbas ▪ lygi organizacija ▪ įvairiaplaniai darbai ▪ įvairios paslaugos versijos
<i>Su darbu susijusios vertybės</i>	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ dėmesys ekspertui ▪ dėmesys tradicijoms (status quo) ▪ problemų analizė ▪ bijoma įvertinimų ▪ besiginanti organizacija ▪ atlikimas ▪ inspekcija ir kontrolė 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ dėmesys klientui ▪ dėmesys pokyčiams ▪ galimybių matymas ▪ įvertinimas suvokiamas kaip nauja galimybė ▪ produktyvi organizacija ▪ sugebėjimas ▪ prevencija
<i>Su darbuotojais susijusios vertybės</i>	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ abejingumo sistema ▪ su darbuotojais susijusios organizacijos išlaidos ▪ dėmesys vadovui ▪ įvertinimas-sankcija-reitingas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ darbuotojų poreikiai ▪ darbuotojai vertinami kaip organizacijos turtas ▪ dėmesys darbuotojui ▪ vystymas-mokymas-pripažinimas

tolesnės demokratijos raidos tiek atskirose organizacijose, tiek ir visoje visuomenėje.

Antroji viešojo administravimo etikos svarbos priežastis ta, kad valstybės tarnautojams keliami aukštesni reikalavimai negu kitiems piliečiams. Tikimasi, kad jie laikysis aukštesnių negu eiliniai piliečiai moralinių normų bei etinių standartų profesiniame ir privačiame gyvenime ir kad bus moralaus elgesio pavyzdžiai [8, p.18-20]. Pavyzdžiui, viešojo administravimo tyrinėtojas R.Denhardt teigia, kad valstybės tarnautojai gyvena tarsi auksinių žuvelių akvariume, nes kiekvieną jų judesį atidžiai stebi kritiška visuomenės akis [2, p.30]. Juo aukštesnės valstybės tarnautojo pareigos, tuo pavyzdingesnio elgesio ir sąžiningesnių, teisingesnių bei nešališkesnių sprendimų iš jo tikimasi.

Kiek kitokios pozicijos laikosi viešojo administravimo etikos tyrinėtojas T.Nagel; jis pabrėžia, kad valstybės tarnautojams vienais atvejais taikomi aukštesni elgesio standartai, nes jie rūpinasi bendra gerove, bet kitais atvejais jie gali daryti tai, kas kitiems asmenims būtų neleidžiama, pavyzdžiui, įstatymų numatytais atvejais naudoti prievartą [11]. Paminėtos skirtingos nuostatos dar kartą akcentuoja etikos svarbą valstybės tarnyboje ir parodo etikos aspektų sudėtingumą.

Didesni moraliniai reikalavimai valstybės tarnautojams keliami dėl dviejų priežasčių: jie turi tam tikrą valdžią

eiliniams piliečiams, t.y. veikimo laisvę įgyvendindami įstatymus, ir juos išlaiko mokesčių mokėtojai.

Viešojo administravimo tarnautojai prisiima specifinius įsipareigojimus daugiau ar mažiau apibrėžtais būdais nešališkai tarnauti tam tikriems interesams, kuriuos apibrėžia jų darbo pobūdis ir pareigos. Tai sumažina jų teisę atsižvelgti į daugelį kitų faktorių, tarp jų į asmeninius interesus, kurie nėra susiję su tarnybos institucija ir joje atliekamu vaidmeniu.

Šiuolaikiniame pasaulyje griežtinant reikalavimus valstybės tarnautojams, jų elgesys tiriamas ir vertinamas vis kruopščiau ir kritiškiau. Dėl to visi viešojo sektoriaus organizacijų vadovai ir darbuotojai nuolatos turi kontroliuoti savo elgesį etikos aspektu bei domėtis bendromis etikos problemomis. Atskirų organizacijos darbuotojų etiškas arba neetiškas elgesys yra tos organizacijos bendrosios kultūros išraiška. Todėl atskirų organizacijos darbuotojų ir visos organizacijos etinio ugdymo klausimai neturėtų būti palikti savieigai. Atsakomybę už tai turėtų jausti ir organizacijos vadovai, ir kiti darbuotojai.

Etinio mokymo tyrinėtoja C.Moeller teigia, kad dėmesys etikai nėra praeinanti užgaida, kad *tai atsakymas į mūsų visuomenėje vykstančius pokyčius: techninė revoliucija išskėlė naujas oro ir aplinkos užterštumo problemas, pasikeitus įstatymams, reikalaujama vienodo vyrų ir moterų*

įdarbinimo galimybių, viešumon iškelti seksualinio priekabiavimo momentai [10, p.117].

Etikos aspektus akcentuoja ir daugelis privataus verslo atstovų⁴. Kai kurios įtakingos organizacijos bando kurti universalius etikos kodeksus, kurie galėtų būti taikomi bet kurioje pasaulio valstybėje. Visa tai valstybės tarnautojams nuolat primena etikos svarbą.

Nors visuomenės susidomėjimas viešojo administravimo ir politikos etikos klausimais atskirose valstybėse yra cikliškas, viešojo administravimo tarnautojai daugelyje demokratiškos šalių skatinami etika domėtis nuolat⁵. Priimamiems į darbą naujiems tarnautojams rengiami etikos instruktažai, darbuotojai ir vadovai kasmet turi praeiti etinių apmokymų, organizacijose atliekamas etikos auditas.

Viešojo administravimo etikos situacija Lietuvoje

Viešojo administravimo etikos situacija Lietuvoje negali būti vertinama vienareikšmiškai. Vienos vertus, vis didėja visuomenės dėmesys politikų ir valstybės tarnautojų etikai; kita vertus, iki šiol Lietuvoje labai trūksta viešojo administravimo etikos specialistų.

Pastarasis demokratinės Lietuvos dešimtmetis gali būti įvardytas kaip nusivylimo valdžia dešimtmetis. Susidaro įspūdis, kad valdžia ir visuomenė stovi skirtingose barikadų pusėse: valdžia mažai domisi visuomenės pasitikėjimu, o piliečiai savo ruožtu vis labiau nusišalina nuo aktyvesnio dalyvavimo visuomeniniame ir politiniame gyvenime, nebetikėdami, kad jie gali prisidėti prie visuomenės siekių įgyvendinimo. Visa tai sąlygoja daugelio valdžios atstovų netinkami veiksmai, rūpinimasis ne visos visuomenės, bet savo asmeniniais ar grupiniais interesais.

Lietuvos aukščiausioji valdžia etikos svarbą dar tik pradeda įsisąmoninti. Daugelio politikų ir aukšto rango vykdomosios valdžios atstovų etiniai nusižengimai (ministrų ir kitų valstybės tarnautojų atsistatydinimai dėl interesų konflikto, netinkamo įvaizdžio ar kt. priežasčių) paskatino šalies aukščiausiosios valdžios atstovus atkreipti dėmesį į etikos svarbą politikoje ir administravime. Beje, jau yra keletas kai kuriuos etikos klausimus reglamentuojančių įstatymų⁶. Bandyta kurti politikų ir valstybės tarnautojų etikos kodeksą⁷. Tačiau, suprantama, tų priemonių

⁴ Pavyzdžiui, parduotuvių tinklo „Senukai“ skelbiamoje kalėdinėje ruletėje nurodyta, kad žaidime negali dalyvauti „Senukų“ įmonių asociacijos, atstovų parduotuvių ir LNK darbuotojai bei jų šeimos nariai, t.y., rūpinantis įvaizdžiu, siekiama išvengti potencialaus interesų konflikto.

⁵ Po vieno ar kito įvykio, tokio, kaip pavyzdžiui, Votergeito skandalas, kyla diskusijos, į kurias įsitraukia tiek eiliniai piliečiai, tiek mokslininkai ir valdžios atstovai.

⁶ Tokių įstatymų kategorijai priskirtini interesų konfliktus draudžiantys, rinkimų kampanijas bei lobistinę veiklą reglamentuojantys ir kiti įstatymai.

⁷ Dar 1994m. LR Seimo Valdybos nutarimu buvo sudaryta darbo grupė, turėjusi parengti pareigūnų ir tarnautojų tarnybinės etikos normų kodeksą. To kodekso idėją pasiūlė amerikiečiai, pristatę JAV federalinės valdžios etikos kodeksą. Rengiamas kodeksas po patvirtinimo turėjo būti privalomas visiems be išimties valstybės tarnautojams ir politikams, įskaitant Seimo narius, ministrus ir Prezidentą. Tačiau šis kodekso projektas Seime susilaukė visuotinio pasipriešinimo ir nebuvo patvirtintas. Etikos kodekso idėja vėl buvo prisiminta 2000m. vasarą, ruošiantis rinkimams į

nepakanka etiškai viešajai politikai ir administravimui įgyvendinti. Svarbi sąlyga tam tikslui pasiekti yra visų lygių politikų ir valstybės tarnautojų etinis ugdymas, taip pat visuomenės švietimas etikos klausimais.

Visuomenės švietimo poreikis išryškėja, analizuojant organizacijos *Transparency International (Tarptautinis skaidrumas)* Lietuvos padalinio atliktų tyrimų rezultatus. Pagal korupcijos indeksą Lietuva yra 43 vietoje tarp 90 tyrime dalyvavusių pasaulio valstybių (korupcijos indeksas 4,1). Per pastaruosius penkerius metus 36 procentams visų Lietuvos gyventojų ir 37 procentams verslo atstovų teko duoti kyši. Net 72 proc. šalies gyventojų mano, kad kyšiai padeda spręsti iškilusias problemas; 61proc. gyventojų prireikus yra pasirengę jį duoti [7]. Nerimą kelia ne tik paties kyšininkavimo kaip reiškinio egzistavimas, bet Lietuvos visuomenės tolerancija tam reiškiniui.

Toliau viešojo administravimo etikos padėti Lietuvoje analizuosime etinio mokymo⁸ (*ethical training*) ir švietimo (*ethical education*) bei viešojo administravimo tarnautojų veiklos reglamentavimo aspektais.

Etikos mokymas apima universitetų viešojo administravimo programose dėstomus etikos kursus ir etikos seminarus, įtrauktus į valstybės tarnautojų tobulinimosi programas. Universitetuose studentai supažindinami su etikos koncepcijomis, siekiama formuoti analitinius jų įgūdžius ir sugebėjimą suvokti etikos problemas, su kuriais susiduria visuomenė ir viešojo administravimo tarnautojai, bei mokėti jas spręsti. Tačiau pradėję dirbti absolventai neretai konstatuoja, kad praktiškai etikos normos pažeidžiamos. Teorijos ir praktikos neatitikimo iššūkius pajėgia atlaikyti tik tvirtos valios, principingi asmenys.

Etikos kursai būsimiems viešojo administravimo specialistams dėstomi Kauno technologijos universiteto (KTU), Lietuvos teisės universiteto (LTU) ir Vytauto Didžiojo universiteto (VDU) studentams. KTU etikos kursai įtraukti ir į bakalauro, ir į magistrantūros studijų programas. Šiame universitete viešojo administravimo etikos kursas dėstomas nuo 1995–1996 mokslo metų, kai buvo pradėta įgyvendinti pirmoji Lietuvoje viešojo administravimo magistrantūros programa.

Kita etinio mokymo grandis yra etikos seminarai valstybės tarnautojams. Jie gali suteikti trūkstamų teorinių žinių, padėti atsakyti į praktiškai kylančius etikos klausimus, išmokyti mąstyti ir elgtis pagal profesinės etikos normas, supažindinti su etikos kodeksais, priimti etiškus sprendimus ir kt. Svarbu, kad tokiuose seminaruose dalyvautų visų lygių viešojo administravimo tarnautojai, visi konkrečios organizacijos nariai. Tada organizacija vienodai suprastų etikos principus [1, p.73]. Seminarų sėkmė priklauso ne tik nuo dalyvių gausumo, bet ir nuo to, kaip bus vadovaujama gautomis žiniomis ir pradėtais formuoti įgūdžiais. Didelę reikšmę turi asmeninis organizacijos vadovo pavyzdys. Nuo to pareina, ar seminarų metu gauta informacija prisidės prie kolektyvo etikos bei darbo klimato gerinimo, ar tai bus tik nenaudingai išleisti pinigai ir veltui sugaištas laikas.

Seimą, kuomet keletas politinių partijų inicijavo politikų garbės kodekso priėmimo idėją. Tačiau ir ta idėja nebuvo įgyvendinta.

⁸ Tikslesnės ir neutralesnės būtų *apmokymo* ar *supažindinimo su etikos normomis* sąvokos. *Etinio mokymo* sąvoka pasirinkta dėl jos trumpumo.

Viešojo administravimo tarnautojų profesionalumui tobulinti Lietuvoje sukurta Viešojo administravimo lavinimo asociacija, kurią sudaro 10 organizacijų. Etikos seminarus siūlo tik 4 organizacijos: Lietuvos viešojo administravimo institutas, Finansų ministerijos mokymo centras, KTU savivaldos mokymo centras, Socialinių darbuotojų rengimo centras.

Lietuvos viešojo administravimo instituto parengtoje valstybės tarnautojų įvadinio mokymo bendrojoje programoje numatytas valstybės tarnautojo etikos seminaras, valstybės valdymo tobulinimo programoje – keletas tarnybiniam etiketui skirtų seminarų (tarnybinis protokolas, bendravimo įgūdžiai, etiketas) ir viešosios politikos ir interesų vadybos seminaras [9]. Finansų ministerijos mokymo centras tarp siūlomų temų yra įtraukęs derybų meno ir valstybės tarnautojų etikos seminarą [4].

KTU savivaldos mokymo centras įvadinėje valstybės tarnautojų mokymo bendrojoje programoje siūlo valstybės tarnautojų etikos seminarą. Šis centras viešojo administravimo etikos seminarus savivaldybių tarnautojams pradėjo organizuoti dar 1997 m. [6]. ir yra tokių seminarų pradininkas Lietuvoje. Socialinių darbuotojų rengimo centras savo klausytojams siūlo socialinio bendravimo įgūdžių ir etikos pagrindų seminarą [14].

Etikos švietimas gali būti suvoktas plačiaja ir siaurąja prasme. Plačiaja prasme etikos švietimas yra visapusiško etinio mokymo (formalaus ir neformalaus) dalis. Kita prasme etikos švietimas gali būti suvoktas tik kaip literatūros etikos klausimais platinimas specialistams ir visuomenei. Taip suprantamo etinio švietimo poreikiai mūsų valstybėje dar nėra deramai įsisamoninti.

Literatūros, gvildenančios viešojo administravimo etiką, Lietuvoje iki šiol mažai teisleista. Neskaitant keleto straipsnių ir nedidelių brošiūrų, solidesnių darbų viešojo administravimo etikos klausimais iki praeitų metų visai nebuvo. 2001 m. išleista vienos iš šio straipsnio autorių knyga *Viešojo administravimo etika*.

Atrodo, kad Lietuvoje didžiausią dėmesį viešojo administravimo etikai rodo žiniasklaidos atstovai, savo straipsniuose nuolat keldami politikų ir tarnautojų netinkamo elgesio aspektus ir taip atlikdami tradicines jai priskiriamas sargo (*watchdog*) funkcijas. Lietuvos žurnalistai ir leidėjai jau senokai turi etikos kodeksą ir jo įgyvendinimą prižiūrinčią tarnybinės etikos komisiją. Tačiau nerimą kelia pastaruoju metu vis gausesnė kritika šios profesijos atstovų adresu dėl profesionalumo stokos, politinio užsiangažavimo, neobjektyvumo ir kt.

Netiesioginę įtaką etikos švietimui daro tarptautinės organizacijos *Transparency International* padalinio įkūrimas Lietuvoje. Pagrindinis šios organizacijos tikslas – kova su korupcija ir jos prevencija. Visuomenės nuomonės apie esamą korupcijos lygį šalyje skelbimas ir jos palyginimas su kitomis šalimis leidžia visuomenei ir valdžiai geriau suprasti ir įvertinti esamą situaciją. Kadangi šalies vyriausybė jau senokai nelabai sėkmingai bando įvairiais būdais kovoti su korupcija, galima tikėtis, kad tokios nevyriausybinių organizacijos bendradarbiavimas su šalies valdžia, antikorpucinių nuotaikų propagavimas visuomenėje ilgainiui duos teigiamus rezultatus.

Viešojo administravimo sektoriaus veikla gali būti reglamentuojama dvejopai: formaliai (įstatymais, nutarimais,

įsakymais, taisyklėmis) ir neformaliai (etikos kodeksais). Pagrindinis tų reglamentavimo formų skirtumas tas, kad įstatymų laikymasis yra privalomas ir už jų pažeidimus baudžiama, o vadovavimasis etikos kodeksais yra savanoriškas. Pirmasis valdininkų veiklą reglamentuojantis įstatymas Lietuvoje buvo priimtas 1995m.: tai *Valdininkų įstatymas* ir Vyriausybės nutarimais patvirtinti su jo įgyvendinimu susiję poįstatyminiai aktai.

Iki šiol jau priimta keletas svarbių įstatymų, kurie reglamentuoja viešojo administravimo tarnautojų veiklą. Tarp jų yra ir bendrieji įstatymai, reglamentuojantys visų viešojo administravimo sistemos tarnautojų veiklą, ir specialieji, taikytini atskirų administravimo sričių atstovams (pvz., mokesčių inspektoriams, muitininkams ir pan.).

Tarp bendrųjų įstatymų, kurių turi laikytis visi Lietuvos valstybės tarnautojai, paminėtini šie: Lietuvos Respublikos (toliau – LR) gyventojų turto ir pajamų deklaravimo (1994.12.22), LR valstybės tarnybos (1998.07.08)⁹, LR moterų ir vyrų lygių galimybių (1998.12.01), LR viešojo administravimo (1999.06.17), LR viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo pakeitimo (2000.02.29) įstatymai.

Kai kuriuose bendruosiuose įstatymuose (Viešojo administravimo, Valstybės tarnybos ir kt.) gvildenami ir kai kurie su etika susiję klausimai. Priėmus interesų konflikta draudžiantį įstatymą, buvo įkurta šio įstatymo priežiūros institucija – Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, kuriai vėliau pavesta ir lobistinės veiklos įstatymo kontrolė. Vyrų ir moterų lygioms galimybėms užtikrinti buvo įkurta atitinkama kontrolieriaus institucija. Vakarų demokratinėse šalyse pastarieji du įstatymai priskiriami prie etikos įstatymų.

Profesinio etikos kodekso sukūrimas reiškia profesijos pasiektą brandą, nes toks dokumentas dažnai vertinamas kaip vidinis susiregulavimo mechanizmas, kuriuo nusistatomi tam tikri veiklos standartai. Pavyzdžiui, JAV visi viešojo administravimo sektoriaus darbuotojai (įskaitant ir politikus) privalo laikytis Amerikos viešojo administravimo asociacijos (*American Society for Public Administration – ASPA*) etikos kodekso. Lietuvoje iki šiol savus etikos kodeksus turi sukūrusi Lietuvos mokesčių inspekcija, muitinė, ir kai kurios savivaldybės bei kitos organizacijos. Vieno bendro kodekso, kuriuo turėtų vadovautis visi Lietuvos viešojo administravimo tarnautojai, dar nėra. Seimo pirmininko A.Paulausko paskirta darbo grupė jau yra suformulavusi 8 etinius principus, kurie turėtų sudaryti valstybės tarnautojų ir politikų etikos kodekso pagrindą, tačiau Seime jie dar neapbruoti.

Yra keletas etikos kodekso priėmimo būdų: jis gali būti „nuleistas iš viršaus“, arba jo parengimo ir priėmimo procese dalyvauja platesni visuomenės ar atitinkamos profesinės srities atstovai. Daugelio valstybių ir institucijų praktika rodo, kad „iš viršaus nuleisti“ etikos kodeksai dažnai būna vertinami kaip priverstiniai, ir būna ignoruojami. Atsižvelgus į tą patirtį, Lietuvos viešojo administravimo (ar valstybės tarnybos) etikos kodekso kūrime turėtų dalyvauti ne tik valstybės tarnybos darbuotojai, bet ir kitų visuomenės sluoksnių atstovai. Tai būtų realus žingsnis funkcionalaus valdžios ir piliečių bendradarbiavimo ir abipusės pagarbos link.

⁹ Yra parengtas iš esmės naujos šio įstatymo redakcijos projektas.

Pabaiga

Etikos svarbą demokratinės valstybės viešajame administravime sąlygoja tai, kad pasitikėjimas valdžia apskritai ir atskiromis jos institucijomis priklauso nuo to, kaip eiliniai piliečiai vertina valdžios veiksmus ir priimamus sprendimus. Viešojo administravimo tarnautojai, būdami tarp politinės valdžios ir piliečių, turi jausti didelę atsakomybę. Jiems privalu tinkamai atstovauti piliečių interesams ir kartu įgyvendinti numatytą politiką.

Šiuo metu dėmesys viešojo administravimo ir politikos etikai Lietuvoje nėra pakankamas, tačiau pastebima ir teigiamų tendencijų. Etikos svarba viešajame administravime ir politikoje jau pradeda suprantis. Etikos dimensijos suvokimas politikoje ir administravime yra pirmas mažas žingsnis etiškos politikos ir administravimo link.

Lietuvoje jau priimta keletas įstatymų, nurodančių principus, kuriais turi būti vadovaujama valstybės tarnyboje, draudžiančių valstybės tarnautojų interesų konfliktus, reiškiančių iššūkį korupcijai, apgauli ir kitiems etikos pažeidimams. Tačiau įgyvendinant tuos įstatymus dar yra daug spragų, ir sunkiai pasiekama, kad jais būtų vadovaujama kasdienėje veikloje. Šalinti tuos trūkumus galėtų padėti valstybės tarnautojų ir politikų profesinės etikos kodekso parengimas ir jo įgyvendinimas, etikos seminarų organizavimas, diskusijos viešojo administravimo ir viešojo administravimo etikos klausimais, viešojo administravimo ir politikos etikos disciplinų įtraukimas į universitetinių studijų programas, literatūros etikos klausimais sklaida tarp viešojo administravimo specialistų ir kitų visuomenės narių.

Investavimas į viešojo administravimo ir politikos etiką gali ne tik užkirsti kelią netinkamam valstybės tarnautojų elgesiui, bet ir sudaryti jiems sąlygas siekti geresnių darbo rezultatų, sukurti tinkamesnę organizacijų vidinę aplinką, pelnyti didesnę visuomenės pasitikėjimą, taip pat padidinti valstybės tarnautojų bei politikų pasitenkinimą savo darbu ir pagerinti valdžios ir piliečių ryšius.

Pavieniai žingsniai etiškos politikos ir administravimo link, nesuvokus ir neįvertinus bendro konteksto, gali

nepateisinti dėtų vilčių ir išlaidų. Etiškai politikai ir administravimui sukurti reikalinga aiški valstybės mastu suformuluota etikos strategija, kuria būtų siekiama sukurti etikos infrastruktūrą.

LITERATŪRA

1. Bonczek, S. Creating an Ethical Work Environment. In Berman, E., West, J., Bonczek, S. (Eds.). *The ethics edge*. International City/County Management Association, 1998, 72-79.
2. Denhardt, R. *Viešųjų organizacijų teorijos*. Vilnius: Algarvė, 2001.
3. *Ethics in the public service. Current issues and practise*. OECD Public Management Occasional Papers. 1996, Nr. 14. <http://www.oecd.org/puma/ethics> (2001.10.04).
4. Finansų ministerijos mokymo centras. <http://www.fmmc.lt> (2001.04.26).
5. Frederickson, H. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1997.
6. Kauno savivaldos mokymo centras. <http://www.smc.ktu.lt> (2001.04.26).
7. Kyšio rekordas – du milijonai. *Lietuvos rytas*. 2001, Nr. 231.
8. Lewis, C. *The Ethics Challenge in Public Service. A problem solving guide*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1991.
9. Lietuvos viešojo administravimo institutas. <http://www.livadis.lt> (2001.04.26).
10. Moeller, C. 1988. Ethics training. In Kellar, (Ed.). *Ethical Insight, Ethical Action: Perspectives for the Local Government Manager*. International City/County Management Association, 116-130.
11. Nagel, T. 1978. Ruthlessness in Public Life. In Hampshire, S. (Ed.). *Public and private morality*. Cambridge: Cambridge University Press, 75-91.
12. Palidaukaitė J. 2001. *Viešojo administravimo etika*. Kaunas: Technologija.
13. Public service code of ethics. <http://www.legaltext.ce/indexen.htm>
14. Socialinių darbuotojų rengimo centras <http://www.fmmc.lt/vala/lit/narys7.htm> (2001.04.26).
15. Valašinas A. Biurokratizmas ir administracijos aparato reformos. Kn. *Vadyba Lietuvoje 1918-1940 metais. Rinktinė apie valdymą ir darbo organizavimą*. Vilnius: Mintis, 1991, 290-295.
16. Van Wart, M. The First Step in the Reinvention Process: Assessment. In Berman, E., West, J., Bonczek, S. (Eds.). *The Ethics Edge*. International City/County Management Association, 1998, 80-100.

Jolanta Palidaukaitė, Rasa Didžiulienė

Ethical Aspects of Lithuanian Public Administration

Summary

Deeds and decisions made by Lithuanian politicians and public servants are deserving greater public and mass media attention whenever before. Authors direct readers attention to the aspects of significance of ethics in public administration, characterizes the situation of ethics in contemporary Lithuania. Ethical dimension in Lithuanian politics and administration is underestimated. Lithuania has several laws which define ethical principles for public servants, prohibit the conflict of interest etc. Laws without their effective implementation are worthless. Professional code of ethics for politicians and public servants, ethical education and training could help to create ethical climate and ensure public trust which are very important for democracy. Authors concludes that ethical politics and administration in Lithuania could be reached by formulating ethical strategy on the state level.