

ŠIAULIŲ UNIVERSITETAS

Rita Toleikienė

**INTEGRALIOS ETIKOS VADYBOS SISTEMOS
FORMAVIMAS SAVIVALDYBĖJE**

Mokslo daktaro disertacija
Socialiniai mokslai, vadyba (03 S)

Šiauliai, 2018

Mokslo daktaro disertacija rengta 2011–2018 m. Šiaulių universitete pagal suteiktą Vytauto Didžiojo universitetui su Klaipėdos universitetu, Aleksandro Stulginskio universitetu, Mykolo Romerio universitetu ir Šiaulių universitetu 2011 m. birželio 8 d. švietimo ir mokslo ministro įsakymu Nr. V-1019 doktorantūros teisę.

Mokslinė vadovė – prof. dr. Diana ŠAPARNIENĖ (Šiaulių universitetas, Klaipėdos universitetas, socialiniai mokslai, vadyba, 03S).

© Rita Toleikienė, 2018

© Šiaulių universitetas, 2018

DĒKOJU
palaikymā **UŽ**
skatīnīnā
IDĒJAS patarīmus
P A G A L B A
draugiškumā
supratīmā

Prof.dr.Laimai Liukinevičienei
KOLEGOMS:
Doc.dr.Gintarui Šaparniui
OKSANAI MEJEREI
Sigitui Balčiūnui
DR.RITAI MELIENEI
Doc.dr. Jūratēi Valuckienei
Justei Venckutei
Doc.dr. Mildai Damkuvienei
Vilmai Tarnautojams:
Rūbutienei
Rasai Lapukienei
Prod.dr. Teodorui Tamošiūnui
Doc.dr. Solveigai Skuncičienei
Dr. Jurgitai Mikolaitytei
RITAI ŠIKŠNIENEI
ŠEIMAI:
Vakariui Toleikiui
Mamai
Reginai Andusies
VĒJŪNUI TOLEIKUI
Žanetai Toleikei
JOKŪBUI TOLEIKUI
REGINAI LINKIENEI
Rūngūtai Mieruckienei
Artūriui Toleikiui
ARTIMIESIEMS:
Eligijai Misikonienei
Doc.dr. Vitai Juknevičienei
Prof.dr. Irmāi Rybnikovai
prof.dr. Nijolei Peškevičiūtei
Prof.dr. Dianai Šaparnienei
DOC.DR. LORETAI TAUGINIENEI
Prof.dr. Aistei Lazauskienei
Eglei Naimavičienei
Dainiui Šiurnai
NIRETAI VIŠOCKIENEI
Valentui Visockui
DRAUGAMS:
Rūta
Bartelienai
levai
Šiurnienei
JURGITAI BERSĒNAITEI

TURINYS

| | |
|---|-----|
| ĮVADAS | 13 |
| I. ETIKOS VADYBOS IR JOS INTEGRALIOS SISTEMOS SAVIVALDYBĖJE KAIP VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO ORGANIZACIJOJE KONCEPTUALIZACIJA | 21 |
| 1.1. Etikos vadybos apibrėžtis organizacijų etikos koncepcijoje | 21 |
| 1.2. Etikos vadybos sampratos teorinis diskursas | 27 |
| 1.3. Etikos vadybos raiška ir bruožai savivaldybėje kaip viešojo administravimo organizacijoje | 33 |
| 1.3.1. Viešojo administravimo organizacijos etikos politikos ir etikos vadybos santykis | 34 |
| 1.3.2. Etikos infrastruktūros elementai ir jų raiška organizacijoje | 38 |
| 1.3.3. Etiškos organizacijos kultūros ir etikos klimato raiška | 44 |
| 1.3.4. Vadovo vaidmuo etikos vadybos praktikai viešojo administravimo organizacijoje | 48 |
| 1.4. Integralios etikos vadybos sistemos teorinės prielaidos vietos savivaldos lygmens viešojo administravimo organizacijoje | 54 |
| 1.4.1. Integralumo samprata etikos vadybos kontekste | 55 |
| 1.4.2. Integralios etikos vadybos sistemos teorinės prielaidos | 62 |
| II. INTEGRALIOS ETIKOS VADYBOS SISTEMOS FORMAVIMO SAVIVALDYBĖJE TYRIMO METODOLOGIJA | 71 |
| 2.1. Tyrimo teorinės ir metodologinės prielaidos | 71 |
| 2.2. Tyrimo atvejų (savivaldybių) atrankos kriterijai ir pagrindimas | 75 |
| 2.3. Integralios etikos vadybos sistemos ir jos formavimo savivaldybėje analizės pagrindimas | 79 |
| 2.4. Ekspertų požiūrio į integralią etikos vadybos sistemą savivaldybėje tyrimo metodikos pagrindimas | 85 |
| 2.4.1. Ekspertų interviu metodo ir instrumento pagrindimas | 85 |
| 2.4.2. Ekspertų imties pagrindimas | 88 |
| 2.4.3. Ekspertų interviu organizavimas, etikos principai ir duomenų analizė | 90 |
| 2.5. Savivaldybių atstovų apklausos apie integralią etikos vadybos sistemą savivaldybėje tyrimo metodikos pagrindimas | 93 |
| 2.5.1. Apklausos metodo ir instrumento pagrindimas | 93 |
| 2.5.2. Respondentų imties pagrindimas | 101 |
| 2.5.3. Apklausos organizavimas, etikos principai ir duomenų analizė | 107 |
| III. INTEGRALIOS ETIKOS VADYBOS SISTEMOS FORMAVIMO SAVIVALDYBĖJE TYRIMO REZULTATAI | 109 |
| 3.1. Etikos vadybos Lietuvos savivaldybėse teisinis pagrindimas | 109 |

| | |
|---|-----|
| 3.2. Nacionalinių etikos vadybos struktūrų veiklos Lietuvoje analizė..... | 134 |
| 3.2.1. LR Seimo kontrolierių įstaigos veikla | 134 |
| 3.2.2. LR vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos veikla..... | 136 |
| 3.2.3. LR specialiųjų tyrimų tarnybos veiklos analizė..... | 141 |
| 3.3. Etikos vadybos struktūrų Šiaulių regiono savivaldybėse veiklos analizė | 145 |
| 3.3.1. Savivaldybių tarybų etikos komisijų veiklos praktika | 145 |
| 3.3.2. Savivaldybių antikorupcijos komisijų veiklos praktika..... | 149 |
| 3.4. Ekspertų požiūrio į integralios etikos vadybos sistemos praktikas savivaldybėje (politiniu ir administraciniu lygmenimis) tyrimo analizė | 154 |
| 3.4.1. Ekspertų požiūris į etikos vadybos priemonių naudojimo praktiką savivaldybėse..... | 154 |
| 3.4.2. Ekspertų požiūris į etikos vadybos struktūros (tarybos etikos komisijos) veiklos praktiką savivaldybėse | 170 |
| 3.4.3. Ekspertų požiūris į etikos vadybos struktūros (antikorupcijos komisijos) veiklos praktiką savivaldybėse | 178 |
| 3.5. Integrali etikos vadybos sistema savivaldybėje tarybos narių ir administracijos darbuotojų požiūriu: anketinės apklausos rezultatai..... | 189 |
| 3.5.1. Etikos problemos ir jų sprendimas savivaldybėje..... | 189 |
| 3.5.2. Etikos klimato raiška ir bruožai savivaldybėje | 192 |
| 3.5.3. Integralios etikos vadybos sistemos priemonių vertinimas | 195 |
| 3.5.4. Vadovo vaidmuo formuojant etišką elgseną | 199 |
| 3.5.5. Integralios etikos vadybos sistemos formavimo savivaldybėje elementų sąryšiai..... | 202 |
| 3.6. Integralios etikos vadybos sistemos formavimo prielaidos ir veiksmingumo sąlygos savivaldybėje..... | 205 |
| IŠVADOS..... | 214 |
| REKOMENDACIJOS | 220 |
| TOLIMESNIŲ TYRIMŲ PERSPEKTYVA..... | 221 |
| LITERATŪRA | 222 |
| PRIEDAI (CD laikmenoje) | |

PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS

| | | |
|---------|--|-----|
| 1 pav. | Požiūris į etiką jos vertybių integralumo aspektu..... | 56 |
| 2 pav. | Integralumas etikos trikampio modelyje | 57 |
| 3 pav. | Normatyvinė ir deskriptyvinė organizacijos integralumo dimensijos..... | 58 |
| 4 pav. | Integralios sistemos skirtingų lygių veikėjai | 66 |
| 5 pav. | Etikos vadybos ir etiškos organizacijos kultūros sąlytis | 67 |
| 6 pav. | Integralios etikos vadybos sistemos elementai..... | 70 |
| 7 pav. | Disertacinio tyrimo eigos schema | 74 |
| 8 pav. | Dokumentų turinio analizės metodo taikymas tyrime..... | 81 |
| 9 pav. | Kiekybinio tyrimo kriterijai ir kintamieji..... | 94 |
| 10 pav. | Respondentų patirtis įgyvendinant etikos vadybos priemones, sprendžiant etikos problemas | 106 |
| 11 pav. | Etikos vadybos teisinio reglamentavimo laiko juosta | 109 |
| 12 pav. | Integralios etikos vadybos sistemos elementų ryšiai..... | 133 |
| 13 pav. | LR STT informacijos pateikimo apie asmenų reputaciją kiekio dinamika 2011–2016 m. (vnt.) | 142 |
| 14 pav. | Integrali etikos vadybos sistema savivaldybėje..... | 153 |
| 15 pav. | Savivaldybės tarybos narių ir administracijos tarnautojų profesiniai santykiai etikos kontekste | 191 |
| 16 pav. | Savivaldybės administracijoje vyraujančių klimato tipų raiška | 193 |
| 17 pav. | Etikos klimato tipų raiška savivaldybių tarybose..... | 195 |
| 18 pav. | Integralios etikos vadybos sistemos priemonių vertinimas: administracijos darbuotojų nuomonė | 196 |
| 19 pav. | Integralios etikos vadybos sistemos priemonių vertinimas: tarybos narių nuomonė | 196 |
| 20 pav. | Etikos problemų ir etikos klimato sąryšiai | 202 |
| 21 pav. | Integrali etikos vadybos sistema savivaldybėje..... | 207 |

LENTELIŲ SĄRAŠAS

| | | |
|-------------|--|-----|
| 1 lentelė. | Etikos vadybos elementai ir jų sąryšiai | 25 |
| 2 lentelė. | Keturi viešosios vadybos stiliai | 31 |
| 3 lentelė. | Etiško elgesio principai, taikomi valstybės tarnautojams (administraciniu lygmeniu) skirtingose valstybėse | 40 |
| 4 lentelė. | Vadybos / lyderystės matrica | 49 |
| 5 lentelė. | Integralumo pažeidimų tipai | 60 |
| 6 lentelė. | Vietos integralios sistemos vertinimo modelis | 64 |
| 7 lentelė. | Tyrimo filosofinės ir metodologinės prieigos | 72 |
| 8 lentelė. | Statistinė informacija apie Šiaulių apskrities savivaldybes | 78 |
| 9 lentelė. | Tyrimo ir dokumentų turinio analizės klausimų sąsajos..... | 81 |
| 10 lentelė. | Tyrimo ir pusiau struktūruoto interviu klausimų sąsajos..... | 87 |
| 11 lentelė. | Ekspertų charakteristikos..... | 89 |
| 12 lentelė. | Ekspertų, validuojančių klausimą, charakteristikos | 100 |
| 13 lentelė. | Savivaldybių administracijos tarnautojų statistika: moterų ir vyrų pasiskirstymas..... | 103 |
| 14 lentelė. | Respondentų pasiskirstymas pagal lytį ir amžių..... | 103 |
| 15 lentelė. | Respondentų profesinės veiklos charakteristikos | 104 |
| 16 lentelė. | Respondentų pasiskirstymas pagal patirtį etikos vadybos srityje..... | 105 |
| 17 lentelė. | Etikos vadybos sistemą reglamentuojantys teisės aktai, reguliuojantys savivaldybės tarybos narių (politikų) ir valstybės tarnautojų veiklą ir elgesį | 110 |
| 18 lentelė. | Etikos principai (vertybės), reglamentuojami teisiniuose dokumentuose..... | 111 |
| 19 lentelė. | Integralios etikos vadybos sistemos priemonės politiniu / administraciniu lygmeniu | 113 |
| 20 lentelė. | LR Seimo kontrolierių įstaigai pateiktų skundų, sprendimų ir rekomendacijų, susijusių su savivaldybės pareigūnų veikla, statistika (2011–2016 m.) | 135 |
| 21 lentelė. | Savivaldybėse veikiančių antikorupcijos komisijų veiklos problematika | 144 |
| 22 lentelė. | Šiaulių regiono savivaldybių tarybų etikos komisijų principai, reglamentuoti nuostatuose | 146 |
| 23 lentelė. | Šiaulių regiono savivaldybių tarybų etikos komisijų narių skaičius ir posėdžių dažnis | 147 |
| 24 lentelė. | Šiaulių regiono savivaldybių antikorupcijos komisijų sudėties ir veiklos statistika 2011–2014 m..... | 150 |
| 25 lentelė. | Šiaulių regiono savivaldybių antikorupcijos komisijų sudėties ir veiklos statistika 2015–2016 m..... | 151 |
| 26 lentelė. | Etiškos aplinkos savivaldybėse požymiai..... | 155 |
| 27 lentelė. | Etikos standartų ir kodeksų reikšmė praktikoje..... | 157 |

| | | |
|-------------|--|-----|
| 28 lentelė. | Etikos mokymų praktikos savivaldybėse | 164 |
| 29 lentelė. | Vadovo vaidmuo etikos vadybos praktikoje | 165 |
| 30 lentelė. | Tarybos etikos komisijos sprendimo galios suvokimas | 174 |
| 31 lentelė. | Etikos komisijos veiklos svarbą ribojantys veiksniai | 175 |
| 32 lentelė. | Etikos komisijos veiklos veiksmingumą skatinantys veiksniai | 176 |
| 33 lentelė. | Antikorupcijos komisijos veiklos veiksmingumą lemiantys veiksniai | 183 |
| 34 lentelė. | Etikos komisijos ir antikorupcijos komisijos bendradarbiavimui trukdantys veiksniai | 186 |
| 35 lentelė. | Etikos komisijos ir antikorupcijos komisijos bendradarbiavimo su kitomis institucijomis pobūdis | 187 |
| 36 lentelė. | Kliūtys etikos vadybos struktūrų veiklai savivaldybėje | 188 |
| 37 lentelė. | Etiško elgesio problemos ir jų raiškos dažnis savivaldybėje | 190 |
| 38 lentelė. | Etiško sprendimo priėmimo praktikos vertinimas | 197 |
| 39 lentelė. | Etiško sprendimo priėmimo praktika: politikų nuomonė | 198 |
| 40 lentelė. | Tiesioginio vadovo vaidmuo, skatinant tarnautojų etišką elgesį: administracijos darbuotojų nuomonės tyrimo rezultatai | 199 |
| 41 lentelė. | Mero vaidmuo, skatinant tarybos narių etišką elgesį: tarybos narių nuomonės tyrimo rezultatai | 201 |
| 42 lentelė. | Vadovo elgsenos ir etikos klimato koreliacinė analizė | 203 |
| 43 lentelė. | Mero elgsenos ir etikos klimato koreliacinė analizė | 204 |
| 44 lentelė. | Etikos vadybos priemonių, taikomų savivaldybės administracijoje, koreliacinė analizė | 205 |
| 45 lentelė. | Etikos vadybos priemonių, taikomų savivaldybės taryboje, koreliacinė analizė | 205 |

SĄVOKŲ SĄVADAS

- Administracinis lygmuo** – savivaldybės, kaip viešojo administravimo organizacijos, analizės lygmuo, apimantis savivaldybės institucijas, įgyvendinančias viešojo administravimo funkcijas (savivaldybės administracija, administracijos direktorius).
- Dorovė** – pagrindinė individualaus ir visuomeninio gyvenimo laikysena, kuri ne tik faktiškai priklauso žmogaus gyvenimo etosui, bet ir reiškia jame besąlygiškus, visuotinai galiojančius reikalavimus, kurių pažeidimas vertinamas kaip nedoras elgesys (Halder, 2002).
- Etika** (gr. *ethos* – įprotis, paprotys) – filosofinė disciplina, kurios objektas yra moralė (dorovė) (Halder, 2000).
- Etikos klimatas** – pasidalytas suvokimas, kas yra etiškai teisingas elgesys ir kaip turi būti laikomasi etikos organizacijoje (Victor, Cullen, 1988, 101).
- Etikos kodeksas** – dokumentas, atspindintis sisteminę pastangą apibrėžti priimtina elgesį (Palidaukaitė, 2010, 338).
- Etikos vadybos integralumo strategija** – etikos vadybos strategija, apimanti *vertybėmis grįstas priemones*, kurios stimuliuoja etišką elgesį, siejasi su optimistiniu požiūriu į žmogaus prigimtį, pabrėžia vidinę kontrolę (seminarai ir mokymų sesijos, ambicingi etikos kodeksai) (Maesschalck, 2011).
- Etikos vadybos paklusnumo strategija** – etikos vadybos strategija, apimanti *taisyklėmis grįstas priemones*, kurios taikymas leidžia išvengti neetiško elgesio, yra pagrįstos pesimistiniu požiūriu į žmogaus prigimtį, akcentuoja išorinę kontrolę (įstatymai, griežti elgesio kodeksai, griežtos procedūros) (Maesschalck, 2011).
- Etikos vadybos priemonės** – instrumentai, būdai ir veiksmai, naudojami organizacijos darbuotojų socializacijai ir jų lūkesčių, susijusių su morale (dorove), įgyvendinimui (Rottig, Koufteros, Umphress, 2011; Adam ir Rachman-Moore, 2004).
- Etikos vadybos procesai** – vystymosi eiga, pagrįsta komunikacija (vertybių ir normų sklaida, perdavimu), socializacija organizacijoje (mokymusi) ir vadyba (vertybių ir normų integravimu į kasdienę organizacijos veiklą ir sprendimus) (Yuhariprasetya, 2015).
- Etikos vadybos sistema** – nuosekli etikos infrastruktūros priemonių, procesų ir struktūrų visuma ir jos institucionalizavimas organizacijoje.
- Etikos vadybos struktūros** – kontrolę vykdančios institucijos, kurių paskirtis yra teikti organizacijoms patarimus, rekomendacijas, susijusias su etikos klausimais, taip pat analizuoti, kokie veiksmai daromi konkrečiose situacijose.
- Etiška organizacijos kultūra** – darbo aplinkos etiška kokybė, susidedanti iš pasidalytų vertybių, normų ir įsitikinimų, stimuliuojančių etišką elgesį. Ji stiprina organizacines dorybes ir suteikia pasidalytų vertybių ir prasmės jausmą organizacijos nariams (Kaptein, 2008, 923).

Etiška lyderystė – normatyviai tinkamo elgesio per asmeninius veiksmus ir tarpasmeninius santykius demonstravimas ir tokio elgesio skatinimas tarp sekėjų per dvipusio ryšio komunikaciją, sustiprinimą ir sprendimų priėmimą (Brown, Treviño, Harrison, 2005, 120).

Integrali etikos vadybos sistema – etikos vadybos strategijų (paklusnumo ir integralumo) dermė / papildomumas institucionalizuojant priemones, procesus, struktūras organizacijoje ir jų palaikymas.

Įstaigos vadovas – valstybės tarnautojas, priimtas vadovauti valstybės ar savivaldybės institucijai ar įstaigai (Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas, 1999, 2002, aktuali redakcija 2017, 2 str.).

Meras – asmuo, tiesiogiai išrinktas Lietuvos Respublikos piliečių ir vadovaujantis savivaldybės tarybai (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994, 2008, aktuali redakcija 2018, 3 str. 3 d.).

Moralė (lot. *mores* – papročiai) – bendruomenės gyvenime pripažįstamų taisyklių, papročių ir tradicijų dorovingumas ir pasirengimas tų reikalavimų laikytis kaip tinkamiausių, griežtai privalomo elgesio visuma ir tas normas atitinkanti gyvenimo nuostata (Halder, 2002).

Politinis lygmuo – savivaldybės, kaip viešojo administravimo organizacijos, analizės lygmuo, apimantis savivaldybės institucijas, įgyvendinančias viešosios politikos formavimo funkcijas (savivaldybės taryba, meras).

Savivaldybė – įstatymo nustatytas valstybės teritorijos administracinis vienetas, kurio bendruomenė turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per to valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų išrinktą savivaldybės tarybą, kuri sudaro jai atskaitingas vykdomąją ir kitas savivaldybės institucijas ir įstaigas. Savivaldybė yra viešasis juridinis asmuo (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994, 2008, aktuali redakcija 2017, 3 str. 1 d.).

Savivaldybės administracija – savivaldybės įstaiga, kurią sudaro struktūriniai padaliniai, į struktūrinius padalinius neįeinantys valstybės tarnautojai ir savivaldybės administracijos filialai – seniūnijos. Savivaldybės administracijai vadovauja administracijos direktorius (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994, 2008, aktuali redakcija 2017, 30 str. 1 d.).

Savivaldybės institucijos (savivaldybės taryba, meras, administracija, administracijos direktorius) – už savivaldos teisės įgyvendinimą savivaldybės bendruomenės interesais atsakingos institucijos: *savivaldybės atstovaujamoji institucija* (taryba, kuriai vadovauja tiesiogiai išrinktas tarybos narys – meras); *savivaldybės vykdomoji institucija* (administracija, kuriai vadovauja administracijos direktorius, administracijos direktoriaus pavaduotojas (pavaduotojai)) (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994, 2008, aktuali redakcija 2017, 3 str. 3 d.).

Savivaldybės tarybos nariai – politikai – asmenys, įstatymų nustatyta tvarka išrinkti ar paskirti į savivaldybės tarybos nario, savivaldybės mero, savivaldybės

mero pavaduotojo pareigas (Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas, 1999, 2002, aktuali redakcija 2017, 2 str. 11 d.).

Valstybės tarnautojas – fizinis asmuo, einantis pareigas valstybės tarnyboje ir atliekantis viešojo administravimo veiklą (Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas, 1999, 2002, aktuali redakcija 2017, 2 str. 2 d.).

SANTRUMPŲ SAŲVADAS

DAAD – Vokietijos akademinų mainų tarnyba (angl. *German Academic Exchange Service*);

LMT – Lietuvos mokslo taryba;

LR LGKT – Lietuvos Respublikos lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba;

LR STT – Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnyba;

LR VTEK – Lietuvos Respublikos vyriausioji tarnybinės etikos komisija;

OECD – Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija;

TN – tarybos narys;

VT – valstybės tarnautojas.

IVADAS

Temos aktualumas. Vietos savivalda, būdama arčiausiai piliečių, jų poreikių ir lūkesčių, atstovaudama vietos gyventojų interesams, privalo būti skaidri, atskaitinga ir atsakinga, prisitaikanti prie laikmetį atliepiančių pokyčių ir vertybių. Tačiau praktikoje pastebima, kad viešojo administravimo organizacijos (įskaitant ir savivaldybes) nėra pakankamai pasirengusios sutikti nuolatinės kaitos ir raidos keliamus iššūkius, dėl to, pasak Ch. Demmke ir T. Moilanen (2011), nukenčia valdymo procesas ir galutiniai jo rezultatai – mažėja pasitenkinimas viešosiomis paslaugomis, visuomenės pasitikėjimas valstybės valdymo bei administravimo institucijomis ar net viešuoju sektoriumi. Gerų rezultatų siekimas viešajame sektoriuje siejamas su vertybiniais dalykais, todėl turėtų būti naudojamas vertybėmis grįstas, arba į viešojo valdymo principus orientuotas valdymo modelis. Tokio modelio esmė – organizaciniais procesais ir procedūromis formuojamas valdymas, orientuotas į vertybes, leidžiantis mažinti atotrūkį tarp vertybių ir faktų, tarp privalomybės ir esamybės, taip didinant skaidrumą viešojo administravimo institucijose. Kad valstybės valdymo ir administravimo institucijų (įskaitant ir savivaldybes) veikla būtų skaidri, būtina ne tik identifikuoti jų kaip organizacijų vertybes, bet ir užtikrinti atitinkamą jų laikymąsi.

Šiame probleminiame kontekste išryškėja etikos vadybos (angl. *ethics management*), kaip sisteminio institucionalizuoto proceso, galinčio apimti įvairių suinteresuotųjų grupių interesų derinimo, vertybių ir elgsenos standartų formavimo, diegimo, auditavimo, koregavimo priemones (Pučėtaitė, 2007), svarba. *Etikos vadybos* sąvoka plačiąja prasme aiškinama kaip formalių ir neformalių priemonių visuma etiškam elgesiui užtikrinti, o anot N. Vasiljevienės (2006a, b) – kaip visuma vadybinių veiksmų, ugdančių etinį jautrumą ir sąmoningumą. Tai *minkštosios vadybos metodai, etikos institucionalizavimas, etikos infrastruktūra* (teisės aktai, apibrėžiantys etikos kategorijas, etiško elgesio normas, tikslus ir atsakomybę, etikos priežiūrą vykdančias institucijas, etikos kodeksus; etikos komitetai / komisijos, etikos konsultantai, etikos švietimas ir pan.). Nagrinėjamame kontekste svarbūs tampa *etikos klimato, vadovų vaidmens* kuriant etišką organizacijos kultūrą klausimai. Pasitelkiant etikos vadybą, institucijose diegiama, audituojama, organizuojama vadybinės vertybės, etiniai standartai. Užsienio šalių įvairaus tipo organizacijų praktikoje įrodyta, jog būtent minkštosios vadybos formos (susijusios su etikos vadyba) padeda mažinti ar net eliminuoti veiklos disfunkcijas ir klaidas, skatina darnumą ir suponuoja rezultatų efektyvumo prielaidas. Etikos vadybos sampratoje ypatingą reikšmę turi tikslingai institucionalizuojama profesinė etika, kuri pasireiškia ir kaip inovatyvi organizacijų valdymo technologija, susijusi su organizacijos misijos įgyvendinimo sėkme, jos požiūriu į vertybes, jų poveikio darbo efektyvumui ir kokybei suvokimu bei praktiniu tokių vertybių diegimu į valdymo ir kontrolės (savikontrolės) struktūras, grįstas profesiniais standartais (Vasiljevienė, 2006a, b; Chokprajakchat, Sumretphol, 2017). Svarbų vaidmenį prisiima ir organizacijų vadovai, nukreipiantys organiza-

cijos narius tikslo link, asmeniškai rodydami pavyzdį, pasižymintys vertinamomis savybėmis ir skatinantys darbuotojus vadovautis jų propaguojamomis vertybėmis, principais ir standartais (Bryman, 1992; Bedi, Alpaslan, Green, 2016; Downe, Cowell, Morgan, 2016). Tikslingas vertybių ir faktų, jų sąveikos ir priežastinių ryšių suvokimo gilinimas įgalina žmones susitarti dėl vertybių ir jų racionalios vadybos visuomenės praktinės veiklos srityse.

Būtina pažymėti, kad, analizuojant etikos vadybos savivaldybėje kontekstą, susiduriama su *savivaldybės* sampratos įvairialypiškumu. A. Astrauskas (2014) nurodo, kad terminas „savivaldybė“ gali turėti dvi prasmes: 1) tai yra teritorijos administracinis vienetas kaip teritorinė korporacija, tenkinanti teritorinės bendruomenės viešuosius poreikius; 2) tai yra viešasis juridinis asmuo, kuris jam suteiktas teisės ir pareigos įgyvendina per savo organus. Nors, kaip teigia A. Astrauskas (2002), „teritorinės (vietos) savivaldos teisė Lietuvoje suteikta tik administraciniuose-teritoriniuose vienetuose – savivaldybėse esančioms žmonių bendruomenėms“ (p. 72), tačiau, anot J. Mačiulytės ir P. Ragauskos (2007), teritorinių bendruomenių savarankiškumas yra labai ribotas – „Lietuvoje galiojantys įstatymai savivaldos teisę priskiria ne teritorinei vietai bendruomenei, o jai atstovaujančioms ir ją aptarnaujančioms valdžios institucijoms“. Už savivaldos teisės įgyvendinimą teritorijos bendruomenės interesais atsakingos dvi institucijos: atstovaujamoji (savivaldybės taryba) ir vykdomoji (savivaldybės administracija) (LR vietos savivaldos įstatymas, aktuali redakcija 2017). Taigi, disertaciniame tyrime vadovaujamas teisine prieiga, kur savivaldybė traktuojama kaip subjektai, atliekantys viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo funkcijas (Baltušnikienė, Astrauskas, 2005; Petrauskienė, 2005; Gudelis, 2007; Baltušnikienė, 2010; Astrauskas, 2013; Klimovský, Mejere, Mikolaityte, Pinteric, Šaparniene, 2014). Ši prieiga taip pat remiasi ir formalių institucijų kaip organizuotų vienetų (organizacijų) samprata (Zenger, Lazzarini, Poppo, 2001, p. 277–278; Skoog, 2005, p. 19; Bjørnskov, Dreher, Fischer, 2010, p. 420; Domarkas, Juknevičienė, Kareivaitė, 2012, p. 464; Juknevičienė, 2015, p. 77). Tokia prieiga įgalino **disertacijos autorę traktuoti tyrime savivaldybę kaip viešojo administravimo organizaciją (formalų organizuotą vienetą), kuri (taip pat ir etikos vadybos srityje) veikia valdoma dviem lygmenimis – politiniu ir administraciniu**.

Biurokratinio valdymo teorijos, kuri akcentuoja hierarchiją, taisykles, standartus, procedūras, kontekste administracinės elgsenos esmė – įstatymų laikymasis, o etiškas elgesys suprantamas kaip paklusimas įstatymui arba orientacija į atitikimą (angl. *compliance oriented*) įstatymams. Taigi, teisinės orientacijos tikslas buvo siekti teisingumo ir lygių galimybių, apsaugoti piliečius nuo valstybės tarnautojų savavališkų administracinių sprendimų. Akivaizdu, kad šiandienos daugiapakopio valdymo kontekste ši samprata tampa per siaura, galinti užtikrinti tik etiško elgesio minimumą. Šiandien vyraujanti naujojo viešojo valdymo paradigma, akcentuojanti didesnę valdymo funkcijų decentralizavimą, administracinės naštos mažinimą, geresnę paslaugų kokybę, didesnę piliečių pasitenkinimą valdžia, yra pagrindas užtikrinant skaidraus, efektyvaus ir etiško valdymo dimensijas. Kartu diskusijos dėl etikos vadybos veiksmingumo sąlygų tampa vis sudėtingesnės ir pereinama nuo

dėmesio taisyklėms, sankcijoms, reglamentuotai kovai su korupcija ir sukčiavimu prie **integralumo**, t. y. vertybių diegimo ugdant sąmoningumą, etiškos lyderystės pasireiškimą ir naujų – neformalių (minkštųjų) etiško elgesio skatinimo priemonių įgyvendinimo (Huberts, 2014; Downe, Cowell, Morgan, 2016). Šiuo atveju integralumas kaip vertybė organizaciniu požiūriu apibrėžia nuoseklų etinių principų laikymąsi ir jų integravimą į visas organizacijos veiklos sritis, apimant konkrečias priemones, struktūras, procesus ir praktikas. Integralumo sistema organizacijoje apima tiek vidinius organizacijų etikos vadybos aspektus, tiek išorinius etikos priežiūros mechanizmus, pvz., policijos ir teisingumo sistemas, ombudsmeną (Pučėtaitė, 2009; Huberts, Six, 2012; Vasiljevienė, 2014). Integralumas kuriamas sistemingai ir apima šiuos procesus: sprendimų ir elgesio standartų nustatymą, organizacijos struktūrų, diskurso sąlygų kūrimą, auditavimą, veiklos praktikų koregavimo veiksmus (Vasiljevienė, 2006a; Pučėtaitė, 2009). Tokiu būdu integralumui užtikrinti diegiamos etikos vadybos priemonės suformuoja vidinį organizacijos (ap)saugos tinklą, padedantį operatyviai spręsti kylančias etines problemas bei sukurti organizacijos kultūrą, motyvuojančią jos narius etišškai elgtis ir priimti etiškus sprendimus (Pučėtaitė, 2009; Vasiljeviene, 2014). Tačiau neretai dėl integralumo trūkumo etikos vadyba organizacijų praktikoje tampa deklaratyvi ir sudaro galimybę tarnautojams elgtis neskaidriai, veidmainiškai, neatsižvelgiant į išorinių suinteresuotųjų šalių lūkesčius, formuoja nepasitikėjimo organizacija nuostatą. Tai leidžia teigti, kad integralumas yra viena iš etikos vadybos veiksmingumo sąlygų, užtikrinančių etiško elgesio maksimumą.

Būtina pabrėžti, kad etikos vadybos vaidmuo viešojo sektoriaus organizacijoje ypač svarbus dėl keleto priežasčių. Pirmiausia, piliečiai moka mokesčius, todėl tikisi ypač aukštų visų išteklių valdymo normų / standartų (intelektinių, personalo, materialųjų bei finansinių). Antra, etikos principų taikymas ir vadyba yra neatsiejami nuo teisinio ir organizacinio konteksto, nors organizacijos tikslai ir strateginiai sprendimai stipriai veikiami politinių aplinkybių. Trečia, viešojo administravimo organizacijų (įskaitant ir savivaldybes) darbuotojams keliamas reikalavimas tobulinti įvairias kompetencijas, kadangi jų pirmoji užduotis – tarnauti viešajam interesui ir gerbti įstatymus. Visos šios priežastys byloja apie tai, kad profesionalia etikos vadyba turi būti siekiama užtikrinti visuomenės lūkesčių tenkinimą (Demmke, Moilanen, 2011).

Svarbus dar vienas aspektas, būdingas šiandienos valstybės valdymo ir administravimo sistemoms, – tai viešojo sektoriaus institucijų (ir savivaldybių) modernizavimas, integruojant verslo sektoriaus elementus, įgalinančius siekti didesnio veiklos efektyvumo, veiksmingumo ir rezultatyvumo. Vis dėlto, teikiant viešąsias ir kitas administracines paslaugas, įsigalėjęs pelno siekimo principas sudaro prielaidas organizacijos vertybinio pagrindo silpnėjimui. Būtent etikos vadybos priemonės neretai pasirenkamos etikos problemų (korupcijos, piktnaudžiavimo tarnybine patirtimi ir kt.) mažinimo / eliminavimo instrumentu, galinčiu prisidėti užtikrinant šių problemų identifikavimą ir mažinimą. Etikos vadybos pagrindas – organizacijos vertybių, kurios apibrėžia jos identiškumą bei struktūrizuoja jos sprendimus, nustatymas ir kodifikavimas. Moksliniu požiūriu etikos vadybos priemonės privalo būti taikomos nuosekliai, derinant tarpusavyje, orientuojant į tikslą ir atspindėti organizacijos moralinę atsakomybę. Etikos vadyba, kaip viena iš vadybos mokslo disciplinų, priside-

da prie etiško organizacijos plėtojimosi, nustato, kokiomis kryptimis ji turi plėtotis, todėl galima teigti, kad etikos vadyba – būtinas viešojo sektoriaus organizacijos egzistavimo elementas.

Pastarojo meto mokslinėse diskusijose vis dažniau minimas *integralios sistemos* terminas, taikomas ir etikos vadybos srityje (Maesschalck, 2011; Hoekstra, Kaptein, 2012; Yuharipraseta, 2015). Pasak Bunge (2004), integrali sistema yra „sudėtingas objektas, kurio atskiros dalys ir komponentai yra susiję tam tikrais saitais“ (p. 188), ji sudaryta iš tokių komponentų kaip strategija, praktinė patirtis, institucijos ir jų integralumas / principingumas (Six, Lawton, 2013). Vietos savivaldos kontekste integrali etikos vadybos sistema turėtų būti sudaryta iš visų struktūrų, politikos, praktikos ir instrumentų, kurie prisidėtų prie konkrečios savivaldybės integralumo ir vietos valdžios atsparumo korupcijai ir kitoms etikos problemoms (Huberts, Six, 2012). Tačiau iki šiol stokojama ne tik detalai paaiškintos integralios etikos vadybos sistemos sampratos, bet ir konkretaus vienodo šios sistemos apibrėžimo, jos formavimui (vėliau ir palaikymui) būtinų sąlygų ir priemonių, tinkamų taikyti vietos savivaldos kontekste, identifikavimo.

Tam, kad integrali etikos vadybos sistema įgautų ne tik teorinę, bet ir praktinę prasmę, būtina identifikuoti etikos vadybos priemonių raišką, jų tarpusavio dermę ir integralumo į organizacijos valdymo procesus galimybes bei sukurti ir pagrįsti integralios etikos vadybos sistemą, kurią būtų galima suformuoti viešojo sektoriaus institucijose (savivaldybėse), siekiant jų didesnio skaidrumo ir visų procesų (įskaitant ir formavimą) veiksmingesnio valdymo.

Problemos ištirtumas. Etikos vadybos samprata analizuota įvairiuose Lietuvos ir užsienio mokslininkų darbuose:

- *etikos priemonių dermė ir sąsajos su organizacijos kultūra* nagrinėtos M. Kaptein (1998; 2011); D. McAuliffe (2005); C. Lewis, S. C. Gilman (2012); N. Vasiljevienės (2000, 2006a, b); L. Šimanskienės (2001, 2008a, b); S. Deshpande ir J. Joseph (2009); E. Ki, S. Kim (2010); M. Kaptein (2011); R. Pučėtaitės, A. Novelskaitės, R. Pušinitės (2015);
- *etikos vadybos priemonės* analizuotos M. S. Frankel (1989); B. Stevens (2009); S. Pattison ir P. Wainwright (2010); F. M. Meine ir P. T. Dunn (2010); M. Callaghan, G. Wood, M. J. Payan, J. Singh ir G. Swensson (2012); N. Vasiljevienės (2006); J. Palidauskaitės (2010); R. Pučėtaitės ir kt. (2015);
- *etikos klimato organizacijose tematiką* gvildeno L. K. Bartels, E. Harrick ir K. Martell (1998); J. B. Cullen, K. P. Parboteeah ir B. Victor (2003); D. Malloy ir J. Agarwal (2003); S. H. Appelbaum, K. J. Deguire ir M. Lay (2005); S. L. Grover ir C. A. Enz (2005); F. Jaramillo, J. Mulki ir P. Solomon (2006); M. Ambrose, A. Arnaud ir M. Schminke (2008); J. Lemmergaard ir J. Lauridsen (2008); J. Belak ir M. Mulej (2009); R. Laratta (2009); R., Stewart, S. D. Volpone, D. R. Avery ir P. McKay (2011); C. C. Huang, C. S. You ir M. T. Tsai (2012); H. Mutebi, P. Kakwezi ir J. M. Ntayi (2012); Y. D. Wang ir H. H. Hsieh (2012); A. Endriulaitienė ir G. Janonienė (2012);
- *vadovų vaidmenį kuriant etišką aplinką* tyrė E. H. Schein (2004); D. Mayer, M. Kuenzi, R. Greenbaum (2010); J. Thaler, B. Helmig (2016); J. Downe,

- R. Cowell, K. Morgan (2016), A. Endriulaitienė ir G. Janonienė (2012);
- *etikos vadybos programų rengimas* analizuotas D. McAuliffe (2005); M. J. McNamee ir S. Fleming (2007); S. Valentine ir G. Fleischman (2008); I. Beeri, R. Dayan, E. Vigoda-Gadot, B. S. Werner (2013);
- *profesinės etikos* tematiką nagrinėjo Ch. J. Fox (2001); T. Faust (2008); J. S. Bowman, J. P. West, M. Berman ir M. Van Wart (2016);
- *etikos švietimas* analizuotas D. C. Lee (1990); D. C. Menzel (1997); K. Harsh ir R. Karri (2005); C. L. Lau (2010); A. Vaisvalavičiūtės (2007);
- *etikos klausimas integralios sistemos priemonėje* tirtas N. Vasiljevienės ir V. Jakimenko (2012); A. Doig ir S. McIvor (2003); A. Armstrong (2005); J. Maeschalck ir J. Bertók (2009); A. Hoekstra ir M. Kaptein (2014); R. Pučėtaitė (2009);
- *etikos raišką viešajame sektoriuje* analizavo H. Gail, D. Grimshaw ir M. Marchington (2003); J. Maeschalck (2004a, 2004b); S. Flemming ir M. McNamee (2005); A. Lawton (2005); C. D. Menzel (2005, 2007, 2012); D. Malloy ir J. Agarwal (2010); H. O. Stensöta (2010); A. H. Shacklock, M. Manding ir L. Hort (2011); H. G. Frederickson ir kt. (2012); N. Henry (2015); J. Stare ir M. Klun (2016); T. Scapin (2016); P. Papšienė (2010); A. Patapas ir G. Labenskytė (2011); Tauginienė (2013);
- *etikos apraiškas savivaldybėse* nagrinėjo J. Paliduskaitė (2005, 2010); D. C. Menzel (1993, 2010); D. Radhika (2012).

Nors mokslo darbų ir išvalgų apie viešojo sektoriaus etikos ypatumus yra nemažai, tačiau juose stokojama etikos vadybos sisteminės analizės, neskiriama dėmesio etikos politikos formavimui, etikos audito instrumentams ir pan. Disertacijos autorei nepavyko rasti mokslinių darbų Lietuvoje, kuriuose būtų pateikiami atsakymai į tam tikrus kylančius probleminius šios tematikos klausimus: kokios *etikos vadybos priemonės, struktūros ir procesai* galėtų būti taikomi savivaldybėje administraciniu ir politiniu lygmenimis; kokios yra etikos vadybos veiksmingumo sąlygos savivaldybėse; kuo pasižymi integrali etikos vadybos sistema viešajame administravime. Taigi, vis dar egzistuoja mokslinių tyrimų poreikis sistemiškai nagrinėti etikos sampratą vietos savivaldoje, etikos *priemonių, procesų ir struktūrų diegimo praktikas* sprendžiant etikos problemas savivaldybėje politiniu ir administraciniu lygmenimis.

Mokslinė problema – integralios etikos vadybos sistemos ir jos formavimo savivaldybės politiniame ir administraciniame lygmenyse koncepcinių išvalgų stoka.

Tyrimo objektas – integrali etikos vadybos sistema.

Tyrimo tikslas – atskleidus viešojo sektoriaus etikos vadybos teorines dimensijas ir empiriškai ištyrus etikos vadybos formavimą savivaldybėse, suformuoti integralią etikos vadybos sistemą.

Tyrimo uždaviniai:

1. Atskleisti sisteminį požiūrį į etikos vadybą naujojo viešojo valdymo paradigmos ir institucionalizmo, tinklų-grupių teorinių priegų kontekste.
2. Konceptualizuoti integralios etikos vadybos sąvoką savivaldybės kaip viešojo administravimo organizacijos kontekste, identifikuojant etikos vadybos elemen-

tus: etikos vadybos priemonės, procesus, struktūras ir jų tarpusavio ryšius bei veiksmingumo sąlygas.

3. Išanalizuoti etikos vadybos sistemos elementų raišką savivaldybių kontekste (administraciniu ir politiniu lygmenimis), atskleidžiant etikos vadybos praktikos privalumus, trūkumus ir tobulinimo perspektyvas.
4. Identifikuoti ryšius tarp etikos vadybos sistemos formalių ir neformalių elementų integralumo kontekste.
5. Pagrįsti integralią etikos vadybos savivaldybėje sistemą, atspindinčią konceptualiąją etikos vadybos sampratą ir empirinį Lietuvos kontekstą, išryškinant jos formavimui būtinas prielaidas ir veiksmingumo sąlygas.

Ginamieji teiginiai:

1. Etikos vadybos savivaldybėje samprata ir turinys pasižymi specifiškumu, kurį lemia dualistinė savivaldybės kaip viešojo administravimo organizacijos prigimtis bei poreikis taikyti paklusnumo ir integralumo strategines priemones.
2. Etikos vadybos sistemai savivaldybėje būdingas fragmentiškumas, kadangi jos formavimas stokoja integralios etikos vadybos sistemai būdingo priemonių, procesų ir struktūrų vientisumo politiniame ir administraciniame lygmenyse.

Tyrimo mokslinis naujumas

1. Etikos vadybos sistema konceptualizuota savivaldybės kontekste apimant politinį ir administracinį lygmenis.
2. Taikant empirinius tyrimo metodus sukaupti mokslo faktai, kuriais remiantis nustatytos etikos vadybos formavimo praktikos savivaldybėje politiniu ir administraciniu lygmenimis, įgalinančios etiško elgesio ir etiškos aplinkos kūrimo sąlygas.
3. Analizuojant etikos vadybą savivaldybėje politiniu ir administraciniu lygmenimis, identifikuotos priemonės ir strategijos naujai konceptualizuotos integralios etikos vadybos formavimui apimant abu minėtus lygmenis.
4. asiuolyta ir pagrįsta integrali etikos vadybos sistema savivaldybėje politiniu ir administraciniu lygmenimis, kurios suformavimas įgalina etikos vadybos priemones, procesus, struktūras savivaldybėje ir kurtų etišką klimatą.

Tyrimo teorinis ir praktinis reikšmingumas. Teorinis tyrimo reikšmingumas apibūdinamas tuo, kad išplėsta etikos vadybos savivaldybėje administraciniu ir politiniu lygmenimis samprata, identifikuotos etikos vadybos strategijos (priemonės, procesai, struktūros). Pritaikyta naujojo viešojo valdymo paradigma, institucionalizmo, tinklų-grupių teorija, kurios atskleidė etikos vadybos formavimo raišką priemonių, struktūrų, procesų plėtotėje. Pagrįsta etikos vadybos savivaldybėje administraciniu ir politiniu lygmenimis tyrimo metodologija.

Tyrimo praktinis reikšmingumas pasireiškia tuo, kad atliktas integralios etikos vadybos sistemos savivaldybėje tyrimas išplečia Lietuvos mokslininkų vykdytų tyrimų lauką nagrinėjamos problemos kontekste ir pagilina atvejų analizės kaip tyrimo strategijos taikymo tradicijas Lietuvoje. Remiantis atlikto empirinio tyrimo rezultatais, suformuota integrali etikos vadybos sistema administraciniu ir politiniu

lygmenimis, galinti svariai prisidėti nustatant etikos vadybos raiškos ir veiksmingumo sąlygas organizacijoje, identifikuojant vadovo vaidmenį kuriant etišką aplinką, tobulinant etikos vadybos formavimo ir įgyvendinimo procesą. Parengta integralios etikos vadybos sistemos analizė gali tapti pagrindu ir naujų etikos vadybos priemonių plėtrai, pasitelkiant institucijų turimas praktikas.

Tyrimo metodai ir organizavimas. Disertacinį darbą sudaro tyrimo objekto teorinis pagrindimas, tyrimo metodologija ir empirinio tyrimo rezultatai, kuriai remiantis kuriama integrali etikos vadybos savivaldybėje sistema, apimanti politinį ir administracinį lygmenis, formuluojamos darbo išvados bei rekomendacijos. Teorinėje darbo dalyje identifikuoti etikos vadybos elementai ir išskirti jų tarpusavio ryšiai bei veiksmingumo sąlygos leido operacionalizuoti atskirų empirinio tyrimo etapų tikslus, uždavinius ir formuoti tyrimo instrumentus.

Tyrimo metu buvo naudojami teoriniai ir empiriniai socialinių tyrimų metodai. *Teoriniam tyrimui atlikti* taikyta mokslinės literatūros analizė, apibendrinimas ir lyginimas, loginio skirstymo ir klasifikavimo, interpretavimo, apibendrinimo, dedukcijos, teorinio modeliavimo metodai. Taikant išvardytus metodus, identifikuojami etikos vadybos elementai, išskiriami tarpusavio ryšiai, veiksmingumo sąlygos, daromos išvados, kurių pagrindu suformuojama integrali etikos vadybos sistema.

Empirinio tyrimo metodika remiasi kokybinio ir kiekybinio tyrimo dermės mišrių metodų prieigos **nuosekliąja strategija** (angl. *Sequential exploratory strategy*), kuri charakterizuojama pirmine kokybinių duomenų rinkimo ir analizės faze, po kurios eina kiekybinių duomenų rinkimo ir analizės fazė. Tokiu būdu tiriamas reiškinytis analizuojamas iš kelių pozicijų, siekiama išvengti duomenų ir išvadų šališkumo, vienpusiškumo ir užtikrinti tyrimo objektyvumą, reprezentatyvumą bei geresnį tiriamo objekto suvokimą (Kardelis, 2016; Cooper, Shindler, 2014).

Siekiant atskleisti etikos vadybos raišką ir formavimą savivaldybėse, pasirinktas **atvejo analizės** tyrimas. Atvejo analizė traktuojama kaip viena funkcionaliausių empirinių prieigų analizuojant etikos vadybos praktikas, formuojančias etišką organizacijos kultūrą (Pučėtaitė, Novolskaitė, 2015), o tai ypač svarbu šiame tyrime. Siekiant tyrimui parinkti tinkamą atvejį, naudojamas **kriterinės atrankos metodas**, kai tyrimo imties vienetai atrenkami pagal tam tikrą nustatytą kriterijų (-us) (Bitinas, Rupšienė, Žydžiūnaitė, 2008; Juknevičienė, 2015). Disertaciniam tyrimui buvo pasirinkta viena Lietuvos apskritis.

Empirinį tyrimą sudaro trys vienas kitą papildantys etapai: 1) vadovaujantis nacionalinių teisės dokumentų ir institucinių dokumentų analize, nustatoma Šiaulių regiono savivaldybių etikos vadybos priemonės, procesai, struktūros, veiksmingumo sąlygos (analizuoti ES, LR ir savivaldybių dokumentai bei teisės aktai, N=224); 2) remiantis ekspertų interviu duomenimis, identifikuojami etikos vadybos raiškos praktikos, veiksmingumo sąlygos savivaldybių politiniame ir administraciniame lygmenyse (ekspertai – savivaldybių etikos komisijų pirmininkai / nariai, antikorupcijos komisijų primininkai ir nariai, personalo skyrių vadovai / atsakingi tarnautojai už personalą, N=21); 3) vadovaujantis apklausos duomenų analize, identifikuojami ryšiai tarp etikos vadybos elementų, vadovo vaidmuo diegiant etikos vadybos prie-

mones savivaldybių politiniame ir administraciniame lygmenyse (respondentai – Šiaulių regiono 7 savivaldybių tarybų nariai, N=71, ir savivaldybių administracijų darbuotojai, N=203).

Empiriniai tyrimo metodai:

- *duomenų rinkimo metodai:* Lietuvos Respublikos teisės dokumentų ir institucinių dokumentų (LR STT, LR VTEK, savivaldybių) analizė; ekspertų interviu (apklausa žodžiu); apklausa raštu (anketavimas);
- *duomenų apdorojimo metodai:* lyginimo, struktūrinės analizės, dažnių, porinių dažnių, sąsajų lentelių sudarymas ir koreliacinė analizė. Interviu ir apklausos duomenys apdoroti naudojant „Microsoft Office Excel 2007“ programą bei kompiuterinį IBM SPSS Statistics 23.0 paketą.

Disertacijos rengimo etapai. Siekiant disertacinio tyrimo tikslo, buvo realizuoti šeši etapai. *Pirmame etape* (2011 m.), atliekant mokslinės literatūros analizę, formuluota ir tikslinta disertacinio tyrimo tema, probleminis laukas; apžvelgti naujausi tyrimai disertacinio darbo tematika. Vyko konsultacijos su mokslininkais, kurių mokslinių interesų sritis yra artima šio disertacinio tyrimo problematikai, padėjusios išgryninti temą, tyrimo metodus. *Antrame etape* (2012 m.), išanalizavus mokslinę literatūrą, apibrėžti svarbiausi disertacinio tyrimo konceptai, suformuluoti disertacinio tyrimo uždaviniai. *Trečiame etape* (2013–2014 m.) suformuoti tyrimo metodologijos pagrindai; pasirinkta mišrių tyrimų strategija (apimanti kokybinio ir kiekybinio tyrimo metodus). Įvertinus disertacinio tyrimo apimtį, laiką ir remiantis metodologinės literatūros analizės rezultatais, pasirinkta tyrimo imtis. Šiame etape pradedama atlikti dokumentų turinio analizė (nacionalinių teisės aktų, LR STT, LR VTEK, savivaldybių dokumentų) ir pradedamas rengti ekspertų interviu klausimynas, apmąstyta, kaip bus laikomasi tyrimo etikos principų; atliktas žvalgomasis tyrimas, kuris leido šiek tiek modifikuoti tyrimo klausimus. *Ketvirtame etape* (2014 m.) lygiagrečiai buvo atliekami kryptingieji (iš dalies struktūruoti) interviu. Transkribuoti garso įrašai buvo skaitomi po keletą kartų. Toliau, taikant kokybinio tyrimo kriterijus (nuoseklumą, patikimumą, išsamumą, tikslumą, interpretacinį požiūrį), buvo analizuojami kokybiniai duomenys, rezultatus pagrindžiant kitų tyrėjų darbais bei teorine literatūra. Taip pat 2015–2016 m. tęstas ir baigtas dokumentų analizės tyrimas. *Penktame etape* (2016 m. liepos mėn. – 2017 m. gegužės mėn.) sudaromas kiekybinio tyrimo instrumentas ir atliktas tyrimas. *Šeštame etape* (2017 m.), apibendrinus visą išanalizuotą ir susistemintą medžiagą, įvardijus tyrimo apribojimus, parengta disertacinio tyrimo ataskaita – daktaro disertacija ir jos santrauka.

Darbo struktūra ir apimtis. Disertaciją sudaro įvadas, trys skyriai, išvados ir rekomendacijos, literatūros sąrašas ir priedai. Darbo apimtis – 248 puslapiai (be priedų), yra 21 paveikslas, 45 lentelės, 27 priedai. Literatūros sąrašas – 435 šaltiniai.

I. ETIKOS VADYBOS IR JOS INTEGRALIOS SISTEMOS SAVIVALDYBĖJE KAIP VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO ORGANIZACIJOJE KONCEPTUALIZACIJA

Etikos vadyba yra neatsiejama šiuolaikinės organizacijos dalis, todėl šios sąvokos konceptualizacija susilaukia tiek mokslo atstovų, tiek praktikų dėmesio. Etikos vadybos samprata vietos savivaldos kontekste yra kompleksinis teorinis konstruktas, todėl teorinės jo prieigos pateikiamos nuosekliai, pristatant jų bruožus ir sąsajas.

1.1. Etikos vadybos apibrėžtis organizacijų etikos koncepcijoje

Etikos vadyba savivaldybėje kaip mokslinių diskusijų ir tyrimų objektas kildinama iš socialinių / humanitarinių mokslų srities – organizacijų etikos. Organizacijų etika, skirtingai nuo universalios etikos¹, yra sąlygota tam tikros organizacijos veiklos ir keliamų tikslų, taip pat istoriškai susiklosčiusių organizacijos elgesio stereotipų (Palidauskaitė, 2008, p. 19). Visuotinai žinoma, jog organizacijai būdingi ne tik teigiami (bendrai sutarti tikslai ir sutelkta veikla), bet ir neigiami aspektai (narių elgesys, atnešantis žalos). Organizacijų narių veiklos praktika ir kilę skandalai suponavą situaciją, kai interesų grupės (įskaitant ir dalininkus, bendruomenes bei valdžios institucijas) pradėjo domėtis, o vėliau net ėmėsi poveikio priemonių, kad organizacijos valdytų savo darbuotojų elgesį taip, kad sumažintų individualius nelegalius, neetiškus veiksmus. Tai lėmė, kad mokslininkai ir tyrėjai per pastaruosius 30 metų aktyviai atlieka mokslo tyrimus (ne)etiško elgesio organizacijose klausimais (Treviño, Weaver, Reynolds, 2006, p. 951–952), siekia nustatyti priemones ir būdus, kurie skatintų etišką elgesį organizacijose. Jau daugiau nei prieš du dešimtmečius J. S. Bowman (1988, p. 105–106) akcentavo, kad etika yra labai svarbi kiekvienoje organizacijoje, kadangi organizacijos veiklos kokybė, produktyvumas, gyvybingumas priklauso nuo etikos, o tai susiję su darbuotojų motyvacija socialiai atsakingam darbui, efektyvesniam užduočių atlikimui ir kvalifikacijos tobulinimui.

N. Vasiljevienė (2006a, p. 27) siūlo nagrinėti organizacijų etiką kaip bet kokių visuomenės struktūrinių funkcinių darinių tinklus, kurie jungia tarpusavyje organizacinius, vaidmenų, poreikių nustatymo tinklus, todėl svarbiais elementais tampa funkcinės sąveikos ir socialinio atsakingumo veiksniai. Be to, postmodernioje perspektyvoje etika gali būti aiškinama ir kaip santykiai tarp organizacijos narių ir su organizacijos išore, nes ji yra ne atskiras nuo organizacijos veiklos objektas, bet integruojama į visas veiklas ir procesus, vidinius ir išorinius ryšius. Pasak Z. Bau-

¹ *Etika* yra suvokiama kaip moralės principai, lemiantys individo elgesį ar elgseną. Etika įvairių autorių analizuota įvairių etinių teorijų kontekste: deontologijos, teleologijos, dorybių etikos, pragmatinio utilitarizmo ir kt. (Yuharipraseta, 2015).

man (1993), būtent santykiai (visuomenės ir individo), kuriems apibūdinti siūloma vartoti *buvimo su kitu* sąvoką (aiškinamą kaip etinę kito asmens refleksiją), įgalina praktinį etikos kodekso ir teisingumo pritaikymą, t. y. *buvimas su kitu* įgalina susitarimus (pavyzdžiui, dėl griežtai apibrėžtų ir sankcionuotų įsipareigojimų, išdėstytų sutartyje, laikymosi), o tokia simetrija, tikslingumas, abipusiškumas ir sutartinis pobūdis suponuoja socialinių veiksmų patikimumą ir jų apskaičiuojamumą. Būtent ši – santykių (buvimo su kitu) prieiga yra palanki analizuojant etikos vadybos raišką viešojo administravimo organizacijose, kur dominuoja įvairūs formalūs susitarimai.

Taigi, **organizacijų etika** apibrėžiama kaip rinkinys vertybių, identifikuojančių organizaciją tiek iš vidaus (kaip tie, kurie dirba organizacijoje, ją supranta), tiek iš išorės (kaip tie, kurie dirba su organizacija, ją suvokia). J. M. Lozano (2005) teigimu, toks vertybių rinkinys gali būti suvokiamas plačiąja prasme – kaip vertybių rinkinys, struktūrizuojantis organizaciją ir jos (instrumentinių ar galutinių vertybių, teigiamą arba neigiamą) praktiką, ir siaurąja prasme – kai analizuojamos tik tos vertės, kurios išreiškia viziją, esminį tikslą ir organizacijos įsipareigojimus, susijusius su korporatyvine ir moraline tapatybe. Taigi, organizacijų etika gali būti analizuojama keliais aspektais: a) organizacijų praktikos – identifikuojamos vertybės, kurios struktūruoja organizacijos funkcionavimą; b) formalių nustatymų – analizuojamas diskursas, kuris pateikiamas kaip orientavimosi vertybė organizacijoje; c) proceso – įgalina tęstinę santykio tarp nustatymų ir praktikos reinterpretaciją; d) projekto – pabrėžia tai, kas svarbu korporacinio identiteto kūrimui ir atnaujinimui (Lozano, 2013). Šios keturios perspektyvos nėra tarpusavyje nesuderinamos, tačiau būtina pabrėžti, kad jos yra organizacijų etikos evoliucijos pasekmė. **Organizacijų etikos tikslas** yra keisti organizacijos klimata per etinę sąmonę taip, kad jis atitiktų organizacijos kultūrą. Vienas iš svarbiausių etikos uždavinių – įvardyti organizacijos moralines pareigas visuomenei, kurioje kuriama konkreti organizacija, t. y. numatyti organizacijos viziją (kuo organizacija norėtų būti visuomenėje) ir misiją (ką organizacija darys visuomenėje). Siekdama realizuoti savo tikslus, organizacija privalo pasižymėti vertybiškai orientuota sprendimų priėmimo sistema, todėl būtina išsigryninti organizacijai būdingas vertybes.

Vertybės sąvoka yra vien svarbiausių organizacijų etikos koncepcijoje. Pažymėtina, kad viešojo administravimo organizacijų etikos tyrimuose ši sąvoka vartojama šalia tokių terminų kaip „normos“, „principai“ ir „standartai“ (Gillon, 2003; Manners, 2006; Kolthoff, 2007; Kooiman, Jentoft, 2009; Cooper, 2012). Vertybės kaip idealai pasireiškia individo ir profesiniu lygmenimis organizacijos, visuomenės veiklose. Individo lygmuo – stabilūs įsitikinimai apie individualiai ar socialiai priimtina elgesį ar elgseną (Rokeach, 1973; Thomas, 2013). Disertacijoje, siekiant atskleisti etikos vadybos priemones, svarbiausios tampa organizacijos vertybės. Vertybėmis laikoma visa, kas yra poreikių, interesų, normų, veiklos motyvų objektai.

Vertybė dažnai apibūdina ne realius faktus, bet tai, kas turėtų, privalėtų būti įgyvendinama. Vertybes reikėtų identifikuoti kaip tai, kas organizacijos narių yra laikoma tinkama organizacijai, ko reikia, kad būtų organizacijoje, ir kas bus reikalinga organizacijoje ateityje, nepamirštant, jog organizacijos vertybės išauga iš

individualių (vadovų, tarnautojų, politikų, dalininkų ir pan.) vertybių, formuojančių organizacijos kultūrą (Gorenak, Kosir, 2012). Pabrėžtina, kad viešajame administravime išskiriamos specialios vertybės, kurių visuomenė tikisi kaip moralinio pagrindo visose praktinėse veiklos situacijose ir identifikuoja jas kaip reikalavimus viešojo sektoriaus veiklai: atskaitomybė, efektyvumas, patikimumas, nekorumpuotumas ir pan. (Cini, 2015; Van der Wal, 2011).

Viešojo administravimo kontekste visos minėtos vertybės reikalingos siekiant užtikrinti organizacijoje etišką elgesį, todėl vertybių realizavimui galima taikyti skirtingas etikos vadybos strategijas / programas: paklusnumo (įstatymams) ir (arba) integralumo (etikos, vertybių) (žr. 1.2 poskyrį), šalia vertybių nustatančias ir elgesio standartus. **Organizacijos elgesio standartai** nurodo organizacijoje priimtus elgesio prioritetus ir tampa viena iš sudėtinių etikos vadybos proceso dalių (Wielandas, Grünigeris, 2002). Pažymima, jog elgesio standartai yra ketinimų ir valios pareiškimas bei atrankos kriterijus priimant sprendimus konfliktinėse situacijose.

Organizacijų etikai yra svarbus tiek organizacinis, tiek ir individualus lygmuo. Analizuodami organizacijų etiką mokslininkai akcentuoja individualios etikos reikšmę. **Individuali etika** nagrinėja individo elgesį savo ir kitų atžvilgiu (Dietzfelbinger, 2008), o tai reiškia, kad inovacijoms ir pokyčiams imli asmenybė ne tik turi laikytis įstatymų, bet ir inicijuoti etikos vadybos priemonių įgyvendinimą ir skatinti priežiūros priemones, kurios padeda atskleisti organizacijoje darbuotojų piktnaudžiavimą tarnybine padėtimi. Individuali etika organizacijos lygmenyje dažnai siejama (kartais tapatinama) su profesine etika. **Profesinė etika** įtvirtinti partneriški santykiai (Vasiljevas, Pučėtaitė, 2005, p. 200–201) įteisinami delegavimo procedūra, kuri stiprina organizacijos darbuotojų pasitikėjimą savimi ir vienas kitu, skatina juos kritiškai mąstyti, ieškoti konsensuso, išvelgti priimamų sprendimų poveikį suinteresuotiesiems. Tai tarsi suponuoja horizontaliųjų santykių formavimui palankią erdvę, kurioje darbuotojas įgalinamas sukurti efektyvią komunikacijos sistemą, dalijimąsi žiniomis. Tokiu atveju kolegialumas ir atviresnis bendravimas mažina darbuotojų atsakomybės vengimą, didina savo, kaip darbuotojo, galimybių gerai atlikti tarnybą vertinimą ir padidina darbo našumą, tikslingai tobulinant savo pagalba kitus ir tobulinantis patiems. Etiška organizacija laikoma ta, kuri laikosi galiojančių įstatymų ir profesinės etikos standartų (O'Mara-Shimek, Guillén, Bañón Gomis, 2015). Profesinė etika gali būti pasitelkiama siekiant bendro organizacijos etikos tikslo.

Šiame kontekste svarbi tampa **etikos vadyba** (angl. *ethics management*). Ši sąvoka gali būti analizuojama remiantis organizacijų etikos konceptu, institucionalizmo teorija, tinklų-grupių teorija. Disertaciniame tyrime ši sąvoka aiškinama kaip priemonių visuma etiškam elgesiui užtikrinti, kaip visuma vadybinių veikslių, ugdančių etinį jautrumą ir sąmoningumą (Menzel, 2007; Menzel, 2010), apimanti *minėtųsios vadybos metodus, etikos institucionalizavimą ir etikos infrastruktūrą* (teisės aktai, apibrėžiantys etikos kategorijas, etiško elgesio normas, tikslus ir atsakomybę, etikos priežiūrą vykdančias institucijas, etikos kodeksus, etikos komitetai / komisijos, etikos konsultantai, etikos švietimas ir pan.) (Vasiljevienė, 2006). Taigi, etikos vadyba, kaip viena iš vadybos disciplinų, prisidedančių prie etiško organizacijos plėtojimosi

ir metodų, nustato, kokiomis kryptimis organizacijos turi plėtotis. Etikos vadyba yra laikoma visos organizacijos etikos atspindys ir plėtra. Tačiau kartu būtina pabrėžti, kad etikos vadybos sąvoka nėra tapatinama su tokiais sąvokomis kaip „vadybos etika“, „etika vadyboje“ ar „vadybinė etika“ (Kaptein, 1998, p. 43). Vadyba kaip veiksmas nagrinėjamame kontekste išsikelia tokius moralinius klausimus: koks yra moraliai priimtinas elgesys; kokią įtaką vadyba daro vadovybei; koks yra patikimas būdas rinkti ir paskirstyti informaciją; iki kokio lygio organizacijoje yra toleruojami pavojai ir pan. Todėl čia svarbu ne tik akcentuoti etikos vadybos sistemos reikšmingumą, bet ir apibrėžti vertybes, kuriomis vadovaujasi organizacijų nariai priimdami etinius sprendimus.

Etikos vadybos pagrindas yra nustatymas ir kodifikavimas tų organizacijos vertybių, kurios apibrėžia jos identišumą bei struktūrizuoja jos sprendimus, todėl etikos vadybos funkcijoms priklauso išsiaiškinti organizacines neetiško elgesio priežastis ir, remiantis etikos priemonėmis – „įrankiais“, jas panaikinti (Vasiljevienė, 2000, p. 232). Todėl, anot J. Maesschalck (2004), Y. Yuhariprasetya (2015), J. Maesschalck ir J. Bertók (2009), svarbiausi **etikos vadybos elementai** yra *priemonės, procesai ir struktūros*. Visi jie gali būti skirstomi į formalius, neformalius ir lyderystės, orientuotus į trijų uždavinių siekimą (komunikaciją, mokymą, vadybą), ir institucionalizuotus (transformuotus į atitinkamų struktūrų misiją ir funkcijas) (žr. 1 lentelę).

Mokslininkai (Tenbrunsel, Smith-Crowe, Umphress, 2003; Belak, Duh, Mulej, Štrukelj, 2010) pažymi, kad **etikos vadybos priemonės** tikslinga skirstyti į neformalias ir formalias (o lyderystės priemonės, priklausomai nuo situacijos, galima priskirti formalioms ir (arba) neformalioms). *Formaliosios etikos vadybos priemonės* (kartais vadinamos „kietosiomis“) yra svarbios įgyvendinant organizacijos lūkesčius, susijusius su darbuotojų sprendimų priėmimu, o neformalios priemonės, kaip įdarbinimas, atrankos ir mokymas, yra labai svarbios darbuotojų socializacijos procesui, kuris vyksta pirmaisiais narystės organizacijoje metais (Rottig, Koufteros, Umphress, 2011; Adam ir Rachman-Moore, 2004).

Socializacijos procese *neformalios etikos vadybos priemonės* (kartais dar vadinamos „minkštosiomis“) formuoja darbuotojo elgseną stebint bendradarbius (Casell ir kt., 1997), ypatingą vadovų įtaką organizacijos etikai; jie reguliuoja darbuotojų elgesį kasdieninės sąveikos metu susiedami su organizacijos vertybėmis (pavyzdžiui, nustato tinkamo pageidaujamo elgesio normas). A. M. Adam ir D. Rachman-Moore (2004) teigia, kad neformalios priemonės atspindi organizacijos vertybes ir etikos normas, kurių nariai kolegų ar vadovų gali būti verčiami laikytis, taigi neformalios priemonėmis organizacijoje formuojamos priimtinos tvarkos, todėl organizacija turi turėti ir kitus kontrolės mechanizmus: įstatymus, etikos kodeksus, darbuotojų vertinimą ir kitas vykdymo tvarkas, pranešimų praktikas (angl. *whistleblowing*), kurios tarpusavyje yra susijusios ir vadinamos „švilpuko pūtimu“, „demaskavimu“, „karštosiomis linijomis“, „garų nuleidimu“. *Lyderystės etikos vadybos priemonės* (jos kartais priskiriamos prie formalių ir (arba) neformalių etikos vadybos priemonių) taip pat svarbios organizacijos narių socializacijai, nes lemia naujų darbuotojų etikos standartų ir etiško elgesio suvokimo ir įsisavinimo greitį bei taikymo mas-

ta, o vadovo vaidmuo etikos vadybos procese reikalauja detalios analizės (žr. 1.3.4 poskyrį). Taigi, prie etikos vadybos procesų tikslinga priskirti kodeksus, taisykles, rekomendacijas, etinius mokymus, patarimus, konfliktinių situacijų sprendimus ir pan., o jie turėtų būti integruojami į žmogiškųjų išteklių atrankos, skatinimo procesus, kontrolės, viešųjų pirkimų, kokybės vertinimo procedūras ir instrumentus (Maesschalck, Bertók, 2009). Reikėtų atkreipti dėmesį, kad etikos vadybos priemonės apibrėžia dvi organizacijų etikos perspektyvas: *normatyvinę* ir *naratyvo* – dialogo. Normatyviniu požiūriu, kai taisyklės ir normos „nuleistos“ iš viršaus į apačią, svarbi darbuotojų atitiktis joms, o naratyvo perspektyva akcentuoja vertybių formavimą per komunikacijos procesus, kai susitariama ir savanoriškai įsipareigojama jų laikytis (Lozano, 2013). Organizacijoje vyraujant dialogo (naratyvo) perspektyvai kylančios etikos problemos sprendžiamos remiantis ne individualiomis vertybėmis, o organizacijos bendrai priimtomis. Tai pasiekama daug diskutuojant, vykdant etinius mokymus organizacijoje. Etikos vadybos priemonių tikslingam išnaudojimui, tiek normatyvinės, tiek naratyvinės perspektyvos etikos vadybos veiklų inicijavimui ir užtikrinimui būtina suformuoti ir palaikyti atitinkamą organizacijų etiką.

1 lentelė

Etikos vadybos elementai ir jų sąryšiai

| | | Priemonės | | |
|----------|---------------------|---|---|---|
| | | <i>Formalios</i> | <i>Neformalios</i> | <i>Lyderystės</i> |
| Procesai | <i>Komunikacija</i> | <ul style="list-style-type: none"> - Vertybės, misija, vizija - Etikos kodeksas - Elgesio kodeksas - Etikos standartai - Etikos programa | <ul style="list-style-type: none"> - Pokalbiai tarp darbuotojų - Istorijos, mitai - Sava kalba | <ul style="list-style-type: none"> - „Moralinės tylos“ vengimas - Pavyzdžių nustatymas - Aiški lūkesčių išraiška - Etikos politika - Darbotvarkės sudarymas |
| | <i>Mokymai</i> | <ul style="list-style-type: none"> - Specifinis etikos turinys - Laukiamos instrukcijos / procesas - Formali socializacija (įvadiniai mokymai ir pan.) | <ul style="list-style-type: none"> - Socializacijos procesas | <ul style="list-style-type: none"> - Specifiniai etikos ir korporatyvinės socialinės atsakomybės mokymai vadovams - Neformalių lyderių (vietinių herojų) identifikavimas ir įtraukimas |
| | <i>Vadyba</i> | <ul style="list-style-type: none"> - Etikos kanalai - „Švilpuko pūtimo“ mechanizmas - Sankcijų sistema - Savęs vertinimas - Ištikimybė institucijai ir standartams - Etikos integravimas į atrankos ir peržiūros procesus | <ul style="list-style-type: none"> - Verbalinis ir neverbalinis elgesys - Neformalios veiklos taisyklės - Neformalių lyderių identifikavimas - Diskusijos dėl kilusių konfliktų | <ul style="list-style-type: none"> - Integralumo plėtra - Sprendimų priėmimas - Vertinimas - Darbotvarkės koregavimas - Žmogiškųjų išteklių atrankos procesas - Atsakomybės už veiksmus stiprinimas - Specialios elgsenos atpažinimas ir apdovanojimas |

1 lentelės tęsinys

| | | |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Etikos agentūra - Etikos komisija - Antikorupcijos komisija - Etikos tarnautojas, konsultantas, - Pareigūnas, atsakingas už „švilpuko pūtimo“ mechanizmo įgyvendinimą organizacijoje - Ombudsmenas - Institucinis etinis auditas | <ul style="list-style-type: none"> - Neformalios grupės | <ul style="list-style-type: none"> - Etikos vadybos strategijos įgyvendinimas - Susitikimai, pasitarimai, diskusijos - Ataskaitos - Vadovo pozicija |
| <i>Formalios</i> | <i>Neformalios</i> | <i>Lyderystės</i> |
| Struktūros | | |

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Maesschalck, Bertók, 2009, p. 22; Fernández, Camacho, 2015, p. 5; Stare, Klun, 2016, p. 153; Baqueiro, 2005, p. 10.

Net ir tinkamai suformuotos priemonės neveiks, jeigu jos nebus taikomos kasdienėje organizacijos veikloje. Organizacijų etika reikalauja atskirų etikos vadybos elementų integracijos ir susiejimo. Todėl būtini *etikos vadybos procesai*, pagrįsti komunikacija (vertybių ir normų sklaida, perdavimu), socializacija organizacijoje (mokymusi), vadyba (vertybių ir normų integravimu į kasdienę organizacijos veiklą ir sprendimus). Procesas aiškinamas kaip vystymosi (plėtros) eiga, per kurią integralumo vadybos sistema organizacijoje yra plėtojama ir palaikoma (Yuhariprasetia, 2015). Pasak J. Maesschalck ir J. Bertók (2009), būtinas nenutrūkstamas integralumo plėtros procesas (apimantis planavimo, įgyvendinimo, vertinimo, adaptavimo ciklą), per kurį etikos vadybos priemonės perkeliamos į organizacijos veiklas, santykius tarp organizacijos struktūrų ir darbuotojų. Viešojo administravimo kontekste šis plėtros procesas turėtų apimti politikos formavimo, sprendimų priėmimo, įgyvendinimo, politikos vertinimo ir darbotvarkės formavimo ciklą (Huberts, 2010, p. 197). Apibendrinant politiniu ir administraciniu lygmenimis, galima teigti, kad etikos vadybos procesai apima *planavimą, įgyvendinimą, vertinimą, tobulinimą* (remiantis grįžtamuosiu ryšiu). Būtent šia etikos vadybos procesų samprata vadovaujamosi disertaciniame tyrime. Taigi, etikos vadybos procesams priskirtina integralumo plėtra, taikoma žmoniškųjų išteklių valdymo, kontraktavimo, viešųjų pirkimų valdymo ir kt. procesuose.

Etikos vadybos struktūromis vadinami institucionalizuoti organizaciniai vienetai (komisijos, komitetai, tarybos, tarnautojai, konsultantai ir pan.), kurių misija ir funkcijos yra susijusios su etikos integralumo užtikrinimu, t. y. etikos priemonių diegimu ir taikymu, (ne)etiško elgesio ir elgsenos stebėseną ir vertinimu, konfliktinių situacijų identifikavimu, analize ir sprendimu, etikos programos formavimu, diegimu, įgyvendinimu, vertinimu, etikos vadybos procesų tęstinumo užtikrinimu ir pan. Šios struktūros ir joms būdingi struktūriniai mechanizmai būtini organizacijų

etikos dilemų sprendimams (McNamara, 2008). Tai veikėjai, kurie turi rūpintis, jog etikos vadybos priemonės ir procesai būtų integrali žmoniškųjų išteklių valdymo, kontraktavimo, viešųjų pirkimų valdymo ir kt. procesų dalis (Maesschalck, Bertók, 2009). Nuo jų profesionalumo ir veiklos efektyvumo priklauso organizacijos vertybių palaikymas ir standartų realizavimas.

Apibendrinant galima akcentuoti, kad vertybes ir priimamų sprendimų specifiką lemia tiek vidiniai organizacijų veiksniai (organizacijos paskirtis, tikslas, uždaviniai, vidinė aplinka ir veikėjai), tiek ir išoriniai veiksniai (sektorius, kuriame organizacija veikia, ypatumai, organizacijos išorinė aplinka, grupės, su kuriomis organizacija sąveikauja, ir pan.). Etikos vadybos elementai (priemonės, procesai ir struktūros) turi būti įveiklinami ir adaptuoti pagal konkrečios organizacijos (sektorius) specifiką, bruožus. Analizuojant vietos savivaldos lygmenį būtina pažymėti, kad čia veikiančių organizacijų (savivaldybių) etikos specifiką lemia ne tik jų veiklos sritis – viešasis administravimas, bet ir nuolatinis visuomenės dėmesys, didesni reikalavimai organizacijų nariams, palankesnė aplinka skirtingų interesų grupių konfliktams kilti ir pan. Todėl atliekant etikos vadybos vietos savivaldoje analizę svarbu atskleisti šio koncepto bruožus viešojo administravimo teorijų kontekste.

1.2. Etikos vadybos sampratos teorinis diskursas

Analizuojant etiką savivaldybėje, kaip viešojo administravimo organizacijoje, būtina pabrėžti, kad čia svarbūs du lygmenys – viešosios politikos formuotojai (*politinis lygmuo*) ir viešosios politikos įgyvendintojai (*administracinis lygmuo*). Viešosios politikos formuotojai (valdžios institucijų atstovai) priima sprendimus ir imasi veiksmų spręsdami problemas, identifikuojamas politinės darbotvarkės prioritetu, o tų sprendimų realizavimu praktikoje turi pasirūpinti įvairios institucijos, agentūros ir jų darbuotojai, atsakantys už viešojo administravimo funkcijos įgyvendinimą (Knoepfel, Larrue, Varone, Hill, 2007; Anderfuhren-Biget, Varone, Giaouque, 2014). Nors nuolat buvo keliamas *politikos ir administravimo dichotomijos* klausimas, mokslininkai sutarė, jog nepaisant to, kuriam iš elementų skiriama daugiau dėmesio, abu jie yra būtini viešojo administravimo koncepcijoje, abu jie tarpusavyje yra labai susiję ir negali būti visiškai atskirti, todėl abu jie yra svarbūs etikos formavimo ir įgyvendinimo veiklose (Campbell, Peters, 1988; Cohen, Eimicke, 2000; Overeem, 2005; Yang, Holzer, 2005; Farazmand, 2009; Georgiou, 2014). Vykstant pokyčiams visuomenėje, viešojo administravimo organizacijų valdymo kontekste tradicinį politikos ir administravimo dichotomijos modelį pakeitė *papildomumo modelis*, kuriame akcentuojama, kad politika ir administravimas dalijasi atsakomybės sritimis, sąveikauja ir abipusiškai veikia vienas kitą, todėl viešasis valdymas turi būti traktuojamas ir analizuojamas kaip atskira ir vientisa funkcinė sistema (Andrijauskaitė, 2014). Taigi, plėtojant šią papildomumo idėją ir atsižvelgiant į šiuolaikinių pokyčių suponuotą poreikį integruoti vadybos metodus viešajame administravime, disertacijoje pateikiama etikos vadybos samprata naujojo viešojo valdymo, tinklų-grupių ir institucionalizmo teorijų kontekste.

Etikos vadybos vaidmuo keitėsi kartu su viešojo administravimo kaip mokslo raida (žr. 1 priedą). *Tradicinis viešasis administravimas* laikėsi formalizuotumo principo (paklusnumo rašytiniams teisės aktams ir politikos formuotojams), taisyklės ir reglamentai atstojo svarbiausius veiklos orientyrus, o etikos vadyba buvo grindžiama teisės aktais. *Naujosios viešosios vadybos* koncepcijoje atsirandant didesnei valstybės tarnautojų veikimo laisvei ir sumažėjus hierarchinei kontrolei (taikant verslo valdymo instrumentus), etikos vadybos propaguotojai siūlė etikos infrastruktūros modelį pritaikyti atskiroms organizacijoms, apibrėžiant atitinkamus elgesio standartus ir skatinant etišką elgesį. Tačiau dėl nepasiteisinusių viešojo administravimo praktikų buvo grįžtama prie esminių viešojo administravimo vertybių, kur veikla buvo nukreipta į vertybių puoselėjimą ir dorovinį mąstymą, sudarant galimybes atskaitingai, skaidriai teikti paslaugas per pilietinę ir socialinę partnerystę, į sprendimų priėmimą priimant visus norinčius ir galinčius spręsti savas problemas. Tad geriausiai etikos vadyba buvo pritaikoma viešojo administravimo organizacijoje derinant ją su *naujojo viešojo valdymo* paradigma.

Naujojo viešojo valdymo paradigma, pateikianti naują požiūrį į administracinį lygmenį – valstybės tarnybą ir jos santykį su piliečiais, apibrėžiama kaip „vertybių, programų ir institucijų sistema, padedanti visuomenei tvarkyti savo ekonominius, socialinius ir politinius reikalus“ (Domarkas, 2005, p. 9). Šioje teorijoje išryškinama, kad viešojo administravimo akcentas turėtų būti ne vien klientų poreikių tenkinimas, o visų socialinių partnerių bendradarbiavimas, kuriant viešąsias vertybes, todėl čia svarbios vertybės – skaidrumas ir atskaitingumas, įstatyminė tvarka, sąžiningumas ir efektyvumas (Osborne, 2010b; Domarkas, Juknevičienė, 2007, p. 31). Joje pabrėžiama didesnė laisvė teikiant viešąsias paslaugas, artimesnis santykis tarp paslaugos gavėjo ir teikėjo, viešojo intereso pirmenybė prieš privatųjį, akcentuojama ir tai, kad suteikiama daugiau teisių valstybės tarnautojui. Naujasis viešasis valdymas dėmesį skiria autonomiškumui ir atsakomybei už pagrindinės viešojo sektoriaus organizacijos misijos įgyvendinimą, todėl akcentuojama inovacinė organizacijos veikla, decentralizavimas, didelė personalo veiklos laisvė – vertybės, adaptuojamos iš verslo valdymo patirties (Smalskys, 2010, p. 91). Suteikus tam tikrą didesnę veikimo laisvę, būtina reguliuoti veiklos rezultatus, todėl tam tikrų elgesio normų ir standartų nustatymas leidžia, viena vertus, nubrėžti gaires tinkamam pareigų atlikimui, kita vertus, leidžia reguliuoti ir vertinti veiklos tinkamumą.

Dauguma mokslininkų įsitikinę, kad viešojo administravimo etika turi būti šiuolaikiška ir derėti prie naujojo viešojo valdymo formų bei būti efektyviu teorijų pagrindu arba bent jau jų dalimi. Svarbiausia yra ne tai, kad klasikinės etikos vertybės bus paimitos ir perkeltos į naują aplinką, kontekstą, bet būtina akcentuoti minėtų vertybių transformavimą dermeje su vadybinėmis vertybėmis (Stensöta, 2010, p. 295). Net jei būtų pasiremta klasikine etikos samprata (Olsen, 2006), kuri atskleidžia civilines ir griežtas pareigas darbuotojams, ji vis tiek turėtų būtų derinama su šiuolaikinėmis valdymo teorijomis, principais, nuolat besikeičiančiais kontekstais ir erdve. Etikos kontrastų suvokties įvairovė sustiprėja, kai viešasis sektorius sąveikauja su privačiu sektoriumi – tuomet etinės vertybės tampa pagrindu ir jų reikšmė išauga,

iškyla paslaugų kokybės akcentai, kurie turi atitikti keliamus visuomenės reikalavimus skirtingoms sritims (Hebson, Grimshaw, Marchington, 2003; Lawton 2005; Macaulay, Lanton, 2006).

Veiksmingesnės etikos vadybos viešajame administravime šalininkai pateikia du požiūrius į etikos vadybą (Rohr, 1978): „atitikties“ ir „vertybių“ (Uhr, 1999). Šis skirstymas prasidėjo nuo garsiosios C. Friedricho-H. Finerio diskusijos apie atitinkamą valstybės tarnautojų vidinių ir išorinių kontrolės priemonių svarbą (Cooper, 1998). Šie debatai „Atsakomybė versus atskaitomumas“ vyko apie 1940 m. C. Friedrich (1940) teigė, kad valstybės tarnautojai gali susivarkyti su administracinėmis problemomis per vidinius patikrinimus, todėl būtina šiuos patikrinimus grįsti profesiniais standartais ir techninėmis žiniomis, siekiant užtikrinti atskaitomumą. Todėl valstybės tarnautojų profesinė atsakomybė turi būti prižiūrima ne politikų ir išrinktų įstatymų leidėjų, o tokių pat kolegų, turinčių tas pačias technines žinias ir standartus. Remiantis šiuo požiūriu būtent profesionalai turi priimti etinius sprendimus ir spręsti etikos klausimus. Pasak C. Friedricho, profesionalumas yra tinkamas modelis valdyti administracinę etiką. Kita vertus, H. Finer (1941) teigė, kad išorinė išrinktų įstatymų leidėjų kontrolė yra vienintelis būdas užtikrinti valstybės tarnautojų atsakomybę, todėl ir viešasis interesas negali būti tinkamai tenkinamas profesionalų, kurie nėra tinkamai susipažinę su visuomenės norais, įsitikinimais ir poreikiais. Todėl reikalinga kontrolė ir vidiniai patikrinimai, kuriuos atliktų politikai. Administracinės etikos vadyba negali būti patikėta profesionalams (Al-Habil, 2011, p. 44). Taigi, taip ir nebuvo prieita prie konsensuso, kuri grupė – profesionalai (administratoriai) ar įstatymų leidėjai (politikai) turėtų priimti sprendimus dėl etikos vadybos viešojo administravimo organizacijose, tačiau ir šioje diskusijoje išliko vienas svarbus akcentas, dėl kurio sutarė abu mokslininkai – tai etikos poreikis viešojo administravimo organizacijoje ir etikos vadybos (jos priemonių taikymo) praktikos svarba. Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (OECD, 1996, 2000), L. S. Paine (1994), L. W. J. C. Hoekstra, A. Huberts ir I. Gaisbauer (2016), T. Scapin (2016) pateikia konceptualizaciją, kur etikos vadyboje taikomos dvi strategijos, vadinamos „paklusnumo“ ir „integralumo“ strategijomis. Tad atsirado dvi strateginės priegigos, suponuojančios administracinės etikos visumą ir kontekstą.

Etikos vadybos paklusnumo (atitikties) strategija akcentuoja valstybės tarnautojų elgsenos kontrolę ir jos išorinių priemonių svarbą. Ypatingas dėmesys skiriamas formalioms ir išsamioms taisyklėms bei procedūroms, o galutinis tikslas – situacija, kai „asmens etinis pasirinkimas apribotas iki pasirinkimo laikytis taisyklių (etiškas elgsys) arba jas pažeisti veikimu ar neveikimu (neetiškas elgsys)“ (Fox, 2001, p. 110). Šiai sampratai įgyvendinti paprastai taikomos tokios priemonės, kaip teisės aktai, griežti elgsio etikos kodeksai ir kitos taisyklės, plačios apimties kontrolės mechanizmai, taip pat plačius įgaliojimus turinčios kontrolės institucijos. Paklusnumo samprata laikytina prototipiniu hierarchinio vadybos stiliaus pavyzdžiu. Ir paklusnumo sampratos, ir hierarchinio stiliaus tikslas – aiškiai reglamentuoti taisyklėmis valstybės tarnautojo elgseną, sumažinant veiksmų ribas, tuo siekiant etiško sprendimų priėmimo (Maesschalck, 2004). Taigi, paklusnumo strategijos kontekste

formalios procedūros ir taisyklės stengiasi suponuoti paklusnumu pagrįstą elgesį ir apsaugoti tam tikrų grupių (mažumų ar „švilpuko pūtėjų“) teises, o neformaliomis priemonėmis siekiama sukurti santykiškai pagrįstą tinklą, didinantį individų ar organizacijos reputaciją bei ištekliams pagrįstus vadovų ir darbuotojų gebėjimus (Verhezen, 2010).

Etikos vadybos integralumo (vertybių) strategijoje akcentuojama vidinė kontrolė – savikontrolė, kurią atlieka kiekvienas valstybės tarnautojas. Vidinės kontrolės mechanizmas apima du elementus: valstybės tarnautojo moralinio vertinimo gebėjimus ir moralinį charakterį. Gebėjimus stiprina du būdai – jų išmokstama ir įsisavinamos reikiamos vertybės bei normos arba išsiugdomi etiško sprendimo priėmimo įgūdžiai, kurių reikia šioms vertybėms taikyti kasdieninėje veikloje. Tuo tarpu moralinis charakteris, pasak Cooper (2012), suvokiamas kaip vidinė valia veikti pagal sprendimus, priimtus taikant etišką sprendimų priėmimą. Integralumo strateginė prieiga remiasi organizacijos vertybių kūrimu „iš apačios į viršų“ ir internacionalizavimu, todėl ir etiškas elgesys skatinamas stiprinant moralinę darbuotojų kompetenciją, mokant juos identifikuoti atsakingus ir etiškus sprendimus (Hoekstra, Huberts, Gaisbauer, 2016). Integralumo valdymo tikslas – skatinti moralinį charakterį ir gerinti etiško sprendimų priėmimo įgūdžius tam panaudojant interaktyvius užsiėmimus, seminarus, ambicingus vertybių kodeksus, asmeninį mokymą ir panašias priemones. Dėl asmens moralinio vertinimo ir etiško sprendimų priėmimo gebėjimų akcentavimo integralumo samprata tiktų individualistiniam vadybos stiliui, tačiau, vertinant įgyvendinamas vidinės kontrolės priemones, matyti, kad integralumo samprata tinka egalitariniam vadybos stiliui. Čia akcentuojama interaktyvūs mokymo užsiėmimai su grupinėmis diskusijomis, etikos kodeksų kūrimas „iš apačios į viršų“ ir pastovūs personalo susirinkimai etikos dilemoms aptarti (Maesschalck, 2004). T. Scapin (2016, p. 98) teigia, kad labiau nei priežiūra, kontrolė, baismės už klaidas ir blogą elgesį gerą organizacijos darbuotojų elgesį skatina būtent ši strategija. Tačiau dažniausiai šios dvi strategijos yra derinamos ir vykdomos kartu. Be to, mokslinės diskusijos suponavo ir tai, jog etikos vadybos paklusnumo ir integralumo sampratos įsiliejo į tinklų-grupių teorijos kontekstą.

Pasak J. Maesschalck (2004), **tinklų-grupių teoriją** (angl. *Grid-Group Theory*) antropologijos srityje 1978 m. sukūrė M. Douglas. Vėliau ji buvo taikyta politologijos srityje (Thompson, Ellis, Wildavsky, 1990; Grendstad, 2003), kitose socialinių mokslų srityse (Hampton, 1982; Franzwa, Lockhart, 1998; Chai, Liu, Kim, 2009). Šios teorijos pagrindas yra vadybos tipų samprata, kuri suvokiama kaip „kultūrinės nuostatos“, „sąveikos modeliai“. 1998 m. šią teoriją pritaikė Ch. Hoodas – vienos iš viešojo administravimo mokslo stadijų – viešosios vadybos (jos pasiteisinusius principus vėliau perėmė naujojo viešojo valdymo koncepcija) kūrėjas. Jis keturis vadybos tipus pavadino keturiais viešosios vadybos stiliais. Ši tipologija buvo pagrįsta dviem dimensijomis: „grupės“ ir „tinklo“. M. Thompson, R. Ellis ir A. Wildavsky (1990, p. 5) įvardytas dimensijas paaiškina taip:

- grupė reiškia tą apimtį, kuria asmuo yra įtrauktas į susaistytuosius vienetus. Kuo didesnė įtrauktis, tuo labiau tokio asmens pasirinkimas priklauso nuo grupės sprendimo. Atsako į klausimą „Kas aš esu?“;

- tinklas reiškia tą apimtį, kuria asmens gyvenimą riboja išoriškai primesti nurodymai. Kuo labiau saistanti ir platesnė nurodymų apimtis, tuo mažesnė asmens gyvenimo dalis lieka jo laisvam pasirinkimui. Atsako į klausimą „Ką aš darysiu?“.

Šios dvi dimensijos kartu sudaro pagrindą keturiems tipams: hierarchijai (aukštas tinklas ir aukšta grupė), egalitarizmui (žemas tinklas ir aukšta grupė), individualizmui (žemas tinklas ir žema grupė) ir fatalizmui (aukštas tinklas ir žema grupė) (žr. 2 lentelę).

2 lentelė

Keturi viešosios vadybos stiliai

| | | <i>Grupė</i> | |
|----------------|----------------|---------------------------|----------------------|
| | | <i>Žema</i> | <i>Aukšta</i> |
| <i>Tinklas</i> | <i>Aukštas</i> | Fatalistinis stilius | Hierarchinis stilius |
| | <i>Žemas</i> | Individualistinis stilius | Egalitarinis stilius |

Pastaba. Grupė reiškia tą apimtį, kuria asmenys priklauso socialiniams vienetams, tinklas – tą apimtį, kuria asmenis varžo taisyklės, įstatymai ir tvarkos.

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Maesschalck, 2004, p. 28–32.

Anot P. C. Hood (1994), tinklų-grupių teorija suformavo prielaidas sudėtingesnei pasaulėžiūrai, kurioje egzistuoja dvi alternatyvos, parodžiusios, kaip perėjimas nuo hierarchijos („valstybinės biurokratijos būseną“) prie individualizmo („minimalaus pirkimo būseną“) vienais atvejais baigiasi egalitariniu modeliu, o kitais – fatalistiniu modeliu. Šios teorijos kontekste akcentuojama ir *nuoseklios etikos vadybos*, kai skirtingos priemonės sinergiškai stiprina viena kitą, svarba. Tokiu atveju etikos vadybos priemonės turi derėti su kitomis vadybos priemonėmis (nuoroda į etikos vadybos integralumo svarbą). Pažymėtina, kad hierarchiniam ir egalitariniam stiliams įgyvendinimo stadijoje gali būti priskirtos minėtos etikos vadybos paklusnumo ir integralumo strategijos.

Tačiau tam, kad etika veiktų kaip neatskiriamas organizacijos veiklos atributas, etika ir jos vadyba turi įgyti atitinkamas organizacines formas ir praktines išraiškas. Siekiant realizuoti etikos sampratą naujojo viešojo valdymo ir tinklų-grupių teorijų kontekste, laiduojančią efektyvesnę viešojo administravimo organizacijų valdymą, pagrįstą ir įstatymais, ir organizacijų vertybėmis, siūloma realizuoti etikos institucionalizavimo idėją.

Etikos institucionalizavimo idėja remiasi *institucionalizmo teorija*. *Institucija* – tai struktūra, susidedanti iš atskirų sąveikaujančių elementų, ji laikoma pagrindiniu visuomenės struktūros elementu (March, Olsen, 2005; Lane, Ersson, 2000; Laurinavičius, 2004). *Institucionalizmo* sąvoka vartojama įvairiose mokslinėse disciplinose,

tokiose kaip socialinė psichologija, politinė ekonomika, teisinės teorijos ir pan. Sampratai poveikio turėjo sociologinis institucionalizmas (Hall, Taylor ir kt., 1996), racionalaus pasirinkimo teorija (Hodgson, 1994). Teigiama, kad valdymą sudaro ne tik organizacinės, finansinės ir programinės struktūros, teisės aktai ir statutai, politikos mandatai, turimi ištekliai, administraciniai reikalavimai, bet ir institucionalizuotos taisyklės bei normos (Frederickson ir kt., 2012, p. 223). Institucionalizmo teorija padeda paaiškinti nacionalinio ir vietos lygio santykius tarp institucijų, jų koordinavimą, institucinius ir politinius pokyčius, politikos svarstymo poveikį politinėms preferencijoms, esminius vykdomosios valdžios sprendimus, reguliuojančių institucijų konsultavimą, tarptautinės kontrolės praktiką, santykius tarp paslaugų teikėjų ir gavėjų ir pan. (Swedlow, 2016, p. 867).

Etikos kontekste institucionalizmo sąvoka vartojama kaip „valstybės ir teisės teorijos kategorija, reiškianti žmonių sukurtą mechanizmą, taisyklėmis ir normomis reguliuojamą individų sąveiką, apibrėžiant formalias ir neformalias teises ir pareigas ir taip kuriant palankias sąlygas formuoti stabiliai ir gana patikimai nuomonei apie kitų individų veiksmus“ (North, 1990; Laurinavičius, 2004). Institucionalizmo kontekste institucijos suvokiamos kaip išreiškiančios normas, sąveikaujančius vaidmenis ir praktikas, todėl čia labai svarbu formalios arba neformalios taisyklės kaip numatomo elgesio rinkiniai, palaikomi institucijų primetamo pasitikėjimo savo nariams (March, Olsen, 2005; Genienė, Šumskienė, 2016). Šios teorinės priegos kontekste **institucionalizavimo procesas** suvokiamas, kai suinteresuotos socialinės grupės įgyvendina elgesio normas ir taisykles, o jų nesilaikymas yra baudžiamas visų pripažintinomis sankcijomis. Tai yra formalios iniciatyvos valdyti organizacijų narius sprendimų priėmimo procese (Othman, Rahman, 2009, p. 376). Pažymėtina, kad institucionalizavimo procesui svarbu *institucinė struktūra, organizacijos kultūra, sistemos ir organizacijos suinteresuotosios šalys* (angl. *stakeholders*), kurios skatina organizacijai prisitaikymo prie pokyčių elgesį ir leidžia ai normaliai funkcionuoti (Foote, Ruona, 2008). Institucionalizavimo procesas padeda viešojo administravimo organizacijų darbuotojams suvokti save kaip institucijos dalį, pagrindinį subjektą, nuo kurio priklauso aibė veiksmų ir galutiniai veiklos rezultatai. J. Pali-dauskaitės (2010) teigimu, etikos institucionalizavimas padeda institucijai teikti kokybiškas paslaugas ir garantuoti visų šalių pasitenkinimą veiklomis ir jų rezultatais.

Etikos institucionalizavimo koncepcija siejama su gerai parengta strategija, leidžiančia sukurti tokią kultūrą, kuri užtikrintų ir paremtų etišką vadovų ir suinteresuotųjų šalių elgesį (Foote, Ruona, 2008). Akcentuojama, kad etikos institucionalizavimas įgyja neišreikštą ir išreikštą formas. Pirmuoju atveju etiškas elgesys suvokiamas pačių darbuotojų kaip esminis organizacijos funkcionavimo elementas, jis slypi organizacijos etikos klimato, formuoja organizacijos lyderystės suvokimą per sustiprintą rutininę praktiką ir epizodines neformalias sąveikas. Antruoju atveju etiškas elgesys kodifikuojamas priemonėmis – etikos kodeksais, politikos vadovais, orientuojančiomis programomis, etikos komitetais, mokymais ir vertybių įvardijimu, siekiant sumažinti neetiško elgesio apraiškas ir sustiprinti netoleravimą (Singhapakdi ir kt., 2010; Lee ir kt., 2012; Popoola ir kt., 2017). Abi jos svarbios siekiant užtikrinti etikos institucionalizavimą.

Etikos institucionalizavimo kontekste etikos standartai turi būti suprantami kaip specialios, su institucija sietinos žinios (angl. *institution – specific knowledge*), o jų diegimas turi būti suvokiamas kaip institucionalizavimo klausimas. Kai organizacijoje yra aiškiai išdėstytos taisyklės, principai, nustatyti paskatinimai ir nuobaudos už elgesio standartų nesilaikymą, o naujai kodifikuotos ir formalizuotos žinios institucionalizuojamos vykdant specialius mokymus, vadovai privalo rodyti pavyzdį. Tuomet, pasak H. Whitton (2007), standartai ar principingumo politika tampa organizacijos kultūros dalimi. Nemaža dalimi šiam procesui įtakos turi institucijos struktūra, vadybos praktika, sankcijos ir paskatinimai už atitiktą taisyklėms, organizacijos kultūra. Taigi, etika tampa formalia ir išreikšta organizacijos gyvenimo dalimi, ji integruojama į organizacijos politiką, akcentuojama organizacijos aukščiausiam valdymo lygmenyje, pasireiškia kasdieniauose organizaciniuose sprendimuose ir praktikoje, leidžia nustatyti „teisingo / klaidingo“ sprendimų priėmimo gaires (Sims, 1991a, p. 493). *Organizacijų (institucinės) etikos tikslas* yra keisti organizacijos klimata per etinę sąmonę taip, kad jis atitiktų šios organizacijos kultūrą. Organizacijos moralinių pareigų visuomenei, kurioje kuriama konkreti organizacija, įvardijimas, t. y. organizacijos vizijos (kuo organizacija norėtų būti visuomenėje) ir misijos (ką organizacija darys visuomenėje) numatymas, yra vienas svarbiausių etikos uždavinių.

Etikos vadybos institucionalizavimo prieigos ir galimybės didele dalimi priklauso ir nuo to, kuriame viešojo administravimo lygmenyje veikia organizacija. Kadangi viešojo administravimo institucijų struktūra yra kompleksinė, multidimensinė ir įvairiakryptė, kiekvieno lygmens specifikos identifikavimas yra svarbi tyrėjų užduotis. Šio disertacinio tyrimo problemą siekiama atskleisti vietos savivaldos lygmeniu, todėl toliau pateikiama etikos vadybos samprata ir bruožai vietos savivaldos lygmens organizacijose – savivaldybėse.

1.3. Etikos vadybos raiška ir bruožai savivaldybėje kaip viešojo administravimo organizacijoje

Savivaldybė administruoja ir užtikrina tinkamą viešųjų paslaugų teikimą gyventojams, nustato, kaip tos paslaugos bus paskirstytos, parenka viešųjų paslaugų teikėjus, steigia savivaldybės ar viešuosius juridinius asmenis, užtikrina viešųjų paslaugų kontrolę ir priežiūrą (Šaparnienė, Lazauskienė, 2012). Pagal LR vietos savivaldos įstatymą (2017), už savivaldos teisės įgyvendinimą teritorijos bendruomenės interesais atsakingos institucijos yra dvi: savivaldybės atstovaujamoji institucija ir savivaldybės vykdomoji institucija (t. y. savivaldybės taryba ir savivaldybės administracija). Siekiant atskleisti savivaldybės kaip viešojo administravimo organizacijos etikos vadybos problematiką, disertaciniame tyrime vadovaujamosi teisine apibrėžties prieiga, pagal kurią *savivaldybė yra traktuojama kaip subjektai, atliekantys viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo funkcijas*. Ši prieiga grindžiama formalių institucijų kaip organizuotų vienetų (organizacijų) samprata (Zenger,

Lazzarini, Poppo, 2001, p. 277–278; Skoog, 2005, p. 19; Bjørnskov, Dreher, Fischer, 2010, p. 420; Domarkas, Juknevičienė, Kareivaitė, 2012, p. 464; Juknevičienė, 2015, p. 77), kurią jau yra naudoję ir kiti savivaldybių problematiką nagrinėję autoriai (Baltušnikienė, Astrauskas, 2005; Petrauskienė, 2005; Gudelis, 2007; Baltušnikienė, 2010; Astrauskas, 2013; Klimovský, Mejere, Mikolaityte, Pinteric, Sarniene, 2014). *Disertaciniame tyrime savivaldybė yra traktuojama kaip viešojo administravimo organizacija (formalus organizuotas vienetas), kuri valdoma dviem lygmenimis – politiniu ir administraciniu (atstovavimo ir vykdomuoju – tarybos ir administracijos).*

Etikos vadybą grindžia kompleksinis požiūris į etiką, kai jos visumą sudaro įvairios, holistiškai viena kitą papildančios ir harmoningai funkcionuojančios dalys. Todėl vieno kurio nors elemento analizė yra nepakankama, t. y. būtinas kompleksinis koncepto ir jam būdingų bruožų atskleidimas.

1.3.1. Viešojo administravimo organizacijos etikos politikos ir etikos vadybos santykis

Etikos politika organizacijoje apibrėžia etikos vadybos praktikos kryptis ir reagavimo galimybes. Lietuvos ir užsienio autorių darbuose dažniausiai etikos politikos sąvoka vartojama epizodiškai ir (arba) kontekstualiai (įvardijant tai kaip prielaidą etikos vadybos egzistavimui organizacijoje) arba praktiškai (detaliai pateikiant konkrečios organizacijos etikos principus, įvardytus organizacijos politikos etikos srityje vardu). Išanalizavus prieigas literatūroje, disertacijos tyrime vadovaujamosi etikos politikos apibrėžtimi, pagal kurią ***etikos politika įvardijama kaip požiūrių į subtilias problemas sistema, pagrįsta moralinių pažiūrų, elgesio kodeksų ir įsitikinimų aprašymais*** (Pruskus, 2003), *naudojamais siekiant sukurti etišką organizacijos klimatą*. Etikos politika nustato etikos raiškos kryptis, principus ir įgyvendinimo galimybes, o etikos vadyba padeda juos realizuoti organizacijos praktikoje. Etikos politikos siekis yra užtikrinti, kad darbuotojai ir vadovai laikytųsi aukščiausių etikos standartų, juos taikytų profesinėje veikloje, tokiu būdu paskatinant juos prisidėti ir prie organizacijos misijos įgyvendinimo. Etikos politika viešajame administravime turi nustati gaires organizacijų narių elgesiui ir veiklai etikos aspektu. Remdamasi jau egzistuojančia praktika (Ethics policy..., 2014, p. 1–2), disertacijos autorė pateikia tokius pagrindinius ***etikos politikos principus***, galimus realizuoti savivaldybėse (tiek politiniu, tiek ir administraciniu lygmenimis):

- *Visuomenės interesas*. Svarbiausiomis vertybėmis profesinėje veikloje laikyti visuomenės saugumą ir gerovę. Pripažinti, kad tarnavimas piliečiams yra pagrindinė funkcija;
- *Profesinės vertybės*. Veikti taip, kad būtų palaikomi ir stiprinami profesinė garbė, sąžiningumas ir orumas. Sukurti profesinę reputaciją dėl teikiamų paslaugų pranašumo, susilaikant nuo nesąžiningos konkurencijos;
- *Lygiateisiškumas*. Atlikti savo pareigas laikantis pagarbos ir dėmesio visiems,

- nepaisant rasės, tautybės, religijos, lyties, amžiaus, negalios, santuokinės ar šeiminės padėties, motinystės, seksualinės orientacijos, principų;
- *Misija*. Prisidėti prie organizacijos misijos palaikymo profesinėje veikloje. Praktikuoti visa, ką pagal įstatymus turi atlikti institucija vykdydama savo misiją. Bendradarbiauti ir paremti kitus darbuotojus misijos palaikymo veikloje;
 - *Atsakomybė ir kompetencija*. Atsakomybę dirbant dėl kylančių klausimų laikyti asmenine pareiga, elgtis pagal profesinės kompetencijos, sąžiningumo, nešališkumo, veiksmingumo ir efektyvumo principus. Tarnauti su pagarba, rūpesčiu ir atsakomybe;
 - *Lyderystė ir pavaldumas*. Organizacines ir operacines pareigas vykdyti laikantis pozityvios lyderystės nuostatų, pagrįstų atviru bendravimu, kūrybiškumu, delegavimu ir atjauta. Gerbti vadovybės struktūras, teikti joms reikalingą informaciją ir pasiūlymus priimant politinius sprendimus, remti ir įgyvendinti vadovybės nustatytą politiką;
 - *Informavimas*. Nuolatos informuoti visuomenę apie ją veikiančius klausimus. Gerbti ir saugoti informaciją, prie kurios priėjimas gaunamas oficialių pareigų dėka;
 - *Pasitikėjimas*. Demonstruoti aukščiausio asmeninio integralumo, teisingumo, sąžiningumo, stiprybės standartus veiklose, kad būtų įkvėptas pasitikėjimas ir tikėjimas organizacija, jos veikla;
 - *Konfliktų prevencija*. Vengti bet kokio interesų ar veiklos konflikto su kitomis oficialiomis pareigomis;
 - *Tobulėjimas*. Siekti asmeninio ir profesinio meistriškumo, kompetencijos, skatinti kitų profesinį tobulėjimą.

Kaip jau akcentuota įvardytuose principuose, etikos politikoje dėmesys turėtų būti skiriamas *organizacijos misijai* nustatyti ir palaikyti. N. Vasiljevienės (2006, p. 173) teigimu, misijos suvokimas ir įsipareigojimas pagrindinėms vertybėms turėtų būti viena svarbiausių organizacijos varomųjų jėgų. Mokslininkai (Selznick, 1992) taip pat akcentuoja, kad organizacija praktikoje vadovautųsi savo misija ir pagrindinėmis vertybėmis, nes būtent jos įgalina veiksmingai reaguoti į besikeičiančią aplinką, susidarančius sunkumus ir plėtoti ilgalaikę socialiai atsakingą bei sėkmingą veiklą.

Misijos palaikymui reikalingas veiksmų planas. Kaip ir viešosios politikos atveju, kai formuojama viešosios politikos darbotvarkė (Furman, Šerikova, 2007), formuojant etikos politiką organizacijoje svarbus vaidmuo atitenka *etikos darbotvarkei* – problemų sąrašui, kurį lyderiai ir visuomenė vertina kaip ganėtinai svarbų politinėms diskusijoms ir galimiems valdžios veiksams. Etikos politika pradedama formuoti nuo etikos darbotvarkės sudarymo. Sudarant etikos darbotvarkę turi dalyvauti įvairūs veikėjai. G. Hickey, P. Iles ir M. Macaulay (2007) teigia, kad formuojant etikos nacionalinę darbotvarkę dalyvauja tiek centrinės valdžios atstovai, tiek įvairūs komitetai. Tokiu būdu darbotvarkė užtikrina nuoseklumą ir sistemiškumą įgyvendinant etikos politiką.

Šiuolaikinės organizacijos yra priverstos priimti etinius sprendimus, kadangi jie yra suvokiami kaip tam tikras mechanizmas, susiformavęs procedūriškai reagu-

jant į moralinius reikalavimus. Tai vienas iš veiksmingiausių būdų, kaip išvengti etikos problemų. Etiško teisingo sprendimo priėmimas šiuolaikinėje visuomenėje tapo etine vertybe, todėl ši samprata yra artinama prie kiekvieno žmogaus suvokimo, stengiantis etinę vertybę padaryti kiekvieno subjekto individualia dorybe. Etika skatina individo įsipareigojimą būti naudingam. Vertybė čia sujungiama su teisingu sprendimu, o pati etika, moralinės vertybės siejamos su veiksmu ir jo padariniais (Vasiljevienė, 2000, p. 233–234). Remiantis įvairiais etiniais sprendimų priėmimo modeliais (Ehrich ir kt., 2004; Craft, 2012; Cooper, 2012), organizacijos elgesį veikia organizacijos viduje vyraujančios individualios savybės, tokios kaip darbuotojų pažintinis ir moralinis išsivystymas, jų vertybės, atlygio ir lojalumo sistemos, taisyklės ir elgesio kodeksai (Craft, 2012). Etiško sprendimo priėmimo procedūros turi atitikti pagrindines moralines ir etines vertybes, pripažįstamas ir vertinamas organizacijoje, visuomenėje (Lazauskaitė-Zabielskė, Bagdžiūnienė, 2008, p. 51). Tačiau būtina akcentuoti tai, kad kiekvienoje etiškai problemiškoje situacijoje susiduria ne viena, o keletas vertybių. Sprendžiant dilemą visuomet egzistuoja keletas alternatyvų. Taigi, priimant sprendimą vienai iš vertybių atiduodamas prioritetas kitų sąskaita (pavyzdžiui, žmogaus gyvybei, o ne atsidavimui organizacijai). Moralinis sprendimas „reguliuoja asmeninius ir visuomeninius asmenybės santykius, daro įtaką žmogaus jausmams ir elgesiui“ (Kriauciūnienė, 2007, p. 87). Kartu moralinis sprendimas gali remtis skirtingais politinio ar administracinio lygmens darbuotojo – politikos ar valstybės tarnautojo kaip piliečio, organizacijos nario ir mėstančio žmogaus vaidmenimis. Paprastai individas, būdamas tam tikros kultūros moralės subjektas, dažniausiai sprendžia etines problemas, vadovaudamasis jo kultūroje dominuojančiomis etinėmis sąvokomis ir stereotipais. Tai savaime suprantama, tačiau ne visuomet konstruktyvu. Plėtojantis šiuolaikinėms galimybėms ir atsirandant naujoms technologijoms, įvairiose žmogaus veiklos srityse iškyla vis daugiau sudėtingų etinių dilemų. Tradicinės moralės pozicijos tampa netinkamos, kai atsiranda vis daugiau tokių dilemų (Vasiljevienė, 2000, p. 16–17). Kalbant apie viešąjį administravimą ir jame priimamus sprendimus, nuolat susiduriama su *atsakomybės* sąvoka, kurią L. Cooper (2012) sieja su atsakingu elgesiu ir gebėjimu priimti etišką sprendimą. Kiekvienas politinio ar administracinio lygmens darbuotojas – politikas ar valstybės tarnautojas turi tam tikrą veikimo laisvę, taigi bet koks sprendimo priėmimas užtraukia papildomos etinės atsakomybės našą, ypač tuo atveju, jeigu darbuotojas veikia aplinkoje, neapsaugotoje nuo viešojo sektoriaus moralinių vertybių (Kernaghan, Langford, 2014, p. 41). Tačiau etišką sprendimų priėmimą turi skatinti ir organizacijos žmogiškųjų išteklių valdymo politika ir praktika.

Akcentuojama, kad etikos kodeksų kūrimas tampa etikos vadyba darbo vietoje, o atsakomybės ribų nustatymas, kontrolė, dėmesys charakterio savybėms ir sąmoningumo ugdymui, nerašytinių etikos kodeksų diegimas siejamas su etikos vadyba, kuri, pasak D. C. Menzel (2007, p. 133), gali būti analizuojama ir kaip personalo vadyba. Taigi, dar vienas svarbių etiškos organizacijos elementų – *profesionalus žmogiškųjų išteklių valdymas*. Pastarajame ypač akcentuoti du aspektai, susiję su etikos politika – darbuotojų atranka (priimant į darbą arba skiriant į aukštesnes pareigas) ir esamų darbuotojų motyvacijos skatinimas.

Ne tik patirtis ir kompetencija, bet ir etiškas pretendentų jautrumas tampa atrankos proceso objektu, todėl svarbi ir asmens vidinė motyvacija, kaip jis sprendžia konfliktus.

Viešojo administravimo organizacijų (savivaldybių atveju) administracinio lygmens darbuotojų (valstybės tarnautojų) atrankos procesas susideda iš 4 etapų: pretendento dokumentų analizės, pirminio pokalbio, bendrųjų gebėjimų testo laikymo, atrankos interviu. Atrinktas kandidatas turi pasižymėti darbo vietai reikalaujamomis žiniomis ir kompetencijomis (gebėjimais, įgūdžiais) bei lengvai jomis disponuoti. Ne mažiau svarbi kandidato, dalyvaujančio atrankoje, nepriekaištinga reputacija, kuri įteisinta (akcentuojama) ir teisės aktuose. Savivaldybėje valstybės tarnautojų atrankos procese galutinis kandidatų pasirinkimas priklauso nuo testų ir pokalbių rezultatų. Atrankos procesą organizuoja pati organizacija, t. y. atranka yra organizacijos vykdomas procesas, atitinkantis visus organizacijos reikalavimus ir lūkesčius, todėl jam labai svarbus objektyvumas. Pasirenkant atrankos metodus būtina įvertinti, ar jie atskleis visus pretendentų gebėjimus ir kompetencijas, ar juos naudojant bus atrinktas tas kandidatas, kuris labiausiai atitiks organizacijos reikalavimus, tikslus ir vertybes. Tuo tarpu viešojo administravimo organizacijų (savivaldybių atveju) politinio lygmens atstovų (politikų) atranka vyksta per visuomenės pasitikėjimą. Savivaldybės tarybos nariai (politikai) rinkimų metu išrenkami pačių piliečių, o Vyriausioji rinkimų komisija iki jų tikrina dokumentus dėl leidimo dalyvauti rinkimuose. Tad piliečių vertybinės nuostatos atsispindi rinkimų rezultatuose. Tačiau reikėtų paminėti, kad kartais išrenkami ir abejotinos reputacijos politikai, kas byloja, jog jų atranka (rinkimai) yra grįsta kitais (visuomenės narių, grupių, daugumos) standartais, nuostatomis negu administracinio lygmens atstovų atranka.

Kitas svarbus etikos politikos aspektas – *darbuotojo skatinimas*, kuris iš dalies padeda kurti geresnę atmosferą organizacijoje ir siekti darbuotojų veiklos kokybės. J. Wielandas, S. Grünigeris (2002) teigia, kad darbuotojai turėtų būti skatinami ne tik už gerai atliktus darbus, bet ir už puikius etikos ir darbo vienovės realizavimo rezultatus, nes tik tokiu būdu profesionalumas dera su atsakingumu ir objektyviu nešališkumu, kas ir padeda konstruoti organizacijos klestėjimo modelius. Darbuotojui yra labai svarbu žinoti, kaip tinkamai elgtis savo organizacijoje ir kokie yra pagrindiniai veiklos realizavimo principai, nes tai skatina didesnę atsakomybę vykdant veiklas. Tačiau, jei už etišką elgesį nebus skatinimo, organizacijai kur kas sunkiau bus pasiekti gerų veiklos rezultatų.

Bet kokia organizacija, pasinaudodama savo organizacijos kultūra, vykdoma etikos politika, įsipareigoja prižiūrėti organizacijos narius, kad jie elgtųsi etiškai (Stainer, 2006). Tai turi būti užtikrinama ir viešojo administravimo organizacijose vietos savivaldos lygmeniu (savivaldybėse). Administracinio lygmens darbuotojų – valstybės tarnautojų veiklą reglamentuojančiuose dokumentuose yra suformuluoti Lietuvos valstybės tarnybos viešojo administravimo ir etikos principai, kurie remiasi tradiciškai viešajam administravimui svarbiais dalykais, atspindinčiais visuomenės lūkesčius dėl valstybės tarnautojų. Kitaip nei eiliniams piliečiams, valstybės tarnautojams šalies Konstitucija ir kiti įstatymai pirma nustato pareigas, o tik paskui teises.

Toks pareigų nustatymas rodo valstybės tarnautojo profesionalumo ir kompetencijos svarbą jo veikloje.

Nors pastaraisiais metais Lietuvoje diskutuojama apie valstybės tarnautojų etiką, etišką / neetišką elgesį, vis dar mažai dėmesio skiriama etikos politikai, darbotvarkėi, visai vadybos sistemai. Etikos darbotvarkėje išsakytos nuostatos turi atsispindėti ir etikos infrastruktūroje. Kadangi dažniausiai vietos savivaldoje analizuojami atskiri etikos infrastruktūros elementai, todėl kitame poskyryje pateikiamas išsamus ir detalus etikos infrastruktūros paaiškinimas.

1.3.2. Etikos infrastruktūros elementai ir jų raiška organizacijoje

Šiuo metu etikos infrastruktūros procesai yra moksliskai tiriami ir grindžiami. Išsivysčiusių šalių praktika rodo, kad, nežinant metodologinių organizacijų etikos pagrindų ir neišmanant subtilių metodikų, neįmanoma sukurti funkcionalios etikos infrastruktūros, taigi, ir tobulinti organizacijų veiklos.

Etikos infrastruktūra – tai priemonės, procesai ir sistemos, kurios vykdo neetiško elgesio prevenciją, skatina profesionalumą ir aukštus elgesio standartus, kai kiekviena funkcija ir elementai gali būti diegiami sistemiskai ne tik nacionaliniu (makro-) lygiu, bet ir pavienės viešojo administravimo organizacijos (mikro-) lygiu, o jai sukurti reikalinga valdžia, ištekliai ir nuolatinis dėmesys (OECD, 1996; Palidauskaitė, 2010; Stare, Klun, 2016). Diegdama etikos infrastruktūrą, bet kuri organizacija susiduria su sunkumais: ką, kada ir kaip taikyti. Taip pat organizacijoms svarbu suvokti, kaip tokia sistema veikia, kaip joje veikia etikos infrastruktūros elementai ir kokią įtaką jie daro elgesiui. Organizacijos etikos infrastruktūros diegimas vertybių vadybos kontekste nagrinėjamas gana plačiai: A. E. Tenbrunsel ir kt. (2003), N. Vasiljevienė (2000; 2006; 2011) ir kt. A. E. Tenbrunsel ir kt. (2003) išskiria dvi sudėtines etikos infrastruktūros dalis: formaliąją ir neformaliąją. ***Formalioji etikos infrastruktūros*** sistema dažniausiai yra tiesiogiai matoma: komunikavimas (kokios etinės vertybės ir principai oficialiai yra deklaruojami, pavyzdžiui, etikos kodeksuose, organizacijos misijoje, veiklos standartuose ir mokymų programose), stebėjimas (etiško ir neetiško elgesio stebėseną, pasitelkiant įvairias politikas, procedūras), etiško elgesio skatinimo ir nuobaudų už neetišką elgesį sistema, pavyzdžiui, įvertinimas, paskyrimas į aukštesnes pareigas, atlyginimo pakėlimas. Ypač svarbus komunikavimas, kuris leidžia vadovybei perduoti organizacijos principus ir tokiu būdu jos vertybes internalizuoti darbuotojams. Taip pat gali būti, kad organizacijoje pasireiškia ir ***neformalioji etikos infrastruktūra*** – tai nerašytos, bet paplitusios taisyklės. Pavyzdžiui, asmuo, pranešantis apie neetišką elgesį, bus organizacijos bendruomenės kontratakuojamas (pasireikš įsitvirtinusios neformaliosios tradicinės normos). Todėl, diegiant etikos infrastruktūrą, svarbu įvertinti organizacijos klimata, vengti savęs apgaudinėjimo, lingvistinių eufemizmų (Tenbrunsel ir kt., 2003), kad etika neprarastų savo vertės, sprendimų priėmimo procesas būtų aiškus, organizacijos vadovybės palaikymas būtų tikras ir savalaikis.

Viešojo administravimo *etikos infrastruktūros elementams* priskiriami *teisės aktai*, apibrėžiantys etikos kategorijas, *etiško elgesio normos, tikslai ir atsakomybė, etikos priežiūrą vykdančios institucijos*. Taip pat prie jų priskiriami *etikos ir elgesio kodeksai, etikos komitetai / komisijos, etikos konsultantai*, „karštosios“ telefono linijos, „švilpuko pūtimo“ mechanizmas ir *etikos švietimas*, vykdomas per seminarus ir mokymus (Vasiljevienė, 2006; Reddy, Ajmera, 2015, p. 16) Jie jau buvo minėti kaip etikos politikos gerosios praktikos elementai (žr. 1.3.2 poskyrį). Šiuos elementus būtų galima sugrupuoti į išorinius ir vidinius, kur išoriniai elementai elgesio standartams ir standartų laužymo pasekmėms suteikia svorio ir turinio, o vidiniai elementai vadovauja, nukreipia elgtis etiškai. Etikos infrastruktūros elementai gali būti skirstomi ir pagal funkcijas. Vieni autoriai išskiria keturias funkcijas: apibrėžimo, vadovavimo, monitoringo ir integralumo skatinimo (Nāstase, 2012, p. 183; Light, Harvey, 2012, p. 4): Viešojo administravimo organizacijų kontekste tikslinga etikos infrastruktūros elementus suskirstyti pagal tris funkcijas: *reguliavimą* (teisinę bazę), *kontrolės* ir *švietimo*. Teisinei bazei yra priskiriami etikos kodeksai, įstatymai, vyriausybės nutarimai ir etikos centrai. Dėl viešojo administravimo specifikos teisinė bazė yra ypač svarbi, kadangi ji nustato gaires integralumo (etikos) įgyvendinimui (Taseva, Markovska, Georgiev, Subotic, Spasov, 2013, p. 8). Viešojo administravimo kontekste kontrolės funkcijos siekis yra užtikrinti visuomenės pasitikėjimą valdžios institucijomis, todėl ją atlieka įvairios institucijos – etikos komitetai / komisijos, „karštosios“ linijos, etikos auditas, o švietimo funkcija integruojama į etikos mokymus, konsultacijas bei etikos tarnybų ir centrų veiklas. Visi paminėti etikos infrastruktūros elementai sudaro sistemą. Tokia sistema reikalinga sąmoningai, kryptingai, tikslingai valdyti ir reguliuoti organizacijos elgseną. Kiekviena iš šių funkcijų ir elementų yra atskira, tačiau svarbi struktūros sudėtinė dalis, papildanti ir stiprinanti viena kitą.

Viešojo administravimo srityje dirbantiems asmenims (tiek politiniu, tiek ir administraciniu lygmeniu) *etiško elgesio (etikos) principai* yra gairės, kuriomis jie privalo vadovautis kasdieninėje veikloje. Viešajame administravime, priklausomai nuo šalies, kurios sistema analizuojama, taikomi panašūs principai, tačiau kartais akcentuojamos skirtingos vertybės, dėl to ir jų sąrašas (formuluotės) yra skirtingas (žr. 3 lentelę).

Disertacijos autorė pastebi, kad skirtingose valstybėse vyrauja tradicinės viešojo administravimo vertybės, todėl akcentuojami principai susiję su profesine etika (paklusimas įstatymams (įstatymų viršenybė), tarnavimas piliečiams), organizacijų etika (atsakomybė, objektyvumas), individualia etika (asmeninis integralumas, pavyzdینگumas, nesavanaudiškumas, sąžiningumas). Tačiau D. J. Caron ir D. Giauque (2006, p. 543–544) pažymi, kad viešojo administravimo paradigmų kaitos kontekste iškilo naujos vertybės, suponuojančios etiško elgesio principus: produktyvumas, rizikos priėmimas ir iniciatyvumas, gebėjimas dirbti orientuojantis į uždavinius, nepriklausomumas, atskaitomybė, kurie, deja, dažnai veda link konfliktų, paradoksų ar klausimų dėl viešojo administravimo organizacijų darbuotojų identiteto, jų gebė-

jimo būti etiškai ir kritiškai apdairiems. Lietuvos viešojo administravimo (savivaldos) kontekste, vadovaujantis pagal galiojančius įstatymus, administracinio lygmens darbuotojai vadovujasi daugiau principų nei politinio lygmens atstovai, kas taip pat sąlygoja diskusijas dėl skirtingo etiško elgesio reguliavimo (reglamentavimo). Įstatymus papildoma atitinkami teisės aktai – kodeksai.

3 lentelė

**Etiško elgesio principai, taikomi valstybės tarnautojams
skirtingose valstybėse**

| Valstybė (lygmuo) | JAV | Ka- nada | Aus- trali- ja | Japo- nija | Didžioji Brita- nija | ES | Lietuva | |
|-----------------------------|------------------------|-------------|----------------------|---------------|----------------------------|----|--------------------------------|-----------------|
| | | | | | | | Valstybės tarnauto- jams | Politi- kams |
| Principas | administracinis lygmuo | | | | | | | |
| Apdairumas | | + | | | | | | |
| Asmeninis integra- lumas | + | + | + | + | | | + | |
| Atsakomybė | + | + | + | + | | | + | + |
| Atskaitomybė | | + | + | | + | + | + | |
| Atvirumas | | + | | | + | + | | |
| Bendradarbiavimas | | + | | | | | + | |
| Dorumas | | + | | | | | | |
| Efektyvumas | | | | | | | | |
| Gera reputacija | | | + | + | | | | |
| Iniciatyvumas | | + | | | | | | |
| Inovatyvumas | | + | + | | | | | |
| Kompetencija | | + | | + | | + | | |
| Konfidencialumas | | | + | | | | | |
| Konfliktų vengimas | | + | + | | | | | |
| Kūrybingumas | | + | | | | | | |
| Lyderystė | | | + | | + | | | |
| Lygybė | | + | | | | | + | |
| Lojalumas | + | + | | + | | | + | |
| Nesavanaudiškumas | + | | | + | + | | + | + |
| Nešališkumas | + | + | | | | + | + | + |
| Nepriklausomumas | + | + | + | | | | | |
| Nuspėjamumas | | | | | | | | |
| Objektyvumas | | + | + | + | + | + | | |
| Padorumas | + | | + | | | | + | + |
| Pagarba | | + | + | + | | | + | + |
| Paklusimas įstaty- mams | | + | + | + | | + | + | |
| Pasitikėjimas | | + | + | + | | | | |
| Patikimumas | | + | | + | | + | | |

3 lentelės tęsinys

| | | | | | | | | |
|-----------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Pavyzdingumas | + | | | + | | + | + | + |
| Politinis neutralumas | | + | | | | + | + | |
| Principingumas | | | | | + | | + | |
| Produktyvumas | + | + | + | | | | | |
| Rezultatyvumas | + | + | | | | + | | |
| Sąžiningumas | + | + | + | + | + | + | + | + |
| Skaidrumas | + | | | + | | + | + | + |
| Tarnavimas piliečiams | + | + | + | + | | + | | |
| Teisingumas | + | | | | | + | + | + |
| Veiksmų laisvė | + | + | | | | | | |
| Viešumas | | | | | | + | + | + |

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis Palidauskaite, 2003, p. 84–85; OECD, 2000; APS Values, 2016; APS Values and Code of Conduct..., 2015; LR valstybės tarnybos įstatymu (redakcija 2017-01-01), LR valstybės politikų elgesio kodeksu, 2006; Kudo, Maesschalck, 2005, p. 5.

Kitas, ne mažiau svarbus, teisinės bazės elementas (savireguliacijos dokumentas) yra kodeksai. Skiriami du pagrindiniai kodeksų tipai: etikos kodeksas ir elgesio kodeksas (Salminen, Pitkänen, Heiskanen, 2016). Etikos kodeksai suprantami ne tik kaip sprendimų priėmimo receptai, bet ir kaip etinių svarstymų išraiškos. Kiekviena (įskaitant ir viešojo administravimo) organizacija turi savas normas ir elgesio taisykles, kuriomis vadovaujasi savo veikloje ir reikalauja jų laikymosi iš savo darbuotojų (Pruskus, 2003, p. 287). Taigi, kodeksus galima laikyti ne tik specifiniais problemų sprendimais, bet ir savotiškais etiniais rėmais (Vasiljevienė, 2000, p. 269).

Etikos kodeksai atlieka keletą uždavinių: pateikia tęstinius etikos dilemų sprendimus; sustiprina integralumą viešojo administravimo organizacijoje; moko apie organizacijos misiją; stiprina etikos klimatą; padidina viesuomenės pasitikėjimą administracinėmis ir vyriausybiniėmis veiklomis (Garcia-Sanchez, Rodriguez-Dominguez, Gallego-Alvarez, 2011).

Viešojo administravimo profesijos atstovai laikosi nustatytų standartų, reguliuojančių jų veiklą ir elgesį darbo metu, siekdami visuomenės pasitikėjimo ir pripažinimo. Etikos kodeksai atskleidžia praktikoje profesinį statusą ir tapatybę, profesijų reguliavimo mechanizmą. Dažnai profesinės etikos kodeksai pagrįsti praktiniu požiūriu į etiką (Pattison, Wainwright, 2010). Etikos kodeksai gali paskatinti diskusijas ir debatus bei padėti didinti informuotumą apie numatomą elgesį. Kitaip tariant, kodeksai nurodo siekiamybę. Etikos kodeksai gali būti skirti profesijos ar organizacijos statusui visuomenės akyse pakelti (Reynolds, 2000; Callaghan, Wood, Janice, Payan, Singh, Swensson, 2012). Tačiau yra abejonių dėl jų veiksmingumo skatinant darbuotojų etišką elgseną, kad tokie kodeksai labiau apima drausminius procesus.

Diskusijose kyla tam tikrų kritinių idėjų, kad profesiniai kriterijai ar etikos kodeksai negali būti laikomi amžinomis tiesomis, jie išreiškiami daugiau kaip laikina diskusijų apie etiką ir profesionalumą, atspindinčių to laikotarpio požiūrį į atitinkamas moralines profesijos vertybes, išeišos forma. Etikos kodeksai gali būti lanksčiau interpretuojami, todėl teigiama, kad jų įgyvendinimą inicijuoja žmogiškasis faktorius, kuris, deja, lemia ir etikos kodeksų veiksmingumo problemų atsiradimą.

Kodeksas skatina etines vertybes ir visuomenės pasitikėjimą, veikia kaip gairės (ne taisyklės) etiniam elgesiui, nustato procedūras ir identifikuoja sankcijas (Salmiinen, Pitkänen, Heiskanen, 2016), tačiau jo nevykdymas neužtraukia drausminančių bausmių ar atsakomybės (kodeksas nereikalauja daugiau nei įstatymai, todėl bausmės už šurkščius kodekso pažeidimus yra ribotos). Kodeksų neveiksmingumą gali suponuoti keletas priežasčių, pavyzdžiui, organizacijos nesutapatinimas su kodeksais, paties kodekso (turinio) formuluotės, komunikacijos problemos, žinių stoka, vadovybės požiūris ir pan. Pažymima, kad mažiau veiksmingi kodeksai yra tie, kurie orientuoti į kontrolę, retai yra atnaujinami, kurie įtvirtina sunkiai pasiekiamus siekius, minimaliai paveikia asmenų elgseną ir sprendimus (Schwartz, 2011, p. 281–285). Kodekso neveiksmingumą gali sąlygoti ir jo ribota juridinė galia bei darbuotojų suvokimo lygis. Analizuodamas etikos kodekso veiksmingumo klausimus, R. Wechsler (2013, p. 67) pabrėžia, jog etiška viešojo administravimo organizacijos vietos savivaldos (savivaldybės) lygmenyje aplinka nebus užtikrinama vien dėl to, kad kodeksas egzistuoja pats savaime. Todėl kodeksas neturi tapti organizacijos formalioju dokumentu, skatinančiu biurokratinių elementų perteklių, tačiau, priešingai, tai turėtų būti ypač žinomas, vertingas ir veiklas apibrėžiantis tvarkų rinkinys, kuris padėtų tinkamai atrinkti personalą ir, esant būtinybei, atleisti iš darbo tuos, kurie peržengė nustatytas etikos ribas. Tam, kad etikos kodeksas veiktų organizacijoje, turi būti pasitelktas švietimas, postulatų ir situacijų analizė, kiti etikos infrastruktūros elementai, o jų įgyvendinimas pavestas atitinkamoms etikos vadybos struktūroms.

Kitas etikos infrastruktūros elementas – **etikos vadybos struktūros**, t. y. kontrolę vykdančios institucijos (etikos komitetai, komisijos), kurios teikia organizacijoms su etiniais klausimais susijusius patarimus ir rekomendacijas, analizuoja, kokių veiksmų imamasi konkrečiose situacijose. Jos yra vienas iš trijų etikos vadybos elementų (žr. 1.1 poskyrį). Etikos vadybos struktūrų viešajame administravime kontekste itin svarbią vietą užima etikos komisijos (jos aktyviai veikia ir savivaldybių kontekste). **Etikos komisijos** buvo steigiamos kaip forumai, kuriuose turėjo būti išsklaidomos piliečių abejonės dėl valdančiųjų asmenų elgesio etiškumo. Dabar jos yra ribojamos įstatymų ir griežtai jų laikosi savo veikloje, kai:

- palaiko ir skatina vidinę viešojo administravimo organizacijos darbuotojų (politikų ir administratorių) kontrolę;
- nustato išorinės kontrolės teisinę sistemą / pagrindus, kurie padėtų kontroliuoti kartais klystančius darbuotojus;
- atlieka abu (kontrolierių ir vadovavimo) vaidmenis ir taip skatina etišką aplinką, kad ji užtikrintų etišką elgesį (Smith, 2003).

Etikos komisijų, turinčių plačią įgaliojimų skalę stebėti valdžios organų etiką,

pareiga užtikrinti, kad būtų laikomasi etikos normų, tam naudojant turimas priemones, resursus, taikant nuobaudas / bausmes. Kai kurie autoriai (Edelman, 1985; Smith, 2003) primena, kad etikos komisiją ir etikos kodeksą galima apibūdinti kaip „simbolinį patikinimą / garantiją“, nes netgi esant mažam finansavimui ar neturint pakankamai personalo, vien tik savo egzistavimu jie suteikia visuomenei pasitikėjimo.

Tokios struktūros formuojamos ir Lietuvos viešojo administravimo organizacijose vietos savivaldos lygmeniu (savivaldybėse). Etikos komitetų, komisijų funkcijos apima preliminarų etinių problemų sprendimą, jų įžvalgą, negerovių išsiaiškinimą, konstruktyvių priemonių numatymą bei konkrečius siūlymus, išankstinių potencialių konfliktų sprendimą, o esant reikalui – etinių programų diegimą ar bent jų gairių nustatymą (Vasiljevienė, 2006, p. 538). Analizuodamas etikos komisijos veiklos problematiką, R. Wechsler (2013, p. 65) pažymėjo, jog yra būtini komisijos narių mokymai, kadangi jie „...dažnai gauna mažai arba negauna jokio mokymo“, dėl ko gali nukentėti ir komisijos atliekamų funkcijų kokybė. Taip pat akcentuojama ir procedūrų trukmės problema, atsirandanti dėl retų komisijos posėdžių, kas lemia atliekamų elgesio tyrimų užsitęsusių nagrinėjimą.

Nuoseklų etikos infrastruktūros vertinimą, atskleidžiant etikos rizikas, galima atlikti per organizacijos etikos auditą. **Etikos auditas**, mokslininkų požiūriu, suprantamas kaip labai svarbus įrankis, skatinantis tobulėjimą pačioje organizacijoje, jei jis atliekamas periodiškai ir darbuotojai atsižvelgia į audito išvadas, atlieka koregavimus pagal pateiktas rekomendacijas (Gross-Schaefer ir kt., 2000). Tokio pobūdžio auditas įvardijamas ir kaip procesas (Kaptein, 1998), įtraukiantis ne tik ekspertus, bet ir audituojamuosius bei vykstančias veiklas stebinčius asmenis, tikslingai siekiant aktyvaus dalyvavimo, mokymosi to proceso metu ir veiksmingo etikos sistemos patikrinimo. Kiti mokslininkai etikos auditą įvardija kaip metodą arba priemonę neetiško elgesio konstatavimui (Hill, Jones, 1992). Tačiau pats auditas reikšmingas tuo atveju, kai organizacija laikosi iš anksto numatytų ir patvirtintų etikos taisyklių, jų visumos, o darbuotojai su taisyklėmis yra susipažinę. Tam labiausiai tinka viešojo administravimo organizacijos, kuriose laikomasi bendrojo etikos kodekso, tuomet ir audito metu galima nustatyti reglamentuotų nuostatų laikymosi situaciją, ar tarnautojai rimtai vertina savo pareigas. Tokio audito atlikimas prisideda prie organizacijos vertinimo ir savireguliacijos sistemos ugdymo, etikos klimato, kodeksų, etikos politikos pokyčių skatinimo ir palaikymo (Gross-Schaefer ir kt., 2000; cit. Menzel, 2007). Kita svarbi priežastis, parodanti etikos auditų reikšmingumą, – etikos politikos spragų numatymas ir potencialios etikos rizikos identifikavimas. Tam tinkamai atlikti būtina taikyti tinkamas etikos vadybos priemones.

Tačiau etikos vadybos infrastruktūra gali būti veiksminga tik palaikoma atitinkamos kultūros ir klimato viešojo administravimo organizacijoje.

1.3.3. Etiškos organizacijos kultūros ir etikos klimato raiška

Organizacijos kultūros samprata kaip kompleksinis ir daugialypis konceptas dėl etikos vadybos specifikos šioje disertacijoje apima abu – organizacijos ir organizacinį lygmenis². *Organizacijos kultūra* apibrėžiama kaip realybės konstravimo procesas, leidžiantis žmonėms matyti, suprasti ir atskirti atitinkamus įvykius, veiksmus, objektus, pasisakymus ar situacijas (Bowen, 2010). Būtina pabrėžti, kad tiek privačiame, tiek ir viešajame sektoriuose neįmanoma rasti dviejų identiškai savo vertybėmis, taisyklėmis, elgesiu, vizija, tikslais sutampančių organizacijų, kadangi kiekvienos organizacijos veikla formuojama ir įgyvendinama remiantis (galbūt panašiais, tačiau ne identiškais) prioritetais. Analizuojant įvairių autorių (Baker, 2007; Christensen ir kt., 2007; Beeri ir kt., 2013; Denhardt ir kt., 2013; Boardman, Klum, 2013; ir kt.) pateiktus organizacijos kultūros apibrėžimus, vienus jų galima interpretuoti kaip ideologiją, kitus siejant su mokymusi, tačiau visuose juose yra pabrėžiamos vertybės, jų sistema. S. L. Grover ir C. A. Enz (2005, p. 28) teigia, kad kultūra atspindi tai, ką organizacija sukūrė, ji reprezentuoja organizacijos etinius įsitikinimus. Taigi, **etiška organizacijos kultūra** (Ferrell ir kt., 2010; Huhtala ir kt., 2011) padeda organizacijos nariams suprasti principus, kuriais vadovaujantis paaiškinamas ir prognozuojamas (ne)etiškas vadovų ir darbuotojų elgesys (Webb, 2012). Siekiant elgsenos pasikeitimo organizacijoje, etiškos organizacijos kultūros kūrimas yra vykdomas kaip sistemingas procesas, skatinantis įvairius kultūros pokyčius. Tam reikalinga organizacijoje identifikuoti būdingas vertybes; pritaikyti organizacijos veikloje priimtas vertybes; skatinti remtis priimtomis vertybėmis; užtikrinti, kad vertybės bus pritaikytos kiekviename organizacijos sprendime ir veiksmo; sudaryti etiškos kultūros žemėlapi (Boardman, Klum, 2013, p. 86). Planuojamų pokyčių tikslus aiškiai numatyti padeda minėtų veiklų nuoseklumas ir sąlygų tam sudarymas. Tokio nuoseklumo procese vedama link norimos organizacijos (savivaldybės) kultūros ir elgsenos pokyčių.

Dėl viešojo administravimo organizacijos etikos vadybos specifikos etiškos kultūros formavimui įtakos turi tiek organizacijos, tiek ir organizacijos kultūros aspektai. Organizacijos kultūra skatina taikyti vertybes, nustatytas etikos kodeksuose, o pastarieji laikomi svarbia organizacijos kultūros dalimi, tad organizacijos kultūra turi didelę įtaką lyderystės (vadovavimo) vertybėms, etiškam sprendimų priėmimui ir jų komunikacijai (Bowen, 2010). Neformalios etiškos elgsenos formavimo prie-

² *Organizacijos kultūra* – grupinė sąmonė, apimanti jos nariams būdingų normų, įsitikinimų, požiūrių, nuostatų, lūkesčių, įpročių visumą, lemianti jų reakciją į organizacijos vidinius ir išrinius procesus bei sąlygojanti jų elgseną. Kultūra išreiškiama per filosofiją, simbolius, mitus, mikroklimatą, herojus, istorijas, tradicijas, ritualus, ceremonijas ir kt. (Zakarevičius, 2004; Vveinhardt, 2011). *Organizacinė kultūra* – tai dirbtinė, sąmoningai vadovybės sukurta, plėtojama kultūra, kuri turi būti labai savita, išsiskirti iš kitų panašių kultūrų. Ji yra siejančioji grandis, kadangi vienija darbuotojų pastangas siekti bendrų organizacijos tikslų, remiantis bendražmogiškėmis, emocinėmis, kultūrinėmis vertybėmis (Šimanskienė, 2008a; Vveinhardt, 2011).

monės apima įsitikinimus ir vertybes, tradicijas, etiško elgesio pavyzdžius, etiško elgesio skatinimo ir drausminimo sistemas (apdovanojimų ir nuobaudų skyrimą), vadovo vaidmenį, komunikaciją (atvirą etišką bendravimą tarp darbuotojų), pavyzdinių istorijų-legendų pasakojimą ir pan. (Belak, Milfelner, 2010). Pabrėžiama, kad perduodant neformalias etiškos elgsenos formavimo priemonės (vertybes, įsitikinimus, tradicijas) dalyvauja organizacijos darbuotojai ir vadovai.

Kultūros keitimo procese akcentuojamas vadovo vaidmuo, kadangi vadovą galima traktuoti kaip pokyčių iniciatorių, asmenį, tiek rodantį pavyzdį darbuotojams, tiek ir kontroliuojantį jų veiklą. Kuriant etišką elgseną organizacijoje, anot J. Belak ir B. Milfelner (2010), labai svarbus tampa vadovo etiškos elgsenos demonstravimas, kadangi jo bendravime, elgsenoje ir priimamuose sprendimuose privalo atsispindėti tos vertybės, normos ir pagrindiniai principai, kurie būtini siekiant elgsenos pokyčių.

Pastebima, kad vadovo elgesyje labiau vertinamas nuoseklumas nei dėmesio ženklai, dažniausiai siunčiami per susirinkimus ir išryškėjantys planuojant bei sudarant biudžetą (Staniulienė, 2010, p. 144). R. Wechsler (2013, p. 938) teigia, kad „vadovavimas yra pagrindinis neformalių normų keitimo elementas“, nes vadovas gali pasinaudoti savo galia inicijuoti nerašytas taisykles, skatinti jomis vadovautis priimant sprendimus. Todėl tolesnė etiškos elgsenos kūrimo eiga ir rezultatai didele dalimi priklauso nuo vadovo, jo siekių, profesionalumo ir įtakos.

Organizacijos kolektyvas gali tapti probleminio elgesio šaltiniu, trukdančiu įgyvendinti pokyčius, jeigu jame vyraus elgesio taisyklės pažeidžianti elgsena, bus jaučiama atitinkama įtampa, šaltumas, nesupratimas ar abejingumas. **Komunikacija (diskusijų kultūra)**, kuri vyksta tarp vadovo ir darbuotojų, tarp darbuotojų, kaip bendravimo forma išryškina vertybes, principus, lemiančius elgsenos pobūdį organizacijoje.

Grįžtamojo ryšio ir pripažinimo iš vadovo trūkumas įvardijamas kaip viena esminių problemų, trukdančių organizacijose instrumentiškai diegti vertybes (Pučėtaitė, Pušinitė, 2015, p. 12). Todėl būtina užtikrinti atvirą komunikaciją, kuri leidžia inspiruoti etišką elgesį ir kurti pasitikėjimą (Belak, Milfelner, 2010, p. 90). Bendravimas yra svarbus tobulėjimo, nuolatinio mokymosi, probleminių sričių identifikavimo ir išaiškinimo, dialogo tarp vadovo ir darbuotojų puoselėjimo elementas. Taigi, bendravimas, kaip neformali priemonė, turi įtakos formaliosioms priemonėms (Stekens, 2008, p. 606).

Tradicijos ir ritualai, kuriuos palaiko organizacija, lemia vyraujančią elgseną, jie formuojasi, kai organizacija tobulėja, įsitvirtina, tad yra išbandyti laiko.

Etikos institucionalizavimas viešajame administravime galimas tik tuomet, kai organizacijoje nustatomos atitinkamos taisyklės bei procedūros ir kai joje egzistuoja administracinė ideologija, ritualai ir simboliai (Thoenig, 2003). Analizuodamas viešojo administravimo organizacijas (savivaldybes), R. Wechsler (2013, p. 975) pažymėjo, kad tradicijos yra neformali elgesio organizacijoje formavimo priemonė, individualus organizacijos bruožas, susijęs su įsipareigojimu ir ištikimybe organizacijai. **Etiško elgesio skatinimo**, apdovanojant nusipelnusį darbuotoją, priemonės apima pagyrimą ar nominaciją kasmetiniuose organizacijos rengiamuose apdovanojimuose

se (Wechsler, 2013, p. 624). O drausminančias priemones turėtų aiškiai apibrėžti organizacijos elgesio kodeksas, kad prireikus jos galėtų būti teisingai pritaikytos ir įgyvendintos. Apdovanojimai ir nuobaudos, jų skyrimas – tai jau pagalbinė funkcija įsisavinant pagrindines vertybes, veiklos ir elgesio principus, leidžianti nustatyti teisingus ir klaidingus sprendimus, mokytis iš kitų patirties.

Istorijos su etiško elgesio pavyzdžiais yra svarbi priemonė, perduodant tinkamos elgsenos organizacijoje pagrindus, todėl jos yra pasakojamos, kai norima atkreipti darbuotojų dėmesį į tam tikrą etikos problemą (probleminę situaciją) organizacijoje ir suteikti aiškumo ją analizuojant (Belak, Milfelner, 2010, p. 90). Etiško elgesio pavyzdžiai atlieka tokias funkcijas, kaip mokymas, perspėjimas, nukreipimas priimtino elgesio link.

Jeigu viešojo administravimo organizacijos (savivaldybės) etikos vadybos neformalios priemonės (pavyzdžiui, vadovo vaidmuo, komunikacija organizacijoje, asmeninė patirtis ir (ar) įsitikinimai) prieštarauja formalių priemonių propaguojamoms vertybėms, tai lemia formalių elgesio formavimo priemonių neveiksmingumą, kas suponuoja nebe organizacinio lygmens, bet visos visuomenės reakciją, pasitikėjimo organizacija mažėjimą. Taigi, priemonių nesuderinamumas skatina neaiškumą, nuomonių konfliktą ir situacijos blogėjimą. Organizacijos kultūrai ir priemonių dermei palaikyti reikalingas etikos klimatas.

Etišką aplinką viešojo administravimo organizacijoje suponuoja ir skatina etišką elgesį trys dalys: etiškas vadovavimas, etiškos praktikos ir etiškas klimatas (Mayer ir kt., 2010). Organizacijos klimatas yra normatyvinis pasidalyto elgesio, veikiamo organizacijos narius nukreipiančių į etinius veiksmus ir sprendimus politikos, procedūrų ir sistemos, konstruktas, laikomas vienu iš organizacijos kultūros elementų (Erakovich, Kolthoff, 2016). Pastebima, kad organizacijos kuriama etiško elgesio vizija gali skirtis nuo darbuotojų įsitikinimų, individualaus supratimo ir identifikavimo, kas yra etiška elgsena. Todėl, kai organizacijos narys susiduria su etine problema ir bando nustatyti lūkesčius, etikos klimatas pateikia priimtino ir etiško elgesio suvokimo pagrindus. Organizacijos kultūra remiasi prielaidomis ir vertybėmis, o tuo tarpu klimatas grindžiamas nuostatomis ir esamu elgesiu (Erakovich, Wyman, 2009). Etikos klimatas bei jo tyrimai – svarbi ir neatsiejama etikos vadybos mokslo dalis, padedanti suprasti veiksnius, skatinančius etišką elgesį organizacijose.

Etikos klimatas³ yra etikos aplinkos elementas ir organizacijos kultūros dalis, esminis gerų santykių tarp darbuotojų veiksnys (Sert, Elci, Uslu, Sener, 2014). Etikos

³ *Etikos klimato* ir *etiško klimato* sąvokos nėra tapačios. Etikos klimatas – bendresnis terminas, apibūdinantis organizacijos praktikuojamą etiką. Tyrėjai (Cullen ir kt., 2003; Jaramillo ir kt., 2006; Ambrose ir kt., 2008; Mulki ir kt., 2008; Palidauskaitė, 2011; ir pan.) etikos klimata apibūdina kaip etišką arba neetišką, nurodantį tarnautojo elgesį organizacijoje. Gera, teisinga ir teisėta veiklos praktika organizacijoje taip pat yra nulemta etiško organizacijos klimato (Palidauskaitė, 2011). D. C. Menzel (1993) teigia, jog kuo labiau organizacijose pasireiškia tokios vertybės kaip efektyvumas, komandinis darbas ar darbų kokybė, tuo stipresnis etiškas klimatas organizacijoje. Kai organizacijos nariai jaučiasi verčiami atlikti ar patvirtinti priešišką elgesio standartams elgesį organizacijoje, kai atlieka savo pareigas nesąžiningai, tai lemia blogą (neetišką) klimata (Belak, Mulej, 2009).

aplinkos elementų (procedūrų, praktikos ir vertybių) visuma laikoma organizacijos etika, kurios įgyvendinimas holistiniu požiūriu (strateginiu požiūriu) turi integruoti etikos vadybos priemones į organizacijos valdymo procesus, taip formuojant etišką organizacijos elgseną, t. y. holistinis požiūris leidžia numatyti organizacijos viduje ir išorėje vykstančias sąveikas tarp įvairių veikėjų bei išskylančias etikos problemas ir galimas priemones joms mažinti (Belak, Duh, Mulej, Štrukelj, 2009). Etikos klimata sudaro dalijami įsitikinimai, nuomonės apie organizacijos etiškos elgsenos padėtį, todėl jis labiau paveikia organizaciją nei etikos kodeksas (Grover, Enz, 2005, p. 28).

Etikos klimata pirmieji analizavo mokslininkai B. Victor ir J. B. Cullen (1987). Pasak jų, etikos klimatas yra bendras organizacijos narių suvokimas, kas yra etiškai teisingas elgesys, santykiai, galios panaudojimas, etikos standartai ir kaip etikos problemos turėtų būti traktuojamos.

Etikos klimata tyrė įvairūs autoriai (Victor, Cullen, 1988; Sims, 1992; Bartels ir kt., 1998; Vardi, 2001; Agarwal, Malloy, 2003; Maesschalck, 2005; Martin, Cullen, 2006; Lemmergaard ir kt., 2008; Mulki ir kt., 2008; Mayer ir kt., 2010; Stewart ir kt., 2011; Kang ir kt., 2011; Shacklock ir kt., 2011; Huang ir kt., 2012; Mutebi ir kt., 2012; Wang, Hsieh, 2012; ir kt.). Anot J. B. Cullen, K. P. Parboteeah ir B. Victor (2003), etikos klimatas – vienas iš svarbiausių organizacinės aplinkos elementų, dominuojantis organizacijos vertybių sistemoje. Pasak H. Schwepker (2001), etikos klimatas yra darbuotojo suvokimas apie organizacijoje vyraujančią politiką, taisykles, vertybes ir praktikas etikos kontekste. Etikos klimatas gali būti suvokiamas kaip išmatuojama konstrukcija, įvertinanti, kokią etikos suvokimą organizacija sukuria ir kaip palaikomas etikos kodeksas per bendravimo politiką (Jaramillo ir kt., 2006; Mulki ir kt., 2008). Etikos klimato sąvoka kito įvairių mokslinių tyrimų pagrindu, tačiau dauguma etikos klimato konceptualių ir empirinių tyrimų buvo atlikti remiantis 1987 m. B. Victor ir J. B. Cullen sukurta teorine koncepcija.

Pastebima, kad etikos klimato tyrimai gali būti suskirstyti į dvi grupes, aptariančias pasirinktas organizacijos normų praktikas ir procedūras, susijusias su etiškomis pasekmėmis organizacijos kultūroje: viena tyrimų grupė aiškina etikos klimato reiškinį ir jo svarbą organizacijoje, kita grupė atskleidžia sąsajas tarp etikos klimato ir etiško elgesio, organizacinio įsipareigojimo ar pasitenkinimo darbu. Etikos klimatas laikomas susiformavusiu, kai tam tikros moralinio mąstymo ir elgesio formos darbuotojų yra vertinamos kaip standartai ar normos, jais remiamasi organizacijos viduje priimant sprendimus, jie laikomi dominuojančiais organizacijoje, todėl darbuotojai turi aiškų suvokimą, koks yra priimtinas ir etiškas elgesys (Cullen ir kt., 2003; Appelbaum, Deguire, Lay, 2005; Mutebi ir kt., 2012). Taip pat etikos klimata sąlygoja teisingą elgesį lemiantys veiksniai, kurie veikia ne tik sprendimų priėmimą, bet ir organizacijos narių etinį elgesį.

Siauresnė etikos klimato samprata apibūdinama *organizacijos elgesio sąvoka*, apibrėžiančia darbuotojų supratimą apie organizacijos vertybes ir praktiką etikos požiūriu. Teigiama, kad etikos klimato ir etikos kultūros koreliacija yra aukšta (Martin, Cullen 2006; Trevin, Weaver, 2003; Kaptein, 2011).

Atsirandantys skirtumai tarp kultūros ir klimato prisideda prie esamų ir diegiamų elgesio taisyklių nesutapimų įvertinimo, neetiško elgesio pasireiškimo prie-

žasčių supratimo. Pasak mokslininkų (Victor, Cullen, 1987, 1988; Peterson, 2002; Leung, 2008; Mulki ir kt., 2008; Deshpande, Joseph, 2009; Huang ir kt., 2012), etikos klimatas ir organizacijos narių etiškas elgesys koreliuoja tarpusavyje. Taigi atliekant organizacijos etikos klimato tyrimus galima prognozuoti būsimą (ne)etišką darbuotojų elgesį.

Apibendrinant teigtina, kad organizacijos kultūra yra susijusi su sprendimų priėmimo procesu ir daro poveikį organizacijos etikos klimato vystymui. Organizacijos etikos klimatas sąlygojamas daugybės veiksnių, tarp kurių vienas iš svarbiausių yra organizacijos narių moralinės vertybės ir nuostatos. Etikos klimatas, kuris neatsiejamas nuo organizacijos kultūros, yra atspindimas vyraujančių normų, vertybių ir tinkamo / etiško narių elgesio praktikų organizacijoje. Formuojant etikos klimatą, kai sprendžiamos su etišku kontekstu susijusios situacijos, svarbūs tampa organizacijos darbuotojų patirtis ir elgesys. Organizacijoje nusistovėjęs etiškas etikos klimatas prisideda prie teigiamų pokyčių organizacijoje, pasireiškiančių darbuotojų produktyvumu, organizaciniais išpareigojimais, etišku profesiniu elgesiu ir pasitenkinimu darbu. Tačiau tam palaikyti reikalingas vadovų (organizacijos lyderių) pavyzdys, pritarimas ir parama.

1.3.4. Vadovo vaidmuo etikos vadybos praktikai viešojo administravimo organizacijoje

Analizuojant vadovo vaidmens fenomeną viešojo administravimo organizacijų etikos vadybos procesuose, būtina pabrėžti, kad vadovo apibrėžimas nėra vienalytis. Dažnai vadovu vadinamas bet kuris asmuo, išrinktas ir (arba) užimantis vadovaujančią poziciją organizacijoje (Kolzow, 2014, p. 9) (savivaldybėje tai galėtų būti: politiniu lygmeniu – tarybos narys, meras, administraciniu lygmeniu – administracijos direktorius, departamentų vadovai, skyrių vedėjai ir pan.). Vadovų organizacijoje yra palyginti nedaug ir jie užima aiškia hierarchinę vadovaujančią poziciją organizacijoje, iš kurios gali pasinaudoti savo poveikiu elgesiui. Tačiau pabrėžiama, kad ne kiekvienas formaliai aukštas pareigas užimantis asmuo (formalus lyderis) gali ir turi būti vadinamas vadovu lyderiu (neformalus vadovas), turinčiu grupės pasitikėjimą ir prisiimančiu svarbiausio motyvuotojo vaidmenį (Ali, 2012, p. 82). Kartais formalus ir neformalus vadovo vaidmenis užima vienas ir tas pats asmuo – tokiu atveju organizacijoje sudaromos prielaidos lyderystei, didele dalimi prisidedančiai prie organizacijos sėkmingumo. Jeigu šiuos vaidmenis atliekantys asmenys yra skirtingi, būtina užtikrinti jų tarpusavio komunikaciją, bendradarbiavimą. Kitu atveju – organizacijoje nebus užtikrinamas atviras bendravimas, darbuotojų sutelkimas bendrų tikslų siekimui. Analizuojant, kaip vadovai veikia organizacijos etiką (jos politiką, infrastruktūrą, kultūrą, klimatą ir pan.), svarbi lyderystės sąvoka. Disertacijoje yra laikomasi vadovo-lyderio sampratos.

Vadovavimas yra kompleksinis ir multidimensinis reiškinys, suprantamas kaip nuolatinis procesas, kuris gali būti matuojamas tuo, kiek žmonių ir koku lygiu pa-

sirenka sektti, klausyti asmens, tai yra kompleksinis santykių, sistemų ir procesų rinkinys (Kouzes, Posner, 2006; Sharma, Jain, 2013). Taigi, analizuojamame kontekste galima teigti, kad **vadovavimas** apibūdinamas kaip socialinio poveikio procesas, kuriuo vadovas nukreipia organizacijos narius tikslo link, asmeniškai demonstruodamas pavyzdį, pasižymintis vertinamomis savybėmis ir skatinantis darbuotojus vadovautis jo propaguojamomis vertybėmis, principais ir standartais (Bryman, 1992; Bedi, Alpaslan, Green, 2016; Downe, Cowell, Morgan, 2016). Mokslinėje literatūroje sutariama, kad vadovai turi didelę reikšmę darbuotojų etiškam elgesiui, kadangi jie kontroliuoja darbo aplinką. Teigiama, kad bet kuri etikos iniciatyva prasideda nuo lyderystės išsipareigojimo etikos praktikai per atitinkamų resursų, mechanizmų, politikos, aiškių atsakomybės gairių, procesų, mokymų ir pan. užtikrinimą, etikos institucionalizavimo ir etikos audito palaikymą (Segon, Booth, 2013; Segon, Booth, 2015). Organizacijos vadovo elgesys – pavyzdys, formuojantis neoficialų elgesio tipą, traktuojamą organizacijoje kaip etiškai tinkamą. Etišką darbuotojų elgseną formuoja sėkmingai dirbantys, pripažinimo nusipelnę organizacijos vadovai, kurie veikia kaip sektini pavyzdžiai (Fu, Deshpande, 2012). Jei vadovai veikia sėkmingai, tačiau yra neetiški, kiti darbuotojai taip pat bus motyvuoti elgtis neetiškai. Kai svarstoma, kiek etikos vadyba prisideda prie atskaitomybės, skaidrumo, nešališkumo užtikrinimo, yra analizuojama, koku lygiu organizacijoje veikia paklusnumo / atitikties ir integralumo strategijos (žr. 1.2 poskyrį), kaip jos tarpusavyje dera vadybos ir lyderystės kontekste (žr. 4 lentelę).

4 lentelė

Vadybos / lyderystės matrica

| | | <i>Integralumas</i> | |
|--------------------|----------------|---------------------|------------------|
| | | <i>Žemas</i> | <i>Aukštas</i> |
| <i>Paklusnumas</i> | <i>Žemas</i> | Etikos minimumas | Etiška vadyba |
| | <i>Aukštas</i> | Etikos vadyba | Etiška lyderystė |

Šaltinis: Lawton, Macaulay, 2009, p. 116.

Lentelėje pateikiami galimi etikos vadybos strategijų (atitikties ir integralumo) tarpusavio dermės vadybos ir lyderystės kontekste rezultatai:

- *etikos minimumas* susiformuoja organizacijoje, kur etika nevertinama kaip svarbus ir kuriantis pridėtinę vertę elementas. Lyderystė tokiu atveju griežtai reaguojanti, tačiau palaikanti tik minimalius legalius standartus. Etika nėra darbuotojų susitarimo objektas ir organizacijos kultūros dalis;
- *etikos vadyba* susiformuoja organizacijoje, kurioje etika laikoma svarbia, tačiau neprivaloma organizacijos kultūros dalimi. Tuomet akcentuojama atskaitomybė: atnaujinama taisyklės ir nuostatai, elgesio kodeksai ir pan. Tačiau patenki-

nus teisinius / institucinius reikalavimus, etikos klausimai tampa antraplaniai. Organizacija charakterizuojama, kaip teisingai veikianti;

- *etiška vadyba* susiformuoja organizacijoje, kurioje etikos sistema palaikoma susitarimais tarp kelių narių. Tokie nariai inicijuoja etikos darbotvarkę ir kai kada net įsmenina (personifikuoja) etiką organizacijoje. Tokioje organizacijoje lyderystė gali būti individualiai labai stipri, tačiau sistemos ir infrastruktūra apleidžiamos, kas veda link etikos problemų, ypač jeigu pasikeičia lyderis. Organizacija charakterizuojama, kaip veikiantį *teisingai*;
- *etiška lyderystė* susiformuoja organizacijoje, turinčioje stiprius asmeninius susitarimus ir reikalingą infrastruktūrą, užtikrinančius etikos įkūnijimą į organizacijos kultūrą. Šiuo atveju lyderiai yra aktyvūs ir padeda vystyti visiems individams, siekdami, jog klestėtų atskaitomybė, skaidrumas ir individualus moralumas. Organizacija charakterizuojama, kaip *veikiantį* teisingai (Lawton, Macaulay, 2009, p. 117).

Tai ne tik išryškina vadybos ir lyderystės ryšį, bet kartu ir paaiškina sąryšius tarp individų ir organizacijos – individai organizacijoje elgiasi taip, ko iš jų reikalaujama, koks modelis yra pripažintas ir kiek etika palaikoma ir puoselėjama vadovų. Tokia prieiga siejama su mokslinėje literatūroje pastaruoju metu vis dažniau vartojama sąvoka „etiška lyderystė“.

Teigiama, kad etiška lyderystė veikia darbuotojų požiūrį ir elgesį per įsipareigojimus, vadovo-darbuotojo mainų suvokimą, pasitenkinimą darbu, organizacijos kultūros suvokimą, provisuomeninį elgesį ir grupių santykių konfliktus (Thaler, Helmig, 2016). Konceptualus konstruktas *etiška lyderystė* dažniausiai apibrėžiamas kaip „normatyviai tinkamo elgesio per asmeninius veiksmus ir tarpasmeninius santykius demonstravimas ir tokio elgesio skatinimas tarp sekėjų per dvipusio ryšio komunikaciją, sustiprinimą ir sprendimų priėmimą“ (Brown, Treviño, Harrison, 2005, p. 120). Būtent šis apibrėžimas atspindi vadovo vaidmens svarbą etikos vadybai viešojo administravimo organizacijoje vietos savivaldos lygmeniu (savivaldybėje), kur vadovai turi prisiimti ne tik atsakomybę už savo įsipareigojimus, tačiau ir būti teigiamai vertinami organizacijos narių, visuomenės, žiniasklaidos.

Mokslininkai siekė tiksliai apibrėžti etiškos lyderystės konceptą, nustatyti jo pagrindinius komponentus, paremtus elgesio skatinimo būdais. Etiška lyderystė siejama su sąvoka „*moralinis veiksmingumas*“, kuri reiškia individo tikėjimą savo gebėjimais organizuoti ir mobilizuoti motyvaciją, pažinimo išteklius, priemones ir veiksmų kursus, reikalingus siekiant moralinės veiklos nustatytoje srityje „moralinės nelaimės“ akivaizdoje (Hannah, Avolio, May, 2011, p. 675; Thaler, Helmig, 2016). S. Hassan, B. E. Wright ir G. Yukl (2014) manymu, etiška lyderystė yra sudaryta iš „buvimo etišku“ vaidmens modelio, teisingo elgesio su žmonėmis ir aktyvaus etikos valdymo organizacijoje. L. K. Treviño, L. P. Hareman ir M. Brown (2000) teigia, kad etišką vadovą apibūdina, visų pirma, buvimas moraliu asmeniu (ilustruojama lyderio bruožais, elgesiu ir kaip jis priima sprendimus) ir moraliniu vadovu / vadybininku (kai lyderis sukuria moralės kodeksus kitiems pasitelkdamas orientavimą, aiškią komunikaciją, atlyginimų ir drausmės sistemas). Panašiai A. H. B. De Hoogh

ir D. N. Den Hartog (2008) išskiria tris etiškos lyderystės elementus: moralė ir sąžiningumas, vaidmens išaiškinimas, valdžios pasidalijimas. Siekiant etiškos lyderystės, vadovai (lyderiai) pirmiausia turi tapti modeliais, demonstruojančiais priimtina ir tinkamą elgesį savo darbuotojams (Mayer, Kuenzi, Greenbaum, Bardes, Salvador, 2009, p. 3). Mokslinių šaltinių analizė rodo, kad net ir pasirinkus skirtingas tyrimo priegas, galima išskirti *dvi vadovo poveikio ir veiksmų, susijusių su etika, rūšis*:

- iš lyderio kaip asmens prigimties ir elgesio kylantys veiksmai ir poveikis, skatinantys emuliaciją (pamėgdžiojimą, sekimą pavyzdžiu);
- iš praktikos atsirandančios sistemos, kurias vadovai (lyderiai), siekdami paveikti elgesį, nustato savo ruožtu.

Nors etiškos lyderystės tyrimai sparčiai plinta, šios srities analizė susiduria su keletu diskusinių klausimų. Pirmasis iš šių jų – *ar etiška lyderystė konceptualiai skiriasi nuo kitų lyderystės modelių*, tokių kaip **transakcinės lyderystės** ar **transformacinės lyderystės**. Transakcinė lyderystė grindžiama racionalių veiklos tikslo, uždavinių ir situacijos suvokimu, lemiančiu vadovavimo struktūrą, o transformacinės lyderystės atveju inicijuojamas ir palaikomas procesas, kuriantis tarp vadovo lyderio ir jo sekėjų ryšį, palaikantį visų augimą ir tobulėjimą, kaip būtina lyderystės sąlygą ir prielaidą (Valuckienė, Balčiūnas, Katiliūtė, Simonaitienė, Stanikūnienė, 2015, p. 20–21). Transakciniai lyderiai įsikiša tik nustatydami parametrus, apdovanodami už gerą veiklą ir drausmindami, kai standartų nesilaikoma, todėl tai dažnai apibūdinama kaip daugiau pasyvaus stiliaus vadovavimas. Transformaciniai lyderiai išplėtoja ir pakelia savo darbuotojų interesus, skatina darbuotojus siekti ne asmeninių, bet grupės tikslų, generuoja jų sąmoningumą ir grupės misijos bei tikslų priėmimą ir tai pasiekia vienu iš būdų: intelektualiai stimuliuodami darbuotojus arba būdami charizmatiški ir įkvepiantys sekėjus, suvokdami kiekvieno darbuotojo emocinius poreikius (intelektinis stimuliavimas, idealizuota įtaka, įkvepiantis motyvavimas) (Bass, Riggio, 2006). Iš esmės dėl to transformaciniai lyderiai gali skatinti etišką ar neetišką elgesį. Remiantis M. E. Brown ir L. K. Treviño (2006, p. 598), etinė lyderystė skiriasi nuo kitų modelių, kadangi etiniai lyderiai akcentuoja etikos standartus ir moralią vadybą (daugiau transakcinė), o transformaciniai lyderiai akcentuoja viziją, vertybes ir intelektinę stimuliaciją. Nepaisant skirtumų, sutinkama, kad etika yra neatsiejama lyderystės dalis.

Pasak R. Smaliukienės (2010, p. 54), viešojo administravimo organizacijose transakcinę lyderystę taikantis vadovas siekia sutarimo, imasi reikiamų priemonių, atlygina pagal rezultatus ir kontroliuoja, o transformacinę lyderystę įgyvendinantis vadovas pasižymi tokiomis savybėmis, kaip atsakingumas, vertybių laikymasis, konfrontacijos nevengimas, kūrybiškumas, palaikymas ir skatinimas, įsitraukimo skatinimas. Pasyvus transakcinis požiūris į poveikį darantį elgesį, pagrįstą reglamentavimu, yra nepakankamai adekvatus (Eisenbeiss 2012), todėl vis dažniau taikomos transformacinės priegigos. Tačiau būtina pažymėti, kad transakcinės ir transformacinės lyderystės paradigmų naudojimas lyderystei pagrįsti viešojo administravimo organizacijose vietos savivaldoje (savivaldybėse) turi vykti atsargiai dėl charizmatinio vadovavimo stiliaus pavojaus, kadangi jis turi tikimybę pereiti į „tamsiąją“

pusę (galima žala dėl asmens narcisizmo, savanaudiškumo, kritikos netoleravimo) (Smaliukienė, 2008, p. 37), kas ypač reikšminga visuomenės (vietos bendruomenės) interesams atstovaujančių organizacijų valdyme. Analizuojant tyrimus viešajame administravime pastebima, kad dažniausiai yra taikoma transformacinės lyderystės prieiga (Gabris, Maclin, Ihrke, 1998; Van Wart, 2003; Wright, Pandey, 2009; Ritz ir kt., 2014).

Etiškas lyderių elgesys taip pat yra labai svarbus kitų lyderystės teorijų komponentas. Remiantis J. Valuckiene ir kt. (2015, p. 23), lyderystės tyrimai apima tokias teorijas, kaip: komandinė lyderystė (Zaccaro, Rittman, Marks, 2001), autentiška lyderystė (Avolio, Gardner, 2005; Kalshoven, Den Hartog, De Hoogh, 2011; Eisenbeiss, 2012; Yukl, 2013), tarnaujanti lyderystė (Dennis, Kinzler-Norheim, Bocarnea, 2010), dvasinė lyderystė (Fry, Hannah, Noel, Walumbwa, 2011), tarpkultūrinė lyderystė (Gelfand, Erez, Aycan, 2007; Grisham, Walker, 2008), pasidalyta lyderystė (Carson, Tesluk, Marrone, 2007; Pearce, Conger, Locke, 2008), e. lyderystė (Avolio, Kahai, Dodge, 2001; Das Gupta, 2011; Avolio, Sosik, Kahai, Baker, 2014) ir kt. Nors pastebima, kad ryšiai tarp įvairių lyderystės teorijų yra neaiškūs ir persidengę (Bedi, Alpaslan, Green, 2016), tačiau dauguma tokių teorijų (išreikštų etiškai arba ne) iš esmės yra susiję su veikimu, t. y. atsako į esminį klausimą – kaip poveikis kitiems gali būti pasiektas.

Tai veda prie antro diskusinio klausimo – *kokie yra etiškos lyderystės konstruktai*, kadangi, daugiausia dėmesio skiriant įtakos (poveikio) mechanizmams, nenurodomi norminiai atskaitos taškai, kuriuos etiški lyderiai galėtų naudoti skatindami sekėjus elgtis etiškai (Bedi, Alpaslan, Green, 2016; Eisenbeiss, 2012). Iš pirmo žvilgsnio gali atrodyti, kad etiškos lyderystės kategorizacija (pagal veikimo dimensijas) yra pakankamas aiškinamasis konstruktas, tačiau etikos vadybos kontekste išlieka klausimas, kaip lyderiai, darydami poveikį darbuotojų elgesiui, derina savo veiksmus kaip „*moralūs asmenys*“ ir „*moralūs vadovai*“ (Kalshoven, Den Hartog, De Hoogh, 2011a). Statistinė analizė gali parodyti aiškinamąją moralinio valdymo (susijusio su buvimu „moralium asmeniu“) metodų galią, bet ne tai, kaip lyderiai derina oficialius reguliavimo procesus su socialiniu mokymusi. Ieškant mechanizmų, kuriais naudodami lyderiai įgyvendina etikos vadybos priemonės, buvo atliekami etiško vadovavimo (lyderystės) statistinės analizės tyrimai (Bedi, Alpaslan, Green, 2016), kurie parodė, kad, suvokiant organizacijos etikos kompleksškumą, tiek ir kodifikavimo limitus (ribas), etiško vadovavimo „moralinio asmens“ dimensija turi pasireikšti vadybiniais veiksmais. Čia ypač svarbus „pasiekimo“ klausimas: kiek toli lyderiai gali formuoti tai, kas vyksta tarp organizacijų, įskaitant daugybę kontekstų, kuriuose jie asmeniškai neturi nieko bendro su kitais organizacijos atstovais. Šis klausimas kreipia link tikrinimo, kaip naudojami etikos reguliavimo mechanizmai, aspekto ir vadovų galios klausimo.

Priemonių, kuriomis veikiamas elgesys praktikoje, tyrimams reikalingos konceptualios ir metodologinės perspektyvos, siekiant integruoti įvairių vadovų poveikį (asmeninį, taikant taisykles ar naudojant kitą praktiką). Viena iš taikomų priedų – *galios* kaip vertimo (angl. *translation*) *konceptija*, taikoma tiek verslo etikos

(Jensen, Sandström, Helin, 2009), tiek viešojo administravimo etikos moksliniuose tyrimuose (Maesschalck, 2004b, Stensöta, 2010). Latour (1986) teigimu, nenaudinga tyrimuose traktuoti galios potencialą (*in potentia*) kaip kažką, kuo pasižymi vadovas (idėja arba principas) iš prigimties, nes jis negali nieko nulemti automatiškai. Atvirkščiai, galią geriausia analizuoti veikime (*in actu*), kaip poveikį, atsirandantį (ir atskleistą) principus ar tvarką transformuojant į kitų žmonių veiksmus. Sutelkiant dėmesį į veiklą, kaip socialinį vertimo procesą, galima stebėti įvairių elementų kombinaciją, atsirandančią dėl elgesio suderinimo ir siekio pateikti tai kaip kolektyvų, sudėtinį, su vadovų, kitų asmenų veiksmais ir reglamentavimu susijusį procesą, lemiantį praktikos masyvą („daugybę neretai konkuruojančių lokalių švietimo, įtikinėjimo, paskatų, valdymo, kurstymo, motyvacijos, skatinimo taktikų“) (Rose, Miller, 1992, p. 175). Tokia galios suvokimo perspektyva padeda nustatyti, kurie asmenys iš tikrųjų veda organizacijos narius link etikos, kadangi jų veiksmai gali keisti kitų atramos taškus, valdžios (moralinės, politinės, techninio eksportavimo ir kt.) pagrindus. Taigi, galima teigti, kad etikos kodeksai padeda suteikti ilgaamžiškumo socialinėms praktikoms ir išplėtoti vadovų poveikį srityse, kuriose jo negalėtų būti. Kita vertus, moralinio vadovavimo pobūdį formuoja išsamios moralių asmenų intervencijos, kadangi vadovai yra aktyviai įsitraukę formuojant griežtą taisyklių laikymąsi, o jų charakterio savybės turi sustiprinti poveikį. Taigi, disponavimas turima galia turėtų / galėtų padėti sustiprinti etikos vadybos raišką viešojo administravimo organizacijose.

Viešojo administravimo organizacijų etiška lyderystė, pasak R. Erakovich ir E. Kolthoff (2016), apima dimensijas, būtinas etikos vadybos integralumui užtikrinti: dorumą ir tiesos sakymą, patikimumą (aiškų principų žinojimą, galėjimą juos aiškiai paaiškinti, nuolatinę atitiktį jiems), teisingumą, su tinkamu pareigų atlikimu susijusį sąžiningumą (gerus įpročius, nuoširdų darbą, meistriškumą). Šių dimensijų raiška, žinoma, priklauso tiek nuo asmens charakterio savybių, tiek nuo pasirinkto vadovavimo stiliaus. *Lyderystės vaidmuo etikos vadybos kontekste* pasireiškia keletu svarbių aspektų. Etikos kodeksai yra kritikuojami kaip pernelyg abstraktūs, priverstinio pobūdžio, neveiksnūs, kartu kuriantys biurokratiją („raudoną juostą“) ir ribojantys praktines galimybes (OECD, 1996). Kai nenaudojami kiti socialiniai procesai, etikos kodeksai taip pat suvokiami kaip nepakankama priemonė siekiant keistis arba valdyti elgesį. Teigiama, kad lyderystė padeda sukurti „moralią organizaciją“ institucionalizuodama vertybes organizacijos kultūroje (Lawton, Páez, 2015). Taigi, vadovai, turėdami galią propaguoti ir skatinti taikyti, atsisakyti taikyti arba neoficialiai ignoruoti etikos kodeksus, gali vaidinti reikšmingą vaidmenį padedant *nustatyti etišką organizacijos kultūrą* (Hassan, Wright, Yukl, 2014) (žr. 1.3.4 poskyrį). Iš tiesų, reaguojant į potencialų etikos kultūrų gausybės egzistavimą organizacijose, lyderių vaidmuo yra sukurti „vieningą klimatą“, žaisti skirtingus vaidmenis skirtinguose lygmenyse ir strategiškai vadovauti. Yra kai kurių įrodymų, leidžiančių manyti, kad jeigu lyderiai įvairiuose organizacijos lygiuose perteikia panašius pranešimus per mokymą, tai sukuria pasidalytą pažinimą (angl. *shared cognition*) (Grojean ir kt., 2004). Tačiau šis paprastas, labiau tiesinis požiūris, kaip veikla yra vykdoma, susiduria su dviem problemomis. Pirmoji problema yra tai, kad organizacijos gali

apimti kelis normalizavimo procesus, veikdamos dėl žmonių pozicionavimo (ir per) nevienalyčiuose tinkluose. Pavyzdžiui, viešojo administravimo organizacijos vietos savivaldoje (savivaldybės) apima politinius ir vadybinius vadovus, o sprendimo (angl. *judgement*) normos gali kilti iš rinkimų mandato, partijos ir atstovaujama grupių koncepcijų (politiniam lygmeniui) arba iš profesinių vertybių, skirtingų tikslų, tokių kaip efektyvumas ir teikimas (administraciniam lygmeniui) (Cowell, Downe, Morgan, 2014). Taigi, etiško elgesio visoje organizacijoje stiprinimas gali būti vertinamas ne tik kaip paprastas vieno etikos kodekso įgyvendinimo klausimas, bet ir kaip kova apginant konkrečius principų rinkinio svarbą prieš kitus sprendimo pagrindus. Pasidalytų galių pasaulyje daugialypėms normoms turi būti nurodytas aiškus kelias ir (arba) kryptis. Antroji problema yra tai, kad etikos kodifikavimas dokumentuose teiginiams, kaip bendravimo ir reglamentavimo pagrindas, negali nustatyti, kaip sprendimai turėtų būti priimami įvairiose situacijose, kai kyla etinių problemų (Jensen, Sandström, Helin 2009; West, Davis, 2011). Principų pritaikymas kontekstams dažnai reiškia tolesnę perinterpretavimą. Be to, viešajame administravime visuomet išlieka gero viešojo valdymo principų konflikto galimybė, pavyzdžiui, įtampa tarp sąžiningumo, skaidrumo ir efektyvumo (De Vries, 2002; Van der Wal, de Graaf, Lawton, 2011). Pagrindinė dilemų, kylančių dėl moralinių principų neišbaigtumo, išraiška yra vadinamieji „purvinių rankų“ debatai (Walzer, 1973), susiję su itin svarbių etikos principų morale siekiant didesnių tikslų. Tokios dilemos ypač stipriai veikia vadovus viešojo administravimo organizacijose (ir savivaldybėse), kur dirba keletui skirtingų grupių atstovaujantys asmenys. Taigi, vadovas yra centrinė figūra, užtikrinant etikos iniciatyvų realizavimą. Savivaldybėse būtinas politinio ir administracinio lygmenų vadovų sąmoningumas.

Apibendrinant akcentuotina, kad viešojo administravimo organizacijų etikos vadybai svarbūs visi komponentai: vadovo vaidmuo, etikos klimatas, etikos kultūra, etikos infrastruktūra ir etikos politika. Visos šios dedamosios yra būtinos kuriant ir palaikant integralią etikos vadybos sistemą.

1.4. Integralios etikos vadybos sistemos teorinės prielaidos vietos savivaldos lygmens viešojo administravimo organizacijoje

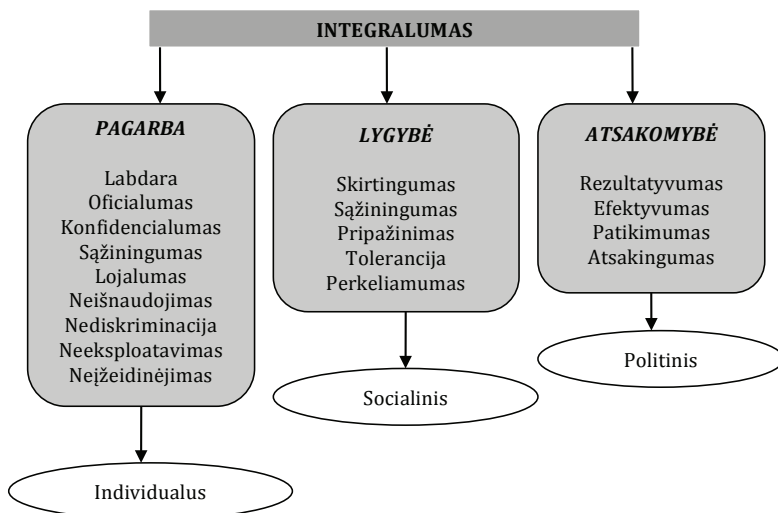
Objektai, apibūdinami kaip integralūs, sudaro visumą, pasižyminčią vientisumu, ištisumu (Kontrimienė, 2014, p. 76). Integravimas kaip procesas reiškia pavienių elementų jungimą(si) į visumą. Taigi, etikos kultūra, klimatas, infrastruktūra ir politika turėtų būti sujungta į visumą, pasižymėti bendromis nuostatomis, vadovautis etikos programa, t. y. integralumu siekiama, kad etika taptų visų organizacijos procesų dalimi. Tik vienijanti elementus į visumą sistema gali būti laikoma integralia.

1.4.1. Integralumo samprata etikos vadybos kontekste

Integralumo sąvoka, atsiradusi psichologijos moksle ir reiškusi konstrukta, kuris daro poveikį elgesiui darbo vietoje, vėliau sulaukė nemažai dėmesio organizacijų psichologijos, organizacijų etikos kontekste, siejant ją su tokiais aspektais, kaip lyderystė, organizacinė dinamika, darbuotojo gerovė, darbuotojų atranka ir pan. (Barnard, Schurink, De Beer, 2008, p. 40). Šiandieninėje mokslinėje literatūroje integralumu apibūdinama keletas skirtingų prieigų: vientisumas, patikimumas, tiesumas, sąžiningumas ir pan. Etikos analizės kontekste integralumo sąvokai priskiriama ypatinga reikšmė. Dažnai integralumas anglakalbėje literatūroje vartojamas kaip *garbės* (angl. *honesty*) sinonimas, kuris išreiškia žodžių ir elgesio tapatumą ir yra artimiausias šiuolaikinei integralumo sampratai (Vasiljevienė, 2014, p. 536). Galima išskirti skirtingus požiūrius – nuo integralumo kaip visumos (pabrėžiant nuoseklumą) suvokimo iki integralumo kaip pavyzdinio moralinio elgesio ar elgesio laikantis įstatymų ir kodeksų kokybės sampratos (Six, Huberts, 2008). Integralumo tyrimuose galima išskirti keletą skirtingų interpretacijų: integralumas kaip visuma, kaip integracija į aplinką, kaip profesinė atsakomybė, kaip sąmoningi ir atviri veiksmai, pagrįsti moraline refleksija, kaip grupė vertybių ar dorybių (įskaitant ir nekorumpuotumą), kaip atitiktis įstatymams ir kodeksams, kaip atitiktis svarbiems moraliniams standartams ir vertybėms, kaip rodomasis moralinis elgesys (Palanski, Yammarino, 2009; Huberts, 2014; Hoekstra, Huberts, Gaisbauer, 2016).

Etikos tyrimuose pastaruoju metu yra akcentuojama, kad **integralumas** – tai individo, organizacijos ar profesijos žodžių ir veiksmų darna (vienovė) – *nuoseklus socialinis elgesys*, kai vertybės ir etiniai principai verčiami praktiniais veiksmais, atsispindi elgesyje, sprendimuose (Palanski, Yammarino, 2009; Vasiljevienė, 2014). Integralumo kontekste svarbūs tampa trijų tipų santykiai: tarp darbuotojų, tarp darbuotojų ir organizacijos, tarp organizacijos ir jos dalininkų (interesų grupių) (Kaptein, Van Reenen, 2001, p. 286). Šių santykių pobūdis ir jų valdymas labai svarbūs viešojo administravimo organizacijų atveju, ir jie dažnai yra pagrįsti institucine etika.

Mokslinėje literatūroje dominuoja *integralus požiūris į etiką* (Young, Thyl, 2008), kuris realizuojamas per kooperatyvų vertybių suvokimą ir jų tarpusavio dermę (žr. 1 pav.).



1 pav. Požiūris į etiką jos vertybių integralumo aspektu

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis Flemming, McNamee, 2005, p. 138.

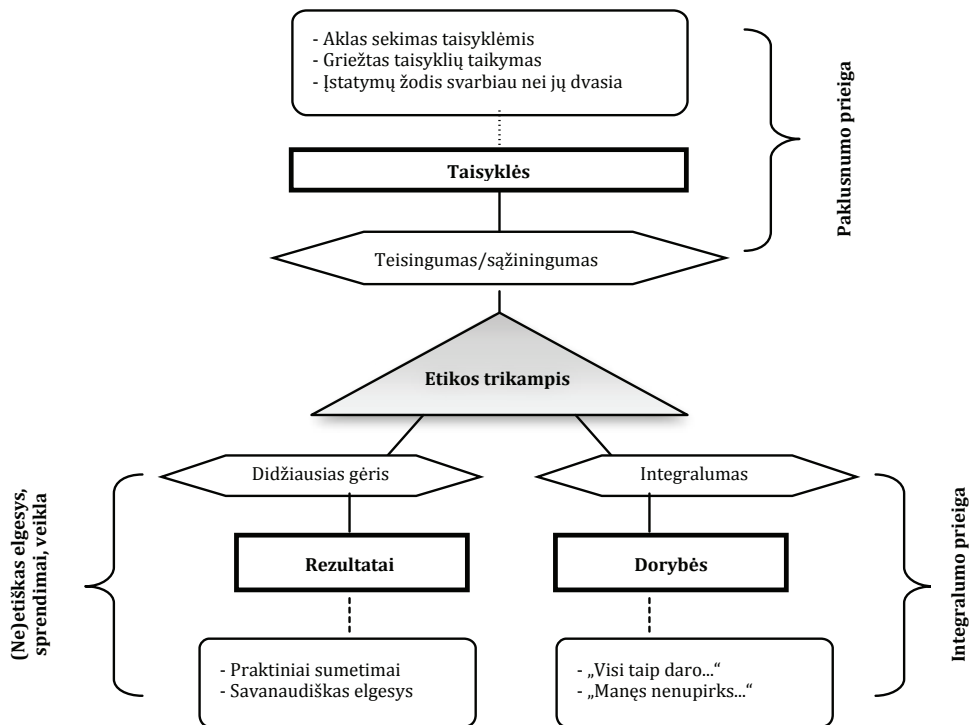
Požiūris reprezentuoja esmines vertybes, kurios turėtų būti įdiegtos kiekvienoje organizacijoje. Galima teigti, kad tai – holistinis požiūris, tik pažymėtina, kad svarbiausia išlaikyti elementų integralumą visais minimais lygiais. Pagarba individualiu lygmeniu reiškia tai, kad organizacijoje reikėtų vertybėmis grįsti ne tik veiklos atlikimą, bet ir santykius su darbuotojais. Darbo vietoje labai svarbu, kad kolegos būtų oficialūs, tačiau dalytęsi patirtimi, gražiai bendrautų tarpusavyje, būtų lojalūs vieni kitiems, pakantūs kito klaidoms, dalytęsi atsakomybe ir būtų tolerantiški. Socialiniu lygmeniu labai svarbūs etikos elementai, kurie išreiškiami bendruomenės tolerancija, tarpusavio pripažinimu, heterogeniškos populiacijos skirtybių suvokimu ir gerbimu, perkeliama darbuotojų kompetencijų pozityviu vertinimu, – tokiu būdu tarsi realizuojamas socialinis teisingumas ir sąžiningumas įvairių asmenybių, darbo stiliaus ir veikimo atžvilgiais. Politiniu lygmeniu etikos elementų realizavimas užtikrina organizacijos rezultatyvumą, efektyvumą ir patikimumą, kas įrodo veiklos kokybę, jos rezultatų vertę ir naudą visuomenei. Ypatinga reikšmė politinio lygmens atveju yra ir atsakomybė už atliekamas veiklas. Visi lygmenys ir įvardytos vertybės labai svarbūs, siektini ir vertinami viešojo administravimo kontekste, kurio prigimtis – visuomenės interesų atstovavimas ir tenkinimas. Minėtas požiūris glaudžiai siejamas su organizacijoje formuojama ir realizuojama etikos politika.

Integralumas literatūroje pateikiamas kaip viena esminių organizacijos etikos kertinių atramų (žr. 2 pav.), neatsiejamų nuo organizacijos pripažintų dorybių.

Ši etikos trikampė schema atspindi paklusnumo ir integralumo dimensijas. Etikos vadyba organizacijoje yra veiksminga tuomet, kai visos trys trikampio dedamosios veikia tikslingai ir lemia viena kitą. Sąryšį tarp etikos ir integralumo politikos

kontekste galima apibrėžti ir taip: demokratinė etika – sprendimai, išeiga, rezultatai (kas nuspręsta, įgyvendinta), valdžios integralumas – politikos procesas, veiksmai, elgesys (kaip yra nuspręsta, įgyvendinta), o jų derinys veda link etiškos politikos (Huberts, 2010, p. 196; Huberts, 2013, p. 9).

Vieni autoriai integralumui priskiria tokius lygius (kategorijas) kaip individualų, organizacinį, moralinį, profesinį (McFall, 1987; Nelly Trevinyo-Rodríguez, 2007; Federation of European Accountants, 2009). Kiti autoriai akcentuoja du lygius – individualų ir organizacinį (Argyris, Schön, 1988; Hall, Smith, Langfield-Smith, 2005; Tang, Liu, 2012). Teigiama, kad *individualiam* (mikrolygmuo) *integralumui* būdingi penki aspektai: moralinės vertybės (tokios, kaip sąžiningumas), motyvai (kaip troškimai, interesai, idealai), įsipareigojimai (mintimis, žodžiu ir darbais), savybės (kaip ištvermė ir drąsa), nuolatinis greitis (net ir esant pasipriešinimui). O *organizacinį integralumą* (mezolygmuo) formuoja lyderystė (teiginiai, ketinimai, veiksmai), strategija, politika, informacija ir kultūra (Federation of European Accountants, 2009).

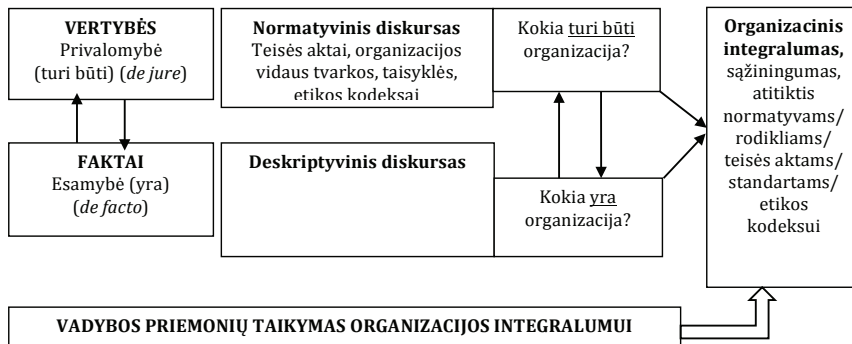


2 pav. Integralumas etikos trikampio modelyje

Šaltinis: adaptuota pagal Bowman, West, 2009, p. 56.

Pasak N. Vasiljevienės (2014), integralumas pasireiškia per normų / standartų ir realių veiksmų atitiktį, todėl organizacija turi nustatyti tikslą, įsipareigojimus ir sąmoningai jų siekti per darbuotojus, gebančius nustatyti ir išspręsti konfliktus (ne-

atitikimus) tarp nu(si)statytų privalomybių (vertybių) ir faktinių esamybių (p. 541). Visais požiūriais integralumas pasižymi *normatyvine* (kokia turi būti organizacija) ir *deskriptyvine* (kokia organizacija turėtų būti) dimensijomis (žr. 3 pav.), kurių kompleksas veda link etiško elgesio ir sprendimų organizacijoje.



3 pav. Normatyvinė ir deskriptyvinė organizacijos integralumo dimensijos

Šaltinis: adaptuota pagal Vasiljeviene, 2013, p. 19.

Dar viena sąvoka, atsirandanti integralumo analizėje, yra *integralumo politika*, kuri, pasak Hoekstra, Huberts, Gaisbauer (2016, p. 15), apibūdinama kaip integralumui organizacijoje skatinti ir saugoti suformuota ketinimų, pasirinkimų ir veiksmų visuma, kuri apima platų iniciatyvų ir instrumentų spektrą. Juos galima suskirstyti į keletą grupių:

- *Neformalūs, arba minkštieji, instrumentai* (angl. *software*) – etikos kultūra. Apima priemones, teigiamai veikiančias organizaciją etikos kultūros aspektu (skatinančias atvirumą, saugumą, pagarbą, pasitikėjimą), sukurtas (viešųjų) vertybių internacionalizavimui, pavyzdžiui, įvadiniai kursai, dilemų sprendimo mokymai, etikos kodeksai ir pan. Šioje srityje svarbus vadybininkų vaidmuo.
- *Formalūs, arba kietieji, instrumentai* (angl. *hardware*) – taisyklės ir procedūros. Tai kultūrą ir vertybes organizacijoje lemiantis taisyklių, procedūrų ir rekomendacijų rinkinys, kurį veikia stebėseną, kontrolę ir įgalinimas integralumo politikoje, pavyzdžiui, viešųjų pirkimų procedūros, sutarčių sudarymas, ataskaitų teikimas, tyrimų procedūros ir pan. Čia reikšmingi skyriai, tokie kaip finansų, teisės, žmogiškųjų išteklių valdymo, audito ir pan.
- *Operacinės sistemos* – integralumo politikos organizavimas ir koordinavimas. Integralumo politika grindžiama pasidalyta vizija, kai priemonių (formalių ir neformalių) veiksmingumui reikalingas tarpusavio ryšys. Politiką svarbu institucionalizuoti ir įtvirtinti per stebėseną, vertinimą, rizikos analizę. Šias veiklas (dizaino formavimą, įgyvendinimą, stebėseną, tyrimą) organizuoja ir koordinuoja už integralumą (etiką) atsakingi tarnautojai (Hoekstra, Huberts, Gaisbauer, 2016, p. 16; Hoekstra, Kaptein, 2012, p. 19).

Be to, integralumo politikai (jos įgyvendinimui) apibūdinti būdinga sisteminė

prieiga: iniciatyva (ambicija), organizavimas, produktai (instrumentai), realizavimas, vertinimas (su grįžtamuju ryšiu į inicijavimą) (Hoekstra, Kaptein, 2012, p. 9).

Reikėtų pažymėti ir tai, kad integralumui užtikrinti būtini *mokymai*, kaip intervencinė etikos vadybos priemonė (etikos švietimo dalis). Nors anksčiau buvo keliamas diskusinis klausimas „Ar etikos galima mokyti?“ (Bok, 1976), vėliau jau teigiama, kad etikos (integralumo) mokymai yra neatsiejama etikos vadybos dalis (Treviño, Brown, 2004; West, Berman, 2004; Lee, Cheng, 2012; ir kt.). Mokymų užduotis – suteikti reikalingų žinių ir įgūdžių etiškiems sprendimams priimti ir intervencijos būdu ugdyti gebėjimus: įvertinti, priimti arba pritaikyti asmeninį etiškų sprendimų priėmimo modelį bei suderinti jį su asmeniniu integralumu ir kultūrine kompetencija visais profesinės veiklos aspektais; atpažinti etines ir teisine dilemas profesinėje veikloje (įskaitant gebėjimą per tyrimus ir konsultacijas nustatyti, ar etinė dilema egzistuoja); atpažinti ir susieti konfliktus su esamais kodeksais ir įstatymais, susidoroti su konvergencija, divergencija ir dviprasmybėmis; tinkamai kelti ir spręsti etinius ir teisinius klausimus (De las Fuentes, Willmuth, Yarrow, 2005, p. 362). Nors kartais akcentuojama, kad švietimas (kaip visuma) yra geriau nei vien mokymai, bet būtent per mokymus, vaidmenų modelius ir administracinius standartus galima palaikyti aukštą integralumo lygį ir užtikrinti etišką elgesį, pažymint, kad mokymai, kaip ir visa komunikacija, konsultavimas ir kontrolė, turi būti griežtai susieti su organizacijoje veikiančiais kodeksais (Gilman, 2005, p. 25; Wang, Wan Wart, 2007, p. 269). Mokymai yra integralumo dalis, kuri būtina ir viešojo administravimo organizacijose, – jie skatina viešojo administravimo organizacijų politinio ir administracinio lygmenų atstovų savimonę, ugdo jautrumą savo profesinės veiklos etiniams aspektams, gebėjimus identifikuoti etines problemas ir tinkamai jas spręsti, mažinti etikos pažeidimų raišką (Aleknienė, Diskienė, Marčinskas, 2006; Šnapštienė, Vaidelytė, 2013). Kartu su etikos kodeksais jie siejami su kreipiančiąja, pavyzdine funkcija, nurodant siektino elgesio gaires, supažindinant su potencialiomis etikos problemomis, etikos pažeidimais, siektinomis vertybėmis ir pan. (Palidauskaitė, 2010). Taigi, mokymai yra neatsiejama (intervencinė) etikos vadybos dalis, vedanti link integralumo, kuri gali būti panaudojama užsibrėžtų viešojo administravimo organizacijų tikslų (skaidrumo, korupcijos prevencijos ir mažinimo, nešališkumo, atskaitomybės) siekimui.

Integralumo pobūdis ir instrumentai priklauso ir nuo pačios organizacijos specifikos, todėl viešojo administravimo kontekste integralumui keliami specifiniai reikalavimai.

Integralumas, kaip į veiklas orientuotas ir vykdymu paremtas vadybos konceptas, viešojo sektoriaus organizacijų etikos infrastruktūros tyrimų kontekste pradėtas naudoti 2009 m. EBPO organizacijos (Tremblay, Martinkau, Thierry, 2017, p. 219). Teigiama, kad etika ir integralumas susilieja būtent politikos įgyvendinimo etape, nes etika pristato moralės normas ir vertybes, priskiriamas vykdomai politikai, o integralumas – tikrą organizacijų ar jų atstovų elgesį vykdant politiką (Huberts, 2010). *Viešojo administravimo organizacijose integralumas* yra būtina sąlyga dėl jų veiklos specifikos ir nuolatinio visuomenės dėmesio. Etikos vertybėmis ir standartais

pagrįsta lyderystė (žr. 1.3.4 poskyrį) gali prisidėti prie integralumo užtikrinimo įvairiais būdais: skatinant įtraukiantį dialogą ir nustatant tikslus, palaikant strategiją, subalansuojančią institucinius reikalavimus, organizacinius poreikius ir dalininkų (visuomenės) poreikius, identifikuojant kolektyvinių tikslų siekimo veiksmų esamas ir galimas pasekmes, prisiimant atsakomybę ir koreguojant veiksmus pagal nenumatytus pokyčius, ir pan. (Grebe, Woermann, 2011, p. 5). Anot G. R. Weaver ir L. K. Treviño (2001), jeigu etikos programos standartai organizacijoje pripažįstami darbuotojų, tačiau jie nėra integruojami į veiklos vertinimo ir apdovanojimų sistemą, arba integravimas yra selektyvus ar netolygus, tai gali išbalansuoti etikos suvokimą ir panaikinti darbuotojų baimę elgtis neetiškai. Integralumo perspektyva yra taikoma viešojo intereso tenkinimo sampratoje aiškinant, kaip reikia formuoti darbuotojų elgesį (tiek politiniame, tiek ir administraciame lygmenyje) pagal visuotinai priimtas moralines vertybes ir normas, laikantis įstatymų ir kodeksų, ir koks elgesys gali būti traktuojamas kaip *integralumo pažeidimas* viešajame administravime (žr. 5 lentelę).

5 lentelė

Integralumo pažeidimų tipai

| Pažeidimas | Apibūdinimas |
|--|---|
| <i>Korupcija: kyšininkavimas</i> | Netinkamas viešosios valdžios naudojimas privatiems tikslams; kyšių prašymas, siūlymas ar priėmimas. |
| <i>Korupcija: nepotizmas, įsidarbinimas per pažintį, šefavimas</i> | Netinkamas viešosios valdžios naudojimas sudarant palankesnes sąlygas draugams, šeimos nariams, partijai. |
| <i>Sukčiavimas ir vagystės</i> | Neteisėta asmeninė nauda, gaunama iš organizacijos (nedalyvaujant išoriniams veikėjams). |
| <i>(Privataus ir viešojo) intereso konfliktas</i> | Asmeninis interesas (per turtą, darbo vietas, dovanas ir t. t.) konfliktuoja (ar gali konfliktuoti) su viešuoju interesu. |
| <i>Netinkamas valdžios naudojimas (dėl kilnių priešasčių)</i> | Nelegalių (netinkamų) metodų naudojimas siekiant organizacinių tikslų. |
| <i>Netinkamas informacijos naudojimas, manipuliacija ja</i> | Melas, apgaulė, manipuliavimas informacija, informacijos konfidencialumo pažeidimas. |
| <i>Diskriminacija ir seksualinis priekabiavimas</i> | Netinkamas elgesys kolegų, piliečių, klientų atžvilgiu. |
| <i>Išteklių eikvojimas ir piktnaudžiavimas jais</i> | Organizacinių standartų nesilaikymas, netinkamas jų vykdymas, nekorektiškas ar disfunkcinis vidinis elgesys. |
| <i>Blogai valdomas asmeninis laikas</i> | Netinkamas elgesys ne darbo metu, kai pažeidžiamos moralinės normos, pakenkiama visuomenės pasitikėjimui. |

Šaltinis: Six, Huberts, 2008, p. 159–160.

Pateiktoje devynių dalių integralumo pažeidimų ar moralinių nusižengimų tipologijoje kiekvienam pažeidimo tipui priskirtos daugiau ar mažiau rimtos neetiško elgesio formos (priklausomai nuo normų ir vertybių atstumo). Pavyzdžiui, seksualinis priekabiavimas gali kisti nuo seksistinių pastabų iki išprievartavimo; kyšininkavimo atveju privačios naudos ar pinigų suma gali svyruoti nuo centų iki milijardų, o priimamų sprendimų svarba skiriasi nepaprastai daug (nuo paslaugos draugui suteikiant informaciją iki įgyvendinamos politikos ir projektų, turinčių pragaištingų pasekmių visai populiacijai).

Tyrimais yra nustatyta, kad vadovai, priklausomai nuo lyderystės tipo, gali stabdyti tam tikrus etikos integralumo pažeidimus organizacijoje, pavyzdžiui, įkvepianti lyderystė susilpnina korupciją dėl nepotizmo, į rezultatus orientuota lyderystė stabdo kyšininkavimą ir vagystes, o pasyvi lyderystė gali mažinti seksualinio priekabiavimo apraiškas (Lasthuizen, 2008, p. 158). Pateikta tipologija patvirtina, kad integralumas ar moraliai tinkamas elgesys reiškia daug daugiau nei tik buvimą nekorumpuotam, nors pažymima, kad *korupcija, be abejo, yra vienas svarbiausių integralumo pažeidimų* (Anechiarico, Jacobs, 1996; Fijnaut, Huberts, 2002; Doig, McIvor, 2003; Sampson, 2005; Huberts, Anechiarico, Six, 2008; Siddiquee, 2010; De Sousa, Hundness, Larmour, 2012; Chapman, Lindner, 2016; ir kt.). **Korupcija** integralumo kontekste turi būti analizuojama detaliam atskleidžiant jos vaidmenį viešojo administravimo organizacijų (politinio ir administracinio lygmenų) kontekste. Korupcija gali būti suvokiama kaip turimos valdžios naudojimas (piktnaudžiavimas) siekiant gauti paslaugų ar naudos per buvusius, esamus ar ateities sprendimus sau ar išoriniams veikėjams (Huberts, 2010, p. 193).

Viešojo administravimo organizacijų politinio ir administracinio lygmenų profesionalai (politikai ir administratoriai) dalijasi, o kartu ir skatina vienas kito moralinių vertybių ir standartų (profesinės etikos) suvokimą bei atitiktį jiems (profesinis integralumas) (Six, Lawton, 2013). Nors individualus integralumas, pagrįstas individo sąžine, įsitikinimais, nuomone, yra nediskutuotinai svarbus, integralumo formavimas viešojo administravimo organizacijoje ((mezo-) lygmeniu), pasak N. Vasiljevienės (2014), turi pasižymėti aiškiu suvokimu apie poreikį institucinių įsipareigojimų visuotinai priimtoms taisyklėms, normoms, standartams, kadangi reikalinga nustatyti iš anksto apsvaistytas, objektyvias, racionalias ir pragmatiškas taisykles, jas pritaikyti apibrėžtoms pareigoms, identifikuoti konkrečiam (politinio, administracinio) vaidmens vykdytojui. Siekdamas integralumo savo viduje, viešojo administravimo organizacijos vietos savivaldoje (savivaldybės) būtinai turėtų turėti vertybiškai orientuotą sprendimų sistemą, užtikrinančią organizacijos integralumą, sudarytą iš dviejų komponentų: kultūros, apibrėžiančios vertybines organizacijos nuostatas, ir infrastruktūros, užtikrinančios vertingų sprendimų įgyvendinimą (Paliduskaitė, 2008, p. 19). Prie abiejų komponentų kūrimo ir palaikymo privalo prisidėti tiek vadovai, tiek visi darbuotojai, be to, tai lemia ir lygmuo, kuriame organizacija veikia.

Integralumas realizuojamas praktiškai organizacijose, kai sukuriama integrali sistema, galinti sujungti įvairius organizacijos valdymo (įskaitant ir etikos vadybos) elementus ir procesus.

1.4.2. Integralios etikos vadybos sistemos teorinės prielaidos

Integrali sistema formuojama iš tokių komponentų, kaip politika, praktika, institucijų ir integralumo sergėtojai, vienovės (Six, Lawton, 2013). Mokslinėje literatūroje išskiriamos dvi sąvokos: „nacionalinė integrali sistema“ (Langseth, Staphenurst, Pope, 1997; Doig, McIvor, 2003; Six, Lawton, 2013) ir „vietos integrali sistema“ (Huberts, Anechiarico, Six, 2008; Hubert, Six, 2012).

Nacionalinė integrali sistema apibrėžiama kaip „institucijų, įstatymų, procedūrų, praktikos ir nuostatų visuma, kuri skatina ir remia integralumą naudojant galią modernioje visuomenėje“ (NISA, 2005, p. 1). Nacionalinės integralios sistemos iniciatyva priklauso nacionalinio lygmens lyderiams, o jos palaikymas priklauso nuo politinių įsipareigojimų ir paramos, kartais net tarptautinės organizacijos ar tarpvalstybinės valdžios institucijos gali naudoti spaudimą tokią integralumo sistemą turėti. Ši sistema apima įvairius veikėjus ir jų veiklos aspektus, pavyzdžiui, aktyvų parlamentą formuojant ir palaikant gerą ir skaidrų valdymą, politinę valią kovoti su korupcija, finansinio integralumo ir viešojo intereso saugotojus, teisminę valdžią ir teisės apsaugą, ombudsmenus ir antikorpucines agentūras, skaidrias viešųjų pirkimų, apskaitos ir finansų valdymo procedūras, privatų sektorių, veikiantį pagal įstatymus ir viešąjį interesą, žiniasklaidą, pilietinę visuomenę, tarptautines organizacijas, remiančias etikos ir integralumo veiklas (Six, Lawton, 2013).

Tuo tarpu vietos integrali sistema gali būti įvedama centrinės valdžios vietos savivaldoje arba inicijuojama vietos lygmeniu ir nukreipta į politinį lygmenį, administracinį lygmenį, arba abu taikomi politikams, administracijos darbuotojams bei verslo atstovams (Six, Lawton, 2013). Palyginti su bendresne sąvoka „organizacinės etikos vadyba“, integrali sistema apima organizacinės etikos vadybos pastangas ir integralumo saugotojus, esančius vietos administravimo išorėje (pavyzdžiui, išorinius finansinius auditorius, ombudsmenus (kontrolierius), policijos ir teisingumo sistemas). Kadangi žmonės susiformuoja nuomonę apie valdžią, apie ją sprendžia savo individualiu politinio dalyvavimo lygmeniu ir apibrėžia socialinį kapitalą atsižvelgdami į tai, kas įvyksta su jais ir jų kaimynais jų gyvenamojoje vietovėje, tikslinga tirti vietos integralumo sistemas. Vietos savivalda yra atsakinga už sprendimų priėmimą ir paslaugų teikimą srityse, kurios žinomos kaip jautrios korupcijai (miestų planavimas, statyba ir konstrukcijos, socialinės paslaugos, licencijavimas). Be to, dažnesni ir vis labiau tiesioginiai santykiai su piliečiais kelia pagundų, kurios išbando vietos politikų ir valstybės tarnautojų sąžiningumą. Atsižvelgiant į šiuos veiksnius, vietos politikų ir valstybės tarnautojų sąžiningumas vertas papildomo budrumo (Klitgaard, Maclean-Abaroa, Parris, 2000). EPBO (2000) pateiktas etikos infrastruktūros modelis pabrėžia vadovų (lyderių) įsipareigojimo, atskaitomybės ir kontrolės, pareigūnų orientavimo sąlygas (pavyzdžiui, per elgesio kodeksą) ir vadybos (pavyzdžiui, koordinuojančio organo poreikį) reikšmę. Vietos integraliai sistemai būdingos 9 charakteristikos:

- 1) veikėjai, priklausantys sistemai;
- 2) reglamentavimo kontekstas, kuriame veikia sistema;
- 3) sistemos, kurios integralumas yra valdomas, mastas;
- 4) integralumo aiškinimas ar definicija;
- 5) pagrindinės vietos integralumo organizacijos pozicija ir vaidmuo;
- 6) reikalavimų laikymosi ir vertybėmis paremto požiūrio buvimas;
- 7) vidinių ir išorinių galių pusiausvyros buvimas;
- 8) politinė ir visuomeninė parama sistemai;
- 9) sistemos veiksmingumas (Klitgaard, Abaroa, Parris, 2000, p. 153).

Taigi, **vietos integralios sistemos tikslas** – nukreipti / valdyti politikų ir administratorių elgseną taip, jog jų veiksmai ir pasirinkimai būtų etiški, užkirsti kelią neetiškam elgesiui.

Integrali sistema viešojo administravimo organizacijoje (savivaldybėje) aktuali dėl priėmimo ypač svarbių visuomenei sprendimų (pavyzdžiui, miestų planavimas, statyba ir konstrukcijos, socialinės paslaugos, licencijavimas), kurie gali būti pažeidžiami korupcijos. Integralios sistemos modelis apima tris etapus: planavimo, įgyvendinimo ir stebėsenos.

Planavimo etape svarbu identifikuoti veikėjus, t. y. kam skirtas teisinis reglamentavimas (administraciniam ar politiniam lygmeniui) ir kaip reglamentavimas reguliuoja (viešojo administravimo organizacijos darbuotojų ar politikų) etišką elgesį. Būtina identifikuoti ir kokias galimas neetiško elgesio rizikas apima reglamentuojama sistema. *Įgyvendinimo (organizavimo)* etapas leidžia atskleisti esamų priemonių, struktūrų ir procesų veiksmingumą, nustatyti vyraujančią etikos strategiją, esamą pusiausvyrą tarp normatyvinių / teisinių reikalavimų laikymosi ir vertybėmis paremto požiūrio. Šiuo etapu nustatomos esamos rizikos atsirasti neetiškam elgesiui, nustatomi perteklinės kontrolės mechanizmai. *Stebėsenos (kontrolės)* etape vykdomas sistemos vertinimas / įsivertinimas, nustatomas jos veiksmingumas savivaldybėje (administraciniu lygmeniu vykdomi veiklos ir finansų auditai leidžia numatyti galimas korupcijos rizikas), organizuojamos apklausos (administraciniu / politiniu lygmeniu) įvertinant savivaldybės antikorupcinę aplinką. Šis etapas prisideda prie etikos vadybos (savivaldybėje) įgyvendinimo tobulinimo.

Tam, kad vietos integrali sistema atitiktų organizacijos specifiką, numatytų galimas rizikas, tikslingai veiktų, pateisintų interesų grupių ir pačios organizacijos narių lūkesčius, dažnai pasitelkiamas **vietos integralios sistemos vertinimo modelis** (žr. 6 lentelę), galimas realizuoti visuose trijuose minėtuose etapuose.

Vietos integralios sistemos vertinimo modelis

| Veikla | Veiklos apibūdinimas | Vertinimo aspektai |
|--|--|--|
| <i>Planavimo etapas</i> | | |
| 1. Identifikuoti veikėjus | Esamų veikėjų apibūdinimas | Ar visi „tradiciniai“ veikėjai dalyvauja? Jei ne, koks paaiškinimas yra pateikiamas? Ar sistema turi inovatyvių elementų? |
| 2. Apibrėžti reglamentavimo kontekstą | Įstatymų ir reglamentų, veikiančių sistemą, apibūdinimas | Ar sistema atitinka visus teisinius reikalavimus? Ar sistema peržengia teisinius reikalavimus? |
| 3. Apibrėžti mastą: kieno integralumas? | Tikslinių populiacijos grupių apibūdinimas | Ar prasmina išskirti šias tikslines grupes vietos lygmeniu? Ar yra neprasmingai išskirtų tikslinių populiacijos grupių ? |
| 4. Apibrėžti mastą: apibrėžti integralumą | Integralumo definicijos (-ų) pagal veikėjus sistemoje apibūdinimas | Koks yra pasirinktos definicijos pagrindimas? Ar suinteresuotieji priima pasirinktas definicijas? |
| <i>Organizavimo (įgyvendinimo) etapas</i> | | |
| 5. Pagrindinės vietos integralumo organizacijos pozicija ir vaidmuo | Pagrindinės organizacijos pozicijos, vaidmens ir įgaliojimų apibūdinimas | Ar pagrindinė agentūra yra pakankamai nepriklausoma? Ar ji turi pakankamai įtakos padaryti pokyčius? |
| 6. Pusiausvyra tarp reikalavimų laikymosi ir vertybėmis paremtų požiūrių | Kiekvienai tikslinei populiacijos grupei įgyvendinamos politikos apibūdinimas | Ar yra pakankamas dabartinės politikos diapazonas? Ar politika vienodai taikoma visoms tikslinėms populiacijos grupėms? Jei ne, ar tai yra problema? Ar gerai įgyvendinama politika? |
| 7. Vidinių ir išorinių galių pusiausvyra | Vidinių ir išorinių galių pusiausvyros kiekvienam integralumo pažeidimo tipui ir kiekvienai tikslinei populiacijos grupei apibūdinimas | Ar yra vidinių ir išorinių galių pusiausvyra kiekvienam integralumo pažeidimo tipui kiekvienai tikslinei populiacijos grupei? Kokių yra spragų ir kiek jos rimtos? Ar yra nereikalingos, perteklinės kontrolės? Ar veikėjai kooperuoja ir koordinuoja efektyviai? |
| <i>Stebėsenos (kontrolės) etapas</i> | | |
| 8. Politinė ir visuomeninė parama | Galimų duomenų, pvz., biudžeto, pilietinės priežiūros veikla, nuomonės tyrimo rezultatai, apibūdinimas | Ar politinė parama efektyviai integralumo politikai stipri ir darni? Kiek aktyvi ar pasyvi yra viešoji parama? |

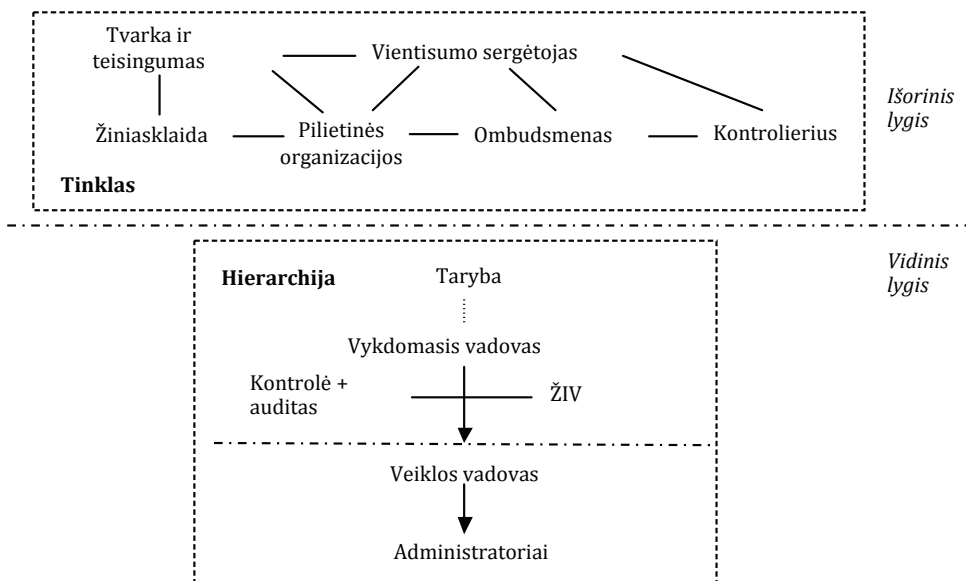
6 lentelės tęsinys

| Veikla | Veiklos apibūdinimas | Vertinimo aspektai |
|------------------|---|--|
| 9. Veiksmingumas | Galimų sistemų (dalių) vertinimų ir įvertinimų apibūdinimas | Ar dėmesys skiriamas sistemoms ir jos elementų veiksmingumui? Iki kokio laipsnio sistema sėkmingai stiprina integralumą (gerindama etikos standartus, atsparumą korupcijai, visuomeninį pasitikėjimą, demokratinio gyvenimo kokybę)? Kokia apimtimi nepagrįstai persidengia užduotys ir išvengiama kitokio neefektyvumo? Jei yra nenumatytų pasekmių, ar jos yra priimtinos, o jei ne, sušvelninamos? |

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Maesschalck, Bertók, 2009, p. 155; Huberts, Six, 2012, p. 154.

Be to, pasak M. Evans (2012, p. 109), vertinant integralumą tyrėjams būtina nusistatyti indikatorius, todėl formuojant matavimo instrumentą reikia atsakyti į klausimus: kaip numatomi stebėsenos žingsniai bus palaikomi ir tobulinami organizacijoje, ar tikslai gerai suvokiami organizacijos darbuotojams, ar darbuotojai įtraukiami į sprendimus dėl indikatorių identifikavimo, ar juos būtų lengva suvokti visiems darbuotojams, ar jie pagrįsti įrodymais, lengvi stebėti ir fiksuoti tiek kiekybine, tiek ir kokybine prasme, ar jų duomenys būtų prieinami, analizuojami, ar jų pokyčiai (teigiami, neigiami) būtų reikšmingi etikos programos pokyčių inicijavimui, ar jų pokyčiai reflektuotų programos, o ne kitų veiksmų (pavyzdžiui, strateginių intervencijų) poveikį, ar įmanoma išvengti indikatorių informacijos negatyvaus suvokimo ir priėmimo žemesniuose organizacijos lygiuose, ar aiški takoskyra tarp priemonių, procesų ir struktūrų indikatorių konkrečiose situacijose.

Kaip jau minėta, planavimo etape labai svarbi veikla yra veikėjų identifikavimas. Viešojo administravimo organizacijų (savivaldybės) integralios sistemos pajėgumas ir veikimas gali būti užtikrinamas tik įsijungiant skirtingoms vidinėms ir išorinėms *veikėjų grupėms* (žr. 4 pav.).



4 pav. Integralios sistemos skirtingų lygių veikėjai

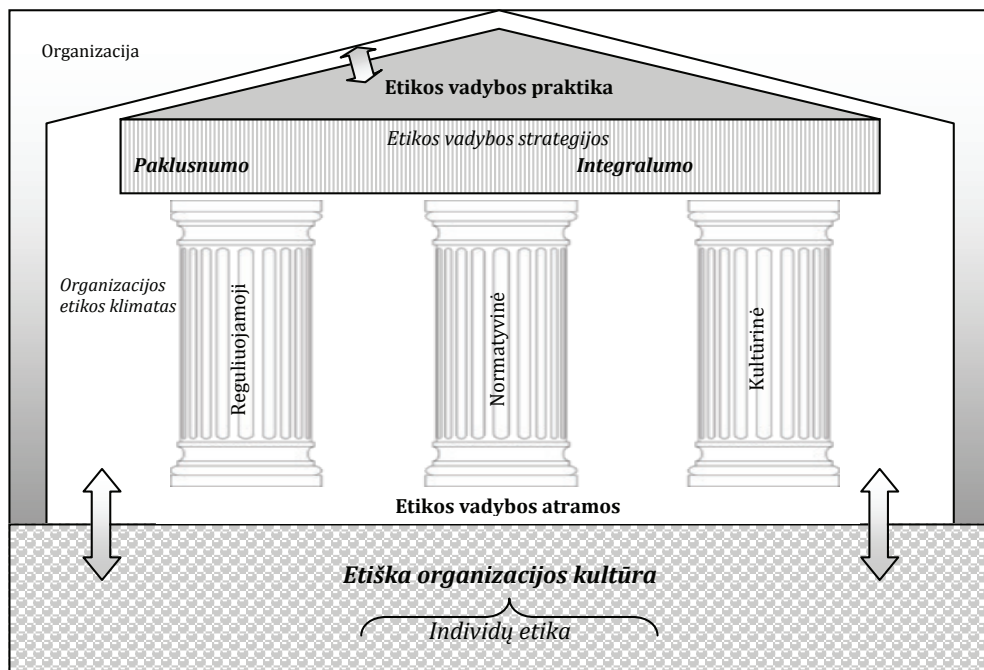
Šaltinis: adaptuota pagal Six, Lawton, 2010.

Integrali sistema apima organizacinės etikos vadybos pastangas ir integralumo saugotojus, esančius net tik administraciniame ar politiniame lygmenyje, bet ir esančius savivaldybės išorėje (pavyzdžiui, išorinius finansinius auditorius, ombudsmeną, teisingumo sistemas ir pan.). Pasak F. Six ir A. Lawton (2010), aukštas integralumo lygis gali būti pasiektas, kai *vidiniame lygyje* yra valdomos integralumo rizikos, kai darbuotojai (politikai ir administratoriai) yra pasirengę veikti atsizvelgdami į integralumą, etiškai elgiasi, vengia korupcijos ir kitų integralumo pažeidimų. Šiame lygyje veikia tarybos, (vykdomieji ir operaciniai) vadovai, administratoriai (tarnautojai, pareigūnai). Vidiniame lygyje yra svarbiausia: vadovų / lyderių ištikimybė / įsipareigojimas integraliam valdymui, išsami rizikos veiksnių analizė ir iš to kylančios tinkamos procedūros sumažinti tokią riziką, o nusižengusiems taikyti poveikio priemonės (Lasthuizen, 2008; Treviño ir kt., 2004; Lange, 2008; Maeschalck, 2005); elgesio kodeksai (Kaptein, Schwartz, 2008); pačių darbuotojų sąmoningumas ir žinios apie integralumo pažeidimo rizikos priemones (Klitgaard, Abaroa, Parris, 2000; Six, Lawton, 2013).

Išoriniame lygyje veikiančiais *išoriniais sergėtojais* (angl. *watchdogs*) gali būti: išorinis auditorius, turintis tyrimų ir sankcionavimo galią, ombudsmenas (kontrolierius), policijos ir teisingumo institucijos, žiniasklaida, visuomeninės organizacijos. Kai per daug akcentuojamas išorinio lygio veikėjų poveikis, atsiranda rizika, kad sistema praras gebėjimą internalizuoti vertybes. Idealiausias atvejis būtų, jeigu vidiniai patikrinimai operaciniu lygiu veiktų tikslingai, o išoriniams sergėtojams neprireiktų imtis koreguojančių veiksmų. Tačiau jų buvimas yra būtinas preventuojant vidinius veikėjus, kurių veikimą kai kurie autoriai vadina „juodąja dėže“ (Head ir kt., 2008;

Pope, 2000). Taigi, integralumo sistemos veiksmingumą užtikrina vidinių veikėjų pasirinktos strategijos ir praktiniai veiksmai bei išorinių sergėtojų kompetencija ir koordinuoti veiksmai (Six, Lawton, 2013).

Integralumui valdyti organizacijoje gali būti pasitelkiamos dvi strategijos: *paklusnumo (atitikties) strategija* ir *integralumo* (pagrįsta vertybėmis) *strategija* (žr. 1.2 poskyrį). Paklusnumu grįstos strategijos praktika remiasi taisyklėmis ir procedūromis, skirtomis integralumo rizikoms mažinti, panaikinant neetiško elgesio pagundas, sankcijomis už neetišką elgesį (ir atlygiu už etišką elgesį) (Lange, 2008; Maeschalck, 2005). Vis dėlto paklusnumu grįsta strategija gali užgožti vertybėmis grįstos strategijos poveikį, taigi, ne kiekvienas šių strategijų derinys yra veiksmingas. Koks derinys būtų veiksmingas, vieningo ir vieno atsakymo moksliniai tyrimai nepateikia, tačiau sutariama, kad paklusnumu grįstos etikos strategija ir praktika turi būti sukonstruotos ir įgyvendintos taip, kad nesušalintų vertybių įsisavinimo, o kartu ir moralinės sistemos (Tenbrunsel ir Smith-Crowe, 2008). Visa tai turi derėti su etiškos organizacijos kultūra ir etikos klimatu, pasirinkta vadybos kryptimi (5 pav.).



5 pav. Etikos vadybos ir etiškos organizacijos kultūros sąlytis

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės, remiantis Scott, 2013.

Kaip teigia S. Petraitytė (2013), institucionalizmo teorijos kontekste skirtingos atramos (angl. *pillars*) atspindi institucinės organizacijų ar išorinės aplinkos veiksnių prigimties vaidmenų skirtumus: viena vertus, priskirtas vaidmuo yra tam tikrų išorinės aplinkos veikėjų lūkesčių rinkinys konkrečiam elgesiui, kita vertus, vaidmuo

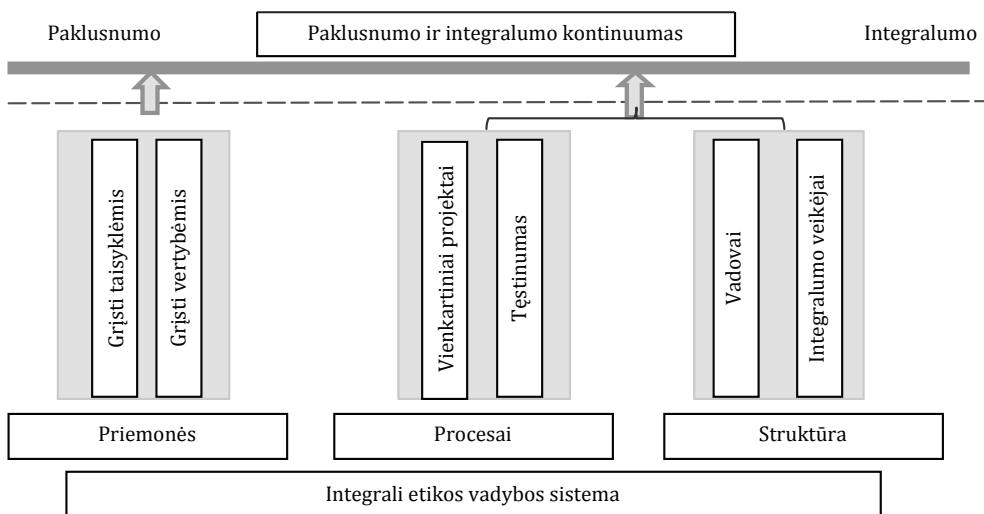
susiformuoja ilgainiui kaip tipizuota ir rutiniška veikla. Todėl vaidmenys (atramos) palaiko institucines struktūras ir jas reprezentuoja (p. 10–11). Etikos vadybos strategijos pasirinkimas taip pat remiasi etikos vadybos atramomis: reguliuojamąja – „turime“, normatyvine – „turėtume“, kultūrine (kognityvine) – „norėtume“ (Palthe, 2014). Šių atramų veikimo stiprumą veikia organizacijos etikos kultūra ir etikos klimatas organizacijoje. Pasirinkta strategija pagrindžia etikos vadybos praktiką. Galima teigti, kad etika ir integrali vadyba organizacijos lygmeniu turi remtis tinkama pusiausvyra tarp reikalavimų laikymosi bei vertybėmis paremtos politikos ir praktikos palaikymo, kadangi praktikoje pastebima, kad, nepaisant vis didėjančio dėmesio integralumo priemonėms, vis dar stipriai laikomasi taisyklių sekimo (Klitgaard, Abaroa, Parris, 2000, p. 153; Cini, 2016, p. 449). Pastebimas būtent integralumo paradoksas viešajame administravime – viešojo administravimo organizacijos daugiau investuoja laiko, energijos ir resursų į integralumo įsipareigojimų atitiktį nei į integralumo vertybių diegimą į individualų (darbuotojų) elgesį, kas trukdo integralumo idėjai realizuotis per organizacinę integralumo normų ir vertybių absorbciją (Evans, 2012, p. 112). Tyrimais nustatyta, kad sėkmingai veikiančios organizacijos yra tos, kurios kuria integralias sistemas, sustiprinamas jau turimais valdymo mechanizmais ir organizacijos kultūra, tačiau vis dar ieškoma instrumentų, kaip nustatyti idealų balansą tarp minėtų dviejų strategijų, atsižvelgiant į organizacijos ir jos narių skirtingus etikos poreikius (Keskitalo, Andersson, 2017; Tremblay, Martinkau, Pouchant, 2017).

Integralumas savivaldybėse glaudžiai siejamas su *profesine atsakomybe*, kai vietos valdžios politikai, administratoriai (pareigūnai ir valstybės tarnautojai) individualiai ir kaip grupė geba priimti moraliai teisingus sprendimus savo kasdieniniame darbe, o savivaldybės vadovai turi pareigą kiek įmanoma labiau šalinti pagundas, fiksuoti ir kontroliuoti galimas integralumo pažeidimo rizikas. Kita vertus, teigiama, kad ne visos klaidos turėtų būti įvardijamos integralumo pažeidimais, kadangi darbuotojai gali suklysti dėl nežinojimo, neatsargumo, kitų priežasčių. Kai skirtumas tarp klaidos ir integralumo pažeidimo tampa neaiškus, organizacija praranda suvokimą, kas yra moraliai svarbu, o kas – ne, darbuotojai pradeda bijoti rizikuoti – jie yra paralyžiuojami, bijo minties, kad padaryta bet kokia klaida gali būti kvestionuojama kaip integralumo pažeidimas (Six, Huberts, 2008, p. 160). A. E. Tenbrunsel ir K. Smith-Crowe (2008) siūlo moralinių sprendimų priėmimo procesų modelį, kuris grindžiamas pagrindiniu argumentu, kad sprendimų priėmėjas sprendimo priėmimo metu (reikalaujančio etinio sprendimo) pasielgs arba moraliai (etiškai), arba amoraliai (verslas, teisiniai klausimai). Abu sprendimų būdai gali atvesti arba į etišką, arba į neetišką elgesį. Jeigu savivaldybių darbuotojai (politiniu ir administraciniu lygmenimis) moralioje aplinkoje nuspręstas elgtis etiškai – jų elgesys bus etiškai apgalvotas, o jeigu jie amoralioje aplinkoje nutars veikti etiškai – tai įvyks savaime: etiško elgesio tikimybė yra didesnė moralioje aplinkoje nei amoralioje esant vienodoms aplinkybėms (Tenbrunsel, Messick, 1999). Nors tyrimai rodo, kad amoralioje aplinkoje dirbantys valstybės tarnautojai, remdamiesi kainos / privilegijų įvertinimu ir (arba) teisės normų taikymu, elgiasi etiškai tik todėl, kad taip liepia taisyklės ir (arba) bijo numatytų sankcijų (Tenbrunsel, Messick, 1999).

Dėl nuolat kylančių visuomenės reikalavimų ir kintančių poreikių pastaraisiais dešimtmečiais vis dažniau buvo pastebimi ir visuomenėje svarstomi korupcijos skandalai, kas lėmė gero valdymo principų integracijos į politiką, administratorių, interesų grupių, aktyvių piliečių grupių darbotvarkes poreikį bei didesnę dėmesį etikai ir integralumui (Huberts, 2010, p. 190). Teigiama, kad aukšti politikų elgesio standartai viešojo administravimo organizacijose vietos lygmeniu gali būti integralūs, jeigu standartai identifikuojami vietos taryboje, vyksta nuolatinis modernizavimas ir skaidrumo palaikymas, partinės grupės sutaria dėl tam tikrų standartų laikymosi, veikia labai gerbiamas stebėsenos pareigūnas, egzistuoja palaikanti politinė ir vadybinė lyderystė (Cowell, Downe, Morgan, 2014, p. 39). Viešojo administravimo organizacijų (savivaldybių) administratorių (valstybės tarnautojų) ir politikų integralumas laikomas vienu svarbiausių pasitikėjimo valdžia ir gero valdymo determinantų. Mokslinėje literatūroje išskiriami *valstybės tarnautojams taikomi integralumo standartai*: integralumo politikos siekimas, kasmetinė ataskaita apie integralumo politiką, svarbios informacijos vidinis paskirstymas, elgesio kodeksas, priesaika arba pažadas, integracija į žmoniškųjų išteklių valdymą, dėmesys integralumui verbavimo ir atrankos metu, saugumas ir tyrimai iš anksto, dėmesys integralumui vertinimo metu, susirinkimuose, pažeidžiamų pozicijų ir priemonių peržiūra, integralumo rizikų reguliari analizė, ataskaitų teikimas, registravimas ir aptarimas, finansinių interesų registravimas ir ataskaitų teikimas, ataskaitų apie gautas dovanas teikimas ir registravimas, priemonių, skirtų apsaugai, ėmimasis, viešųjų pirkimų ir sutarčių sudarymo procedūros, informavimas apie įtartinę elgesį, patikimo integralumo tarnautojo paskyrimas (Hagedoorn, Hermus, 2016, p. 39). Kadangi integralumo samprata taikoma nebe vien tik individo (mikro-) lygmeniu, bet organizacijoje (mezolygmeniu), jos raiška ir vertybių įgyvendinimas reikalauja atitinkamų veiklos formų ir sprendimų. Tam reikalinga įgalinti organizacijų vadybą, nustatančią aiškius prioritetus, motyvuojančią darbuotojus jų laikytis ir taikyti praktinėje veikloje, akcentuojančią etikos institucionalizavimą siekiant integralumo. Tam būtinas etikos institucionalizavimas per vadybines priemones.

Integrali (etikos) **vadyba** apibūdinama kaip visos vadybos priemonės, skirtos skatinti ir stimuliuoti integralumui organizacijoje: *taisyklėmis grįstos priemonės*, kurios leidžia vengti neetiško elgesio, yra pagrįstos pesimistiniu požiūriu į žmogaus prigimtį, akcentuoja išorinę kontrolę (įstatymai, griežti elgesio kodeksai, griežtos procedūros), ir *vertybėmis grįstos priemonės*, kurios stimuliuoja etišką elgesį, siejasi su optimistiniu požiūriu į žmogaus prigimtį, pabrėžia vidinę kontrolę (seminarai ir mokymų sesijos, ambicingi etikos kodeksai, individualios treniruotės) (Maeschalck, 2011).

Integralumas organizacijoje taip pat turi būti valdomas fenomenas, todėl jam reikalinga vadybos sistema, kuri turėtų būti grindžiama tiek paklusnumo, tiek ir integralumo aspektais, o jos elementai (priemonės, procesai ir struktūros) prisidėti prie integralios etikos vadybos sistemos plėtros (žr. 6 pav.).



6 pav. Integralios etikos vadybos sistemos elementai

Šaltinis: Yuhariprasetya, 2015, p. 87.

Pažymėtina, kad integrali vadybos sistema grindžiama tais pačiais komponentais, kaip ir etikos vadyba (priemonėmis, procesais, struktūromis). Tai reiškia, kad integralumą galima prilyginti etikos vadybos raiškai. Teigiama, kad *integrali vadybos sistema* turi būti paremta taisyklėmis grįstomis ir vertybėmis grįstomis priemonėmis (paklusnumo ir integralumo aspektais), procesais – tęstiniais ir vienkartiniais projektais, struktūromis – integralumo veikėjais ir vadybininkais. Integralumo struktūrų ir procesų dizainui ir formalizavimui turėtų poveikį etikos institucionalizavimas (Hoekstra, Kaptein, 2012), o visa sistema būtų veikiamą organizacijos etikos klimato ir kultūros (Yuhariprasetya, 2015). Taigi, tokia sistema, užtikrinant jos kompleksiškumą, darną ir vadybinių priemonių įgalinimą, gali būti vadinama **integralia etikos vadybos sistema**.

Dėl jau minėtos savivaldybių (apimančių politinį ir administracinį lygmenis) veiklos specifikos šios organizacijos turi formuoti ir įgalinti tinkamą *integralią etikos vadybos sistemą* – etikos vadybos priemonių, procesų ir struktūrų, integruojamų į visas savivaldybės kaip organizacijos veiklas ir įgalinančių savivaldybės vertybių ir veiksmų darną (etikos vertybių raišką praktinėje veikloje), visumą. Šią sistemą, be abejo, veikia ir nacionalinio lygmens etikos politika ir kultūra, todėl kiekvienos šalies atveju taikomi modeliai gali skirtis. Kadangi iki šiol Lietuvos ir užsienio mokslinėje literatūroje stokojama integralios etikos vadybos sistemų analizės savivaldybių atveju, disertacijoje siekiama atskleisti nagrinėjamos problemos ribotumus, pasirenkant tyrimo atveju Lietuvos savivaldybes ir empiriniais tyrimo rezultatais pagrindžiant integralios etikos vadybos sistemos sampratą.

II. INTEGRALIOS ETIKOS VADYBOS SISTEMOS FORMAVIMO SAVIVALDYBĖJE TYRIMO METODOLOGIJA

2.1. Tyrimo teorinės ir metodologinės prielaidos

Šiame skyriuje pristatoma tyrimo metodologija, skirta atskleisti etikos vadybos raiškai ir integralios etikos sistemos formavimo prielaidoms Šiaulių regiono savivaldybėse, tokiu būdu teorinių ir empirinių tyrimo rezultatų pagrindu suformuojant integralios etikos vadybos savivaldybėse sistemą. Skyriuje aptariamos filosofinės ir teorinės prieigos, kuriomis grindžiama pasirinkta ir pristatoma tyrimo strategija, argumentuojamas duomenų rinkimo ir analizės metodų pasirinkimas, pateikiamai tyrimo dizainas, tyrimo etikos klausimai.

Teorinės ir filosofinės prieigos. Pagrindas tyrimo objekto pažinimui yra filosofinių ir teorinių prieigų ir koncepcijų teorinis pasirinkimas. Disertacijoje, siekiant atskleisti etikos vadybos konceptą, pasirinktos **šios teorinės prieigos**: naujojo viešojo valdymo, institucionalizmo ir tinklų-grupių teorija. *Naujojo viešojo valdymo paradigmoje* dėmesys skiriamas inovacinei viešojo administravimo organizacijų veiklai, personalo veiklos laisvei, veiklos rezultatams, kurie suponuoja būtinumą reguliuoti elgesio normas ir standartus institucionalizuojant etikos vadybos priemones, procesus, struktūras, tokiu būdu kuriant etikos klimatą ir etišką organizacijos kultūrą. *Institucionalizmo teorijos* pagrindu pateikiama etikos vadybos taikomų strategijų konceptualizacija, pagrindžiant jų institucionalizavimo procesus bei atskleidžiant organizacijų etikos visumą ir kontekstą. Organizacijos etikos tikslas yra keisti organizacijos klimatą per etinę sąmonę taip, kad jis atitiktų šios organizacijos kultūrą. *Tinklų-grupių teorijos* kontekste akcentuojama etikos vadybos priemonių dermė su kitomis vadybos priemonėmis, kaip nuoroda į etikos vadybos integralumo svarbą.

Disertaciniame tyrime **etikos vadyba** (angl. *ethics management*) yra esminis teorinis konceptas. Moksliniai tyrimai, kuriuos būtų galima išskirti kaip artimiausius šios mokslinės problemos analizės kontekste Lietuvos atveju, yra Palidauskaitės (2010) etikos kodeksų struktūrų ir turinio lyginamoji analizė, Palidauskaitės ir Vaisvalavičiūtės (2011) savivaldybės administracijos tarnautojų motyvacijos tyrimas, apėmęs ir moralinių vertybių aspektą, Pučėtaitės ir kt. (2015) atliktas organizacijų etikos, novatoriškumo ir darnios inovacijos tyrimas, apėmęs etiškos kultūros ir lyderystės santykio, jų kokybės svarbos novatoriškumui analizę. Tačiau minėtuose tyrimuose pasigendama dėmesio etikos vadybos priemonių, procesų, struktūrų raiškai formuojant etikos klimatą vietos savivaldos institucijose (šiuo atveju – savivaldybių veikloje). Kitų autorių (Vasiljevienė, 2000, 2006; Pučėtaitė, 2009; Pučėtaitė, Novelskaitė, Pušinaitė 2015, Vasiljevienė, Jakimenko, 2012; Tauginienė, 2013) tyrimai, nors ir atlikti kitame nei vietos savivalda kontekste, taip pat buvo svarbūs formuojant šio tyrimo metodologines prielaidas ir prieigas.

Disertacijoje taikoma mišrių metodų prieiga, kuri remiasi **pragmatizmo filosofine paradigma**. Pragmatizmas atsiriboja nuo abstrakcijų ir absoliutumo ir atsi- gręžia į konkretybę ir adekvatumą, į faktus ir veiksmą. Pragmatinėje koncepcijoje svarbūs konkrečių metodų taikymo ir derinimo klausimai. Epistemologija ir metodai yra susiejami tyrėjo patirtimi ir pajauta grįstoje veiksmų linijoje. Siekiama parodyti, kad žinojimas nėra atskiriamas nuo tyrėjo pastangų, siekiant šio žinojimo. Galiausiai pragmatizmas siūlo kelis būdus, kaip įveikti dichotomijas, egzistuojančias mišrių metodų prieigose socialiniuose moksluose. Biesta (2010, p. 96) tai teigia tvirtindamas, kad „žinios“ gali mums suteikti informacijos apie mūsų veiksmus ir jų rezultatus, o ne tiesią „vieną ir visiems laikams“. Pragmatizmas griauna sienas tarp pozityvistinio ir konstruktyvistinio požiūrių ir kuria jų tarpusavio ryšį, ieškodamas abiejų prasmės (Shannon-Baker, 2015). Taigi, užuot orientuojantis į konteksto ar bendrumo problemą, daugiausia dėmesio skiriama perkeliavimo stiprinimo idėjai, pagrįstai tiek stiprybių sąryšių tarp priežasties ir poveikio kokybiniuose duomenyse, tiek kiekybinių duomenų patikimumu ir tikrumu (Morgan, 2007; Shannon-Baker, 2015). Pragmatizmas gali būti teorinis konstruktas, kuris racionalumą jungia su etiniais samprotavimais, siekiant paaiškinti primamus sprendimus bei etikos vadybos priemonių, procesų ir struktūrų praktikas organizacijoje (Caras, Sandu, 2014), atskleidžia santykius tarp etinių aspektų ir strateginių sprendimų, kurie lemia vadovo (lyderio) pasirinkimus iškilus etiškai sudėtingoms aplinkybėms (Long, Joseph, 2017). Taigi, epistemologija yra subjektyvistinė-interpretatyvioji, kai tyrėjui interpretuojant gautus tyrimo rezultatus yra atskleidžiama socialinė realybė (žr. 7 lentelę).

7 lentelė

Tyrimo filosofinės ir metodologinės prieigos

| | |
|--------------------------|--|
| Ontologija | Pragmatizmas |
| Epistemologija | Subjektyvistinė-interpretatyvioji |
| Tyrimo strategija | Mišrių metodų – kokybinio ir kiekybinio tyrimo dermės strategija – nuosekli nagrinėjamoji strategija (angl. <i>Sequential exploratory strategy</i>) |
| Tyrimo tipas | Atskleidžiamasis ir aprašomasis |
| Tyrimo metodas | Kokybinio ir kiekybinio atvejo studija, derinant dedukcinius ir indukcinis tyrimo požiūrius |
| Atvejo tipas | Instrumentinė atvejo analizė, kolektyvinė ar daugybinių atvejų studija |

Šaltinis: sudaryta autorės.

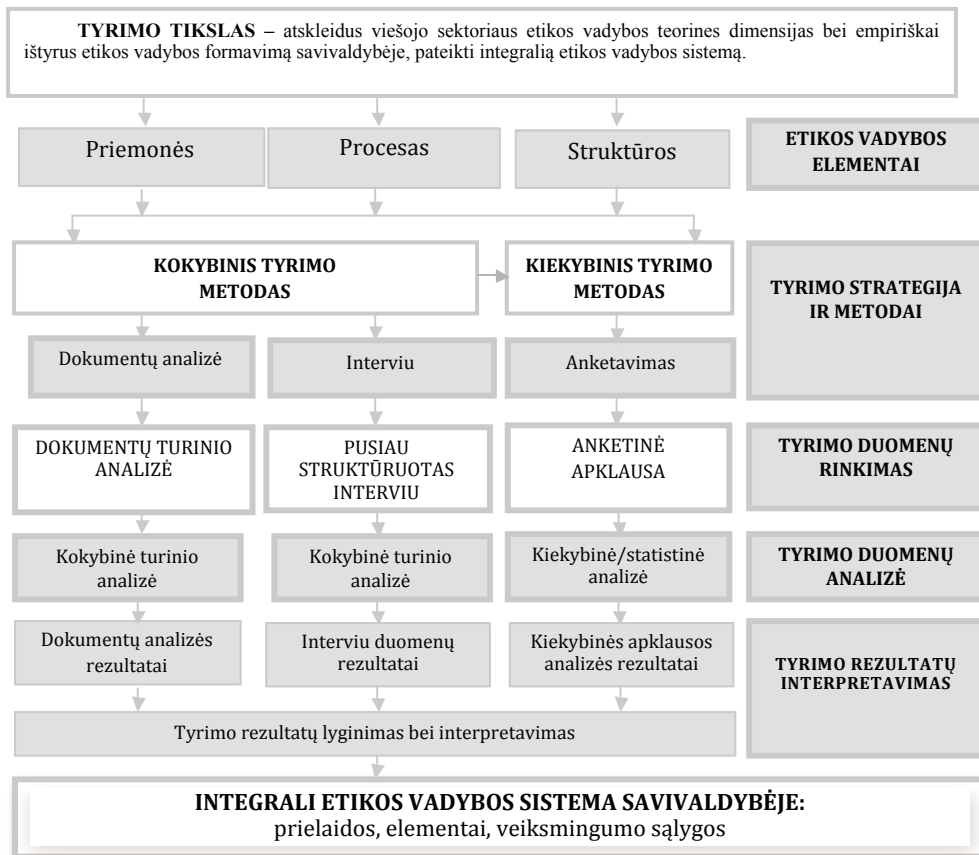
Metodologinės prieigos. Moksliniai tyrimai, atlikti organizacijų etikos analizės srityje, remiasi tiek kokybinių, tiek ir kiekybinių tyrimų logika. Pasirenkama tyrimo prieiga pagal tyrimo tikslą ir uždavinius. Įvairūs autoriai pristato skirtingų metodologinių prieigų taikymo etikos tyrimuose praktiką, išskiria jų privalumus. Lāmsā, Auvinen ir Sintonen (2015) pažymi, jog etikos suvokimo aprašomoji analizė gali būti viena iš alternatyvų etikos organizacijose kokybiniam tyrimui, o istorijų pasakojimo interviu metu metodas suteikia daugiau laisvės ir erdvės informantui

atskleidžiant asmeninio etikos suvokimo elementus. Thiel ir kt. (2012) taiko istorijų pasakojimo metodą (aprašomosios analizės prieigą) siekdami atskleisti etikos vaidmenį vadovų sprendimo priėmimo procesuose. Seiler, Fischer ir Voegtli (2011), Medeišienė (2015) siūlo tirti etinius organizacijos veiklos aspektus kaip sunkiau ištiriamas aktualijas, grįstas nevienareikšmiškai vertinamų problemų samprata, taikant taikomuosius teatro metodus. Novelskaitė ir Pučėtaitė (2015) pažymi, kad etikos tyrimui organizacijoje gali būti panaudota ir kiekybinio tyrimo (apklausos metodo) prieiga, kai duomenys apdorojami pirminės aprašomosios statistikos analizės metu kaip pagrindu tolesnei giluminei analizei. Riivari (2015) pažymi, kad etikos fenomeno organizacijoje suvokimas reikalauja gilesnės analizės ir keletu skirtingų prieigų, galinčių detaliau paaiškinti egzistuojančią situaciją, – tam reikalinga taikyti mišrią tyrimų metodologiją, kur derinamos kokybinės ir kiekybinės prieigos, galinčios viena kitą papildyti ir sudaryti prielaidas tyrimo rezultatų generalizavimui. Novelskaitė, Pučėtaitė ir Markūnaitė (2015) aiškina veiksmo tyrimo pritaikymo galimybes organizacijų etikos tyrimuose, kai organizacijos viduje yra diegiamas pokytis, siekiant patikrinti prielaidas. Atliekant veiksmo tyrimą naudojami ir kiekybiniai, ir kokybiniai metodai (Campbell, Russo, 2001). Viešojo administravimo organizacijų etikos tyrimuose naudotas atvejo analizės metodas, kai analizės vienetas yra šalis, regionas ar miestas, integruojant kokybinę tyrimo prieigą: JAV – Kaptein, Huberts, Avelio ir Lasthuizen (2005), Meksikoje – Gómez-Vilchis (2012), Tirgu Murešo mieste Rumunijoje – Moldovan ir Van de Walle (2013). Pučėtaitė ir Novelskaitė (2015) taip pat akcentuoja atvejo analizę (studiją) kaip vieną dominuojančių tyrimo strategijų organizacijų studijose, tačiau pažymi, kad organizacijų etikos srityje ši strategija nėra plačiai paplitusi. Tam, kad šis metodas garantuotų tyrimo rezultatų patikimumą, siūloma jį tyrime derinti su kitais (dokumentų analize, archyvinių įrašų analize, interviu, pasyviu stebėjimu, dalyvio stebėjimu, fizinių ar kultūrinių artefaktų analize ir pan.) – ši prieiga yra palanki išnaudojant kelių tyrimo metodų trianguliacijos privalumus, surenkant temos ir pobūdžio (kokybinius ir kiekybinius) požiūriu įvairiapusiškus duomenis apie tiriamąjį objektą (p. 233, 241, 235). De Graaf ir Van Exel (2008) pažymi, kad geriausiai etikos tyrimus administracinio pobūdžio organizacijose atlikti naudojant Q metodologiją – taikant apklausas, kur tiriamieji ne pildo parengtus klausimynus, bet atsako į atvirus klausimus ir naudoja skales vertindami tam tikras situacijas, taip išreikšdami savo prioritetus, jausmus, motyvus, tikslus – asmenybės savybes, turinčias didelį poveikį elgsenai. Stare ir Klun (2016) etikos infrastruktūros ir klimato viešojo administravimo sistemoje analizei taikė kiekybinę prieigą (veiksniai vertinti pagal OECD metodiką skalėse, taip pat atlikta kiekybinė tarnautojų apklausa). Maesschalck (2004) valstybės tarnautojų etikos tyrimui taikė kiekybinio ir kokybinio tyrimo prieigas (apklausą ir interviu). Tirdami etiką viešojo sektoriaus organizacijose Estijoje, Kooskora ir Virkoja (2015) taip pat naudojo mišraus tyrimo strategiją – kiekybinio ir kokybinio tyrimo prieigas. Keleto metodų derinimo prieiga pastebima ir integralumo studijose (Vasiljevienė, 2006, p. 170; Vasiljevienė, 2014, p. 539).

Tyrimo strategija. Remdamasi anksčiau įvardytais kitų tyrėjų naudotais metodologinėmis prieigomis ir metodais, disertacijos autorė tyrimui pagrįsti pasirinko

kokybinio ir kiekybinio tyrimo dermės mišrių metodų prieigą – *nuoseklią nagrinėjamąją strategiją* (angl. *Sequential exploratory strategy*), kuri charakterizuojama pirmine kokybinių duomenų rinkimo ir analizės faze, po kurios eina kiekybinių duomenų rinkimo ir analizės fazė. Ši strategija pasirinkta todėl, kad ji yra tinkamiausia aiškinant ir interpretuojant ryšius, kai pirminis tyrimo tikslas yra išnagrinėti fenomeną (Creswell, 2013, p. 211).

Etikos vadybos raiškos politiniu ir administraciniu lygmenimis tyrimui keliamas tikslas suponavo indukcinę duomenų paieškos logiką (žr. 7 pav.).



7 pav. Disertacinio tyrimo eigos schema

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės.

Šį tyrimo dizainą tikslinga taikyti šiame tyrime, kadangi kokybinis tyrimas naudojamas fenomeno atsiradimui paaiškinti (kodėl ir kaip), išvystyti teorijai, atskleisti individualios patirties prigmčiai, o kiekybiniame tyrime keliami klausimai dėl priežastingumo, generalizavimo, poveikio svarbos (Fetters, Curry, Creswell, 2013). Taigi, disertaciniame tyrime kokybinio tyrimo metu atsiradusios įžvalgos buvo trans-

formuotos į atitinkamas kategorijas kiekybiniam tyrimui. Būtent ši strategija įgalina tyrėją naudojant mažą tiriamųjų grupę sukurti instrumentą ir tuomet naudojant jį surinkti kiekybinius duomenis (Terrell, 2012), kas ir buvo padaryta kuriant ir validuojant kiekybinės apklausos instrumentą. Tyrimas pagal taikomą strategiją padalintas į dvi pagrindines grupes, numatyti tyrimo etapai, struktūra (žr. 7 pav.).

Remiantis numatyta logika, apibrėžiami kokybinio ir kiekybinio tyrimo esminiai komponentai. Teorinis etikos vadybos savivaldybėje pagrindimas buvo analizuotas daugelio pirmajame darbo skyriuje minėtų autorių darbuose, tačiau neidentifikuojant vadybos priemonių raiškos, procesų ir struktūrų specifikos. Tyrimo metu buvo iškelta keletas *probleminių klausimų*, atskleidžiančių integralios etikos vadybos sistemos formavimo prielaidas ir sąlygas: kokios etikos vadybos priemonės taikomos vietos savivaldoje, kas lemia jų veiksmingumo sąlygas, kokie procesai užtikrina tinkamą jų naudojimą, kokios struktūros palaiko tokių priemonių pritaikymo galimybes, kokios kliūtys egzistuoja ir kokius iššūkius identifikuoja savivaldybių politinio ir administracinio lygmenų atstovai?

Pažymėtina, kad disertacijos tyrime laikomasi *sistemos sampratos*, kada konceptualias struktūras (angl. *conceptual framework*) sudaro konceptų, prielaidų, lūkesčių, įsitikinimų, pagrindžiančių ir suteikiančių informaciją tyrimui, visuma (Maxwell, 2013, p. 39) ir sąryšiai tarp jų. Pasak Maxwel (2013, p. 44), modeliuojant koncepcines struktūras naudojami šie šaltiniai: 1) patirtinės žinios; 2) egzistuojantys teorija ir tyrimas; 3) žvalgomasis tyrimas, kur naudojama sistemos vizualizacija leidžia kelti naujas idėjas ir klausimus, skatina senų konceptų kritinę analizę, atskleidžia galimas kitokias realybės formas, jų suderinamumą ir konfliktiškumą. Analizuojant sistemą pastebima, kad joje pavaizduoti elementai ir jų sąveika labiau atspindi realybę (kas egzistuoja) nei tyrimo (objekto ištyrimo) kelius, kaip yra konceptualiiose struktūrose. Pasak Levins (1966), sistemos kūrimo kaip ir modeliavimo siekiai gali remtis bendrybe, realumu ir preciziškumu. Integralia sistema siekiama ne preciziškumo, o labiau pavaizduoti ryšius tarp kintamųjų (Justus, 2005). Taigi, sistema yra suprantama kaip įvairių procesų ar elementų sąveikos vizualizacija, suformuota remiantis tyrimo duomenimis ir teorinėmis prielaidomis. Atlikus disertacijos tyrimą, siekiama pateikti integralią sistemą, atskleidžiančią ne matematiškai tiksliai sąveikų išraiškas, o principinius šių sąveikų būdus ir sistemos elementų raišką.

Remiantis pateikta sistemos samprata ir tyrimo rezultatų pagrindu formuojama integralios etikos vadybos, kaip organizacijos (savivaldybės) valdymo dalies, sistema savivaldybėje, kurioje atskleidžiami priežastiniai ryšiai tarp etikos vadybos priemonių formuojant etišką politiką ir tarnautojų elgesį, reikšmingos sąlygos šių priemonių veikimo veiksmingumui, numatytos institucijos struktūros ir jos veiklos principų bei praktikų koregavimo priemonės.

2.2. Tyrimo atvejų (savivaldybių) atrankos kriterijai ir pagrindimas

Siekiant atskleisti etikos vadybos raišką savivaldybėse, pasirinkta *atvejo analizės strategija*. Kai tyrimo metu siekiama atsakyti į klausimus „kodėl“ ir „kaip“, kai

tyrėjas nesiekia paveikti tyrime dalyvaujančiųjų elgesio, bet nori atskleisti analizuojamo fenomeno kontekstualumą (Starman, 2013, p. 42), atvejo analizės strategija laikoma viena priimtinausių metodologinių priėgų. Pučėtaitė ir Novelskaitė (2015, p. 237), remdamosi kitų autorių įžvalgomis, teigia, kad atvejo analizė yra tinkamas taikyti metodas etikos tyrimuose, kai siekama: „nustatyti ir išanalizuoti priežastinius ryšius ne tarp kintamųjų, bet tarp procesų; giliau, visapusiškiau suprasti reiškinį kaip visumą, palyginti ryšius tarp sistemų bei jų sudedamųjų dalių; suprasti duomenų kokybę, gilumą bei įvairiapusiškumą, kurie pateikia vertingų tiriamojo objekto paaiškinimų; sukurti conceptualų tiriamosios srities modelį, nes ši jo neturi arba egzistuojantis modelis nėra pakankamas faktų rekonstravimui“. Be to, tokia strategija įgalina tyrėją naudoti tiek kokybinius, tiek ir kiekybinius tyrimo metodus analizuojant net ir mikrolygmens (savivaldybės) duomenis (Zainal, 2007, p. 5). Atvejo analizė traktuojama kaip viena funkcionaliausių empirinių priėgų analizuojant etikos vadybos praktikas, formuojančias etišką organizacijos kultūrą (Pučėtaitė, Novolskaitė, 2015, p. 246), kas yra ypač svarbu šio tyrimo atveju. Atsižvelgiant į disertacinio tyrimo idėją, ši strategija taip pat laikoma tinkamiausia tiriant etikos vadybos raišką vietos savivaldoje. Atliekant empirinį tyrimą būtina identifikuoti tyrimo lauką ir imtį. Šio disertacinio *tyrimo laukas* – Lietuvos savivaldybės institucijos.

Savivaldybės institucijos – už savivaldos teisės įgyvendinimą savivaldybės bendruomenės interesais atsakingos institucijos: savivaldybės atstovaujamoji institucija – *savivaldybės taryba*, turinti vietos valdžios ir viešojo administravimo teises ir pareigas; savivaldybės vykdomoji institucija (vykdomosios institucijos) – savivaldybės administracijos direktorius, savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojas (pavaduotojai), turintys viešojo administravimo teises ir pareigas. *Savivaldybės administracija* – savivaldybės biurokratinis aparatas, vykdamas savivaldybės politinės struktūros – savivaldybės tarybos – suformuluotus uždavinius ir priimtus sprendimus bei įgyvendinantis savo parengtas savivaldybės teritorijos plėtros ir viešojo administravimo programas (Astrauskas, 2011). Savivaldybės administracija yra savivaldybės įstaiga, kurią sudaro struktūriniai padaliniai, į struktūrinius padalinius neįeinantys valstybės tarnautojai ir savivaldybės administracijos filialai – seniūnijos (savivaldybės administracijos struktūriniai teritoriniai padaliniai) (LR vietos savivaldos įstatymas, 2017). Taigi, šiame tyrime sąvoka „savivaldybė“ pateikiama funkciniu požiūriu (kaip organizuojama savivaldybės veikla) – ji apima *politinį lygmenį* (savivaldybės taryba) ir *administracinį lygmenį* (savivaldybės administracija), o tyrimo logika taip pat grindžiama šiais dviem lygmenimis.

Būtina paminėti, kad savivaldybes sudaro tarybos ir administracijos institucijos. Tai reiškia, kad politinę valdžią vykdo tik savivaldybės taryba, kuriai vadovauja tiesioginių rinkimų metu išrinktas meras, ir jai privalu sudaryti vykdomąją instituciją ne iš tarybos narių. Vykdydama savo funkcijas, vykdomoji valdžia negali primesti savo valios ir vadovauti tarybai, tačiau privalo jai atsiskaityti už savo veiklą. Politinės ir vykdomosios valdžių atskyrimas Lietuvos savivaldybėse yra sąlyginis reiškinys, nes merai dažnai atlieka ne tik miesto strategų, bet ir vykdomosios valdžios funkcijas. Savivaldybės administracijai vadovauja administracijos direktorius, kuris remiantis

politiniu (asmeniniu) pasitikėjimu, savivaldybės sprendimu ir mero siūlymu skiriamas įstaigos vadovu ketverių metų tarybos kadencijai. Administracijos direktorius užima dvi funkcines pozicijas: vienasmenės vykdomosios institucijos ir savivaldybės administracijos vadovo. Kaip savivaldybės organizuojamos veiklos privalumus galima išskirti vykdomosios valdžios profesionalumą, aiškiai išreikštą lyderystę, koncentraciją ir operatyvų valdymą vienoje rankose, aiškų politikų ir administratorių vaidmenų atskyrimą. Tačiau esama ir nemažai trūkumų – dažna administracijos direktorių kaita, kuri priklauso nuo tarybos valios, o žemesnio lygio tarnautojai, kurie dirba savivaldybės skyrių vadovais ar darbuotojais, organizacijose turi didesnę darbo stažą didesnis ir paprastai turi daugiau patirties. Dažnai šios dvi tarnautojų pozicijos konkuruoja dėl įtakos priimant sprendimus ir sėkminga veikla savivaldybėse priklauso nuo jų gebėjimo susitarti (Butkevičienė, Vaidelytė, Žvaliauskas, 2009). Kitas įtampų laukas susidaro santykiuose tarp politikų ir administracijos darbuotojų, kada pirmieji, pernelyg stipriai norėdami atstovauti piliečių interesams, nepaiso įstatymų arba, atvirkščiai, pirmoje vietoje tampa svarbūs partijos ar asmeniniai interesai.

Lietuvos teritorija suskirstyta į 10 apskričių, kurios yra tik teritorinis, bet ne administracinis vienetas (po 2009 m. reformos). Apskričių teritorijos apima 60-ies savivaldybių teritorijas, kurias apibrėžia LR teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas (5 str., 1994 m. liepos 19 d., Nr. I-558). Siekiant tyrimui parinkti tinkamą atvejį, remiantis *kriterinės atrankos metodu*, kai tyrimo imties vienetai atrenkami pagal tam tikrą tyrėjo (šiuo atveju disertacijos autorės) nustatytą kriterijų (-us) (Bitinas, Rupšienė, Žydžiūnaitė, 2008; Juknevičienė, 2015), pasirinkta viena Lietuvos apskritis. Tyrimui pasirinkta apskritis turėjo atitikti šiuos *kriterijus*:

- *geografiniai (administraciniai)*: priklausymas Lietuvos teritorijai, savivaldybių skaičius apskrityje – ne mažesnis kaip šalies vidurkis (6 savivaldybės), apskritis turi tik vieną miesto savivaldybę – apskrities centrą, o kitos savivaldybės – rajonų;
- *socialiniai*: vienas iš 5 didžiausių miestų pagal gyventojų skaičių, esančių apskrities teritorijoje, viena iš 5 didžiausių apskričių pagal gyventojų skaičių;
- *instituciniai*: apskrities savivaldybės dalyvauja diegiant etikos vadybos priemones įgyvendina skaidrumą skatinančias iniciatyvas, turi etikos kodeksą (politiniame lygmenyje), etikos elgesio taisykles (administraciniame lygmenyje), valdymo struktūroje turi etikos komisiją, antikorupcijos komisiją.

Išsamūs apskrities pasirinkimą pagrindžiantys geografiniai, socialiniai ir instituciniai kriterijai bei jų paaiškinimai pateikiami prieduose (žr. 2 priedą). Išskirti geografiniai, socialiniai ir instituciniai kriterijai turėjo garantuoti pasirinktos apskrities (ją sudarančių savivaldybių) homogeniškumą su kitomis Lietuvos apskričių savivaldybėmis. Remiantis įvardytais kriterijais buvo pasirinktas *Šiaulių apskrities atvejis*.

Vadovaujantis *atvejo tyrimo strategija*, imtį sudaro keli (2–3) tokio pat pobūdžio objektai, parenkami pagal tyrimo paskirtį (Bitinas, Rupšienė, Žydžiūnaitė, 2008, p. 136). Šiaulių apskritį sudaro **7 savivaldybės** (Šiaulių miesto, Šiaulių rajono, Radviliškio rajono, Pakruojo rajono, Kelmės rajono, Joniškio rajono, Akmenės rajono), visos jos įtrauktos į tyrimo imtį.

Lietuvos savivaldybių tarybų etikos komisijų veiklą analizuoja, apibendrina ir pateikia išvadas Vyriausiosios tarnybinės etikos komisija savo kasmetinėse veiklos ataskaitose (LR VTEK 2010–2014 m. veiklos ataskaitos). Būtina pažymėti, kad, pagal LR VTEK ataskaitą, 2014 m. prevencinę veiklą vykdė tik viena Lietuvoje – Šiaulių rajono savivaldybės tarybos Etikos komisija. Tai paskatino disertacijos autorė pasirinkti tyrimui būtent Šiaulių apskritį (jos sudėtyje ir yra minėta savivaldybė).

Šiaulių apskrities ir jos savivaldybių pasirinkimą taip pat paskatino ir ilgametis disertantės bendradarbiavimas su šiomis savivaldybėmis. Disertacijos autorė nuolat bendradarbiauja rengiant antikorupcinės prevencijos priemones. Pavyzdžiui, nuo 2010 m. organizuoja Tarptautinės antikorupcinės dienos minėjimo renginius, dalyvauja juose, skaito pranešimus kartu su Specialiųjų tyrimų tarnybos Šiaulių valdybos Prevencijos skyriaus specialistais. Šiuose renginiuose dalyvauja Šiaulių regiono savivaldybių antikorupcijos komisijų nariai, atsakingi už antikorupcinę prevenciją asmenys, tarybų etikos komisijų nariai ir kt. Tokiu būdu sudaromos palankesnės tyrimo imties prieinamumo sąlygos.

Šiaulių apskrities savivaldybės, nors ir pasižymi teritorine sanglauda, turi ir svarbių tyrimui skirtumų. Savivaldybių pasiskirstymas pagal gyventojų skaičių, tarnautojų etatų skaičių ir tarybos narių skaičių pateikiamas lentelėje (žr. 8 lentelę).

8 lentelė

Statistinė informacija apie Šiaulių apskrities savivaldybes

| Savivaldybė | Gyventojų skaičius* | Tarnautojų užimtų etatų skaičius** | Tarybos narių skaičius** |
|--------------------|---------------------|------------------------------------|--------------------------|
| Šiaulių miesto | 101 214 | 160 | 30 |
| Šiaulių rajono | 41 441 | 92 | 25 |
| Radviliškio rajono | 37 112 | 87 | 25 |
| Kelmės rajono | 27 745 | 92 | 25 |
| Pakruojo rajono | 20 311 | 69 | 25 |
| Joniškio rajono | 22 449 | 79 | 25 |
| Akmenės rajono | 20 210 | 82 | 25 |
| <i>Iš viso</i> | <i>270 482</i> | <i>661</i> | <i>180</i> |

Šaltinis: *Lietuvos statistikos departamento informacija (2017), **Savivaldybės personalo skyrių duomenys (2017).

Analizuojant aptarnaujamų gyventojų ir tarnautojų etatų bei tarybos narių skaičiaus santykį, pastebėta, kad Šiaulių miesto savivaldybėje vienam tarnautojui tenka aptarnauti 632 gyventojus (didžiausias skaičius lyginant su kitomis šešiomis apskrities savivaldybėmis), tuo tarpu Pakruojo rajono savivaldybėje vienam tarnautojui tenka 246 gyventojai. Šie duomenys (skirtumai tarp savivaldybių) patvirtina pasirinktos apskrities homogeniškumą su kitomis apskritimis, kurios taip pat apima skirtingų dydžių savivaldybes.

Šiaulių apskrities, kaip ir kitų apskričių, savivaldybės turi skirtingų ir bendrų etikos vadybos priemonių veikimo bei taikymo sprendžiant problemas praktikos

atvejus. Tai patvirtina atlikti Specialiųjų tyrimų tarnybos Lietuvos savivaldybių antikorpinių komisijų veiklos vertinimai (2013, 2016), kuriuose pateikiamos šių komisijų veiklų sritys, aktyvumas ir vyraujantys bendri trūkumai kuriant antikorpinę aplinką.

Kitas institucinis kriterijus, atspindintis visų apskričių savivaldybių homogeniškumą, – korupcijos paplitimas. Tai atspindi Lietuvos gyventojų, verslininkų, valstybės tarnautojų nuomonės tyrimas „Lietuvos korupcijos žemėlapis“ (pakartotiniai tyrimai atliekami „Vilmorus“, LR STT užsakymu). 2011 m. gyventojų nuomone (35 proc.), savivaldybės buvo vienos iš korumpuočiausių institucijų. Pasirinkimo teisingumą patvirtina ir vėlesni tyrimai. 2016 m. „Lietuvos korupcijos žemėlapis“ atskleidė gyventojų nuomonę, kiek rimta yra korupcijos problema Lietuvoje. Kad korupcija yra rimta problema, sutiko tik 28 proc. Šiaulių miesto gyventojų (mažiausias rodiklis lyginant su kitais didžiausiais Lietuvos miestais), o Šiaulių apskrityje – 40 proc. gyventojų (rodiklis mažesnis už Vilniaus, Kauno, Klaipėdos ir kt.). Tačiau, kad gyventojams teko duoti kyšį per pastaruosius 12 mėnesių, teigia net 25 proc. Šiaulių miesto gyventojų (didžiausias procentas lyginant su didžiausiais Lietuvos miestais) ir 23 proc. Šiaulių apskrities gyventojų (taip pat vienas iš didžiausių rodiklių).

Remiantis išdėstytais kriterijais ir pateiktais tyrimų rezultatais, buvo pasirinktas Šiaulių apskrities atvejis, kaip atliepiantis ir kitų apskričių etikos vadybos praktikas ir egzistuojančias etikos problemas.

Tam, kad būtų galima suformuoti integralią etikos vadybos sistemą, o sistemos prieigos įgautų tiek teorinę, tiek praktinę prasmę. Būtina išsiaiškinti etikos vadybos priemonių raišką, jų tarpusavio dermę ir integralumo galimybes į savivaldybės valdymo procesus bei sukurti ir pagrįsti etikos vadybos modelį, kurį būtų galima taikyti viešojo sektoriaus institucijose (savivaldybėse), siekiant etikos principais grįstų sprendimų ir efektyvesnių darbo rezultatų. Pirmiausia buvo tiriamas teisinio reglamentavimo prielaidos etikos vadybai vietos savivaldoje.

2.3. Integralios etikos vadybos sistemos ir jos formavimo savivaldybėje analizės pagrindimas

Kaip jau minėta, etikos vadybos (priemonių procesų ir struktūrų) raiškos vietos savivaldos institucijose (savivaldybėse) tyrimas susideda iš kelių etapų. Pirmuoju etapu siekiama atlikti išsamią esamos situacijos (teisinio reglamentavimo, institucinės struktūros ir veiklos) analizę. Todėl būtina pateikti šio tyrimo etapo metodų, instrumentų ir eigos detalių paaiškinimą.

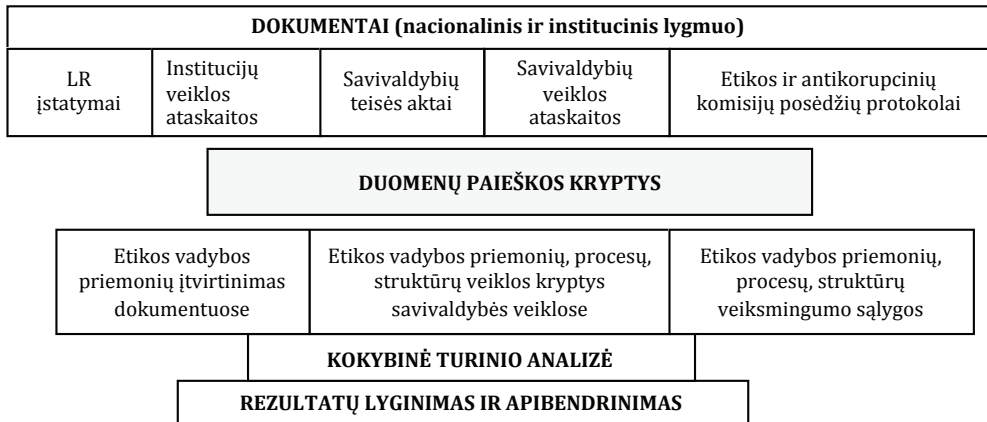
Dokumentų turinio analizės metodas. Remiantis Vakarų šalių viešojo administravimo institucijų etikos tyrinėtojų patirtimi, pasak Palidaukaitės (2003, p. 82), pirmiausia turi būti nagrinėjama, kokius pagrindinius etinius aspektus pateikia šalies įstatymai, nustatyti bendrųjų ir specifinių įstatymų pateikties tendencijas, leidžiančias nagrinėjamą problemą įvertinti platesniame viešojo administravimo kontekste.

Anot T. Tamošiūno ir A. Šalkauskaitės (2010), įgyvendinant nuosaikias žmoniškųjų išteklių valdymo reformas viešajame administravime (ir etikos vadybos srityje), būtina didinti teisinio reglamentavimo lankstumą ir skaidrumą. Tačiau tai būtina daryti tik detaliai išnagrinėjus esamą teisinę bazę ir įvertinus galimas rizikas. Teisinės bazės analizei tyrimo metu pasirinktas *dokumentų turinio analizės metodas*.

Tradicinė *dokumentų analizė* – analitinė ir sisteminė procedūra, kurios esmė – samprotauti, suvokti, vertinti ir interpretuoti, kas dokumentuose parašyta, išryškinant analizuojamos informacijos esmę, pateikiant ją pagal temas, kategorijas, atvejus ir pan. (Bowen, 2009). Kiekviename dokumente pateikiama skirtingo aktualumo informacija, tad tyrėjas priima sprendimą dėl jos aktualumo tyrimui ir naudoja metodus, kurie užtikrintų analizės patikimumą ir dermę su tyrimo tikslais, interpretuojant dokumentų turinį (McCulloch, 2004). Kadangi aprašomoji prieiga šiame tyrimo etape nėra tinkama (neužtenka vien įvardyti dokumentus ir jų esmę, bet reikalinga atitinkamų etikos vadybos elementų identifikacija), disertacijos autorė pasirinko kokybinių duomenų – teksto – analizės metodą, vadinamą dokumentų turinio analize (Novelskaitė, 2012, p. 34). ***Dokumentų turinio analizė*** kaip tyrimo metodas yra sisteminė ir objektyvi dokumentų apibūdinimo priemonė, padedanti įvertinti fenomeną (jam būdingas kategorijas, žodžius, frazes ir pan.), be to, ji įgalina tyrėją ištirti teorinius aspektus, kad padidintų duomenų suvokimą, padėtų dokumentuose nustatyti tendencijas ir modelius (Elo, Kyngäs, 2008, p. 108; Stemler, 2001, p. 137). Šis kokybinis tyrimo metodas leidžia gilintis į objektą ir kontekstą, patikrinti ir pertikrinti pradinis kodus ir konceptus (Bowen, 2009). Kokybinė turinio analizė remiasi interpretacija, todėl kategorijų ir subkategorijų išskyrimas nėra automatiška, mechaninė technika, bet kūrybiškas mąstymo procesas, siekiant išskoduoti tekste esančias prasmes, iš anksto vengiant sudaryti kategorijas (Hsieh, Shannon, 2005). Tokiu būdu kokybinė turinio analizė sudaro sąlygas tyrėjo naujoms išvalgoms, atveria galimybes interpretuoti nagrinėjamos problemos holistinį kontekstą (Bitinas, Rupšienė, Žydžiūnaitė, 2008).

Etikos vadybos priemonių savivaldybėje analizei pasirinkta kokybinė dokumentų turinio analizės prieiga. Šiuo atveju remtasi manifestinių kategorijų sudarymo teorinėmis prielaidomis. *Manifestinė dokumentų turinio analizė* – tai tiesiogiai suvokiamo teksto analizė (Šaparnis, Merkys, 2000), kuri šio disertacinio tyrimo metu buvo atlikta trimis kryptimis: etikos vadybos priemonių įtvirtinimas; etikos vadybos priemonių veiklos kryptys savivaldybės veiklose; etikos vadybos priemonių veiksmingumo sąlygos. Dokumentų analizei pritaikyti ir šie du etikos vadybos subjektų *loginiai pjūviai*: politinis lygmuo (tarybos nariai) ir administracinis lygmuo (valstybės tarnautojai).

Siekiant identifikuoti etikos vadybos raišką vietos savivaldoje ir suvokiant šio fenomeno įvairialypiškumą, tyrimas apėmė keleto lygmenų dokumentų (nacionalinio ir organizacinio) turinio analizę, ieškant įvairių etikos vadybos elementų apibūdinimų ir taikomumo identifikavimo. Dokumentų turinio analizė buvo atliekama remiantis iš anksto numatyta logine struktūra (žr. 8 pav.).



8 pav. Dokumentų turinio analizės metodo taikymas tyrime

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės.

Būtina pažymėti, kad, analizuojant integralumo valdymo sistemą (Maesschalck, Bertók, 2009), išskiriami trys esminiai šios sistemos elementai (priemonės, procesai ir struktūros) (p. 22). Todėl ir dokumentų turinio analizės metu siekiama atskleisti šiuos tris elementus. Siekiant užtikrinti, kad atliekama dokumentų turinio analizė padėtų atliepti tyrimo klausimus, nustatytos jų ir dokumentų analizės klausimų sąsajos (žr. 9 lentelę).

9 lentelė

Tyrimo ir dokumentų turinio analizės klausimų sąsajos

| | Tyrimo klausimas | Dokumentų analizės klausimai |
|------------------|--|---|
| PRIEMONĖS | Kaip savivaldybėje formuojamas etiškas elgesys? | <ul style="list-style-type: none"> - Kokie dokumentai [nacionaliniu ir instituciniu lygmenimis] savivaldybėse reglamentuoja etikos politikos institucijoje įgyvendinimą? - Kokie dokumentai reglamentuoja etikos vadybos priemones savivaldybėse, kaip etiško elgesio formavimo priemonę? - Kokie etiniai principai ir vertybės reglamentuojami įstatymuose siekiant užtikrinti etišką elgseną? - Kokios savivaldybėje reglamentuotos prevencinės veiklos, formuojančios etišką politiko ir tarnautojo elgesį? - Kokios prevencinės priemonės reglamentuojamos savivaldybėje formuojant etišką [politikų, tarnautojų] elgesį? - Kokios atsakomybės (nuobaudos) reglamentuojamos už neetišką elgesį politiniu ir administraciniu lygmenimis? |

9 lentelės tęsinys

| | | |
|-------------------|---|--|
| PROCESAI | Kaip savivaldybėje integruojama etiško elgesio vertė priimant sprendimus? | <ul style="list-style-type: none"> - Kokie dokumentai reglamentuoja etišką politiką ir tarnautojų elgesį priimant sprendimus? - Kokie taikomi etiniai standartai / procedūros politikams ir tarnautojams rengiant ir priimant sprendimus? - Kokiomis etikos vadybos priemonėmis ir etikos procesų komunikacija prisidedama prie etiško sprendimo priėmimo? - Kokiais būdais pasižymi mokymai kaip etikos vadybos procesai? - Kokie procesai prisideda prie etikos vadybos valdymo? - Kuo pasižymi komunikacija, nukreipta į etikos vadybos taikymą? - Kokiais būdais mokymas tampa etikos vadybos procesu? - Kokiomis vadybinėmis veiklomis įgalinami etikos vadybos procesai? |
| STRUKTŪROS | Koks struktūrų, sprendžiančių etikos klausimus savivaldybėse, vaidmuo įtvirtinant etikos normas? | <ul style="list-style-type: none"> - Kokios struktūros reglamentuojamos dokumentuose nacionaliniu / organizaciniu lygmenimis? - Kokios reglamentuojamos etikos komisijos veiklos atsakomybės? - Kokiomis nuostatomis vadovaujasi komisijos savo veikloje? - Kokias etikos problemas sprendžia [etikos, antikorupcijos] komisijos? - Kokios komisijų [etikos, antikorupcijos] veiklos aktyvumo priežaidos? - Kokie struktūrų [etikos, antikorupcijos komisijų] veiklos trukdžiai? |

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės.

Dokumentų imties pagrindimas. Mokslinėje literatūroje pažymima, kad dokumentų analizei reikia bent trejų metų duomenų (Abrahamson, 1983; Tauginienė, 2015). Disertacijos dokumentų analizės tyrimui atlikti pasirinktas šešerių metų laikotarpis – jis laikomas pagrįstu ir tinkamu analizei atlikti. Pirmiausia, dokumentų analizei pasirinktas laikotarpis apėmė 2011–2014 m. – tai yra viena savivaldybių tarybos veiklos pilna ketverių metų kadencija, vienas tarybų etikos komisijos veiklos laikotarpis. Kadangi kokybinis tyrimas (interviu) buvo atliktas 2015–2016 m., tai analizės imtis papildyta šio laikotarpio dokumentais.

Dokumentų turinio analizės tyrimui atlikti buvo pasirinkti visų septynių Šiaulių apskrities savivaldybių dokumentai, susiję su etikos vadybos priemonėmis ir jų taikymu. Be to, norint atlikti gilesnę analizę, atskleidžiant etikos vadybos priemonių diegimo ir veikimo efektyvumo sąlygas, pasirinkta išnagrinėti ir nacionalinio lygmens išorinės etikos priežiūros institucijos, t. y. Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos, kuri įsteigta Lietuvos Respublikos Seimo, metinės veiklos ataskaitas. Ši institucija prižiūri, kaip įgyvendinamas LR viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas, Valstybės politikų elgesio kodeksas, dalyvauja rengiant teisės dokumentus, reglamentuojančius tarnautojų etines nuostatas, teikia

metodinio pobūdžio rekomendacijas savivaldybių tarybų etikos komisijoms (LR vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos įstatymas, 2008), todėl jos veikla yra svarbi tyrimo analizei. Taigi, šio tyrimo metu atlikta dokumentų turinio analizė apėmė du lygmenis (žr. 3 priedą):

- *Nacionalinis lygmuo:*
 - *LR įstatymai*, kuriuose reglamentuojamos etikos vadybos priemonės savivaldybėse politiniu ir administraciniu lygmenimis;
 - *Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos (LR VTEK) kasmetinės veiklos ataskaitos*, kuriose identifikuojama etikos vadybos priemonių diegimo Lietuvos savivaldybėse raida, analizuojamas etikos savivaldybėse problemų laukas ir priemonės joms sumažinti, savivaldybių politinio lygmens etikos vadybos priemonių veiklos praktika.
- *Savivaldybės lygmuo:*
 - *Savivaldybių teisės aktai*, reglamentuojantys etikos priemonių veiklos kryptis ir ribas politiniu ir administraciniu lygmenimis;
 - *Savivaldybių veiklos ataskaitos*, kuriose pateikiama etikos vadybos priemonių politiniu ir administraciniu lygmenimis veiklos analizė, leidžianti palyginti kelerių metų patirtis ir numatyti tendencijas;
 - *Savivaldybių tarybų etikos komisijų ir antikorupcijos komisijų protokolai*, kurie leidžia identifiukuoti komisijų veiklos aktyvumą, apibrėžti etinių problemų lauką savivaldybėse ir etikos vadybos priemonių taikymą, sprendžiant politiko ar administratoriaus neetiško elgesio rizikos mažinimo priemones savivaldybėje.

Taigi, tyrimo metu buvo išanalizuota **224 teisės aktai ir dokumentai**: 17 nacionalinių įstatymų, 24-ios nacionalinių institucijų veiklos ataskaitos (6 – LR VTEK, 6 – LR STT, 6 – LR Seimo kontrolierių įstaigos, 6 – LR lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos), 5 LR STT teisės aktai, 3 LR VTEK teisės aktai, 2 LR lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos teisės aktai, 7 Šiaulių apskrities savivaldybių teisės aktai, 66 Šiaulių apskrities savivaldybių (Tarybos, mero, administracijos direktoriaus, savivaldybė administracijos) veiklos ataskaitos, 33 Šiaulių apskrities savivaldybių tarybų etikos komisijų protokolai, 74 Šiaulių apskrities savivaldybių antikorupcijos komisijų posėdžių protokolai.

Lietuvos Respublikos įstatymų analizės laikotarpiu LR Parlamente ir viešojoje erdvėje buvo svarstomos naujos įstatymų redakcijos. Pavyzdžiui, 2015 m. liepos 1 d. įsigaliojo LR vietos savivaldos įstatymo 15 straipsnio 4 dalies nauja redakcija, kuri apibrėžia savivaldybės antikorupcijos komisijos sudėtį, funkcijas, veiklas, atsakomybes. To paties įstatymo 15 straipsnio 4 dalies 2016 m. sausio 1 d. redakcija nurodo naujas etikos komisijos funkcijas siekiant užtikrinti savivaldybės tarybos narių veiklos skaidrumą: „nagrinėja savivaldybės bendruomenės narių, valstybės institucijų, gyvenamųjų vietovių bendruomenių ar bendruomeninių organizacijų atstovų siūlymus ir pastabas“. Pastarasis pavyzdys rodo, kad svarbu stebėti teisės aktų kaitą siekiant sukurti etikos vadybos modelį, kuris yra integrali organizacijos valdymo dalis.

Dokumentų turinio analizei buvo naudojami laisvai prieinami teisės aktai, kurie registruojami ir oficialiai skelbiami Teisės aktų registre (www.e-tar.lt). Vadovaujan-

tis LR teisėkūros pagrindų įstatymo 6 str. 2 dalimi, Vyriausiosios tarnybinės etikos veiklos ataskaitos paskelbtos ir viešai prieinamos tinklalapyje www.vtek.lt. Savivaldybių tarybų etikos komisijų posėdžių protokolai yra savivaldybių tinklalapiuose, juos galima rasti paspaudžiant paskyrą: „Taryba – grupės ir komisijos – etikos komisija“, antikorupcijos komisijų posėdžių protokolai randami paskyroje „Korupcijos prevencija“.

Reikia pažymėti, kad ne visų savivaldybių internetiniuose puslapiuose reikiami dokumentai skelbiami, todėl teko kreiptis į savivaldybių bendrųjų reikalų skyrius, kad suteiktų informaciją apie dominančius dokumentus.

Dokumentų patikimumas. Dokumentų turinio analizės metodas reikalauja laikytis dokumentinio tyrimo proceso taisyklių: nustatyti jų autentiškumą, įvertinti jų patikimumą, šaltinių liudijamą faktų aiškumą, suprantamumą, numatyti teorinį pagrindą, kuriuo gali būti analizuojami dokumentiniai šaltiniai, įvertinti gautus rezultatus (Bowen, 2009). Dokumento intelektinė forma laikoma baigta, kai dokumente yra fiksuoti visi būtini jos elementai: data, asmenys, dalyvavę sudarant dokumentą (dokumento sudarytojas, rengėjas ir, jei reikia – adresatas), dokumento sudarymo pagrindas (t. y. veiksmai ar klausimai, lėmę dokumento sudarymą) ir nuorodos apie dokumento ryšius su kitais dokumentais toje dokumentų visumoje, kuriai priklauso šis dokumentas (pvz., dokumento registracijos numeris) (Petračiūtė, 2004). Šiuo atveju nagrinėtų teisės aktų autentiškumą ir patikimumą patvirtina tai, kad jie atitinka Teisėkūros pagrindų įstatyme (2012 m. rugsejo 18 d., Nr. XI-2220) reglamentuotą dokumento sudarymo struktūrą: 1) teisės aktą priimančio subjekto pavadinimas; 2) teisės akto rūšies pavadinimas; 3) teisės akto pavadinimas (antraštė); 4) teisės akto priėmimo data, numeris, vieta; 5) teisės akto tekstas; 6) teisės aktą pasirašančio subjekto pareigos, vardas (vardai), pavardė (pavardės).

Analizuojamų organizacinių dokumentų, t. y. savivaldybių veiklos ataskaitų, Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos metinės veiklos ataskaitų, savivaldybių tarybų etikos ir antikorupcijos komisijų protokolų, patikimumą ir autentiškumą patvirtina dokumento registracijos numeris, dokumento sudarymo procese dalyvavusių asmenų, pavyzdžiui, sekretorės ir komisijos pirmininko, pavardžių nurodymas bei jų patvirtinimas parašu, kuris fiksuoja šių asmenų atsakomybę už dokumento turinį.

Duomenų turinio analizės organizavimas. Tyrimas atliktas 2015 m. sausio – 2016 m. birželio mėnesiais.

Tyrimo pradžioje buvo parengta dokumentų tyrimo loginė struktūra ir numatyti etikos vadybos priemonių raiškos tyrimo klausimai, kurie nurodė pagrindines dokumentų analizės kryptis (žr. 16 lentelę). Pirmiausia buvo išanalizuoti nacionalinio lygio, vėliau – organizacinio lygio dokumentai.

LR vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos (LR VTEK) 2011–2016 m. metinės veiklos ataskaitose nagrinėjant skyrių „Savivaldybių tarybų etikos komisijų veiklos apžvalga“ identifikuotos savivaldybių tarybų etikos komisijų veiklos praktikos, veiklos veiksmingumo sąlygos. Atliekant 2011–2016 m. savivaldybių veiklos ataskaitų analizę, buvo ieškoma skyrelio „Savivaldybės tarybos sprendimu sudarytų komisijų veikla“, kadangi šiame ataskaitos skyriuje pristatomos etikos ir antikorup-

cijos komisijų veiklos: posėdžių skaičius, posėdžiuose spręsti klausimai. Savivaldybių tarybų etikos ir antikorupcijos komisijų protokolų 2011–2016 m. analizės metu atskleista detalesnė informacija apie veiklos praktikas.

Paraleliai atliekant dokumentų turinio analizės tyrimą, buvo organizuojamas ir atliekamas kokybinio tyrimo etapas – ekspertų interviu.

2.4. Ekspertų požiūrio į integralią etikos vadybos sistemą vietos savivaldoje tyrimo metodikos pagrindimas

Interviu metodu siekiama atskleisti gilumines reiškinių pažinimo prieigas, todėl metodo naudojimas tyrime turi būti tinkamai argumentuotas.

2.4.1. Ekspertų interviu metodo ir instrumento pagrindimas

Etikos vadybos raiškos (praktikos) prielaidoms, priežastims ir esamai situacijai vietos savivaldoje išanalizuoti pasirinkta dar viena kokybinė prieiga. Vyrauja nuostata (Alasuutari, 1996; Maxwell, 2013), kad kokybinis tyrimas yra individualus ir priklauso nuo tyrimo aplinkos savitumo, tiriamojo fenomeno. Šio tyrimo privalumu įvardijama tai, kad jis leidžia tyrėjui lanksčiau rinkti, organizuoti, tvarkyti ir naudoti duomenis (Robson, 2002; Lowder, 2009). Taigi, tyrimo metu analizuojamo fenomeno prasmės išryškinamos griežtai remiantis surinktais duomenimis, atspindinčiais empirinę tyrimo dalyvio patirtį („iš apačios į viršų“), nesiremiant išankstinėmis suformuluotomis kategorijomis. Dažnai tokiai kokybinei prieigai realizuoti taikomas interviu metodas, leidžiantis tyrėjui atskleisti tiriamųjų asmeninę patirtį, suvokimą, analizuojamų fenomenų subjektyvų vertinimą (Petitmengin, 2006). Interviu apima informantų klausinėjimą ir aktyvų jų atsakymų klausymąsi, siekiant suvokti jų patirtį tiriamuoju klausimu (Kardelis, 2016). Kadangi interviu turi keletą tipų (griežtai struktūruotas, pusiau struktūruotas, giluminis, grupinės diskusijos) (Kuznecovienė, 2008; DiCicco-Bloom, Crabtree, 2006; Galletta, 2013; Belk, Devinney, Eckhardt, 2005), taikomo tipo pasirinkimą lemia konkrečiam tyrimui keliami uždaviniai, tyrimo logika ir objektas, pasirinktos teorinės bei metodologinės prieigos.

Pasirinkto metodo pagrindimas. Siekiant tyrimo metu įsigilinti į etikos vadybos savivaldybėje praktikas ir papildyti žinias apie jos raišką ne tik dokumentų turinio analizės metu surinktais duomenimis, pasirinktas dar vienas kokybinis tyrimo metodas – *pusiau struktūruotas (kryptingasis) individualus ekspertų interviu* (Bitinas, Rupšienė, Žydžiūnaitė, 2008). Interviu su ekspertais taikomas tuomet, kai norima gauti neutralių žinių iš tų asmenų, kurie dalyvauja identifikuojant problemas ir tos srities visuomeniniuose debatuose, turi tiesioginės ar netiesioginės sprendimų priėmimo galios, turi galios ryšių (Van Audenhove, 2007). Pasirinkus pusiau struktūruotą interviu metodą, pagrindiniai klausimai, kuriais remiantis apklausiamas informantas (šiuo atveju – ekspertas), parengiami iš anksto, jie veda link tyrimo klausimo

atskleidimo; kilus neaiškumams, pateikiami patikslinamieji klausimai, galima interviu metu keisti klausimų tvarką, kas leidžia tyrėjui laisviau valdyti interviu. Pusiau struktūruoto interviu privalumai siejami su tuo, kad jo metu yra gaunami išsamesni ir patikimesni duomenys tyrimo tema. Anot Barriball ir While (1994), *pusiau struktūruoto interviu* metodas pasižymi tuo, kad:

- jo metu surinkti duomenys turi potencialo viršyti negausų apklausų grįžtamąjį ryšį;
- jis puikiai tinka atskleisti požiūriams, vertybėms, įsitikinimams ir motyvams;
- sudaro galimybę nustatyti informantų atsakymų validumą įvertinant neverbališius indikatorius, ypač svarbius analizuojant jautrius klausimus;
- gali sudaryti sąlygas palyginamumui, jeigu užtikrinama, kad kiekvienas iš informantų atsakė į visus klausimus;
- užtikrina, kad informantas nepaveikiamas kitų asmenų, kol formuluoja atsakymą (p. 327).

Visi minėtieji pusiau struktūruoto interviu privalumai yra itin svarbūs disertacinio tyrimo kontekste analizuojant etikos, kaip jautraus klausimo (ypač viešajame administravime), raišką, problemas ir iššūkius.

Taigi, šiame disertaciniame tyrime pusiau struktūruotas interviu su specifine informantų grupe – ekspertais pasirinktas dėl keleto priežasčių. Visų pirma, buvo siekiama apklausti asmenis, kurie turi specialių žinių ir kompetencijų etikos vadybos srityje vietos savivaldoje (sąvoka „ekspertas“ pagrindžiama disertacijos 2.4.2 poskyryje apie imties pagrindimą) (tyrimo imties tinkamumo prielaida). Antra, ekspertai tiesiogiai susiduria su etikos problemomis savivaldybėse, todėl jie gali įvertinti etikos vadybos priemonių taikymo praktiką, proceso privalumus ir trūkumus, įvertinti struktūrų veiksmingumą (tyrimo rezultatų patikimumo prielaida). Trečia, ekspertai gali teikti įžvalgas apie tyrimo metodų ir instrumentų privalumus, trūkumus (tyrimo metodologijos tobulinimo prielaida). Ketvirta, dažnai tyrimuose (interviu) dalyvaujantys ekspertai siekia gauti galutinius tyrimų rezultatus – grįžtamąjį ryšį iš tyrėjo, kas gali sudaryti prielaidas tyrimo rezultatų poveikiui etikos vadybai viešojo administravimo organizacijose ateityje (tyrimo praktinio reikšmingumo prielaida).

Kadangi interviu metu vyksta „žodiniai“ mainai, jų sėkmingumas priklauso ir nuo tyrėjo komunikacijos įgūdžių (Newton, 2010), todėl tam būtinas išankstinis tyrėjo pasirengimas, pagrįstas ir tinkamas instrumentas.

Tyrimo instrumentas. Tyrimo (pusiau struktūruoto ekspertų interviu) metu siekiama nustatyti, koks savivaldybių (politinio ir administracinio lygmenų) atstovų požiūris į etikos vadybos raišką (priemones, procesus ir struktūras) vietos savivaldoje, identifikuoti egzistuojančios praktikos privalumus ir trūkumus, atskleisti etikos vadybos stiprinimo perspektyvas.

Buvo parengtas *klausimynas*, apimantis tris elementus: etikos vadybos priemonės, etikos vadybos struktūras, etikos vadybos procesus. Kadangi jau teorinėje darbo dalyje minima, jog priemonės įgalinamos tik tuomet, kai jos naudojamos – nukreipiamos į procesus, pateikiant interviu klausimus apimami etikos vadybos ir procesų elementai (žr. 10 lentelę).

Tyrimo ir pusiau struktūruoto interviu klausimų sąsajos

| | Tyrimo klausimas | Interviu klausimai |
|------------------------------|--|--|
| PREIMONĖS IR PROCESAI | Kaip savivaldybėje formuojamas etikos klimatas? | <ul style="list-style-type: none"> - Kaip pasireiškia etiška aplinka Jūsų organizacijoje? - Kokia etinių standartų politikams / tarnautojams svarba praktikoje? - Kokia etinių standartų reikšmė priimant sprendimus savivaldybėje? - Kaip etikos standartai prisideda formuojant visuomenės pasitikėjimą savivalda? - Kokiais atvejais teko domėtis etikos kodeksu / elgesio taisyklėmis? Iliustruokite pavyzdžiais. - Ar etikos kodeksas / etikos taisyklės praktikoje skatina tarnautojų / politikų etišką elgesį? Kodėl? - Kokiomis priemonėmis / procedūromis kuriama etiška aplinka vietos savivaldoje? - Kaip vadovas [meras, administracijos direktorius] prisideda formuojant politiko ir tarnautojo etišką elgesį? Pateikite pavyzdžių. - Kaip atsižvelgiama į etišką elgesį vertinant tarnautojo veiklą? - Kaip organizuojami ir vykdomi etiniai mokymai savivaldybėse? - Kokie veiksniai kliudo etikos priemonių veiksmingumui savivaldybėse? |
| STRUKTŪROS | Koks komisijų, sprendžiančių etikos klausimus savivaldybėse, vaidmuo ir kokios veiklos įtvirtinant etikos standartus? | <ul style="list-style-type: none"> - Kaip komisijų sudėtis prisideda prie etinių standartų diegimo savivaldybėse? - Kaip priimami etikos / antikorupcijos komisijos sprendimai? Kokios nerašytos taisyklės susiformavo? - Kas prisideda / padeda užtikrinti sklandžią etikos / antikorupcijos komisijos veiklą? - Kaip vyksta struktūrų organizaciniu lygmeniu bendradarbiavimas priimant sprendimus (tarp komisijų ir su išorinėmis organizacijomis)? Kokias iniciatyvas parengėte kartu su antikorupcijos komisija įtvirtinant etines nuostatas? Kokias iniciatyvas parengėte kartu su etikos komisija įtvirtinant etines nuostatas? - Kokie veiksniai kliudo užtikrinti sklandžią etikos / antikorupcijos komisijos veiklą? |

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės.

Klausimyno konstravimo loginiai pjūviai susidarė dėl teorinės analizės išvalgų (pagrindas – integralios etikos vadybos sistemos samprata, pateikta Maesschalck ir Bertók (2009), Tremblay, Martinkau, Thierry (2017)), ir siekio išlaikyti tyrimo logiką bei sąsajas tarp jo atskirų dalių – klausimai pateikiami ne tik pagal tyrimo klausimus, bet ir atkartoja kokybinės dokumentų turinio analizės prieigas, atskleidė

galimas neetiško elgesio ištakas ir tam tikras etikos vadybos klaidas Lietuvos savivaldybių praktikoje. Dauguma klausimų išliko panašūs tam, kad būtų galima identifikuoti sąsajas, analizuoti panašumus ir skirtumus atskirais aspektais reglamentavimo ir įgyvendinimo fazėse.

Ekspertai pateikė atsakymus į atvirus klausimus, todėl taikytas pusiau struktūruotas interviu, kaip priimtinausias kokybinių duomenų rinkimo metodas, padėjęs gauti išsamių duomenų pagal iš anksto suformuluotus tyrimo klausimus.

2.4.2. *Ekspertų imties pagrindimas*

Pusiau struktūruotas interviu buvo atliekamas su ekspertais. Mokslinėse diskusijose dažnai diskutuojama dėl sąvokos „ekspertas“ reikšmės. Ekspertu laikomas asmuo, turintis kokios nors srities žinių ir patyrimo (Kardelis, 2016, p. 206; Sėrikovienė, 2013, p. 28). Ekspertas taip pat turi būti atsakingas už sprendimų, strategijos ar politikos įgyvendinimą, vystymą ir kontrolę, turėti prieigą prie informacijos apie interesų grupes ar sprendimų priėmimo procesus (Van Audenhove, 2007; Meuser, Nagel, 2009). Taigi, asmuo kaip *ekspertas* turi suvokti konkretaus lauko žinių valdymo procesus, įskaitant ir individualius sprendimus, turėti bendrą orientaciją, socialinių tendencijų suvokimą, užimti vadovaujantį postą, kuriam būdinga funkcinė atsakomybė, bendrųjų vertybių puoselėjimas, glaudūs filosofiniai sąryšiai su organizacijos ideologija, platus tarpasmeninių santykių tinklas organizacijoje ir jos išorėje (Welch, Marschan-Piekkari, Penttinen, Tahvanainen, 2002; Littig, 2008; Flick, 2014; Juknevičienė, 2015). Remiantis šia samprata buvo formuojama ir disertacinio kokybinio tyrimo imtis.

Taip pat tyrimo metu atsižvelgta į tai, kad kokybinio tyrimo imties pakankumas dažniausiai nusakomas „*duomenų prisotinimo*“ (saturacijos) koncepcija. Duomenų rinkimas tarsi tampa judėjimu pirmyn ir atgal, kai tyrėjas, surinkęs tyrimo duomenis, juos analizuoja ir vėl grįžta į tyrimo lauką rinkti daugiau duomenų, o šio proceso trukmė priklauso nuo to, kada kategorija tampa „prisotinta“, nes nerandama nieko naujo (Žydžiūnaitė ir kt., 2006). Tokiu atveju teigiama, kad imties dydis pakankamas tuomet, kai pradeda kartotis gaunama informacija, tuo būdu papildomas informantas nepapildo tyrimo rezultatų (Punch, 2000). Nors tikinama, kad prisotinimas yra puikaus kokybinio darbo raktas, tačiau pažymima, jog nėra pateikiama gairių ar adekvatumo taisyklių, kuriomis galėtų būti nustatoma kokybinio tyrimo imtis, leidžianti pasiekti prisotinimą (Guest, Bunce, Johnson, 2006, p. 60). Kuo ilgiau tyrėjai nagrinėja, reflektuoja ir analizuoja tyrimo duomenis, tuo labiau gali atsirasti potencialas kažko naujo atradimui. Todėl siūloma, kad prisotinimas turėtų būti labiau susijęs su taško pasiekimu, kur „nauja“ atradimas nebūtinai prideda kažką naujo bendrai istorijai, modeliui, teorijai ar struktūrai (Mason, 2010). Todėl tyrimo imtis turi būti suformuota taip, kad ji būtų pakankama pateikti patikimus tyrimo rezultatus, tačiau nebūtų duomenų pasikartojimo.

Tyrimo imties charakteristika. Analizuojant etikos vadybos raišką vietos savivaldoje, ekspertų interviu tyrimo imtį sudarė dvi ekspertų grupės: politikai (savivaldybių tarybų nariai) ir administratoriai (valstybės tarnautojai, dirbantys savivaldybių administracijose). Imties sudarymui buvo pritaikytas tikslinės *kriterinės atrankos metodas*. Į tyrimo imtį įtraukti tie ekspertai, kurie atitiko šiuos *kriterijus*:

- užimti (politines arba administracines) pareigas vietos savivaldos institucijoje (savivaldybėje) ir dalyvauti sprendimų priėmimo procesuose vietos savivaldos lygmeniu;
- tiesiogiai dalyvauti etikos vadybos procesuose, atstovaujant vienam iš lygmenų:
 - *politiniam lygmeniui* – būti tarybos etikos komisijos nariu;
 - *politiniam ir administraciniam lygmeniui* – būti antikorupcijos komisijos nariu;
 - *administraciniam lygmeniui* – būti personalo skyriaus vadovu / tarnautoju, atsakingu už personalo valdymą.

Taigi, *tyrimo imtis – 21 ekspertas*, atstovaujantis 7 Šiaulių apskrities savivaldybėms. Dauguma ekspertų per visą savo veiklos laikotarpį savivaldybėje ėjo įvairias pareigas, pavyzdžiui, kaip tarybos etikos komisijos pirmininkas, tarybos narys, politinės partijos atstovas, administracijos padalinio vadovas, specialistas, antikorupcijos komisijos pirmininkas. Atsižvelgiant į skirtingus vaidmenis savivaldoje, jie įvardijo savo etikos vadybos priemonių diegimo savivaldybėje, kuriant etišką organizaciją, patirtį (žr. 11 lentelę).

11 lentelė

Ekspertų charakteristikos

| Eksperto patirtis (pareigos) | Ekspertų skaičius | Savivaldybių skaičius | Vidutinė interviu trukmė |
|---|-------------------|-----------------------|--------------------------|
| Savivaldybės tarybos etikos komisijos narys, tarybos narys | 3 | 3 | 00:36:01 |
| Antikorupcijos komisijos narys, tarybos narys | 2 | 2 | 00:58:00 |
| Administracijos tarnautojas, atsakingas už personalą | 6 | 6 | 00:41:04 |
| Administracijos tarnautojas, antikorupcijos komisijos narys | 6 | 6 | 00:36:04 |
| Administracijos tarnautojas, etikos komisijos narys | 3 | 3 | 00:38:01 |
| Administracijos padalinio (skyriaus) vadovas | 1 | 1 | 00:45:00 |
| <i>Iš viso</i> | 21 | 7 | |

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės.

Būtina paminėti, kad vienas ekspertų atstovavo dviem pareigybėms – administracijos skyriaus vadovo, atsakingo už personalą, ir etikos komisijos nario. Šiuo atveju atliktas tik vienas interviu. Ekspertų pasiskirstymas pagal savivaldybes apskrityje:

Šiaulių miesto sav. – 3 ekspertai; Šiaulių rajono sav. – 4 ekspertai; Radviliškio rajono sav. – 3 ekspertai; Pakruojo rajono sav. – 3 ekspertai; Kelmės rajono sav. – 2 ekspertai; Joniškio rajono sav. – 4 ekspertai; Akmenės rajono sav. – 2 ekspertai.

Siekiant užtikrinti konfidencialumą, disertacijoje ekspertų atsakymai, gauti interviu metu, pateikiami juos koduojant: 1_1, 1_2 ir t. t. Pateikiant interviu ištraukas skliaustuose nurodomas kodas, suteiktas ekspertui. Būtina pažymėti, kad ši kodų sistema ir jos sąsajų su asmenimis informacija yra žinoma tik disertacijos autorei.

Tyrimo apribojimai. Atliekant pusiau struktūruotą interviu pagrindiniai tyrimo trikdžiai iškilo savivaldybių tarybų etikos komisijų narių interviu metu. Iš septynių savivaldybių etikos komisijų narių tyrime sutiko dalyvauti tik keturi, kitais atvejais buvo nukreipiama kalbėtis su komisijos nariu (-e) – administracijos tarnautoju (-a), turinčiu (-ia) teisinį išsilavinimą, dažniausiai dirbančiu savivaldybės administracijos skyriuje, nagrinėjančiame teisės klausimus. Šių savivaldybių tarybų etikos komisijos narių veiklos: organizuoti posėdžius, rengti dokumentų projektus, parengti posėdžių protokolus, tai nurodyta savivaldybių tarybų etikos komisijų veiklos nuostatatuose. Tokiais atvejais ekspertai pateikė informaciją apie etikos komisijų vykdomas veiklas, tačiau pakomentuoti informacijos, susijusios su problemomis ir veiklos tobulinimo galimybėmis, negalėjo. Reikia pabrėžti, kad būdami savivaldybės administracijos tarnautojai, o ne tarybos nariai, tokie tarybų etikos komisijos nariai neturi teisės balsuoti.

Būtina taip pat pažymėti, kad dauguma ekspertų interviu metu vengė pateikti praktinių pavyzdžių iš komisijų veiklos sprendžiant etines situacijas, nenoriai pasakojo realias situacijas, kai kurie iš jų atsakymus pateikė tik cituodami į interviu atsineštus teisinius dokumentus (tyrėjai tai sudarė įspūdį, kad ekspertai jaučia tam tikrą diskomfortą, įtampą ar net abejonę savo kompetencija). Tokias situacijas galėjo lemti tai, kad ekspertas į etikos komisijos pirmininko pareigas buvo išrinktas pirmą kadenciją (nors savivaldybės tarybos nariu jis buvo perrinktas keletui kadencijų) arba jeigu ekspertas dirba antikorupcijos komisijos nariu (bene pirmą kadenciją), tačiau jam trūksta žinių ir įgūdžių (profesionalumo), leidžiančių lengvai iškomunikuoti antikorupcijos komisijos veiklos vertinimą, praktikos subtilybes interviu metu. Be to, etika vis dar laikoma opiu ir jautriu klausimu, ypač viešajame administravime, dėl nuolatinio visuomenės ir žiniasklaidos dėmesio, reformų žmoniškųjų išteklių valdymo procese, įtampų politinių partijų viduje, tam tikrų santykių tarp politinio ir administracinio lygmenų specifikos. Norėdama sumažinti šias įtampas, trikdžius, disertacijos autorė siekė tinkamai suplanuoti ir organizuoti tyrimą.

2.4.3. Ekspertų interviu organizavimas, etikos principai ir duomenų analizė

Tyrimo eiga. Pusiau struktūruotas ekspertų *interviu laikas (trukmė) – 9 mėnesiai*: jis buvo vykdomas 2014 m. rugsėjo mėn. – 2015 m. gegužės mėn. 2013 m. gruodžio mėnesį Šiaulių universitete vykusio renginio, skirto Tarptautinei antikorupcijos dienai paminėti, metu disertantė žodžiu kreipėsi į Šiaulių regiono savivaldybių

tarybų etikos komisijų narius, antikorupcijos komisijų narius, asmenis, atsakingus už antikorupcinę prevenciją savivaldybėse, kviesdama dalyvauti tyrime. Su renginio dalyviais apsikeista kontaktais ir gautas jų žodinis sutikimas dalyvauti tyrime bei leidimas kreiptis dėl interviu laiko ir vietos suderinimo. Su kitais ekspertais buvo tartasi asmeniškai nuvykus į darbo vietą.

Interviu vieta buvo skirtinga kiekvienu atveju. Susitikimo vietą duoti interviu rinkosi patys ekspertai. Dažniausiai interviu vyko savivaldybėse (18 interviu). Tokiu būdu buvo išvengta galimai atsirandančios įtampos kalbantis ekspertams neartimoje ir neįprastoje aplinkoje. 2 susitikimai vyko tarybos narių tiesioginėse darbo vietose. Pagal LR vietos savivaldos įstatymo 26 str. 4 d., išrinktas gyventojų savivaldybės tarybos narys <...komitetų posėdžių laiku, taip pat kitais reglamento nustatytais atvejais atleidžiamas nuo tiesioginio darbo ar pareigų bet kurioje institucijoje, įstaigoje, įmonėje ar organizacijoje...>. Todėl įprasta, kad Ttarybos nariai savo turimų prieš rinkimus tiesioginių darbų neatsisako, o derina su pareigomis savivaldybėje. 1 ekspertas sutiko atvykti į Šiaulių universiteto Socialinių mokslų fakulteto biblioteką (Architektų g. 1, Šiauliai). Šiame fakultete tuo metu dirbo disertacijos autorė (nuo 2016 m. fakultetas pervadintas į Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų fakultetą, fakultetas ir biblioteka perkelti į kitas universiteto patalpas). Dėl susitikimo vietos ir laiko sudėtinga buvo susitarti su tarybos nariais (politikais) dėl jų didelio užimtumo. Paminėtinas išskirtinis atvejis, kai tariantis dėl interviu laiko iš karto buvo įspėta, kad susitikimo trukmė gali būti ne ilgesnė kaip 20 min. Vienas ekspertų paprašė iš anksto atsiųsti interviu klausimus susipažinti, todėl tai buvo atlikta elektroniniu paštu.

Su kiekvienu informantu buvo susitikta po vieną kartą, tačiau, vykdant interviu duomenų analizę ir siekiant patikslinti komisijų veiklas, teko telefonu dar kartą tikslinti informaciją 5 kartus (2 kartus su vienu, 3 kartus su kitu ekspertu). Todėl galima teigti, kad iš viso buvo atlikta 26 interviu su 21 ekspertu (20 tiesioginių interviu, 5 telefoniniai interviu).

Remiantis kokybiniais tyrimams keliamais reikalavimais surinkti ir kuo tiksliau surašyti gautus duomenis, interviu metu buvo daromas **garso įrašas** diktofonu. Garso įrašas leido užtikrinti tinkamą ir tikslų interviu duomenų fiksavimą. Prieš pradėdama tyrimą disertacijos autorė trumpai pristatydavo disertacijos temą ir tikslą. Interviu pradžioje tyrėja padėkodavo už sutikimą dalyvauti tyrime, supažindindavo su gautos medžiagos saugojimo ir naudojimo konfidencialumo sąlygomis ir prašydavo leidimo daryti garso įrašą. Baigdama interviu disertantė dar kartą padėkodavo už dalyvavimą tyrime ir garantuodavo ekspertams anonimiškumą, gautos informacijos saugojimo ir naudojimo konfidencialumą. Reikia pažymėti, kad 2 ekspertai nesutiko, kad būtų vykdoma garso įrašymo procedūra, tad šie interviu tyrėjos buvo stenografuojami raštu. Tačiau dėl ekspertų kalbos tempo pavyko užfiksuoti tik dalinius duomenis. Dėl siekio atlikti patikimą duomenų analizę ir galimų netikslumų užrašuose analizės metu atsisakyta įtraukti šių dviejų interviu duomenis į galutinę ataskaitą.

Visų interviu garso įrašai ir jų transkripcijos saugomi asmeniniame disertantės archyve.

Tyrimo duomenų analizė. Interviu metu įrašyta garsinė medžiaga (garso įrašas) pirmiausia buvo perkelta į raštišką dokumentą – atliktas transkribavimas. Tam pasirinkta *pažodinė transkripcijos* strategija, kai tyrėjas užrašo visą interviu tekstą ir visi ištarti žodžiai užrašomi normine kalba. Garsai (ištiktukai, jaustukai, dalelytės etc.) praleidžiami, o tarmiškai ištarti žodžiai užrašomi bendrine kalba, sintaksės klaidos ir stilius ištaisomi (Richards, 2005). Transkripcijoje atsispindi sakinio pradžia ir pabaiga, pauzės tarp žodžių ir sakinių prasmė tyrimo dalyviui, specifinės pauzės. Taigi, visi interviu įrašai buvo transkribuoti.

Pusiau struktūruoto interviu *transkripcijos analizei* buvo taikomos *faktologinė analizė*, kuri padėjo atskleisti informantų santykį su elgesio, normų, principų deskripcijomis, ir *preskriptyvinė analizė*, kuri sudarė sąlygas formuoti siūlymus elgesio, normų, principų deskripcijų tobulinimui ir jų operacionalizavimui. Pasirinktas *manifestinis kokybinio turinio analizės tipas* apimantis tris etapus:

- daugkartinis teksto skaitymas;
- manifestinių kategorijų išskyrimas remiantis „raktiniais“ žodžiais (*kategorizavimas*);
- kategorijų skaidymas į subkategorijas;
- kategorijų ir subkategorijų iliustracijų pateikimas, remiantis teksto ištraukomis (*interpretavimas*).

Surinktos informacijos analizė rėmėsi transkribuotų tekstų skaitymu ir skirtingų duomenų atrinkimu bei išskirtų kategorijų lyginimu tarpusavyje. Manifestiniame lygmenyje kategorijos interpretuojamos tiesiogiai, remiantis „raktiniais“ žodžiais (Žydžiūnaitė, 2005; Bengtsson, 2016). Tyrimo metu *interpretacijai* išskirtų *kategorijų analizė* buvo atliekama *manifestiniu lygmeniu*. Taip pat buvo naudojamas *lyginimo metodas* – lyginant duomenis vienos temos ar kategorijos kontekste, siekiant atskleisti etikos vadybos ir jos integralios sistemos elementus, procesus ir priemones, apimančius ne tik normatyvinę prieigą (reglamentavimą įstatymais), bet ir vertinę orientaciją (į vertybių diegimą veikloje) bei jų tarpusavio sąveikas kuriant etikos klimata (etikos praktikas) savivaldybėje.

Tyrimo etika. Atliekant pusiau struktūruotą interviu buvo laikomasi rekomenduojamų tyrimų etikos principų: savanoriškumo ir geranoriškumo, privatumo ir pagarbos, teisingumo, anonimiškumo (Punch, 2005; Kardelis, 2016). Ekspertai nebuvo verčiami dalyvauti tyrime, buvo siekiama gauti jų geranorišką sutikimą duoti interviu. Ekspertai turėjo galimybę atsakyti dalyvauti tyrime arba pasitraukti interviu metu, jeigu to būtų panorėję; jie sutiko, kad interviu metu būtų daromas garso įrašas, išskyrus 2 ekspertus. Tyrimo metu vyravo glaudis, pasitikėjimas grįsta tyrėjo ir tiriamųjų sąveika. Ekspertams buvo garantuotas konfidencialumas, t. y. jų asmeniniai duomenys yra žinomi tik tyrėjai, o atsakymai tyrimo ataskaitose yra koduojami, taip užtikrinant konfidencialumą kokybiniame tyrime. Tai buvo ypač svarbus tyrimo aspektas, siekiant, kad ekspertai pateiktų individualią patirtį, pasidalytų įžvalgomis apie etinių problemų situacijas savivaldybėse.

2.5. Savivaldybių atstovų apklausos apie integralią etikos vadybos sistemą savivaldybėje tyrimo metodikos pagrindimas

Kaip minėta, etikos tyrimai organizacijose dažniausiai vykdomi taikant ne tik kokybinius, bet ir kiekybinius metodus. Siekiant atskleisti vietos savivaldos institucijų (savivaldybių) atstovų požiūrį į etikos vadybos raišką, papildant kokybinio tyrimo duomenis, buvo tikslinga atlikti ir kiekybinį tyrimą savivaldybėse. Šiame poskyryje pristatomi kiekybinės tyrimo priegios aspektai.

2.5.1. Apklausos metodo ir instrumento pagrindimas

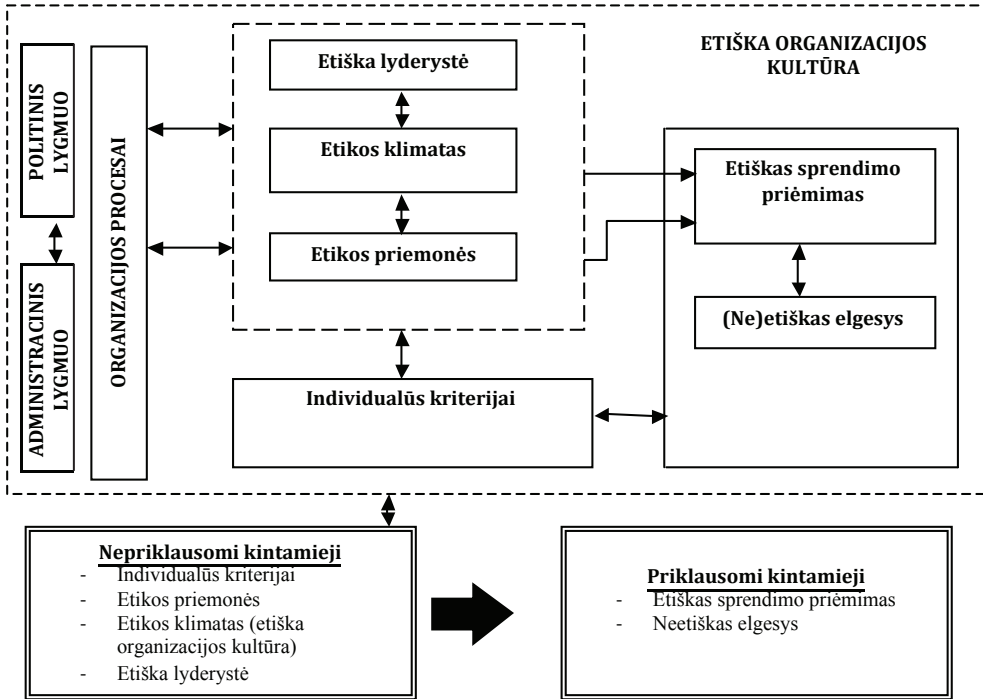
Teorinis tyrimo pagrindimas. Analizuojant etikos vadybos raišką savivaldybėse (praktikas), būtina tai atskleisti per organizacijos (savivaldybės) vidinės ir išorinės sąveikos (organizacinių procesų) modelius (ryšius tarp kolegų, vadovų, piliečių ir pan.). Teoriniame kontekste „organizaciniai procesai“ apibrėžiami kaip tam tikri bendravimo organizacijoje tipai. Yra išskiriami trys *sąveikos modelio tipai*: hierarchija, individualizmas ir egalitarizmas. Ši tipologija iš esmės yra pagrįsta „grupių-tinklų“ teorija arba „kultūros teorija“, kurią sukūrė antropologė Mary Douglas (1978), o vėliau pritaikė politikos mokslui Thompson, Ellis ir Wildavsky (1990), viešajam valdymui Dunleavy ir Hood (1994), Hood (1998). Priežastinius ryšius tarp sąveikos modelių ir viešojo sektoriaus etikos geriausiai paaiškina grupių-tinklų teorija, kurią pagrindžia ir viešojo administravimo bei verslo etikos teoriniai teiginiai. Sąveikų modeliai egzistuoja organizacijų viduje (tarp organizacijos narių), kur kaip vidinis faktorius veikia etikos vadyba, ir organizacijos išorėje, kur veikia išoriniai faktoriai – sąveika su piliečiais, kultūra. *Sąveikos modeliai* yra pagrindiniai kintamieji organizacijoje, paaiškinantys etikos klimata, etišką sprendimo priėmimą, (ne) etišką elgseną toje organizacijoje, todėl ši prieiga tinkama paaiškinti ir kiekybinio tyrimo prieigą (žr. 9 pav.).

Kiekybinio tyrimo metu siekiama atsakyti į klausimus:

- Kokie ryšiai egzistuoja tarp valstybės tarnautojų ir tarybos narių požiūrių į jų tarpusavio sąveiką etikos srityje?
- Ar egzistuoja reikšmingas ryšys tarp etikos vadybos priemonių ir organizacijos etikos klimato tipų savivaldybėse?
- Ar egzistuoja reikšmingas ryšys tarp etikos klimato tipo ir vadovų lyderystės raiškos?

Pasirinkto metodo pagrindimas. Kiekybinio tyrimo metodika reikalauja suformuluoti teisingus tyrimo klausimus, hipotezes ir tyrimo instrumentus (Punch, 2005; Creswell, 2013), tokiu būdu siekiant išvengti šališkumo ir užtikrinti duomenų validumą parenkant tyrimo imtį (Robson, 2002; Punch, 2005). Apklausa raštu (anketavimas) yra tradicinis empirinis kiekybinis tyrimų metodas (Bilevičienė, Jonušauskas, 2011, p. 13), kuris leidžia pasiekti didelę respondentų grupę. Taigi, kiekybiniam tyrimui pasirinktas *apklausos raštu (anketavimo) metodas*, kuriuo siekta papildyti

duomenis atsakant į tyrimo tikslą – išsamiai ir objektyviai ištirti etikos vadybos reikš-
ką savivaldybėje. Apklausos raštu metodas yra vienas dažniausiai taikomų ir popu-
liariausių duomenų rinkimo metodų, kuris padeda surinkti duomenis apie faktus (el-
gesį, charakteristikas) ir subjektyvius duomenis (vyraujančias sampratas, nuostatas,
vertybes, požiūrius, vertinimus ir pan.) (Butkevičienė, 2011; Gaižauskaitė, Mikėnė,
2014; Giedraitytė, 2016). Tai ypač aktualu šio disertacinio tyrimo kontekste.



9 pav. Kiekybinio tyrimo kriterijai ir kintamieji

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės.

Apklausa raštu kaip socialinių duomenų rinkimo metodas įgijo naujų formų (Ornstein, 2013; Campbell, Russo, 2001). Viena iš tokių formų, kuri pasirinkta ir šiam tyrimui atlikti, yra *internetinė apklausa* (dar vadinama vienkartinio „tarpsekciniu“ tyrimu) (Gomm, 2009), kuri taikoma siekiant kontroliuoti tyrimo populiaciją, prieinamą tik tyrimo tiksliniams dalyviams. Toks apklausos metodas pasižymi šiais privalumais: joje gali dalyvauti daug respondentų, naudojančių skirtingas elektronines platformas, apsaugo nuo keleto to paties respondento pateikčių, tyrėjas kontroliuoja apklausos nustatymus, užtikrina grįžtamojo ryšio kontrolę ir ekonomiškumą, teikia techninę pagalbą respondentui ir tyrėjui ir pan. (Andrews, Nonnecke, Preece, 2003, p. 187). Naudojantis šiais privalumais atliekamas tęstinis tyrimas (apklausa raštu buvo atliekama tose pačiose Šiaulių apskrities savivaldybėse, kaip ir kokybinis tyrimas).

Tyrimo instrumentas. Atliekant kiekybinį tyrimą būtina užtikrinti, kad tyrimui taikomas instrumentas būtų validus bei patikimas (Wong, Ong, Kuek, 2012). Tyrimo metu atliekant internetinę apklausą (anketavimą) naudotas duomenų rinkimo instrumentas – *struktūruotas ir standartizuotas klausimynas*. Sudarant klausimyną buvo laikytasi bendrųjų anketos sudarymo principų, pagal kuriuos klausimai turėjo būti tinkamai suformuluoti (svarbi jų formuluotė ir kompozicija), o turinys turi apimti tiek informacijos, kiek reikia atskleisti socialinio reiškinio ypatumams (Tijūnėlienė, Virbalienė, 2006, p. 91).

Mokslinėje bendruomenėje pasitaiko, jog viename kontekste taikyti ir pasiteisinę tyrimo instrumentai yra adaptuojami kitame kontekste, taip siekiant užtikrinti instrumento validumą ar net duomenų skirtinguose kontekstuose palyginamumą. Nagrinėdama įvairias publikacijas etikos vadybos srityje, disertacijos autorė analizavo ir jau egzistuojančius tyrimo instrumentus viešojo administravimo srityje. Su disertacinio tyrimo logika, nagrinėjamu sisteminiu požiūriu, etikos vadybos raiškos analize, iškeltomis hipotezėmis glaudžiai siejasi J. Maesschalck (2004) atliktas tyrimas „Towards a public administration theory on public servants’ ethics. A comparative study“ (Politikos mokslų departamentas, Socialinių mokslų fakultetas, Luveno katalikiškasis universitetas, Belgija). Šio disertacinio tyrimo ataskaitoje pristatomas ne tik teorinis, bet ir metodologinis pagrindimas, empiriniai rezultatai. Ataskaitos prieduose pateikiamas ir tyrimo instrumentas, kurio kokybė yra labai aukšta, o validumas patikrintas teoriniais ir empiriniais tyrimais. Kadangi šio tyrimo prieigos yra labai artimos disertacinio tyrimo idėjai ir jo atlikimui, J. Maesschalck (2004) pateiktas instrumentas tapo disertacijos kiekybinio tyrimo instrumento pagrindu, jį adaptuojant dviem lygmenims (politiniam ir administraciniam) bei Lietuvos savivaldybių veiklos kontekstui.

Siekiant visapusiškai atskleisti etikos vadybos raišką politiniame ir administraciniame lygmenyse, instrumentą (klausimyną) sudaro normatyvinio ir deskriptyvaus (aprašomojo) pobūdžio klausimai. Normatyviniai klausimai turi atspindėti individualias nuostatas (kurios turi riziką būti paveiktos socialiai pageidaujamų nuostatų). Deskriptyvaus pobūdžio klausimai orientuoti atskleisti egzistuojančią praktiką savivaldybėse.

Instrumentas šiame tyrime yra dviejų tipų – *du klausimynai*: vienas yra adaptuotas politiniam lygmeniui (savivaldybių tarybų nariams), kitas yra pritaikytas administraciniam lygmeniui (savivaldybių administracijų tarnautojams). Kadangi šie klausimynai savo logika yra panašūs, jų klausimų logika aptariama bendrai.

Tyrime naudotą duomenų rinkimo instrumentą – klausimynus – sudaro po 15 klausimų, skirtų matuoti atskiroms etikos vadybos dimensijoms, suteikiančioms galimybę išmatuoti integralią etikos vadybos sistemą per esamas savivaldybėje praktikas ir apimančioms skirtingą skaičių vertinimui pateiktų teiginių. Buvo sudaryti 8 klausimų blokai bei pateikiami 6 papildomi klausimai informacijai apie respondentų sociodemografines ir darbo charakteristikas gauti. Pateikiami klausimyno blokai bei juos sudarančių teiginių skaičius: „Savivaldybės administracijos / tarybos darbo reglamentavimas ir asmeninė etika“ – 19 teiginių, „Administracijos / tarybos siekiai

ir interesai“ – 15 teiginių, „Etiško elgesio savivaldybėse problemos“ – 8 teiginiai; „Savivaldybės tarybos narių ir administracijos tarnautojų santykiai“ – 7 teiginiai, „Etikos vadybos priemonės“ – 32 teiginiai, „Etinės dilemos“ – 2 situacijos; „Vadovo vaidmuo“ – 12 teiginių.

Klausimynuose pateiktas vienas atviras klausimas (*15 klausimas*) įvertinant tai, kad rengiant tyrimo klausimyną sudėtinga viską numatyti, teorinės žinios ne visada taikomos praktikoje, o savivaldybėse gali egzistuoti skirtingos teorijoje neaprašytos ar taikomos išskirtinai vienoje savivaldybėje etikos vadybos praktikos. Dėl šios priežasties pateiktas atviras klausimas suteikia respondentui galimybę įrašyti savo nuomonę, neapsiribojant tyrėjos suformuluotais klausimų atsakymais.

Siekiant išsiaiškinti etikos vadybos raišką savivaldybės administraciniu ir politiniu lygmenimis, taikoma *Likerto penkių lygmenų skalė*. Norint supaprastinti klausimyną, mažinant instrukcijų pildymo paaiškinimų kiekį, tarpusavyje pagal tematiką susiję teiginiai buvo sujungiami į lenteles.

Iš viso klausimyną sudaro **7 klausimų blokai**.

I klausimų blokas. Jis yra skirtas surinkti informacijai apie respondentų demografinius duomenis (lytis, amžius, išsilavinimas, pareigos organizacijoje, darbo stažas organizacijoje, darbo charakteristikos). Reikia pabrėžti, kad, atlikus klausimyno ekspertų validaciją ir gavus pastabą dėl nepakankamo anonimiškumo užtikrinimo, buvo atsisakyta prašyti respondentų nurodyti darbo stažą. Šio bloko atsiradimui įtakos turėjo ir anksteni etikos tyrimai. Larkin (2000) atliko tyrimą siekdamas išsiaiškinti darbuotojų gebėjimą įvertinti ir atskirti etišką elgesį nuo neetiško. Jis patvirtino, kad etiškas / neetiškas darbuotojų elgesys paveikia besiformuojantį etikos klimatą, o darbuotojai, lygindami save su kolegomis, laikė save labiau etiškais. Larkin (2000), Appelbaum ir kt. (2005) savo tyrimuose išskyrė keturis pagrindinius faktorius, kurie lemia etišką elgesį organizacijoje:

- Lytis. Lyginant su vyrais, moterys sau taiko aukštesnius etikos standartus ir sudaro mažiau prielaidų neetiško elgesio atsiradimui;
- Amžius. Nustatyta, kad jis veikia etišką elgesį.
- Išsilavinimas. Aukštesnis išsilavinimas gerina santykį su etišku elgesiu, t. y. kuo labiau žmogus yra išsilavinęs, tuo mažiau galimybių, kad jis elgsis neetiškai.
- Etatinė tarnyba. Kuo ilgiau darbuotojas dirba toje pačioje pozicijoje (organizacijoje), tuo didesnė tikimybė, kad jis elgsis etiškai. Tačiau, kaip minėta, kintamojo „etatinė tarnyba“ buvo atsisakyta siekiant užtikrinti respondentų anonimiškumą.

Taigi, minėtos charakteristikos buvo transformuotos į kategorinius tyrimo kintamuosius, kurie vėliau – duomenų analizės metu buvo naudojami kaip klasifikavimo ir kontroliniai kintamieji.

II klausimų blokas. Šis blokas skirtas matuoti etikos klimatui organizacijoje ir nustatyti jo tipui. Etikos klimatas – organizacijos lygmens konstruktas (subvienetas), kuris pasireiškia per organizacijos narių sąveiką: kas bendru sutarimu yra įvardijama kaip etiškas elgesys, kas turėtų būti koreguojama. Didžioji dauguma etikos klimato

mokslinių tyrimų atlikti remiantis Victor ir Cullen (1987) sukurtu teoriniu pagrindu, pagal kurį galima išskirti devynis etikos klimato tipus, vyraujančius organizacijos viduje, tai: asmeninio intereso, draugiškumo, asmeninės moralės, naudos organizacijai, komandinio darbo, taisyklių ir procedūrų, efektyvumo, socialinės atsakomybės, įstatymų ir kodeksų. Etikos klimatas laikomas susiformavusiu, kada organizacijos nariai tiki, jog tam tikros moralinio mąstymo ir elgesio formos yra standartai ar normos, todėl visi sprendimai organizacijoje priimami remiantis jomis (Cullen ir kt., 2003).

Etikos klimatas kaip konstruktas klausimyne matuojamas 36 teiginių (po 4 teiginius kiekvienam iš 9 etikos klimato tipų matuoti), vertinami 5 balų Likerto skalėje, kur 5 – „Visiškai sutinku“, 4 – „Sutinku“, 3 – „Nei sutinku, nei nesutinku“, 2 – „Nesutinku“, 1 – „Visiškai nesutinku“. Etikos klimatui organizacijoje (savivaldybėje) nustatyti adaptuoti J. Maesschalck (2004) pateikti teiginiai (žr. 4 priedą).

III klausimų blokas. Šis blokas yra skirtas vertinti etikos vadybos priemonėms, jų praktikoms politiniu ir administraciniu lygmenimis. Teiginiai vertinami 6 balų Likerto skalėje, kur 1 – „Tikrai taip“, 2 – „Taip“, 3 – „Lyg ir taip, lyg ir ne“, 4 – „Ne“, 5 – „Tikrai ne“, 6 – „Nežinau“. Etikos vadybos priemonės mokslinėje literatūroje apibūdinamos gan skirtingai: „kietosios“ (formalios), „minkštosios“ (neformalios). Šį konstruktą matuoja 32 teiginiai, iš kurių:

- 22 teiginiai, skirti vadybinei dimensijai matuoti. Jie grindžiami tiek atitikimu, tiek ir integralumu, paremtu požiūriu į etikos vadybą: įstatymai, taisyklės, normos, visos įpareigojančios ir neįpareigojančios priemonės, kurios reglamentuoja viešojo administravimo vykdymą;
- 10 teiginių, skirtų normatyvinei dimensijai matuoti. Ji susijusi su esminiu administracinės etikos turiniu, t. y. normatyvine sistema, apimančia esminius principus ir vertybes, ypač politines ir moralines, nustatančias tarnautojų profesinį identitetą, misiją ir tikslus demokratinėje sistemoje. Ši dimensija susijusi su valstybės tarnybos teisėtumu ir piliečių pasitikėjimu vadžia.

IV klausimų blokas. Jis skirtas matuoti vadovo vaidmeniui formuojant etišką elgseną. Belak ir Milfelner (2010) teigia, kad etiškos elgsenos kūrimui organizacijoje ypač svarbus vadovo etiškos elgsenos demonstravimas. Vadovo elgsenoje, bendravime, priimamuose sprendimuose turi atsispindėti vertybės, normos, pagrindiniai principai, kuriais turima vadovautis, siekiant elgsenos pokyčių. Pasak Wechsler (2013, p. 938), vadovas turi galią inicijuoti nerašytas taisykles ir skatinti jomis remtis priimant sprendimus. Šį konstruktą matuojančių klausimų bloką sudaro 12 teiginių, skirtų įvertinti vadovo vaidmeniui. Šis klausimyno blokas parengtas disertacijos autorės remiantis kiekybinio tyrimo rezultatais (interviu). Siekiant aiškaus respondentų supratimo, vadovo sampratos tarnautojams skirtoje anketoje vartojama sąvoka „tiesioginis vadovas“, tarybos nariams skirtoje anketoje siekiama atskleisti mero vaidmenį etikos vadybos raiškos kontekste.

V klausimų blokas (2 situacijos). Šis blokas skirtas pamatuoti, kokios etikos vadybos priemonės naudojamos iškilus etinei dilemai. Čia ypač svarbus etiško sprendimo priėmimas. Etiškas sprendimo priėmimas parodo etinių motyvų procesą, kuris prasideda nuo etinės dilemos ir baigiasi etinio sprendimo rezultatu. Craft (2012)

teigia, kad daugelis atliktų tyrimų etiško sprendimo priėmimo tematika susiję su individualiais (daugiausia su lyčių, amžiaus, tautybės, religijos) veiksniais, t. y. etiškas sprendimo priėmimas susijęs su individualiu sprendimo priėmėju. Taip pat svarbūs yra ir organizaciniai veiksniai, kaip antai: elgesio kodeksai, hierarchija ir struktūra organizacijos viduje, etikos mokymas ir kultūra, apdovanojimai ir sankcijos, moralinė filosofija. Maesschalck (2004) teigia, kad etiško sprendimo priėmimo koncepcijos remiasi tipologija, kuri naudojama nusakant etikos klimato tipus. Warren (2003) pabrėžia, kad viešajame administravime veikimo laisvė, kurią vykdo valstybės tarnautojas priimant sprendimus, gali būti įvardijama kaip galios priklausymas pareigūnui. Administracinė veikla grindžiama sprendimų priėmimo procesu, ji tarnauja teikiant problemų sprendimus nuolat kintančiose situacijose. Klausimynuose naudojamų etinių dilemų atrankos kriterijai yra:

- situacija vyksta būtent savivaldybėje;
- situacijoje dalyvauja administracinio / politinio lygmens atstovai.

Disertacinio tyrimo klausimynams situacijos parinktos iš pateiktų LR VTEK tinklalapyje tipinių situacijų, kurias gali spręsti politikai ir administracijos tarnautojai tikrindamiesi savo žinias (situacijos pateikiamos adresu http://apuyy.com/vtek_projektai/testai/?pradeti=1).

VI klausimų blokas (1–7 klausimai). Jis yra skirtas santykių (etikos problemų) tarp savivaldybės administracijos tarnautojų ir politikų atskleidimui / diagnostikai jų veiklos kontekste. Analizuojant savivaldybę (kaip organizaciją) svarbu suvokti politikos santykį su viešuoju administravimu ir su administratorių daromais politiniais sprendimais. Tariamasis administravimo ir politikos atskyrimas leidžia administratoriams ištraukti į politiką neužsikraunant politinės atsakomybės už savo veiksmų rezultatus. Administratoriai gali ištraukti į politikos kūrimą tariamai taikydami techninius arba teisinius kriterijus savo sprendimams ir išvengti kišimosi į politiką kaltinimų, o politiniai veikėjai sunkiai gali atpažinti administratorių daromą politinę arba ideologinę įtaką jų politikai ir negali pareikalauti jų tai keisti (Peterson, 2002). Tad šiame tyrime atsiranda svarbi dimensija – administratorių ir politikų santykiai etikos aspektu, siekiant atskleisti kylančias etines problemas. Teiginiai vertinami 5 balų Likerto skalėje, kur 5 – „Visiškai sutinku“, 4 – „Sutinku“, 3 – „Nei sutinku, nei nesutinku“, 2 – „Nesutinku“, 1 – „Visiškai nesutinku“.

VII klausimų blokas. Juo matuojamas neetiškas elgesys plačiąja prasme apimant organizacijos specifiškumą. Neetiškas, nukrypęs nuo normos elgesys yra apibrėžiamas kaip savanoriškas elgesys, pažeidžiantis nustatytas organizacijos normas (ar net plačiai priimtas socialines normas) ir kenkiantis ne tik pačiai organizacijai, bet ir jos nariams (Peterson, 2002; Kish-Gephart ir kt., 2010). Tai yra netinkamas profesinis elgesys ar normų, reguliuojančių tarpasmeninius santykius socialinėje aplinkoje, pažeidimas. Neetišką elgesį dažnai galima pavadinti antisocialiu, nes jis prieštarauja socialinėms normoms, gali kelti grėsmę pačiai socialinei sistemai ar santykiams su ja. Etinė organizacijos kultūra skatina etišką elgesį ir suvaržo galimą neetišką elgesį (Kish-Gephart ir kt., 2010). Galima pridurti, kad polinkis elgtis etiškai yra ne tiesiog

individualus bruožas, tačiau gana „socialinis arba kultūrinis bruožas, kuriam svarbu mokomasis arba imituojantis elgesys“ (De Vries, 2002, p. 327).

Siekiant tyrimo metu nustatyti neetiško elgesio dažnį ir išvengti akivaizdaus socialiai pageidautinų atsakymų pavojaus, kuris sumažintų matuojamą neetiško elgesio laipsnį, klausimynuose tai įvardyta kaip „Abejotino elgesio vertinimas“ ir nurodyta, kad šis elgesys nebūdingas respondentui. Teiginiai vertinami 5 balų Likerto skalėje, kur 5 – „Labai dažnai“, 4 – „Dažnai“, 3 – „Kartais“, 2 – „Retai“, 1 – „Niekada“. Gauti tyrimo rezultatai skirti papildyti (ir patikrinti) informacijai apie neetišką elgesį, palyginti su kitais duomenimis, gautais iš dokumentų analizės (ypač su drausminių procedūrų skaičiumi).

Esminiai klausimynų savivaldybių tarybų nariams ir savivaldybių administracijų darbuotojams skirtumai yra šie:

- Etikos klimato klausimyno bloko teiginių formuluotės skirtingos atkreipiant dėmesį į tarybos narių ir savivaldybės tarnautojų veiklų skirtumus (specifiškumą).
- Etikos vadybos priemonių klausimyno bloke pateikti skirtingi teiginiai atkreipiant dėmesį į skirtingas esamas etikos priemones politiniame ir administraciniame lygmenyse.
- Etinės dilemų klausimyno bloke pateiktos (po 2) situacijos skiriasi tarybos nariams ir administracijos tarnautojams.
- Etiško elgesio savivaldybėse problemos klausimyno bloko administracijos darbuotojams teiginiai skiriasi nuo politinio lygmens.
- Administracijos darbuotojams skirtame klausimyne pateikiami teiginiai siekiant atskleisti tiesioginio vadovo vaidmenį.
- Tarybos nariams skirtame klausimyne pateikiami teiginiai siekiant atskleisti mero vaidmenį nesutapatinant jo su tarybos narių vadovu.

Siekiant patikrinti, ar sudaryti klausimynai Lietuvos savivaldybių kontekste yra patikimi ir galimi naudoti, tyrimo instrumentas buvo validuotas.

Instrumento validavimo procedūra. Klausimynų aiškumui, suprantamumui, tinkamumui įvertinti buvo pasirinktas *ekspertų apklausos (žodžiu ir raštu) metodas*. Šio disertacinio tyrimo etapo tikslas buvo identifikuoti žodžius ar klausimus, kurie kelia abejonių ar neaiškumų, pateikti siūlymų, kaip performuluoti neaiškius terminus, kaip tobulinti klausimyną.

Klausimynai buvo pateikti *11 ekspertų* (1 – organizacijų vadybos mokslo krypties mokslininkui, 5 – tarybų nariams, 5 – administratoriams). Ekspertų imtis buvo sudaryta tikslingai iš tų ekspertų, kurie jau buvo dalyvavę kokybiniame tyrimo etape (interviu) ir kurie buvo prieinami tyrėjai tyrimo etapo metu (angl. *accessible population*), taip pat šie ekspertai turėjo turėti darbo etikos arba antikorupcijos komisijoje patirties (žr. 12 lentelę)

Ekspertų, validuojančių klausimą, charakteristikos

| <i>Administracinis lygmuo</i> | | | | |
|-------------------------------|------------------------------|----------------------|-------------------------------------|--------------------------------|
| Kriterijai | Vadovas | Specialistas | Etikos komisijos narys | Antikorupcijos komisijos narys |
| Ekspertas (VT) | | | | |
| Ekspertas (VT) | | | | |
| Ekspertas (VT) | | | | |
| Ekspertas (VT) | | | | |
| Ekspertas (VT) | | | | |
| <i>Politinis lygmuo</i> | | | | |
| Kriterijai | Etikos komisijos pirmininkas | Nėra komisijų nariai | Antikorupcijos komisijos pirmininkė | |
| Ekspertas (TN) | | | | |
| Ekspertas (TN) | | | | |
| Ekspertas (TN) | | | | |
| Ekspertas (TN) | | | | |
| Ekspertas (TN) | | | | |

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės.

Kiekvienas ekspertas apklaustas individualiai. Dalis ekspertų buvo apklausta žodžiu, dalis jų pateikė pastabas raštu. Pradžioje jie pildė klausimą, tada analizuavo kiekvieną klausimą, sprendė dėl kylančių abejonių, neaiškumų pateiktuose klausimuose ir (ar) atsakymuose, pateikė siūlymų dėl suprantamesnės klausimo / atsakymo formuluotės. Apklausos metu ekspertų buvo prašoma atsakyti į šiuos pagrindinius klausimus:

- Ar Jums buvo suprantamos klausimyno pildymo instrukcijos?
- Ar Jūs suprantate šį klausimą / atsakymą? Jeigu ne, prašom pakomentuoti plačiau.
- Jeigu kilo neaiškumų, kaip Jūs siūlytumėte suformuluoti šį klausimą / atsakymą?

Ekspertų apklausos duomenys buvo užfiksuoti raštu.

Baigus šį tyrimo etapą paaiškėjo, kad ekspertams klausimynas buvo gana aiškus klausimų ir atsakymų požiūriu, jo koreguoti iš esmės nereikėjo. Tačiau po ekspertų validavimo buvo pasiūlyta:

- sustiprinti respondento anonimiškumo užtikrinimą;
- pateikti „asmeninės moralinės nuostatos“ išaiškinimą;
- koreguoti teiginį „Mūsų administracijos tarnautojams svarbu turėti gerus tarpasmeninius ryšius su kuo daugiau kitų tarnautojų“ dėl matomo dviprasmiškumo, nes „viena vertus, tai gali būti dalijimasis gerąja praktika tarp institucijų ar tam tikros srities specialistų (pvz., teisininkų tarpasmeninių ryšių palaikymas užtikrina kolegų pagalbą darbinėje veikloje keičiantis teisės aktu, procesinių dokumentų projektais ir pan.), palankaus psichologinio klimato kūrimas, kita

vertus, ne dalykinių, o tarpasmeninių ryšių palaikymas su kitais tarnautojais gali būti siejamas su prioritetu teikimu privatiems interesams, galimu etikos reikalavimų pažeidimu, rizika pasireikšti korupcijai“ (administracinio lygmens ekspertas);

- pasiūlyta į klausimyną įtraukti teiginį „Kolegos pažeidžia įstatymus, taisykles ar procedūras todėl, kad jaučia spaudimą iš vadovų“ (administracinio lygmens ekspertas).

Atsižvelgiant į pateiktas pastabas, klausimynuose buvo atsisakyta vieno klausimo – prašymo nurodyti darbo metų savivaldybėje skaičių, taip pat buvo pateikta prašomos patikslinti sąvokos apibrėžtis, papildytas klausimynas siūlomu teiginiu ir atliktos teiginių korekcijos.

Viena ekspertė, organizacijų vadybos mokslo krypties atstovė iš Vokietijos, savo mokslinėje veikloje gilinasi į vadovavimo ir lyderystės teorijas, organizacijos kultūros, įmonių socialinės atsakomybės ir organizacijos vadybos ypatumus posovietinėse visuomenėse. Ji dalyvauja moksliniuose ir studijų projektuose šiomis temomis (DAAD, LMT ir kt.). Tai liudija jos mokslinių publikacijų sąrašas – per 2004–2017 m. su bendraautoriais yra parengta 28 mokslo straipsniai, 8 monografijos ir mokslo leidiniai bei 21 straipsnis kultūros, profesiniuose ir mokslo populiarinimo leidiniuose vokiečių, anglų ir lietuvių kalbomis. Po validacijos ekspertė pateikė pastabų dėl kai kurių teiginių formuluočių, anketos struktūros, į kurias atsižvelgta ir atliktos korekcijos: papildytas demografinio bloko klausimynas klausimu „Darbo savivaldybėje laikotarpiu Jums teko, pvz., dalyvauti mokymuose etikos tema, dalyvauti rengiant savivaldybės antikorupcinę programą ir t. t.“, kuriuo norima sužinoti daugiau individualių praktikų etikos vadybos raiškos kontekste.

2.5.2. Respondentų imties pagrindimas

Tyrimo imties pagrindimas. Tyrimo imtis yra dalis populiacijos objektų arba individų, apie kuriuos renkami dominantys duomenys tyrimo problemos kontekste. Imtis turi būti atrenkama pagal pasirinktą metodą, t. y. pagal visai tiriamųjų populiacijai būdingus bruožus ar ypatybes. Tyrimo imtis gali būti pasirenkama tiek naudojant statistinius, tiek nestatistinius metodus (Kardelis, 2016), ji gali būti tikimybinė arba sisteminė, kai vadovaujantis bruožais bei ypatybėmis sistemingai vyksta atranka, o rezultatai atspindi populiaciją (Bilevičienė, Jonušauskas, 2011, p. 27). Kita vertus, teigiama, kad tyrimo duomenų patikimumas labiausiai priklauso ne nuo to, kaip apskaičiuojamas imties dydis, o koku metodu tyrimui atrinkti apklausiami respondentai.

Disertacinio tyrimo imtis turėjo būti sudaryta sistemingai. **Tyrimo populiacija** – 7 Šiaulių apskrities savivaldybių **180 tarybų narių** ir **661 administracijos tarnautojas**. Apskaičiuodami tyrimo imtį sužinome apklaustinių žmonių skaičių. Imtis, kai populiacija yra baigtinė, nustatoma vadovaujantis Rudzkienės (2005) pateikta imties dydžio apskaičiavimo formule:

$$n = \frac{N \cdot 1,96^2 \cdot p \cdot q}{\varepsilon^2 \cdot (N-1) + 1,96^2 \cdot p \cdot q} \quad (1)$$

kur: N – populiacijos dydis; reikšmė 1,96 atitinka standartizuoto normaliojo skirstinio 95 proc. pasiklivimo lygmenį; p yra numatoma įvykio baigmės tikimybė, kad nagrinėjamas požymis pasireišk tiriamoje populiacijoje (dažniausiai imama blogiausio varianto tikimybė – požymis būdingas pusei, t. y. 50 proc. populiacijos, ir pasirenkama $p=0,5$); q yra tikimybė, kad nagrinėjamas požymis nepasireišk tiriamoje populiacijoje ($q=1-p=0,5$); ε yra pageidautinas tikslumas, dažniausiai $\varepsilon=0,05$ (p. 21).

Taigi, pritaikius formulę gautos planuotų apklausti imčių skaitinės vertės. Tarybų narių populiacija lygi 180, taigi reprezentatyvi imtis būtų 122.

$$n = \frac{180 \cdot 1,96^2 \cdot 0,5 \cdot 0,5}{0,05^2 \cdot (180-1) + 1,96^2 \cdot 0,5 \cdot 0,5} = 122 \quad (2)$$

Savivaldybių administracijų darbuotojų populiacija lygi 661, tad reprezentatyvi imtis būtų 243.

$$n = \frac{661 \cdot 1,96^2 \cdot 0,5 \cdot 0,5}{0,05^2 \cdot (661-1) + 1,96^2 \cdot 0,5 \cdot 0,5} = 243 \quad (3)$$

Taigi, pagal formulę nustatyta, kad visa kiekybinio tyrimo imtis turėtų būti 365 anketos. Siekiant sudaryti sąlygas visai tyrimo populiacijai, anketų nuorodos buvo išsiųstos 841 respondentui.

Pabrėžtina, kad Lietuvos statistikos departamento duomenimis, gerokai didesnė dalis moterų užima pareigas dirbdamos specialistėmis (2016 m. 70,3 proc. moterų ir 29,7 proc. vyrų), o tarp įstaigų tarnautojų – 76 proc. moterų (LSD, 2016). Šiaulių regiono savivaldybių administracijose dirba tarnautojų moterų nuo 67 proc. iki 82,5 proc., vyrų tarnautojų – nuo 17,5 proc. iki 32 proc. (žr. 13 lentelę).

13 lentelė

Savivaldybių administracijos tarnautojų statistika: moterų ir vyrų pasiskirstymas

| Savivaldybė | Administracijoje užimti etatai | Moterys (skč.) | Moterys (proc.) | Vyrai (skč.) | Vyrai (proc.) |
|--------------------|--------------------------------|----------------|-----------------|--------------|---------------|
| Šiaulių miesto | 160 | 129 | 81 | 31 | 19 |
| Šiaulių rajono | 92 | 67 | 72 | 25 | 28 |
| Radviliškio rajono | 87 | 60 | 69 | 27 | 31 |
| Kelmės rajono | 92 | 62 | 67 | 30 | 32 |
| Pakruojo rajono | 69 | 50 | 72 | 19 | 28 |
| Joniškio rajono | 79 | 61 | 77 | 18 | 23 |
| Akmenės rajono | 82 | 68 | 82,5 | 14 | 17,5 |
| Iš viso | 661 | 495 | | 164 | |

*2017 m. lapkričio mėn. duomenis pateikė asmenys, atsakingi už personalą savivaldybės administracijoje.

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės.

Būtina pabrėžti, kad tyrimas atliktas internetu ir pasireiškė mažo aktyvumo problema, taigi apklausos grįžtamasis ryšys – 75 proc. (apklausti 71 tarybos narys ir 203 administracijos tarnautojai). Tačiau tyrimo imtis iš esmės atitinka numatytą demografinių ir profesinių charakteristikų pasiskirstymą savivaldybėse. Tyrime dalyvavusių 274 respondentų demografinės charakteristikos apėmė demografinę, darbinę, patirties, dalyvavimo etikos vadybos struktūrų veiklose vertinimo kategorijas.

Demografinėms respondentų charakteristikoms priskiriami šie požymiai, t. y. apklaustųjų lytis ir amžius (žr. 14 lentelę).

14 lentelė

Respondentų pasiskirstymas pagal lytį ir amžių

| Savivaldybių administracijos darbuotojų demografiniai duomenys | | | Savivaldybių tarybos narių demografiniai duomenys | | |
|--|-------|--------|---|------|--------|
| Požymis | N=203 | | Požymis | N=71 | |
| | n | % | | n | % |
| Lytis | | | Lytis | | |
| Moteris | 167 | 82,3 % | Moteris | 22 | 31,0 % |
| Vyras | 36 | 17,7 % | Vyras | 49 | 69,0 % |
| Amžius | | | Amžius | | |
| iki 35 m. | 33 | 16,3 % | iki 35 m. | 3 | 4,2 % |
| 35–45 m. | 39 | 19,2 % | 35–45 m. | 5 | 7,0 % |
| 45–55 m. | 74 | 36,5 % | 45–55 m. | 18 | 25,4 % |
| 55–65 m. | 56 | 27,6 % | 55–65 m. | 35 | 49,3 % |
| 65 m. ir daugiau | 1 | 0,5 % | 65 m. ir daugiau | 10 | 14,1 % |

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės.

Iš pateiktų apibendrintų respondentų demografinių charakteristikų rezultatų (žr. 14 lentelę) matyti, kad tarp administraciniam lygmeniui atstovaujančių respondentų yra daugiau moterų: jos sudaro 82,3 proc., tai atitinka savivaldybių administracijose moterų užimamų pareigų pasiskirstymo procentą (nuo 67 iki 82,5 proc.), o vyrų – 17,7 proc. ir atitinka savivaldybių administracijose vyrų užimamų pareigų pasiskirstymo procentą (nuo 17,5 iki 32 proc. nuo). Didžiąją dalį respondentų (36,5 proc.) sudaro 45–55 m. amžiaus asmenys, kiek mažiau (27,6 proc.) priklauso 55–65 metų amžiaus grupei. Politiniame lygmenyje apklausoje dalyvavo moterų – 31 proc., tai atitinka moterų tarybos narių pasiskirstymo savivalybės taryboje procentą (32 proc.– 8 proc.), vyrų tarybos narių dalyvavo 69 proc., tai atitinka savivaldybės taryboje pasiskirstymo procentą (92 proc.– 68 proc.), iš kurių didžiausia dalis (49,3 proc.) priklauso 55–65 metų amžiaus grupei, 25,4 proc. – 45–55 m., vyresni nei 65 metų sudaro 14,1 proc. apklaustųjų, jaunesni nei 45 m. – tik 11,2 proc.

Respondentų *profesinės veiklos charakteristikos* apėmė administracijos darbuotojų pareigas bei darbo stažą, tarybos nariai informavo apie kadencijų savivaldybėje skaičių (žr. 15 lentelę).

15 lentelė

Respondentų profesinės veiklos charakteristikos

| Savivaldybių administracijos darbuotojų demografiniai duomenys | | | Savivaldybių tarybos narių demografiniai duomenys | | |
|--|-------|--------|---|------|--------|
| Požymis | N=203 | | Požymis | N=71 | |
| | n | % | | n | % |
| Pareigos | | | Kadencija savivaldybėje | | |
| Vadovas, skyriaus vadovas | 48 | 23,6 % | pirmoji | 39 | 54,9 % |
| Darbuotojas | 155 | 76,4 % | antroji trečioji | 11 | 15,5 % |
| | | | ketvirtoji | 10 | 14,1 % |
| | | | kita | 5 | 7,0 % |
| | | | | 6 | 8,4 % |
| Darbo stažas | | | | | |
| iki 1 m. | 15 | 7,4 % | | | |
| nuo 1 iki 5 m. | 40 | 19,7 % | | | |
| nuo 6 iki 10 m. | 25 | 12,3 % | | | |
| nuo 10 iki 15 m. | 53 | 26,1 % | | | |
| daugiau kaip 15 m. | 70 | 34,5 % | | | |

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės.

Apibendrinant administracinio lygmens respondentų profesines charakteristikas pažymėtina, kad 23,6 proc. užima vadovaujamas pareigas savivaldybės administracijoje. Didžiosios dalies (34,5 proc.) respondentų, dirbančių savivaldybės administracijoje, darbo stažas didesnis nei 15 metų, kiek trumpesnio, 10–15 metų, darbo stažo grupei priklauso 26,1 proc. apklaustųjų, 19,7 proc. pažymėjo priklausantys 1–5 metų darbo stažą turinčiai grupei.

Politiniam lygmeniui atstovaujančių tarybos narių didžioji dalis (54,9 proc.) savivaldybės taryboje dirba pirmąją kadenciją, 15,5 proc. – antrąją, o 14,1 proc. – trečiąją kadenciją, tačiau net 15,4 proc. apklaustųjų savivaldybės taryboje dirba kečius ir daugiau kadencijų.

Tyrimo metu buvo siekiama įvertinti administraciniam ir politiniam lygmenims atstovaujančių *respondentų patirtis* dalyvaujant etikos vadybos priemonių diegimo, įgyvendinimo, struktūrų veiklose (žr. 16 lentelę).

Svarbi buvo ir respondentų patirtis etikos vadybos struktūrose (etikos ar antikorupcijos komisijose). 4,4 proc. administracinio lygmens respondentų yra buvę etikos ar antikorupcijos komisijų nariais. Reikia pažymėti, kad administracijose dirbantys tarnautojai negali būti savivaldybių tarybų etikos komisijų nariais, turinčiais teisę balsuoti, tačiau jie dirba komisijų sekretoriais – tokią patirtį turėjo 3,4 proc. respondentų, po vieną asmenį dirbo teisės konsultantu ir ekspertu. Didžiąją dalį (91,2 proc.) apklaustųjų savivaldybių administracijų darbuotojų šiose komisijose dirbti neteko, tačiau jie gali susipažinti su veikla iš vidaus ir remdamiesi profesine patirtimi gali vertinti etikos vadybos raišką savivaldybėje.

16 lentelė

Respondentų pasiskirstymas pagal patirtį etikos vadybos srityje

| Savivaldybių administracijos darbuotojų demografiniai duomenys | | | Savivaldybių tarybos narių demografiniai duomenys | | |
|--|----------|----------|--|----------|----------|
| Ar teko dirbti savivaldybės tarybos etikos komisijoje, antikorupcijos komisijoje? | | | Savivaldybėje kadencijos (-ų) metu Jūs esate dirbęs (-usi) / dirbate: | | |
| Respondentai | n | % | Respondentai | n | % |
| Komisijos narys | 9 | 4,4 % | Etikos komisijoje pirmininku | 6 | 8,4 % |
| Komisijos sekretorius | 7 | 3,4 % | Etikos komisijos nariu | 8 | 11,3 % |
| Teisės konsultantas | 1 | 0,5 % | Antikorupcijos komisijos pirmininku | 6 | 8,4 % |
| Ekspertas | 1 | 0,5 % | Antikorupcijos komisijos nariu | 8 | 11,3 % |
| Neteko | 185 | 91,2 % | Šiose komisijose nesu dirbęs | 43 | 60,6 % |

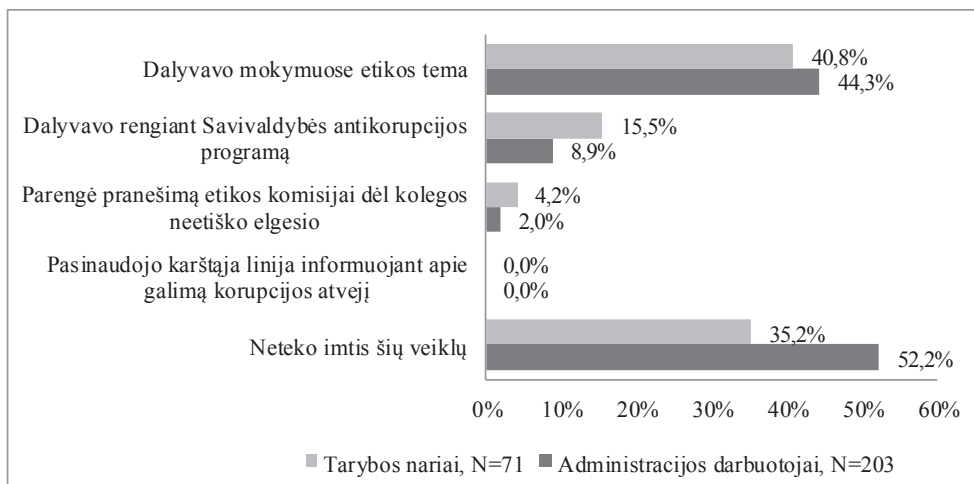
Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės.

Politiniam lygmeniui atstovaujantys respondentai šios srities veikloje buvo aktyvesni. Etikos / antikorupcijos komisijų pirmininkais yra buvę po 8,4 proc. apklaustųjų politikų, o šių komisijų nariais buvo po 11,3 proc. respondentų. Taigi, savivaldybės tarybos etikos ar antikorupcijos komisijose yra dirbę / dirba 39,4 proc. apklaustųjų politikų.

Respondentų buvo prašoma atsakyti į klausimą, kokias veiklas jiems teko atlikti, įgyvendinant etikos vadybos priemones bei sprendžiant etines problemas (dalyvavimas mokymuose etikos tema, dalyvavimas rengiant savivaldybės antikorupcijos programą, pranešimą dėl kolegės neetiško elgesio, naudojimosi „karštąja linija“ ir kt.) (žr. 10 pav.).

Pateikti duomenys rodo, kad didžiajai daliai apklaustųjų (tiek administracijos darbuotojų, tiek tarybos narių) yra tekę dalyvauti mokymuose etikos tema. Rengiant savivaldybės antikorupcijos programą aktyvesni yra politikai, t. y. šioje veikloje dalyvavo 15,5 proc. apklaustų tarybos narių. Reikia pažymėti, kad parengti pranešimą etikos komisijai dėl kolegos neetiško elgesio yra tekę 4,2 proc. apklaustų tarybos narių ir 2,0 proc. administracijos darbuotojų. Nė vienas dalyvavęs apklausoje respondentas nėra pasinaudojęs „karštąja linija“ informuojant apie galimą korupcijos atvejį. Tačiau 52,2 proc. apklaustų administracijos darbuotojų ir 35,2 proc. tarybos narių minėtose veiklose nedalyvavo.

Apibendrinant galima teigti, kad tyrimo respondentų imties demografinės, profesinės charakteristikos iš esmės atitinka pasiskirstymą savivaldybėse. Administracinio ir politinio lygmenų respondentų praktinės patirties įgyvendinant etikos vadovos priemones ir dalyvavimo sprendžiant etikos problemas savivaldybėje įvairovė atskleidė, kad daugiausia respondentai dalyvavo mokymuose etikos temomis ir konkrečiai prisidėjo rengiant savivaldybės antikorupcijos programą, rengė pranešimus savivaldybės etikos komisijai apie kolegos neetišką sprendimą. Šiuo atveju tai – svarbus faktas siekiant įvertinti integralios etikos vadovos sistemų priemonių (formalių ir neformalių) įgyvendinimą bei struktūrų veiklas praktikoje ir nustatant jų ryšius.



10 pav. Respondentų patirtis, įgyvendinant etikos vadovos priemones, sprendžiant etikos problemas

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės.

Tyrimo apribojimai. Kadangi klausimynai buvo ganai ilgi ir reikalaujantys laiko įsigilinti į pateiktus klausimus, o tarybų nariai ir administracijų darbuotojai yra užimti žmonės kasdieninėmis pareigomis, galima teigti, jog tie respondentai, kurie užpildė klausimynus, sąmoningai suvokė ir tikėjo atliekamo tyrimo nauda. Laikant savivaldybių tarybų narius ir administracijos tarnautojus suvokiančiais mokslo vertę

bei galimą naudą kuriant etišką savivaldybių aplinką ir priimant etiškus sprendimus, kurie sukuria sąlygas piliečių pasitikėjimui vietos savivalda, galima būtų teigti, kad klausimynai buvo užpildyti sąžiningai, o tyrimo duomenys, nepaisant mažos jų apimties, yra patikimi ir vertingi.

2.5.3. Apklausos organizavimas, etikos principai ir duomenų analizė

Tyrimo eiga. Internetinės apklausos *trukmė* – 4 mėn.: ji vyko 2017 m. kovo mėn. – birželio mėn. **Tyrimo vieta** – Šiaulių apskrities 7 savivaldybės. Tyrimo klausimynai buvo paskelbti internetinėje erdvėje www.manoapklausa.lt. Tyrimo nuoroda su kreipimosi laišku buvo išsiųsta 841 respondento tikslinei grupei jų elektroninio pašto adresais. Apie respondentų atsakymus tyrėja buvo informuota sistemos. Klausimynų užpildymas buvo patikrintas, nustatyta, ar jie nebuvo sugadinti. Tuomet suformuota duomenų matrica, respondentų atsakymai peržiūrėti, netinkamai užpildytų klausimynų nenustatyta.

Statistinis apibendrinimas ir analizės metodai. Tyrimo rezultatai yra pateikiami lentelėse ir diagramose. Po kiekviena lentelė ir diagrama yra trumpai aprašoma pagrindinė tendencija ir jos interpretacija. Analizuojant kiekybinius duomenis yra tikslinga naudoti aprašomosios statistikos ir daugiamatės statistinės analizės metodus: dažnių analizę, duomenų padėties ir sklaidos skaičiavimus (vidurkis ir standartinis nuokrypis), skalių metodą, koreliacinę analizę, faktorinę analizę.

Aprašomosios statistikos. Tai duomenų sisteminimo ir grafinio vaizdavimo metodai, dažniausiai taikomi analizuojant kiekybinio tyrimo rezultatus. Aprašomojoje statistikoje duomenų reikšmės pateikiamos lentelėmis, dažnių skirstiniais, grafikai.

Daugiamatė statistinė analizė (faktorinė analizė, koreliacinė analizė) – tai tyrimų analizė, kurios metu matematinių statistinių metodų pagrindu atskleidžiami tyrimo kintamųjų ryšiai.

Anketose buvo pateiktos teiginių grupės, kurios atspindi tarybos darbo / savivaldybės administracijos darbo reglamentą ir asmeninę tarybos nario / tarnautojo etiką (19 teiginių) bei tarybos narių / administracijos tarnautojų siekius ir interesus (15 teiginių). Faktorinės analizės rezultatai buvo pagrindas sudaryti septynias skales, išreiškiančias etikos klimato faktorius. Skalių patikimumą pažymintys parametrai: mažiausias indikatorius faktorinis svoris, bendras sklaidos procentas, *Cronbach alfa* koeficientas, rodo aukštą skalių patikimumą indikatorių homogeniškumo prasme. Taip pat anketoje buvo pateikiami 35 teiginiai, apibrėžiantys etikos vadybos priemonės bei jų praktikas tiek politiniu, tiek administraciniu lygmenimis. Analizuojant šį konstrukto faktorinės analizės metu buvo ekstrahuotos aštuonios skalės administracijos lygmeniui ir 5 skalės politiniam lygmeniui (žr. 5 priedą).

Skalių metodas. Reikia pažymėti, kad skalės buvo sudaromos skaičiuojant jas sudarančių indikatorių vertinimų aritmetinius vidurkius. Atsakymų rezultatai buvo vertinami intervale nuo 1 iki 5. Kuo vertinimas artimesnis vienetui, tuo labiau respondentas nesutinka su pateiktu atsakymu, kuo vertinimas artimesnis penketui, tuo labiau respondentas teiginiui pritaria. Duomenų sisteminei analizei panaudo-

tas statistinės informacijos apdorojimo programų paketas IBM SPSS. Apdorojant klausimų, pateiktų Likerto skalėje, atsakymus, skaičiuota atsakymų skiriamoji galia, kurios ribos tyrimo atveju galėjo svyruoti nuo 1 iki 5. Skiriamosioji galia padeda nustatyti pagalba nustatytas respondentų pritarimą teiginiams apie savivaldybės narių ir administracijos darbuotojų santykius, etiško elgesio problemas, tiesioginio vadovo vaidmenį.

Požymių tarpusavio ryšio matavimas. Siekiant nustatyti svarbiausius etikos vadybos elementų sąryšius, buvo atlikta *Pearsono koreliacinė analizė*. Koreliacinėje analizėje statistinio ryšio stiprumas tarp kintamųjų yra išreiškiamas koeficientu. Koreliacija parodo ryšio kryptį – vieno kintamojo reikšmei didėjant, kito kintamojo reikšmė gali didėti arba mažėti. Koreliacijos reikšmės: iki 0,2 labai silpna koreliacija, jokio ryšio nėra; nuo 0,2 iki 0,4 silpna koreliacija, silpnas ryšys; nuo 0,4 iki 0,7 vidutinė koreliacija, vidutinis ryšys; nuo 0,7 iki 0,9 stipri koreliacija, stiprus ryšys; daugiau nei 0,9 labai stipri koreliacija (Williams, Monge, 2001). Jeigu koreliacijos koeficientas yra neigiamas, tai rodo atvirkštinę koreliaciją.

Analizuojant tyrimo duomenis statistinis metodas *Cronbach alfa* naudojamas kaip tyrimo klausimyno vidinės konsistencijos matas, nustatant tyrimo duomenų patikimumą dėl tiriamos imties. Kuo labiau Cronbach alfa reikšmė artėja prie vienetą ($\alpha \leq 1,00$), tuo aukštesnė klausimyno vidinė konsistencija, tuo tiksliau klausimyno duomenys atspindi tyrimo rezultatus. Naudojantis SPSS programa, atmetus demografinius anketos klausimus, apskaičiuota Cronbach alfa lygi 0,89 (klausimų skaičius, N=7). Tokia klausimyno vidinės konsistencijos reikšmė leidžia teigti, kad klausimyno duomenys pakankamai atspindi tyrimo rezultatus.

Gautiems kiekybiniais tyrimo duomenims pateikti atskaitoje buvo naudojami ir *grupavimo, lyginimo, grafinio vaizdavimo, interpretavimo metodai*. Atviro klausimo atsakymams analizuoti buvo taikytas kokybinis – *turinio analizės – metodas*.

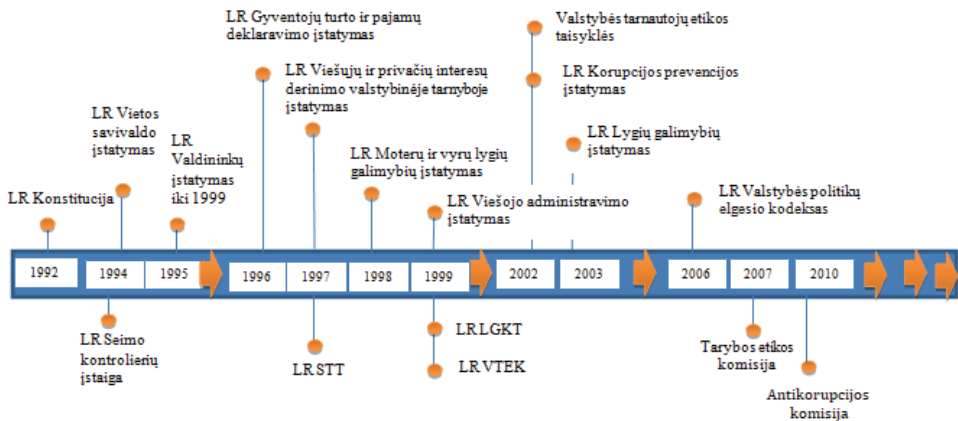
Tyrimo etika. Tyrimo metu, kaip jau minėta, siekta užtikrinti instrumento validumą ir gaunamos informacijos apklausos metu patikimumą. Kiekybinio tyrimo metu taip pat buvo laikomasi tokių bendrųjų tyrimų etikos principų, kaip: *teisingumas* (tyrimo dalyviams sudarytos galimybės pasitikslinti ar pasiteirauti papildomos informacijos, susijusios su tyrimu ar tyrimo instrumento klausimais – nurodyta disertacijos autorės kontaktinė informacija); *laisvas apsisprendimas* (potencialiems respondentams buvo sudarytos galimybės dalyvauti tyrime); *privatumas* ir *konfidencialumas* (atliekant tyrimą gerbtas respondentų privatumas, jiems užtikrintas konfidencialumas); *sąžiningumas* (analizuoti tik tie duomenys, kurie buvo gauti kiekybinio tyrimo metu); *teisė nebūti išnaudojamam ir pažeistam* (tyrėja surinktų duomenų nepanaudojo prieš tyrimo dalyvius). Tyrimo rezultatų analizė atlikta laikantis pagrįstumo principo – tyrimo rezultatai pateikiami remiantis respondentų nuomone, apie tai informuojama pristatant tyrimo rezultatus žodine ir rašytine formomis.

III. INTEGRALIOS ETIKOS VADYBOS SISTEMOS FORMAVIMO SAVIVALDYBĖJE TYRIMO REZULTATAI

3.1. Etikos vadybos Lietuvos savivaldybėse teisinis pagrindimas

Etikos vadyba gali būti veiksminga tik tuo atveju, jeigu viešojo administravimo ir valstybės valdymo etikos infrastruktūrai yra priskiriami įstatymai ir kiti teisės aktai, nustatantys valstybės tarnautojų ir politikų elgesio standartus, išskiriantys organizacijas ir institucijas, kurių tikslas yra valdymo arba veiklos etika bei jos priežiūra (Palidauškaitė, 2010). Taigi, svarbu atskleisti, kokie ir kaip teisės aktai reglamentuoja etikos vadybą Lietuvos savivaldybėse.

Lietuvos savivaldybėse etikos vadybos diegimo pradžia laikomi 1990 metai, kai buvo išleisti nacionaliniai aktai – viena svarbiausių etikos vadybos (infrastruktūros) priemonių, reglamentuojančių tiek politinio, tiek ir administracinio lygmens vertybines nuostatas. Etikos vadybos savivaldybėse diegimas ir įtvirtinimas (reglamentavimas, priemonių, procesų įteisinimas, struktūrų įkūrimas) yra nenutrūkstamas procesas (žr. 11 pav.).



11 pav. Etikos vadybos teisinio reglamentavimo laiko juosta

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės.

1990–2016 m. galima išskirti 2 etapus: etikos vadybos Lietuvos savivaldybėse diegimo pradžia (1990–1998 m.), aktyvusis įgyvendinimo laikotarpis (1999–2006 m.), koreguojantis / papildantis / tobulinimo laikotarpis (nuo 2006 m. iki dabar). Per analizuojamą laikotarpį kito teisės aktų turinys, darytos įvairios pataisos, kurias padiktavo naujos mokslinės ir praktinės tendencijos politinėje-socialinėje

aplinkoje (LR valdininkų įstatymas tapo LR valstybės tarnybos įstatymu, LR moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymą papildė dar vienas svarbus teisės aktas – LR lygių galimybių įstatymas).

Kaip minėta, etikos vadybos svarbiausi elementai yra trys: priemonės, procesai ir struktūros. Savivaldybės, kurdamos etiško elgesio modelį, privalo jį pagrįsti tarptautinio ir nacionalinio lygmens įstatymais ir kitais teisės aktais, reglamentuojančiais etikos vadybos elementus. Teisės aktus, reglamentuojančius etinius aspektus Lietuvoje, galima suskirstyti į *nacionalinius* ir *institucinius*. Disertacinio tyrimo metu atliekant dokumentų turinio analizę buvo nagrinėjami savivaldybės tarybos narių ir savivaldybės administracijos valstybės tarnautojų etišką elgesį reglamentuojantys nacionaliniai įstatymai ir savivaldybių instituciniai dokumentai. Toliau pateikiamas sąrašas teisės aktų, kurie buvo analizuoti siekiant identifikuoti etikos vadybos raišką Lietuvos vietos savivaldoje (žr. 17 lentelę).

Teisės aktai, kurie reglamentuoja *ir tarybos narių (politikų), ir valstybės tarnautojų (administratorių)* etikos vadybą, pateikiami lentelės pirmoje dalyje. Antroje dalyje pateikiami teisės aktai, reglamentuojantys savivaldybės *tarybos narių (politikų)* etikos vadybą. Trečioje dalyje pateikiami teisės aktai, reglamentuojantys savivaldybės *valstybės tarnautojų (administracijos darbuotojų)* etikos vadybą.

17 lentelė

Etikos vadybos sistemą reglamentuojantys teisės aktai, reguliuojantys savivaldybės tarybos narių (politikų) ir valstybės tarnautojų veiklą ir elgesį

| I. TARYBOS NARIO IR VALSTYBĖS TARNAUTOJO VEIKLA IR ELGESYS | |
|---|---|
| LR Konstitucija (<i>Žin.</i> , 1992, Nr. 33-1014) | |
| LR viešojo administravimo įstatymas (<i>Žin.</i> , 1999, Nr. 60-1945, <i>aktuali redakcija 2017-03-31</i>) | |
| LR viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas (<i>Žin.</i> , 1997, Nr. 67-1659; <i>Žin.</i> , 2000, Nr. 18-43, <i>aktuali redakcija 2016-01-01</i>) | |
| LR gyventojų turto ir pajamų deklaravimo įstatymas (<i>Žin.</i> , 1996-05-29, Nr. 50-1197, <i>aktuali redakcija 2016-01-01</i>) | |
| LR korupcijos prevencijos įstatymas (<i>Žin.</i> , 2002, Nr. IX-904, <i>aktuali redakcija 2017-01-01</i>) | |
| LR moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymas (<i>Žin.</i> , 1998, Nr. 112-3100, <i>aktuali redakcija 2017-07-01</i>) | |
| LR lygių galimybių įstatymas (<i>Žin.</i> , 2003, Nr. IX-1826, <i>aktuali redakcija 2017 01-01</i>) | |
| II. TARYBOS NARIO (POLITIKO) VEIKLA IR ELGESYS | III. ADMINISTRACIJOS TARNAUTOJO VEIKLA IR ELGESYS |
| LR vietos savivaldos įstatymas (<i>Žin.</i> , 1994, Nr. 55-1049; 2008, Nr. 113-4290; 2011, Nr. 45, <i>aktuali redakcija 2017-07-01</i>) | LR valstybės tarnybos įstatymas (<i>Žin.</i> , 1999-07-30, Nr. 66-2130; 2002, Nr. 45-1708, <i>aktuali redakcija 2017-01-01</i>) |
| LR valstybės politikų elgesio kodeksas (<i>Žin.</i> , 2006-09-26, Nr. 102-3938, <i>aktuali redakcija 2016-01-01</i>). | Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklės (<i>Žin.</i> , 2002, Nr. 65-2656) |
| Savivaldybės tarybos veiklos reglamentas (<i>institucinis</i>) | Savivaldybės administracijos darbo tvarkos taisyklės (<i>institucinis</i>) |

Šaltinis: sudaryta darbo autorės.

Tiek tarybos narių, tiek valstybės tarnautojų etikos vadybos priemonės (teisės aktai) numato pagrindines etiško elgesio gaires, jos vėliau yra detalizuojamos ir konkretinamos kituose dokumentuose, išryškinant politinio ir administracinio lygmenų ypatumus: nacionaliniuose atskleidžiant specialias etikos vadybos priemones atskiroms analizuojamoms grupėms visos šalies viešojo administravimo institucijose, instituciniuose – identifikuojant etikos vadybos procesų specifiką, taikomą konkrečios savivaldybės vienai iš dviejų (politinio arba administracinio lygmenų) analizuojamų grupių, numatant konkrečias etikos vadybos struktūras.

Dokumentų analizės metu siekta atskleisti tris etikos vadybos raiškos teisinio reglamentavimo kryptis: etikos vadybos priemonių įtvirtinimą; etikos vadybos priemonių veiklos kryptis savivaldybės veiklose (procesus); etikos vadybos struktūras nacionaliniu ir instituciniu lygmenimis.

Analizuojant etikos vadybos priemonių įtvirtinimą, pirmiausia būtina atskleisti, kokie etiniai principai (vertybės) reglamentuojami įstatymuose, siekiant užtikrinti etišką elgesį ir elgseną vietos savivaldoje.

Jau mokslinėse diskusijose pastebėta, kad principų ir vertybių įtvirtinimui labai svarbus pagrindinis demokratinių šalių įstatymas – konstitucija. Taigi, politikų ir valstybės tarnautojų pagrindiniai veiklos principai ir vertybės yra įtvirtinti ir Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, kurios 29 straipsnis teigia, kad visi asmenys valstybės institucijoms ar pareigūnams yra lygūs, o „laisvė skleisti informaciją nesusiderinama su nusikalstamais veiksmais, tautinės, rasinės, religinės ar socialinės neapykantos, prievartos bei diskriminacijos kurstymu, šmeižtu ir dezinformacija“. Konstituciją šiuo klausimu papildoma ir kiti teisės aktai, kuriuose numatomi esminiai **etiniai principai (vertybės)** politinio ir administracinio lygmenų atstovams Lietuvos vietos savivaldoje (žr. 18 lentelę).

18 lentelė

Etikos principai (vertybės), reglamentuojami teisiniuose dokumentuose*

| <i>Teisės aktai</i> | LR valstybės politikų elgesio kodeksas (2006-0926, aktuali redakcija 2016-01-01) | LR valstybės tarnybos įstatymas, (1999, aktuali redakcija 2017-01-01) | Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklės (Žin., 2002, Nr. 65-2656) | LR viešojo administravimo įstatymas (1999, aktuali redakcija 2017-03-31) | LR vietos savivaldos įstatymas (1994, aktuali redakcija 2017-07-01) | LR viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymas (1997, aktuali redakcija 201601-01) |
|-----------------------------|--|---|---|--|---|--|
| Principai | | | | | | |
| Pagarba žmogui ir valstybei | TN | VT | VT | TN +VT | TN +VT | TN +VT |
| Teisingumas/ teisėtumas | TN | VT | VT | TN +VT | TN +VT | TN +VT |
| Sąžiningumas | TN | - | - | - | TN | TN +VT |
| Viešumas | TN | VT | VT | - | TN +VT | - |
| Padorumas | TN | VT | VT | - | - | TN +VT |

18 lentelės tęsinys

| | | | | | | |
|--|----|----|----|--------|--------|--------|
| Pavyzdingumas | TN | VT | VT | - | - | - |
| Nesavanaudiškumas | TN | VT | VT | TN +VT | - | TN +VT |
| Nešališkumas | TN | VT | VT | TN +VT | TN +VT | TN +VT |
| Atsakomybė/ atskaitomybė | TN | VT | VT | TN +VT | TN +VT | TN +VT |
| Skaidrumas | TN | - | - | TN +VT | TN +VT | - |
| Proporcingumas | - | - | - | TN +VT | - | - |
| Tarnybinė pa- galba | - | - | - | TN +VT | - | - |
| Efektyvumas | - | VT | VT | TN +VT | - | - |
| Subsidiarumas | - | - | - | TN +VT | VT | - |
| Naujovės ir atvirumas/ Itrauktis | - | - | - | TN +VT | TN +VT | - |

*TN – tarybos nariai (politinis lygmuo), VT – valstybės tarnautojai (administracinis lygmuo)

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės, remiantis nurodytais teisės aktais.

Kaip minėta teorinėje disertacijos dalyje, etinių vertybių sistema yra kiekvieno individo ir (ar) organizacijos pagrindas, o jos nustatymas padeda geriau suprasti vykstančius procesus ir organizacijos veiklą, jos privalumus ir trūkumus. Taigi, teisės aktuose numatyti etikos principai (vertybės) – pagarba žmogui ir valstybei, teisėtumas ir teisingumas, nešališkumas, atsakomybė ir atskaitomybė ir kt. – grindžiami lygybe, sąžiningumu, nediskriminavimu ir pan. – pamatiniais elgesio standartais, kurių nesilaikymas laikomas teisės pažeidimu, o atsakomybė numatoma kituose Lietuvos Respublikos teisės aktuose.

Etikos vadybos sistema gali būti veiksminga tik tuo atveju, jeigu ne tik deklaruojamos vertybės, bet ir taikomos teisės aktuose numatytos etikos vadybos priemonės toms vertybėms įtvirtinti praktikoje. Etikos vadybos priemonėmis užtikrinama, kad institucijų tarnautojai ir politikai (savivaldybių tarybų nariai ir administracijos darbuotojai), bendraudami / bendradarbiaudami ir priimdami sprendimus, vadovautųsi viešojo administravimo sritį reglamentuojančiuose aktuose identifikuotomis vertybėmis bei principais. Būtent dėl to sprendimų priėmimo procesas tampa valdomas – nacionaliniu ir instituciniu lygmenimis nustatomi standartai tampa gairėmis priimant sprendimus, kreipia tarnautojų ir politikų elgesį etiško elgesio linkme, naikina (sumažina) neetiško elgesio atsiradimo galimybes.

Atlikus Lietuvos nacionalinio lygmens įstatymų analizę, identifikuoti teisės aktų ir atitinkamų *etikos vadybos priemonių*, taikomų politiniu lygmeniu (tarybos nariams – TN) ir administraciniu lygmeniu (valstybės tarnautojams – VT), sąryšiai (žr. 19 lentelę, 6 priedą). Skirtingos lentelėje panaudotos spalvos turi atitinkamas reikšmes: tamsiai pilka – deklaravimas, šviesi pilka – prievolės, balta – apribojimai.

**Integralios etikos vadybos sistemos priemonės politiniu /
administraciniu lygmeniu**

| Įstatymai | LR viešojo administravimo įstatymas (1999, aktuali redakcija 2017-03-31) | LR vietos savivaldos įstatymas (1994, aktuali redakcija 2017-07-01) | LR viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas (1997, aktuali redakcija 2016-01-01) | LR valstybės tarnybos įstatymas (1999, aktuali redakcija 2017-01-01) | LR gyventojų turto ir pajamų deklaravimo įstatymas (1996, aktuali redakcija 2016-01-01) | LR valstybės politikų elgesio kodeksas (2006, aktuali redakcija 2016-01-01) |
|---|--|---|--|--|---|---|
| Etikos vadybos priemonės | | | | | | |
| Deklaravimas privačių interesų | | | TN+VT 4 str. | | | TN 5 str. |
| Deklaravimas pajamų ir turto | | | | | VT+NT 2 str. | |
| Prievolė vadovo pateikti prašymą dėl informacijos apie VT neprikaištingą reputaciją | | | | VT 3str. (1) d. | | |
| Prievolė TN priimti priesaiką | | TN 22 str. | | | | |
| Prievolė nusišalinti nuo sprendimo rengimo, svarstymo ar priėmimo | VT+TN 25 str. | TN 13 str. (10) d. | TN+VT 11 str. (3) d. | | | |
| Prievolė nušalinti, perduoti teisėsaugos institucijoms dėl neteisėto poveikio | VT+TN 14 ¹ str. | - | | | | |
| Prievolės ieškant kito darbo | | | TN+VT 17 str. | | | |
| Apribojimai tarnybinių teisių (su VT pareigomis nesuderinama veikla) | | | TN+VT 12 str., 13 str. | VT 17 str. | | |
| Apribojimai pasibaigus tarnybai (sudaryti darbo sutartį, sandorius ar naudotis individualiomis lengvatomis) | | | TN +VT 18 str., 19 str., 20 str. | | | |
| Apribojimai dovanų ar paslaugų priėmimo ir teikimo | | | TN+VT 14 str. | | | |
| Apribojimai ir kiti draudimai (skatinant, priimant, skiriant ar renkant į aukštesnes pareigas) | | | TN+VT 15 str. | | | |

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis nurodytais įstatymais.

Būtina pabrėžti, kad etikos kodeksai savaime jau laikomi etikos vadybos priemonėmis. Tad vienas iš minėtų teisės aktų – LR valstybės politikų elgesio kodeksas irgi laikomas etikos vadybos priemone. Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklėse (2002) pateikiami standartai, tačiau jie tiesiogiai neįvardijami deklaravimo, prievolių ir apribojimų formuluotėmis.

Atlikus teisės aktų analizę nustatyta, kad tam tikros etikos vadybos priemonės yra taikomos tiek politiniu, tiek ir administraciniu lygmenimis, o kai kurios jų – tik vienai iš analizuojamų grupių. Etikos vadybos priemonės, numatytos savivaldybių tarybos nariams ir valstybės tarnautojams, yra šios: privačių interesų deklaravimas, nusišalinimas nuo sprendimo rengimo, svarstymo, priėmimo procedūrų esant galimam interesų konfliktui; neteisėto poveikio rizikos mažinimo priemonės; teisės atstovauti apribojimas; apribojimai sudaryti sandorius ar naudotis individualiomis lengvatomis; dovanų ar paslaugų priėmimo ir teikimo apribojimai; prievolės ieškant kito darbo; turto deklaravimas. Priemonės, kurios taikomos tik politiniu lygmeniu, yra tarybos nario priesaika ir LR valstybės politikų elgesio kodeksas. Tuo tarpu priemonės, kurios reglamentuotos teisės aktais, siekiant reguliuoti tik valstybės tarnautojų (administratorių) veiklą, yra: vadovų teisė gauti informaciją apie pretendento, norinčio užimti pareigas savivaldybės administracijoje, nepriekaištingą reputaciją (šią informaciją teikia LR specialiųjų tyrimų tarnyba (LR STT), vadovui pateikus prašymą); apribojimai pasibaigus tarnybai, t. y. buvęs valstybės tarnautojas negali dirbti institucijoje, kuri buvo jam pavaldi, negali atstovauti Lietuvos ir užsienio valstybių įmonėms, užsienio valstybių institucijoms ar įstaigoms, už Lietuvos ar užsienio valstybių įmonių lėšas vykti į užsienį, mokytis ar kitaip naudotis jų lėšomis.

Disertacijoje, identifikuojant *politinio lygmens etikos vadybos priemones*, buvo svarbu pateikti teisės aktų, reglamentuojančių savivaldybės tarybos narių (politikų) veiklą ir elgesį, analizę. Tyrimo metu išanalizuoti šie dokumentai: LR vietos savivaldos įstatymas (Žin., 1994, Nr. 55-1049; 2008, Nr. 113-4290; 2011, Nr. 45), LR valstybės politikų elgesio kodeksas (Žin., 2006-09-26, Nr. 102-3938); savivaldybių tarybų veiklos reglamentai.

Vienas iš pagrindinių įstatymų, kuriame daug dėmesio skiriama savivaldybių tarybos narių veiklos etiniams valdymo aspektams, yra 1994 m. priimtas LR vietos savivaldos įstatymas. Jame detalčiai reglamentuotos šios etikos vadybos priemonės: 1) tarybos nario priesaikos tekstas ir priėmimo procedūra; 2) tarybos nario pareigos ir teisės, 3) tarybos nario dalyvavimas etikos vadybos institucinio lygmens struktūroje (etikos komisijoje, antikorupcijos komisijoje), nustatomas jų formavimas, funkcijos, veiklos nuostatos.

Tarybos nario priesaikos tekstas ir priėmimo procedūra. Analizuojant tarybos nario priesaikos tekstą galima teigti, kad jis turi išskirtinę reikšmę, numatant siekį vadovautis etikos principais dirbant šalies ir piliečių naudai, „<...> gerbti ir vykdyti Lietuvos Respublikos Konstituciją ir įstatymus bei sąžiningai atlikti visas savivaldybės tarybos nario pareigas ir susilaikyti nuo veiksmų, pažeidžiančių gyventojų teises ir viešuosius interesus“ (LR valstybės tarnybos įstatymas, 22 str., 2017). Šios priesaikos pagrindinė paskirtis – piliečio interesų ir jų vertybių apsauga, suponuojanti

tam tikrą pareigą, o tai, kad prisiekiami laisva valia, suformuojamas atitinkamas moralinis imperatyvas įgyvendinti prisiimtą pareigą (Skaistys, 2004). Be to, priesaikos tekstas nustato konkrečius reikalavimus tarybos nariui, dalyvaujančiam sprendimų priėmimo ir atstovaujančiam bendruomenės nariams. Įstatyme numatyti atvejai, kada tarybos narys neprisiekė: „<...> atsisakymas pasirašyti vardinį priesaikos lapą arba pasirašymas su išlyga reiškia, kad <...> neprisiekė“. Tokiu atveju yra numatyti teisiniai padariniai – netenkama tarybos nario mandato ir nebegalima įgyvendinti siekio atstovauti gyventojams.

LR vietos savivaldos įstatyme išsamiai aptariamoms savivaldybės *tarybos nario teisės ir pareigos*. Vietos savivaldos įstatymo 24 str. 2017 m. redakcijoje nurodytos 6 *tarybos nario teisės*: 1) būti išrinktam į pareigas savivaldybės institucijose; siūlyti savivaldybės tarybai svarstyti klausimus, rengti savivaldybės tarybos sprendimų projektus; 2) iš savivaldybės administracijos ar kitų savivaldybės įstaigų, savivaldybės kontroliuojamų įmonių gauti visą tarybos nario veiklai reikalingą su savivaldybės taryboje nagrinėjama ar rengiamais nagrinėti klausimais susijusią informaciją; 3) dalyvauti ir kalbėti komitetų ir komisijų posėdžiuose, kuriuose svarstomi jo pateikti arba su jo elgesiu susiję klausimai; 4) jungtis į frakcijas; 5) gauti iš savivaldybės administracijos priemones tarybos nario įgaliojimams vykdyti; 6) savo įgaliojimų laikotarpiu gali turėti visuomeninių padėjėjų. 3-iasis įstatyme įvardytas teisių punktas yra tiesiogiai susijęs su tarybos nario etika (minima jo elgesio svarstymo galimybė).

Įstatymo 23 str. identifikuotos 5 *pareigos*: 1–2) dalyvauti savivaldybės tarybos bei komiteto, kurio nariu jis yra, posėdžiuose; 3) būti vieno komiteto nariu; 4) bendrauti su rinkėjais bei vieną kartą per metus atsiskaityti rinkėjams reglamento nustatyta tvarka; 5) informuoti nustatyta tvarka merą ir (ar) tarybos narius arba kitus asmenis, kurie kartu dalyvauja rengiant, svarstant ar priimant sprendimą, apie esamą interesų konfliktą, pareikšti apie nusišalinimą ir, jeigu pareikštas nusišalinimas buvo priimtas, jokia forma nedalyvauti toliau rengiant, svarstant ar priimant sprendimą. Paskutinysis punktas tiesiogiai reglamentuoja etikos vadybos priemonės naudojimą. Vietos savivaldos įstatymo 13 str. (2017 m. redakcija) nurodoma, kad „savivaldybės taryba gali motyvuotu sprendimu, vadovaudamasi Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos patvirtintais kriterijais („Dėl kriterijų valstybinėje tarnyboje dirbančio asmens pareikštam nusišalinimui nepriimti patvirtinimo“, LR VTEK komisijos sprendimas, 2016 m.), pareikšto nusišalinimo nepriimti ir įpareigoti tarybos narį dalyvauti toliau svarstant klausimą“. Tuomet duomenys apie sprendimą nepriimti pareikšto nusišalinimo kartu su svarstyto klausimo balsavimo rezultatais skelbiami savivaldybės interneto svetainėje ir per penkias darbo dienas nuo sprendimo priėmimo dienos elektroninėmis priemonėmis pateikiami Vyriausiajai tarnybinės etikos komisijai jos nustatyta tvarka.

Vietos savivaldos įstatymo (2017) 15 str. numato savivaldybės tarybos komisijų sudarymo pagrindą. Šiame straipsnyje numatyta, kad savivaldybės taryba savo įgaliojimų laikui privalo sudaryti *Etikos komisiją* ir *Antikorupcijos komisiją*, kurių sudėtyje teisę dalyvauti turi tarybos nariai. Vietos savivaldos įstatyme (2017) yra

numatyta šių komisijų funkcijos, komisijų sudėties sąlygos ir reikalavimai, posėdžių organizavimo dažnis, komisijų veiklos reglamentavimo aspektai ir pan. (Etikos komisijos ir Antikorupcijos komisijos sudėtis, funkcijos ir kiti jų aspektai detaliam aptariami disertacijos 3.2 poskyryje, analizuojančiame etikos vadybos struktūras).

Taigi, apibendrinant galima teigti, kad LR vietos savivaldos įstatyme (2017) įtvirtintos politinio lygmens etikos vadybos priemonės, t. y. priesaika, nusišalinimas, apibrėžtos teisės ir pareigos bei etikos vadybos struktūros.

Kitas svarbus teisės aktas – LR valstybės politikų elgesio kodeksas, priimtas 2006 m., kuriuo siekiama įgyvendinti valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms principą, didinti visuomenės pasitikėjimą savivaldybės institucijomis, skatinti politikų atsakomybę ir atskaitomybę už veiklas visuomenei. Minėtame elgesio kodekse išskiriami politikų etikos principai (vertybės) (žr. 24 lentelę) ir specifinės politikų etikos vadybos priemonės: *privatų interesų deklaravimas* ir *valstybės politikų elgesio kontrolės institucijos* (struktūros). Pagal šį įstatymą, valstybės politikai įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka deklaruoja savo privačius interesus (5 str.). Be to, valstybės politikų elgesio, kuriuo pažeidžiami šiame kodekse nustatyti valstybės politikų elgesio principai ir nuostatos, tyrimą savivaldybių tarybose atlieka *etikos komisijos* (6 str.). Nacionalinio lygmens kontrolės institucija – *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*, teikia metodinę pagalbą dėl LR valstybės politikų elgesio kodekso nuostatų įgyvendinimo; gavusi duomenų apie etikos standartų pažeidimą, perduoda šią informaciją ištirti atitinkamiems valstybės politikų elgesio kontrolės subjektams (8 str.). Taigi, LR valstybės politikų elgesio kodeksas (2016 m. redakcija) yra vienas pagrindinių savivaldybės tarybos narių elgesį reglamentuojančių dokumentų, nustatančių esminius politinio lygmens atstovų etiško elgesio standartus ir elgesio kontrolės subjektus, jų veiklos gaires.

Kiekviena savivaldybės taryba Lietuvos Respublikoje turi pasitvirtinusi savivaldybės tarybos veiklos reglamentą, kuris nustato tarybos veiklos formas, tvarką ir kitus klausimus. Disertacinio tyrimo metu išanalizuoti septynių (analizei pasirinkto Šiaulių regiono) savivaldybių tarybos veiklos reglamentai ir juose įtvirtintos etikos priemonės politikų etiško elgesio atžvilgiu. Analizės metu pastebėta, kad šie dokumentai labai panašūs juose įtvirtintų etikos priemonių aspektu: visuose dokumentuose reglamentuotos tarybos nario teisės ir pareigos, nusišalinimo procedūra bei etikos komisijos sudarymo aspektai. Tai rodo, kad savivaldybės tarybos veiklos reglamentai yra griežtai paremti minėtu LR vietos savivaldos įstatymu. Taigi, galima teigti, kad politinio lygmens etikos vadybos priemonės reglamentuojamos nacionaliniais dokumentais.

Disertacijoje, identifikuojant *administracinio lygmens etikos vadybos priemones*, buvo svarbu pateikti teisės aktų, reglamentuojančių valstybės tarnautojų, dirbančių savivaldybių administracijose, veiklą ir elgesį, analizę. Detalesnis valstybės tarnautojų veiklos teisinis reglamentavimas Lietuvoje pradėtas 1995 m. priėmus LR valdininkų įstatymą ir 1999 m. liepos 8 d. pakeitus jį priimtu LR valstybės tarnybos įstatymu, atnaujintu 2002 m. Pabrėžtina, kad šiame įstatyme apibrėžiamos nuostatos, kuriomis grindžiama LR valstybės tarnyba, t. y. įstatymų viršenybės, teisėtumo,

lygiateisiškumo, lojalumo, politinio neutralumo, skaidrumo, atsakomybės už priimtus sprendimus, karjeros ir tarnybinio bendradarbiavimo principai, kurie papildomi tarnautojų veiklos etikos principais, tokiais kaip pagarba žmogui ir valstybei, teisingumas, nesavanaudiškumas, padorumas, nešališkumas, atsakomybė, viešumas, pavyzdingumas (LR valstybės tarnybos įstatymas, 3 str., 2017). Taip pat įstatymu nustatomi esminiai etikos vadybos aspektai: 1) valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojų veiklos etikos principai; 2) valstybės tarnautojo teisės ir pareigos; 3) su valstybės tarnautojo pareigomis nesuderinama veikla; 4) valstybės tarnautojo neprikaištingos reputacijos reikalavimai.

2002 m. priimtos *Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklės* (Žin., 2002, Nr. 65-2656) atitiko etikos kodeksą, o jų tikslas buvo „apibrėžti veiklos ir elgesio principus, kurių turi laikytis valstybės tarnautojas, įgyvendindamas savo teises, vykdydamas teisės aktuose nustatytas pareigas bei funkcijas, ir didinti visuomenės pasitikėjimą valstybės tarnautojais“. Valstybės tarnautojai privalo laikytis šių taisyklių, o jų „priežiūrą“ vykdo vadovas, priimdamas sprendimus dėl tolesnio tarnybinio patikrinimo. Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklėse išsamiai aptariami šie valstybės tarnautojų veiklos etikos principai, t. y. pagarbos žmogui ir valstybei principas; teisingumo principas; nesavanaudiškumo principas; padorumo principas; nešališkumo principas; atsakomybės principas; viešumo principas; pavyzdingumo principas. Išvardyti principai detalizuojami konkrečiomis etinėmis veiklomis. Minėti principai yra pakartojami LR valstybės tarnybos įstatyme (3 str., 2017).

Valstybės tarnautojo teisės ir pareigos nurodomos LR valstybės tarnybos įstatymo 15 ir 16 straipsniuose. Valstybės tarnautojas turi 7 *bendro pobūdžio* ir 2 *specifines* (ne visiems aktualias) teises: 1) į karjerą valstybės tarnyboje pagal turimą kvalifikaciją (tik karjeros valstybės tarnautojams); 2) gauti darbo užmokestį; 3) į mokymą už valstybės ir savivaldybių biudžetų lėšas; 4) į atostogas; 5) į valstybinio socialinio draudimo pensiją, socialines ir kitas garantijas; 6) streikuoti (išskyrus valstybės tarnautojus, einančius valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos padalinio vadovo ar aukštesnes pareigas); 7) būti profesinių sąjungų, organizacijų ar susivienijimų, politinių partijų ar organizacijų nariais, ne tarnybos (darbo) laiku dalyvauti politinėje veikloje. Įstatymas numato teisę atkurti valstybės tarnautojo statusą, bet kartu akcentuojama, kad tokia teisė negalioja asmeniui, kurio įgaliojimai nutrūko dėl priežasčių, susijusių su netinkamu pareigų vykdymu, nepatenkinamais tarnybinės veiklos rezultatais, ar už tarnybinius nusižengimus. Valstybės tarnautojai, kurie yra profesinių sąjungų atstovai, turi teisę dalyvauti sprendžiant valstybės tarnautojų vertinimo, pareigų paaukštinimo, tarnybinių nuobaudų skyrimo klausimus, profesinių sąjungų organizacinėje veikloje. 1-ajame specifiniame teisių aspekto atsiskleidžiama sąsajos su etika (etikos kontrole ir sankcijomis).

Valstybės tarnautojams numatoma ir *II pareigų*: 1) laikytis LR Konstitucijos ir kitų įstatymų; 2) būti lojaliems Lietuvos valstybei ir jos konstitucinei santvarkai; 3) gerbti žmogaus teises ir laisves, tarnauti visuomenės interesams; 4) tinkamai atlikti pareigybės aprašyme nustatytas funkcijas ir laiku atlikti pavedamas užduotis; 5) laikytis nustatytų valstybės tarnautojų veiklos etikos principų ir taisyklių, vengti

viešųjų ir privačių interesų konflikto, nepiktnaudžiauti tarnyba; 6) laikytis valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų vidaus tvarkos taisyklių; 7) teisės aktų nustatyta tvarka teikti informaciją apie savo tarnybą; 8) mokytis; 9) nesinaudoti ir neleisti naudotis tarnybine ar su tarnyba susijusia informacija; 10) nesinaudoti valstybės ar savivaldybių nuosavybe ne tarnybinei veiklai; 11) nedalyvauti su valstybės tarnautojo pareigomis nesuderinamoje veikloje ir nenaudoti tarnybos (darbo) laiko kitiems tikslams. Pastebėta, kad 3-iasis punktas siejamas su moralumu, 5-asis – tiesiogiai su etika ir jos vadyba; 9-asis, 10-asis ir 11-asis – su etiško elgesio standartais. Būtina pažymėti, kad įstatymų leidėjai numatė, jog įstatymai gali nustatyti ir kitų valstybės tarnautojų pareigų iri teisių, kas sudaro galimybę papildyti juos naujais standartais ar reikalavimais.

Svarbu tai, kad, analizuojant etikos vadybos priemones žmoniškųjų išteklių valdymo kontekste, LR valstybės tarnybos įstatymas (2017) pateikia nuostatas, reglamentuojančias *valstybės tarnautojų atranką, tarnybines atsakomybę, atleidimą*, atspindinčias etikos reikalavimus tiek valstybės tarnautojams ar kandidatams jais tapti, tiek ir pačioms procedūroms.

Su valstybės tarnautojo pareigomis nesuderinama veikla. LR valstybės tarnybos įstatymo 17 straipsnis detalizuoja penkias netinkamas veikas: 1) valstybės tarnautojui neleidžiama būti renkamam (skiriamam) įmonės organo nariu, gauti atlyginimą ar kitas išmokas už įmonės organo nario veiklą; 2) valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos vardu sudaryti sandorius su individualiomis (personalinėmis) įmonėmis, ūkinėmis bendrijomis, kurių savininkas, tikrasis narys ar komanditorius yra jis pats, jo sutuoktinis ar artimas giminaitis; 3) atstovauti Lietuvos ir užsienio valstybių įmonėms, institucijoms ar įstaigoms arba už jų lėšas vykti į užsienį, mokytis ar kitaip naudotis jų lėšomis; 4) dirbti samdomu darbuotoju, patarėju, ekspertu ar konsultantu privačiuose juridiniuose asmenyse, valstybės ar savivaldybės įmonėse, viešosiose įstaigose, taip pat gauti kitą darbo užmokestį (su tam tikromis išimtimis); 5) eiti daugiau negu vienerias valstybės tarnautojo pareigas. Visos šios veikos gali būti identifikuojamos ir už jas baudžiama (laikoma nusižengimu etikai ir teisei, už kurį baudžiama teisinės atsakomybės apibrėžtomis bausmėmis).

Nuo 2011 m. LR valstybės tarnybos įstatyme įtvirtinta *valstybės tarnautojo nepriekaištingos reputacijos* definicija, kuri parodo išaugusius valstybės tarnautojų profesinius reikalavimus. Nepriekaištinga reputacija apibūdinama kaip vieša nuomonė apie kieno nors ypatybes. LR valstybės tarnybos įstatyme (2017) nurodomos sąlygos, kurias nustačius asmuo nelaikomas nepriekaištingos reputacijos, identifikuojami kriterijai, kuriais remiantis gali būti konstatuojamas nepriekaištingos reputacijos praradimas. Taigi, valstybės tarnautojas, laikomas praradusiu nepriekaištingą reputaciją, jeigu:

- 1) turi neišnykusį ir nepanaikintą teistumą dėl nusikaltimo valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams ar korupcinio pobūdžio nusikaltimo padarymo;
- 2) yra padaręs turtinę žalą valstybei, yra narys uždraustoje organizacijoje;
- 3) atleistas dėl priesaikos ar pasižadėjimo sulaužymo, pareigūno vardo pažemini- mo ir nuo atleidimo iš pareigų dienos nepraėjo treji metai;

- 4) atleistas iš darbo, pareigų ar praradęs teisę verstis atitinkama veikla už neatitiktą įstatymuose keliamiems nepriekaištingos reputacijos reikalavimams ir teisės aktuose nustatytą etikos normų pažeidimą ir nuo atleidimo iš darbo, pareigų ar teisės verstis atitinkama veikla praradimo dienos nepraėjo treji metai (LR valstybės tarnybos įstatymas, 31 str., 2017).

Viešojoje erdvėje iki šiol daug diskutuojama dėl valstybės tarnautojo etikos kodekso. 2003, 2006 ir 2011 m. buvo pateikti svarstyti tarnautojų elgesio kodekso projektai, tačiau iki šiol nėra jų įteisinimo. Pagrindinė priežastis, dėl kurių tarnautojų elgesio kodekso visi trys variantai buvo nepatvirtinti, – vyraujanti nuostata, kad tokio pobūdžio dokumentas (kodeksas) yra nereikalingas, daugelis nuostatų ir taisyklių jau yra reglamentuota ir įtvirtinta esamuose įstatymuose. Todėl buvo siūloma tik praplėsti esamus teisės aktus, nekuriant naujų dokumentų. Tačiau ilgainiui ši nuostata kito ir šiuo metu vis daugiau savivaldybių inicijuoja institucinio valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, etikos kodekso projekto parengimą. Tikimasi, kad nauju instituciniu dokumentu organizacijoje bus išvengiama įstatymuose nenumatytų situacijų, sumažinama etikos problemų tikimybė.

Tačiau kol nėra priimtas nacionalinio ar institucinio lygmens valstybės tarnautojų etikos kodeksas, nepageidaujama etikos pažeidimų siekiama vengti vadovaujantis jau egzistuojančiais teisės aktais, taikant juose reglamentuotas etikos vadybos priemones. Būtina pabrėžti, kad dauguma etikos vadybos priemonių gali būti naudojamos ne įtarus pažeidimą ar jam įvykus, o siekiant jo išvengti – vykdant prevenciją.

Būtina pasakyti, kad įstatymuose identifiikuotos etikos vadybos priemonės gali būti laikomos ir *prevencinėmis priemonėmis* (veiklomis) savivaldybėje, formuojančiomis etišką tarybos nario ir valstybės tarnautojo, dirbančio administracijoje, elgesį. Numatyti apribojimai, prievolės, turto ir interesų deklaravimas, reikalavimai nepriekaištingai reputacijai ir pan. sumažina (panaikina) neetiško elgesio atsiradimo galimybes. Lietuvos Respublikoje teisės aktais reglamentuotos įvairios prevencinės priemonės, kurios gali būti taikomos siekiant užkirsti kelią neetiškam tarybos narių ir savivaldybės administracijoje dirbančių valstybės tarnautojų elgesiui.

Tiek moksliniuose, tiek teisiniuose dokumentuose viešieji interesai yra apibūdinami kaip visuomenės suinteresuotumas, t. y. reikalavimas, kad visi asmenys, dirbantys valstybės tarnyboje, savo sprendimus grįstų nešališkumo ir teisingumo principais. O privatūs interesai suprantami, kaip asmens, dirbančio valstybės tarnyboje ar jam artimo asmens asmeninis turtinis ar neturtinis suinteresuotumas, kuris gali turėti atitinkamos neigiamos įtakos sprendimams atliekant tarnybines pareigas. Susikirtus šioms interesų rūšims, įvyksta vadinamasis interesų konfliktas.

Taigi, *viešųjų ir privačių interesų valdymas* yra laikoma viena esminių prevencinių priemonių. Ši priemonė buvo reglamentuota įgyvendinant LR Konstitucijos (1992) 5 str. nuostatą „valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“ 1999 m. birželio 17 d. priimtame LR viešojo administravimo įstatyme (aktuali redakcija, 2017). Jame galima išskirti šiuos etikos vadybos požiūriu svarbius savivaldybių politiniu ir administraciniu lygmenimis reglamentuojamus aspektus (žr. 7 priedą), susijusius su sprendimų rengimu ir priėmimu: viešųjų ir privačių interesų konfliktų rizikos ma-

žinimo priemonė – nusišalinimo / nušalinimo procedūra; neteisėto poveikio rizikos mažinimo priemonės.

Pirmuoju atveju, kad būtų galima išvengti interesų konflikto, numatomas *politiko ar tarnautojo nusišalinimas / nušalinimas* nuo dalyvavimo administracinėse procedūrose tais atvejais, kai sprendžiant gautą prašymą, skundą ar pranešimą susidaro sąlygos (priežastys), galinčios sukelti viešųjų ir privačių interesų konfliktą. Yra numatytos ir šią nusišalinimo / nušalinimo procedūrą sąlygojančios priežastys – politiko / tarnautojo giminystės ryšiai, pavaldumo santykiai ar kitos sąlygos, dėl kurių kyla abejonių dėl asmens, kuriam pradėta procedūra (LR viešojo administravimo įstatymas, 25 str., 2017). Sprendimą dėl nusišalinimo / nušalinimo priima individualiai asmuo (politikas / tarnautojas) arba administravimo subjekto vadovas. Įgyvendinant šias teisės akto nuostatas turi būti užtikrinami viešojo administravimo principai, ginantys viešąjį interesą ir teisingumo principą. Būtina pažymėti, kad 2016 m. sausio 27 d. Vyriausioji tarnybinės etikos komisija patvirtino valstybinėje tarnyboje dirbančio asmens pareikšto nusišalinimo nepriėmimo kriterijus, kuriais vadovaudamasis institucijos vadovas ar jo įgaliotas atstovas, arba kolegiali valstybės ar savivaldybės institucija motyvuotu rašytiniu sprendimu gali nepriimti pareikšto nusišalinimo ir įpareigoti asmenį toliau dalyvauti rengiant, svarstant ar priimant sprendimą:

1. institucijos vadovo ar jo įgalioto atstovo, arba kolegialios valstybės ar savivaldybės institucijos vertinimu asmens, pareiškusio nusišalinimą, nurodytos aplinkybės nėra pakankamas pagrindas interesų konfliktui kilti;
2. priėmus valstybinėje tarnyboje dirbančio asmens pareikštą nusišalinimą neliktų galimybių priimti sprendimą;
3. svarstomas klausimas susijęs su institucijų, įstaigų, įmonių ar bendrovių viešosiomis paslaugomis (pavyzdžiui, švietimo, sveikatos priežiūros, telekomunikacijų, šilumos energijos, vandens tiekimo, komunalinėmis ir pan.), kuriomis naudojasi valstybinėje tarnyboje dirbantis asmuo ar jo artimi asmenys, išskyrus atvejus, kai: priėmus sprendimą šie asmenys tokiais paslaugomis naudotųsi išskirtinėmis sąlygomis ir pasiūlymais, suteiktais dėl asmens, dirbančio valstybinėje tarnyboje, einamų pareigų, bei nagrinėjamas klausimas akivaizdžiai ir tiesiogiai susijęs su valstybinėje tarnyboje dirbančio asmens ar jam artimų asmenų privačiais interesais („Dėl kriterijų valstybinėje tarnyboje dirbančio asmens pareikštam nusišalinimui nepriimti patvirtinimo“, LR VTEK komisijos sprendimas, 2016 m.).

Kita LR viešojo administravimo įstatyme (2017) numatoma galima rizika – neteisėto poveikio darymas rengiant ar priimant administracinius sprendimus. Todėl gali būti imamasi *neteisėto poveikio rizikos mažinimo priemonių*. Įvertinus tai, kad patiriamas neteisėtas poveikis (politinis, ekonominis, psichologinis, socialinis spaudimas) asmenims, rengiantiems administracinio sprendimo projektus, ir turintis įtakos administracinio sprendimo nešališkumui ar objektyvumui, imamasi tam tikrų riziką mažinančių veiksmų, tokių kaip: individualus tarnautojo ar politiko savo vadovo informavimas apie galimai patiriamą spaudimą; vadovo sprendimas nušalinti politiką ar tarnautoją nuo administracinio sprendimo rengimo; vadovui įvertinus,

kad galimas teisės pažeidimas, pranešimas teisėsaugos institucijoms arba kreipimasis į institucijas, kurios nagrinėja pranešimus dėl valstybinėje tarnyboje dirbančių asmenų veiklos atitikties LR iešujų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo nuostatomis (LR viešojo administravimo įstatymas, 14 str., 2017).

Kita etikos vadybos priemonė, mažinanti interesų konflikto riziką – *privačių interesų deklaravimas*, reglamentuojama LR viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatyme (2016). Kandidatai į savivaldybių tarybos narius deklaracijas pateikia atitinkamų rinkimų įstatymų tvarka. Asmenims, dirbantiems arba pretenduojantiems dirbti valstybinėje tarnyboje, privaloma pateikti Privačių interesų deklaraciją institucijos, kurioje pretenduoja dirbti, vadovui ar paskirtam atsakingam asmeniui iki išrinkimo, priėmimo ar paskyrimo į pareigas dienos (LR viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas, 5 str. 4, 5 dalis, 2016).

Kita svarbi etikos priemonių sritis – **korupcijos prevencija**. Visas etikos vadybos priemonės korupcijai mažinti reglamentuoja nacionaliniai teisės aktai. Pagindinis iš jų – 2002 m. LR Seimo priimtas (pagal išsipareigojimą JT konvencijai prieš korupciją) LR korupcijos prevencijos įstatymas (2017), kuriuo vadovaujantis ir buvo parengta Nacionalinė kovos su korupcija programa (2009, 2011, 2015). Patvirtintos Nacionalinės kovos su korupcija 2015–2025 metų programos strateginis tikslas – padidinti skaidrumą, atvirumą viešajame ir privačiajame sektoriuose, sumažinti korupcijos mastus, įpareigojant savivaldybių įstaigas vykdyti numatytas prevencines priemones. Be to, LR korupcijos prevencijos įstatymas (2017) nustato vienos didžiausių etikos problemų – korupcijos – pagrindinius prevencijos principus, tikslus ir uždavinius tiek administraciniame, tiek politiniame lygmenyje, reglamentuoja korupcijos prevencijos priemones, struktūras (institucijas), atsakingas už jos įgyvendinimą, stebėseną ir kontrolę.

Korupcijos prevencijos įgyvendinimas savivaldybėse remiasi numatytais etikos principais: teisėtumo, visuotinio privalomumo, sąveikos, pastovumo. Šiuo atveju svarbūs visi principai, tačiau būtent sąveikos principas nusako būtinybę visoms institucijoms, dalyvaujančioms prevencijoje, užtikrinti tarpinstitucinį bendradarbiavimą įvairiomis formomis: mokymų, konsultacijų, pagalbos ir pan. Siekiant prevencinių priemonių veiksmingumo, būtinas nuolatinis jų vertinimas peržiūrint rezultatus ir teikiant pasiūlymus jų tobulinimui. Reikia pabrėžti, kad už prevencijos priemonių įgyvendinimą savivaldybėje yra atsakingas administracinio lygmens atstovas – savivaldybės administracijos direktorius ar jo įgaliotas asmuo. Atlikus analizę pastebėta, kad dalis *organizacinio lygmens etikos vadybos priemonių* savivaldybėse yra skirtos būtent įgyvendinti korupcijos prevencijai (žr. 8 priedą), atitinkant nacionalinės politikos šioje srityje tikslus: korupcijos rizikos analizė ir institucinės programos rengimas, teisės aktų ir projektų antikorpucinis vertinimas, informacijos apie asmenis teikimas / gavimas, informacijos teikimas registrams, visuomenės švietimas ir informavimas, etikos pažeidimų viešinimas.

Atliekant korupcijos rizikos analizę savivaldybėje ir nustačius korupcijos rizikos tikimybę institucijos veiklos srityse, rekomenduojama rengti korupcijos prevencijos programas, atsižvelgiant į tyrimo rezultatus bei vadovaujantis *Savivaldybės ko-*

rupcijos prevencijos programos rengimo rekomendacijomis (2014), kurias parengė ir pateikė LR specialiųjų tyrimų tarnyba (LR STT). Teisės aktas rekomenduoja savivaldybėms rengti vieną institucinę programą, kuri apimtų politinį ir administracinį lygmenis, netraktuojant jų kaip atskirų institucijų ir numatant unifikuotą savivaldybės korupcijos prevencijos programos struktūrą. Kiekviena savivaldybė parengia individualią programą. Nemažai dėmesio skiriama šios programos viešinimui ir svarstymų bei pasiūlymų teikimui. Parengta programa tvirtinama savivaldybės taryboje (Savivaldybės korupcijos prevencijos..., 2014). Teisės akte numatytos atsakomybės už programos koordinavimą, stebėsenos vykdymą ir vertinimą bei kontrolę tenka savivaldybių antikorupcijos komisijoms, administracijai, savivaldybės įstaigose konkreitiems asmenims (savivaldybės administracijos direktoriui ir jo sudarytai darbo grupei, administracijos skyrių vedėjams, teisininkui ar pan.).

Siekiant viešųjų išlaidų efektyvumo ir didesnio skaidrumo, Europos Sąjungoje buvo modernizuotos *Viešųjų pirkimų taisyklės*, priimtose naujos ES direktyvos. Nacionalinės kovos su korupcija 2015–2025 metų programoje pažymima, kad viešieji pirkimai vis dar įvardijami kaip viena iš lyderiaujančių sričių korupcijos paplitimo aspektu tiek kitose Europos Sąjungos šalyse, tiek ir Lietuvoje. Taigi, korupcijos prevencijos priemonių teisinio reglamentavimo kontekste būtina paminėti LR viešųjų pirkimų įstatymą (2017). Jame nustatyti principai racionaliam valstybės biudžeto lėšų naudojimui, kokybiškam prekių ir paslaugų, reikalingų užtikrinant valstybės ir savivaldybių darnią ir tinkamą veiklą, gavimui, konkurencijos ir rinkos plėtros skatinimui, lygiateisiškumo, nediskriminavimo ir skaidrumo principų įgyvendinimui, priemonių, atsižvelgiant į Nacionalinės kovos su korupcija programos tikslus ir uždavinius, įgyvendinimui (Soloveičikas, 2014, p. 43–48). Be to, LR viešųjų pirkimų įstatymas (2017) numato priemones, papildančias etikos vadybos sistemą, – savivaldybės administracijoje viešųjų pirkimų komisijos narių, ekspertų ar kitų asmenų nepriekaištingos reputacijos svarbą bei rašytinę *nešališkumo deklaraciją*, kurios formą nustato LR viešųjų pirkimų tarnyba ir LR vyriausioji tarnybinės etikos komisija. Nešališkumo deklaracija patvirtinama, kad asmuo yra nešališkas tiekėjams ir pasižada užtikrinti konfidencialumą, kad jis neteiks tretiesiems asmenims informacijos, kurios atskleidimas prieštarautų įstatymo reikalavimams, visuomenės interesams ar pažeistų teisėtus viešuosiuose pirkimuose dalyvaujančių tiekėjų ir (arba) perkančiosios organizacijos interesus. Priėmus sprendimą dėl laimėjusio pasiūlymo, asmuo (komisijos narys) gali paskelbti savanoriško *ex ante*⁴ skaidrumo pranešimą, kurio tikslas – užtikrinti savanorišką išankstinį skaidrumą pagal ES direktyvas dėl teisių gynimo priemonių (89/665/EEB, 92/13/EEB) ir direktyvą dėl informacijos apie sutarties sudarymą (2009/81/EB) (Pranešimas dėl savanoriško *ex ante* skaidrumo, 2017).

Mokslinėse diskusijose akcentuojama, kad, nepaisant teisės aktuose numatytų nemažai etikos vadybos priemonių, skirtų korupcijos prevencijai, Lietuvoje vis dar

⁴ *Ex ante* reguliavimo esmė – formuoti tinkamas paskatas ir užkirsti kelią galimiems pažeidimams. „*Ex ante* reguliavimas yra orientuotas į ateitį ir juo siekiama sudaryti sąlygas naujiems rinkos dalyviams lygiais pagrindais įeiti į rinką ir konkuruoti su jau esančiais rinkos dalyviais“ (Korsakaitė, 2010).

nepakankamai efektyviai išnaudojamos jų taikymo galimybės. Ypač mažai dėmesio skiriama korupcijos prevencijos programų rezultatų ir jų poveikio analizei, taip pat nepakankamai reglamentuojamas programų įgyvendinimo ataskaitų rengimas, neskatinamas programų valdymo kokybės gerinimas. Programų įgyvendinimo ataskaitose pasigendama arba visai nėra programų išteklių panaudojimo efektyvumo rekomendacijų, nenustatomi programų privalumai ar trūkumai (Raipa, Vaisiūnaitė, 2007). Tačiau pastaruoju metu vis dažniau yra paviešinami nustatyti korupcijos atvejai, išnaudojamos įvairios visuomenės švietimo ir informavimo priemonės, savivaldybės dažniau įsitraukia į įvairius kartu su LR STT ir kitomis institucijomis vykdomus korupcijos prevencijos projektus.

Kitos etikos vadybos prevencinės priemonės, taikomos siekiant sukurti etišką aplinką savivaldybėse, taip pat grindžiamos atitinkamais teisės aktais.

Diskriminacijos prevencija pirmą kartą įgalinta LR moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymu (1998, aktuali redakcija 2017-07-01), kai savivaldybių institucijos ir įstaigos savo veikloje privalėjo užtikrinti LR Konstitucijoje įtvirtintų moterų ir vyrų lygių teisių dėl asmens lyties įgyvendinimą, ypač kai tai buvo susiję su šeimine ar santuokine padėtimi. Dabar vadovaujamosi minėtu įstatymu ir LR lygių galimybių įstatymu (2003, aktuali redakcija 2017-07-25). Šių įstatymų pagrindu savivaldybės privalo užtikrinti, kad teisės aktuose būtų įtvirtintos lygios teisės ir galimybės nepaisant lyties, rasės, tautybės, pilietybės, kalbos, kilmės, socialinės padėties, tikėjimo, įsitikinimų ar pažiūrų, amžiaus, lytinės orientacijos, negalios, etninės priklausomybės, religijos, būtų parengtos, patvirtintos ir parengtos atitinkamos priemonės tokioms teisėms užtikrinti, būtų skirta parama įvairių institucijų ir įstaigų programoms, orientuotas į lygių galimybių užtikrinimą. Savivaldybės priemonės, skirtas lygioms galimybėms užtikrinti, numato savivaldybės strateginiame plėtros ir (ar) savivaldybės strateginiame veiklos planuose. Šių įstatymų vykdymo priežiūrą atlieka Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba (šios institucijos veiklos praktika analizuojama kartu su kitomis etikos vadybos struktūromis nacionaliniu ir instituciniu lygmenimis 3.2 poskyryje).

Informacijos saugumo ir prevencijos priemonės pagrįstos 1999 m. priimtu LR valstybės ir tarnybos paslapčių įstatymu (1999, aktuali redakcija 2016-06-20). Įstatymas reglamentuoja valstybės ar tarnybos paslaptį sudarančios informacijos žymėjimo, įslaptinimo, saugojimo, naudojimo, išslaptinimo, apsaugos veiksmų koordinavimo bei kontrolės (priežiūros) pagrindus ir tvarką, nustato minimalius atskirų įslaptintos informacijos apsaugos sričių (personalo patikimumo užtikrinimo, įslaptintos informacijos administravimo, įslaptintos informacijos fizinės apsaugos, įslaptintų sandorių saugumo, įslaptintos informacijos ryšių ir informacinių sistemų apsaugos) reikalavimus. Šiame įstatyme numatytos taisyklės reguliuoja savivaldybių tarybos narių ir valstybės tarnautojų elgesį užtikrinant informacijos saugumą.

Susidarančios interesų konfliktų situacijos nėra vien teisinių spragų padariniai, tai – netinkamas moralinis kiekvieno politiko ar tarnautojo apsisprendimas, kurio rezultatas yra šališkas, subjektyvus ir neskaidrus sprendimo priėmimas, netinkamas pareigų atlikimas. Privačių interesų deklaravimas ir kiti tarnybinių teisių apriboji-

mai, nors ir veikia kaip prevencinės priemonės, tačiau savaime neišsprendžia neetiško elgesio problemų. Tokiais atvejais svarbus kompleksinis priemonių įgyvendinimo požiūris, interesų konflikto atžvilgiu apimantis viešumo nustatymą, kontrolės mechanizmų peržiūrą ir naujų priemonių paiešką (Palidauskaitė, 2010). Todėl įstatymais numatomos atitinkamos atsakomybės (nuobaudos), galimos taikyti etikos pažeidimo atveju.

Kai nepaisant vertybių, standartų ir prevencijos etikos principai yra pažeidžiami, teisės aktuose yra reglamentuojamos *atsakomybės (nuobaudos) už neetišką elgesį* politiniu ir administraciniu lygmenimis. Teisinių dokumentų analizė atskleidė, kad savivaldybės politiniame ir administraciniame lygmenyse etikos normų pažeidimų gali pasitaikyti bet kurioje veikloje ir tai gali būti traktuojama kaip teisės pažeidimai, kurie lydimi teisinės atsakomybės už padarytą vienokią ar kitokią žalą. Teisės pažeidimas apibrėžiamas kaip fizinių ir juridinių asmenų priešinga teisei, kalta veika, kuria padaroma žala visuomenei, ir už tai numatyta teisinė atsakomybė (Čiočys, 2002). Savivaldybėje politiniu ir administraciniu lygmenimis etikos pažeidimai gali sukelti įvairias pasekmes ne tik pačiam pažeidėjui, bet ir kitiems individams, jų grupėms, visuomenei, valstybei. Taigi, pasak Palidauskaitės ir Didžiulienės (2002), politikams ir valstybės tarnautojams tenka įvairaus lygio atsakomybės už etikos normų įgyvendinimą, todėl veiklos sėkmę lemia ne tik srities išmanymas, bet ir tikslus vadovavimasis apibrėžtomis taisyklėmis, užfiksuotomis Konstitucijoje ar kituose įstatymuose, ir aiškus atsakomybės suvokimas. Teisės dokumentuose yra reglamentuojamos ne tik teisės normos bei atsakomybės už jų laikymąsi.

Teisinė atsakomybė apima pozityviąją ir negatyviąją (deliktinę) atsakomybę (Lastauskienė, 2001, p. 163). Pozityvioji atsakomybė įpareigoja teisės subjektą (šiuo atveju – politiką, valstybės tarnautoją) laikytis teisės normų reikalavimų. Negatyvioji teisinė atsakomybė yra teisingumo atkūrimas taikant sankcijas, ji pagal pažeidimo rūšį skirstoma į baudžiamąją, administracinę, civilinę, drausminę ir materialiąją. Pritaikius teorijoje apibrėžtą negatyviąją teisinės atsakomybės kategoriją ir atlikus LR teisės aktų analizę pastebėta, kad už politikų, valstybės tarnautojų etikos nuostatų / normų pažeidimus numatyta keletas negatyviosios (deliktinės) atsakomybės rūšių (žr. 9 priedą). Būtina pažymėti, kad kiekviena atsakomybės rūšis siejama su skirtingais politikų ir valstybės tarnautojų etikos normų (principų ir vertybių) pažeidimais.

Politinio ir administracinio lygmens atstovų savivaldybėse neteisėti veiksmai pažeidžia ir pamatines žmogaus vertybes, kartu dažnai sukeldami materialinę (ir moralinę žalą). Tad teisinis reglamentavimas sukuria visas prielaidas privatiems asmenims siekti tarnautojų veiksmais padarytos žalos atlygio. Egzistuoja valstybės tarnautojų *materialinės (turtinės, piniginės) atsakomybės* taisyklės už padarytus tyčinius neteisėtus sprendimus, šiurkštų aplaidumą atliekant pareigas, numatančios atlyginti tiesioginę žalą. Savivaldybės tarybos kompetencijai priklauso sprendimo išieškoti iš savivaldybės administracijos direktoriaus ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų žalą, atsiradusią dėl jų tyčinių neteisėtų sprendimų, priėmimas (LR vietos savivaldos įstatymas, 16 str. 12 d., 2017). Administraciniu lygmeniu valstybės tarnautojui ši sankcija yra skiriama savivaldybės vadovo (administracijos

direktoriaus ir (arba) už personalo valdymą atsakingo asmens) sprendimu, dirbantiems tarnautojams pagal darbo sutartį materialines atsakomybes numato LR darbo kodeksas ir LR valstybės tarnybos įstatymas, kuris numato ir regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisę, t. y. savivaldybė kaip institucija, atlyginusi už sprendimą priėmusio asmens padarytą žalą, turi teisę reikalauti žalos atlyginimo iš žalą padariusio valstybės tarnautojo (LR valstybės tarnybos įstatymas, 31 (1) str., 2017). Pažymėtina, kad piliečiai pranešimus dėl savivaldybės pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo ir patirtos žalos atlyginimo gali pateikti LR Seimo kontrolieriui (ombudsmenui), kuris „turi teisę siūlyti teismui kaltus pareigūnus atleisti iš užimamų pareigų“ (LR Konstitucija, 73 str. 1 d.).

Drausminė atsakomybė, kaip atskira atsakomybės rūšis, taikoma už politikų ir valstybės tarnautojų veiklos etikos principų, darbo drausmės, šurkščius tarnybinius nusižengimus, kurie susiję su žmogaus teisių pažeidimais; valstybės paslapčių atskleidimą; korupcinio pobūdžio požymių turinčią veiką; piktnaudžiavimą tarnyba, Viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymo reikalavimų pažeidimus; savivaldybės lėšų ir turto apskaitos pažeidimus. Griežčiausia drausminio poveikio priemonė yra įgaliojimų netekimas anksčiau laiko savivaldybės tarybos sprendimu, numatomas už tarybos nario priesaikos sulaužymą, už pareigų nevykdymą, už tarybos nario priesaikos nepriėmimą. Šį sprendimą priima Vyriausioji rinkimų komisija. Reikia pažymėti, kad savivaldybės taryba dėl tarybos nario įgaliojimų nutraukimo gali priimti vieną iš dviejų sprendimų: kreiptis į LR vyriausiąją administracinę teisumą su prašymu pateikti išvadą, taikyti savivaldybės tarybos nario įgaliojimų netekimo procedūrą (LR vietos savivaldos įstatymas, 25 (1) str.). Valstybės tarnautojams nebuvimas tarnyboje be pateisinamos priežasties užtraukia drausminę atsakomybę: pastabą, papeikimą, atleidimą iš pareigų (LR valstybės tarnybos įstatymas, 30 str.).

Civilinė atsakomybė. Pagrindinis ją numatantis teisės aktas yra LR civilinis kodeksas, reglamentuojantis žalos, atsiradusios dėl valstybės ir savivaldybės institucijos ir įstaigos neteisėtų veiksmų, atlyginimą. Jeigu valstybės tarnautojas žalą padarė tyčia, valstybės ar savivaldybės institucija ar įstaiga turi regreso teisę (ji jau minėta darbe prie materialinės atsakomybės).

Administracinė atsakomybė taikoma už administracinės teisės pažeidimus, numatomus LR administracinių nusižengimų kodekse (2015, nauja redakcija 2017-08-13). Reikia pažymėti, kad šis kodeksas įsigaliojo, kai galios neteko senasis Administracinių teisės pažeidimų kodeksas (1985). Naujajame kodekse numatytos administracinės atsakomybės (nuobaudos) už etikos normų pažeidimus, kurios gali būti skiriamos politikams ir valstybės tarnautojams (politiniu ir administraciniu lygmenimis). Kodeksas taikomass už įvairių teisės aktų pažeidimus įgalinant administracinės atsakomybės poveikio priemones (nuobaudas), tokias kaip įspėjimas ir bauda.

Baudžiamoji atsakomybė numato griežčiausias teisinės atsakomybės sankcijas (bausmes). Šiuo atveju remiamasi LR baudžiamuoju kodeksu (2000, aktualiai redakcija 2017-06-03), kuriame yra apibrėžtos nusikalstamos veikos, nusižengimo sampratos ir pateikiamos galimos sankcijos (žr. 10 priedą). Atlikta LR baudžiamojos kodek-

so analizė, remiantis LR valstybės politikų elgesio kodeksu ir LR valstybės tarnybos įstatymo nuostatomis, parodė, kad tam tikrus etikos normų pažeidimus galima laikyti nusikalstama veika. Politinio ir administracinio lygmenų atstovų etikos normų pažeidimai, laikomi nusikaltimais, yra susiję su neteisėtu informacijos disponavimu, dokumentų klastojimu, diskriminacija, priekabiavimu, piktnaudžiavimu tarnyba, pareigų nevykdymu ar viršijimu, korupcija ir pan. Šiais atvejais tik teismas gali skirti tokias sankcijas, kaip areštas, įkalinimas (laisvės atėmimas), bauda, teisės dirbti tam tikrą darbą arba užsiimti tam tikra veikla atėmimas, viešieji darbai. Sankcijos palieka politikui ar valstybės tarnautojui juridinį padarinį – *teistumą*, kuris gali apriboti tolesnę karjerą valstybės tarnyboje ar politikoje dėl įstatyme apibrėžto reikalavimo būti nepriekaištingos reputacijos (LR valstybės tarnybos įstatymas, 3 (1) str., 2017).

Apibendrinant galima teigti, kad už etinių normų pažeidimus tiek politikams, tiek valstybės tarnautojams taikomos įvairios sankcijos: nuo paprastų organizacijoje taikomų moralinio poveikio priemonių ir drausminių nuobaudų iki administracinės ir baudžiamosios atsakomybės priemonių panaudojimo.

Politinė ir administracinė veikla, lemianti problemų sprendimus nuolat kintančiose situacijose, grindžiama sprendimų priėmimo procesu. Etiško sprendimo priėmimo tematika atlikti moksliniai tyrimai (Craft, 2012) tvirtina, kad tai yra susiję su sprendimo priėmėjo *individualiais veiksniais*, lemiančiais sprendimo baigtį. Sprendimo priėmimą, be individualių veiksnių, lemia ir *organizaciniai veiksniai*, tokie kaip elgesio kodeksai, hierarchija bei struktūra organizacijos viduje, kultūra ir etikos mokymas, apdovanojimai ir sankcijos, etikos standartai ir kt. (Maesschalck, 2004, p. 472). Visa tai padeda kurti etišką aplinką organizacijoje, užtikrinti nenutrūkstamą etikos vadybos priemonių taikymą – etikos vadybos procesus.

Analizuojant **etikos vadybos procesus** pastebėta, kad jie neatsiejamai susiję su etikos vadybos priemonėmis – kaip instrumentais, galimais naudoti veikloje, ir etikos vadybos struktūromis – kaip subjektais, naudojančiais tuos instrumentus ar skatinančiais tuos instrumentus naudoti veikloje (žr. 1.1 poskyrį, 1 lentelę). Taigi, procesai glaudžiai siejasi su priemonėmis. Dėl šio kompleksiško teisinis reglamentavimas dažnai yra unifikuotas ir nedalijamas trimis etikos vadybos elementams.

Būtina pabrėžti, kad teisės aktai, kurie nustato etikos vadybos priemones, reglamentuoja ir etikos vadybos procesus. Todėl atskleidžiant etikos vadybos procesus **vadovaujamosi** jau minėtais **nacionaliniais teisės aktais**: LR Konstitucija (1992), LR vietos savivaldos įstatymu (1994), LR valstybės tarnybos įstatymu (2002), LR viešojo administravimo įstatymu (2006); LR viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymu (1997), LR Vyriausybės nutarimu „Dėl Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklių patvirtinimo“ (2002), LR valstybės politikų elgesio kodeksu (2006), LR korupcijos prevencijos įstatymu (2002). Juose ne tik identifikuojamos galimos naudoti priemonės, bet ir numatomos sąlygos bei procedūros jų naudojimui.

Sprendimų priėmimas – esminė tiek politinio, tiek ir administracinio lygmens atstovų veiklos sritis, reikalaujanti ypatingo dėmesio etiniams aspektams. Nacionaliniai ir savivaldybių instituciniai teisės aktai (įstatymai, kodeksai), taikomi spren-

dimų priėmimo procese, atspindi etikos vadybos procesų *komunikacijos dimensiją*. Šiai dimensijai priskiriamas formalių etikos vadybos priemonių (vertybės, misija, vizija, etikos kodeksas, elgesio kodeksas, etikos standartai, etikos programa) taikymas.

Kaip procesai vyksta konkrečiu atveju, labai priklauso nuo situacijos, jos veikėjų ir sąlygų, kurios aiškinamos egzistuojančiais teisės aktais. Taigi, vienas svarbiausių *etikos standartų sprendimo priėmimo procesuose yra etikos principų (vertybių) suvokimas ir laikymasis*. Kiekvienu atveju būtina sprendimus pagrįsti įstatymuose numatytais etikos principais (žr. 11 priedą). Nors etikos principų yra daugiau (žr. 26 lentelę), tačiau lentelėje pateikiami būtent tie principai, kurių paaiškinime minimas sprendimų priėmimas.

Užtikrinti etišką sprendimų priėmimą padeda ne tik reglamentavimas, bet ir įvairių *prevencinių priemonių taikymas*. Priemonių taikymas suponuoja poreikį atitinkamoms procedūroms, procesams. Taigi, tarybos nariams ir valstybės tarnautojams svarbus viešųjų ir privačių interesų valdymas – jis prisideda prie korupcijos prevencijos. Šiuo atveju ypatingos reikšmės turi privačių interesų deklaravimo procedūra.

Pagal LR viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo 5 str. 4, 5 dalis (2017), viešas metinis privačių interesų (nekilnojamojo turto, akcijų, turtinių įsipareigojimų, duomenų apie artimus asmenis, duomenų, dėl kurių gali kilti interesų konfliktas) deklaravimas vykdomas vadovaujantis Privačių interesų deklaracijų pildymo, tikslinimo ir pateikimo taisyklėmis (LR VTEK 2012-07-05, Nr. KS-84, 2014-08-19, Nr. KS-86), o deklaracijų duomenys viešai skelbiami Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos interneto svetainėje. Atlikus viešųjų ir privačių interesų derinimo Lietuvoje analizę, pateikiama viešųjų ir privačių interesų deklaravimo proceso savivaldybėje schema (žr. 12 priedą), kurią sudaro trys esminės dimensijos: interesų deklaravimo procedūros, deklaracijų teisingumo kontrolės mechanizmai ir interesų konflikto atvejų aptikimas.

Be to, pažymėtina, kad Lietuvoje yra numatyta viešųjų ir privačių interesų deklaravimo kontrolės priemonė, t. y. pateiktų užpildytų deklaracijų duomenų teisingumo tikrinimas. Kontrolės funkciją gali atlikti: 1) institucijos, kurioje asmuo dirba, vadovas ar jo įgalioti asmenys; 2) Vyriausioji tarnybinės etikos komisija; 3) Valstybinė mokesčių inspekcija; 4) teisėsaugos institucijos teisės aktų nustatyta tvarka; 5) audito ir kontrolės funkcijas atliekančios institucijos teisės aktų nustatyta tvarka (LR viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas, 9 str., 2016). Valstybės tarnautojų interesų nedeclaravimo atvejus kontroliuoja ir sprendžia savivaldybių institucijų vadovai ar jų įgalioti atstovai, savivaldybių tarybų etikos komisijos (politikų), nepriklausoma Vyriausioji tarnybinės etikos komisija ir kitos struktūros. Tyrimo rezultatai pateikiami Vyriausiajai tarnybinės etikos komisijai, kuri turi teisę vertinti atliktą tyrimą ir esant reikalui prašyti pakartotinio. Taigi, viešųjų ir privačių interesų valdymas suponuoja prielaidas etiškam sprendimų priėmimo procesui.

Kita svarbi etikos vadybos procesų dimensija – *mokymas*. Šiai dimensijai priskiriamos formalios priemonės: specifinis etikos turinys, laukiamos instrukcijos /

procesas, formali socializacija (įvadiniai mokymai ir pan.). Taigi, čia svarbūs tampa tiek įvadinis mokymas, tiek ir etinis (antikorupcinis) švietimas (kvalifikacijos tobulinimas).

Nacionaliniu lygmeniu yra reglamentuota valstybės tarnautojų (įskaitant tuos, kurie dirba savivaldybėse) mokymo sistema (žr. 13 priedą). Pagrindiniai teisės aktai, reglamentuojantys valstybės tarnautojų mokymą, yra LR valstybės tarnybos įstatymas (reglamentuoja valstybės tarnautojų mokymo sistemą, mokymo formas, mokymo finansavimą bei jo organizavimą), Valstybės tarnautojų mokymo strategija (nustato prioritетines valstybės tarnautojų mokymo grupes ir prioritетinius mokymo tikslus) ir Valstybės tarnautojų mokymo organizavimo tvarkos aprašas (nustato valstybės tarnautojų mokymo programų tvirtinimo ir mokymo organizavimo procedūras).

Pagal Pagrindines mokymo organizavimo nuostatas (2017), Vyriausybė tvirtina valstybės tarnautojų mokymo strategiją (nustato mokymo prioritetus) ir mokymo organizavimo tvarkos aprašą, vidaus reikalų ministras tvirtina mokymo programų turinio reikalavimus ir asmenų, teikiančių mokymo paslaugas valstybės tarnautojams, tvirtinimo tvarkos aprašą, valstybės tarnautojų mokymą koordinuoja Valstybės tarnybos departamentas, Valstybės tarnybos departamento direktoriaus įsakymu tvirtinamos valstybės tarnautojų mokymo programos (ilgesnės nei 8 akad. val.) ir įstaigų, kuriose mokosi valstybės tarnautojai, sąrašas, įstaigose valstybės tarnautojų *mokymą organizuoja* ir už jį atsako valstybės tarnautojus *į pareigas priimančias asmenys*. **Lietuvos Respublikoje reglamentuoti dvi mokymų rūšys:** *įvadinis mokymas* (privalomas naujai priimtiems į karjeros valstybės tarnautojo pareigas valstybės tarnautojams) ir *kvalifikacijos tobulinimas* (profesinių žinių tobulinimas per visą tarnybos laiką įvairiomis formomis (pavyzdžiui, kursai, seminarai, konferencijos, diskusijos, apskritieji stalai ir pan.).

Tarybos narių ir valstybės tarnautojų etikos mokymai yra reglamentuojami nacionaliniu lygiu veikiančiais įstatymais: LR valstybės tarnybos įstatymu (Žin., 1999, Nr. 66-2130), poįstatyminiais teisės aktais, taip pat valstybės tarnautojų mokymo strategija „Dėl Valstybės tarnautojų mokymo 2014–2017 metų strategijos patvirtinimo“ (2014, Nr. 5848). Įstatymai nurodo, kad visiems pradedantiems dirbti valstybės tarnyboje privalu išklaudyti *įvadinis mokymus*, o tokių mokymų programoje yra numatomos ir temos, susijusios su etikos vadyba: profesinės etikos, korupcijos prevencijos klausimai. Siekiant plėsti specialiąsias profesines žinias, tobulinti įgūdžius ir gebėjimus vykdomi kvalifikacijos tobulinimo mokymai, kuriems dažnai siūlomos parengtos mokymų programos ir profesinės etikos temomis.

Taigi, instituciniu lygmeniu savivaldybėse mokymų poreikio analizę ir jų planavimą vykdo personalo skyriai arba asmenys, atsakingi už personalą. Remiantis LR vietos savivaldos įstatymu (17 str., 2017), savivaldybės tarybos narių mokymo prioritetus kiekvienais metais numato savivaldybės tarybos kolegija. Pažymėtina ir tai, kad, vadovaujantis Darbo kodekso nuostatomis ir LR vietos savivaldos įstatymu, merui ir mero pavaduotojui gali būti suteikiamos mokymosi tikslinės atostogos. O savivaldybės tarybos narių, valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo

sutartis, mokymo organizavimo funkcija yra priskirta savivaldybės administracijos direktoriaus kompetencijai. Akcentuotina tai, kad tikslinėms grupėms (tarybų etikos komisijų nariams, antikorupcijos komisijų nariams, atsakingiems už viešųjų ir privačių interesų deklaravimą) mokymus korupcijos bei etikos temomis vykdo LR VTEK ir LR STT specialistai. Dažnai mokymai vyksta pačiose savivaldybėse, į kurias mirtieji specialistai ir atvyksta.

Trečioji etikos vadybos procesų dedamoji – *vadyba*, kurioje svarbu taikyti šias formalias ir neformalias priemones: etikos integravimą į atrankos ir priežiūros procesus, etikos kanalus, „švilpuko pūtimo“ mechanizmą, sankcijų sistemą, savęs vertinimą, ištikimybę institucijai ir standartams ir pan.

Tarybos narių postų užėmimas yra sudėtingas procesas, kurio neveikia konkrečios atrankos procedūros. Tačiau šį procesą lemia kiti veiksniai, tokie kaip visuomenės pasitikėjimas asmeniu, partijos palaikymas, rinkimų rezultatai. Tokiu atveju siekiant, kad tarybos nariais taptų etikos principų besilaikantys asmenys, būtina vadovautis LR valstybės politikų etikos kodeksu, palaikyti moralines nuostatas politinių partijų viduje ir ugdyti visuomenės pasitikėjimą politikais.

Lietuvos Respublikoje priėmimą į valstybės tarnybą reglamentuoja LR valstybės tarnybos įstatymas (2017) ir kiti teisės aktai (pavyzdžiui, LR Vyriausybės 2002 m. birželio 24 d. nutarimas Nr. 966 „Dėl Konkursų į valstybės tarnautojo pareigas organizavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“). *Valstybės tarnautojų atrankos* procesą sudaro du etapai: centralizuotas ir decentralizuotas. Centralizuotai pretendentai laiko bendrųjų gebėjimų testą, siekiant, kad tai prisidėtų prie atrankos proceso skaidrumo suvokimo. Bendrųjų gebėjimų testo laikymo metu užtikrinama, kad į konkursus įstaigose ateitų pretendentai, pasižymintys pakankamais mąstymo gebėjimais ir bendrosiomis žiniomis. Decentralizuoto etapo metu vyksta interviu su kandidatais. Pažymima, kad, siekiant užtikrinti etikos integravimą į atrankos procesus, būtina nuolat peržiūrėti „valstybės tarnautojų atrankoje naudojamų metodų sąrašą (tiek centralizuotame, tiek decentralizuotame atrankos etape) ir sudaryti galimybes parinkti vertinimo metodus (taip pat jų turinį) pagal pareigybės lygį, veiklos sritį, pareigybei nustatytas kompetencijas ir keliamus reikalavimus“ (Zavadskė, Norvilė, Vainilaitienė, Mačiulaitis, 2015, p. 71). Tačiau pastebima, kad taikomi atrankos metodai (testai, poklabiai) neapima etikos principų, pasigendama valstybės tarnautojų atrankos vertinimo testuose klausimų, skirtų pretendento sąžiningumui įvertinti. Tokių klausimų įvedimas testuose ateityje laikomas viena iš galimybių mažinti piktnaudžiavimą valdžia, korupciją.

Etikos auditas administraciniu lygmeniu yra kontroliuojanti bei etišką elgseną formuojanti priemonė. Lietuvos savivaldybėse etikos auditas neatliekamas, tačiau jose veikia *Kontrolės ir audito tarnybos* ir centralizuoti *vidaus audito skyriai*. Savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba, vadovaudamasi LR vietos savivaldos įstatymo (2017) 3 straipsnio 4 punktu, atlieka prižiūrą, ar teisėtai, efektyviai valdomas, naudojamas savivaldybės turtas bei patikėjimo teise valdomas valstybės turtas, kaip vykdomas savivaldybės biudžetas ir naudojami kiti piniginiai ištekliai. Centralizuotas vidaus audito skyrius, pagal minėto įstatymo 3 straipsnio 5 punktą, yra savival-

dybės administracijos struktūrinis padalinys, įsteigtas vidaus auditui atlikti. Auditas identifikuoja nusižengimus, formuoja etišką elgseną, jo teikiamos rekomendacijos padeda šalinti problemas, leidžia nustatyti jų priežastis ir etišką elgesį turinčių užtikrinti priemonių veiksmingumo trūkumus.

Pranešimų politika ir praktika (angl. *whistleblowing*) mokslinėje literatūroje vadinama „karštąja linija“, „švilpuko pūtimo“ mechanizmu. Kontroliuojanti tarybos narių ir valstybės tarnautojų elgesį priemonė yra nacionalinio lygio specialiosios telefonų linijos, sukurta mobilioji programėlė, kurią atsisiuntus galima palikti pranešimą, ir sudarytos galimybės pateikti pranešimą svetainėje (tokios kaip (8 5) 266 3333; pranesk@stt.lt, E.skundai, Pranešk apie pažeidimą, vtek@vtek.lt). Savivaldybių interneto tinklalapiuose yra paskelbta informacija apie galimybę tarnautojams ir politikams pranešti apie netinkamą elgesį savivaldybėse Vyriausiajai tarnybinės etikos komisijai ir Specialiųjų tyrimų tarnybai. Panaši sistema veikia ir instituciniu lygmeniu, kai, pastebėjus tarybos nario ar valstybės tarnautojo neetišką elgseną, sudaroma galimybė informuoti vadovus. Tam savivaldybės turi vidinę (institucinę) telefono liniją arba specialias pašto dėžutes, kuriomis galima anonimiškai informuoti apie etines problemas organizacijoje.

Sankcijų sistema yra reglamentuota teisės aktuose ir priklauso nuo nusižengimų tipo. Tačiau kiekviena savivaldybė (kaip organizacija) ir jos vadovai gali pasirinkti atitinkamą neformalią „neetiško elgesio nepakantumo“ strategiją ir dažniau taikyti nusižengimus atitinkančias sankcijas, viešinti informaciją visuomenei. Tai gali tarnauti ir kaip prevencinė priemonė.

Apibendrinant galima teigti, kad etikos vadybos procesai (komunikacija, mokymai ir vadyba) reikalingi užtikrinant etišką elgesį savivaldybėse tiek politiniu, tiek ir administraciniu lygmenimis. Būtina pažymėti, jog procesai yra glaudžiai susiję su kitais dviem etikos vadybos elementais – priemonėmis ir struktūromis: pirmosios įgalina procesų veiksmingumą, o antrosios garantuoja jų efektyvumą.

Siekiant identifikuoti etikos vadybos savivaldybėse institucinę (struktūrų) infrastruktūrą, buvo atlikta LR teisės aktų (įstatymų ir poįstatyminių aktų), institucijų dokumentų analizė ir oficialiose svetainėse skelbiamų etikos priežiūrą reglamentuojančių duomenų analizė. Tačiau būtina pabrėžti, kad, analizuojant **etikos vadybos struktūras**, susiduriama su terminijos dilema. Iš esmės analizuotos struktūros, veikiančios tiek nacionaliniu, tiek ir instituciniu lygmenimis savivaldybėse, atlieka **etikos priežiūros** funkcijas, tačiau dėl kompleksinio tikslo užtikrinti veiksmingą etikos vadybą institucijose, jos disertacijoje yra traktuojamos kaip **etikos vadybos struktūros**. Atlikus tyrimą nustatyta, kad savivaldybių etikos priežiūra Lietuvoje vykdoma keliais lygmenimis, o šias funkcijas vykdo ne viena institucija (žr. 15 pav.).

Etikos standartizacijos proceso priežiūros institucijas galima suskirstyti į makrolygmens (nacionalines), mezolygmens (institucines) ir mikrolygmens (individo) struktūras. Atliekant Lietuvos Respublikos teisės aktų ir dokumentų analizę buvo išskirtos *nacionalinio lygmens* ir *institucinio lygmens* struktūros (žr. 14 priedą).

Makrolygmens (nacionalinio) struktūros įgalintos remiantis svarbiausiu šalies įstatymu – Konstitucija. 1992 m. LR Konstitucijos 73 straipsnyje buvo įtvirtinta

nuostata, kad turi būti *LR Seimo kontrolierių įstaiga* (1994 m. ši nuostata įgyvendinta), tirianti piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių tarnautojų veiksmų, o prireikus LR Seimas gali steigti ir kitas kontrolės institucijas (LR Konstitucija, 1992). Šiuo metu veikia šios LR Seimo įsteigtos institucijos: *LR lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba* (toliau – LR LGKT) (anksčiau – Moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba, įsteigta 1999 m.) ir *LR vyriausioji tarnybinės etikos komisija* (toliau – LR VTEK) (įsteigta 1999 m.). Minėtų LR Seimui atskaitingų institucijų įsteigimą įgalino LR Konstitucijos 73 straipsnis. Tuo tarpu *LR specialiųjų tyrimų tarnyba* (toliau – LR STT) (įsteigta 1997 m. LR Vyriausybės) nuo 2000 m. tapo atskaitinga LR Prezidentui ir LR Seimui (LR specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas, 2000). Ši tarnyba priskirta prie kitų Seimui atskaitingų institucijų ir apibrėžiama kaip „įstatymų leidžiamosios valdžios sričiai nebūdingas funkcijas vykdanči“ institucija. Kadangi minėtos institucijos susiformavo ir pradėjo veiklą 1994–1999 m., šiuo laikotarpiu vyko aktyvi valstybės ir savivaldybių etikos vadybos (priežiūros) sistemos nacionaliniu lygmeniu institucionalizacija.

Makrolygmenyje, kur etikos priežiūros funkcijas atlieka kelių institucijų grupė (LR Seimo kontrolierių įstaiga, LR VTEK, LR STT, LR LGKT), svarbu paminėti ir *teismus*, į kuriuos kreipiamasi įvairiais etikos pažeidimo atvejais ir kurie, skirtingai negu mezolygmens etikos komisijos, taiko įvairaus pobūdžio sankcijas: materialinės turtinės žalos atlyginimo, administracinės atsakomybės poveikio priemonės ir baudžiamąsias sankcijas.

Taip pat reikėtų pabrėžti, kad toliau disertacinio tyrimo analizėje apsiribota trijų svarbiausių nacionalinio lygmens institucijų (LR Seimo kontrolierių įstaigos, LR VTEK, LR STT) veiklos ataskaitų analize, kadangi jų veikla daugiausiai susijusi su etikos vadybos klausimais.

Nors dėl atsiribojimo toliau nenagrinėjamos kitų institucijų veiklos, reikia pastebėti keletą aspektų. LR LGKT prižiūri dviejų įstatymų, t. y. Moterų ir vyrų lygių galimybių bei Lygių galimybių įstatymų įgyvendinimą, kurie nustato pareigą įgyvendinti lygias galimybes valstybės ir savivaldybių institucijoms. Tarnybos veiklos metinių ataskaitų analizė rodo, kad jos veikla orientuota į valstybės tarnautojų ir politikų įgūdžių tobulinimą integruojant lygių galimybių aspektą į institucijų strateginius dokumentus bei veiklos procesus. Tai įgyvendinant veiklos vykdomos trims kryptimis: informacinės kompanijos, mokymai ir konsultavimas, tyrimai. 2015 m. buvo atliktas nepriklausomas LR LGKT organizuotas tyrimas atskleidė vis dar egzistuojantį stiprų savivaldybių institucijų darbuotojų kompetencijos trūkumą Moterų ir vyrų lygių galimybių bei Lygių galimybių įstatymo nuostatų įgyvendinimo klausimu. Pastaraisiais metais Tarnybos veiklos prioritetu tapo Lietuvos savivaldybių lankymas organizuojant diskusijas, seminarus, siekiant aptarti minėtų įstatymų įgyvendinimą ir diskriminacijos prevencijos vykdymo galimybes (atitinkamai 2015 m. aplankyta 28 savivaldybės, dalyvavo 734 dalyviai; 2016 m. – 32 savivaldybės ir 952 dalyviai). Kadangi LR LGKT veikla labiau orientuota į atskirties mažinimo ir lygia-teisiškumo užtikrinimo, o ne etikos klausimus, disertacijoje buvo atsiribota nuo šios institucijos veiklos analizės.

Mezolygmuo (institucinis) atsiranda dėl savivaldybės specifiškumo, kai priežiūrą vykdančios komisijos skirstomos ne tik pagal veiklas, bet ir tikslines grupes. Politikų etikos priežiūrą vykdo savivaldybės *tarybos etikos komisija*, veikianti pagal LR vietos savivaldos įstatyme (2017) numatytas nuostatas bei savivaldybės patvirtintus komisijos veiklos nuostatus. Ji atlieka savivaldybės tarybos narių priežiūros Valstybės politikų elgesio kodekso, Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo nuostatų atžvilgiu funkciją. Reikia pabrėžti, kad savivaldybių tarybų etikos komisijų sudėtyje privalo dalyvauti bendruomenės nariai, o komisijų veikla apima politiko įstatymų ir elgesio kodekso laikymosi kontrolę, viešųjų ir privačių interesų derinimo priežiūrą, tarybos narių pareigų nevykdymo priežasčių analizę bei gautos informacijos dėl veiklos skaidrumo svarstymą.

Kita mezolygmens struktūra – *antikorupcijos komisija*, kuri prižiūri ir įgyvendina savivaldybėje politiniu ir administraciniu lygmenimis valstybės politiką korupcijos prevencijos srityje. Ši komisija dalyvauja atliekant parengtų savivaldybės institucijų teisės aktų projektų antikorupcinį vertinimą, rengia ir įgyvendina **institucines korupcijos prevencijos programas**, organizuoja prevencinius renginius su kitomis savivaldybės institucijomis, nagrinėja gautus piliečių, tarnautojų, politikų pranešimus dėl galimų korupcijos atvejų. Komisijos veikimo reglamentavimas įtvirtintas LR vietos savivaldos įstatymo naujoje redakcijoje (2015 m. liepos 1 d.), kurioje numatyta, kad į komisijos sudėtį turi būti įtraukti tarybos nariai, administracijos valstybės tarnautojai ir seniūnaičiai, visuomenės atstovai. Tokia nuostata siekiama užtikrinti platesnį skirtingų interesų grupių atstovavimą ir prisidėjimą prie korupcijos prevencijos.

Savivaldybės administraciniame lygmenyje valstybės tarnautojų etikos priežiūrą vykdo ir *savivaldybės administracijos direktorius* kaip administracijos vadovas. Vadovaujantis LR viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatymu (2016), kontrolę vykdo vadovas arba jo paskirtas atsakingas asmuo. Tačiau savivaldybės turi įvairių praktikų, kas kontroliuoja (pavyzdžiui, paskirtas atsakingas asmuo, tiesioginis valstybės tarnautojo vadovas) ir kokias atsakomybes jis turi interesų deklaravimo, nusišalinimo nuo sprendimo atvejais. Be to, savivaldybės administracijos direktorius atlieka konkrečias funkcijas, susijusias su etikos auditu (*Kontrolės ir audito tarnybos, Vidaus audito skyriaus* veiklomis), tarybos narių ir valstybės tarnautojų mokymu.

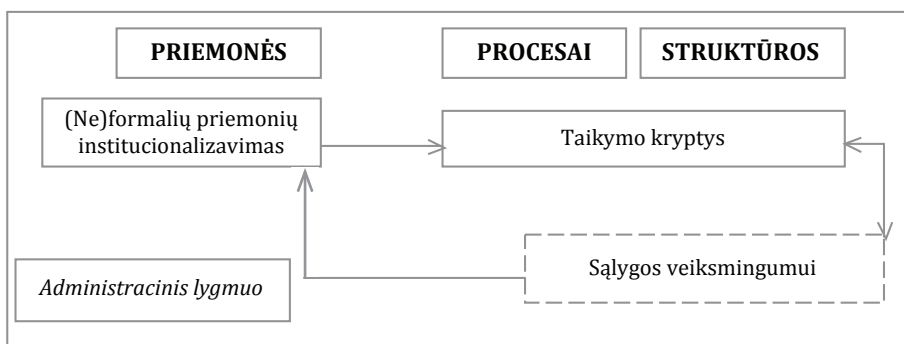
Savivaldybių (politiniu ir administraciniu lygmenimis) etikos priežiūros sistemoje ryšiai tarp institucijų nėra vienakrypčiai. Pavyzdžiui, politiko etikos pažeidimo atveju tarybos narys gali kreiptis į ne tik į mezo- (institucinio) lygmens instituciją, bet ir į makro- (nacionalinio) lygmens veikiančios priežiūros instituciją. Kita vertus, LR Seimo kontrolierių įstaiga, LR VTEK, LR STT bendradarbiauja su savivaldybių tarybų etikos komisijomis, antikorupcijos komisijomis, vadovais, sprendžiant kilusias etikos problemas, konsultuojant dėl vykdomų prevencinių veiklų, organizuojant komisijų narių mokymus ir kt.

Pabrėžtina, kad toliau disertacinio tyrimo analizėje apsiribota dviejų svarbiausių institucinio lygmens struktūrų (savivaldybių tarybų etikos komisijų ir antikorupcijos

komisijų, administracijos direktoriaus, mero ir savivaldybės tarybų) veiklos ataskaitų analize, kadangi jų veikla labiausiai atspindi etikos vadybos aspektus. Kitaip sakant, savivaldybių administracijos direktoriaus veiklos, mero ir tarybos veiklos ataskaitų analizė rodo aiškią orientaciją į etiškos aplinkos kūrimą diegiant etikos vadybos priemones ir struktūras. Ši orientacija grindžiama priskirtomis funkcijomis ir veiklomis: organizuoti tarybos nariams ir administracijos darbuotojams mokymus etikos temomis, konsultuotis su LR STT, LR VTEK siekiant įgyvendinti deklaravimo, nusišalinimo, teisės aktų vertinimo procedūras; rengti korupcijos prevencijos programas, teikti jų įgyvendinimo, etikos ir antikorupcijos komisijų ataskaitas; atlikti antikorupcinės aplinkos vertinimo tyrimus.

Pamatinis etikos vadybos (ir priežiūros) lygmuo yra *mikrolygmuo* (individalus), kur politikas, valstybės tarnautojas pats save kontroliuoja, vadovaudamasis įvairiomis esamomis normomis (moralės ir teisinėmis), arba jį kontroliuoja kiti kolegos ir piliečiai, stebėdami jo elgesį, pasinaudodami galimybe informuoti etikos priežiūrą vykdančias institucijas apie galimą neetišką elgesį. Tokiu būdu susidaro situacijos, kai valstybės tarnautojas gali prarasti nepriekaištingą reputaciją (LR valstybės tarnybos įstatymas, 2017), o tai gali stabdyti jo polinkį elgtis neetiškai.

Taigi, išanalizavus teisinę bazę galima teigti, kad etikos vadybos elementai (priemonės, procesai ir struktūros) yra neatsiejamai susiję per procesus, institucionalizavimą ir veiksmingumą (žr. 12 pav.).



12 pav. Integralios etikos vadybos sistemos elementų ryšiai

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės.

Apibendrinant galima teigti, kad Lietuvos Respublikos teisės aktai pakankamai reglamentuoja etikos vadybos elementus (priemones, procesus ir struktūras), nurodo jų taikymo sritis ir galimybes. Tačiau teisinis reglamentavimas negarantuoja efektyvios etikos vadybos ir nesuponuoja integralios etikos vadybos sistemos prielaidų. Todėl disertaciniame tyrime atliktos dokumentų analizės antroji dalis yra skirta veikiančių etikos vadybos (kontrolės) struktūrų veiklos analizei, identifikuojant jų veiklos specifiką (sprendžiamus klausimus, aktyvumo prielaidas, trukdžius).

3.2. Nacionalinių etikos vadybos struktūrų veiklos Lietuvoje analizė

Disertacinio tyrimo metu buvo atlikta 2011–2016 m. makrolygmens (nacionalinių) etikos standartizacijos proceso priežiūros (etikos vadybos) institucijų (LR Seimo kontrolierių įstaigos, LR VTEK, LR STT) metinių veiklos ataskaitų analizė, kuria siekta nustatyti šių institucijų veiklų pobūdį bei sąryšį su mezolygmens (institucinės) priežiūros institucijomis savivaldybėse (tarybų etikos komisijomis ir antikorupcijos komisijomis). *Analizuojant institucijų metines veiklos ataskaitas, buvo nagrinėjami tik tie duomenys, kurie tiesiogiai siejosi su savivaldybės institucijomis ir apėmė disertacijos tyrimo lauką.*

3.2.1. LR Seimo kontrolierių įstaigos veikla

Kaip jau minėta, *LR Seimo kontrolierių įstaigai* priskirta kontrolės funkcija – „ginti žmogaus teisę į gerą viešąjį administravimą, užtikrinant žmogaus teises ir laisves, prižiūrėti, ar valdžios įstaigos vykdo pareigą tinkamai tarnauti žmonėms“ (LR Seimo kontrolierių įstatymas, 1998, aktuali redakcija 2017-06-30). Pažymėtina, kad LR Seimas skiria du kontrolierius, kurių vienas tiria savivaldybių institucijų ir įstaigų pareigūnų⁵ veiklą. Būtent dėl galimų *biurokratizmo* ir *piktnaudžiavimo* atveju pranešėjai (fizinis ar juridinis asmuo) gali kreiptis į Kontrolierių pateikdami skundą. Manoma, kad vartojama sąvoka „*skundas*“ visuomenėje turi neigiamą konotaciją, kuri primena sovietinio laikotarpio reikšmę „*priešų demaskavimas*“, kur lojalūs sovietiniam režimui piliečiai prisiima slaptos policijos užduotis (Vaiseta, 2012), todėl demokratinio valdymo kontekste šią sąvoką būtina keisti į moraliai teigiamą apibrėžimą, kuris būtų suprantamas kaip visuomenės nepakantumas politikų ir valstybės tarnautojų etiniams nusižengimams. Šiuo atveju tiktų informacijos pateikimo būdas, kai „*pranešėjas pateikia pranešimą*“.

Atlikęs gauto skundo nagrinėjimą pagal teisės aktuose numatytas procedūras, kontrolierius turi teisę siūlyti kreiptis į teismą dėl pareigūno atleidimo, siūlyti skirti nusižengusiems nuobaudas ir pateikti rekomendacijas, siekiant atkreipti pareigūnų dėmesį į aplaidumą darbe, tarnybinės etikos pažeidimą, piktnaudžiavimą, biurokratizmą, ir siūlyti imtis priemonių, kad būtų pašalinti įstatymų ar kitų teisės aktų pažeidimai, jų priežastys ir sąlygos.

Siekiant LR Seimo kontrolierių įstaigos veiklos skaidrumo ir netinkamos pareigūnų veiklos viešinimo užtikrinimo (kaip prevencinės priemonės), 2010 m. priimtas LR Seimo kontrolierių įstatymo 21 straipsnio pakeitimo įstatymas (Žin., Nr. XI-808), kuris imperatyviai įpareigojo visus rekomendacinio pobūdžio sprendimus skelbti oficialiame LR Seimo kontrolierių įstaigos interneto tinklalapyje. Siekiant

⁵ *Pareigūnas* – valstybės valdžios ir valdymo institucijos darbuotojas, savivaldybės vykdomosios institucijos atstovas, savivaldybės administracijos darbuotojas ar įgaliotas asmuo, atliekantis organizacines, tvarkomąsias ar administracines funkcijas (LR Seimo kontrolierių įstatymas, 2017).

užtikrinti grįžtamąjį ryšį apie nagrinėjamą pranešimą, teisės aktas įpareigoja savivaldybės institucijas, kurioms skirtos rekomendacijos, viešai skelbti jas oficialiuose internetiniuose puslapiuose, nurodant, kokių veiksmų bus imtasi, kad Kontrolieriaus rekomendacijos būtų įvykdytos.

Kontrolierius atlieka teikiamų rekomendacijų savivaldybės institucijoms efektyvumo stebėseną, kuri leidžia įvertinti, ar jomis buvo naudojamosi. Aukštas efektyvumo rodiklis pasiektas 2012 m., kai net 93 proc. visų pateiktų Kontrolieriaus rekomendacijų buvo įvykdytos. Rekomendacijos padeda efektyviai išspręsti kylančias problemas ir atlieka prevencinę funkciją, nes institucijos, susidūrusios su panašia situacija, jau žino, kaip elgtis, kad išvengtų biurokratizmo ir piktnaudžiavimo atvejų.

2011–2016 m. LR Seimo kontrolierių įstaigai pateiktų skundų, sprendimų skaičiaus ir rekomendacijų savivaldos institucijoms statistika pateikta 20 lentelėje. Tarnybos gautų pagrįstų skundų procentas per šešerius analizuotus metus išliko gana aukštas (40–51 proc.). Analizuojamu laikotarpiu pastebėti rekomendacijų savivaldybių pareigūnams dėl piktnaudžiavimo ir biurokratizmo skaičiaus dideli pokyčiai (lyginant 2012 m. – 659 ir 2013 m. – 77) susidaro dėl ataskaitose taikomų statistikos skaičiavimo metodikų skirtumo: 2012 m. nurodytas bendras valstybės ir savivaldybės institucijoms pateiktų rekomendacijų skaičius, 2013 m. – tik savivaldos institucijoms pateiktų rekomendacijų skaičius. Tačiau matomas taip pat ženklus (2013 m. – 77 ir 2014 m. – 170) rekomendacijų pateikimo pokytis minėtose ataskaitose neanalizuojamas, tad tikėtina, kad tai lėmė padidėjęs bendrai pateiktų rekomendacijų skaičius (2013 m. – 903, 2014 m. – 1796) ir didesnis skaičius rekomendacijų dėl tarnybinės etikos pažeidimų, piktnaudžiavimo, biurokratizmo, skirtų valstybės institucijų pareigūnams. Tik savivaldos institucijoms 2013–2016 m. pateiktų rekomendacijų metų vidurkis sudaro – 137.

20 lentelė

LR Seimo kontrolierių įstaigai pateiktų skundų, sprendimų bei rekomendacijų, susijusių su savivaldybės pareigūnų veikla, statistika (2011–2016 m.)

| Skundai, sprendimai | | Metai | | | | | |
|---|--------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| | | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| Skundų skaičius * | | 526 | 542 | 628 | 587 | 520 | 571 |
| Priimti sprendimai | Pagrįsti skundai | 44 proc. | 41 proc. | 42 proc. | 47 proc. | 40 proc. | 51 proc. |
| | Nepagrįsti skundai | 25 proc. | 25 proc. | 22 proc. | 19 proc. | 16 proc. | 17 proc. |
| | Tyrimas nutrauktas | 31 proc. | 34 proc. | 36 proc. | 34 proc. | 44 proc. | 32 proc. |
| Rekomendacijų savivaldos institucijoms skaičius | | 527 ** | 659 ** | 77 *** | 170*** | 121*** | 181*** |
| *Pateikiamas bendras gautų skundų dėl savivaldybių pareigūnų veiksmų skaičius. **Pateikiamas <u>bendras</u> valstybės ir savivaldybės institucijoms rekomendacijų skaičius: atkreipti pareigūnų dėmesį į aplaidumą darbe, įstatymų ar kitų teisės aktų nesilaikymą, tarnybinės etikos pažeidimą, piktnaudžiavimą, biurokratizmą ar žmogaus teisių ir laisvių pažeidimus bei siūlyti imtis priemonių, kad būtų pašalinti įstatymų ar kitų teisės aktų pažeidimai, jų priežastys ir sąlygos. *** Pateikiamas <u>tik</u> savivaldos institucijoms pateiktų rekomendacijų skaičius. | | | | | | | |

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės, remiantis 2011–2016 m. LR Seimo kontrolierių įstaigos ataskaitomis.

Metinių įstaigos veiklos ataskaitų turinio analizė atskleidė, kad 2013 m. Pakruojo ir Kelmės rajonų savivaldybės (su pavaldžiomis institucijomis) buvo išsiskiriamos kaip mažiausiai skundų gavusios institucijos (po 1 skundą). Šiaulių miesto savivaldybė 2013–2016 m. buvo minima kaip viena iš tų, dėl kurių veiklos gauta daugiausia skundų ir pateikta rekomendacijų (atitinkamai 2013 m. – 29 ir 10; 2014 m. – 23 ir 46; 2015 m. – 24 ir 32; 2016 m. – 35 ir 46). 2014 m. daugiausia skundų, pripažintų pagrįstais (48,5 proc.), buvo dėl Šiaulių miesto savivaldybės darbo, todėl ji pateko į penketuką Lietuvos savivaldybių, dėl kurių daugiausia gautų pagrįstais pripažintų skundų. 2016 m. savivaldybių, gavusių daugiausiai skundų, sąrašą papildė Radviliškio rajono savivaldybė (atitinkamai 15 skundų ir 17 rekomendacijų).

Reikia pažymėti, kad LR Seimo kontrolierių įstaiga daug dėmesio skiria visuomenės informavimui apie valstybės ir savivaldybių institucijų veiklą, tokiu būdu didinamas žinomumas ir prisidedama prie visuomenės švietimo žmogaus teisių klausimais.

Atlikus 2011–2016 m. LR Seimo kontrolierių įstaigos metinių ataskaitų analizę ir įvertinus statistinius duomenis etikos vadybos vietos savivaldoje aspektu, galima daryti išvadą, kad įstaigai pateikiamų skundų skaičius yra gana aukštas, kas byloja apie visuomenės narių, politikų ir valstybės tarnautojų sąmoningumą, aktyvumą ir norą spręsti pareigūnų piktnaudžiavimo tarnyba ir biurokratizmo problemas. Kita vertus, tai gali byloti ir apie nemažėjančias problemas savivaldybėse. Šios įstaigos pateikiamos rekomendacijos prisideda prie etikos problemų (piktnaudžiavimo ir biurokratizmo) suvaldymo, tačiau jų mastas dar išlieka pakankamai didelis.

3.2.2. LR vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos veikla

*Lietuvos Respublikos vyriausioji tarnybinės etikos komisija (toliau – LR VTEK) įsteigta 1999 m., tačiau veiklą pagal jai numatytas funkcijas vykdo nuo 2000 m. LR VTEK yra LR Seimui atskaitingas etikos kontrolės (priežiūros) institutas, įsteigtas Konstitucijos 73 straipsnio pagrindu, numatančiu, kad, be Seimo kontrolieriaus instituto, tiriančio piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo, prirėkus kuriamos ir kitos kontrolės institucijos. LR VTEK veiklos kompetencija neapsiriboja vien priežiūros vykdymu, taip pat yra numatytos ir konsultavimo, rekomendacijų teikimo, prevencinių priemonių įgyvendinimo funkcijos: „<...> *prižiūri*, kaip įgyvendinamas LR viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas, LR lobistinės veiklos įstatymas, tiria fizinių ir juridinių asmenų pranešimus, skundus ir prašymus; *teikia* metodinio pobūdžio *rekomendacijas* savivaldybių etikos komisijoms ir *konsultuoja* jas teisės aktų įgyvendinimo klausimais; analizuoja valstybinėje tarnyboje dirbančių asmenų tarnybinės etikos ar elgesio problemas ir teikia atitinkamas rekomendacijas, *įgyvendina* tarnybinės etikos ir elgesio normų pažeidimų prevencijos priemones, teikia metodinio pobūdžio rekomendacijas tarnybinės etikos ir elgesio normų tobulinimo ir įgyvendinimo klausimais“ (LR vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos įstatymas, 17 str., 2017).*

Siekdama kuo plačiau įtraukti visuomenę į valdymo kontrolės mechanizmus ir užtikrinant demokratinį valdymą, LR VTEK veikloje vadovaujasi viešumo principu pateikiant kasmetines veiklos ataskaitas LR Seimui ir priimtų sprendimų protokolus interneto svetainėje www.vtek.lt.

Nagrinęjant LR VTEK metines veiklos ataskaitas (2011–2015 m.), buvo siekiama išsiaiškinti etinių nusižengimų tyrimų savivaldybėse lauką (viešųjų ir privačių interesų konflikto valdymo problemas), prevencinių priemonių plėtrą, savivaldybių tarybų etikos komisijų veiklos problematiką.

Analizuojamo laikotarpio (2011–2015 m.) LR VTEK *etinių problemų tyrimų laukas* išlieka pastovus. Pirmoje vietoje – *prievolės vengti interesų konflikto ir pareigos tinkamai nusišalinti nevykdymas* (sudaro daugiau nei pusę visų tirtų atvejų). „Dažniausiai nagrinėjami galimi Įstatymo nuostatų dėl prievolės vengti interesų konflikto ir pareigos nusišalinti pažeidimai, kurie buvo susiję su galimais nepotizmo atvejais, asmenine privačia <...> asmenų veikla“ (LR VTEK veiklos ataskaita, 2011, p. 16). Antroje vietoje – *prievolių nesinaudoti tarnybine nuosavybe ir pareigomis nepaisymas* (apie 20 proc. LR VTEK tyrimų). Komisija vertino atvejus, kai valstybinėje tarnyboje dirbantys asmenys, veikdami interesų konflikto situacijoje, priiminėjo sprendimus dėl: *šeimos ar nuosavo verslo; darbdavių protegavimo, atlyginimų ar darbo sąlygų nustatymo; nepotizmo – artimų asmenų įdarbinimo* savo vadovaujamoje įstaigoje ir kitų su jų tarnyba susijusių klausimų sprendimo.

Analizės metu nustatyta, kad sumažėjo pranešimų apie savivaldybių merų, vicemerų, tarybų narių tarnybinio turto naudojimą ne tarnybos tikslams. Tam įtakos turėjo daugumos savivaldybių tarybose patvirtintos tvarkos dėl tarnybinio turto (pavyzdžiui, automobilių naudojimo), kurios aiškiai apibrėžė savivaldybės turto naudojimo taisykles.

2012 m. pradėta įgyvendinti „*atitikties pareigūnų*“ idėja. Tokių pareigūnų veiklai numatytos pagrindinės funkcijos – stebėti, konsultuoti tarnautojus dėl viešųjų ir privačių interesų deklaravimo institucijose. Buvo tikimasi, kad tokie pareigūnai prisidės prie LR viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo (2016) nuostatų pažeidimų prevencijos. Tačiau dėl lėšų trūkumo daugelis institucijų neįdarbino „*atitikties pareigūnų*“, o tiesiog papildomai priskyrė jų funkcijas jau esančiam personalo ar teisės klausimų specialistui. Taip pat pastebėta, kad savivaldos institucijų vadovai analizuojamu laikotarpiu nepakankamai dėmesio skyrė kovai su galimais viešųjų ir privačių interesų konfliktais, todėl realus Įstatymo nuostatų pažeidimo atvejų išaiškinimas buvo mažas.

Siekiant minimaliomis sąnaudomis užtikrinti viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje kontrolę, 2011 m. viešųjų ir privačių interesų deklaravimas buvo perkeltas į elektroninę erdvę. Sukurta elektroninė interesų deklaravimo informacinė sistema (toliau – IDIS), kurią valdo LR VTEK. Informacinė sistema nuolat tobulinama, siekiant ją supaprastinti, praplėsti jos galimybes įvestos naujos funkcijos. Pavyzdžiui, 2015 m. buvo papildyta nauju priedu, kuriame asmenys galėtų atskleisti duomenis apie atsiradusius ryšius einant pareigas ir galinčius sukelti abejonių dėl jų veiklos nešališkumo. Minėtų metų pabaigoje IDIS sistemoje buvo

įdiegta papildoma funkcija – „Nusišalinimų nepriėmimų stebėsenos modulis“, kuris įgalina pateikti informaciją LR VTEK apie nepriimtus nusišalinimus bei galimas rizikas piktnaudžiauti šia įstatymo nuostata ir sudaroma galimybė vadovams ar jų įgaliotiems asmenims matyti visas institucijoje dirbančių asmenų privačių interesų deklaracijas, stebėti jų pildymo bei keitimo eigą ir teikti atitinkamas rekomendacijas. Be to, siekiant įgyvendinti tarpinstitucinę Nacionalinės kovos su korupcija programos priemonių planą, LR VTEK iniciatyva 2016 m. pateiktas investicinis projektas sukurti ir įdiegti Privačių interesų registrą, kuris veiktų, kaip deklarantų išpėjimo apie nustatytus duomenų neatitikimus bei stebėsenos ir kontrolės įrankis institucijos vadovui.

LR VTEK 2011–2015 metais inicijavo ir įgyvendino *tradicinės ir interaktyvios prevencijos priemones*, siekiant skatinti etišką tarybos narių ir valstybės tarnautojų elgesį (žr. 15 priedą). LR VTEK, rengdama prevencinių priemonių paketą, skirtą politikams (tarybos nariams) ir valstybės tarnautojams, vadovavosi 2011–2014 m. ir 2015–2025 m. nacionalinėmis kovos su korupcija programomis. Šiais dokumentais LR VTEK buvo pavesta parengti ir įgyvendinti prevencines priemones, skirtas viešųjų ir privačių intereso konfliktų situacijų atpažinimui ir nusišalinimo procedūros taikymui. Tuo tikslu 2011 m. pradėta rengti interaktyvi priemonė – klausimynai, kuriuose panaudojamos LR VTEK ir teismų praktikos, pateikiant situacijas su galimais atsakymais. Mokomosios medžiagos tikslas buvo įgyvendinti LR Seimo patvirtintos Nacionalinės kovos su korupcija programos 2011–2014 m. priemonės Nr. 7 10 dalį. Prevencinės priemonės įgyvendinimas tęsėsi ir 2012 m., suteikiant galimybę norintiems pasitikrinti tarnybinės etikos žinias.

2015 m. LR VTEK nuolat vykdė mokymus, praktinių konsultacijų ciklus miestuose ir rajonuose, kurių savivaldybių atstovai bei savivaldybių etikos komisijų nariai buvo mokomi atpažinti interesų konfliktus, jų išvengti, gebėti suvaldyti kilusias rizikingas situacijas. Pažymėtina, kad LR VTEK 2015 m. parengė politikams atminčines, kuriose glaustai buvo pateikta informacija apie privačių interesų deklaravimą ir būtinybę vengti interesų konfliktų (LR VTEK veiklos ataskaita, 2015, p. 20).

Be to, LR VTEK teikiamas konsultacijas (telefonu, raštu) papildė 2015 m. parengta ir įdiegta priemonė www.vtek.lt interneto tinklalapyje – virtualus tarnybinės etikos „patarėjas“, įrankis, kuriuo naudodamasis politikas, tarnautojas be konsultanto pagalbos gali rasti atsakymus į dažniausiai kylančius klausimus dėl galimo interesų konflikto susidarymo, atstovavimo kitiems asmenims, dovanų priėmimo. LR VTEK skatina savivaldybes ir jų institucijas savo interneto tinklalapiuose įsidiegti sukurto virtualaus tarnybinės etikos „patarėjo“ funkciją (LR VTEK veiklos ataskaita, 2016, p. 22), kas padėtų sustiprinti savivaldybių institucijų gebėjimus atpažinti galimas interesų konfliktų situacijas ir užtikrinti teisingą tokių situacijų valdymą.

Kitas užsibrėžtas LR VTEK ataskaitų analizės uždavinys buvo atskleisti *savivaldybių tarybų etikos komisijų veiklos problematiką*. LR VTEK, vadovaudamasi LR Seimo nutarimais bei įstatymų nuostatomis, turi teisę dalyvauti savivaldybių tarybų sudarytų etikos komisijų posėdžiuose, atlikti savivaldybių etikos komisijų veiklos analizę, teikti rekomendacijas etikos komisijų veiklai ir pan. Pažymėtina,

kad 2011–2015 m. LR VTEK kasmetinėse veiklos ataskaitose itin daug dėmesio buvo skiriama *savivaldybių tarybų etikos komisijų veiklos problemų*, susijusių su komisijų formavimo, veiklos vykdymo, narių kompetencijos klausimais, analizei (žr. 16 priedą).

2011–2016 m. LR VTEK veiklos ataskaitų analizė patvirtino, kad išlieka komisijų formavimo problema, kai nesilaikoma LR vietos savivaldos įstatymo (2017) nuostatos, kuri nurodo, kad savivaldybės tarybos etikos komisiją privalo sudaryti ne mažiau kaip 1/3 bendruomenės narių. Tačiau ir po 2011 m. savivaldybių tarybų rinkimų ši problema išliko (2012 m. LR vietos savivaldos įstatymo nuostatų neatitiko 9 komisijos, 2013 m. – 8 komisijos). Tikėtina, kad šis faktas yra vienas iš visuomenės nepasitikėjimą šiomis institucijomis įrodančių faktorių. LR VTEK ataskaitose šios problemos priežastimis buvo įvardijamas etikos komisijų uždarumas, aktyvių bendruomenės atstovų trūkumas: „<...> savivaldos etikos komisijos yra linkusios likti uždaromis, nenoriai į savo tarpą įsileidžiančiomis bendruomenės atstovus. <...> Mažuose miestuose trūksta aktyvių bendruomenės atstovų, pasiryžusių dirbti kartu su politikais“ (LR VTEK veiklos ataskaita, 2010, p. 7). Atsiranda rimta prielaida daryti išvadą, kad ne visada bendruomenės narių įtrauktis į komisijos veiklas yra veiksminga, dažnai tai tampa tik formalumu.

Be minėtų veiklos problemų, pastebimas ir savivaldybių tarybų etikos komisijų menkas veiklos aktyvumas: Pavyzdžiui, 2010 m. net 38 komisijos (iš 60-ies) nė karto neposėdžiavo, kai tokių atvejų 2008–2009 m. buvo perpus mažiau. Analizuojant 2011–2014 m. laikotarpį nustatyta, kad 2011 m. posėdžiauta 59 kartus, 2012 m. – 88 kartus, 2013 m. – 52 kartus, 2014 m. – 38 kartus, 2015 m. – duomenų nepateikta, 2016 m. – 319 kartų. Taigi, 60-yje savivaldybių 2012 m. posėdžiai vyko 1,7 karto dažniau nei 2013 m. ir net 2,3 karto dažniau negu 2014 m. Pastebėtas reiškinys, kad prieš savivaldybių tarybų rinkimus, vykusius 2011 m. ir 2014 m., sumažėjo komisijų posėdžių skaičius. Tikėtina, kad, baigiantis savivaldybių tarybos kadencijai, siekiant įgyvendinti numatytus tikslus, padidėja sprendžiamų klausimų skaičius ir didėja tarybos narių užimtumas. Tačiau 2016 m. matoma žymiai aktyvesnė etikos komisijų veikla, t. y. 53 Lietuvos savivaldybėse buvo surengta 319 etikos komisijų posėdžių (LR VTEK veiklos ataskaita, 2016, p. 20).

Atliekant 2011–2016 m. LR VTEK veiklos ataskaitų analizę, identifikuotos ir *savivaldybių tarybų etikos komisijų svarstomų klausimų tematikos*. Pastebimas komisijų svarstomų problemų pokytis: ankstesniais metais dažniausiai jos svarstė viešus politikų pasisakymus, kurie galimai neatitiko tikrovės, ir įžeidžiančius? savivaldos politikų pasisakymus savo kolegų ar savivaldybės administracijos darbuotojų atžvilgiu (LR VTEK veiklos ataskaita, 2011), o 2014 m. „<...> jau būta pranešimų dėl sąmoningo spaudos atstovų teisės gauti informaciją varžymo, galbūt dėl korupcinio elgesio, komercinės paslapties paviešinimo“ (LR VTEK veiklos ataskaita, 2014, p. 15). Disertacijos autorė pažymi, kad sprendžiamų etinių problemų spektras per analizuojamą laikotarpį išsiplėtė ir apėmė įvairesnes, sudėtingesnes problemas. Komisijos išliko pasyvios bei politizuotos nežiūrint, kad įstatymų pakeitimo pagrindu į komisijos sudėtį buvo įtraukti bendruomenės nariai. Komisijų narių kompetencijų

trūkumas neleido profesionaliai išnagrinėti sprendžiamų problemų, buvo vengiama vykdyti numatytas funkcijas. Pavyzdžiui, nors LR vietos savivaldos įstatyme (15 str., 2017) numatyta, kad tarybos etikos komisija gali užsiimti prevencine veikla (t. y. analizuoti politikų nedalyvavimo savivaldybės tarybos, komitetų ar komisijų posėdžiuose priežastis ir pan.), tačiau LR VTEK ataskaitose (2012 m., 2014 m.) minimi tik keli gerųjų praktikų pavyzdžiai. Kita itin dažna problema – viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje reikalavimų nevykdymas, t. y. dažnai nemotyvuotai protokoluose konstatuojamas pažeistas LR valstybės politikų etikos kodekso punktas arba tai, kad dėl valios ir principingumo trūkumo buvo neįvardytas etikos pažeidėjas. Tai patvirtina ir veiklos ataskaitose pateiktos išvados, kad „<...> beveik visi LR VTEK pavedimai baigiami tuo, kad LR VTEK, gavusi nemotyvuotą ir nepagrįstą etikos komisijos sprendimą, tyrimą pradeda pati ir priima atitinkamą sprendimą, kuris dažniausiai būna priešingas šios komisijos priimtajam. Kai kurios etikos komisijos atsisako vykdyti LR VTEK pavedimus, nes, anot jų, tai ne jų kompetencija“ (LR VTEK veiklos ataskaita, 2012, p. 12). Situacijos dėl sprendimų priėmimo savivaldybių tarybų etikos komisijose pokytį patvirtina pastebimas mažėjantis skaičius atvejų, kai priimami sprendimai rekomenduojant pavyzdžiui, viešai atsiprašyti, o dažniau priimamas galutinis konstatuojantis sprendimas apie pažeidimą (nepažeidimą) etikos kodekso ir (ar) teisės akto reikalavimus (LR VTEK veiklos ataskaita, 2016, p. 20). Reikia pažymėti, kad pastaraisiais metais (2016 m.) savivaldybių etikos komisijos daugiau dėmesio skiria prevencinėms veikloms siekiant sumažinti viešųjų ir privačių interesų konfliktų rizikas, tuo tikslu pateikiamos parengtos individualios rekomendacijos tarybos nariams, į kurias buvo atsižvelgta (pavyzdžiui, Radviliškio rajono savivaldybėje).

Atsižvelgiant į nagrinėtas problemas, 2011–2015 m. LR VTEK veiklos ataskaitose buvo pateikti ir konkretūs pasiūlymai, siekiant gerinti savivaldybių tarybų etikos komisijų veiklas (žr. 17 priedą). Rekomendacijas galima suskirstyti į tris esmines tobulinimo kryptis: teisinės bazės pokyčius, mokymų (dažnio ir turinio) kaitą, tarybos etikos komisijos struktūros ir kompetencijos kaitą.

2011–2016 m. LR VTEK inicijavo ir teisinio reguliavimo pokyčius, susijusius su etikos vadybos vietos savivaldoje tobulinimu. Reikia pažymėti, kad pokyčiai teisėkūroje buvo orientuoti į veiksmingesnį etikos standartų diegimą:

- sudaryta teisinė galimybė nutraukti privačių interesų deklaracijos viešinimą asmeniui praradus deklaruojančiojo asmens statusą;
- patikslinta savivaldybių tarybų narių nusišalinimo pareiga;
- LR VTEK įgalinta patvirtinti nusišalinimo nepriėmimo kriterijus;
- atsirado pareiga informuoti LR VTEK apie nusišalinimo nepriėmimą;
- nustatyta administracinė atsakomybė asmenims už trukdymą LR VTEK atlikti jos funkcijas ir už informacijos LR VTEK nepateikimą;
- atsakyta savivaldybių tarybų narių etikos komisijos sprendimo „apsiriboti svarstymu“ ir komisija įpareigota apie sprendimus informuoti LR VTEK;
- išplėsta savivaldybių tarybų etikos komisijų įgaliojimų apimtis;
- nustatyta LR viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstaty-

mo nuostatų pažeidimo galiojimo senatis – vieni metai, o šiurkštus pažeidimo atveju – treji metai;

- LR VTEK suteikta teisė pripažinti, kad asmuo šiurkščiai pažeidė LR viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymą – atitinkamai sugriežtinta atsakomybė;
- išplėstas institucijų, galinčių tikrinti deklaracijų duomenis, sąrašas.

Detaliau LR VTEK įgyvendinti teisinio reguliavimo pokyčiai analizuotu 2011–2016 m. laikotarpiu yra pateikiami prieduose (žr. 18 priedą).

Be to, reikėtų pažymėti, kad siekiant viešojo valdymo procesų skaidrumo ir nustatyti institucijų kompetencijas tarnybinės etikos srityje, 2017 m. LR VTEK pradėjo rengti vertinimo klausimyną. Tikėtina, kad ši priemonė padės kompleksiskai įvertinti silpnąsias etikos vadybos sritis ir taps pagrindu tobulinant etikos priemonių diegimą.

Atlikus 2011–2016 m. LR VTEK ataskaitų analizę etikos vadybos vietos savivaldoje aspektu, galima daryti šias išvadas:

- *LR VTEK atliktų tyrimų problematika, susijusi su savivaldybės institucijomis ir jų atstovais, dažniausiai buvo prievolės vengti interesų konflikto ir pareigos tinkamai nusišalinti nevykdymas, prievolių nesinaudoti tarnybine nuosavybe ir pareigomis nepaisymas.*
- *LR VTEK išskyrė šiuos dažniausius etikos komisijos trūkumus: veiklų nevykdymas pagal įstatymuose numatomas funkcijas dėl narių kompetencijos stokos arba nepakankamo komisijos veiklos reglamentavimo.*
- *LR VTEK savo veikloje dažniausiai numatė tokias etikos vadybos tobulinimo kryptis, kaip teisės aktų tobulinimas, mokymai, komisijų reikalavimų kaita.*

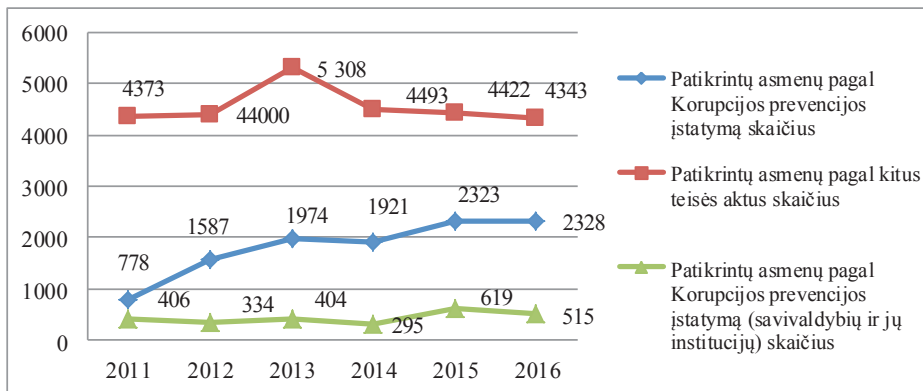
3.2.3. LR specialiųjų tyrimų tarnybos veiklos analizė

Analizuojamame kontekste būtina pabrėžti, kad *Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnyba* valstybės ir savivaldybių įstaigų nešališkumą ir skaidrumą siekia užtikrinti vykdydama prevencinę veiklą šiomis kryptimis – **teisės aktų ar jų projektų antikorupcinis vertinimas**, kurio metu siekiama nustatyti esamo ar numatomo reguliavimo trūkumus, galinčius sukelti korupcijos atvejus, ir **korupcijos rizikos analizė**. Bendradarbiaudama su savivaldos institucijomis, LR STT teikia pasiūlymus, metodinę pagalbą, atlieka kovos su korupcija programų vykdymo stebėseną, teikia informaciją į pareigas skiriamų ir paskirtų asmenų reputacijai (patikimumui) patvirtinti.

Atlikta 2011–2016 m. LR STT metinių veiklos ataskaitų analizė leidžia teigti, kad savivaldybių valstybės tarnautojams pagrindinės taikomos *antikorupcinio švietimo priemonės* išlieka *seminarai ir paskaitos*. Per analizuojamą laikotarpį buvo surengti 494 tokio pobūdžio renginiai. Seminarų ir paskaitų metu aptarti korupcijos bruožai, priežastys, pagrindinės kovos su korupcija priemonės; apžvelgti antikorupciniai įstatymai ir įstatymai, numatantys teisinę atsakomybę už korupcines veikas; aptartos LR STT siūlomos įstatymų pataisos, padedančios veiksmingiau kovoti su korupcija; pristatyta antikorupcinę politiką formuojančių institucijų veikla, sociologiniai korupcijos lygio tyrimai.

2012 ir 2014 m. daug dėmesio skirta savivaldybės tarnautojų, atsakingų už korupcijos prevenciją ir kontrolę savivaldybėje, mokymams, skirtiems supažindinti su antikorpucinių teisės aktų ir jų projektų vertinimu, korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymo metodika, korupcijos prevencijos programų rengimo reikalavimais (LR STT veiklos ataskaita, 2014 m., p. 21). Pastebėta, kad 2013 m. pradėta teikti metodinė pagalba korupcijos prevencijos vykdymo klausimais savivaldybių antikorpucijos komisijų nariams. Verta paminėti, kad LR STT teikė pasiūlymus tikslinti teisinį reguliavimą. Pavyzdžiui, 2011 m. buvo inicijuoti teisės aktų pakeitimai, siekiant įtvirtinti valstybės tarnautojo priesaiką Lietuvos Respublikai, nepriekaištingos reputacijos sąlygas, teises pasekmes.

LR STT teikia informaciją institucijų vadovams apie asmenis, pretenduojančius užimti valstybės tarnautojo pareigas, dėl nepriekaištingos reputacijos reikalavimų atitikties (LR valstybės tarnybos įstatymo 31 str., 2017). Korupcijos prevencijos įstatymo 9 str. 6 d. įgalina vadovą kreiptis rašytiniu prašymu (pateikiant motyvus) informacijos apie asmenį iškilus abejonėi dėl tinkamumo einamoms pareigoms. Reikia pažymėti, kad per analizuojamą laikotarpį (2011–2016 m.) padidėjo asmenų, apie kuriuos prašoma, įgyvendinant įstatymų nuostatas, pateikti informaciją, skaičius. Pateikiamas asmenų, apie kuriuos pateikta informacija, skaičiaus pokyčiai (pagal teisinį pagrindą) (žr. 13 pav.).



13 pav. LR STT informacijos pateikimo apie asmenų reputaciją kiekio dinamika 2011–2016 m. (vnt.)

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės, remiantis LR STT veiklos 2011–2016 m. ataskaitomis.

LR STT veiklos ataskaitose (2011 m., 2012 m.) nurodoma, kad pasitaiko „<...> atvejų, kai į valstybės ar savivaldybės įstaigą buvo priimtas asmuo, neatitinkantis nepriekaištingos reputacijos reikalavimų, kadangi nebuvo pateikti prašymai LR STT, nors šio asmens tikrinimas buvo privalomas <...> neretai pasitaiko atvejų, kai prašyme motyvai ir kiti duomenys, keliantys abejonę dėl asmens tinkamumo einamoms

pareigoms, nenurodomi (2012 m. gauta 119 (8 proc.) tokių prašymų)“ (LR STT veiklos ataskaita, 2012, p. 45). Pastarųjų metų (2013–2016 m.) skaičiaus pokyčiai rodo, kad savivaldybėms ir jų institucijoms informacijos apie asmenis patikrinimo pagal LR korupcijos prevencijos įstatymą poreikis išaugo. Tai byloja ir didėjanti vadovų dėmesį į pareigas skiriamų ir paskirtų asmenų reputacijai (patikimumui) ir korupcijos prevencijai, be to, tai gali liudyti laikymąsi nustatytų teisės aktais nuostatų dėl prievolės patikrinti duomenis apie asmens reputaciją. Būtina pažymėti, kad tobulinant informacijos pateikimo procesus 2016 m. buvo parengtas *Antikorupcijos vadovas* viešajam sektoriui ir baigiamas rengti LR STT informacijos apie asmenų, siekiančių eiti ar einančių pareigas valstybės ar savivaldybės įstaigose ar įmonėse, taip pat asmenų, kuriuos į pareigas Europos Sąjungos ar tarptautinėse institucijose teikia Lietuvos Respublika, pateikimo tvarkos aprašas. Šie dokumentai turėtų padaryti korupcijos prevencijos priemonių praktinį įgyvendinimą aiškesnį (LR STT veiklos ataskaita, 2016, p. 14).

Be to, LR STT *vykdo savivaldybių antikorupcijos komisijų veiklos priežiūrą*, atlieka komisijų veiklos analizę. Vykdamas savivaldybių antikorupcijos komisijų veiklos priežiūrą, LR STT inicijuoti ir atlikti tyrimai, vertinant jų veiklos rezultatus ir tobulintinas sritis. Pirmasis tyrimas buvo atliktas 2013 m. įvertinant Lietuvos savivaldybių antikorupcijos komisijų 2012 m. veiklą. Antrasis – LR STT Korupcijos prevencijos valdybos korupcijos rizikos skyriaus iniciatyva atliktas tyrimas, kuriame išanalizuota *savivaldybių antikorupcijos komisijų praktinės veiklos problematika*. Šis tyrimas buvo atliktas 2015-07-01–2016-03-10 laikotarpiu 59-iose iš 60 savivaldybių, siekiant įvertinti antikorupcijos komisijų veiklos efektyvumą, nustatyti jų veiklos problemas, pateikti pasiūlymų savivaldybėms dėl antikorupcijos komisijų veiklos tobulinimo. Vadovaujantis abiejų tyrimų rezultatais, gali būti išskiriamos dvi savivaldybių antikorupcijos komisijų veiklos probleminės sritys ir jų problemų turinys (žr. 35 lentelę).

2012 m. viena svarbiausių savivaldybių antikorupcijos komisijų veiklos problemų buvo nepakankamas teisinis reglamentavimas: neaiški komisijų sudarymo tvarka, nenustatytos komisijų narių teisės bei pareigos, kompetencijos ribos. Todėl antikorupcijos komisijos buvo sudaromos ir veikė pagal pačių savivaldybių tarybų patvirtintus veiklos nuostatus, parengtus vadovaujantis LR vietos savivaldos įstatymo (2017) 15 (4) str., 16 (2) str. 6 punkto nuostatomis. Taigi, aiškaus komisijos atsakomybės apibrėžimo stoka nesudarė sąlygų užtikrinti maksimaliai skaidrios veiklos. Pabrėžtina ir tai, kad kai kurių savivaldybių komisijų veiklos vidiniuose teisės aktuose apskritai nebuvo įtvirtintos atskaitomybės ir prievolės komisijoms už savo veiklą atsiskaityti savivaldybės tarybai, visuomenei.

Savivaldybėse veikiančių antikorupcijos komisijų veiklos problematika

| Problematika | Turinys |
|---|---|
| Komisijų veiklos planavimas ir organizavimas | Komisijos veikia neturėdamos veiklos planų. |
| | Neaktyvios, neorganizuoja posėdžių. |
| | Nekviečia į komisijos sudėtį neįeinančių savivaldybės tarybos narių, savivaldybės administracijos valstybės tarnautojų ir darbuotojų bei kitų asmenų. |
| | Dauguma komisijų piliečių skundų nenagrinėjo, nes jų nebuvo gauta arba gauti skundai buvo nukreipti pagal kompetenciją į kitas institucijas. |
| | Neprotokuoja posėdžių, pateikdamos argumentą, kad to daryti nebūtina ir tai neduoda naudos. |
| | Savivaldybių taryboms nepateikia veiklos ataskaitų. |
| Teisės aktų ar jų projektų antikorupcinis vertinimas | Rengiant ir įgyvendinant teisės aktų antikorupcinį vertinimą, didžioji dalis savivaldybėse veikiančių komisijų analizuojamu laikotarpiu nedalyvavo arba tik formaliai dalyvavo rengiant antikorupcinę programą savivaldybėje ir stebint jos įgyvendinimą. |
| | 64 proc. savivaldybių komisijų analizuojamu laikotarpiu nedalyvavo atliekant įstaigos veiklos sričių korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymo tyrimą. |

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės, remiantis LR STT atliktų tyrimų 2013 ir 2016 m. duomenimis.

Reikia pažymėti, kad, siekdama suformuoti vienodus savivaldybėse veikiančių antikorupcijos komisijų sudarymo ir veiklos principus, LR STT parengė Savivaldybės antikorupcijos komisijos pavyzdinius nuostatus (2015 m. birželio 19 d., Nr. 4-01-4599), kuriuose buvo numatytas šių komisijų funkcijų papildymas:

- 1) dalyvauti atliekant savivaldybės įstaigos veiklos sričių, kuriose egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė, nustatymą;
- 2) LR STT atlikus korupcijos rizikos analizę savivaldybės įstaigos veiklos srityse, teikti siūlymus dėl rekomendacijų įgyvendinimo ir užtikrinti jų įgyvendinimo kontrolę;
- 3) koordinuoti savivaldybės, savivaldybės kontroliuojamų įstaigų ir (ar) įmonių, taip pat viešųjų įstaigų, kurių vienas iš steigėjų yra savivaldybės institucija ar įstaiga, vykdomą korupcijos prevencijos politiką ir priemonių įgyvendinimą;
- 4) nagrinėti gyventojų skundus, teikti išvadas ir rekomendacijas savivaldybės administracijos direktoriui ir savivaldybės tarybai.

Tačiau, nepaisant sureguliuoto teisinio reglamentavimo, savivaldybių politinio ir administracinio lygmenų atstovų, net ir dalyvaujančių komisijos veikloje, požiūris į jos veiklą išliko formalus. Komisijos nariai vertina savo veiklą komisijoje kaip antraeiles pareigas, dažnai pasiaiškinama, kad trūksta laiko korupcijos prevencijai dėl didelio užimtumo einant pagrindines pareigas ir kad korupcijos prevencijos veiklos turėtų būti organizuojamos ir kontroliuojamos teisėsaugos darbuotojų. Todėl Lietuvos savivaldybėse vyrauja neformalus užduočių delegavimas komisijos nariui, atsa-

kingam institucijoje už korupcijos prevenciją (savivaldybės atveju – administracijos valstybės tarnautojui). Apibendrinant galima teigti, kad komisijos, nepaisant teisės aktų, susijusių su korupcijos prevencija ir antikorupcijos komisijos veikla, deleguotų užduočių, nepakankamai vykdo savo tiesiogines pareigas, vyrauja formalus požiūris į korupcijos prevenciją, komisijų nariams trūksta kompetencijos, komisijų veikloje stokojama viešumo ir atvirumo.

Atlikus 2011–2016 m. LR STT metinių ataskaitų ir atliktų tyrimų analizę etikos vadybos vietos savivaldoje aspektu, galima daryti išvadą, kad nors LR STT, vykdydama Nacionalinę kovos su korupcija programą, skatina savivaldybes atlikti korupcijos rizikos analizę, antikorupcinę teisės aktų vertinimą ir įgalinti institucines struktūras korupcijos prevencijai, antikorupcijos komisijos vis dar susiduria su aiškiais iššūkiais, tokiais kaip tinkamas komisijų veiklos planavimas ir organizavimas, didesnė komisijos narių motyvacija ir iniciatyva vykdyti korupcijos prevencijos ir kitas pavestas užduotis.

3.3. Etikos vadybos struktūrų Šiaulių regiono savivaldybėse veiklos analizė

Šiaulių regiono savivaldybių institucinio lygmens etikos vadybos situacijos analizei atlikti pasirinkta dviejų svarbiausių struktūrų – Tarybos etikos komisijos ir antikorupcijos komisijos – veiklos analizė. Analizuoti įvairūs prieinami duomenys (komisijų veiklos nuostatai, ataskaitos, protokolai, informacija savivaldybės tinklalapiuose).

3.3.1. Savivaldybių tarybų etikos komisijų veiklos praktika

Nepaisant to, jog kiekvienoje Lietuvos savivaldybėje veikia etikos komisijos, viešųjų ir privačių interesų derinimo problema priimant sprendimus savivaldybėse išlieka aktuali. Nors 2008 m. LR VTEK patvirtino *tarmybinės etikos specialisto (konsultanto dėl viešųjų ir privačių interesų deklaravimo prievolės įgyvendinimo) pareigybę*, tačiau dabartinė savivaldybių praktika rodo, kad savivaldybių vadovai pasirinko primityviausią problemos sprendimo būdą – priskyre papildomas funkcijas jau dirbantiems tarnautojams. Taigi, šiuo metu savivaldybėse *viešųjų ir privačių interesų konfliktų priežiūrą* vykdo:

- politiniu lygmeniu (tarybos narių) – Tarybos etikos komisija,
- administraciniu lygmeniu (valstybės tarnautojų) – tarnautojas, kuriam paskirtos savivaldybės vadovo (administracijos direktoriaus) papildomos funkcijos.

Analizuojant savivaldybės etikos vadybą (priežiūrą), būtina pabrėžti, kad atskiros *administracinio lygmens struktūros*, atsakingos už Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklių priežiūrą, nėra. Už tai atsako savivaldybės vadovas – savivaldybės administracijos direktorius. O *politinio lygmens* atstovų – tarybos narių etiško elgesio formavimą ir priežiūrą savivaldybėje vykdo *savivaldybės tarybos etikos komisija*, kuri teisinę galią įgijo 2007 m.

Galima teigti, kad Tarybos etikos komisija savivaldybėje – tai etiško elgesio politiniame lygmenyje formavimo priemonė / struktūra, atliekanti institucinės elgsenos priežiūrą / stebėseną ir analizuojanti neetiško elgesio apraiškas. Ji prižiūri, kaip laikomasi įstatymų, LR valstybės politikų elgesio kodekso, kaip derinami viešieji ir privatus interesai, analizuoja tarybos narių pareigų nevykdymo priežastis ir nagrinėja gautą informaciją dėl veiklos skaidrumo. Šios komisijos sudarymas ir atsakomybės reglamentuoti LR vietos savivaldos įstatymu (2017), kuriame nurodyta, kad, be tarybos narių (politikų), į komisiją reikia įtraukti ne mažiau kaip trečdalį bendruomenės atstovų (seniūnaičių).

Tobulinant etikos komisijų veiklos reglamentavimą yra siekiama užtikrinti jų veiksmingumą, sukurti veiklos efektyvumo sąlygas. Tai iliustruoja 2011 m. priimti LR vietos savivaldos įstatymo 15 straipsnio nuostatų pakeitimai dėl etikos komisijos pirmininko rinkimo nustatyta tvarka: kandidatūras meras teikia savivaldybės tarybos mažumos (opozicijos) siūlymu ir tik tuo atveju, jeigu savivaldybės tarybos mažuma (opozicija) nepasiūlo komisijos pirmininko kandidatūros, tuomet taryba skiria mero teikimu. Tokiu būdu užkertamas kelias paskirti „patogų žmogų“, kuris suprantamas kaip palankus merui ir savivaldybės tarybos politinių partijų daugumai. 2015 m. pakeitimas (15 straipsnio 3 dalies 2 ir 6 punktus) įpareigojo etikos komisiją rengti posėdžius ne rečiau kaip kartą per mėnesį. Tokiu komisijos posėdžių dažnio reglamentavimu skatinama jos veikla, numatytų funkcijų atlikimas.

Savivaldybės turi pasirengusios *tarybos etikos komisijos nuostatus*, kuriuose taip pat numatyti svarbiausi etikos komisijos veiklos principai. Minėti pokyčiai 2015 m. teisės aktuose tapo prielaida koreguoti savivaldybių etikos komisijų nuostatus, kurie tais pačiais metais buvo patvirtinti ir savivaldybėse.

Atlikus septynių analizei pasirinktų Šiaulių regiono savivaldybių tarybų etikos komisijų nuostatų analizę (žr. 22 lentelę), pastebėta, kad visuose nuostatuose buvo nurodytos komisijos sudėties taisyklės – taip siekiama išvengti vienos svarbiausių etikos komisijų veiklos problemų – neaiškaus komisijos sudėties reglamentavimo.

22 lentelė

**Šiaulių regiono savivaldybių tarybų etikos komisijų principai,
reglamentuoti nuostatuose**

| Savivaldybė | Šiau- lių m. | Šiau- lių raj. | Kelmės raj. | Pakruo- jo raj. | Akme- nės raj. | Joniškio raj. | Radviliš- kio raj. |
|-----------------------------------|-----------------|-------------------|----------------|--------------------|-------------------|------------------|-----------------------|
| Principas | | | | | | | |
| Komisijos sudėties formavimas | + | + | + | + | + | + | + |
| Komisijos posėdžių dažnis | - | + | + | - | + | - | - |
| Komisijos funkcijos | + | + | + | + | + | + | + |
| Sprendimo priėmimas | + | + | + | + | + | + | + |
| Išsamiai aprašyta protokolo forma | - | - | + | - | - | + | - |

22 lentelės tęsinys

| | | | | | | | |
|--------------------------------|---------------|---|---|---|---|--------------------|--------------------|
| Sprendimo apskundimo galimybė | nenu- rodo | + | + | + | + | neskun- džiamas | neskun- džiamas |
| Komisijos atskaitomybė | - | + | + | - | + | + | + |
| Numatytas sprendimo viešinimas | - | + | + | + | + | + | + |

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės, remiantis Šiaulių regiono septynių savivaldybių tarybų etikos komisijų nuostatais 2015 m.

Išsamiausi, visus aspektus apibrėžiantys ir teisinių klausimų nepaliekantys nuostatai buvo parengti tik vienoje – Šiaulių rajono savivaldybėje. Kelmės ir Akmenės rajonų savivaldybių tarybų etikos komisijų nuostatuose trūksta aiškumo komisijos posėdžių dažnio, komisijos atskaitomybės ir numatyto sprendimo viešinimo klausimais. Mažai dėmesio skirta etikos komisijos posėdžių protokolų rengimui Šiaulių miesto ir rajono, Pakruojo, Akmenės, Radviliškio rajonų savivaldybėse, o tai LR VTEK įvardijo kaip vieną iš dažnai pasitaikančių trūkumų, keliančių abejonių dėl priimto sprendimo. Nepaisant valstybinio reglamentavimo, vis dar neiškus komisijų posėdžių dažnis (kiek kartų per mėnesį posėdžiaujama – vieną ar daugiau) net keturiose savivaldybėse (Šiaulių miesto, Joniškio, Radviliškio, Pakruojo rajonų). Nors akcentuojama įstatymų nustatyta galimybė apskusti nutarimus, pasirinkta etikos komisijos galutinio sprendimo nekvestionavimo strategija (Šiaulių miesto, Joniškio, Radviliškio rajonų). Kaip minėta, viena svarbiausių problemų yra komisijos atskaitomybės klausimas – ji aiškiai nustatyta tik Šiaulių ir Radviliškio rajonų savivaldybių nuostatuose.

Toliau pateikiama Šiaulių regiono savivaldybių tarybų etikos komisijų narių skaičių ir posėdžių dažnių statistika (žr. 23 lentelę).

23 lentelė

**Šiaulių regiono savivaldybių tarybų etikos komisijų narių
skaičius ir posėdžių dažnis**

| Savivaldybė | Komisijos narių skaičius | Metai | | | | Komisijos narių skaičius | Metai | |
|------------------|--------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------------------|-------|--------------|
| | | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | | 2015 | 2016 |
| Šiaulių m. | 10 | 2 | 3 | 3 | 1 | 10 | 0 | 10 |
| Šiaulių raj. | 9 | 0 | 0 | 1 | 3 | 9 | 5 | 3 |
| Kelmės raj. | 8 | 2 | 0 | 2 | 0 | 7 | 4 | 8 |
| Pakruojo raj. | 9 | 0 | 0 | 1 | 4 | 10 | 2 | 5 |
| Akmenės raj. | 6 | Nėra duomenų | Nėra duomenų | Nėra duomenų | Nėra duomenų | 6 | 0 | Nėra duomenų |
| Joniškio raj. | 6 | 2 | 5 | 0 | 0 | 6 | 2 | 13 |
| Radviliškio raj. | 7 | 2 | 2 | 0 | 0 | 7 | 2 | 8 |

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės

Be to, 2015 m. įvykus naujiems rinkimams pasikeitė komisijos narių skaičius ir posėdžių dažnis. Komisijos narių skaičius kito dviejose savivaldybėse: vienoje mažėjo (Kelmės raj.), kitoje – didėjo (Pakruojo raj.). Pažymėtina, kad, pakitus komisijos narių skaičiui, jų susitikimo dažnis kito netiesiogiai: Pakruojo rajono savivaldybėje, net ir padidėjus komisijos narių skaičiui, posėdžių skaičius 2015 m. buvo mažesnis nei 2014 m., ir atitinkamai Kelmės rajono savivaldybėje, narių skaičiui sumažėjus, vien 2015 m. metais įvyko tiek pat susitikimų, kiek buvo įvykę per ketverius ankstesnius metus. Taigi galima teigti, jog narių skaičiaus pokyčiai neturi lemiamo vaidmens posėdžių dažniui ir komisijos veiklos aktyvumui. Galime teigti, kad naujai išrinkti komisijos nariai nepateikia naujų iniciatyvų siekiant aktyvesnės veiklos. Viena savivaldybė (Akmenės raj.) nepateikė viešai duomenų apie Tarybos etikos komisijos reguliarią veiklą. Eliminavus statistiškai negalimas apskaičiuoti reikšmes 2010 metais ir Akmenės rajono savivaldybės atvejo reikšmes, paaiškėjo, kad 2011–2014 m. laikotarpiu etikos komisijos vidutiniškai kasmet susitiko 8,25 karto (1,375 karto per metus kiekviena komisija): 2011 m. – 8 kartus, 2012 m. – 10 kartų, 2013 m. – 7 kartus ir 2014 m. – 8 kartus. Tuo tarpu per perpus trumpesnį laikotarpį 2015–2016 m. kasmetinių susitikimų skaičius išaugo beveik dvigubai – iki 15,5 (2,58 karto per metus kiekviena komisija): 2015 m. – 15 kartų, 2016 m. – net 47 kartus. Tad daugiausiai kasmetinių etikos komisijų posėdžių per analizuojamą 2011–2016 m. laikotarpį vyko Šiaulių miesto (19), Kelmės rajono (16) ir Joniškio rajono (22) savivaldybėse, mažiausiai – Pakruojo ir Šiaulių rajono savivaldybėse (po 12 kartų). Tačiau Šiaulių regiono savivaldybių tarybų etikos komisijų posėdžių dažnio skaičiai neprimena 2015 m. įvesto naujo reikalavimo komisijoms susitikti bent kartą per mėnesį (t. y. 12 kartų per metus). Atliekant 2016 m. analizę matyti, kad susitikimų skaičius išaugo (nuo 2 kartų iki 10), išskyrus Šiaulių rajono savivaldybėje.

Etikos komisija turi įgaliojimus stebėti tarybos narių elgesį, konsultuoti susidarius etinėms dilemoms, kontroliuoti įgyvendinant viešųjų ir privačių interesų deklaravimo nuostatas, tokiu būdu užtikrina ir prižiūri, kaip laikomasi etikos normų. Kadangi etikos komisija turi priemones bei resursus atskleisti neetiškus veiksmus savivaldybėje ir taikyti nuobaudas, tai ji savo egzistavimu formuoja visuomenės pasitikėjimą dėl politikų elgesio etiškumo.

Savivaldybių tinklalapiuose (informacijos šaltiniuose) buvo ieškoma **etikos komisijos posėdžių klausimų turinio ir problematikos** (žr. 19 priedą). Pabrėžtina, kad ieškant septynių Šiaulių regiono savivaldybių etikos komisijų protokolų, pateiktų oficialiuose savivaldybių tinklalapiuose, informacija rasta tik penkiuose, o informacija apie posėdžių nutarimus viešinama tik keturiose savivaldybėse.

Taigi, etikos komisijų posėdžiuose spręstus klausimus galima suskirstyti į *keturias sritis*:

- Dėl savivaldybės tarybos nario nedalyvavimo tarybos ir komitetų posėdžiuose;
- Dėl savivaldybės tarybos nario elgesio LR valstybės politiko veiksmų atitikimo LR valstybės politikų elgesio kodekso nuostatoms;
- Dėl galimai tarybos nario viešų ir privačių interesų supainiojimo, dėl pavėluotai pateiktos deklaracijos;

- Gautų pranešimų svarstymas: dėl spaudoje pasirodžiusių straipsnių, dėl galimai netinkamų viešų pasisakymų; dėl pakartotinių tyrimų atlikimo.

Dėl galimai susidariusių viešųjų ir privačių interesų konfliktų, kai tarybos nariai nenusišalina ir dalyvauja priimant sprendimus bei nepateikia arba nepateikia laiku viešųjų interesų deklaracijas, analizuojamu savivaldybių atveju posėdžiai pasiskirstė taip: Radviliškio rajono EK – 2 posėdžiai; Šiaulių rajono EK – 2 posėdžiai; Joniškio rajono EK – 1 posėdis. Paminėtina tai, kad po etikos komisijos svarstymų dėl tarybos narių tiesioginių pareigų nevykdymo – komitetų ir tarybos posėdžių nelankymo be pateisinamos priežasties (Šiaulių rajono EK – 4 posėdžiai; Radviliškio rajono EK – 1 posėdis) vienam politikui panaikintas tarybos nario mandatas. Toks komisijos (Šiaulių rajono EK) sprendimas gali būti paaiškinamas teoriniame kontekste kaip formuojantis savivaldybės tarybos veiklos etišką aplinką ir ugdantis „paklusnumo įstatymams nuostatas“ (Vasiljevienė, 2006).

Atlikus 2011–2015 m. Šiaulių regiono savivaldybių tarybų etikos komisijų veiklos nuostatų ir informacijos (protokolų, ataskaitų) analizę, galima daryti išvadą, kad vykdoma jų sudėties formavimo nuostatų kaita, siekiant įtraukti bendruomenės narius, tačiau kol kas komisijos daugiau dėmesio skiria etinių problemų sprendimui, o ne rizikų šioms situacijoms susidaryti mažinimui. Etikos komisijų ataskaitose informacijos? apie vykdomas prevencines priemones (pavyzdžiui, tarybos narių konsultavimas, diskusijos siekiant išvengti viešųjų ir privačių interesų) nepavyko aptikti. Etikos komisijų veiklos praktikas veikia ne tik veiklos reglamentavimas, bet ir komisijos narių aktyvumas, požiūris, nuostatos.

3.3.2. Savivaldybių antikorupcijos komisijų veiklos praktika

Korupcijos prevencija, kaip viena svarbiausių etikos vadybos sričių, savivaldybėje gali būti vykdoma dviejų institutų: administracijos direktoriaus *paskirto tarnautojo (administracijos lygmeniu)* ir savivaldybės lygiu apimant politinį lygmenį (tarybos narius) sudarytos *antikorupcijos komisijos*.

LR vietos savivaldos įstatymas (2017) numato, jog už korupcijos prevencijos vykdymą institucijoje atsakingas savivaldybės vadovas ar jo įgaliotas asmuo. Tad kiekvienoje savivaldybėje yra **administracijos direktoriaus įgaliotas valstybės tarnautojas**, kuris paprastai (bet ne visada) yra antikorupcijos komisijos narys ir dalyvauja šios komisijos veiklose.

Antikorupcijos komisijos savivaldybėse įkurtos 2010 metais, rekomenduojant LR STT ir remiantis pačių savivaldybių geranoriškumu. Komisijos veikimo reglamentavimas įtvirtintas tik 2015 m. liepos 1 d. LR vietos savivaldos įstatymo naujoje redakcijoje, kurioje numatyta komisijos sudarymo tvarka ir sudėtis: sudėtyje privalo būti tarybos narių, administracijos valstybės tarnautojų ekspertų ir bendruomenės narių. Komisijos kompetencijai priklauso **institucinės korupcijos prevencijos programos rengimas**, vadovaujantis Nacionalinės kovos su korupcija programa (šiuo metu galioja 2015–2025 m. programa), jos įgyvendinimas, prevencinių renginių or-

ganizavimas su kitomis savivaldybės institucijomis, gautų piliečių, tarnautojų, politikų pranešimų dėl galimų korupcijos atvejų nagrinėjimas. Taigi komisija įgyvendina savivaldybėje valstybės politiką korupcijos prevencijos srityje.

Savivaldybių antikorupcijos komisijų sudarymo tvarka iki 2015 m. liepos 1 d. įstatymais buvo neregamentuota ir atskirų antikorupcijos komisijų narių teisės ir pareigos bei kompetencijos ribos buvo nenustatytos. Narių skaičius priklausė nuo savivaldybės apsisprendimo. Disertacinio tyrimo metu atlikta 2011–2014 m. Šiaulių regiono savivaldybių antikorupcijos komisijų narių sudėties analizė patvirtina skirtingą antikorupcijos komisijų narių skaičių, kuris varijuoja nuo 5 iki 8 narių (žr. 24 lentelę).

24 lentelė

Šiaulių regiono savivaldybių antikorupcijos komisijų sudėties ir veiklos statistika 2011–2014 m.

| Duomenys Savivaldybė | Komisijos narių skaičius | | | | Posėdžių skaičius (2011– 2014 m.) | Veiklos ataskaitų skaičius (2011– 2014 m.) |
|-------------------------|--------------------------|-------------------|--------------------------------|-----------------------------|--|--|
| | Iš viso | Tarybos nariai | Adminis- tracijos nariai | Bendruo- menės nariai | | |
| Šiaulių miesto | 7 | 4 | 3 | 0 | 7 | 1 |
| Šiaulių raj. | 8 | 5 | 1 | 2 | 18 | 4 |
| Kelmės raj. | 7 | 5 | 1 | 1 | 15 | 3 |
| Pakruojo raj. | 7 | 2 | 5 | 0 | 11 | 2 |
| Akmenės raj. | 5 | 5 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Joniškio raj. | 5 | 3 | 2 | 0 | 18 | 4 |
| Radviliškio raj. | 6 | 2 | 4 | 0 | 3 | 2 |

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės, remiantis antikorupcijos komisijų veiklos ataskaitomis, savivaldybės mero veiklos ataskaitomis, savivaldybės administracijos direktoriaus veiklos ataskaitomis 2011–2014 m.

Analizuojant komisijos sudėtį galima įžvelgti tuo metu populiarių politikų dominavimą ir mažą bendruomenės narių įtrauktį. 2011–2014 m. bendruomenės nariai buvo įtraukti tik į dvejų savivaldybių (Šiaulių ir Kelmės rajonų) antikorupcijos komisijų sudėtį. Taip pat pastebėta, kad kai kurių savivaldybių antikorupcijos komisijos sudėtyje vyrauja administracijos darbuotojai (Pakruojo ir Radviliškio rajonų). Vienintelėje savivaldybėje (Akmenės rajono) antikorupcijos komisijos visi nariai yra tik politinio lygmens (tarybos nariai). Įvykus savivaldybių tarybų rinkimams bei pasikeitus 2015 m. Vietos savivaldos įstatymo nuostatoms, galime matyti komisijų sudėties pokyčius (žr. 25 lentelę).

**Šiaulių regiono savivaldybių antikorupcijos komisijų sudėties ir veiklos
statistika 2015–2016 m.**

| Duomenys Savivaldybė | Komisijos narių skaičius | | | | Posėdžių skaičius 2015– 2016 m. | Veiklos ataskaitų skaičius (2015–2016 m.) |
|-------------------------|--------------------------|----------------|------------------------|---------------------|--|---|
| | Iš viso | Tarybos nariai | Administracijos nariai | Bendruomenės nariai | | |
| Šiaulių miesto | 9 | 5 | 0 | 4 | 6 | Nėra duomenų |
| Šiaulių raj. | 10 | 6 | 1 | 3 | 6 | 2 |
| Kelmės raj. | 7 | 3 | 1 | 3 | 10 | 2 |
| Pakruojo raj. | 9 | 4 | 2 | 3 | 0 | 0 |
| Akmenės raj. | 6 | 4 | 0 | 2 | 5 | 2 |
| Joniškio raj. | 6 | 4 | 0 | 2 | 13 | 2 |
| Radviliškio raj. | 5 | 1 | 2 | 2 | 3 | 2 |

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės, remiantis antikorupcijos komisijų veiklos ataskaitomis, savivaldybės mero veiklos ataskaitomis, savivaldybės administracijos direktoriaus veiklos ataskaitomis 2015–2016 m.

Pabrėžtina, kad visų savivaldybių antikorupcijos komisijų sudėtyje yra bendruomenės narių, tačiau administracijos tarnautojų nėra 3 savivaldybėse (Šiaulių miesto, Akmenės rajono, Joniškio rajono). Pažymėtina, kad savivaldybės administraciniame lygmenyje už korupcijos prevenciją yra atsakingas administracijos direktorius arba paskirti atsakingi asmenys, tad antikorupcijos komisijos, vykdydamos veiklas, bendradarbiauja su minėtais atstovais.

Atlikta Šiaulių regiono septynių antikorupcijos komisijų posėdžių statistikos analizė parodė, kad 2011–2014 m. laikotarpiu keturių savivaldybių (Šiaulių rajono, Kelmės rajono, Pakruojo rajono, Joniškio rajono) komisijos posėdžiavo daugiau nei 10 kartų, viena savivaldybė (Radviliškio rajono) posėdžiavo tik 3 kartus (mažiau negu kartą per metus). 2015–2016 m. aktyvesnė antikorupcijos komisijų veikla matoma Kelmės rajono, Joniškio rajono savivaldybėse, kur šios komisijos vidutiniškai per metus posėdžius organizavo 6 kartus, tačiau Pakruojo rajono komisijos veiklos negalime apibendrinti, nes nerandama viešai pristatomų komisijos veiklos metinių ataskaitų, taip pat komisijos veikla nepristatoma ir savivaldybės mero ir tarybos veiklos ataskaitose (2015, 2016 m.). Minėto laikotarpio komisijų posėdžių sprendžiami klausimai buvo nukreipti į institucinių korupcijos prevencijos programų rengimą numatant veiklų planą, susidariusių galimai koprupcinių atvejų sprendimą, įgyvendintų prevencinių priemonių aptarimą (atliktų teisės aktų ir jų projektų antikorupcinis vertinimas, korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymas), prevencinių renginių, skirtų Tarptautinei antikorupcijos dienai paminėti, planavimą, antikorupcinių mokymų poreikio analizei. Antikorupcijos komisijos yra atskaitingos savivaldybės tarybai ir pateikia metines veiklos ataskaitas, kurios, vadovaujantis LR korupcijos prevencijos įstatymo (2017) nuostatomis, viešinamos savivaldybių in-

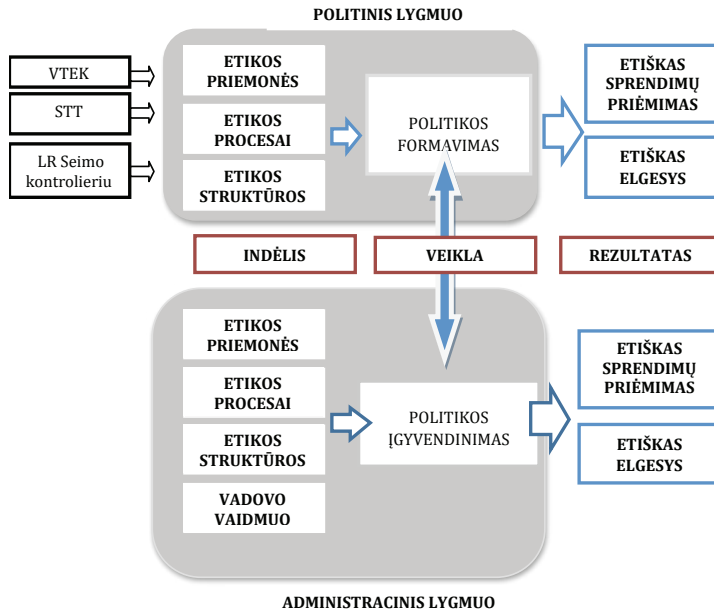
ternetiniuose puslapiuose paskyroje „Korupcijos prevencija“. Čia yra talpinamos ir savivaldybių korupcijos prevencijos programos siekiant informuoti visuomenę apie vykdomas savivaldybių institucijose prevencines veiklas ir jų rezultatus. Analizė parodė, kad komisijų veiklos ataskaitos pateikiamos ne visuomet reguliariai – tik dviejose savivaldybėse jos pateikiamos kasmet (Šiaulių rajono, Joniškio rajono), Akmenės rajono savivaldybėje per ketverius metus nebuvo pateikta ataskaitų (arba jos yra viešai neprieinamos). Pastebėta ir tai, kad korupcijos prevencijos programas savivaldybės pasirenkia skirtingiems laikotarpiams: dvi savivaldybės (Joniškio rajono, Kelmės rajono) – iki 2016 m., kitos savivaldybės pasirinko laikotarpį, atitinkantį tarybos kadencijos laikotarpį – 2011–2014 m. Galima daryti išvadą, kad savivaldybių antikorupcijos komisijų veiklų patirtys ataskaitų teikimo ir programų rengimo srityje yra skirtingos.

Atliekant pateiktų savivaldybių tarybų etikos komisijų ir antikorupcijos komisijų posėdžių protokolų analizę, buvo ieškoma *bendradarbiavimo apraiškų* tarp šių komisijų sprendžiant organizacijoje etines problemas. Aptiktas vienintelis pavyzdys Kelmės rajono savivaldybėje, kurios antikorupcijos komisijos internetinėje paskyroje yra pateiktas bendras Tarybos etikos komisijos ir Antikorupcijos komisijos sprendimo protokolas (2015-02-19, Nr. E2-1). Šiuo atveju komisijos kompleksiskai (bendradarbiaudamos) sprendė susidariusią etinę problemą. Deja, kitų bendros veiklos, bendradarbiavimo atvejų (ne tik sprendžiant problemas, bet ir vykdant prevenciją) dokumentuose neaptikta.

Atlikus 2011–2016 m. Šiaulių regiono savivaldybių antikorupcijos komisijų veiklos informacijos (protokolų, ataskaitų, administracijos direktoriaus veiklos ataskaitos, mero ir savivaldybės tarybos metinės veiklos ataskaitos) analizę, galima daryti išvadas, kad:

- Antikorupcijos komisijos sudėties ir veiklų reglamentavimo pakeitimai suvienodino sąlygas visoms komisijoms veikti ir įtvirtino bendruomenės narių įtraukimą į komisijos sudėtį.
- Antikorupcijos komisijos nariai dalyvauja mokymuose, organizuojamuose LR STT, korupcijos prevencijos priemonių įgyvendinimo savivaldybėse temomis.
- Antikorupcijos komisijos inicijuoja / dalyvauja renginiuose, skirtuose Tarptautinei antikorupcijos dienai, teikia ataskaitas tarybos nariams apie institucinės kovos su korupcija programos veiklų įgyvendinimą.
- Antikorupcijos komisijos veiklose pastebimas formalumas, stokojama sisteminio požiūrio keičiantis informacija su savivaldybės struktūriniais padaliniais, etikos komisija, trūksta informacijos viešumo tinkamai korupcijos prevencijai ir kontrolei užtikrinti.

Apibendrinant dokumentų analizės metu gautus duomenis, galima pateikti integralią etikos vadybos sistemą Lietuvoje savivaldybėje teisinio reglamentavimo kontekste (žr. 14 pav.).



14 pav. Integrali etikos vadybos sistema savivaldybėje

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės.

Etikos priemonėms ir struktūroms atstovauja indėlio dedamoji, procesui – veikla. Etikos priemonės yra numatytos dviem lygiais: politiniu ir administraciniu. Taip siekiama reglamentuoti, kad etikos priemonės būtų integruotos į tarybos ir savivaldybės administracijos atliekamas funkcijas. Tokiu būdu integralios etikos vadybos sistema formuoja „ribas“, kuriomis vadovaudamiesi politikai ir tarnautojai priima sprendimus ir atlieka kitas jiems pavestas veiklas. Kuriama etiška organizacijos kultūra, kurioje tarnautojų ir politikų santykiai paremti pasitikėjimo ir bendradarbiavimo nuostatomis, o vadovai atvirai diskutuoja etikos klausimais, taiko sankcijas, kurios užkerta galimybes tarnautojams, nesilaikantiems etikos standartų, daryti karjerą institucijoje ir paskatina etiškai besielgiančius.

Apibendrinant galima teigti, kad teisinių dokumentų analizė atskleidžia savivaldybės kaip institucijų sistemos specifiškumą, kuris pasireiškia per politinį ir administracinį lygmenis. Šiuo atveju politinis lygmuo – savivaldybės taryba, kuri formuoja politiką, o jos nariai priimdami sprendimus laikosi etikos standartų, administracinis lygmuo – administracijos tarnautojai – įgyvendina priimtus sprendimus laikydamiesi tarnautojo etikos standartų. Tad analizuojamas etikos vadybos priemonės, procesus ir struktūras taip pat buvo bandoma priskirti šiems lygmenims. Tačiau pastebėta, kad etikos vadybos priemonės gali būti skirtos tiek politikams, tiek tarnautojams institucinėse struktūrose: antikorupecijos komisijoje nariais gali būti išrenkami / paskiriami taip pat abiejų lygmenų atstovai. Formalios (normatyvinės etikos) priemonės reglamentuoja etišką elgesį (įstatymai, etikos kodeksai, teisiniai doku-

mentai, institucijos). Etika turi būti integruojama į valdymo funkcijas, tokias kaip planavimas, organizavimas, vadovavimas, kontrolė, o tarybos narių atveju (politinis lygmuo) ir į sprendimų priėmimą. Taryboje ir administracijoje esamos struktūros kontroliuoja (prižiūri) politikų ir administratorių etišką elgesį bei formuoja etikos politiką savivaldybėje. Išorinės nacionalinės struktūros (institucijos) veikia kontroliuodamos, konsultuodamos, reguliuodamos savivaldybės politikų, tarnautojų elgesį. Priemonių taikymo ir struktūrų veiklos veiksmingumo sąlygos ir trukdžiai lemia galutinį integralios etikos vadybos sistemos rezultatą.

Integrali etikos vadybos sistema, orientuota į vertybių diegimą, realizuojama pavyzdžiui, priimant į darbą tarnautoją (pokalbio metu) diskutuojama ir apie vertybes, siekiant įvertinti kandidato vertybines nuostatas. Neformaliomis priemonėmis gali būti integruojamos vertybės į valdymo funkcijas: planavimą, organizavimą, vadovavimą, kontrolę, o tarybos narių veiklos atveju – ir į sprendimų priėmimo procesą. Tačiau čia didelę reikšmę turi vadovo atsakomybė (administracijos lygmenyje) dėl etikos vadybos priemonių institucionalizavimo ir įgyvendinimo per valdymo funkcijas.

3.4. Ekspertų požiūrio į integralios etikos vadybos sistemos praktikas savivaldybėje (politiniu ir administraciniu lygmenimis) tyrimo analizė

Atsižvelgiant į dokumentų analizės rezultatus, galima teigti, kad teisiniu požiūriu Lietuvos savivaldybėse yra suponuotos prielaidos (priemonių, procesų ir struktūrų aspektais) etikos vadybos raiškai, tačiau analizuojant esamą praktiką suvokiama, kad jai vis dar trūksta sistemiškumo, integralumo, stabilumo ir institucinio (kartais ir individualaus) palaikymo. Todėl, siekiant identifikuoti ne tik reglamentavimą, analizuoti esamą situaciją, bet ir atskleisti jų priežastis etikos klimato (etiškos aplinkos formavimo ir priemonių naudojimo) ir mechanizmų veikimo vietos savivaldoje aspektais, buvo atliktas kokybinis tyrimas, kurio metu gauti rezultatai pristatomi šiame poskyryje. Kiekviename poskyryje išanalizuoti duomenys pateikiami pagal etikos vadybos dedamąsias. Atsižvelgiant į šią duomenų aiškinimo seką, tyrimo rezultatai pateikiami pradedant bendro pobūdžio įžvalgomis ir baigiant savivaldybėse esamų etikos vadybos praktikų aiškinimu politiniu ir administraciniu lygmenimis.

3.4.1. Ekspertų požiūris į etikos vadybos priemonių naudojimo praktiką savivaldybėse

Siekiant sukurti ir palaikyti etikos vadybos (integralią) sistemą, pirmiausia turi būti etikos priemonėmis suformuojamas pačios institucijos (kaip organizacijos) etikos klimatas. Etikos klimatas, kaip viena iš organizacinės aplinkos dimensijų, reikšmingas tuo, kad apima moralinių taisyklių ar kriterijų visumą, kuria remiamasi vykdant veiklą organizacijoje, t. y. organizacijos darbuotojai priima ir palaiko tam ti-

kras moralinio mąstymo ir elgesio formas, laiko jas standartais, priimant sprendimus (Cullen ir kt., 2003; Martin, Cullen, 2006; Endriulaitienė, Genevičiūtė-Janonienė, 2012) (plačiau žr. 1.3.5 poskyrį). Pučėtaitė ir kt. (2015) pažymi, kad, kuriant organizacinį pasitikėjimą ir stiprinant organizacinį novatoriškumą proceso ir elgesio lygmenyse viešojo sektoriaus organizacijose, didesnę reikšmę turi etinės organizacijos kultūrą formuojančios vertybės nei lyderio irsekėjų santykių kokybė. Todėl etikos klimatas sukuriamas tik tuo atveju, jeigu yra tinkamai institucionalizuotos etikos vadybos priemonės, sudaromos veiklos sąlygos didina tarpusavio pasitikėjimą, skatinantį atsidavimą veiklai siekiant valdymo veiksmingumo.

Tyrimo metu buvo nustatyta, kad Šiaulių regiono savivaldybėse **etikos klimatui** užtikrinti reikalinga etiška aplinka, kurią galima apibūdinti trimis aspektais: etikos normų laikymusi, atvirumu ir pagalba klientams, etikos problemų reta raiška (žr. 26 lentelę). Taigi, tyrimo metu ekspertai pažymėjo, kad savivaldybėse yra palaikomi etiški santykiai tarp vadovų ir tarnautojų, tarp tarnautojų, tarp tarnautojų ir piliečių. Akcentuojama ir „atvirų durų“ politika – nuolatinis savivaldybės atstovų pasirengimas spręsti piliečių problemas, jiems rodomas atvirumas ir rūpestis. Įdomu tai, kad mažas savivaldybėje politikų ir tarnautojų nusižengimų skaičius yra traktuojamas kaip etikos problemų nebuvimas, nors ankstesnė tyrimo analizė parodė, kad mažas svarstomų problemų skaičius gali būti ne dėl etikos problemų apraiškų stygiaus, bet dėl kitų priežasčių, tokių kaip reti komisijų posėdžiai, būtini įrodymai, nepasitenkinimas anksčiau priimtų komisijų sprendimų padariniais ir pan.

26 lentelė

Etiškos aplinkos savivaldybėse požymiai

| Kategorija | Subkategorija | Citatos ⁶ |
|----------------------------------|---|---|
| Etikos normomis paremta praktika | Aiškus teisinis reglamentavimas | „ <i>Taip, etiška aplinka. <...> Mūsų etiką reguliuoja ir valstybės tarnybos įstatymas, sakykim, ir viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatymas. <...> Tokių skundų dėl to, kad valstybės tarnautojai ar darbuotojai savivaldybėje elgiasi grubiai su interesantais, nebuvo.</i> “ 5_1 <i>„Vertinant situaciją, kaip valstybės tarnautojai įgyvendina savo funkcijas, toliau vertinant, kad etika yra ir tarpusavio bendravimo normos įstaigoje tarp valstybės tarnautojo, kad tai yra apranga, labai svarbi sritis korupcijos prevencija, viešieji privatus interesai, tai <...> dėl to problemų niekada nebuvo. Tai manyčiau, kad aplinka savivaldybėje yra etiška.“</i> 7_3 |
| | Etiška bendravimo ir bendradarbiavimo kultūra | „ <i>Taip, pakankamai etiška aplinka, per tiek metų (14 metų) nėra buvę didelių konfliktų, išlaikomas taktas, net jei nauja sritis – tikrai vyksta etiškas bendravimas ir bendradarbiavimas.</i> “ 2_3 |

⁶ Ekspertų kalba ir stilius netaisyta (Red. past.).

26 lentelės tęsinys

| | | |
|---|---|---|
| Organi- zacijos lyderystės standartai | Atvirumas ir pagalba klientui | „ <i>Taip, etiška. Mūsų tarnautojai ir darbuotojai pakankamai etiškai elgiasi su žmonėmis. <...> Pas mus visi kabinetai atidaryti, mes nebijome atvirai kalbėti, bendrauti, nebent juristų skyrius kai kada asmeniškam pokalbiui užsidaro. Pas mus yra svarbus atvirumas. Kartais žmogus eina, lenteles skaito ir bijo įeiti, o kada durys atviros, tai ir žmogui drąsiau.</i> “ 3_3 |
| | Pozityvaus klimato kū- rimas | „ <i>Pas mus įprasta, jei sutinki ar pamatai koridoriuje ko tai ieškančią žmogų, iš karto prieini, paklausi, ko ieško, nukreipi į tinkamą kabinetą. Gal tai nuo ankstesnio mero laikų taip yra. Jis buvo arti žmonių, tai tikriausiai, ir mes perėmėme iš jo tokį bendravimą.</i> “ 3_3 |
| | Pasirengi- mas spręsti problemas | „ <i>Buvę atvejų, kad vienas poskyrio vadovas paskambina kitam, ir gauna neigiamą reakciją – tuomet reaguoja viršesni vadai... tikrai tokia problema sprendžiama.</i> “ 2_3 |
| Pasyvus etikos politi- kos įgyven- dinimas | Etiškos aplinkos kriterijus: mažai etikos standartų pažeidimų | „ <i>Manau, kad aplinka visgi etiška, nes pažeidimų gan mažai.</i> “ 4_2 |
| | Organiza- cijos narių aktyvesnio įsitraukimo į etikos poli- tikos įgy- vendinimą stoka | „ <i>Žinoma, manau, kad taip. <...> Pirmiausia, jeigu apie tą tarybos etikos komisiją, tai dėl to, kad mažai vyksta posėdžių. Tai pirmas ženklas, dėl ko savivaldybė yra etiška.</i> “ 5_1 „ <i>Pas mus nėra tokių atvejų buvę, kad būtų tekę daryti tyrimą dėl kažkokio valstybės tarnautojo ar darbuotojo, dirbančio pagal darbo sutartį, neetiško elgesio.<...> Galbūt mes visi labai etiški.</i> “ 6_1 |

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės.

Etikos klimatui užtikrinti yra būtinas nenutrūkstamas **etikos priemonių**, tokių kaip etikos standartai, kodeksai, naudojimas. Etikos standartų įtvirtinimas teisės dokumentuose, etikos kodeksuose gali užkirsti kelią atsirasti etikos problemoms (korupcijai, viešųjų ir privačių interesų konfliktui ir kt.), t. y. tai implikuoja atitinkamai etišką elgesį (žr. 27 lentelę).

Tyrimo metu ekspertai pabrėžė, kad **elgesio taisyklės ir standartai** – neatsiejama jų darbo dalis, kuri iš esmės net perkeliama ir į asmeninio gyvenimo sritį. Praktikoje tarnautojų etiško elgesio pagrindas yra įstatymuose įtvirtintų etikos principų laikymasis: „*Standartai protingi ir teisingi. Kitas klausimas, kaip mes laikomės tų standartų ir kiek mumis pasitiki*“ 3_1. Aiškūs ir sąmoningai priimti politiko ir tarnautojo elgesio standartai tampa laisvės veikloje pagrindu „*<...> kaip man priimtina ar nepriimtina elgtis. Tai ir darbuotojams paprasta*“ 3_3. Suvoktas politiko ir tarnautojo kaip viešo asmens atsakomybės ir etikos standartų reikšmingumas ne tik veikloje, bet ir viešame gyvenime, demonstruoja aukštą savivaldybių atstovų moralumo lygį, etiško elgesio svarbos suvokimą.

Etikos standartų ir kodeksų reikšmė praktikoje

| Kategorija | Subkategorija | Citatos |
|--|--|---|
| Formalus standartų, kodeksų diegimas veikloje | Vadovavimasis standartais – reglamentuotas reikalavimas darbo specifikai | <p>„Kalbant apie valstybės tarnautojus, tai mes negalime nukrypti nuo teisės normų.“ 7_3</p> <p>„Atėjęs dirbti į tokią tarnybą, kur viskas vieša, privalai standartų laikytis.“ 3_3</p> <p>„Vertinant etiką plačiąja prasme, kad viena iš valstybės tarnautojo pareigų, įtvirtintų valstybės tarnybos įstatyme, tengi visa aibė pareigų ir dalis jų yra tikrai susiję su etinių normų laikymusi, t. y. ir viešųjų privačiųjų interesų ir visi kiti dalykai.“ 7_3</p> <p>„Mes savo vidaus taisyklių neturime. Vadovaujamės valstybės tarnybos įstatyme numatytais valstybės tarnybos tarnautojo principais. Savo darbe ir stengiamės jais vadovautis.“ 3_3</p> |
| | Vadovavimasis standartais – suvokiamas reikalavimas darbo specifikai | <p>„Taip pat vėlgi sistemiškai vertinant valstybės tarnautojų veiklos etikos taisykles, tai čia mes jau galime vertinti tai, kad įeina ir sąžiningas savo pareigų atlikimas, lojalumas, teisingumas, nesinaudojimas tarnybine padėtimi.“ 7_3</p> <p>„Svarbūs – tai mūsų pagrindas, tai tarsi elgesio kodeksas: atėjęs pamiršai emocijas, pamiršai namus, artimuosius, nes stengiesi, nes reikia, kad kiti būtų laimingi.“ 2_3</p> |
| Standartų, kodeksų laikymosi perkėlimas į platesnį kontekstą | Taisyklių, standartų perėmimas ir asmeniniame gyvenime | <p>„Ne tik darbe, bet ir gyvenim, tie principai, tos taisyklės yra svarbios.“ 5_1</p> <p>„Tie standartai – tai tam tikras gidas, kaip man priimtina ar nepriimtina elgtis.“ 3_3</p> |
| | Asmeninio pasitikėjimo kūrimo pagrindas | <p>„Iš tikrųjų, kaip tu eisi į žmogų, taip jis į tave eis. Ateina žmogus ir mato, kad tu paprastai bendrauji su žmogum, tai ir jis gali atvirauti, pasitikėti tuo darbuotoju. Stengiamės visokių toleruoti.“ 3_3</p> <p>„Faktas, kad yra maloniau, kai pasitiki, o ne, sakykim, iš tos žiniasklaidos paėmę tokią nuomonę, kad bet kokia įstaiga yra, kaip sakant, tik mokesčių mokėtojų pinigų valgytojai, nieko nedirbantys. Savo interesus atstovaujantys ar tikrai sau tvarkantys reikalus.“ 4_4</p> |
| | Sprendimų priėmimo skaidrumas, pasitikėjimo institucija kūrimas | <p>„Na, taip pat. Kad jeigu laikysis etikos normų, sakykime, sprendimai bus priimti aiškūs, skaidrūs bus sprendimai, mažiau korupcijos ir t. t. Tai, aišku, didins pasitikėjimą ir visa institucija ir įstaiga.“ 4_4</p> <p>„Na šitie standartai yra svarbūs dėl to, kad sprendimai turėtų būti priimami skaidriai. Sakykime, kad sprendimai nebūtų priiminėjami dėl kažkokių tai asmenų, sakykim, privačiųjų interesų. Tai būtent tie įstatymai taip ir veikia.“ 5_4</p> |

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės.

Nors pripažįstama, kad elgesio kodeksu apibrėžti viešojo gyvenimo principai (sąžiningumas, objektyvumas, atskaitomybė, atvirumas) yra taikomi priimant sprendimus, nustatant priimtino elgesio apribojimus, labai svarbūs konfliktinėje aplinkoje, tačiau kartu pateikiama ir kritika. Elgesio kodeksai tampa papildomu ir nereikšmingu dokumentu, kurio turinį privalo žinoti visi politikai ir tarnautojai individualiai, tačiau ekspertai patvirtina, kad praktikoje jiems netenka dažnai prisiminti ir panaudoti elgesio kodekso ir (ar) tarnautojų etikos taisyklių. Tačiau keletas administracinio lygmens ekspertų paminėjo, kad būtent šis dokumentas naudojamas tarnautojų atrankos procedūrose ir (ar) iškilus etikos problemoms: „*Retai. Kai iškyla problema, tada...*“ 3_2; „*Tenka. Dažniau ruošiantis konkursams, visada aš juose būnu kaip personalistas. Dažnai užduoda galimai būsimiems darbuotojams, kaip jie įsivaizduoja darbą savivaldybėje. Kad išsakytų savo žodžiais. Pasakytų, kaip supranta valstybės tarnautojo veiklą. Yra žmonės pasiskaitę.*“ 3_3. Politinio lygmens ekspertai pažymi, kad „*Tik tuomet, kai iškyla problema*“ 7_2 arba „*Kai sprendžiame klausimus. Papildomi etikos klausimai komisijai yra netinkamas administracijos darbas*“ 1_2. Taigi, politiniu lygmeniu etikos kodeksas pasitelkiamas priimant sprendimą dėl etikos problemos.

Etikos standartai svarbūs kuriant **pasitikėjimą savivaldybės institucija**. Paliaduskaitė (2010) pažymi, kad visuomenės pasitikėjimas institucijomis priklauso nuo suvokimo, ar tarnautojai veikia vadovaudamiesi viešuoju interesu, kokia institucijos politika etikos atžvilgiu, ar gebama priimti gerus ir pagrįstus sprendimus, todėl užtarnautas pasitikėjimas (abstraktus – visa valdžia, ar konkretus – konkrečia institucija ar asmeniu) yra vertinamas kaip galutinis veiklos skaidrumo tikslas. Vasiljeviene (2015) akcentuoja organizacijos rūpinimąsi geru vardu, kadangi, atsakingu etišku elgesiu įgydama gerą reputaciją, organizacija įgauna klientų bei visų suinteresuotųjų pasitikėjimą. Ekspertai tyrimo metu išreiškė poziciją, kad būtent standartų laikymasis lemia skaidrų sprendimų priėmimą ir visuomenės pasitikėjimą savivaldybe. Administracinio lygmens ekspertas pažymi, kad: „*Mes vertinam darbuotojų konkrečių funkcijų profesionalumą, tai, aišku, ganėtinai svarbu yra ir neturėtų eit iš paskos. Korupciniai ryšiai ar susitarimai... Visi žmonės yra lygūs ir nepriklausomai nuo to, ar senutė ateis su savom problemom <...> ar atėjo žmogus motyvuotas ir norintis gauti skubiai kažkokį dokumentą arba paslaugą... Yra lygiai vienodi tie žmonės. Ir mes turim etiškai ir su vienu, ir su kitu elgtis <...>. Sakyčiau, kad visi žmonės yra lygūs.*“ 4_5. Taip pat yra išskiriamos priesaikos, sąžiningumo deklaracijos – etikos vadybos priemonės, kurios integruotos į savivaldybės atliekamas veiklas, kad skatintų etišką elgesį bei prisidėtų kuriant etikos klimatą. Administracinio lygmens ekspertai, savivaldybėje organizuojantys viešuosius pirkimus, abejojo sąžiningumo deklaracijos poveikiu, jos pakankamu įpareigojimu elgtis sąžiningai: „*Tai yra psichologinio poveikio priemonė. Sąžiningumo deklaracijas pasirašinėja pas mus atliekantys viešuosius pirkimus.*“ 5_4.

Etikos klimatui organizacijoje formuoti būtina **diskusijų kultūra ir informacijos viešinimas**. Pasak Pučėtaitės (2015), diskusijų kultūra, apimanti komunikacijos procesus panaudojant įvairias formas, kaip etikos vadybos priemonė yra realizuoja-

ma per informacijos apie priimamus sprendimus viešinimą, įtraukiant visuomenės narius į sprendimų priėmimą, apima etikos mokymus, pranešimų politikos priemonės, etikos problemų prevencinių priemonių panaudojimo praktikas („karštosios linijos“ ar kitos analogiškos priemonės), vadovų inicijuotas diskusijas etikos tema, neformalias darbuotojų diskusijas, konsultacijas apie susidariusias tarnautojų ir politikų etikos problemas. Tai sudaro galimybes politikams ir tarnautojams būti atviriems komunikuojant apie susidariusias etikos problemas, išreiškiant savivaldybės reakcijas į nusizengimus etinėms vertybėms bei ieškant sprendimų, kaip sumažinti jų rizikas, tokiu būdu prisidedama prie institucinės tvarkos ir užsitikrinamas individualus saugumas bei žinojimas, kad visi laikosi tų pačių principų ir taisyklių, didinamas tarpusavio (institucijos narių) pasitikėjimas. Kad vadovai Šiaulių regiono savivaldybėse inicijuoja diskusijas, pabrėžia ir tyrime dalyvavę administracinio lygmens ekspertai: „*Manau, kad galime sakyti, kad vyksta, nes tikrai pakalbame, kai sužinome apie įvykius kitose institucijose. Ir vadovai neformalioje aplinkoje pasako, ko nereiktų daryti, kad neįsipainiotume į privačius ir viešus interesus. Dar diskutuojame su kolegomis apie prevencines priemones, kai studentai ateina praktikas atlikti ir būtent turi tam tikras užduotis, tuomet tikrai diskutuojame apie tai.*“ 2_1; „*Tai vadovas žiūri, nuo vadovo dar priklauso. <...> Turėjome mes naują vadovą, tai tiesiog pradžioje darbo, pirmomis dienomis susitikus su vedėjais, ir kėlė didelę užduotį, kad būtume mes visgi etiški <...>. Tiesiog jamt buvo svarbu. Ir mes būdavom visi įpareigoti skyriuose aptarti tą, bet tai čia nerašytos tokios taisyklės. Ir sakykime, bendraudavo jis per vedėjus, ir išgirsdavome, ir sakykim, kad va reikia ir su šituo pasikalbėti, ar su šituo...*“ 6_3.

Taip pat ekspertai išskiria spaudoje pateiktus pranešimus apie tarnautojus ir tarybos narius, skatinančius diskutuoti apie etines problemas. Susidarius etikos problemai, politikai ir tarnautojai konsultuojasi su savivaldybėje dirbančiais teisininkais, vadovais arba konsultuojamasi su nacionalinio lygmens struktūromis: „*Pas teisininkus konsultuotis. Visais klausimais... Su teisininkais visi nueinam pas administracijos direktorių. <...> Ieškoti sprendimo. Arba jei dar kas neaišku, skambinam į LR VTEK'ą.*“ 6_2.

Rmiantis dokumentų analizės duomenimis, reikia pažymėti, kad savivaldybėse, įgyvendinant pranešimų politiką, yra skelbiamos nuorodos internetiniuose puslapiuose ne tik į pačios savivaldybės nurodytus kontaktus (telefono numeriai, el. paštas), bet ir į išorinių institucijų (LR STT, LR VTEK) linijas. Ekspertai tyrimo metu kaip „karštosios linijos“ alternatyvą nurodė dėžutę, į kurią galima įmesti anonimišką pranešimą: „*Mes turim dėžutę. Ir ten gali įmesti. Kas dvi savaites patikriname tą dėžutę, ar nėra.*“ 6_1. Taip pat savivaldybės (analizuotas B atvejis) rengia ir platina skrajutes (socialinės reklamos), informuojančias ir skatinančias visuomenės narius būti iniciatyvius, pilietiškus ir pranešiti anonimiškai apie galimus etikos pažeidimus. Informacija yra viešinama internetu sprendimų priėmimo procese kalbant apie tarybos priimamų sprendimų projektus ir priimtus sprendimus. O savivaldybių tarybų etikos komisijos, antikorupcijos komisijos posėdžių darbotvarkės bei protokolai yra skelbiami savivaldybės interneto svetainėje, perduotas sprendimas – spaudoje

ir LR VTEK interneto svetainėje: „*Visi sprendimai yra privalomi skelbti internete, interneto svetainėje. Perduodama informacija LR VTEK'e, taip pat spaudoje skelbiama, tai manau, šviečiamoji veikla visgi vykdoma.*“ 6_2.

Siekiant įtvirtinti etikos infrastruktūrą, viena iš etikos vadybos priemonių grupių yra orientuota į **kontrolę** ir sankcijas, kurios taikomos kaip institucijos veiklos vertinimo elementas. Vasiljevienė (2015, p. 72) teigia, kad socialinio-etinio audito klausimų taikymas iškelia ne tik etikos, bet ir logikos problemas. Reikia pabrėžti, kad socialinis-etinis auditas savivaldybėje neatliekamas, tačiau politiniame lygmenyje savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba, atlikdama išorės finansinį ir veiklos auditą, prižiūri, ar teisėtai ir veiksmingai valdomas ir naudojamas savivaldybės turtas, biudžetas ir piniginiai ištekliai. Savivaldybės administraciniame lygmenyje veikia centralizuota vidaus audito tarnyba, kuri atlieka vidaus auditus ir teikia rekomendacijas dėl veiklos gerinimo. Taigi, abi šios tarnybos atlikdamos auditus gali pastebėti ir atskleisti esamos situacijos ir įstatymo normų atitikties / neatitikimus, gali nustatyti etikos problemas – piktnaudžiavimo, korupcijos apraiškas, jų rizikos atvejus: „*Bet kuriuo atveju auditorius, kai atlieka auditą, svarbiausia yra tai, kaip naudojamos savivaldybės biudžeto lėšos. Žiūrima į tą materialinę pusę. Kaip visa tai iforminama teisės aktais, ar visi dokumentai yra parengti, ar visos procedūros atliktos, <...> ar tai buvo, <...> nebuvo kokių etinių pažeidimų.*“ 6_1. Nors tokia veikla savivaldybėse nėra tiesiogiai įvardijama kaip socialinis-etinis auditas, tačiau pastebimi etikos aspektai, integruoti į audito atlikimo metodiką, leidžiantys identifikuoti galimus etikos pažeidimus. Politinio lygmens ekspertai pažymi, kad kontrolės funkciją atlieka partijų atstovai, stebėdami vienas kitą ir vertindami pozicijos / opozicijos elgesį: „*O mūsų dėl viešųjų privačiųjų interesų, reikia arba pačiai sekti, bet dažniausiai pas mus tai daro opozicija. Tai labai gerai.*“ 1_2.

Etikos infrastruktūrai sukurti būtina užtikrinti ir **veiksmingą žmoniškųjų išteklių politiką**, kurią vykdytų koordinuojanti institucija. Politiniu lygmeniu tai sunku valdyti, kadangi asmenys išrenkami gyventojų. Tačiau administraciniu lygmeniu tai yra viena svarbių organizacijos vadybos sričių. Savivaldybių administraciniame lygmenyje už korupcijos prevencines veiklas bei viešųjų ir privačių interesų deklaravimo priežiūrą atsakingas vadovas arba jo paskirtas asmuo. Interviu metu siekta išsiaiškinti, kokios etikos vadybos priemonės yra integruotos į žmoniškųjų išteklių valdymą atitinkamuose procesuose: tarnautojų atrankos, socializacijos, darbuotojų motyvacijos ir vertinimo, procedūrų ir sankcijų už neetišką elgesį atvejais.

Valstybės tarnautojo atrankos procese atkreipiamas dėmesys į pretendento nepriekaištingos reputacijos būtinumą bei vadovo užklauso LR STT institucijai dėl šios informacijos pateikimo rezultatus (žr. 3.1 poskyrį). Etikos aspektai integruojami ir kiekviename atrankos proceso etape. Užtikrinant skaidrumo ir aiškumo vertybes, apie pretendento paiešką skelbiama viešai, pristatant reikalavimus pareigybei: „*Po naujų metų skelbiama valstybės tarnybos departamento tinklapyje ir savivaldybės tinklapyje. Ten skelbiamas pareigybės aprašymas. Viską matai per sistemą, nebereikia dokumentų nešti. Visus žingsnius darome pagal nustatytą tvarką.*“ 3_1. Pretendentai į valstybės tarnautojo pareigybę išlaiko bendrųjų gebėjimų testą (tai vykdoma

centralizuotai). Po to organizuojamas pokalbis institucijoje su pretendentu. Tyrimo metu nustatyta, kad savivaldybės atrankos komisijos nariai naudoja specialiai parengtas metodikas, kurios rekomenduoja atkreipti dėmesį ir į pretendento etines nuostatas bei etikos standartų žinojimą, tačiau tai nėra dažna praktika, vis dėlto išlieka svarbesni asmeniniai pasiekimai: „*Yra valstybės tarnautojų atrankos komisijai parengta knygutė, kurioje pateikti klausimai, jų pavyzdžiai atrankai. Tik iš pokalbio bandome suprasti. Komisijos būna seno kirpimo, dažniau klausiamo tų klausimų iš teisės aktu. Praktiškų klausimų būna vienas, ne daugiau. Būna Valstybės tarnautojų atrankos komisijai knygutė parengta knygute mūsų komisijos nariai nenori pasinaudoti. Neseniai pradėjo veikti testas, kurį turi išlaikyti valstybės tarnautojai. Ten yra tik loginiai, visokie kitokie klausimai, bet atskirai iš etikos nėra, nebent iš Valstybės tarnybos įstatymo. Ten yra tokių loginių klausimų, kurių dirbant valstybės tarnautojui net nereikia.*“ 3_3; „*Priimant į darbą, komisijos rengdamos klausimus atsižvelgia į tai, kad etika turėtų būti. Vis tiek žiūrima, kaip elgiasi asmuo, tarkim, darbo komisijos metu, per konkursą.*“ 5_1; „*O klausimai buvo susiję su gebėjimais, kompetencijomis – tikrai nebuvo jokių kitų dalykų.*“ 2_3.

Antras svarbus žmogiškųjų išteklių valdymo etapas – **socializacijos** procesas, kurio metu valstybės tarnautojai turi galimybę susipažinti su darbo specifika, adaptuotis prie naujo organizacijos kolektyvo ir aplinkos, ir pan. Ekspertai kalbėdami apie socializacijos etapą pateikė įžvalgas apie skirtingą praktiką. Vieni jų tikino, kad šis etapas nėra svarbus, kad viską naujas valstybės tarnautojas gali įveikti savomis jėgomis: „*Valstybės tarnautojas pagal savo pareigybės aprašymus, ten yra labai aiškiai parašyta, savarankiškai susipažinti su visais teisės aktais.*“ 4_4. Kiti ekspertai, nors ir turi patirties, kai tai nėra laikoma ypatingu etapu, suabejojo, ar neturėtų būti teikiama daugiau dėmesio: „*Daugiau rūpinosi buitimi, popieriumi, kanceliariinėmis prekėmis... tikrai niekas su niekuo nesupažindino, davė darbo, paaiškino, ką daryti, ir viskas. Bet aš manau, kad reikia supažindinti.*“ 2_3. Treti ekspertai tikina, kad socializacijos etapas yra svarbus, ir tam turi būti teikiama atitinkamai laiko ir išteklių: „*Pirmiausia supažindinami su vidaus taisyklėmis, kuriose daugelis reikalavimų aprašyti. Tai ir apranga, o visa kita kiekvieno skyriaus vadovas supažindina, aptaria. Pasiūlau ateiti klausti pas mane. Ir tai veikia, nebijo nauji darbuotojai ateiti paklausti, mūsų čiagi antrieji namai, mes daug laiko čia praleidžiame. Mes pasitikime vieni kitais, nebijome ir kavos puodelį atsigerti.*“ 3_3; „*Tačiau vienas momentas – kai ateina naujas darbuotojas, visada tiesioginis vadovas arba direktorius, arba skyriaus vedėjas jį tiesiog veda į kiekvieną kabinetą, supažindina su tuo nauju veidu. Tai viena. Taip tikriausiai ir mums patogiaus sužinoti, kas tas veidas čia vaikšto kokią antrą savaitę ir nesisveikina, ir pačiam darbuotojui. Taip pat skyriaus vedėjas pristato skyrių vedėjų pasitarime.*“ 7_3. Kai socializacija laikoma savaime praeinančiu etapu, etiškas valstybės tarnautojo elgesys priimamas kaip savaime suprantamas ir neatsiejamas naujo darbuotojo bruožas. Tačiau, kai socializacijai skiriama dėmesio, etikos klausimai taip pat gali tapti diskusijų, supažindinimo dalimi. Deja, praktikoje tai pasitaiko retai.

Politinio lygmens ekspertai pažymėjo, kad naujai išrinktus tarybos narius gali informuoti apie etikos standartus („*Darai informacinį susitikimą ir informuoji.*“

1_2), tačiau realių praktikų pavyzdžių dėl politinio lygmens atstovų socializacijos nepateikė.

Valstybės tarnautojų *motyvavimas ir vertinimas* – svarbios žmogiškųjų išteklių valdymo veiklos. Tarnautojui karjera yra motyvuojantis veiksnys, jos siekimas viešajame sektoriuje yra teisiškai reglamentuotas. Vadovai gali daryti įtaką tarnautojų individualiai motyvacijai vertindami jų veiklą, sprenddami apie jų karjeros galimybę, skatindami jų veiklą, tokiu būdu netiesiogiai kurdami ir patį organizacijos klimatą. Šiame etape svarbus vadovų dėmesys elgesio standartams ir tarpusavio santykiams institucijoje. Tyrimo metu nustatyta, kad kai kuriuose savivaldybėse vertinimo metu etiškumo klausimas nevidina jokio lemtingo vaidmens: „*Isigaliojo, tarkim, ta nauja tvarka, tai tiesiog jeigu tu padarai tą darbą, tam tikras užduotis (būna numatytos užduotys metų pradžioj), jeigu tu įvykdai užduotis, tai tu ir esi įvertinamas už tų užduočių įvykdymą, o ne už tai, kad tu ten nepažeidei kažkokių principų ar ten labai jau etiškai atstovauji savo skyriuj.*“ 6_1; „*Kažkokia tai sprendimo projekto parengimas, tvarkos parengimas, publikacijos paskelbimas, <...> aš neparašysiu, kad mandagiai elgsiuosi, stengsiuosi atsakingai elgtis su klientais ar panašiai, tai tokių dalykų kaip ir neapsirašysime. <...> Žiūrime gana formaliai į funkcijų įgyvendinimą. Galbūt ta išraiška eina per etiką lygiagrečiai, kad jis operatyviai padarė, kad laiku atsakė į skundą, nepažeidė termino, tai kažkuria prasme yra veiklos etikos taisyklių įgyvendinimas, kur pareigos ir principai yra numatyti.*“ 7_3. Kiti ekspertai pastebi, kad etikos (moralės) aspektas įtraukiamas (kad ir netiesiogiai) į vertinimo procesą: „*Ne, matot, yra kasmetinis valstybės tarnautojų vertinimas. Eilinis vadinamas. Na, ten paprasčiausiai įvertinama apie padarytus darbus. Na, jei pagal tą prizmę, kad atliktas darbas – sąžiningumas, nuoširdumas ir t. t. Galima sakyti, kad įvertinama ir už tai.*“ 4_4; „*Savivaldos dienos proga – taip. Yra. Ir yra... teikimus rašo. Aišku, įvairių, ir ne tik už sąžiningą. Bet vienas iš kriterijų yra sąžiningas darbas. Ir vadovai stebi, aišku, tuos sąžiningus ir iniciatyvius visada pastebi. Galbūt kartais daugiau reikėtų pastebėti.*“ 4_3; „*Tikrai noriu pabrėžti, kad mano skyriuje dirba personalo specialistė, kuri yra apdovanota ar įsisavinusi visas geriausias žmogaus žmogiškąsias ir moralės savybes, tai žmogus, kuris yra labai išlaikytas, kuris tikrai tinka personalo funkcijai vykdyti, niekada nekelia balso, korektiškas. Ir man kaip skyriaus vadovui yra tekę perkalbėti – po vertinimų kai kurios nuoskaudos lieka, po vertinimų ir tyrimų atsiranda, nes kaip žinia, įvertinus veiklą labai gerai kai kuriais atvejais galima padėka.*“ 7_3. Galima teigti, kad vertintojų arba vadovų asmeninis moralumas, etikos standartai yra lemiamas veiksnys užtikrinant, kad motyvacijos ir vertinimo etape egzistuočių etikos vadybos apraiškos.

Dar viena svarbi žmogiškųjų išteklių valdymo dalis – *mokymai*, į kuriuos tiesiogiai gali būti integruojama etikos vadyba (etikos mokymai). Mokymai etikos klausimais kaip viena iš etikos vadybos priemonių kuriant etišką aplinką yra viena iš veiksmingumo sąlygų įgyvendinant visas kitas priemones. Visus mokymus (ir susijusius su etika) savivaldybėje organizuoja personalo skyrius arba specialistas, atsakingas už personalą. Šie specialistai organizuoja procesą: nustato mokymų poreikius, vykdo lektorių paiešką, kviečia mokymams dalyvius (politikus ir tarnautojus). Tačiau yra atvejų, kai išorinės institucijos (LR STT, LR VTEK) organizuoja seminarus vienai

tikslinei grupei (pavyzdžiui, antikorupcijos komisijų nariams, etikos komisijų nariams). Tuomet komisijų nariai gauna individualius kvietimus.

Ekspertai įvardijo keletą teigiamų ir neigiamų etikos mokymų aspektų (žr. 42 lentelę).

Administracinio lygmens ekspertai tyrimo metu išreiškė nuomonę ir dėl atitinkamų trikdžių etikos mokymų srityje. Išreikštas poreikis seminarų atskiroms savivaldybėms, kadangi atsirastų galimybė pakviesti dalyvių, negalinčių vykti į mokymus, vykstančius kitose institucijose: „*Kad gana sunku prisikviesti tuos atstovus (lektorius), nes jie nori didelės auditorijos. <...> O mes norime, kad ir tarybos nariai būtinai pasiklausytų to seminaro.*“ 7_3

Aktualios etikos mokymų temos išlieka: nusišalinimo procedūros, teisės aktų projektų antikorupcinio vertinimo procedūros, viešųjų ir privačių interesų deklaravimo procedūros: „*Kas labai aktualu dėl nusišalinimo, tai mes stengiamės metų bėgyje vieną du tokius seminarus suorganizuoti...*“ 7_3; „*Dabar nepamenu, kokia tema, bet iš tų aktualesnių – ar korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymas ar dar kažkas.*“ 5_4; „*Aiškina naujų teisės aktų įgyvendinimą, pvz., teisės aktų vertinimo procedūras, LR VTEK organizuoja mokymus dėl viešųjų ir privačių interesų deklaravimo.*“ 2_1. Būtina pažymėti, kad mokymai organizuojami ir savivaldybėms pavaldžioms įstaigoms, siekiant formuoti nepakantumo korupcijai nuostatas: „*Kartu su LR STT organizavome seminarus sveikatos apsaugos institucijose, tokiu būdu prisidedame prie nepakantumo korupcijai nuostatos formavimo.*“ 7_1. Tačiau vienas ekspertų išreiškė nepasitenkinimą mokymų organizavimo (finansavimo) aspektu, nes, jo nuomone, etikos klausimais mokymai turėtų būti nemokami, siekiant kuo daugiau šviesti visuomenę, politikus ir tarnautojus: „*Druskininkuose buvo kursai su apsimokėjimu iš savo lėšų, kas mane labai nustebino. Visada tokie dalykai stebina, kada kviečia į kursus ir reikia apsimokėti. Tai yra daugiau nei juokinga, tai yra kvailai juokinga. Jeigu jau yra mokymai, tai LR VTEK turėtų organizuoti, sukviesti žmones ir juos šviesti, o ne uždirbti pinigus sistemai, kurią galima pavadinti pusiau korupcine sistema.*“ 3_2.

Taigi, tyrimo metu buvo nustatyti esminiai etikos mokymų politikams ir tarnautojams organizavimo, finansavimo tobulinimo prioritetai pagal identifikuotas problemas. Teigiama, kad politikams ir tarnautojams trūksta motyvacijos dalyvauti mokymuose, tai suvokiama kaip papildomas darbas, o gautos žinios atliekant veiklas laikomos nereikšmingomis, todėl būtina keisti organizacijos mentalitetą, asmenų suvokimą apie etikos prasmę ir reikalingumą. Mokymai vyksta per retai, todėl turėtų būti skiriama dėmesio jų dažnumo padidinimui. Trūksta finansavimo, kuris padėtų didesniai asmenų (politikų ir tarnautojų) skaičiui dalyvauti etikos mokymuose. Pageidaujama, kad mokymai būtų organizuojami atskirai kiekvienai savivaldybei, kad dirbtų LR VTEK paskirtas specialistas, daugiau žinantis apie savivaldybių etikos komisijų veiklos specifiką. Tokiu būdu tikimasi, kad bus gaunama daugiau operatyvių ir profesionalių konsultacijų iškilus problemoms. Šie ekspertų interviu rezultatai glaudžiai siejasi su dokumentų analizėje pateiktomis išvalgomis, t. y. nacionaliniu mastu siekiama mažinti trūkumus, o numatyti ir vykdomi pokyčiai koreliuoja su čia įvardytomis problemomis.

Etikos mokymų praktikos savivaldybėse

| Kategorija | Subkategorija | Citatos |
|--|--|--|
| Mokymų organizavimo teigiami aspektai | Aiški orientacija į atitinkamas funkcijas atliekančius padalinius | „Pastebima, kad didesnis dėmesys skiriamas savivaldybės skyriams, kuriuose yra padidinta rizika korupcijos atvejams įvykti (viešųjų pirkimų skyrius, licencijų išdavimo ir kt.). <...> Visada tikrai licencijų skyriaus <...> šito padalinio darbuotojai keliauja į mokymus.“ 6_1 |
| | Mokymai organizuojami pačiose institucijose sutaupant laiko tikslinei grupei | Mokymai vyksta regiono savivaldybėje, tokiu būdu organizuoja LR STT ir LR VTEK, ir kviečiami visų savivaldybių komisijų nariai dalyvauti. Minėtos institucijos atvyksta į regioną ir vykdo mokymus.“ 2_1 „Komisijų nariai gauna informaciją iš LR STT, LR VTEK apie organizuojamus mokymus ir pagal galimybes dalyvauja.“ 2_1 „Vietoje atvyksta lektoriai, kviečiame ir tarybos narius. Visada organizuojame korupcijos tema mokymus.“ 6_1 |
| | Aktyvi informacijos sklaida institucijoje, koordinavimas | „Skelbiame bendrame pašte, kad organizuojami mokymai, <...> tiesiog renkame, registruojasi... Peržiūrime (personalas), kas užsiregistravo. Tada dar susirinkime vedėjų tiesiog pasakau, kad yra vietų. Be susirinkimo, dar į kiekvieną tiesiog vedėją kreipiusi.“ 6_1 |
| Mokymų organizavimo ir finansavimo problemos | Motyvacijos ir laiko stoka | „Nu reikia nueiti į tuos mokymus, kas metai va tie mokymai mūsų yra. Ir vis paskatiname, kad tie vedėjai surastų va tuos...“ 6_1 „Politikai nei į mokymus, nei į posėdžius neateina.“ 1_2 „Bet tiesiog per daug darbo ir kai reikia atsiplėšti ir pabūti <...> mokymuose <...>, tu lauki, kada tas dėstytojas greičiau išdėstys savo tą medžiagą ir tu galėsi dingti iš tų mokymų.“ 5_7 |
| | Periodiškumo, nuolatinumo trūkumas | „Kas liečia kursus, tai kiek aš prisimenu, o jau trys metai šios kadencijos, tai vienas renginys buvo, kurį LR STT organizavo.“ 3_2 „Korupcijos prevencijos tema buvo seminaras, tik dabar negaliu pasakyti kada. Bet buvo, tikrai tokie dalykai buvo. Jų galėtų būti, žinoma, daugiau.“ 5_4 |
| | Didesnio dalyvių skaičiaus finansavimo poreikis | „Viskas atsiremia į pinigus, nes tarybos nariai – 25. Jeigu skaičiuoti pinigus, kiek vieną žmogų išsiųsti į seminarą kainuoja... <...> Mes pasinaudojom galimybe, kadangi kvietimas buvo ir mes dar turim pinigėlių sąmatoj šiek tiek, tai mes pasinaudojom ta galimybe, kad žmogus galėtų nuvažiuoti pasiklausti. Tuo labiau ir kaip tarybos narys, ir kaip komisijos narys. Du zuikius nušovėm.“ 5_4 |
| | Glaudesnio bendradarbiavimo, konsultavimo poreikis | „Aš manau, kad nevyksta toks mokymas, kuris turėtų vykti. Galbūt LR VTEK reiktų dirbti su rajonų, miestų etikos komisijomis, būtų paskirtas skyrius ar specialistas, kas daugiau specializuotųsi.“ 3_2 |

Saltinis: sudaryta disertacijos autorės.

Vienas svarbių konceptų, išplaukiančių iš žmogiškųjų išteklių valdymo sampratos, yra vadovavimo (lyderystės) fenomenas. Kaip jau buvo minėta, etikos vadybos priemonės (etikos kodeksas, mokymai ir pan.) pačios savaime nesuponuoja etiško elgesio, jeigu jos nėra įgyvendinamos praktikoje ir jomis negrindžiama organizacijos kultūra bei lyderystės praktikos (Pučėtaitė ir kt., 2015, p. 82). Savivaldybės, kaip institucijos, specifiskumas atsiskleidžia per atstovaujamosios ir vykdomosios valdžios takoskyrą, kuri sumažina realias mero kaip politinio lygmens vadovo galias, t. y. gyventojų reikalų tvarkymas aukščiausiu lygmeniu įmanomas tik per tarpininką – administracijos direktorių (sprendimus priima savivaldybės tarybos, o vykdomąją valdžią vykdo administracijos direktorius). Nepaisant to, anot Mikalausko (2016), mero lyderystė gali reikštis plačiai: vadovaujant savivaldybės tarybos veiklai, darbotvarkei, posėdžiams, kontroliuojant, prižiūrint savivaldybės įstaigų ir įmonių vadovų veiklą, (ne)tiesiogiai veikiant administracijos direktoriaus sprendimus. Taigi, politinio lygmens vadovo – mero vaidmuo apibrėžiamas teisiškai ir administracine tradicija, bet jo kaip individo vertybės, elgsena, komunikacija, sprendimai, sąveikos leidžia suponuoti prielaidas skirtingiems vadovavimo stilium. **Vadovo (lyderio) vaidmuo** etikos vadybos kontekste buvo aptartas detaliai (žr. 1.2.4 poskyrį), todėl ir tyrimo (ekspertų interviu) metu buvo siekta išsiaiškinti, kaip ir kiek vadovai prisideda formuojant politiką ir tarnautojų etišką elgesį, diegiant ir palaikant etikos vadybos priemones, vykdamt procesus, užtikrinant efektyvų etikos struktūrų veiklos poveikį organizacijai (savivaldybei) ir jos atstovams (žr. 29 lentelę).

29 lentelė

Vadovo vaidmuo etikos vadybos praktikoje

| Kategorija | Subkategorija | Citatos |
|---|--|--|
| Etiško elgesio formavimas: santykis „vadovas – darbuotojai“ | Vadovo lyderystės sprendžiant etikos klausimus | „Tai jis groja pirmuoju smuiku. Tai čia yra jo pareiga, jo visos galimybės įtakoti visus teigiamus pokyčius.“ 6_1 „Mano nuomone, tai turėtų rūpėti įstaigos vadovui. Nuo jo vertybių, žinojimo, kad jos yra tvirtos, etiškas elgesys nusileis į apačią.“ 2_1 „Etiško elgesio kūrėjas didžiąja dalimi vadovas.“ 3_1; „Vadovai patys turėtų prisidėti ir rodyti pavyzdį, nes jie turėtų adekvačiai elgtis, o ne balsą pakelti ir panašiai. Tada bijai eiti, kokius ten klausimus gali užduoti. Viskas ir priklauso nuo vadovo.“ 2_3 |
| Etikos vadyba: santykis „vadovas – darbuotojas“ | Vadovo asmeninio pavyzdžio svarbumas | „Vadovas matai pasitempęs, kitaip ir pats negali. Nuo vadovo daug kas priklauso. Ir kartais nereikia net sakyt. Nereikia jokių taisyklių numatyti. Bet tu tiesiog matai, kaip elgiasi, ir pats taip elgiesi.“ 4_3 „Iš direktoriaus imam pavyzdį, kaip reikėtų elgtis, ir yra tekę matyt, kaip jis kalba su interesantais. Tai kantrybė nežmoniška iš tikrųjų.“ 6_1 |

29 lentelės tęsinys

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>„<i>Labiausiai etiškas elgesys priklauso nuo vadovo. Tai kelrodė žvaigždė, į kurią mes lygiuojamės. Kai patys vadovai rodo tokį pavyzdį, ir darbuotojai negali atsilikti.</i>“ 3_1</p> <p>„<i>Savo asmeniniu pavyzdžiu. Ir tai yra pats teisingiausias dalykas. Kaip elgiasi vadovas, taip elgiasi ir pavaldiniai.</i>“ 6_1</p> |
| Vadovo prisii- mamos etikos vadybos funk- cijos | Etikos priežiūra / kontrolė | <p>„<i>Svarbu, kad būtų griežtai reglamentuoti įstatymai ir vadovo pozicija.</i>“ 1_5</p> <p>„<i>Direktorius, kaip vadovas, ir kontroliuoja. Ir gavęs kažkokios tai informacijos ar paskaitęs informaciją spaudoje, sakykime, jis reaguoja į tai.</i>“ 4_4</p> <p>„<i>Administracijos direktorius reikalavo nėvėluoti į darbą, visą laiką nešiotis pakabukus, visą laiką būti pasitempus, apsirengus. <...> Netgi į aprangą atkreipia dėmesį.</i>“ 4_2</p> |
| | Etikos problemų komunikavimas | <p>„<i>Vadovai apie tai kalba susirinkimuose, jei gauna kokius tai signalus, kad darbuotojai savo veiklose ne taip elgiasi.</i>“ 2_1</p> |
| | Etikos problemų sprendimo ieš- kojimas | <p>„<i>Yra buvę tokių atvejų, kad vadovas mažina biurokratinį kelią: „nevarinėkite to žmogaus“</i>“ 2_3</p> |

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės.

Būtina pažymėti, kad savivaldybėse administraciniame lygmenyje etikos vadybos struktūros, kuri prižiūrėtų ir kontroliuotų valstybės tarnautojų etiką atliekant veiklą, nėra. Ekspertai tyrimo metu išreiškė abejonę tokios struktūros reikalingumu ir nurodė ją net kaip papildomą administracinę našta: „*Mes viską išsisprendžiame patys. Kam sudaryti komisiją, kad išspręstume problemą. Pas mus tai neaktualu.*“ 3_3. Atsakomybė už teisės aktuose įtvirtintų etikos vadybos priemonių įgyvendinimą (viešųjų ir privačių konfliktų valdymą, korupcijos prevenciją) administraciniu lygmeniu tenka vadovui (administracijos direktoriui) arba vadovo paskirtam atsakingam asmeniui: „*Sakyčiau, didesnis yra administracijos direktoriaus, kadangi numatytų priemonių kuratorius ir vykdytojas jisai yra. Meras kaip ir nuošaly yra.*“ 3_1.

Taigi, ekspertų požiūriu, vadovo dalyvavimas taikant etikos vadybos priemones praktikoje grindžiamas jo (kaip asmens) profesine ir moraline atsakomybe. Vadovas yra atsakingas už etiško elgesio propagavimą (kūrimą, palaikymą), jam priskiriami „pirmojo smuiko“, „etiško elgesio kūrėjo“ vaidmenys. Politinio lygmens ekspertai mero vaidmenį daugiau atskleidžia per etikos komisijos veiklos palaikymą. Administracinio lygmens ekspertų interviu citatos rodo, kad vadovo elgesio modelius tarnautojai priima kaip pavyzdinius, t. y. savo asmeniniu pavyzdžiu jis įkvepia kitus laikytis etiško elgesio standartų, etikos principų (net jeigu jie būtų neregamentuoti). Tokiu būdu gali pasireikšti tarnautojų įprotis vertinti (pateisinti ar koreguoti) savo

elgesį pagal vadovų elgesį (Pučėtaitė ir kt., 2015, p. 84), kas tik patvirtintų vadovo etinių vertybių savivaldybėje reikšmingumą. Tačiau čia būtina pažymėti, kad įprotis koreguoti savo elgesį atsižvelgiant į vadovą gali turėti ir neigiamų pasekmių tuo atveju, kai jis mažai dėmesio skiria etikos vadybos priemonių diegimui į institucijos veiklas (pavyzdžiui, korupcijos rizikos mažinimą).

Etikos vadybos sistemoje ekspertai vadovui priskiria keletą vaidmenų: etikos problemų komunikatorius, sprendėjas, prižiūrėtojas ir kontrolierius (žr. 40 lentelę). Kaip etikos problemų sprendėjas savivaldybėje vadovas (administraciniame lygmenyje) turi laikytis skaidrumo ir aiškumo vertybių, viešai išreikšti reakciją į nusižengimus etinėms vertybėms, rodydamas nepakantumą šių problemų pasikartojimui ateityje. Probleminėse situacijose vadovas turi pastebėti neigiamus reiškinius ir aptarti tai su tarnautojais. Be to, vadovas, atliekantis priežiūros / kontrolės funkciją, aiškiai turi išreikšti savo reikalavimus, pastabas dėl susidariusių situacijų. Jo atsakomybė – išreikšti negatyvią / pozityvią poziciją kiekvienu atskiru atveju priimant sprendimą, taip formuojant etikos normas savivaldybėje. Ekspertų interviu rezultatai rodo, kad iš asmens, užimančio vadovaujantį postą, tikimasi ir laukiama atitinkamo etiško elgesio, etikos klimato kūrimo ir palaikymo iniciatyvos, etikos problemų kontrolės ir sprendimų.

Išsiaiškinus, kas ir kaip skatina etikos priemonių naudojimą, galiausiai ekspertų interviu metu buvo siekta identifikuoti, kokie **veiksniai trukdo etikos priemonių veiksmingumui** Šiaulių regiono savivaldybėse.

Viena svarbiausių **etikos priemonių** veiksmingumo sąlygų yra jų **normatyvinio reguliavimo esmės suvokimas**, konsensualiai, komunikatyviai kuriamos ir keičiamos moralinės normos, etinių vertybių derinimas su racionaliai pagrįstais veiklos tikslais. Veiksmingi etiniai standartai visuomet galimi suvokti kaip moralinės refleksijos išdava (Vasiljevienė, 2006). Taigi, būtinas suvokimas, kad būti moraliam – sąmoningai prisiimti atsakomybę už savo veiksmus. Administracinio lygmens ekspertų nuomone, kol kas stokojama minėto suvokimo: „*Dabar etika yra kažkur šalia ir priklauso nuo kiekvieno žmogaus asmeninio požiūrio. Visi įsitempę, tikėkimės, kad bus geriau ir kiekvienas bus atsakingas už etiką, korupcinius veiksmus. Etika yra, tačiau kiekvienam pagal savo sąžinę.*“ 1_4. Tyrimo duomenys rodo, kad politiniame lygmenyje ypač akcentuojama individuali etika, kurios svarbą lemia politiko kaip visuomenės atstovo vaidmuo: „*Kiekvienas turi savo atsakomybės žiūrėti.*“ 1_2. Vieno eksperto požiūriu, administraciniu lygmeniu etiškas elgesys paremtas baime netekti darbo, kad gali būti paviešinta, bet iš esmės nesivadovaujant etikos standartais: „*Manau ir kad žmonių sąmoningumas. Kiekvienas, norėdamas išlaikyti tą vietą, kurią jis užima savivaldybės administracijoje. Ir visada negatyvūs dalykai išplaukia. Ir aš manau, kad didžioji visuomenės masė tą sužino, ir šiandien nėra žmonės pasiryžę taip lengvai prarasti darbą, sakykim, dėl tokių nedidelio dydžio sumų.*“ 4_5. Citata parodo, deja, patį žemiausią moralinio išsivystymo (Kohlberg, Ryncarz, 1990) lygį, kai moralė sutapatinama su bausmės vengimu. „*Sakykime, jeigu žmogus eina kažkur tais, manyčiau, būdamas pakankamai raštingas ir kvalifikuotas su aukštuoju išsilavinimu, turėtų ir susipažinti. Visos tos taisyklės kabo internete.*“ 4_4. Ši eksperto įž-

valga iliustruoja, kad nepakankamas individualus sąžiningumo suvokimas (požiūris, kad etika – kiekvieno individualus „reikalas“) neleidžia nubrėžti tam tikrų dorovinių principų ribos: racionalios, tikslingos, pragmatiškos vietoje dabar egzistuojančios vertybiškai skirtingos. Tokiu atveju atsiranda būtinybė įdiegti procedūrinę etiką kaip vieną iš organizacijos kultūros dalių.

Etikos kodeksai siejami su tam tikro elgesio motyvacija ir tampa etiško elgesio gairėmis. Etikos kodeksas, reglamentas realizuojamos praktikoje dažniausiai tuo atveju, jei politikai ir tarnautojai dalyvavo jų kūrimo procese, ir jiems pavyko vidujai suvokti bei priimti kaip teisingas taisykles sau pačiam ir kitiems: „*Bendraja prasme esu pati parengusi savivaldybės tarybos sprendimo projektą dėl savivaldybės Tarybos etikos reglamento. Taip pat pasibaigus kadencijai tenka laikas nuo laiko rengti sprendimo projektus dėl etikos komisijos sudarymo, kaip to reikalauja vietos savivaldos įstatymas.*“ 7_3. Kitu atveju nerefleksinis standartų taikymas nepadeda morališkai tobulėti. Etikos kodekso taikymą apsunkina tai, kad jo taikymo galimybės, sprendžiant iškilusias etines problemas ar priimant tinkamą (etišką) sprendimą, ne visuomet yra detalios paaiškintos, o taikymas praktinės situacijos atveju gali būti sudėtingesnis, reikalaujantis papildomų paaiškinimų: „*Va ten tų praktinių dalykų atsirastų, nes vidaus tvarkos taisyklės, įvairių tų mūsų tvarkų... tokių dalykų nėra numatyta. Taip, praktinių tokių dalykų. <...> O ką daryti, kai tau ant stalo padėjo dovaną ir išėjo? Tokių mes net nežinome.*“ 6_1. Kita vertus, pasak Palidauskaitės (2010, p. 322), orientavimasis vien tik į taisykles ir procedūras gali būti neproduktyvi strategija, neskatinti aukštesnių tarnautojų standartų, pavyzdžiui, tokios etikos priemonės, kaip viešųjų ir privačių interesų deklaravimas, neprisideda prie etinės kompetencijos ugdymo, bet, priešingai, gali sukelti neigiamus padarinius, kaip antai menka moralė. Vienas iš administracinio lygmens ekspertų pateikė pavyzdį, kai akla sekimas teisės aktais ir menka moralė veda link etikos problemų, kurias sunku išspręsti: „*Tai yra abstrakcija ir ją gali kiekvienas sau prisitaikyti. Parašyti bendri žodžiai, kuriuos gali prisitaikyti kiekvienas sau. Priklauso nuo įstaigos kultūros, kiek ji toleruoja tai. Turime atvejį, totaliai blogą, kad žmogus pažeidžia viešus ir privačius interesus. Moteris yra dekretinėse atostogose ir dalyvauja konkursuose, vykdo užsakymus. Pažeidžia viešuosius-privačius interesus. Po trijų metų bus senaties terminas. Ir nėra kaip nubausti. Tokie teisės aktai. Moteris gali pasiimti 5–6 užsakymus ir pasiimti pinigus iš savivaldybės. Sąžiningiausia būtų, jei atsisakytų savo pareigų. Bet tai priklauso nuo žmogaus nuostatų. Etikos aktai nieko nereiškia.*“ 1_4.

Etikos mokymai turėtų būti viena veiksmingiausių etikos vadybos priemonių, todėl **jų organizavimas turėtų būti kokybiškas ir savalaikis**. Tačiau jie vertingi tik tuomet, kai mokoma atpažinti etinius dalykus ir skatina mokymusi spręsti etines problemas vertinant organizacijos kontekstą. Skiriamos dvi etikos suvokimo rūšys:

- *atitikimo etikos*, kaip priemonės, padedančios nepatekti į keblias situacijas. Tuomet vadybos priemonėmis nukreipiama į tarnautojų veiklos priežiūrą ir kontrolę. Mokymų pagrindas – teisės aktų, reglamentų ir institucijos taisyklių pateikimas, jų taikymo išmanymas, galimų pažeidimo pasekmių žinojimas;

- *principingumo etikos*, kaip priemonės žinoti ne tik etikos standartus ir vertybes, bet ir jų moralinį pagrindimą, skatinantį pavyzdinę ir etišką elgesį. Mokymuose mokomasi atpažinti etinius klausimus, objektyviai tirti etikos dilemas, rasti sprendimo būdus, ištaisyti neetiškas praktikas, diplomatiškai spręsti etikos dilemas, taikyti etikos principus visuose organizacijos lygiuose (Palidauskaitė, 2010, p. 322).

Interviu metu vienas administracinio lygmens ekspertų išreiškė kritinį požiūrį į vykstančius mokymus, pabrėždamas jų kaip atitikties etikos pobūdį: „*Aš galvoju, kad tie mokymai, bent jau tokie, kokie vyksta šiuo metu visur, jie naudos neduoda. <...> Bet mokymus vėlgi, kaip ir viską, reikia daryti kokybiškai. Tai turi būti žmonės gal praktikai.*“ 6_1. Taigi, mokymų turinys turėtų kisti, persiorientuoti į principingumo etikos formatą.

Etikos priemonių diegimas savivaldybėje turėtų būti siejamas ne tik su formaliu, bet ir **praktiniu funkcijų įgyvendinimu**. Tyrimo metu administracinio lygmens ekspertai pažymėjo, kad etikos priemonių diegimas suprantamas kaip tam tikrų formalinių funkcijų įgyvendinimas, kuris atitinka atitikties etikos vadybos strategijos nuostatas, nediskutuojant apie priemones, kurios iš esmės gali skatinti etišką elgesį taip stiprinant institucijos reputaciją: „*Daugiau reikėtų kalbėti apie prevencijos veiklas, t. y. kurias vykdo pagal pasirengtas savivaldybės korupcijos prevencijos programas, kurioje numatytų antikorporcinių priemonių įgyvendinimas priskiriamas pagal sritį ir užduotį specialistams. Jeigu kalbėti apie programos rengimą, tai programos veiklas siūlo komisija, toliau žiūrime pagal rekomenduojamas priemones Nacionalinėje kovos su korupcija programoje ir stengiamės surašyti tokias, kurios tikrai bus įvykdytos.*“ 2_1.

Apibendrinant pateiktas ekspertų išvalgas galima teigti, kad savivaldybės politiniu ir administraciniu lygmenimis daugiausia dėmesio skiria teisės normų laikymosi priežiūrai (individo lygmenyje) ir procesiniams veiksams vadovaujantis etikos vadybos priemonėmis. Išanalizavus ekspertų išvalgas, pastebėta, kad svarbiausiais veiksniais, trukdančiais etikos vadybos priemonių veiksmingumui savivaldybėse (kuriant ir palaikant etikos klimata), galima laikyti šiuos: etika suvokiama kaip ne esminis, o šalutinis veiklos objektas (tą suponuoja nepakankamai gilus etikos vadybos suvokimas); etika laikoma individo moralės klausimu; etikos standartai laikomi tik formalumais; etikos kodeksuose pasigendama praktinio pritaikomumo gairių; etikos mokymų turinys sunkiai panaudojamas praktikoje; per mažas dėmesys etiškam elgesiui žmogiškųjų išteklių valdymo procese (ypač motyvavimo ir vertinimo etape). Administracinio lygmens ekspertai ypač akcentavo vadovo, kaip etikos klimato ir etiškos elgsenos kūrėjo, vaidmenį. Politinio lygmens ekspertų mero vaidmuo nebuvo taip ryškiai įvardijamas, todėl keliama prielaida, kad tai buvo paslėpta po vadovo samprata, tačiau jį laikant etikos klimato palaikytoju, o ne kūrėju. Analizės rezultatai parodo etikos vadybos priemonių diegimo fragmentiškumą, kai stokojama sisteminio požiūrio organizaciniu lygmeniu bei etikos vadybos priemonių vertės atkodavimo kuriant etišką politiką ir tarnautojų elgseną.

3.4.2. Ekspertų požiūris į etikos vadybos struktūros (tarybos etikos komisijos) veiklos praktiką savivaldybėse

Savivaldybių lygmeniu veikia dvi svarbios etikos vadybos struktūros: savivaldybės tarybos etikos komisija ir savivaldybės antikorupcijos komisija (žr. 3.3 poskyrį).

Interviu metu ekspertai, einantys **tarybos etikos komisijos** pirmininko / nario pareigas, patvirtino, kad komisijos sudėties formavimui ir veiklai užtikrinti yra sukurta pakankama nacionalinio lygio teisinė bazė, jos nuostatos perkeliamos į savivaldybės (institucinius) teisės dokumentus. Ekspertas pažymėjo, kad vadovaujama *„Tarybos reglamentu pirmiausiai. Tarybos etikos komisijos nuostatais, <...> valstybės politikų elgesio kodeksu“*. 4_6. Juose nurodyta komisijos formavimo tvarka, veiklos organizavimas, funkcijos, politiko elgesio tyrimo nuostatos, sprendimų skelbimo tvarka bei pagrindiniai etikos principai, kuriais politikai turi vadovautis viešajame gyvenime (pagarba žmogui ir valstybei, teisingumas, sąžiningumas, skaidrumas ir viešumas, nesavanaudiškumas, nešališkumas, atsakomybė).

Tarybos etikos komisijos sudėties formavimas apibrėžiamas teisiniuose dokumentuose, tačiau dar kartą aptartas ir su interviu dalyviais. Komisija renkama tarybos veiklos kadencijai ir sudaroma partiniu principu užtikrinant kiekvienos partijos atstovo dalyvavimą. Išlaikant proporcingumo principą (ne mažiau kaip 1/3) į komisiją kviečiami ir bendruomenių atstovai. Esant paskelbtai tarybos mažumai (opozicija), meras komisijos pirmininko kandidatūrą teikia tarybos mažumos (opozicijos) siūlymu. Tačiau praktikoje pasitaiko ir kitokių atvejų: *„Opozicijos nėra, buvo siūlymas iš mūsų. <...> Yra visų partijų atstovai.“* 3_2, o opozicijai nepasiūlius pirmininko kandidatūros merui *„<...> mero teikimu tada pirmininką skiria“*. 6_2. Tuomet atsiranda galimybė išsirinkti komisijos pirmininką, palankesnę merui ar tarybos valdančiajai daugumai, tikint, kad bus mažiau pastebimi jų etiniai nusižengimai ir demonstruojamas lojalumas nepareiškiant kritikos ar pastabų dėl etikos standartų nesilaikymo: *„Neretai merai, siūlydami etikos komisijos pirmininką, renkasi tokį žmogų (čia aš apie save kalbu), kai galvoja, kad jis nieko blogo nepadarys, neišdrįs pakritikuoti.“* 3_2. Šioje situacijoje tarsi vyrauja nebylus susitarimas, apribojantis pirmininko veiksmus, o jam suaktyvinus veiklą kyla tarybos narių, mero nepasitenkinimas, ypač kai keliami klausimai, susiję su politiko etinių standartų įgyvendinimu: *„O kada pradėdi ko nors klausti, jie labai nustemba ir susinervina.“* 3_2. Taigi, šiuo pavyzdžiu suabejojama etikos komisijos kaip struktūros, kontroliuojančios bei prižiūrinčios politiko etikos kodekso nuostatų įgyvendinimą, paskirtimi ir efektyvumu. Kartu atsiranda poreikis akcentuoti, jog komisijos pirmininkas turi būti nepriklausomas, aktyvus, prisidedantis prie politinės kultūros, grindžiamos etinėmis nuostatomis, formavimu.

Taip pat teisės aktuose yra numatyta **bendruomenės narių įtrauktis į komisijos sudėtį**, siekiant skaidresnės, nešališkesnės ir veiksmingesnės veiklos, panaikinant veiklos principą „savi svarsto savus“. Eksperto nuomone, šis reikalavimas praktikoje nepasiteisino: *„Aš sunkiai įsivaizduoju, kas yra visuomenės narys, kad galėtų*

spřesti apie savivaldybės politiko etiką, jeigu jis pats juo nėra buvęs. Gerai, jei yra žmonių, kurie turi tinkamą išsilavinimą, užima tam tikras pareigas, pvz., seniūno pavaduotojas, seniūnaitis ar dar koks aktyvistas. O tai ateina žmogus, sėdi ir galvoji, kad, neduok Dieve, ko nors kvailo nepasakytų... Nu ką jie ten seniūnaičiai... <...> Seniūnaičiai tiktai dėl tų parašiukų. Dėl tų parašiukų tiktai.“ 6_2. Taigi, ekspertas įvardijo pagrindinius trikdžius, lemiančius bendruomenės narių pasyvumą komisijos veikloje: politiko veiklos neišmanymas, kompetencijos stoka, nepasitikėjimas savo žiniomis šioje srityje. Taigi šių komisijos narių veikla dažnai apsiriboja tik formaliu dalyvavimu, neišsakant savo pozicijos ir neprisiimant atsakomybės už svarstomus klausimus. Kitas ekspertas taip pat skeptiškai atsiliepia, tarsi akcentuodamas dirbtinę šios įtraukties prigimtį: „Jei žmogus nesusiduria tiesiogiai, man tai primena senus laikus, „darbo žmonių dalyvavimas valstybės valdyje“ buvo toks principas.“ 3_2. Ekspertų išvalgas patvirtina ir etikos komisijų protokolų turinio analizė ir bendruomenės narių aktyvumo posėdžių metu nustatymas: pastebėta, kad iš tiesų šie komisijos nariai retai pasisako vertinant politikų elgesį. Be to, kyla abejonių dėl komisijos narių – seniūnų pavaduotojų ir seniūnaičių savarankiškumo priimant sprendimus. Šioje situacijoje fiksuojamas tiesioginis pavaldumas administracijos atstovams – seniūnams (valstybės tarnautojams), kurie paprastai yra ir politinių partijų atstovai. Šią tendenciją galima išvelgti ir kalbant apie seniūnaičius. Taigi, teigtina, kad komisijos narių nešališkumas užtikrinamas tik iš dalies, ir tai, tikėtina, yra viena iš visuomenės atstovų aktyvumo ir iniciatyvumo stokos priežasčių.

Komisijai ir jos nariams yra patikėtos atitinkamos **pareigos ir atsakomybė**. Analizuodamas **komisijos pirmininko funkcijas**, ekspertas pažymi, kad: „...*pirmininkas šaukia posėdžius, išklauso nuomones, kviečia asmenis, atsiskaito tarybai, skaito pranešimus. O daugiau pirmininko funkcijų nenumatyta. Kad ten kokios švietėjiškos ar dar kokios nors, va tokių dalykų nėra.*“ 6_2. Svarbus yra ir pirmininko individualus požiūris į politiko etikos svarbą tarybos veikloje, turimas įdirbis šioje srityje, iniciatyvumas siekiant įgyvendinti etikos standartus, nes tik toks pirmininkas „...*turi daug minčių idėjų, jis nori ir planuoja.*“ 2_3. Būna situacijų, kai komisijos pirmininkui tenka atlikti ir motyvatoriaus vaidmenį tiems politikams, kurie nelanko posėdžių. Čia dažniausiai naudojamos komunikacinės priemonės: „*Kalbi, prašai, aiškini ir papyksti, įsižeidi ir įžeidi kartais...*“ 3_2.

Aptardami **komisijos funkcijas**, ekspertai pabrėžia, kad „*Mūsų komisijos veikla labai tiksliai apibrėžta dokumentuose*“ 3_2, o ypač – politikų elgesio priežiūros ir kontrolės funkcija: „*Kaip jie vykdo savo išipareigojimus – tai numatoma komisijos veiklą reglamentuojančiuose dokumentuose*“ 5_7. Pagrindine funkcija ekspertai įvardija tarybos posėdžių lankomumo stebėjimą ir, esant nusižengimui, politiko elgesio svarstymą bei sprendimo priėmimą: „*Jei tarybos narys be pateisinamos priežasties praleidžia tris posėdžius iš eilės, iš karto jo veiklą vertina etikos komisija ir priima sprendimą kreiptis į Vyriausiąją rinkimų komisiją, kad būtų atimtas jo, kaip tarybos nario, mandatas.*“ 5_7; „*Buvo ir meras papuolęs į mūsų komisiją. Dažniausiai savivaldybėje skundai dėl posėdžių lankomumo. Jeigu praleidi keturis savivaldos posėdžius nepranešęs, tai sekretorius teikia informaciją, ką reikia svarstyti.*“

1_2. Nepaisant to, kad sprendimą dėl tarybos nario mandato netekimo priima LR vyriausioji rinkimų komisija, tarybos etikos komisija turi nemažus įgaliojimus nu-
lemti politiko tolsnį atstovavimą taryboje.

Kita funkcija, kurią akcentavo interviu dalyviai, yra nagrinėjimas (svarstymas), kai „... *gautas oficialus prašymas ar skundas*“⁷ 3_2 arba spaudoje paskelbta straipsnių apie galimą politikų neetišką elgseną („...*jeigu yra kažkokia antraštė spaudoje arba straipsnis kažkoks*“ 4_6). Praktikoje dažniausi „*skundai dėl posėdžių lankomumo*“ 1_2 ir politikų pranešimai apie kitų tarybos narių elgesį. Pažymima, kad praktikoje pranešimus pateikia ne tik politikai, bet ir piliečiai, nepatenkinti tarybos narių (politikų) veikla. Procedūros, kaip sprendžiamas gautas piliečių pranešimas, t. y. koku būdu ir kaip bus sprendžiamas klausimas bei pateiktas atsakymas, nurodomos komisijos veiklos nuostatuose. Tačiau kartais praktikoje ir komisijai sudėtinga rasti sprendinius. Tai patvirtina eksperto pateiktas pavyzdys: „*Jis kreipėsi į Tarybos narius raštu, Tarybos nariai raštu neatsakė. Jų motyvacija buvo paprasta, kad jie neprivalo raštu atsakyti, nes jis – ne valstybės tarnautojas, kuris turi per 20 dienų atsakyti. Pilietis nesutiko su tuo ir kreipėsi į etikos komisiją. Svarstėme, bet nematėme, kad yra kokių pažeidimų, išskyrus tai, kad įspėjome Tarybos narius, kad reikia surasti tinkamas formas bendrauti su savo rinkėjais.*“ 3_2.

Nors komisija, vadovaudamasi veiklos nuostatais, vykdo ir politikų viešųjų ir privačių interesų deklaravimo kontrolę, apie tai ekspertai užsiminė nedaug, o ir jų nuomonės nesutapo: vieni manė, kad tai – individuali atsakomybė, kiti – kad šią kontrolę turi atlikti politinių partijų atstovai: „*Reikia arba pačiai sekti, bet dažniausiai pas mus tai daro opozicija. Tai labai gerai.*“ 1_2. Vyrauja nuomonė, kad visiška kontrolė negalima, nes „... *deklaravimas <...> yra paradinė pusė, o ne gilus ir išsamus problemos sprendimas. Išėjimas iš salės, na žinoma, to reikia, viskas tvarkoje, tačiau ar tai išsprendžia problemą, <...> ar gali etikos komisija įtakoti susitarimus? Tai būtų sudėtinga ir išeina už komisijos kompetencijos ribų.*“ 7_2. Sankcijų praktikos dėl tarybos narių laiku nedeklaruotų viešųjų ir privačių interesų komisijų veikloje nėra numatyta, nes savarankiškai tokią kontrolę atlikti iniciatyvos jos nesiima, o svarsto ir analizuoja tik gavus pranešimą iš išorinių institucijų, kontroliuojančių šį procesą: „*Jeigu gauna oficialų pranešimą. <...> Valstybinė mokesčių inspekcija arba Tarnybinės etikos komisija tai turėtų daryti. Tokių patirčių aš neturiu.*“ 3_2.

Analizuojant komisijos funkcijas, galima išskirti ir šią įdomią interviu dalyvių-ekspertų nuostatą, kad komisija – nėra „*moralės sergėtoja. <...> Ji yra tam, kad nagrinėtų tokius atvejus, kai principai pažeidžiami, o ne susirinkus kalbėtis apie smulkmenas*“ 7_2 ir veikia „*tiktai gavę skundus*“ 6_2. Toks požiūris pabrėžia formalią komisijos veiklos prasmės suvokimo pusę, leidžiančią daryti prielaidą, kad komisija svarsto ir sprendžia tik įvykusius nusižengimus. Todėl komisija turi teisinės institucijos požymių, o jos veikla grindžiama „*gaisrų gesinimo*“ metodu. Analizuotos savivaldybių mero ir tarybos metinės veiklos ataskaitos patvirtino, kad pranešimų (skundų) komisijos gauna mažai, taigi tai galėjo lemti ir posėdžių vykimo retumą (žr. 3.3.1 poskyrį).

⁷ Ekspertas vartoja sąvoką „skundas“, kuri turi neigiamą konotaciją visuomenėje (Aut. past.).

Priimtų sprendimų galia – taip pat svarbus komisijos darbo aspektas (žr. 44 lentelę). Daugeliu atveju komisija, išnagrinėjusi gautą pranešimą ir priimdama sprendimą, vengia konstatuoti, ar buvo pažeisti / nepažeisti etikos standartai, o apsiriboja pateikdama rekomendacijas politikams. Todėl atskirais atvejais LR VTEK (kaip pažymima jos ataskaitose), peržiūrėjusi savivaldybės tarybos etikos komisijos priimtą sprendimą, rekomenduoja jį peržiūrėti dar kartą. Tačiau ekspertų pastebėjimais, įvardijama, kad komisija turi per mažai galių, todėl svarbius galutinius sprendimus priima kitos institucijos (pavyzdžiui, dėl politikų posėdžių nelankomumo ir su tuo susijusio mandato klausimo priima LR VVK). Tad, ekspertų nuomone, komisijos sprendimai ir jų paviešinimai visuomenei nėra svarbūs. Tai verčia svarstyti ir komisijos narių sąmoningumo savo veiklos funkcionalumo požiūriu klausimą, jeigu komisija neįžvelgia savo kaip struktūros, skatinančios politiko savireguliacijos procesus, vaidmens. Kita vertus, kai kurie ekspertai patikina, kad sprendimų viešinimo tvarka apibrėžta teisės aktuose ir vykdoma vadovaujantis jais, taigi, visus sprendimus galima rasti savivaldybės („Etikos komisija“) ir LR VTEK („Priimti sprendimai“) interneto puslapių paskyrose. Tokia komisijos nuostata sprendimų viešinimo klausimu didina komisijos vaidmenį įgyvendinant politiko etikos kodekso nuostatas praktikoje ir skatina savireguliacijos priemonę, įžvelgiant šios struktūros edukacinę, šviečiamąją funkcijas savivaldybės politiniame lygmenyje. Apibendrinant galima teigti, kad etikos komisijos sprendimų priėmimas yra ne aktyvus (įdiegiant etinius standartus), o reaktyvus (reaguojama į pranešimus, skundus).

Komisijos veikloje iškyla klausimas dėl *konsultavimo ar prevencinės veiklos*. Ekspertai kaip komisijos nariai vertina dviprasmiškai esamą praktiką, deklaruodami, kad oficialiai konsultacijos nevyksta ir galimos grėsmės neaptariamoms, o raštu rekomendacijos politikams nepateikiamos. Mano, kad konsultacijas turėtų teikti specialistai, o ne komisija, pagrįsdami tai komisijos narių veiklos gausa ir laiko stoka: „*Ne, ne, nes tai jau reikėtų daryti man. <...>. Tikrai ne, tikrai ne. Man užtenka ir tos veiklos.*“ 4_6; „*Jie pabėgo nuo savo tiesioginių pareigų, prisėdo greitai, užsidėjo pliusiuką.*“ 5_7. Tačiau buvo ir ekspertų, pateikusių praktinių pavyzdžių, kai tarybos nariui individualiai kreipiantis, jam pateikia rekomendacijas: „... *žodines, kuomet nusišalinti nuo sprendimo priėmimo ir išėiti iš salės*“ 7_2. Neformaliai rekomendacijos teikiamos ir tarybos posėdžių metu: „*Kartais net per Tarybos posėdžius, kai iškyla tokia įdomi problemėlė dėl galimo viešų privačių interesų, kartais atsistoja ir žiūri tarybos nariai, kokio mano išvaizda: ar juokausi, ar galvą linguosi. Nesąmoningai pasisuka, tarsi kokiai konsultacijai.*“ 3_2. Šiuo atveju komisijos pirmininkas identifikuojamas kaip asmuo, kontroliuojantis tarybos narių elgesį tarybos posėdžio metu. Tuo tarpu kalbėdamas apie prevencines veiklas, mažinant etinių nusižengimų atvejų skaičių ir diegiant etikos standartus savivaldybėje, interviu dalyvis ekspertas išreiškė labai skeptišką požiūrį: „*Sunkiai įsivaizduoju, kaip tą prevencinę veiklą etikos komisija galėtų vykdyti etikos, moralės klausimais. Reiktų įspėti, kaip su žmona elgtis ar nevaikščioti per žolytę? Sunkiai įsivaizduoju.*“ 3_2. Nustatyta, kad komisijos neprisiima neetiško elgesio rizikų numatymo, reta komisija įgyvendina prevencines veiklas, nes šios funkcijos nėra reglamentuotos teisiniuose dokumentuose, o

komisijos nariai dirba be atlygio, t. y. darbas komisijoje jiems – papildomas darbas, todėl stokojama motyvacijos tobulinti etikos kodeksą palaikančias procedūras ar tvarkas.

30 lentelė

Tarybos etikos komisijos sprendimo galios suvokimas

| Kategorija | Subkategorija | Citatos |
|-----------------------------|--|--|
| Pakankama sprendimo galia | Teisė teikti rekomendacijas | „Konstatuoja, kad politikas pažeidė tą kodeksą. <...> Rekomenduoja viešai atsiprašyti arba perduoda medžiagą ikiteisminio tyrimo įstaigoms, prokuratūrai.“ 4_6 |
| | Teisė viešinti sprendimus, šviesti visuomenę | „Visi sprendimai yra privalomi skelbti internete, interneto svetainėje. Perduodama informacija LR VTEK’e, taip pat spaudoje skelbiama, tai, manau, šviečiamoji veikla visgi vykdoma. Visą informaciją ir visus sprendimus galima rasti LR VTEK’o svetainėje.“ 6_2 |
| Nepakankama sprendimo galia | Sprendimo priėmimo proceso apsunkinimas dėl partinių interesų | „Pirmininkas yra vienos partijos, kiti nariai gal dar dviejų skirtingų partijų. Būtent, jeigu svarstomas vieno partijos nario elgesys, tai gina tos partijos atstovai, nariai. Pirmininkas, iš tikrųjų, jo balsas kartais nieko nelemia.“ 4_6 |
| | Sprendimo priėmimo proceso apsunkinimas dėl motyvacijos stokos | „Pavyzdžiui, keliu problema, kad reiktų opozicijai dirbti etikos komisijoje, bet opozicija nenori apsiimti tokių pareigų. Sprendimas dažniausiai būna, kad buvo svarstyta. <...> Dažniausiai nubalsuoja komisijos nariai, kad nieko čia blogo, pasigailėkime žmogaus. Vaikų darželis kažkoks.“ 1_2 „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.“ 5_7 |
| | Sprendimo teisės dalijimasis su kitomis institucijomis | „Netgi tuo atveju, kai kalbėjome apie tą tarybos posėdžių nelankymą... Juk ne pati etikos komisija priima sprendimą dėl tarybos nario mandato panaikinimo, tą priima tik Vyriausioji rinkimų komisija.“ 5_7 |
| | Sprendimo teisė tik esant nesudėtingiems klausimams | „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.“ 5_7 |
| | Galutinio sprendimo nepateikimas | „Arba apsiriboja svarstymu, tiesiog nieko nenustato, nieko neišsiaiškina.“ 4_6 |

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės.

Reikia paminėti, kad patys ekspertai nurodo, jog visais klausimais konsultuojasi su savivaldybės administracijoje dirbančiais teisininkais: „*Pas teisininkus. <...> Visais klausimais*“ 6_2. Tokiu atveju pažymėtina, kad etikos vadyboje dalyvauja ne tik komisijos nariai, bet ir administracijos tarnautojas, užimantis teisininko pareigas. Taigi, pastebima politinio ir administracinio lygmenų sinergija kuriant etišką aplinką savivaldybėje, per konsultacijų vykdymą atveriamas etikos ir teisės santykis, kai vadovujamasi suvokimu praktikoje: kas teisiška – tas etiška. Tačiau jau teorinėje šio darbo dalyje buvo pristatytas mokslinis požiūris, kad teisės normų laikymasis tėra etinis minimumas, todėl pabrėžiama aukštesnius elgesio standartus atitinkančios veiklos reikšmė.

Išanalizavus etikos komisijų funkcijas ir jų praktiką paaiškėjo, kad jos labiausiai orientuotos į reglamentuotų formalių funkcijų atlikimą, tačiau labai retai atliekamos funkcijos, reikalaujančios laiko ir žmonių išteklių: konsultavimas, švietimas, prevencija.

Kadangi tyrimo metu siekta nustatyti ne tik kaip veikia komisija, bet ir kokia jos svarba organizacijoje (savivaldybėje), ekspertams buvo užduotas klausimas apie **komisijos vaidmenį**. Abejonė dėl komisijos reikšmingumo savivaldybėje formuojant etišką politiką elgseną ir pasitikėjimą tarybos veikla buvo išreikšta ekspertų jau ankstesniuose pasisakymuose dėl, jų manymu, netinkamo komisijos formavimo, suteiktos mažos galios priimant sprendimus. Ekspertų požiūrį galima suskirstyti į tris pozicijas (žr. 31 lentelę).

31 lentelė

Etikos komisijos veiklos svarbą ribojantys veiksniai

| Kategorija | Subkategorija | Citatos |
|--------------------------------------|--|---|
| Komisijos veiklos ir galios aspektai | Komisijos veikla laikoma nereikalinga, papildoma funkcija | „Tarybos nariai iš viso galvoja, kam ta etikos komisija reikalinga. Mano, kad tai tik laiko gaišinimas.“ 1_2 |
| | Komisijos veikla grindžiama tik formalumu, realių galių neturėjimu | „Tiek etikos komisija, tiek antikorupcinė komisija nėra pajėgios kovoti su korupcija. <...> Valstybė neant popieriaus turi rašyti viską, o kurti mechanizmus žiūrėdami, kokius turi kitos valstybės.“ 7_2 |
| | Komisijos sprendimai nesutampa su kitų institucijų sprendimais | „Pavojus gali kilti, kuomet antikorupcinė komisija pasakys, kad nėra korupcijos, o etikos komisija, kad visi etiški, ir niekas nepasikeis.“ 7_2 |
| Komisijos narių elgesio aspektai | Komisijos nario pareigų neatlikimas ir abejingumas | „Komisija sudaryta iš nesuinteresuotų narių, sunku tai komisijai veikti, kai visi užimti.“ 2_3 „Pavyzdžiui, elementarus nusišalinimas – juos matau, kad negali dalyvauti sprendimo priėmimo tarybos posėdyje, bet jie nereaguoja.“ 2_3 |
| | Komisijos posėdžių nelankymas | „Kitas dalykas – nedalyvavimas posėdžiuose. Taip pat sunku tai išspręsti, nes komisija pasyviai į tai žiūri, nes etikos komisija sudaroma partiniu principu.“ 2_3 |

31 lentelės tęsinys

| | | |
|--|--|---|
| | | „Politikai nei į mokymus, nei į posėdžius neateina. Jeigu nėra kvorumo, negaliu vesti posėdžio.“ 1_2 „Sunku surinkti net kvorumą... Geriausiai daryti išvažiuojamuosius posėdžius, nes tuomet kaip ir nėra galimybės pabėgti.“ 2_3 |
|--|--|---|

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės.

Taigi, pirmiausia, stokojama tiesioginės komisijos veiklos prasmės suvokimo. Antra, išvelgiamas komisijos veiklos beprasmiškumas. Pastebima nuostata apie formalų, „popierinį“ komisijų (etikos ir antikorupcijos) savivaldybėje veiklos vaidmenį, kadangi pasigendama veiksmingų priemonių ir struktūrų, pajėgių įgyvendinti etikos standartus ir sumažinti etikos problemų rizikas, pavyzdžiui, korupcijos atvejų savivaldybėje. Toks požiūris į komisijas formuoja stereotipišką (netgi jos narių) požiūrį: „nieko negalime pakeisti“ ir neleidžia jiems suvokti komisijos, kaip reikšmingos struktūros, prisidedančios prie tarybos veiklos kokybės, svarbos. Trečia, abejojama pačių komisijos narių elgesiu. Komisijos nario pareigų neatlikimas ir abejingumas, nuostatos „savų nematau“ laikymasis taip pat negerina komisijos įvaizdžio, nepadidina jos reikšmingumo ir formuoja nepasitikėjimą šia struktūra savivaldybėje. Galima teigti, kad komisijos posėdžių nelankymas rodo komisijos narių šios struktūros veiklos svarbos nepripažinimą ir nereikšmingumą, motyvacijos atlikti nario pareigas trūkumą. Apibendrinant ekspertų išvalgas apie etikos komisijos reikšmingumą savivaldybėje, galima teigti, kad etikos komisijos – vykdančios ganėtinai siauras funkcijas, reaktyvios, turinčios menką motyvaciją ir mažai galių valdyti bei inicijuoti pokyčius esamos situacijos kaitai.

Pažymėtina, kad ekspertai, išryškindami komisijos veiklos aspektus ir trūkumus, apibrėžė pageidautinos (kokia turėtų būti) etikos komisijos struktūrą ir veiklos prigimtį, kas užtikrintų realų jos misijos įgyvendinimą ir veiklos veiksmingumą (žr. 32 lentelę).

32 lentelė

Etikos komisijos veiklos veiksmingumą skatinantys veiksniai

| Kategorija | Subkategorija | Citatos |
|---|---|--|
| Komisijos veiklos organizavimo aspektas | Panaikinamas (sumažinamas) politikų dalyvavimas | „Etikos komisijoje turėtų dirbti ne politikai. O dabar nori apsaugoti partietį kaip kokį savo artimą.“ 1_2 |
| | Komisijos veikla vykdoma centralizuotai | „Nebūtina kiekvienoj savivaldybėj turėti etikos komisiją. Galbūt galėtų būti steigiama viena etikos komisija apskrityje, centralizuota...“ 6_1 |
| | Komisijos nario pareigybė etatinė ir apmokama | „Žmogus turėtų būti etatinis – tada gal ir mokymus skirtų, galėtų bendrauti ir bendradarbiauti su žiniasklaida. Ir kad atsakomybę jaustų.“ 1_2 |

32 lentelės tęsinys

| | | |
|------------------------------------|--------------------------------------|---|
| | | <i>„Galbūt galėtų būti steigama viena etikos komisija apskrityje, centralizuota, kurioje galėtų būti žmonės ne visuomeniniais pagrindais, kurie už tai gautų darbo užmokestį.“ 6_1</i> |
| Komisijos kompetentingumo aspektas | Teisinio išsilavinimo reikalavimas | <i>„Geriausiai būtų teisininkas.“ 1_2 „Galbūt į etikos komisiją reiktų įtraukti ką nors iš teisėsaugos organų.“ 3_2</i> |
| | Profesionalumo reikalavimas | <i>„Bet kuris žmogus, eidamas į bet kokią komisiją dirbti, turi pasverti, ar turės ką pasakyti šiais klausimais...“ 3_1 „Galbūt į etikos komisiją reiktų įtraukti <...> tuos žmones, kurie susiduria tiesiogiai su tomis problemomis savo tiesioginiame darbe. Jei žmogus nesusiduria tiesiogiai, man tai primena senus laikus „darbo žmonių dalyvavimas valstybės valdyme“ – buvo toks principas.“ 3_2</i> |
| | Moralumo ir atsakomybės reikalavimas | <i>„Bet kuris žmogus, eidamas į bet kokią komisiją dirbti, turi pasverti <...> ar pats tinkamai gyvenime elgiasi, kad gali atstovauti tokiai komisijai. Štai paprastas atsakymas.“ 3_1</i> |

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės.

Taigi, ekspertai išsakė poziciją, kad komisijos sudėtyje neturėtų būti politikų, tokiu būdu priimant sprendimus būtų išvengta noro apsaugoti savus. Komisijos nario pareigybė būtų etatinė ir apmokama. Komisijos nariai (pageidautina) turėtų teisinį išsilavinimą arba atstovautų teisėsaugos organams, būtų profesionalūs ir kompetentingi (turintys žinių ir praktikos). Komisijos nariai turėtų pasižymėti individualia moraline reputacija ir įsitikinimais, lemiančiais atsakomybę atliekant pareigas.

Apibendrinant ekspertų interviu rezultatus, pažymėtina, kad integruojant etikos vadybos struktūros – tarybos etikos komisijos veiklą į savivaldybės tarybos sprendimų rengimo ir priėmimo procesus, formuojant politiko etiško elgesio nuostatas, visgi stokojama profesionalaus etikos išmanymo. Tai tampa priežastimi apsiriboti formalių (ribotų) komisijos funkcijų vykdymu, orientuojantis į politikų atitikties etikos kodeksui stebėseną ir kontrolę (vykdant mažai konsultacijų, neorganizuojant mokymų ir t. t.). Todėl kyla klausimų, kas yra atsakingi už etinių problemų prevenciją ir kas turėtų pasirūpinti tinkamo elgesio įtvirtinimu savivaldybės taryboje. Tarybos etikos komisijos vaidmuo galėtų būti koreguojamas atsižvelgiant į anksčiau ekspertų įvardytus komisijos veiklos veiksmingumą galinčius paskatinti veiksnius. Be to, vengiant konfliktinių situacijų (kai priimami priešingi sprendimai, vedantys link veiksmų aklavietės) tarpinstitucinis (tarybos etikos ir antikorupcijos komisijų) bendravimas ir bendradarbiavimas turi būti tiesioginis ir subalansuotas. Todėl ekspertai išsakė savo požiūrį ir į antikorupcijos komisijos veiklos situaciją, patirtis ir tobulinimo aspektus.

3.4.3. *Ekspertų požiūris į etikos vadybos struktūros (antikorupcijos komisijos) veiklos praktiką savivaldybėse*

„Į korupcijos prevenciją galima pažvelgti trejopai: asmeniškai, instituciškai ir sistemiškai“ (Palidaukaitė, 2010, p. 277). Asmeninėje perspektyvoje kovojant su korupcija siūloma netinkamai besielgiančio asmens izoliacija taikant organizacijos sankcijas: baudžiant nusižengusius, keičiant kontrolės ir atskaitomybės formas, kurios keistų asmens vertybes ir elgesio motyvaciją. Institucinis požiūris nusako reikalavimą šalinti esamus organizacijos ir įstatymų netobulumus, siekiant kurti etiškos organizacijos kultūrą, paremtą santykių skaidrumu, aiškumu, aukščiausiu ir tiesioginių vadovų etiška elgsena, diskusijų kultūra, sankcijų taikymu. Sisteminės perspektyvos atveju suponuojamas požiūris, leidžiantis korupciją suprasti kaip sudėtingą socialinį reiškinį, kai kovai su ja siūloma nemažai įvairių priemonių (Pučėtaitė ir kt., 2015, p. 83; Palidaukaitė, 2010, p. 283). Antikorupcijos komisijos esminė užduotis – kova su korupcija savivaldybėse taikant tiek asmeninę, tiek institucinę, tiek ir sisteminę prieigą.

Dokumentų analizės rezultatai (žr. 3.1 poskyrį) rodo, kad korupcijos prevencijos priemonės savivaldybėje yra orientuotos į rizikų atsirasti korupcijai mažinimą. Naudojamos priemonės galima suskirstyti į „minkštąsias“ ir „kietąsias“ (žr. 1.2.4 poskyrį). „Minkštosios“ – procedūrinės priemonės (korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymas, teisės aktų ir jų projektų antikorupcinis vertinimas), su konkrečių asmenų vertinimu susijusios priemonės (informacijos apie asmenis teikimas institucijoms, informacijos teikimas valstybės tarnautojų ir valstybės registrams), šviečiamojo ir viešinamojo pobūdžio priemonės. „Kietosios“ antikorupcinės priemonės yra tos, kurios orientuotos į baudžiamąjį persekiojimą ir konkrečių korupcijos atvejų išaiškinimą, o jų naudojimą Lietuvoje reglamentuoja Nacionalinė kovos su korupcija programa, numatanti šių priemonių taikymą ir atsakomybes už įgyvendinimą. Savivaldybėje antikorupcinės politikos formavimo ir priemonių („minkštųjų“ ir „kietųjų“) įgyvendinimo koordinavimą vykdo **antikorupcijos komisija**, įtraukdama į šį procesą kitus savivaldybės padalinius ir institucijas. Administraciniame savivaldybės lygmenyje už kovos su korupcija prevencinių priemonių įgyvendinimą yra atsakingas vadovas arba vadovo paskirtas asmuo. Šių etikos vadybos dalyvių funkcijos yra atskirtos, numatant antikorupcinės politikos formavimo ir įgyvendinimo veiklas ir atsakomybes.

Antikorupcijos komisija savo įgaliojimų laikui yra sudaroma savivaldybės tarybos, kuriai ir yra atskaitinga už savo veiklas. Taryba koordinuoja ir kontroliuoja komisijos veiklą, tad komisija savivaldybės vidiniais teisės dokumentais yra įpareigota periodiškai teikti ataskaitas: „*Kasmet. Mes patvirtiname savo ataskaitą ir teikiame prie mero ataskaitos.*“ 1_5. Tačiau atlikus analizę matyti, kad ne visų savivaldybių komisijos pateikia savo veiklos ataskaitas viešai (žr. 3.3.2 poskyrį).

Svarbu paminėti, kad iki 2015 m. antikorupcijos **komisijos sudėtis** nebuvo reglamentuota įstatymuose. Kadangi dalis interviu su ekspertais buvo atliekami iki 2015 m., todėl pateiktas ir iki tol buvęs ekspertų požiūris. Interviu metu ekspertai

patvirtino, kad ją dažniausiai sudarė „Tarybos nariai, administracijos darbuotojai, kartais ir bendruomenės nariai“. 5_4; „Antikorupcinė komisija sukurta tarpfrakcijiiniu principu – iš visų partijų narių ir iš visuomenės atstovų, bet šie irgi atstovauja partijoms.“ 1_5; „Yra du Tarybos nariai, o kiti – administracijos darbuotojai. Mes priklausome vienai partijai, o jie yra ne politikai, o tik administracijos darbuotojai.“ 3_1. Atsižvelgiant į šiuos teiginius galima teigti, kad formaliai antikorupcijos komisija savivaldybėje apėmė abu lygmenis, t. y. politinį ir administracinį. Pastebima, kad vyraujančią poziciją užėmė politikai, kuriems buvo priskiriamas antikorupcinės politikos formuotojo vaidmuo savivaldybėje, o administracijos tarnautojų ir bendruomenės narių įtraukimas į komisijos sudėtį buvo vertinamas kaip galima antikorupcinė priemonė, skatinanti aktyvesnę komisijos veiklą. Tačiau ekspertai tuo metu nurodė, kad būtų tikslinga reglamentuoti teisės aktais ir komisijos sudėtį: „Žinot, kaip yra: administracinių ginčų komisija yra savivaldybėj, yra etikos komisija, kaip yra nustatyta, kokie komitetai turi būti iš tarybos narių – lygiai taip pat reikėtų aiškumo, lygiai tokio pat ir dėl šios komisijos. O dėl jos nėra šito aiškumo.“ 5_4.

2015 m. LR vietos savivaldos įstatymo nuostatų pakeitimai įtvirtino komisijos sudėtį: „savivaldybės tarybos sudaromų komisijų nariais gali būti savivaldybės tarybos nariai, valstybės tarnautojai, ekspertai, gyvenamųjų vietovių bendruomenių atstovai – seniūnaičiai, visuomenės atstovai. Antikorupcijos komisijoje seniūnaičiai arba seniūnaičiai ir visuomenės atstovai turi sudaryti ne mažiau kaip 1/3 komisijos narių“ (LR vietos savivaldos įstatymas, 6 str., aktuali redakcija 2017). Interviu duomenis papildė atlikta antikorupcijos komisijos sudėties analizė, kuri parodė, kad Šiaulių regiono savivaldybėse (Šiaulių miesto, Akmenės rajono, Joniškio rajono atveju) į komisijų sudėtį neįtraukti administracijos atstovai, čia dominuoja tarybos nariai, ir mažesniu santykiu, nei numatyta įstatyme, įtraukti bendruomenės atstovai. Tais atvejais asmuo, paskirtas už prevencijos vykdymą administracijoje, nėra įtrauktas į komisijos sudėtį, taigi pastebimas aiškus funkcijų atskyrimas (noras atskirti): komisija atlieka antikorupcinės politikos formuotojo (koordinatoriaus / kontrolieriaus) vaidmenį, o administracijos funkcija – įgyvendinti antikorupcines veiklas, kurios numatytos parengtose savivaldybės kovos su korupcija programose. Kadangi ne visose savivaldybėse komisijos sudėtis formuojama pagal tokį atskyrimą, tai lemia skirtingas jų praktikas formuojant ir įgyvendinant korupcijos prevencijos politiką instituciniu lygiu.

Antikorupcijos komisijos veikla vykdoma vadovaujantis nuostatais. Jie pateikiami viešai savivaldybių interneto tinklalapiuose paskyroje „Korupcijos prevencija“. Galima identifikuoti komisijos vykdomas veiklas: planavimo procesas (institucinės kovos su korupcija programos rengimas, įgyvendinimo koordinavimas); procedūrinės priemonės (korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymas, teisės aktų ir jų projektų antikorupcinis vertinimas); gautų pranešimų apie galimai susidariusias korupcines situacijas sprendimas; šviečiamojo bei viešinamojo pobūdžio priemonės.

Savivaldybės **kovos su korupcija programos rengimo** procese komisija numato veiklas, priemones ir atsakomybę už jų įgyvendinimą: „Priskiriamos pagal sritį ir užduotį specialistams. Veiklas siūlo komisija. <...> Toliau žiūrima pagal rekomen-

duojamas priemonės Nacionalinėje kovos su korupcija programoje ir stengiamasi surašyti tokias, kurios tikrai bus įvykdytos. “ 2_1. Ekspertai pasidalijo patirtimi, kai į programos rengimą įtraukiami visuomenės atstovai prašant pateikti pasiūlymų dėl prevencinių veiklų, ir tai vertinama kaip naujovė programų rengimo procese. Taigi, programos įgyja unikalumą, kuris pasireiškia numatant naujas, inovatyvias veiklas, įtraukiant vis daugiau visuomenės narių: „*Vat ir paskutinę nuostatą priėmė: tarybos narių susitikimas su gyventojais. Ir tas įpareigojimas yra man, ir reikės iki lapkričio pabaigos parengt 5-6 klausimus, taiklius. Ir tarybos susitikimo su visuomenės nariais metu mes duodam popierinį variantą ir prašom atsakyti. Ką mes ten sugalvosim. <...> Ir kažkaip, netgi esam savo korupcijos prevencijos priemonių plane tą įsitraukę. Tai tie tokie naujesni dalykai ateina. Nes prisiminkim, gal 3–4 metus atgal, praktiškai visų savivaldybių korupcijos prevencijos priemonių planai buvo vos ne identiški. Tai dabar, aš kaip ir pats rengiau tą planą, nu ką gali tu biškių pajvairint? Tie šabloniniai tokie dalykai. <...> Kad ir tos mokyklos, tų renginių reikia kažkokių. Kažkokių naujovių daugiau reikia.*“ 4_5.

LR korupcijos prevencijos įstatyme 2014 m. buvo nustatyta, kad **teisės akto projekto antikorupcinį vertinimą** pirmiausia turi atlikti teisės akto rengėjas, tai yra institucija, siekiant nustatyti teisinio reglamentavimo trūkumus, kurie gali padidinti korupcijos pasireiškimo tikimybę, taip pat sudaryti sąlygas pasiegti nesąžiningai, neskaidriai. Savivaldybėje teisės aktų ir jų projektų vertinimą įgyvendina paskirtas administracijos tarnautojas, ir tai sudaro įtampas, nes ši veikla yra papildoma. Vertinimo procedūros nuolat tobulinamos siekiant geresnio priemonės įgyvendinimo. Pavyzdžiui, LR STT parengė „Teisės aktų ar jų projektų antikorupcinio vertinimo atlikimo vadovą naujai priimtiems darbuotojams“, kuriame pateikiami metodologiniai patarimai, kaip pildyti teisės aktų projektų antikorupcinio vertinimo pažymą, kaip pateikti korupcinio požiūriu jautrių reglamentavimo situacijų interpretavimą. Komisijos nariai įtraukiami į šį vertinimą tiesiogiai: „*Vertinimai antikorupcinio požiūriu, irgi, berods, jau trys, o gal ir visi keturi metai. Tai jeigu naujas projektas ruošiamas ir įvertinamas, tik iki šiol vertino pats rengėjas, ruošėjas, o dabar, kiek žinau, buvau pas juristą ir antikorupcijos darbuotoją nuėjęs tiesiogiai, tai supratau, kad keičiasi ir labai teigiamai. Jeigu vertina jo paruoštą projektą skyriaus vedėjas, ir kaip mes apsitarėme, kitą savaitę ruošiamo posėdį, ar ruoš pats vedėjas ar bus paskirtas darbuotojas, tada jau vertins vienas iš mūsų antikorupcinės komisijos narių, tai būtent tam ir skirtas administracijos darbuotojas. <...> Kreipiamės į administraciją, kadangi buvo vienas juristas ir taip daug darbo turintis su teismais ir buvo paskirtas užtikrinti antikorupcijos prevenciją savivaldybėje vienas atskiras asmuo.*“ 3_1. Atlikto teisės aktų ir projektų vertinimo pažymos kartu su vertinamais teisės aktais viešai pateikiami savivaldybių internetiniuose puslapiuose paskyroje „Korupcijos prevencija“. Papildant interviu rezultatus, būtina paminėti LR STT atlikto tyrimo „Lietuvos savivaldybių antikorupcijos komisijų veiklos rezultatai“ (2017) ataskaitoje užfiksuotą pastabą, kad kai kurios komisijos šią funkciją atlieka formaliai, nevykdo pokyčių stebėsenos pateikus pažymą, t. y. neanalizuojama, kiek buvo atsižvelgta į joje išdėstytas pastabas dėl teisės akto korekcijos.

Ekspertai įvardijo *korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymo veiklą*, tačiau neatskleidė, kaip aptiktos problemos turėtų būti sprendžiamos į institucijų kovos su korupcija programas ir jų priemonių planus įtraukiant atitinkamas priemones ir jas įgyvendinant. Tikėtina, kad dalies pačių ekspertų vykdomų veiklų įgyvendinimo suvokimas yra fragmentiškas, pasigendant antikorporcinės politikos sudedamųjų dalių sąsajų identifikavimu.

Aptariant su ekspertais, kokius klausimus jie aptaria posėdžių metu, minimi atvejai, apie kuriuos pranešimai gauti iš visuomenės narių. Būtent gautų pranešimų skaičius lemia komisijos veiklos aktyvumą. Savivaldybėse *pranešimų politika* įgyvendinama naudojant keletą informavimo priemonių: el. paštą, telefoną arba specialias įrengtas dėžutes. Dažnai minima dėžutė, į kurią pranešėjas įmeta pranešimą, kartais pasinaudodamas ja kaip pasiūlymų pateikimo galimybe. Komisija numato dėžutės informacijos peržiūros tvarkas ir dažnius, o gavusi pranešimą veikia pagal numatytas procedūras.

Ekspertai įvardijo atvejus, kai pažeidimo nėra, tačiau susidaro neskaidrus, korumpuotos situacijos įvaizdis, kurią prašoma išnagrinėti: „*Buvo toks prašymas iš-tirti <...> vieną pirkimo atvejį. Ten jie išvelgė, kad buvo korupcija ir ten neteisingai įvykdytas pirkimas. Jau kažkaip... Bet rinkosi komisija, nusprendė surinkti informaciją. Kalbino komisijos narius, vat taip komisija dirbo prie šito viso reikalo. Ir nusprendė komisija, priimtas buvo sprendimas, kad nėra ten jokių korupcinių apraiškų šitam būtent pirkime. Nerado korupcinio pobūdžio tų apraiškų. Kad viskas, jų manymu, buvo teisinga, ir dokumentai. <...> Sakau, ten paaiškinimai buvo, viešųjų pirkimų skyriaus. Tai va, dokumentai visi paimiti buvo, komisija dirbo prie to skundo tokio.“ 6_1; „*Mes esam galbūt svarstę, sakykim, nuoma. <...> Konkretus atvejis buvo – laidojimo namų nuoma. Ir ten, kaip sakau, kartais mes išvelgiam neskaidrumą, kur jo praktiškai nėra. Jeigu šiuo konkrečiu atveju buvo vietinio ūkio paskelbta spaudoje apie nuomą, tai yra vidaus tvarka nustatyta... Ir jie kažkodėl vis rašė, kad skelbia respublikiniam dienrašty. Tai yra „Lietuvos rytas“, o apie vietinę spaudą nieko nebuvo kalbėta ir jie tą padarė tinkamai. Jie paskelbė, sakykim, „Lietuvos ryte“, kad išnuomoja laidojimo namus, mūsų verslininkai dėl kažkokių priežasčių neperskaito ir kas perskaitė, atėjo į konkursą ir jį laimėjo. Kai kurie mūsų politikai išvelgė, kad tai yra neskaidru ir nebuvo viešinta mūsų rajono spaudoje. Bet aš čia, sakyčiau, galbūt valingai ar nevalingai, jie praleido tą situaciją, kad kai tas taisykles kūrėsi.“ 4_5. Komisija priima sprendimą, kad pažeidimo nėra, tačiau rekomendacijų, ką reikia pakeisti, kad ateityje nesusidarytų tokio pobūdžio situacija, neteikia. Šią situaciją galima paaiškinti kaip komisijos narių veiklos supratimą trumpalaikėje perspektyvoje, nepriimanant atsakomybės kurti skaidrią, sąžiningą, etišką aplinką.**

Komisijos veikia turėdamos teisinės institucijos galių ir turėdamos vieną tikslą – identifikuoti pažeidimą ir nubausti. Dažnai sprendimai apsiriboja kreipimusi į teisėsaugos institucijas perduodant situacijos sprendimą joms, arba nepriimanant sprendimo, nes situacija balansuoja tarp teisėtumo ir neteisėtumo. Šiuo atveju priimdama sprendimus komisija nesiima prevencinių priemonių, kad tokio pobūdžio situacijos nesusidarytų (pavyzdžiui, peržiūrėti procedūras, suteikti konsultacijas ir t. t.). Taigi, jos funkcijos orientuojamos į nusižengimų identifikavimą, tyrimų atlikimą,

sprendimo perdavimą teisės institucijoms. Pasitaiko ir tokių situacijų, kai komisijoje bandoma išsiaiškinti politinius santykius: iškeliamas mažareikšmis klausimas, o komisija tampa politinio susidorojimo su asmeniu įrankiu.

Komisija neprisiima vaidmens veikti kaip savireguliacijos institucija, kuri pastebėjusi rizikingas situacijas prisiimtų atsakomybę jas spręsti pateikiant rekomendacijas, nurodant priemones, mažinančias korupcijos rizikas, o ne perduotų šias atsakomybes teisėsaugos institucijoms: „*Visi mūsų veiksmai aprašyti nuostatuose. Negalima kažko ypatingo daryti, bet jeigu matome, kad veikla turi nusikalstamos veiklos pobūdį, tada perduodame prokuratūrai.*“ 1_5. Be to, komisijos narių ribotas komisijos funkcijų supratimas ir įstatymų kaip veiklos „ribų ženklavimo taisyklių“, neleidžiančių teikti iniciatyvų ir pasiūlymų, traktavimas lemia ir sprendimų skurdaus alternatyvų pasirinkimo praktiką.

Antikorupcijos komisijos vykdomoje **prevencinėje veikloje** naudojamos šviečiamojo pobūdžio edukacinės priemonės, formuojančios nepakantumo korupcijai nuostatas, o į jų įgyvendinimą įtraukiami savivaldybės administracijos skyriai, pavyzdžiui, į „*Antikorupcinės dienos minėjimą*“. 6_1. Taip pat personalo skyrius teikia pasiūlymus ir organizuoja mokymus šia tematika, kiti savivaldybės skyriai organizuoja prevencines priemones bendradarbiaudami su savivaldybei pavaldžiomis organizacijomis (pavyzdžiui, švietimo institucijomis): „*Mokykla yra ta institucija, kurioje gana dažnai vyksta renginiai, susiję su korupcijos prevencija. Dažniausiai Švietimo skyrius prisideda prie šių renginių organizavimo.*“ 5_7; „*Bet kaip komisija, kad mes kokią švietėjišką veiklą, kad patys... Bet iš to išplaukia ir paskutinis mūsų dabar posėdis, kur numatėme, kad visgi mokyklos turėtų daryti tuos renginius, gruodžio 9 d. antikorupcijos diena paminėti. Ir mes netgi priemonių plane esam nusimatę 1000 litų paskatinti už geriausią piešinį, už geriausią rašinį, už geriausią kažkokį pamąstymą.*“ 4_5.

Taip pat kai kuriose Šiaulių regiono savivaldybėse pastebima **bendradarbiavimo praktika** vykdant prevencines veiklas: organizuojant renginius (konkursai, diskusijos, konferencijos), kuriant antikorupcines socialines reklamas, viešinant informaciją internetiniame puslapyje su išorės institucijomis, socialiniais partneriais: „*Manau, kad pakankamai, nes mūsų savivaldybė vykdo prevencinius renginius, tyrimus bendradarbiaujant su Šiaulių universiteto studentais⁸, kurie atlieka praktikas, ir buvo sukurtos antikorupcinės socialinės reklamos, talpinama internetiniame puslapyje nauja teisinė informacija apie atliekamus tyrimus antikorupcijos tema, vyksta ir daugiau veiklų.*“ 2_1.

Antikorupcinė veikla – svarbiausia komisijos užduotis. Korupcijos mažinimo prielaidas sudaro diegiami atskaitomybės mechanizmai ir kuriama antikorupcinė infrastruktūra, kuri apima daugybę priemonių, tačiau praktikoje to gali ir nepakakti. Interviu metu buvo siekiama išsiaiškinti, kokie **veiksniai galėtų užtikrinti komisijos veiklos veiksmingumą** (žr. 33 lentelę).

⁸ Su savivaldybėmis antikorupcijos klausimais bendradarbiauja Šiaulių universiteto Viešojo administravimo katedra (dabar – Verslo ir viešojo valdymo katedra) ir viešojo administravimo studijų programos studentai (Aut. past.).

Ekspertai įvardijoo du svarbius veiksnius, kurie šiuo metu trukdo komisijos darbui: komisijos reikšmingumo taryboje suvokimas ir vadovų palaikymo trūkumas. Savivaldybėje reikšmingomis įvardijamos tos komisijos, kurios skirsto finansus, priima strateginius sprendimus, nes jų veikla matoma, aiškiai palaikoma, daugiau apie ją diskutuojama, ji vertinama kaip įdomesnė, nes paliečia daugiau suinteresuotų grupių. Taip pat ekspertai pabrėžia, kad, neturint vadovų palaikymo, tai tampa formaliu ar net niekiniu darbu. Komisijos veikla tampa reikšminga ir įgyja prasmę tik tuomet, kai veikiama kartu su savivaldybės vadovais.

Be to, interviu metu dauguma ekspertų buvo skeptiški dėl antikorupcijos komisijos veiklos indėlio į savivaldybės etikos klimato kūrimą. Šis teiginys yra pagrindžiamas jų reakcija į klausimą interviu metu: vengė tiesiogiai atsakyti į klausimą, stengėsi nuo jo nukrypti, uždavė retorinius klausimus, ekspertai net rodė nuostabas ir (ar) sutrikimo emocijas. Susidūrus su tokia situacija, disertacijos autorei susidarė įspūdis, kad komisijos veikla siejama su formaliu įstatymų, nuostatų įgyvendinimo būtinumu, bet organizaciniame lygmenyje neįvardijama kaip reikšminga struktūra, kurios veikla žymiai prisideda įgyvendinant prevencines priemones, formuoja tarnautojų etines nuostatas ir etikos klimatą. Todėl toliau tyrimo metu buvo siekiama išsiaiškinti, kas padėtų stiprinti antikorupcijos komisijos pozicijas savivaldybėje bei pagerintų jos veiklą.

33 lentelė

Antikorupcijos komisijos veiklos veiksmingumą lemiantys veiksniai

| Kategorija | Subkategorija | Citatos |
|--|--|--|
| Veiksniai, kurie lemia nepakankamą komisijos reikšmingumo suvokimą | Komisijos lygiavertiškumo su kitomis savivaldybės komisijomis trūkumas | „Kažkokių sprendimų, sakau, su komisija, kuri gal pasiskirsto ten kažkokias lėšas ar ten kažkokius prioritetus nustato, kur čia ką daryt. Ir dabar kažkokie ten strateginiai... Kažkokie, nu tokie... Matomi... Didelės svarbos. <...> Tos komisijos įdomesnė veikla. Įdomesni darbai, matomesni darbai. O čia... Kad padaryti tą matomą, ir tokį... Nu, renginys dar, nu ką... Renginys matomas vienintelis, akcija.“ 6_1 |
| | Vadovo, lyderio palaikymo trūkumas | „Darbas su korupcija vyksta dėl vaizdo. Nuo vadovo viskas priklauso. Antikorupcinė komisija mane kviesdavosi ir dirbome kartu viską ir turėjome mero palaikymą.“ 7_1 |
| Komisijos sudėties pokyčiai, galintys padidinti veiksmingumą | Komisijos sudėtyje – tik specialistai ir visuomenės nariai | „Antikorupcinė komisija turėtų būti sudaroma iš visuomenės veikėjų, galima įtraukti tam tikros srities specialistą. Kuo mažiau komisija priklausoma nuo politikos, tuo ji veiksmingesnė. Čia mano tokia nuomonė.“ 1_3 |

33 lentelės tęsinys

| | | |
|--|--|--|
| Komisijos sudėties pokyčiai, galintys padidinti veiksmingumą | Komisijos sudėtyje – tik politikai | „ <i>Tai jeigu ji būtų vien iš tarybos narių, aš manau, ji būtų, kaip čia pasakyt, tam tikra prasme stipresnė. Nes tuose korupciniuose dalykuose labai svarbu nepriklausomumas, nesėdėjimas ant 2 kėdžių ir t. t., ir pan. Vat čia dabar tas pavyzdys geras kaip ir apie mane yra. Aš turiu atlikti korupcijos rizikos valdymo vertinimą ir tuo pačiu aš esu komisijos narys, ir tuo pačiu gal aš dar kažkur ten dalyvauju, kažkokioj veikloj. Na tiesiogiai ar netiesiogiai – taip neturi būti.</i> “ 5_4 |
| | Komisijos sudėtyje – visų partijų atstovai | „ <i>Aš galvoju, kad būtų gerai, jog komisijoje būtų visų partijų nariai. Tuomet komisija būtų aktyvesnė.</i> “ 2_1 |
| | Teisinių išsilavinimą turinčio asmens įtraukimas į sudėtį | „ <i>Labai blogai, kad komisiją sudaro vien tarybos nariai (politikai). Reikia, kad šią komisiją sudarytų daugiau žmonių iš administracijos, visuomenės, kad būtina būtų teisininkas, ir dabar girdėjau, kad keičiasi komisijos sudarymo tvarka – bus daug geriau.</i> “ 7_1 |
| Veiksniai, kurie padidintų komisijos veiksmingumą | Darbas komisijoje įtrauktas į pagrindines funkcijas, etatinė pareigybė | „ <i>Būtų darbuotojo pagrindinėse funkcijose numatyta, tai tikrai... Dabar tu dirbti savo funkcijas ir dar šiek tiek turi kažkaip skirti, ar tai po darbo jau tenka.</i> “ 6_1 |
| | Komisijos veiklų finansavimas | „ <i>Finansuojamos veiklos. Nefinansuojama komisija negali rengti renginių, priemonių, vykdyti prevencijos.</i> “ 1_3 |
| | Planavimo ir kontrolės sustiprinimas | „ <i>Kad tai būtų savalaikis įgyvendinimas numatytų priemonių plane, sektume vizuoti savo veiklą ir kad numatytos priemonės būtų kuruojamos.</i> “ 3_1 |
| | Komisijos vadovo lyderystės poreikis | „ <i>Komisijos nariai nenori svarstyti vienas kito, todėl pirmininkas turi būti labai drąsus, o ne tai, kad bijo žodį pasakyti.</i> “ 7_1 |
| | Veiklos viešinimas kaip skaidrumo ir veiksmingumo garantas | „ <i>Tačiau reikėtų tai daugiau komisijai viešinti ir apie pasitikėjimo telefonus daugiau kalbėti, tuomet tarnautojas ir, aišku, pilietis turėtų galimybę pranešti. Pačios visuomenės supažindinimas su korupcijos prevencijos komisijos veikla taip pat skatina jos veiklą. Ir aplamai, kuo daugiau viešumo savivaldybės darbe, tuo daugiau skaidrumo ir mažiau korupcijos.</i> “ 2_1 |

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės.

Pirmiausia ekspertai įvardijo pokyčius komisijos sudėtyje ir veiklos veiksmingumą (žr. 33 lentelę). Pastebėta, kad skirtingi ekspertai pateikia prieštaringas nuomones. Vieni jų teigia, kad siekiant, jog komisijos veikla būtų aktyvi ir veiksminga, ji turi būti kuo mažiau priklausoma komisija nuo politikų – siūloma komisiją sudary-

ti iš visuomenės narių ir tam tikros srities specialistų. Kiti ekspertai, atvirkesčiai, tiki, kad komisiją privalo sudaryti tik politikai, siekiant išvengti keletu postų užėmimo vienu metu. Treti mano, kad į komisiją turėtų būti įtraukti visų partijų, dalyvaujančių tarybos veikloje, atstovai. Dar kiti pažymi komisijos narių kompetentingumo klausimą, pageidauja teisinį išsilavinimą turinčio asmens įtraukimo į komisijos sudėtį. Tai, kad ekspertai dėl komisijos sudėties vienodos nuomonės neturėjo, lėmė jų skirtingos patirtys dirbant komisijose. Pastebima ir aiški koreliacija tarp komisijos sudėties ir jos veiklos aktyvumo. Ateityje komisijos galėtų būti formuojamos išlaikant nepriklausomumo principą ir taip sumažinant susidariusias įtampas. „*Nenori svarstyti vienas kito*“ 7_1 – šioje situacijoje pastebėta, kad asmeninio ir profesinio laukų sankirtoje susidaro įtampos, neleidžiančios atskirti profesinių principų ir vertybių, tad dėl elgesio pateikiamos pastabos, rekomendacijos yra suasmeninamos, turint mintyse ateityje galimus santykių pokyčius su svarstomu asmeniu.

Taip pat ekspertai nurodė keletą veiksnių, susijusių su komisijos veiklos organizavimo specifika (žr. 33 lentelę), kurie galėtų padėti siekiant veiksmingumo. Pirmiausia jie nurodė, kokie yra svarbūs ištekliai (žmogiškieji ir materialiniai). Eksperto nuomone, darbas komisijoje turėtų būti įtvirtinamas kaip pagrindinės funkcijos. Komisijos veikloms būtina užtikrinti atitinkamą finansavimą. Taip pat pažymėjo komisijos vadovo – lyderio (kuriam būdinga drąsumas, gebėjimas išsakyti savo poziciją) svarbą bei veiklos viešinimą, kuris yra skaidrumo ir veiklos aktyvumo prielaida.

Antikorupcijoss komisijos bendradarbiavimas su kitais savivaldybės padaliniais (Personalo, Audito skyriais, Nusikaltimų prevencijos komisija) veiklų planavimo procese pasireiškia planuojant savivaldybės kovos su korupcija programos veiklas bei jas įgyvendinant. Vykdamas prevencinius renginius antikorupcijos komisija bendradarbiauja su jai pavaldžiomis institucijomis (mokyklomis, medicinos įstaigomis), bendruomenėmis. Ekspertų teigimu, taip pat egzistuoja ir išorinių institucijų tinklas, apimantis vykdomosios valdžios, teisinės institucijas, nevyriausybinės organizacijas, aukštąsias mokyklas.

Savivaldybės **dualistinis valdymo modelis** lemia, kad organizacijoje vyrauja dvi kultūros: politinė ir administracinė. Reikėtų pabrėžti, kad savivaldybėje tarybos nario ir valstybės tarnautojo yra skirtingos veiklos ir atsakomybės. Interviu dalyvių-ekspertų teigimu, matoma jų atskirtis: „*Tarnautojai yra tik teisės akty, dokumentų rengėjai. <...> Tarybos nariai dalyvauja sprendimų priėmimo, t. y. paskutinėje fazėje. Na, pagal įstatymus, negalima dalyvauti nei rengiant, nei priimant, nei svarstant, sakykime. Tai būtent, galbūt su valstybės tarnautojais būtų problema rengiant šiuos sprendimus. Bet visada valstybės tarnautojai turi mažiausiai interesų.*“ 4_4. Taigi, savivaldybėje organizacijos etikos kontekste egzistuojanti politinė ir administracinė etika lemia poreikį atskleisti šių dviejų lygių bendravimo, bendradarbiavimo specifika.

Kaip anksčiau minėta, etikos komisija yra politinio lygmens etikos infrastruktūros priemonė, prižiūrinti ir kontroliuojanti tarybos narių elgseną. Šios komisijos sudėtyje nėra valstybės tarnautojų ir sprendžiamos probleminės situacijos apima tik tarybos narių veiklą. Ši komisija nesprenžia valstybės tarnautojų etikos problemų ir tik atskirais atvejais „...gali rekomenduoti administracijai svarstyti valstybės tar-

nautojų neetišką elgesį“ 3_2. Tuo tarpu savivaldybėje korupcijos prevenciją vykdo ir galimai susidariusias korupcines situacijas sprendžia antikorupcijos komisija.

Tyrimo metu, analizuojant *etikos komisijos ir antikorupcijos komisijos bendradarbiavimo galimybes* kuriant etikos klimatą, paaiškėjo, kad šios komisijos beveik visada bendrų veiklų nevykdo. Ekspertų nuomone, „*Bendrų sąlyčio taškų mes neturim.*“ 5_4. Interviu metu buvo įvardytas tik vienas atvejis, kai abi komisijos organizavo bendrą posėdį ir priėmė sprendimą: „*Jungtinis abiejų komisijų posėdis buvo vienintelis... Tiesiog buvo nario paklausimas dėl tarybos reglamento patikslinimo, ar tarybos narys turi nusišalinti balsuojant, kai svarstomi jo darbovietės finansavimo ir darbo organizavimo klausimai. <...> Čia buvo priimtas bendras sprendimas, dviejų komisijų pirmininkų.*“ 4_6. Ekspertai įvardijo pagrindines priežastis, trukdančias komisijoms bendradarbiauti (žr. 34 lentelę).

34 lentelė

Etikos komisijos ir antikorupcijos komisijos bendradarbiavimui trukdantys veiksniai

| Kategorija | Subkategorija | Citatos |
|--|---|---|
| Skirtinga veiklos specifiška | Skirtingos funkcijos | „ <i>Dirbti kartu su etikos komisija mes nematome reikalo. Jie nagrinėja, kur kas nusišnekėjo, o antikorupcinė komisija – kas kur nusidėjo.</i> “ 1_5 „ <i>Aš negaliu kalbėti už antikorupcinę komisiją. Mūsų komisijos veikla labai tiksliai apibrėžta.</i> “ 3_2 |
| | Skirtingos tikslinės grupės | „ <i>Tiesiogiai su etikos komisija neteko dirbti, nes ji labiau sprendžia tarybos narių problemas. Jie ten daugiau stebi tarybos narių posėdžių lankomumą. Na tiesiog gal nepasitaikė tokios situacijos.</i> “ 2_1 |
| Neigiamas požiūris į komisijų bendradarbiavimą | Pasigendama kompetentingų vadovų | „ <i>Ten tas pats, kas ir etikos komisijoje. Jei būtų juristas tokių komisijų pirmininkas, gal būtų daugiau naudos.</i> “ 1_2 |
| | Bendrų tikslų, uždavinių ir programos neturėjimas | „ <i>Jeigu antikorupcinė komisija parašytų kažkokį raštą, kad kažkoks Tarybos narys kažką ne taip daro, tai tada žinoma bandytume pakalbėti, ar verta pradėti tyrimą, ar neverta. Kaip yra parašyta mūsų tvarkoje. Bet šiaip su antikorupcine komisija neturime nei bendros programos, nei kažkokių kitų reikalų.</i> “ 3_2 |

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės.

Esminėmis kliūtimis komisijų bendradarbiavimui galima įvardyti skirtingą veiklos lauką ir bendradarbiavimo neapibrėžtumą įstatymais ar kitais dokumentais. Galima daryti išvadą, kad savivaldybėje etikos valdymo struktūros veikia fragmentuoti, t. y. kaip atskiri segmentai. Pastebimas tik silpnas ryšys tarp atskirų struktūrų (komisijų) formuojant etišką tarnautojų ir politikų elgseną bei kuriant etikos klimatą savivaldybėje.

Tyrimo metu taip pat analizuoti etikos komisijos ir antikorupcijos komisijos bendradarbiavimo ryšiai su kitomis institucijomis (žr. 35 lentelę).

**Etikos komisijos ir antikorupcijos komisijos bendradarbiavimo
su kitomis institucijomis pobūdis**

| Bendradarbiavimo pobūdis | Sprendi- mo perdavimas | Konsul- tavimas | Preven- cinės veiklos | Semina- rai / moky- mai | Kontrolė | Situaci- jos įver- tinimo tyrimai |
|--|---------------------------------------|----------------------------|--------------------------------------|--|-----------------|--|
| Institucijos | | | | | | |
| LR VTEK | EK | EK | - | EK; PV | EK | - |
| LR STT | AK | AK | AK | AK | AK | - |
| LR Seimo kontrolie- rius | - | - | - | - | PV | - |
| LR VRK | EK | -- | - | - | - | - |
| NVO | - | - | AK | - | - | - |
| Prokuratūra | AK | AK | - | - | - | - |
| Aukštoji mokykla | - | EK | AK | - | - | AK |
| Žymėjimai: EK – Etikos komisija AK – Antikorupcijos komisija PV – personalo vadovas NVO – nevyriausybines organizacijos („Transparency international“, „Baltosios pirštinės“ ir pan.) | | | | | | |

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės.

Etiką koordinuojančios institucijos atlieka keletą funkcijų: elgesio kodekso priežiūros, pažeidimų tyrimo, prevencinių iniciatyvų rėmėjo, konsultuoja etikos klausimais ir pan., kas išplečia tarpinstitucinio bendradarbiavimo galimybes. Analizuotų komisijų bendradarbiavimo su kitomis institucijomis pobūdis yra įvairus: sprendimo priėmimo perdavimas, konsultavimas, prevencinės veiklos (renginiai, akcijos, konkursai, parodos, diskusijos ir kt.), seminarai ir mokymai, kontrolė (ataskaitų rengimas), atliekami situacijos vertinimo tyrimai: „Su LR STT, aišku, mes daugiau kalbam apie korupcijos tikimybės nustatymą, apie analizes, apie programas, apie darbo programos priemones. Mes kalbamės apie reikalingumą kažkokių seminarų konkrečia tema. Paskutinis seminaras buvo apie korupcijos tikimybės nustatymą.“ 4_5; „Dabar dėl viešųjų privačiųjų interesų, kas yra visiškai visiems svarbu, tai mes deriname klausimą su tarnybinės etikos komisija.“ 7_3; „Nebendradarbiaujame. Tik teikiame ataskaitas.“ 1_2; „Vykdami prevencines veiklas bendradarbiaujame su mokyklomis, organizuojame seminarus, su universitetu – studentai atlieka tyrimus mums reikiamomis temomis, po to supažindina su rezultatais, kuriuos panaudojame komisijos veiklos planavime, pavyzdžiui, numatant priemones, kokios būtų prasmingesnės ir t. t. Man asmeniškai labai padeda universitetas ir dėstytojai, dirbantys su antikorpucine prevencija, todėl galime daugiau nuveikti.“ 2_1.

Tyrimo metu įžvelgta, kad tiek etikos komisija, tiek ir antikorupcijos komisija susiduria su veiklos problemomis, jų veiklos reikšmingumo atmetimu institucijoje ir

kt. Todėl interviu metu siekta atsakyti ir į klausimą, kokios yra pagrindinės kliūtys etikos vadybos struktūrų veiklai savivaldybių praktikoje (žr. 36 lentelę).

36 lentelė

Kliūtys etikos vadybos struktūrų veiklai savivaldybėje

| Kategorija | Subkategorija | Citatos |
|--|--|--|
| Komisijos veiklos reikšmingumo suvokimo stoka | Vadovų palaikymo trūkumas | „Dirbti šioje komisijoje yra sudėtinga, nes nei administracijos direktorius, nei meras nėra suinteresuoti, kad korupciniai veiksmai būtų atskleisti. Nors turėtų būti atvirkščiai. Bet taip nėra.“ 1_5 „Tarybos nariai iš viso galvoja, kam ta etikos komisija reikalinga. Mano, kad tai tik laiko gaišinimas.“ 1_2 |
| | Darbo specifikos suvokimo trūkumas | „Ten tas pats, kas ir etikos komisijoje... <...> Antikorupcinė komisija nelabai ką ir veikia.“ 1_2 |
| Komisijų veiklos specifikos suponuotos problemos | Komisijų sudėties formavimo problematika | „Etikos komisijoje turėtų dirbti ne politikai. O dabar nori apsaugoti partietį kaip kokį savo artimą.“ 1_2 „Komisijos nariai nenori svarstyti vienas kito...“ 7_1 |
| | Komisijų veikla – papildoma užduotis | „... 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.“ 6_1 „... geriausiai daryti išvažiuojamuosius posėdžius, nes tuomet kaip ir nėra galimybės pabėgti.“ 2_3 |
| | Aktyvumas tik dėl dirbtinių priežasčių | „Artėjant rinkimams komisija buvo susirinkus du kartus. Dabar nežinau, kiek kartų dar rinksis. Tiesiog opozicija nusprendė užsidėt sau pliusą, kad kažką dirba, tai pradėjo rašyt skundus apie poziciją.“ 5_7 |

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės.

Interviu metu ekspertai įvardijo pagrindines kliūtis komisijų veikimui: komisijų sudėties formavimo klausimai, sukeltantys problemines situacijas etikos pažeidimų nustatymo, svarstymo kontekstuose; komisijų narių neigiamos nuostatos apie darbą komisijoje kaip apie papildomą, primestą darbą, formuojantį nusiteikimą atlikti veiklas tik formaliai; komisijų darbo rezultatų reikšmingumo suvokimo ir deklaravimo savivaldybėje trūkumas, mažinantis narių motyvaciją tinkamai atlikti komisijai priskirtas funkcijas; vadovų aiškiai išreikštos paramos komisijos darbui ir sprendimams stoka, kuri paremta vadovų etinių standartų iškomunikavimu, kas ypač svarbu kuriant etikos klimatą, paremtą aiškiomis taisyklėmis, ir įgyvendinant etikos vadybos priemones.

Apibendrinant galima teigti, kad etikos komisijas ir antikorupcijos komisijas galima tyrinėti politinio simbolizmo kontekste, kur jos atlieka „ekspresyvinę funkciją“ ir teisėtu būdu svarsto problemas, kurioms spręsti jos ir yra sukurtos (Edelman, 1985, p. 56) Šios struktūros išklauso nukentėjusiąją šalį, kuri yra nepatenkinta arba

ignoruojama dialoge su institucija sprendžiant problemą. Jos taip pat siūlo surengti *de facto* forumą, kurio metu ieškoma bendro problemos sprendimo. Taigi, etikos ir antikorupcijos komisijos tampa „simboliniais garantais“, kurie užtikrina, kad būtų laikomasi etikos normų ir kovojama su korupcija. Remiantis ekspertų interviu apie etikos vadybos struktūras rezultatais, komisijų vaidmuo gali būti aiškinamas šiomis kryptimis: (1) jų veikla palaiko ir skatina vidinę politikų ir tarnautojų kontrolę; (2) jos nustato išorinės kontrolės teisinę sistemą / pagrindus, kurie padeda kontroliuoti politikus ir tarnautojus; (3) jos atlieka abu vaidmenis ir taip skatina etišką aplinką, kuri užtikrina etišką elgesį tarybos veikloje ir valstybinėje tarnyboje. Tiek politikai, tiek ir valstybės tarnautojai turi vykdyti veiklą remdamiesi įstatymais ir kartu ribojami įstatymų. Daugybė įstatymų ir reglamentavimų / nuostatų apibrėžia procedūrinės gaires, kuriomis užtikrinamas veiksmingas ir atsakingas sprendimų priėmimas. Etikos įstatymai yra teisiniai nurodymai, skirti savivaldybės politinio ir administracinio lygmenų atstovų veiklai kontroliuoti ir reglamentuoti. Etikos ir antikorupcijos komisijos – tai įstatymo raidės laikymosi tradicijos išraiška, jos apibrėžia politikų ir tarnautojų tinkamą vaidmenį ir elgesį. Netgi esant mažam finansavimui, neturint pakankamai personalo ar net nelaikant komisijos egzistavimo labai reikšmingu, tai suteikia visuomenei pasitikėjimo komisijų veikla. Šios komisijos veikla sklaido piliečių abejones dėl valdančiųjų elgesio etiškumo. Tačiau pastebima ir tai, kad kol kas šių komisijų veiklos praktika yra fragmentiška, joje pasigendama sistemiškumo ir integralumo.

3.5. Integrali etikos vadybos sistema savivaldybėje tarybos narių ir administracijos darbuotojų požiūriu: anketinės apklausos rezultatai

Siekiant giliau pažinti etikos vadybos raiškos fenomeną savivaldybėse, buvo atlikta politinio ir administracinio lygmenų respondentų apklausa, kurios rezultatai pristatomi šiame poskyryje.

3.5.1. Etikos problemos ir jų sprendimas savivaldybėje

Kiekybinio tyrimo metu pirmiausia buvo siekta atskleisti etikos problemų (netinkamo profesinio elgesio ar normų, kurios reguliuoja tarpasmeninius santykius socialinėje aplinkoje, pažeidimų) raišką savivaldybėse.

Tyrimo dalyvių buvo prašoma įvertinti bendradarbių – kolegų etiško elgesio problemas tiek taryboje, tiek savivaldybės administracijoje ir jų pasireiškimo dažnį (žr. 37 lentelę).

Etiško elgesio problemos ir jų raiškos dažnis savivaldybėje

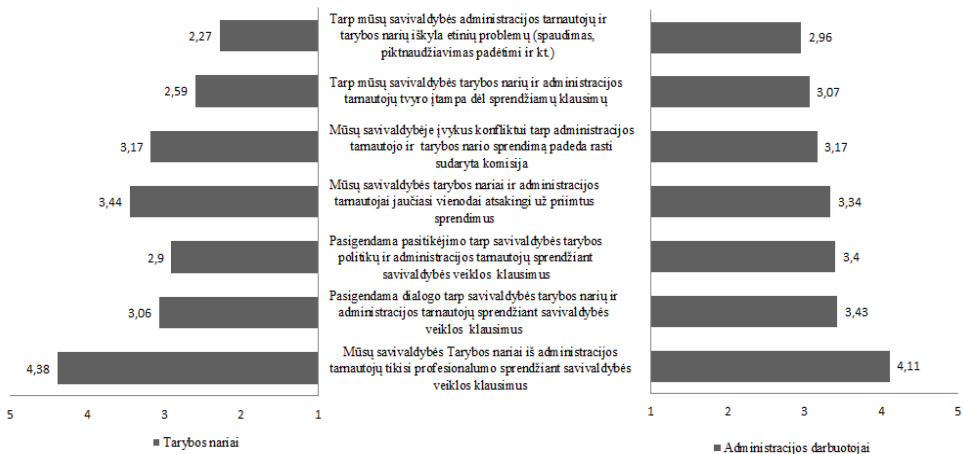
| TEIGINIAI | RESPON- DENTAI | Daž- nai | Kar- tais | Re- tai | Nie- kada |
|--|-----------------------------|-------------|--------------|------------|--------------|
| | | Procentai % | | | |
| Kolegos pažeidžia taisykles, įstatymus ar procedūras dėl savų interesų (pvz., naudojami tarnybiniai automobiliai) | Tarybos nariai | 2,8 | 36,6 | 46,5 | 14,1 |
| | Administracijos darbuotojai | 0,0 | 29,6 | 43,3 | 27,1 |
| Kolegos stengiasi nuslėpti neetiškus faktus, nes jie gali pakenkti savivaldybės interesams arba įvaizdžiui | Tarybos nariai | 4,2 | 43,7 | 40,8 | 11,3 |
| | Administracijos darbuotojai | 0,0 | 33,5 | 43,8 | 22,7 |
| Kolegos pažeidžia taisykles, įstatymus ar procedūras, bandydami padėti kitam tarybos nariui / padėti kitiems darbuotojams | Tarybos nariai | 2,8 | 21,1 | 62,0 | 14,1 |
| | Administracijos darbuotojai | 0,0 | 21,2 | 39,4 | 39,4 |
| Kolegos pažeidžia taisykles, įstatymus ar procedūras, siekdami apsaugoti tos pačios partijos kolegas / savo draugus / kolegas | Tarybos nariai | 7,0 | 36,6 | 40,8 | 15,5 |
| | Administracijos darbuotojai | 0,0 | 17,7 | 39,4 | 42,9 |
| Kolegos pažeidžia taisykles, įstatymus ar procedūras, siekdami padėti piliečiams | Tarybos nariai | 5,6 | 16,9 | 53,5 | 23,9 |
| | Administracijos darbuotojai | 0,0 | 25,6 | 40,4 | 34,0 |
| Kolegos pažeidžia įstatymus, taisykles ar procedūras todėl, kad jie nesutinka su jomis iš principo | Tarybos nariai | 7,0 | 40,8 | 43,7 | 8,5 |
| | Administracijos darbuotojai | 0,0 | 25,1 | 39,4 | 35,5 |
| Kolegos griežtai laikosi savivaldybės taisyklių ir procedūrų net tada, kai jos yra akivaizdžiai nenaudingos ar net žalingos | Tarybos nariai | 12,7 | 36,6 | 39,4 | 11,3 |
| | Administracijos darbuotojai | 0,0 | 39,9 | 46,8 | 13,3 |
| Kolegos savo veikloje dažniausiai yra susitelkę tik į savo interesus | Tarybos nariai | 9,9 | 29,6 | 45,1 | 15,5 |
| Kolegos pažeidžia įstatymus, taisykles ar procedūras todėl, kad jaučia spaudimą iš vadovų | Administracijos darbuotojai | 0,0 | 32,0 | 42,9 | 25,1 |

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės.

Remiantis apklausos rezultatais nustatyta, kad tarybos nariai savo kolegų veikloje dažniau įžvelgia etikos pažeidimus, dažniau pažymi, kad tam tikra abejotina elgsena taryboje pasitaiko *gana dažnai* (labai dažnai, dažnai). O administracijos darbuotojai teigia, kad atsakymas *dažnai*, apibūdinant etikos problemų raišką savivaldybėje, nėra taikytinas. 12,7 proc. apklaustų tarybos narių teigia, kad kolegos *dažnai* griežtai laikosi savivaldybės taisyklių ir procedūrų net tada, kai jos yra akivaizdžiai nenaudingos ar net žalingos; 9,9 proc. akcentavo, kad kolegos savo veikloje dažniausiai yra susitelkę tik į savo interesus; 7,0 proc. pažymėjo, kad dažnai kolegos pažeidžia įstatymus, taisykles ar procedūras todėl, kad jie nesutinka su jomis iš principo ir siekdami apsaugoti tos pačios partijos kolegas / savo draugus / kolegas.

Kaip jau minėta, apklausti administracijos darbuotojai, vertindami savivaldybės administracijoje kolegų neetiško elgesio pasireiškimus, žymėjo tik atsakymus *kartais, retai* arba *niekada*. 39,9 proc. apklaustų administracijos darbuotojų teigimu, *kartais* kolegos griežtai laikosi savivaldybės taisyklių ir procedūrų net tada, kai jos yra akivaizdžiai nenaudingos ar net žalingos, taip pat 32,0 proc. pažymi, kad *kartais* kolegos pažeidžia įstatymus, taisykles ar procedūras todėl, kad jaučia spaudimą iš vadovų. 33,5 proc. apklaustų administracijos darbuotojų prisipažino manantys, kad *kartais* koligos stengiasi nusišėpti neetiškus faktus, nes jie gali pakenkti savivaldybės interesams arba įvaizdžiui.

Atsižvelgiant į tai, kad savivaldybės kaip organizacijos veikla yra paremta dariniu administracijos ir tarybos darbu, buvo siekta išsiaiškinti tarybos narių (politikų) ir administracijos tarnautojų nuomonę apie profesinius santykius etiniu požiūriu (žr. 15 pav., kur 5 reiškė „visiškai sutinku“, o 1 – „visiškai nesutinku“).



15 pav. Savivaldybės tarybos narių ir administracijos tarnautojų profesiniai santykiai etikos kontekste (N=71, N=203)

Reikia pažymėti, kad tiek politinio lygmens, tiek ir administracinio lygmens atstovai, dalyvavę tyrime, sutinka su teiginiu, kad savivaldybės tarybos nariai iš administracijos tarnautojų tikisi profesionalumo sprendžiant savivaldybės veiklos klausimus ($M_{tn}=4,38$; $M_{ad}=4,11$), taip pat nemažai apklaustųjų laikosi nuomonės, kad tiek tarybos nariai, tiek administracijos tarnautojai jaučiasi vienodai atsakingi už priimtus sprendimus ($M_{tn}=3,44$; $M_{ad}=3,34$). Akcentuotina tai, kad abi pusės *nesutinka* su teiginiu, kad tarp savivaldybės administracijos tarnautojų ir tarybos narių iškyla etinių problemų (spaudimas, piktnaudžiavimas padėtimi ir kt.) ($M_{tn}=2,27$; $M_{ad}=2,96$).

Taigi, apibendrinant galima teigti, kad savivaldybės tarybos narių ir administracijos tarnautojų santykiai etikos kontekste nėra itin konfliktiški, tačiau pasigendama didesnio tarpusavio pasitikėjimo, dialogo tarp savivaldybės tarybos narių ir administracijos tarnautojų sprendžiant savivaldybės veiklos klausimus.

3.5.2. Etikos klimato raiška ir bruožai savivaldybėje

Kiekybinio tyrimo metu siekta atskleisti etikos klimato organizacijoje raišką ir nustatyti vyraujančius jo bruožus. Apklausos dalyviams buvo pateiktos teiginių grupės, kurios atspindi *tarybos darbo / savivaldybės administracijos darbo reglamentą ir asmeninę tarybos nario / tarnautojo etiką* (19 teiginių) bei *tarybos narių / administracijos tarnautojų siekius ir interesus* (15 teiginių). Šie teiginiai atspindi įvairius etikos klimato bruožus. Taikant faktorinės analizės metodą, pasitelkus pagrindinių komponentių metodą (*Principal Component*) ir *Varimax rotaciją* (kintamųjų ašių pasukimą, ieškant maksimalios dispersijos), etikos klimato bruožus ir raišką atspindintys teiginiai sugrupuoti į 7 grupes-faktorius, kurie siejami su: veiksmingumu ir kokybe; įstatymais ir viešuoju interesu; organizacijos interesais ir draugiškumu; orientacija į suinteresuotąsias šalis; savais interesais; asmenine etika; komandos interesais.

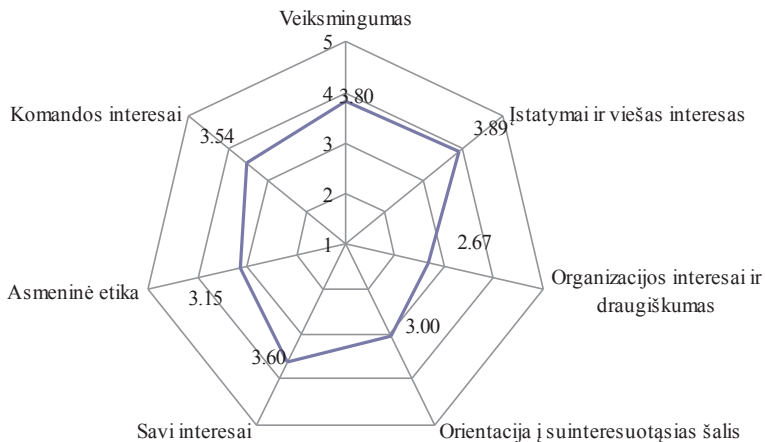
Faktorinės analizės rezultatai pateikiami prieduose (žr. 20 ir 21 priedus). Naudojant faktorinės analizės metodą gauti statistiškai pagrįsti ir gana prasmingai interpretuojami rezultatai. Teiginių statistinis sąryšis su faktoriais ir grupavimas jų viduje interpretacijos požiūriu yra teoriškai prasmingas. Pažymėtina, kad gautos aukštos teiginių įverčių koreliacijos su išskirtais faktoriais – tai įrodo koreliacijos koeficiento reikšmių svyravimo testo žingsnio faktorinis svoris ($0,84 < L < 0,47$). Faktorių aprašomoji galia svyruoja nuo 17,96 proc. iki 4,47 proc. Vienas iš rodiklių, rodantis, ar pasirinkta teiginių grupė tinka faktorinei analizei, yra *Kaiser-Meyer-Olkin* (KMO) koeficientas. Kuo šio koeficiento reikšmė artimesnė 1, tuo labiau teiginių grupė tinka faktorinei analizei. Tyrimo atveju KMO yra 0,91. *Cronbach alfa* koeficiento reikšmės, artėjančios prie 1, rodo faktorių vidinę konsistenciją. Tyrimo atveju *Cronbach alfa* koeficientas svyruoja nuo 0,54 iki 0,94, kas rodo ganėtinai tvirtą teiginių sąsają faktoriuje.

Atlikus etikos klimatą nusakančių teiginių faktorinę analizę, buvo ekstrahuoti septyni etikos klimato faktoriai:

- **veiksmingumas**, kuriam būdingi aukšti veiklos rezultatai, etiški sprendimai, reikšmingi vietos vystymuisi; veiksmingi problemos sprendimo būdai (pvz., miesto / rajono plėtrai, skatinantys darbo vietų kūrimą, biudžetą taupantys ir kt.); atsakomybė; teisingi sprendimai piliečių atžvilgiu ir kt.;
- **įstatymai ir viešasis interesas**, kuriam itin svarbu griežtai laikytis įstatymų ir procedūrų; priimant sprendimus nepažeisti teisės aktų nuostatų; visada ginti viešąjį interesą; besąlygiškai laikytis veiklos elgesio etikos taisyklių ir kt.;
- **organizacijos interesai ir draugiškumas**, kuriam būdinga tai, kad tarnautojai labiausiai rūpinasi tuo, kas atitinka jų skyriaus / padalinio / departamento interesus; administracijos tarnautojai siekia rasti sprendimus, priimtinus tik kai kuriems kolegoms ir kt.;
- **orientacija į suinteresuotąsias šalis**, kuriam būdinga tai, kad administracijos darbuotojai priima gyventojams aktualius sprendimus, jų sprendimus nulemia dauguma, o ne mažų grupių interesai;

- *savi interesai*, kuriam būdinga administracijos tarnautojų veikla, kurie besąlygiškai laikosi įstatymų ir procedūrų, kad dirbtų sėkmingiau, būtų pastebėti ir įvertinti piliečių;
- *asmeninė etika*, kuriam būdinga tai, kad administracijos tarnautojų veikloje priimtina vadovautis savo asmeninėmis moralinėmis nuostatomis;
- *komandos interesai*, kuriam būdinga tai, kad organizacijoje priimami grupiniai, išklausančios kitas nuomones, sprendimai.

Savivaldybės administracijoje pasireiškiantys etikos klimato tipai pavaizduoti paveiksle (žr. 16 pav.).



16 pav. Savivaldybės administracijoje vyraujančių klimato tipų raiška

Vertinant administracijos tarnautojų apklausos rezultatus pastebėta, kad labiausiai savivaldybių administracijoje vyrauja etikos klimatas, grįstas *įstatymais ir viešojo intereso principais* ($M=3,89$, $SD=0,63$), taip pat gana aukštu įvertinimu pasižymi etikos klimatas, *orientuotas į veiksmingumą* ($M=3,80$, $SD=0,56$).

Remiantis Victor ir Cullen (1988), kiekvienoje organizacijoje yra dominuojantis etikos klimato tipas. Galima daryti išvadą, jog savivaldybės administracijoje labiausiai dominuoja klimatas, grįstas *įstatymais ir viešojo intereso principais*. Šis etikos klimato tipas viešojo sektoriaus organizacijose yra vertinamas palankiai, nes tokioje organizacijoje valstybės tarnautojai suvokia savo atsakomybę už visuomenės piliečių gerovę, jų interesų užtikrinimą ir dirba visuomenės naudai. Savivaldybės administracijoje taip pat fiksuojamas stiprus veiksmingumo etikos klimato tipo bruožų pasireiškimas. Pasak A. S. M. Leung (2008), valstybinėms organizacijoms būdingas įstatymų ir taisyklių etikos klimato tipas, kuris, pagal vyraujančią humaniškų interesų intensyvumą, yra pats aukščiausias, t. y. jų veikla yra griežtai kontroliuojama, paremta įvairiais teisės aktais, kodeksais bei nuostatomis, todėl ir savanaudiškų-egoistiškų darbuotojų interesų organizacijoje yra mažiausiai.

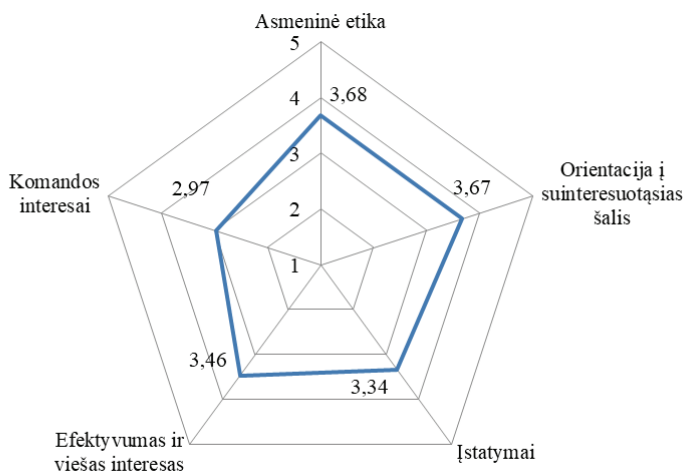
A. S. M. Leung (2008) pateiktame etikos klimato tipų hierarchijos modelyje *įstatymų ir taisyklių* etikos klimato tipas, pagal vyraujančią humaniškų interesų intensyvumą, yra pats aukščiausias, jame savanaudiškų – egoistiškų darbuotojų interesų organizacijoje vyrauja mažiausiai. Šis etikos klimato tipas būdingas valstybinėms organizacijoms, kadangi jų veikla yra griežtai kontroliuojama, paremta įvairiais teisės aktais, kodeksais bei nuostatomis.

Kiekybinio tyrimo metu pateikti teiginiai, atspindintys įvairius etikos klimato bruožus ir savivaldybių tarybose, taip pat analizuojami pasitelkiant faktorinės analizės metodą (žr. 21 priedą). Faktorinės analizės metodu gauti statistiškai pagrįsti ir ganėtinaiai prasmingai interpretuojami rezultatai. Teiginių statistinis sąryšis su faktoriais ir grupavimas jų viduje interpretacijos požiūriu yra teoriškai prasmingas. Pažymėtina, kad gautos aukštos teiginių įverčių koreliacijos su išskirtais faktoriais, tai įrodo koreliacijos koeficiento reikšmių svyravimo testo žingsnio faktorinis svoris ($0,83 < L < 0,42$). Faktorių aprašomoji galia svyruoja nuo 25,14 proc. iki 5,36 proc. Vienas iš rodiklių, rodantis, ar pasirinkta teiginių grupė tinka faktorinei analizei, KMO šiuo atveju yra 0,66. *Cronbach alfa* koeficiento reikšmės, artėjančios prie 1, rodo faktorių vidinę konsistenciją, o šiuo atveju *Cronbach alfa* koeficientas svyruoja nuo 0,44 iki 0,82, kas rodo gana tvirtą teiginių sąsają faktoriuje.

Atlikus tarybos darbo reglamento ir tarybos narių siekių bei interesų vertinimą, buvo ekstrahuoti penki faktoriai:

- **veiksmingumas ir viešasis interesas**, kuris pasižymi veikla, orientuota į aukštų veiklos rezultatų siekimą, veiksmingą problemų sprendimą, piliečių interesų tenkinimą ir kt.;
- **komandos interesais** pasižyminčiam etikos klimatui būdingas sklandus bendradarbiavimas ir komandinis darbas, atsakomybė ir kt.;
- **įstatymais grįstas** etikos klimatas pasižymi besąlygišku įstatymų ir procedūrų laikymusi;
- etikos klimatas, pasižymintis **orientacija į suinteresuotąsias šalis**, yra orientuotas į visų suinteresuotų šalių (pvz., piliečių, įmonių, organizacijų) atstovavimą, kolegialių sprendimų priėmimą ir kt.;
- **asmenine etika** grįstas etikos klimatas orientuotas į vadovavimąsi savo asmeniniais moraliniais įsitikinimais bei nuostatomis.

Analizuojant politinio lygmens atstovų apklausos rezultatus pastebėta, kad aukščiausiu vidurkiu įvertintas etikos klimatas, pasižymintis asmenine etika ($M=3,68$, $SD=0,72$) bei orientacija į suinteresuotąsias šalis ($M=3,67$, $SD=0,53$). Savivaldybių tarybose vyraujančių klimato tipų raišką atspindi pateiktas grafinis vaizdavimas (žr. 17 pav.).



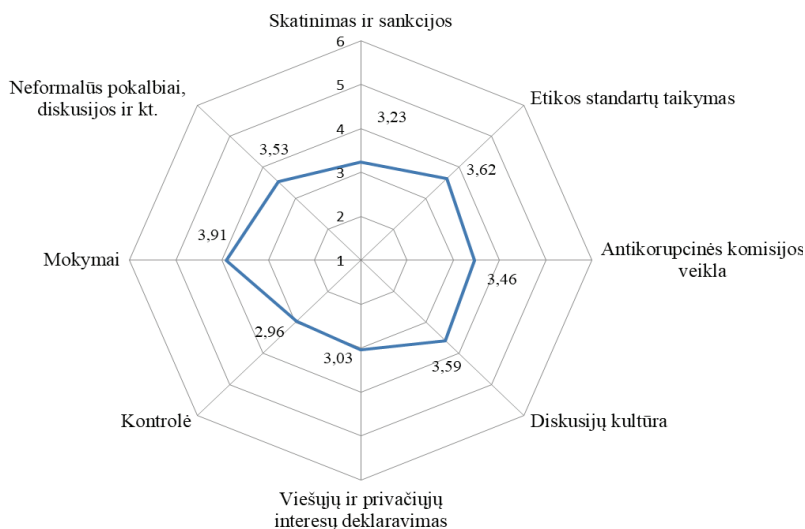
17 pav. Etikos klimato tipų raiška savivaldybių tarybose

Taigi, apibendrinant galima teigti, kad politiniame ir administraciniame lygmenyse etikos klimatų bruožų vertinimas yra gana panašus. Administracijos darbuotojai dažniausiai akcentavo įstatymų viršenybės, viešojo intereso ir veiksmingumo principus. Tuo tarpu savivaldybių tarybose akcentuota asmeninė etika, orientacija į suinteresuotąsias šalis, veiksmingumas ir viešasis interesas.

3.5.3. Integralios etikos vadybos sistemos priemonių vertinimas

Kiekybinio tyrimo metu daug dėmesio buvo skirta etikos vadybos priemonėms bei jų praktikų analizei tiek politiniu, tiek administraciniu lygmeniu. Šį konstrukta apibrėžė 35 teiginiai. Pirmiausia buvo įvertintas elementų tinkamumas faktorizavimui. Šiuo atveju KMO koeficientas buvo lygus 0,88 (žr. 22 priedą). Pažymėtina, kad gautos aukštos teiginių įverčių koreliacijos su išskirtais faktoriais – tai įrodo koreliacijos koeficiento reikšmių svyravimo testo žingsnio faktorinis svoris ($0,83 < L < 0,41$). Faktorių aprašomoji galia svyruoja nuo 12,47 proc. iki 4,65 proc. *Cronbach alfa* koeficientas svyruoja nuo 0,45 iki 0,87, kas rodo gana tvirtą tarpusavio elementų sąsają.

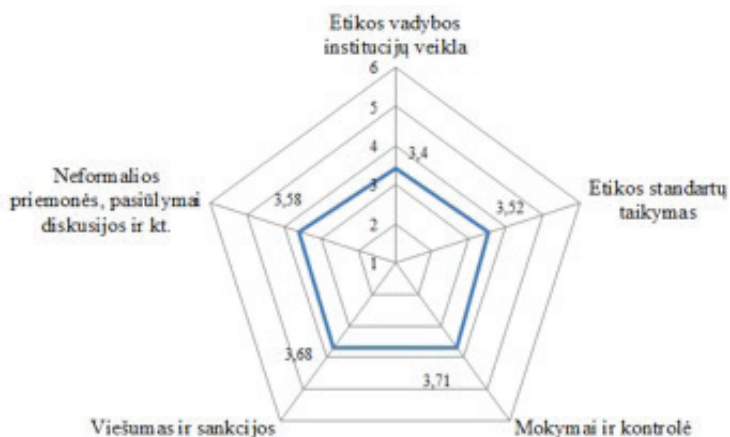
Faktorinės analizės metu buvo ekstrahuoti aštuoni faktoriai, t. y. *skatinimas ir sankcijos, etikos standartų taikymas, antikorupcijos komisijos veikla, diskusijų kultūra, viešųjų ir privačiųjų interesų deklaravimas, kontrolė, mokymai bei neformalus pokalbiai, diskusijos ir kt.* (žr. 18 pav.).



18 pav. Integralios etikos vadybos sistemos priemonių vertinimas: administracijos darbuotojų nuomonė

Taigi savivaldybės administracijoje labiausiai dominuoja šios etikos vadybos priemonės: mokymai ($M=3,91$, $SD=1,28$), etikos standartų taikymas ($M=3,62$, $SD=1,01$) ir diskusijų kultūra ($M=3,59$, $SD=1,33$).

Kiekybinio tyrimo metu teiginiai, apibūdinantys etikos vadybos priemones savivaldybių tarybose, taip pat buvo analizuojami pasitelkiant faktorinės analizės metodą (žr. 23 priedą). Šios faktorinės analizės metu vertinant etikos vadybos priemonių raišką savivaldybių tarybose buvo išskirti penki faktoriai: *etikos vadybos institucijų veikla*, *etikos standartų taikymas*, *mokymai ir kontrolė*, *viešumas ir sankcijos*, *neformalios priemonės, pasiūlymai, diskusijos ir kt.* (žr. 19 pav.).



19 pav. Integralios etikos vadybos sistemos priemonių vertinimas: tarybos narių nuomonė

Pažymėtina, kad savivaldybių tarybose dominuoja šios etikos vadybos priemonės: mokymai ir kontrolė ($M=3,71$, $SD=0,74$), viešumas ir sankcijos ($M=3,68$, $SD=0,73$) bei neformalios etikos vadybos priemonės, diskusijos ($M=3,58$, $SD=0,83$).

Apibendrinant galima teigti, kad administracijos lygmenyje dominuoja etikos vadybos priemonės, apimančios tiek formalias, tiek neformalias priemones. Pažymėtina, kad formalios etikos vadybos priemonės yra svarbios įgyvendinant organizacijos lūkesčius, susijusius su darbuotojų sprendimų priėmimu ir užtikrinant jų etišką elgesį. Neformalios priemonės labiau atspindi organizacijos vertybes ir etikos normas, kurių organizacijos nariai gali būti kolegų ar vadovų verčiami laikytis. Taigi, neformaliomis priemonėmis organizacijoje formuojamos priimtinos tvarkos, todėl organizacija turi turėti ir kitus formalius kontrolės mechanizmus: įstatymus, etikos kodeksus, mokymų kursus, darbuotojų vertinimą ir kitas vykdymo tvarkas, pranešimų praktikas („švilpuko pūtimą“, „karštąsias linijas“), užtikrinančias etišką elgesį. Galima teigti, kad formalų etikos priemonių institucionalizavimas neužtikrina etiško elgesio tarnautojų ir tarybos narių elgesio praktikoje.

Ekspertų interviu metu buvo nustatyta, kad etikos vadybos struktūrą (komisijų) veiklos funkcijos orientuojamos į nusižengimų identifikavimą, tyrimų atlikimą, sprendimo perdavimą teisės institucijoms, bet stokojama jų, kaip savireguliacijos institucijų, kurios pastebėjusios rizikingas situacijas prisiimtų atsakomybę jas spresti, pateiktų rekomendacijas, nurodytų priemones, mažinančias korupcijos rizikas praktikoje, veiklą. Būtina akcentuoti, kad kiekybinis tyrimas šias ekspertų įžvalgas patvirtino – nustatyta, kad etikos vadybos institucijų veikla nėra dominuojanti – ji etikos vadybos priemonių vertinimo reitinge (pagal tarybos narius) užėmė paskutinę vietą.

Kiekybinio tyrimo metu taip pat buvo pateiktos dvi praktinės situacijos, skirtos pamatuoti, kokios etikos vadybos priemonės naudojamos iškilus etinei dilemai. Pirmuoju atveju ypač svarbus etiško sprendimo priėmimas (žr. 38 lentelę).

38 lentelė

Etiško sprendimo priėmimo praktikos vertinimas

| | | <i>Aš nueinu asmeniškai pas politiką ir jį informuoju apie galimą etikos pažeidimą</i> | <i>Aš pasakau apie susiklosčiusią situaciją savo tiesioginiam vadovui</i> | <i>Aš pasakau apie susiklosčiusią situaciją administracijos direktoriui</i> | <i>Aš kreipiuosi į savivaldybės tarybos etikos komisiją</i> | <i>Aš niekam iš savivaldybės administracijos vadovų nieko nesakau ir situacijos nekomentuoju</i> | <i>Kita</i> |
|--------------|----------------|--|---|---|---|--|-------------|
| | Iš viso | 44 | 77 | 28 | 18 | 28 | 8 |
| | | 21,7% | 37,9% | 13,8% | 8,9% | 3,8% | 3,9% |
| Lytis | Moteris | 33 | 67 | 22 | 16 | 23 | 6 |
| | | 19,8% | 40,1% | 13,2% | 9,6% | 13,8% | 3,6% |
| | Vyras | 11 | 10 | 6 | 2 | 5 | 2 |
| | | 30,6% | 27,8% | 16,7% | 5,6% | 13,9% | 5,6% |

38 lentelės tęsinys

| | | | | | | | |
|-----------------|----------------------------------|--------------|--------------|-------|-------|-------|------|
| Pareigos | Vadovas, skyriaus vadovas | 14 | 11 | 11 | 8 | 4 | 0 |
| | | 29,2% | 22,9% | 22,9% | 16,7% | 8,3% | 0,0% |
| | Darbuotojas | 30 | 66 | 17 | 10 | 24 | 8 |
| | | 19,4% | 42,6% | 11,0% | 6,5% | 15,5% | 5,2% |

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės.

Iš pateiktų duomenų (žr. 38 lentelę) matoma, kad dauguma (37,9 proc.) apklaustų administracijos darbuotojų apie susiklosčiusią situaciją pasakytų tiesioginiam vadovui. Reikia pažymėti, kad situacijos nekomentuotų ir nieko nesakytų tik maža dalis (3,8 proc.) apklaustųjų, kas rodo, kad darbuotojams yra svarbūs etikos klausimai ir etiškas sprendimų priėmimas. Respondentai, pasirinkę variantą *kita*, teigė, kad „*pats asmuo turi nusišalinti nuo sprendimo priėmimo*“, vienas respondentas teigė, kad jaučiasi nesaugus – „*nieko nesakysiu, nes aš nukentėsiu*“, dar vienas respondentas pažymėjo – „*informuosiu administracijos direktorių anonimiškai*“.

Analizuojant apibendrintus duomenis pastebėta, kad nemaža dalis vyrų, kiek skirtingai nuo daugumos moterų, apie susiklosčiusią pasikalbėtų asmeniškai su politiku, o moterys dažniau apie tai praneštų savo tiesioginiam vadovui. Ši elgsena panaši ir analizuojant užimamas pareigas, t. y. vadovaujamas pareigas einantys asmenys linkę tiesiogiai informuoti politiką apie galimą etikos pažeidimą, o dauguma darbuotojų kreiptųsi į savo tiesioginį vadovą.

Sprendžiant antrosios situacijos dilemą, pažymėtina, kad dauguma respondentų (64,5 proc.) atsisakytų brangaus vyno butelio, 26,6 proc. informuotų savivaldybės tarybos etikos komisiją apie šį įvykį, 1,5 proc. apklaustųjų – priimtų brangaus vyno butelį, kitą variantą pasirinko 7,4 proc. apklaustųjų. Pastarieji teigė, kad apie šį įvykį informuotų tiesioginį vadovą (2), rašytų oficialų pranešimą (1), kartu su politiku išgertų po 100 g vyno (1), kiti apklaustieji savo atsakymų nepateikė.

Savivaldybių tarybų nariams taip pat buvo pateiktos dvi praktinės situacijos, kurių rezultatas – etiško sprendimo priėmimas.

39 lentelė

Etiško sprendimo priėmimo praktika: politikų nuomonė

| | | <i>Aš nueinu asmeniškai pas kolegą ir jį informuoju apie galimą etikos pažeidimą</i> | <i>Aš pasakau apie susiklosčiusią situaciją savo partijos vadovui</i> | <i>Aš niekam iš savivaldybės tarybos narių nieko nesakau ir situacijos nekomentuoju</i> | <i>Aš kreipiuosi į savivaldybės tarybos etikos komisiją informuodamas apie galimą etikos pažeidimą</i> |
|--------------|----------------|--|---|---|--|
| | Iš viso | 35 | 4 | 3 | 29 |
| | | 49,3% | 5,6% | 4,2% | 40,8% |
| Lytis | Moteris | 14 | 2 | 1 | 5 |
| | | 63,6% | 9,1% | 4,5% | 22,7% |
| | Vyras | 21 | 2 | 3 | 24 |
| | | 42,9% | 4,1% | 4,1% | 49,0% |

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės.

Iš 39 lentelėje pateiktų duomenų paaiškėjo, kad didžiausia dalis (49,3 proc.) apklaustų tarybos narių asmeniškai nueitų pas kolegą ir jį informuotų apie galimą etikos pažeidimą. Taip pat *į savivaldybės tarybos etikos komisiją, informuojant apie galimą etikos pažeidimą*, kreiptųsi gana didelė apklaustųjų politikų dalis, t. y. 40,8 proc. Situacijos nekomentuotų ir niekam nieko nesakytų tik 3 iš 71 tarybos nario.

Pirmos situacijos sprendimo tęsinys pateikiamas antroje situacijoje. Sprendžiant antros situacijos dilemą, pabrėtina, kad dauguma tarybos narių (83,1 proc.) atsisakytų siūlomo bangaus vyno butelio, apie šį įvykį informuotų savivaldybės tarybos etikos komisiją 15,5 proc. apklaustųjų ir tik 1 respondentas pažymėjo, kad priimtų kitą sprendimą. Ir nors tarybos nariai teigia, kad kreipęsi į etikos komisiją dėl susidariusios situacijos, tačiau praktikos (ekspertų interviu) rodo, kad jie taip nesielgia, tikėtina, kad apklausoje buvo išreikštas didelis socialinis pageidaujumas.

3.5.4. Vadovo vaidmuo formuojant etišką elgseną

Belak ir Milfelner (2010) teigia, kad kuriant etišką elgseną organizacijoje ypač svarbus vadovo etiškos elgsenos demonstravimas, o vadovo elgsenoje, bendravime, priimamuose sprendimuose turi atsispindėti vertybės, normos, pagrindiniai principai, kuriais turima vadovautis, siekiant elgsenos pokyčių. Administracijos tarnautojai, apklausos metu atsakydami į pateiktus teiginius, vertino savo *tiesioginį vadovą*, o tarybos nariai siekė atskleisti *mero* vaidmenį etikos vadybos raiškos kontekste (žr. 40 ir 41 lenteles).

Iš pateiktų duomenų (žr. 40 lentelę) matyti, kad administracijos darbuotojų nuomone, jų tiesioginis vadovas kalbasi su tarnautoju apie susidariusią situaciją ir priima sprendimą laikydamasis įstatymų ($M=3,77$, $SD=0,78$), taip pat konsultuojasi su teisės skyriaus specialistais, kitais tarnautojais, teikiančiais informaciją etikos klausimais ($M=3,72$, $SD=0,78$). Reikia pažymėti, kad teiginys, jog tiesioginis vadovas mažai dėmesio skiria tarnautojų etiškai elgsenai, yra reitingo apačioje ($M=2,71$, $SD=0,96$), kas rodo, kad etikos klausimai vadovui yra svarbūs.

40 lentelė

Tiesioginio vadovo vaidmuo, skatinant tarnautojų etišką elgseną: administracijos darbuotojų nuomonės tyrimo rezultatai (N=203)

| TEIGINIAI | Vidurkis | Mediana | Moda | Standartinis nuokrypis |
|--|----------|---------|------|------------------------|
| Mano tiesioginis vadovas kalbasi su tarnautoju apie susidariusią situaciją ir priima sprendimą laikydamasis įstatymų | 3,77 | 4,00 | 4,00 | 0,78 |
| Mano tiesioginis vadovas konsultuojasi su teisės skyriaus specialistais , kitais tarnautojais, teikiančiais informaciją etikos klausimais | 3,72 | 4,00 | 4,00 | 0,78 |

40 lentelės tęsinys

| | | | | |
|---|------|------|------|------|
| Mūsų savivaldybėje administracijos direktorius yra etiško elgesio pavyzdys valstybės tarnautojams | 3,57 | 4,00 | 4,00 | 0,91 |
| Mano tiesioginis vadovas inicijuoja pokalbius apie galimas etikos problemas (skyriuje, administracijoje) ir jų prevencijos priemones | 3,53 | 4,00 | 4,00 | 0,88 |
| Mano tiesioginis vadovas visada pastebi tarnautojo etišką elgseną ir skatina kitus taip elgtis | 3,52 | 4,00 | 4,00 | 0,89 |
| Mano tiesioginis vadovas sprendžia susidariusią situaciją remdamasis tarnautojo veiklos etikos taisyklių nuostatomis | 3,52 | 4,00 | 4,00 | 0,81 |
| Mano tiesioginis vadovas skatina tarnautojus vyksti mokymus etikos temomis | 3,36 | 3,00 | 4,00 | 0,90 |
| Mano tiesioginis vadovas, vertindamas tarnautojo veiklą, ypač kreipia dėmesį į tarnautojo įvykusius / neįvykusius etinius nusižengimus | 3,34 | 3,00 | 4,00 | 0,87 |
| Mano tiesioginis vadovas vyksta mokymus etikos temomis ir gautas žinias mums pristato posėdžio metu | 3,31 | 3,00 | 4,00 | 0,90 |
| Mano tiesioginis vadovas ypatingą dėmesį skiria naujai priimtam tarnautojui dėl etinių nuostatų priminimo | 3,22 | 3,00 | 4,00 | 0,91 |
| Mano tiesioginis vadovas susidarius etinei problemai perduoda informaciją savivaldybėje esančioms struktūroms (pvz., ginčų komisijai, savivaldybės tarybos etikos komisijai, antikorupcijos komisijai) | 3,15 | 3,00 | 3,00 | 0,78 |
| Mano tiesioginis vadovas mažai dėmesio skiria tarnautojų etiškai elgsenai | 2,71 | 3,00 | 3,00 | 0,96 |

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės.

Įvertinus šiuos teiginius faktorinės analizės metu buvo išskirti trys vadovo bruožai savivaldybės administracijos lygmenyje:

- **vadovas, kuris vadovaujasi formaliomis priemonėmis** (įstatymai, mokymai, pokalbiai posėdžių metu);
- **vadovas kaip pavyzdys**, vadovaujasi savo moralinėmis vertybėmis ir tai rodo kaip pavyzdį kitiems organizacijos nariams;
- **vadovas, kuris etikos standartus palaiko** kartu su institucijoje esančiomis etikos vadybos struktūromis.

Savivaldybių tarybos narių taip pat buvo prašoma įvertinti mero, kaip vadovo, vaidmenį savivaldybės taryboje (žr. 41 lentelę). Iš pateiktų duomenų matyti, kad apklaustieji įvardija, jog jų meras konsultuojasi su teisės skyriaus specialistais, kitais tarnautojais, teikiančiais informaciją etikos klausimais ($M=3,93$, $SD=0,75$). Taip pat pažymi, kad meras sprendžia susidariusią situaciją remdamasis politiko elgesio kodekso nuostatomis ($M=3,73$, $SD=0,93$).

**Mero vaidmuo, skatinant tarybos narių etišką elgesį:
tarybos narių nuomonės tyrimo rezultatai (N=71)**

| TEIGINIAI | Vidurkis | Mediana | Moda | Standartinis nuokrypis |
|---|----------|---------|------|------------------------|
| Mūsų meras konsultuojasi su teisės skyriaus specialistais , kitais tarnautojais, teikiančiais informaciją etikos klausimais | 3,93 | 4,00 | 4,00 | 0,75 |
| Mūsų meras sprendžia susidariusią situaciją remdamasis politiko elgesio kodekso nuostatomis | 3,73 | 4,00 | 4,00 | 0,93 |
| Mūsų meras kalbasi su tarybos nariu apie susidariusią situaciją ir priima sprendimą laikydamasis įstatymų | 3,69 | 4,00 | 3,00 | 0,94 |
| Mūsų meras skatina tarybos narius vykti į mokymus etikos temomis | 3,64 | 4,00 | 4,00 | 0,76 |
| Mūsų meras susidarius etinei problemai perduoda informaciją savivaldybėje esančioms struktūroms (pvz., tarybos etikos komisijai, antikorupcijos komisijai) | 3,56 | 4,00 | 4,00 | 1,02 |
| Mūsų meras ypatingą dėmesį skiria tarybos nario etikos nuostatų priminimui naujai išrinktos tarybos nariams | 3,53 | 4,00 | 4,00 | 0,96 |
| Mūsų savivaldybėje meras yra etiško elgesio pavyzdys valstybės tarnautojams | 3,43 | 3,00 | 3,00 | 0,96 |
| Mūsų meras inicijuoja pokalbius apie galimas etikos problemas taryboje ir jų prevencijos priemones | 3,36 | 3,00 | 4,00 | 0,90 |
| Mūsų meras pastebi tarybos nario etišką elgseną ir skatina kitus taip elgtis | 3,31 | 3,00 | 3,00 | 0,91 |
| Mūsų meras mažai dėmesio skiria tarybos narių etiškai elgsenai | 2,80 | 3,00 | 2,00 | 0,99 |

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės.

Įvertinus šiuos teiginius faktorinės analizės metu buvo išskirti trys mero, kaip vadovo, bruožai politikos lygmenyje:

- **meras, kuris vadovaujasi formaliomis priemonėmis** (įstatymai, mokymai, pokalbiai posėdžių metu);
- **meras kaip pavyzdys**, vadovaujasi savo moralinėmis vertybėmis ir rodo pavyzdį;
- **meras, kuris vadovaujasi neformaliomis priemonėmis** (pokalbiai, skatinimas, savas pavyzdys).

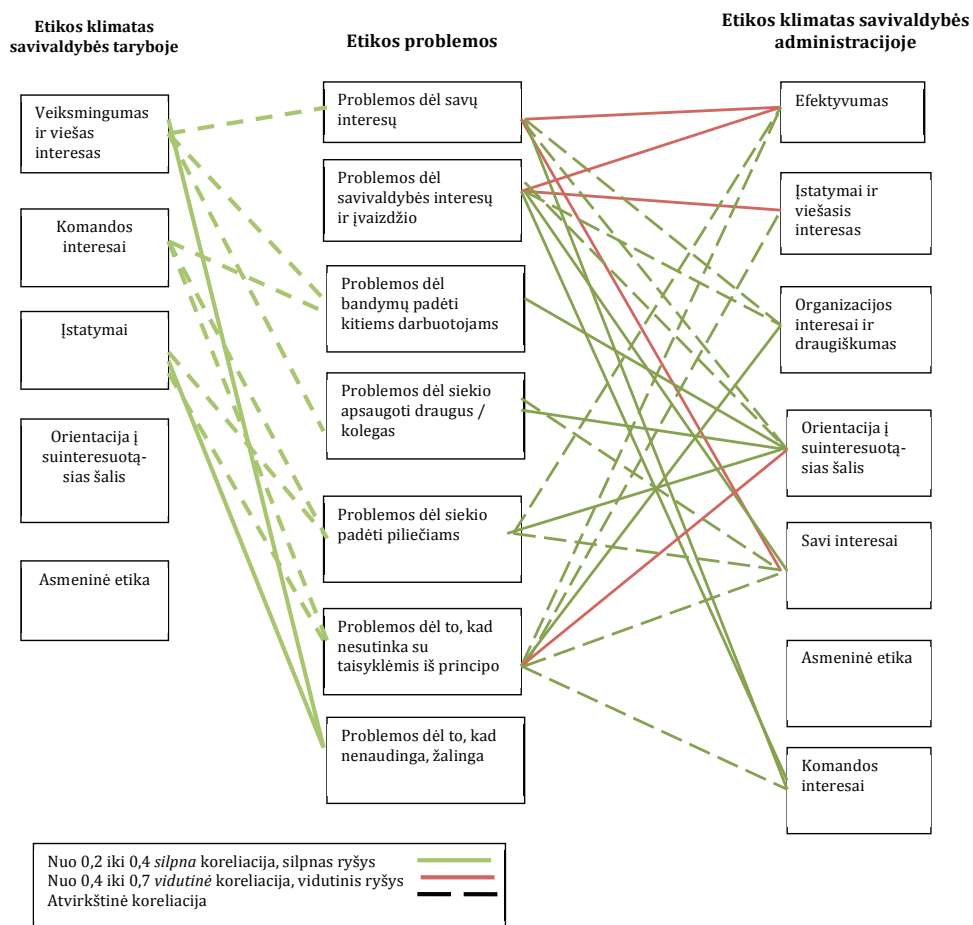
Toliau darbe (3.5.5 poskyryje) analizuojami šie sujungti mero, kaip vadovo, dominuojantys bruožai etikos vadybos kontekste.

3.5.5. Integralios etikos vadybos sistemos formavimo savivaldybėje elementų sąryšiai

Siekiant nustatyti svarbiausius etikos vadybos elementų sąryšius buvo atlikta *Pearsono koreliacinė analizė* (žr. 24, 25 priedus). Koreliacijos reikšmės: iki 0,2 *labai silpna* koreliacija, jokio ryšio nėra; nuo 0,2 iki 0,4 *silpna* koreliacija, silpnas ryšys; nuo 0,4 iki 0,7 *vidutinė* koreliacija, vidutinis ryšys; nuo 0,7 iki 0,9 *stipri* koreliacija, stiprus ryšys; daugiau nei 0,9 *labai stipri* koreliacija (Williams, Monge, 2001). Jeigu koreliacijos koeficientas yra neigiamas, tai rodo atvirkštinę koreliaciją.

Svarbiausi etikos vadybos elementų sąryšiai savivaldybės administracijoje ir savivaldybės taryboje pateikiami 24, 25 prieduose.

Kaip matyti iš 24 priede pateiktų duomenų, nustatytas statistiškai reikšmingas ir vidutinis ryšys tarp etikos klimato savivaldybės administracijoje, kuris *orientuotas į*



20 pav. Etikos problemų ir etikos klimato sąryšiai

efektyvumą, ir etikos problemų, kylančių dėl savų interesų ($r=0,5, p=0,00$), taip pat tarp etikos klimato ir etikos problemų, kylančių dėl savivaldybės interesų ir įvaizdžio ($r=0,46, p=0,00$). Statistiškai reikšmingas ir vidutinis ryšys nustatytas tarp etikos klimato savivaldybės administracijoje, pasižyminčio įstatymų ir viešojo intereso normomis, ir etikos problemų, kylančių dėl savų interesų ($r=0,50, p=0,00$), ir problemų, kylančių dėl savivaldybės interesų ir įvaizdžio ($r=0,48, p=0,00$).

Statistiškai reikšmingas ir vidutinis ryšys taip pat nustatytas tarp etikos klimato savivaldybės administracijoje, pasižyminčio savų interesų siekimu, ir etikos problemų, kylančių dėl savų interesų ($r=0,50, p=0,00$).

Kaip matyti iš 25 priede pateiktų duomenų, taip pat nustatyti statistiškai reikšmingi bei silpni ryšiai tarp etikos klimato savivaldybės taryboje ir etikos problemų. Pažymėtina, kad šiuo atveju dauguma ryšių yra atvirkštinės koreliacijos (žr. 20 pav.).

Tyrimo metu taip pat domėtasi vadovo elgsenos ir etikos klimato sąryšiais (žr. 42 lentelę). Tyrimo rezultatai rodo, kad vidutinė koreliacija vyrauja tarp vadovo savivaldybės administracijoje, kuris savo veikloje remiasi *formaliomis etikos priemonėmis (įstatymais, kodeksais)*, elgsenos siekiant etikos klimato *orientuoto į efektyvumą/ veiksmingumą* ($r=0,48, p<0,005$).

42 lentelė

Vadovo elgsenos ir etikos klimato koreliacinė analizė

| Etikos klimato tipai | Vadovas, kuris vadovaujasi formaliomis priemonėmis | Vadovas kaip pavyzdys | Vadovas, kuris etikos standartus palaiko su kitomis institucijomis |
|---|--|-----------------------|--|
| 1. Efektyvumas | 0,48* | 0,34** | 0,31** |
| 2. Įstatymai ir viešasis interesas | 0,39** | 0,30** | 0,27** |
| 3. Organizacijos interesai ir draugiškumas | -0,38** | -0,24** | -0,25** |
| 4. Orientacija į suinteresuotąsias šalis | -0,34** | -0,30* | -0,27** |
| 5. Savi interesai | 0,32** | 0,24** | 0,21** |
| 6. Asmeninė etika | -0,05 | -0,15 | -0,04 |
| 7. Komandos interesai | 0,35** | 0,18* | 0,23** |
| * Koreliacija reikšminga, kai reikšmingumo lygmuo yra 0,05. ** Koreliacija reikšminga, kai reikšmingumo lygmuo yra 0,01. | | | |

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės.

Analizuojant mero elgsenos ir etikos klimato koreliacijos rezultatus nustatyta, kad tarp etikos klimato, kuris pasižymi veiksmingumu ir viešuoju interesu, ir visų mero elgsenos variantų pastebimas vidutinis ryšys, kaip ir tarp etikos klimato, kuris pasižymi įstatymų viršenybe, ir visų mero elgsenos variantų (žr. 43 lentelę). Stipriausias vidutinis ryšys pastebimas tarp mero, kuris vadovaujasi neformaliomis etikos vadybos priemonėmis, elgsenos ir etikos klimato, orientuoto į komandos interesus ($r=0,64, p<0,000$).

Mero elgsenos ir etikos klimato koreliacinė analizė

| Etikos klimato tipai | Meras, kuris vadovaujasi formaliomis priemonėmis | Meras kaip pavyzdys | Meras, kuris vadovaujasi neformaliomis priemonėmis |
|---|--|---------------------|--|
| Veiksmingumas ir viešasis interesas | 0,57** | 0,48** | 0,47** |
| Komandos interesai | 0,21 | 0,28* | 0,64** |
| Įstatymai | 0,42** | 0,43** | 0,54** |
| Orientacija į suinteresuotąsias šalis | 0,22 | -0,02 | 0,11 |
| Asmeninė etika | 0,03 | -0,12 | -0,06 |
| * Koreliacija reikšminga, kai reikšmingumo lygmuo yra 0,05. ** Koreliacija reikšminga, kai reikšmingumo lygmuo yra 0,01. | | | |

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės.

Pažymėtina, kad santykiai, paremti įstatymais ir aiškiais etikos standartais, kuria etikos klimata, kuris orientuotas į efektyvumą ir atitinka viešojo valdymo paradigma. Institucijoje, kurioje pagrindinės vertybės yra efektyvumas ir rezultatyvumas, dominuoja formalios etikos vadybos priemonės. Veiksmingumo institucijoje siekis ne visada atitinka etiško elgesio standartus. Kylančios etikos problemos rodo, kad institucijos viduje trūksta praktikos suderinamumo su vertybinėmis nuostatomis. Etinių vertybių diegimas vyksta tik įtvirtinus teisinius reglamentus institucijos praktikose. Tokia vertybių diegimo prieiga suponuoja atotrūkį *de jure* ir *de facto*. Tačiau vertybėms diegti galima pasitelkti veiksmingesnių neformalių priemonių, kurios panaikina būklę „viena – formaliai, kita – realiai“ (Vasiljevienė, 2015, p. 65). Todėl patikrinti ir koreliaciniai ryšiai tarp etikos vadybos priemonių (žr. 44, 45 lenteles).

Analizuojant etikos vadybos priemonių koreliacinės analizės savivaldybės administracijoje rezultatus (žr. 44 lentelę), galima teigti, kad tarp daugelio priemonių pastebimas reikšmingas vidutinis ryšys. Stipriausi vidutiniai ryšiai pastebimi tarp *kontrolės priemonių ir skatinimo ir sankcijų* ($r=0,69, p<0,00$), *antikorupcijos komisijos veiklos ir skatinimo priemonių bei sankcijų* ($r=0,63, p<0,000$), *diskusijų kultūros ir standartų taikymo priemonių* ($r=0,58, p<0,000$).

45 lentelėje matyti, kad politiniame lygmenyje daugumos etikos vadybos priemonių tarpusavio koreliaciniai ryšiai yra silpni. Reikšmingas vidutinis ryšys pastebimas tik *tarp neformalių priemonių, pasiūlymų, diskusijų ir etikos vadybos institucijų veiklos* ($r=0,53; p<0,00$).

44 lentelė

**Integralios etikos vadybos sistemos priemonių, taikomų
savivaldybės administracijoje, koreliacinė analizė**

| Etikos vadybos priemonės | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---|
| 1. Skatinimas ir sankcijos | 1 | | | | | | | |
| 2. Standartų taikymas | 0,58** | 1 | | | | | | |
| 3. Antikorupcijos komisijos veiklos | 0,63** | 0,52** | 1 | | | | | |
| 4. Diskusijų kultūra | 0,52** | 0,58** | 0,45** | 1 | | | | |
| 5. Viešųjų ir privačių interesų deklaravimas | 0,55** | 0,51** | 0,47** | 0,40** | 1 | | | |
| 6. Kontrolė | 0,69** | 0,42** | 0,51** | 0,31** | 0,32** | 1 | | |
| 7. Mokymai | 0,39** | 0,40** | 0,35** | 0,40** | 0,38** | 0,32** | 1 | |
| 8. Neformalus pokalbiai, diskusijos ir kt. | 0,55** | 0,43** | 0,41** | 0,40** | 0,38** | 0,42** | 0,35** | 1 |
| * Koreliacija reikšminga, kai reikšmingumo lygmuo yra 0,05. ** Koreliacija reikšminga, kai reikšmingumo lygmuo yra 0,01. | | | | | | | | |

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės.

45 lentelė

**Integralios etikos vadybos priemonių, taikomų savivaldybės
taryboje, koreliacinė analizė**

| Etikos vadybos priemonės | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|--------|-------|--------|------|---|
| 1. Etikos vadybos institucijų veikla | 1 | | | | |
| 2. Etikos standartų taikymas | 0,29* | 1 | | | |
| 3. Mokymai ir kontrolė | 0,21 | 0,26* | 1 | | |
| 4. Viešumas ir sankcijos | -0,16 | 0,19 | 0,18 | 1 | |
| 5. Neformalios priemonės, pasiūlymai diskusijos ir kt. | 0,53** | 0,14 | 0,35** | 0,08 | 1 |
| * Koreliacija reikšminga, kai reikšmingumo lygmuo yra 0,05. ** Koreliacija reikšminga, kai reikšmingumo lygmuo yra 0,01. | | | | | |

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės.

Etikos vadybos priemonių ganaai aukšti koreliacijos koeficientai rodo, kad jos tarpusavyje susipina ir yra neatsiejamos etikos vadybos sistemos dalys, užtikrinant glaudžius ryšius ne tik tarp atskirų dimensijų (priemonių, procesų, institucijų), bet ir tarp pačių priemonių.

3.6. Integralios etikos vadybos sistemos formavimo savivaldybėje prielaidos ir veiksmingumo sąlygos

Remiantis empirinio tyrimo įžvalgomis, šiame poskyryje pateikiami darbo pradžioje iškeltų ginamųjų teiginių patikrinimo apibendrinimai, taip pat integruotos

etikos vadybos sistema, grindžiama nustatyty teorinės integruotos etikos vadybos sistemos elementų (priemonių, procesų, struktūrų) tarpusavio ryšiais, atskleistos etikos vadybos įgyvendinimo praktikos savivaldybėje politiniu ir administraciniu lygmenimis ir veiksmingumo sąlygos, nustatyta etikos vadybos vyraujančia strategija.

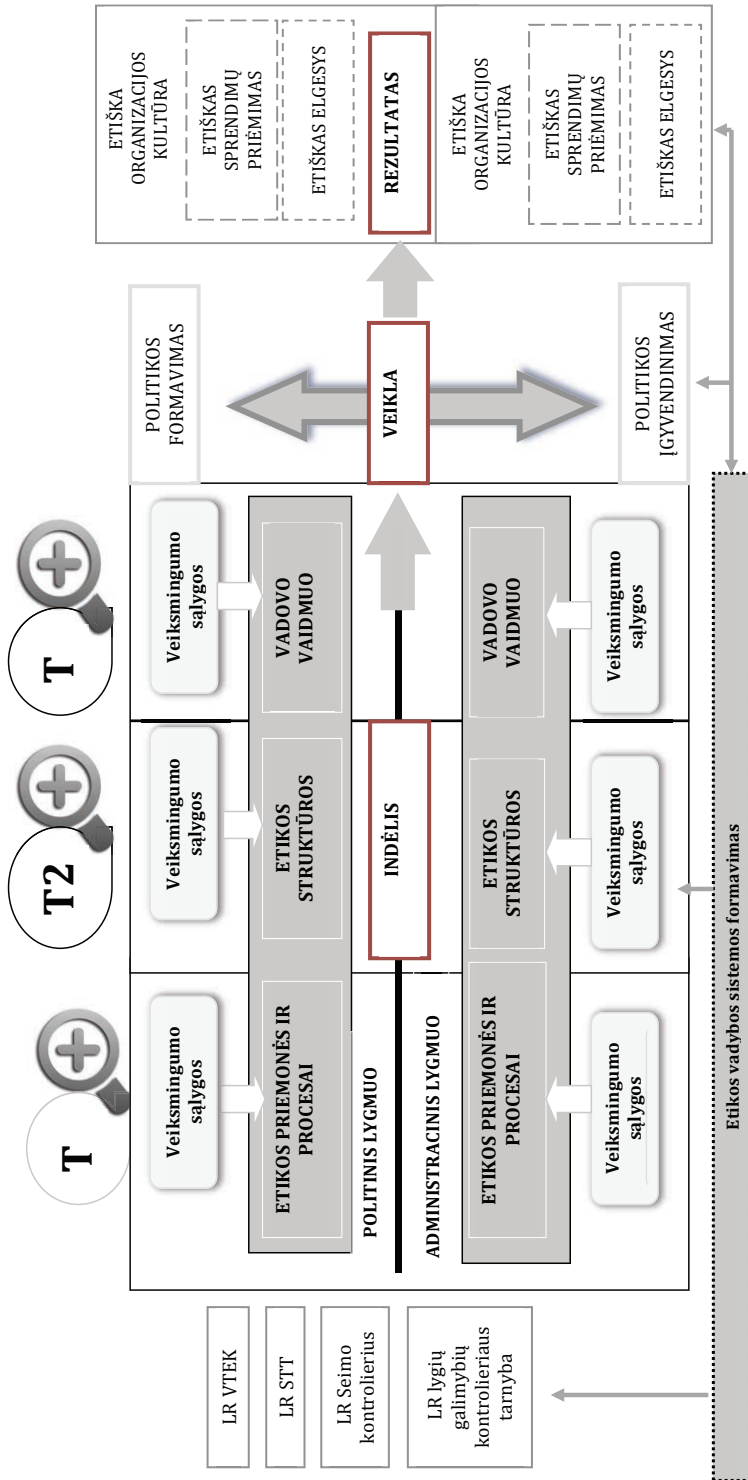
Šioje disertacijoje vadovaujamasi dviejų dimensijų integralios etikos vadybos sistemos aiškinimo prieiga: pirma, integralumo aiškinimo perspektyva – kaip priemonių, procesų, struktūrų sistema, kurianti etišką organizacijos klimatą ir kultūrą; antra, integravimo aiškinimo perspektyva, kaip etikos vadybos sistema integruota į institucijų veiklos procesus.

Mokslinėje literatūroje etikos vadybos sistemoje išskirtos formalios ir neformalios priemonės, procesai (vadyba, komunikacija), tarpusavyje susiję su vidinėmis (savivaldybėje) ir išorinėmis (nacionalinėmis) struktūromis kuriant etikos klimatą institucijoje. Šių etikos vadybos sistemos elementų kompozicijos ir įgyvendinimo lygis pagrindžiami etikos vadybos strategijos pobūdžiu – atitikties-integralumo kontinuumu: etikos vadyba nukreipta į atitiktį (taip elgiuosi, nes reikalaujama) arba į sąmoningą etišką elgesį (taip elgiuosi, nes tai turi prasmę ir tikslą). Minėtus etikos vadybos sistemos elementus (priemones, procesus, struktūras) papildo vadovo vaidmuo įgyvendinant priemones, užtikrinant procesus ir palaikant struktūras, skatinant etišką tarnautojų ir politikų elgesį.

Teorinės ir empirinės disertacinio tyrimo analizės pagrindu suformuota integrali etikos vadybos sistema savivaldybėje, apimanti administracinį ir politinį lygmenis (žr. 21 pav.). Formuojant etikos vadybos sistemą atkreipiamas dėmesys į savivaldybės kaip institucijos – šiuo atveju tarybos (politinių sprendimų priėmėjos) ir administracijos (sprendimų įgyvendintojos) – dualumo specifiką.

Empirinis tyrimas atliktas Šiaulių regiono savivaldybėse, tačiau jo metu gauti validūs duomenys tinkami visoms Lietuvos savivaldybėms. Tyrimo metu išanalizuota savivaldybių etikos vadybos priemonių, procesų, struktūrų reglamentavimas teisiniuose dokumentuose administraciniu ir politiniu lygmenimis, etikos vadybos įgyvendinimo praktikos Šiaulių regiono savivaldybėse, nustatyti etikos vadybos sistemos elementų institucijoje sąryšiai.

Teorinio ir empirinio tyrimo rezultatų pagrindu parengtas ir grafiškai pavaizduotas integralios etikos vadybos sistemos formavimas savivaldybėje apimant administracinį ir politinį lygmenis (žr. 21 pav.). Schemoje pavaizduoti pagrindiniai etikos vadybos elementų tarpusavio priklausomybės ryšiai, susiję su savivaldybės veiklos procesais, būtini veiksmingos sistemos suformavimui: išskirtos priemonės ir procesai; institucinės ir nacionalinės struktūros; savivaldybių administraciniame ir politiniame lygmenyse išskirtos reikšmingiausios etikos vadybos priemonės; išskirtos priemonių, procesų, struktūrų veiksmingumo sąlygos.

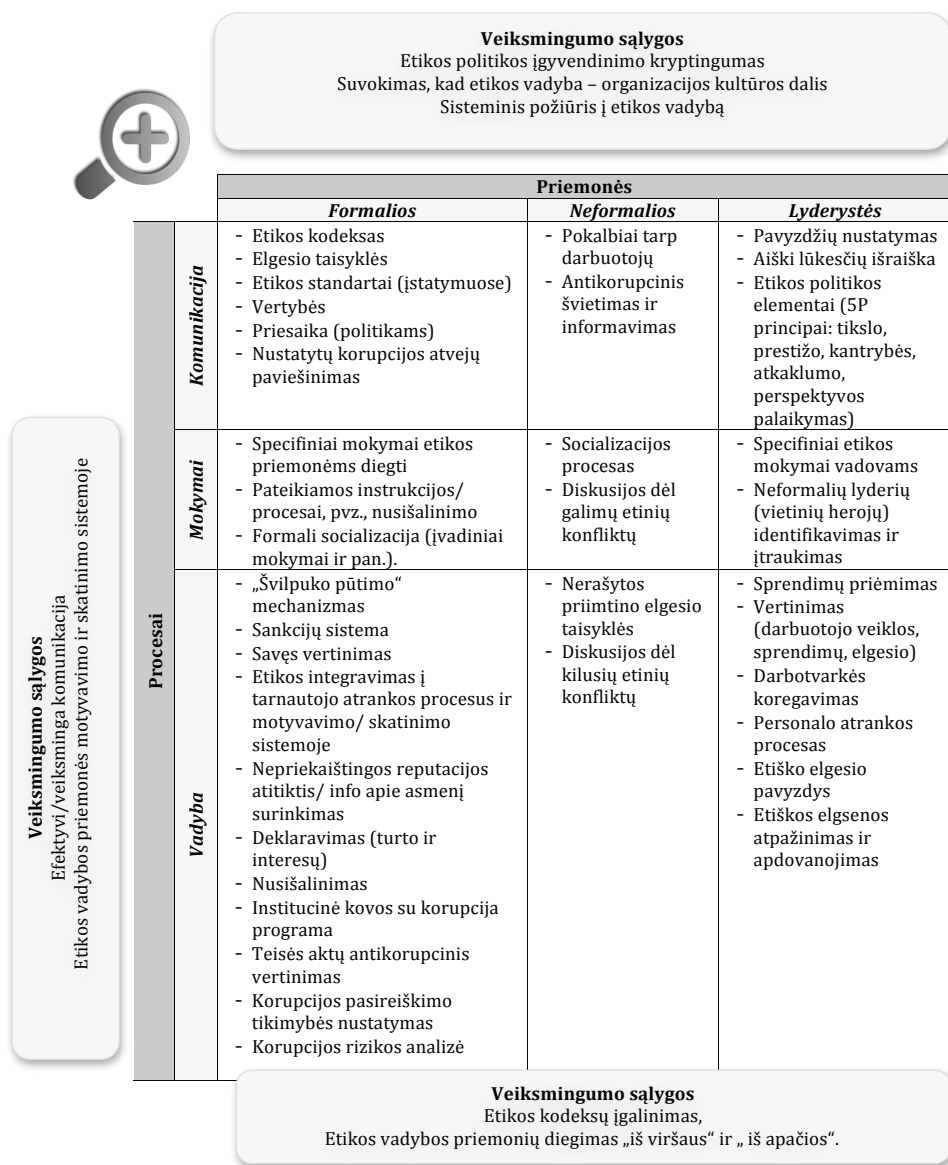


21 pav. Integrali etikos vadovybos sistema savivaldybėje: formavimas ir palaikymas

Šaltinis: sudaryta disertacijos autorės.

Schemoje pavaizduotas integralios etikos vadybos sistemos savivaldybėje formavimas, kai išskiriami elementai: priemonės ir procesai T1, struktūros T2, vadovo vaidmuo T3. Kiekvienas iš jų būtinas formuojant ir palaikant integralią etikos vadybos sistemą. Sistema veiks ne tuomet, kai bus visi elementai, bet kai jie sudarys vientisą procesą (įeiga, procesas, išeiga). Be to, pažymėtina, jog įeigos (indėlio) dalis yra veikiami išorinių institucijų veiklų ir sprendimų. Taigi, indėlio dalis yra svarbi suponuojant prielaidas etikos vadybos veiksmingumui, todėl kiekvienas blokas pristatomas detaliau.

T1 Integralios etikos vadybos sistemos priemonės ir procesai.

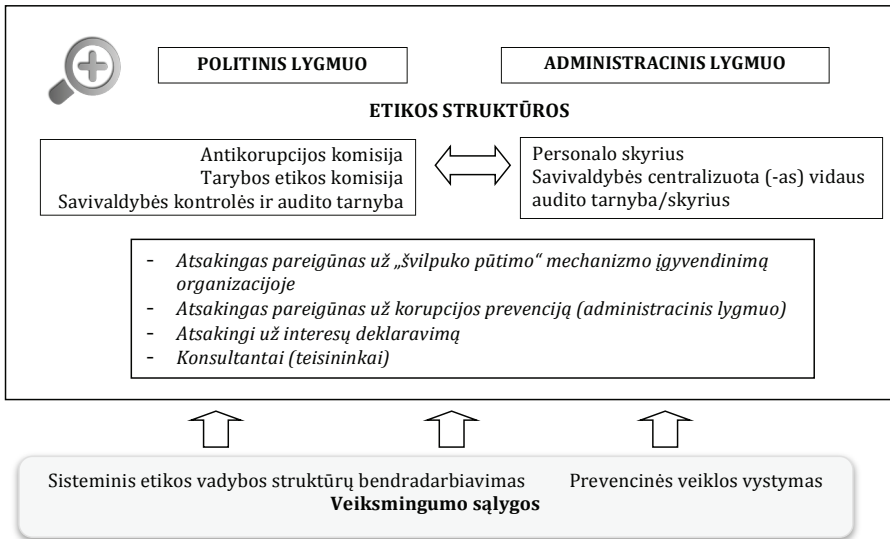


Mokslinėje literatūroje (Tenbrunsel, Smith-Crowe, Umphress, 2003; Belak, Duh, Mulej, Štrukelj, 2010) etikos vadybos priemonės suskirstytos į formalias ir neformalias. Formalios etikos vadybos priemonės yra įtvirtintos teisės aktuose ir aiškiai apibrėžia veiklos procedūras ir priimtino elgesio normas. Tokiu būdu šios etikos vadybos priemonės yra svarbios įgyvendinant organizacijos lūkesčius, susijusius su darbuotojų sprendimų priėmimu, o tokios priemonės, kaip įdarbinimas, atrankos ir mokymas, yra labai svarbios darbuotojų socializacijos procesui, kuris vyksta pirmaisiais narystės organizacijoje metais (Rottig, Koufteros, Umphress, 2011; Adam ir Rachman-Moore, 2004). O neformalios priemonės atspindi organizacijos vertybes ir etikos normas, jų kolegų ar vadovų gali būti verčiami laikytis, taigi neformaliomis priemonėmis organizacijoje formuojamos priimtinos tvarkos ir požiūris į formalių priemonių įgyvendinimą.

Empirinis tyrimas patvirtino, kad etikos priemonės savivaldybėje, institucionalizuotos administraciniu ir politiniu lygmenimis praktikoje (žr. 3.3 ir 3.4.1 poskyrius), kuria etišką bendravimo ir bendradarbiavimo kultūrą savivaldybėje, paremtą etiniu jautrumu, atvirumu ir pagalba klientui, o vadovavimasis standartais suvokiamas kaip reikalavimas darbo specifikai. Pastebimas platesnis etinių standartų perėmimas ir taikymas asmeniniame gyvenime, tai demonstruoja tarnautojo ir tarybos nario kaip viešo asmens didesnės atsakomybės suvokimą. Tarnautojų ir politikų etikos standartų laikymasis kuria asmeninį pasitikėjimą, reputaciją ir užtikrina sprendimų priėmimo skaidrumą, kuria pasitikėjimą savivaldybe. *Etikos vadybos priemonių veiksmingumą* riboja tarnautojų ir tarybos narių požiūris į etikos politikos įgyvendinimą, pasyvumas nematant etikos vadybos priemonių diegimo ir įgyvendinimo prasmės (tai suvokiant kaip papildomas veiklas) bei jų įtvirtinimo ir procesų funkcionavimo fragmentiškumas. Valstybės tarnautojai ir tarybos nariai, neidentifikuodami jų etiško elgesio savivaldybėje kuriamos vertės, yra nemotyvuojami toliau laikytis etikos standartų. Tai gali būti sąlygojama nepakankamo etikos standartų objektyvizavimo komunikuojant, nepakankamo etikos priemonių įtraukimo į socializacijos procesus, vertinimo ir motyvavimo sistemas ir pan. Šį veiksmingumo ribotumą iliustruoja tarnautojų etikos veiklos taisyklių / politikų etikos kodekso suvokimas kaip papildomo ir praktikoje mažai naudojamo dokumento, grindžiant veiklą tik įstatymų privalomumu. Dėl to kyla ir etikos mokymų organizavimo ir finansavimo problemų: tarnautojų ir politikų motyvacijos dalyvauti juose stoka, finansavimo, mokymų periodiškumo trūkumas. Tik etikos institucionalizavimo priemonių dėmė padeda kurti integralią etikos vadybos sistemą, savireguliuojamą grindžiamus procesus, kurie mažina etikos problemų ir „dvigubų standartų“ suvokimo rizikas. Reikia pažymėti, kad etikos vadybos priemonių diegimas praktikoje vyksta „iš viršaus į apačią“ (t. y. vykdant įstatymų nuostatų įtvirtinimą), taigi etikos vadybos strategija šiuo metu yra daugiau orientuota į atitiktį. Dominuojant formaliai reikalavimų laikymuisi, fragmentuotai siejant etikos vadybos priemones su skatinimo ir vertinimo sistema, tarnautojai tampa formalių reikalavimų vykdytojais, tai lemia silpną įsipareigojimą savivaldybei (organizacijai), vedantį link mažų pastangų kurti ir palaikyti reputaciją, menko suvokimo apie etiško sprendimo ir pasitikėjimo sąryšį. Kiekybinio tyrimo

rezultatai patvirtina, kad tarp etikos vadybos priemonių egzistuoja stiprūs koreliaciniai ryšiai, kas rodo visų jų tarpusavio dermę ir būtinumą etikos vadybos sistemoje. Tačiau praktikoje trūkstant etikos standartų objektyvizavimo bei etikos įtvirtinimo, priemonės ir procesai funkcionuoja fragmentiškai.

T2 Integralios etikos vadybos sistemos elementas: institucinės struktūros.

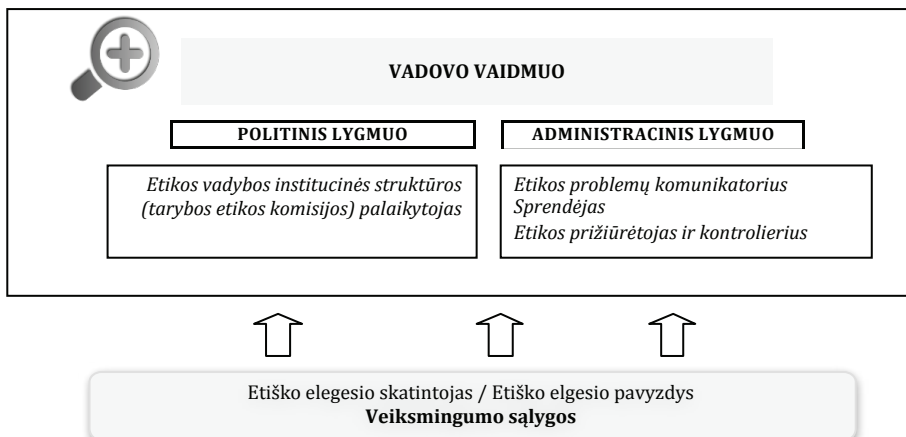


Etikos ir antikorupcijos komisijas galima tyrinėti politinio simbolizmo kontekste, kur jos atlieka „ekspresyvinę funkciją“ ir teisėtu būdu svarsto problemas, kurioms spręsti jos ir yra sukurtos (Edelman, 1985, p. 56). Savivaldybės etikos vadybos struktūrų – komisijų vaidmuo gali būti aiškinamas šiomis kryptimis: (1) jų veikla palaiko ir skatina vidinę tarybos narių ir tarnautojų kontrolę; (2) jos nustato išorinės kontrolės teisinę sistemą / pagrindus, kurie padeda kontroliuoti tarybos narius ir tarnautojus; (3) jos atlieka abu vaidmenis ir taip skatina etišką aplinką, kuri užtikrina etišką elgesį tarybos veikloje ir valstybės tarnyboje. Pagrindinės kliūtys komisijų veikimui yra šios: komisijų sudėties formavimo klausimai, sukeltys problemines situacijas etikos pažeidimų nustatymo, svarstymo kontekstuose; komisijų narių neigiamos nuostatos apie darbą komisijoje kaip apie papildomą, primestą darbą, formuojantį nusiteikimą atlikti veiklas tik formaliai; komisijų darbo rezultatų reikšmingumo suvokimo ir deklaravimo savivaldybėje stoka, mažinanti narių motyvaciją tinkamai atlikti komisijai priskirtas funkcijas; vadovų aiškiai išreikštos paramos komisijos darbu ir sprendimams stoka, kuri paremta vadovų etinių standartų iškomunikavimu, kas ypač svarbu kuriant etikos klimatą, paremtą aiškiais taisyklėmis, ir įgyvendinant etikos vadybos priemones. Komisijos veikla tampa reikšminga ir įgyja prasmę tik tuomet, kai veikiama kartu su savivaldybės vadovais.

Etikos komisijos ir antikorupcijos komisijos bendradarbiavimas kuriant etikos klimata (formuojant integralią etikos vadybos sistemą) yra minimalus, t. y. šios komisijos beveik neturi bendrų veiklų, o esminėmis kliūtimis galima įvardyti skirtingą veiklos lauką ir bendradarbiavimo neapibrėžtumą įstatymais ar kitais dokumentais. Taigi, savivaldybėje etikos valdymo struktūros veikia fragmentuotai, t. y. kaip atskiri segmentai. Pastebimas tik silpnas ryšys tarp atskirų struktūrų (komisijų) formuojant tarnautojų ir politikų etišką elgseną bei kuriant etikos klimata savivaldybėje. Reikia paminėti, kad ir kitos savivaldybėje esančios struktūros prisideda prie etikos standartų įgyvendinimo priežiūros / kontrolės: savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba (politiniame lygmenyje), savivaldybės centralizuota vidaus audito tarnyba (administraciniame lygmenyje).

Etikos komisijos ir antikorupcijos komisijos bendradarbiavimo ryšiai su nacionalinėmis institucijomis yra stipresni. Etikos politikos įgyvendinimą koordinuojančios institucijos gali atlikti keletą funkcijų: elgesio kodekso priežiūros, pažeidimų tyrimo, prevencinių iniciatyvų rėmėjo, konsultuoti etikos klausimais ir pan., kas išplečia tarpinstitucinio bendradarbiavimo galimybes. Analizuotų komisijų bendradarbiavimo su kitomis institucijomis pobūdis skiriasi: nuo sprendimo priėmimo, perdavimo, kontrolės (ataskaitų rengimas) ir atliekamų situacijos vertinimo tyrimų iki konsultavimo, prevencinės veiklos (renginiai, akcijos, konkursai, parodos, diskusijos ir kt.), seminarų ir mokymų. Prevencijos tematika yra vienas svarbiausių uždavinių, siekiant galutinių struktūrų veiklos efektyvumo tikslų bei geresnių etiško elgesio ir sprendimų priėmimo savivaldybėje rezultatų. Apibendrinant galima teigti, kad *institucinių struktūrų veiksmingumo sąlygos* yra sisteminis ir nuolatinis jų bendradarbiavimas bei prevencinės veiklos.

T3. Vadovo vaidmuo institucionalizuojant integralios etikos vadybos sistemos elementus.



Moksliniai tyrimai patvirtina, kad nuo vadovavimo – strategijos, politikos, vidaus taisyklių ir tiesioginio vadovo elgesio su darbuotojais (Brewer, 1996) priklauso etikos klimato priėmimas bei įsitvirtinimas tarp darbuotojų. Nuolatinis vadovų ir lyderių dėmesys organizacijų tikslams pasiekti dažnai sukelia etines problemas. Tad vadovams svarbu tampa subalansuoti dėmesį tarp organizacijos rezultatų siekimo ir etikos (taisyklių, reglamentų). Etikos vadybos sistema yra veikiamą vadovo vertybių ir nuostatų: kuo platesnį etikos vadybos priemonių spektrą naudoja vadovas, tuo tarnautojų-pasitikėjimas ir darbo jėgos kokybė yra aukštesni (Erakovich, Kolthoff, 2016).

Vadovo dalyvavimas etikos vadybos praktikoje grindžiamas jo (kaip asmens) profesine ir moraline atsakomybe. Vadovas yra atsakingas už etiško elgesio propagavimą (kūrimą, palaikymą). Etikos vadybos sistemoje vadovui priskiriami šie vaidmenys: „pirmojo smuiko“, „etiško elgesio kūrėjo“, etikos problemų komunikatoriaus, sprendėjo, etikos prižiūrėtojo ir kontrolieriaus. Interviu rezultatai parodė, kad iš asmens, užimančio vadovaujantį postą savivaldybėje, tikimasi ir laukiama atitinkamo etiško elgesio, etikos klimato kūrimo ir palaikymo iniciatyvos, etikos problemų kontrolės ir sprendimų.

Administracinio lygmens vadovo elgesio modelius savivaldybėje tarnautojai priima kaip pavyzdinius, t. y. savo asmeniniu pavyzdžiu jis įkvepia kitus laikytis etiško elgesio standartų, etikos principų (net jei jie būtų nereglamentuoti). Kaip etikos problemų sprendėjas savivaldybėje vadovas (administraciniame lygmenyje) turi laikytis skaidrumo ir aiškumo vertybių, viešai išreikšti reakciją į nusižengimus etinėms vertybėms, rodydamas nepakantumą šių problemų pasikartojimui ateityje. Probleminėse situacijose vadovas turi pastebėti neigiamus reiškinius, pateikti informaciją ir preventuoti bei aiškiai išreikšti savo reikalavimus, pastabas dėl susidariusių situacijų. Jo atsakomybė – išreikšti neigatyvią / pozityvią poziciją kiekvienu atskiru atveju priimant sprendimą, taip formuojant etikos normas savivaldybėje.

Skirtingai vertinamas mero vaidmuo (politinis lygmuo), kuris daugiau atskleidžiamas per struktūros (tarybos etikos komisijos) veiklos palaikymą. Tačiau, kaip minėta, vadovų per didelis dėmesys rezultatams įgyvendinant institucijos tikslus gali sukelti etikos problemų ir turėti neigiamų pasekmių, ypač tuo atveju, kai jis mažai dėmesio skiria etikos vadybos priemonių diegimui į institucijos veiklas (pavyzdžiui, korupcijos rizikos mažinimą).

Empirinio tyrimo duomenys leidžia teigti, kad vadovai savivaldybėse etikos vadybos priemonių diegimo nesusieja su organizacijos veiklomis, o palaiko jas atskirai kaip papildomas funkcijas, kurioms įgyvendinti išteklių skiriama minimaliai, tarnautojams priskiriant kaip papildomas funkcijas.

Taigi, integralioje etikos vadybos sistemoje savivaldybėje etikos vadybos priemonės, procesai, struktūros ir vadovas (politiniu ir administraciniu lygmenimis), jų tarpusavio dermė – esminės sąlygos sistemai būti įveiklintai. Šių elementų veikimo prielaidas nustato ir kontroliuoja išorinės etikos politikos įgyvendinimą koordinuojančios nacionalinės institucijos. Savivaldybės integralios etikos vadybos sistemos veiksmingumas pasireiškia tik savivaldybės institucijų (tarybos ir administracijos)

veiklos ir rezultato kontekste (per politikos formavimą ir įgyvendinimą, per kultūros formavimą ir palaikymą). Sistemos veiksmingumo išraiška vertinama per rezultatą – etišką sprendimų priėmimą, tarybos narių ir valstybės tarnautojų etišką elgesį, kas byloja apie etišką savivaldybės (kaip organizacijos) kultūrą.

Formuojant integralią etikos vadybos sistemą savivaldybėje, būtina užtikrinti etikos vadybos elementų tarpusavio suderinamumą, aiškias jų taikymo procedūras, formalų ir neformalų taisyklių ir standartų palaikymą bei diegimą visose veiklose, elgesyje ir sprendimuose. Savivaldybės etikos vadybos sistemos integralumo lygis bei jo sąlygotas piliečių pasitikėjimas lemia ir sistemos pastovaus periodinio patikrinimo poreikį, ir po to einančių sprendimų – tolesnio palaikymo, peržiūros ir koregavimo, sustiprinimo – reikalingumą.

IŠVADOS

1. *Integralus sisteminis požiūris į etikos vadybą naujojo viešojo valdymo, institucionalizmo, tinklų-grupių teorinių priėgų kontekste pasižymi aiškia orientacija į atvirumą ir sąžiningumą, etikos vadybos elementų (priemonių, procesų, struktūrų) derme ir balansu tarp orientacijos į taisykles (atitikties įstatymams) ir į vertybes (principingumo).*

Lietuvos ir užsienio autorių mokslo darbų teorinės analizės metu nustatyta, kad, modernizuojant viešojo administravimo organizacijų valdymą, buvo iškeltas moralinių vertybių vaidmens ir galios klausimas, kuris vedė link etikos kaip vadybos veiklos srities įsitvirtinimo, lydimo šiuolaikinio valdymo dilemų: didesnės etikos problemų (korupcijos, viešųjų ir privačių interesų derinimo klausimo ir pan.) pasireiškimo rizikos, etiško elgesio ir etiškų sprendimų, atitinkančių viešąjį interesą, poreikio. Etikos vadybos siekiant ją integruoti į organizacijos procesus kaita lėmė dviejų – atitikties ir principingumo – etikos vadybos strategijų derinimo viešajame administravime įsitvirtinimą. Teoriniame kontekste daugiau dėmesio skiriama minėtų etikos vadybos strategijų priemonių, procesų ir struktūrų institucionalizavimui, išplėtojant priemonių etikos infrastruktūros sampratą, identifikuojant integralios etikos vadybos sistemos (grindžiamos formaliomis ir neformaliomis priemonėmis) veiksmingumo sąlygas kuriant etišką organizacijos kultūrą.

Naujojo viešojo valdymo paradigma paaiškino etikos vadybos prielaidas reguliuoti elgesio normas ir standartus institucionalizuojant etikos vadybos priemones, procesus, struktūras, tokiu būdu kuriant etikos klimatą ir etišką organizacijos kultūrą. Remiantis *institucionalizmo teorija* pateikiama etikos vadybos taikomų strategijų konceptualizacija pagrindė jų institucionalizavimo procesus bei atskleidė organizacijų etikos visumą ir kontekstą organizacijoje. *Tinklų-grupių teorijos* kontekste identifiukuota etikos vadybos priemonių dermė su kitomis vadybos priemonėmis, kaip nuoroda į etikos vadybos integralumo svarbą. Be to, etikos vadybos praktikos buvo atskleistos per etikos klimato konstrukta, siejamą su organizacijos kultūra.

2. *Formuojama integrali etikos vadybos sistema savivaldybėje (vietos savivaldos lygmens viešojo administravimo organizacijoje) apima politinį ir administracinį lygmenis (savivaldybės atstovaujamoją – sprendimų priėmėjų, ir vykdomąją – sprendimų įgyvendintojų institucijas). Būtent nuoseklus priemonių, procesų ir struktūrų integravimas ir integralumo palaikymas yra viena pagrindinių etikos vadybos veiksmingumo sąlygų. Etikos infrastruktūros, etikos vadybos (priemonių, procesų ir struktūrų) kaita ir plėtra integralumo kontekste yra lemiamos taikomų etikos vadybos strategijų dermės ir vadovo palaikymo lygio.*

Formuojant šiuolaikinių organizacijų etiką konstruojamos etikos vadybos sistemos, kurių priemonės, procesai ir struktūros suponuoja individų veiksmų ir elgsenos pobūdį, organizacijos narių (ne)toleranciją etikos pažeidimams, jų padariniams ir poveikiui. Integrali etikos vadybos sistema apima vadybos priemones, skirtas etišškai

visos organizacijos aplinkai skatinti ir stimuliuoti. *Taisyklėmis grįstos priemonės* leidžia išvengti neetiško elgesio, yra pagrįstos pesimistiniu požiūriu į žmogaus prigimtį, akcentuoja išorinę kontrolę (įstatymai, griežti elgesio kodeksai, griežtos procedūros), o *vertybėmis grįstos priemonės* stimuliuoja etišką elgesį, siejasi su optimistiniu požiūriu į žmogaus prigimtį, pabrėžia vidinę kontrolę (seminarai ir mokymų sesijos, ambicingi etikos kodeksai, individualios treniruotės). Užtikrinus sistemos kompleksiskumą, darną ir vadybinių priemonių įgalinimą, galima suponuoti teigiamą veiksmų pobūdį (re)konstruojant organizacijos kultūrą, padėti iškomunikuoti etikos standartus, sutvirtinti organizacinius susitarimus, įgalinti realiai veikti etikos kodeksus ir kitas etikos vadybos priemones. Ši sistema yra veikiamą išorinių faktorių (dominuojančios visuomenėje elgesio tradicijos, konkurencijos) ir vidinių veiksnių (personalo vadybos ypatumų, veiklos vertinimo normatyvų, motyvacijos ir sąmoningumo dėl veiklos rezultatų, individų moralinės brandos lygio, skepticizmo / pasyvumo ir pan.).

Viena iš svarbiausių etikos vadybos veiksmingumo sąlygų yra vadovo vaidmuo, kadangi jis turi galią formuoti etikos vadybos nuostatas ir procesus, turinčius įtakos etikos reikšme organizacijos viduje ir išorėje, lemiant organizacijos narių ir visuomenės (ne)pasitikėjimą sprendimais. Siekiant integralumo, būtina stiprinti šiuos etikos vadybos sistemos aspektus: etikos vadybos, kaip integralios į organizacijos procesus orientuotos sistemos, suvokimą, politikų ir tarnautojų požiūrį, atkoduojant kuriamas vertes; kurti etikos vadybos mechanizmus, kurie mažintų atotrūkį tarp to, kas turi būti (formalus požiūris diegiant etikos vadybos priemones), ir esamos realybės. Taigi, viena iš integralios etikos vadybos veiksmingumo sąlygų – tai sąmoningas tarnautojų ir politikų šios sistemos, kaip kuriančios pasitikėjimą, reputaciją, padedančios priimti etiškus sprendimus, naudos organizacijai suvokimas. Būtent šio suvokimo formavimui didelę reikšmę turi vadovo vaidmuo ir etikos vadybos priemonių nuoseklus institucionalizavimas į organizacijos procesus, kuriant etišką organizacijos kultūrą.

3. Išanalizavus etikos vadybos elementų raišką savivaldybių kontekste (administraciniu ir politiniu lygmenimis), identifikuotas pakankamas teisinio reglamentavimo (kodavimo) ir etikos institucionalizavimo (struktūrų kūrimo) lygis, tačiau užfiksuotas ir etikos vadybos priemonių diegimo fragmentiškumas, stokojama sisteminio požiūrio organizaciniu lygmeniu, taip pat etikos vadybos priemonių vertės suvokimo kuriant (formuojant) etikos vadybos praktikas (tinkamą etikos klimatą ir etiškos organizacijos kultūrą).

Savivaldybės politiniu ir administraciniu lygmenimis daugiausia dėmesio skiria teisės normų laikymosi priežiūrai individo lygmenyje ir procesiniams veiksams, vadovaujantis etikos vadybos priemonėmis (normatyvinė prieiga). Svarbiausiais veiksniais, trukdančiais etikos vadybos priemonių, procesų veiksmingumui savivaldybėse (kuriant ir palaikant etikos klimatą), galima laikyti:

- *administraciniame lygmenyje:*
 - etika suvokiama kaip ne esminis, o šalutinis veiklos objektas (tą suponuoja nepakankamai gilus etikos vadybos suvokimas);
 - etikos standartai laikomi tik formalumais;

- etikos kodeksuose pasigendama praktinio pritaikomumo gairių;
- etikos priemonių diegimas suprantamas kaip tam tikrų formalių funkcijų įgyvendinimas, kuris atitinka etikos vadybos strategijos nuostatas, nediskutuojant apie priemones, kurios iš esmės gali skatinti etišką elgesį taip stiprinant institucijos reputaciją;
- per mažas dėmesys etiškam elgesiui žmogiškųjų išteklių valdymo procese (ypač motyvavimo ir vertinimo etape);
- etikos mokymų turinys sunkiai panaudojamas praktikoje;
- *politiniame lygmenyje:*
 - etika laikoma individo moralės klausimu;
 - formuojant politiko etiško elgesio nuostatas, visgi stokojama profesionalaus etikos išmanymo;
 - elgesio kodeksai tampa papildomu ir nereikšmingu dokumentu;
 - etikos komisijų funkcijos ir jų praktika labiausiai orientuotos į reglamentuotų formalių funkcijų atlikimą, tačiau retai atliekamos šios funkcijos: konsultavimas, švietimas, prevencija.

Etikos vadybos sistemos procesai yra neatsiejami nuo etikos vadybos priemonių kaip instrumentų, naudojamų procesuose (veikloje), ir etikos vadybos struktūrų kaip subjektų, naudojančių instrumentus ar skatinančių jais naudotis procesuose (veikloje). Procesai glaudžiai siejasi su priemonėmis, kadangi teisinis reglamentavimas dažnai yra unifikuotas ir nedalijamas pagal tris etikos vadybos elementus. *Kaip procesai vyksta konkrečiu atveju savivaldybėse, labai priklauso nuo situacijos, jos veikėjų ir sąlygų, kurios aiškinamos egzistuojančiais teisės aktais, todėl atsiranda struktūros, prižiūrinčios (kontroliuojančios) procesus.* Sprendimų priėmimas – esminė tiek politinio, tiek ir administracinio lygmens atstovų veiklos sritis, reikalaujanti ypatingo dėmesio etiniams aspektams. Nacionaliniai ir savivaldybių instituciniai teisės aktai (įstatymai, kodeksai, nutarimai), taikomi sprendimų priėmimo procese, atspindi etikos vadybos procesų komunikacijos dimensiją. Komunikacijos dimensijai priskiriamas formalių etikos vadybos priemonių (vertybių, misijos, vizijos, etikos kodekso, elgesio kodekso, etikos standartų, etikos programos) taikymas. Vienas svarbiausių etikos standartų sprendimo priėmimo procese yra etikos principų (vertybių) suvokimas ir laikymasis.

Etikos vadybos struktūros savivaldybėse veikia pagal reglamentuotus reikalavimus, tačiau jų misijos identifikavimas ir veiklos poreikio suvokimas – vis dar problemiškas fenomenas, kurio sprendimui pasigendama ir pačių struktūrų narių motyvacijos. Etikos vadybos struktūros – tarybos etikos komisijos integravimas į savivaldybės tarybos veiklas (sprendimų rengimo ir priėmimo procesus), formuojant tarybos narių etiško elgesio nuostatas, stokoja profesionalaus etikos išmanymo. Tai tampa priežastimi apsiriboti formalių (ribotų) komisijos funkcijų vykdymu, orientuojantis į politikų atitikties etikos kodeksui stebėseną ir kontrolę (vykdant mažai konsultacijų, neorganizuojant mokymų ir t. t.). Antikorupcinę politiką savivaldybėje formuoja antikorupcijos komisija, kuri vykdomoje prevencinėje veikloje naudoja šviečiamojo pobūdžio edukacines priemones, formuojančias nepakantumo korup-

cijai nuostatas, o į jų įgyvendinimą įtraukiami savivaldybės administracijos skyriai. Pagrindinės kliūtys komisijų veikimui yra šios: komisijų sudėties sudarymo klausimai, sukeliantys problemines situacijas etikos pažeidimų nustatymo, svarstymo kontekstuose; komisijų narių neigiamos nuostatos į darbą komisijoje kaip apie papildomą, primestą darbą, formuojančios nusiteikimą atlikti veiklas tik formaliai; komisijų darbo rezultatų reikšmingumo suvokimo ir deklaravimo savivaldybėje stoka, mažinanti narių motyvaciją tinkamai atlikti komisijai priskirtas funkcijas; vadovų aiškiai išreikštos paramos komisijos darbui ir sprendimams stoka, paremta vadovų etinių normų raiška, kuriant etikos klimatą, pagrįstą aiškiais taisyklėmis, ir įgyvendinant etikos vadybos priemones, taip pat komisijų veikimas kaip atskirų segmentų.

4. Identifikuojant ryšius tarp etikos vadybos sistemos formalių ir neformalių priemonių integralumo kontekste nustatyta, jog būtina jų dermė etikos politikos kontekste, nenutrūkstamumas, vadovų palaikanti pozicija.

Identifikuojant ryšius tarp etikos vadybos sistemos formalių ir neformalių priemonių integralumo požiūriu nustatyta, jog būtina jų dermė etikos politikos kontekste, nenutrūkstamumas, vadovų palaikanti pozicija.

Integralios etikos vadybos sistemos veiksmingumo sąlygos – institucionalizavimas priemonių, procesų, struktūrų bei jų dermė ir palaikymas. Tam būtina užtikrinti pasirinktos strategijos tęstinumą, sukurti atitinkamą etikos kultūrą ir etikos klimatą, kurie padėtų išnaudoti formalias ir neformalias etikos vadybos elementų priemones.

Formalios (normatyvinės etikos) priemonės reglamentuoja etišką elgesį (įstatymai, etikos kodeksai, teisiniai dokumentai, institucijos). Etika (formaliai) yra integruojama į sprendimų priėmimą (politiniu lygmeniu), į valdymo funkcijas, tokias kaip planavimas, organizavimas, vadovavimas, kontrolė (administracijos lygmeniu). Esamos struktūros kontroliuoja (prižiūri) politikų ir administratorių etišką elgesį bei formuoja etikos politiką, etikos kultūrą ir etikos klimatą savivaldybėje. Išorinės nacionalinės struktūros (institucijos) veikia kontroliuodamos, konsultuodamos, reguliuodamos savivaldybės politikų, tarnautojų elgesį. Priemonių taikymo ir struktūrų veiklos veiksmingumo sąlygos ir trukdžiai lemia galutinį etikos vadybos rezultatą.

Neformalios etikos vadybos priemonės integruojamos į tarnautojų atrankos, komunikacijos procesus. Didelę reikšmę turi vadovo atsakomybė – palaikymas ir asmeninis pavyzdys (politiniame lygmenyje), etikos vadybos priemonių institucionalizavimas ir įgyvendinimas per valdymo funkcijas (administracijos lygmenyje).

Tyrimo rezultatai rodo, kad etikos vadybos sistemos priemonių, procesų integravimas į savivaldybių veiklas suvokiamas kaip papildoma administracinė našta, kuri neprideda prie savivaldybės tikslų siekimo. Veiklos savivaldybių tarybų etikos komisijose gana dažnai suprantamos kaip nereikšmingos – politikų veikla taryboje nėra jų pagrindinė darbo vieta, todėl integruojant į jų veiklas etikos vadybos sistemos priemonės iškyla prioritetų nustatymo klausimas dėl ribotų išteklių (laiko, finansavimo). Savivaldybių administracijos tarnautojams tai tampa papildoma užduotimi (funkcija), pavyzdžiui, teisės aktų projektų antikorupcinis vertinimas, kuri reikalauja iš tarnautojo papildomų laiko sąnaudų ir žinių (teisinių, analitinių ir pan.).

Taigi etikos vadybos priemonių formalus institucionalizavimas vadovui (administracijos direktoriui) gali tapti iššūkiu dėl ribotų išteklių (personalo įgūdžių ir žinių, finansavimo). Todėl tik įveiklinus neformalias priemones (pavyzdžiui, komunikaciją) būtų galima sukurti veiksmingą etikos vadybos integralią sistemą.

5. Integralios etikos vadybos sistemos formavimas savivaldybėje priklauso nuo glaudaus etikos vadybos elementų (priemonių, procesų, institucijų) tarpusavio ryšio bei formalių ir neformalių etiškos aplinkos formavimo prielaidų ir mechanizmų dermės politiniame ir administraciniame lygmenyse.

Etikos vadybos priemonės savivaldybėje, institucionalizuotos administraciniu ir politiniu lygmenimis praktikoje, kuria etišką bendravimo ir bendradarbiavimo kultūrą savivaldybėje, paremtą etiniu jautrumu, atvirumu ir pagalba klientui, o vadovavimasis standartais suvokiamas kaip reikalavimas darbo specifikai. Politinio lygmens atstovai akcentuoja asmeninės etikos svarbą ir orientaciją į suinteresuotąsias šalis. Politiniame lygmenyje stipriausias ryšys nustatytas tarp mero, kuris vadovaujasi neformaliomis etikos vadybos priemonėmis, ir etikos klimato, orientuoto į komandos interesus. Savivaldybių administracinio lygmens atstovai tarnautojai akcentavo įstatymų viršenybės, viešojo intereso principus ir veiksmingumą, stipriausias ryšys identifikuotas tarp vadovo, kuris savo veikloje remiasi formaliomis etikos priemonėmis (įstatymais, kodeksais), ir veiksmingumo. Pažymėtina, kad santykiškai, paremti įstatymais ir aiškiais etikos standartais, kuria etikos klimatą, orientuotą į veiksmingumą bei rezultatus, ir atitinka naujojo viešojo valdymo paradigmą.

Taigi, formalių etikos priemonių diegimas ir įgyvendinimas savivaldybės politiniame ir administraciniame lygmenyse lemia atitikties etikos vadybos strategijai palaikymą. Tačiau neatitiktimai praktikoje (tarp to, kas turi būti ir yra) paaiškina visuomenės nepasitikėjimo savivaldybių veikla ir sprendimais priežastis. Modernioje savivaldos sistemoje būtina užtikrinti ne tik formalių, bet ir neformalių priemonių, procesų vientisumą, įgalinant abiejų lygmenų vadovų palaikymą ir komunikacijos procesus, kaip mechanizmus etikos vadybos integralumui užtikrinti.

Mokslinės literatūros analizė patvirtino ginamąjį teiginį, kad etikos vadybos sampratų įvairovė neleidžia suvokti koncepto vienareikšmiškai. Integralios etikos vadybos sistemos apibrėžtis yra kompleksinė: reiškianti ne tik vienos sistemos diegimą į kitą, bet ir pačios sistemos elementų dermę, papildomumą. Integrali etikos vadybos sistema apima dvi strategijas (orientuotą į atitiktį ir į vertybes) ir jų tarpusavio dermę politiniame ir administraciniame lygmenyse, kaip vieną iš sistemos veiksmingumo sąlygų.

Empirinio tyrimo rezultatai patvirtina ginamąjį teiginį, kad etikos vadybos priemonės, procesai ir struktūros praktikoje veikia fragmentiškai, nesuformuodami integralios etikos vadybos sistemos, apimančios dvi etikos vadybos strategijas. Šiuo metu dominuoja viena etikos vadybos strategija – orientuota į atitiktį ir pagrįsta teisiniu reglamentavimu, formaliomis priemonėmis, o jų institucionalizavimui skiriamas pagrindinis dėmesys (pvz., mokymai, papildomi aiškinamieji dokumentai ir t. t.), o pačių savivaldybės administracijos darbuotojų ir tarybos narių ji identifikuojama

kaip administracinė našta. Tyrimo metu nustatyta, kad viena iš integralios etikos vadybos sistemos (jos formavimo ir palaikymo) veiksmingumo sąlygų yra etiška lyderystė – vadovo požiūris į etikos vertybes, etiško elgesio skatinimą, etikos struktūrų veiklos palaikymą lemia etiškos kultūros raišką administraciniame lygmenyje (orientacija į vertybes), o politiniame lygmenyje vadovo vaidmuo etikos vadyboje yra labiau formalus (orientacija į atitiktį). Tai rodo, kad neformalios priemonės, formuojančios dialogo kultūrą, ir institucijos reputacijos modelių diegimas gali sumažinti atotrūkį tarp privalomybės ir realios praktikos bei formuoti etišką kultūrą.

REKOMENDACIJOS

Rekomendacijos valstybės etikos politikos formuotojams ir įgyvendintojams LR VTEK, LR STT:

1. Rekomenduojama parengti etikos vadybos savivaldybėje gaires, kurios padėtų vietos savivaldoje formuoti etikos politiką politiką, ir numatyti jos įgyvendinimo formalias ir neformalias priemones ir jų dermę, siekiant padidinti etikos vadybos veiksmingumą, kuriant savireguliacijos mechanizmus, kurie integruojami į veiklas ir organizacijos kultūrą. Tokiu būdu būtų sumažintas etikos vadybos priemonių diegimo fragmentiškumas.
2. Sustiprinti vadovų (mero, administracijos direktoriaus, skyrių, departamentų vadovų) vaidmenį etikos vadybos priemonių, procesų, struktūrų institucionalizavimo procesuose, organizuojant praktinius mokymus, atskleidžiant etikos vadybos ne kaip formalių priemonių, kurios, jų nuomone, didina administracinę našta, diegimą, o kaip kuriančios savivaldybei pridėtinę vertę (pasitikėjimą, reputaciją, skaidrumą ir kt.).
3. Rekomenduojama atlikti etikos vadybos sistemos vertinimą. Tai leistų įvertinti, kaip įgyvendinamos etikos vadybos gairės taikant atitikties ir vertybių vadybos principus. Rekomenduojama vykdyti socialinį etinį auditą, leidžiantį nustatyti, koks yra intervalas (neatitikimas) tarp to, kas deklaruojama (įstatymuose), ir to, kas daroma praktikoje.
4. Rekomenduojama organizuoti nuotolinius etikos mokymus, sukurti e. forumą, kuriame LR VTEK, LR STT pateiktų etinių problemų situacijas (neatskleidžiant asmens duomenų) viešai diskutijai.

Rekomendacijos savivaldybių atstovams:

1. Rekomenduojama formuoti palankesnę požiūrį į etikos vadybos sistemos priemonių diegimą ir įgyvendinimą, politikų ir tarnautojų žinias bei kompetencijas, ypač vadovų ir asmenų, atsakingų už etiką, kompetencijos formavimą, įtraukiant tai į savivaldybių strategijas ir atsižvelgiant į etikos vadybos gaires, jeigu tokios yra.
2. Rekomenduojama formuoti integralią etikos vadybos sistemą, kuri sustiprintų etikos vadybos priemones ir struktūras, pavyzdžiui, į etikos ir antikorupecijos komisijų veiklą savivaldybėje įtraukiant į prevenciją orientuotus veiksmus ir etikos komiteto sudėtį formuojant didžiąja dalimi iš asmenų, nedarbančių savivaldybėje. Pastaruoju atveju būtų užtikrinamas interesų konflikto mažinimas.
3. Rekomenduojama savivaldybių politikams ir tarnautojams periodiškai organizuoti susitikimus dėl institucinių vertybių ir etikos principų interpretavimo, siekiant įsisąmoninti vienodą jų suvokimą.

TOLESNIŲ TYRIMŲ PERSPEKTYVA

Disertaciniame darbe analizuotos etikos vadybos priemonių, procesų ir struktūrų įgyvendinimo praktikos atskleidė daugiau probleminių klausimų, kurių nagrinėjimui tiek viešojo administravimo moksle, tiek vietos lygmens viešojo sektoriaus organizacijų praktikoje turėtų būti skiriama daugiau dėmesio. Būsimoose tyrimuose tikslinga išsamiau nagrinėti probleminius klausimus, kurie disertacijoje buvo pristatomi ir analizuojami fragmentiškai etikos vadybos kontekste.

Rekomenduojami tokie tolesnių tyrimų klausimai:

1. Integralios etikos vadybos sistemos savivaldybėje praktikų geroji patirtis, užsienio ir Lietuvos atvejų analizė.
2. Integrali etikos vadybos sistema bendrame savivaldybių valdymo kontekste, daugiau dėmesio skiriant atstovaujamosios ir vykdomosios valdžios sąveikai ir poveikiui etikos vadybos procesams.
3. Integralios etikos vadybos sistemos veiksmingumo sąlygų, priemonių tarpusavio ryšių ir priklausomybės išsami kompleksinė analizė.
4. Vadovų pozicija ir požiūris į savivaldybių administracijose veikiančias etikos vadybos priemones, procesus, struktūras kuriant etišką aplinką ir pasitikėjimą savivaldybe (atsižvelgiant į tai, kad tyrimo metu atskirai vadovų nuomonė nebuvo tirta, o tarnautojų nuomonė patvirtino, kad vadovo vaidmuo ypač reikšmingas etikos vadybos kontekste).
5. Tęstinis kokybinio tyrimo atlikimas šiaurės regiono savivaldybėse siekiant įvertinti etikos vadybos sistemos veiksmingumą formuojant etišką organizacijos kultūrą.
6. Piliečių ir kitų suinteresuotųjų (pavyzdžiui, verslo, NVO) požiūrio ir pozicijos į etikos vadybos sistemą savivaldybėse kompleksinis tyrimas.

LITERATŪRA

1. Abrahamson, M. (1983). *Social research methods*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
2. Adam, A. M., Rachman-Moore, D. (2004). The methods used to implement an ethical code of conduct and employee attitudes. *Journal of Business Ethics*, 54(3), 223–242.
3. Al-Habil, W. I. (2011). The administrative ethics between professionalism and individual conscience. *Business and Management Review*, 1(10), 43–45.
4. Alasuutari, P. (1996). Theorizing in Qualitative Research: A Cultural Studies Perspective. *Qualitative Inquiry*, 2 (4), 371–384.
5. Aleknienė, A., Diskienė, D., Marčinskas, A. (2006). Viešojo administravimo institucijų organizacinės kultūros plėtra. *Viešasis administravimas*, 2, 27–36.
6. Ali, A. (2012). Leadership and its Influence in Organizations—A Review of Intellections. *International Journal of Learning and Development*, 2(6), 73–85.
7. Ambrose, M., Arnaud, A., Schminke, M. (2008). Individual Moral Development and Ethical Climate: The Influence of Person–Organization Fit on Job Attitudes. *Journal of Business Ethics*, 77 (3), 323–333.
8. Anderfuhren-Biget, S., Varone, F., Giauque, D. (2014). Policy environment and public service motivation. *Public Administration*, 92(4), 807–825.
9. Andrews, D., Nonnecke, B., Preece, J. (2003). Electronic survey methodology: A case study in reaching hard-to-involve Internet users. *International journal of human-computer interaction*, 16 (2), 185–210.
10. Andrijauskaitė, L. (2014). Autopoezės pritaikymo galimybės viešojo valdymo sistemai *Viešojo politika ir administravimas*, T. 13, Nr. 4, 704–716.
11. Anecharico, F., Jacobs, J. B. (1996). *The pursuit of absolute integrity: How corruption control makes government ineffective*. Chicago, London: University of Chicago Press.
12. Appelbaum, S. H., Deguire, K. J., Lay, M. (2005). The relationship of ethical climate to deviant workplace behaviour. *Corporate Governance*, 5(4), 43–56.
13. Argyris, C., Schön, D. A. (1988). Reciprocal integrity: Creating conditions that encourage personal and organizational integrity. In S. Srivastva (Ed.), *Executive integrity: The search for high human values in organizational life* (pp. 197–222). San Francisco: Jossey-Bass.
14. Armstrong, E. (2005). Integrity, transparency and accountability in public administration: Recent trends, regional and international developments and emerging issues. *United Nations, Department of Economic and Social Affairs*, 1–10.
15. Astrauskas, A. (2002). Vietos savivalda ir vietos savivaldos problemos Lietuvoje. *Viešojo politika ir administravimas*, 3, 71–78.
16. Astrauskas, A. (2013). Vietos savivaldos raida Lietuvoje nuo 1990 metų iki dabar (Antroji dalis). *Viešojo politika ir administravimas*, 12(2), 260–271.
17. Astrauskas, A. (2014). Kam Lietuvoje laiduota (vietos) savivaldos teisė ir kaip ji įgyvendinama? *Viešojo politika ir administravimas*, T. 13, Nr. 4, 671–689.
18. Astrauskas, A. (2011). Vietos savivaldos raida Lietuvoje 1990–2010 metais. *Viešojo politika ir administravimas*, 10 (2), 283–298.
19. Avolio, B. J., Gardner, W. L. (2005). Authentic leadership development: Getting to the root of positive forms of leadership. *The leadership quarterly*, 16(3), 315–338.

20. Avolio, B. J., Kahai, S., Dodge, G. E. (2001). E-leadership: Implications for theory, research, and practice. *The Leadership Quarterly*, 11(4), 615–668.
21. Avolio, B. J., Sosik, J. J., Kahai, S. S., Baker, B. (2014). E-leadership: Re-examining transformations in leadership source and transmission. *The Leadership Quarterly*, 25(1), 105–131.
22. Babravičius, J., Dzemyda, I. (2012). Naujosios viešosios vadybos elementai: teorinis požiūris. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 1(25), 52–62.
23. Baltušnikienė, J. (2010). Sub-national Government Structure and Competence of Local Municipalities and County Governors' Institutions in Lithuania: Analysis of Empirical Research Results. *Viešoji politika ir administravimas*, 31, 46–62.
24. Baltušnikienė, J., Astrauskas, A. (2005). Savivaldybių ir apskričių viršinių institucijų kompetencija ir sąveika Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*, 14, 11–31.
25. Baqueiro, A. H. (2005). *Ethical Structure: A Proposed Concept for Ethics Management in Mexican Public Service and Non for Profit Organizations*. Paper of the Conference "Ethics and Integrity of Governance: a Transatlantic Dialogue", 2-5 June. Belgium: Leuven. Prieiga per internetą: <https://pdfs.semanticscholar.org/3281/eda-14303a5acb40e031e72f1b1e6539acf55.pdf>.
26. Barnard, A., Schurink, W., & De Beer, M. (2008). A conceptual framework of integrity: empirical research. *SA Journal of Industrial Psychology*, 34(2), 40–49.
27. Barriball, K. L., While, A. (1994). Collecting Data using a semi-structured interview: a discussion paper. *Journal of advanced nursing*, 19(2), 328–335.
28. Bartels, L. K., Harrick, E., Martell, K. (1998). The Relationship between Ethical Climate and Ethical Problems within Human Resource Management. *Journal of Business Ethics*, 17 (7), 799–804.
29. Bass, B. M., Riggio, R. E. (2006). *Transformational leadership*. 2nd edition. New Jersey, London: Lawrence Erlbaum associates publishers.
30. Bauman, Z. (1993). *Postmodern Ethics*. Oxford: Blackwell.
31. Bedi, A., Alpaslan, C. M., Green, S. (2016). A meta-analytic review of ethical leadership outcomes and moderators. *Journal of Business Ethics*, 139 (3), 517–536.
32. Beerli, I., Dayan, R., Vigoda-Gadot, E., Werner, B. S. (2013). Advancing Ethics in Public Organizations: The Impact of an Ethics Program on Employees' Perceptions and Behaviors in a Regional Council. *Journal of Business Ethics*, 112 (1), 59–78.
33. Belak, J., Duh, M., Mulej, M., Štrukelj, T. (2010). Requisitely holistic ethics planning as pre-condition for enterprise ethical behaviour. *Kybernetes*, Vol. 39, Issue: 1, 19–36.
34. Belak, J., Milfelner, B. (2010). Exploring Enterprise Life Cycle: Differences in Informal and Formal Institutional Measures of Business Ethics Implementation. *8th International Conference on Management, Enterprise and Benchmarking: E-Conference Proceedings*: [elektroninis išteklius], Budapest, Hungary.
35. Belak, J., Mulej, M. (2009). Enterprise Ethical Climate Changes over Life Cycle Stage. *Kybernetes*, 38(7/8), 1377–1398.
36. Belk, R. W., Devinney, T., Eckhardt, G. (2005). Consumer ethics across cultures. *Consumption Markets & Culture*, 8(3), 275–289.
37. Bengtsson, M. (2016). How to plan and perform a qualitative study using content analysis. *NursingPlus Open*, 2, 8–14.
38. Biesta, G. (2010). Pragmatism and the philosophical foundations of mixed methods research. In A. Tashakkori and C. Teddlie (Eds.), *Sage handbook of mixed methods in social & behavioral research* (2nd ed., pp. 95–118). Thousand Oaks, CA: Sage.

39. Bilevičienė, T., Jonušauskas, S. (2011). *Statistinių metodų taikymas rinkos tyrimuose*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
40. Bitinas, B., Rupšienė, L., Žydzūnaitė, V. (2008). *Kokybinių tyrimų metodologija*. I dalis. Klaipėda: S. Jokužio spaustuvė-leidykla.
41. Bjørnskov, C., Dreher, A., & Fischer, J. A. (2010). Formal institutions and subjective well-being: Revisiting the cross-country evidence. *European Journal of Political Economy*, 26(4), 419–430.
42. Boardman, C., Klum, V. (2013). Building organisational integrity. Ed. Larmour, P., Wolanin, N. *Corruption and Anti-Corruption* (pp. 82–96). ANU Press.
43. Bok, D. C. (1976). Can ethics be taught? *Change: The Magazine of Higher Learning*, 8(9), 26–30.
44. Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative research journal*, 9(2), 27–40.
45. Bowen, S. A. (2010). The nature of good in public relations: What should be its normative ethic? (Eds. M.D. Dodd, K. Yamamura). *13th International Public Relations Research Conference “Ethical Issues for Public Relations Practice in a Multicultural World”* (pp. 62–79). Miami: Holiday Inn University of Miami.
46. Bowman, J. S., West, J. P. (2009). To „Re-Hatch“ Public Employees or Not? An Ethical Analysis of the Relaxation of Restrictions on Political Activities in Civil Service. *Public Administration Review*, 69(1), 52–63.
47. Bowman, J. S., West, J. P., Berman, M., Van Wart, M. (2016). *The professional edge: Competencies in public service*. Routledge.
48. Bowman, J. S. (1988). Ethical issues for public manager. Ethical insight, ethical action. In *Perspective the local government manager* (Ed. E. K. Kellar). Washington, DC:ICMA, 105–115.
49. Brown, M. E., Treviño, L. K. (2006). Ethical leadership: A review and future directions. *The leadership quarterly*, 17(6), 595–616.
50. Brown, M. E., Treviño, L. K., Harrison, D. A. (2005). Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing. *Organizational behavior and human decision processes*, 97(2), 117–134.
51. Bryman, A. (1992). *Charisma and Leadership in Organizations*. London: Sage Publications.
52. Bunge, M. (2004). ‘How does it work? The search for explanatory mechanisms’. *Philosophy of Social Science*, 34/2, 182–210.
53. Butkevičienė, E., Vaidelytė, E., Žvaliauskas, G. (2009). Lyderystės raiška Lietuvos valstybės tarnyboje. *Viešoji politika ir administravimas*, 27, 36–44.
54. Callaghan, M., Wood, G., Payan, M. J., Singh, J., Swensson, G. (2012). Code of Ethics Quality: An International Comparison of Corporate Staff Support and Regulation in Australia, Canada and the United States. *Business Ethics: A European Review*, 1(21), 15–30.
55. Campbell, C., Peters, B. (1988). The politics/administration dichotomy: death or merely change?. *Governance*, 1(1), 79–99.
56. Campbell, D. T., Russo, M. J. (2001). *Social measurement*. Sage classics 3. California, London: Sage Publications.
57. Caras, A., Sandu, A. (2014). Epistemic and pragmatic backgrounds of supervision of ethics. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 149, 142–151.
58. Caron, D. J., Giauque, D. (2006). Civil servant identity at the crossroads: new challen-

- ges for public administrations. *International Journal of Public Sector Management*, 19(6), 543–555.
59. Carson, J. B., Tesluk, P. E., Marrone, J. A. (2007). Shared leadership in teams: An investigation of antecedent conditions and performance. *Academy of management Journal*, 50(5), 1217–1234.
 60. Chai, S. K., Liu, M., Kim, M. S. (2009). Cultural comparisons of beliefs and values: Applying the grid-group approach to the world values survey. *Beliefs and Values*, 1(2), 193–208.
 61. Chapman, D. W., Lindner, S. (2016). Degrees of integrity: the threat of corruption in higher education. *Studies in Higher Education*, 41(2), 247–268.
 62. Chokprajakchat, S., Sumretphol, N. (2017). Implementation of the code of professional ethics for Thai civil servants. *Kasetsart Journal of Social Sciences*, 38 (2), 129–135.
 63. Christensen, L. J., Peirce, E., Hartman, L. P., Hoffman, M.W., Carrier, J. (2007). Ethics, CSR, and sustainability education in the Financial Times top 50 global business schools: Baseline data and future research directions, *Journal of Business Ethics*, 73(4), 347–368.
 64. Cini, M. (2015). Good Governance and Institutional Change: Administrative Ethics Reform in the European Commission. *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 12, No. 1. Prieiga per internetą: <https://www.jcer.net/index.php/jcer/article/view/705>.
 65. Čiočys, P. A. (2002). Teisės pagrindai. Mokomoji knyga. 3 leidimas. Vilnius: Vilniaus vadybos kolegija.
 66. Cohen, S. A., Eimicke, W. B. (2000). Trends in 20th century United States government ethics. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 3(3–4), 571–597.
 67. Cooper, D. R., Schindler, P. S. (2014). *Business Research Methods*. New York: McGraw-Hill.
 68. Cooper, T. L. (2004). Big questions in administrative ethics: A need for focused, collaborative effort. *Public administration review*, 64(4), 395–407.
 69. Cooper, T. L. (2012). *The responsible administrator: An approach to ethics for the administrative role*. 6th ed. San Francisko: John Wiley & Sons.
 70. Cowell, R., Downe, J., Morgan, K. (2014). *Assessing the impact and effectiveness of the ethical framework in local government in England. First Interim Report to the Standards Board for England*. Manchester: SBE, Cardiff University.
 71. Craft, J. (2012). A Review of empirical ethical decision- making literature: 2004–2011. *Journal of Business Ethics*, 117(2), 221–259.
 72. Creswell, J. W. (2013). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. London, California: Sage Publications.
 73. Cullen, J. B., Parboteeah, K. P., Victor, B. (2003). The effects of ethical climates on organizational commitment: A two-study analysis. *Journal of Business Ethics*, 46(2), 127–141.
 74. Das Gupta, P. (2011). Literature review: e-Leadership. *Emerging Leadership Journeys*, 4(1), 1–36.
 75. De Graaf, G., Van Exel, J. (2008). Using Q methodology in administrative ethics. *Public Integrity*, 11(1), 63–78.
 76. De Hoogh, A. H. B., Den Hartog, D. N. (2008). Ethical and despotic leadership, relationships with leader's social responsibility, top management team effectiveness

- and subordinates' optimism: A multi-method study. *The Leadership Quarterly* 19, 297–311.
77. De las Fuentes, C., Willmuth, M. E., Yarrow, C. (2005). Competency Training in Ethics Education and Practice. *Professional Psychology: Research and Practice*, 36(4), 362–366.
 78. De Sousa, L., Hundess, B., Larmour, P. (2012). *Governments, NGOs and Anti-Corruption: the new integrity warriors*. London, New York: Routledge.
 79. De Vries, M. S. (2002). Can you afford honesty? A comparative analysis of ethos and ethics in local government. *Administration & Society*, 34(3), 309–334.
 80. Demmke, Ch., Moilanen, T (2011). Effectiveness of Good Governance and Ethics in Central Administration: Evaluating Reform Outcomes in the Context of the Financial Crisis. Study for the 57th Meeting of the Directors General responsible for Public Services in EU Member States and European Commission. European Institute of Public Administration.
 81. Denhardt, J. V., Denhardt, R. B. (2003). *The New Public Service: Serving not Steering*. New York, London: M.E.Sharpe.
 82. Dennis, R. S., Kinzler-Norheim, L., Bocarnea, M. (2010). Servant Leadership Theory. Eds. D. Van Dierendonck, K. Patterson. *Servant Leadership* (pp. 169–179). New York: Palgrave Macmillan UK.
 83. Deshpande, S., Joseph, J. (2009). Impact of Emotional Intelligence, Ethical Climate, and Behavior of Peers on Ethical Behavior of Nurses. *Journal of Business Ethics*, 85, 403–410.
 84. DiCicco-Bloom, B., Crabtree, B. F. (2006). The qualitative research interview. *Medical education*, 40(4), 314–321.
 85. Dietzfelbinger, D. (2008). *Praxisleitfaden Unternehmensethik*, Wiesbaden.
 86. Doig, A., McIvor, S. (2003). The national integrity system: assessing corruption and reform. *Public Administration and Development*, 23(4), 317–332.
 87. Domarkas, V. (2005). Viešojo administravimo raidos aktualijos. *Viešoji politika ir administravimas*, 13, 7–14.
 88. Domarkas, V., Juknevičienė, V. (2007). Viešojo administravimo paradigmos kaitos iššūkiai šio sektoriaus žmoniškųjų išteklių raidai. *Viešoji politika ir administravimas*, 19, 25–32.
 89. Domarkas, V., Juknevičienė, V., Kareivaitė, R. (2012). Institucinės dimensijos vaidmuo darnaus vystymosi koncepcijoje. *Viešoji politika ir administravimas*, 3(11), 461–472.
 90. Downe, J., Cowell, R., Morgan, K. (2016). What Determines Ethical Behavior in Public Organizations: Is It Rules and/or Leadership? *Public Administration Review*, 1-12. Public Administration Review published by Wiley Periodicals, Inc. on behalf of The American Society for Public Administration. DOI: 10.1111/puar.12562.
 91. Dunleavy, P., Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public money & management*, 14(3), 9–16.
 92. Edelman, M. (1985). *The Symbolic Uses of Politics*. Chicago, IL: University of Illinois Press.
 93. Ehrlich, L., Cranston, N., Kimber, M. (2004). Public Sector Managers and Ethical Dilemmas. *Journal of Management and Organization*, 10(1), 25–37.
 94. Eisenbeiss, S. A. (2012). Re-thinking ethical leadership: An interdisciplinary integrative approach. *The Leadership Quarterly*, 23(5), 791–808.

95. Elo, S., Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of advanced nursing*, 62(1), 107–115.
96. Endriulaitienė, A., Janonienė, G. (2012). Transformacinės lyderystės bei etinio organizacijos klimato svarba darbuotojų organizaciniam įsipareigojimui. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*, 63, 35–47.
97. Erakovich, R., Kolthoff, E. (2016). Analysis of ethical leadership and integrity development in local government: The United States, The Netherlands, Montenegro, and Serbia. *International Journal of Public Administration*, 39 (11), 872–882.
98. Evans, M. (2012). Beyond the integrity paradox–towards ‘good enough’ governance?. *Policy Studies*, 33(1), 97–113.
99. Farazmand, A. (2009). *Bureaucracy and administration*. Boca Raton: CRC Press.
100. Faust, T. (2008). Public Service Ethics in Practice – „Hard“ versus „Soft“ Aspects// *zfwu* 9 (2), 244–262.
101. Fernández, J. L., Camacho, J. (2016). Effective Elements to Establish an Ethical Infrastructure: An Exploratory Study of SMEs in the Madrid Region. *Journal of Business Ethics*, 138(1), 113–131.
102. Ferrell, O. C., Fraedrich, J., & Ferrell, L. (2010). *Business ethics: Ethical decision making and cases*. Boston, MA: Houghton Mifflin.
103. Feters, M. D., Curry, L. A., Creswell, J. W. (2013). Achieving integration in mixed methods designs–principles and practices. *Health services research*, 48(6pt2), 2134–2156.
104. Feters, M. D., Curry, L. A., Creswell, J. W. (2013). Achieving integration in mixed methods designs–principles and practices. *Health services research*, 48(6pt2), 2134–2156.
105. Fijnaut, C., Huberts, L. W. (2002). *Corruption, integrity and law enforcement*. Dordrecht: Kluwer law international.
106. Finer, H. (1941). Administrative responsibility in democratic government. *Public Administration Review*, 1, 335–350.
107. Flemming, S., McNamee, M. (2005). The Ethics of corporate governance in public sector organizations. *Public Management Review*, 7(1), 135–144.
108. Flick, U. (2014). *An Introduction to Qualitative Research*. 5th edition. London: Sage Publications Ltd.
109. Foote, M., Rouna, W. (2008). Institutionalizing ethics: A synthesis of frameworks and implications for HRD. *Human Resource Development Review*, 7(3), 292–308.
110. Fox, Ch. J. (2001). The Use of Philosophy in Administrative Ethics. In *Handbook of Administrative Ethics*, edited by Terry L. Cooper, pp. 105–130. 2nd ed. New York: Marcel Dekker.
111. Frankel, M. S. (1989). Professional Codes: Why, How, and with What Impact. *Journal of Business Ethics*, 8(2), 109–115.
112. Franzwa, G., Lockhart, C. (1998). The social origins and maintenance of gender: Communication styles, personality types and grid-group theory. *Sociological Perspectives*, 41(1), 185–208.
113. Frederickson, H. G. (1999). Ethics and the New Managerialism. *Administration & Management: An Interactive Journal*, 4(2), 299–324.
114. Frederickson, H. G., Smith, K. B., Larimer, C. W., Licari, M. J. (2012). *The public administration theory primer*. Westview Press.
115. Friedrich, C. J. (1940). Public policy and the nature of administrative responsibility. Eds. C. J. Friedrich. *Public Policy* (3–24). Cambridge: Harvard University Press.

116. Fry, L. W., Hannah, S. T., Noel, M., Walumbwa, F. O. (2011). Retracted: Impact of spiritual leadership on unit performance. *The leadership quarterly*, 22(2), 259–270.
117. Fu, W., Deshpande, S. (2012). Factors Impacting Ethical Behavior in a Chinese State-Owned Steel Company. *Journal of Business Ethics*, 105(2), 231–237.
118. Furman, E., Šerikova, A. (2007). Viešosios politikos darbotvarkė: samprata, elementai ir formavimo modeliai. *Viešojo politika ir administravimas*, 21, 102–111.
119. Gabris, G. T., Maclin, S. A., Ihrke, D. M. (1998). The leadership enigma: toward a model of organizational optimism. *Journal of Management History*, 4(4), 334–349.
120. Gaižauskaitė, I., Mikėnė, S. (2014). *Socialinių tyrimų metodai: apklausa*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
121. Galletta, A. (2013). *Mastering the semi-structured interview and beyond: From research design to analysis and publication*. New York, London: NYU Press.
122. Garcia-Sanchez, I. M., Rodriguez-Dominguez, L., Gallego-Alvarez, I. (2011). Effectiveness of ethics codes in the public sphere: Are they useful in controlling corruption?. *International Journal of Public Administration*, 34(3), 190–195.
123. Gelfand, M. J., Erez, M., Aycan, Z. (2007). Cross-cultural organizational behavior. *Annual Review of Psychology*, 58, 479–514.
124. Genienė, R., Šumskienė, E. (2016). Stacionarios globos pertvarka Lietuvoje institucionalizmo teorijos požiūriu. *Socialinė teorija, empirija, politika ir praktika*, 12, 55–73.
125. Georgiou, I. (2014). Seeing the forest for the trees: An atlas of the politics–administration dichotomy. *Public Administration Review*, 74(2), 156–175.
126. Giedraitytė, V. (2016). *Viešojo sektoriaus inovacijų proceso trikdžių valdymas Lietuvos savivaldybių administracijose*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
127. Gillon, R. (2003). Ethics needs principles—four can encompass the rest—and respect for autonomy should be “first among equals”. *Journal of medical ethics*, 29(5), 307–312.
128. Gilman, C. S. (2005). *Ethics Codes and Codes Of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons*. Washington: World Bank. Prieiga per internetą: <https://www.oecd.org/mena/governance/35521418.pdf>.
129. Gómez-Vilchis, R. R. (2012). Changes in perceptions of corruption and presidential approval in Mexico. *Public Integrity*, 14(4), 341–360.
130. Gomm, R. (2009). *Key Concepts in Social Research Methods* Publisher: Palgrave MacMillan.
131. Gorenak, M., Kosir, S. (2012). The importance of organizational values for organization. *Proceedings from Make Learn. Management, Knowledge and Learning, International conference 2012*. Prieiga per internetą: http://issbs.si/press/ISBN/978-961-6813-10-5/papers/ML12_117.pdf.
132. Grebe, E., Woermann, M. (2011). Institutions of Integrity and the Integrity of Institutions: Integrity and Ethics in the Politics of Developmental Leadership. The Developmental Leadership Program Research Paper 15.
133. Grendstad, G. (2003). Comparing political orientations: Grid-group theory versus the left-right dimension in the five Nordic countries. *European Journal of Political Research*, 42(1), 1–21.
134. Grisham, T., Walker, D. H. (2008). Cross-cultural leadership. *International Journal of Managing Projects in Business*, 1(3), 439–445.

135. Gross-Schaefer, A., Trigilio, J., Negus, J., Ceng-Si, R. (2000). Ethics Education in the Workplace: An Effective Tool to Combat Employee Theft. *Journal of Business Ethics*, 26(2), 89–100.
136. Grover, S. L., Enz, C. A. (2005). The influence of company rules, ethical climate, and individual characteristics on sales representative's honesty [Electronic version]. *Journal of the Australian and New Zealand Academy of Management*, 11(2), 27–36. Prieiga per internetą: <http://scholarship.sha.cornell.edu/articles/509>.
137. Gudelis, D. (2007). *Savivaldybių veiklos matavimo modeliai ir jų įgyvendinimo galimybės Lietuvoje*. Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas.
138. Guest, G., Bunce, A., Johnson, L. (2006). How Many Interviews Are Enough? An Experiment with Data Saturation and Variability. *Field Methods*, 18(1), 59–82.
139. Hagedoorn, R., Hermus, M. (2016). Integrity in public administration. In: L. W. J. C. Huberts, A. Hoekstra. (Eds.), *Integrity Management in the Public Sector; The Dutch Approach* (pp. 33–52). The Hague: BIOS.
140. Halder, A. (2002). *Filosofijos žodynas*. Vilnius: Alma Litera.
141. Hall, M., Smith, D., Langfield-Smith, K. (2005). Accountants' commitment to their profession: Multiple dimensions of professional commitment and opportunities for future research. *Behavioral Research in Accounting*, 17(1), 89–109.
142. Hall, P., Rosemary, A., Taylor, C. R., Rosemary, C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44 (5), 936–957.
143. Hampton, J. (1982). Giving the grid/group dimensions an operational definition. In M. Douglas (Eds.), *Essays in the sociology of perception* (pp. 64–82). London, England: Routledge & Kegan Paul.
144. Hannah, S. T., Avolio, B. J., May, D. R. (2011). Moral maturation and moral conation: A capacity approach to explaining moral thought and action. *Academy of Management Review*, 36(4), 663–685.
145. Harsh, K., Karri, R. (2005). Exposure to Ethics Education and the Perception of Linkage Between Organizational Ethical Behavior and Business Outcomes. *Journal of Business Ethics*, 61(4), 353–368.
146. Hassan, S., Wright, E. B., Yukl, G. (2014). Does Ethical Leadership Matter in Government? Effects on Organizational Commitment, Absenteeism, and Willingness to Report Ethical Problems. *Public Administration Review*, 74(3), 333–343.
147. Head, B. W., Brown, A. J., Connors, C. (Eds.) (2008). *Promoting Integrity: Evaluating and Improving Public Institutions*. Farnham: Ashgate.
148. Hebson, G., Grimshaw, D., Marchington, M. (2003). PPPs and the Changing Public Sector Ethos: Case-Study Evidence from the Health and Local Authority Sectors. *Work, Employment and Society Journal*, 17(3), 481–501.
149. Henry, N. (2015). *Public administration and public affairs*. Routledge.
150. Hickey, G., Iles, P., Macaulay, M. (2007). Mapping the Ethics Network in English Local Government. *Viešoji politika ir administravimas*, 19, 7–16.
151. Hill, W. L. Ch., Jones, T. M. (1992). Stakeholder-Agency Theory. *Journal of Management Studies*, 29(2), 131–154.
152. Hodgson, G. (1994). Institutionalism, 'Old' and 'New'. In G. Hodgson, W. Samuels and M. Tool (Eds.). *The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics A-K. Aldershot*: Edward Elgar.
153. Hoekstra, A., Huberts, L. W. J. C., Gaisbauer, I. (2016). Integrity and integrity management in the Netherlands. Eds. L. W. J. C. Huberts, A. Hoekstra. *Integrity Management in the Public Sector; The Dutch Approach* (pp. 9–32). The Hague: BIOS.

154. Hoekstra, A., Kaptein, M. (2012). The institutionalization of integrity in local government. *Public Integrity*, 15(1), 5–28.
155. Hoekstra, A., Kaptein, M. (2014). Understanding integrity policy formation processes: A case study in the Netherlands of the conditions for change. *Public Integrity*, 16(3), 243–264.
156. Hood, C. (1998). *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford: Clarendon Press.
157. Hsieh, H. F., Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative health research*, 15(9), 1277–1288.
158. Huang, C. C., You, C. S., Tsai, M. T. (2012). A multidimensional analysis of ethical climate, job satisfaction, organizational commitment, and organizational citizenship behaviors. *Nursing Ethics*, 19(4), 513–29.
159. Huberts, L. W. J. C. (2010). Grand, elite and street-level ethics and integrity in the security sector: A theoretical framework. Eds. M. den Boer, E. Kolthoff. *Ethics and Security* (pp.189-206). The Hague: Eleve.
160. Huberts, L. W. J. C. (2013). Integrity of Governance: What It Is (Not) and What Is Next. Eds. G. Minderman, A. V.Raman, F. Cloete, G. Woods. *Good, Bad and Next in Public Governance*. The Winelands Papers 2012 (pp. 183–208). The Hague: Eleven.
161. Huberts, L. W. J. C. (2014). *The Integrity of Governance: What It Is, What We Know, What Is Done and Where to Go*. Hapshire: Palgrave MacMillan.
162. Huberts, L. W. J. C., Anechiarico, F., Six, F. (2008). *Local integrity systems: world cities fighting corruption and safeguarding integrity*. The Hague: BJu Legal Publishers.
163. Huberts, L. W. J. C., Six, F. E. (2012). Local integrity systems: towards a framework for comparative analysis and assessment. *Public Integrity*, 14(2), 151–172.
164. Huhtala, M., Feldt, T., Lämsä, A.-M., Mauno, S., Kinnunen, U. (2011). Does the ethical culture of organisations promote managers' occupational well-being? Investigating indirect links via ethical strain. *Journal of Business Ethics*, 101, 231–247.
165. Jaramillo, F., Mulki, J., Solomon, P. (2006). The role of ethical climate on salesperson's role stress, job attitudes, turnover intention, and job performance. *Journal of Personal Sell Bunge ing & Sales Management*, 26 (3), 271–282.
166. Jensen, T., Sandström, J., Helin, S. (2009). Corporate Codes of Ethics and the Bending of Moral Space. *Organization*, 16(4), 529.
167. Juknevičienė, V. (2015). *Regioninės inovacijų sistemas absorbcinio gebėjimo vystymas*. Daktaro disertacija, Kauno technologijos universitetas.
168. Justus, J. (2005). Qualitative Scientific Modelling and Loop Analysis. *Pfilosophy of Science*, 72, 1272–1286.
169. Kalshoven, K., Den Hartog, D. N., De Hoogh, A. H. B. (2011). Ethical Leader Behavior and Big Five Factors of Personality. *Journal of Business Ethics*, 100(2), 349–366.
170. Kang, D., Stewart, J., Kim, H. (2011). The effects of perceived external prestige, ethical organizational climate, and leader-member exchange (LMX) quality on employees' commitments and their subsequent attitudes. *Personnel Review* 40(6), 761–784.
171. Kaptein, M. (1998). Ethics management – auditing and developing the ethical content of organizations. *Issues in business ethics*: Springer.
172. Kaptein, M. (2008). Developing and testing a measure for the ethical culture of organizations: The corporate ethical virtues model. *Journal of Organizational Behavior*, 29, 923–947.
173. Kaptein, M. (2011). Understanding unethical behavior by unraveling ethical culture. *Human relations*, 64(6), 843–869.

174. Kaptein, M., Schwartz, M. S. (2008). The effectiveness of business codes: A critical examination of existing studies and the development of an integrated research model. *Journal of Business Ethics*, 77(2), 111–127.
175. Kaptein, M., Van Reenen, P. (2001). Integrity management of police organizations. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 24(3), 281–300.
176. Kardelis, K. (2016). *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai*. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos centras.
177. Kernaghan, K., Langford, J. (2014). *The responsible public servant*. 2nd edition. Toronto: IPAC The Institute of Public Administration of Canada.
178. Keskitalo, E. C. H., Andersson, E. (2017). Why Organization May Be the Primary Limitation to Implementing Sustainability at the Local Level: Examples from Swedish Case Studies. *Resources*, 6(1), 13.
179. Ki, E., Kim, S. (2010). Ethics Statements of Public Relations Firms: What Do They Say? *Journal of Business Ethics*, 91(2), 223–236.
180. Kish-Gephart, J. J., Harrison, D. A., Trevino, L. K. (2010). Bad Apples, Bad Cases, and Bad Barrels: Meta-Analytic Evidence About Sources of Unethical Decisions at Work. *Journal of Applied Psychology*, 95, 1, 1–31.
181. Klimovský, D., Mejere, O., Mikolaityte, J., Pinteric, U., Šaparniene, D. (2014). Inter-Municipal Cooperation in Lithuania and Slovakia: Does Size Structure Matter? *Lex Localis*, 12(3), 643.
182. Klitgaard, R. E., MacLean-Abaroa, R., Parris, H. L. (2000). *Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention*. Oakland, Calif.: ICS Press; Washington, D.C.: World Bank Institute.
183. Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., Hill, M. (2007). *Public Policy Analysis*. Bristol: The Policy Press.
184. Kohlberg, L., Ryncarz, R. A. (1990). Beyond justice reasoning: Moral development and consideration of a seventh stage. In C. N. Alexander, E. J. Langer (Eds.), *Higher stages of human development: Perspectives on adult growth* (pp. 191–207). New York: Oxford University Press.
185. Kolthoff, E. W. (2007). *Ethics and new public management: Empirical research into the effects of businesslike government on ethics and integrity*. Hague: Boom Legal Publishers.
186. Kolzow, D. R. (2014). *Leading from within: Building Organizational Leadership Capacity*. International Economic Development Council. Prieiga per internetą: http://www.iedconline.org/clientuploads/Downloads/edrp/Leading_from_Within.pdf
187. Kontrimienė, S. (2014). Ego Integrity as a Prerequisite for Psychological Maturity. *Andragogika*, 3, 67–81.
188. Kooiman, J., Jentoft, S. (2009). Meta-governance: values, norms and principles, and the making of hard choices. *Public administration*, 87(4), 818–836.
189. Kooskora, M., Virkoja, P. (2015). Organizational ethics in the public sector Organization in Estonia. Red. R. Pučėtaitė, A. Novelskaitė, R. Pušinaite. *Organizacijų etika, novatoriškumas ir darniosios inovacijos* (pp. 233–248). Vilnius: Vilniaus universitetas.
190. Korsakaitė, D. (2010). *Energetikos sektorių reguliavimo aplinkos pokyčių gairės*. Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija. Prieiga per internetą: http://www.i-manager.lt/upload/201002/2010-02-09LPK_1.ppt

191. Kouzes, J. M., Posner, B. Z. (2006). *The leadership challenge*. John Wiley & Sons.
192. Kriaučiūnienė, R. (2007). Dorinė nuostata kaip mokslinio pažinimo objektas. *Acta Pedagogica Vilnensia*, 18, 80–92.
193. Kudo, H., Maesschalck, J. (2005). *Japan's national public service ethics law: background, contents, and impact*. Paper presented at the conference „Ethics and Integrity of Governance: the first transatlantic dialogue“. Belgium, Leuven, 2-5 June. Prieiga per internetą: http://soc.kuleuven.be/io/pubpdf/IO01061014_kudo.pdf.
194. Kuznecovienė, J. (2008). *Socialiniai tyrimai švietime*. Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas.
195. Lämäsä, A. M., Auvinen, T., Sintonen, T. (2015). A narrative framework in empirical organizational ethics research. Red. R. Pučėtaitė, A. Novelskaitė, R. Pušinaitė. *Organizacijų etika, novatoriškumas ir darniosios inovacijos* (pp. 178–192). Vilnius: Vilniaus universitetas.
196. Lane, J., Ersson, S. (2000). *The new institutional politics: Performance and outcomes*. First published 2000 by Routledge 11 New Fetter Lane, London EC4P 4EE.
197. Lange, D. (2008). A multidimensional conceptualization of organizational corruption control. *Academy of Management Review*, 33(3), 710–729.
198. Langseth, P., Stapenhurst, R., Pope, J. (1997). The role of a national integrity system in fighting corruption. *Commonwealth Law Bulletin*, 23(1–2), 499–528.
199. Laratta, R. (2009). Ethical climate in nonprofit organizations: a comparative study. *International Journal of Sociology & Social Policy*, 6(3), 225–249.
200. Larkin, J. M. (2000). The Ability of Internal Auditors to Identify Ethical Dilemmas. *Journal of Business Ethics*, 23(4), 401–409.
201. Lastauskienė, G. (2001). Požiūrio į teisinę atsakomybę paieška? *Jurisprudencija*, 19(11), 161–167.
202. Lasthuizen, K. M. (2008). *Leading to integrity: Empirical research into the effects of leadership on ethics and integrity*. Doctoral dissertation. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
203. Latour, B. (1986). The power of association. In J. Law (Ed.), *Power, action belief: A new sociology of knowledge?* London: Routledge and Kegan Paul.
204. Lau, C. L. (2010). A step forward: Ethics education matters!. *Journal of Business Ethics*, 92(4), 565–584.
205. Laurinavičius, A. (2004). Etikos kodeksų veiksmingumas ir statutinės tarnybos reputacija. *Jurisprudencija*, 63(55), 72–86.
206. Lawton, A. (2005). Public Service Ethics in a Changing World. *Futures*, 37(2–3), 231–243.
207. Lawton, A., Macaulay, M. (2009). Ethics Management and Ethical Management. Ed. R.W. Cox III. *Ethics and Integrity in Public Administration: Concepts and Cases* (pp. 107–120). Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe Incorporated.
208. Lawton, A., Páez, I. (2015). Developing a framework for ethical leadership. *Journal of Business Ethics*, 130(3), 639–649.
209. Lazauskaitė-Zabielskė, J., Bagdžiūnienė, D. (2008). Organizacinio teisingumo vaidmuo priimant sprendimus paaukštinti. *Psichologija*, 38, 46–82.
210. Lee, D. S. (1990). The difficulty with ethics education in public administration. *The International Journal of Public Administration*, 13(1–2), 181–205.
211. Lee, S. T., Cheng, I. H. (2012). Ethics management in public relations: Practitioner conceptualizations of ethical leadership, knowledge, training and compliance. *Journal of Mass Media Ethics*, 27(2), 80–96.

212. Lemmergaard, J., Lauridsen, J. (2008). The Ethical Climate of Danish Firms: A Discussion and Enhancement of the Ethical-Climate Model. *Journal of Business Ethics*, 80(4), 653–675.
213. Leung, A. S. M. (2008). Matching Ethical Work Climate to In-role and Extra-role Behaviors in a Collectivist Work Setting. *Journal of Business Ethics*, 79, 43–54.
214. Levins, R. (1966). The Strategy of Model Building in Population Biology. *American Scientist*, 54, 421–431.
215. Lewis, C. W., Gilman, S. C. (2012). *Public Service: A Problem-Solving Guide*. 3rd, Ed., Jossey-Bass.
216. Light, R. L., Harvey, S. (2012). Eds. S. Harvey, R. L. Light. *Ethics in youth sport: Policy and pedagogical applications*. London, New York: Routledge.
217. Littig, B. (2008). Interviews mit Eliten – Interviews mit ExpertInnen: Gibt es Unterschiede? *FQS*, 9(3), Art. 16, 1–17.
218. Long, Joseph, E. (2017). Beyond Bathsheba: Managing Ethical Climates Through Pragmatic Ethics. *The Journal of Values-Based Leadership*, 10(2), Article 14.
219. Lowder, B. T. (2009). Choosing a Methodology for Entrepreneurial Research: A Case for Qualitative Research in the Study of Entrepreneurial Success Factors Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1413015> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1413015>.
220. Lozano, J. M. (2005). An approach to organizational ethics. *Ethical Perspectives*, 10(1), 46–65.
221. Lozano, J. M. (2013). Organizational ethics. Ed. L. Zsolnai. *Handbook of business ethics: Ethics in the new economy* (pp. 103–126). Berna: Peter Lang.
222. Macaulay, M., Lawton, A. (2006). From Virtue to Competence: Changing the Principles of Public Service. *Public Administration Review*, 66(5), 702–10.
223. Maesschalck, J. (2004). Approaches to Ethics Management in the Public Sector A Proposed Extension of the Compliance- Integrity Continuum *Public Integrity*, Winter 2004–5, vol. 7, no. 1, pp. 21–41.
224. Maesschalck, J. (2004a). ‘The Impact of New Public Management Reforms on Public Servants’ Ethics: Towards a Theory’, *Public Administration*, 82 (2), 465–89.
225. Maesschalck, J. (2004b). *Towards a public administration theory on public servant’s ethics*. Doctoral dissertation. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.
226. Maesschalck, J. (2005). The use of the ethical climate questionnaire in the public sector: an empirical assessment. Paper presented at the Ethics and Integrity of Governance: the first transatlantic dialogue, Leuven, Belgium.
227. Maesschalck, J. (2011). *A Framework for Integrity Management in the Public Sector*. Presentation for Avalik teenistus (Estonian Public Service). Prieiga per internetą: <http://www.avalikteenistus.ee/public/eetika/Maesschalck.pdf>.
228. Maesschalck, J., Bertók, J. (2009). *Towards a sound integrity framework: Instruments, processes, structures and conditions for implementation*. OECD: Public Governance and Territorial Development Directorate, Public Governance Committee. Prieiga per internetą: [https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/209835/2/GOV-PGC\(2008\)21-ENG.pdf](https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/209835/2/GOV-PGC(2008)21-ENG.pdf).
229. Malloy, D. C., Agarwal, J. (2003). Factors influencing ethical climate in a nonprofit organisation: An empirical investigation. *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, 8(3), 224–250.
230. Malloy, D. C., Agarwal, J. (2010). Ethical Climate in Government and Nonprofit Sectors: Public Policy Implications for Service Delivery. *Journal of Business Ethics*, 94(1), 3–21.

231. Manners, I. (2006). The constitutive nature of values, images and principles in the European Union. (Eds.) S. Lucarelli, I. Manners. *Values and principles in European Union foreign Policy* (pp. 19–41). London: Routledge.
232. March, J. G., Olsen, J. P. (2006). The logic of appropriateness. In M. Rein, M. Moran, & R. E. Goodin (Eds.), *The Oxford handbook of public policy* (pp. 689–708). Oxford: Oxford University Press.
233. Martin, K., Cullen, J. B. (2006). Continuities and Extensions of Ethical Climate Theory: A Meta-Analytic Review. *Journal of Business Ethics*, 69(2), 175–194.
234. Mason, M. (2010). Sample Size and Saturation in PhD Studies Using Qualitative Interviews. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 11(3), Art. 8.
235. Maxwell, J. A. (2013). *Qualitative Research Design: An Interactive Approach*. Thousand Oaks, CA: Sage.
236. Mayer, D. M., Kuenzi, M., Greenbaum, R. (2010). Examining the Link Between Ethical Leadership and Employee Misconduct: The Mediating Role of Ethical Climate. *Journal of Business Ethics*, 95(1), 7–16.
237. Mayer, D. M., Kuenzi, M., Greenbaum, R., Bardes, M., Salvador, R. B. (2009). How low does ethical leadership flow? Test of a trickle-down model. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 108(1), 1–13.
238. McAuliffe, D. (2005). Putting ethics on the organisational agenda: The social work ethics audit on trial. *Australian Social Work*, 58(4), 357–369.
239. McCulloch, G. (2004). Documentary Research: In Education, History and the Social Sciences. London: Routledge.
240. McFall, L. (1987). Integrity. *Ethics*, 98(1), 5–20.
241. McNamara, C. (2008). *Complete guide to ethics management: an ethics toolkit for managers*. Free Management Library. Prieiga per internetą: <http://managementhelp.org/businessethics/ethics-guide.htm>.
242. McNamee, M. J., Fleming, S. (2007). Ethics Audits and Corporate Governance: The Case of Public Sector Sports Organizations. *Journal of Business Ethics*, 73, 425–437.
243. Medeišienė, R. A. (2015). Taikomųjų teatro metodų galimybės tobulinant organizacijų etiką. Red. R. Pučėtaitė, A. Novelskaitė, R. Pušinaitė. *Organizacijų etika, novatoriškumas ir darniosios inovacijos* (pp. 208–232). Vilnius: Vilniaus universitetas.
244. Meine, M. F., Dunn, P. T. (2010). Ethics Codes and their Administration: A Particularly Illustrative Case Study and a Call for Collaboration. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 15(2), article 5.
245. Menzel, C. D. (2012). *Ethics Management for public administrators Leading and building organization of integrity*. M.E Sharpe Armonk .New York London, England.
246. Menzel, D. C. (1993). Ethics induced stress in the local government workplace. *Public Personnel Management*, 22, 523–536.
247. Menzel, D. C. (1997). Teaching ethics and values in public administration: Are we making a difference? *Public Administration Review*, 224–230.
248. Menzel, D. C. (2005). ‘Research on Ethics and Integrity in Governance: A Review and Assessment’ *Public Integrity*, 7 (2), 147–68.
249. Menzel, D. C. (2007). *Ethics management for public administrators*. London, England.
250. Menzel, D. C. (2010). *Ethical Moments in Government: Cases and Controversies*. Boca Raton: CRC Press.

251. Meuser, M., Nagel, U. (2009). The expert interview and changes in knowledge production. Red. A. Bogner, B. Littig, W. Menz. *Interviewing experts* (pp. 17–42). Hampshire: Palgrave Macmillan.
252. Michael, W., Grojean, Ch. J., et al. (2004). Leaders, Values, and Organizational Climate: Examining Leadership Strategies for Establishing an Organizational Climate Regarding Ethics. *Journal of Business Ethics*, 55(3), 223–241.
253. Mikalauskas, M. (2016). Mero institucija Lietuvoje: gyventojų lūkesčių tyrimas. Kultūra ir visuomenė. *Socialiniai tyrimai*, 7(1), 135–158.
254. Moldovan, A., van de Walle, S. (2013). Gifts or bribes? *Public Integrity*, 15(4), 385–401.
255. Morgan, D. (2007). Paradigms lost and pragmatism regained: Methodological implications of combining qualitative and quantitative methods. *Journal of Mixed Methods Research*, 1(1), 48–76.
256. Mulki, J., Jaramillo, J., Locander, W. (2008). Effect of Ethical Climate on Turnover Intention: Linking Attitudinal- and Stress Theory. *Journal of Business Ethics*, 78(4), 559–574.
257. Mutebi, H., Kakwezi P., Ntayi J. M. (2012). Ethical Work Climate in Ugandan Procuring and Disposing Entities: Implications for Leadership. *International Journal of Business and Social Scienc*, 3 (18), 33–39.
258. Năstase, A. (2012). Ethics management and individual views towards ethics in the European Commission. Doctoral dissertation. Budapest: Central European University.
259. Nelly Trevinyo-Rodríguez, R. (2007). Integrity: a systems theory classification. *Journal of Management History*, 13(1), 74–93.
260. Newton, N. (2010). The use of semi-structured interviews in qualitative research: strengths and weaknesses. *Exploring qualitative methods*, 1(1), 1–11.
261. North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge university press.
262. Novelskaitė, A. (2012). *Socialinio tyrimo terminija: tyrimo strategija, tyrimo planas, tyrimo dizainas, tyrimo procesas*. Metodinė knyga. Kaunas: Vilniaus universiteto Kauno humanitarinis fakultetas.
263. Novelskaitė, A., Pučėtaitė, R. (2015). Organizacijų etikos ir organizacinio novatoriškumo sąveikos tyrimų metodologija. Anketinių apklausų Lietuvos ir Suomijos įmonėse procedūros ir metodai. Red. R. Pučėtaitė, A. Novelskaitė, R. Pušinaitė. (2015) *Organizacijų etika, novatoriškumas ir darniosios inovacijos* (pp. 249–284). Vilnius: Vilniaus universitetas.
264. Novelskaitė, A., Pučėtaitė, R., Markūnaitė, L. (2015). Organizacijų etikos kaip prielaidos organizaciniam novatoriškumui ir darniosioms inovacijoms stiprinimas socialinės intervencijos priemonėmis: veiksmo tyrimo metodologija. Red. R. Pučėtaitė, A. Novelskaitė, R. Pušinaitė. *Organizacijų etika, novatoriškumas ir darniosios inovacijos* (pp. 285–297). Vilnius: Vilniaus universitetas.
265. O'Mara-Shimek, M., Guillén, M., Bañón Gomis, A. J. (2015). Approaching virtuousness through organizational ethical quality: toward a moral corporate social responsibility. *Business Ethics: A European Review*, 24(S2), 144–155.
266. Olsen, J. P. (2006). Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of public administration research and theory*, 16(1), 1–24.
267. Ornstein, M. D. (2013). *A Companion to Survey Research*. Sage.
268. Osborne, S. P. (2010). *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London, New York: Routledge.

269. Othman, Z., Rahman, R. A. (2009). Recognising value based approach in corporate governance: Institutionalization of ethics. *International Review of Business Research Papers*, 5(4), 374–387.
270. Overeem, P. (2005). The value of the dichotomy: Politics, administration, and the political neutrality of administrators. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2), 311–329.
271. Paine, L. S. (1994). Managing for Organizational Integrity. *Harvard Business Review*, 72(2), 106–117.
272. Palanski, M. E., Yammarino, F. J. (2009). Integrity and leadership: A multi-level conceptual framework. *The Leadership Quarterly*, 20(3), 405–420.
273. Palidauskaitė, J. (2005). Korupcijos ir atsakomybės problema viešojo administravimo sistemoje. *Viešoji politika ir administravimas*, 13, 25–38.
274. Palidauskaitė, J., Didžiulienė, R. (2002). Viešojo administravimo etikos aspektai Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*, 1, 61–66.
275. Palidauskaitė, J. (2003). Valstybės tarnautojų veiklos teisinis reglamentavimas: etinis aspektas. *Viešoji politika ir administravimas*, 4, 82–90.
276. Palidauskaitė, J. (2008). Etika valstybės tarnyboje: vadybiniai aspektai. *Habilitacijos procedūrai teikiamų mokslo darbų apžvalga* <http://www.ktu.lt/habilitacija/palidauskaite/apzvalga%20Palidauskaite.pdf>.
277. Palidauskaitė, J. (2010). *Etika valstybės tarnyboje*. Mokslinė monografija. Kaunas: Technologija.
278. Palidauskaitė, J. (2010). Lietuvos viešojo sektoriaus etikos kodeksai ir jų tobulinimo galimybės. *Viešoji politika ir administravimas*, 31, 21–34.
279. Palidauskaitė, J., Vaisvalavičiūtė, A. (2011). Savivaldybės administracijoje dirbančių valstybės tarnautojų motyvacijos tyrimo analizė. *Viešoji politika ir administravimas*, 10(1), 127–140.
280. Palthe, J. (2014). Regulative, normative, and cognitive elements of organizations: Implications for managing change. *Management and organizational studies*, 1(2), 59–66.
281. Papšienė, P. (2010). Viešojo sektoriaus reformos poveikis žmoniškųjų išteklių vadybai. *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development*, 20(1), 100–107.
282. Patapas, A., Labenskytė, G. (2011). Organizacinės kultūros ir vertybių tyrimas N apskrities valstybinėje mokesčių inspekcijoje. *Viešoji politika ir administravimas*, 10(4), 589–603.
283. Pattison, S., Wainwright, P. (2010). Is the 2008 NMC Code Ethical? *Nursing Ethics*, 17(1), 9–18.
284. Pearce, C. L., Conger, J. A., Locke, E. A. (2008). Shared leadership theory. *The Leadership Quarterly*, 19(5), 622–628.
285. Peterson, D. K. (2002). The Relationship between Unethical Behavior and the Dimensions of the Ethical Climate Questionnaire. *Journal of Business Ethics*, 41, 313–326.
286. Petitmengin, C. (2006). Describing one's subjective experience in the second person: An interview method for the science of consciousness. *Phenomenology and the Cognitive sciences*, 5(3), 229–269.
287. Petraitytė, S. (2013). *Lietuvos akademinų bibliotekų vaidmenų konstravimas (diskurso analizė)* (Doctoral dissertation, Vilniaus universitetas).
288. Petruskienė, R. (2005). Lietuvos savivaldybių vidaus administravimo tobulinimas. *Viešoji politika ir administravimas*, 11, 65–73.
289. Petravičiūtė, I. (2004). Elektroninio dokumento sampratos klausimu. *Knygotyra*, t. 43, 96–116.

290. Pevkur, A. (2007). Compatibility of Public Administration Systems and Ethics Management. *Viešoji politika ir administravimas*, 19, 16–24.
291. Pope, J. (2000). *National Integrity Systems: The Transparency International Source Book*. Berlin: Transparency International.
292. Popoola, B. G., Ammeter, A., Krey, N., Ammeter, D. B., Schafer, S. (2017). How does ethics institutionalization reduce academic cheating? *Journal of Education for Business*, 92(1), 29–35.
293. Pruskus, V. (2003). *Verslo etika. laiko iššūkiai ir atsako galimybės*. Vilnius: Enciklopedija.
294. Pučėtaitė, R. (2007). *Etinių problemų sprendimas: etikos vadybos priemonės ir darbo aplinkos humanizavimas: daktaro disertacija*. Kaunas: ISM Vadybos ir ekonomikos universitetas.
295. Pučėtaitė, R. (2009). Įmonių socialinės atsakomybės vadyba integralumo aspektu. *Ekonomika ir vadyba*, 14, 328–334.
296. Pučėtaitė, R., Novelskaitė, A. (2015). Atvejo analizė kaip organizacijų etikos tyrimo strategija. Red. R. Pučėtaitė, A. Novelskaitė, R. Pušinaitė. *Organizacijų etika, novatoriškumas ir darniosios inovacijos* (pp. 233–248). Vilnius: Vilniaus universitetas.
297. Pučėtaitė, R., Novelskaitė, A., Pušinaitė, R. (2015). *Organizacijų etika, novatoriškumas ir darniosios inovacijos*. Mokslo monografija. Vilnius: Akademinei leidykla.
298. Pučėtaitė, R., Pušinaitė, R. (2015). *Novatoriškumo plėtros organizacijų etikos priemonėmis galimybės. Rekomendacijos verslui*. Vilnius: Vilniaus universitetas.
299. Punch, K. E. (2005). *Introduction to Social Research—Quantitative & Qualitative Approaches*. London: Sage.
300. Radhika, D. (2012). Ethics in Public Administration. *Journal of Public Administration and Policy Research*, 4 (2), 23–31.
301. Reddy, N. K., Ajmera, S. (2015). *Ethics, Integrity and Aptitude*. New Delhi: McGraw Hill Education (India) Private Limited.
302. Reynolds, M. (2000). Professionalism, ethical codes and the internal auditor: A moral argument. *Journal of Business Ethics*, 24(2), 115–124.
303. Richards, L. (2005). *Handling Qualitative Data: a Practical Guide*. London: Sage Publications.
304. Riivari, E. (2015). Mixing methods in organizational ethics and organizational innovativeness research: three approaches to mixed methods analysis. Red. R. Pučėtaitė, A. Novelskaitė, R. Pušinaitė. *Organizacijų etika, novatoriškumas ir darniosios inovacijos* (pp. 193–207). Vilnius: Vilniaus universitetas.
305. Ritz, A., Giaque, D., Varone, F., Anderfuhren-Biget, S. (2014). From leadership to citizenship behavior in public organizations: When values matter. *Review of public personnel administration*, 34(2), 128–152.
306. Robson, C. (2002). *Real World Research: A Resource for Social Scientists and Practitioner-Researchers* (2nd ed.). Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
307. Rohr, J. (1978). *Ethics for bureaucrats: an essay on law and values*. New York: Marcel Dekker.
308. Rokeach, M. (1973). *The nature of human values*. New York, NY: Free Press.
309. Rose, N., Miller, P. (1992). Political Power beyond the State: Problematics of Government. *The British Journal of Sociology*, 43(2), 173–205.
310. Rottig, D., Koufteros, X., Umphress, E. (2011). Formal Infrastructure and Ethical Decision Making: An Empirical Investigation and Implications for Supply Management. *Decision Sciences Journal*, 42(1), 163–204.

311. Rudzkienė, V. (2005). *Socialinė statistika*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
312. Salminen, A., Pitkänen, L., Heiskanen, L. (2016). Ethical codes in local government: the problem of gifting-Views of the Finnish Councillors. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 20(1), 3–19.
313. Sampson, S. (2005). Integrity warriors: Global morality and the anti-corruption movement in the Balkans. *Corruption: anthropological perspectives*, 103–130.
314. Scapin, T. (2016). The Ambiguous Meaning of the Ethical Issue in a Context of NPM Reforms: Insights from the OECD, Canada and France. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 9(2), 93–119.
315. Schein, E. H. (2004). *Organizational culture and leadership*. 4 th Edition. The Jossey-Bass Business & Management Series.
316. Schwartz, S. M. (2011). How to minimize corruption in business organizations: developing and sustaining an ethical corporate culture. In Burke, J. R., Cooper, L. C., Tomlinson, C. E. (Eds.), *Crime and corruption in organizations– why it occurs and what to do about it* (pp. 273–296). Farnham, Surrey: Burlington, VT: Gower Publishing.
317. Schwepker, C. H. (2001). Ethical climate's relationship to job satisfaction, rganizational commitment, and turnover intention in the salesforce. *Journal of Business Research*, 1, 39–52.
318. Scott, W. R. (2013). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities*. Sage Publications.
319. Segon, M., Booth, Ch. (2013). Ethical managers in ethical organisations? The leadership-culture connection among Finnish managers. *Leadership; Organization Development Journal*, 34 (3), 250–270.
320. Segon, M., Booth, Ch. (2015). Values-Based Approach to Ethical Culture: A Case Study. *Ethics, Values and Civil Society*, 93–118.
321. Seiler, S., Fischer, A., Voegtli, S. A. (2011). Developing moral decision-making competence: A quasi-experimental intervention study in the Swiss Armed Forces. *Ethics & Behavior*, 21(6), 452–470.
322. Selznick, P. (1992). *The moral commonwealth: Social theory and the promise of community*. Berkeley, CA: University of California Press.
323. Sėrikovienė, S. (2013). *Mokomųjų objektų daugkartinio panaudojamumo kokybės vertinimo metodų taikymo tyrimas*. Daktaro disertacija. Vilnius: Vilniaus universitetas.
324. Sert, A., Elci, M., Uslu, T., Şener, İ. (2014). The effects of organizational justice and ethical climate on perceived work related stress. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 150, 1187–1198.
325. Shacklock, A., Manning, M., Hort, L. (2011). Dimensions and types of ethical climate within public sector human resource management. *Journal of New Business Ideas & Trends*, 9 (2), 34–49.
326. Shannon-Baker, P. (2015). Making Paradigms Meaningful in Mixed Methods Research. *Journal of Mixed Methods Research*, 10(4) 319–334.
327. Sharma, M. K., Jain, S. (2013). Leadership management: Principles, models and theories. *Global Journal of Management and Business Studies*, 3(3), 309–318.
328. Siddiquee, N. A. (2010). Combating corruption and managing integrity in Malaysia: A critical overview of recent strategies and initiatives. *Public Organization Review*, 10(2), 153–171.

329. Sims, R. R. (1991). The institutionalization of organizational ethics. *Journal of Business ethics*, 10(7), 493–506.
330. Sims, R. R. (1992). The challenge of ethical behavior in organizations. *Journal of Business Ethics*, 11(7), 505–513.
331. Singhapakdi, A., Vitell, S. J. (2010). Institutionalization of ethics and its consequences: a survey of marketing professionals. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 35(2), 284–294.
332. Six, F. E. Huberts, L. W. J. C. (2008). Judging a public official's integrity. Eds. L. W. J. C. Huberts, C. L. Jurkiewicz, J. Maesschalck. *Ethics and integrity of governance: perspectives across frontiers* (pp. 65–82). Cheltenham: Edward Elgar.
333. Six, F., Lawton, A. (2010). *Towards a theory of integrity systems: a configurational approach*. Version: 26 August 2010. Prieiga per internetą: https://www.law.kuleuven.be/integriteit/egpa/egpa2010/six_theoryintegritysystems.pdf.
334. Six, F., Lawton, A. (2013). Towards a theory of integrity systems: a configurational approach. *International Review of Administrative Sciences*, 79(4) 639–658.
335. Skoog, G. E. (2005). *Supporting the Development of Institutions – Formal and Informal Rules*. UTV Working Paper 2005: 3, Stockholm: Swedish International Development Corporation Agency. Prieiga per internetą: http://www.sida.se/Publications/Import/pdf/sv/20053-Supporting-the-Development-of-Institutions---Formal-and-Informal-Rules-An-Evaluation-Theme-Basic-Concepts_1886.pdf.
336. Smaliukienė, R. (2008). Lyderystė viešajame administravime: teoriniai aspektai. *Viešasis administravimas*, 2(18), 34–41.
337. Smaliukienė, R. (2010). Lyderystė Lietuvos viešojo administravimo institucijose. *Viešasis administravimas*, 1/2(25/26), 53–57.
338. Smalskys, V. (2010). Viešojo administravimo modernizavimo priežastys ir tendencijos. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 1(17), 90–100.
339. Smith, R. W. (2003). Enforcement or ethical capacity: Considering the role of state ethics commissions at the millennium. *Public Administration Review*, 63(3), 283–295.
340. Soloveičikas, D. (2014). Viešųjų pirkimų teisės tikslai ir jų įgyvendinimas. *Teisė*, 91, 42–63.
341. Stainer, L. (2006). Performance management and corporate social responsibility: the strategic connection. *Strategic Change*, 15(5), 253–264.
342. Staniulienė, S. (2010). *Organizacinė kultūra*. Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas.
343. Stare, J., Klun, M. (2016). An Analysis of the Ethics Infrastructure and Ethical Climate in Slovenian Public Administration. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 9(2), 147–164.
344. Starman, A. B. (2013). The case study as a type of qualitative research. *Journal of contemporary educational studies*, 1, 28–43.
345. Stemler, S. (2001). An overview of content analysis. *Practical assessment, research & evaluation*, 7(17), 137–146.
346. Stensöta, O. H. (2010). The Conditions of Care: Reframing the Debate about Public Sector Ethics. *Public Administration Review*, 295–303.
347. Stevens, B. (2008). Corporate Ethical Codes: Effective Instruments For Influencing Behavior. *Journal of Business Ethics*, 78, 601–609.
348. Stevens, B. (2009). Corporate ethical codes as a vehicle of reducing corruption in organizations. In Burke, J. R., Cooper, L. C. (Eds.), *Research Companion to Corruption in Organizations* (pp. 252–267). Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing.

349. Stewart, R., Volpone, S. D., Avery, D. R., McKay, P. (2011). You support diversity, but are you ethical? Examining the interactive effects of diversity and ethical climate perceptions on turnover intentions. *Journal of business ethics*, 99(3), 453–465.
350. Swedlow, B. (2016). An Institutional Theory of Cultural Biases, *Public Administration And Public Policy*. Public Administration, 94(4), 867–880.
351. Šaparnienė, D., Lazauskienė, A. (2012). Local government in Lithuania. Ed. A. M. Moreno *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective* (pp. 389–410). Madrid: Instituto Nacional del Administración Pública.
352. Šaparnis, G., Merkys, G. (2000). Kokybinių ir kiekybinių metodų derinimas mokyklinės vadybos diagnostikoje: hipotezė ir pirmieji rezultatai. *Socialiniai mokslai*, 2(23), 43–55.
353. Šimanskienė, L. (2001). Vertybių įtaka organizacinės kultūros formavimui. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*, 18, 113–124.
354. Šimanskienė, L. (2008a). *Organizacinės kultūros diagnostavimo metodika*. Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla.
355. Šimanskienė, L. (2008b). The impact of organizational culture on organizational management. *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development*, 15(4), 175–179.
356. Šnapštienė, R., Vaidelytė, E. (2013). Šiuolaikinės viešojo administravimo mokslinių tyrimų kryptys pasaulyje: IIAS/IASIA tarptautinis kongresas Bahreine. *Viešoji politika ir administravimas*, 12(3), 508–512.
357. Tamošiūnas, T., Šalkauskaitė, A. (2010). Valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo sistema: Ukmergės rajono atvejų analizė. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 1(17), 112–125.
358. Tang, T. L. P., Liu, H. (2012). Love of money and unethical behavior intention: Does an authentic supervisor's personal integrity and character (ASPIRE) make a difference?. *Journal of Business Ethics*, 107(3), 295–312.
359. Taseva, S., Markovska, D. D., Georgiev, V., Subotic, M., Spasov, N. (2013). *Promoting Transparency and Accountability in Public Institutions*. Skopje: OSCE. Prieiga per internetą: <http://www.osce.org/skopje/104548?download=true>.
360. Tauginienė, L. (2013). Socialinė atsakomybė universiteto mokslinės veiklos valdyme (daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas).
361. Tauginienė, L. (2015). Socialiai atsakingas universitetas. Red. S. Žičkienė. *Socialinė atsakomybė versle ir viešajame sektoriuje*. Mokslo studija (pp. 253–274). Vilnius: BMK leidykla.
362. Tenbrunsel, A. E., Messick, D. M. (1999). Sanctioning systems, decision frames, and cooperation. *Administrative Science Quarterly*, 44(4), 684–707.
363. Tenbrunsel, A.E, Smith-Crowe K., Umphress E. (2003). Building Houses on Rocks: The Role of the Ethical Infrastructure in Organizations. *Social Justice Research*, 16(3), 285–307.
364. Terrell, S. R. (2012). Mixed-methods research methodologies. *The qualitative report*, 17(1), 254–280.
365. Thaler, J., Helmig, B. (2016). Do Codes of Conduct and Ethical Leadership Influence Public Employees' Attitudes and Behaviours? An experimental analysis. *Public Management Review*, 18(9), 1365–1399.
366. Thiel, C. E., Bagdasarov, Z., Harkrider, L., Johnson, J. F., Mumford, M. D. (2012).

- Leader ethical decision-making in organizations: Strategies for sensemaking. *Journal of Business Ethics*, 107(1), 49–64.
367. Thoenig, J. C. (2003). Institutional theories and public institutions: traditions and appropriateness. Eds. G. Peters, J. Pierre. *Handbook of public administration*, 127–137. London: Sage publications.
368. Thomas, T. P. (2013). *The effect of personal values, organizational values, and person-organization fit on ethical behaviors and organizational commitment outcomes among substance abuse counselors: A preliminary investigation*. Doctoral dissertation. University of Iowa. Prieiga per internetą: <http://ir.uiowa.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4877&context=etd>.
369. Thompson, D. F. (1992). Paradoxes of government ethics. *Public Administration Review*, 254–259.
370. Thompson, M., Ellis, R., Wildavsky, A. (1990). *Political cultures*. Working Paper 90-24 for Routledge Encyclopaedia of Government and Politics. Prieiga per internetą: <http://escholarship.org/uc/item/6jb494cj#page-1>.
371. Tijūnėlienė, O., Virbalienė, A. (2006). Anketos, pedagoginių reiškinių verifikavimo priemonės, psichologiniai konstravimo pamatai. *Pedagogika*, 82, 91–100.
372. Tremblay, M., Martineau, J. T., Pauchant, T. P. (2017). Managing Organizational Ethics in the Public Sector: A Pluralist Contingency Approach as an Alternative to the Integrity Management Framework. *Public Integrity*, 19(3), 219–233.
373. Treviño, L. K., Brown, M. E. (2004). Managing to be ethical: Debunking five business ethics myths. *The Academy of Management Executive*, 18(2), 69–81.
374. Treviño, L. K., Hartman, L. P., Brown, M. (2000). Moral person and moral manager: How executives develop a reputation for ethical leadership. *California Management Review*, 42, 128–142.
375. Treviño, L. K., Weaver, G. R., & Reynolds, S. J. (2006). Behavioral ethics in organizations: A review. *Journal of management*, 32(6), 951–990.
376. Uhr, J. (1999). Institutions of integrity: Balancing values and verification in democratic governance. *Public Integrity*, 1(1), 94–106.
377. Vaiseta, T. (2012). Nuobodulio visuomenė: vėlyvojo sovietmečio Lietuva (1964–1984). Daktaro disertacija, Humanitariniai mokslai, Istorija (05 H). Vilniaus universitetas.
378. Vaisiūnaitė, D., Raipa, A. (2007). Viešųjų programų ir projektų valdymas įgyvendinant jaunimo politiką Lietuvoje. *Jaunųjų mokslininkų darbai*, 1(12), 210–219.
379. Vaisvalavičiūtė, A. (2007). Antikorupcinis švietimas: Lietuvos atvejis. *Viešoji politika ir administravimas*, 21, 75–86.
380. Valentine, S., Fleischman, G. (2008). Ethics programs, perceived corporate social responsibility and job satisfaction. *Journal of business ethics*, 77(2), 159–172.
381. Valuckienė, J., Balčiūnas, S., Katiliūtė, E., Simonaitienė, B., Stanikūnienė, B. (2015). *Lyderystė mokymuisi: teorija ir praktika mokyklos kaitai*. Šiauliai: Titnagas.
382. Van Audenhove, L. (2007). Expert interviews and interview techniques for policy analysis. Brussel: Vrije University. Prieiga per internetą: http://www.ies.be/files/060313%20Interviews_VanAudenhove.pdf.
383. Van der Wal, Z. (2011). The content and context of organizational ethics the content and context of organizational ethics. *Public Administration*, 89 (2), 644–660.
384. Van der Wal, Z., de Graaf, G., Lawton, A. (2011). Competing values in public management. *Public Management Review*, 13(3), 331–341.
385. Van Wart, M. (2013). Lessons from leadership theory and the contemporary challenges of leaders. *Public Administration Review*, 73(4), 553–565.

386. Vasiljevas, A., Pučėtaitė, R. (2005). Socialinės įmonių atsakomybės ir efektyvaus žmoniškųjų išteklių valdymo įgyvendinimas dalykinės etikos priemonėmis. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*, 36, 200–201.
387. Vasiljevienė, N. (2000). *Verslo etika ir elgesio kodeksai: filosofinės ištakos, metodologiniai pagrindai ir šiuolaikinės praktikos bruožai*. Kaunas: Naujasis lankas.
388. Vasiljevienė, N. (2006a). *Organizacijų etika: institucinės etikos vadybos sistemos*. Vilnius: VU Jungtinis etikos verslo centras.
389. Vasiljevienė, N. (2006b). Organizacijų etika kaip naujų vadybos technologijų raiška. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*, 37, 169–184.
390. Vasiljevienė, N. (2014). Akademinis integralumas: nuo abstraktaus kalbėjimo apie akademinį sąžiningumą – prie jo vadybos. *Socialinių mokslų studijos*, (VI/3), 535–556.
391. Vasiljevienė, N. (2015). Erdvės darniosioms inovacijoms kūrimas – sąžiningos organizacijos konstravimas. Red. R. Pučėtaitė, A. Novelskaitė, R. Pušinaitė. *Organizacijų etika, novatoriškumas ir darniosios inovacijos*, 60–81. Vilnius: Vilniaus universitetas.
392. Vasiljevienė, N., Jakimenko, V. (2012). Permąstant integralumo vertybę. *Societal Innovations for Global Growth*, 1(1), 1026–1041.
393. Verhezen, P. (2010). Giving voice in a culture of silence. From a culture of compliance to a culture of integrity. *Journal of Business Ethics*, 96(2), 187–206.
394. Victor, B. & Cullen, J. B. (1987). A theory and measure of ethical climate in organizations. *Research in Corporate Social Performance and Policy*, 9, 51–71.
395. Victor, B., Cullen, J. B. (1988). The Organizational Bases of Ethical Work Climates. *Administrative Science Quarterly*, 33(1), 101–125.
396. Vveinhardt, J. (2011). Organizacijos kultūros ir organizacinės kultūros charakteristikos. *Management theory and studies for rural business and infrastructure development*, 5(29), 221–230.
397. Walzer, M. (1973). The Problem of Dirty Hands *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 2, No. 2, 160–180.
398. Wang, X., Wan Wart, M. (2007). When public participation in administration leads to trust: An empirical assessment of managers' perceptions. *Public Administration Review*, 67(2), 265–278.
399. Wang, Y. D., Hsieh, H. H. (2012). Toward a Better Understanding of the Link Between Ethical Climate and Job Satisfaction: A Multilevel Analysis. *Journal of Business Ethics*, 105, 535–545.
400. Warren, E. D. (2003). Constructive and Destructive Deviance in Organizations. *The Academy of Management Review*, 28(4), 622.
401. Weaver, G. R., Treviño, L. K. (2001). The role of human resources in ethics/compliance management: A fairness perspective. *Human Resource Management Review*, 11(1), 113–134.
402. Webb, J. E. (2012). *A Qualitative Analysis of Factors Contributing to Ethical Municipal Government*. Montana state university.
403. Wechsler, R. (2013). Local Government Ethics Programs: A Resource for Ethics Commission Members, Local Officials, Attorneys, Journalists, and Students, and a Manual for Ethics Reform. North Haven: City Ethics, Inc. Prieiga per internetą: <http://www.talgov.com/uploads/public/documents/ethics/pdf/eb-wechsler-150820.pdf>.
404. West, J. P., Berman, E. M. (2004). Ethics training in US cities: Content, pedagogy, and impact. *Public Integrity*, 6(3), 189–206.

405. West, K., Davis, P. (2011). What Is the Public Value of Government Action? Towards a (New) Pragmatic Approach to Values Questions in Public Endeavours. *Public Administration*, 89(2), 226–241.
406. Whitton, H. (2007). Developing the “Ethical Competence” of Public Officials. A Capacity-Building Approach. Eds. R.W. Cox III. *Ethics and Integrity in Public Administration: Concepts and Cases* (pp. 236–256). Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe Incorporated.
407. Wielandas, J., Grüningeris, S. (2002). Etikos vadybos sistemos ir jos auditas – teorinė klasifikacija ir praktinė patirtis. *Įmonių etika verslo praktikoje*. Red. Bausch, T., Kleinfeld, A., Steinmann, H. Vilnius: Vilniaus universitetas, 171–207.
408. Williams, F., Monge, P. R. (2001). Reasoning with Statistics: How to Read Quantitative Research. Belmont, CA : Thomson Wadsworth.
409. Wong, K. L., Ong, S. F., Kuek, T. Y. (2012). Constructing a survey questionnaire to collect data on service quality of business academics. *European Journal of Social Sciences*, 29(2), 209–221.
410. Wright, B. E., Pandey, S. K. (2009). Transformational leadership in the public sector: Does structure matter? *Journal of public administration research and theory*, 20, 75–89.
411. Yang, K., Holzer, M. (2005). Re-approaching the politics/administration dichotomy and its impact on administrative ethics. *Public Integrity*, 7(2), 110–127.
412. Young, S. Vijaya Thyil, V. (2008). A holistic model of corporate governance: a new research framework. *Corporate Governance*, 8 (1), 94–108.
413. Yuhariprasetya, Y. (2015). Ethics management in the public sector: The case of Indonesian tax administration reform. Doctoral dissertation. University of Canberra.
414. Yukl, G. (2013). *Leadership in Organizations*. Eight Edition. Upper Saddle River, N. J.: Pearson Education.
415. Zaccaro, S. J., Rittman, A. L., Marks, M. A. (2002). Team leadership. *The Leadership Quarterly*, 12 (4), 451–483.
416. Zainal, Z. (2007). Case study as a research method. *Jurnal Kemanusiaan*, 9, 1–6.
417. Zakarevičius, P. (2004). Organizacijos kultūra kaip pokyčių priežastis ir pasekmė. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*, 30, 201–209.
418. Zenger, T. R., Lazzarini, S. G., Poppo, L. (2001). Informal and Formal Organization in New Institutional Economics. *Advances in Strategic Management*, 19, 277–306.
419. Žydžiūnaitė, V. (2005). *Komandinio darbo kompetencijos ir jų tyrimo metodologija slaugytojų veiklos požiūriu*. Kaunas: Judex.
420. Žydžiūnaitė, V., Virbalienė, A., Katiliūtė, E. (2006). Grindžiamoji teorija – kokybinė edukologijos tyrimų metodologijos strategija. *Pedagogika*, 83, 57–63.

Kiti šaltiniai:

421. *Pranešimas dėl savanoriško ex ante skaidrumo*. (2017). SIMAP, Europa EU. Prieiga per internetą: http://simap.ted.europa.eu/documents/10184/49095/sf_015_lt.pdf
422. *Pagrindinės mokymo organizavimo nuostatos*. (2017). Valstybės tarnybos portalas. Prieiga per internetą: <http://portalas.vtd.lt/lt/text/tekstai/valstybes-tarnautojams/valstybes-tarnautoju-mokymas/pagrindines-mokymo-organizavimo-nuostatos-592.html>
423. LSD – Lietuvos statistikos departamentas. (2016). Užimti gyventojai pagal profesijų grupes ir ekonominės veiklos rūšis. www.osp.stat.gov.lt

424. Lietuvos korupcijos žemėlapis. (2016). Tyrimas atliktas Vilmorus.
425. Butkevičienė, E. (2011). *Apklausių duomenų analizė*. Prieiga per internetą: http://www.lidata.eu/files/mokymai/seminaras_20110129/Apklausu_duomenu_analize_20111111.pdf
426. *Ethics Policy – Minnesota Council of Nonprofits*. (2014). Montana Non-Profit Association. Organizational Development Resource Library. Prieiga per internetą: http://www.mtnonprofit.org/uploadedFiles/Files/Org-Dev/Principles_and_Practices/Other_Sample_Docs/EthicsPolicyMinnesota.pdf
427. Federation of European Accountants. (2009). *Integrity in Professional Ethics*. A Discussion Paper. Bussels. Prieiga per internetą: <https://www.icaew.com/-/media/corporate/files/technical/ethics/integrity-in-professional-ethics-fee-discussion-paper.ashx?la=en>
428. Mačiulytė, J., Ragauskas, P. (2007). „Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link?“ (Studijos santrauka). *Pilietinės Visuomenės Instituta*. <http://www.civitas.lt/lt>
429. NISA. (2005). *Chaos or Coherence? Strengths, Opportunities and Challenges for Australia's Integrity Systems*. Brisbane: Key Centre for Ethics, Law, Justice and Governance, Griffith University.
430. OECD. (1996). *Ethics in the public service. Current issues and practice*. Public management occasional papers, no.14. Prieiga per internetą: <http://www.oecd.org/puma/ethics>
431. OECD. (2000). *Trust in government: Ethics measures in OECD countries*. Paris: OECD Publishing.
432. *APS Values*. (2016). Australian Public Service Commission. Australian Government. Prieiga per internetą: <http://www.apsc.gov.au/working-in-the-aps/your-rights-and-responsibilities-as-an-aps-employee/aps-values>
433. *APS Values and Code of Conduct in practice: A guide to official conduct for APS employees and agency heads*. (2015). Australian Public Service Commission. Australian Government. Prieiga per internetą: https://www.apsc.gov.au/_data/assets/word_doc/0015/51423/APS-Values.docx
434. Erakovich, R., Wyman Sh. (2009). *Implications of Organizational Influence on Ethical Behavior. An Analysis of the Perceptions of Public Managers*, p. 77–91 // *Ethics and integrity in public administration: concepts and cases* / edited by Raymond W. Cox III.
435. Zavadskė, A., Norvilė, N., Vainilaitienė, R., Mačiulaitis, V. (2015). *Valstybės tarnautojų atrankos modelio stiprybių, silpnybių, galimybių, grėsmių (SSGG) analizė*. Projekto ataskaita. Vilnius: Valstybės tarnybos departamentas. Prieiga per internetą: https://vtd.lrv.lt/uploads/vtd/documents/files/TEISIN%C4%96%20INFORMACIJA/Tyrimai_ir_analiz%C4%97s/SSGG_analize.pdf.

Teisės aktai

1. LR Konstitucija. Žin. 1992, Nr. 33-1014. 132.
2. LR Gyventojų turto ir pajamų deklaravimo įstatymas. Žin., 1996-05-29, Nr. 50-1197, aktuali redakcija 2016-01-01.
3. LR Korupcijos prevencijos įstatymas. Žin., 2002, Nr. 57-2297.
4. LR Lygių galimybių įstatymas. Žin. 2003, Nr. 114-5115, aktuali redakcija 2017-01-01.
5. LR Lobistinės veiklos įstatymas. Žin. 2000, Nr. 56-1644, aktuali redakcija 2017-09-01.

6. LR Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymas Žin. 1998, Nr. 112-3100, aktuali redakcija 2017-01-01
7. LR Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas. Žin. 1994, Nr. 53-996; TAR. 2014, i. k. 2014-10139.
8. LR Seimo kontrolierių įstatymas. Žin. 1998, Nr. 110-3024, aktuali redakcija 2017-06-30.
9. LR Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas. Žin. 2000, Nr. 41-1162.
10. LR Valstybės ir tarnybos paslapčių įstatymas. Žin. 1999, Nr. 105-3019, aktuali redakcija Nr. XII-2375, 2016-05-19, TAR 2016-06-02.
11. LR Valstybės politikų elgesio kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymas, Nr. X-816, 2006-09-19
12. LR Valstybės tarnybos įstatymas. Žin. 1999, Nr. 66-2130; 1999, Nr.105-0; 2002, Nr. 45-1708.
13. LR Viešojo administravimo įstatymas. Žin., 2006, Nr. 77-2975.
14. LR Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas. Žin., 1997, Nr. 67-1659; 2000 Nr. 18-431.
15. LR Viešųjų pirkimų įstatymas. 1996 m. rugpjūčio 13 d. Nr. I-1491, Nauja redakcija 2017-07-01, Nr. XIII-327, 2017-05-02, TAR 2017-05-04, i. k. 2017-07550.
16. LR Vietos savivaldos įstatymas. Žin. 1994, Nr. 55-1049; 2008, Nr. 113-4290. 149.
17. LR Vietos savivaldos įstatymo 3, 6, 13, 16, 20, 33, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 45, 46 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas. Žin., 2012, Nr. 1366958. 150.
18. LR Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos įstatymas. Žin., 2008, Nr. 81-3176.
19. LR Viešojo administravimo įstatymo Nr. VIII-1234 2, 3, 19, 20 ir 34 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 14-1 straipsniu įstatymas. TAR, 2014, i. k. 2014-09160.
20. LR Administracinių teisės nusižengimų kodeksas (2015, aktuali redakcija 2017-08-13).
21. LR Baudžiamasis kodeksas (2000, aktuali redakcija 2017-06-03).
22. LR Civilinis kodeksas (2000, aktuali redakcija 2017-07-01).
23. LR Darbo kodeksas (2016, aktuali redakcija 2017-07-01).
24. LR Valstybės politikų elgesio kodeksas. Žin. 2006, Nr. 102-3938. 141.
25. LR Vyriausybės 2002 m. birželio 24 d. nutarimas Nr. 968 „Dėl Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklių patvirtinimo“. Žin., 2002, Nr. 65-2656.
26. LR Vyriausybės nutarimas „Valstybės tarnautojų mokymo organizavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“, Nr. 1575, 2012 m. gruodžio 28 d.
27. LR Vyriausybės 2002 m. birželio 24 d. nutarimas . Nr. 966 „Dėl konkursų į valstybės tarnautojo pareigas organizavimo tvarkos aprašo“, 2015-11-02.
28. LR Vyriausybės nutarimas „Dėl valstybės tarnautojų mokymo 2014–2017 metų strategijos patvirtinimo“. 2014 m. gegužės 28 d. Nr. 481. TAR 2014-05-30, aktuali redakcija, 2015-11-06.
29. LR Nacionalinė kovos su korupcija 2015–2025 m. programa, 2015 m. kovo 10 d. Nr. XII-1537 (TAR, 2015-03-16, Nr. 385).
30. LR Specialiųjų tyrimų tarnybos Korupcijos prevencijos valdybos Korupcijos rizikos skyriaus 2013 m. gegužės 10 d. raštas / vertinimas Nr. L-01-1704 „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių antikorupcijos komisijų“.
31. LR STT direktoriaus įsakymas „Dėl Savivaldybės korupcijos prevencijos programos rengimo rekomendacijų patvirtinimo“ 2014 m. birželio 5 d. įsakymas Nr. 2-185.
32. LR STT savivaldybės antikorupcijos komisijos pavyzdiniai nuostatai, 2015 m. birželio 19 d., Nr. 4-01-4599.
33. Dėl LR savivaldybių antikorupcijos komisijų veiklos. LR STT korupcijos prevencijos

- valdybos korupcijos rizikos skyrius, 2016-06-20 Nr. L-01-3868.
34. LR vyriausios tarnybinės etikos komisijos sprendimas „Dėl kriterijų valstybės tarnyboje dirbančio asmens pareikštam nusišalinimui nepriimti patvirtinimo“. (2016-01-27, Nr. KS-8).
 35. Privačių interesų deklaracijų pildymo, tikslinimo ir pateikimo taisyklės (LR VTEK 2012-07-05, Nr. KS-84, 2014 08 19, Nr. KS-86).
 36. Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos 2011–2016 metų veiklos ataskaitos.
 37. LR Specialiųjų tyrimų tarnybos 2011–2016 m. veiklos ataskaitos.
 38. LR Seimo kontrolierių 2011–2016 metų veiklos ataskaitos.
 39. LR lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos 2011–2016 m. veiklos ataskaitos.
 40. Šiaulių miesto savivaldybės mero 2011–2016 metų darbo ataskaitos. Prieiga per internetą: <http://www.siauliai.lt/Veikla87963170>.
 41. Šiaulių miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2011–2016 metų veiklos ataskaitos. Prieiga per internetą: <http://www.siauliai.lt/Veikla87963170>.
 42. Šiaulių miesto savivaldybės tarybos 2016 m. veiklos ataskaita. Prieiga per internetą: <http://www.siauliai.lt/Veikla87963170>.
 43. Šiaulių miesto savivaldybės tarybos etikos komisijos nuostatai. Patvirtinti Šiaulių miesto savivaldybės tarybos 2011 m. gegužės 12 d. sprendimu Nr. T-149.
 44. Akmenės rajono savivaldybės mero ir tarybos 2011–2016 metų veiklos ataskaitos.
 45. Akmenės rajono savivaldybės administracijos direktoriaus ir savivaldybės administracijos 2011–2016 metų veiklos ataskaitos.
 46. Akmenės rajono savivaldybės etikos komisijos darbo reglamentas. Patvirtintas Akmenės rajono savivaldybės tarybos 2016 m. vasario 15 d. sprendimu Nr. T-30.
 47. Joniškio rajono savivaldybės mero 2011–2016 metų veiklos ataskaitos.
 48. Joniškio rajono savivaldybės administracijos direktoriaus ir savivaldybės administracijos 2011–2015 metų veiklos ataskaitos.
 49. Joniškio rajono savivaldybės etikos komisijos nuostatai. Patvirtinti Joniškio rajono savivaldybės tarybos 2015 m. gegužės 21 d. sprendimu Nr. T-68.
 50. Kelmės rajono savivaldybės tarybos, mero 2011-2016 metų veiklos ataskaitos.
 51. Kelmės rajono savivaldybės Tarybos etikos komisijos nuostatai. Patvirtinta Kelmės rajono savivaldybės tarybos 2016 m. sausio 28 d. sprendimu Nr. T-20(E).
 52. Pakruojo rajono savivaldybės mero 2011–2016 metų veiklos ataskaitos.
 53. Pakruojo rajono savivaldybės tarybos 2011–2016 metų veiklos ataskaitos.
 54. Radviliškio rajono savivaldybės 2011–2016 metų veiklos ataskaitos.
 55. Radviliškio rajono savivaldybės etikos komisijos veiklos nuostatai. Pavirtinta Radviliškio rajono savivaldybės tarybos 2015 m. birželio 23 d. sprendimu Nr. T-62.
 56. Šiaulių rajono savivaldybės mero, administracijos direktoriaus ir savivaldybės administracijos, Tarybos 2011–2016 metų veiklos ataskaitos.
 57. Šiaulių rajono savivaldybės tarybos etikos komisijos nuostatai. Pavirtinta Šiaulių rajono savivaldybės tarybos 2016 m. vasario 18 d. sprendimu.
 58. Šiaulių apskrities savivaldybių tarybos etikos komisijų posėdžių 33 protokolai (2011–2016 m.).
 59. Šiaulių apskrities savivaldybių antikorupcijos komisijų posėdžių 74 protokolai (2011–2016 m.).

Rita Toleikienė

**INTEGRALIOS ETIKOS VADYBOS SISTEMOS
FORMAVIMAS SAVIVALDYBĖJE**

Mokslo daktaro disertacija
Socialiniai mokslai, vadyba (03 S)

2018-11-12, 20,66 spaud. leid. 1. Tiražas 15.
Išleido Šiaulių universitetas, P. Višinskio g. 38, 76352 Šiauliai.
Spausdino UAB BMK leidykla. J. Jasinskio g. 16, 03163 Vilnius.