

ŠIAULIŲ UNIVERSITETAS
SOCIALINIŲ MOKSLŲ FAKULTETAS
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO KATEDRA

Diana GULBINIENĖ

Vadybos studijų programos, Viešojo administravimo specializacijos studentė

ETIKOS PROBLEMOS IR JŲ VALDYMO
PRIEMONĖS VIETOS SAVIVALDOJE

Magistro darbas

Šiauliai, 2015

**ŠIAULIŲ UNIVERSITETAS
SOCIALINIŲ MOKSLŲ FAKULTETAS
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO KATEDRA**

Diana GULBINIENĖ

**ETIKOS PROBLEMOS IR JŲ VALDYMO
PRIEMONĖS VIETOS SAVIVALDOJE**

Magistro darbas
Socialiniai mokslai, Vadyba (N200)

**Darbo vadovė:
prof. dr. Diana ŠAPARNIENĖ**

Teigiu, kad magistro darbas, kurį teikiu Vadybos studijų krypties magistro kvalifikaciniam laipsniui įgyti yra originalus autorinis darbas.

Gulbinienė, D. (2015). Etikos problemos ir jų valdymo priemonės vietos savivaldoje / Vadybos studijų programos, Viešojo administravimo specializacijos magistro baigiamasis darbas. Magistro baigiamojo darbo vadovė: prof. dr. Diana Šaparnienė. Šiaulių universitetas, Viešojo administravimo katedra. Šiauliai, 95 p.

SANTRAUKA

Magistro baigiamajame darbe analizuojamos etikos problemos ir jų valdymo priemonės vietos savivaldoje, empirinio tyrimo pagrindu nagrinėjant Joniškio, Kelmės ir Pakruojo rajonų savivaldybių atvejus.

Darbas susideda iš teorinės ir tiriamosios (empirinės) dalies. Teorinėje dalyje atskleidžiama etikos problemų sampratų ir formų įvairovė, analizuojami motyvai, lemiantys šį reiškinį, nustatoma šiuo metu galiojanti teisinė bazė. Didžiausias dėmesys skiriamas etikos problemų valdymo priemonėms, jų formavimui ir pritaikymo galimybėms savivaldoje. Be kita ko, nagrinėjama savivaldos samprata ir pagrindinės šiame lygmenyje pasireiškiančios problemos.

Empirinėje tyrimo dalyje pateikiami etikos problemų ir jų valdymo priemonių savivaldoje rezultatai, patvirtinantys ir papildantys teorinėje dalyje pateiktą mokslinę medžiagą. Empirinio tyrimo kontekste identifikuoti ir įvertinti etikos problemų vietos savivaldoje atvejai, iširtos reiškinį sukeliančios priežastys ir pasekmės, nustatyti pagrindiniai etikos problemų pasireiškimo rizikos faktoriai, apibrėžtos dažniausiai pasireiškiančių etikos problemų valdymo priemonės ir suformuota galima reiškinio prevencija. Išanalizavus etikos problemas ir apibrėžus galimas problemų valdymo priemones vietos savivaldoje, suformuotas etikos problemų valdymo priemonių hipotetinis modelis.

Tyrimas atskleidė, jog vietos savivaldoje į etikos principų taikymą žiūrima aplaidžiai: savivaldybės nesivadovauja etikos kodeksais, nekuria etiškos aplinkos, netaiko etikos infrastruktūros elementų; taip pat nevertina tarnautojų elgesio, neintegruoja etinių momentų į darbo praktiką. Savivaldybės netaiko jokie etikos problemų valdymo priemonių modelio ir skiria nepakankamai dėmesio etiško elgesio formavimui.

Gulbinienė, D. (2015). Ethical Challenges and Management Measures at Local Self-Government/ Masters' Thesis in Management. The supervisor of Masters' Thesis: Prof. Dr. Diana Šaparnienė. Šiauliai University, Department of Public Administration, 95 p.

SUMMARY

The master paper, based on Joniškis, Kelmė and Pakruojis municipalities case, explores ethical challenges and management measures at local self – government system.

The main aim of this work is to identify and analyze the phenomenon of ethical challenges and possible management measures at local self – government, also to form a management measures model of ethical challenges, based on this analyze; i. e. to identify the cases of ethical challenges and main risk factors, investigate the phenomenon causes and consequences, define potential management and prevention measures, creating management model, which could be adaptable to similar municipalities.

The work consists of theoretical and research (empirical) parts. The theoretical part reveals the variety of forms and concepts in the context of ethical challenges, explores the reasons leading to this phenomenon, determine current legal framework of ethical challenges. The main focus based on management measures of ethical challenges, their formation and application possibilities at local self – government system. Inter alia, this part reviews the present system of local self-government and the main problems occurring this level. The empirical part of this work presents the results of the research, confirming and extending the theoretical part of the scientific material. After content analysis, a model of management measures of ethical challenges is constructed, conclusions and recommendations are supplied on the subject.

TURINYS

LENTELĖS.....	6
PAVEIKSLAI.....	6
PAGRINDINIŲ TERMINŲ ŽODYNAS.....	8
SANTRUMPŲ SĄRAŠAS.....	9
ĮVADAS.....	11
I. TEORINIS ETIKOS PROBLEMŲ IR JŲ VALDYMO PRIEMONIŲ VIETOS SAVIVALDOJE DISKURSAS.....	15
1. Etikos problemos ir jų valdymo priemonės vietos savivaldoje.....	15
1.1 Etika žmogiškųjų išteklių valdymo kontekste.....	15
1.2 Etikos problemų konceptualizavimas: rūšių ir formų sisteminė analizė.....	16
1.2.1 Biurokratizmas.....	17
1.2.2 Piktnaudžiavimas.....	18
1.2.3 Interesų konfliktas.....	20
1.2.4 Korupcija ir kyšininkavimas.....	21
1.2.5 Apgavystė ir seksualinis priekabiavimas.....	22
1.3 Etikos problemoms palankių terpių identifikacinė analizė.....	23
1.4 Prielaidos etikos problemoms atsirasti: priešasčių ir motyvų modeliavimas.....	24
1.5 Etikos problemų teisinė ir etinė dimensija.....	27
1.6 Etikos infrastruktūra kaip įrankis etikos problemų valdymo priemonėms formuoti.....	30
1.7 Etika vietos savivaldoje.....	35
II. ETIKOS PROBLEMŲ IR JŲ VALDYMO PRIEMONIŲ VIETOS SAVIVALDOJE TYRIMO METODOLOGIJA.....	41
2. Tyrimo metodologija.....	41
2.1 Darbo loginės schemos (žemėlapis) analizė.....	41
2.2 Tyrimo objekto operacionalizacija.....	43
2.3 Tyrimo metodika ir metodai.....	44
2.4 Tyrimo instrumento pagrindimas.....	45
2.5 Tyrimo imties charakteristika.....	47
III. ETIKOS PROBLEMŲ IR JŲ VALDYMO PRIEMONIŲ VIETOS SAVIVALDOJE TYRIMO REZULTATAI.....	50
3.1 Etikos problemos vietos savivaldoje: dokumentų analizė ir atliktų tyrimų apžvalga.....	50
3.2 Etikos problemos ir jų valdymo priemonės vietos savivaldoje: Joniškio, Kelmės ir Pakruojo raj. savivaldybių ekspertų nuostatų analizė.....	56
3.2.1 Etikos kontekstas savivaldoje.....	56
3.2.2 Etiką prižiūrinčių savivaldos struktūrų veiklos ypatumai.....	60
3.2.3 Žmogiškųjų išteklių valdymas. Vadovo vaidmuo.....	69
3.2.4 Etikos vertinimas, kontrolės mechanizmai, prevencija ir tobulinimo kryptys.....	74
3.3. Etikos problemų valdymo priemonių modelis.....	77
IŠVADOS.....	78
REKOMENDACIJOS.....	80
LITERATŪRA.....	82
PRIEDAI.....	90

LENTELĖS

1. lent.	Tyrimo instrumento analizė.....	46
2. lent.	Tyrimo rezultatų analizės kategorijų ir subkategorijų matrica.....	47
3. lent.	Tyrimo imties charakteristika.....	48

PAVEIKSLAI

1. pav.	Etikos problemos.....	17
2. pav.	Piktnaudžiavimo rūšys.....	19
3. pav.	Interesų konflikto rūšys.....	21
4. pav.	Neetišką elgesį sąlygojantys motyvai.....	24
5. pav.	Etikos infrastruktūros elementai.....	30
6. pav.	Savivaldybių institucinės struktūros principinis modelis, taikomas Lietuvoje nuo 2003 m. vasario 25 d.....	37
7. pav.	Darbo loginė schema (žemėlapis).....	42
8. pav.	Tyrimo objekto operacionalizacijos schema.....	43
9. pav.	2009 – 2012 m. VTEK atliktų tyrimų problematika (proc.).....	51
10. pav.	Savivaldybių tarybų etikos komisijų veikla 2011-2014m (vnt.).....	52
11. pav.	Savivaldybių tarybų etikos komisijų posėdžiuose nagrinėta problematika 2011-2014 m. (vnt.).....	53
12. pav.	Savivaldybių korupcijos prevencijos komisijų veikla 2011 – 2014 m. (vnt.).....	54
13. pav.	Savivaldybių korupcijos prevencijos komisijų posėdžių problematika, 2011 – 2014 m. (vnt.).....	55
14. pav.	Informantų nuostatų pasiskirstymas etiškos aplinkos ir mikroklimate rodiklių vertinimu (vnt.).....	56
15. pav.	Etiniai standartai ir jų svarba (vnt.).....	58
16. pav.	Etikos kodeksų, įstatymų ir sąžiningumo deklaracijų naudojimas savivaldybėse (vnt.).....	59
17. pav.	Korupcijos prevencijos ir etikos komisijų struktūra, veiklos procesas ir rezultatai.....	61
18. pav.	Konsultacijos etinių dilemų atvejais (vnt.).....	63
19. pav.	Etikos problemų raiška savivaldybėse: atvejų skaičius (vnt.).....	64
20. pav.	Korupcijos prevencijos komisijos veikla (vnt.).....	65
21. pav.	Etikos komisijos veikla (vnt.).....	67
22. pav.	Komisijų veiklos aktyvumas ir iniciatyvumas: faktoriai (vnt.).....	67

23. pav. Korupcijos prevencijos ir etikos komisijų bendradarbiavimo kryptys su vidaus ir išorės institucijomis (vnt.).....	69
24. pav. Informantų nuomonių pasiskirstymas apie etiško elgesio vertinimą ir skatinimą, atsižvelgiant į darbuotojo elgesį (vnt.).....	71
25. pav. Vadovo įtaka pavaldiniams (vnt.).....	72
26. pav. Politiko ir valstybės tarnautojo skirtumai.....	73
27. pav. Etiško elgesio kontrolės mechanizmai (vnt.).....	74
28. pav. Veiklos tobulinimo kryptys etikos kontekste (vnt.).....	76

PAGRINDINIŲ TERMINŲ ŽODYNAS

Etikos problema – netinkamai padarytas sprendimas ar atliktas veiksmas, pažeidžiant nusistovėjusias asmeninės ar profesinės etikos normas (Palidaukaitė, 2008b).

Favoritizmas – pirmumo, išskirtinio dėmesio suteikimas asmeniui ar asmenų grupei (Palidaukaitė, 2010).

Interesų konfliktas – situacija, kai gali susidurti privatūs darbuotojo ar jo artimųjų (įskaitant šeimos narius, gimines ir draugus) ir visuomenės interesai, kuriems jis turi atstovauti, eidamas savo tarnybą (VTEK, 2011; Palidaukaitė, 2010).

Nepotizmas – savo šeimos narių, giminaičių bei kitų artimų asmenų globa ir protegavimas tarnyboje, naudojantis einamomis pareigomis, vardu ir galia (VTEK oficiali internetinė svetainė).

Piktnaudžiavimas – pareigūno veiksmai ar neveikimas, kai jam suteikti įgaliojimai naudojami ne pagal įstatymus bei kitus teisės aktus arba savanaudiškais tikslais ar dėl kitokių asmeninių paskatų (LR Seimo kontrolierių įstatymas, aktuali 2004 m. redakcija).

Privatus interesas – kandidato ar asmens, dirbančio valstybinėje tarnyboje (ar jo artimojo giminaičio, ar šeimos nario) asmeninis turtinis ar neturtinis suinteresuotumas, galintis turėti įtakos sprendimams atliekant tarnybines pareigas (LR Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas, aktuali 2000 m. redakcija).

Protekcionizmas - asmenų iškėlimas į vadovaujančius, prestižinius arba pelningus postus ne pagal dalykines jų savybes, o pagal partiškumą, giminystę, asmenines simpatijas (Palidaukaitė, 2010).

Valstybės tarnautojas – fizinis asmuo, įgijęs įstatymų nustatytą valstybės tarnautojo statusą ir valstybės (valstybinėse ir savivaldybių) institucijose ar įstaigose atliekantis viešojo administravimo, ūkines ar technines funkcijas arba teikiantis viešąsias paslaugas visuomenei (LR Valstybės tarnybos įstatymas, aktuali 2002 m. redakcija).

Valstybės tarnyba – teisinių santykių tarnyboje visuma, reglamentuojama valstybės teisės aktais, nustatančiais valstybės tarnautojo statuso įgijimą, pasikeitimą ir praradimą (LR Valstybės tarnybos įstatymas, aktuali 2002 m. redakcija).

Viešasis interesas – viešuoju interesu laikytinas ne bet koks teisėtas asmens ar grupės asmenų interesas, o tik toks, kuris atspindi ir išreiškia pamatines visuomenės vertybes, kurias įtvirtina, saugo ir gina Konstitucija; tai inter alia visuomenės atvirumas ir darna, teisingumas, asmens teisės ir laisvės, teisės viešpatavimas ir kt. (LR Konstitucija, 1992 m.).

SANTRUMPŲ SĄRAŠAS

ASPA – (angl. *American Society for Public Administration*) didžiausia ir labiausiai žinoma profesionali viešojo administravimo asociacija, plėtojanti meno, mokslo, mokomąjį ir praktinį viešąjį administravimą. Pagrindinės asociacijos vertybės: atskaitomybė, našumas, profesionalumas, etika ir socialinė lygybė¹.

EBPO (OECD) – tarptautinė ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (angl. *Organisation for Economic Co-operation and Development*). 34 valstybes vienijanti tarptautinė organizacija, besivadovaujanti atstovaujamosios demokratijos ir laisvosios rinkos ekonomiais principais, įkurta siekiant atstatyti po II – ojo Pasaulinio karo sugriautą ekonomiką².

EGPA – (angl. *European Group for Public Administration*) administravimo mokslų Tarptautinio instituto regioninė grupė, kurios tikslas stiprinis ryšius ir mainus tarp Europos viešojo administravimo praktikų ir teoretikų³.

KSI – korupcijos suvokimo indeksas. KSI yra vienas iš garsiausių pasaulyje korupcijos suvokimo tyrimų, parodantis, kaip įvairioms pasaulio valstybėms pavyksta kontroliuoti korupciją. Esama padėtis įvertinama konkrečiu skaičiumi šimto balų skalėje nuo nulio iki 100, kurioje 0 reiškia absoliučiai korumpuotą šalį, o 100 – labai skaidrią valstybę. Korupcijos mastą viešajame ir politikos sektoriuose vertina įvairių sričių ekspertai ir verslo lyderiai („Transparency International“ Lietuvos skyriaus oficiali internetinė svetainė).

STT – LR Specialiųjų Tyrimų Tarnyba. Statutiniais pagrindais veikianti teisėsaugos įstaiga, kuri atskleidžia ir tiria korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas, rengia ir įgyvendina korupcijos prevencijos priemones (LR STT įstatymas, 2000).

TILS (TI) – „Transparency International“ Lietuvos skyrius yra tarptautinės organizacijos „Transparency International“ padalinys, veikiantis Lietuvoje nuo 2000 m. Tai nepolitinė organizacija, bendraujanti ir koordinuojanti savo veiklą tiek su vyriausybėmis, tiek nevyriausybėmis organizacijomis Lietuvoje bei užsienyje, organizuojant pilietines antikorupcines iniciatyvas („Transparency International“ Lietuvos skyriaus oficiali internetinė svetainė).

VTEK – Vyriausioji Tarnybinė Etikos Komisija. LR Seimo įsteigta priežiūros institucija, prižiūrinti, kaip įgyvendinami Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas, Lobistinės veiklos įstatymas, kiti Komisijos kompetencijai priskirti valstybinėje

¹ ASPA oficiali internetinė svetainė. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-05-20]. Prieiga per internetą: http://www.aspanet.org/public/ASPA/About_ASPA/ASPA/About_ASPA/About_ASPA.aspx?hkey=98af1db8-67b2-4ac6-9731-953b52f982db.

² LR URM oficiali svetainė. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-05-20]. Prieiga per internetą: <http://www.urm.lt/default/lt/ekonomine-diplomatija/lietuva-tarptautinese-ekonominese-organizacijose/ebpo>.

³ EGPA oficiali svetainė. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-05-20]. Prieiga per internetą: <http://www.ias-iisa.org/egpa/>.

Diana Gulbinienė. Etikos problemos ir jų valdymo priemonės vietos savivaldoje.

tarnyboje dirbančių asmenų tarnybinės etikos (elgesio) normas reglamentuojantys teisės aktai ir teikianti rekomendacijas dėl šių teisės aktų nuostatų tobulinimo ir įgyvendinimo (VTEK oficiali internetinė svetainė).

IVADAS

Temos aktualumas. Šių dienų pasaulyje nuolat kintanti socialinė, ekonominė, politinė, teisinė aplinka, globalizacija ir masinė modernizacija, sparti mokslo ir technologijų pažanga meta vis naujus iššūkius vietos savivaldai, su kuriais ji privalo susidoroti. Vis didesnius reikalavimus kelia ir piliečiai, kurie yra suinteresuoti, kad vietos savivaldos atstovai veiktų profesionaliai ir teiktų pačios aukščiausios kokybės viešojo administravimo paslaugas. Šie momentai glaudžiai siejasi su etiniu valstybės tarnybos diskursu, kadangi nuo etiško elgesio priklauso jų veiklos ir darbo kokybė, piliečių pasitenkinimas ir pasitikėjimas valdžia ir jos institucijomis bei jų veikla, demokratija ir pačia valstybe. Visgi, dažnai pasitaiko atveju, kai vietos savivaldos atstovai pasinaudodami savo užimama padėtimi ar turima galia, pažeidžia nustatytas etikos normas ir principus, sudarydami prielaidas etikos problemoms atsirasti ir pasireikšti. Tokiu savo elgesiu jie diskredituoja visą vietos savivaldą, kas suponuoja neigiamą nuomonę apie sistemą ir jos veiklos kokybę, profesionalumą, sprendimų objektyvumą ir nešališkumą, o taip pat neigiamai veikia pačią visuomenę ir valstybės raidą.

Ypatingas dėmesys šiam reiškiniui turėtų būti skiriamas vietos savivaldos lygmenyje, kadangi ši posistemė yra tarpinė grandis tarp valdžios ir piliečių, ir nuo to, kaip piliečiai aptarnaujami, kaip sprendžiami jų reikalai, priklauso visuomenės gerovė. Etinės problemos vietos savivaldoje griauna pasitikėjimą vietos valdžios institucijomis, skatina piliečių nusivylimą ir apatiją dalyvaujant sprendimų priėmime, kompromituoja vietos savivaldos sistemą, pažeidžia teises ir etines normas bei viešuosius interesus.

Nors, pasikeitus visuomeninei santvarkai, bandoma perimti geriausią demokratinių valstybių sukauptą patyrimą, vis dar tebekausto sovietinis mentalitetas ir nesusiformavusi pilietinė visuomenė. Dažnėjantys politiniai skandalai rodo, jog einama ne Vakarų pėdsakais, o vis dar atsigręžiama į Rytus. Egoistiniai žmogaus siekiai ir privatūs interesai išliko iki šių dienų ir užprogramavo valdininkų pasitenkinimą turima valdžia, piktnaudžiavimą turimomis galiomis ir ištekliais. Savivaldos institucijų darbuotojai ir tarnautojai neadekvačiai suvokia savo misiją ir pareigas: užuot tarnavę visuomenei jie bando sureikšminti savo asmenybę ir padėtį, išskeldami save į galios pozicijas ir savo funkcijose akcentuodami valdymą, o ne tarnavimą (J. Palidauskaitė ir kt., 2003; R. Grigas, 2003).

Šias tendencijas atspindi atlikti tyrimai ir studijos, kuriose pagrindinėmis institucijomis, turinčiomis spręsti etikos problemas, įvardijamos savivaldybės, o vietos savivalda nurodoma kaip imliausia terpė etikos problemoms pasireikšti. Joje išaiškinamų tarnybinės etikos pažeidimų atvejų žymiai daugiau nei visose kitose valstybės institucijose kartu paėmus. Absoliučią daugumą tyrimų dėl valstybės politikų netinkamos veiklos sudaro tyrimai

savivaldos lygmeniu: dažniausiai tirtos savivaldybės tarybos narių, merų, jų pavadootojų veiklos (VTEK 2009, 2010, 2011, 2012; J. Palidauskaitė ir kt., 2003).

Temos naujumas. Pastaruoju metu politologijos, sociologijos, vadybos, teisės, viešojo administravimo tyrinėtojai ir praktikai nemažai dėmesio skiria įvairioms etikos problemoms aptarti. Užsienio moksliniame diskurse viešojo gyvenimo etinę dimensiją nagrinėjo G. Adams, E. Berman, M. Kaptein, R. Chandler, J. V. ir R. B. Denhardt, T. L. Cooper, R. Chapman, J. S. Bowman, S. Horton; tokios organizacijos ir asociacijos kaip EBPO, EGPA, ASPA ir kt. Lietuvos akademiniam diskurse valdžios atstovų etikos ar moralės klausimai ir atskiros etikos problemos yra gvildentos J. Palidauskaitės, A. Jokūbaičio, V. Justickio, J. Aleknavičienės, A. Raudonienės, N. Vasiljevienės, J. Piliponytės, G. Butkaus, J. Lakio ir kt. Kovoti su kylančiomis etikos problemomis įsteigta Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (VTEK), Seimo kontrolierių įstaiga, Transparency International (TI) organizacija, Specialiųjų Tyrimų Tarnyba (STT), parengta nemažai profesinės ir bendrosios etikos kodeksų bei standartų.

Minėtų autorių teorinės ir empirinės studijos apima etinę dimensiją įvairiose viešojo sektoriaus posistemėse, pradedant švietimo ir sveikatos apsaugos, baigiant socialines ir viešąsias paslaugas teikiančiomis institucijomis. Tuo tarpu vietos savivaldos etinės problemos atskleistos gana ribotai. Koncepto specifiškumas ir kompleksiskumas lemia tai, jog etikos problemos ir jų valdymo priemonės, kaip tyrimo objektas vietos savivaldos kontekste, lietuvių mokslininkų darbuose ir moksliniame diskurse dar menkai nagrinėtas, trūksta įžvalgių ir išsamių studijų, tarpdisciplininių empirinių tyrimų ir realiai įgyvendinamų prevencinių priemonių šiuo klausimu. Dažnai iškylantys į viešumą interesų konflikto, piktnaudžiavimo, korupcijos ir kitų etikos problemų atvejai vietos savivaldoje suponuoja prielaidą, jog šiam fenomenai savivaldos lygmenyje skiriama nepakankamai dėmesio. Būtina plėtoti empirinių studijų lauką, numatyti galimus prevencinius modelius ir priemones, siekiant ateityje išvengti neetiško elgesio atvejų skaičiaus didėjimo.

Be kita ko, nepaisant minėtos tyrimų ir studijų gausos, iki šiol nėra suformuoto etikos problemų valdymo priemonių modelio, kuris leistų sėkmingai identifikuoti ne tik esamas, tačiau ir galimas etikos problemas, taip pat jas eliminuoti ir veiktų kaip veiksminga, efektyvi prevencinė priemonė, siekiant išvengti etikos problemų vietos savivaldoje.

Darbo problema. Vietos savivaldos sistemos politikai, tarnautojai ir darbuotojai dažnai pasinaudoja visuomenės jiems suteikta galia ir užimama padėtimi, siekdami privačių interesų patenkinimo taip sudarydami prielaidas etikos problemoms vietos savivaldoje pasireikšti. Neetiškas elgesys pažeidžia nusistovėjusias etines ir moralines normas, visuomės interesus; griauna pasitikėjimą vietos valdžios institucijomis, skatina piliečių nusivylimą ir apatiją dalyvaujant sprendimų priėmimo, kompromituoja vietos savivaldos sistemą. Keliamas toks

problemė klausimas: kokios dažniausiai pasitaikančios etikos problemos ir galimos šių problemų valdymo priemonės vietos savivaldoje?

Darbo objektas. Etikos problemos ir jų valdymo priemonės.

Darbo tikslas. Išanalizavus etikos problemas ir apibrėžus galimas etikos problemų valdymo priemones Šiaulių apskrities Joniškio, Kelmės ir Pakruojo rajonų savivaldybių atveju suformuoti ir pagrįsti etikos problemų valdymo priemonių hipotetinį modelį vietos savivaldoje.

Uždaviniai:

1. Atlikti mokslinės literatūros, teorinių konceptų, empirinių studijų analizę etikos vietos savivaldoje tematika žmogiškųjų išteklių valdymo teorijų kontekste.
2. Išanalizuoti dokumentus ir teisės aktus etikos problemų ir jų valdymo priemonių vietos savivaldoje tematika.
3. Išnagrinėti etikos problemų raišką ir galimas etikos problemų valdymo priemones Šiaulių apskrities Joniškio, Kelmės ir Pakruojo rajonų savivaldybėse.
4. Tyrimo rezultatų kontekste sukonstruoti etikos problemų valdymo priemonių vietos savivaldoje hipotetinį modelį.

Pagrindinis ginamasis teiginys

Vietos savivaldoje į etikos principų taikymą žiūrima aplaidžiai: vietos savivaldos atstovai nesivadovuoja etikos normomis, nekuria etiškos aplinkos, neintegruoja etikos infrastruktūros elementų ir etinių momentų į darbo praktiką, kas sukuria prielaidas etikos problemoms pasireikšti. Savivaldybės skiria nepakankamai dėmesio etiško elgesio formavimui ir skatinimui. Etikos problemų valdymo priemonių hipotetinis modelis ir jo integracija į veiklos praktiką padėtų formuoti ir skatinti etišką elgesį bei išvengti etikos problemų vietos savivaldoje.

Darbo struktūra. Magistro baigiamasis darbas susideda iš įvado, trijų pagrindinių dalių, išvadų, rekomendacijų, literatūros sąrašo ir priedų. Pirmojoje darbo dalyje teoriniu aspektu pristatomos etikos problemos, jų valdymo priemonės, aptariama vietos savivalda. Antrojoje darbo dalyje pristatoma tyrimo metodologija, atliekama dokumentų ir tyrimų analizė, pateikiami neigiami vietos savivaldos aspektai. Trečiojoje dalyje pristatomi etikos problemų ir jų valdymo priemonių vietos savivaldoje tyrimo rezultatai.

Tyrimo metodai:

1. Mokslinės literatūros ir galiojančių teisės aktų analizė;
2. Lyginamasis metodas;
3. Atvejo studija;
4. Interviu metodas;
5. Statistinių duomenų analizė.

Tyrimo teorinis reikšmingumas. Nors etiniai veiklos momentai yra plačiai taikomi užsienio šalių valstybės tarnybose, Lietuvos vietos savivaldoje ši paradigma dar tik diegiama ir sunkiai įsisavinama. Susiduriama su etiško elgesio vietos savivaldoje suvokimo problematika, kadangi objektyvus, teisingas, skaidrus ir etiškas viešasis administravimas vis dar suvokiamas per sankcijų ir bausmių, o ne žmogaus vidinės moralės, prizmę.

Tyrimo praktinis reikšmingumas. Darbu siekiama praplėsti teorinį konceptą, empirinį tyrimų lauką nagrinėjama tematika, sujungti užsienio šalių ir Lietuvos autorių bei tarptautinių organizacijų studijas. Taip pat nustatyti etiško valdymo, įstatymų įgyvendinimo ir viešųjų paslaugų teikimo gaires sukuriant etikos problemų valdymo priemonių hipotetinį modelį, kurį siūlytina integruoti į kasdienę valstybės tarnautojų veiklos praktiką bei parengti galimas tobulinimo kryptis. Tikimasi, jog darbas praplės teorinį koncepto suvokimą ir praktinį reiškinių tyrimų lauką.

I. TEORINIS ETIKOS PROBLEMŲ IR JŲ VALDYMO PRIEMONIŲ VIETOS SAVIVALDOJE DISKURSAS

1. Etikos problemos ir jų valdymo priemonės vietos savivaldoje

1.1 Etika žmogiškųjų išteklių valdymo kontekste

Kilusi iš antikinės Graikijos ir sietina su Aristotelium, skirtingose valstybėse, kultūrose, epochose etika buvo suvokiama skirtingai, tačiau visais laikais nagrinėjo įvairiose praktikos srityse doroviniu požiūriu teisingus dalykus ir siekdavo juos iškelti kaip socialinio veikimo taisykles (R. Vitkauskaitė, 2009).

Bendriausia prasme „etika – tai mokslas, tiriantis moralę. Būtent etika padeda atskleisti ir pagrįsti veiksmus, kurie pripažįstami teisingais (ar neteisingais), leidžia paaiškinti jų esmę, patikslinti argumentus, vertinant reiškinius sudarančius moralės lauką“ (V. Purskus, 2003). Remiantis šiuo požiūriu, etiką galima būtų traktuoti kaip *vertybę, pasekmę ar principą*. Tuo tarpu viešojo administravimo klasikai ir etikos specialistai etiką supranta ir vertina kaip *atsakomybę, moralinį aiškinimą, paklusimą moraliniam autoritetui, moralinio sprendimo vykdymą* (J. Palidauskaitė, 2008b).

Kelis pastaruosius dešimtmečius didelis dėmesys skiriamas naujoms etikos formoms: akcentuojama profesinė, verslo, viešojo sektoriaus etika ir kt. Itin aktualu kalbėti apie viešojo sektoriaus etiką, kadangi valstybės tarnautojai, užimantys tarpinę vietą tarp valdžios ir piliečių, yra išskirtinėje padėtyje: anot J. Palidauskaitės (2002), politinė valdžia tikisi, jog tarnautojai vykdys numatytą politiką bei tinkamai reprezentuos valdžią piliečių akyse, tuo tarpu piliečiai tikisi, kad tarnautojai atstovaus eilinių piliečių ir kartu visos visuomenės interesus.

Turėdami atitinkamą diskrecinę galią, valstybės tarnautojai ją naudoja įvairiai: valdydami valstybės išteklius, bendraudami su piliečiais ir vykdydami jų veiklos kryptiškai priskirtas funkcijas. Etika yra viena iš svarbiausių valdžios pasidalijimo ir atsvaros priemonių, padedančių kovoti su savavališku valdžios naudojimu. Tai – gyvybiškai svarbus veiksnys kuriant ir palaikant pasitikėjimą valdžia bei jos institucijomis. Etika taip pat yra priemonė patikrinti praktiką, įsigalėjusią tvarką ir elgesį apskritai, o atlikus tokį patikrinimą visuomenė gali būti rami, kad jos interesams tikrai tarnaujama ir laikomasi atitinkamų procedūrų. Taigi etika yra svarbus valdymo kokybės užtikrinimo veiksnys (EBPO, 1996).

Etikos svarba valstybės tarnyboje grindžiama trimis argumentais:

- *Demokratijos argumentas*. Valstybės tarnautojai turi valdžią, atstovauja piliečius ir bendruomenę, tad privalo elgtis viešai, skaidriai, nešališkai ir būti moraliniu pavyzdžiu visuomenei. Pasak J. Palidauskaitės (2010), valstybės tarnautojai turi ne tik vengti neteisėto,

netinkamo ar amoralaus elgesio, bet ir negali duoti pagrindo susidaryti netgi įspūdžiui apie netinkamą elgesį.

- *Visuomenės intereso gynimo argumentas.* Pagrindinė valstybės tarnautojų pareiga – tarnauti visuomenei ir neišduoti visuomeninių interesų, kurie paremti visuomenės lūkesčiais. Politikams, valstybės tarnautojams keliami aukštesni (dvigubi) standartai ir reikalavimai, kurie, anot J. Palidaukaitės (2010), remiasi visuomenės pasitikėjimo idėja. Kita vertus, valstybės tarnautojai kai kuriais atvejais gali daryti tai, kas kitiems asmenims yra neleidžiama. Šie momentai akcentuoja etikos svarbą ir sudėtingumą valstybės tanyboje (J. Palidaukaitė, 2002).

- *Gero valdymo idėja.* Geras valdymas jungia demokratijos, rinkos ekonomikos, profesionalios biurokratijos vertybes siekiant geresnio viešųjų reikalų tvarkymo ir yra susijęs su kiekybiniais ir kokybiniais parametrais. Pasak J. Palidaukaitės (2010) cit. C. Hicks ir G. Scanlan (1998), pagarba pagrindinėms vertybėms, etiškas elgesys, paklusimas įstatymui ir visuomenės pasitikėjimo išlaikymas yra gero ir principingo valdymo pamatas.

Kita vertus, šalia šių argumentų ne mažiau svarbūs ir kiti momentai, leidžiantys įvertinti etikos funkcionalumą, instrumentalumą, etinio jautrumo ugdymą, etikos problemų prevenciją.

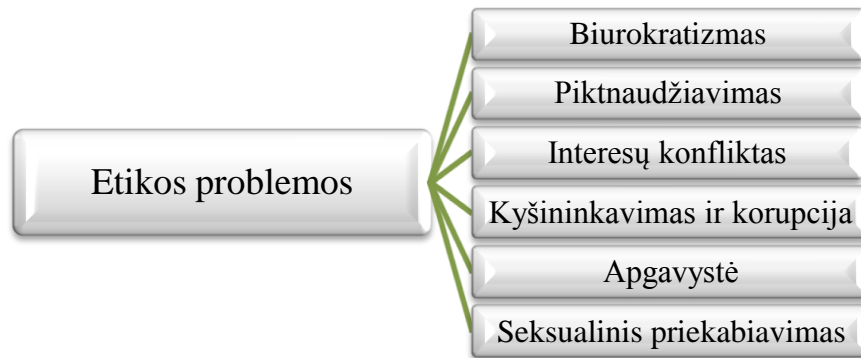
Viešojo sektoriaus etika yra daugiau veikla negu statusas. Etiško elgesio skatinimas reiškia ne vien, jog sudaromas taisyklių, kurių reikia laikytis, sąrašas, ar nustatoma, kokio statuso būtina siekti. Tai yra vyksmas, valdymo procesas, kuriuo paremtas valdžios darbas. Jis yra svarbus valdymo funkcionavimui ir raidai: „Etika gali būti tik pagalba, ji gali būti tik priemonė tikslui pasiekti, tačiau ji yra būtina priemonė tikslui pasiekti. Valdžios etika sudaro geras prielaidas gerai viešajai politikai. Ta prasme ji yra daug svarbesnė nei bet kokia nors atskira politikos iniciatyva, nes nuo jos priklauso visos kitos iniciatyvos“ (EBPO, 1996).

1.2 Etikos problemų konceptualizavimas: rūšių ir formų sisteminė analizė

Netinkami politikų ir valstybės pareigūnų veiksmai bei sprendimai nėra tik šiandieninių valstybių fenomenas. Šis elgesys turi galias istorines šaknis, kurių ištakų reikėtų ieškoti dar Senovės Atėnuose. Neetiškas elgesys nėra statiškas, tad laikui bėgant šio elgesio suvokimas kito, įgavo naujų formų; buvo suformuota „etikos problemos“ samprata. Pasak J. Palidaukaitės (2008b), etikos problema – tai netinkamai padarytas sprendimas ar atliktas veiksmas, pažeidžiant nusistovėjusias asmeninės ar profesinės etikos normas.

Pasak N. Žilvytienės (2010) cit. Frederickson (1997), kuo labiau valstybės tarnautojas linkęs į privačius interesus, tuo didesnė neetiško elgesio tikimybė, tuo greičiau kyla etikos problemos.

Praktikoje dažniau susiduriama su pavienių etikos problemų identifikavimu ir vertinimu, tuo tarpu teorinėje plotmėje, remiantis panašumais ir skirtumais, etikos problemos klasifikuojamos ir kategorizuojamos (žr. 1 pav.)



1. pav. Etikos problemos. Sudarė: D. Gulbinienė (2014) pagal J. Palidauskaitę (2008b, 2010), N. Žilvytienė (2010).

Kiekvieną problemą galima vertinti asmeniniu, profesiniu, organizaciniu, visuomeniniu požiūriu (J. Palidauskaitė, 2008b). Laikantis šios nuostatos akivaizdu, jog valstybės tarnautojų neetiškas elgesys pereina visus keturis vertinimo etapus nuo asmeninio problemos vertinimo iki visuomeninio požiūrio.

Vienok, su vienomis ar kitomis etikos problemomis, viešasis sektorius susiduria kone kasdien. Kai kurios problemos išsisprendžia nepastebėtos savaime, kitos iškyla į viešumą ir sukelia didžiulį poveikį visuomenės pasitikėjimui valstybės tarnyba. Vienos jų – trumpalaikės, iškylančios ir pradingstančios, kitos – sisteminės, ilgalaikės ir įsišaknijusios, lemiančios sudėtingus socialinių procesų pokyčius.

Etikos problemos turi būti nagrinėjamos sistemiškai ir kompleksiškai, kadangi yra glaudžiai susijusios tarpusavyje ir kai kuriais atvejais yra itin sudėtinga nubrėžti takoskyrą tarp vienos ar kitos kategorijos etikos problemų.

1.2.1 Biurokratizmas

Biurokratizmo terminas atėjo iš XVIII a., o Lietuvoje įsitvirtino kartu su carinės Rusijos administravimo tradicijomis. Anot J. Palidauskaitės (2011), įstaigos savo pastangas skyrė ne tikslui pasiekti, bet tinkamai įforminti dokumentus.

Biurokratinis viešojo administravimo modelis ilgą laiką veikė spręsdamas pagrindines visuomenės problemas: užtikrino socialinę gerovę, suteikė stabilumo, leido pajauti teisingumo ir lygybės jausmą. Tačiau ilgainiui biurokratijos trūkumai nustelbė jos pranašumus: valdymo centralizavimas, hierarchinės kontrolės mechanizmas, taisyklės užuot buvę priemonės visuomenės tikslams pasiekti tapo savaiminiu tikslu (J. Palidauskaitė, V. Staponienė, 2004).

Reminatis viešojo administravimo tyrinėtojai, dažnai šis reiškinys buvo siejamas su popierizmu, komisijų gausa, nemandagiu elgesiu su piliečiais, nereikalingu žinybiniu susirašinėjimu, skendimu tuščiose beprasmiškose formalybėse, organizuoto gyvenimo pūdymu ir piliečių psichologinės apatijos ugdymu, o problemų buvo linkstama ieškoti bendroje sistemoje (J. Paliduskaitė, 2011; V. Smalskys, A. Raipa, 2003).

Laikui bėgant požiūris į biurokratizmą kito priklausomai nuo valstybės valdymo ir administravimo tradicijų kaitos. Šiuolaikiniame pasaulyje nepatenkinti aptarnavimu, negalėję objektyviai išspręsti reikalų, susidūrę su reikalavimu pristatyti įvairius dokumentus piliečiai kasdieninėje kalboje biurokratizmą linkę tapatinti su biurokratija, nors šie terminai turi skirtingą prasmę. LR Seimo kontrolierių įstatymas (aktuali 2004 m. redakcija) biurokratizmą apibrėžia taip: tai „tokia pareigūno veikla, kai vietoj reikalų sprendimo iš esmės laikomasi nereikalingų ar išgalvotų formalumų, nepagrįstai atsisakoma spręsti pareigūno kompetencijai priklausančius klausimus, vilkinama priimti sprendimus ar atlikti savo pareigas bei kitaip blogai ar netinkamai valdoma (atsisakoma informuoti asmenį apie jo teises, sąmoningai pateikiamas klaidinantis ar netinkamas patarimas ir t. t.). Biurokratizmu taip pat laikomas toks pareigūnų darbas, kai nevykdomi arba blogai vykdomi įstatymai ar kiti teisės aktai“.

Vertinamas kaip darbo našumo kliūtis, darbo pažangos stabdis, biurokratizmas griauna valstybės autoritetą ir, pasak A. Valašino (1991) „kasa griovį tarp visuomenės ir valdininkijos“. Autorius išskiria tam tikras išorines biurokratizmo priežastis, lemiančias jo atsiradimą: blogai suorganizuotas organizacijos darbas, per daug smulki raštiška atskaitomybė, per didelė centralizacija, darbo paralelizmas, darbo atidėliojimas ir lėtas jo tempas, dažni interesantų siuntinėjimai iš vienos vietos į kitą. Tuo tarpu vidinės priežastys sietinos su valstybės tarnautojo asmeninių vertybių skale: valdininkai tampa biurokratais ne dėl blogos valios, bet dėl neišsilavinimo, dėl pakrikusio savo gyvenimo, nesugebėjimo dirbti pavestą darbą ir kt. (A. Valašinas, 1990). Kiti autoriai nurodo, jog biurokratizmas priklauso nuo tautos kultūrinio išsivystymo lygio, tad pagrindinis ginklas kovoje su juo – lavinimas ir viešumas (V. Smalskys, A. Raipa, 2003).

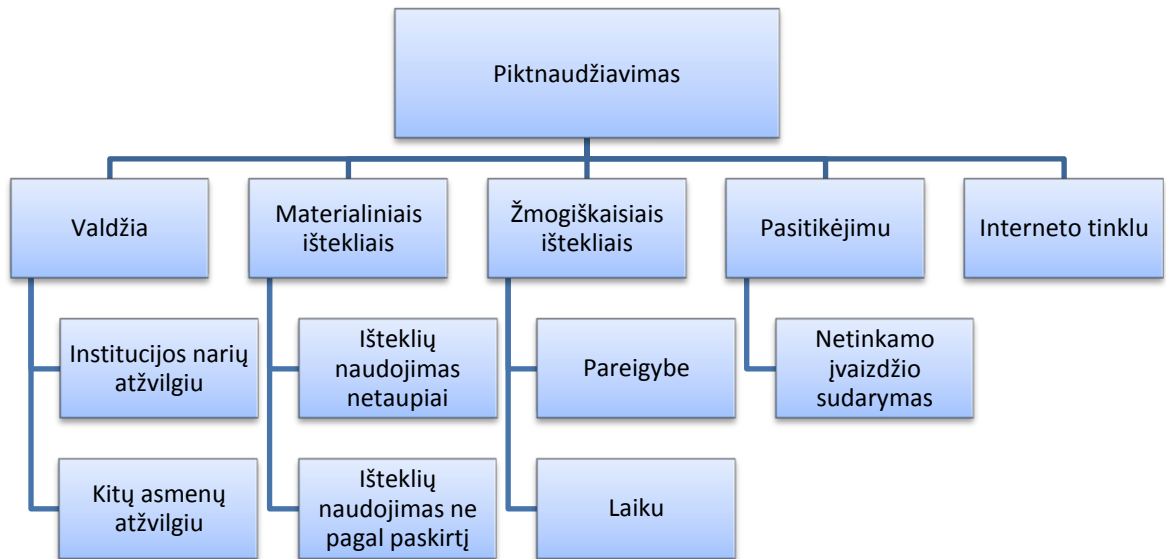
Nuo 1990 m. iki dabar biurokratizmas yra teisiškai apibrėžta problema, numatant galimybes piliečiams skųstis Seimo kontrolieriaus tarnybai.

1.2.2 Piktnaudžiavimas

Piktnaudžiavimas apibrėžiamas kaip „pareigūno veiksmai ar neveikimas, kai jam suteikti įgaliojimai naudojami ne pagal įstatymus bei kitus teisės aktus arba savanaudiškais tikslais ar dėl kitokių asmeninių paskatų (naudojimosi tarnybine padėtimi, keršto, pavydo,

karjerizmo, neteisėtų paslaugų teikimo ir t. t.), taip pat tokie pareigūno veiksmai, kai viršijami suteikti įgaliojimai ar savivaliaujama“ (LR Seimo kontrolierių įstatymas, aktuali 2004 m. redakcija). LR Valstybės tarnybos įstatymas (aktuali 2002 m. redakcija) identišką apibrėžimą įvardija „piktnaudžiavimu tarnyba“.

Pasak J. Paliduskaitės (2008b), piktnaudžiauti galima tarnybine padėtimi, organizacijos turtu ir lėšomis (materialiaisiais ištekliais), organizacijos darbuotojais (žmogiškaisiais ištekliais), turimu pasitikėjimu, interneto tinklu. Tai dažniausiai pasitaikančios piktnaudžiavimo rūšys.



2. pav. Piktnaudžiavimo rūšys. Sudarė: D. Gulbinienė (2014), pagal J. Paliduskaitę (2008b).

Svarbu paminėti, jog netinkamas organizacijos materialinių ir žmogiškųjų išteklių panaudojimas, pasak J. Paliduskaitės (2008b) taip pat yra piktnaudžiavimas valdžia. Iš pateikto paveikslo galima matyti, jog piktnaudžiavimas valdžia apima naudojimąsi tarnybine padėtimi kolegų / darbuotojų atžvilgiu (atrankos, motyvavimo, atleidimo momentai), o taip pat ir kitų asmenų atžvilgiu (pvz.: asmeninių reikalų tvarkymas darbo metu). Piktnaudžiavimas materialiaisiais ištekliais siejamas su netinkamai, ne pagal paskirtį, netaupiai naudojamu organizacijos turtu, įranga, finansiniais ištekliais, prekėmis ar paslaugomis ir kt. Tuo tarpu piktnaudžiauti žmogiškaisiais ištekliais galima skiriant papildomus, į pareigybes neįtrauktus darbus; su asmeniniais reikalais susijusių užduočių pavedimus pavaldiniams, o taip pat siejamas su papildomu darbo krūviu ir neapmokamais viršvalandžiais. Piktnaudžiavimo pasitikėjimu problema susidaro dėl netinkamo tarnautojo įvaizdžio (ar tokio įspūdžio) sudarymo, kadangi valstybės tarnautojai esti po padidinauju stiklu ir jiems keliami aukštesni reikalavimai. Paskutinė piktnaudžiavimo forma viena naujausių – technologijų, interneto tinklo naudojimas asmeniais tikslais.

Kita vertus svarbu įžvelgti dar vieną momentą – valstybės tarnautojo pareigų atlikimo specifika. Tarp valstybės tarnautojo pareigų minimas tinkamas disponavimas tarnybine informacija, valstybės ar savivaldybės nuosavybe, visuomenės intereso paisymas. Kaip teigia J. Palidaukaitė (2011), pareigos neatlikimas šiais atvejais galėtų būti traktuojamas kaip piktnaudžiavimas.

Piktnaudžiavimo valstybės tarnyboje rezultatas – prastas administravimas su visomis su tuo susijusiomis pasekmėmis: neefektyviu išteklių panaudojimu, prastu valstybės tarnybos įvaizdžiu, sumažėjusiu pasitikėjimu valstybės tarnyba, sumenkusiais darbuotojų moraliniais įsipareigojimais ir vertybėmis bei kt. (N. Žilvytienė, 2010).

1.2.3 Interesų konfliktas

Ši etinė dilema yra plačiausia ir latentiškausia, neturinti vieningo apibrėžimo, o samprata dažniausiai aiškinama per įvairias etines, moralines, teisines, profesines prizmes.

Plačiąja prasme interesų konfliktas apima vaidmenų konfliktus, siaurąja prasme paliečiami asmeniniai (materialiniai, psichologiniai ir moraliniai) ir kažkieno kito interesai (J. Palidaukaitė, 2010, cit. Davis, 1982 ir Margolis, 1979).

Interesų konfliktas – tai situacija, kai asmuo eidamas savo pareigas privalo atlikti tam tikrą veiksmą, tačiau tas veiksmas (veikla) yra susijęs ne tik su jo pareigomis, bet ir su jo privačiu interesu. Privatūs interesai gali būti labai įvairūs – nuo akcijų, narystės atitinkamoje organizacijoje, nuosavybės, iki savo paties ar artimųjų asmenų klausimų sprendimo darbo vietoje (VTEK, 2011). LR viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatyme (aktuali 2000 m. redakcija) interesų konfliktas apibūdamas kaip situacija, kai valstybinėje tarnyboje dirbantis asmuo, atlikdamas pareigas ar vykdydamas pavedimą, privalo priimti sprendimą ar dalyvauti jį priimant, ar įvykdyti pavedimą, kurie susiję ir su jo privačiais interesais.

Tuo tarpu K. Kernaghanas (1990) interesų konfliktą mato, kai valstybės tarnautojas turi privačių ar asmeninių interesų, galinčių daryti įtaką (ar sudarančių tokios įtakos išpūdį) objektyviam tarnybinių pareigų atlikimui. Tam pritaria M. McDonald (2006), pateikdamas beveik identišką apibrėžimą. Tuo tarpu G. Sakalauskas (2008) nurodo, jog interesų konfliktas – tai turtinis ar neturtinis suinteresuotumas, galintis daryti įtaką valstybės tarnyboje priimamiems sprendimams. Pasak J. Palidaukaitės (2010) interesų konfliktas gali būti parlamentinis ir biurokratinis, kuomet piktnaudžiaujama tarnyba dėl asmeninės naudos teikiant įstatymo projektą ar naudojantis tarnybine informacija.

Interesų konfliktą, kartu su korupcijos apibrėžimu teisinga būtų įvardinti plačiausiais konceptais etikos problemų kontekste. Apibendrinant autorių pateiktus apibrėžimus, o taip

pat įvedant įstatymuose ir teisės aktuose numatytas sampratas, plačiausia prasme galima būtų teigti, jog interesų konfliktas – tai situacija, kuomet gali susidurti privatūs darbuotojo ar jo artimųjų (įskaitant šeimos narius, gimines ir draugus) ir visuomenės interesai, kuriems jis turi atstovauti, eidamas savo tarnybą.

Interesų konflikto skalė gana plati: nuo kyšio (kai kurie autoriai kyšininkavimą skiria kaip interesų konflikto atšaką, tipą) bandant paveikti pareigūną/valstybės tarnautoją iki skirtingų viešosios politikos modelių taikymo. Interesų konfliktas dažniausiai apima sekančius tipus (žr. 3 pav.).



3. pav. Interesų konflikto rūšys. Sudarė D. Gulbinienė (2014) pagal J. Palidauskaitė (2010).

Potencialus ir tariamas interesų konfliktas yra tiek pat rimta problema, kaip ir esamas.

Interesų konflikto draudimas tarnautojams įrašytas daugelyje teisės aktų kaip norma, todėl valstybės tarnautojas, jo šeima bei artimieji privalo vadovautis atitinkamais standartais. LR Valstybės tarnybos įstatyme (aktuali 2002 m. redakcija) numatyta, jog valstybės tarnautojas eidamas tarnybą visų pirma atstovauja visuomenės interesams, nesinaudoja tarnyba asmeninei gerovei gauti.

1.2.4 Korupcija ir kyšininkavimas

Korupcija yra tarsi civilizacijos rykštė - senas socialinis fenomenas, keičiantis formas ir prisitaikantis prie aplinkos pokyčių. Šiuo metu korupcija ir kyšininkavimas vertinamas dvejopai: etiniame diskurse kaip etinė problema, teisiniame kontekste – kaip baudžiamoji nusikalstama veika. LR Baudžiamajame kodekse kyšininkavimas, tarpininko kyšininkavimas, papirkimas apibrėžiama kaip artimos, korupcinio pobūdžio nusikalstamos veikos. Jas pateikiant identifikuojamos ir kitos susijusios problemos: piktnaudžiavimas tarnybine padėtimi, įgaliojimų viršijimas, piktnaudžiavimas oficialiais įgaliojimais, dokumentų

klastojimas, sukčiavimas, turto pasisavinimas ar iššvaistymas, tarnybos/komercinės paslapties atskleidimas, neteisingų duomenų pateikimas, nusikalstamu būdu įgytų pinigų ar turto legalizavimas, kišimasis į valstybės tarnautojo ar viešojo administravimo funkcijas atliekančio asmens veiklą ir kitos nusikalstamos veikos (LR Baudžiamasis kodeksas, 2000). Tuo tarpu LR STT įstatyme (2000) pateikiamas toks korupcijos apibūdinimas: „valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens tiesioginis ar netiesioginis siekimas, reikalavimas arba priėmimas turtinės ar kitokios asmeninės naudos (dovanos, paslaugos, pažado, privilegijos) sau ar kitam asmeniui už atlikimą arba neatlikimą veiksmų pagal einamas pareigas, taip pat valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens veiksmai arba neveikimas siekiant, reikalaujant turtinės ar kitokios asmeninės naudos sau arba kitam asmeniui ar šią naudą priimant, taip pat tiesioginis ar netiesioginis siūlymas ar suteikimas valstybės tarnautojui, jam prilygintam asmeniui turtinės ar kitokios asmeninės naudos (dovanos, paslaugos, pažado, privilegijos) už atlikimą arba neatlikimą veiksmų pagal valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens einamas pareigas, taip pat tarpininkavimas darant šioje dalyje nurodytas veikas“.

LR Nacionalinė kovos su korupcija 2011 – 2014 m. programa korupciją apibrėžia kaip asmenų, dirbančių valstybinėje tarnyboje (valstybės politiko, teisėjo, valstybės pareigūno, valstybės tarnautojo ir kito jam prilyginto asmens), elgesį, neatitinkantį jiems suteiktų įgaliojimų ar teisės aktuose nustatytų elgesio standartų, ar tokio elgesio skatinimą, siekiant naudos sau ar kitiems asmenims ir taip pakenkiant piliečių ir valstybės interesams“. Visas šias sampratas apjungia G. Sakalauskas (2011), bendrai nurodydamas, jog korupcija – tai viešųjų interesų pažeidimas privačiais interesais arba piktnaudžiavimas valdžia.

Bendriausia prasme „korupcija - tai veiksmai, atlikti naudojantis turima valdžia, kuriais pažeidžiamos teisės normos, visuomenės interesai bei priimtose moralės normos ir kuriais siekiama asmeninės ar grupinės naudos“ (J. Paliduskaitė, 2008b). Naujesnėje savo monografijoje autorė korupcijos pagrindinėmis formomis įvardija dovaną ir kyšį, papirkimą, klientelizmą ir patronažą, apgaulę ir vagystę, „blatą“ (J. Paliduskaitė, 2010). Korupcija labai glaudžiai susijusi su interesų konfliktu ir piktnaudžiavimu.

Viena iš metodologinių korupcijos kaip socialinio reiškinių analizės problemų yra jos platumas ir apibrėžimas, nes korupcijos vertinimas priklauso nuo jos suvokimo, asmens nuomonės ir pozicijos. Šiandien nėra vieningo korupcijos apibrėžimo, kas neabejotinai komplikuoja nacionalines ir tarptautines pastangas kovoje su ja.

1.2.5 Apgavystė ir seksualinis priekabiavimas

Apgavystė ir seksualinis priekabiavimas yra aiškaus turinio rečiausiai pasitaikančios etikos problemos.

Apgavystė. Apgavyste galima laikyti veiksmus ar žodžius, kuriais sąmoningai norima nuslėpti, iškreipti ar tik iš dalies atskleisti tiesą, suklaidinti, siekiant savanaudiškų tikslų. Informacijos slėpimas ar iškreipimas, melas, šmeižtas, agentų provokatorių naudojimas, „fiktyvių įrodymų“ sukūrimas ir t. t. yra dažniausiai pasitaikančios apgaulės formos, iš kurių labiausiai paplitusi – melas (sąmoningai pasakyta neteisybė) (J. Palidauskaitė, 2008b).

Seksualinis priekabiavimas. Šiuo terminu įvardijamas netinkamais žodžiais ar veiksmais išreikštas seksualinio pobūdžio elgesys su asmeniu, su kuriuo sieja tarnybiniai santykiai. Dažniausiai seksualinės užuominos, prisilietimai, žvilgsniai, laiškai, skambučiai, atviros atakos ir bandymai išprievartauti yra laikomi seksualinio priekabiavimo būdais (LR Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymas, aktuali 2005 m. redakcija).

Apgavystė dažnai tampa piktnaudžiavimo, korupcijos, interesų konflikto sudėtine dalimi, tad ir šiame darbe ji bus nagrinėjama kitų etikos problemų kontekste. Tuo tarpu seksualinis priekabiavimas yra rečiau pasitaikanti etikos problema, kuri, dėl savo specifikos, magistro darbe nebus nagrinėjama plačiau.

1.3 Etikos problemoms palankių terpių identifikacinė analizė

Nors etikos problemų atvejų galima rasti įvairiuose kontinentuose ir kultūrose, etikos problemos dažniau pasireiškia jaunose demokratijose (Rytų ir Centrinė Europa), o taip pat besivystančiose šalyse. Aktualiausia kalbėti apie Rytų ir Centrinę Europą, kurios ideologija yra artimiausia Lietuvai. Itin imlios šiems reiškiniams pokomunistinės šalys, kur vyksta ne tik politiniai (nuo autoritarizmo link demokratijos), socialiniai – ekonominiai pokyčiai, bet ir vertybių kaita (R. Juozapavičius, 2005). Kaip teigia EBPO (1996), tai, kas kai kuriose šalyse laikoma nepotizmu, favoritizmu ir įvertinimo pagal sugebėjimus principo pažeidimu, kitose traktuojama kaip „pagalba saviškiams“. Viena kontekste dovanojimas ir dovanų priėmimas yra įprastas tvarkant verslo reikalus, tačiau kitame kontekste dėl jų gali iškilti nemažai prieštaravimų. Tam pritaria ir J. Palidauskaitė (2010), nurodydama, jog paskutiniaisiais sovietinės sistemos metais korupcija buvo taip paplitęs reiškinys, kad tai tapo reikalų tvarkymo stiliumi. „Blato“ kultūra, abipusiški įsipareigojimai, neformalūs tinklai neišnyko, o transformavosi, prisitaikydami prie naujo laikotarpio, įgaudami naujus raiškos būdus bei formas.

Šias tendencijas patvirtina ir TI atlikto korupcijos suvokimo indekso (KSI) tyrimas, kuris atskleidžia, jog pokomunistinių šalių – naujųjų ES narių KSI svyruoja tarp 47 ir 68. Tuo tarpu Vakarų Europos valstybių – tarp 69 ir 91 (kai 100 – labai skaidri valstybė, 0 – labai korumpuota valstybė; TI KSI, 2013).

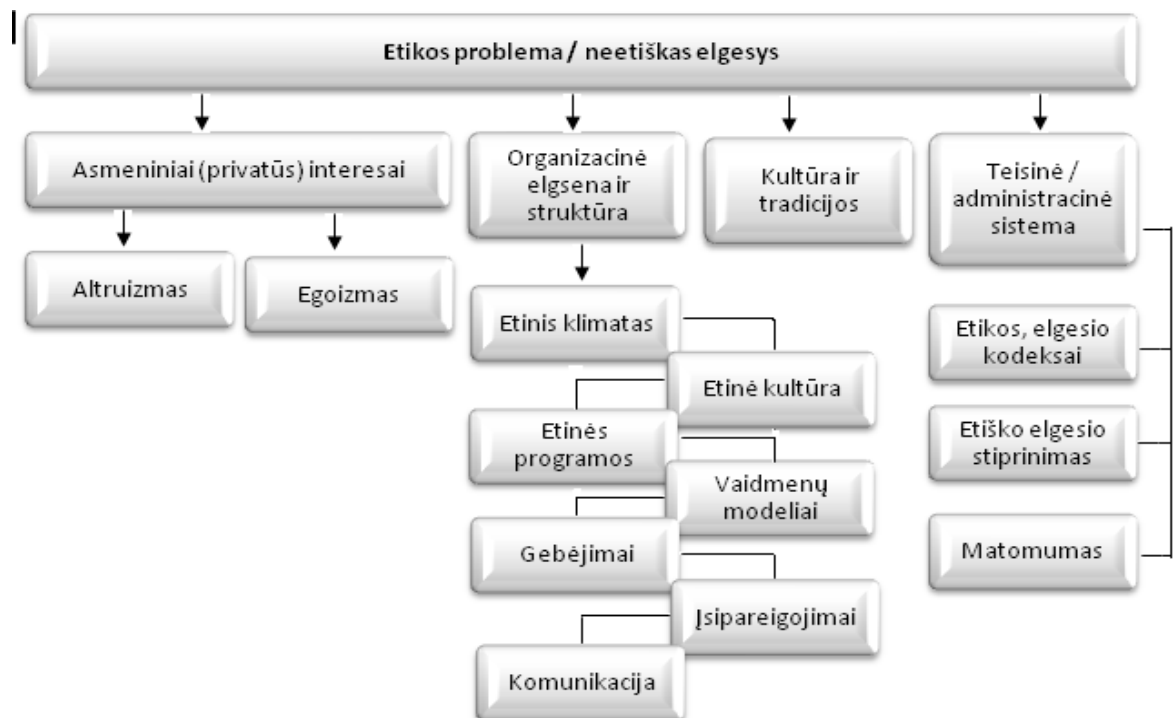
Šiuos skirtumus lemia ir kiti veiksniai, tokie kaip ekonominio išsivystymo lygis bei demokratijos branda (EBPO, 1996). Galima teigti, kad pokomunistinių šalių perimtos

sovietmečio laikų tradicijos ir pereinamojo laikotarpio specifika suponavo savitą visuomenės mąstyseną ir elgseną bei lėmė toleranciją etikos problemoms Lietuvoje. N. Vasiljevienė (2006) šią toleranciją aiškina tuo, kad būtinybė vengti etinių dilemų išsivysčiusiose šalyse jau ne tik moralinė, bet ir teisinė norma. Lietuvoje atsitiko taip, kad į teisę tokia norma atėjo anksčiau, nei susiformavo moralės lygmeniu, todėl dabar išgyvenamas nesusivokimo periodas <...> (N. Vasiljevienė, 2006).

Kiti autoriai etikos problemoms palankių terpių atranda ir sektoriaus viduje. Ch. W. Simmons ir kt. (1998) atliktas tyrimas atskleidė etiško viešojo administravimo tiesioginę priklausomybę nuo savivaldybių dydžio ir gyventojų skaičiaus. Tyrimas parodė, kad teritorija ir gyventojų skaičiumi didesnės savivaldybės prie įstatymiškai numatytų etiško administravimo gairių papildomai vadovaujasi ir etikos kodeksais bei elgesio taisyklėmis, kas suponuoja nuomonę, jog mažesnėse savivaldybėse yra didesnė tikimybė etikos problemoms pasireikšti, nei didesnėse, kur etiniai principai akcentuojami ir taikomi dažniau. Skirtingose savivaldybėse etiniai klausimai daugiau ar mažiau panašūs, tačiau prieš juos vertinant ir formuojant prevencines priemones būtina išsiaiškinti motyvus, įtakančius šių problemų atsiradimą.

1.4 Prielaidos etikos problemoms atsirasti: priešasčių ir motyvų modeliavimas

Neetiškas elgesys darbo vietoje, pasak M. Kaptein (2011) yra plačiai paplitęs fenomenas. Siekiant suprasti neetiško elgesio motyvus svarbu pabrėžti, jog neetiškas elgesys yra daugiamatis darinys, tad siekiant geriau suprasti, paaiškinti ir vadyti neetišką elgesį, būtina atskirti dimensijas ir išgryninti pavienius elementus, įtakančius neetišką elgesį (4 pav.).



4. pav. Neetišką elgesį sąlygojantys motyvai. Sudarė: D. Gulbinienė (2014) pagal M.

Kaptein (2008; 2011), S. Roman, J. L. Munuera (2005), M. F. Bagues, B. Esteve-Volart (2008), V. Scoppa (2009), A. Bellow (2003).

1. Asmeniniai (privatūs) interesai. Tai pagrindinis veiksnys, daugelio autorių nuomone, sąlygojantis etikos problemų pasireiškimą. Šią grupę sudaro asmeninės savybės ir vertybės, ideologija, pažiūros.

- **Altruizmas.** M. F. Bagues, B. Esteve-Volart (2008) ir V. Scoppa (2009) nurodo, jog etikos problemas dažnai lemia noras investuoti į žmogiškąjį kapitalą: perduoti artimiesiems materialinę gerovę, lengvatas, parūpinti vertingas darbo vietas. J. Palidauskaitė (2005) tokią tendenciją aiškina gero šeimos tėvo ar sūnaus vaidmeniu, kuris reikalauja labiau rūpintis savo šeima ir artimaisiais, nei organizacija, kurioje dirbama. Tokiu atveju asmeninės gerovės siekis, asmeninė ir šeimos nauda, ypač turint finansinių problemų, tampa aukščiausia vertybe ir kartu bet kokios veiklos motyvu, įtakojančiu deviantinį elgesį.

- **Egoizmas.** Politikų ir valstybės tarnautojų rankose yra sutelkta sprendimų priėmimo galia, o taip pat finansiniai, laiko, žmogiškieji ir kt. ištekliai, kas nulemia norą pasinaudoti užimama padėtimi, siekiant privačių interesų patenkinimo. Be kita ko, netinkamai disponuojant užimama padėtimi, ji gali tapti efektyviu būdu daryti įtaką kitiems: pasak A. Bellow (2003), žmonės noriai padeda artimiesiems, savo ar kolegų giminaičiams, tikėdamiesi, kad pastarieji vieną dieną atsilygins už suteiktą paslaugą.

Dažniausiai etikos problema kyla iš turimo privataus intereso, tarnybinės kompetencijos spręsti atitinkamus klausimus, kitokios galios tiesiogiai ar netiesiogiai paveikti sprendimus (VTEK⁴). Visgi, beveik visuomet asmeniniai interesai remiasi savanaudiškumu, nusveriančiu visuomenės interesus, godumu ir galios suvokimu (privilegijos, socialinis statusas, turima galia) kas yra pagrindas arogancijai atsirasti ir gali pastūmėti link arbitrinių veiksmų (J. Palidauskaitė, 2010).

2. Organizacinė elgsena ir struktūra. Šios kategorijos motyvų šalininkai aiškindami neetiško elgesio motyvus remiasi organizacine elgsena kaip kertiniu, etikos problemas įtakojančiu, faktoriumi.

Pirmiausia svarbu pabrėžti, jog *etinis klimatas* ir *etinė kultūra* šiuo atveju yra skirtingi konstruktai: etinis klimatas, pasak M. Kaptein (2008, 2011), yra esminė dimensija, susijusi su neetiško elgesio turiniu, o etinė kultūra yra procesinė, susijusi su neetiškos elgesio sąlygomis. Etinė kultūra geriau nei etinis klimatas paaiškina neetišką elgesį: etinė kultūra – tai lyderių gebėjimas atstovauti aukštą etinę kultūrą, tuo tarpu etinis klimatas susijęs su nuostatomis ir turi įtakos elgesiui: tai organizacijos ir jos darbuotojų vertybės ir sugebėjimas vykdyti įstatymus. *Etinės programos*, kurios yra priemonė etiško elgesio integracijai į etinę kultūrą

⁴ Vyriausioji tarnybinės etikos komisija. Oficiali svetainė: <http://www.vtek.lt/>

(kodeksai, mokymai ir kt.), tiesiogiai įtakoja neetišką elgesį ir yra efektyvios, kai palaiko organizacinę kultūrą. Kuo organizacinės kultūros etika yra aukštesnio lygio, tuo mažesnė neetiško elgesio tikimybė (M. Kaptein, 2008, 2011; Connor K. T., 2006).

Vaidmenų modeliai. Remiantis socialinio išmokimo teorija, žmonės sprendžia kokio elgesio yra tikimasi stebėdami kitų žmonių, dažniausiai autoritetų, elgesį. Vadovas šiuo atveju yra svarbus vaidmens modelis organizacijoje. Neigiamas pavyzdys tiesiogiai įtakoja neetišką darbuotojų elgesį (M. Kaptein, 2008, 2010). Panašios nuomonės laikosi J. Palidauskaitė (2010), nurodydama, jog kolegų ar vadovų spaudimas atlikti veiksmą ar priimti sprendimą įtakoja etikos problemų pasireiškimą.

Tuo tarpu, remiantis biheviorizmo teorija, kitas momentas susijęs su **gebėjimu elgtis etiškai**: žmonės pradeda elgtis neetiškai, kuomet teisėtomis priemonėmis negali pasiekti savo tikslų. Kuo mažiau supratimo apie finansinių, laiko ir kitų išteklių panaudojimą vadovai ir darbuotojai turi, tuo didesnė tikimybė etikos problemoms pasireikšti (M. Kaptein, 2008, 2011).

Įsipareigojimas elgtis etiškai. Kuomet vadovai ir darbuotojai praranda įsipareigojimo ir bendrumo jausmą ir atitolsta nuo bendruomenės, kyla didesnė neetiško elgesio tikimybė. Demotyvacija, nepasitikėjimas ir nepasitenkinimas yra palanki terpė neetiškam elgesiui organizacijoje pasireikšti. Tačiau kuomet darbuotojai yra skatinami nustatyti organizacijos vertybes, yra įtraukiami į procesą, jie tampa motyvuoti patys laikytis standartų. Ne mažiau svarbus momentas yra organizacijos **komunikacija**: gebėjimas aptarti etines dilemas. Dalijantis patirtimi žmonės mokosi vieni iš kitų, geriau supranta situaciją, keičiasi idėjomis, yra labiau motyvuoti. Tuo tarpu uždarumas ir tylėjimas stiprina amoralią organizacinę kultūrą (M. Kaptein, 2008, 2011; Connor K. T., 2006).

3. Kultūra ir tradicijos. J. Hooker (2009) pažymi, jog kultūra, tradicijos, žmogaus prigimties sampratų įvairovė, stiprūs šeimos ryšiai lemia neetišką elgesį. V. Scoppa (2009), H. Arasli, M. Tumer (2008) išskiria stiprius šeimos ryšius, paveldėtas dinastijų tradicijas visuomenėje, genetinių bruožų, žmogiškojo kapitalo, kultūros nuostatų perdavimą iš kartos į kartą. EBPO (1996) paaiškina: tai, kas kai kuriose šalyse laikoma favoritizmu, nepotizmu, kitose traktuojama kaip „pagalba saviškiams“. Viename kontekste dovanojimas ir dovanų priėmimas yra įprastas tvarkant verslo reikalus, tačiau kitame kontekste dėl jų gali iškilti nemažai prieštaravimų (EBPO, 1996).

4. Teisinė - administracinė sistema. Palidauskaitė J. (2010) papildomais veiksniais laiko etikos kodeksų ir profesinių standartų stoką bei ignoravimą, tikslo siekimą apeinant biurokratinės priemonės, kontrolės, atsakomybės bei atskaitomybės stygių. M. Kaptein (2008, 2011) šį momentą aiškina remdamasis biurokratinio valdymo teorija, pagal

kurią neapibrėžtumai ir dviprasmiškumas potencialiai skatina neetišką elgesį, tad kuo aiškesnis yra supratimas apie tai, ko iš darbuotojų ir vadovų yra tikimasi, tuo etiškesnis jų elgesys ir sprendimai. Moralinės intuicijos neužtenka etiškam elgesiui užtikrinti, tad būtinas vadovavimasis aiškiais, konkrečiais, išsamiais ir suprantamais etikos standartais ir elgesio taisyklėmis (M. Kaptein, 2008, 2011). Kita dimensija, skatinanti etišką elgesį yra *matomumas* (*visibility*). Tai laipsnis, kuriuo etiškas ar neetiškas elgesys ir jo pasekmės matomos kitiems darbuotojams ar vadovams, kurie gali imtis atitinkamų veiksmų. Jei vadovų ir darbuotojų elgesys galėtų būtų įvestis (*input*), tai matomumas, susijęs su elgesiu ir jo pasekmių skaidrumu, būtų išvesties taškas (*output*). Neetiškam elgesiui kelią užkirstų žinojimas, jog asmuo bus sugautas. (M. Kaptein, 2008, 2011). Ir galiausiai *etiško elgesio stiprinimo* aspektas siejamas su nuobaudos galimybe (neetiško elgesio atveju) ir atlyginimo galimybe (etiško elgesio atveju) Šis momentas, pasak S. Roman, J. L. Munuera (2005) nurodo, jog praeityje priimti sprendimai įtakoja sprendimus, priimamus ateityje, kur atlygis ir bausmė yra vieni stipriausių stimulų. Kuo dažniau etiškas elgesys yra apdovanojamas, tuo rečiau pasireiškia neetiškas elgesys. Be kita ko, kuo didesnės nuobaudos, lyginant su galima nauda, tuo neetiškas elgesys pasireiškia rečiau.

Svarbu paminėti, jog neetišką elgesį ir etikos problemas gali įtakoti labai įvairūs motyvai, pradedant asmeniniais, baigiant organizaciniais ar net kultūriniais. Nepaisant to, bet koku motyvu grįstas neetiškas elgesys iškelia etikos problemą, kuri sukelia neigiamą poveikį valstybės ir visuomenės raidai bei gerovei.

1.5 Etikos problemų teisinė ir etinė dimensija

Etikos problemų teisinė ir etinė dimensija apima tris svarbius momentus: *neteisėtą elgesį*, t. y. elgesį, kuriam, pasak EBPO (1996), įstatyme numatyta skirti bausmes, pradedant baudžiamaisiais, baigiant smulkiais nusižengimais; *neetišką elgesį*, kai nepaisoma etikos gairių, principų ar vertybių; ir *netinkamą elgesį*, kai veikiama nesilaikant įprastų normų ar praktikos.

Teisinė dimensija. Kai nusižengimas yra neteisėtas veiksmas, nukrypstantis nuo normos, reaguoti į tą nusižengimą, pasitelkus teisminę sistemą, yra paprasčiau, negu tuomet, kai elgesys balansuoja kažkur tarp neetiško ir netinkamo elgesio. Šiuo atveju daugumą etikos problemų reglamentuoja įstatymai, nustatantys veiklos normatyvus ir sankcijas už šių normų pažeidimus. LR Baudžiamasis kodeksas (2000) numato sankcijas piktnaudžiavimo tarnyba ir įgaliojimais, seksualinio priekabiavimo, kyšininkavimo ir korupcijos atvejais. LR Valstybės tarnybos įstatymas (aktuali 2002 m. redakcija) įtvirtina piktnaudžiavimo valstybės tarnyba, nepotizmo, interesų konflikto draudimą valstybės tarnautojams, nustato veiklos etikos

principus, kuriais privalu vadovautis einant tarnybą. LR Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatymu (aktuali 2000 m. redakcija), LR Vidaus tarnybos statutu (aktuali 2013 m. redakcija) siekiama užtikrinti sprendimų nešališkumą, pirmenybės teikimą viešiesiems interesams, užkirsti kelią korupcijai. Šie įstatymai įtvirtina interesų konflikto, nepotizmo draudimą ir numato gaires, kuriomis turi vadovautis valstybės tarnautojai. Tuo tarpu LR Korupcijos prevencijos įstatymas (2002), LR Pinigų plovimo ir teroristų finansavimo prevencijos įstatymas (aktuali 2008 m. redakcija) orientuoti į korupcinio pobūdžio veikas ir jų prevencines priemones. Šie įstatymai, be kita ko, reglamentuoja draudimus naudotis tarnybine padėtimi asmeniniams tikslams, piktnaudžiauti įgaliojimais bei juos viršyti, kaip ir LR STT įstatymas (2000). LR Viešojo administravimo įstatymas (aktuali 2006 m. redakcija) taip pat numato interesų konflikto, piktnaudžiavimo, biurokratizmo vengimo būtinybę ir galimybes, esant šio pobūdžio veikoms, teikti skundus dėl valstybės tarnautojų netinkamo pareigų atlikimo, ką, be kita ko, reglamentuoja ir LR Seimo kontrolierių įstatymas (aktuali 2004 m. redakcija). Tuo tarpu LR Vyrų ir moterų lygių galimybių įstatymas (aktuali 2005 m. redakcija) įtvirtina seksualinio priekabiavimo sampratą ir prievolę vengti šio pobūdžio etinės problemos. Pavienių etikos problemų vengimo prievolių įtvirtinimas pastebimas ir kituose teisės aktuose, kaip antai LR Viešųjų pirkimų įstatyme (aktuali 2005 m. redakcija), LR Gyventojų turto ir pajamų deklaravimo įstatyme (aktuali 2003 m. redakcija), LR Lobistinės veiklos įstatyme (2003) ir kt., o taip pat atskirų institucijų veiklos reglamentuose. Ši dimensija apima formalų viešojo administravimo etikos reglamentavimą.

Tačiau ne visos etikos problemos yra teisiškai apibrėžtos įstatymuose: kai kurie nusižengimai, nors yra neetiški, įstatymams neprieštarauja. Kaip teigia J. Paliduskaitė (2010), pavyzdžiui korupcija laikoma nusikaltimu, o interesų konfliktas daugeliu atvejų nėra įvardijamas kaip nusikaltimas. Korupcija labiau sietina su didele finansine nauda, o interesų konfliktas – su socialiniais santykiais ir elgesiu, kuriuos sunku laikyti nusižengimu, nors jie pažeidžia nešališkumo principą atliekant tarnybines pareigas.

Etinė dimensija. Kuomet susiduriama su situacija, kai elgesys balansuoja kažkur tarp „neetiško“ ir „netinkamo“, atsiranda etinė dimensija, kuri rodo, jog galbūt paprasčiausiai nesugebama priimti sprendimų arba nėra aišku, kaip tai daryti, tad vien tik teisinio reglamentavimo nepakanka. Šioje plotmėje atsiranda neformalus reglamentavimas, kuriuo vadovaujamosi savanoriškai. Šalia draudimų ne mažiau svarbi ir vidinė motyvacija vadovautis ne tik teisinėmis, bet ir etinėmis normomis. Šiuo tikslu kuriami etikos ir elgesio kodeksai, įtvirtinantys pagrindinius veiklos ir atsakomybės principus, deklaruojantys asmenines vertybes, nustatantys ir paviešinantys standartus ir elgesio normas. Pasak G. Butkaus (2006), Europos tinkamo administravimo elgesio kodeksas, Valstybės tarnautojų

veiklos etikos taisyklės nurodo pagrindinius valstybės tarnautojų veiklos etikos principus. Kaip teigia J. Palidaukaitė, kai kurios įtakingos organizacijos netgi bando kurti universalius etikos kodeksus, kurie galėtų būti taikomi bet kurioje pasaulio valstybėje (J. Palidaukaitė, 2002), tačiau vargu ar įmanoma sukurti bendrai pritaikomus standartus valstybėms, kurios skiriasi tiek savo valdymo forma, tiek tradicijomis ir kultūra.

Be kita ko, bemaž kiekviena viešoji institucija turi atskirą etikos kodeksą ar elgesio taisykles, reglamentuojančias tik tos įstaigos ar profesijos darbuotojams taikomas normas ir imperatyvus. Iš esmės visų kodeksų tikslas ir deklaruojamos nuostatos sutampa. Pasak EBPO (1996), daugelis kodeksų turi dvejopą paskirtį: drausminti ir nustatyti pageidaujamus standartus.

Tačiau dėl etikos kodeksų veiksmingumo dažnai nesutariama: vieni autoriai teigia, jog profesinės etikos kodeksas formaliai pripažįstamas, tačiau labai dažnai ar nuolat pažeidinėjamas, o įsigalėjusi vidinė „tvarka“ skatina, kursto ar net slepia etikos kodekso pažeidimus (Grigas R., 2003, cit. L. Astra). EBPO (1996) papildo, jog kodeksai yra pernelyg konkretūs ar pernelyg bendro pobūdžio, netinkami įgyvendinami, nenaudojami, nežinomi, neprieinami ar netgi įžeidžiantys darbuotojus. Tačiau pirmiausia nurodoma, jog santykinai paprastas taisyklių išdėstymas nėra geriausias būdas spręsti sudėtingas etines problemas, su kuriomis susiduria valstybės tarnautojai (EBPO, 1996 cit. Chapman, 1993). Taisyklių išdėstymas nesuteiks galimybės išspręsti kiekvieną etikos dilemą valstybės sektoriuje. Kitos kodeksų problemos yra susijusios su sumaištimi dėl jų paskirties ar netinkamu tų kodeksų įgyvendinimu.

Tuo tarpu M. Kaptein (2011) nurodo priešingai: autoriaus atliktas tyrimas parodė, jog neetiškas elgesys organizacijoje daugeliu atvejų pasireiškia kuomet organizacija neturi aiškios norminės bazės. I. Kromelytė (2006) teigia, kad teisės aktai, kartu su vidaus tvarkos taisyklėmis yra labai efektyvi priemonė kovojant su korupcija ir kitomis etikos problemomis. J. Palidaukaitė papildo, nurodydama, kad daugelio valstybių ir institucijų veiklos praktika rodo, kad „iš viršaus nuleisti“ etikos kodeksai dažnai būna priverstiniai, dėl šios priežasties ir ignoruojami. Autorės teigimu, etikos kodeksų kūrime turėtų dalyvauti ne tik valstybės tarnautojai, tačiau ir kitų visuomenės sluoksnių atstovai, kas būtų realus žingsnis funkcionalaus valdžios ir piliečių bendradarbiavimo bei abipusės pagarbos link (J. Palidaukaitė, 2002).

Apibendrinant galima teigti, jog pavieniai žingsniai etiškos politikos ir administravimo link, nesuvokus ir neįvertinus konteksto, gali nepateisinti vilčių ir išlaidų. Dėl šios priežasties reikalinga aiški valstybės mastu suformuota etikos strategija, kuria būtų siekiama sukurti efektyvią etikos problemų vadybą (J. Palidaukaitė, 2002; T. Sherman, 2000).

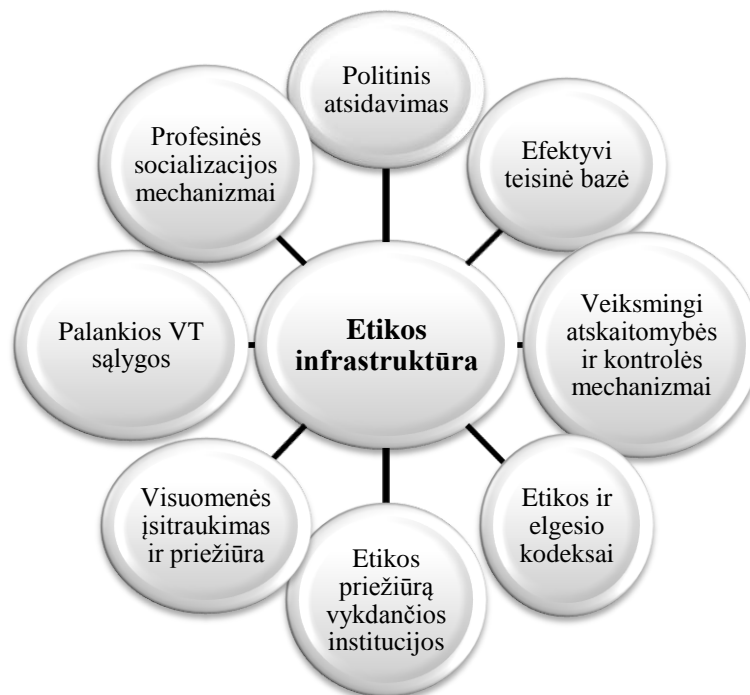
1.6 Etikos infrastruktūra kaip įrankis etikos problemų valdymo priemonėms formuoti

Valstybės tarnybos etikos infrastruktūra yra valstybės modernizacijos produktas, atsiradęs 20 a. pabaigoje. Etikos infrastruktūros bendrasis modelis kurtas remiantis situacijos analize ir vertinimu, orientuojantis į siektinus tikslus, planuojant ir koordinuojant veiklą (J. Paliduskaitė, 2008a).

V. Žemaitis (2004) etikos infrastukturą apibrėžia kaip etikos moralę ir praktiką, būtiną atskiros organizacijos ir institucijos, o kartu ir visos visuomenės funkcionavimui. Tuo tarpu EBPO (2000) nurodo, jog tai priemonių, sistemų ir sąlygų visuma, skatinanti profesionalizmą ir aukštus elgesio standartus.

Pasak V. Gritienės (2010), etikos infrastruktūros paskirtis – orientuojantis į neatsakingo elgesio prevencijos galimybes, diegti etines vertybes, reguliuoti darbo santykius, sumažinti ar panaikinti piktnaudžiavimo galimybes. Kaip teigia J. Paliduskaitė (2008a), valstybės tarnautojams veikiant pasikeitusioje ir besikeičiančioje aplinkoje etikos infrastruktūra padeda reguliuoti netinkamą elgesį, atlieka individualaus ar grupinio neetiško elgesio prevenciją, skatina diegti profesionalizmą ir aukštus elgesio standartus, atstatyti visuomenės pasitikėjimą valdžios institucijomis įveikiant „pasitikėjimo deficitą“. Gerai funkcionuojanti etikos infrastruktūra gali pagerinti valstybės tarnybos aplinką (J. Paliduskaitė, 2008a).

Pagrindinės etikos infrastruktūros dedamosios pavaizduotos 5 pav.



5. pav. Etikos infrastruktūros elementai. Sudarė: D. Gulbinienė (2014), pagal Ch. W. Simmons ir kt. (1998), R. Vitkauskaitė (2009); J. Paliduskaitė (2008a).

Etikos infrastruktūrą sudaro aštuoni elementai, kurie atlieka tris funkcijas: kontrolės (teisinė bazė, veiksmingi atskaitomybės ir kontrolės mechanizmai, visuomenės įsitraukimas ir priežiūra), vadovavimo (palankios VT sąlygos, paremtos veiksminga žmogiškųjų išteklių politika; infrastruktūros koordinavimas per specialias, centrinę ir jai pavaldžias, institucijas) ir valdymo (etikos ir elgesio kodeksai, profesinės socializacijos mechanizmai, politinis atsidavimas) (EBPO, 1996). Praktikoje vienas elementas gali turėti daugiau nei vieną funkciją.

1. Politinis atsidavimas (išskirtinis politinių lyderių dėmesys, atsispintintis retorikoje; gero elgesio pavyzdžiai ir praktikos, išteklių skyrimas). Bet kokia etikos iniciatyva nebus sėkminga, jei ji nesirems politiniu palaikymu. Pastarasis suteikia galios teisinei ir administracinei kontrolei, įtakoja su etika susijusią veiklą. Pasireiškiantis per išrinktų pareigūnų skaidrių ir nešališkų sprendimų propagavimą, reikalavimus valstybės tarnautojams atsiskaityti už veiklą, darbo grupių, skirtų neetiško elgesio tyrimui, sudarymą, propaguojant ir demonstruojant etišką elgesį, patiems būnant etiško elgesio pavyzdžiais, politinis atsidavimas neapsieina be išteklių skyrimo etikos infrastruktūros plėtrai. Šis elementas yra kitų etikos infrastruktūros elementų prielaida. Ryškiausi pavyzdžiai pasauliniu mastu: JK Nolano komitetas, JAV dovoninio principingumo ir efektyvumo taryba, Norvegijos darbo grupė, sudaryta etikos būklės analizei ir kt. (N. Vasiljevienė, 2000; EBPO, 1996; V. Gritienė, 2010).

2. Teisinė bazė (efektyvūs teisiniai rėmai, įstatymai, teisės aktai, nustatantys tarnautojų ir pareigūnų elgesio standartus ir patraukimo atsakomybės mechanizmą). Ji atlieka kontrolės funkciją ir suteikia etikos infrastruktūros mechanizmui realios galios. Teisinė bazė labiausiai prisideda nustatydamą valstybės tarnautojams ir politikams ribas elgesiui, įtvirtindama tas ribas nuobaudomis ir sudarydamą sąlygas visuomenės kontrolei bei veiksmams, pagerinant valdžios veiksmų skaidrumą (iš esmės labiausiai veikiama per baudžiamąjį kodeksą, viešųjų ir privačių interesų deklaravimo, valstybės tarnybos, korupcijos prevencijos ir kt. įstatymus). Jeigu taisyklės nebus vykdomos, nereikia ir tikėtis, jog pakaks nubrėžti elgesio ribas ir grasinti nuobaudomis. Grasinimas nuobaudomis bus veiksmingas tik tada, kai tos nuobaudos bus pakankamos, naudojamos ir jų bus bijoma. Vykdytas prasideda nuo atitinkamo elgesio paskatų ir kliūčių tokiam elgesiui įvertinimo, paremto nepriklausomu ir pakankamai finansuojamu patraukimu atsakomybės ir tyrimu. Pastarieji turi atrodyti veiksmingi, nes tik taip jais patikės ne tik valstybės tarnautojai, bet ir visuomenė. (EBPO, 1996; N. Vasiljevienė, 2000). Kadangi kartais tampa sunku atskirti „neteisėtą“, „neetišką“ ir „netinkamą“ elgesį, neretai įstatymus sukonkretina specialios taisyklės, kuriomis numatomi atskiri standartai.

3. Visuomenės įsitraukimas ir priežiūra (informacijos prieinamumas, visuomenės pilietiškumas ir aktyvumas, kultūrinės tradicijos, žiniasklaida). Įstatymai, numatantys teisę susipažinti su informacija suteikia visuomenei galimybę kontroliuoti valstybės pareigūnus,

tokiu būdu naudojant daugiau auklėjamąsias, o ne baudžiamąsias priemones (tie įstatymai oficialiai įtvirtina principus, kurie sudaro valstybės tarnybos etiką: procedūrų sąžiningumas, tinkamas įgaliojimų panaudojimas, administracinių sprendimų priėmimo skaidrumas, piliečių teisių apsauga ir valstybės tarnybos atskaitomybė). Šioje vietoje labai svarbu ne tik suteikti prieinamumą visuomenei, tačiau ir skatinti jos aktyvumą, pilietiškumą, įsitraukimą.

Didinant skaidrumą prisireikia daugiau atskaitomybės. Skaidrumas reiškia, kad įstatyminė bazė turi būti prieinama (lengvai suprantama) ir dinamiška (ją galima interpretuoti, peržiūrėti ir keisti). Teisinė bazė turėtų nurodyti valstybės tarnautojams, ką ir kaip daryti, informuoti visuomenę apie tai, ką turėtų daryti už savo veiksmus atsakyti norintys ir galintys valstybės tarnautojai (EBPO, 1996; N. Vasiljevienė, 2000; N. Vasiljevienė, A. Vasiljevas, 2008).

4. Atskaitomybės ir kontrolės mechanizmai (administracinės procedūros, auditas, organizacijos veiklos tyrimas, parlamentiniai komitetai, bendruomenės patariamasis tarybos). Šie mechanizmai yra prevencinės kontrolės priemonės (teisės aktai, procedūrų gairės) ir su rezultatais susijusios paskesnės kontrolės priemonės (auditai, tyrimai, apeliaciniai procesai). Atskaitomybės mechanizmai numato gaires, pagal kurias valdžia organizuoja savo darbą, tikrina, kad darbas būtų atliekamas tinkamai bei etiškai ir užtikrina rezultatus. Atskaitomybės mechanizmai turėtų skatinti etišką elgesį, nes jų dėka neetiška veikla tampa pastebima, aiškiai matoma ir tokiu būdu - neįmanoma. Šie mechanizmai turėtų padėti valstybės tarnautojams priimti sprendimus situacijose, kuriose susiduria prieštaringos pareigos ir tikslai. Svarbu pabrėžti, jog atskaitomybės mechanizmai bus veiksmingesni, jeigu jie bus integruoti į aiškią valdymo struktūrą, kuri atspindės realius valstybės tarnautojų vaidmenis ir pareigas. Užsienio praktikoje, vienose šalyse stengiamasi supaprastinti administracines procedūras pašalinant nereikalingus, pasenusius teisės aktus ir veiklos principus, tuo tarpu kitose išsamias taisykles bandoma keisti esminėmis vertybėmis ir tikslais.

Kalbant apie atskaitomybės mechanizmus, reikšmingos ne tik kontrolės priemonės, tačiau ir vertinimo bei tyrimo kriterijai: vidaus ir išorės auditas, ombudsmenai, konsultacinės grupės, bendruomenės įgalioti lankytojai, patariantieji komitetai. Su veiklos rezultatais susiję mechanizmai leidžia ne tik patikrinti valstybės tarnautojo veiksmus, tačiau ir atgrasyti nuo netinkamo elgesio padidinant jo atskleidimo tikimybę (EBPO, 1996; V. Gritienė, 2010; J. Palidauskaitė, 2008a).

5. Etikos kodeksai ir elgesio taisyklės. Etikos kodeksas yra skirtas apibrėžti, kokio veiklos rezultato tikimasi iš tarnautojo, kuriam jis skirtas. Organizacijos elgesio kodekse gali būti suderinti sekantys dalykai: organizacijos vertybių išdėstymas, jos vaidmens aprašymas, įskaitant ir darbuotojų pareigas bei organizacijos įsipareigojimus darbuotojams, darbuotojų teisinių įsipareigojimų sąrašas (tokių, kaip interesų konflikto deklaravimas, suvaržymai daryti

viešus pareiškimus bei suvaržymai dalyvauti politinėje veikloje). Kodekse taip pat gali būti įvairių nuostatų, susijusių su pareiškimais ar minimaliais veiklos rezultatų standartais. Ir kaip teisinė, ir kaip administracinė priemonė etikos kodeksai nustato ir paviešina elgesio normas ir standartus, taip įgydami ir kontrolės funkciją. Daugelis kodeksų paprastai turi dvejopą paskirti: drausminti ir nustatyti pageidaujamus standartus. Jie nustato ribas (už tų ribų pažeidimą gali būti skiriamos nuobaudos), kurios remiasi norimomis vertybėmis ir tikslais. Siekiant etikos kodeksų ir elgesio taisyklių veiksmingumo, pastarieji gali būti bendri, skirti visai valstybės tarnybai ar politikams, arba konkretūs, skirti organizacijos, profesijos ar skyriaus darbuotojams ir tarnautojams; bet kokių atveju, į jų kūrimą turi būti įtraukiami patys darbuotojai, kuriems tas kodeksas bus skirtas. Tokiu būdu mažėja priešiškas jo taikymui ir įgyvendinimui, didėja veiksmingumas. Kodeksus taip pat galima įtraukti į priesaikas, tarnautojų darbo sutartį (kaip kad Jungtinėje Karalystėje), jie gali būti įgyvendinami susitarimais dėl pageidaujamų veiklos rezultatų ir kt. (J. Paliduskaitė, 2008a; N. Vasiljevienė, 2000; V. Gritienė, 2010; EBPO, 1996, 2000).

6. Profesinės socializacijos mechanizmai (įvadinis ir nuolatinis tęstinis etikos mokymas, etikos centrai, vadovų demonstruojami gero vaidmens pavyzdžiai). Profesinė socializacija yra procesas, kurio metu valstybės tarnautojai mokosi ir įsisavina etosą, vertybes, etiką ir elgesio standartus. Pagrindiniai socializacijos mechanizmai yra švietimas ir mokymo programos bei geras viršinių pavyzdys. Profesinė socializacija prisideda prie etikos infrastruktūros perduodama elgesio standartus ir plėtodama valstybės tarnautojų sugebėjimą tuos standartus įvertinti bei jų laikytis. Socializacija paprastai ir aiškiai parodo valstybės tarnautojams, kaip praktiškai įgyvendinti įstatymus ir kodeksus bei kaip laikytis atskaitomybės mechanizmų (EBPO, 1996, 2000). Tuo tarpu etikos centrai, suprantami kaip etikos mokslinio tyrimo ir populiarinimo struktūros, jungiančios mokslininkų ir veiklos praktikų pastangas analizuoti bei diegti praktiką nemažai pasitarnautų šalia nuolatinio etinio mokymo. Be kita ko, labai svarbūs ir įkvepiantys pavyzdžiai, kadangi daug valdymo iniciatyvų rodo, kad darbuotojai įvėpimo semiasi iš pavyzdžio, kuris jiems rodomas, o ne iš nuogirdų ar kalbų (J. Zautraitė, 2009).

7. Palankios valstybės tarnybos sąlygos (vidiniai veiksniai: žmogiškųjų išteklių politika - priėmimas į darbą, skatinimas, apdovanojimas, mokymas, galimybė kilti karjeros laiptais, drausminimas, veiklos priežiūra ir kt.; išoriniai faktoriai: darbo santykiai, atlyginimas, pokyčiai ir reformos bei kt.). Darbo valstybės tarnyboje sąlygos tiesiogiai apibrėžia aplinką, kuri daugiau ar mažiau yra palanki etiškam ar neetiškam elgesiui. Valstybės tarnybos sąlygos, o ypač personalo politika tiesiogiai įtakoja elgesį: skatina etiką darbe užtikrindama teisingą ir nešališką elgesį su darbuotojais. Tinkamai paruošta, kompetentinga ir patenkinta darbo jėga valstybės tarnyboje nenorės daryti kompromisų, elgtis netinkamai ar toleruoti korupciją. Kitaip

tariant, valstybės tarnautojai nesijaus privalantys laikytis elgesio standartų, jeigu su jais bus elgiamasi neteisingai arba jie matys, kad neetiškas elgesys gali būti naudingas. Skaidri ir nešališka personalo politika yra nepaprastai svarbi organizacijos doroviniam principingumui. Be to, organizacija, turinčia gerą reputaciją ir aukštus standartus labiau pasitikės ir visuomenė. Valstybės tarnybos sąlygos taip pat tiesiogiai įtakos kitus etikos infrastruktūros elementus, tokius kaip sėkmingas elgesio kodeksų ir socializacijos veiklos įgyvendinimas (M. Kaptein, 2008, 2011; EBPO, 1996; J. Zautraitė, 2009).

8. Etikos priežiūrą vykdančios institucijos (prižiūrėtoja, patarėja, etikos iniciatyvų rėmėja). Institucijos, kurios koordinuoja bendrą etikos struktūrą, yra parlamento komitetai, centrinės žinybos, įstaigos arba specialiai tam tikslui sukurtos institucijos, kurios įgaliojamos prižiūrėti etiką valstybės tarnyboje. Jos atlieka valdymo funkciją, nes koordinuoja ir remia visus kitus infrastruktūros elementus. Jos veikia arba tiesiogiai įgyvendindamos etikos iniciatyvas arba perduodamos šį uždavinį kitoms institucijoms arba žinyboms. Įgyvendinimo funkciją turinčių departamentų ir tarnybų atveju jos atlieka ir kontrolės funkciją. Šios institucijos paprastai atlieka vieną ar daugiau iš trijų vaidmenų: prižiūri, pataria arba skatina. Priklausomai nuo aplinkybių, jų įtaka apibrėžiama kaip prievartos arba švietėjiška, o kartais kaip abi drauge. Jeigu institucija steigiama reaguojant į skandalą arba krizę, ji yra labiau prievartinio pobūdžio. Jeigu ji veikia pagal bendrą etikos programą, ji yra labiau švietėjiška. Institucijos, atliekančios priežiūros funkciją, tiria neetiško elgesio atvejus ir skiria nuobaudas. Ne tokios griežtos, tačiau vis tiek prievartinės priežiūros institucijos yra vyriausybės ir parlamento auditoriai, kitos institucijos, kurios gauna visuomenės skundus dėl neetiško elgesio. Koordinuojančios institucijos atlieka patariamąją funkciją (kartais ir arbitražo), yra konsultacinio ir rekomenduojamojo pobūdžio. Koordinuojančios institucijos, atliekančios etikos propagavimo funkciją paprastai yra veikiančios centrinio valdymo institucijos, atsakingos už valstybės tarnybos valdymą arba administravimą. Jos taip pat vadovauja vykdam etikos „rinkotyra“ valstybės tarnyboje. Jos šviečia valstybės tarnautojus, pareigūnus ir galbūt visuomenę, skatindamos etikos pažinimą ir stiprindamos etikos analizės įgūdžius (J. Paliduskaitė, 2008a; N. Vasiljevienė, 2000; V. Gritienė, 2010; EBPO, 1996, 2000).

Pasak V. Gritienės (2010), organizacijos etikos infrastruktūra yra suprantama kaip moralinis ir etinis pamatas tam tikros profesijos ar profesinės bendruomenės nario elgesiui dalykinėje veikloje. Visa tai leidžia tikėtis geresnių rezultatų, didesnio veiklos skaidrumo, mažiau piktnaudžiavimo, interesų konfliktų ar korupcijos atvejų.

Anot EBPO (2000), etikos infrastruktūra grindžiama kompleksiniu požiūriu į etiką, o įvairios sudėtinės jos dalys holistiškai papildo viena kitą. J. Paliduskaitė (2008a) pritaria, teigdama, jog tik visi elementai vienas kitą papildydami ir patvirtindami, veikdami kartu

sinergijoje gali duoti naują pageidautiną kokybę. Be kita ko, ne mažiau svarbus etikos infrastruktūros elementų pritaikymas praktikoje konkrečių organizacijų poreikiams. Anot E. Ladyginos (2009), dažnai nukopijavę etikos kodeksus ir kitus etikos infrastruktūros elementus, diegiamie juos kasdieninėje praktikoje nesuvokdami, kokią svarbą jie turi. Etinės vertybės bei etiško elgesio normos neturi būti „numetamos“ iš viršaus į apačią, nesuvokiant jų prasmės ir reikiamybės: jos turi būti diegiamos pagrindžiant diskursu (E. Ladygina, 2009). EBPO (1996) apibendrina: drauge visi šie elementai yra paskatinimas gerai elgtis ir atgraso nuo korupcijos bei neetiško elgesio. Galiausiai keletu skirtingų infrastruktūros komponentų sąveika priklausys nuo tos infrastruktūros kultūrinės ir politinės administracinės aplinkos, bendro valstybės požiūrio į valstybės valdymą ir ankstesnės etikos skatinimo įgyvendinimo iniciatyvos. Kaip ir bet kokios kitos priemonės atveju, etikos infrastruktūros veiksmingumas priklausys nuo to, ar ji bus suprantama ir nuosekliai naudojama.

1.7 Etika vietos savivaldoje

Vietos savivalda yra neatsiejama nuo decentralizacijos politikos, įgyvendinamos remiantis subsidarumo principu ir yra vienas demokratijos principų. Centrinė valdžia yra per daug nutolusi nuo paprasto piliečio, kad tenkintų jo kasdienes poreikius ir spręstų problemas: geografinis bei psichologinis centrinės valdžios nutolimas nuo visuomenės, nepajėgumas tenkinti vietos bendruomenių poreikių žmones labiau susieja su vietine valdžia. Vietinė valdžia yra arčiau piliečių, labiau prieinama vietinei bendruomenei, labiau suprantanti ir dėmesinga jos problemoms; suteikia žmonėms bendruomeniškumo jausmą ir leidžia realiau dalyvauti vietos gyvenime. Vietos valdžios institucijos gali greičiau ir veiksmingiau įgyvendinti įvairias programas, teikti paslaugas, atitinkančias vietos bendruomenės sąlygas ir poreikius. Vietos savivalda yra atsakinga piliečiams, dirba jiems ir dėl jų. Stipri vietos savivalda – neatsiejamas brandžios demokratinės valstybės elementas. Štai kodėl visuomenės gerovė priklauso nuo savivaldos (J. Mačiulytė, P. Ragauskas 2007). J. Lakis (2008) papildo savivaldos reikšmingumo sąrašą, teigdamas, jog paprastas pilietis turi tiesioginių reikalų su savivaldos institucijomis. Ir nuo to, kaip sprendžiami bendruomeniniai reikalai, jo asmeninės problemos, kaip jis yra aptarnaujamas savivaldos institucijose priklauso formavimasis tokių savybių kaip pilietinė atsakomybė, dalyvavimas visuomenės gyvenime, pasitikėjimas valdžios institucijomis ir pilietinėmis vertybėmis (J. Lakis, 2008).

Egzistuoja dvi vietos savivaldos sampratos (pagal A. Astrauską, 2003):

- 1) Vietos savivalda - tai savivaldybei (savivaldybės bendruomenei) suteikta teisė savarankiškai tvarkyti dalį įstatymų priskirtų jai visuomenės bendrųjų reikalų dalį.
- 2) Vietos savivalda – tai savivaldybei (savivaldybės bendruomenei) suteiktos

teisės savarankiškai tvarkyti dalį jai įstatymais priskirtų visuomenės bendrųjų reikalų realizavimas. Jis pasireiškia įvairia vietos savivaldos subjektų veikla: savivaldybės valdžios vykdymu, savivaldybės valdžios priimtų sprendimų vykdymu, dalyvavimu tvarkant vietos reikalus įvairiomis tiesioginės demokratijos raiškos formomis, viešųjų paslaugų teikimu.

Esminis skirtumas tarp šių sampratų yra tas, jog pirmuoju atveju vietos savivalda suprantama kaip tam tikro subjekto teisė savarankiškai veikti, antruoju – kaip tam tikro subjekto veikla (A. Astrauskas, 2003; A. Astrauskas, B. Galinienė, 2003).

LR Vietos savivaldos įstatymas (aktuali 2000 m. redakcija) vietos savivaldą apibrėžia kaip: „valstybės teritorijos administracinio vieneto – savivaldybės teisę laisvai ir savarankiškai tvarkytis pagal LR Konstituciją ir įstatymus per administracinio vieneto nuolatinių gyventojų tiesiogiai išrinktų atstovų savivaldybės tarybą bei jos sudarytą vykdomąją ir kitas institucijas“.

Europos vietos savivaldos chartija (1999) pateikia tokį vietos savivaldos apibrėžimą: „vietos savivalda reiškia, kad vietinės valdžios organai, įstatymų nustatytose ribose turi teisę ir gebėjimą tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį už tai prisiimdamos pilną atsakomybę ir vadovaudamasi vietos gyventojų interesais“.

Nepaisant nedidelių sampratos skirtumų, įstatymuose ir autorių moksliniuose darbuose vietos savivalda suvokiama panašiai, tuo tarpu savivaldybės samprata neturi vieningo požiūrio.

Diskutuotinas klausimas dėl vietos savivaldos subjektų – nesutariama, ar savivaldybės įstaigos ir įmonės priskirtinos prie vietos savivaldos subjektų (A. Astrauskas, 2003). Tuo tarpu vietos savivaldos institucijos apibrėžiamos kaip savivaldybės. A. Astrauskas (2003) išskiria platesnį ir siauresnį požiūrį į savivaldybę:

- 1) Savivaldybė – tai ypatinga žmonių bendruomenė (žmonių santalka, socialinė organizacija, socialinė grupė), tvarkanti dalį visuomenės bendrųjų reikalų (platesnis požiūris);
- 2) Savivaldybė – tai žmonių specialių organizacijų (institucijų), vykdančių savo veiklą valstybės teritorijos dalyje ir kryptingai veikiančių toje teritorijoje gyvenančius žmones bei jų socialines grupes, tvarkant dalį bendrų visuomenės reikalų, visuma (siauresnis požiūris) (A. Astrauskas, 2003).

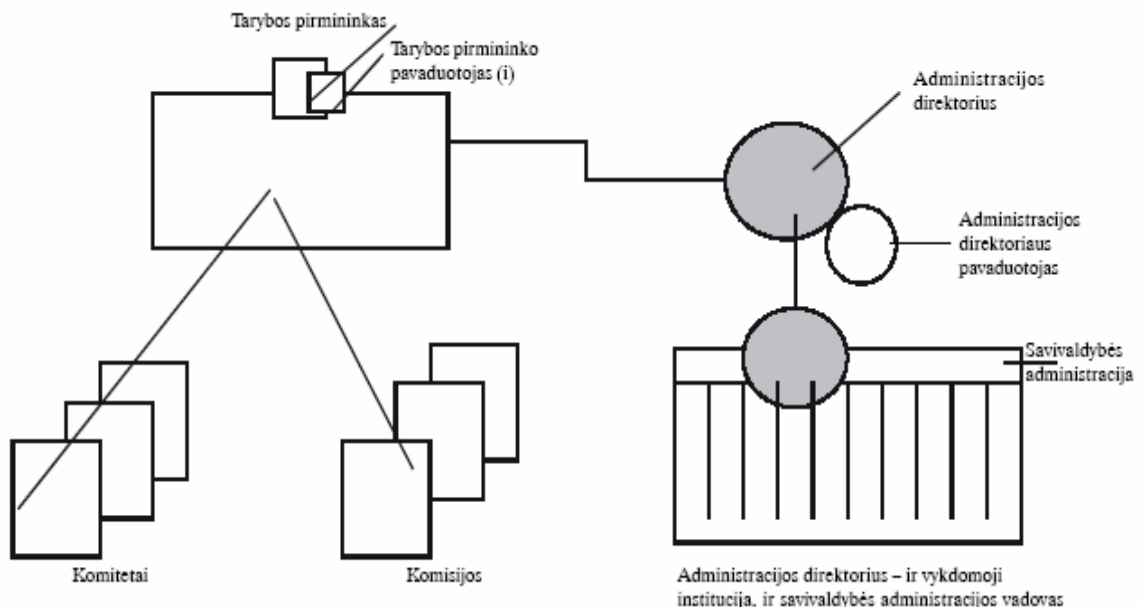
LR Vietos savivaldos įstatymas (aktuali 2000 m. redakcija) savivaldybę apibrėžia siauresniu požiūriu - kaip valstybės teritorijos administracinį vienetą, turintį juridinio asmens statusą bei LR Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per savivaldybės tarybą.

Magistro darbe vietos savivalda nagrinėjama ne kaip teisė, o kaip veikla; savivaldybė vertinama siauresniu požiūriu, kaip institucija. Savivaldos sistema traktuojama kaip vietos savivaldos ir vietos savivaldos institucijų (savivaldybių) visuma.

Savivaldybių institucinė struktūra. Savivaldybės institucinės struktūros (dar kitaip savivaldybės politinės – administracinės organizacijos) terminas vartojamas savivaldybės politinę valdžią ir viešojo administravimo funkcijas vykdančių vietos savivaldos subjektų vienisiai sistemai apibrėžti (Astrauskas A., 2003).

Savivaldybės institucinių struktūrų modelių įvairovė gana didelė. Ji paprastai toleruojama, nes demokratiškos valstybės pripažįsta savivaldybių teisę pačioms pasirinkti norimą institucinę struktūrą. Savivaldybių, priklausančių tam pačiam visuomenės valdymo lygiui, institucinėms struktūroms daug kas yra bendro, kadangi jos formuojamos vadovaujantis vienu ir tuo pačiu savivaldybės institucinės struktūros principiniu valdymo modeliu, kuris nustatomas įstatymo (Astrauskas A., 2004).

Lietuvoje nuo 2003 m. vasario 25 d. taikomas savivaldybių institucinės struktūros principinis modelis. Jis pavaizduotas 2 paveiksle.



6 pav. Savivaldybių institucinės struktūros principinis modelis, taikomas Lietuvoje nuo 2003 m. vasario 25 d. Sudarė: D. Gulbinienė (2014) pagal A. Astrauską (2004).

Pagal LR Vietos savivaldos įstatymą (aktuali 2000 m. redakcija), savivaldybės institucijos yra: atstovaujamoji institucija, t. y. savivaldybės taryba ir vykdomoji institucija, t. y. savivaldybės administracijos direktorius.

Savivaldybės atstovaujamoji institucija - savivaldybės taryba. Tai aukščiausią valdžią, tvarkant dalį viešųjų reikalų, priskirtų pagal įstatymą, vykdanči institucija. Savivaldybės taryba susideda iš įstatymų nustatyta tvarka demokratiškai išrinktų savivaldybės bendruomenės atstovų, kurių skaičius priklauso nuo savivaldybės bendruomenės narių skaičiaus. Savivaldybės taryba savo įgaliojimus įgyvendina kolegialiai tarybos posėdžiuose, o veikla tarp

posėdžių tęsiama savivaldybės tarybos komitetuose bei tarybos nariams bendraujant su rinkėjais. Savivaldybės taryba svarstomais klausimais priima sprendimus ir kontroliuoja jų įgyvendinimą (Astrauskas A., 2002).

Iš tarybos narių renkamas savivaldybės meras ir jo siūlymu – vienas ar keli mero pavaduotojai. Meras yra atskaitingas tarybai ir bendruomenei už savivaldybės veiklą. Jis numato tarybos posėdžių darbotvarkes, šaukia tarybos posėdžius ir jiems pirmininkauja, pasirašo tarybos sprendimus ir posėdžių protokolus, atlieka vykdomąsias ir tvarkomąsias funkcijas. Atlikdamas vykdomosios valdžios institucijų funkcijas, meras atstovauja rinktai atstovybei – tarybai. Tai rodo, jog atstovaujamoji ir vykdomoji valdžia nėra atskirta, tiksliau – jos abi sulietos (Žilinskas G., 2007).

Savivaldybės tarybų sprendimams ir vietos savivaldos įstatyme numatytiems įgaliojimams įgyvendinti sudaromos vykdomosios institucijos, o savo veiklą savivaldybės taryba organizuoja per komitetus ir savivaldybės administraciją.

Savivaldybės vykdomoji institucija – savivaldybės administracijos direktorius. Administracijos direktorius - ir vykdomoji institucija, ir savivaldybės administracijos vadovas, atsakingas už jos veiklą. Į pareigas skiriamas mero siūlymu savivaldybės tarybos sprendimu tarybos įgaliojimų laikui politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu ir yra pavaldus savivaldybės tarybai ir atskaitingas merui. Savivaldybės administracijos direktoriaus skyrimo ir atleidimo tvarką nustato LR Vietos savivaldos įstatymas ir LR Valstybės tarnybos įstatymas (LR Vietos savivaldos įstatymas, aktuali 2000 m. redakcija).

Savivaldybės administracija. Tai administravimo įstaiga, kurioje dirba savivaldybės viešojo administravimo karjeros tarnautojai ir savivaldybės darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis. Administracijos struktūrą, nuostatus ir mokes fondą tvirtina savivaldybės taryba. Savivaldybės administraciją sudaro struktūriniai, struktūriniai teritoriniai padaliniai – seniūnijos (filialai) ir į struktūrinius padalinius neįeinantys viešojo administravimo valstybės tarnautojai. Įstatymai nevaržo savivaldybės tarybos nustatyti tokią savivaldybės administracijos struktūrą, kokią ji nori (Astrauskas A., 2002).

Savivaldybės administracijos tikslas – įgyvendinti teisės aktų nustatytas funkcijas, kuomet efektyviau tenkinant bendruomenės interesus. Savivaldybės administracija savo veiklą grindžia teisėtumu, teisingumu, įstatymo viršenybės, objektyvumo, nepiktnaudžiavimo valdžia ir kitais demokratinio administravimo principais. Savivaldybės administracijos įgaliojimai nesusiję su savivaldybės tarybos įgaliojimų pabaiga (LR Vietos savivaldos įstatymas, aktuali 2000 m. redakcija).

Savivaldybės tarybai suteikta teisė sudaryti nuolatinius komitetus iš savivaldybės tarybos narių. Komitetai gali priimti tik rekomenduojamo pobūdžio sprendimus. Paprastai

savivaldybėse yra nuo 2 iki 7 komitetų. Savivaldybės tarybai taip pat suteikta teisė sudaryti nuolatines ir laikinas komisijas, įtraukiant į jų sudėtį ne tik savivaldybės tarybos narius (Astrauskas A., 2002).

Savivaldos institucijų autonomija. Vietos savivaldos institucijų autonomija suvokiama kaip savivaldumas spręsti tam tikrus įstatymo nustatytus klausimus teritoriniuose vienetuose, turinčiuose savivaldos teisę (Žilinskas G., 2007). Anot Mačiulytės J., Ragauskos P. (2007), vietos savivaldos institucijų autonomijos principas susijęs su vietos valdžios institucijų galimybe savarankiškai nustatyti savo vidinę administracinę struktūrą. Tačiau autonomijos principas jokių būdu nereiškia, kad net savo įgaliojimų srityje vietos valdžia ar bendruomenė gali elgtis kaip tinkamos, ar gali rinktis, kokios kompetencijos nori. Pasak Žilinsko G. (2010), autonomiją reikia traktuoti kaip aiškiai, preciziškai apibrėžtus atvejus, kai valstybės valdžia gali įsikišti į vietos savivaldos veiklos sferą.

Labai svarbūs vietos savivaldos autonomijos aspektai – savivaldos institucijų kompetencijos nustatymas ir atskyrimas nuo valstybės valdžios kompetencijos (Žilinskas G., 2007) ir ribų, kuriose vietinės valdžios institucijos gali būti prižiūrimos, nustatymas (Mačiulytė J., Ragauskas P., 2007).

Savivaldos institucijų kompetenciją, turėdamos tam įgaliojimus, nustato valstybinės valdžios institucijos (įstatymų leidėjas) per įstatymus ir kitus poįstatyminius aktus, kuriuose yra smulkiai išdėstyti savivaldos institucijų uždaviniai ir funkcijos, konkrečių veiklų poreikiai vykstantiems socialiniams ir ekonominiams procesams (funkcijos skirstomos į nuosavas (savarankiškas) ir deleguotas (valstybines); Žilinskas G., 2010). Tuo tarpu autonomiją riboja valstybės valdžios institucijų taikomas priežiūros principas. Priežiūros (kontrolės) principas numato, jog vietos savivaldos institucijų veiklą prižiūri valstybės valdžia, siekiant užtikrinti, kad būtų laikomasi teisėtumo ir konstitucinių principų, o administracinė priežiūra derinama su teismine kontrole (Žilinskas G., 2010). Siekiant riboti savivaldos institucijų autonomiją, skiriami Vyriausybės atstovai, sudarantys savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūros institutą, taip pat steigiama savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba. Vienas svarbiausių savivaldos institucijų autonomiją ribojančių veiksnių – atskaitingumas vietos gyventojams ir vietos bendruomenėms.

Siekiant suderinti veiksmingumą ir atskaitingumą bei tobulinti savivaldą priartinant ją prie efektyvios ir veiksmingos Vakarų Europos savivaldos, pastaruoju metu vis daugiau imta kalbėti apie savivaldos institucijų savarankiškumo ir galios didinimą, papildomų funkcijų delegavimą savivaldybėms, kelių lygių savivaldos įteisinimą bei kitas reformas. Pasak Mačiulytės J., Ragauskos P. (2007), tai paskatintų užbaigti pradėtą decentralizacijos reformą, sustiprinti vietos savivaldą, suteikti savivaldos institucijoms galimybes veiksmingiau teikti

paslaugas, susijusias su kasdieniu žmonių gyvenimu: greitai ir efektyviai reaguoti į vietos gyventojų poreikius ir tvarkyti viešuosius reikalus, prisiimant visišką atsakomybę. Ši poreikį lemia ir tai, jog savivaldos institucijų kompetenciją reglamentuojantys teisės aktai, pasak Žilinsko G. (2007), labai dažnai prieštarauja vieni kitiems ar net visiškai nesiderina. Be to, vykdoma valstybės valdžios institucijų kontrolė labai riboja savivaldybes finansiniu požiūriu.

Tačiau toks žingsnis pakankamai pavojingas, atsižvelgiant į tai, jog savivaldos lygmenyje jau dabar stinga efektyvios vietos politikos formavimo bei jos vykdymo priežiūros ir kontrolės. Esant tokiai padėčiai atsiranda galimybė savivaldos institucijoms netinkamai atlikti savo funkcijas, piktnaudžiauti įgaliojimais (Mačiulytė J., Ragauskas P., 2007). To pasekoje mažėja pasitikėjimas valdžia, ką rodo autorių apžvelgtas VU Geografijos ir kraštotvarkos katedros tyrimas (2006) – tik 29 proc. respondentų pasitiki savivaldybės valdžia, taip pat 47 proc. respondentų mano, jog savivaldybės taryba ir meras rūpinasi savais partiniais ir įtakos grupių ar savo asmeniniais interesais (Mačiulytė J., Ragauskas P. 2007).

Suteikiant savivaldos institucijoms didesnę autonomiją, diskreciją, priskiriant daugiau savarankiškųjų ir deleguojant daugiau valstybinių funkcijų, būtina gerinti ir atsakomybės bei atskaitomybės mechanizmų veiklą. Taip būtų išvengta piktnaudžiavimo turimomis galiomis, išlaikytas savivaldos subjektų veiklos koordinavimas, priežiūra, įstatymų, teisės aktų ir etikos normų taikymas, nes pasak Wong S. (2007), kuo didesnis pasitikėjimas vietos valdžia, tuo mažesnis jos veiklos skaidrumas.

Išsamiai apžvelgus ir išanalizavus etikos problemas ir jų valdymo priemones vietos savivaldoje teoriniu požiūriu, sekančiame skyriuje pateikiama etikos problemų ir jų valdymo priemonių vietos savivaldos kontekste tyrimo metodologija.

II. ETIKOS PROBLEMŲ IR JŲ VALDYMO PRIEMONIŲ VIETOS SAVIVALDOJE TYRIMO METODOLOGIJA

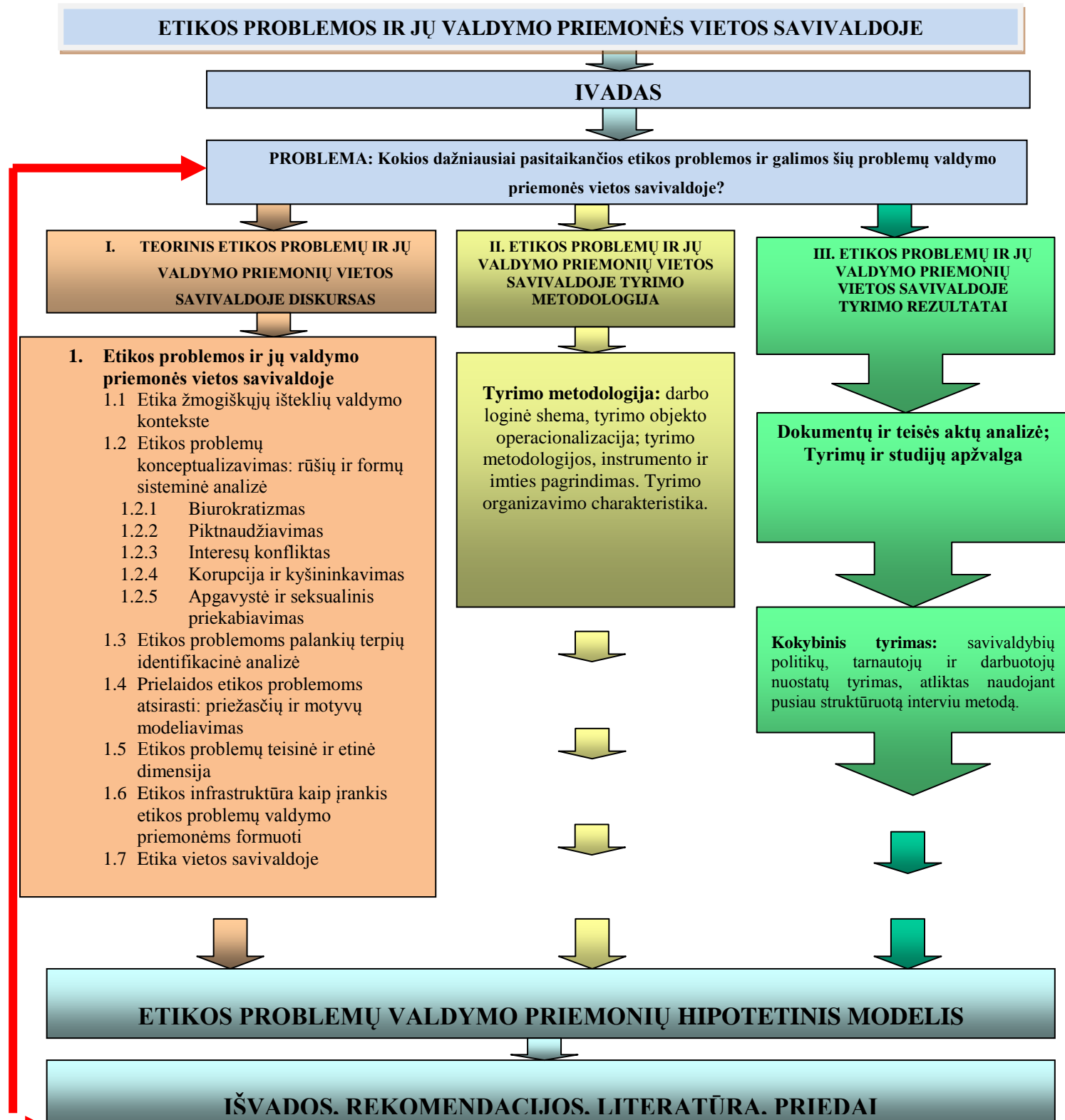
2. Tyrimo metodologija

2.1 Darbo loginės schemas (žemėlapis) analizė

Siekiant atskleisti ir visapusiškai išnagrinėti etikos problemų ir jų valdymo priemonių vietos savivaldoje tarpusavio ryšius sudaryta darbo loginė schema. Ji susieja pavadinimą, iškeltą problemą ir tikslą, teorinėje dalyje nagrinėtus klausimus su empirinėje dalyje tirtais momentais. Loginė schema atskleidžia pagrindines sąsajas tarp nagrinėjamų klausimų.

Iš darbo loginės schemas matyti, jog pirmojoje darbo dalyje teoriniu aspektu apžvelgiamos etinės problemos, atliekama joms palankių terpių identifikacinė analizė. Be kita ko, įvertinamos prielaidos etikos problemoms pasireikšti įvairių mokslinių teorijų kontekste. Analizuojama etinė ir teisinė etikos problemų dimensijos, nagrinėjami etikos problemų valdymo priemonių, įgyvendinamų per etikos infrastruktūrą, mechanizmai. Taip pat analizuojama vietos savivalda, jos struktūra ir suvereniteto ribos.

Praktinėje dalyje aptariamos metodologinės tyrimo gairės, atliekama etikos problemų ir jų valdymo priemonių vietos savivaldos kontekste dokumentų analizė. Be kita ko, apžvelgiami atlikti tyrimai ir studijos. Galiausiai, pasirinkus tris tiriamąsias savivaldybes, analizuojamos savivaldoje dažniausiai pasireiškiančios etikos problemos, galimos šių problemų valdymo priemonės, etinė kultūra ir kiti etikos infrastruktūros elementai. Suformuotas etikos problemų valdymo priemonių hipotetinis modelis. Išvadų ir rekomendacijų pagalba pateikiamos dažniausiai pasireiškiančių etikos problemų kategorijos ir modelio pagalba galimos taikyti valdymo priemonės (žr. 7 pav.).



7 pav. Darbo loginė schema (žemėlapis). Sudarė: D. Gulbinienė (2014).

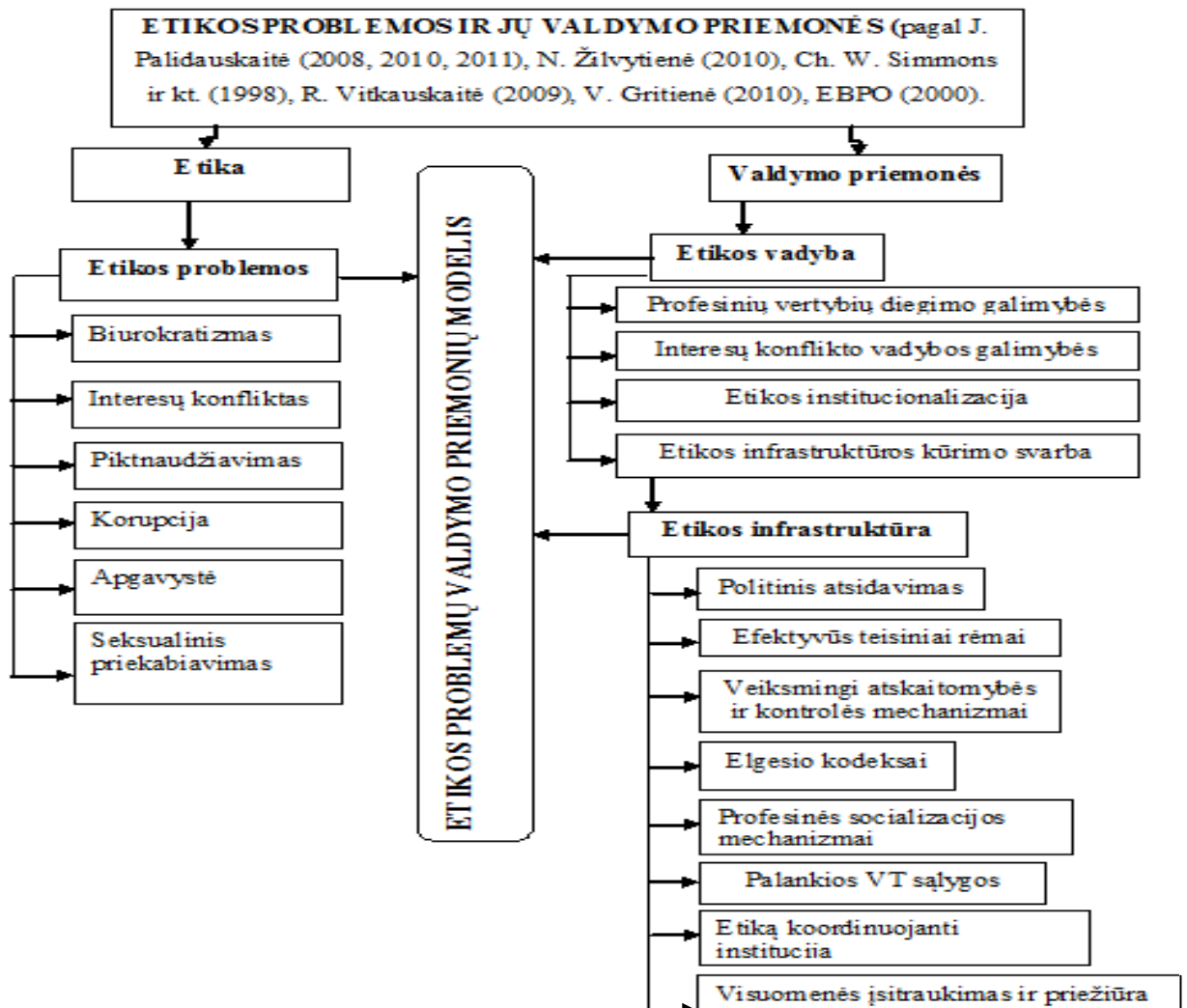
Iš darbo loginės schemos matyti, jog etikos problemų valdymo priemonių hipotetinis modelis sukonstruotas ne tik remiantis atlikto empirinio tyrimo metu gautais duomenimis, tačiau ir teorinėmis koncepcijomis, moksline literatūra. Šiuo atveju kryptingai vadovaujantis pagrindiniais etikos principais žmogiškųjų išteklių valdymo teorijų kontekste, etikos vietos savivaldoje koncepcijomis, atliktais tyrimais, dokumentų analize bei empirinio tyrimo metu

surinktais duomenimis, susisteminus visą turimą teorinę ir praktinę medžiagą suformuotas etikos problemų valdymo priemonių hipotetinis modelis.

Siekiant sukurti kryptingą, probleminėms sritims orientuotą, praktiškai integruojamą ir pritaikomą modelį, būtina struktūruotai išskirti tiriamąjį objektą. Sekančiame skyriuje pateikiama tyrimo objekto operacionalizacijos schema.

2.2 Tyrimo objekto operacionalizacija

Siekiant nuodugniai iširti tiriamąjį objektą, buvo atlikta tyrimo objekto operacionalizacija (8 pav.). Operacionalizacijos schema apibrėžia vietos savivaldoje egzistuojančias etikos problemas ir jų valdymo priemones. Schema atskleidžia, jog sujungus etikos problemų valdymo priemones: etikos vadybą (neformalios valdymo priemonės) ir etikos infrastruktūrą (formalios priemonės) galima suformuoti modelį, kuris leistų ne tik spręsti išskylančias etikos problemas, tačiau ir preventuoti jas bei kurti etišką kultūrą su tikslu išvengti pasikartojančių ir naujai atsirandančių etikos problemų savivaldoje (žr. 8 pav.).



8 pav. Tyrimo objekto operacionalizacijos schema.

Tyrimo objekto operacionalizacija leido suklasifikuoti tyrimo objekto kintamuosius ir atrasti esminius ryšius tarp jų. Operacionalizacijos dėka atrastas tyrimo objekto branduolys ir jį supantys elementai.

Išanalizavus tyrimo objektą, suklasifikavus jo sudedamąsias dalis, sukonstravus darbo loginę schemą su ryšiais ir sąsajomis tarp kategorijų, teorijos ir praktikos, pereinama prie tyrimo metodikos ir taikytų metodų, kurie išsamiai apžvelgiami sekančiuose skyriuose.

2.3 Tyrimo metodika ir metodai

Atsižvelgiant į tyrimo objektą ir tikslą, o taip pat, siekiant žmonių elgesyje nustatyti kultūrinius modelius ir sąsajas tarp elgesio, vertybių bei įsitikinimų, pasirinkta **etnografinė strategija**, taikoma visuomenės ir kultūros tyrimams. Taikant šią strategiją galima nustatyti modelius, kuriais remiantis galėtų būti aiškinamas kitų, panašios grupės narių, elgesys.

Siekiant įgyvendinti nustatytą darbo tikslą buvo pasirinktas **kokybinio tyrimo tipas**, kuris įgyvendinamas per **interview** metodą. Šio tipo ir metodo pasirinkimas nėra atsitiktinis, jį lėmė keletas svarių veiksnių. Pirma, tyrimo problema yra latentiškas, subtilus ir sudėtingas reiškinys, kuris, kaip mokslinio pažinimo objektas, egzistuoja, tačiau stokojama konkrečių šį egzistavimą patvirtinančių duomenų; jį sunku inkriminuoti, o funkcionavimą ir ypatumus kiekybiškai įvertinti nėra paprasta. Dėl šių priežasčių, kokybinis tyrimas šiuo atžvilgiu yra produktyvesnis. Antra, siekiant tiriamąjį reiškinį visapusiškai išanalizuoti, sudaryti holistinį vaizdą, nagrinėjama problema reikalauja ne kiekybinės išraiškos ir matavimų, o gilios ir išsamios analizės, nuostatų bei požiūrių įvairovės, situacijų bei aplinkybių įvertinimo, tad interview metodas šiam tikslui pasiekti yra tinkamiausias. Trečia, kiekybinė analizė iš principo yra ribota, uždara ir griežtai struktūruota, tuo tarpu bendravimas su informantais (priklausomai nuo pasirenkamo tipo) gali būti paslankus, atviras, nesunkiai prisitaikantis prie dinamiškos tikrovės, tokiu būdu gebant lanksčiai reaguoti į besikeičiančią tyrimo eigą, kas yra būtina norint išsamiai ištirti nagrinėjamą reiškinį. Šie veiksniai lėmė kokybinio tyrimo tipo ir interview, kaip geriausiai tinkančio tyrimo metodo, pasirinkimą. Be to, anot B. Bitino ir kt. (2008), siekiant sudaryti nuomonių, vertinimų, išsakyimų nagrinėjamu klausimu sąrašą bei pateikti pagrįstas tyrimo išvadas, tik kokybinis tyrimas yra validus.

Atsižvelgiant į tyrimo objekto ir problemos specifiką, pasirinktas **individualus giluminis interview**, kuris, pasak B. Bitino ir kt. (2008), R. Tidikio (2003), apibūdinamas kaip interview, kurį tyrėjas pasitelkia siekdamas gauti informacijos, kuri padėtų jam visapusiškai suprasti informanto požiūrį ir rasti naujų, įdomių tyrimų sričių. Skiriamasis individualiojo giluminio interview bruožas – atvirieji klausimai ir išklašinėjimas, kas yra glaudžiai susiję su tyrimo validumu ir patikimumu. Išklašinėjimo metodikos taikymas padeda gauti išsamesnius

atsakymus ir įsigilinti į tiriamojo objekto detales, taip pat užmegzti regimąją sąlytį, kontaktą su informantu, įvertinti emocinius atsakymų aspektus, aplinkybes.

Siekiant įvertinti informantų emocinius ryšius ir papildyti individualiojo giluminio interviu metu surinktus duomenis papildomai atliktas **grupinis interviu**. Šio tipo skiriamasis bruožas – informantų skaičius. Interviu dalyvavo trys informantai, interviu buvo vykdomas diskusijos forma (B. Bitinas ir kt., 2008, R. Tidikis, 2003).

Atsakymų į interviu klausimus turinys ir informantų nuostatų tyrimo rezultatų apibendrinimas atliktas taikant **kokybinės turinio analizės strategiją**. Pasak B. Bitino ir kt. (2008) kokybinė turinio analizė taikoma įvairių duomenų gilumo interpretacijai. Tai metodas, kuriuo gilinamasi į objektą ir kontekstą domintis panašumais bei skirtumais tarp kategorijų ar kodų.

Šis analizės tipas taip pat pasirinktas neatsitiktinai, kadangi siekiama identifikuoti ir išsiaiškinti esamą reiškinių struktūrą (išanalizuoti etikos problemas) ir nustatyti ją tarsi „iš vidaus“ – per informantų požiūrį į reiškinį. Toks kokybinio tyrimo metodas yra induktyvus, kadangi iš surinktų duomenų generuojama prasmė. Tyrimo metu, analizuojant informantų suteiktą informaciją, perteikiant jų požiūrius ir vertinimus, stengiamasi sukonstruoti visuminį reiškinio vaizdą.

Siekiant lengviau suprasti etikos problemas kaip holistinį reiškinį, atskleisti netikėtus, iš anksto nenumatytus aspektus, tačiau tuo pačiu išlaikyti sistemingą ir kryptingą tyrimo eigą, pasirinktas iš **dalies struktūruotasis (iš dalies standartizuotasis) interviu tipas**.

Kaip nurodo B. Bitinas ir kt. (2008), iš dalies struktūruotasis interviu yra priimtinausias atliekant kokybinius tyrimus. Tyrėjas iš anksto numato temas, kurias aptars interviu metu, bet „neprisiriša“ prie klausimų tvarkos, laisvai keičia juos vietomis, užduoda papildomų klausimų. Pagrindinis privalumas – interviu gaunama išsamesnių, susistemintų duomenų, o pats interviu lieka neformalus. (B. Bitinas ir kt., 2008).

2.4 Tyrimo instrumento pagrindimas

Kaip priemonė interviu metodui realizuoti, sukurti trys skirtingi, iš dalies struktūruotieji interviu klausimynai (pateikiami prieduose Nr. 1, 2, 3). Esminis skirtumas tarp šių klausimynų tas, jog kiekvienas jų pritaikytas skirtingoms informantų kategorijoms – etikos komisijos, korupcijos prevencijos komisijos ir personalo skyriaus atstovams, tačiau pagrindinės klausimų kategorijos ir subkategorijos visiems klausimynams yra bendros (1 lent.).

BLOKAS	KATEGORIJA	SUBKATEGORIJA I	SUBKATEGORIJA II	SUBKATEGORIJA III	SUBKATEGORIJA IV	SUBKATEGORIJA V
1 BLOKAS	Etikos vadybos kontekstas savivaldoje	Etika ir jos reikšmė savivaldoje	Etiška aplinka ir mikroklimatas tiriamosiose savivaldybėse	Etikos standartai savivaldoje	-	-
2 BLOKAS	Etikos priemonių raiška savivaldoje	Etikos kodeksai, elgesio taisyklės, įstatymai ir sąžiningumo deklaracijos	Etikos ir korupcijos prevencijos komisijų veiklos ypatumai	Etikos ir korupcijos prevencijos komisijų aktyvumas ir iniciatyvumas	Tarpskyrinis, tarpkomisinis ir tarpinstitucinis bendradarbiavimas	Žmogiškųjų išteklių valdymas. Vadovo vaidmuo
3 BLOKAS	Prevenčinių priemonės savivaldoje	Etikos pažeidimų vertinimas	Etikos švietimas ir mokymai	Neformali aplinka	-	-
4 BLOKAS	Etikos vertinimas savivaldoje	Viešumo principas	Programų ir priemonių vertinimas ir praktinis taikymas	Etikos prevencija ir tobulinimo kryptys	Informantų komentarai	-

1 lent. Tyrimo instrumento analizė. Sudarė: D. Gulbinienė (2014).

Rengiantis tyrimui, iš anksto numatytos kelios pagrindinės atvirojo tipo klausimų kategorijos ir subkategorijos. Tyrimo klausimynas susideda iš 4 blokų, kuriuos sudaro keturios, skirtingos klausimų kategorijos. Kiekvienoje kategorijoje yra nuo 6 iki 15 subkategorinių klausimų, su laisvai formuluojamais atsakymais, o dauguma smulkesnių subkategorinių klausimų keliama spontaniškai, interviu metu. Tokia taktika sudarė galimybes, atsižvelgiant į interviu eigą ir informantų atsakymus, lanksčiai reaguoti ir prisitaikyti prie situacijos bei surinkti informatyvių duomenų.

Kategorijos ir subkategorijos sudarytos atsižvelgiant į tyrimo objektą ir tikslą. Numatyti klausimai leido ištirti etiką ir jos vadybą savivaldoje, įvertinti pasireiškiančias etikos problemas bei taikomas jų valdymo priemones. Be kita ko, įvertinti etikos priemonių raišką, prevencinių priemonių taikymą ir tobulinimo kryptis vietos savivaldoje.

Siekiant abipusio supratimo, kiekvieno interviu pradžioje informantams buvo pristatoma, kokia tema vyks pokalbis, paaiškintas etikos problemų ir jų valdymo priemonių konceptas.

Interviu metu surinktų duomenų sisteminimui ir informacijos kodavimui buvo sukurta kategorijų ir subkategorijų matrica (2 lent.).

KATEGORIJA	Subkategorija I	Subkategorija II	Subkategorija III
Etikos kontekstas savivaldoje	Etikos vadyba organizacijoje. Mikroklimatas ir etiška aplinka	Etiniai standartai, jų esmė ir svarba	Etikos kodeksai, elgesio taisyklės, įstatymai
Etiką prižiūrinčių savivaldos struktūrų veiklos ypatumai	Savivaldybės tarybos etikos komisija, korupcijos prevencijos komisija. Veikla, nuostatai ir procesiniai veiksmai	Praktiniai etikos pažeidimų ir pasireiškiančių etikos problemų pavyzdžiai	Komisijų veiklos efektyvumas, iniciatyvumas. Komisijų (skyrių) partnerystė
Žmogiškųjų išteklių valdymas. Vadovo vaidmuo	Personalo atranka, vertinimas, skatinimas, motyvacinė sistema	Vadovo vaidmuo – priemonė etiškam elgesiui užtikrinti	Politikų ir valstybės tarnautojų skirtumų vertinimo skalė

Etikos vertinimas, kontrolės mechanizmai ir tobulinimo kryptys	Etikos kontrolės mechanizmai. Viešumo principas	Etikos vertinimas. Programų ir priemonių vertinimas	Tobulinimo kryptys. Informantų komentarai
--	---	---	---

2 lent. Tyrimo rezultatų analizės kategorijų ir subkategorijų matrica. Sudarė: D. Gulbinienė (2014).

Šioje matricoje išskirtos pagrindinės klausimų kategorijos, kuriomis remiantis buvo sisteminami tyrimo rezultatai. Siekiant išsamiai ir struktūruotai išanalizuoti turimą informaciją ir pateikti tyrimo metu gautus rezultatus, išskirtos kiekvienos pagrindinės temos subkategorijos. Analizė pateikiama remiantis šia matrica.

2.5 Tyrimo imties charakteristika

Tyrimui pasirinktos trys, panašaus tipo Lietuvos savivaldybės. Atsižvelgiant į geografinę padėtį, įvertinant savivaldybių bendrumus remiantis jų dydžiu, socialinėmis ir demografinėmis charakteristikomis bei valdymo struktūra, tyrimui atrinktos Joniškio raj., Kelmės raj. ir Pakruojo raj. savivaldybės. Taikoma prielaida, jog trys panašaus tipo savivaldybės yra pakankama imtis siekiant išvelgti bendras tendencijas, galimas pritaikyti kitoms, panašaus tipo savivaldybėms.

Tyrimo imtis sudaryta pasinaudojant **netikimybinio (neatsitiktinio) imties sudarymo būdu** ir sudaryta taikant du atrankos metodus. Tyrimo imtį sudaro trys asmenų kategorijos:

- Savivaldybių etikos komisijų atstovai;
- Savivaldybių korupcijos prevencijos komisijų atstovai;
- Savivaldybių personalo skyrių atstovai.

Šios kategorijos sudarytos taikant **tikslinės kritinių atvejų atrankos metodą**, pasitelkiant pagrindinius informantus (*key informants*), kurie yra lengviausiai prieinami, noriai bendradarbiauja, tačiau tuo pačiu yra kompetetingiausi nagrinėjamu klausimu ir gali suteikti daug naudingos informacijos. Šie informantai papildė teorinėje dalyje suformuotas koncepcijas bei empirinėje dalyje atliktos dokumentų analizės būdu gautus duomenis savo specifine patirtimi, pastebėjimais ir išvalgomis.

Be kita ko, panaudotas ir „**sniego gniūžtės**“ atrankos metodas. Taikant šį metodą, surandamas vienas asmuo, pasižymintis tam tikromis tiriamosiomis savybėmis (informantas, atrinktas pirmuoju atrankos metodu), o vėliau šis asmuo pasiūlė kitus asmenis, tinkančius pokalbiui. Šis metodas pasirinktas todėl, kad informantai, galintys suteikti naudingos ir reikalingos informacijos, gebantys analizuoti ir diskutuoti nagrinėjamu klausimu, priklauso gana ribotai asmenų kategorijai, kurią sudėtinga pasiekti. Šis metodas garantuoja tinkamų informantų atranką, gautos informacijos kokybę, įvairovę ir yra vienintelis patikimas būdas

pasiekti tyrimo generalinės aibės vienetus. „Sniego gniūžtės“ atrankos metodas atskleidė tendenciją: jį taikant informantai rekomenduodavo tuos asmenis pokalbiui, kurie jau buvo atrinkti taikant tikslinės kritinių atvejų atrankos metodą. Ši tendencija patvirtino, jos pasirinkti informantai yra tinkamiausi tiriamieji.

Iš Joniškio, Kelmės ir Pakruojo raj. savivaldybių pasirinkta po vieną etikos komisijos, korupcijos prevencijos komisijos ir personalo skyriaus atstovą su sąlyga, jog jei nebus surinkta pakankamai duomenų, tyrimas bus išplėstas ir vykdomi papildomi etapai. Tačiau apklausus atrinktus informantus, duomenys pradėjo kartotis, kas sumažino jų informatyvumą. Išryškėjo bendros tendencijos ir šioje stadijoje tyrimas buvo nutrauktas, duomenų pasikartojimą traktuojant kaip turimą pakankamą informaciją reiškinio analizei. Iš trijų pasirinktų savivaldybių tyrime dalyvavo 8 asmenys (3 lentelė).

Savivaldybė	Sritis	Informantų skaičius
Joniškio raj. savivaldybė	Korupcijos prevencijos komisija	1
	Etikos komisija	1
	Personalo skyrius	1
Kelmės raj. savivaldybė	Korupcijos prevencijos komisija	1
	Etikos komisija	1
	Personalo skyrius	1
Pakruojo raj. savivaldybė	Korupcijos prevencijos komisija	1
	Etikos komisija	1
	Personalo skyrius	

3 lent. Tyrimo imties charakteristika. Sudarė: D. Gulbinienė (2014).

Pakruojo raj. savivaldybėje, kaip matyti iš pateiktos lentelės, etikos komisijos atstovas ir personalo skyriaus vadovas yra vienas asmuo.

Visi informantai tyrime dalyvavo savanoriškai. Taip pat visi tyrime dalyvaujantys asmenys buvo informuoti apie tyrimo atlikimo detales ir tyrimo etikos principų laikymąsi. Vadovaujantis tyrimo etikos principais, atsižvelgiant į tiriamojo objekto specifiką ir problemišumą, o taip pat siekiant nepakenkti informantų reputacijai, socialiniam statusui ir pan., yra užtikrinamas informantų ir jų suteiktų duomenų konfidencialumas. Dėl šios priežasties tyrimo ataskaitoje pateikiama tik esminė informacija apie tyrimo dalyvius, kuri negalėtų padėti nustatyti tiriamojo (nurodoma etikos, korupcijos prevencijos ar personalo skyriaus atstovai).

Su tyrimo dalyvavusiais 8 informantais buvo bendraujama telefonu, el. paštu, susitikimų metu viso tyrimo laikotarpiu - nuo 2014 m. rugpjūčio mėn. 5 d. iki 2014 m. spalio mėn. 31 d. Kiekvienas interviu buvo įrašomas į garso laikmeną, vėliau garso įrašai transkribuojami ir protokoluojami. Viso sudaryti 8 interviu protokolai (6 individualūs interviu ir 2 grupiniai).

Diana Gulbinienė. Etikos problemos ir jų valdymo priemonės vietos savivaldoje.

Vidutinė interviu trukmė – apie 45 minutes. Tyrimas, pradedant tyrimo planavimu, baigiant išvadų ir rekomendacijų pateikimu buvo atliekamas 2014 m. liepos mėn. 3 d. – 2014 m. gruodžio mėn. 7 d.

Sekančiuose skyriuose pateikiama dokumentų ir tyrimo rezultatų analizė. Statistinė informacija apdorota MS Excel 2007 programa.

III. ETIKOS PROBLEMŲ IR JŲ VALDYMO PRIEMONIŲ VIETOS SAVIVALDOJE TYRIMO REZULTATAI

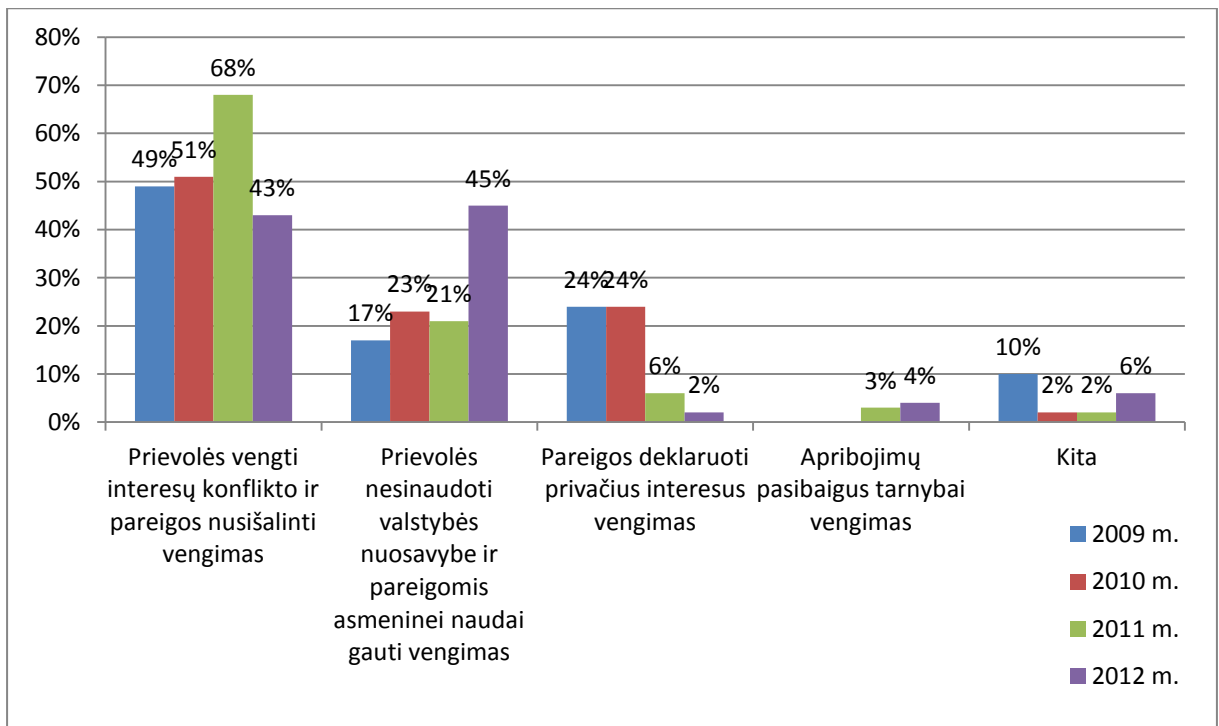
3.1 Etikos problemos vietos savivaldoje: dokumentų analizė ir atliktų tyrimų apžvalga

Pastarasis demokratinės Lietuvos dešimtmetis gali būti įvardytas kaip nusivylimo valdžia dešimtmetis. Susidaro įspūdis, kad valdžia ir visuomenė stovi skirtingose barikadų pusėse: valdžia mažai domisi visuomenės pasitikėjimu, o piliečiai savo ruožtu vis labiau nusišalina nuo aktyvesnio dalyvavimo visuomeniniame ir politiniame gyvenime, nebetikėdami, kad jie gali prisidėti prie visuomenės siekių įgyvendinimo. Visa tai sąlygoja daugelio valdžios atstovų netinkami veiksmai, rūpinimasis ne visos visuomenės, bet savo asmeniniais ar grupiniais interesais (J. Palidauskaitė, 2002).

2003 m. atliktas autorės J. Palidauskaitės ir kt. tyrimas atskleidė, jog pagrindinės institucijos, turinčios spręsti etikos problemas yra valdžios institucijos, tarp jų ir savivaldybės. Taip yra dėl nepakankamo valstybės, ypač savivaldos institucijų įsitraukimo į kovą su galimais etikos problemų pažeidimais bei deramo dėmesio šiems reiškiniams stokos, atsižvelgiant į koncepto latentškumą. Dėl menkų tarnybinę etiką reglamentuojančių teisės aktų žinių, aiškios asmeninės motyvacijos jų laikytis nebuvimo, nepakankamų kontrolės mechanizmų savivaldybėse, dažniau nei kitose valstybės institucijose, kyla etikos problemos (VTEK, 2010; 2012).

Ilgametė VTEK veiklos praktika rodo, jog išaiškinamų tarnybinės etikos pažeidimų atvejų vietos savivaldoje žymiai daugiau nei visose kitose valstybės institucijose kartu paėmus. Absoliučią daugumą tyrimų dėl valstybės politikų netinkamos veiklos sudarė tyrimai, susiję su viešais ir privačiais interesais savivaldos lygmeniu: dažniausiai tirtos savivaldybės tarybos narių, merų, jų pavaduotojų veiklos (VTEK, 2009; 2010).

2009 – 2012 m. dažniausiai nagrinėti galimi pažeidimai, susiję su prievolės vengti interesų konflikto ir pareigos nusišalinti nevykdymu, asmenine privačia valstybės tarnyboje dirbančių asmenų veikla ar tiesioginės naudos sau siekimu (žr. 9 pav.).



9 pav. 2009 – 2012 m. VTEK atliktų tyrimų problematika (proc.). Sudarė: D. Gulbinienė (2014).

Per 15 VTEK veiklos metų tyrimų problematika išlieka pastovi – daugiau nei pusę visų atvejų sudaro prievoles vengti interesų konflikto ir pareigos nusišalinti nevykdymas. Kaip rodo statistika, dažniausiai interesų konfliktas neatpažįstamas ir jo nevengiama. Antrąją vietą užima prievolių nesinaudoti tarnybine nuosavybe ir pareigomis nepaisymas (apie 20 proc. VTEK tyrimų) (VTEK, 2011).

N. Žilvytienės (2010) atliktas Radviliškio r. savivaldybės tarnautojų ir darbuotojų nuomonės tyrimas ir A. Radavičiūtės (2013) atliktas etikos problemų tyrimas Kelmės r. savivaldybėje atskleidė, jog dažniausiai pasitaikančiomis etikos problemomis tarnautojai įvardija teisės aktų pažeidimus, biurokratizmą, interesų konfliktus, kiek rečiau - piktnaudžiavimą padėtimi, apgavystę ir melą, korupciją. N. Žilvytienės (2010) tyrimo metu 45 proc. apklaustųjų teigė, jog jiems yra tekę padėti privatiems asmenims ar organizacijoms, bendraujant su valdžia. 9 proc. teigė, jog jiems yra tekę priimti dovanas, paslaugas ir kitą vaišingumą, susijusį su darbine veikla bei yra tekę dalyvauti priimant sprendimą turint privatų interesą. Daugumai yra tekę veikti ne pagal savo profesinius reikalavimus (N. Žilvytienė, 2010).

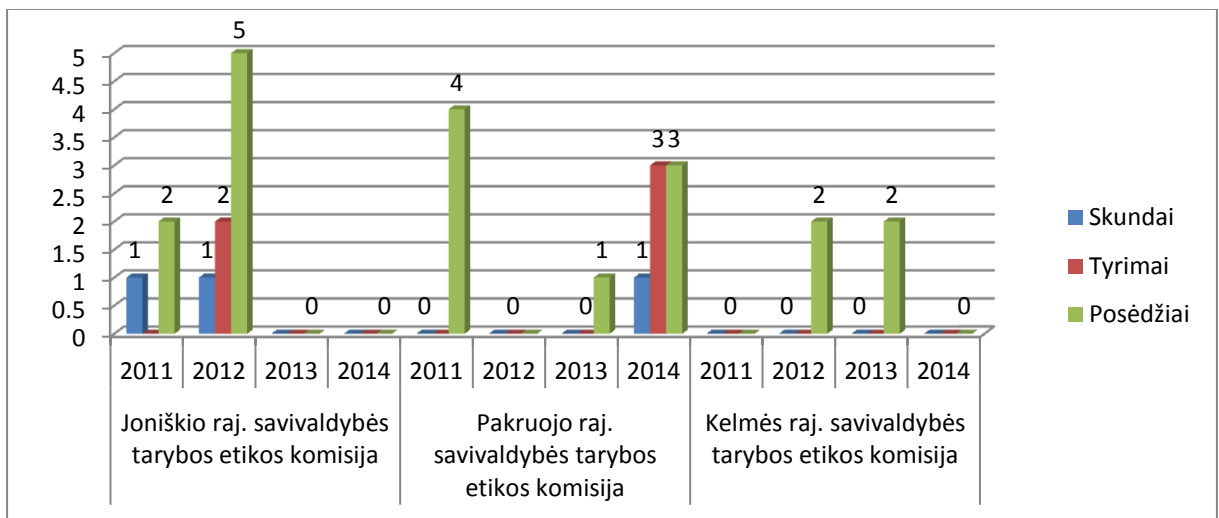
Lietuvos mastu, tarnautojų nuomone, didžiausiomis etikos problemomis laikomi biurokratizmas, piktnaudžiavimas tarnybine padėtimi, interesų konfliktas, kyšininkavimas ir korupcija, nepotizmas, protekcionizmas LR Seimo kontrolierius, 2010 m. ir 2011 m. ataskaitose tai patvirtina, dažniausiai rekomenduodamas atkleipti dėmesį į pastarąsias valstybės

tarnautojų etikos problemas: aplaidumą darbe, įstatymų ir kitų teisės aktų nesilaikymą, tarnybinės etikos pažeidimus, piktnaudžiavimą, biurokratizmą, interesų konfliktus.

LR Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatymo 22 str. 3 dalis įpareigoja valstybės ir savivaldybių institucijas informaciją apie jose atliktus tarnybinius patikrinimus dėl šio įstatymo nuostatų vykdymo teikti VTEK, kuri turi vertinti atliktų patikrinimų išvadas. Didžiąją dalį tarnybinių patikrinimų išvadų pateikė savivaldybės (lyginant su kitomis valstybės institucijomis). Dažniausiai tirtas galimas naudojimas tarnybinėmis pareigomis asmeninei naudai gauti, valstybės nuosavybe ne tarnybos reikmėms, interesų konfliktai, nepotizmo ir protekcionizmo atvejai, prievolės deklaruoti privačius interesus nevykdymas (VTEK 2009; 2010; 2011; 2012). Be kita ko, sudarytos savivaldybių tarybų etikos komisijos, korupcijos prevencijos komisijos, kurių paskirtis taip pat nagrinėti kylandčias etikos problemas ir etines dilemas, korupcinio pobūdžio atvejus.

Tačiau pastebimas savivaldybių tarybų etikos komisijų ir korupcijos prevencijos komisijų pasyvumas ir neveiklumas; dažnai sudarytos komisijos nė karto neposėdžiauja ir nepriima nė vieno sprendimo.

Atlikta dokumentų analizė tiriamosiose savivaldybėse patvirtino šią nuostatą (žr. 10 - 13 pav.)



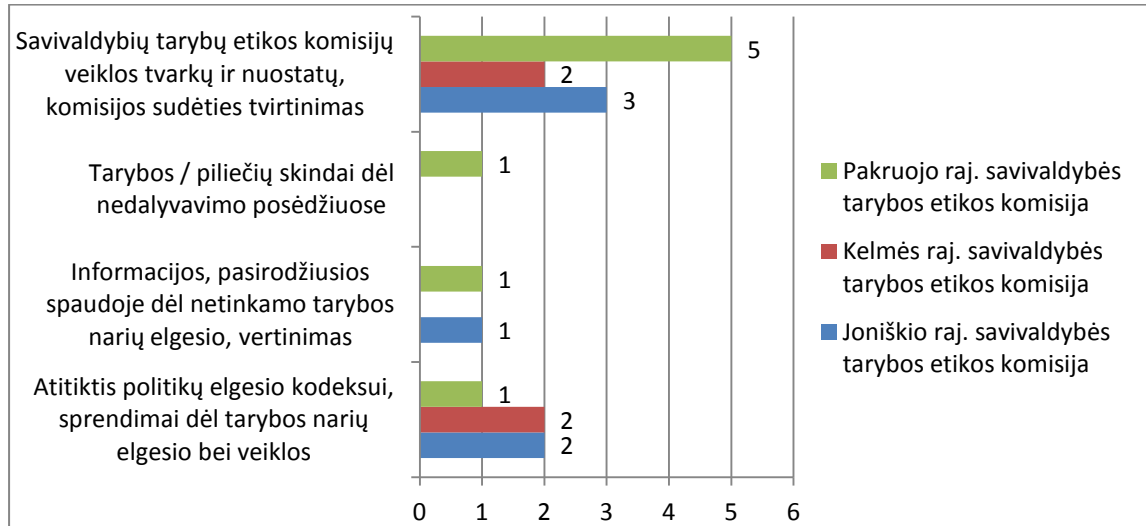
10 pav. Savivaldybių tarybų etikos komisijų veikla 2011-2014 m. (vnt.). Sudarė: D. Gulbinienė (2014) pagal Joniškio raj., Kelmės raj. ir Pakruojo raj. sudarytų savivaldybių tarybų etikos komisijų 2011 – 2014 m. veiklos ataskaitas.

Iš pateikto paveikslo matyti, jog kai kuriais ataskaitiniais metais savivaldybės nė karto neposėdžiavo, negavo nei vieno skundo ir nepriėmė nei vieno sprendimo.

Taip pat savivaldybių komisijos nevykdo ir kitų, jų kompetencijai priskirtų, funkcijų: analizuoti tarybos narių nedalyvavimo posėdžiuose klausimus, šių pareigų nevykdymo priežastis, nagrinėti siūlymus dėl tarybos narių veiklos skaidrumo ir kt. Savivaldybių tarybų

etikos komisijos, VTEK duomenimis, tokių klausimų nė karto nesvarstė. VTEK duomenimis, 2013 m. aktyviai veikė tik penkių savivaldybių tarybų etikos komisijos. Akivaizdi motyvacijos realiai įgyvendinti Kodekso nuostatas vietos savivaldoje stoka.

Remiantis atlikta analize, ši VTEK nuostata taip pat pasitvirtina. Kaip matyti iš 11 pav., didžiausia dalis vykusių posėdžių tiriamosiose savivaldybėse apsiribojo darbo tvarkų, nuostatų, komisijos sudėties tvirtinimu ir kitais techniniais klausimais (plačiau žr. 11 pav.)



11 pav. Savivaldybių tarybų etikos komisijų posėdžiuose nagrinėta problematika 2011–2014 m. (vnt.). Sudarė: D. Gulbinienė (2014) pagal Joniškio raj., Kelmės raj. ir Pakruojis raj. sudarytų savivaldybių tarybų etikos komisijų 2011 – 2014 m. veiklos ataskaitas.

Per 2011 – 2014 m. Joniškio raj., Kelmės raj. ir Pakruojis raj. savivaldybių tarybų etikos komisijos nagrinėjo vos kelis klausimus, susijusius su tarybos narių nedalyvavimu posėdžiuose, neigiamos informacijos, pasirodžiusios spaudoje bei atitikties politikų elgesio kodeksui ir tarybos narių netinkamo elgesio.

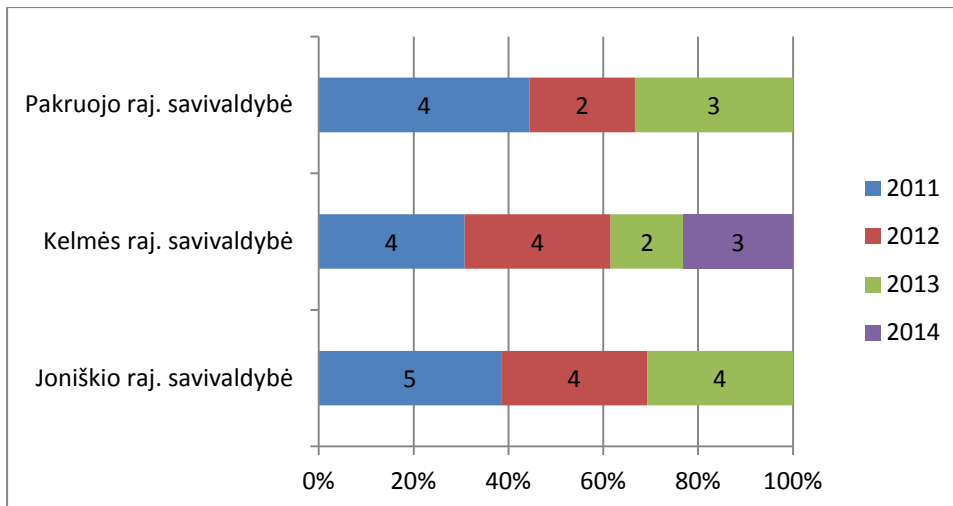
Pažymėtina, kad nepasiteisino praktika, kai VTEK paveda atitinkamos savivaldybės vadovui atlikti tyrimus dėl tarybos narių veiklos atitikties įstatymams; 2010 m. 90 proc. tokių tyrimų buvo atlikti netinkamai, o 2011 m. - 80 proc. (VTEK 2010; 2011). Savivaldos institucijoms trūksta gebėjimų atpažinti pasireiškiančias etikos problemas kaip ir jas tinkamai įvertinti – savivaldoje juntamas itin didelis pakantumas (VTEK, 2010). Taip yra, nes vietinės komisijos yra pasyvios ir politizuotos.

Tuo tarpu remiantis TI atlikto korupcijos suvokimo indekso (KSI) tyrimu (2013), Lietuva užima 43 vietą iš 177 valstybių ir teritorijų. Lietuvos vertinimo balas – 57 iš 100 balų (0 – suvokiama kaip labai korumpuota valstybė, 100 – kaip labai skaidri valstybė). 2013 m. atliktas korupcijos barometro tyrimas parodė, kad Lietuvos gyventojai vis dar kyšininkauja daugiausiai ES. Nerimą kelia ne tik paties reiškinio egzistavimas, tačiau ir Lietuvos visuomenės tolerancija

šiam reiškiniui: tik 58 proc. apklaustųjų teigia, jog praneštų apie korupcijos atvejus. 77 proc. šalies gyventojų nurodo, kad viešojo sektoriaus paslaugoms gauti reikia pažinčių. Tai aukščiausias rodiklis ES po Italijos. 79 proc. apklaustųjų mano, jog Vyriausybės veiksmai kovojant su korupcija yra neveiksmingi: „kovoje su korupcija eiliniai žmonės negali nieko pakeisti“. Šis rodiklis taip pat aukščiausias, lyginant su kitomis ES narėmis (Korupcijos barometras, 2013).

Korupcijos prevenciją savivaldybių tarybų etikos komisijos vykdo tik išimtiniais atvejais (VTEK 2012), pasak A. Bilotaitės (2010) ir D. Paštuolienės (2009) su korupcija savivalda taip pat kovoja vangiai. Anot autorių, savivaldybės lieka vienos iš labiausiai pažeidžiamų institucijų dėl korupcijos ir dažnų piktnaudžiavimų tarnyba ir iki šiol nerodo iniciatyvos atnaujinti kovos su korupcija programas, sudaryti veikiančias antikorupcines komisijas.

Išnagrinėjus tiriamųjų savivaldybių pateiktas korupcijos prevencijos komisijų ataskaitas pastaroji nuostata taip pat pasitvirtino (žr. 12 pav.).

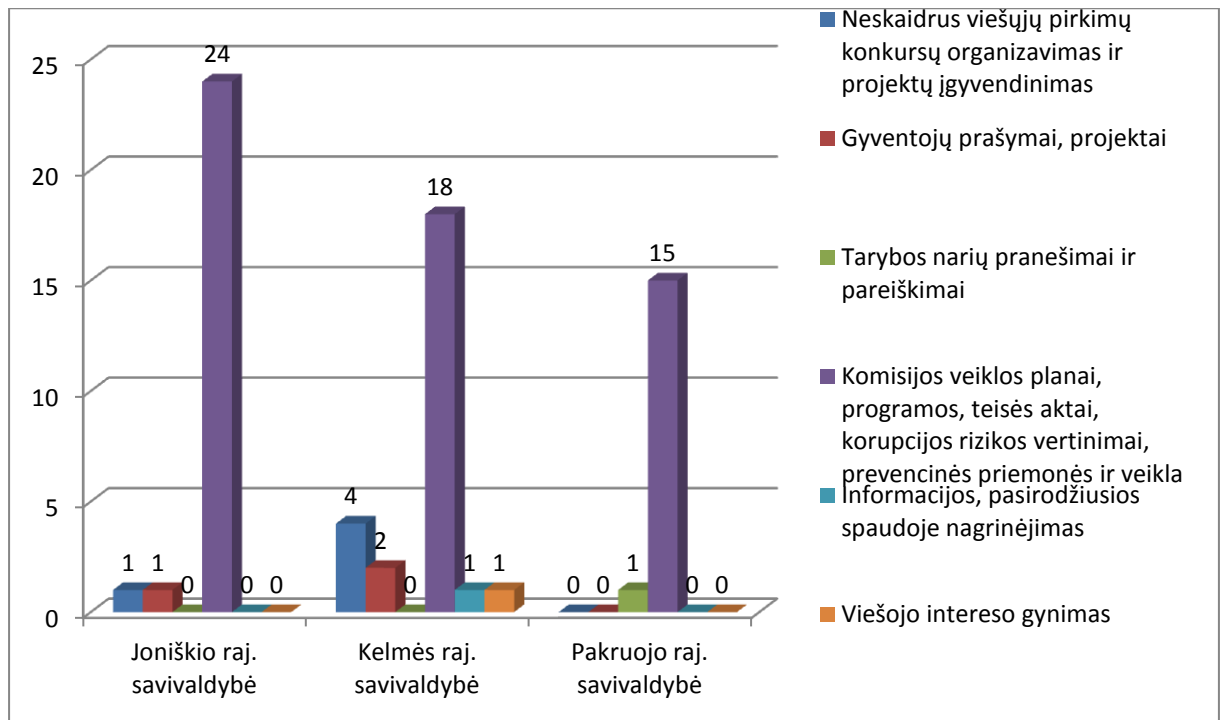


12 pav. Savivaldybių korupcijos prevencijos komisijų veikla 2011 – 2014 m. (vnt.)

Sudarė: D. Gulbinienė (2014) pagal Joniškio raj., Kelmės raj. ir Pakruojis raj. sudarytų savivaldybių korupcijos prevencijos komisijų 2011 – 2014 m. veiklos ataskaitas.

Iš pateikto paveikslo galima išvelgti, jog 2014 m. Joniškio raj. ir Pakruojis raj. savivaldybių korupcijos prevencijos komisijos nė karto neposėdžiavo. Matoma tendencija, jog komisijos aktyviausios buvo 2011 m. ir kasmet jų aktyvumas palaipsniui mažėjo.

13 pav. pateikta tiriamųjų savivaldybių korupcijos prevencijos komisijų vykdytų posėdžių problematika.



13 pav. Savivaldybių korupcijos prevencijos komisijų posėdžių problematika, 2011 – 2014 m. (vnt.). Sudarė: D. Gulbinienė (2014) pagal Joniškio raj., Kelmės raj. ir Pakruojo raj. sudarytų savivaldybių korupcijos prevencijos komisijų 2011 – 2014 m. veiklos ataskaitas.

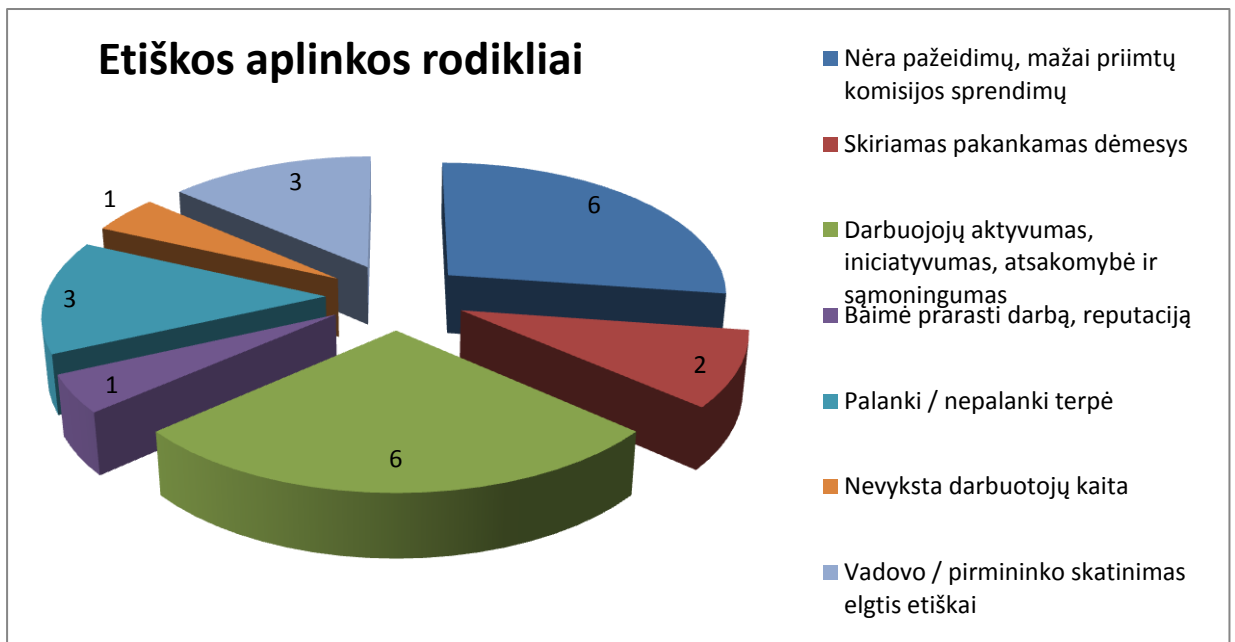
Akivaizdu, jog dažniausiai korupcijos prevencijos komisijos rinkosi svarstyti programas, aptarti veiklos planus ir jų įgyvendinimo priemones, taip pat numatyti korupcijos rizikos vertinimo perspektyvas bei prevencinę veiklą. Nors statistika rodo, kad dažniausiai posėdžiaujama minėtais klausimais, svarių iniciatyvų praktikoje atnaujinti kovos su korupcija programas, sudaryti realiai veikiančias antikorpucines komisijas yra stokojama.

Savivaldos sistemos problemos, apžvelgti tyrimai, studijos ir atlikta analizė rodo sistemos silpnumą, imlumą neigiamiems reiškiniams, ką patvirtina ir J. Mačiulytė, P. Ragauskas (2007). Dažniausiai savivaldos sistemoje pasireiškiančios etikos problemos yra biurokratizmas, piktnaudžiavimas, interesų konfliktas, korupcija, prievolės deklaruoti privačius interesus vengimas. Taip pat akivaizdu, jog savivaldybių tarybų etikos ir korupcijos prevencijos komisijos yra pasyvios, politizuotos, stokoja iniciatyvų atliekant tiesiogines savo funkcijas. Plačiau šie momentai bus apžvelgti sekančiuose skyriuose.

3.2 Etikos problemos ir jų valdymo priemonės vietos savivaldoje: Joniškio, Kelmės ir Pakruojo raj. savivaldybių ekspertų nuostatų analizė

3.2.1 Etikos kontekstas savivaldoje

Etikos vadyba organizacijoje. Mikroklimatas ir etiška aplinka. Atlikto tyrimo metu pirmiausiai buvo nagrinėta etiška aplinka ir jos rodikliai. Rezultatai atskleidė, jog informantai savivaldybių etišką aplinką ir mikroklimatą vertina teigiamai. Visi informantai vieningai teigia, jog tiriamosiose savivaldybėse aplinka yra etiška, tačiau nuostatos, vertinant etišką aplinką pagrindžiančius ir skatinančius veiksnius, išsiskyrė (žr. 14 pav.).



14 pav. Informantų nuostatų pasiskirstymas etiškos aplinkos ir mikroklimato rodiklių vertinimu (vnt.). Sudarė: D. Gulbinienė (2014).

Didžioji dalis informantų (6) nurodė, jog pagrindiniai rodikliai yra pažeidimų nebuvimas ir mažai priamųjų sprendimų komisijų veikloje. Didžioji dalis informantų teigė, jog jų atstovaujamos etikos ir korupcijos prevencijos komisijos nenagrinėjo jokių etinių ar korupcinių pažeidimų, jų darbo metu tokios praktikos nepasitaikė ir tai rodo aplinkos, mikroklimato teigiamus aspektus bei pagrindžia etiškos aplinkos egzistavimą. Kita vertus, ši nuostata gali būti klaidinga, nes komisijos neveiklumas dar neparodo etiškos aplinkos ir mikroklimato lygio. Priežastys, kurios nulėmė etikos ir korupcijos prevencijos komisijų neveiklumą gali būti įvairios, pradedant jų pačių pasyvumu, baigiant prielaidomis, jog kai kurie neetiško elgesio atvejai neiškyla į viešumą, stokojama tai pagrindžiančių įrodymų arba tiesiog neetiškas elgesys pripažįstamas nepažeidžiančiu įstatymų. Įvairioms priežastims įtakojant minėtų komisijų veiklumą, vargu ar jį galima sieti su mikroklimato ar etikos lygio matmenimis.

Be kita ko, buvo ir kitų, etišką aplinką grindžiančių, motyvų. Vienas informantas teigė, jog etišką aplinką rodo personalo stabilumas ir kaitos nebuvimas. Pačių tarnautojų, politikų ir vadovų sąmoningumas, atsakingumas, iniciatyvumas, veiklumas kartu su pakankamai skiriamu dėmesiu šiam konceptui, yra pagrindinis veiksnys, formuojantis ir skatinantis etišką aplinką. Trys informantai paminėjo, jog elgtis etiškai ir formuoti etišką aplinką bei mikroklimatą skatina vadovų bei komisijos pirmininkų požiūris ir nuostatos. Tarp kitų rodiklių buvo minimi ir baimė prarasti darbo vietą, baimė prieš visuomenę, nenoras sugadinti turimą reputaciją. Trys informantai atskleidė du skirtingus požiūrius į etišką aplinką: vieno jų nuomone, aplinka yra etiška, nes savivaldybė yra nedidelė, žmonės vieni kitus pažįsta ir tai nėra palanki terpė plisti neetiško elgesio apraiškoms. Tuo tarpu kiti du informantai nurodė, jog savivaldybėje etiška aplinka pasireiškia skirtingai, priklausomai nuo skyriaus: pavyzdžiui, archyvo skyriuje dirbančiam valstybės tarnautojui ar darbuotojui yra mažiau palanki terpė pasielgti neetiškai, nei tarnautojui, kuris dirba skyriuje, atsakingame už licenzijų, leidimų išdavimą ar pan. Čia, informantų nuomone, neetiškos elgsenos, kuri formuotų neetišką aplinką, tikimybė yra gerokai didesnė, kadangi disponuojama turima informacija ir įgaliojimais.

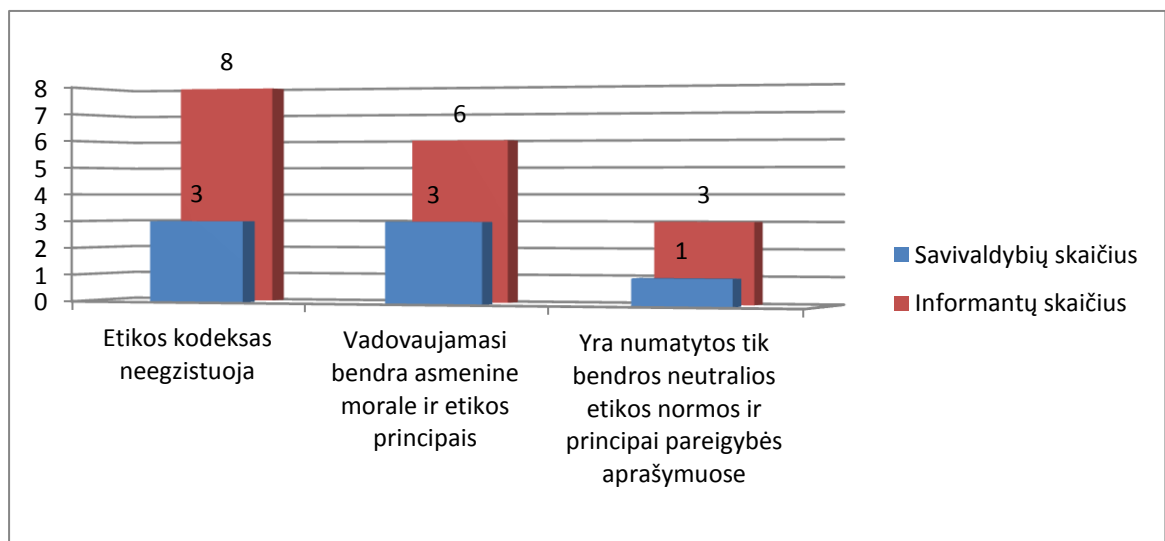
Vienas informantų nurodė, jog egzistuoja skirtingi standartai: tarnautojai ir savivaldybėje pagal darbo sutartis dirbantys darbuotojai dirba skirtingais pagrindais, turi nevienodas teises ir jų panaudojimo galimybes. Dėl šios priežasties jaučiama nelygybė, kas taipogi įtakoja etinį klimatą.

Vienas informantų (6), vertinamas etišką aplinką, atskleidė įdomų faktą: visas savivaldybės mikroklimatas labai priklauso nuo politikos ir partinės linijos. Naujai atėjusi valdžia atsineša savo ideologiją, nuostatas, nulemia organizacijos mikroklimatą, darbą, keičia kultūrą ir santykį tarp politiko bei valstybės tarnautojo. Kitas informantas prieštarauja: „Aš suprantu, kad pirmieji politiniai žmonės – meras, vicemeras - keičiasi. Jie administracijos darbui neturi tokios didelės įtakos <...> Tarnautojai turėtų dirbt savo darbą ir nekreipt dėmesio. Koks skirtumas kas vadovaus? Jeigu tu savo darbą atlieki gerai, tai koks skirtumas (5 informantas). Tačiau 6 informantas tęsia: „Mikroklimatas pasikeitęs per ketverius pastaruosius metus neatpažįstamai. <...> Labai atvirai iš tikrųjų, bijom net pajudėt, taip nebūdavo... Sakyčiau, labai atvirai, net nebežiūri... Ir spauda rašo, spauda kiek rašo... Neveikia. Užsidarę visi, o buvo laisvesni. <...> Labai keičia organizacijos kultūrą. Pradedą skųsti ir draugai atsiranda... Ir priešai.. <...> Aš esu tas žmogus, kuris, aš kaip vadinu, įsibrovėlis (-ė) į tą tokią savą aplinką. Aš esu įsibrovėlis (-ė). Aš dėl to galbūt taip šneku”. 7 informantas taip pat laikosi nuostatos, kad keičiantis politinei jėgai, tarnautojams ir visai administracijai tampa sunku prisitaikyti.

Iš pateikto pavyzdžio matyti, jog, pradžioje deklaruojant, kad savivaldybėje yra etiška aplinka ir geras, etiškas mikroklimatas, pokalbio eigoje informantas atskleidė gilius, nematomus ir sudėtingus ryšius bei neformalią, nerašytą vidaus sistemą, kuri ženkliai skiriasi nuo to, kas deklaruojama visuomenei. Akivaizdu, jog partinė linija labai įtakoja etinį mikroklimatą ir etinę kultūrą, valstybės tarnautojų ir administracijos darbuotojų darbą bei motyvaciją.

Etiniai standartai, jų esmė ir svarba. Kalbant apie etikos standartus ir jų svarbą, informantai vienareikšmiškai sutinka, jog etiniai standartai ir etikos normos yra labai svarbūs ir reikšmingi momentai ne tik savivaldoje, tačiau ir tiesioginiame funkcijų atlikime. Taip pat informantai vienareikšmiškai nurodė, jog etikos standartai prisideda prie visuomenės pasitikėjimo vietos savivalda ir tai jiems yra svarbu.

Etikos kodeksai, elgesio taisyklės, įstatymai. Nepaisant įvardintos etinių standartų svarbos, realybėje etikos kodeksai nei vienoje iš tirtų savivaldybių neegzistuoja, savivaldybėms jų priimti ir integruoti į praktiką nesiseka. Vienas informantas nurodė, jog kažkada egzistavęs valstybės tarnautojų elgesio kodeksas yra senstelėjęs ir juo senai nesivadovaujama. Pasyviai žiūrima ir į politikų etikos kodeksą, kuris praktikoje nėra taikomas. Plačiau šios tendencijos apžvelgiamos 15 pav.



15 pav. Etiniai standartai ir jų svarba (vnt.). Sudarė: D. Gulbinienė (2014).

Kaip matyti iš pateikto paveikslo, visose tyrime dalyvavusiose savivaldybėse etikos kodeksai neegzistuoja. Šeši informantai teigė, jog darbe jie vadovujasi savo sąžine, bendra asmenine morale ir etikos principais, trys iš jų - taip pat ir valstybės tarnautojo elgesio taisyklėmis. Likę du nurodė, jog reikėtų vadovautis etikos principais. Vienareikšmiškai aptariama, jog visose savivaldybėse didžiausias dėmesys yra skiriamas funkcijų ir pareigų atlikimui, tačiau nėra skiriamas etiniams elgesio momentams. „Pas mus, valstybės tarnyboje, yra ten dokumentuose kažkur tai nurodyta, kad tarnautojas ten privalo elgtis etiškai ir visa

kita... Bet didesnis dėmesys yra skiriamas ne jo elgesiui, o atliekamoms užduotims“ (7 informantas). Kita vertus, ši nuostata parodo, kaip stipriai yra susikoncentruojama ties funkcijomis ir ignoruojami visi kiti, kartu ir etiniai, momentai. Tokiu požiūriu terpė tampa palanki biurokratizmui, nesivadovaujama modernaus viešojo administravimo ideologijomis.

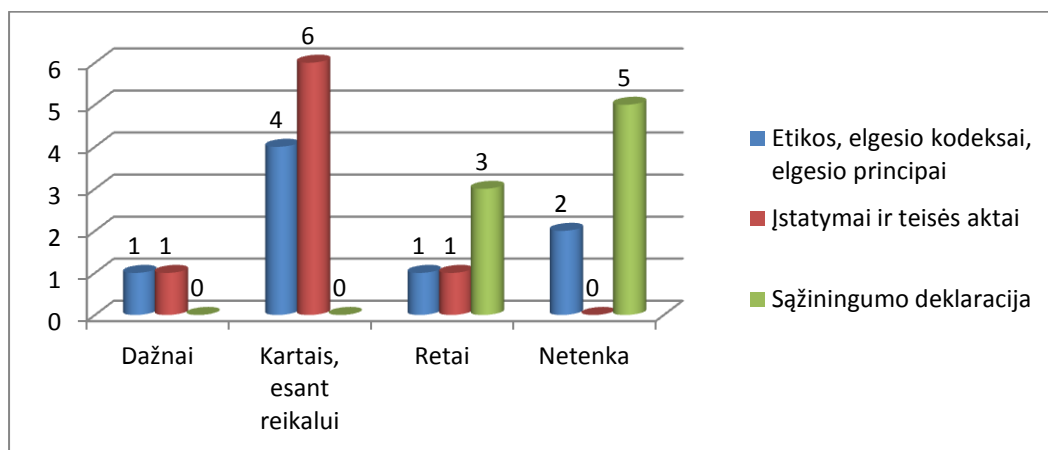
Tik vienoje iš tirtų savivaldybių pareigybių aprašymuose neutraliai apibrėžiamos bendros etikos normos, vadovujamasi valstybės tarnautojo elgesio taisyklėmis, tačiau bendrose tvarkose etiniai momentai nenumatyti. Tuo pačiu informantai nurodo, jog būtina etikos taisyklės taikyti ir apibrėžti kiekvienam skyriui individualiai dėl skirtingos veiklos specifikos. Pastarieji taip pat pabrėžė, jog kartais nežino, kaip spręsti iškilusias etines dilemas ir informacijos apie tai nepakanka.

Trečdalis apklaustųjų nurodė, jog etikos kodeksas – „graži idėja“, tačiau jis turi būti pritaikytas konkrečiai savivaldybei ir atsirastų tam prieštaraujančių asmenų, kuriems tokie apribojimai būtų nenaudingi. Taip pat informantai vylėsi, jog galbūt etikos kodekse galėtų atsirasti praktinių dalykų ir patarimų, kuriais vadovaujantis galima būtų spręsti kylančias situacijas, ką vienu ar kitu atveju daryti ir kaip pasielgti.

Vienas informantų atviravo: „Etiniai standartai? Bijau, kad niekas papunkčiui „paukščiukų“ nedėlioja. Yra funkcijos, kurias turime atlikti <...>“ (8 informantas).

Nors informantai nurodė, kad etikos standartai ir principai yra labai reikšmingi ir jų poreikis laikui bėgant auga, praktinėje dimensijoje šiems aspektams skiriama nepakankamai dėmesio. Nors egzistuoja politikų ir tarybos narių etikos kodeksai, jais nesivadovaujama. Dažnai etiškas elgesys ir jo vertinimas savivaldoje ignoruojamas, susitelkiant ties funkcijų ir užduočių tinkamu atlikimu, o ne ties vertinimu, ar tos funkcijos atliekamos etiškai ir nepažeidžiant bendrųjų bei profesinių etikos normų.

Siekiant išsiaiškinti, ar dažnai tenka pavartyti, prisiminti etikos kodeksus, įstatymus, teisės aktus, susidurti su sąžiningumo deklaracijomis, informantų nuomonės išsiskyrė (16 pav.)



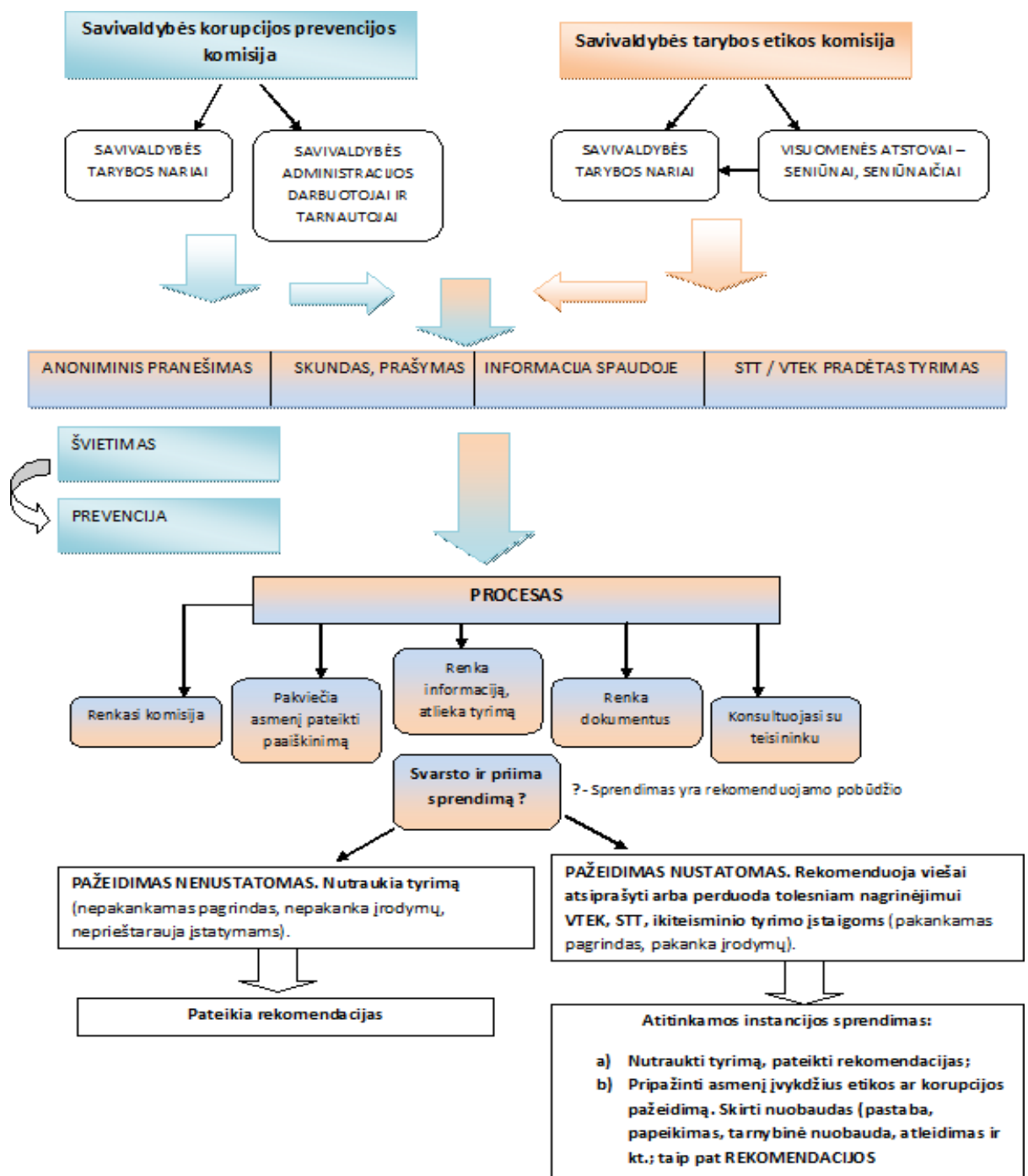
16 pav. Etikos kodeksų, įstatymų ir sąžiningumo deklaracijų naudojimas savivaldybėse (vnt.). Sudarė: D. Gulbinienė (2014).

Didžioji dalis apklaustųjų nurodė, jog įstatymus, etikos kodeksus, elgesio taisykles atsiverčia tik esant reikalui, kuomet iškyla dilema ir nežinoma, kaip pasilegti. Dažnai minėtais dokumentais vadovaujami tik du informantai, o retai - net penki apklaustieji. Iš pateikto paveikslo matyti, kad įstatymais vadovaujamasi dažniau, nei etikos kodeksais ir taisyklėmis. Pagrindine kliūtimi aktyviau domėtis ir tinkamai vadovautis tiek įstatymais, tiek etikos ir elgesio kodeksais bei taisyklėmis, informantai įvardino žmogiškųjų išteklių stoką: poreikis yra, tačiau trūksta laiko tiesioginėms funkcijoms atlikti, nekalbant apie papildomus savišvietos momentus.

Tuo tarpu sąžiningumo deklaracijas yra tekę pasirašyti tik trims iš aštuonių informantų. Tai vyko tuomet, kuomet teko dalyvauti viešuosiuose pirkimuose. Be kita ko, buvo teiraujama, koks, informantų nuomone, yra šios priemonės poveikis. Nors tai psichologinio poveikio priemonė, informantų nuomone, ji neveiksminga (nuomonės pasiskirstė vienbalsiai). „Tai yra tiesiog popierius, su niekuo nesurištas <...>. Tarsi deklaracija, kad esu sąžiningas, sąžiningai elgiuosi <...>. Jei žmogus neturi moralinių vertybių, kurios turi būti žmoguje, prieš ateinant į darbą – jokia sąžiningumo deklaracija nepadės“ (8 informantas). „Tai tik formalumas. Jeigu žmogus iš tikrųjų pasirengęs elgtis etiškai, savo darbe vadovautis visais tais principais, nepaisant to – jis pasirašys ar nepasirašys deklaraciją – jis taip ir elgsis. O jeigu darbuotojas nenusiteikęs laikytis tų principų, jis padės parašą ant deklaracijos, bet nereiškia, kad jos laikysis“ (7 informantas).

3.2.2 Etiką prižiūrinčių savivaldos struktūrų veiklos ypatumai

Savivaldybės tarybos etikos komisija, korupcijos prevencijos komisija. Veikla, nuostatai ir procesiniai veiksmai. Pagrindinės savivaldos struktūros, prižiūrinčios ar teisėtai, etiškai ir skaidriai yra atliekamos funkcijos bei priimami sprendimai, yra savivaldybės korupcijos prevencijos komisija ir tarybos etikos komisija (17 pav.)



17 pav. Korupcijos prevencijos ir etikos komisijų struktūra, veiklos procesas ir rezultatai.

Sudarė: D. Gulbinienė (2014).

17 pav. sudarytas remiantis tyrimo metu surinktais duomenimis ir informantų nuostatomis. Pagrindinis skirtumas tarp etikos ir korupcijos prevencijos komisijų tas, jog tarybos etikos komisiją sudaro tik tarybos nariai ir ši komisija nagrinėja tik tarybos narių elgesį. Tuo tarpu korupcijos prevencijos komisiją sudaro tarybos nariai ir valstybės tarnautojai, dirbantys administracijoje ir ši komisija gali nagrinėti bet kurio tarybos nario ar tarnautojo veiksmus. Nors, vieno informanto nuomone, korupcijos prevencijos komisiją turėtų taip pat sudaryti tik tarybos nariai ir ši sudėtis turi būti griežtai reglamentuota įstatymuose, kiti septyni informantai šio fakto nesureiškina ir kaip tik teigia priešingai: veikla negali būti aktyvi ir

sprendimai objektyvus, kuomet „savi savus tikrina“ ir priima sprendimus dėl jų elgesio ar etinių pažeidimų. Tokiu atveju, siekiant objektyvumo ir skaidrumo, į komisijos sudėtį turėtų būti įtraukta kuo daugiau visuomenės atstovų, tarnautojų ir darbuotojų iš savivaldybės administracijos.

Be kita ko, buvo tiriamas ir etikos bei korupcijos prevencijos komisijų veiklos procesas. Paaikškėjo, jog visi procedūriniai veiksmai yra panašūs, tačiau aptinkama ir skirtumų. Tiek etikos, tiek korupcijos prevencijos komisijos renkasi anoniminio pranešimo, skundo, informacijos, pasirodžiusios spaudoje, pagrindu ar VTEK / STT pavedimu. Etikos komisija susirenka tik skundo pagrindu ir tik esant pagrįstumui, tuo tarpu korupcijos prevencijos komisija daugiau atlieka prevenciją ir šviečiamąją veiklą, tad yra laisva susirinkti bet kada prevenciniais pagrindais, imtis svarstyti klausimą savo iniciatyva. Etikos komisija tokių įgaliojimų neturi ir šių funkcijų neatlieka. Prieinama išvada, jog etikos komisija yra labiau orientuota į pasirodžiusios informacijos išaiškinimą ir etinių pažeidimų vertinimą; nevykdo jokios prevencinės veiklos, tuo tarpu korupcijos prevencijos komisija yra labiau priežiūros organas, atliekantis prevenciją, švietimą ir mokymą. „Antikorupcinė komisija <...> ji labiau tokia priežiūros komisija. Ji gi neatlikinėja kažkokių didelių tyrimų. Bent jau kiek jai priklausiau, tai mes susirenkam, padiskutuojam, kaip tą prevenciją reikėtų vykdyti, kaip tas programos tiesiog kažkokią įgyvendinti savivaldybėje ir viskas“ (7 informantas).

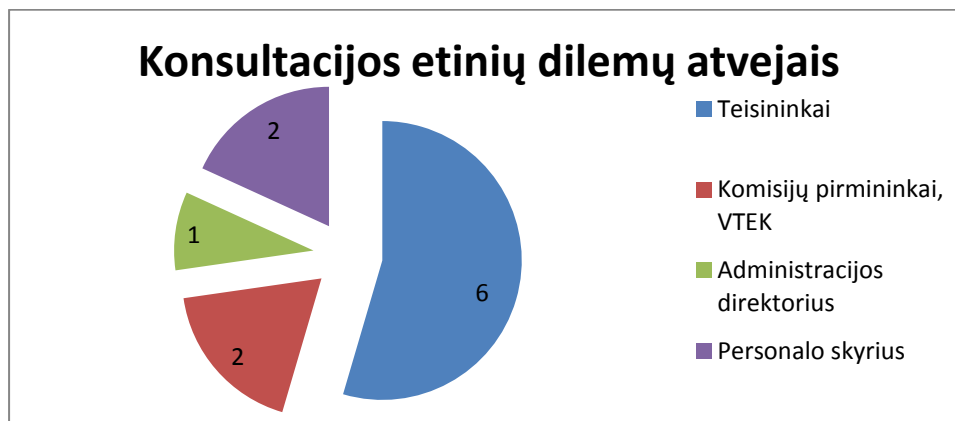
Po tyrimo inicijavimo renkama informacija, dokumentai, atliekamos apklausos ir kiti veiksmai, kuriais siekiama surinkti kaip įmanoma daugiau įrodymų ir informacijos. Gauti duomenys vertinami, pateikiamos išvados ir priimamas sprendimas. Svarbu paminėti, jog praktikoje šie sprendimai mažai lemia: komisijos nėra teisinės, baudžiamosios institucijos, jos neprisiima jokio baudimo, veiksmo kaip tokio. Sprendimai tiesiog paviešinami, informuojama visuomenė ir pateikiamos rekomendacijos nagrinėjamu klausimu. „Sprendimai - jie nėra tokie labai svarūs. Jie tiesiog... Tarkim, priėmė kažkokį sprendimą, visuomenė apie tai sužinojo, kad vat tas tarybos narys buvo svarstytas ir jo atžvilgiu etikos komisija nusprendė, kad jis neetiškai pasielgė, ar ne... Tai tiesiog išviešinamas tas elgesys ir viskas. Bet ji kažkokių svaresnių sprendimų priimt negali“ (7 informantas).

Taip pat galimi atvejai, kuomet pažeidžiamos įstatymų nuostatos, surinkta informacija pagrindžia įtarimus – tokiu atveju nagrinėjamas klausimas yra perduodamas ikiteisminio tyrimo institucijoms, STT ar VTEK tolesniam nagrinėjimui ir šios institucijos priima galutinius sprendimus bei sankcijų taikymą kiekvienu individualiu atveju.

Be pagrindinių etikos ir korupcijos prevencijos komisijų, viena iš trijų tirtų savivaldybių turi sudariusi ir nusikaltimų prevencijos komisiją iš tarybos narių, administracijos tarnautojų ir policijos atstovų. Kitos dvi tirtos savivaldybės apie tokią komisiją nėra girdėjusios.

Tirti savivaldybės administracijoje pasireiškiančius tarnautojų ir darbuotojų etikos pažeidimus yra sudaroma valstybės tarnybos įstatymu veikianti vidaus komisija iš 4-5 asmenų. Joje nagrinėjami piliečių ir pačių tarnautojų skundai dėl tarnautojų (kolegų) netinkamo elgesio. Pasak trijų informantų šio tipo skundai labai dažni, vienoje iš savivaldybių jų buvo dešimt vien per 2014 m. Tačiau sudėtingas netinkamo elgesio pagrindimo procesas. Net komisijai nusprendus, kad tarnautojas pažeidė įstatymo nustatas ar pasielgė neetiškai, neteisėtai ar netinkamai, perdavus bylą tirti ikiteisminio tyrimo insititucijoms, tarnautojai dažniausiai išteisinami. To priežastis – sudėtingos tarnautojo darbo metu atliekamos procedūros ir galimybė lengvai pažeisti procedūrinius veiksmus, tad kaltė tampa sunkiai įrodoma. Teismui nusprendus, kad pažeidimas buvo, tarnautojui gresia pastaba, papeikimas, tarnybinė ar drausminė nuobauda, o pažeidimui pasikartojus daugiau nei kartą per metus – atleidimas iš pareigų. Dažniausiai nagrinėjami pažeidimai dėl netinkamo funkcijų atlikimo, tačiau netinkamai atliktos funkcijos didžiąją dalimi gali būti traktuojamos ir kaip etikos pažeidimas.

Dėl minėtos specifikos ir gana didelio pažeidimų skaičiaus, iškyla etiško elgesio ir etinių dilemų švietimo būtinybė. Informantų buvo teiraujama, su kuo jie konsultuojasi ir į ką kreipiasi iškilui etinei dilemai. Rezultatai pateikti 18 pav.

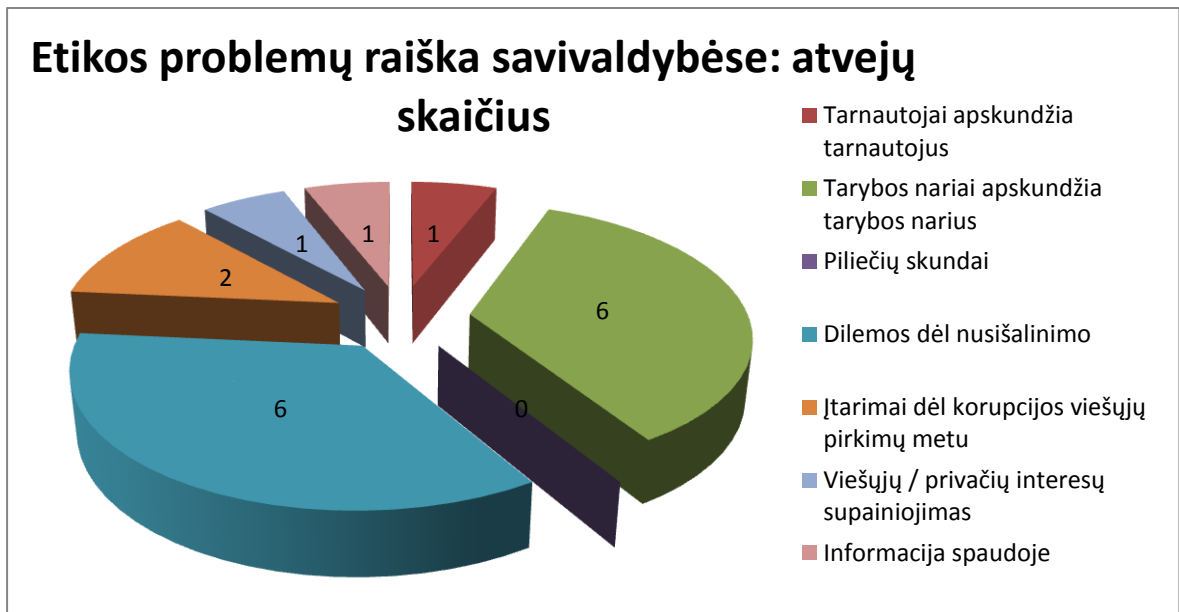


18 pav. Konsultacijos etinių dilemų atvejais (vnt.). Sudarė: D. Gulbinienė (2014).

Iš pateikto paveikslo matyti, kad informantai, iškilus etinei dilemai ar situacijoje, kuomet nežinoma, kaip pasielgti, dažniausiai konsultuojasi su savivaldybėje dirbančiais kolegomis teisininkais. Keli kreipiasi į personalo skyrių ir tik du – į komisijų pirmininkus ar VTEK. Vienok, tai rodo, kad savivaldybėje dirbantys tarnautojai ir tarybos nariai nepakankamai informuoti apie komisijų funkcijas, viena kurių – konsultacija su komisijos veikla susijusiais klausimais. Kitas momentas – komisijos neatlieka visų joms priskirtų funkcijų. Konsultuojantis su teisininkais gaunama tik dalis reikiamos informacijos – elgesys prieštarauja ar neprieštarauja įstatymams. Šioje vietoje dingsta etinis ir moralinis konsensusas su teisėtumu ir teisingumu. Atsiranda spraga, kuomet neetiškas elgesys nenagrinėjamas arba tyrimai dėl jo nutraukiami, nes elgesys neprieštarauja įstatymams. Šioje vietoje kyla dilema: „Prasilenkia su etika, bet tie

atvejai nėra svarstomi. Teisės aktai leidžia, bet ar tai etiška?“ (1 informantas). Pasigendama tokių atvejų statistikos. Be kita ko, tai tik vienas pavyzdžių, rodančių etikos infrastruktūros stoką savivaldos sistemoje.

Praktiniai etikos pažeidimų ir pasireiškiančių etikos problemų pavyzdžiai. Tyrimo metu paaiškėjo, jog dažniausiai visi praktikoje pasireiškę etikos pažeidimai „dingsta“ duomenų rinkimo stadijoje ir dažnai net neiškyla į viešumą. Apie problematiką kalbama pašnibždomis. Tik maža dalis šių pažeidimų yra svarstoma komisijose. Dažniausiai svarstyti etikos pažeidimų atvejų skaičius pateikiamas 19 pav.



19 pav. Etikos problemų raiška savivaldybėse: atvejų skaičius (vnt.). Sudarė: D. Gulbinienė (2014).

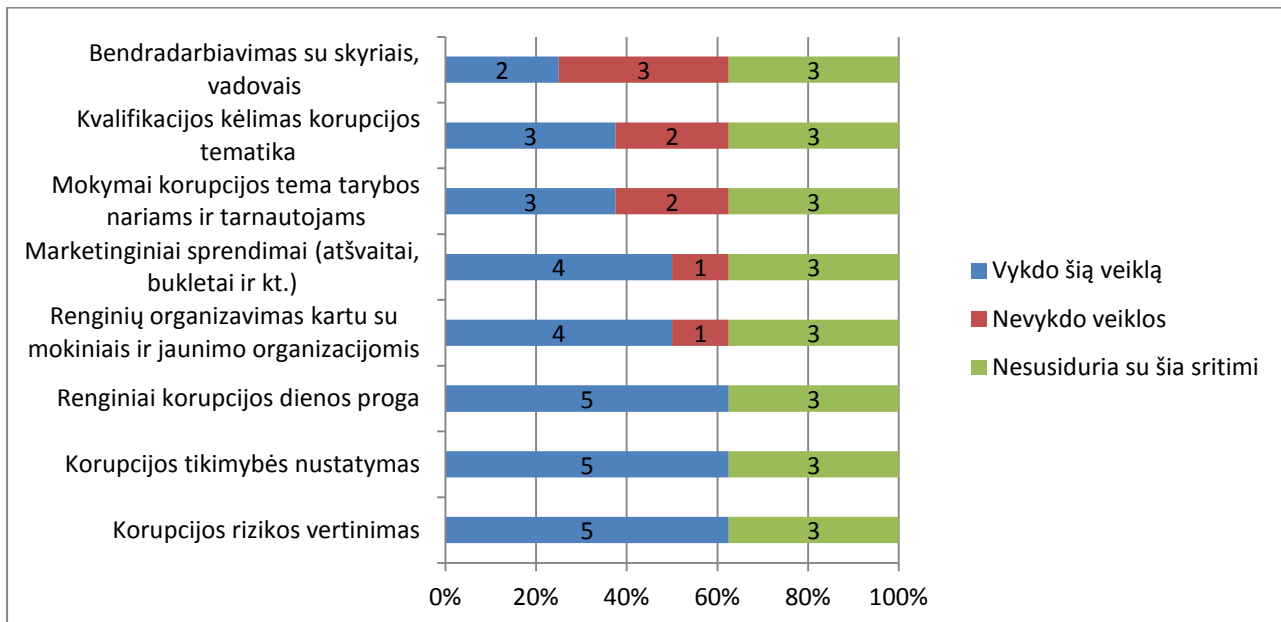
Dažniausiai komisijos nagrinėjo dilemas, susijusias su pareiga nusišalinti ir jos nevykdymu. Taip pat dažni atvejai, kuomet tarybos nariai skundžia kitus tarybos narius. Dažniausiai tai būna vieši, nekorektiški pasisakymai, pasirodę spaudoje. Šis skaičius gana didelis, nes pasak 7 informanto „artėjant rinkimams komisija renkasi dažniau: tiesiog opozicija nusprendė užsidėti sau plusą, kad kažką dirba, pradėjo rašyti skundus apie poziciją. O iki šiol, kai komisija buvo patvirtinta nuo 2011 m., tai neteko girdėti, kad ji būtų rinkusis“. Tuo tarpu vieningai nurodyta, kad piliečių skundų nėra buvę, tačiau dokumentų analizė rodo, kad 2013 m. yra buvęs pagrįstas skundas dėl tarybos nario netinkamo elgesio, kuris buvo perduotas VTEK.

Įdomi tendencija, jog visi apklaustieji informantai nurodė, kad jų darbo metu nei karto nėra nagrinėti etikos ar korupcijos pažeidimai. Tuo tarpu iš pateiktos diagramos (19 pav.) matyti, kad kalbėdami apie komisijose nagrinėtus atvejus, informantai nurodo, jog yra tekę svarstyti viešųjų ir privačių interesų derinimo klausimus, nusišalinimo klausimus, įtarimus dėl korupcijos viešuosiuose pirkimuose, kas yra etikos pažeidimai. Ši statistika rodo, kad informantai negeba identifikuoti etikos problemų ir pažeidimų, kaip tokių. “Kažkiek tai siejasi

su etika – ta prasme, STT pateikė kaltinimus mūsų mero pavaduotojai, kad šį darė spaudimą valstybės tarnautojui“ (7 informantas). Ši tendencija verčia sunerimti. Be kita ko, tyrimo metu išaiškėjo dar vienas momentas: šiuo metu yra trys VTEK priimti sprendimai, kurie apskūsti teismui: dėl neskaidriai vykdytų viešųjų pirkimų, kurių metu buvo nedviprasmiškai prašyta atlygio už tarpininkavimą, taip pat dėl mero pavaduotojos poveikio ir spaudimo valstybės tarnautojui. Informantai to neidentifikuoja kaip etikos problemų ir pažeidimų, ir teigia, kad jų savivaldybėse nėra buvę etikos ar korupcijos pažeidimų, kas stipriai iškreipia statistiką. Taip pat dviprasmiški pasisakymai, kaip kad „Tyrimas dar nesiskaito. Skundų yra, bet jie nepagrįsti“ (4 informantas) rodo, kad netinkamai suvokiama etikos pažeidimų raiška. VTEK priimti sprendimai apskundžiami teismui, traktuojami kaip nepagrįsti ir iki galo neįrodyti, tad etikos pažeidimų, informantų nuomone, nėra: „Išvelgiame neskaidrumą, kur jo nėra“ (8 informantas).

Šie faktai tik pagrindžia prieš tai pradėtą formuoti prielaidą, jog savivaldybėse dirbantys valstybės tarnautojai ir tarybos nariai neaiškiai suvokia etikos problemų konceptą, negeba jo identifikuoti ir susieti su praktikoje pasireiškiančiomis dilemomis. Aplaidžiai žiūrima į komisijų turimas atlikti funkcijas ir reikšmę, pastebimas ir veiklos pasyvumas bei pakantumas neigiamiems reiškiniams.

Komisijų veiklos efektyvumas, iniciatyvumas. Komisijų (skyrių) partnerystė. Tyrimas atskleidė, jog korupcijos prevencijos komisijų veikla yra gerokai aktyvesnė, nei etikos komisijų. Pirmiausia, šiai komisijai pavesta vykdyti prevenciją ir šviečiamąją veiklą, nuo ko gerokai priklauso komisijos vykdomos veiklos aktyvumas (žr. 20 pav.).



20 pav. Korupcijos prevencijos komisijos veikla (informantų sk. vnt.) Sudarė: D. Gulbinienė (2014).

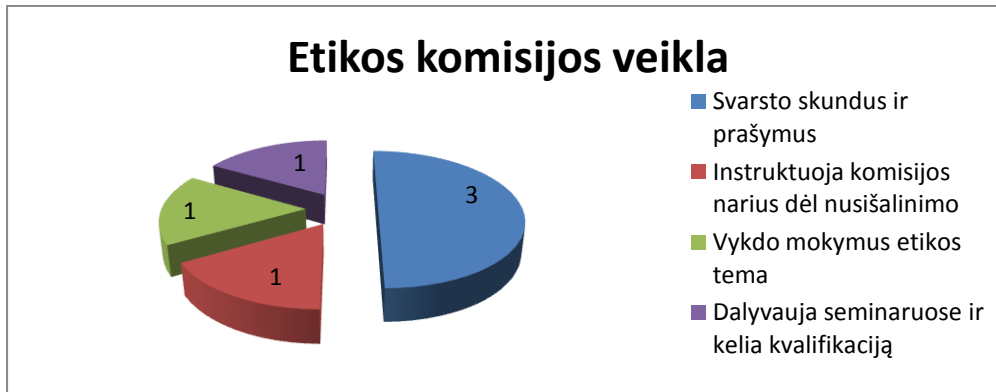
Tyrimo metu paaiškėjo, jog visos korupcijos prevencijos komisijos vykdo korupcijos rizikos vertinimą, korupcijos tikimybės nustatymą ir renginių organizavimą – tiesiogines savo funkcijas, kurios yra reglamentuotos. Veikla, kuri nėra privaloma ir griežtai reglamentuota ir daugiau remiasi pačios komisijos iniciatyvomis bei aktyvumu, yra vykdoma ne taip aktyviai. Mokymai tarybos nariams ir tarnautojams bei kvalifikacijos kėlimas korupcijos tematika vykdomas tik dvejose iš trijų tiriamųjų savivaldybių komisijų. Vienas informantas nurodo: „Kodėl savivaldybės biudžeto 1 % lėšų turi būti skiriama darbuotojų mokymui? <...> Kas korupcijos prevencijoje keičiasi kas metai? Nepasakyčiau kas, kad labai jau smarkiai keistūsi, tad užtektų kartą į penkmetį ar dešimtmetį organizuoti“ (5 informantas).

Kitas informantas nurodo, kad mokymai galbūt ir turėtų vykti, tačiau ne tuo būdu, kuriuo yra vykdomi. „Kažkas ateina, išdėsto sausai turimą medžiagą, visi dalyviai išsiskirsto ir dirba taip pat, kaip dirbo. Tu galvoji: „Man tas, anas nepadaryta. Man grįžus reikės susitvarkyti“. Ir tu lauki, kada dėstytojas greičiau išdėstys savo tą medžiagą ir tu galėsi dingti iš tų mokymų. Kažkas turėtų būti tokio, kad žmogų sukrestų, kad reikėtų susimąstyt. Nes dabar tie mokymai vyksta tokiu principu, kad, sakau, atėjo vienas lektorius, atsistojo, jis išdėstė sausai savo informaciją. Pasiklausai ir galvoji: „Aš tą kuo puikiausiai žinau, kam tu man pasakoji tą patį.“. Visi išsiskirsto, naudos jokios. Aš galvoju, kad tie mokymai, bent jau tokie, kokie vyksta šiuo metu visur, jie naudos neduoda“ (6 informantas). 7 informantas papildo: „Skaidrė ir nuo jos nuskaitymas. Tai nieko gero neduoda iš tikrųjų. Labai įdomu, kada populiariai aiškina, kas yra korupcija. Ar saldainių dėžutė yra korupcija pas gydytoją? Ar butelis brendžio yra korupcija ir t. t. Nu va tokius paprastus dalykus, kurie keičia žmogui mąstymą“.

Tyrimo metu paaiškėjo, jog visos diagramoje matomos švietimo, prevencijos iniciatyvos, renginiai ir marketinginiai sprendimai, bendradarbiavimas su jaunimo organizacijomis, mokyklomis ir kitais skyriais – visos šios iniciatyvos vykdomos administracijos tarnautojų ir darbuotojų, kurie priklauso korupcijos prevencijos komisijai; pastarieji yra teisės ir personalo skyrių atstovai. Tuo tarpu korupcijos prevencijos komisijai priklausantys tarybos nariai vykdo tik korupcijos rizikos vertinimą ir tikimybių nustatymą, dalyvauja seminaruose bei kelia kvalifikaciją. „Tarybos nariai, esantys komisijoje, yra pasyvūs“ (2 informantas).

Gali būti, jog taip yra dėl 8 informanto išsakytos pozicijos: „Korupcijos prevenciją vykdo ne korupcijos prevencijos komisija, programa yra savivaldybės ir ją kuruoja, ją rengia, už vykdymą atsiskaito tiesiogiai direktoriui administracijoje atsakingas asmuo. Ne komisija užsiima ta veikla. Ji yra kaip toks prižiūrintis organas. Bet mes patys kaip komisija nedarom tos prevencijos. Mes daugiau tas psichologinis momentas ir jeigu kokios problemos, mes tam pačiam direktoriui pranešam, kad yra, reikia atkreipti dėmesį į kažką“.

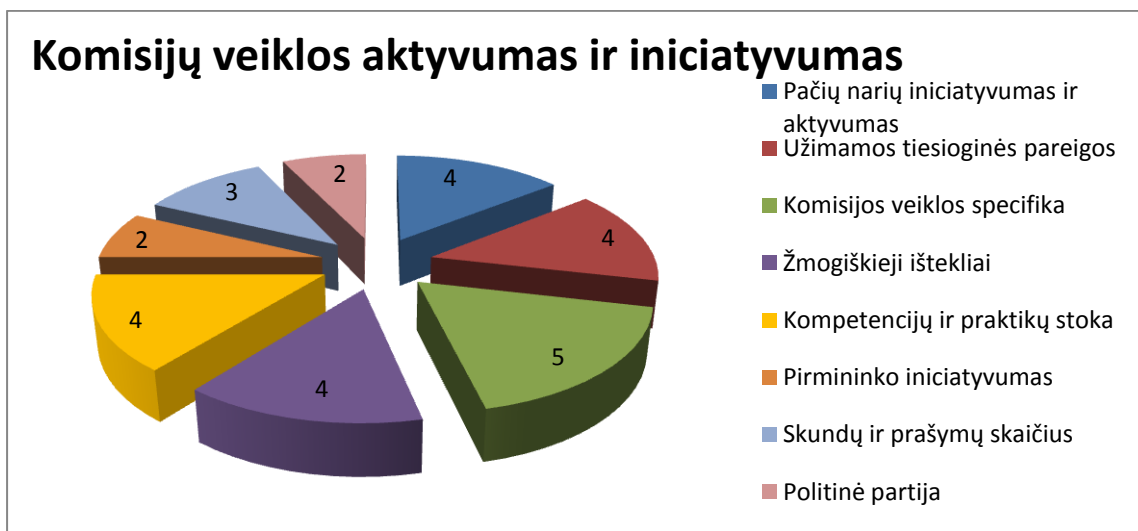
Be kita ko, svarbu paminėti, jog dalis informantų nevykdo korupcijos prevencijos veiklos, kadangi jie dalyvauja etikos komisijos veikloje ir pastariesiems netenka susidurti su korupcijos prevencija. Tuo tarpu etikos komisijos veiklos rezultatai apžvelgiami 21 pav.



21 pav. Etikos komisijos veikla (vnt.) Sudarė: D. Gulbinienė (2014).

Palyginus korupcijos prevencijos ir etikos komisijos veiklas, akivaizdu, jog etikos komisija veikia pasyviau, renkasi ir nagrinėja tik gautus skundus, tačiau neatlieka jokios kitokios veiklos – nei švietimo, nei prevencijos, mokymų etikos tema taip pat neorganizuoja. Iš trijų kalbintų etikos komisijos atstovų tik vienas nurodė, jog instruktuoja komisijos narius prieš posėdį dėl nusišalinimo. Tuo tarpu rekomendacijas tarybos nariams teikia tik vienos iš tirtų savivaldybių personalo skyriaus atstovė, atsakinga už korupcijos prevenciją. Ji, pagal galimybes, savanoriškai dirba su etika. Pačios komisijos yra neveiklios, pasyvios, neatlieka jokių papildomų funkcijų. Seminaruose dalyvauja, kvalifikaciją kelia tik vienas iš trijų narių.

Informantų buvo teirujamasi, kas nulemia komisijų veiklos aktyvumą ir iniciatyvumą. Nuomonių pasiskirstymas pateikiamas 22 pav.



22 pav. Komisijų veiklos aktyvumas ir iniciatyvumas: faktoriai (vnt.). Sudarė: D. Gulbinienė (2014).

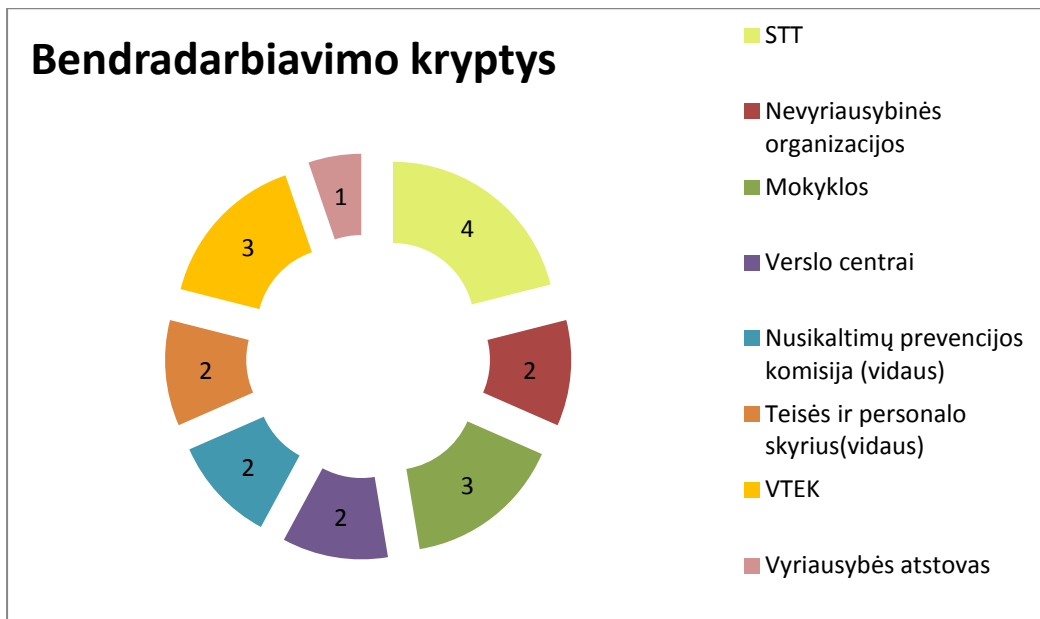
Pokalbių su informantais metu paaiškėjo, jog didžioji jų dalis vertina komisijų veiklos aktyvumą ir iniciatyvumą per komisijų veiklos specifiką: du informantai nurodė, kad

korupcijos prevencija ir etikos vadyba nėra tokios „svarios“, reikšmingos ir matomos visuomenėje sritys, tad mažai kas nori vykdyti šią veiklą ir skirti jai papildomai laiko. „Nei mes pinigų skirstome, nei ką. Tokia ta sritis <...> Čia nepriima komisija kažkokių sprendimų. Gal komisija, kuri paskirsto kažkokias lėšas, ar ten kažkokius prioritetus nustato, kur čia ką daryt, strateginius planus kuria. Gal ten aktyvesni. O čia nėra tie darbai matomi, didelės svarbos“ (1 informantas). Trys informantai papildė: kuomet „savi savus nagrinėja“, koks gali būti aktyvumas. „Aš manyčiau, kad savus nagrinėti jau kažkaip vis tiek yra ne taip“ (2 informantas). Taip pat didelė dalis informantų nurodo, jog iniciatyvumas priklauso ir nuo pačių narių aktyvumo, nuo vidinių nuostatų. Be kita ko, savivaldybėse trūksta žmogiškųjų išteklių, tad komisijoms priskiriami asmenys, kurie yra arba tarnautojai, arba tarybos nariai, jie turi spėti atlikti tiesiogines savo funkcijas ir nepakanka laiko visuomeninei, neapmokestinamai komisijos veiklai, tad tai taip pat įtakoja komisijos iniciatyvumą. „Tiesiog žmonėms, jiems yra primesta ta pareiga dalyvauti etikos komisijos posėdyje. Jie pabėgo nuo savo tiesioginių pareigų, prisėdo greitai, užsidėjo pliusiuką, kad taip – jie sudalyvavo ten posėdyje ir viskas, grįžo atgal“ (7 informantas).

Taip pat prie faktorių buvo įvardijama politinės partijos įtaka: „jeigu svarstomas vieno partijos nario elgesys, tai gina tos partijos atstovai, nariai. Čia politika prasideda“ (6 informantas). Prie vienu iš svarbiausių veiksnių buvo priskirta ir kompetencijos stoka: „susirenka komisijoje seniūnaičiai, jie tik dėl parašų ten. Nei kokių pasiūlymų duos, nei labai žino teisės aktus ir pačio to suvokimo, etinių standartų tarybos politikui nežino, nieko. Nu ką jie ten...“ (1 informantas).

Taip pat informantų buvo teiraujama, su kokiomis organizacijomis jie bendradarbiauja, vykdydami komisijų veiklą, ar bendradarbiauja tarpusavyje. Apmaudu, tačiau etikos komisija su korupcijos prevencijos komisija nebendradarbiauja visiškai. Jų veikla nesusikerta, nors sritys yra labai panašios. Nevykdo ir jokių bendrų projektų ar renginių. Keli informantai paminėjo, jog, esant reikalui, vieni kitiems teikia ataskaitas ir dokumentus. Tačiau per visą veiklos laiką tik vienoje iš tirtų savivaldybių yra įvykęs vienas bendras, jungtinis etikos komisijos ir korupcijos prevencijos komisijos posėdis.

Dažniausiai komisijos bendradarbiauja su STT ir VTEK, taip pat mokyklomis, verslo centrais, nevyriausybiniomis organizacijomis, taip pat vidinėmis struktūromis – įvairiais skyriais ir vadovais (23 pav.)



23 pav. Korupcijos prevencijos ir etikos komisijų bendradarbiavimo kryptys su vidaus ir išorės institucijomis (vnt.). Sudarė: D. Gulbinienė (2014).

Tačiau tyrimo metu, be minėtų spragų, atsiskleidė ir dar viena tendencija - kiekvienoje etikos ar korupcijos prevencijos komisijoje veikiama pagal nevienodus standartus: viena etikos komisija nesvarsto atvejų, kuomet tarybos nariai nelanko posėdžių. Tuo tarpu kita – ne tik svarsto, tačiau ir registruoja, o praleidus tris posėdžius be pateisinamos priežasties, perduoda medžiagą Vyriausiajai rinkimų komisijai tolesniam nagrinėjimui dėl tarybos nario mandato atėmimo. Ši tendencija atspindi VTEK pateiktas išvadas, jog „savivaldybių komisijos nevykdo ir kitų, jų kompetencijai priskirtų, funkcijų: analizuoti tarybos narių nedalyvavimo posėdžiuose klausimus, šių pareigų nevykdymo priežastis, nagrinėti siūlymus dėl tarybos narių veiklos skaidrumo ir kt. (VTEK, 2013). Be kita ko, etikos komisijos sudėtis yra reglamentuota ir reglamentavime nurodyta, kad komisijos sudėtyje turi būti teisininkas, tuo tarpu praktikoje ne visose tiriamosiose etikos komisijose yra teisininkai (2 interviu protokolas).

Šie momentai rodo, kad dirbama skirtingais pagrindais ir atliekamos nevienodos funkcijos, ko neturėtų būti. Vienos korupcijos prevencijos komisijos aktyviai vykdo šviečiamąją ir prevencinę veiklas, kitos tik “susirenka, kad užsidėti plusą prieš rinkimus ir parodyti, jog dirba” (7 informantas).

3.2.3 Žmogiškųjų išteklių valdymas. Vadovo vaidmuo.

Personalo atranka, vertinimas, skatinimas, motyvacinė sistema. Žmogiškųjų išteklių valdymas turi didelę reikšmę etiško elgesio suvokimui ir įgyvendinimui savivaldoje. Patvirtinti šią nuostatą, informantų buvo teiraujamosi, kokią, jų manymu, įtaką savivaldybės etikai ir etiškam elgesiui turi žmogiškųjų išteklių valdymas: pradedant atrankos procesu, baigiant įgyvendinama skatinimo politika. Tyrimo metu paaiškėjo, jog pusė informantų atrankos

procedūrą vertiną kaip neskaidrią: trys informantai nurodė, jog atrankos procedūra į savivaldybėse esančias laisvas pareigybes niekuomet nebuvo skaidri, niekas nepakito ir įgyvendinus atrankos į valstybės tarnybą reformas. Tuo tarpu kiti trys informantai komentavo, jog atranka „ko gero skaidri“, tačiau jokių pakitimų, įvedus centralizuotą konkurso pirmojo etapo pakopą, nepastebėjo. Šis momentas pakankamai svarbus, kadangi esant galimybei patekti į laisvą pareigybę savivaldybėje neskaidriu būdu, etiškos aplinkos, kultūros ir mikroklimato savivaldybėje suvokimas vienareišmiškai koreliuoja neigiama linkme.

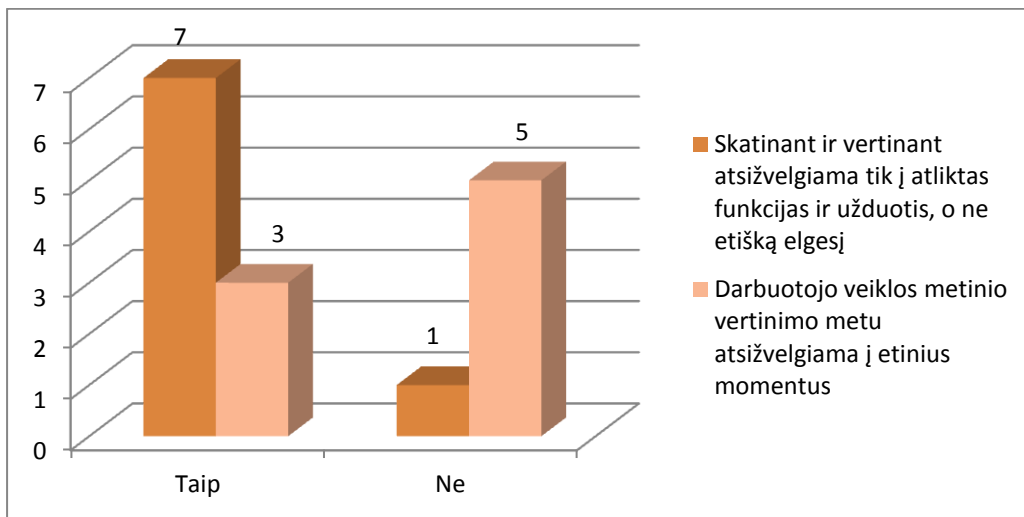
Vykdam atrankos procedūrą, antrojo etapo metu, kuomet su pretendentu vykdomas pokalbis savivaldybėje, informantų buvo teiraujama, ar yra įvertinami pretendentų vertybiniai / etiniai / moraliniai aspektai? Tik du informantai nurodė, jog yra stengiamasi pasiteirauti ir įvertinti tam tikras pretendento etikos, moralės ar vertybines nuostatas, tačiau į šį kriterijų yra mažai atsižvelgiama. Likę informantai nurodė, jog atranka vykdoma vertinant jo kvalifikaciją ir kompetenciją, aplenkiant vertybines – moralines normas, o jei kartais to ir pasiteiraujama, šie momentai neturi jokio svarumo ir reikšmingumo, priimant sprendimą dėl įdarbinimo. Nors pašnekovai nurodo, kad pastaruoju metu yra vertinamos ne tik žinios, bet ir kompetencijos, analizuojami gyvenimo aprašymai, renkama neformali informacija iš pretendento buvusių darbuotojų ir pan., vargu ar to pakanka, norint savivaldoje įgyvendinti ne tik teisėtą, bet ir etišką elgesio modelį.

Tyrimo metu informantų buvo teiraujama, ar jie buvo supažindinti su etikos normomis, elgesio taisyklėmis ir nuostatais, kuomet pretendavo į dabartines savo pareigas? Taip pat, ar naujas darbuotojas yra supažindinamas su šiais momentais?

Daugiau nei pusė informantų nurodė, jog jie nebuvo supažindinti su etikos normomis ir elgesio taisyklėmis. Taip pat nėra supažindinami ir nauji darbuotojai, tarnautojai ir tarybos nariai. Kuomet buvo pasiteirauta to priežastis, 4 informantas nurodė, jog „būdamas pakankamai raštingas ir kvalifikuotas su aukščiau išsilavinimu turėtu ir pats susipažinti. Visos tos taisyklės kabo internete“. Kiti informantai nurodo, jog yra veiklos nuostatai ir jų pakanka, atskirai su etikos taisyklėmis supažindinti nereikia, tačiau vėliau priduria „kiek yra darbo tvarkos taisyklėse ir viskas. Bet ten labai labai nedaug apie etiką“ (7 informantas). Keturi informantai pasisakė, jog šio elemento labai trūksta ir reikėtų darbuotojus, tarnautojus ir tarybos narius su tomis taisyklėmis supažindinti. „Jis yra gydytojas, jis yra dar kažkas ir politikas. Tampa etikos komisijos nariu. Ar jam nereikėtų kažkokių specialių mokymų, kad supažindinti su etikos komisijos veikla?“ (2 informantas). Analogija su valstybės tarnautojais ir administracijos darbuotojais – jie nėra supažindinami su veiklos momentais etiniu aspektu. Maža to, vienas informantas nurodė, jog jis net nebuvo supažindintas su tiesioginėmis savo pareigomis, nekalbant apie etinius aspektus: „nieko nežinojau, o reikalavo dirbti, nekomunikuojant,

nepamokant ir neparodant, kaip tinkamai atlikti pareigas. Netgi pati teiravausi, o ar apie darbų saugą manęs niekas neinstruktuos?“ (3 informantas).

Pereinant prie vertinimo, skatinimo ir motyvacinės sistemos savivaldybėse, svarbu paminėti, jog informantai vienareikšmiškai nurodė, jog jiems labai svarbios skatinimo galimybės ir jos turi didelės įtakos etiškam elgesiui, kitaip tariant – skatinimas motyvuoja elgtis etiškai. Tačiau taip pat paaikškėjo, jog metinio vertinimo metu, o taip pat priimant sprendimus dėl skatinimo, į etišką tarnautojų elgesį nėra atsižvelgiama (24 pav.).



24 pav. Informantų nuomonių pasiskirstymas apie etiško elgesio vertinimą ir skatinimą, atsižvelgiant į darbuotojo elgesį (vnt.). Sudarė: D. Gulbinienė (2014).

Nors informantai ir nurodė, kad jiems svarbus skatinimas, kuris savo ruožtu įtakoja etišką elgesį, tačiau dažniausiai jis atliekamas neatsižvelgiant į darbuotojo etišką ar neetišką elgesį. Didžiausias dėmesys kreipiamas į atliktas užduotis ir funkcijas, pasiektus tikslus, tačiau nėra skatinama už teisingą, sąžiningą, etišką elgesį. Sudaroma prielaida, jog net ir pasielgus neetiškai, darbuotojas gali būti ir toliau skatinamas. Tokia sistema formuoja neigiamas nuostatas sąžiningai ir etiškai besielgiantiems darbuotojams. Tokiu būdu sudaromos prielaidos neetiškai kultūrai.

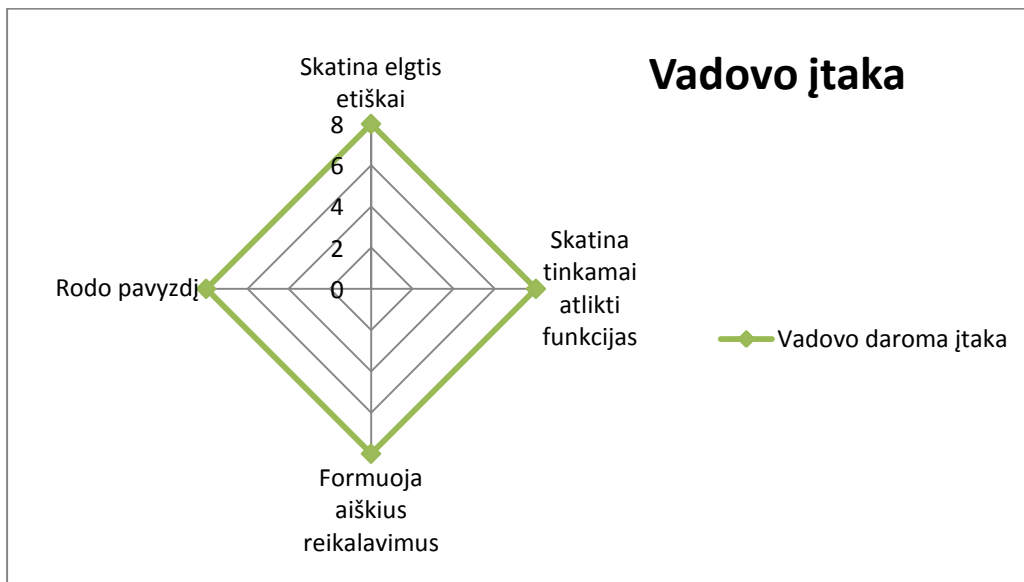
Metinio vertinimo metu, tyrimo duomenimis, taip pat nėra atsižvelgiama į darbuotojo ar tarnautojo etišką elgesį. Įvertinamos atliktos funkcijos ir pasiekti tikslai, nustatomi nauji kriterijai ateinantiems darbo metams visiškai neįvertinant etinių, moralinių ir vertybinių vertinamojo nuostatų. Viena to priežasčių yra tai, kad vertinimas yra formalus, griežtas ir „nemalonus“ procesas. Vos vienas kitas informantas paminėjo, kad bandoma kartais metinį vertinimą įgyvendinti ir per neformalų bendravimą, kadangi tai turi žymiai didesnę teigiamą poveikį nei formali ir griežta funkcijų apžvalga. Vienas informantų pasiūlė sudaryti vertinimo komisiją iš savivaldybės narių, kuri važiuotų vertinti kitą savivaldybę, o pastaroji vyktų pas

juos. Toks vertinimas, anot informanto, būtų ir objektyvesnis, ir teiktų daugiau naudos nei formalus metinis vertinimas.

Taip pat, tyrimo metu atsiskleidė, jog skatinama dažniausiai raštais ir padėkomis, tačiau materialinio skatinimo savivaldybė, kaip organas, taikyti neturi galimybių ir įgaliojimų.

Vadovo vaidmuo - priemonė etiškam elgesiui užtikrinti. Visos, o kartu ir skatinimo galimybės bei įgaliojimai ateina per vadovą. Vadovas turi didžiausius įgaliojimus ir vaidina svarbiausią vaidmenį. Šiuo atveju vertinami visų lygių vadovai – tiek skyrių, tiek administracijos, tiek politikai.

Informantams vienareikšmiškai vadovas yra labai svarbus asmuo, kurio pavyzdys neabejotinai turi įtakos tiek funkcijų atlikimui, tiek elgesio ir nuostatų formavimui. Vadovo įtaka pavaldiniams apžvelgiama 25 pav.



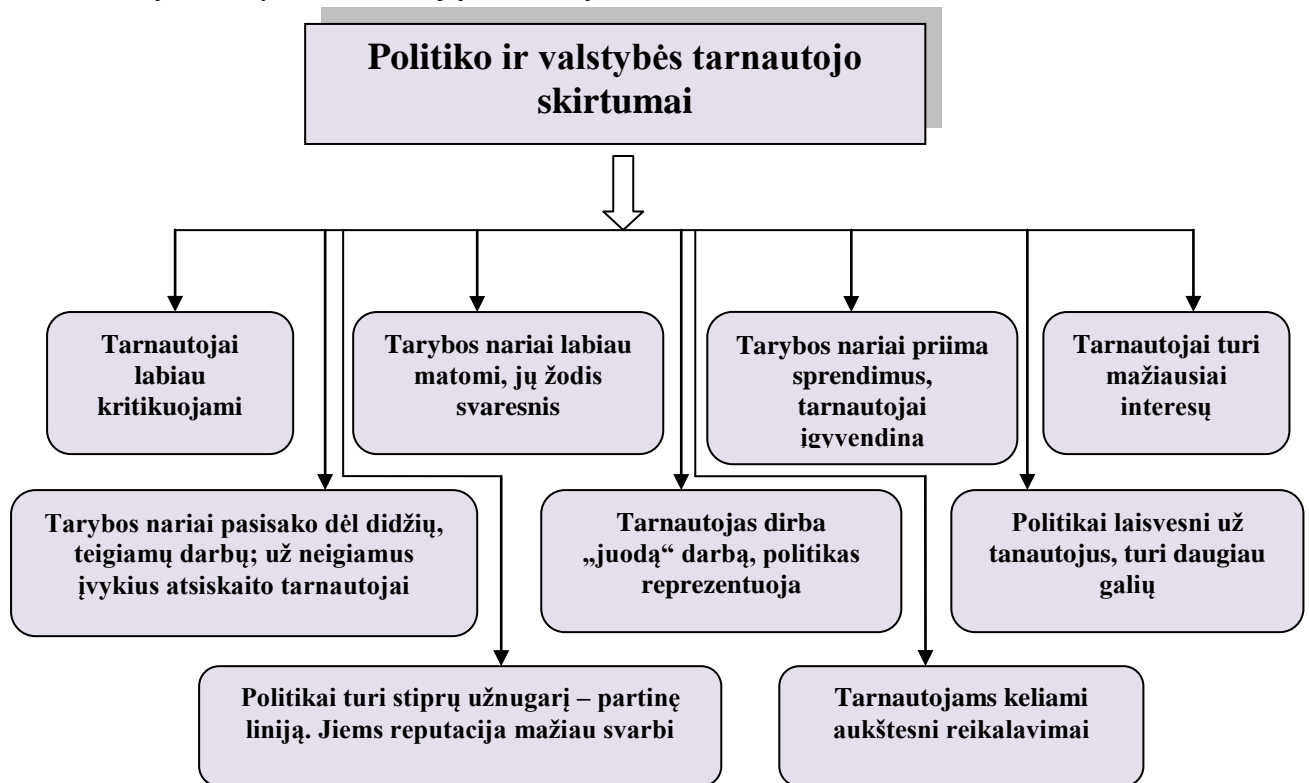
25 pav. Vadovo įtaka pavaldiniams (vnt.). Sudarė: D. Gulbinienė (2014).

Visi apklaustieji nurodė, jog vadovas ir jo rodomas pavyzdys skatina ne tik tinkamai atlikti tiesiogines savo funkcijas, tačiau ir suformuoja aiškius reikalavimus, ko iš darbuotojo yra tikimasi ir visa tai skatina elgtis moraliai bei etiškai. „Pavaldiniai žino – atėjo vadovas, jis išreiškė savo nuostatas, bet neperžengiant įstatymų ribų ir pasakė, kad taip nebus, už tai bus baudžiama. Tai tik sveikintina ir visi į tai turi atsižvelgti“. 7 informantė nurodo, jog vadovo pavyzdys yra labai svarbus ir vienareikšmiškai įtakoja etišką darbuotojo elgesį bei priverčia pasitempti.

Kuomet vadovas yra etiškas, sąžiningas, kompetentingas - jis rodo teigiamą pavyzdį. Tačiau pasitaiko atvejų, kuomet aukščiausio lygio vadovai pasielgia neetiškai, viršija savo įgaliojimus, naudojami tarnybine padėtimi ar galiomis. Tokiu atveju rodomas neigiamas pavyzdys. Dėl šios priežasties buvo palyginti tarnautojai ir politikai: tai atlikta siekiant įvertinti jų galias, kuriomis yra disponuojama, keliamus reikalavimus ir taikomus standartus.

Tyrimo metu paaiškėjo, jog visi informantai vienareikšmiškai sutinka, jog skirtumai tarp valstybės tarnautojo ir politiko išties egzistuoja. Šie skirtumai apžvelgti 26 pav.

Politikų ir valstybės tarnautojų skirtumų vetinimo skalė.



26 pav. Politiko ir valstybės tarnautojo skirtumai. Sudarė: D. Gulbinienė (2014).

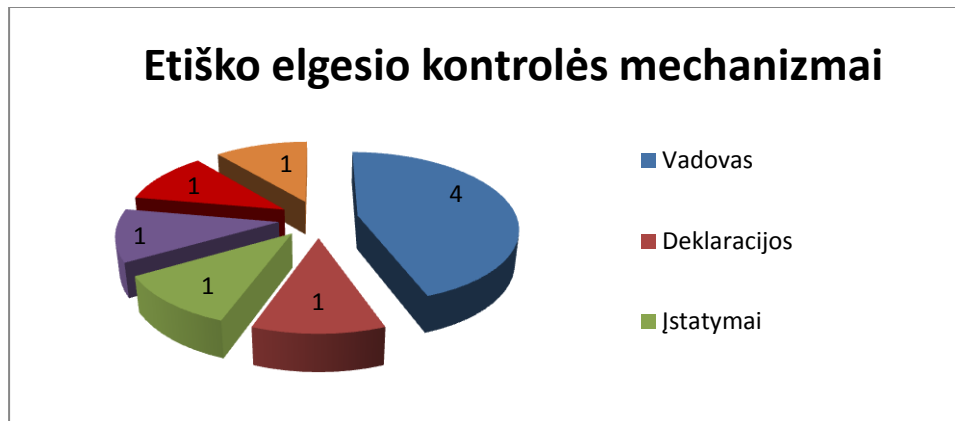
Iš pateikto paveikslo matyti, jog informantų nurodyti esminiai tarnautojų ir politikų skirtumai egzistuoja. Jiems taikomi nevienodi standartai, politikai visais atžvilgiais laisvesni, priima sprendimus, turi daugiau galių ir įgaliojimų, o kartu ir daugiau interesų bei palankesnes galimybes pasinaudoti užimama padėtimi asmeniniais tikslais. „Taip, iš tikrųjų politikas turi daugiau galių. Nemanau, kad ir Vyriausybė, ir Seimas norėtų nustatyti kažkokias griežtesnes normas patiems... Sau. <...> Čia yra politika ir ji nesikeis, ji sau rankų tikrai nesuriš. Vat valstybės tarnautojams taip, jie gali, o sau jie... Valstybės tarnautojams apskritai labai sugriežtino. <...> Dabar yra labiau kaip pagal darbo sutartį dirbantys asmenys (6 informantas).

Tuo tarpu tarnautojai jokių sprendimų nepriima, atlieka jiems pavestas funkcijas, turi mažiausiai galių ir interesų, neturi užnugario ir yra kritikuojami. „Politikai sprendžia ir vis tiek ta iniciatyva iš politikų kyla, vienokių ar kitokių sprendimų. O mes tik rengėjai sprendimų ir po to vykdytojai” (8 informantas). Vienas informantų teigė: „Jeigu politikas turi stiprų užnugarį, jam niekas nesvarbu. Iš tikrųjų yra tokių. Yra. Nesakysiu“ (6 informantas). Šios nuostatos pagrindžia, jog politikai išties turi daugiau galių ir įgaliojimų, interesų naudotis savo padėtimi ir, turėdami stiprų užnugarį, nevensia to daryti. Anksčiau ar vėliau, toks politiko elgesys pastebimas ir kiti organizacijos nariai, vadovaudamiesi pavyzdžiu, ima elgtis panašiai.

Informantų nuomone, jei vadovas ar politikas važinės tarnybiniu automobiliu asmeniniais reikalais, tai atrodys normalu ir jo pavaldiniams. Tokiu būdu formuojasi organizacijos kultūra ir toje terpėje įsišaknija neetiško elgesio praktikos.

3.2.4 Etikos vertinimas, kontrolės mechanizmai, prevencija ir tobulinimo kryptys

Etikos kontrolės mechanizmai. Be kita ko, informantų buvo teiraujamasi, kokie galimi etiško elgesio kontrolės mechanizmai. Nuostatų pasiskirstymas pateiktas 27 pav.



27 pav. Etiško elgesio kontrolės mechanizmai (vnt.). Sudarė: D. Gulbinienė (2014).

Kaip matome iš pateikto paveikslo, labiausiai skatina elgtis etiškai vadovas. Jo pavyzdys ir vadovavimo strategija turi didžiausios įtakos. Be kita ko buvo paminėti ir įstatymai, deklaracijos, kokybės specialistai, kaip priemonės ir kontrolės mechanizmai, padedantys užtikrinti etišką elgesį savivaldybėse, tačiau jie nėra esminiai. Taip yra todėl, kad interviu metu buvo dažnai akcentuojama, jog „etikos valdymo priemonės turi remtis ne sankcijomis, o moraline – dorovine pozicija“ (1 informantas). Be kita ko, informantai nurodė, jog jiems labai svarbi neformali aplinka ir neformalus bendravimas, kurio metu galima su tiesioginiu vadovu aptarti rūpimus klausimus, išskylančias dilemas prie puodelio kavos neformalioje aplinkoje, paprašyti patarimo ir pagalbos. Visi šie dalykai tiesiogiai skatina etišką elgesį, nes nebijoma tartis, klausti ir domėtis. Šis elementas galėtų pasitarnauti kaip dar vienas mechanizmas, galintis paskatinti etišką elgesį savivaldybėse, tačiau apie neformalių diskusijų egzistavimą prasitarė vos trys informantai. Vienas palaikytų šią idėją, o likusieji nurodė, jog neformali aplinka ir neformalus bendravimas jų savivaldybėse neegzistuoja, dirbama pagal griežtą reglamentą ir pareiginius nuostatus.

Dar vienas iš galimų etiškos aplinkos kontrolės mechanizmų – auditorius. Tačiau absoliuti dauguma informantų teigia, jog auditoriai neįsitraukia į etikos vertinimą. „Pas mus svarbiausia yra uždaviniai, veikla, kažkas nuveikta. Ir dar moralinė pusė? Ne. (7 informantas).

Kitas kontrolės mechanizmas – viešumo principas. Nors septyni iš aštuonių informantų nurodė, jog visa veikla yra viešinama internetinėse savivaldybių svetainėse, taip pat komisijų

veikla atsispindi mero ir administracijos direktoriaus ataskaitose, tačiau atliekant dokumentų analizę paaiškėjo, jog ne visų savivaldybių tinklalapiuose yra pateikta visa informacija apie vykusių komisijų posėdžius. Viename tirtų savivaldybių tinklalapyje nebuvo nei vienos etikos komisijos ataskaitos, nors posėdžiai vyko ne kartą. Kas liečia mero ir administracijos direktoriaus ataskaitas – jose pateikiami tik labai trumpi fragmentai apie komisijų veiklą.

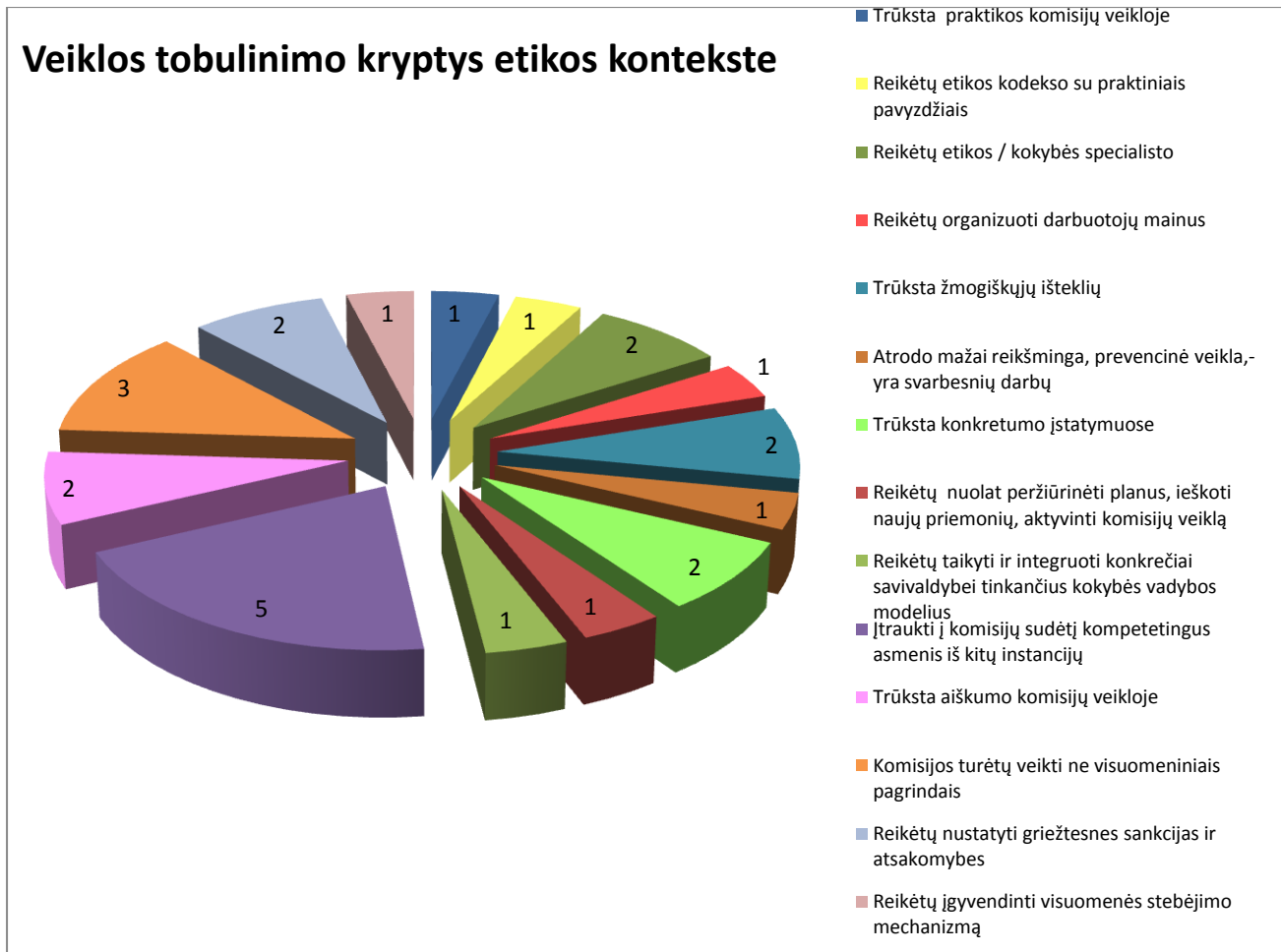
Visais minėtais kontrolės mechanizmais galima būtų pasinaudoti formuojant etikos problemų valdymo priemonių hipotetinį modelį ir įtraukti juos į jų sudėtį. Juolab, jog pastarieji yra sudėtine etikos infrastruktūros dalimi.

Etikos vertinimas. Programų ir priemonių vertinimas. Tyrimo metu taip pat buvo tiriama, ar dažnai peržiūrimos korupcijos prevencijos komisijos prevencinės priemonės, tiek korupcijos prevencijos, tiek etikos komisijų programos; ar tarnautojų vertinimo rezultatai yra naudojami programų kūrimui ar tobulinimui? Absoliuti dauguma informantų nurodė, jog programos, priemonių planai kartas nuo karto yra peržiūrimi, šiek tiek koreguojami; keičiai ir pats reglamentavimas, tačiau nežymiai. Visi darbuotojai yra supažindinami su priemonių planais, nuostatais, programomis, jų pakeitimais, patobulinimais, tačiau nėra įtraukiami į jų kūrimą ar keitimą. Be kita ko, nesinaudojama ir tarnautojų veiklos rezultatais bei vertinimo medžiaga, vertinimas vyksta dėl vertinimo. Tokiu atveju būtų naudinga panaudoti tarnautojų veiklos rezultatus tobulinant tam tikras kryptis, įtraukti juos į kūrimo, pokyčių formavimo procesus. Taip sumažėtų ne tik pasipriešinimas pokyčiams, tačiau stiprėtų etinė pusė, priemonės būtų aktyviau įgyvendinamos, aktyvinama komisijų veikla, visų darbuotojų įsitraukimas.

Tyrimas atskleidė, jog nei etikos komisijos, nei korupcijos prevencijos komisijos veikla neprisideda prie etinių normų formavimo, etinio klimato kūrimo ar nepakantumo etiškam elgesiui. Apie etikos komisiją 7 informantė teigė: „Jų ne tokia funkcija“. Logiškai mąstant turėtų, tačiau faktas, kad ji to nedaro. Apmaudu, tačiau trys iš kalbintų informantų nurodė, jog netgi tos menkos esamos iniciatyvos neveikia: „Lipdukais apklijavo savivaldybę „Neduok vokelio“. Po to mačiau Pakruojo raj. pirminės veikatos priežiūros centre irgi visur ant durų užklijuota, kad geriausia gydytojo padėka – šypsena. Nu neveikia. Juoką iš tikrųjų sukelia tokie lipdukai... Aš nežinau, tiesiog kažkaip truputėlį kitaip valstybė turėtų susimąstyt, kaip mažinti korupcijos lygį. Aš galvoju, kad kažkas tiesiog užsideda pliusiuką. Teisės aktuose yra numatyta, kad privalo būti korupcijos prevencija, - gerai, me ją turim. Ji neveikli iš esmės yra“ (7 informantas). 6 informantas antrina, pasiteiravęs, ar antikorupcinės komisijos atstovas teigė, jog visos korupcijos prevencijos priemonės – lipdukai „Korupcijai – ne“ ir pan. veikia? Atsakius teigiamai, informantas šypteli: „Sakė, kad veikia? Aš irgi taip sakyčiau jo (-s) vietoje turbūt. Niekas neveikia, visiškai niekas neveikia“.

Pasauliniu mastu yra sukurtos įvairiausios metodikos, skirtos įvertinti visas etikos priemones organizacijoje kompleksiskai. Tai ir komisijų veikla, vadovų požiūris ir pavyzdys, neformalios priemonės, įstatymai ir kt. Tarsi etinis auditas, skirtas nustatyti galimas rizikas etikos kontekste ir kaip tas rizikas, kokiomis priemonėmis preventuoti. Informantai šiuo požiūriu nesutaria: pusė informantų nurodė, jog tai būtų labai veiksminga, siekiant užkirsti kelią neetiško elgesio apraiškoms ir valdyti jau egzistuojančias etikos problemas., be kita ko – kurti etišką kultūrą ir klimatą organizacijoje. Kita dalis informantų teigia, jog tai neturėtų jokios įtakos – jei žmogus nori elgtis vienaip ar kitaip, vienareikšmiškai taip ir elgsis, nepriklausomai nuo šių galimų pritaikyti prevencinių priemonių. Ši dalis informantų vadovaujasi nuostata: „Svarbiausia uždaviniai, veikla, funkcijos ir tai, kas atlikta“ (7 informantas).

Tobulinimo kryptys. Informantų buvo teirujamasi, ką jie siūlytų tobulinti komisijų veikloje bei kokiais būdais galima būtų užtikrinti etišką elgesį ir sumažinti etikos problemų pasireiškimo tikimybę. Nuostatų pasiskirstymas pateikiamas 28 pav.



28 pav. Veiklos tobulinimo kryptys etikos kontekste (vnt.). Sudarė: D. Gulbinienė (2014).

Didžioji dalis infomantų pagrindinėmis veiklos tobulinimo kryptimis etikos kontekste įvardino komisijų veiklos ir sandaros pertvarkas: dažniausiai nuskambėjo siūlymai įtraukti į komisijų sudėtį kompetetingus asmenis, kurie nebūtų tarybos nariais, aiškiau reglamentuoti

komisijų veiklą, kurios turėtų veikti ne visuomeniniais ir savanoriškais pagrindais. Be kita ko, viena iš etikos problemas preventuojančių priemonių įvardinta etikos / kokybės specialisto būtinybė savivaldybėse, juolab, jog dalis apklaustųjų nurodė žmogiškųjų išteklių stoką savivaldoje (kokybės specialisto puikiai funkcionuojantis pavyzdys – Lazdijų raj. savivaldybė). Keletas informantų teigė, jog trūksta konkretumo įstatymuose ir teisės aktuose. Informantai pateikė nemažai galimų tobulinimo krypčių, pradedant darbuotojų įtraukimu į priemonių ir planų kūrimą ir tobulinimą, komisijų veiklos aktyvinimą, etikos kodekso praktinį pritaikymą, darbuotojų mainus ir baigiant kokybės vadybos modelių taikymu. Visas šias tobulinimo kryptis sujungus su kontrolės mechanizmais ir etikos infrastruktūros elementais sukonstruotas etikos problemų valdymo priemonių hipotetinis modelis.

3.3. Etikos problemų valdymo priemonių modelis

Tyrimo metu išryškėjo kelios esminės tendencijos: visų pirma, vietos savivaldos institucijos nekuria etiško klimato, etinės kultūros ir aplinkos, neskatina ir netaiko etinių iniciatyvų ir imperatyvų formavimo bei įgyvendinimo. Antra, vietos savivaldoje pasireiškiančios etikos problemos nėra sprendžiamos, valdomos, preventuojamos. Šiuos veiksmus iššaukia vietos savivaldos neveiklumas, nenoras reaguoti į kylančias etikos problemas. Trečia, nors ir turėdamos poreikį diegti etikos infrastruktūrą kaip pagrindą etosui savivaldoje formuoti, savivaldybės netaiko jokių kompleksinių priemonių, o apsiriboja tik pavieniais elementais, kurie retai integruojami praktiniame diskurse. Šiuo tikslu, sujungus teorinėje dalyje žmogiškųjų išteklių, elgesio, etikos teorijų kontekstuose analizuotas etikos problemų priežastis ir preventavimo galimybes, etikos infrastruktūros elementus, dokumentų analizės išvadas, etiškos elgesio kontrolės mechanizmus, išryškėjusias galimas veiklos tobulinimo kryptis, o taip pat pasitelkus visą tyrimo metu surinktą informaciją, suformuotas etikos problemų valdymo priemonių hipotetinis modelis, pateikiamas priede nr. 4. Šis modelis sudarytas apjungiant visus elementus į vieną visumą, kiekvieną mechanizmą priskiriant atitinkamai kategorijai. Siekiant valdyti esamas bei preventuoti būsimas etikos problemas, modelis galėtų pasitarnauti kiekvienoje savivaldybėje individualiai, svarbu pritaikyti jį konkrečiai institucijai pagal poreikį. Be kita ko, būtina visus elementus diegti kompleksiskai, formuojant holistinį, visuminį vaizdą. Ne mažiau svarbu ugdyti pačių darbuotojų, vadovų, politikų ir piliečių sąmoningumą bei atvirumą naujovėms, įtraukiant juos į etiškos savivaldos formavimo procesą.

IŠVADOS

1. Viešojo sektoriaus etika yra daugiau veikla negu statusas. Etiško elgesio skatinimas reiškia ne vien, jog sudaromas taisyklių, kurių reikia laikytis, sąrašas, ar nustatoma, kokio statuso būtina siekti. Tai yra vyksmas, valdymo procesas, kuriuo paremtas valdžios darbas. Jis yra svarbus valdymo funkcionavimui ir raidai. Etika gali būti tik priemonė tikslui pasiekti, tačiau ji yra būtina priemonė. Ji daug svarbesnė nei bet kokia nors atskira politikos iniciatyva, nes nuo jos priklauso visos kitos iniciatyvos.
2. Etikos problemos dažnai apibrėžiamos kaip netinkamai padaryti sprendimai ar atlikti veiksmai, pažeidžiant nusistovėjusias asmeninės ar profesinės etikos normas. Biurokratizmas, piktnaudžiavimas, interesų konfliktas, kyšininkavimas ir korupcija – dažniausiai pasireiškiančios etikos problemos, sąlygojamos asmeninių interesų, organizacinės elgsenos ir struktūros, kultūros ir tradicijų, teisinės bei administracinės sistemos, - atspindi šalies mentalitetą bei nusistovėjusią santvarką, tuo pačiu griaudamos visuomenės pasitikėjimą vietos valdžia, organizacijos mikroklimatą ir įvaizdį, demotyvuodamos bei dezorganizuodamos darbuotojus.
3. Etikos problemos dažniausiai nagrinėjamos teisinėje ir etinėje dimensijose, kurios apima tris svarbius momentus: *neteisėtą elgesį, neetišką elgesį, netinkamą elgesį*. Šie komponentai parodo, koks sudėtingas, latentiškas, nevienalytis ir itin aktualus nagrinėti šis fenomenas. Nors teisinė bazė reglamentuoja tokių etinių pažeidimų, kaip korupcija ar interesų konfliktas esminius imperatyvus, dažnai neetiškas elgesys neatpažįstamas arba pripažįstamas kaip nepažeidžiantis teisėtumo principo, o tai komplikuoja šio koncepto identifikavimą, valdymą ir prevencinių priemonių nustatymą. Sujungti šiuos komponentus ir vykdyti kryptingą etiškos aplinkos formavimą bei prevenciją gali padėti bendras etikos problemų valdymo priemonių hipotetinis modelis.
4. Esminis dėmesys neetiško elgesio fenomenui turėtų būti skiriamas vietos savivaldos lygmenyje. Šiandieninė savivalda susiduria su begale problemų: jaučiamas stiprus funkcinis ir fizinis atotrūkis tarp valdžios ir piliečių, bendruomenių nesavarankiškumas ir neveiklumas, piliečiai neįtraukiami į sprendimų priėmimo procesus, stinga vietos politikos formavimo ir vykdymo priežiūros bei kontrolės, ko pasekoje pasireiškia etinės problemos. Šiai posistemei esant tarpine grandimi tarp valdžios ir piliečių, nuo to, kaip piliečiai aptarnaujami, kaip sprendžiami jų reikalai, priklauso visuomenės gerovė.

5. Remiantis atlikta dokumentų analize ir tyrimo metu surinktais duomenimis nustatyta, jog dažniausiai pasireiškiančios etikos problemos vietos savivaldos sistemoje yra biurokratizmas, piktnaudžiavimas, interesų konfliktas, korupcija, prievolės deklaruoti privačius interesus vengimas. Kovai su šiais reiškiniais sudarytos savivaldybių tarybų etikos komisijos, korupcijos prevencijos komisijos, kurių paskirtis nagrinėti kylančias etikos dilemas. Tačiau pastebimas šių komisijų pasyvumas ir neveiklumas; dažnai sudarytos komisijos nė karto neposėdžiauja ir nepriima nė vienos sprendimo. Savivaldybės lieka vienos iš labiausiai pažeidžiamų institucijų dėl korupcijos ir dažnų piktnaudžiavimų tarnyba ir iki šiol nerodo iniciatyvos atnaujinti kovos su korupcija programas, sudaryti veikiančias etikos bei antikorpucines komisijas ir su etikos problemomis kovoja vangiai.
6. Tyrimas atskleidė, jog savivaldybėse nėra skiriamas dėmesys etiškos aplinkos, kultūros ir mikroklimato formavimui. Be kita ko, nesivadovaujama etikos kodeksais, nuostatomis ir standartais – pastarieji nėra įdiegti kasdieninėje praktikoje, nors jų svarba ir poreikis, informantų nuomone, itin didelis. Etiniams momentams dėmesys neskiriamas, orientuojamasi tik į funkcijų ir užduočių atlikimą. Į etinius momentus nėra atsižvelgiama ir žmogiškųjų išteklių valdyme – atrankos, įdarbinimo, vertinimo, skatinimo procedūrų metu. Etikos vadyba ir etikos infrastruktūra tiriamosiose savivaldybėse nėra taikoma, etikos problemų prevencija vykdoma pasyviai arba nevykdoma visai. Susiduriama su pažeidimais, tačiau negebama jų identifikuoti ir spręsti, nėra numatytų konkrečių priemonių jų valdymui ir preventavimui.
7. Tyrimo metu nustatyta, jog sujungus teorinius konceptus kartu su praktiniais poreikiais, etikos infrastruktūros komponentais ir informantų nuostatomis, galima suformuoti vieningą etikos problemų valdymo priemonių hipotetinį modelį, kuris galėtų būti integruojamas į savivaldybių veiklos praktiką: taip jis padėtų vykdyti kryptingą etiškos kultūros ir klimato formavimą, etikos problemų identifikavimą ir priežiūrą bei prevenciją visose panašaus tipo savivaldybėse, taip išvengiant etikos pažeidimų ateityje.

REKOMENDACIJOS

1. Per skaidrų žmogiškųjų išteklių valdymą, atrankos, vertinimo, motyvavimo ir skatinimo procesus kartu formuoti ir praktiką, kuomet bet kurioje iš šių grandžių būtų vertinamas etiškas elgesys: atsižvelgiama ne tik į teisėtą, įstatymams neprieštaraujantį, tačiau ir etišką elgesį. Rekomenduojama formuoti ne tik funkcijų ir užduočių atlikimo vertinimą, tačiau ir etiško elgesio vertinimo sistemą. Be kita ko, skatinti ir motyvuoti atsižvelgiant į etiško ir sąžiningo elgesio praktikas. Tyrimas atskleidė, jog toks skatinimas ir vertinimas dar labiau motyvuotų elgtis etiškai ir formuotų etišką mikroklimatą.
2. Savivaldybėse pradėti organizuoti etinį švietimą, etikos mokymus, seminarus ir kvalifikacijos kėlimą etiniais klausimais. Ieškoti savanorių asmenų savivaldybių viduje, atsakingų už etiką ir jos prevenciją visuose lygiuose, tokiu būdu steigti etikos / kokybės specialisto etatą. Tai leistų instrukuoti darbuotojus ir politikus etiniais klausimais, supažindinti su etikos kodeksais ir etikos normomis, nuolat vykdyti atnaujinimus šiais klausimais. Rekomenduojama aktyviau ir iniciatyviau vykdyti etikos problemų prevencinę veiklą.
3. Įtraukti į komisijų sudėtį ne tik tarybos narius, bet ir administracijos, visuomenės narius. Šis momentas leistų aktyviau ir objektyviau vykdyti netinkamo, neteisėto ir neetiško elgesio ar tam tikrų pažeidimų vertinimą bei nagrinėjimą. Be kita ko, visuomenės nariai jaustųsi įtraukti į sprendimų priėmimo procesus, kas suartintų visuomenę su vietos valdžia ir leistų veikti išvien geresnės ir skaidresnės savivaldos link. Taip pat, būtina skatinti komisijas rinktis ne tik skundų nagrinėjimo pagrindu, tačiau ir kitais atvejais – siekiant tobulinti, aktyvinti, preventuoti veiklą; koreguoti ir atnaujinti reglamentavimą, programas, veiklos kryptis, nustatyti naujus uždavinius ir aktyviau juos įgyvendinti.
4. Savivaldybėms rekomenduojama sistemingai ir kryptingai diegti etikos kodeksus, elgesio taisykles ir normas. Be kita ko, užtikrinti, jog visi darbuotojai, tarnautojai ir politikai būtų supažindinti su etiško elgesio nuostatomis ir jų laikytųsi.
5. Atsižvelgiant į tyrimo metu atskleistą etikos standartų, etiškos aplinkos ir mikroklimato bei etiško elgesio formavimo būtinybę, savivaldybėms rekomenduojama pradėti kurti etišką aplinką, diegti etikos standartus ir formuoti etiško elgesio praktiką sistemingai, kryptingai, holistiškai. Visiems šiems elementams sujungti ir minėtoms rekomendacijoms įgyvendinti pasitarnautų etikos problemų valdymo priemonių hipotetinis modelis. Būtina jį patvirtinti ir kompleksiškai, palaipsniui integruoti į veiklos praktiką kiekvienai savivaldybei individualiai. Svarbu paminėti, jog jis taikytinas ne tik tiriamosiose, tačiau ir kitose, panašaus tipo ir struktūros, savivaldybėse.

6. Imti patirtį iš užsienio valstybių; darniai, bendrai, sistemingai, nors palaipsniui, tačiau kryptingai keisti savivaldybių darbuotojų ir politikų nuostatas, požiūrius, formuoti modernaus viešojo administravimo ideologija ir etiškais standartais pagrįstą mikroklimatą, aktyvinti diskusiją su bendruomenėmis, siekiant sudaryti visiems vienodas sąlygas dirbti ir kurti savivaldžią visuomenę. Taikyti lankstesnes ir modernesnes valdymo koncepcijas ir modelius, generuoti naujas idėjas ir nesivadovauti vien biurokratiniais principais. Skatinti politikų, tarnautojų ir visuomenės diskusiją ir sąmoningumą.

LITERATŪRA

1. Astrauskas A., Galinienė B. (2003). Vietos savivalda Lietuvoje: teoriniai ir istoriniai aspektai. Vilnius.
2. Astrauskas A. (2003). Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra. Pirma dalis, mokomasis leidinys. Vilnius.
3. Arasli H., Tumer M. (2008). Nepotism, Favoritism and Cronyism: A Study of Their Effects on Jobb Stress and Job Satisfaction in the Banking Industry of North Cyprus. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-12-27]. Prieiga per internetą: <http://www.sbp-journal.com/index.php/sbp/article/view/1797>.
4. Bagues M. F., Esteve-Volart B. (2008). Top Civil Service: Meritocracy or Nepotism? (2008). [interaktyvus] [žiūrėta 2014-01-08]. Prieiga per internetą: http://www.iza.org/conference_files/TAM_08/bagues_m4229.pdf.
5. Bellow A. (2003). In Praise of Nepotism: A Natural History. New York, London, Toronto: Doubleday Publishing.
6. Bilotaitė A. (2010). Parlamentinės grupės „Už piliečių talką kuriant Lietuvą be korupcijos“ pranešimas. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-08-11]. Prieiga per internetą: <http://kaveikiavaldzia.lt/docs/2010/10/06/23541>.
7. Bitinas B., Rupšienė L., Žydžiūnaitė V. (2008). Kokybinių tyrimų metodologija. Vadovėlis vadybos ir administravimo studentams. I dalis, Klaipėda, p. 73-116; 135-136. II dalis, Klaipėda, p. 4-20; 77-87;
8. Butkus G. (2006). Lietuvos etikos kodeksai, nuostatai, taisyklės. Teisinės informacijos centras, Vilnius.
9. Connor, K. T. (2006). Assessing Organizational Ethics: Measuring the Gaps. Industrial and Commercial Training. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-09-05]. Prieiga per internetą: <http://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/00197850610659418>.
10. EBPO (OECD) (1996). Etika valstybės tarnyboje: šiandienos problemos ir praktika. [interaktyvus] [žiūrėta 2013-09-22]. Prieiga per internetą: http://www.google.lt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CC8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.stt.lt%2Ffiles%2Fmokmedziaga%2FCD2%2FCD2_2%2Ffiles%2F_uzsienio_autoriu_straipniai_etikos_tema%2Fetika%2520valstybes%2520tarnyboje%2520siandienos%2520problemos%2520ir%2520pr.doc&ei=10veUsfMNqGJyAO57ICgDw&usg=AFQjCNEtnkC-M7LCMwYKh_Gn2UrCAwrDhw&bvm=bv.59568121,d.bGQ.
11. EBPO (OECD) Viešojo valdymo komiteto (PUMA) rekomendacijos etikos valdymo klausimais (2000). [interaktyvus] [žiūrėta 2013-11-24]. Prieiga per internetą:

http://www.google.lt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&ved=0CC8QFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.stt.lt%2Ffiles%2Fmokmedziaga%2FCD2%2FCD2_2%2Ffiles%2F%20teisės%20aktai%20uzsienio%20etikos%202520valdymas%2020OECD%202520rekomendacijos.doc&ei=7LnjUq2LD8zwygOBjoDwDA&usq=AFQjCNGWaOvXXlJcfX-IfC9pWim7Cp3Dcw.

12. Europos vietos savivaldos chartija. Įsigaliojo Lietuvoje 1999 m. spalio 1 d., Nr. 82-2418, Strasbūras. [interaktyvus] [žiūrėta 2013-12-04]. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=48874.

13. Grigas R. (2003). Šiuolaikinio lietuvių nacionalinio būdo bruožai 2. Nerimą keliančios trajektorijos (sociosofinė kritinė apžvalga). Filosofija ir sociologija, nr. 1.

14. Gritienė, V. (2010). Organizacijos etikos infrastruktūros palyginamoji analizė viešajame administravime ir versle. Magistro darbas, MRU. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-01-24]. Prieiga per internetą: http://vddb.laba.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:E.02~2010~D_20110207_110307-90354/DS.005.0.01.ETD.

15. Hooker, J. (2009). Corruption from a Cross-cultural Perspective. [interaktyvus] [žiūrėta 2013-12-27]. Prieiga per internetą: <http://web.tepper.cmu.edu/jnh/corruption08s.pdf>.

16. Joniškio raj. savivaldybės korupcijos prevencijos komisijos 2011 – 2014 m. veiklos ataskaitos. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-10-17]. Prieiga per internetą: <http://www.joniskis.lt/Antikorupcijos%20komisija%20981>.

17. Joniškio raj. savivaldybės tarybos etikos komisijos 2011 – 2014 m. veiklos ataskaitos. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-11-10]. Prieiga per internetą: <http://www.joniskis.lt/lit/Etikos-komisija>.

18. Juozapavičius R. (2005). Skaidrumas ir korupcija Lietuvoje. „*Transparency International*“ Lietuvos skyrius, Vilnius.

19. Kaptein, M. (2008). Developing and testing a measure for the ethical culture of organizations: the corporate ethical virtues model. *Journal of Organizational Behavior* 29(7): 923–947.

20. Kaptein, M. (2011). Understanding Unethical Behavior by Unraveling Ethical Culture. *Human Relations* 2011 64: 843. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-01-28]. Prieiga per internetą: <http://hum.sagepub.com/content/64/6/843>.

21. Kelmės raj. savivaldybės korupcijos prevencijos komisijos 2011 – 2014 m. veiklos ataskaitos. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-11-14]. Prieiga per internetą: <http://www.kelme.lt/Korupcijos%20prevencija371>.

22. Kelmės raj. savivaldybės tarybos etikos komisijos 2011 – 2014 m. veiklos ataskaitos. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-11-15]. Prieiga per internetą:

http://www.vtek.lt/vtek/index.php?option=com_content&view=article&id=955:2012-02-13-kelms-rajono-savivaldybs-etikos-komisijos-sprendimas-dl-p-rakausko&catid=10.

23. Kernaghan, K., Langford J. W. (1990). The Responsible Public Servant. Institute for Research on Public Policy. Canada.

24. Kromelytė, I. (2006). Kova su korupcija Europos viešajame administravime. „Savivaldybių žinios“ Nr. 24. [interaktyvus] [žiūrėta 2013-12-12]. Prieiga per internetą: <http://www.vtd.lt/index.php?2137253286>.

25. Ladygina, E. (2009). Demaskavimo („švilpuko pūtimo“) reiškinys Lietuvos organizacijose ir jo sklaidos problemos. Viešojo administravimo veiklos audito magistro darbas. MRU, Vilnius. [interaktyvus] [žiūrėta 2015-01-10]. Prieiga per internetą: http://vddb.laba.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:E.02~2009~D_20100212_095522-52034/DS.005.0.02.ETD.

26. Lakis J. (2008). Interesų konfliktai ir taikinamasis viešosios erdvės potencialas. Konfliktų sprendimas ir valdymas. Vilnius.

27. LR Baudžiamasis kodeksas. 2000 m. rugsėjo 26 d. Nr. VIII-1968, Vilnius. [interaktyvus] [žiūrėta 2013-07-29]. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=111555.

28. LR Gyventojų turto ir pajamų deklaravimo įstatymas. Aktuali 2003 m. redakcija. 2003 m. gruodžio 18 d. Nr. IX-1911, Vilnius. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-01-20]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/oldsearch.preps2?a=224256&b=>.

29. LR Korupcijos prevencijos įstatymas. 2002 m. gegužės 28 d. Nr. IX-904, Vilnius. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-01-15]. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=322917&p_query=&p_tr2=.

30. LR Lobistinės veiklos įstatymas. Aktuali 2003 m. redakcija. 2003 m. kovo 20 d. Nr. IX-1385, Vilnius. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-01-03]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/oldsearch.preps2?a=208817&b=>.

31. LR Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymas. Aktuali 2005 m. redakcija. 2005 m. liepos 5 d. Nr. X-304, Vilnius. [interaktyvus] [žiūrėta 2013-08-27]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/oldsearch.preps2?a=259610&b=>.

32. LR Nacionalinė kovos su korupcija 2011-2014 m. programa. 2011 m. birželio 16 d. Nr. XI-1457, Vilnius. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-01-19]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/oldsearch.preps2?a=402151&b=>.

33. LR Pinigų plovimo ir teroristų finansavimo prevencijos įstatymas. Aktuali 2008 m. redakcija. 2008 m. sausio 17 d. Nr. X-1419, Vilnius. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-01-03]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/oldsearch.preps2?a=313223&b=>.

34. LR Seimo kontrolierių metinės veiklos ataskaitos (2010, 2011, 2012). [interaktyvus] [žiūrėta 2013-09-02]. Prieiga per internetą: <http://www.lrski.lt/lt/seimo-kontrolieriu-veikla/metines-seimo-kontrolieriu-veiklos-ataskaitos/139-metine-seimo-kontrolieriu-veiklos-ataskaita.html>.

35. LR Seimo kontrolierių įstatymas. Aktuali 2004 m. redakcija. 2004 m. lapkričio 4 d. Nr. IX-2544, Vilnius. [interaktyvus] [žiūrėta 2013-09-02]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/oldsearch.preps2?a=245598&b=>.

36. LR Specialiųjų Tyrimų Tarnybos įstatymas. 2000 m. gegužės 2 d. Nr. VIII-1649, Vilnius [interaktyvus] [žiūrėta 2013-05-22]. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=437683.

37. LR Valstybės tarnybos įstatymas. Aktuali 2002 m. redakcija. 2002 m. balandžio 23 d. Nr. IX-855, Vilnius. [interaktyvus] [žiūrėta 2013-05-25]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/oldsearch.preps2?a=165299&b=>.

38. LR Vidaus tarnybos statusas. Aktuali 2013 m. redakcija. 2013 gruodžio 30 d. Nr. IX-1538, Vilnius. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-01-20]. Prieiga per internetą: <http://www.infolex.lt/ta/41119:ver31#Xc31231252e63478a9e9cda86d1dd258e>.

39. LR Vietos savivaldos įstatymas. Aktuali 2000 m. redakcija. 2000 m. spalio 12 d. Nr. VIII-2018, Vilnius. [interaktyvus] [žiūrėta 2013-11-16]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/oldsearch.preps2?Condition1=111848&Condition2=>.

40. LR Viešojo administravimo įstatymas. Aktuali 2006 m. redakcija. 2006 m. birželio 27 d. Nr. X-736, Vilnius. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-01-20]. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=291833.

41. LR Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas. Aktuali 2000 m. redakcija. 2000 m. vasario 17 d. Nr. VIII-1562, Vilnius. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-01-03]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/oldsearch.preps2?Condition1=96107&Condition2=>.

42. LR Viešųjų pirkimų įstatymas. 2005 m. gruodžio 22 d. Nr. X-471, Vilnius. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-01-03]. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=268778.

43. Mačiulytė J., Ragauskas P. (2007). Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link? Vilnius.

44. McDonald, M. (2006). Ethics and conflict of interest. The W. Maurice Young centre for applied ethics [interaktyvus] [žiūrėta 2014-05-30]. Prieiga per internetą: <http://ethics.ubc.ca/people/mcdonald/conflict-htm/>.

45. Pruskus, V. (2003). Verslo etika. Laiko iššūkiai ir atsako galimybės. Vilnius.

46. Palidaskaitė, J., Didžiulienė, R. (2002). Viešojo administravimo etikos aspektai Lietuvoje. Viešoji politika ir administravimas Nr. 1. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-01-25]. Prieiga per internetą: <http://internet.ktu.lt/lt/mokslas/zurnalai/vpa/z1/1648-2603-2006-nr1-61.pdf>.
47. Palidaskaitė J., Purvinis O., Vaičekonienė V. (2003). Lietuvos valstybės tarnautojų etosas: sociologinė perspektyva. Viešoji politika ir administravimas, Nr. 5.
48. Palidaskaitė, J., Staponienė, V. (2004). Efektyvumo ir etikos santykis valstybės tarnyboje. Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos, Nr. 4. Šiauliai: Šiaulių universitetas.
49. Palidaskaitė J. (2005). Interesų konflikto vadyba: nuo teorinio ir teisinio draudimo link praktinio realizavimo galimybių. Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai. Kaunas, Nr. 33.
50. Palidaskaitė, J. (2008a). Etika valstybės tarnyboje: vadybiniai aspektai. KTU. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-10-04]. Prieiga per internetą: <http://www.ktu.lt/habilitacija/palidaskaite/apzvalga%20Palidaskaite.pdf>.
51. Palidaskaitė, J. (2008b). Viešojo administravimo etika. Kaunas: Technologija.
52. Palidaskaitė, J. (2010). Etika valstybės tarnyboje. Mokslinė monografija. Kaunas: Technologija.
53. Palidaskaitė, J. (2011). Retrospektyvus žvilgsnis į etikos problemas Lietuvos valstybės tarnyboje: naujos problemos, jų turinys ar raiškos formos? [interaktyvus] [žiūrėta 2014-06-08]. Prieiga per internetą: <http://etalpykla.lituanistikadb.lt/fedora/objects/LT-LDB-0001:J.04~2011~1367177566513/datastreams/DS.002.0.01.ARTIC/content>.
54. Pakruojo raj. savivaldybės korupcijos prevencijos komisijos 2011 – 2014 m. veiklos ataskaitos. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-11-30]. Prieiga per internetą: <http://www.pakruojis.lt/Korupcijos-prevencija302373>.
55. Pakruojo raj. savivaldybės tarybos etikos komisijos 2011 – 2014 m. veiklos ataskaitos. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-11-27]. Prieiga per internetą: <http://www.pakruojis.lt/lit/Pakruojo-rajono-savivaldybes-tarybos-Etikos-komisija/349>.
56. Paštuolienė D. (2009). Savivalda su korupcija kovoja vangiai. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-07-18]. Prieiga per internetą: <http://www.alytausnaujienos.lt/alytausnaujienos/paskutinionumeriostraipsniai/?nid=3401>
57. Radavičiūtė, A. (2013). Etikos problemos ir jų sprendimo būdai savivaldoje: Kelmės rajono atvejis. Magistro darbas, ŠU.

58. Ragauskas P. (2005). Galimos korupcijos vietos savivaldoje vertinimo ir prevencijos metodika. *Skaidrios savivaldos link*. Sudarytojai Gutauskas A., Ragauskas P., Stračinskienė L., Čilinskas K. Mokslinis – taikomasis leidinys.

59. Román, S., Munuera, J. L. (2005). Determinants and Consequences of Ethical Behavior: An Empirical Study of Salespeople. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-01-20]. Prieiga per internetą: <http://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/03090560510590674>.

60. Sakalauskas, G. (2008). Privačių interesų deklaravimo ypatybės. Valstybės tarnybos aktualijos (14), p. 58-61.

61. Sakalauskas, G. (2011). Registruotas ir latentinis nusikalstamumas Lietuvoje: tendencijos, lyginamieji aspektai ir aplinkos veiksniai. Vilnius: Eugrimas.

62. Scoppa V. (2009). Intergenerational Transfers of Public Sector Jobs: A Shred of Evidence on Nepotism. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-03-19]. Prieiga per internetą: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=0a50ef78-09ca-4b92-a5aa-386afddc2dbc%40sessionmgr112&vid=1&hid=125>.

63. Sherman, T. (2000). Public Sector Ethics – Prospects and Challenges. Ed. Bishop, P., Preston, N. Local government. Public enterprise and ethics. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-09-22]. Prieiga per internetą: http://www.google.lt/books?hl=lt&lr=&id=kDobfO4rNF8C&oi=fnd&pg=PA8&dq=tom+sherman+Public+Sector+Ethics:+Prospects+and+Challenges&ots=Ig7G5ANVzW&sig=r6bkXIGRLCKgOVgIISApjXlWoEA&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false.

64. Simmons, Ch. W., Roland, H., Kelly-DeWitt, J. (1998). Local Government Ethics Ordinances in California. California Research Biureau. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-01-26]. Prieiga per internet: <http://www.library.ca.gov/crb/98/02/98002.pdf>.

65. Smalskys, V., Raipa, A. (2003). Tarpukario Lietuvos valdininkų įvaizdis ir jų veiklos efektyvumo problemos. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-04-05]. Prieiga per internetą: https://www.google.lt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&ved=0CFsQFjAH&url=https%3A%2F%2Fwww.mruni.eu%2FIt%2Fmokslo_darbai%2Fvpa%2Farchyvas%2Fdn.php%3Fid%3D239886&ei=N2vWUp-uGMam0QWl6oGADw&usg=AFQjCNG8Tvq2-T7FN5J9dr7WoxUZQnKxZg.

66. Tidikis, R. (2003). Socialinių mokslų tyrimų metodologija. Vilnius: MRU. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-10-13]. Prieiga per internetą: <http://www.scribd.com/doc/36462514/Tidikis-Socialiniu-Moksliniu-Tyrimu-Methodologija#scribd>.

67. „Transparency International“ Lietuvos skyrius (TILS) (2013) Korupcijos suvokimo indeksas. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-04-12]. Prieiga per internetą: http://transparency.lt/media/filer_public/2013/12/02/ksi_2013_tils.pdf.
68. „Transparency International“ Lietuvos skyrius (TILS) (2013). Pasaulinis korupcijos barometras. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-01-22]. Prieiga per internetą: http://transparency.lt/media/filer_public/2013/07/09/ti_pasaulinis_korupcijos_barometras_2013.pdf.
69. Valašinas, A. (1990). Biurokratizmas ir administracijos aparato reformos. *Vadyba Lietuvoje 1918–1940 metais. Rinktinė apie valdymą ir darbo organizavimą*. Vilnius: Mintis.
70. Vasiljevienė, N. (2000). Verslo etika ir elgesio kodeksai: filosofinės ištakos, metodologiniai pagrindai ir šiuolaikinės praktikos bruožai. Kaunas: verslo etikos centras.
71. Vasiljevienė N. (2006). Organizacijų etika. Institucinės etikos vadybos sistemos. Vilnius.
72. Vasiljevienė, N., Vasiljevas, A. (2006). Management Models in Organizations and Problems of CSR Promotion: Lithuanian Case // EJBO (Electronic Journal of Business Ethics and Organization Studies) Business and Organization Ethics Network (BON), Jyväskylä, Vol. 11, No. 2, p.34 – 41
73. Vitkauskaitė, R. (2009). Etikos pažeidimai ir LR valstybės tarnybos įvaizdis. Magistro darbas, Šiaulių universitetas. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-05-03]. Prieiga per internetą: http://vddb.library.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:E.02~2009~D_20090827_110358-39171/DS.005.0.01.ETD.
74. Vyriausios tarnybinės etikos komisijos oficiali svetainė. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-10-11]. Prieiga per internetą: <http://www.vtek.lt/>.
75. Vyriausios tarnybinės etikos komisijos veiklos ataskaitos (2009; 2010; 2011; 2012) [interaktyvus] [žiūrėta 2014-05-28]. Prieiga per internetą: http://www.vtek.lt/vtek/index.php?option=com_content&view=article&id=10&Itemid=18.
76. Zautraitė, J. (2009). Organizacijų etikos vadybos analizė ir atsinaujinimo galimybės. Žmogiškųjų išteklių magistro darbas. Vilnius, MRU. [interaktyvus] [žiūrėta 2015-01-09]. Prieiga per internetą: http://vddb.library.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:E.02~2009~D_20120913_112653-08002/DS.005.0.01.ETD.
77. Žilinskas G. (2007). Vietos savivalda Lietuvos Respublikoje 1990-2000 m. *Viešojo administravimo efektyvumas*. Ats. redaktorius: Raipa A. Monografija. Kaunas: Technologija, p. 198-222.

78. Žilinskas G. (2010). Vietos savivaldos sistema. *Įvadas į viešąjį valdymą*. Sudarė: autorių kolektyvas, ats. redaktorius: Raipa A. Mokomoji knyga. Kaunas, Technologija, p. 92-100.

79. Žilvytienė, N. (2010). Valstybės tarnautojų etika: Radviliškio rajono savivaldybės atvejo analizė. Magistro darbas. Šiaulių universitetas. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-01-04]. Prieiga per internetą: http://vddb.laba.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:E.02~2010~D_20100928_140842-14139/DS.005.0.02.ETD.

80. Žemaitis, V. (2004). Etikos žodynas. Vilnius: Rosma.

81. Wong S. (2007). Partner or Pariah? Building Social Capital with Clan Associations in Hong Kong. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-11-13]. Prieiga per internetą: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=32c7b3a0-fad3-4148-ae67-a94f35748aa%40sessionmgr113&vid=1&hid=125>.

PRIEDAI

INTERVIU KLAUSIMYNAS Nr. 1 (ETIKOS KOMISIJA)

Informanto (-ės) vardas, pavardė. Statusas (pareigybė):

Informanto (-ės) lytis:

Interviu vieta:

Interviu laikas:

Interviu pradžia:

Interviu pabaiga:

Tyrėjas (-a):

I DALIS: ETIKOS VADYBOS KONTEKSTAS SAVIVALDOJE

- ~ Kaip manote, ar pakankamas dėmesys yra skiriamas etikai Jūsų organizacijoje?
- ~ Ar Jūs pritartumėte, kad Jūsų savivaldybėje yra etiška aplinka? Kuo ji pasireiškia?
- ~ Kaip Jūs manote, kas rūpinasi ir skatina etišką elgesį Jūsų organizacijoje?
- ~ Kokiomis priemonėmis, procedūromis kuriama etiška aplinka vietos savivaldoje?
- ~ Ar praktikoje egzistuoja tarnautojų / politikų etikos standartai? Kokia etinių standartų esmė?
- ~ Kiek etiniai standartai svarbūs aptariant politiko / tarnautojo veiklos profesionalumą, priimant sprendimus?
- ~ Kiek etikos standartai prisideda prie visuomenės pasitikėjimo vietos savivalda?

II DALIS: ETIKOS PRIEMONIŲ RAIŠKA

- ~ Ar dažnai tenka pavartyti, iš naujo prisiminti etikos kodeksą, elgesio taisykles? Ar etikos, elgesio kodeksai skatina etišką elgesį?
- ~ Ar dažnai tenka žiūrėti įstatymus, juos prisiminti?
- ~ Ar teko pasirašyti sąžiningumo deklaraciją? Koks jos poveikis skatinant etišką elgesį?
- ~ Tarkime, vienas iš savivaldybės tarybos narių nelanko tarybos posėdžių. Kas vyksta? (Kas svarsto, kokie procesiniai veiksmai atliekami, kokios pasekmės būna ir kt.)
- ~ Kokias atsakomybes prisiima etikos komisija? Kaip ji veikia korupcijos atveju?
- ~ Kokiomis nuostatomis vadovaujasi etikos komisija savo veikloje?
- ~ Nuo ko priklauso etikos komisijos veiklos aktyvumas? Kokie veiksniai yra trukdžiai komisijos veikloje?
- ~ Kokie pokyčiai yra įvykę, kalbant apie etikos komisijos veiklą, jos reglamentavimą?
- ~ Kokiose situacijose etikos komisija bendradarbiauja su antikorupcine komisija? Su kokiomis kitomis institucijomis bendradarbiavama? Kokios buvo parengtos iniciatyvos bendradarbiavimo pagrindu?
- ~ Kokios praktikos rodo, kad etikos komisijos veikla prisideda prie tarnautojų nepakantumo neetiškam elgesiui, šios nuostatos formavimui savivaldybėje?
- ~ Kaip išvengiama konfliktų tarp valstybės tarnautojo ir politiko, sprendžiant klausimus?
- ~ Kokius galėtumėte įvardinti skirtumus tarp politiko ir valstybės tarnautojo etinių standartų?
- ~ Koks yra vadovo vaidmuo vykdant etiškos elgesio skatinimo priemones savivaldoje? Koks vaidmuo atsiradus etikos pažeidimo atvejams?
- ~ Ką patartumėte tobulinti etikos komisijos veikloje, kad pastaroji taptų aktyvesnė, efektyvesnė, sumažėtų neetiško elgesio atvejų ir etikos pažeidimų?

III DALIS: PREVENCINĖS PRIEMONĖS

- ~ Tarkime, pilietis pranešė apie tarybos nario neetišką elgesį. Kokie procesiniai veiksmai vyksta? Ar dažnos tokios praktikos?
- ~ Ar pasitaiko, kad tarybos nariai praneša apie etinius kolegų nusižengimus? Kokie procesiniai veiksmai vyksta? Kaip apsaugomas šis pranešėjas?
- ~ Ar savivaldybėje organizuojami tarnautojų / politikų etiniai mokymai?
- ~ Ar savivaldybėje egzistuoja neformali aplinka, neformalios diskusijos etiniais klausimais?
- ~ Ar egzistuoja praktika, kuomet tarnautojui iškyla etinė dilema ar konfliktas? Kur jis gali kreiptis konsultacijos?

IV DALIS: ETIKOS VERTINIMAS SAVIVALDYBĖJE

- ~ Kaip ir kokiais būdais viešinami etikos pažeidimai savivaldybėje?
- ~ Kaip etikos komisijos veikla atsispindi Mero ataskaitoje?
- ~ Kaip dažnai peržiūrimos ir vertinamos prevencinės etikos pažeidimų priemonės savivaldoje? Kiek įtraukiami tarnautojai, kokiomis formomis tai vykdoma? Kaip panaudojami rezultatai (programų tobulinimui ir pan.)?
- ~ Kokią įtaką tolimesniam etikos sistemos tobulinimui turi atliekamas etikos priemonių, komisijos veiklą vertinimas?
- ~ Kaip etikos aplinkos vertinimas prisidėtų prie tarnautojų / politikų etiško elgesio skatinimo? Ar jis atliekamas? Kodėl?
- ~ Ką dar norėtumėte pasakyti, ko neaptarėme?

INTERVIU KLAUSIMYNAS Nr. 1 (KORUPCIJOS PREVENCIJOS KOMISIJA)

Informanto (-ės) vardas, pavardė. Statusas (pareigybė):

Informanto (-ės) lytis:

Interviu vieta:

Interviu laikas:

Interviu pradžia:

Interviu pabaiga:

Tyrėjas (-a):

I DALIS: ETIKOS VADYBOS KONTEKSTAS SAVIVALDOJE

- ~ Kaip manote, ar pakankamas dėmesys yra skiriamas etikai Jūsų organizacijoje?
- ~ Ar Jūs pritartumėte, kad Jūsų savivaldybėje yra etiška aplinka? Kuo ji pasireiškia?
- ~ Kaip Jūs manote, kas rūpinasi ir skatina etišką elgesį Jūsų organizacijoje?
- ~ Kokiomis priemonėmis, procedūromis kuriama etiška aplinka vietos savivaldoje?
- ~ Ar praktikoje egzistuoja tarnautojų / politikų etikos standartai? Kokia etinių standartų esmė?
- ~ Kiek etiniai standartai svarbūs aptariant politiko / tarnautojo veiklos profesionalumą, priimant sprendimus?
- ~ Kiek etikos standartai prisideda prie visuomenės pasitikėjimo vietos savivalda?

II DALIS: ETIKOS PRIEMONIŲ RAIŠKA

- ~ Ar dažnai tenka pavartyti, iš naujo prisiminti etikos kodeksą, elgesio taisykles? Ar etikos, elgesio kodeksai skatina etišką elgesį?
- ~ Ar dažnai tenka žiūrėti įstatymus, juos prisiminti?
- ~ Ar teko pasirašyti sąžiningumo deklaraciją? Koks jos poveikis skatinant etišką elgesį?
- ~ Tarkime, vienas iš savivaldybės tarybos narių yra apkaltinamas korupcija. Kas vyksta? (Kas svarsto, kokie procesiniai veiksmai atliekami, kokios pasekmės būna ir kt.)
- ~ Kokias atsakomybes prisiima korupcijos prevencijos komisija? Kaip ji veikia korupcijos atveju?
- ~ Kokiomis nuostatomis vadovaujasi korupcijos prevencijos komisija savo veikloje?
- ~ Nuo ko priklauso korupcijos prevencijos komisijos veiklos aktyvumas? Kokie veiksniai yra trukdžiai komisijos veikloje?
- ~ Kokie pokyčiai yra įvykę, kalbant apie korupcijos prevencijos komisijos veiklą, jos reglamentavimą?
- ~ Kokiose situacijose korupcijos prevencijos komisija bendradarbiauja su etikos komisija? Su kokiomis kitomis institucijomis bendradarbiaujama? Kokios buvo parengtos iniciatyvos bendradarbiavimo pagrindu?
- ~ Kokios praktikos rodo, kad korupcijos prevencijos komisijos veikla prisideda prie tarnautojų nepakantumų neetiškam elgesiui, šios nuostatos formavimui savivaldybėje?
- ~ Kaip išvengiama konfliktų tarp valstybės tarnautojo ir politiko, sprendžiant klausimus?
- ~ Kokius galėtumėte įvardinti skirtumus tarp politiko ir valstybės tarnautojo etinių standartų?
- ~ Koks yra vadovo vaidmuo vykdamas korupcijos prevencijos priemones savivaldoje? Koks vaidmuo atsiradus korupcijos atvejams?
- ~ Ką patartumėte tobulinti korupcijos prevencijos komisijos veikloje, kad pastaroji taptų aktyvesnė, efektyvesnė, sumažėtų etikos ir korupcinio pobūdžio pažeidimų?

III DALIS: PREVENCINĖS PRIEMONĖS

- ~ Tarkime, pilietis pranešė apie tarybos nario neetišką elgesį, korupcijos atvejį. Kokie procesiniai veiksmai vyksta? Ar dažnos tokios praktikos?
- ~ Ar pasitaiko, kad tarybos nariai praneša apie etinius, korupcinius kolegų nusižengimus? Kokie procesiniai veiksmai vyskta? Kaip apsaugomas šis pranešėjas?
- ~ Ar savivaldybėje organizuojami tarnautojų / politikų antikorpuciniai mokymai?
- ~ Ar savivaldybėje egzistuoja neformali aplinka, neformalios diskusijos antikorpucinio švietimo, korupcijos rizikų klausimais?
- ~ Ar egzistuoja praktika, kuomet tarnautojui iškyla etinė dilema ar konfliktas? Kur jis gali kreiptis konsultacijos?

IV DALIS: ETIKOS VERTINIMAS SAVIVALDYBĖJE

- ~ Kaip ir kokiais būdais viešinami korupciniai pažeidimai savivaldybėje?
- ~ Kaip korupcijos prevencijos komisijos veikla atsispindi Mero ataskaitoje?
- ~ Kaip dažnai peržiūrimos ir vertinamos prevencinės korupcinių pažeidimų priemonės savivaldoje? Kiek įtraukiami tarnautojai, kokiomis formomis tai vykdoma? Kaip panaudojami rezultatai (programų tobulinimui ir pan.)?
- ~ Kokią įtaką tolimesniam etikos sistemos tobulinimui turi atliekamas etikos priemonių, korupcijos prevencijos komisijos veiklų vertinimas?
- ~ Kaip etikos aplinkos vertinimas prisidėtų prie tarnautojų / politikų etiško elgesio skatinimo? Ar jis atliekamas? Kodėl?
- ~ Ką dar norėtumėte pasakyti, ko neaptarėme?

INTERVIU KLAUSIMYNAS Nr. 1 (PERSONALO SKYRIUS)

Informanto (-ės) vardas, pavardė. Statusas (pareigybė):

Informanto (-ės) lytis:

Interviu vieta:

Interviu laikas:

Interviu pradžia:

Interviu pabaiga:

Tyrėjas (-a):

I DALIS: ETIKOS VADYBOS KONTEKSTAS SAVIVALDOJE

- ~ Kaip manote, ar pakankamas dėmesys yra skiriamas etikai Jūsų organizacijoje?
- ~ Ar Jūs pritartumėte, kad Jūsų savivaldybėje yra etiška aplinka? Kuo ji pasireiškia?
- ~ Kaip Jūs manote, kas rūpinasi ir skatina etišką elgesį Jūsų organizacijoje?
- ~ Kokiomis priemonėmis, procedūromis kuriama etiška aplinka vietos savivaldoje?
- ~ Ar praktikoje egzistuoja tarnautojų / politikų etikos standartai? Kokia etinių standartų esmė?
- ~ Kiek etiniai standartai svarbūs aptariant politiko / tarnautojo veiklos profesionalumą, priimant sprendimus?
- ~ Kiek etikos standartai prisideda prie visuomenės pasitikėjimo vietos savivalda?

II DALIS: ETIKOS PRIEMONIŲ RAIŠKA

- ~ Ar dažnai tenka pavartyti, iš naujo prisiminti etikos kodeksą, elgesio taisykles? Ar etikos, elgesio kodeksai skatina etišką elgesį?
- ~ Ar dažnai tenka žiūrėti įstatymus, juos prisiminti?
- ~ Ar teko pasirašyti sąžiningumo deklaraciją? Koks jos poveikis skatinant etišką elgesį?
- ~ Kaip žmogiškųjų išteklių valdymas skatina etišką aplinką: įdarbinimas, motyvavimas ir kt.?
- ~ Kaip užtikrinamas atvirumas, skaidrumas vykdant atrankos procesus ir procedūras?
- ~ Kaip atsižvelgiama į būsimo tarnautojo etines nuostatas, vertybinę skalę atrankos procedūros metu?
- ~ Kaip atsižvelgiama vertinant tarnautojo veiklą į jo etinį elgesį veiklos metu? (pavyzdžiui, siekiant aukštesnės klasės ar kategorijos).
- ~ Ar yra praktika pagrįsti, apdovanoti tarnautoją už etišką elgesį? Kaip atsižvelgiama į etikos klausimus skiriant apdovanojimus? Koks to poveikis?
- ~ Kas ir kaip supažindina naujai priimtą tarnautoją / darbuotoją su etikos principais ir normomis organizacijoje?
- ~ Kokias priemones galėtumėte įvardinti kaip vidaus kontrolės priemones, skatinančias etišką elgesį?
- ~ Tarkime, vienas iš savivaldybės tarnautojų / darbuotojų yra apkaltinamas etiniu pažeidimu. Kokie procesiniai veiksmai? Kas tą skundą ar kaltinimą svarsto, kokios pasekmės tarnautojui?
- ~ Kaip korupcijos atveju veikia personalo skyrius ir korupcijos prevencijos bei etikos komisijos? Kokios praktikos rodo, kad ši veikla prisideda prie tarnautojų nepakantumo neetiškam elgesiui savivaldybėje?
- ~ Kokiose situacijose personalo skyrius bendradarbiauja su etikos ir korupcijos prevencijos komisijomis? Su kokiomis kitomis institucijomis bendradarbiaujama? Kokios iniciatyvos skatinant etišką elgesį parengtos bendradarbiaujant?
- ~ Kokius klausimus sprendžia, svarsto, konsultuojasi personalo skyrius su VTEK?
- ~ Tarkime, tarnautojas nedeklaravo viešųjų ir privačių interesų ir sprendimas buvo priimtas jo artimojo naudai. Kokie tolesni veiksmai? Kaip sprendžiama situacija, kokios pasekmės tarnautojui? Kaip įstatymo nuostata deklaruoti pajamas pasitarnauja etiškos elgsenos formavimui?
- ~ Kokius galėtumėte įvardinti priemonių skirtumus aptariant tarnautojo ir tarybos nario etinius standartus?
- ~ Koks yra vadovo vaidmuo užtikrinant etišką elgesį savivaldybėje? Vadovo vaidmuo atsiradus etikos pažeidimams?

III DALIS: PREVENCINĖS PRIEMONĖS

- ~ Tarkime, pilietis pranešė apie tarnautojo neetišką elgesį. Kokie procesiniai veiksmai vyksta? Ar dažnos tokios praktikos?
- ~ Ar pasitaiko, kad tarnautojai praneša apie etinius, korupcinius kolegų nusižengimus? Kokie procesiniai veiksmai vyksta? Kaip apsaugomas šis pranešėjas?
- ~ Ar savivaldybėje organizuojami tarnautojų etiniai mokymai?
- ~ Kaip atrenkami darbuotojai į etinius mokymus? Ar atsižvelgiama į tarnautojo poreikį, ar į organizacijos, siekiant, kad tarnautojas kokybiškiau atliktų savo veiklas?
- ~ Ar savivaldybėje egzistuoja neformali aplinka, neformalios diskusijos etinių problemų, galimų rizikų klausimais?
- ~ Ar egzistuoja praktika, kuomet tarnautojui iškyla etinė dilema ar konfliktas? Kur jis gali kreiptis konsultacijos?

IV DALIS: ETIKOS VERTINIMAS SAVIVALDYBĖJE

- ~ Kaip ir kokiais būdais viešinami etiniai pažeidimai savivaldybėje? Ar tai padeda stebėti etinč aplinką?

Diana Gulbinienė. Etikos problemos ir jų valdymo priemonės vietos savivaldoje.

- ~ Kaip dažnai peržiūrimos ir vertinamos prevencinės etinių pažeidimų priemonės savivaldoje? Kiek įtraukiami tarnautojai, kokiomis formomis tai vykdoma? Kaip panaudojami rezultatai (programų tobulinimui ir pan.)?
- ~ Kokią įtaką tolimesniam etikos sistemos tobulinimui turi atliekamas etikos priemonių, korupcijos prevencijos komisijos veiklų vertinimas?
- ~ Kaip auditoriaus veikla prisideda prie neetiško elgesio rizikos valdymo?
- ~ Kaip etikos aplinkos vertinimas prisidėtų prie tarnautojų / politikų etiško elgesio skatinimo? Ar jis atliekamas? Kodėl?
- ~ Ką dar norėtumėte pasakyti, ko neaptarėme?

4 PRIEDAS

