

Vilniaus universitetas  
TARPTAUTINIŲ SANTYKIŲ IR POLITIKOS MOKSLŲ INSTITUTAS

EUROPOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO MAGISTRO PROGRAMA

**ANTANAS ČEREŠKA**  
II kurso studentas

**LIETUVOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO ETIKOS  
INFRASTRUKTŪROS FUNKCIONALUMO PROBLEMAS**

**MAGISTRO DARBAS**

Darbo vadovė: doc. dr. J. Novagrockienė

Vilnius, 2007

## TURINYS

Įvadas .....	3
1. Idealus etikos infrastruktūros modelis .....	6
1.1 Etikos infrastruktūra viešojo administravimo etikos tyrinėjimų kontekste .....	6
1.2. Etikos infrastruktūros samprata ir jos elementai .....	9
1.3. Lietuvos viešojo administravimo etikos infrastruktūros modelis .....	12
2. Teisinė bazė ir pagrindinės etikos priežiūros institucijos .....	14
2.1. Teisinė bazė .....	14
2.2. Etiškai atsakingo elgesio gairės teisės aktuose .....	18
2.3. Pagrindinės etikos priežiūros institucijos .....	22
2.3.1. Vyriausioji tarnybinės etikos komisija .....	23
2.3.2. Seimo kontrolierių įstaiga .....	26
2.3.3. Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba .....	29
3. Lietuvos viešojo administravimo etikos infrastruktūros problemų analizė .....	32
3.1. Etikos problemos- pagrindinis disfunkcionalumo rodiklis .....	32
3.2. Etikos problemos Lietuvos administracinėje praktikoje .....	34
3.3. Etiškai atsakingas elgesys Lietuvos administracinėje praktikoje .....	38
3.4. Politinių lyderių dėmesys etikai .....	39
3.5. Aktyvi pilietinė visuomenė .....	44
3.6. Visuomenės pozicija dėl nustatyto etiškai atsakingo elgesio .....	49
Išvados .....	52
Šaltiniai ir literatūra .....	54
Summary .....	59

## Ivadas

Nors nuo nepriklausomybės atgavimo Lietuvoje įvyko daug svarbių politinių, socialinių bei ekonominių pokyčių, tačiau etikos problemos liko neišspręstos Lietuvos valdžios įstaigose, institucijose, atskirų politikų bei valdininkų veikloje. Tą liudija ne tik šalies Prezidentas, bet ir gyventojų apklausos, visuomenės nuomonės tyrimai, rodantys neigiamą Lietuvos gyventojų nuomonę valdininkų ir politikų etikos atžvilgiu, kuomet šalies gyventojai teigia nematą ryškesnių pokyčių šioje srityje nuo nepriklausomybės atgavimo.

Visgi, taip būti neturėtų, kadangi visuomenės pasitikėjimas yra labai svarbus demokratijos klestėjimo pamatas. Tarnybinės etikos požiūriu, asmens, dirbančio valstybės tarnyboje pareiga, elgtis nesavanaudiškai ir taip, kad būtų naudinga visuomenei, ar bent jau laikytis principo jai nekenkti<sup>1</sup>. Tačiau piliečiai ir toliau susiduria su neetišku valstybės tarnautojų elgesiu, kaip korupcija, piktnaudžiavimas tarnybine padėtimi, interesų konfliktas, kitomis etikos problemomis. Spauloje nuolat iškykla faktai dėl valdininkų piktnaudžiavimo, korupcijos atvejų, kitų etikos pažeidimų, taip priverčiant vėl grįžti prie pagrindinių etikos principų, etikos vertybių, normų ir kategorijų, siekiant iš naujo permąstyti etiškai atsakingo elgesio gaires.

Yra nemažai straipsnių, tyrimų, skirtų viešojo administravimo etikai, kuomet buvo nagrinėtas vienas ar kitas etikos klausimas, vienas ar kitas etikos pažeidimas. Taip pat egzistuoja nemažas viešojo administravimo etikos literatūros laukas, nagrinėjantis etikos ir viešojo administravimo santykius, etikos viešojo administravimo dimensijas, etikos teorijas. Visgi, viešojo administravimo etikos tyrinėjimų kontekste nėra įtraukiamas vienas svarbus elementas- etikos infrastruktūra. Įtakos tam turėjo keletas priežasčių. Pirmiausiai reikia pasakyti, jog tai ganėtinai naujas darinys, atsiradęs XXa. paskutiniame dešimtmetyje, kuomet lig tol buvo nagrinėjami tik atskiri sistemos elementai, jų santykis su etikos problemomis ir pan. Antra, tyrimus apsunkindavo ir sistemos kompleksiskumas, kuomet skirtingų sistemos elementų analizė galėjo būti atlikta tik platesnėse studijose.

Dėl šių priežasčių tyrimų, nagrinėjančių Lietuvos viešojo administravimo etikos infrastruktūrą, nėra daug. Galima išskirti tik Lietuvos viešojo administravimo etikos tyrinėtojos J.Palidauskaitės svarbiausiųjų sistemos elementų aptarimą ir buvusio Lietuvos laisvosios rinkos instituto prezidento U.Trumpos kai kurių sistemos elementų aptarimą bendresniame kontekste.

---

<sup>1</sup> V. Andriulis, „Valstybės tarnautojų etika Lietuvos Respublikos įstatymų kontekste“. Kn. G. Guly`as (sud.), *Valstybės tarnautojų etika*. Vilnius: Margi raštai, 2002, 10.

Visgi, tai labiau bendro pobūdžio tyrimai, tik bendrais bruožais paliečiantys Lietuvos viešojo administravimo etikos infrastruktūrą ir jos pagrindinius elementus.

Šios priežastys ir apsprendė temos pasirinkimą. Dėl ko tiriamuoju objektu pasirinkta Lietuvos viešojo administravimo etikos infrastruktūra. Reikia pasakyti, jog dėl minėtojo sistemos kompleksškumo darbe nagrinėjama tik makrolygmens šalies etikos infrastruktūra, t.y. pagrindiniai makrolygmens elementai: teisinė bazė, aktyvi pilietinė visuomenė, politinių lyderių dėmesys etikai, pagrindinės šalies etikos priežiūros institucijos, darant prielaidą, jog minėtosios etikos problemos ir etikos pažeidimai taip pat apspęsti ir šalies makrolygmens etikos infrastruktūros, kas skatina pastarosios būklės bei jos pagrindinių elementų tyrimus.

Darbe siekiama nustatyti elementų atitikimą idealiam modeliui, idealaus modelio ir realios Lietuvos padėties santykį, pateikiant Lietuvos viešojo administravimo etikos infrastruktūros vaizdą. Siekiama surinkti bei išnagrinėti duomenis bei dokumentus, reikiamus tiriamajam objektui analizuoti, atsakyti į keliamus klausimus, pateikiant apibendrinimus ir išvadas. Siekiama atsakyti, ar etikos infrastruktūros elementų problemos sukelia makrolygmens etikos infrastruktūros funkcionalumo problemas, kokias problemas sukuria skirtingi elementai, kokios pagrindinės spragos trukdo sistemos funkcionalumui, kaip funkcionuoja sistema. Funkcionalumas darbe apibrėžiamas kaip atitikimas viešojo administravimo etikos tyrėjų, idealiam modeliui. Priklausomas kintamasis- makrolygmens etikos infrastruktūros funkcionalumas. Nepriklausomi kintamieji- pagrindiniai šalies makrolygmens etikos infrastruktūros elementai, jų būklė. Keliamos pagrindinės hipotezės:

1. Lietuvos viešojo administravimo etikos infrastruktūros funkcionalumo problemas sukelia kai kurie makrolygmens elementai, pagrindinės elementų spragos lemia sistemos funkcionalumo problemas.
2. Svarbus elementų santykio aspektas, turintis įtakos sistemos funkcionalumui.

Pagrindinių makrolygmens etikos infrastruktūros elementų išskyrimas remiasi Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos pateikiamu idealiu modeliu, pritaikant Lietuvos praktiką. Taip pat remiamasi žymiausių pasaulio ir Lietuvos viešojo administravimo etikos tyrinėtojų, nagrinėjančių viešojo administravimo etiką, etikos infrastruktūrą darbais. Naudojamas kokybinis tyrimo būdas, pirminių ir antrinių šaltinių analizė, statistinių duomenų analizė. Darbe remiamasi tiek pirminiais, tiek antriniais šaltiniais. Remiamasi etikos viešojo administravimo tyrinėtojų darbais, straipsniais, informacija pateikiama spaudoje, periodiniais

leidiniais, valstybės įstatymais, teisės aktais, statistiniais duomenimis, etikos apžvalgomis, politikų pareiškimais, visuomenės nuomonės tyrimais.

Naudoti su tarnybine etika susiję pagrindiniai teisės aktai: Konstitucija, Valstybės tarnybos, Viešojo administravimo įstatymai, Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatymas, Lygių galimybių įstatymas, Moterų ir vyrų lygių galimybių, Lobistinės veiklos, Korupcijos prevencijos įstatymai ir kt.

Naudoti statistiniai duomenys, kaip 2007 metais pasirodžiusi Suomijos finansų ministerijos studija, pateikusi Europos Sąjungos valstybių narių patirtį, įvardijusi pagrindines pastarojo meto etikos problemas, nurodžiusi jų paplitimą kiekvienos valstybių administracinėse praktikose. 2002 metų studija, atlikta Transparency International ir Lietuvos laisvosios rinkos instituto, skirta valdininkų ir politikų etikos vertinimui, nurodžiusi gyventojų požiūrį šiuo klausimu, įvardijusi pagrindines etikos problemas, pageidautinas vertybes, elgesio standartus. 2003, 2006 metų studijos pateikė statistinius duomenis dėl piliečių aktyvumo, jų dalyvavimo, įsitraukimo palaikant etiškai atsakingą elgesį, įvardijo pagrindines valstybės tarnautojų išskiriamas etikos vertybes, etiškai atsakingo elgesio gaires, jų paplitimą šalies administracinėje praktikoje.

Naudota periodika: „Valstybės tarnybos aktualijos“, „Tiltai“, „Viešasis administravimas ir politika“, taip pat užsienio valstybių studijos, skirtos etikos infrastruktūros klausimams: „Ethics In The Public Service“, „Ethics Infrastructure in Public Administration“. Naudotos pagrindinių etikos priežiūros institucijų ataskaitos, veiklos nuostatai, darbo reglamentai, jų pateikiama statistinė informacija, informaciniai biuleteniai. Naudoti žymiausių viešojo administravimo etikos tyrinėtojų darbai: John A. Rohr, Richard A. Chapman, David H. Rosenbloom, Paul Finn. Naudoti mokslininkų, politikų straipsniai, pranešimai etikos klausimais: LR Prezidento Valdo Adamkaus, prof. Leonido Donskio, doc. Jolantos Palidaskaitės, Editos Stumbraitės, doc. Remigijaus Riekašiaus.

Darbą sudaro įvadas, trys pagrindinės dalys ir išvados. Pabaigoje pateikiamas šaltinių ir literatūros sąrašas. Pirmojoje darbo dalyje pateikiamas teorinis tyrimo pagrindas, aptariama etikos infrastruktūra, pagrindiniai jos elementai, pateikiamas Lietuvos viešojo administravimo etikos infrastruktūros modelis. Antroji darbo dalis skiriama teisinei bazei ir pagrindinėms šalies etikos priežiūros institucijoms. Trečioji darbo dalis skiriama Lietuvos viešojo administravimo etikos infrastruktūros problemų analizei. Nurodomos pagrindinės etikos problemos, rodančios sistemos disfunkcionalumo problemas, pagrindinės pastarojo meto etikos problemos, jų paplitimas Lietuvos administracinėje praktikoje. Nagrinėjami probleminiai sistemos elementai. Darbo pabaigoje pateikiami apibendrinimai ir išvados.

# 1. IDEALUS ETIKOS INFRASTRUKTŪROS MODELIS

## 1.1 Etikos infrastruktūra viešojo administravimo etikos tyrinėjimų kontekste

Žmogus, bendraudamas su kitais, vadovaujasi bendraisiais arba pagrindiniais asmeninės etikos principais. Tokio elgesio išmokstama šeimoje, darželyje, mokykloje, visuomenėje ir kt. Tačiau asmeniui užsiimančiam profesine veikla to nepakanka, jis privalo laikytis savo profesinėje veikloje susiformavusių arba nustatytų etikos reikalavimų<sup>2</sup>. Valstybės tarnautojas kasdienėje veikloje susiduria tiek su bendrąja, tiek su profesine etika. Jo veikla vienaip ar kitaip susijusi su visuomene, todėl atlikdamas tarnybines pareigas tarnautojas privalo atsižvelgti ir nustatytuosius etikos reikalavimus. Lietuvos atveju tai būtų pagarba žmogui ir valstybei, teisingumas, nesavanaudiškumas, nešališkumas, vienodas tarnavimas visiems, nepriklausomai nuo įsitikinimų, kilmės, socialinės padėties, nepiktnaudžiavimas suteiktomis galiomis bei valdžia ir pan. Žinoma, tarnautojai gali turėti ir asmeninius interesus, palaikyti bendrąją etika, tačiau tai neturi prasilenkti su jų veikloje nustatytais etikos reikalavimais.

John Rohr savo knygoje „Biurokratų etika“ teigia, jog „biurokratų įgaliojimai veikti savo nuožiūra tapo valstybės tarnybos etikos tyrinėjimų šerdimi“<sup>3</sup>, kadangi tarnautojas, veikdamas savo nuožiūra, dalyvauja valstybės valdymo procese, tačiau kiekvienas jų pirmiausiai yra žmogus, o tik po to valstybės tarnautojas. Kaip teigia Guy Peters, etiniu požiūriu valstybės tarnautojas nėra nei geresnis, nei blogesnis už kitus, tačiau esminis skirtumas tas, jog valstybės tarnautojas dirba valstybei, kas reiškia darbą visiems piliečiams<sup>4</sup>. Valstybės tarnautojas dažnai turi ir nemažus įgaliojimus, kuriais gali piktnaudžiauti. Daugelis šiais laikais priimamų įstatymų yra įstatymai, suteikiantys jam dar didesnius įgaliojimus, todėl valstybės tarnautojų veiksmai labai priklauso nuo tarnautojų etikos ir jų supratimo apie vertybes<sup>5</sup>. Ši vertybių ir etikos ryšį tiksliai suformulavo Dwivedi ir Engelbert, teigdami, jog „vertybės yra žmonių idealai, įsitikinimai ir požiūriai, kurie yra visų asmeninių, socialinių ir politinių santykių pagrindas [...] etika yra asmens elgesį sąlygojantis vertybių taikymas“<sup>6</sup>. Kiekvienas valstybės tarnautojas, priimdamas sprendimą, atstovauja tam tikrą grupę žmonių ir jo vykdomos politikos

---

<sup>2</sup> V. Andriulis, „Valstybės tarnautojų etika Lietuvos Respublikos įstatymų kontekste“. Kn. G. Gulyas (sud.), *Valstybės tarnautojų etika*. Vilnius: Margi raštai, 2002, 7.

<sup>3</sup> Ricard A. Chapman, „Valstybės tarnautojų etika“. Kn. G. Gulyas (sud.), *Valstybės tarnautojų etika*. Vilnius: Margi raštai, 2002, 14.

<sup>4</sup> B. Guy Peters. *Biurokratijos politika*. Vilnius: Pradai, 2002, 377-378.

<sup>5</sup> B. Guy Peters. *Biurokratijos politika*. Vilnius: Pradai, 2002, 377-378.

<sup>6</sup> Ricard A. Chapman, „Valstybės tarnautojų etika“. Kn. G. Gulyas (sud.), *Valstybės tarnautojų etika*. Vilnius: Margi raštai, 2002, 18.

etiškumas labai priklauso nuo to, ar jo ir visuomenės vertybių skalės sutampa. Dažnai įvyksta atvirkščiai, t.y. visuomenė laukia vienokio sprendimo, valdininkas jį priima visiškai kitoki. Toks lūkesčių nepatenkinimas kelia vis didesnę visuomenės nepasitikėjimą valstybės tarnautojais, o žodis „biurokratas“ ima asocijuotis su sprendimų vilkinimu, procedūrų sudėtingumu, korupcija ir kitais etikos pažeidimais. Todėl viešojo administravimo srityje tarnautojas turi vadovautis nustatytais visuomeninės tarnybos principais kaip paklusnumas įstatymui, tarnavimas visuomenės interesams, prioritetą atiduodant visuomenės interesui ir Konstitucijos bei įstatymų vykdymui<sup>7</sup>. M. Guy ir K.Denhardt šioje srityje yra išskyrę keletą vertybių, kurios svarbios tiek kaip valstybės tarnautojų asmeniniai, tiek kaip profesiniai orientyrai<sup>8</sup>. Tai tarnautojų kasdienės veiklos etinis pagrindas, kuo remiasi ir dažni etikos kodeksai, kuomet šios etiškai atsakingo elgesio gairės apima minėtųjų autorių išskiriamų dvylika vertybių<sup>9</sup>:

1. Rūpestingumas, kaip rūpinimasis ne tik tarnautojui priskirta sfera, bet ir bendru visuomenės gerbūviu.

2. Geranoriškumas, reiškiant siekį tarnauti visuomenei.

3. Garbingumas. Pastovus aukštų standartų laikymasis pirmenybę atiduodant principui, o ne interesui.

4. Sąžiningumas. Principinis požiūris į veiklą. Sąžiningumas sprendimuose ir veiksmuose yra visuomenės pasitikėjimo pagrindas.

5. Atskaitomumas. Atskaitomumas atspindi susirūpinimą teisinėmis, institucinėmis ir procedūrinėmis priemonėmis, kurios įpareigoja valdininkus atsakyti už jų veiksmus.

6. Pažado laikymasis. Imdamasis darbo visuomenės tarnautojas bent jau teoriškai turėtų pažadėti vadovautis Konstitucija, įstatymais. Tačiau svarbesnis yra pažado tesėjimas, nes tai yra pasitikėjimo pagrindas.

7. Siekimas tobulėti. Nuolatinis profesinis tobulėjimas yra idealaus tarnautojo bruožas.

8. Ištikimybė. Organizacijai susidūrus su problemomis, užuot iš jos pasitraukęs, tarnautojas turėtų stengtis visomis išgalėmis jai padėti. Administracijai

---

<sup>7</sup> V. Andriulis, „Valstybės tarnautojų etika Lietuvos Respublikos įstatymų kontekste“. Kn. G. Guly`as (sud.), *Valstybės tarnautojų etika*. Vilnius: Margi raštai, 2002, 10.

<sup>8</sup> J. Palidauskaitė, „Viešojo administravimo profesinių vertybių teoriniai aspektai“. *Filosofija. Sociologija*, 1, 2004, 34.

<sup>9</sup> J. Palidauskaitė, *Viešojo administravimo etika*. Kaunas: Technologija, 2003, 63-72.

planuojant konkrečius veiksmus, kurių įtaka bendruomenei abejotina, tarnautojas turėtų stoti ginti bendruomenės interesus.

9. Teisingumas. Teisingumas reiškia pagarbą kitiems. Viešajame administravime teisingumas reiškia pagarbą kiekvienam, siekimą įgyvendinti įstatymus, ginančius žmogaus teises ir laisves.

10. Integralumas. Dažnas tarnautojas pasisako už tam tikras vertybes ar principus, bet tikrovėje elgiasi visiškai priešingai, principus pamiršdamas. Integralumas – tai nuoseklus minčių dėstymo ir jų įgyvendinimo sutapimas.

11. Pagarba kitiems.

12. Atsakingas pilietiškumas. Atsakomybės ir įsipareigojimų supratimas ir prisiėmimas reiškia pilietiškumą demokratinėje visuomenėje.

Tai pagrindas, kuriuo remiantis priimami etiški sprendimai, atspindintys tiek bendrosios, tiek profesinės etikos reikalavimus. Vadovaudamiesi profesinės etikos standartais valstybės tarnautojai gali tinkamai atlikti savo pareigą visuomenei. Tai svarbu, kadangi neetiškus sprendimus yra lengviau apginti viešai, taip viešojo administravimo etikai tampant ne tiek teoriniais apmąstymais, kiek etiškai atsakingo elgesio gairėmis.

Viešojo administravimo etikos problematiškumas glūdi jos dualume. Viešojo administravimo etika- tai bendrosios etikos išraiška viešojo administravimo kontekste, tarpinė sritis, atsiradusi viešojo administravimo ir etikos mokslų sandūroje<sup>10</sup>. Etika visuomet išliko labiau abstrakti, viešasis administravimas konkretesnis. Viešojo administravimo etikos tyrimai lieka problematiški dėl šio etikos abstraktumo, sąsajų su filosofija. Viešojo administravimo etika dažnai remdavosi bendrąja etika, tačiau ilgainiui, etikos viešojo administravimo tyrimams taip tvirtai nebesilaikant vertybinių aspektų, orientuotų į filosofines etikos studijas, jie įgavo skirtingas pakraipas, kurias R. Denhardt'as išskyrė į dvi etikos viešojo administravimo tyrimų kryptis<sup>11</sup>:

- Pirmoji- tai filosofinės etikos studijos, pritaikomos viešojo sektoriaus etikos problemoms;
- Antroji labiau tiesioginė kryptis, nors ne tokia tiksli kaip pirmoji, kuomet orientuojamasi į viešojo administravimo darbuotojus, jų kasdienėje veikloje kylančias problemas.

---

<sup>10</sup> J. Palidaukaitė, *Viešojo administravimo etika*. Kaunas: Technologija, 2003, 30.

<sup>11</sup> R. Denhardt, *Viešųjų organizacijų teorijos*. Vilnius: Algarvė, 2001, 174-176.



Pirmoji kryptis apėmė filosofines etikos studijas, bandant pritaikyti jas viešojo sektoriaus problemoms. Svarbiausias pozicijas čia užėmė J.Rawls, daug dėmesio skiriant teisingumo, lygybės klausimams ir pan<sup>12</sup>. Tarp pagrindinių antrosios krypties atstovų priskiriami John Rohr, Terry Cooper, Kathryn G.Denhardt ir kt., kuomet bandyta spręsti kasdienėje tarnautojų veikloje kylančias etikos problemas, pateikiant galimus atsakymus. J.Rohr akcentavo neutralumą, nesirėmimą subjektyviomis asmeninėmis vertybėmis, kuomet šalies įstatymai, oficialios taisyklės turi tapti vedliais, palaikant etiškai atsakingą elgesį<sup>13</sup>. T.Cooper etiškai atsakingą tarnautoją įvardijo kaip žonglierių, susitvarkantį su gausybe pareigų ir vertybių, etiškai atsakingo elgesio ir asmeninės autonomijos santykiyje siūlant surasti tinkamiausią derinį<sup>14</sup>. Kiti viešojo administravimo etikos tyrinėtojai nuėjo dar toliau, teigdami, jog su morale ir vertybėmis susiję tyrimai yra vargiai įmanomi dėl pastarųjų subjektyvumo. Stiprėjo kritika, jog su morale ir vertybėmis susiję etikos tyrimai nepaklūsta racionaliai analizei<sup>15</sup>, kadangi reikalingas pagrindas viešojo administravimo etikos tyrimams, rekomendacijoms, projektams, sujungiant į visumą atskirus etikos elementus. Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (*Organization for Economic Cooperation and Development*) XXa. paskutiniame dešimtmetyje pateikė idealų etikos infrastruktūros modelį<sup>16</sup>. Modelis sukurtas remiantis vakarų valstybių praktika, apibendrinus išsivysčiusių demokratinių valstybių patirtį. Buvo identifikuoti pagrindiniai etikos infrastruktūros elementai, jie sujungti į visumą, siekiant labiau padidinti viešojo administravimo etikos tyrinėjimų prieinamumą racionaliai analizei<sup>17</sup>.

## 1.2 Etikos infrastruktūros samprata ir jos elementai

Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos pateiktame idealiame etikos infrastruktūros modelyje identifikuoti pagrindiniai sistemos elementai, apibrėžtos pagrindinės jų funkcijos. Pagrindiniai formalūs ir neformalūs elementai apibrėžė, nustatė ir užtikrino etiškai atsakingą valstybės tarnautojų elgesį, užkertant kelią galimiems etikos pažeidimams. Skirtingiems elementams priskirtos skirtingos funkcijos, remiantis kuriomis galėjo būti įvardijamas šalyje vyraujantis etikos infrastruktūros pobūdis- nuo kontroliuojančiojo

---

<sup>12</sup> R. Denhardt, *Viešųjų organizacijų teorijos*. Vilnius: Algarvė, 2001, 174.

<sup>13</sup> J.Palidauskaitė, *Viešojo administravimo etika*. Kaunas: Technologija, 2003, 35.

<sup>14</sup> R. Denhardt, *Viešųjų organizacijų teorijos*. Vilnius: Algarvė, 2001, 175.

<sup>15</sup> Douglas J. Amy, „Kodėl politikos analizė ir etika nesuderinamos“. Kn. G. Guly`as (sud.), *Valstybės tarnautojų etika*. Vilnius: Margi raštai, 2002, 136.

<sup>16</sup> J. Palidauskaitė, „Etikos infrastruktūros teoriniai ir praktiniai aspektai“. *Tiltai*, 3 (24), 2003, 28.

<sup>17</sup> Ten pat, 26-28.

„etikos režimo“ iki valstybės tarnautojų veiklą kreipiančios pavyzdinės sistemos. Pagrindiniai elementai ir funkcijos pateikiami pirmame paveikslėlyje (1 pav.).

<p><i>Kontrolės</i> funkcija užtikrinama, pasitelkiant šiuos elementus</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teisės normas</li> <li>• Atskaitomybės mechanizmus</li> <li>• Aktyvią pilietinę visuomenę</li> </ul>
<p><i>Kreipiančioji, pavyzdinė</i> funkcija užtikrinama, pasitelkiant šiuos elementus</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politinių lyderių dėmesys etikai</li> <li>• Elgesio kodeksus</li> <li>• Etikos mokymus</li> </ul>
<p><i>Vadybos</i> funkcija užtikrinama, pasitelkiant šiuos elementus</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etiką koordinuojančią instituciją</li> <li>• Valstybės tarnybos sąlygos</li> </ul>

1pav. Etikos infrastruktūros elementai ir funkcijos<sup>18</sup>

Modelyje etikos infrastruktūra buvo apibrėžta kaip aštuonių elementų sistema, turinti kontroliuoti, kaupti ir administruoti valdininkų bei politikų veiklą, skatinti jų profesionalizmą ir aukštus elgesio standartus<sup>19</sup>. Etikos infrastruktūros modelis apima visumą elementų, kurie yra apibrėžiami kaip etikos infrastruktūra. Pirmoji elementų grupė, turinti užtikrinti kontrolės funkciją, sudaryta iš egzistuojančių taisyklių, teisės aktų, nustatančių etiškai atsakingą elgesį bei atsakomybę už galimus pažeidimus. Aktyvi pilietinė visuomenė, burdamasi į asociacijas, organizacijas, dalyvauja valdininkų kontrolėje, palaikant etiškai atsakingą elgesį. Antroji elementų grupė: politinių lyderių dėmesys etikai, etikos (elgesio) kodeksai, etikos mokymai, siejami su kreipiančiąja, pavyzdine funkcija, nurodant siektino elgesio gaires, supažindinant su potencialiomis etikos problemomis, etikos pažeidimais, siektinomis vertybėmis ir pan. Trečiai elementų grupei priskirtinos palankios valstybės tarnybos sąlygos bei etiką koordinuojanti institucija.

Tačiau tai pavyzdinis, normatyvinis modelis, teigiantis kaip turėtų būti tvarkomasi su kylančiomis etikos problemomis, suformuotas remiantis skirtingų valstybių patirtimi<sup>20</sup>. Praktikoje skirtingose valstybėse gali egzistuoti skirtingos sistemos, specifiniai modeliai,

<sup>18</sup> OECD, „Ethics In The Public Service Current Issues and Practice“. Public management occasional papers No.14, 1996. <http://www.oecd.org/dataoecd/59/24/1898992.pdf>

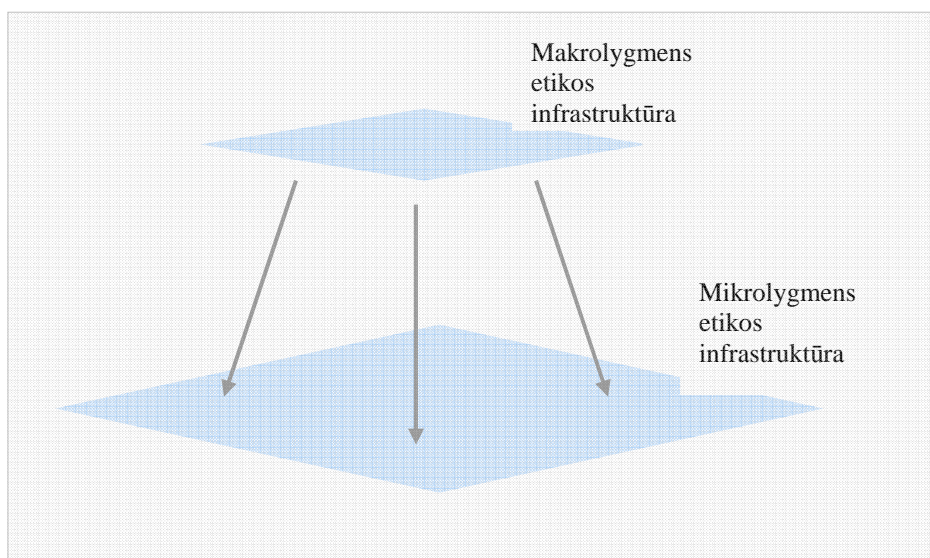
<sup>19</sup> OECD, „Ethics In The Public Service Current Issues and Practice“. Public management occasional papers No.14, 1996. <http://www.oecd.org/dataoecd/59/24/1898992.pdf>

<sup>20</sup> J. Palidaukaitė, „Etikos infrastruktūros teoriniai ir praktiniai aspektai“. *Tiltai*, 3 (24), 2003, 26.

kuomet vienur sureikšminama elgesio kodeksų svarba, kitur pagrindinis dėmesys tenka etikos priežiūros institucijoms ir t.t.<sup>21</sup>. Kiekvienoje šalyje egzistuoja skirtingi elementai, daugiau ar mažiau atitinkantys idealųjį modelį. Skiriamos valstybės (*makro*) ir atskirų institucijų bei organizacijų (*mikro*) lygmens etikos infrastruktūros. Lietuvos viešojo administravimo etikos tyrinėtoja J.Palidauskaitė ragina skirti šiuos pagrindinius *mikro* ir *makro* lygmens etikos infrastruktūros elementus (1 lentelė):

Makrolygmuo	Mikrolygmuo
Pagrindinės teisinės normos	Institucijų, organizacijų etikos mokymai
Etiką koordinuojanti institucija	Specifiniai elgesio kodeksai
Politinių lyderių dėmesys etikai	Atskaitomybės mechanizmai
Aktyvi pilietinė visuomenė	Tarnybos sąlygos

1 lentelė. Mikro ir makro lygmens etikos infrastruktūros elementai<sup>22</sup>



2 pav. Mikro ir makro lygmens etikos infrastruktūra

Tinkamai funkcionuojanti etikos infrastruktūra išlaiko nedidelį etikos pažeidimų lygį šalyje. Sistema padeda palaikyti etiškai atsakingą elgesį, atlieka etikos pažeidimų prevenciją, skatina profesionalizmą ir aukštus elgesio standartus<sup>23</sup>. Pavieniui atskiri infrastruktūros elementai nepajėgūs užtikrinti šios siekiamo rezultato, dėl ko iškyla elementų santykio aspektas, kuomet svarbus darnus funkcionavimas.

<sup>21</sup> J. Palidauskaitė, „Etikos infrastruktūros teoriniai ir praktiniai aspektai“. *Tiltai*, 3 (24), 2003, 29-31.

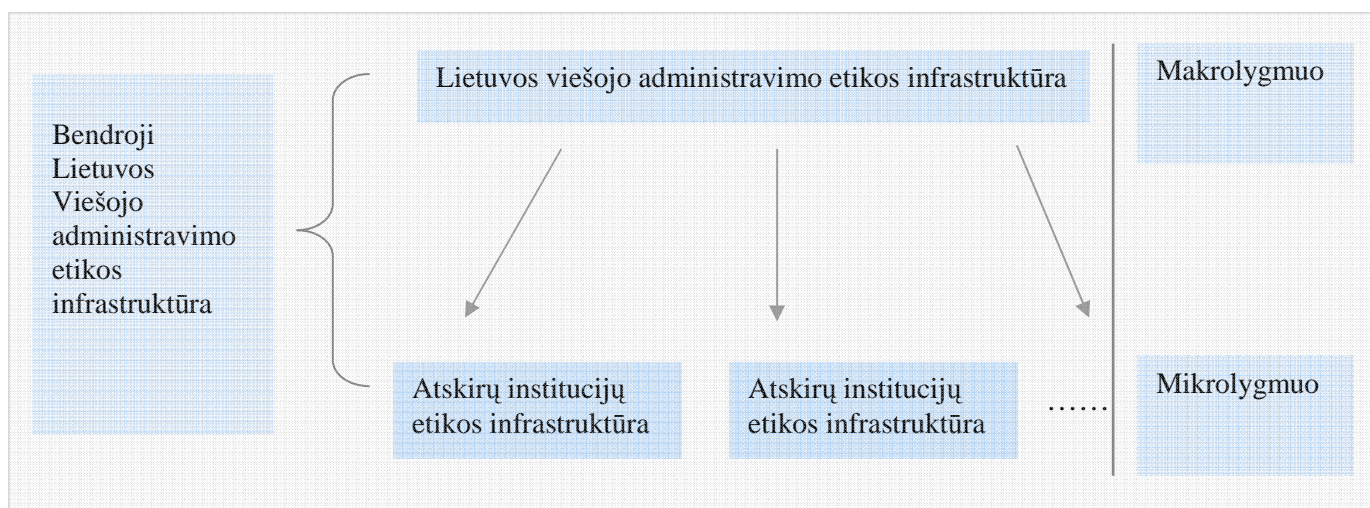
<sup>22</sup> Ten pat, 28.

<sup>23</sup> Ten pat, 28.

### 1.3 Lietuvos viešojo administravimo etikos infrastruktūros modelis

Valstybėse nusistovėjęs skirtingas pagrindinių infrastruktūros elementų santykis<sup>24</sup>. J.Palidaukaitė išskirdama Lietuvos viešojo administravimo etikos infrastruktūros elementus, pabrėžia, jog pastarieji nėra vienodo svorio, bei skirtingai išvystyti, o tokių elementų kaip bendra koordinuojanti institucija, ar bendras etikos kodeksas Lietuvoje išvis nėra<sup>25</sup>. Valstybės makrolygmens etikos infrastruktūrai J.Palidaukaitė priskiria teisinę bazę, pagrindines šalies etikos priežiūros institucijas, politinių lyderių dėmesį etikai, visuomenės įsitraukimą. Mikrolygmenyje lieka specifiniai elgesio kodeksai, pačių institucijų etikos mokymai, kiti mikrolygmens elementai.

Kadangi Lietuvos viešojo administravimo etikos infrastruktūra darbe nagrinėjama makrolygmeniu, darant prielaidą, jog dažni šalies etikos pažeidimai apspręsti taip pat ir makrolygmens etikos infrastruktūros, makrolygmens etikos infrastruktūros būklės analizė atskleidžia tik pagrindinių jos elementų spragas, t.y. pateikia tik Lietuvos viešojo administravimo etikos infrastruktūros vaizdą (3 pav.):



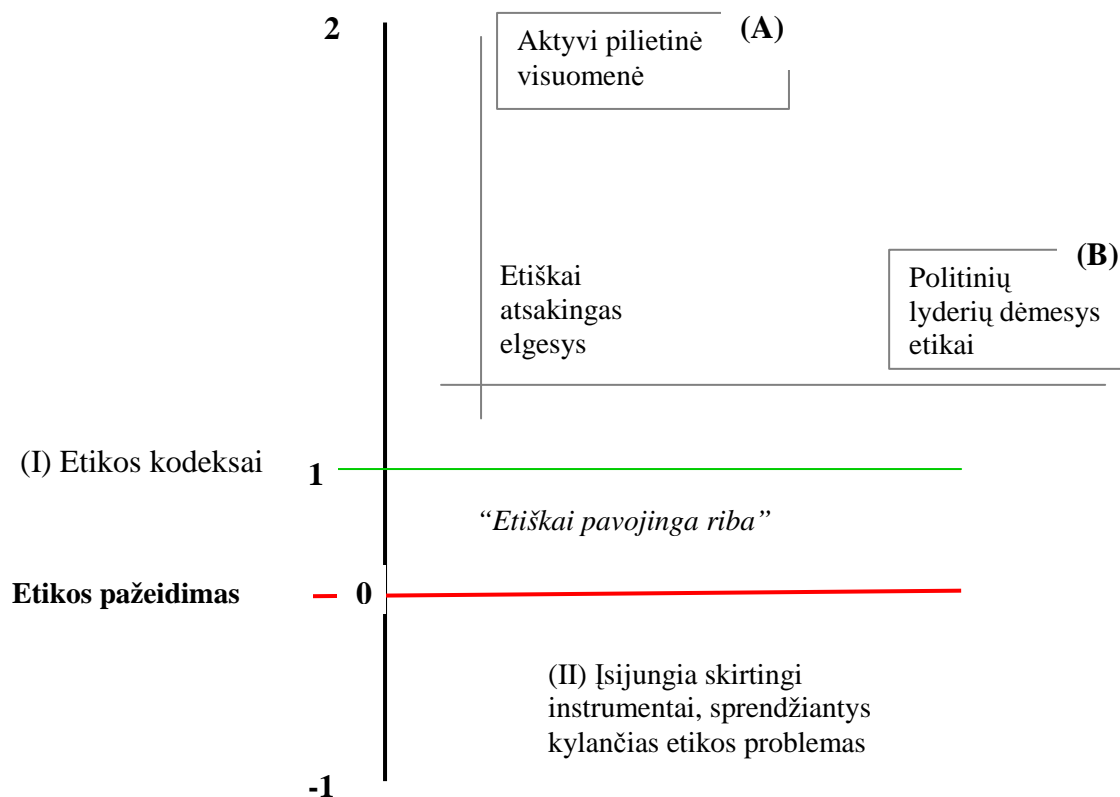
3 pav. Bendroji Lietuvos viešojo administravimo etikos infrastruktūra

Remiantis elementų struktūra, nustatytomis funkcijomis, juos apjungiant bendroje schemoje paaiškėja pastarųjų santykis etiškai atsakingo elgesio atžvilgiu, t.y. elgesio kuomet nepažeidžiamos taisyklės, teisės aktai, apibrėžiantys etikos kategorijas, etiško elgesio normas. Vienam ar kitam elementui neatliekant savo funkcijų ne tik priartėja etiškai pavojinga riba, bet ir išskyla etikos pažeidimo grėsmė (4 pav.).

<sup>24</sup> The Public Service Human Resources Management Agency of Canada (PSHRMAC), Office of Public Service Values and Ethics, „Ethics Infrastructure in Public Administration“. Canada, 2002. [http://www.hrma-agrh.gc.ca/veo-bve/theethicsinfrastructureinthepublicadministration\\_e.asp](http://www.hrma-agrh.gc.ca/veo-bve/theethicsinfrastructureinthepublicadministration_e.asp)

<sup>25</sup> J.Palidaukaitė, R. Didžiulienė, „Viešojo administravimo etikos aspektai Lietuvoje“. *Viešojo politika ir administravimas*, 1, 2002, 64-66.

**(I) Taisyklės, teisės aktai, apibrėžiantys vertybes, etikos kategorijas, etiško elgesio normas**



- (-1) – 2 Taisyklės, teisės aktai, apibrėžiantys vertybes, etikos kategorijas, etiško elgesio normas
- 1 - 2 Etiškai atsakingas elgesys, besivadovaujant etikos kodeksais, nubrėžtomis etikos gairėmis
- 0 – 1 „Etiškai pavojinga riba“, kuomet peržengiamos neįpareigojančios nukreipiančios taisyklės, tačiau teisės normos dar nėra pažeidžiamos
- 0- (-1) Etikos pažeidimas. Įsijungia skirtingi instrumentai, skirti kylančioms etikos problemoms spręsti
- A** Aktyvi pilietinė visuomenė
- B** Politinių lyderių dėmesys etikai
- Etikos kodeksai;
- Etikos pažeidimas;
- Etiškai atsakingas elgesys** – kuomet nepažeidžiamos taisyklės, teisės aktai, apibrėžiantys etikos kategorijas, etiško elgesio normas

4 pav. Etikos infrastruktūros elementų santykis etiškai atsakingo elgesio atžvilgiu

„Tikroji infrastruktūra“, pagrindinis makrolygmens etikos infrastruktūros elementas apima taisykles, teisės aktus, apibrėžiančius vertybes, etikos kategorijas, etiško elgesio normas. Tai pagrindinė šalies etikos infrastruktūros „ašis“, ant kurios laikosi visa sistema, todėl ji turi būti aiški ir gerai nustatyta. Kiti makrolygmens tai- pagrindinės šalies etikos priežiūros institucijos, aktyvi pilietinė visuomenė, politinių lyderių dėmesys etikai. Šie makrolygmens elementai skirti etiškai atsakingo elgesio palaikymui bei rėmimui (4 pav.), todėl tinkamai sudėta valstybės makrolygmens etikos infrastruktūra, gerai funkcionuojantys pagrindiniai jos elementai palaiko žemą etikos pažeidimų lygį šalyje.

## **2. TEISINĖ BAZĖ IR PAGRINDINĖS ETIKOS PRIEŽIŪROS INSTITUCIJOS**

### **2.1 Teisinė bazė**

Etiškai atsakingas elgesys gali būti reglamentuojamas dvejopai: formaliai (įstatymais, nutarimais ir pan.) ir neformaliai (etikos kodeksais). Pagrindinis reglamentavimo formų skirtumas tas, kad įstatymų laikymasis yra privalomas ir už jų pažeidimus baudžiama, o vadovavimasis etikos kodeksais yra savanoriškas<sup>26</sup>. Vienas pagrindinių ir labiausiai išvystytų makrolygmens Lietuvos etikos infrastruktūros elementų yra šalies teisės aktai, apibrėžiantys etikos kategorijas, etiško elgesio normas, tikslus ir atsakomybę. Pastarieji reglamentuoja valstybės tarnautojų veiklą, akcentuodami etinius aspektus. Lietuvoje priskaičiuojama pakankamai daug su tarnybine etika susijusių pagrindinių teisės aktų<sup>27</sup>:

- Konstitucija;
- Valstybės tarnybos, viešojo administravimo įstatymai;
- Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatymas;
- Lygių galimybių įstatymas;
- Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymas;
- Lobistinės veiklos įstatymas;
- Korupcijos prevencijos;
- Ir kiti.

---

<sup>26</sup> J. Palidaukaitė, R. Didžiulienė, „Viešojo administravimo etikos aspektai Lietuvoje“. *Viešoji politika ir administravimas*, 1, 2002, 65.

<sup>27</sup> J. Palidaukaitė, „Valstybės tarnautojų veiklos teisinis reglamentavimas: etinis aspektas“. *Viešoji politika ir administravimas*, 4, 2003, 82-88.

Atskirą grupę sudaro Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje, moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymai, reglamentuojantys valstybės tarnautojų veiklą etiniu aspektu. Vakarų šalių viešojo administravimo etikos tyrinėtojai tokius įstatymus vadina etikos įstatymais<sup>28</sup>. Šie įstatymai privalomi visiems viešojo administravimo tarnautojams, jie savo apimtimi yra bendro pobūdžio greta reglamentuodami su etika susijusią tarnautojų veiklą. Su kai kuriais valstybės tarnautojų etiniais veiklos aspektais taip pat susiję ir Valstybės tarnybos bei Viešojo administravimo įstatymai, numatydami principus, pareigas, todėl griežtai skirti pastarųjų nederėtų. Vieni jų reglamentuoja bendro pobūdžio dalykus, kiti nukreipti į atskirą etikos problemų prevenciją, kaip kad bandymai užkirsti kelią interesų konfliktui, korupcijai ir pan. Šiuose įstatymuose aptariami su etika susiję klausimai.

Interesų konflikto, lygių galimybių, seksualinio priekabiavimo problemos reguliuojamos atskirais teisės aktais, kaip Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje, Moterų ir vyrų lygių galimybių, Lygių galimybių įstatymai. Šie teisės aktai specifiškiau reglamentuoja valstybės tarnautojų veiklą, sudarydami atskirą etikos įstatymų grupę. Valstybės tarnybos, Viešojo administravimo įstatymai nėra taip griežtai atskiriami etikos požiūriu, jie bendresni, tačiau tai pat susiję su etika, įtraukia etikos kategorijas. Jie ne tokie specifiniai ir negalimi priskirti grynai etikos įstatymams.

Pagrindiniame šalies įstatyme- Lietuvos Respublikos Konstitucijoje taip pat įtvirtinami svarbūs principai viešojo administravimo etikos kontekste. Lietuvos Respublikos Konstitucija<sup>29</sup>:

- Įtvirtina pagrindinį valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms principą (5str.);
- Įtvirtina visų asmenų lygybę įstatymui, teismui ir kitoms valdžios institucijoms, užkirdama kelią galimam šališkumui lyties, rasės, tautybės, religijos, socialinės padėties ar kitu pagrindu (29str.);
- Suteikia galimybę piliečiams kritikuoti valdžios įstaigų ar pareigūnų darbą, apskųsti jų priimamus sprendimus (33str.).

Anot John Rohr, šalies Konstitucija yra esminis pagrindas valstybės tarnybos etikai<sup>30</sup>, ji suteikia pagrindą valstybės tarnautojų etikai, nustato pagrindines santvarkos

---

<sup>28</sup> J. Paliduskaitė, „Valstybės tarnautojų veiklos teisinis reglamentavimas: etinis aspektas“. *Viešoji politika ir administravimas*, 4, 2003, 83.

<sup>29</sup> LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCIJA (Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume) Konstitucija skelbta: *Žin.*, 1992, Nr. 33-1014.

<sup>30</sup> John. A. Rohr, „Profesinės etikos problema“. Kn. G. Guly`as (sud.), *Valstybės tarnautojų etika*. Vilnius: Margi raštai, 2002, 99.

vertybes<sup>31</sup>. Galima teigti, jog Lietuvos Respublikos Konstitucija įkūnija tarnavimo žmonėms ir lygybės vertybes<sup>32</sup>. Lietuvos Respublikos Konstitucija įtvirtina:

- Tarnavimo žmonėms;
- Lygybės vertybės.

LR Konstitucija draudžia diskriminaciją dėl lyties, tautybės, 29 straipsnio 2 dalis nustato, kad „Įstatymui, teismui ir kitoms valstybės institucijoms ar pareigūnams visi asmenys lygūs. Žmogaus teisių negalima varžyti ir teikti jam privilegijų dėl jo lyties, rasės, tautybės, kalbos, kilmės, socialinės padėties, tikėjimo, įsitikinimų ar pažiūrų pagrindu“<sup>33</sup>. Konstitucijos 21 straipsnio 1 dalis teigia, kad žmogaus asmuo neliečiamas, 2 dalis – žmogaus orumą gina įstatymas<sup>34</sup>. Šios Konstitucijos nuostatos užtikrina žmogaus apsaugą nuo bet kokio nepagrįsto išorinio, t.y. valstybės institucijų arba atskirų piliečių, poveikio jo gyvybei, sveikatai, seksualiniam apsisprendimui, fizinio aktyvumo laisvei.

Konstitucijos nuostatos bei Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymo nuostatos atitinka ir tarptautinius teisės aktus – Visuotinę žmogaus teisių deklaraciją, Jungtinių Tautų konvenciją dėl moterų visų diskriminacijos formų panaikinimo, Tarptautinę konvenciją dėl visų rasinės diskriminacijos formų panaikinimo, Jungtinių Tautų pilietinių ir politinių teisių bei ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktus, taip pat Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją<sup>35</sup>.

Pagarba šalies Konstitucijai yra vienas pagrindinių Lietuvos valstybės tarnautojų etikos principų įtvirtintų ir Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatyme<sup>36</sup>- „Valstybės tarnautojas privalo gerbti žmogų ir pagrindines jo teises bei laisves, Konstituciją, valstybę, jos institucijas ir įstaigas, įstatymus, kitus teisės aktus ir teismų sprendimus“<sup>37</sup>, teigiama Valstybės tarnybos įstatyme.

Nors Valstybės tarnybos įstatymas reglamentuoja bendrą visų viešojo administravimo sistemos tarnautojų veiklą, tačiau greta įtraukiamos ir specifinės etikos

---

<sup>31</sup> David H. Rosenbloom, „Konstitucija- kaip valstybės valdymo etikos pagrindas“. Kn. G. Guly`as (sud.), *Valstybės tarnautojų etika*. Vilnius: Margi raštai, 2002, 102- 103.

<sup>32</sup> J. Palidaskaitė, „Valstybės tarnautojų veiklos teisinis reglamentavimas: etinis aspektas“. *Viešojo politika ir administravimas*, 4, 2003, 83.

<sup>33</sup> LIETUVOS RESPUBLIKOS K O N S T I T U C I J A ( Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume) Konstitucija skelbta: Žin., 1992, Nr. 33-1014.

<sup>34</sup> LIETUVOS RESPUBLIKOS K O N S T I T U C I J A ( Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume) Konstitucija skelbta: Žin., 1992, Nr. 33-1014.

<sup>35</sup> Vaičiūnienė L., „Seksualinis priekabiavimas, nekaltas flirtas ar žmogaus teisių pažeidimas“. Vilnius, 2003.

<http://www3.lrs.lt/owa-bin/owarepl/inter/owa/U0118274.pdf>

<sup>36</sup> LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS TARNYBOS ĮSTATYMAS 1999 m. liepos 8 d. Nr. VIII-1316 Vilnius. Nauja įstatymo redakcija nuo 2002 m. liepos 1 d.: Nr. IX-855, 2002-04-23, Žin., 2002, Nr. 45-1708 (2002-05-04).

<sup>37</sup> Ten pat.



kategorijos. Valstybės tarnybos įstatyme įvardijami valstybės tarnautojų etikos principai, įtvirtinantys nesavanaudiškumo, vadovavimosi visuomenės interesais, teisingumo tarnavimo visiems nepaisant rasės, lyties, kilmės principus<sup>38</sup>. Įstatyme išskiriami ne tik pagrindiniai valstybės tarnautojų etikos principai, bet ir jų pareigos. Valstybės tarnautojų pareigos<sup>39</sup>:

- 1) laikytis Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų;
- 2) būti lojalūs Lietuvos valstybei ir jos konstitucinei santvarkai;
- 3) gerbti žmogaus teises ir laisves, tarnauti visuomenės interesams;
- 4) tinkamai atlikti pareigybės aprašyme nustatytas funkcijas ir laiku atlikti pavedamas užduotis;
- 5) laikytis šiame Įstatyme, kituose teisės aktuose nustatytų valstybės tarnautojų veiklos etikos principų ir taisyklių;
- 6) laikytis valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų vidaus tvarkos taisyklių;
- 7) teisės aktų nustatyta tvarka teikti informaciją apie savo tarnybą;
- 8) mokytis šio Įstatymo nustatyta tvarka;
- 9) nesinaudoti ir neleisti naudotis tarnybine ar su tarnyba susijusia informacija kitaip, negu nustato įstatymai ar kiti teisės aktai;
- 10) nesinaudoti valstybės ar savivaldybių nuosavybe ne tarnybinei veiklai;
- 11) nedalyvauti šio Įstatymo 17 straipsnyje nurodytoje su valstybės tarnautojo pareigomis nesuderinamoje veikloje ir nenaudoti tarnybos (darbo) laiko kitiems tikslams, išskyrus mokslinį ir pedagoginį darbą aukštosiose mokyklose ar valstybės tarnautojų kvalifikacijos tobulinimo įstaigose ir neformalųjį suaugusiųjų švietimą.

LR valstybės tarnybos įstatyme tarp pagrindinių pareigų įtvirtinta ir įstatymuose nustatytų valstybės tarnautojų veiklos etikos principų laikymasis, nesinaudojimas tarnybine padėtimi, pagarba Įstatymui, Konstitucijai, tarnavimas žmonėms, t.y. svarbiausios etinės kategorijos, akcentuojamos viešojo administravimo etikos tyrinėtojų. IV skyriaus 17str. nurodoma su valstybės tarnautojo pareigomis nesuderinama veikla, kaip kad atstovavimas užsienio valstybių institucijoms ar įstaigoms, ėjimas daugiau negu vienerių valstybės tarnautojo pareigų, buvimas atskirų įmonių nariais ir kt.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS TARNYBOS ĮSTATYMAS 1999 m. liepos 8 d. Nr. VIII-1316 Vilnius. Nauja įstatymo redakcija nuo 2002 m. liepos 1 d.: Nr. IX-855, 2002-04-23, Žin., 2002, Nr. 45-1708 (2002-05-04).

<sup>39</sup> Ten pat.

<sup>40</sup> Ten pat.

## 2.2 Etiškai atsakingo elgesio gairės Lietuvos teisės aktuose

Svarbi kita minėtojo elemento dalis- etikos vertybės, principai, pagrindinės etiškai atsakingo elgesio gairės Lietuvos teisės aktuose. Lietuvos valstybės tarnybos vertybės, etikos principai yra apibrėžti pagrindiniuose valstybės tarnautojų veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose. LR valstybės tarnybos įstatyme nustatomi aštuoni valstybės tarnautojų etikos principai<sup>41</sup>: pagarba žmogui ir valstybei, teisingumas, nesavanaudiškumas, padorumas, nešališkumas, atsakomybė, viešumas, pavyzdinumas. LR Valstybės tarnybos įstatymas nustato, kad<sup>42</sup>:

1. Lietuvos Respublikos valstybės tarnyba grindžiama įstatymų viršenybės, lygiateisiškumo, lojalumo, politinio neutralumo, skaidrumo, atsakomybės už priimtus sprendimus ir karjeros principais.

2. Valstybės tarnautojų veiklos svarbiausi etikos principai yra šie:

1) pagarba žmogui ir valstybei.

Valstybės tarnautojas privalo gerbti žmogų ir pagrindines jo teises bei laisves, Konstituciją, valstybę, jos institucijas ir įstaigas, įstatymus, kitus teisės aktus ir teismų sprendimus;

2) teisingumas.

Valstybės tarnautojas privalo vienodai tarnauti visiems gyventojams nepaisydamas jų tautybės, rasės, lyties, kalbos, kilmės, socialinės padėties, religinių įsitikinimų bei politinių pažiūrų, būti teisingas sprenddamas prašymus, nepiktnaudžiauti jam suteiktomis galiomis ir valdžia;

3) nesavanaudiškumas.

Valstybės tarnautojas privalo vadovautis visuomenės interesais, naudoti jam patikėtą valstybės ir savivaldybių turtą, tarnybines informacijas tik visuomenės gerovei, eidamas valstybės politiko pareigas ar atlikdamas tarnybines pareigas nesiekti naudos sau, savo šeimai, savo draugams;

4) padorumas.

Valstybės tarnautojas privalo elgtis nepriekaištingai, būti nepaperkamas, nepriimti dovanų, pinigų ar paslaugų, išskirtinių lengvatų ir nuolaidų iš asmenų ar organizacijų, galinčių daryti įtaką, kai jis eina valstybės politiko pareigas ar atlieka tarnybines pareigas;

---

<sup>41</sup> LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS TARNYBOS ĮSTATYMAS 1999 m. liepos 8 d. Nr. VIII-1316 Vilnius. Nauja įstatymo redakcija nuo 2002 m. liepos 1 d.: Nr. IX-855, 2002-04-23, Žin., 2002, Nr. 45-1708 (2002-05-04).

<sup>42</sup> Ten pat.

- 5) nešališkumas. Valstybės tarnautojas privalo būti objektyvus, priimdamas sprendimus vengti asmeniškumų;
- 6) atsakomybė. Valstybės tarnautojas asmeniškai atsako už savo sprendimus ir atsiskaito už juos visuomenei;
- 7) viešumas. Valstybės tarnautojas privalo užtikrinti priimamų sprendimų ir veiksmų viešumą, pateikti savo sprendimų motyvus, o informaciją gali riboti tik tuo atveju, kai tai būtina svarbiausiais visuomenės interesais;
- 8) pavyzdingumas. Valstybės tarnautojas privalo deramai atlikti savo pareigas, nuolat tobulėti, būti neprikaištingos reputacijos, tolerantiškas, pagarbus ir tvarkingas.

Viešojo administravimo įstatymas pabrėžia labiau universalius viešojo administravimo etikos aspektus, bendrus su valstybės tarnyba susijusius principus, kaip kad įstatymo viršenybės, objektyvumo, proporcingumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, tarnybinio bendradarbiavimo, efektyvumo, subsidiarumo. LR viešojo administravimo įstatymas nustato bendruosius viešojo administravimo principus. Viešojo administravimo įstatyme numatyti pagrindiniai viešojo administravimo principai<sup>43</sup>:

1) įstatymo viršenybės. Šis principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektų įgaliojimai atlikti viešąjį administravimą turi būti nustatyti įstatymuose, o veikla atitikti šiame įstatyme išdėstytus teisinius pagrindus. Administraciniai aktai, susiję su asmenų teisių ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais turi būti pagrįsti įstatymais;

2) objektyvumo. Šis principas reiškia, kad administracinio sprendimo priėmimas ir kiti oficialūs viešojo administravimo subjekto veiksmai turi būti nešališki ir objektyvūs;

3) proporcingumo. Šis principas reiškia, kad administracinio sprendimo mastas ir jo įgyvendinimo priemonės turi atitikti būtinus ir pagrįstus administravimo tikslus;

4) nepiktnaudžiavimo valdžia. Šis principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektams draudžiama atlikti viešojo administravimo funkcijas neturint įstatymų suteiktų reikiamų įgaliojimų arba priimti administracinius sprendimus siekiant kitų, negu įstatymų nustatyta, tikslų;

5) tarnybinio bendradarbiavimo. Šis principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektai, rengdami administracinius sprendimus, prireikus teikia vienas kitam reikalingą informacinę ir kitokią pagalbą;

---

<sup>43</sup> LIETUVOS RESPUBLIKOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO ĮSTATYMO PAKEITIMO ĮSTATYMAS 2006 m. birželio 27 d. Nr. X-736 Vilnius. Valstybės Žinios, 2006.07.14, Nr.: 77, Publ. Nr.: 2975.

6) efektyvumo. Šis principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektas, priimdamas ir įgyvendindamas sprendimus, jam skirtus išteklius naudoja ekonomiškai, rezultatų siekia kuo mažesnėmis sąnaudomis;

7) subsidiarumo. Šis principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektų sprendimai turi būti priimami ir įgyvendinami tuo viešojo administravimo sistemos lygiu, kuriuo jie yra efektyviausi;

8) „vieno langelio“. Šis principas reiškia, kad asmeniui informacija suteikiama, prašymas, skundas ar pranešimas priimamas ir atsakymas į juos pateikiamas vienoje darbo vietoje. Prašymą, skundą ar pranešimą nagrinėja ir informaciją iš savo administracijos padalinių, pavaldžių subjektų, prireikus – ir iš kitų viešojo administravimo subjektų gauna pats prašymą, skundą ar pranešimą nagrinėjantis ir administracinį sprendimą priimantis viešojo administravimo subjektas, neįpareigodamas tai atlikti prašymą, skundą ar pranešimą padavusį asmenį.

Lietuvos viešojo administravimo etikos tyrinėtojai Lietuvos valstybės tarnybos etikos principus apibrėžė per tokias svarbiausias viešojo administravimo etikos vertybes kaip<sup>44</sup>:

- Vienodą elgesį su visais piliečiais;
- Nepiktnaudžiavimą savo galiomis ir valdžia;
- Vadovavimąsi visuomenės interesais;
- Tinkamą naudojimąsi turima informacija;
- Objektivumą;
- Atskaitomybę visuomenei;
- Veiklos atvirumą;
- Tinkamą pareigų atlikimą;
- Siekimą tobulėti;
- Nepriekaištingą elgesį;
- Toleranciją.

Kaip matyti, pagrindiniai etikos principai išsimėtę skirtinguose teisės aktuose. To pasekmė yra bendro kodekso, kuriuo turėtų vadovautis visi Lietuvos viešojo administravimo tarnautojai, nebuvimas. Savus etikos kodeksus atskiros institucijos, kaip muitinė, mokesčių inspekcija ir kt. turi, tačiau bendro etikos kodekso nėra. Kitose Baltijos valstybėse, tiek

---

<sup>44</sup> J. Palidaukaitė, „Valstybės tarnautojų veiklos teisinis reglamentavimas: etinis aspektas“. *Viešoji politika ir administravimas*, 4, 2003, 85.

Latvijoje, tiek Estijoje bendri etikos kodeksai yra. Estijos Valstybės tarnautojų etikos kodeksas įsigaliojo dar 1999 metais, kuomet skirtingai nei daugelyje vakarų valstybių, kodeksas tapo ir pirmuoju valstybės tarnybos įstatymo priedu, turinčiu įstatyminę galią<sup>45</sup>. Latvija turi Valstybės tarnautojų etiško elgesio principus, patvirtintus dar 2001 metais.

Valstybė	Etikos principai valstybės tarnyboje
Lietuva	Pagarba žmogui ir valstybei, teisingumas, nesavanaudiškumas, padorumas, nešališkumas, atsakomybė, viešumas, pavyzdingumas
Latvija	Tarnavimas visuomenei, atsakomybė, lojalumas valdžiai, patikimumas, stropumas, nediskriminavimas, nešališkumas, objektyvumas, efektyvumas, rezultatyvumas, kokybė, integralumas, pagarba įstatymui ir asmeniui, reagavimas, mandagumas
Estija	Tarnavimas visuomenei, pagarba įstatymui ir žmonėms, lojalumas valdžiai, visuomenės dalyvavimo skatinimas, politinis neutralumas, nešališkumas, objektyvumas, nuspėjamumas, atvirumas, sąžiningumas, mandagumas, geranoriškumas, patikimumas, atsakomybė, sąmoningumas, pastovus dėmesys savo kompetencijai

2 lentelė. Etikos principai valstybės tarnyboje Lietuvoje, Latvijoje, Estijoje<sup>46</sup>

Estijos valstybės tarnautojų kodekse nurodomi valstybės tarnautojų santykiai su politikais, visuomene, savo institucija, bendradarbiais. Latvijos valstybės tarnautojų etiško elgesio principai daugiau dėmesio skiria bendrų etiško elgesio principų detalizavimui<sup>47</sup>. Estijos etikos kodekse ypač akcentuojamas tarnavimas visuomenei, taip pat, skirtingai nei Lietuvoje ir Latvijoje atskiras dėmesys skiriamas piliečių dalyvavimo skatinimui. Latvijos valstybės tarnautojų etiško elgesio principuose išskiriamos dvi pagrindinės principų grupės, t.y. bendrieji, apibrėžantys santykius su kitais valstybės tarnautojais ir visuomene, ir susiję su interesų konfliktu<sup>48</sup>. Prie bendrųjų principų priskirtinas elgesys, kuris turėtų didinti visuomenės pasitikėjimą viešuoju administravimu, stropus ir atsakingas pareigų atlikimas, efektyvus laiko panaudojimas, elgesio su kolegomis ir visuomene principai<sup>49</sup>. Lietuvoje, neesant bendro valstybės tarnautojų etikos kodekso, minėtieji teisės aktai atlieka savotišką kodekso funkciją, nustatant siektinas vertybes ir etikos principus, turinčius tapti etikos orientyrais kasdienėje tarnautojų veikloje, siekiant palaikyti etiškai atsakingą elgesį Lietuvos administracinėje praktikoje, tačiau tai gan problematiška sritis.

<sup>45</sup> J. Palidaskaitė, „Valstybės tarnautojų pareigos ir teisės Estijoje, Latvijoje ir Lietuvoje“. *Viešoji politika ir administravimas*, 16, 2006, 22.

<sup>46</sup> Ten pat, 22-24.

<sup>47</sup> Ten pat, 22.

<sup>48</sup> Ten pat, 23.

<sup>49</sup> Ten pat, 24.

## 2.3 Pagrindinės etikos priežiūros institucijos

Etikos priežiūros institucijas, remiantis modeliu, galima skirstyti pagal priskirtąsias funkcijas, t.y. institucija gali būti etikos sargu, etikos pažeidimų tyrėja, konsultuoti bei teikti rekomendacijas etikos klausimais, ar skatinti bei remti naujas etikos iniciatyvas. Atitinkamai instituciją galima priskirti patarėjai, prižiūrėtojai ar etikos iniciatyvų rėmėjai. Pagal funkcijas Lietuvos etikos infrastruktūrai yra priskiriamos šios pagrindinės etikos institucijos<sup>50</sup>:

- Vyriausioji tarnybinės etikos komisija;
- Seimo kontrolierių įstaiga;
- Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba

Į šią grupę neįeina Seimo etikos ir procedūrų komisija, liečianti Seimo narių veiklą. Ši komisija labiau sietina su kitu etikos infrastruktūros elementu, politinių lyderių dėmesiu etikai, t.y. kaip speciali nuolatinė komisija, tirianti etikos problemas Seimo narių veikloje. Kitos minėtosios institucijos užsiima etikos problemomis. Tai specialios institucijos, dalyvaujančios šalies pareigūnų etikos priežiūroje, reaguojančios į kylančius etikos pažeidimus, teikiančios rekomendacijas, patarimus kylant etikos klausimams. Schematiškai galima pateikti kiekvienos institucijos indėlį, kovojant su pagrindinėmis etikos problemomis. Pagrindinių etikos institucijų indėlis, kovojant su etikos problemomis valstybės tarnyboje (3 lentelė):

<b>Pagrindinės etikos institucijos</b>	<b>Etikos pažeidimai</b>	<b>Etikos problemų paplitimas Lietuvos administracinėje praktikoje</b> <i>1-problemos nėra; 2-problema nedidelė; 3-vidutinė; 4-problema didelė (2007m. duomenimis)</i>
<b>Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba</b>	Skundų nagrinėjimas dėl diskriminacijos šiais pagrindais: lyties, seksualinės orientacijos, negalios, amžiaus, rasės ar etninės priklausomybės, religijos ir įsitikinimų.	2
<b>Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (VTEK)</b>	Tarnybinės etikos pažeidimų tyrimas. Lobistinės veiklos kontrolė, priežiūra ir korupcijos valstybinėje tarnyboje prevencija. Kontroliuoja, kad valstybinėje tarnyboje dirbantys asmenys tinkamai derintų savo privačius ir visuomenės viešuosius interesus, o jų priimamų	3

<sup>50</sup> U. Trumpa, „Ar reikia Seimo etikos kodekso?“. Vilnius, 2002. <http://www.lrinka.lt/Straipsn/Etika.phtml>

	sprendimų procesas teisės aktų nustatyta tvarka vykėtų skaidriai ir nešališkai.	
<b>Seimo kontrolierių įstaiga</b>	Tiria pareiškėjų skundus dėl pareigūnų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar pažeidžiamų žmogaus teisių ir laisvių.	3

3 lentelė. Pagrindinių etikos institucijų indėlis, kovojant su etikos problemomis ir problemų paplitimas Lietuvos administracinėje praktikoje

### 2.3.1 Vyriausioji tarnybinės etikos komisija

Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (VTEK) suformuota 1999 m. rugsėjo 23 d. LR Seimo nutarimu Nr. VIII-1332, patvirtinus jos sudėtį, VTEK nuostatose paskelbus, jog institucijos uždaviniai yra kontroliuoti, kaip įgyvendinamas Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas<sup>51</sup>. Pradžioje institucijai buvo pavesta įgyvendinti bei prižiūrėti LR viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatymą. Tačiau ilgainiui jos kompetencijos buvo praplėstos, jai pavedant Lobistinės veiklos bei Korupcijos prevencijos įstatymų kontrolę. Šiuo metu VTEK veiklą reglamentuoja Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje, Lobistinės veiklos, Korupcijos prevencijos įstatymai, VTEK nuostatai, darbo reglamentas, kiti teisės aktai. Nuostatuose teigiama, jog Komisija nagrinėja interesų konflikto atvejus, priima sprendimus, teikia rekomendacijas, kontroliuoja lobistų veiksmus, priima atskirus skundus, prašant ištirti atskirus atvejus, konstatuoja teisės aktų pažeidimų atvejus, siūlo atitinkamų įstatymų reikalavimų nesilaikantiems asmenims taikyti teisinio poveikio priemones<sup>52</sup>.

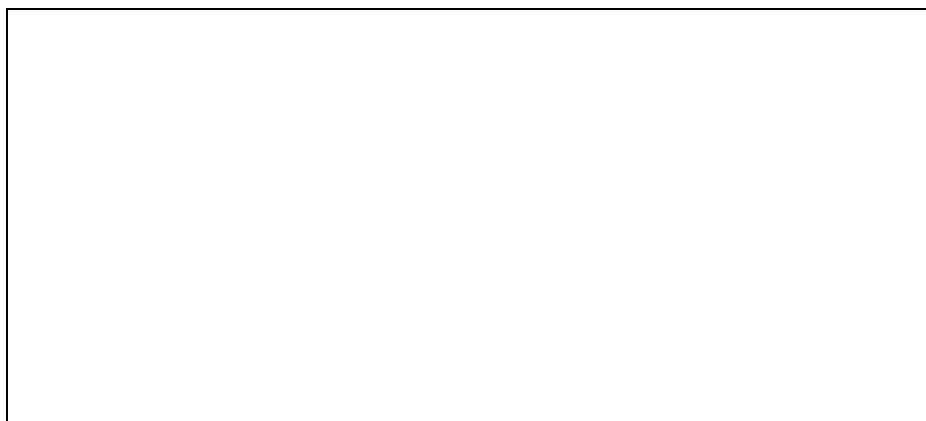
VTEK svarbi etikos priežiūros institucija, sprendžianti klausimus, susijusius su visais viešojo administravimo ir valstybės tarnybos etikos klausimais. Tačiau reikia pasakyti, jog ne visa komisijos veikla koncentruojama į asmenų tarnybinę veiklą. Iš visų VTEK priimamų sprendimų, sprendimai dėl asmenų tarnybinės veiklos sudaro 70-80 proc., kuomet likusieji yra susiję su institucijos organizaciniais klausimais ir kt<sup>53</sup>. Kartu su Seimo kontrolierių įstaiga,

<sup>51</sup> VYRIAUSIOSIOS TARNYBINĖS ETIKOS KOMISIJOS DARBO REGLAMENTAS. PATVIRTINTA Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos 2006 m. gegužės 11 d. sprendimu Nr. KS – 21. [http://www.vtek.lt/lt/dispatch.php/lt\\_law\\_acts](http://www.vtek.lt/lt/dispatch.php/lt_law_acts)

<sup>52</sup> VYRIAUSIOSIOS TARNYBINĖS ETIKOS KOMISIJOS NUOSTATAI. PATVIRTINTA Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. kovo 20 d. nutarimu Nr. IX-1387. Nr. IX-1387, 2003-03-20, Žin., 2003, Nr. 32-1319 (2003-04-02).

<sup>53</sup> Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos 2005-ųjų metų veiklos ataskaita Seimui. [http://www.vtek.lt/files/VTEK%202005%20m\\_ATASKAITA\\_Seimui.doc](http://www.vtek.lt/files/VTEK%202005%20m_ATASKAITA_Seimui.doc)

VTEK gaunama daugiausiai su tarnybiniais pažeidimais susijusių skundų. Institucijų gaunamų skundų, pareiškimų, paklausimų apimtys (5 pav.) :



5 pav. Skirtingų etikos priežiūros institucijų gaunamų skundų kiekiai (2005m. duomenimis)

Institucijos užimama padėtis, suformuoti teisiniai rėmai leidžia ją priskirti kontrolės institucijos funkcijas atliekančiam elementui, sprendžiančiam įstatymų jam priskirtus kontrolės bei prevencijos klausimus. Tai nepriklausoma kontrolės institucija, pagal funkcijas priskiriama priežiūros institucijos tipui, kuomet žvelgiant iš teorinės labai svarbus institucijos galios aspektas, kuomet institucijai reikia užimti atitinkamą padėtį, neturi kilti rimtesnių problemų vykdant tyrimus.

Tačiau čia iškyla problema, kadangi neretai su VTEK nėra deramai skaitomasi. Kaip teigiama 2005 metų Komisijos veiklos ataskaitoje: „kontroliuodama Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo nuostatų vykdymą ir atlikdama galimų jų pažeidimų tyrimus, Komisija turi teisę kreiptis į įvairias institucijas ir prašyti pateikti bet kokią VTEK tyrimui reikalingą informaciją. Ši Komisijos teisė suponuoja atitinkamų institucijų pareigą pateikti prašomą informaciją ir dokumentus. Tačiau neretai teisėti Komisijos reikalavimai nėra vykdomi<sup>54</sup>“. Tai turi įtakos ir atskleistų pažeidimų skaičiui. Statistiškai tik nedaugelis tyrimų baigiasi pažeidimo konstatavimu, dažnai susiduriama su situacija kai tiesiog nepakanka informacijos konstatuoti vienam ar kitam pažeidimui. 2005 metų duomenimis, net trečdalis tyrimų buvo nutraukti, nepakakus pagrindo konstatuoti pažeidimo<sup>55</sup>. Dažnai to priežastimi tampa institucijų, turinčių pateikti reikalingą informaciją dėl pažeidimo nenoras bendradarbiauti. Institucija, kurioje įvyko pažeidimas dažnai pateikia netikslią ar nepilną informaciją, sąmoningai ar nesąmoningai vilkina tyrimą<sup>56</sup>. Tokiu būdu prarandama galimybė

<sup>54</sup> Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos 2005-ųjų metų veiklos ataskaita Seimui.

[http://www.vtek.lt/files/VTEK%202005%20m\\_ATASKAITA\\_Seimui.doc](http://www.vtek.lt/files/VTEK%202005%20m_ATASKAITA_Seimui.doc)

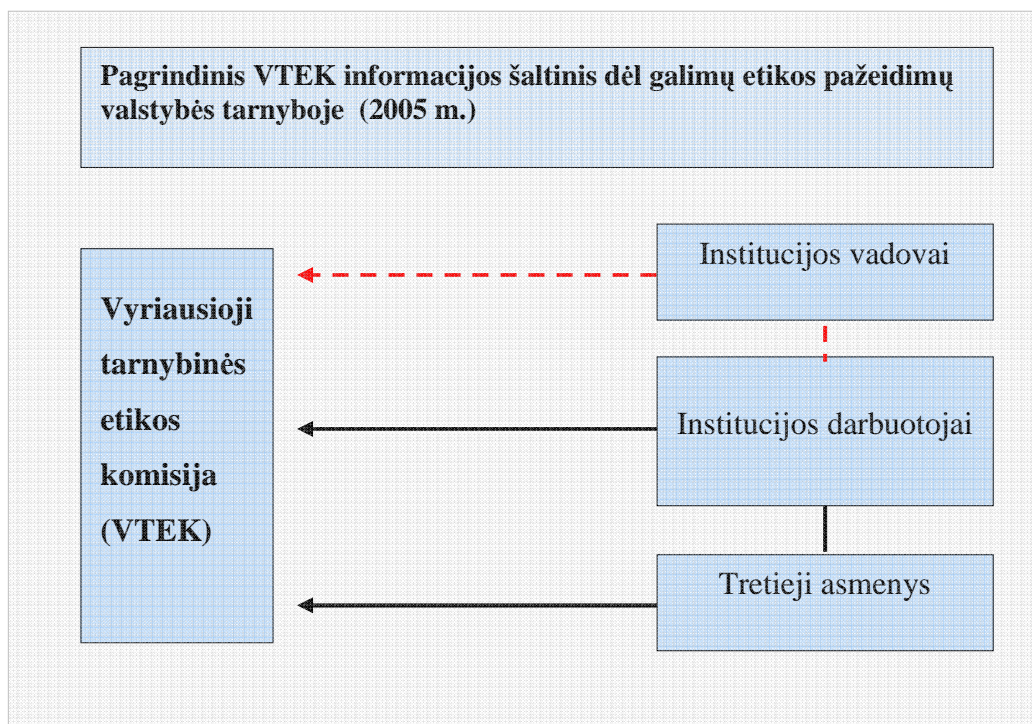
<sup>55</sup> Ten pat.

<sup>56</sup> Ten pat.



konstatuoti pažeidimą, pažeidėjui liekant nenubaustam praėjus drausminės, tarnybinės ar administracinės atsakomybės taikymo terminui.

Nors valstybės bei savivaldybių institucijų vadovai privalo pranešti Komisijai apie galimus pažeidimus, tačiau VTEK duomenimis, šią prievolę tinkamai vykdo tik Vidaus reikalų ministerijos ir Policijos departamento pareigūnai<sup>57</sup>. Iš kitų institucijų Komisija tokios informacijos negauna. Pagrindinius informacijos dėl galimų etikos pažeidimų šaltinius išlieka atskiri asmenys. Pagrindinis VTEK informacijos šaltinis dėl galimų etikos pažeidimų (6 pav.):



6 pav. Pagrindiniu VTEK informacijos šaltiniu išlieka atskirų asmenų skundai, paklausimai, pareiškimai dėl galimų etikos pažeidimų.

Šias spragas siekia ištaisyti pati komisija, pati imdamasi iniciatyvos, siųsdama įvairius raštus, paklausimus, siekiant taisyti šią situaciją. Statistiškai komisijos siunčiamų ir gaunamų raštų apimtys atrodo taip: 2005 metais iš įvairių fizinių ir juridinių asmenų VTEK gavo 1080 raštų (pareiškimų, skundų, prašymų, paklausimų ir kt.), atsakė į 761 raštą (atsakymą, pavedimą, rekomendaciją ir pan.), atliko 104 tyrimus. 2004 metais iš įvairių institucijų ir piliečių VTEK gavo 1480 raštų (pareiškimų, skundų, prašymų, paklausimų ir kt.) ir atitinkamai išsiuntė 660 raštų (atsakymų, pavedimų, rekomendacijų ir kt.), atliko 140 tyrimų<sup>58</sup>. Pastaruoju

<sup>57</sup> Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos 2005-ųjų metų veiklos ataskaita Seimui. [http://www.vtek.lt/files/VTEK%202005%20m\\_ATASKAITA\\_Seimui.doc](http://www.vtek.lt/files/VTEK%202005%20m_ATASKAITA_Seimui.doc)

<sup>58</sup> Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos 2004-ųjų metų veiklos ataskaita Seimui. [http://www.vtek.lt/lt/disp.php/lt\\_reports](http://www.vtek.lt/lt/disp.php/lt_reports)

metu, didžiąją VTEK veiklos dalį sudaro gaunamų raštų ir atsakymų teikimas. Didelė darbo dalis koncentruojama ties šiuo aspektu. Tyrimų atliekama nedaug, sprendimų priimama dar mažiau. 2005 metais institucija priėmė 32 sprendimus, iš kurių 22 buvo dėl asmenų tarnybinės veiklos. Pastebėtina, kad šis skaičius yra mažesnis už 2004 m. rodiklius, tačiau iš esmės atitinka ankstesnę Komisijos darbo praktiką (2004 m. buvo priimti 53 sprendimai, atitinkamai 2000 m. – 29, 2001 m. – 29, 2002 m. – 27, 2003 m. – 30 sprendimų<sup>59</sup>).

### 2.3.2 Seimo kontrolierių įstaiga

Seimo kontrolierių įstaigą galima priskirti kitam etikos infrastruktūros elementui siejamam su aktyvia pilietine visuomene. Šiuo atveju Seimo kontrolierių tarnyba tampa visuomenės įsitraukimo instrumentu, kovojant su neetišku elgesiu. Taip siekiama spręsti etikos problemas pasitelkiant šalies gyventojus, sudarant jiems sąlygas patiems kovoti su neetiško elgesio apraiškomis. Taip tampant tarpininku tarp valdžios institucijų ir visuomenės.

Nors Seimo kontrolierių įstaiga gauna daugiausiai skundų iš visų etikos priežiūros institucijų (5 pav.), tačiau institucijos indėlis etikos problemų sprendimo kontekste nėra didelis. Ši institucija tiria mažai skundų, susijusių su tarnybinės etikos pažeidimais. 2005 metų duomenimis Seimo kontrolierių įstaigoje iš viso buvo gauti 2 158 skundai, skundai dėl viešojo administravimo reikalavimų bei tarnybinės etikos pažeidimų sudarė 5-10 proc. visų skundų<sup>60</sup>. Daugiau sulaukiama skundų dėl teisės į nuosavybę pažeidimų, dėl asmenų, kurių laisvė buvo suvaržyta teisių, pataisos, įkalinimo įstaigose, policijos komisariatų areštiniuose. Daug skundų gauna ir dėl teisės į saugią ir ekologišką aplinką, teisės į tinkamą viešąjį administravimą, teisės į tinkamą sveikatos apsaugą, dėl teisės į nuosavybę, teritorijų planavimo, statybų, tinkamo viešojo administravimo pažeidimų<sup>61</sup>. Tarnybinės etikos pažeidimai, minėtosios etikos problemos sudaro neįdomią dalį (7 pav.)<sup>62</sup>:

- Iš 587 skundų, kur buvo skundžiamasi savivaldybių pareigūnų veiksmais, tik 10 procentų sudarė viešojo administravimo reikalavimų ir tarnybinės etikos pažeidimai.
- Iš 919 skundų, kur skundžiamasi apskričių viršininkų administracijos pareigūnų veiksmais, tik 5 procentus sudarė viešojo administravimo reikalavimų ir tarnybinės etikos pažeidimai.

<sup>59</sup> Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos 2004-ųjų metų veiklos ataskaita Seimui.

[http://www.vtek.lt/lt/disp.php/lt\\_reports](http://www.vtek.lt/lt/disp.php/lt_reports)

<sup>60</sup> Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2005 metų veiklos ataskaita. <http://www.lrski.lt/files/197.pdf>

<sup>61</sup> Ten pat.

<sup>62</sup> Ten pat.

- Iš 1254 skundų dėl valstybės įstaigų pareigūnų veiksmų, tik 4 procentus sudarė viešojo administravimo reikalavimų ir tarnybinės etikos pažeidimai.



7 pav. Seimo kontrolierių įstaigos nagrinėjami skundai<sup>63</sup>

Kaip teigiama Seimo kontrolierių įstatyme, pagrindinis institucijos tikslas– siekti gerinti administracinį elgesį, sutelkiant dėmesį į tai, ar valstybė, jos įgalioti asmenys ir institucijos vykdo pareigą savo veikloje vadovautis visuomenės interesais, nepažeisti žmogaus teisių ir laisvių<sup>64</sup>. Seimo kontrolieriai išskyla kaip galimybė pažeistas teises apginti neteisiminiu keliu, iki teismo išsprendžiant problemą. Tačiau iš visų gautų skundų Seimo kontrolieriai paprastai nagrinėja tik tris ketvirtadalius, kadangi kiti dažnai būna nepriskirtini Seimo kontrolierių kompetencijai, nurodant, į kokią instituciją ar įstaigą tuo klausimu galima kreiptis, taip pat liečia ikiteisminio tyrimo pareigūnų procesinių veiksmų teisėtumo ar pagrįstumo tyrimus, ar skundus jau išnagrinėtus teismuose, ar jau anksčiau išnagrinėtus Seimo kontrolierių.

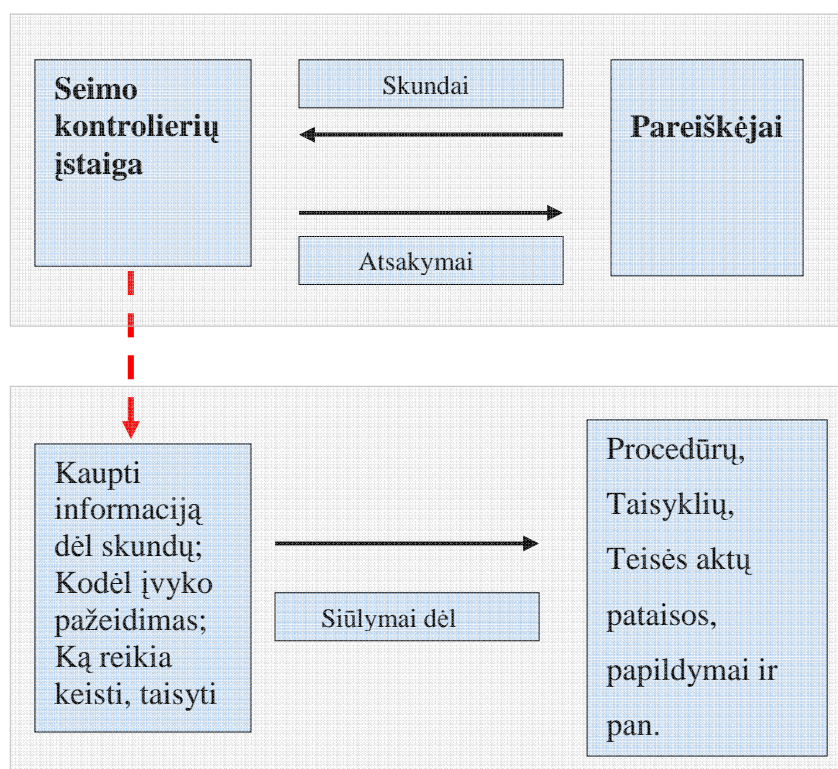
Nors Seimo kontrolierių įstaiga kaip neteisminė institucija, ginanti asmenų teises jų santykiuose su valstybės institucijomis, yra priimtina dėl paprastumo, greitumo bei prieinamumo, kuomet nepavykus galimybė kreiptis į teismą visada išlieka, tačiau iš kitos pusės, Seimo kontrolierių įstaiga, išnagrinėjusi skundą, gali priimti tik rekomendacinio pobūdžio sprendimą. Šis sprendimas gali būti bylos dėl administracinės teisės normos pažeidimo iškėlimo pagrindu. Tai ir yra esminis Seimo kontrolierių įstaigos trūkumas, lyginant ją su kitais teisių gynimo būdais. Seimo kontrolierių sprendimų rekomendacinis pobūdis neužtikrina piliečių pažeistų teisių gynimo. Įstaigos veiklos efektyvumas yra stipriai apribotas, kadangi ji gali pateikti tik išvadas ir rekomendacijas. Dažniausiai atsakingos institucijos ir pareigūnai „negirdi“

<sup>63</sup> Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2005 metų veiklos ataskaita. <http://www.lrski.lt/files/197.pdf>

<sup>64</sup> LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO KONTROLIERIŲ ĮSTATYMO PAKEITIMO ĮSTATYMAS. 2004 m. lapkričio 4 d. Nr. IX-2544 Vilnius. Valstybės žinios, 2004 11 25, Nr. 170-6238.

pareiškiamų rekomendacijų<sup>65</sup>. Tačiau Seimo kontrolierių įstaiga išlieka populiari pareiškėjų tarpe, ką rodo kasmet auganti skundų gausa. Tai paprastas būdas ginti savo teises, prieinamas visiems, tačiau pagrindinė problema lieka veiksmingumas, t.y. Seimo kontrolierių rekomendacinis sprendimų pobūdis.

Kita problema susijusi su minėtaisiais gaunamais skundais ir pareiškimais. Didžiąją Seimo kontrolierių veiklos dalį sudaro gaunami skundai ir atsakymai į juos, pripažįstant, jog per mažas dėmesys skiriamas informacijos dėl pastarųjų kaupimui bei vertingų pataisų, siūlymų atsakingom institucijom teikimui. Pastariesiems dažnai yra skiriamas per didelis dėmesys, pamirštant pačias skundų priežastis ir galimas veikos šia kryptimi būdus (8 pav.)<sup>66</sup>:



8 pav. Seimo kontrolierių įstaigos pagrindinės veiklos kryptys<sup>67</sup>

Kita svarbi problema, su kuria susiduria Seimo kontrolieriai savo kasdienėje veikloje, tai seimo kontrolierių sprendimų paisymas. Nėra deramai skaitomasi su Seimo kontrolierių įstaiga, kontrolierių sprendimais. Siunčiamiems Seimo kontrolierių atsakymams nebuvo skiriamas deramas dėmesys, dažnai jų būdavo nepaisoma, rekomendacijos nevykdomos, o apie nevykdymą ar nesutikimą su Seimo kontrolierių rekomendacijomis pastarieji net

<sup>65</sup> Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2004 metų veiklos ataskaita. <http://www.lrski.lt/files/106.pdf>

<sup>66</sup> Seimo kontrolierių įstaiga. 2007-2009 strateginis veiklos planas. [http://www.lrski.lt/document\\_db/tfiles/108.doc](http://www.lrski.lt/document_db/tfiles/108.doc)

<sup>67</sup> Seimo kontrolierių įstaiga. 2007-2009 strateginis veiklos planas. [http://www.lrski.lt/document\\_db/tfiles/108.doc](http://www.lrski.lt/document_db/tfiles/108.doc)

nebūdavo informuojami, kaip teigiama 2004 metų seimo kontrolierių veiklos ataskaitoje<sup>68</sup>. Kaip teigia patys seimo kontrolieriai, priėmus Seimo kontrolierių įstatymą, įsigaliojusį 2004 lapkričio 25d., pareigūnus bei institucijas įpareigojęs pranešti Seimo kontrolieriui apie jo rekomendacijų vykdymą, padėtis pakito, kuomet Seimo kontrolierių rekomendacijų imta labiau paisyti. Kaip teigiama, liki tol Seimo kontrolierių siūlomi sprendimai buvo įgyvendinami vidutiniškai 67 proc. Įsigaliojus naujosios redakcijos įstatymui, įvykdytų rekomendacijų per dvejus metus padaugėjo iki 86 procentų (9pav.). Teigiama, jog tam įtakos turėjo ir tai, kad pati įstaiga daugiau dėmesio skyrė savo rekomendacijų vykdymui, labiau kontroliavo, kaip vykdomos pasiūlytos rekomendacijos, kai iš pareigūnų būdavo prašoma ne tik apsvarstyti Seimo kontrolierių siūlymus, bet ir pateikti motyvus, kodėl atsisakoma juos įgyvendinti<sup>69</sup>.



9 pav. Seimo kontrolierių siūlomų sprendimų įgyvendinimo laipsnis<sup>70</sup>

Visuomenė plačiai naudojasi šia institucija, tačiau toks problemos sprendimo būdas yra silpnas. Pastarasis dažniausiai pasibaigia atsakingų pareigūnų dėmesio atkreipimu, įpareigojant pažeidimą įvykdžiusius pareigūnus per tam tikrą laiką patiems išspręsti probleminius klausimus teisės aktų nustatyta tvarka. Institucijos veikloje dominuojant patarėjo vaidmeniui, etikos problemos neretai nustumiamos į „antrarūšių“ gretas, kuomet atskiriems asmenims kovojant su etikos pažeidimais iškyla grėsmė neišspręsti problemos tokiu būdu, kartu nukenčiant visai etikos infrastruktūrai, kadangi neišsprendžiamas etikos pažeidimas, marginalizuojamas etiškai atsakingas elgesys.

### 2.3.3 Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba

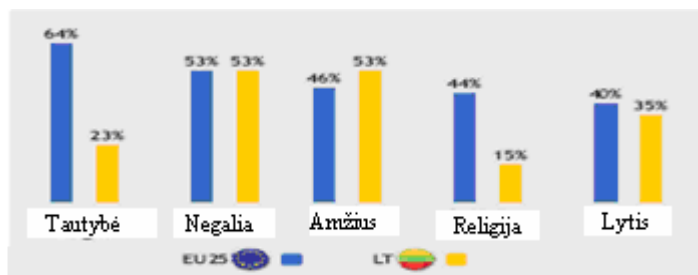
Moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos veikla taip pat tiesiogiai priskirtina etikos sričiai, tačiau labiau apsiriboja diskriminavimo problemų sprendimu. Nors lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba nagrinėja gyventojų skundus dėl diskriminacijos dėl

<sup>68</sup> Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2004 metų veiklos ataskaita. <http://www.lrski.lt/files/106.pdf>

<sup>69</sup> Seimo kontrolierių įstaiga. 2007-2009 strateginis veiklos planas. [http://www.lrski.lt/document\\_db/tfiles/108.doc](http://www.lrski.lt/document_db/tfiles/108.doc)

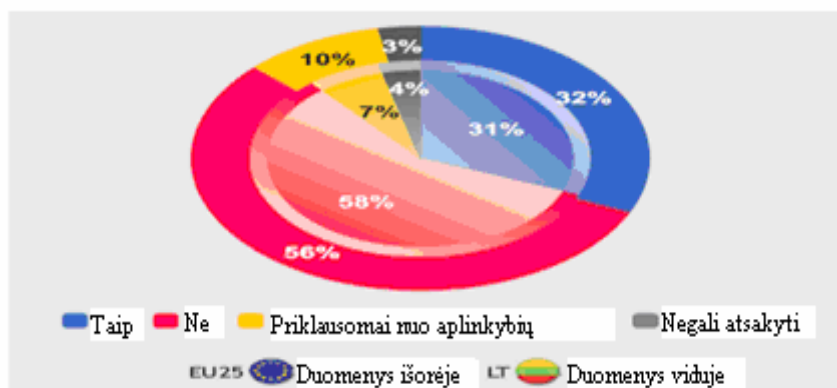
<sup>70</sup> Ten pat.

lyties, seksualinės orientacijos, negalios, amžiaus, rasės ar etninės priklausomybės, religijos ir įsitikinimų, tačiau minėtosios diskriminavimo problemos kaip diskriminavimas lyties ar tautybės pagrindu Lietuvos valstybės tarnautojų buvo įvardytos kaip nedidelės. Kaip matyti iš ankstesnių skyrių, diskriminavimas, remiantis šiomis ypatybėmis Lietuvos valstybės tarnyboje išlieka nedidele problema. Gyventojų nuomone šios diskriminavimo formos šalyje taip pat nėra labai plačiai paplitusios. Iš 2007m. tyrimų matyti, jog šios pagrindinės etikos problemos Lietuvoje net žemesnės už Europos Sąjungos vidurkį (10 pav.).



10 pav. Diskriminavimas, remiantis skirtingomis ypatybėmis. Lietuvoje ir ES<sup>71</sup>

Palyginus nedidelis ir lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos gaunamų skundų kiekis. 1999 m. buvo gautas 31 skundas, kontrolieriaus iniciatyva atlikti 4 tyrimai, 2000 m. gauti 52 skundai, kontrolieriaus iniciatyva atlikti 5 tyrimai, 2001 m. gauti 63 skundai ir kontrolieriaus iniciatyva atlikta 10 tyrimų, 2002 m. gauti 72 skundai ir atlikti 34 kontrolieriaus inicijuoti tyrimai, 2003 m. gauta 50 skundų, kontrolieriaus iniciatyva atlikta 15 tyrimų dėl galimų pažeidimų, 2004 m. gauti 57 skundai, kontrolieriaus iniciatyva atlikta 17 tyrimų<sup>72</sup>. Visgi, šis rodiklis gali būti netikslus, kadangi, anot apklausų, šalies gyventojai deramai nežino savo teisių, kas taip pat padidina etikos pažeidimų galimybes (11 pav.):



<sup>71</sup> Eurobarometro tyrimas, "Diskriminacija Europos Sąjungoje". Paskelbta 2007 sausį. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/eqvq/uploaded\\_files/documents/country\\_sheet\\_lt\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/eqvq/uploaded_files/documents/country_sheet_lt_en.pdf)

<sup>72</sup> Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos 2004 m. veiklos ataskaita. <http://www.lygybe.lt/ci.admin/Editor/assets/Ataskaita%202004-be%20sinicienes.doc>

11 pav. Ar žinote savo teises diskriminavimo atveju <sup>73</sup>

Nors institucija įkurta užtikrinti lygias moterų ir vyrų galimybes, bandant spręsti moterų ir vyrų lygių teisių pažeidimus, tačiau ilgainiui jos kompetencija buvo plečiama, perduodant jai minėtasias diskriminavimo sritis<sup>74</sup>. Moterų ir vyrų lygių galimybių komisija įkurta įgyvendinti LR moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymui, įsigaliojusiam 1999 m. balandžio 1 d. Seimas jį priėmė 1998 m. gruodžio 1 d., o jau 1999 metų balandžio 20 d. buvo paskirta moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolierė, gegužės 25 d. įsteigta Moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba, patvirtinti jos nuostatai<sup>75</sup>. Tačiau ilgainiui etikos problemų ratas plėtėsi, neapsiribodamas tik moterų ir vyrų lygiomis galimybėmis.

2003 m. lapkričio 18 d. Seimui priėmus Lygių galimybių įstatymą, pati įstaiga pavadinta Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba, o tarnybos kompetencija buvo papildyta draudimo diskriminuoti dėl asmens amžiaus, lytinės orientacijos, negalios, rasės ir etninės priklausomybės, religijos ar įsitikinimų priežiūra. Nuo 2005 m. sausio 1 d. tarnyba ėmėsi tirti skundus ir dėl asmenų patyrusių diskriminaciją ar priekabiavimą dėl amžiaus, lytinės orientacijos, negalios, rasės ir etninės priklausomybės, religijos ar įsitikinimų darbe, švietimo įstaigoje ar teikiant paslaugas<sup>76</sup>. Pagal priskirtąsias funkcijas komisija gali<sup>77</sup>:

- perduoti tyrimo medžiagą tardymo organams, jeigu nustatomi nusikaltimo požymiai;
- kreiptis į atitinkamą asmenį ar instituciją ir siūlyti nutraukti lygias teises pažeidžiančius veiksmus ar panaikinti su tuo susijusį aktą;
- nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas ir skirti administracines nuobaudas (baudos dydis nuo 100Lt iki 2000Lt);
- atmesti skundą, jeigu nepasitvirtino jame nurodyti pažeidimai;
- nutraukti tyrimą, jeigu pareiškėjas skundą atsiima arba kai trūksta objektyvių duomenų apie padarytą pažeidimą;
- įspėti dėl padaryto pažeidimo;
- laikinai sustabdyti tyrimą, jei asmuo, kurio skundas ar apskundžiami veiksmai tiriami, serga arba yra išvykęs.

Remiantis modeliu, instituciją galima priskirti prižiūrėtojos- patarėjos tipui, kuomet yra atliekami tyrimai, skiriamos nuobaudos. Nors kita svarbi institucijos veiklos kryptis yra

<sup>73</sup> Eurobarometro tyrimas, "Diskriminacija Europos Sąjungoje". Paskelbta 2007 sausį.

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/eyeq/uploaded\\_files/documents/country\\_sheet\\_lt\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/eyeq/uploaded_files/documents/country_sheet_lt_en.pdf)

<sup>74</sup> J. Paliduskaitė, „Valstybės tarnautojų veiklos teisinis reglamentavimas: etinis aspektas“. *Viešoji politika ir administravimas*, 4, 2003, 86-87.

<sup>75</sup> Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba. <http://www.lygybe.lt/static.php?strid=1029>

<sup>76</sup> Ten pat.

<sup>77</sup> Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos 2004 m. veiklos ataskaita.

<http://www.lygybe.lt/ci.admin/Editor/assets/Ataskaita%202004-be%20sinicienes.doc>

etikos švietimas, informavimas, tačiau pagal veiklos rezultatus ši sritis kelia problemų. Paskutinių apklausų duomenimis didžioji šalies gyventojų ir toliau nežino savo teisių diskriminavimo srityje, išauga etikos pažeidimų galimybė.

### **3. LIETUVOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO ETIKOS INFRASTRUKTŪROS PROBLEMŲ ANALIZĖ**

#### **3.1 Etikos problemos- pagrindinis etikos infrastruktūros disfunkcionalumo rodiklis**

Etikos problemos- tai pagrindinis etikos infrastruktūros disfunkcionalumo rodiklis, rodantis vieno ar kito infrastruktūros elemento spragas, kadangi etikos infrastruktūra skirta užtikrinti etiškai atsakingą elgesį, sumažinant etikos pažeidimų laipsnį<sup>78</sup>, o aukštas etikos pažeidimų lygis leidžia abejoti sistemos funkcionalumu. Dažniausiai etikos pažeidimų lygį konstatuoja šalies gyventojai, tačiau pasitaiko atvejų, kuomet etikos problemas įvardija ir patys valstybės tarnautojai, nurodydami pagrindines etikos problemas. Etikos pažeidimai siejami su nukrypimu nuo pirmojo etikos infrastruktūros elemento, teisinių rėmų, kuomet pasiekama etiškai pavojinga riba (4 pav.). Etikos pažeidimas tapatinamas su etiškai atsakingo elgesio, etikos vertybių ir principų nesilaikymu, etikos normų pažeidimu. Jis apibrėžiamas kaip netinkamas veiksmas ar sprendimas, pažeidžiant minėtąsias etikos kategorijas<sup>79</sup>. Vieni viešojo administravimo etikos tyrinėtojai skirstydami pagrindines etikos problemas į grupes, remiantis problemų panašumais, išskiria tokius tarnybinės etikos pažeidimus, kaip<sup>80</sup>:

- apgavystė;
- korupcija;
- seksualinis priekabiavimas;
- piktnaudžiavimas;
- interesų konfliktas.

Apgavystė siejama su informacijos slėpimu, nepateikimu, melu ir pan., kuomet nukenčia pats apgaudinėjantis asmuo ir institucija, prarandamas pasitikėjimas, atsiranda įtarumas. Melas ir kiti apgaulės būdai pažeidžia sutarimą sakyti tiesą, todėl žvelgiant iš etikos perspektyvų vargiai gali būti pateisinamas<sup>81</sup>. A.Heindenheimer, J.Peters ir S.Welsh bandė sugrupuoti esamas korupcijos reiškinių sampratas, korupcijos

<sup>78</sup> J. Palidaukaitė, „Etikos infrastruktūros teoriniai ir praktiniai aspektai“. *Tiltai*, 3 (24), 2003, 28.

<sup>79</sup> J.Palidaukaitė. *Viešojo administravimo etika*. Kaunas: Technologija, 2003, 78.

<sup>80</sup> Ten pat, 78.

<sup>81</sup> Ten pat, 79-82.



apibrėžimus skirstydami į kelias grupes, pagal santykį su visuomenės interesais, pareiga visuomenei, įstatymui<sup>82</sup>:

- veiksmas ar jų grupė, pažeidžianti visuomenės interesus;
- elgesys, nukrypstantis nuo pareigų visuomenei vykdymo;
- individų ar grupių naudojama priemonė biurokratijos veiksmams paveikti, siekiant įtakoti jų elgesį;
- elgesys, pažeidžiantis formalius teisinius standartus;
- visuomenei priimtinių bendrųjų moralinių principų pažeidimas.

Seksualinis priekabiavimas apibūdinamas kaip netinkamas žodžiais ar veiksmais išreikštas seksualinio pobūdžio elgesys su asmeniu, su kuriuo sieja tarnybiniai santykiai<sup>83</sup>. Daugelyje šalių galioja Lygių galimybių įstatymai, įkurtos specialios institucijos, skirti šioms problemoms spręsti. Piktnaudžiavimu įvardijamas netinkamas savo pareigų ėjimas, pažeidžiant objektyvius reikalavimus. Nustatytos visuomeninės tarnybos taisyklės ir normos turėtų padėti užkirsti kelią piktnaudžiavimui užimama padėtimi. Pareigos suteikia valdžią, dėl ko iškyla ir piktnaudžiavimo ja problema. Piktnaudžiavimas gali būti įvairus<sup>84</sup>:

- naudojimasis tarnybine padėtimi;
- organizacijos turtu ir lėšomis;
- darbuotojais;
- turimu pasitikėjimu.

Interesų konfliktas būdingas visoms profesijoms, bet visuomenės tarnautojams ypač svarbus, nes tai susiję su visuomenės pasitikėjimu. Visuomenė itin susirūpinusi dėl tarnybinės padėties naudojimo asmeniniais tikslais, nes valdininko gauta nauda vertinama kaip netinkama, neetiška ir daugeliu atvejų neteisėta. Kiti autoriai etikos pažeidimus skiria detalčiau<sup>85</sup>:

- nesąžiningas elgesys tarnybos metu;
- dalyvavimas neteisėtoje veikloje;
- paklusimas neteisėtiems nurodymams;
- aplaidumas;
- ir kt.

---

<sup>82</sup> J.Palidauskaitė. *Viešojo administravimo etika*. Kaunas: Technologija, 2003, 99-100.

<sup>83</sup> Ten pat, 94.

<sup>84</sup> Ten pat, 83.

<sup>85</sup> Paul Finn, „Įstatymai ir pareigūnai“. Kn. G. Guly`as (sud.), *Valstybės tarnautojų etika*. Vilnius: Margi raštai, 2002, 323.

Minėtosios etikos problemos labiau sietinos su bendromis kategorijomis, teoriniais skirstymais, leidžiančiais vienas ar kitas etikos problemas, priskirti skirtingoms grupėms, tačiau valstybėms būdingos skirtingos etikos problemos, rodančios vienos ar kitos problemos paplitimą šalies administracinėje praktikoje.

### **3.2 Etikos problemos Lietuvos administracinėje praktikoje**

Pagrindinės pastarojo meto valstybės tarnautojų etikos problemos įvardytos 2007 metais pasirodžiusioje studijoje, skirtoje valstybės tarnautojų etikai, pateikiant Europos Sąjungos valstybių narių patirtį, nurodant pagrindines etikos problemas skirtingose valstybėse narėse. Pagrindinės etikos problemos, kylančios Europos Sąjungos valstybių narių administracinėje praktikoje<sup>86</sup>:

- Seksualinis priekabiavimas;
- Diskriminavimas tautybės, lyties pagrindu;
- Neetiškas elgesys ne tarnybos metu;
- Piktnaudžiavimas tarnybine informacija;
- Naudojimasis valstybės nuosavybe ne tarnybos tikslais;
- Korupcija;
- Neteisėtas lobizmas;
- Interesų konfliktas;
- Išteklių švaistymas, neefektyvus jų naudojimas;
- Įvairios protekcijos.

Problemiškiausiomis sritimis Lietuvos valstybės tarnautojai įvardijo<sup>87</sup>:

- Interesų konfliktą;
- Korupciją,
- Naudojamąsi valstybės nuosavybe ne tarnybos tikslais;
- Neetišką elgesį ne tarnybos metu;
- Piktnaudžiavimą tarnybine informacija;

---

<sup>86</sup> T. Moilanen, A. Salminen, „Comparative Study on the Public-service Ethics of the EU Member States”. *Research and investigations*, 1/2007.

[http://www.vm.fi/vm/en/04\\_publications\\_and\\_documents/01\\_publications/04\\_research/20070226Compar/Comparative\\_Study\\_on\\_the\\_Public\\_Service\\_Ethics\\_netti.pdf](http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/04_research/20070226Compar/Comparative_Study_on_the_Public_Service_Ethics_netti.pdf)

<sup>87</sup> T. Moilanen, A. Salminen, „Comparative Study on the Public-service Ethics of the EU Member States”. *Research and investigations*, 1/2007.

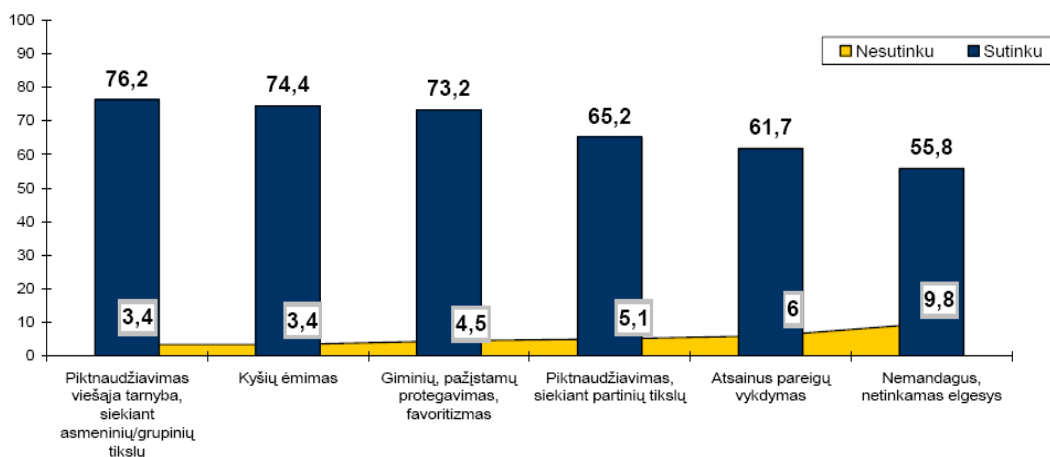
[http://www.vm.fi/vm/en/04\\_publications\\_and\\_documents/01\\_publications/04\\_research/20070226Compar/Comparative\\_Study\\_on\\_the\\_Public\\_Service\\_Ethics\\_netti.pdf](http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/04_research/20070226Compar/Comparative_Study_on_the_Public_Service_Ethics_netti.pdf)

- Neteisėtą lobizmą;
- Išteklių švaistymą, neefektyvų jų naudojimą;
- Protekcijas (nepotizmą ir pan.).

Panašias etikos problemas įvardija ir Lietuvos gyventojai, labiausiai neetišku politikų ir valdininkų elgesiu laikydami (12 pav.):

- Piktnaudžiavimą viešąja tarnyba siekiant asmeninių ar grupinių tikslų;
- Kyšių ėmimą bei giminių ir pažįstamų protegavimą;
- Piktnaudžiavimą siekiant partinių tikslų;
- Atsainų pareigų vykdymą.

### Kaip Jūs apibūdintumėte valdininkų/ politikų neetišką elgesį? Tai: (proc.)

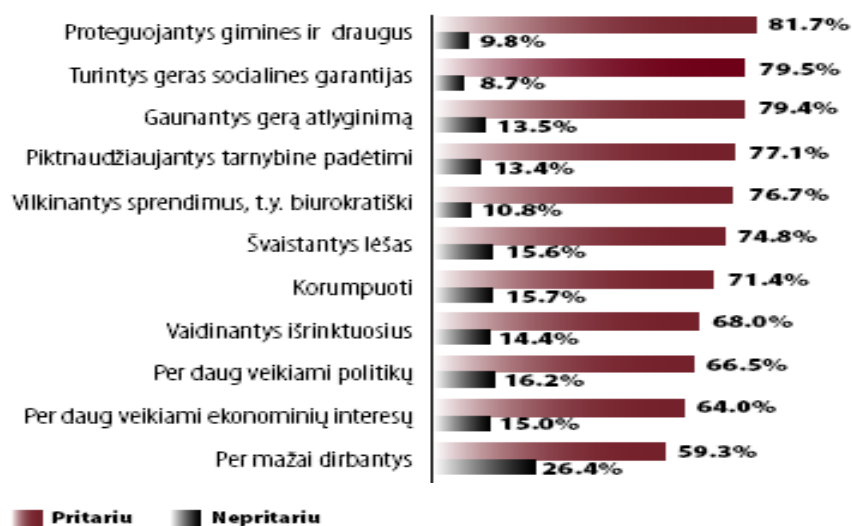


12 pav. Valdininkų ir politikų neetišką elgesys, visuomenės nuomone<sup>88</sup>

2003 metų lapkritį agentūra „Vilmorus“ atliko tyrimą dėl valstybės tarnybos įvaizdžio Lietuvos visuomenėje. Apklausos duomenimis dauguma gyventojų mano, jog valstybės tarnautojai (13 pav.):

- Proteguoja gimines ir draugus;
- Piktnaudžiauja tarnybine padėtimi
- Švaisto lėšas;
- Korumpuoti.

<sup>88</sup> Sociologinis tyrimas, „Valdininkų ir politikų etikos vertinimas“. Vilnius, 2002.  
[http://www.lrinka.lt/index.php/analitiniai\\_darbai/sociologinis\\_tyrimas\\_valdininku\\_ir\\_politiku\\_etikos\\_vertinimas](http://www.lrinka.lt/index.php/analitiniai_darbai/sociologinis_tyrimas_valdininku_ir_politiku_etikos_vertinimas)



13 pav. Valstybės tarnybos įvaizdis Lietuvoje, visuomenės nuomonė<sup>89</sup>

4 lentelė rodo Lietuvos pozicijas etikos problemų atžvilgiu. Problemos vertintos 1-4 balų skalėje, kuomet 1 balas reiškė problemos nebuvimą, 2- jog problema nedidelė, 3- vidutinė, 4- problema labai aktuali (4 lentelė):

Įvardijamos pagrindinės etikos problemos	ES vidurkis (2007 m. duomenimis)	Lietuvos administracinė praktika (2007 m. duomenimis)
Seksualinis priekabiavimas	1.64	2
Diskriminavimas tautybės pagrindu	1.75	2
Diskriminavimas lyties pagrindu	1.89	2
Neetiškas elgesys ne tarnybos metu	2.08	3
Piktnaudžiavimas tarnybine informacija	2.15	3
Naudojimasis valstybės nuosavybe ne tarnybos tikslais	2.19	3
Korupcija	2.3	3
Neteisėtas lobizmas	2.28	3
Interesų konfliktas	2.3	3
Išteklų švaistymas, neefektyvus jų naudojimas	2.44	3

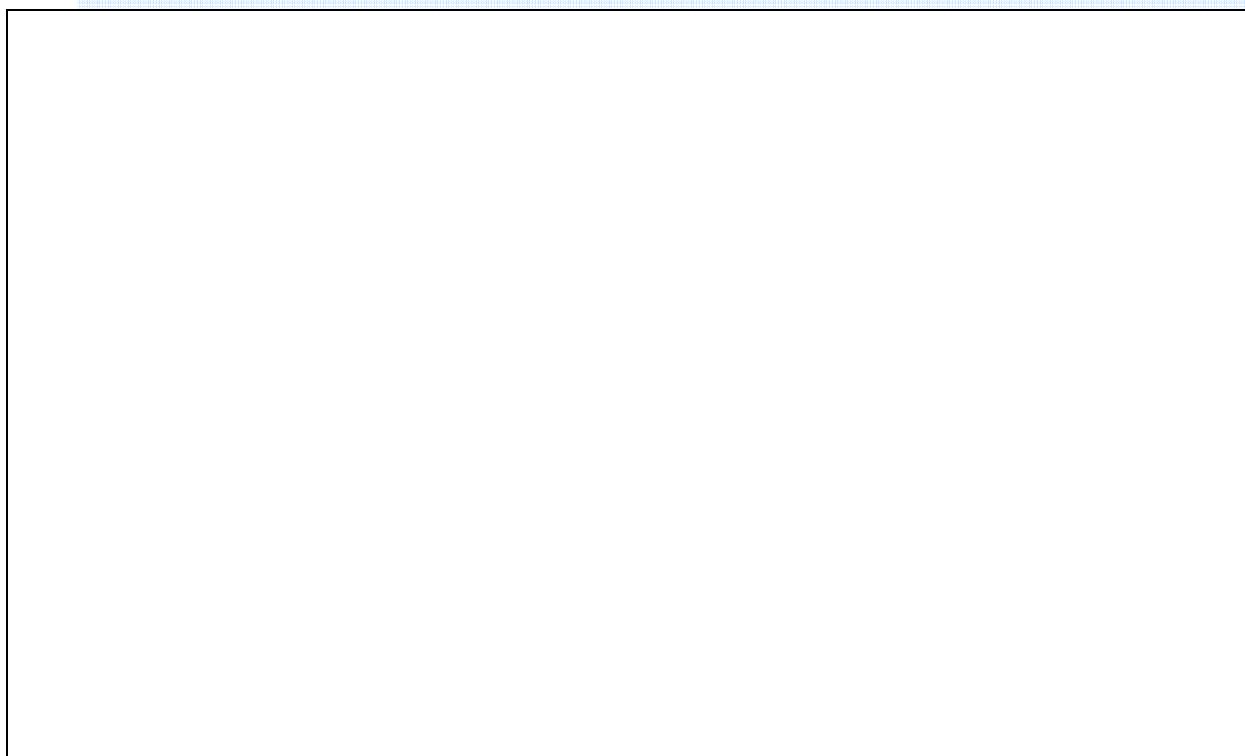
<sup>89</sup> A. Krupavičius, „Valstybės tarnybos įvaizdis Lietuvoje“. *Valstybės tarnybos aktualijos*, 1, 2004, 19.

Įvairios protekcijos (nepotizmas ir t.t.)	2.74	3
---	------	---

4 lentelė. Etikos problemų paplitimas Lietuvos administracinėje praktikoje ir ES vidurkis<sup>90</sup>

Kaip matyti iš pateikiamų duomenų, pagrindinės problemos, įvertintos kaip svarbios etikos problemos Lietuvos administracinėje praktikoje, tai- interesų konfliktas, korupcija, naudojimasis valstybės nuosavybe ne tarnybos tikslais, neetiškas elgesys ne tarnybos metu, piktnaudžiavimas tarnybine informacija, neleistinas lobizmas, išteklių švaistymas, neefektyvus jų naudojimas, įvairios protekcijos. Lietuvos situaciją įvertinus bendrame Europos Sąjungos kontekste, palyginus ją su Europos Sąjungos vidurkiu matyti Lietuvos atsilikimas visose srityse (14 pav.):

Pagrindinės etikos problemos, kylančios valstybės tarnautojų kasdienėje veikloje  
*1-problemos nėra; 2-problema nedidelė; 3-vidutinė; 4-problema didelė* (2007m. duomenimis)



14 pav. Pagrindinės etikos problemos administracinėje praktikoje ES vidurkis ir Lietuva<sup>91</sup>

<sup>90</sup> T. Moilanen, A. Salminen, „Comparative Study on the Public-service Ethics of the EU Member States”.  
*Research and investigations* , 1/2007.

[http://www.vm.fi/vm/en/04\\_publications\\_and\\_documents/01\\_publications/04\\_research/20070226Compar/Comparative\\_Study\\_on\\_the\\_Public\\_Service\\_Ethics\\_netti.pdf](http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/04_research/20070226Compar/Comparative_Study_on_the_Public_Service_Ethics_netti.pdf)

<sup>91</sup> T. Moilanen, A. Salminen, „Comparative Study on the Public-service Ethics of the EU Member States”.  
*Research and investigations* , 1/2007.

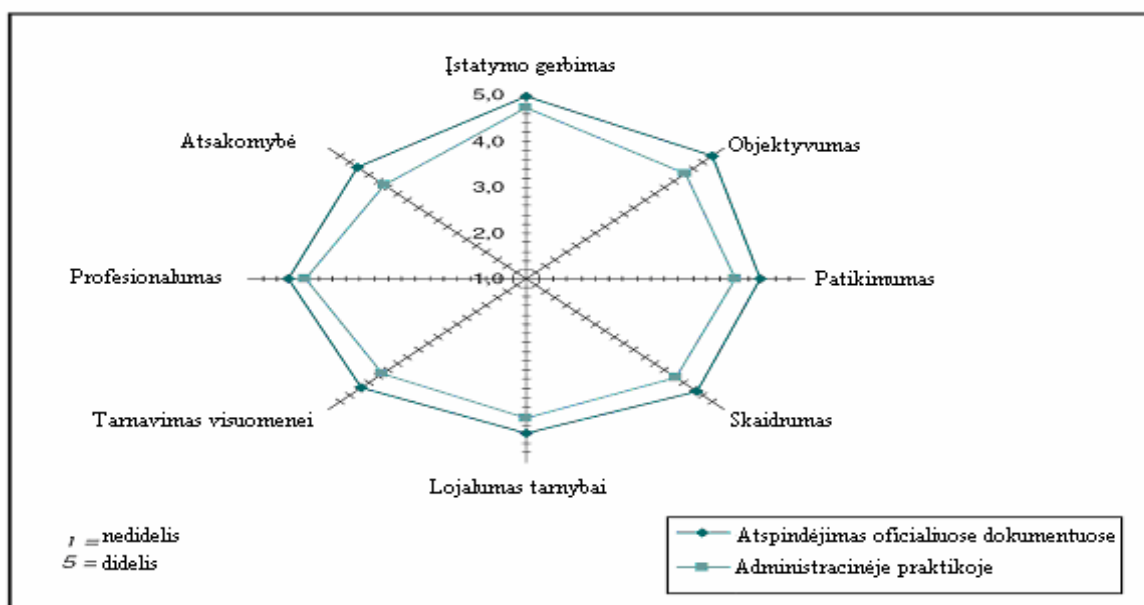
[http://www.vm.fi/vm/en/04\\_publications\\_and\\_documents/01\\_publications/04\\_research/20070226Compar/Comparative\\_Study\\_on\\_the\\_Public\\_Service\\_Ethics\\_netti.pdf](http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/04_research/20070226Compar/Comparative_Study_on_the_Public_Service_Ethics_netti.pdf)

Skalėje matyti, jog Lietuvos pozicijos prastesnės, į priekį išiveržiama blogąja prasme. ES vidurkis svyruoja tik nuo 1.64 iki 2.74 balo, Lietuvoje nuo 2 iki 4. Pakankamai nedidelėmis problemomis išlieka seksualinis priekabiavimas, diskriminavimas tautybės ar lyties pagrindu, tačiau tokios problemos kaip korupcija, protekcijos, išteklių švaistymas ar interesų konfliktas išlieka pagrindinių problemų sąrašė, įvardijamos tiek valstybės tarnautojų, tiek šalies gyventojų.

### 3.3 Etiškai atsakingas elgesys Lietuvos administracinėje praktikoje

Bendras Europos Sąjungos vidurkis, minėtųjų etikos problemų kontekste, palyginus su Lietuva, užima geresnes pozicijas (14 pav.). Skirtumas tarp oficialiuose dokumentuose nustatytų ir administracinėje praktikoje paplitusių etikos vertybių ir principų nėra didelis (15 pav.):

Pagrindinių vertybių atspindėjimas ES valstybių narių oficialiuose dokumentuose ir administracinėje praktikoje (ES vidurkis, 2007m.)



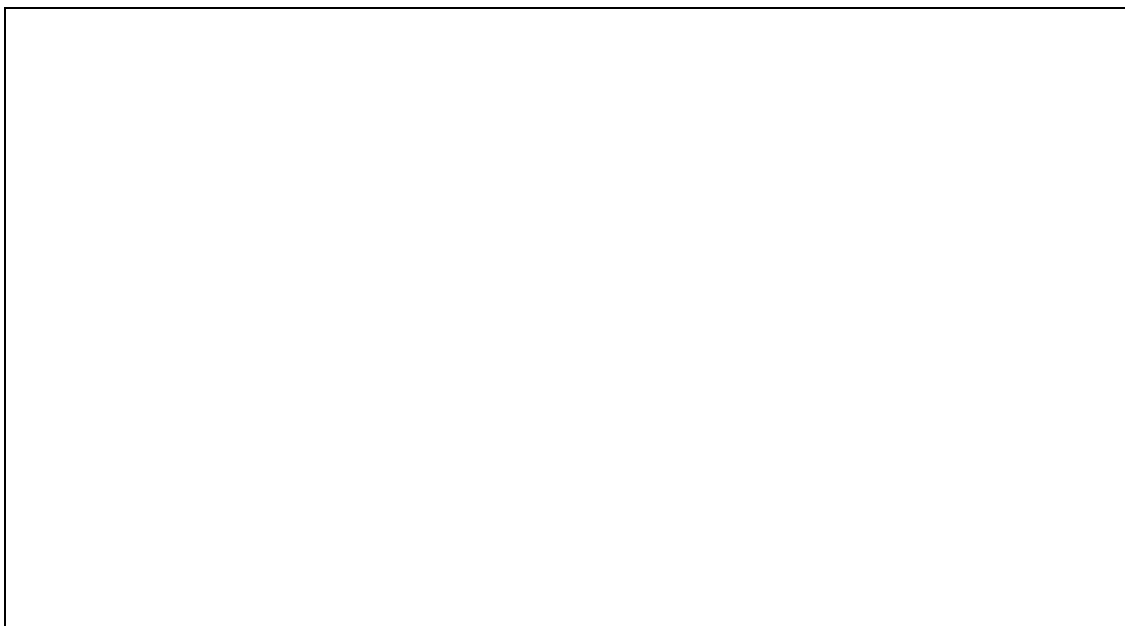
15 pav. Pagrindinių vertybių atspindėjimas ES valstybių narių oficialiuose dokumentuose ir administracinėje praktikoje (ES vidurkis, 2007m.)<sup>92</sup>

Matyti, jog ES valstybių narių oficialiuose dokumentuose nustatytos ir tarnautojai administracinėje praktikoje vyraujančios vertybės skiriasi nežymiai. Tuo tarpu Lietuvos

<sup>92</sup> T. Moilanen, A. Salminen, „Comparative Study on the Public-service Ethics of the EU Member States”. *Research and investigations*, 1/2007.

[http://www.vm.fi/vm/en/04\\_publications\\_and\\_documents/01\\_publications/04\\_research/20070226Compar/Comparative Study on the Public Service Ethics netti.pdf](http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/04_research/20070226Compar/Comparative%20Study%20on%20the%20Public%20Service%20Ethics%20netti.pdf)

situacija kiek kitokia. Minėtųjų skalių skirtumas čia kur kas didesnis. 2003 metų duomenimis, apklausus skirtingų Lietuvos valstybės institucijų atstovus ir nustatčius pagrindinės vertybės, labiausiai paplitusias šalies administracinėje praktikoje, matyti, jog šalies ankstesniuose skyriuose minėtos etikos vertybės užima palyginus žemas pozicijas. Neatitikimas tarp teisės aktuose nustatytųjų ir administracinėje praktikoje vyraujančių etikos vertybių itin ryškus (16 pav.). Etikos vertybių ir elgesio standartų Lietuvos teisės aktuose ir administracinėje praktikoje palyginimas:



16 pav. Etikos vertybės ir elgesio standartai Lietuvos teisės aktuose ir administracinėje praktikoje<sup>93</sup>

Skalė nuo 1 iki 5, 5- reiškia didžiausią pritarimą, 1- mažiausią. Iš pateiktų duomenų matyti, jog minėtuose teisės aktuose apibrėžtos etikos vertybės, principai, etiško elgesio standartai Lietuvos administracinėje praktikoje nesulaukia deramo atsako, tai nėra pagrindinės valstybės tarnautojų elgesio gairės. Sumažėja etiškai atsakingo elgesio galimybės.

### 3.4 Politinių lyderių dėmesys etikai

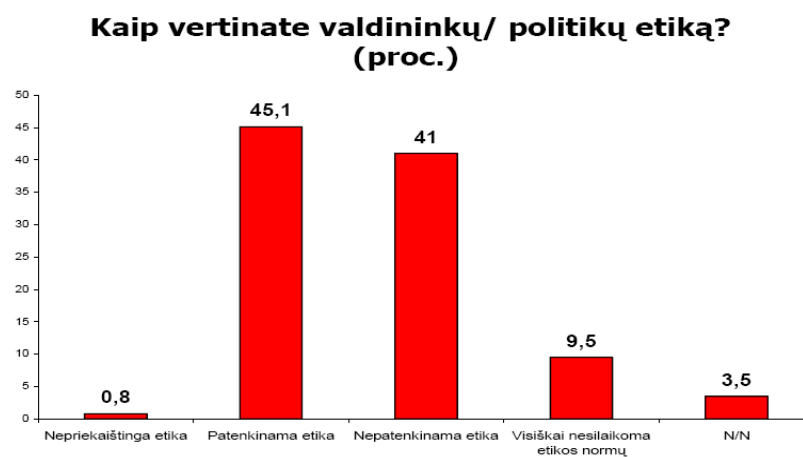
Demokratiškai išrinkti politikai turi palaikyti etiką valstybės tarnyboje, kadangi jie atsakingi savo rinkėjams ir veikia jų vardu<sup>94</sup>. Politikai gali diegti gero elgesio modelį savo pavyzdžiu rodydami, kad siektinas etiškai atsakingas elgesys praktiškai yra įmanomas, tokiu elgesiu padedant

<sup>93</sup> J. Paliduskaitė, O. Purvinis, V. Vaičekonienė, „Lietuvos valstybės tarnautojų etosas: sociologinė perspektyva“ *Viešojo politika ir administravimas*, 5, 2003, 54.

<sup>94</sup> OECD, „Ethics In The Public Service Current Issues and Practice“. Public management occasional papers No.14, 1996. <http://www.oecd.org/dataoecd/59/24/1898992.pdf>

įveikti vyraujančią neigiamą visuomenės valdininkų ir politikų etikos vertinimą<sup>95</sup>. Taip pat kai imamas konkrečių veiksmų, kaip specialų komisijų sudarymas, raginimai tirti korupcijos atvejus ir pan. To pavyzdžiais galėtų būti specialių komisijų sudarymas, kaip lordo Nolano komiteto D. Britanijoje ar Australijos specialioji savarankiška komisija, korupcijai politinių partijų veikloje tirti<sup>96</sup>. Kaip rodo kiti skyriai, šalies visuomenė pritaria oficialiuose dokumentuose nustatytoms etikos kategorijoms, etikos vertybėms ir principams, tačiau politinių lyderių siunčiami etikos signalai yra neigiami. Nors „etika pabrėžia didesnę moralinę politikos atsakomybę už savo žodžius ir veiksmus, negu atsakomybę eilinio piliečio, tiesiogiai nedalyvaujančio didžiojoje - nacionalinėje ir tarptautinėje politikoje, kai politikui tenka daug didesnė moralinė atsakomybė todėl, kad jam rinkėjai yra patikėję galią, pasitikėjimą ir atstovavimą“<sup>97</sup>, tačiau kaip rodo visuomenės apklausos, pastarasis elementas Lietuvoje yra probleminis. Politikų siunčiami etiniai signalai yra neigiami, ką liudija ne tik visuomenės apklausos, bet ir atskiri politikai.

Anot visuomenės nuomonės, politikų etika Lietuvoje išlieka neigiama. Į klausimą kaip vertina valdininkų ir politikų etiką, net pusė respondentų atsakė neigiamai. Šalies visuomenė pritaria šalies teisės aktuose nustatytoms etiškai atsakingo elgesio gairėms, tačiau ir toliau mano, jog valdininkai ir politikai elgiasi neetiškai (17 pav.):



17 pav. Valdininkų ir politikų etikos vertinimas, visuomenės nuomone<sup>98</sup>

Labiausiai neetišku elgesiu žmonės laiko asmeninių interesų tenkinimą, kyšininkavimą, įvairias protekcijas (18 pav.):

<sup>95</sup> J. Paliduskaitė, „Etikos infrastruktūros teoriniai ir praktiniai aspektai“. *Tiltai*, 3 (24), 2003, 26.

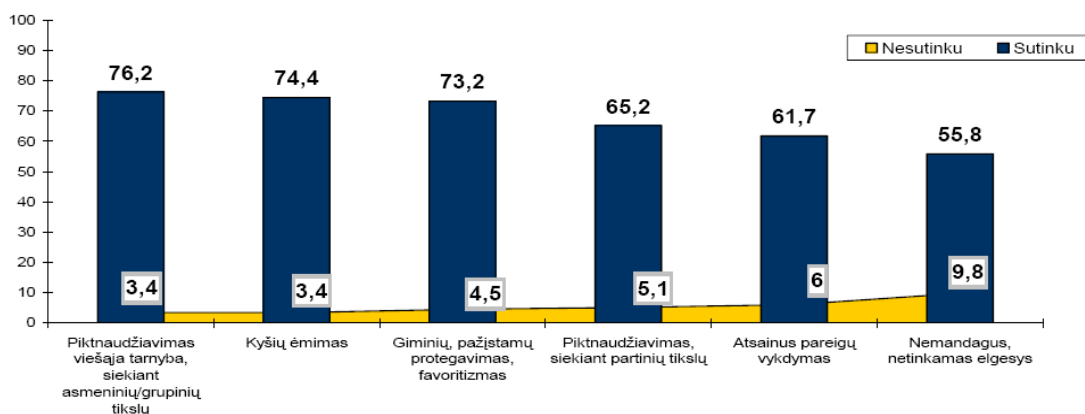
<sup>96</sup> Ten pat, 29.

<sup>97</sup> L. Donskis, „Lietuvos politika: tarp keršto akcijų ir skandalų.“ *Politika.lt*, 2005.  
[http://www.politika.lt/index.php?cid=693&new\\_id=2562](http://www.politika.lt/index.php?cid=693&new_id=2562)

<sup>98</sup> Sociologinis tyrimas, „Valdininkų ir politikų etikos vertinimas“. Vilnius, 2002.  
[http://www.lrinka.lt/index.php/analitiniai\\_darbai/sociologinis\\_tyrimas\\_valdininku\\_ir\\_politiku\\_etikos\\_vertinimas](http://www.lrinka.lt/index.php/analitiniai_darbai/sociologinis_tyrimas_valdininku_ir_politiku_etikos_vertinimas)



## Kaip Jūs apibūdintumėte valdininkų/ politikų neetišką elgesį? Tai: (proc.)



18 pav. Valdininkų ir politikų neetišką elgesį, visuomenės nuomone<sup>99</sup>

Panašią situaciją konstatuoja ir LR Prezidentas. Kalbėdamas Vasario 16-osios - Lietuvos valstybės atkūrimo dienos iškilmingame minėjime Operos ir baletų teatre Prezidentas sakė įžvelgiąs pačios baisiausios- moralinės krizės Lietuvoje grėsmę ir paragino grąžinti moralę į valdžios įstaigas. Pasak V. Adamkaus, „giliai šaknis sovietmečiu į visuomenės gyvenimą suleidę melo, veidmainystės ir "dvejopų standartų" papročiai rado dirvą ir šiandienos nepriklausomoje Lietuvoje. Galimybės turėti daug ir greitai nepalyginti didesnės dabar nei sovietiniais pilkos kasdienybės laikais. Būtent tai, ir kelia moralinės krizės grėsmę“<sup>100</sup> - kalbėjo Prezidentas.

Visa tai neigiamai veikia etiškai atsakingo elgesio palaikymo galimybes šalies valstybinėje tarnyboje. Išskyla pavojus priartėti etiškai pavojingai ribai, kuomet peržengiamos nustatytos normos. Sociologas A.Valionis, komentuodamas politinių vertybių raidą Lietuvoje, pastebi, jog moralinės normos Lietuvoje yra lengviau pažeidžiamos, jei to reikalauja trumpalaikiai individų interesai „vertybinis reliatyvizmas dažnai pakeičia elgesį, pagrįstą moraliniais įsipareigojimais, net ir individai, kuriems tokie elgesio būdai (kaip interesų konfliktas, kyšių ėmimo praktika ir pan.) morališkai nepriimtini, norėdami veikti efektyviai, turi prisitaikyti ir „elgtis kaip visi“, nes toks elgesys yra funkcionalus konkrečioje socialinėje aplinkoje.“<sup>101</sup> Lietuvoje valstybės tarnautojai linkę orientuotis į minėtąsias asmenines vertybes,

<sup>99</sup> Sociologinis tyrimas, „Valdininkų ir politikų etikos vertinimas“. Vilnius, 2002.

[http://www.lrinka.lt/index.php/analitiniai\\_darbai/sociologinis\\_tyrimas\\_valdininku\\_ir\\_politiku\\_etikos\\_vertinimas](http://www.lrinka.lt/index.php/analitiniai_darbai/sociologinis_tyrimas_valdininku_ir_politiku_etikos_vertinimas)

<sup>100</sup> „Prezidentas regi moralinės krizės Lietuvoje grėsmę“. *Politika.lt*, 2005.

[http://www.politika.lt/index.php?cid=9274&new\\_id=410](http://www.politika.lt/index.php?cid=9274&new_id=410)

<sup>101</sup> J. Palidaukaitė, „Korupcijos sklaidos formos Lietuvoje: tarp sovietinio palikimo ir rinkos padiktuoto pragmatizmo“. *Viešoji politika ir administravimas*, 18, 2006, 65.

tačiau greta išskyla ir vertybinė orientacija į esamą politinę valdžią, kuomet lojalumas esamai politinei valdžiai įvardijamas kaip svarbus elementas, kreipiantis kasdienę jų veiklą (5 lentelė):

Lietuvos valstybės tarnautojų vertybės, turinčios įtakos jų kasdienei veiklai 2002-2004

(%).

	2002		2004
Atsakomybės stoka	49	Kompetencija	48
Lojalumas esamai politinei valdžiai	49	Lojalumas esamai politinei valdžiai	49
Asmeninės simpatijos	39	Asmeninės simpatijos	37
Asmeninės gerovės siekimas	33	Asmeninės gerovės siekimas	32
Kompetencija	28	Atsakomybės stoka	31
Iniciatyvumo stoka	27	Iniciatyvumo stoka	28
Subjektyvumas	27	Atsakomybė	21
Nekompetencija	25	Tarnavimas visuomenės interesui	17
Nuspėjamumas	25	Skaidrumo stoka	16
Skaidrumo stoka	22	Moralinis neutralumas	14
Efektyvumo stoka	14	Nuspėjamumas	13
Geranoriškumo stoka	14	Geranoriškumas	12

5 lentelė. Lietuvos valstybės tarnautojų vertybės, turinčios įtakos jų kasdienei veiklai 2002-2004m.<sup>102</sup>

Politikams siunčiant neigiamus etikos signalus, t.y. etikos normų pažeidimai, etikos problemų marginalizavimas, ką liudija šalies visuomenė (iš išorės) ir patys politikai (iš vidaus), etiškai nepateisinamas elgesys ilgainiui ima remtis internalizuotomis moralės normomis, t.y. kuomet asmuo jas ima pateisinti ir laikyti priimtiniomis (19 pav.)<sup>103</sup>. Užsienio valstybėse vykstant įvairiems politikų skandalams susijusiems su etika, steigiamos specialios komisijos ir komitetai, siekiant atstatyti prarastą pasitikėjimą politikų etika<sup>104</sup>. Lietuvoje Seimo etikos ir procedūrų komisija, be procedūrinių klausimų, taip pat tiria ir etikos klausimus Seimo narių veikoje.

Komisijos posėdžiuose svarstomi klausimai apima procedūrinius, etikos, kitus įstatymų pažeidimus. Palyginimui galima pasakyti, jog pagal 2003 m. pavasario sesijos veiklos ataskaitą per ataskaitinį laikotarpį buvo sušaukta 11 Komisijos posėdžių, kuriuose svarstyti 28 klausimai, iš kurių 5 procedūriniai, 3 - dėl viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje, 6 dėl etikos pažeidimų, 4 dėl kitų įstatymų pažeidimų ir 10 kitų klausimų.<sup>105</sup> Pagal priskirtąsias funkcijas Seimo etikos ir procedūrų komisiją galima priskirti institucijos patarėjos

<sup>102</sup> J. Palidauskaitė, „Search for a new public service values in Lithuania: real or forced?“

[http://soc.kuleuven.be/io/ethics/paper/Paper%20WS2\\_pdf/J.%20Palidauskaite.pdf](http://soc.kuleuven.be/io/ethics/paper/Paper%20WS2_pdf/J.%20Palidauskaite.pdf)

<sup>103</sup> J. Palidauskaitė, „Korupcijos sklaidos formos Lietuvoje: tarp sovietinio palikimo ir rinkos padiktuoto pragmatizmo“. *Viešoji politika ir administravimas*, 18, 2006, 65.

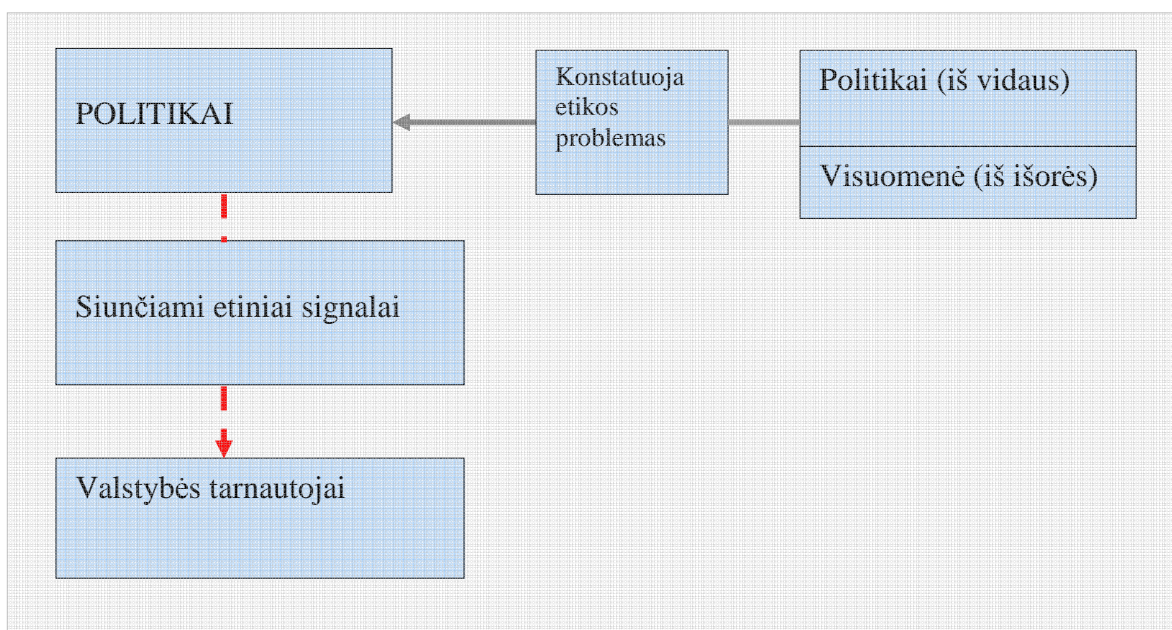
<sup>104</sup> J. Palidauskaitė, „Etikos infrastruktūros teoriniai ir praktiniai aspektai“. *Tiltai*, 3 (24), 2003, 29.

<sup>105</sup> LR Seimo etikos ir procedūrų komisijos 2003 metų pavasario (VI) sesijos veiklos ataskaita.

[http://www3.lrs.lt/docs/kad4/W3\\_VIEWER.ViewDoc-p\\_int\\_tekst\\_id=27769&p\\_int\\_tv\\_id=344&p\\_org=0.htm](http://www3.lrs.lt/docs/kad4/W3_VIEWER.ViewDoc-p_int_tekst_id=27769&p_int_tv_id=344&p_org=0.htm)

tipui. Patariamasis institucijos pobūdis atsispindi ir Komisijos sprendimuose, pareiškimuose, išvadose. Dažnai apsiribojama tokių sprendimų priėmimu kaip- Komisijos nuomonės pareiškimas, nurodymas Seimo nariui, jog pastarojo elgesys pažeidžia etikos nuostatas. Komisijos ataskaitose dažnai matyti abstraktūs, per daug neįpareigojantys sprendimai, kaip „rekomendavo apmokėti viešbučio sąskaitas“, „patarė elgtis korektiškiau“.<sup>106</sup>

Toks politikų etikos priežiūros institucijos silpnumas turi įtakos etikos, kaip marginalizuojamos srities pobūdžiui, kuomet už ją nėra griežtai baudžiama ar visai „išsisukama“, kas dar labiau sumažina etiškai atsakingo elgesio galimybes. Šią situaciją puikiai iliustruoja V.Valentinavičiaus pasisakymas diskusijoje dėl Seimo etikos kodekso- „Seimo narys Karbauskis, kai buvo svarstomas Seimo etikos ir procedūrų komisijoje dėl atostogų, išėjo po svarstymo šypsodamasis pilna burna, ironizuodamas, juokaudamas apie atostogas ir pan. Čia yra tikrai mažos smulkmenos, tačiau žmonės suvokia, kad politikai už savo veiksmus neatsako, todėl ir pasitikėjimo nėra“<sup>107</sup>.



19 pav. Neigiamas politikų etikos vertinimas tiek šalies visuomenės (iš išorės), tiek pačių politikų (iš vidaus).

<sup>106</sup> LR Seimo etikos ir procedūrų komisijos 2003 metų pavasario (VI) sesijos veiklos ataskaita. [http://www3.lrs.lt/docs3/kad4/W3\\_VIEWER.ViewDoc-p\\_int\\_tekst\\_id=27769&p\\_int\\_tv\\_id=344&p\\_org=0.htm](http://www3.lrs.lt/docs3/kad4/W3_VIEWER.ViewDoc-p_int_tekst_id=27769&p_int_tv_id=344&p_org=0.htm)

<sup>107</sup> Diskusija, „Etikos kodeksas-tiltas tarp politikos ir realybės?“ Vilnius, 2005 m. balandžio 22d. <http://www3.lrs.lt/docs2/VCQKRFRFC.DOC>

### 3.5 Aktyvi pilietinė visuomenė

Visuomenė, burdamasi savarankiškais pagrindais į asociacijas bei organizacijas taip pat yra svarbus etikos infrastruktūros elementas. Tačiau kyla klausimai ar šiuolaikinė visuomenė rodo susidomėjimą viešuoju sektoriumi, įnešant savo indėlį. Visuomenė pati turėtų būti suinteresuota valstybės tarnautojų stebėjimu bei kritika, kadangi pastarieji jai tarnauja. Šis požiūris įtvirtintas ir pirmame infrastruktūros elemente, teisės aktuose, sukuriančiuose valstybės tarnautojui pareigas elgtis nesavanaudiškai, paisant viešo intereso. Idealus modelis pabrėžia nuolatinės visuomenės kritikos svarbą, siekiant užtikrinti, jog valstybės tarnautojai veiktų tarnavimo visuomenei pagrindais. Tačiau šalyje pastebimas visuomenės nusivylimas valdininkų ir politikų etika, menkas pastarosios aktyvumas, kas neigiamai atsiliepia šiam etikos infrastruktūros elementui. J.Palidauskaitė taip komentuoja esamą situaciją: „piliečiai vis labiau nusišalina nuo aktyvesnio dalyvavimo visuomeniniame ir politiniame gyvenime, nebetikėdami, jog jie gali prisidėti prie visuomenės siekių įgyvendinimo“<sup>108</sup>. LR Prezidentas 2005 m. metiniame pranešime pabrėžė, jog tai „viena didžiausių dabarties problemų“<sup>109</sup>.

„Viena didžiausių dabarties problemų laikyčiau politinį Lietuvos žmonių susvetimėjimą. Pilietinė visuomenė Lietuvoje kuriasi itin sunkiai ir lėtai. Daug žmonių yra nusivylę viešąja erdve, nusivylę politika [...] Mūsų viešojoje erdvėje jaučiamas bendrų vertybių, bendrų idėjų stygius. Pamatinės demokratinės vertybės nėra pakankamai branginamos [...] Tiek visuomenėje, tiek politikoje vis labiau įsigali vartojimo logika, neigianti pilietines vertybes. Mums vis dar trūksta supratimo, kad [...] esame bendra Lietuvos komanda, kurianti ir įgyvendinanti bendrą Lietuvos projektą“<sup>110</sup> - teigė LR Prezidentas metiniame pranešime. Etikos infrastruktūrai reikalingas šis pilietinės visuomenės elementas, aktyvus piliečių domėjimasis, dalyvavimas politiniame gyvenime, tačiau kaip rodo tyrimai Lietuvos gyventojams būdingas pasyvumas. 2005 vasario 2d. LRT „Spaudos klubo“ diskusijoje parlamentarė I. Degutienė sakė: „Kol pati visuomenė per savo pilietinę išraišką nepasipriešins, nelabai turėsime įrankių, kovojant su neetišku valdininkų elgesiu“<sup>111</sup>, parlamentaras profesorius Just. Karosas pritarė, kad „etikos dalykai taikomi pagal visuomenės brandą“<sup>112</sup>.

---

<sup>108</sup> J. Palidauskaitė, R. Didžiulienė, „Viešojo administravimo etikos aspektai Lietuvoje“. *Viešoji politika ir administravimas*, 1, 2002, 64.

<sup>109</sup> Metinis LR Prezidento V. Adamkaus pranešimas (2005 m.) <http://www.president.lt/file/metinis2005.doc>

<sup>110</sup> Metinis LR Prezidento V. Adamkaus pranešimas (2005 m.) <http://www.president.lt/file/metinis2005.doc>

<sup>111</sup> „Spaudos klubo“ garso ir vaizdo įrašų archyvas, „Ar Lietuva pajėgi įveikti skandalus?“ 2005 02 25. [http://www3.lrs.lt/pls/inter/www\\_misc.spaudos\\_klubas](http://www3.lrs.lt/pls/inter/www_misc.spaudos_klubas)

<sup>112</sup> „Spaudos klubo“ garso ir vaizdo įrašų archyvas, „Ar Lietuva pajėgi įveikti skandalus?“ 2005 02 25. [http://www3.lrs.lt/pls/inter/www\\_misc.spaudos\\_klubas](http://www3.lrs.lt/pls/inter/www_misc.spaudos_klubas)

Apžvelgiant piliečių aktyvumą Lietuvoje, pasireiškiantį įvairiausiomis formomis, galima teigti, jog pastarųjų aktyvumas yra žemas, Lietuvos visuomenė išlieka pilietiškai ir politiškai pasyvi. Kaip rodo tyrimai, 1990-2005 metais nevyriausybinių organizacijų skaičius Lietuvoje kasmet augo, per nurodytą laikotarpį organizacijų skaičius padidėjo daugiau nei dešimteriopai, tačiau augant organizacijų skaičiui šalyje, jų veikloje dalyvaujančių gyventojų dalis reikšmingai nekito<sup>113</sup>. Šiuo metu įvairių visuomeninių organizacijų ir judėjimų veikloje dalyvauja apie penktadalį šalies gyventojų. Tokia pati jų dalis buvo ir 1999 metais. Tyrimų duomenimis, iš esmės nesiplėtoja savanoriška veikla - gyventojų dalyvavimas savanoriškoje veikloje nepriklausant jokiai organizacijai yra itin retas reiškinys, patvirtinantis, kad tradicijos skirti laiką ar pinigų tam tikrai visuomeninei veiklai kol kas yra silpnos<sup>114</sup>.

Anot R.Žiliukaitės, pagrindinė gyventojų nedalyvavimo savanoriškose organizacijose priežastis - nesidomėjimas tokių organizacijų veikla, „dauguma žmonių sako: man neįdomi tokia veikla“<sup>115</sup>. Žmonės nežino nei pačių organizacijų, nei to, kuo jos užsiima, kokie jų veiklos principai ir galimybės, kokiais būdais joms galima skirti finansinę ir kitą paramą, bei kuo jos skiriasi nuo kitų visuomenėje veikiančių institucijų ar įmonių. Dominuoja nusivylimas visuomene ir valstybe, politinis pasyvumas, mažiau dalyvaujama rinkimuose. Lietuvos piliečių aktyvumas rinkimuose ir referendumuose yra vienas mažiausių tarp visų Europos Sąjungos šalių narių<sup>116</sup>. Jei 1992-1993 metais Seimo ir Prezidento rinkimuose dalyvavo daugiau nei 75proc. visų turinčių rinkimų teisę, tai 2002-2004 metais balsavo tik apie pusę visų rinkėjų<sup>117</sup>. Lietuvos piliečiai nėra aktyvūs ir referendumuose. Iš devynių 1990-2005 metais Lietuvoje rengtų referendumų ir plebiscitų tik keturiuose teiktos nuostatos buvo priimtose. Du referendumai buvo pripažinti neįvykusiais, nes juose dalyvavo mažiau nei būtiną balsavimo teisę turinčių Lietuvos piliečių. Piliečių vidutinis aktyvumas rinkimuose ir referendumuose 1990-2005 metais (procentais):

---

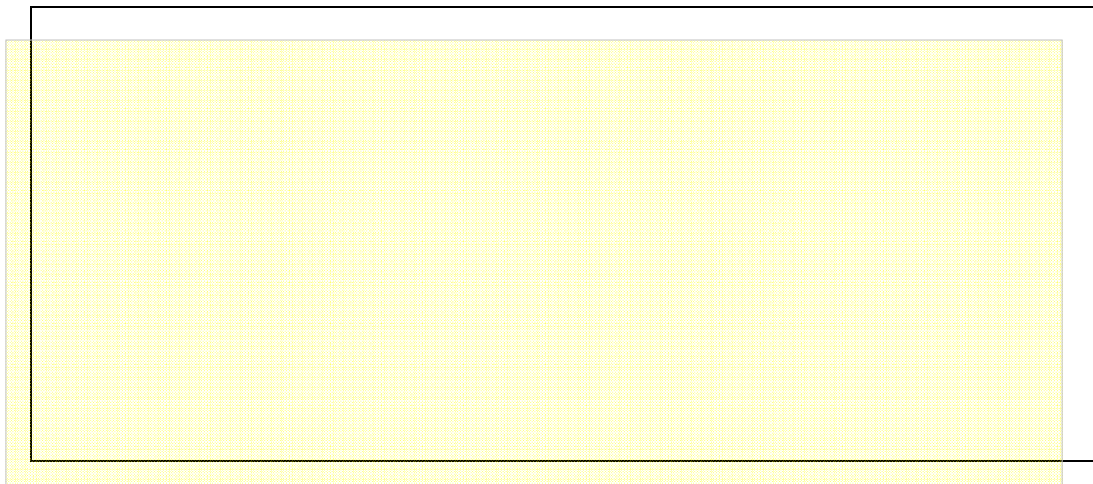
<sup>113</sup> „Pilietinio ir politinio pasyvumo priežastys - nepasitikėjimas savo galiomis“. *Lrytas.lt*, 2006 gruodžio 12 d. [http://www.lietuvosrytas.lt/?data=20070427&id=11659348381164992863&sk\\_id=&view=4&p=2](http://www.lietuvosrytas.lt/?data=20070427&id=11659348381164992863&sk_id=&view=4&p=2)

<sup>114</sup> Ten pat.

<sup>115</sup> Ten pat.

<sup>116</sup> R. Riekašius, „Politinio dalyvavimo Lietuvoje bruožai“. Kn. S. Šiliauskas (sud.), *Pilietinė visuomenė: politikos įpilietinimo projekcijos*. Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla, 2006, 186.

<sup>117</sup> Ten pat, 187.



20 pav. Piliečių aktyvumas rinkimuose procentais (1990-2005m.)<sup>118</sup>

Ilgainiui nevyriausybinų organizacijų skaičius Lietuvoje kasmet augo, per 1990-2005 metų laikotarpį organizacijų skaičius padidėjo daugiau nei dešimteriopai, tačiau augant organizacijų skaičiui šalyje, jų veikloje dalyvaujančių gyventojų dalis reikšmingai nekito<sup>119</sup>. Lietuvoje nėra stiprių visuomenės grupių atstovų- nevyriausybinų organizacijų. Be politiškai aktyvių Lietuvos piliečių (pilietinės visuomenės) efektyvi nevyriausybinų organizacijų veikla yra sunkiai įmanoma. Tačiau šiuo metu, kaip matyti, jos marginalinės. Šiuo metu įvairių visuomeninių organizacijų ir judėjimų veikloje dalyvauja apie penktadalis šalies gyventojų. Tačiau Lietuvoje NVO ekonominiu, socialiniu ir organizaciniu požiūriu yra gana silpnos, kas apsunkina jų dalyvavimą viešosios politikos formavimo ir įgyvendinimo procese<sup>120</sup>. Kraštutinė išraiškos forma- protesto akcijos, kuomet gyventojų pozicijos išreškiamos protestu. 1992- 2001 Lietuvoje įvyko 598 protesto akcijos. Laikotarpiu nuo 1999 iki 2001 protesto akcijos Lietuvoje išpopuliarėjo ir tapo dažnu reiškiniu<sup>121</sup>.

Metai	Akcijų skaičius
1992	64
1993	46
1994	50
1995	39
1996	46
1997	40
1998	48
1999	76
2000	104
2001	85

<sup>118</sup> R. Riekašius, „Politinio dalyvavimo Lietuvoje bruožai“. Kn. S. Šiliauskas (sud.), *Pilietinė visuomenė: politikos įpilietinimo projekcijos*. Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla, 2006, 187.

<sup>119</sup> „Pilietinio ir politinio pasyvumo priežastys - nepasitikėjimas savo galiomis“. *Lrytas.lt*, 2006 gruodžio 12 d. [http://www.lietuvosrytas.lt/?data=20070427&id=11659348381164992863&sk\\_id=&view=4&p=2](http://www.lietuvosrytas.lt/?data=20070427&id=11659348381164992863&sk_id=&view=4&p=2)

<sup>120</sup> E. Stumbraitė, „Nevyriausybinių organizacijų Lietuvos pilietinės visuomenės struktūroje“. Kn. S. Šiliauskas (sud.), *Pilietinė visuomenė: politikos įpilietinimo projekcijos*. Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla, 2006, 161.

<sup>121</sup> R. Riekašius, „Politinio dalyvavimo Lietuvoje bruožai“. Kn. S. Šiliauskas (sud.), *Pilietinė visuomenė: politikos įpilietinimo projekcijos*. Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla, 2006, 192-194.

Reikalavimų tipas	Dalis (procentais)
Politiniai	25,8
Socialiniai-ekonominiai	67,4
Aplinkosaugos	7
Kiti	10,2

6 lentelė. Protesto akcijos Lietuvoje 1992-2001m.<sup>122</sup>

Populiariausios protesto formos- mitingas arba piketas, streikai, demonstracijos. Kaip matyti iš duomenų dažniausiai jos siejamos su socialinių, ekonominių interesų užtikrinimu, kaip kad skurdo mažinimas, atlyginimų klausimai ir pan. Tuo tarpu politiniai klausimai nėra dažni. Pastarieji apsiriboja reikalavimu pakeisti vieną ar kitą pareigūną ar įstatymą, nesiūlant iš esmės spręsti kylančias problemas. Kas liudija gyventojų siekius užsitikrinti trumpalaikius į konkrečią grupę orientuotus interesus, sprendžiant tik savo klausimus. Nors žmonės nepasitiki šalies institucijomis, valdininkais ir politikais, žemai vertina jų etiką, tačiau ir toliau manoma, jog problemomis turi pasirūpinti valdžia (7 lentelė):

#### Kas turi spręsti etikos problemas 2002 (%)

Valdžios institucijos	69
Piliečiai asmeniškai	56
Pilietinė visuomenė bendrai	56
Šeima	32
Mokykla	28

7 lentelė. Visuomenės nuomone etikos problemomis turėtų pasirūpinti<sup>123</sup>

Visuomenė nepasitiki savo pačios aktyvia veikla. Lietuvos visuomenę tarsi užvaldė bejėgiškumo sindromas, konstatuojamas mokslininkų, studijoje "Neatrasta galia: Lietuvos pilietinės visuomenės žemėlapis". Teigiama, jog piliečių politiniam pasyvumui įtaką daro nepasitikėjimas savo galiomis ir viešos veiklos stoka, kaip pagrindinis veiksnys, trukdantis kurtis stipriai pilietinei visuomenei šalyje<sup>124</sup>. Be to, mažėjančiam aktyvumui įtakos turi nukritęs patriotizmo ir pilietinės pareigos suvokimo lygis<sup>125</sup>. Nors šalies gyventojai įvardija menką gyventojų pilietiškumo jausmą, kaip svarbų veiksnį, turintį įtakos bendram etikos nuosmukiui

<sup>122</sup> R. Riekašius, „Politinio dalyvavimo Lietuvoje bruožai“. Kn. S. Šiliauskas (sud.), *Pilietinė visuomenė: politikos įpildinimo projekcijos*. Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla, 2006, 192-194.

<sup>123</sup> J. Palidaukaitė, „Search for a new public service values in Lithuania: real or forced?“ [http://soc.kuleuven.be/io/ethics/paper/Paper%20WS2\\_pdf/J.%20Palidaukaite.pdf](http://soc.kuleuven.be/io/ethics/paper/Paper%20WS2_pdf/J.%20Palidaukaite.pdf)

<sup>124</sup> Žibas K. „Valdžios ir piliečių atsakomybė“. *Bernardinai.lt*, 2006. <http://www.bernardinai.lt/index.php?url=articles/56812>

<sup>125</sup> A. Daunorienė, „Piliečiai turi galių keisti visuomenę“. *Mums svarbu*, 2006 gruodžio mėn. Nr. 10. <http://www.dpi.lt/index.php?id=328>

šalyje, visgi yra manoma, jog egzistuoja platus ratas „pirmesnių“ problemų, nei piliečių politinio neveiklumo problema.

Priežastys	Projekto dalyviai	Valdžios institucijų atstovai	Verslo atstovai
Nepakankamas etikos priežiūros institucijų tinklas	15 (6)	12 (7)	12 (6)
Globalizacijos įtakoje pasaulyje vykstanti vertybių kaita	13 (8)	15 (6)	9 (9)
Neigiama Vakarų masinės kultūros įtaka	18 (5)	15 (5)	18 (4)
<b>Menkas gyventojų pilietiškumo jausmas</b>	<b>47 (1)</b>	<b>30 (2)</b>	<b>24 (2)</b>
Per daug išsiplėtusios žmogaus laisvės	6 (9)	5 (9)	10 (8)
Visuomenės nepasiruošimas priimti demokratijos iššūkius	39 (2)	31 (1)	21 (3)
Istorinis- politinis šalies paveldas	15 (7)	9 (8)	15 (5)
Sovietinio mąstymo reliktai	25 (4)	15 (4)	25 (1)
Perėjimas prie rinkos ekonomikos/kapitalizmo	25 (3)	17 (3)	11 (7)

8 lentelė. Pagrindinės etikos nuosmukio Lietuvoje priežastys (procentai ir vieta) <sup>126</sup>

Respondentų kategorija	Projekto dalyviai	Valdžios institucijų atstovai	Verslo atstovai
Nedarbas ir skurdas	78 (1)	81 (1)	71 (1)
Žemas ekonomikos lygis	29 (2)	32 (2)	36 (2)
Nusikalstamumas ir prievarta	27 (3)	31 (3)	30 (4)
Korupcija	21 (4)	20 (5)	16 (7)
Mokesčių politikos neracionalumas	18 (5)	16 (6)	32 (3)
Stojimas į NATO ir ES	18 (6)	4 (12)	18 (6)
Narkotikai ir alkoholizmas	15 (7)	30 (4)	19 (5)
Švietimo sistemos neefektyvumas	12 (8)	15 (7)	12 (8)
Bendras moralės nuosmukis	11 (9)	7 (10)	5 (11)
Didėjanti visuomenės diferenciacija	11 (10)	4 (13)	5 (12)
Sveikatos apsaugos sistemos neadekvatumas	10 (11)	9 (9)	11 (9)
Savižudybės	8 (12)	13 (8)	7 (10)
Nepasitikėjimas valdžia	8 (13)	5 (11)	3 (13)
Politinių lyderių stoka	7 (14)	1 (15)	3 (14)
<b>Piliečių politinis neveiklumas</b>	<b>7 (15)</b>	<b>3 (14)</b>	<b>0</b>
Privatizavimo neskaidrumas	3 (16)	1 (16)	2 (15)
Religijos įtakos mažėjimas	0	0	1 (16)
Įvairios šeimos problemos	0	1 (17)	0
Tarptautinis terorizmas	0	0	0

9 lentelė. Problemos, kurios turėtų būti sprendžiamos nedelsiant (procentai ir vieta) <sup>127</sup>

Gyventojai vis dar mano, jog daug kuo, tame tarpe ir etikos problemų sprendimu, turi pasirūpinti valdžia. Piliečiai dažniausiai renkasi tas veikos formas, kurios nereikalauja kolektyvinių pastangų. Todėl svarbiu elementu čia iškyla tokios institucijos kaip Ombudsmeno

<sup>126</sup> J. Palidaukaitė, O. Purvinis, V. Vaičekonienė, „Lietuvos valstybės tarnautojų etosas: sociologinė perspektyva“. *Viešojo politika ir administravimas*, 5, 2003, 51.

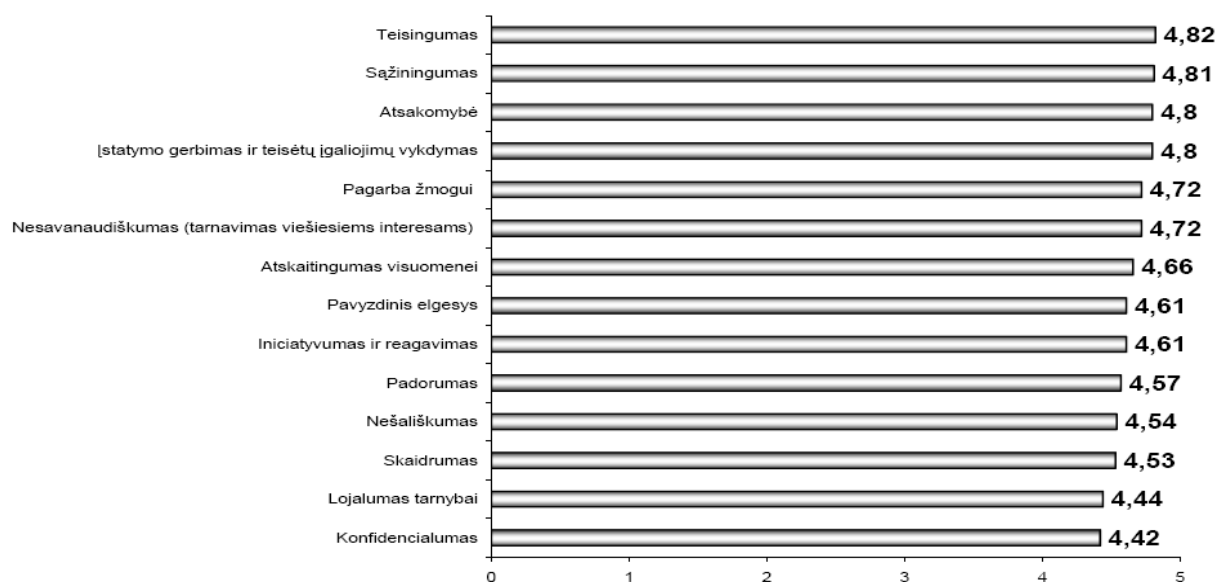
<sup>127</sup> Ten pat, 52.



tarnyba, įgalinančios piliečius ginti savo teises. Kaip matėme iš ankstesnių skyrių šalies gyventojai aktyviai naudojami šia tiese. Nors Lietuvos etikos priežiūros institucijos yra labiau institucijos patarėjos, padedančios, aiškinančios, teikiančios rekomendacijas, atsakymus, paaiškinimus, tačiau tai svarbus šalies gyventojų įrankis kovojant su etikos pažeidimais. Kovojant su etikos pažeidimais taip pat renkamasis nekolektyvinis kovos būdas, etikos problema sprendžiama jau pažeidimo tyrimo metu. Tai yra su etikos pažeidimais kovojama per asmeninių etikos pažeidimų tyrimus, kuomet kovojama ne dėl bendrų etikos pažeidimų, bet konkrečių etikos pažeidimų, kuomet nukenčia konkretus asmuo, siekiantis apginti tik savo asmeninius interesus.

### 3.6 Visuomenės pozicija dėl teisės aktuose nustatyto etiškai atsakingo elgesio

Norint išsiaiškinti visuomenės požiūrį į valstybės tarnybą atliekami sociologiniai tyrimai. Apdorojus tokių tyrimų rezultatus galima išvelgti viešojo valdymo sektoriaus etikos problemas. Šiame skyriuje pateikiamos Lietuvos laisvosios rinkos instituto ir Transparency International atliktos gyventojų apklausos. 2002 metų rudenį atliktas valdininkų ir politikų etikos vertinimo sociologinis tyrimas leido įvertinti atskirus vertybinius niuansus. Tyrimas atskleidė Lietuvos gyventojų požiūrį į nustatytąsias etikos vertybes ir principus, nurodydamas gyventojų vertybines preferencijas šiuo klausimu. Lietuvos gyventojų nuomone svarbiausios valdininkų bei politikų vertybėmis turėtų būti (21 pav.):



21 pav. Visuomenės nuomone svarbiausios valdininkų etikos vertybės ir principai<sup>128</sup>

<sup>128</sup> Sociologinis tyrimas, „Valdininkų ir politikų etikos vertinimas“. Vilnius, 2002.

[http://www.lrinka.lt/index.php/analitiniai\\_darbai/sociologinis\\_tyrimas\\_valdininku\\_ir\\_politiku\\_etikos\\_vertinimas](http://www.lrinka.lt/index.php/analitiniai_darbai/sociologinis_tyrimas_valdininku_ir_politiku_etikos_vertinimas)

Valstybės tarnautojo veiklos etiškumas labai priklauso nuo to, ar jo ir šalies teisės aktuose nustatytų, bei šalies visuomenės pripažintų etikos vertybių skalės sutampa. Dažnai įvyksta atvirkščiai, t.y. visuomenė laukia vienokio sprendimo, o tarnautojas jį priima visiškai kitoki. Viešojo administravimo etikos tyrinėtojas John Rohr teigia, jog šalies teisės aktuose nustatytos vertybės turi tapti šiuo valstybės tarnautojo veiklos pagrindu<sup>129</sup>. Lietuvoje situacija dar dėkingesnė, kadangi šalies visuomenė pritaria teisės aktuose nustatytoms etiškai atsakingo elgesio gairėms. Visgi, kaip buvo matyti iš ankstesnių skyrių, šios vertybių skalės Lietuvoje nesutampa, kas čia išlieka pagrindine problema. Nors šalies gyventojų pozicija šiuo klausimu atitinka teisės aktuose nustatytas etiškai atsakingo elgesio gaires, taip apjungiant du skirtingus elementus, tačiau tai nėra pagrindinės valstybės tarnautojų vertybės, kas labai svarbu, kadangi, remiantis minėtaisiais O. P. Dwivedi ir E. Engelbert, valstybės tarnautojų veiksmai priklauso nuo jų supratimo apie vertybes, kai „etika yra asmens elgesį sąlygojantis vertybių taikymas“<sup>130</sup>. Šiuo atveju tai tampa reikšmingu trukdžiu, siekiant palaikyti etiškai atsakingą elgesį šalies administracinėje praktikoje.

Ankstesni skyriai nurodė šalies teisės aktuose nustatytąsias etikos vertybes ir principus, etiškai atsakingo elgesio gaires. Kaip matyti, šalies gyventojai yra teigiamos nuomonės. Pritariama teisės aktuose nustatytoms etikos vertybėms ir principams, gyventojų nuomone svarbiausiomis valdininkų vertybėmis turėtų būti teisingumas, sąžiningumas, atsakomybė, įstatymų gerbimas, teisėtų įgaliojimų vykdymas, pagarba žmogui, nesavanaudiškumas, pavyzdingumas, nešališkumas ir t.t. (21 pav.). Etikos vertybės ir principai, nurodomi šalies teisės aktuose atitinka gyventojų lūkesčius bei sulaukia visuomenės pritarimo (10 lentelė):

<b>Visuomenės pozicija valstybės tarnautojų vertybių ir etikos principų atžvilgiu</b>	<b>Etikos vertybės ir principai, nurodomi LR teisės aktuose</b>
Teisingumas	Valstybės tarnautojas privalo vienodai tarnauti visiems gyventojams nepaisydamas jų tautybės, rasės, lyties, kalbos, kilmės, socialinės padėties, religinių įsitikinimų bei politinių pažiūrų, būti teisingas sprenddamas prašymus, nepiktnaudžiauti jam suteiktomis galiomis ir valdžia;
Atsakomybė	Valstybės tarnautojas asmeniškai atsako už savo sprendimus ir atsiskaito už juos visuomenei;

<sup>129</sup> J. Paliduskaitė, „Viešojo administravimo profesinių vertybių teoriniai aspektai“. *Filosofija. Sociologija*, 1, 2004, 35.

<sup>130</sup> Ricard A. Chapman, „Valstybės tarnautojų etika“. Kn. G. Guly`as (sud.), *Valstybės tarnautojų etika*. Vilnius: Margi raštai, 2002, 18.

Įstatymų gerbimas, teisėtų įgaliojimų vykdymas;	Valstybės tarnautojas privalo gerbti žmogų ir pagrindines jo teises bei laisves, Konstituciją, valstybę, jos institucijas ir įstaigas, įstatymus, kitus teisės aktus ir teismų sprendimus;
Pagarba žmogui	Valstybės tarnautojas privalo gerbti žmogų ir pagrindines jo teises bei laisves, Konstituciją, valstybę, jos institucijas ir įstaigas, įstatymus, kitus teisės aktus ir teismų sprendimus;
Nesavanaudiškumas (tarnavimas viešiemis interesams)	Valstybės tarnautojas privalo vadovautis visuomenės interesais, naudoti jam patikėtą valstybės ir savivaldybių turtą, tarnybines informaciją tik visuomenės gerovei, eidamas valstybės politiko pareigas ar atlikdamas tarnybines pareigas nesiekti naudos sau, savo šeimai, savo draugams;
Atskaitingumas visuomenei	Valstybės tarnautojas asmeniškai atsako už savo sprendimus ir atsiskaito už juos visuomenei;
Padorumas	Valstybės tarnautojas privalo elgtis nepriekaištingai, būti nepaperkamas, nepriimti dovanų, pinigų ar paslaugų, išskirtinių lengvatų ir nuolaidų iš asmenų ar organizacijų, galinčių daryti įtaką, kai jis eina valstybės politiko pareigas ar atlieka tarnybines pareigas;
Nešališkumas	Valstybės tarnautojas privalo būti objektyvus, priimdamas sprendimus vengti asmeniškumą;
Skaidrumas	Lietuvos Respublikos valstybės tarnyba grindžiama įstatymų viršenybės, lygiateisiškumo, lojalumo, politinio neutralumo, skaidrumo, atsakomybės už priimtus sprendimus ir karjeros principais
Lojalumas tarnybai	Lietuvos Respublikos valstybės tarnyba grindžiama įstatymų viršenybės, lygiateisiškumo, lojalumo, politinio neutralumo, skaidrumo, atsakomybės už priimtus sprendimus ir karjeros principais

10 lentelė. Etikos vertybės ir principai nurodomi šalies gyventojų bei teisės aktuose įtvirtintos etiškai atsakingo elgesio gairės.

## Išvados

Išnagrinėjus tyrimo objektą, surinkus ir išanalizavus duomenis bei dokumentus, galima teigti, jog darbo hipotezė, kad Lietuvos viešojo administravimo etikos infrastruktūros funkcionalumo problemas sukelia pagrindiniai makrolygmens elementai, pasitvirtino. Pasitvirtino ir antroji hipotezė, jog svarbus elementų santykio aspektas, turintis įtakos sistemos funkcionalumui.

Teoriškai makrolygmenyje turėtų būti trys suinteresuotieji etiškai atsakingo elgesio palaikymu, t.y. politikai, aktyvi pilietinė visuomenė, pagrindinės šalies etikos priežiūros institucijos. Atitikimas tarp modelio ir realios praktikos egzistuoja tik dviejuose elementuose, t.y. nustatytoje teisinėje bazėje ir pagrindinėse šalies etikos priežiūros institucijose. Kiti elementai nefunkcionuoja kaip nustatyta idealiame modelyje, ar neveikia išvis.

„Tikroji infrastruktūra“, teisinė bazė, t.y. pirmasis makrolygmens etikos infrastruktūros elementas, atitinka idealų modelį. Šalies teisės aktuose nustatytos etikos normos, vertybės ir principai atitinka ir visuomenės lūkesčius. Šių elementų ryšys yra teigiamas. Gyventojai pritaria nustatytosioms etikos vertybėms, normos ir principams, t.y. visuomenės bendroji etika atitinka valdininkų profesinę etiką, tačiau čia pagrindine problema išlieka visuomenės ir tarnautojų vertybinių skalių kolizija.

Pasitvirtino J.Rohro nuogastavimai, dėl tarnautojų asmeninių preferencijų, kuomet kiekvienas tarnautojas visu pirma yra žmogus, o tik po to valstybės tarnautojas, kada orientuojamasi į save, asmeninėms vertybėms imant dominuoti profesinių vertybių atžvilgiu. Šis vertybių ir etikos ryšis, suformuotas Dwivedi ir Engelbert, Lietuvoje yra neigiamas, todėl nors ir pirmasis etikos infrastruktūros elementas atitinka idealų modelį bei sulaukia visuomenės pritarimo, tačiau šalies administracinėje praktikoje menkai įtakoja tarnautojų veiklą, taip priartinant etiškai pavojingą ribą bei sumažinant sistemos funkcionalumą.

Remiantis idealiu modeliu, blogai funkcionuoja ir trečiasis, aktyvios pilietinės visuomenės, elementas. Nors egzistuoja platus ratas įvairių grupių, asociacijų, nevyriausybinų organizacijų, tačiau jos išlieka silpnos ir marginalizuotos. Nėra atskirų visuomeninių grupių, kurių vienas pagrindinių tikslų būtų susijęs su etiškai atsakingo elgesio palaikymu. Šalies visuomenė vis dar mano, jog etikos problemos yra „antrarūšės“, o jų sprendimu turi užsiimti atskiros valstybinės institucijos. Visuomenė nusišalina nuo šio vaidmens, išlikdama pasyvia stebėtoja. Pagrindinės to priežastys:

- visuomenės nepasitikėjimas savo galiomis;
- nusivylimas, manant, jog mažai ką galima pakeisti;
- neigiamas politikų ir valdininkų etikos vertinimas;

- vyraujanti nuomonė, jog etikos problemomis turi pasirūpinti valdžia (tačiau pastebėtina, jog pasitikėjimas pastarąja išlieka pakankamai žemas, atsiranda prieštaravimas).

Iniciatyvą rodo atskiri piliečiai, tačiau kolektyvinio veiksmo, bendros veiklos nėra, pasirenkami nekolektyviniai veiklos būdai, kai dalyvavimas pasireiškia per konkrečių asmenų kovą už savo teises. Tačiau toks nekolektyvinis kovos su etikos pažeidimais būdas silpnas, nes:

- institucijos pačios yra silpnos;
- sprendžiamos tik atskirų asmenų problemos, kovojama ne dėl bendrų etikos vertybių, bet dėl konkrečių atvejų.

Visuomenei priimtinas toks „vienas plius vienas“ modelis, visuomenė aktyviai naudojami šiuo instrumentu. Atskiri individai kovodami už savo teises palaiko etiškai atsakingą elgesį, tačiau pats problemos sprendimo būdas išlieka probleminis, susilpninat tokį veiklos modelį, o kartu ir visą infrastruktūrą.

Politinių lyderių dėmesys etikai yra labiau ciklinis. Nors valdininių ir politikų etikos problemas akcentuoja visuomenė (iš išorės) bei patys politikai (iš vidaus), tačiau suinteresuotumas nėra didelis, etikos problemas keliant tik vienam kitam politikui. Silpnos politikų etikos priežiūros institucijos neatstato pasitikėjimo etika, susidomėjimo etika ciklai labiau spontaniški, priklausantys nuo atskirų politikų.

Pagal modelį pagrindines šalies etikos priežiūros institucijas galima priskirti prižiūrėtojos- patarėjos tipui. Dėl institucijų silpnumo, dažnų rekomendacinio pobūdžio sprendimų jos neretai ignoruojamos, taip pat žemas etikos pažeidimų nustatymo lygis, kuomet tyrimų vykdoma nedaug, pažeidimų konstatuojama dar mažiau, institucijų rekomendacijos bei sprendimai dažnai nevykdomi, etikos pažeidimai laikomi „antrarūšiais“.

Lietuvos etikos infrastruktūra ganėtinai fragmentuota, atskiruose elementuose pastebimas susiskaidymas. Pagrindinės etikos kategorijos, vertybės ir principai išsibarstę atskiruose dokumentuose. Visuomenė, kovodama su etikos pažeidimais taip pat yra išsiskaidžiusi, veikiama atskirai, pasirenkamos individualios kovos su etikos pažeidimais formos, kuomet susidomėjimas etika nėra pastovus, pasireiškiantis atskirais atvejais, kai paliečiami individualūs interesai, etikos pažeidimai paliečia asmeniškai. Remiantis modeliu, galima teigti, jog nėra pilnai panaudojamos esamos galimybės, neištraukia visi elementai, o minėtosios spragos sukelia problemas, kurias apsprendžia dalinį sistemos funkcionalumą.

## Šaltiniai ir literatūra:

1. Andriulis V. „Valstybės tarnautojų etika Lietuvos Respublikos įstatymų kontekste“. Kn. G. Guly`as (sud.), *Valstybės tarnautojų etika*. Vilnius: Margi raštai, 2002.
2. Cooper T., „Hierarchija, dora ir profesinė viešojo administravimo praktika: normatyvinės etikos perspektyvos“. Kn. G. Guly`as (sud.), *Valstybės tarnautojų etika*. Vilnius: Margi raštai, 2002.
3. Daunorienė A., „Piliečiai turi galių keisti visuomenę“. *Mums svarbu*, 2006 gruodžio mėn. Nr. 10.
4. David H. Rosenbloom. „Konstitucija- kaip valstybės valdymo etikos pagrindas“. Kn. G. Guly`as (sud.), *Valstybės tarnautojų etika*. Vilnius: Margi raštai, 2002.
5. Denhardt R. *Viešųjų organizacijų teorijos*. Vilnius: Algarvė, 2001.
6. Diskusija „Etikos kodeksas-tiltas tarp politikos ir realybės?“ Vilnius, 2005 m. balandžio 22d. <http://www3.lrs.lt/docs2/VCQKRFRC.DOC>
7. Donskis L. „Lietuvos politika: tarp keršto akcijų ir skandalų.“ *Politika.lt*, 2005. [http://www.politika.lt/index.php?cid=693&new\\_id=2562](http://www.politika.lt/index.php?cid=693&new_id=2562)
8. Douglas J. Amy. „Kodėl politikos analizė ir etika nesuderinamos“. Kn. G. Guly`as (sud.), *Valstybės tarnautojų etika*. Vilnius: Margi raštai, 2002.
9. Eurobarometro tyrimas, "Diskriminacija Europos Sąjungoje". Paskelbta 2007 sausį. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/eyeq/uploaded\\_files/documents/country\\_sheet\\_lt\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/eyeq/uploaded_files/documents/country_sheet_lt_en.pdf)
10. Finn P., „Įstatymai ir pareigūnai“. Kn. G. Guly`as (sud.), *Valstybės tarnautojų etika*. Vilnius: Margi raštai, 2002.
11. Krupavičius A., „Valstybės tarnybos įvaizdis Lietuvoje“. *Valstybės tarnybos aktualijos*, 1, 2004.
12. LIETUVOS RESPUBLIKOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO ĮSTATYMO PAKEITIMO ĮSTATYMAS 2006 m. birželio 27 d. Nr. X-736 Vilnius. Valstybės Žinios, 2006.07.14, Nr.: 77, Publ. Nr.: 2975.
13. LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS TARNYBOS ĮSTATYMAS 1999 m. liepos 8 d. Nr. VIII-1316 Vilnius. Nauja įstatymo redakcija nuo 2002 m. liepos 1 d.: Nr. IX-855, 2002-04-23, Žin., 2002, Nr. 45-1708 (2002-05-04).
14. LIETUVOS RESPUBLIKOS K O N S T I T U C I J A ( Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume) Konstitucija skelbta: Žin., 1992, Nr. 33-1014.

15. LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO KONTROLIERIŲ ĮSTATYMO PAKEITIMO ĮSTATYMAS 2004 m. lapkričio 4 d. Nr. IX-2544 Vilnius. Valstybės žinios, 2004 11 25, Nr. 170-6238.
16. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2006 metų veiklos ataskaita.  
<http://www.lrski.lt/files/233.pdf>
17. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2005 metų veiklos ataskaita.  
<http://www.lrski.lt/files/197.pdf>
18. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2004 metų veiklos ataskaita.  
<http://www.lrski.lt/files/106.pdf>
19. LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO KONTROLIERIŲ ĮSTATYMO PAKEITIMO ĮSTATYMAS. 2004 m. lapkričio 4 d. Nr. IX-2544 Vilnius. Valstybės žinios, 2004 11 25, Nr. 170-6238.
20. LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMAS NUTARIMAS DĖL LYGIŲ GALIMYBIŲ KONTROLIERIAUS TARNYBOS Tarnybos pavadinimas pakeistas:Nr. IX-1827, 2003-11-18, Žin., 2003, Nr. 111-4930 (2003-11-26) 1999 m. gegužės 25 d. Nr. VIII-1200 Vilnius. 1999 m. gegužės 25 d. Nr. VIII-1200 Vilnius. Nutarimas skelbtas: Žin., 1999, Nr. 48-1531.
21. LIETUVOS RESPUBLIKOS MOTERŲ IR VYRŲ LYGIŲ GALIMYBIŲ ĮSTATYMAS 1998 m. gruodžio 1 d. Nr. VIII-947 Vilnius. Įstatymas skelbtas: Žin., 1998, Nr. 112-3100.
22. LIETUVOS RESPUBLIKOS LYGIŲ GALIMYBIŲ ĮSTATYMAS 2003 m. lapkričio 18 d. Nr. IX-1826 Vilnius. Valstybės žinios, 2003 12 05, Nr. 114-5115 .
23. LIETUVOS RESPUBLIKOS VIEŠŲJŲ IR PRIVAČIŲ INTERESŲ DERINIMO VALSTYBINĖJE TARNYBOJE ĮSTATYMAS 1997 m. liepos 2 d. Nr. VIII-371 Vilnius. Įstatymas paskelbtas: Žin., 1997, Nr. 67-1659.
24. Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos veiklos 2006 m. ataskaita.  
<http://www.lygybe.lt/ci.admin/Editor/assets/ataskaita2006.doc>
25. Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos veiklos 2005 m. ataskaita.  
<http://www.lygybe.lt/ci.admin/Editor/assets/Ataskaitos/Ataskaita%202005m..doc>
26. Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos 2004 m. veiklos ataskaita.  
<http://www.lygybe.lt/ci.admin/Editor/assets/Ataskaita%202004-be%20sinicienes.doc>
27. Metinis LR Prezidento V. Adamkaus pranešimas (2005 m.)  
<http://www.president.lt/file/metinis2005.doc>

28. Moilanen T., Salminen A., „Comparative Study on the Public-service Ethics of the EU Member States”. *Research and investigations* , 1/2007.  
[http://www.vm.fi/vm/en/04\\_publications\\_and\\_documents/01\\_publications/04\\_research/20070226Compar/Comparative\\_Study\\_on\\_the\\_Public\\_Service\\_Ethics\\_netti.pdf](http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/04_research/20070226Compar/Comparative_Study_on_the_Public_Service_Ethics_netti.pdf)
29. OECD, „Ethics In The Public Service Current Issues and Practice“. Public management occasional papers No.14, 1996. <http://www.oecd.org/dataoecd/59/24/1898992.pdf>
30. Palidaukaitė J. *Viešojo administravimo etika*. Kaunas: Technologija, 2003.
31. Palidaukaitė J., Didžiulienė R., „Viešojo administravimo etikos aspektai Lietuvoje“. *Viešoji politika ir administravimas*, 1, 2002.
32. J. Palidaukaitė, „Viešojo administravimo profesinių vertybių teoriniai aspektai“. *Filosofija. Sociologija*, 1, 2004.
33. Palidaukaitė J., „Etikos infrastruktūros teoriniai ir praktiniai aspektai“. *Tiltai*, 3 (24), 2003.
34. Palidaukaitė J., „Valstybės tarnautojų veiklos teisinis reglamentavimas: etinis aspektas“. *Viešoji politika ir administravimas*, 4, 2003.
35. Palidaukaitė J., „Valstybės tarnautojų pareigos ir teisės Estijoje, Latvijoje ir Lietuvoje“. *Viešoji politika ir administravimas*, 16, 2006.
36. Palidaukaitė J., Purvinis O., Vaičekonienė V., „Lietuvos valstybės tarnautojų etosas: sociologinė perspektyva“. *Viešoji politika ir administravimas*, 5, 2003.
37. Palidaukaitė J. „Search for a new public service values in Lithuania: real or forced?“  
[http://soc.kuleuven.be/io/ethics/paper/Paper%20WS2\\_pdf/J.%20Palidaukaite.pdf](http://soc.kuleuven.be/io/ethics/paper/Paper%20WS2_pdf/J.%20Palidaukaite.pdf)
38. Palidaukaitė J. „Korupcijos sklaidos formos Lietuvoje: tarp sovietinio palikimo ir rinkos padiktuoto pragmatizmo“. *Viešoji politika ir administravimas*, 18, 2006.
39. Peters G. *Biurokratijos politika*. Vilnius: Pradai, 2002.
40. „Pilietinio ir politinio pasyvumo priežastys - nepasitikėjimas savo galiomis“. *Lrytas.lt* , 2006 gruodžio 12 d.  
[http://www.lietuvsrytas.lt/?data=20070427&id=11659348381164992863&sk\\_id=&view=4&p=2](http://www.lietuvsrytas.lt/?data=20070427&id=11659348381164992863&sk_id=&view=4&p=2)
41. „Prezidentas regi moralinės krizės Lietuvoje grėsmę“. *Politika.lt*, 2005.  
[http://www.politika.lt/index.php?cid=9274&new\\_id=410](http://www.politika.lt/index.php?cid=9274&new_id=410)
42. Richard A. Chapman, „Valstybės tarnautojų etika“. Kn. G. Guly`as (sud.), *Valstybės tarnautojų etika*. Vilnius: Margi raštai, 2002.



43. Riekašius R. „Politinio dalyvavimo Lietuvoje bruožai“. Kn. S. Šiliauskas (sud.), *Pilietinė visuomenė: politikos įpilietinimo projekcijos*. Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla, 2006.
44. Rohr J.A., „Profesinės etikos problema“. Kn. G. Guly`as (sud.), *Valstybės tarnautojų etika*. Vilnius: Margi raštai, 2002.
45. LR Seimo etikos ir procedūrų komisijos 2003 metų pavasario (VI) sesijos veiklos ataskaita. [http://www3.lrs.lt/docs3/kad4/W3\\_VIEWER.ViewDoc-p\\_int\\_tekst\\_id=27769&p\\_int\\_tv\\_id=344&p\\_org=0.htm](http://www3.lrs.lt/docs3/kad4/W3_VIEWER.ViewDoc-p_int_tekst_id=27769&p_int_tv_id=344&p_org=0.htm)
46. Seimo kontrolierių įstaiga. 2007-2009 strateginis veiklos planas. [http://www.lrski.lt/document\\_db/tfiles/108.doc](http://www.lrski.lt/document_db/tfiles/108.doc)
47. Sociologinis tyrimas, „Valdininkų ir politikų etikos vertinimas“. Vilnius, 2002. [http://www.lrinka.lt/index.php/analitiniai\\_darbai/sociologinis\\_tyrimas\\_valdininku\\_ir\\_politiku\\_etikos\\_vertinimas](http://www.lrinka.lt/index.php/analitiniai_darbai/sociologinis_tyrimas_valdininku_ir_politiku_etikos_vertinimas)
48. „Spaudos klubo“ garso ir vaizdo įrašų archyvas. „Ar Lietuva pajėgi įveikti skandalus?“ 2005 02 25. [http://www3.lrs.lt/pls/inter/www\\_misc.spaudos\\_klubas](http://www3.lrs.lt/pls/inter/www_misc.spaudos_klubas)
49. Stumbraitė E., „Nevyriausybinių organizacijos Lietuvos pilietinės visuomenės struktūroje“. Kn. S. Šiliauskas (sud.), *Pilietinė visuomenė: politikos įpilietinimo projekcijos*. Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla, 2006.
50. The Public Service Human Resources Management Agency of Canada (PSHRMAC), Office of Public Service Values and Ethics, „Ethics Infrastructure in Public Administration“. Canada, 2002. [http://www.hrma-agrh.gc.ca/veo-bve/theethicsinfrastructureinthepublicadministration\\_e.asp](http://www.hrma-agrh.gc.ca/veo-bve/theethicsinfrastructureinthepublicadministration_e.asp)
51. Trumpa U. „Ar reikia Seimo etikos kodekso?“. Vilnius, 2002. <http://www.lrinka.lt/Straipsn/Etika.phtml>
52. Vaičiūnienė L., „Seksualinis priekabiavimas, nekaltas flirtas ar žmogaus teisių pažeidimas“. Vilnius, 2003. <http://www3.lrs.lt/owa-bin/owarepl/inter/owa/U0118274.pdf>
53. Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos 2005-ųjų metų veiklos ataskaita Seimui. [http://www.vtek.lt/files/VTEK%202005%20m\\_ATASKAITA\\_Seimui.doc](http://www.vtek.lt/files/VTEK%202005%20m_ATASKAITA_Seimui.doc)
54. Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos 2004-ųjų metų veiklos ataskaita Seimui. [http://www.vtek.lt/lt/disp.php/lt\\_reports](http://www.vtek.lt/lt/disp.php/lt_reports)
55. Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos 2003-ųjų metų veiklos ataskaita Seimui. [http://www.vtek.lt/lt/disp.php/lt\\_reports](http://www.vtek.lt/lt/disp.php/lt_reports)

56. VYRIAUSIOSIOS TARNYBINĖS ETIKOS KOMISIJOS DARBO REGLAMENTAS.  
PATVIRTINTA Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos 2006 m. gegužės 11 d.  
sprendimu Nr. KS – 21.
57. VYRIAUSIOSIOS TARNYBINĖS ETIKOS KOMISIJOS N U O S T A T A I .  
PATVIRTINTA Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. kovo 20 d. nutarimu Nr. IX-1387.  
Nr. IX-1387, 2003-03-20, Žin., 2003, Nr. 32-1319 (2003-04-02).
58. Žibas K. „Valdžios ir piliečių atsakomybė“. *Bernardinai.lt*, 2006.  
<http://www.bernardinai.lt/index.php?url=articles/56812>

# **The Ethics Infrastructure of Public Administration in Lithuania: Functional Problems**

## **Summary**

Notwithstanding many important political, social and economic changes that have taken place in Lithuania since regaining independence, ethical problems still are deep-rooted in the activity of separate politicians and public servants. This is manifested in the press, population questionings, public opinion surveys and utterances of separate politicians, academicians and public persons on the subject.

Though there is quite a number of articles and studies on public administration ethics, nevertheless, one important element is missing in the context of research of public administration ethics and that is ethics infrastructure. There are several reasons for this. Firstly, we must say that it was rather a new formation which appeared in the last decade of the 20<sup>th</sup> century. Secondly, the research was aggravated by system complexity when the analysis of separate system elements could be done only in more extensive studies. Therefore there are no many investigations into the ethics infrastructure of public administration in Lithuania and if there are any, they are of general character and touch upon the ethics infrastructure of public administration in Lithuania and its basic elements only in general outline.

This is the reason why the ethics infrastructure of public administration in Lithuania and the basic elements of its macro level have been chosen as a subject of research. It is presumed that the aforesaid ethical problems and ethical violations are also determined by the ethics infrastructure of the country's macro level. The project is aimed at ascertaining the correspondence between the elements and an ideal model, the relation between the ideal model and the actual situation of Lithuania by presenting the image of the ethics infrastructure of public administration in Lithuania. An attempt is made to collect and study the data and documents necessary for analysis of the research subject, to answer the questions brought up by presenting generalizations and conclusions.

An attempt is made at giving an answer if the problems of ethics infrastructure elements cause the functional problems of macro level ethics infrastructure, which elements have effect, what gaps in problematic elements originate disfunctionality problems and how the system is functioning. The functionality is defined as correspondence to an ideal model. A dependent variable is the functionality of the macro level ethics infrastructure. Independent variables are the basic elements of the country's macro level ethics infrastructure and their condition. The following main hypotheses were put forward: 1. The functional problems of the ethics

infrastructure of public administration in Lithuania are caused by some macro level elements and the main gaps in the elements determine the functional problems of the system; 2. The aspect of elements relation having effect on the system functionality is important.

Both the first and the second hypothesis have been proved in the project. Correspondence between the model and actual practice exists only in two elements, i.e. in the established legal basis and the major state institutions of ethics supervision. Other elements do not function in the way it is established in the ideal model. The legal basis, i.e. the first element of the macro level ethics infrastructure, corresponds to the ideal model. The ethical standards, values and principles prescribed by acts of law of the country are also in compliance with public expectations. However, the main problem as far as this is concerned remains non-concurrence in the scales of values of the society and public servants.

The element of active civil society is not well functioning, either, the society keeps away from this role and remains a passive observer. Notwithstanding a broad section of different groups, associations and non-governmental organizations, they are weak and marginal. The society still believes that ethical problems are “second-rate” and settlement of them shall be the matter of separate state institutions. The initiative is taken only by single citizens, no collective actions exist, non-collective methods of activity are chosen and participation is manifested only through concrete persons’ fight for their rights. However, such non-collective way of struggle against ethical violations is weak.

The political leaders’ attention to ethics bears the cyclical nature. Though the problems of officials and politicians’ ethics are emphasized by the society (from the outside) and the politicians themselves (from the inside), the interest is not great when the ethical problems are raised only by one or another politician. According to the model the major state institutions of ethics supervision may be attributed to the type of a supervisor and advisor. Due to weakness of the institutions and frequent decisions of the advisory nature they are often ignored.

The macro level ethics infrastructure is rather fragmentary, the basic ethical categories, values and principles are scattered over in different documents. The society struggling against ethical violations is broken up, too. Taking the model into account it may be stated that the existing possibilities are not fully used, not all the elements are included and the aforesaid gaps cause the problems that determine partial functionality of the system.