

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO  
STRATEGINIO VALDYMO IR POLITIKOS FAKULTETO  
POLITIKOS MOKSLŲ KATEDRA**

**GIEDRĖ ZUBERNIŪTĖ**  
Europos Sąjungos politika ir administravimas

**ETIKOS KODEKSAI VALSTYBĖS TARNYBOJE: TEORINIAI IR PRAKTINIAI ASPEKTAI**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas:  
doc. dr. Vidmantas Adomonis

Vilnius, 2007

## TURINYS

ĮVADAS .....	3
1. ETIKOS VADYBA.....	5
1.1. Etikos vadybos sistemos procesas .....	5
1.2. Etikos infrastruktūra .....	6
2. ETIKOS KODEKSŲ BENDRA APŽVALGA.....	10
2.1. Etikos kodeksų esminiai aspektai: tikslai, funkcijos, turinys, charakteristikos.....	10
3. ETIKOS KODEKSAI: TEORINIAI MODELIAI ES IR LIETUVOS PRAKTIKOJE.....	20
3.1. Etikos kodeksas pagal ES rekomendacijas.....	20
3.2. Etikos reglamentavimas etikos kodeksuose: Lietuvos atvejis.....	25
4. SUOMIJOS ATVEJO ANALIZĖ: GERIAUSIOS PRAKTIKOS (SUGRETINIMO) METODAS ..	34
4.1. Geriausios praktikos (sugretinimo) metodas .....	34
4.2. Geriausios praktikos (sugretinimo) metodo taikymo galimybės etikos infrastruktūrai Lietuvoje tobulinti.....	36
IŠVADOS .....	45
PASIŪLYMAI IR REKOMENDACIJOS .....	47
LITERATŪROS SĄRAŠAS.....	49
SANTRAUKA .....	52
SUMMARY .....	53
PRIEDAI .....	54

## IVADAS

Dabartiniame pasaulyje, išgyvenančiame sudėtingas ekonomines ir socialines permainas, technologijų plėtrą, mokslo pažangą bei spartų globalizacijos procesą, pastebimas ne tik kiekybinis, bet ir kokybinis viešųjų interesų gausėjimas bei augimas. Dėl to didėja viešojo administravimo ir valstybės tarnautojų veiklos mastai. Prie valstybės tarnautojų vaidmens didėjimo šiuolaikinėje visuomenėje prisideda jų pačių dalyvavimas ne tik viešosios politikos įgyvendinime, bet ir formavime. Nors tradiciniai politikos formuotojai (įstatymų leidžiamoji ir vykdomoji valdžia) ir nustato plačius viešosios politikos parametrus, tačiau dauguma detalių paliekama tikslinti tos politikos įgyvendintojams – valstybės tarnautojams.<sup>1</sup> Būtent ši, valstybės tarnautojams garantuojama, diskrecijos teisė, priimant sprendimus, bei galimybė disponuoti konfidencialia informacija sukuria prielaidas galimam neetiškam valstybės tarnautojų elgesiui.<sup>2</sup> Todėl iškyla uždavinys užtikrinti „teisingų“, t.y. sąžiningų, nešališkų, atitinkančių visuomenės siekius ir norus, sprendimų priėmimą. Valstybės tarnautojų vaidmens didėjimas verčia iš naujo pažvelgti į etikos aktualumą valstybės tarnyboje – būtina įvertinti egzistuojančios etikos infrastruktūros elementų taikymo efektyvumą bei ieškoti papildomų priemonių etiškai valstybės tarnybai kurti.

Nors valstybės tarnautojų etikos problemika yra išties aktuali šiuolaikinėje valstybės tarnyboje, tačiau mokslinėje literatūroje galima rasti tik pavienius teorinius ar praktinius darbus šia tema. Iš Lietuvos mokslininkų, nagrinėjančių valstybės tarnautojų etikos aspektus, būtina paminėti J. Palidauskaitę, kurios darbuose pateikiama ne tik teorinė, bet ir praktinė etikos klausimų analizė. Tačiau tik nedaugelyje jos darbų gilinamasi į etikos infrastruktūros kūrimo ir įgyvendinimo problemas. Užsienio autoriai, tyrinėjantys viešojo administravimo etiką, – A. Lawton, K. Kernaghan – savo darbuose išsamiau analizuoja etikos kodeksų ypatybes, taikant juos viešojo sektoriaus etikai reglamentuoti. Visgi mokslinėje literatūroje trūksta darbų, analizuojančių, kokia yra Lietuvos bei kitų šalių praktika, kuriant ir įgyvendinat etikos kodeksus valstybės tarnyboje.

Darbe naudojama Lietuvos bei užsienio specialioji literatūra, periodiniuose bei internetiniuose leidiniuose publikuojami Lietuvos bei užsienio autorių straipsniai, Lietuvos, ES bei šalių narių teisės aktai, statistiniai duomenys, atliktų tyrimų rezultatai, nacionalinių ir tarptautinių organizacijų bei institucijų oficialios rekomendacijos.

Darbe gilinamasi į vieno svarbiausių etikos infrastruktūros elementų – etikos kodeksų – teorinius ir praktinius aspektus. Pirmojoje darbo dalyje, sistemiškai ir koncentruotai pateikiama teorinė medžiaga. Tai leidžia nustatyti kriterijus, kuriais vadovaujantis, antrojoje darbo dalyje nagrinėjama

<sup>1</sup> Novagrockienė J. *Politikos mokslo pagrindai*, Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2001.

<sup>2</sup> Kernaghan K. Codes of Ethics and Public Administration: Progress, Problems and Prospects // <http://web.ebscohost.com/ehost/pdf?vid=2&hid=107&sid=088f5adf-f8f8-40bc-9b7b-17da4ea06714%40sessionmgr7>; prisijungimo laikas: 2007-10-10.

Europos Sąjungos (toliau tekste ES), Lietuvos ir kitų šalių narių praktika etikos kodeksų atžvilgiu, įvertinamas jų taikymo efektyvumas. Galiausiai aptariama, kokios alternatyvios priemonės gali būti taikomos, siekiant etiškos valstybės tarnybos.

Šio darbo tikslas – įvertinti Lietuvos etikos kodeksų, reglamentuojančių valstybės tarnautojų etiką, praktinę vertę bei, vadovaujantis kitų šalių gera praktika, pateikti rekomendacijas kodeksų turinio bei etikos infrastruktūros tobulinimui. Tikslui pasiekti nustatyti šie uždaviniai:

1. apžvelgti etikos infrastruktūrą;
2. pateikti visapusišką etikos kodeksų teorinę apžvalgą: aptarti etikos kodeksų tikslus, funkcijas, turinį, pagrindines charakteristikas bei paaiškinti skirtingas „etikos“ ir „elgesio“ kodeksų sampratas;
3. išanalizuoti pagrindinių esamų ir ruošiamų Lietuvos teisės aktų, reglamentuojančių valstybės tarnautojų etiką, turinį ir, palyginus su ES rekomenduojamu Europos etikos kodeksu, nustatyti pagrindinius neatitikimus ir trūkumus;
4. pritaikius geriausios praktikos (sugretinimo) metodą, nustatyti pagrindines etikos infrastruktūros bei būsimo Tarnautojų elgesio kodekso tobulinimo kryptis.

Vykdamas trečią ir ketvirtą uždavinius, atliktas Lietuvos, ES bei Suomijos etikos kodeksų tyrimas. Tyrimo metu analizuojami atskirų kodeksų turinio elementai: siekiama išsiaiškinti, kokios vertybės bei elgesio standartai deklaruojami, ar numatoma atsakomybė už kodekso pažeidimus, ar įtrauktos nuostatos, suteikiančios pagrindą kodekse išdėstytų vertybių ir standartų įgyvendinimui ir skatinimui.

Tyrimo ir viso darbo metu naudoti šie metodai: mokslinės literatūros analizė, turinio analizė, lyginamoji analizė, statistinių duomenų analizė, geriausios praktikos (sugretinimo) metodas. Mokslinės literatūros analizės metu surinkta bei apibendrinta informacija suteikia teorinį pagrindą tolimesnei darbo eigai, padeda pasirinkti tyrimo kryptį. Teisės aktų turinio analizė padeda išvelgti konkrečių valstybės tarnybos etikos aspektų reglamentavimo laipsnį ir pobūdį, o lyginamoji analizė leidžia apžvelgti bei palyginti valstybės tarnautojų etikos reglamentavimo tendencijas skirtingose šalyse. Vadovaujantis statistiniais duomenimis, galima įvertinti etikos normų taikymą bei etikos kodeksų įgyvendinimą praktikoje. Aptartų metodų dėka nustatomos pagrindinės problemos. Geriausios praktikos (sugretinimo) metodas suteikia galimybę numatyti pagrindines tobulinimo kryptis bei pasirinkti tinkamus problemų sprendimus.

Vadovaujantis darbe išanalizuota literatūra, tyrimo metu surinkta bei apibendrinta informacija tikrinama ši hipotezė: etikos kodeksų egzistavimas šalies teisinėje sistemoje neužtikrina etiškos valstybės tarnybos.

## 1. ETIKOS VADYBA

Spartūs globalizacijos procesai, ekonominiai bei socialiniai pokyčiai lėmė ne tik valstybės tarnautojų svarbos didėjimą, bet ir viešojo valdymo reformų poreikį. XX a. 9-ajame dešimtmetyje kilusios viešųjų biudžetų krizės ir padidėjęs poreikis rasti geresnius veiklos orientyrus sukėlė diskusijas apie viešojo valdymo reformas. Valstybės išlaidų taupymas, viešųjų paslaugų kokybės gerinimas, valdžios veiklos našumo ir galimybių didinimas, o kartu ir veiksmingas politikų įgyvendinimas, efektyvesnė biurokratijos kontrolė, skaidresnė valdžia – tai pagrindiniai tikslai, kurių siekiama reformuojant valstybinį valdymą. Pagrindinis dėmesys skiriamas valdymo sistemos orientacijai į rezultatus. Valstybinės institucijos ėmė taikyti naujus valdymo modelius, pagrįstus moderniu vadybos mokslu. Privataus sektoriaus vadybos koncepcijos buvo perkeltos į viešąjį sektorių. Rezultatyvusis administravimas arba naujoji viešoji vadyba iš viešojo sektoriaus reikalauja modifikuotų sprendimų, kurie taikomi privačiame sektoriuje.<sup>3</sup>

Kadangi naujoji viešoji vadyba akcentuoja privataus sektoriaus metodų taikymą valstybiniame valdyme, tikslinga kai kuriuos etikos klausimus aptarti vadybiniu aspektu.

Etika – tai principų ir standartų, lemiančių individų ir jų grupių elgesį, visuma.<sup>4</sup> Vadybos užduotis yra diegti tų principų ir standartų sampratą, kontroliuoti ir, jei reikia, koreguoti individų elgesį. Šio proceso organizavimo instrumentai gali būti etikos kodeksai, etikos tarnautojai ir etikos padaliniai organizacijose, etikos centrai, etikos mokymas ir kt. Kartu jie sudaro svarbią etikos infrastruktūros dalį<sup>5</sup> ir yra integruojami į etikos vadybos sistemą, kuria siekiama apibrėžti konkrečias institucijos nuostatas bei principines vertybes ir pritaikyti jas kasdienėje praktikoje, valdyti ir reguliuoti profesinę elgseną. Etikos standartų diegimas reiškia etikos strategijos realizavimą, nuostatų organizavimą, motyvavimą, koordinavimą, vertinimą ir koregavimą.

Pirmiausia bus apžvelgtas autorių J. Wieland ir S. Gruninger pateiktas etikos vadybos sistemos proceso modelis, taikomas versle, bei etikos infrastruktūros samprata valstybės tarnybos aspektu (pagal Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos rekomendacijas). Taip pat bus aptariamas etikos vadybos sistemos ir infrastruktūros santykis.

### 1.1. Etikos vadybos sistemos procesas

Etikos vadybos sistemai paaiškinti galima pasitelkti keturių pakopų proceso, kurio sudedamosios dalys yra kodifikavimas, komunikacija, įgyvendinimas ir organizavimas, modelį.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Norbert T. *Viešoji vadyba: inovaciniai viešojo sektoriaus valdymo metmenys*, Vilnius: MRU leidybos centras, 2004; Pollitt Ch. *Viešojo valdymo reforma: lyginamoji reforma*, Vilnius: Algarvė, 2003.

<sup>4</sup> What is ethics // <http://www.ethicsquality.com/about.htm>; prisijungimo laikas: 2007-10-11.

<sup>5</sup> Vasiljevienė N. *Organizacijų etika: institucinės etikos vadybos sistemos*, Vilnius: Ciklonas, 2006.

<sup>6</sup> Wielandas J., Gruningeris S. Etikos vadybos sistemos ir jų auditas – teorinė klasifikacija ir praktinė patirtis, *Įmonių etika verslo praktikoje*, red. Bausch T., Kleinfeld A., Steinmann H. Vilnius: Verslo etikos centras, Vilniaus universitetas KHF, 2002.

1. Etikos vadybos pagrindas yra institucijos vertybių nustatymas ir kodifikavimas, taip raštu suformuluojant elgesio standartus. Efektyvių etikos programų kūrimas prasideda nuo organizacijos ar institucijos vertybių formulavimo. Vertybės kuria organizacinę kultūrą. Įsisąmonintos vertybės nulemia individo elgesį, kai niekas jo nestebi. Tuo tarpu taisyklės negali aprėpti visų situacijų.

2. Kodifikuotos vertybės turi turėti ryšį ne tik su tais, kuriems jos taikomos, bet ir su visuomene. Todėl komunikacija yra lemiamą priemonė, taikant elgesio standartus. Kad komunikacija būtų rezultatyvi, ji turi būti integruota į vykdomą veiklą.

3. Vertybių realizacija gali būti įgyvendinama diegiant dvejopas programas – paklusnumo įstatymui arba vertybių. Paklusnumo įstatymui programos sutelkia dėmesį į sprendimų ir elgesio teisėtumą. Paprastai jos susideda iš paaiškinimo individui apie jo teises pareigas. Vertybių programų tikslas – į vertybes orientuotas savęs įpareigojimas. Paklusnumo įstatymui programos savo tikslą pasiekia dažniausiai tik tuomet, kai yra sudėtinė plačios vertybių programos dalis. Šalia elgesio standartų programai priklauso ir lavinimo priemonės, pažangos vertinimas, etikos audito sistemos.

4. Etikos vadybos sistemos organizavime svarbų vaidmenį atlieka „etikos tarnautojai“, teikiantys informaciją etikos klausimais. Dėmesys taip pat teikiamas vidaus revizijai, ryšių su visuomene skyriui bei vadovybei. Svarbu suvokti, kad šios priemonės veiksmingos tik tada, kai tai yra vadovybės rūpestis, t.y. kai vadovai diskutuoja apie vertybių reikšmę bei rodo pavyzdį, kaip jas įgyvendinti. Be to vadovybė turėtų laikytis ir šių principų:

- apdovanoti „skundikus“;
- nustatyti tikslus tokius, kurie neskatintų jų įgyvendinimo apgaule;
- netoleruoti pavaldinių neetiško elgesio;
- akcentuoti vertybių svarbą.

## 1.2. Etikos infrastruktūra

Apžvelgus etikos institucionalizacijos procesą, tikslinga aptarti ir etikos infrastruktūrą, t.y. priemones bei sąlygas, kurios skatina profesionalumą ir aukštus elgesio standartus.

Etikos infrastruktūros elementai:<sup>7</sup>

- politinis atsidavimas (išskirtinis politinių lyderių dėmesys, išteklių skyrimas, gero elgesio pavyzdžiai);
- efektyvi teisinė bazė (baudžiamasis kodeksas, interesų konfliktą draudžiantis įstatymas, valstybės tarnybos įstatymas; informacijos prieinamumo visuomenei įstatymas );

---

<sup>7</sup> Etikos infrastruktūra // <http://vmc.ppf.ktu.lt/etika/infrastruktura.html>; prisijungimo laikas: 2007-10-11.

- efektyvūs atsiskaitymo mechanizmai (administracinės procedūros, auditas, organizacijos veiklos tyrimas, parlamentiniai komitetai, bendruomenės patariamasis tarybos);
- etikos kodeksai (asmeninės moralės principai, profesinės vertybės, teisiniai draudimai);
- profesinės socializacijos mechanizmai (įvadinis ir teisinis etikos mokymas, etikos centrai, vadovų demonstruojami gero elgesio pavyzdžiai);
- palankios valstybės tarnybos sąlygos - vidiniai faktoriai, t.y. žmogiškųjų išteklių politika: priėmimas, mokymas, karjeros galimybės, veiklos priežiūra, apdovanojimai, drausminimas; išoriniai faktoriai: darbo santykiai, atlyginimas, sumaištis dėl nuolatinių pokyčių ir reformų;
- etiką koordinuojanti institucija (prižiūrėtoja, patarėja, etikos iniciatyvų rėmėja);
- aktyvi pilietinė visuomenė (informacijos prieinamumas, kultūrinės tradicijos, žiniasklaida).

Etikos infrastruktūros elementai atlieka tris pagrindines funkcijas. Tai – kontrolė, gairių nustatymas ir vadyba.<sup>8</sup>

**Kontrolė.** Įprasta, kad etikos standartai išdėstomi etikos kodeksuose, tačiau ne mažiau svarbu, kad jie būtų reglamentuojami ir šalies teisinėje sistemoje. Minimalių privalomų elgesio standartų ir principų įtvirtinimas teisės aktuose yra platesnės etikos vertybių komunikacijos pagrindas. Taip suteikiama galimybė su etiškos veiklos reikalavimais susipažinti ne tik patiems valstybės tarnautojams, bet ir kitoms suinteresuotoms grupėms. Kita vertus, teisinė sistema tarnauja ne tik kaip komunikacijos, bet ir kaip reguliavimo priemonė, kuri užtikrina nepriklausomą tyrimą ir patraukimą atsakomybėn viešajame sektoriuje, esant etikos pažeidimams. Būtina etikos infrastruktūros dalis – tai priežiūros, pranešimo apie etikos taisyklių pažeidimą, tyrimo procedūros bei atitinkamų administracinių ir drausminių sankcijų už netinkamą elgesį buvimas. Kontrolės mechanizmas turi garantuoti, kad laikomasi nustatytų taisyklių.

**Gairių nustatymas.** Aiškiai išdėstyti bei plačiai paskelbti etiško elgesio valstybės tarnyboje principai ir reikalavimai (dažnai pateikiami etikos kodekso forma) kuria bendrą supratimą apie viešojo sektoriaus etikos standartus ne tik tarp pačių valstybės tarnautojų, bet ir visuomenėje. Profesinė socializacija, mokymas turi praktinės vertės. Jų metu tobulinami būtini valstybės tarnautojų įgūdžiai taikyti etikos standartus ir priimti sprendimus realiose situacijose. Vidinių konsultacijų mechanizmas yra vertinga etikos standartų realizavimo priemonė tais atvejais, kai iškyla aplinkybės, nenumatytos taisyklėse. Tokiais atvejais tarnautojams turi būti sudarytos galimybės konsultuotis su kolegomis,

---

<sup>8</sup> Bertok J. Getting the public ethics right // <http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/293>; prisijungimo laikas: 2007-10-11; OECD, Recommendation on principles for managing ethics in the public service // <http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf>; prisijungimo laikas: 2007-10-11.

tiesioginiais vadovais, ar specialiai tam tikslui įstaigoje ar organizacijoje įsteigtos pareigybės darbuotoju. Nustatant gaires, realizuojant vertybes ir elgesio standartus, svarbus vaidmuo tenka lyderiams, rodantiems tinkamo elgesio pavyzdžius bei individo asmeninei atsakomybei.

**Vadyba.** Vadybinis požiūris akcentuoja tam tikros tvarkos ir politikos kūrimą, siekiant, kad etikos standartų realizavimas praktikoje vyktų nuolat. Tiesioginę įtaką kasdieniam etikos vertybių ir standartų taikymui turi organizacinė aplinka. Tik tokia aplinka, kurioje egzistuoja veiksminga motyvavimo sistema, įtraukianti tinkamas darbo (tarnybos) sąlygas, efektyvų veiklos vertinimą, skatina aukštų elgesio standartų laikymąsi. Karjeros, asmeninio tobulėjimo galimybės, adekvatus darbo užmokestis, rezultatyvi žmogiškųjų išteklių vadyba kuria aplinką, palankią etiškam elgesiui.

Etikos infrastruktūros schema parodyta 1 priede.

Tuo tarpu žemiau pateikta 1 lentelė parodo etikos infrastruktūros ir etikos vadybos sistemos sąlyčio taškus (gelsvas fonas).

1 lentelė

Etikos infrastruktūra		Etikos vadybos sistema	
Kontrolė	→ Teisinė bazė, atsiskaitymo mechanizmai	Paklusnumo įstatymui programos, pažangos vertinimas, etikos audito sistemos	← Realizacija
Gairių nustatymas	→ Etikos kodeksai, profesinė socializacija	Vertybių kodifikavimas, vadovybės demonstruojami gero elgesio pavyzdžiai	← Kodifikavimas, organizavimas
Vadyba	→ Koordinuojančios institucijos, palankios valstybės tarnybos sąlygos	„Etikos tarnautojai“, vertybių programos	← Realizacija, organizavimas

Matyti, kad etikos standartų diegimas tiek privačiame, tiek viešajame sektoriuje vyksta, įgyvendinant vienodas funkcijas ir naudojant tas pačias priemones. Tačiau, akcentuojami skirtingi elementai. Privačiame sektoriuje daugiau dėmesio skiriama vadybiniam aspektui (vertybių realizavimui ir organizavimui), darbuotojų savireguliacijai. Tuo tarpu valstybės tarnyboje egzistuoja platesnės negu verslo sektoriuje kontrolės galimybės. Tai ne tik organizaciniai metodai ar normatyviniai apribojimai, kuriais sėkmingai naudojasi ir įmonės bei organizacijos, bet taip pat ir politiniai kontrolės metodai



(biudžetinė kontrolė, įstatymų leidžiamosios bei vykdomosios valdžios inicijuojami valstybės tarnautojų ar institucijų veiklos tyrimai, teisminė kontrolė) bei visuomenės spaudimas.<sup>9</sup>

Bendrai apžvelgus etikos vadybos ypatybes bei etikos infrastruktūros mechanizmą, matyti, kad egzistuoja nemažai vadybinių, teisinių, socialinių priemonių, padedančių realizuoti etikos vertybes praktikoje. Tačiau viešojo administravimo etikos tyrinėtojų pripažįstama, kad viena svarbiausių priemonių, siekiant minėto tikslo, yra etikos kodeksų kūrimas ir tinkamas jų įgyvendinimas. Todėl toliau darbe bus kalbama būtent apie etikos kodeksų vaidmenį, kuriant etišką valstybės tarnybą.

---

<sup>9</sup> Peters B. G. *Biurokratijos politika*, Vilnius: Pradai, 2002.

## 2. ETIKOS KODEKSŲ BENDRA APŽVALGA

### 2.1. Etikos kodeksų esminiai aspektai: tikslai, funkcijos, turinys, charakteristikos

Tradiciškai etikos kodeksai kuriami tam, kad būtų apibrėžta organizacijos filosofija arba politika, nustatytos darbuotojo teisės ir pareigos, nubrėžtos atsakomybės ribos. Šiandieninės kodeksų tendencijos liudija nemažėjančią jų svarbą ne tik privačiame, bet ir viešajame sektoriuje, siekiant kontroliuoti neetišką elgesį. Pastaruoju metu pasirodę valstybės tarnautojų elgesį reglamentuojantys etikos kodeksai kartu yra ir atsakas į naujosios viešosios vadybos teorijos mestus iššūkius.

#### Tikslai

Etikos tyrinėtojai M. Frankel ir G. Vinten nurodo tokius etikos kodeksų tikslus:<sup>10</sup>

1. inspiruoti, nurodant siektiną elgseną. Kodeksai pateikia profesines vertybes ir elgesio reikalavimus, kuriais vadovaujantis, darbuotojai įgyvendintų savo kasdienes pareigas bei priimtų sprendimus;
2. reguliuoti, detalizuojant elgesio taisykles ir nurodant konkrečias bausmes už kodekso pažeidimus. Reguluojat veiklą, nurodoma, kokio elgesio reikia siekti bei vengti, esant vertybių susidūrimui, kam teikti pirmenybę. Palyginti menkos priimamo sprendimo socialinės pasekmės, nedideli pažeidimo kaštai, lojalumas ir ištikimybė asmeninių interesų sąskaita – tai tik keletas aplinkybių, kurioms esant padidėja neetiško elgesio rizika. Skiriant konkrečias sankcijas už etikos kodekso pažeidimus, jos gali būti diferencijuojamos, atsižvelgiant į pažeidimo rimtumą, nusižengusio valstybės tarnautojo bylos faktus (ar yra įrašų apie kitus nusižengimus), jo patirtį bei pareigas valstybės tarnyboje.<sup>11</sup> Etikos kodekso nuostatų suvokimas, jų įsisavinimas lemia tinkamo, t.y. etiško sprendimo priėmimą konfliktinėse situacijose. Numačius ne tik elgesio reikalavimus, bet ir aiškias sankcijas už jų pažeidimus, kodeksas tampa elgesio kontrolės mechanizmu;
3. šviesti, ne tik pateikiant elgesio nuorodas, bet ir jas komentuojant.

Anglų viešojo administravimo etikos tyrinėtojas A. Lawton<sup>12</sup> pabrėžia, kad, kuriant etikos kodeksus, būtina siekti šių trijų tikslų pusiausvyros. Anot jo, nukrypus vien tik į inspiracijas, kyla pavojus nepakankamai dėmesio skirti kontrolei ir pamiršti veiklos reguliavimo svarbą. Jei etikos kodeksai pateikia vien tik profesinių vertybių ir elgesio reikalavimų, kuriais individas turėtų vadovautis, atlikdamas savo pareigas, sąvadą, yra didelė tikimybė, kad jų nebus laikomasi. Todėl

<sup>10</sup> Palidaskaitė J. Elgesio kodeksai: naujos teorinės paradigmos ir praktiniai įgyvendinimo aspektai, *Viešoji politika ir administravimas*, 2003, Nr. 6.

<sup>11</sup> Kernaghan K. Codes of Ethics and Public Administration: Progress, Problems and Prospects // <http://web.ebscohost.com/ehost/pdf?vid=2&hid=107&sid=088f5adf-f8f8-40bc-9b7b-17da4ea06714%40sessionmgr7>; prisijungimo laikas: 2007-10-10.

<sup>12</sup> Lawton A. Developing and Implementing Codes of Ethics, *Viešoji politika ir administravimas*, 2004, Nr. 7.

rekomenduojama, kad etikos kodeksai nebūtų vien deklaracinio pobūdžio, bet kartu reglamentuotų ir realų, praktinei veiklai reikalingą elgesį, organizuotų ir motyvuotų individus elgtis būtent taip, kaip reikalaujama.

### **Funkcijos**

Funkcijų visuma nusako, kaip, kokiomis priemonėmis bus siekiama užsibrėžtų tikslų. Etikos kodeksai disponuoja gausiu rinkiniu tokių priemonių, kurios padeda ne tik formuluoti aiškias etines vertybes, bet ir siekti jų realizavimo praktikoje. Bendrai sutariama, kad etikos kodeksai atlieka tokias funkcijas:<sup>13</sup>

- pateikia aiškias vertybes, vaidmenis ir pareigas, teises ir atsakomybės ribas;
- paaiškina, kokio elgesio tikimasi iš valstybės tarnautojų;
- teikia rekomendacijas, formuojant etišką elgesį;
- nustato etiško elgesio kriterijus;
- padeda išspręsti galimas etines dilemas;
- numato sankcijas, taikomas esant pažeidimui, bei procedūras, sprendžiant neetiško poelgio klausimus;
- mažina situacijų dviprasmiškumą ir neaiškumą;
- pateikia vieningą etiško elgesio pavyzdį, apjungdamas skirtinguose teisės aktuose išdėstytus reikalavimus;
- skatina viešą pasitikėjimą ir pasiklovimą valstybės tarnautojų etišku elgesiu;
- gimdo valstybės tarnautojų savigarbos jausmą, pasididžiavimą savo profesija;
- patvirtina viešosios paslaugos vertybes esamiems valstybės tarnautojams ir įkvepia naujos kartos tarnautojus;
- kelia išorinį pasitikėjimą ir parodo, kad į etiką žiūrima rimtai.

Gana platus funkcijų sąrašas tarnauja aplinkos, kurioje etiškas elgesys yra norma, kūrimui, padeda orientotis specifinėse situacijose, galiausiai parodo kitiems, kad valstybės tarnybai, kaip profesijai, rūpi atsakingas ir profesionalus elgesys.

### **Turinys**

Pasak kanadiečių viešojo administravimo profesoriaus K. Kernaghan, etikos kodeksų turinį apibrėžia etinės problemos, su kuriomis dažniausiai susiduriama valstybės tarnyboje. Nors priklausomai nuo šalies ir/ar institucijos kodeksų turinys gali skirtis ir įgyti skirtingas formas, tačiau esminiai turinio elementai išlieka universalūs:

---

<sup>13</sup> Lawton A. Developing and Implementing Codes of Ethics, *Viešoji politika ir administravimas*, 2004, Nr. 7.

1. pagrindinių vertybių deklarasavimas. Atskirų valstybių viešajame sektoriuje dominuojančios etikos vertybės nėra vienodos. Vis dėlto galima identifikuoti keletą pagrindinių vertybių, kurios yra pripažįstamos daugelio šalių valstybės tarnybos sistemose. Tai – įstatymo viršenybės principas, nešališkumas ir objektyvumas, patikimumas ir skaidrumas, rūpestingumas, mandagumas ir pagalbos suteikimas, profesionalumas ir atsakomybė.<sup>14</sup> Vien tik vertybių deklarasavimas etikos kodekse turi menką praktinę vertę, kadangi nepateikiamos taisyklės ar nurodymai, kaip jas taikyti realiose situacijose. Todėl neatskiriama veiksmingo etikos kodekso dalis yra specifinių etinių klausimų, problemų reglamentavimas;
2. elgesio standartai. Detalizuoti elgesio standartai, nurodymai, kaip valstybės tarnautojas turėtų elgtis konkrečioje situacijoje, yra išvedami iš jau anksčiau minėtų pagrindinių vertybių. Etikos kodeksuose dažniausiai apibrėžiami elgesio reikalavimai, kurie būtini šiose etinėse situacijose:<sup>15</sup>
  - interesų konfliktas – situacija, kai asmeninis suinteresuotumas (siekimas sau palankaus sprendimo) įtakoja ar numanomai gali įtakoti tarnybinių pareigų atlikimą.<sup>16</sup> Finansinės transakcijos, dovanos ir pramogos, korupcija, giminaičių ir artimųjų protegavimas, veikla, pasibaigus tarnybai – tai tik keletas pavyzdžių iš galimų interesų konfliktų gausos;
  - informacijos konfidencialumas, vieši pasisakymai. Valstybės tarnyboje pasitaiko atvejų, kai politiniai lyderiai atskleidžia oficialią informaciją šališkais politiniais sumetimais. Tačiau dažniausiai tokios informacijos paviešinimu siekiama sudaryti keblumą vyriausybei, sutrikdyti jos darbą ar apginti viešąjį interesą. Etikos kodekse nurodoma, kaip elgtis su oficialia valstybės ar institucijos informacija. Daugelis valstybės tarnautojų yra įpareigoti viešai komentuoti konkrečios politikos ir jos administravimo klausimus. Kartu tikimasi, kad jų komentarai apsiribos tik politikos paaiškinimu. Suprantama, kad turi egzistuoti taisyklės, draudžiančios viešus pasisakymus, kuriuose būtų atskleidžiama konfidenciali informacija ar pareiškiami asmeninė valstybės tarnautojo nuomonė apie vyriausybės vykdomas politikas;

---

<sup>14</sup> Main features of an Ethics Framework for the Public sector // <http://www.psagency-agencefp.gc.ca/veo-bve/documents/MainFeaturesofanEthicsFrameworkforthePublicSector.pdf>; prisijungimo laikas: 2007-10-12.

<sup>15</sup> Kernaghan K. Codes of Ethics and Public Administration: Progress, Problems and Prospects // <http://web.ebscohost.com/ehost/pdf?vid=2&hid=107&sid=088f5adf-f8f8-40bc-9b7b-17da4ea06714%40sessionmgr7>; prisijungimo laikas: 2007-10-10.

<sup>16</sup> Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios, 2000, Nr. 18-431.

- politinis neutralumas ir politinė veikla. Valstybės tarnautojų politinės veiklos suvaržymas pagrįstas siekiu, kad jie nešališkai tarnautų ir visuomenei, ir savo politinei vadovybei. Priėmimas į valstybės tarnybą bei paaugštinimas turi remtis valstybės tarnautojo nuopelnais, o ne partine priklausomybe ar protekcija. Svarbu, kad etikos kodeksas leistų valstybės tarnautojams greitai sužinoti, kas jiems draudžiama ir leistina politinės veiklos atžvilgiu;
- lojalumas. Neretai valstybės tarnautojai susiduria su etine dilema – įsipareigojimas politinei vadovybei ar pareiga savo sąžinei. Etikos kodeksai turėtų nurodyti prioritetą, atsiradus lojalumo konfliktui bei rekomenduoti, kaip išvengti tokios situacijos ar kaip ją išspręsti. Paprastai pripažįstama, kad valstybės tarnautojas visų pirma turi likti ištikimas politinei vadovybei, bet tik tol, kol vadovybės veiksmai nepažeidžia įstatymo;
- naudojimasis ištekliais. Vykdydami savo pareigas, valstybės tarnautojai disponuoja gausybe materialinių ir nematerialinių išteklių, tokių kaip laikas, pinigai, techninė įranga, įskaitant elektroninį paštą ir internetą. Svarbu akcentuoti, kad šie ištekliai būtų naudojami efektyviai. Kartu būtina nubrėžti ir jų naudojimo ribas – numatyti, ar leistinas (jeigu leistinas, tai kokia apimtimi) išteklių naudojimas asmeniniams tikslams;

3. kodekso reikalavimų įgyvendinimas, priežiūra ir kontrolė. Pačiame etikos kodekse gali būti nurodytos institucijos, kurios, atlikdamos valstybės tarnautojų konsultavimą etikos klausimais, etikos priežiūrą ir kontrolę, dalyvauja etikos vertybių įgyvendinime, jų kompetencija. Taip pat neretai apibrėžiamos tyrimo, esant etikos kodekso pažeidimui, bei pranešimo apie pažeidimą procedūros. Kartu išdėstomos ir valstybės tarnautojui gresiančios sankcijos už numatytų reikalavimų nesilaikymą. Į etikos kodeksą gali būti įtrauktos nuostatos dėl priėmimo į valstybės tarnybą bei valstybės tarnautojų profesinio mokymo.

Kaip jau minėta, tai – principiniai elementai, sudarantys etikos kodekso turinį. Jų svarba ir išsamumas skirtingose valstybėse skiriasi. Kai kur etikos kodeksai apsiriboja tik pagrindinių etikos vertybių ir principų deklaravimu. Pavyzdžiui, Švedijoje yra patvirtinta tik veiksmų programa, kurioje deklaruojamos bendros viešojo administravimo vertybės. Kitose valstybėse – Čekijos Respublikoje, Danijoje, Italijoje – galioja etikos kodeksai, kuriuose bendri etikos principai yra papildyti tarnautojų elgesio reikalavimais.<sup>17</sup> Tai, kad valstybėse veikiančios etikos kodeksai integruoja ne visus aptartus elementus, neleidžia tvirtinti, kad neištraukti klausimai apskritai nėra reglamentuojami. Tarp valstybių

<sup>17</sup> Comparative Study on the Public-Service Ethics of the EU Member States // [http://www.vm.fi/vm/en/04\\_publications\\_and\\_documents/01\\_publications/04\\_research/20070226Compar/Comparative\\_Study\\_on\\_the\\_Public\\_Service\\_Ethics\\_netti.pdf](http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/04_research/20070226Compar/Comparative_Study_on_the_Public_Service_Ethics_netti.pdf); prisijungimo laikas: 2007-10-11.

ypač paplitusi praktika interesų konflikto, priėmimo į valstybės tarnybą, valstybės tarnautojų mokymo, kontrolės ir priežiūros bei atsakomybės klausimus reglamentuoti atskiruose šalių valstybės tarnybos ar baudžiamuosiuose įstatymuose. Dažnai šalia bendrų etikos kodeksų egzistuoja ir konkrečioms institucijoms ar pareigybėms skirti etikos kodeksai. Pastarieji akcentuoja labiau specifines vertybes, principus ir problemas, būdingas tam tikrai sričiai; detaliai išdėstomos valstybės tarnautojų teisės ir pareigos. Svarbu pažymėti, kad atskiruose įstatymuose ir konkrečioms institucijoms ar pareigybėms skirtuose etikos kodeksuose bei bendrame etikos kodekse išdėstytos normos neturi prieštarauti vienos kitoms. Portugalijoje, Liuksemburge bei Kipre etikos kodekso, kaip bendro teisės akto, kuriame būtų apibendrinti tarnautojų etikos klausimai, nėra.<sup>18</sup> Viešojo sektoriaus vertybės ir elgesio standartai reglamentuojami kituose šalies įstatymuose. Etikos kodeksas nėra vienintelis dokumentas šalies teisės aktų sistemoje, apibrėžiantis etiškos valstybės tarnybos reikalavimus. Pagrindiniame šalies įstatyme, baudžiamajame kodekse, valstybės tarnybos įstatyme, administracinės teisės aktuose, antikorpuciniuose ir interesų konfliktą bei disponavimą informacija reglamentuojančiuose įstatymuose taip pat galima rasti nuostatų tarnautojų etikos klausimais. Įvairių įstatymų kombinacija gali sukurti pakankamą teisinį pagrindą etiškai valstybės tarnybai įgyvendinti. Tačiau valstybės tarnautojui, neturinčiam teisinių žinių ir įgūdžių, tampa sudėtinga disponuoti informacija, esančia minėtuose įstatymuose. Todėl etikos kodeksas yra svarbus praktiniu atžvilgiu, nes daugybę būtinos informacijos, išsklaidytos gausybėje teisės aktų, pateikia glaustai ir aiškiai.

Kuriant etikos kodeksus, gali būti akcentuojami skirtingi turinio elementai – kodekso rengėjai sprendžia, kokius elementus ir kiek plačiai įtraukti, priklausomai nuo susiklosčiusių viešojo administravimo tradicijų, siekiamo tikslo, bei tų, kam skiriamas kodeksas.

### **Charakteristikos**

Etikos kodekso kūrimas yra tik pirmas žingsnis etiškos tarnybos linkme, po kurio seka įgyvendinimo etapas. Viešojo administravimo tyrinėtojai (A. Lawton ir J. Dobel) pažymi, kad, įgyvendinant etikos kodeksus, svarbūs keli aspektai, į kuriuos būtina atsižvelgti juos kuriant:<sup>19</sup>

- kodeksai turi būti lankstūs, t.y. esant būtinybei jie gali būti peržiūrėti, pritaikomi prie pasikeitusių aplinkybių ir poreikių;
- neturi būti pernelyg dideli savo apimtimi, bet atspindėti aiškius principus; turi būti konkretūs, skaidrūs, atviri;

---

<sup>18</sup> Comparative Study on the Public-Service Ethics of the EU Member States // [http://www.vm.fi/vm/en/04\\_publications\\_and\\_documents/01\\_publications/04\\_research/20070226Compar/Comparative\\_Study\\_on\\_the\\_Public\\_Service\\_Ethics\\_netti.pdf](http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/04_research/20070226Compar/Comparative_Study_on_the_Public_Service_Ethics_netti.pdf); prisijungimo laikas: 2007-10-11.

<sup>19</sup> Palidauskaitė J. Elgesio kodeksai: naujos teorinės paradigmos ir praktiniai įgyvendinimo aspektai, *Viešoji politika ir administravimas*, 2003, Nr. 6; Lawton A. Developing and Implementing Codes of Ethics, *Viešoji politika ir administravimas*, 2004, Nr. 7.

- numatytos sankcijos turi būti aiškios, nuoseklios ir tinkamos, t.y. kodeksas turi būti kontroliuojantis; čia taip pat svarbu įvertinti faktą, kad kodeksas neturėtų atlikti inkvizitoriaus funkcijos, greičiau konsultanto, sprendžiant kasdienes etines dilemas ir problemas;
- kodeksai turi būti matomi ir svarbūs, t.y. juose reglamentuojami dalykai turėtų remtis ne tik teoriniais modeliais, bet ir pavyzdžiais iš realaus gyvenimo, kad jais būtų galima naudotis kasdienėje veikloje.

Etikos kodeksai neturėtų tarnauti patys sau – „kodeksas dėl kodekso“. Siekiant etiškos valstybės tarnybos idealo, nepakanka konkretaus etikos kodekso egzistavimo fakto. Tik veiksmingai taikomas praktikoje, jis gali padėti pasiekti norimų rezultatų.

## **2.2. Etikos kodeksas ir elgesio kodeksas – skirtingos sampratos**

Akivaizdu, kad būtinas etiškos valstybės tarnybos elementas – vertybinių nuorodų rinkinys, skatinantis etišką valstybės tarnautojų elgesį, bei sankcijų numatymas, kai nesilaikoma tokio elgesio standartų. Minėtų nuorodų ir sankcijų kodifikavimas gali įgauti keletą formų, pradedant taisyklėmis, reglamentais ir baigiant jau minėtais etikos kodeksais. Pasak viešojo administravimo etikos tyrinėtojo A. Lawton, rengiant kodeksus svarbu skirti „etikos kodeksus“ ir „elgesio kodeksus“. Deja, autoriai retai gilinasi į skirtingus „etikos kodekso“ ir „elgesio kodekso“ sampratų aspektus. Siekiant pateikti visapusišką etikos kodeksų apžvalgą bei analizuojant jų taikymą praktikoje, vis dėlto reikėtų atsižvelgti į tai, kad „etikos“ ir „elgesio“ kodeksai atspindi skirtingus požiūrius į etiško elgesio formavimą.

Toliau darbe bus aptariami „etikos“ bei „elgesio“ kodeksų esminiai bruožai, pagrindiniai jų skirtumai, teorinis pagrindimas, taikymo praktikoje ypatumai. Kad būtų išvengta painiavos „etikos“ ir „elgesio“ kodekso sąvokos bus naudojamos tik šioje darbo dalyje, siekiant atskleisti ir sistemiškai pateikti jų ypatybes. Vengiant neaiškumų, netikslumų bei dviprasmybių dėl abiejų sąvokų naudojimo bei norint palengvinti pateikiamos medžiagos suvokimą, toliau darbe, kalbant apie dokumentus, reglamentuojančius valstybės tarnautojų etiką, bus naudojama tik bendra etikos kodekso sąvoka.

2 lentelėje svarbiausi „etikos“ bei „elgesio“ kodeksų bruožai aprašomi, remiantis vienodais kriterijais, taip parodant ir pagrindinius šių dviejų koncepcijų skirtumus.

	<b>Etikos kodeksas</b>	<b>Elgesio kodeksas</b>
Kontekstas	Visuomeninis - orientuojamasi į platesnį institucijos veiklos foną	Organizacinis - orientuojamasi į praktinius tarnybos aspektus (paskyrimas į pareigas, lygios galimybės, socialinės garantijos)
Elgesio standartų formulavimo specifika	Platus bendrų pagrindinių vertybių, aukštų elgesio standartų rinkinys, apibrėžiantis esminius gero elgesio bruožus, atliekantis rekomendacinį vaidmenį	Formalus iš viršaus nuleistų taisyklių, profesinių vertybių, teisinių draudimų rinkinys; stokojama bendro pobūdžio vertybių
Atsakomybė	Nenumatytos sankcijos už kodekso pažeidimus, pabrėžiama asmeninė ir socialinė atsakomybė priimant sprendimus	Dėmesys skiriamas sankcijoms už kodekso pažeidimus, nepabrėžiama, neskatinama asmeninė ir socialinė atsakomybė
Būdas etiškam elgesiui pasiekti	Integravimas	Paklusimas, kontrolė
Bendras vertinimas	Moralinis autoritetas	Prievartinė strategija

Vadovaujantis lentelėje pateikta informacija, „etikos kodeksą“ galima apibrėžti kaip bendro pobūdžio teiginių rinkinį, liudijantį ir skatinantį atsidavimą tam tikroms vertybėms, tuo tarpu „elgesio kodeksą“ – kaip formalią principų ir standartų apie deramą valstybės tarnautojų elgesį visumą. Matyti, kad pagrindiniai skirtumai išryškėja, ne tik pateikiant vertybes, bet ir nustatant sankcijas ir atsakomybės ribas bei taikant priemones etiškam elgesiui formuoti.

Reguliatyvaus „elgesio“ kodekso ar lankstaus „etikos“ kodekso egzistavimą konkrečioje valstybės tarnyboje galima traktuoti kaip vienos iš dviejų konkuruojančių – biurokratinio etoso ir demokratinio etoso – teorijų pritaikymo praktikoje rezultatą. Šiuo atveju etosas reiškia valstybės tarnautojų, kaip konkrečios profesijos atstovų, pripažįstamų ir praktikuojamų vertybių sistemą.<sup>20</sup>

Biurokratinis požiūris<sup>21</sup> pagrįstas M. Weber biurokratijos modeliu, politikos ir administravimo atskyrimo bei F.W. Taylor mokslinės vadybos teorijomis. Pabrėžiamos tokios vertybės kaip nešališkumas, patikimumas, paklusimas politinei vadovybei, iš kurių svarbiausios yra šios – efektyvumas, veiksmingumas, profesinė kompetencija, lojalumas ir atskaitingumas. Vadovaujantis biurokratinio požiūriu, kuriama institucionalizuota taisyklių ir procedūrų sistema, akcentuojanti

<sup>20</sup> Palidauskaitė J. Elgesio kodeksai: naujos teorinės paradigmos ir praktiniai įgyvendinimo aspektai, *Viešojo politika ir administravimas*, 2003, Nr. 6.

<sup>21</sup> Bowman J. S. Towards a Professional Ethos: From Regulatory to Reflective Codes // <http://ras.sagepub.com/cgi/reprint/66/4/673>; prisijungimo laikas: 2007-10-12; Denhardt K.G. The Management of Ideals: A Political Perspective on Ethics // <http://web.ebscohost.com/ehost/pdf?vid=2&hid=12&sid=42b84dca-7074-4821-8c3d-afc120645ecb%40sessionmgr103>; prisijungimo laikas: 2007-10-10.



instrumentines procedūrinės priemonės (standartizacija, hierarchinės struktūros, atskaitingumo sistemos). Sistema skirta užtikrinti teisingumui, nešališkumui, efektyvumui bei susijusių interesų svarbai. Biurokratinis modelis skiria dėmesį išorinės kontrolės mechanizmams, pabrėžia atitikimą standartams, taip susiaurindamas moralinės atsakomybės ribas. Biurokratinės tradicijos pagrindu yra kuriami „elgesio“ kodeksai, detalizuojantys, kaip valstybės tarnautojas turi elgtis, kad išvengtų bausmės. Į kodekso turinį įtraukiami finansinio skaidrumo, neigiamų personalo veiksmų, draudimų ir bausmių, dovanų klausimai.

Demokratinio etoso teorija<sup>22</sup> pagrįsta J. A. Rohr konstitucinių vertybių (laisvė, teisingumas, nuosavybė) paradigma, taip pat atsakingo administravimo, viešojo intereso, socialinio teisingumo koncepcijomis. Akcentuojama valstybės tarnautojų diskrecijos teisė, kurios pagalba stiprinamos konkrečios socialinės vertybės, politiniai principai bei viešasis interesas. Demokratinis modelis rūpinasi ne tik griežtu įstatymų laikymusi – daugiau dėmesio skiriama vertybių plėtojimui ir stiprinimui, skatinamas atsakingas elgesys. Valstybės tarnautojas – tai ne biurokratinio aparato funkcinė dalis, bet moralinis agentas, sugebantis peržengti siauras konkrečios intereso ribas, siekdamas platesnio visuomeninio intereso. Demokratinis požiūris, priešingai nei biurokratinis, akcentuoja vidinės kontrolės mechanizmus, išplečia moralinės atsakomybės ribas. Vadovaujantis demokratine tradicija yra kuriami „etikos“ kodeksai, kurie skatina valstybės tarnautojų sąmoningumą, etinį lavinimą ir sprendimų priėmimą.

Tai, kuria koncepcija remiantis bus kuriamas kodeksas, priklauso nuo kelių veiksnių.<sup>23</sup>

1. aiški, veiksmingai funkcionuojanti etikos infrastruktūra. Kai etikos infrastruktūra nefunkcionuoja tinkamai, linkstama vadovautis taisyklėmis pagrįstu požiūriu;
2. viešojo sektoriaus vertybių tradicija. Šalyse išgyvenančiose politines, ekonomines ar socialines transformacijas, tradicinės vertybės tai pat patiria tam tikrą pralaimėjimą, todėl, keičiantis režimams, sunku pasiekti vieningą sutarimą vertybių atžvilgiu;
3. administracinės ir teisinės tradicijos. Šalyse, kuriose dominuoja kontinentinės teisės tradicija (Prancūzija, Ispanija, Vokietija), valstybės tarnautojų politinis ir konstitucinis statusas, tarnybos sąlygos apibrėžiamos tiksliai, inkorporuojamos į pagrindinius šalies įstatymus, ryški nurodančių, įsakančių kodeksų, statutų tendencija. Didžioji dalis valstybės tarnybos klausimų, įskaitant ir etiką, reglamentuojama „kietosios“ teisės,<sup>24</sup> pasikliaujama administraciniu koordinavimu. Tuo tarpu anglosaksiškos teisės tradicijos

<sup>22</sup> Bowman J. S. Towards a Professional Ethos: From Regulatory to Reflective Codes // <http://ras.sagepub.com/cgi/reprint/66/4/673>; prisijungimo laikas: 2007-10-12; Denhardt K.G. The Management of Ideals: A Political Perspective on Ethics // <http://web.ebscohost.com/ehost/pdf?vid=2&hid=12&sid=42b84dca-7074-4821-8c3d-afc120645ecb%40sessionmgr103>; prisijungimo laikas: 2007-10-10.

<sup>23</sup> Lawton A. Developing and Implementing Codes of Ethics, *Viešoji politika ir administravimas*, 2004, Nr. 7.

<sup>24</sup> Tarptautinėje teisėje terminu „kietoji“ teisė apibrėžiami privalomi teisės aktai, kurie sukelia teisinius įsipareigojimus.

šalyse valstybės tarnybos etikos klausimai „kietojoje“ teisėje aptariami tik epizodiškai. Valstybės tarnautojų vaidmenį ir statusą lemia normos, išdėstytos konvencijose, ataskaitose ar protokoluose, administraciniuose sprendimuose;

4. naujosios viešosios vadybos įtaka. Viešojo administravimo reformų, kurių tikslas viešojo administravimo sistemos orientacija į rezultatus, įtaka – didesnis dėmesys konsultavimui, mokymui, o ne detalizuotai kontrolei;
5. alternatyvios kontrolės formos, tokios kaip vidinis ir išorinis auditas;
6. ekonominės modernizacijos mastas ir tempas;
7. pilietinės visuomenės stiprumas, skirtingų valdžios šakų santykis, laisva spauda.

Mokslinėje literatūroje „elgesio kodeksai“ susilaukia daugiau kritikos. Pabrėžiama, kad jie pernelyg detalizuoti ir gremėzdiški, o tai lemia jų neefektyvumą. Neskatinama valstybės tarnautojų asmeninė atsakomybė, kadangi, priimant sprendimus, vadovaujamosi vien formaliomis taisyklėmis. Savo ruožtu taisyklės negali numatyti visų aplinkybių, su kuriomis susiduria valstybės tarnautojai kasdienėje veikloje. Jie linkę sudėtingas problemas supaprastinti iki nelanksčių, apribotų elgesio modelių. Kita vertus, „etikos kodeksų“ bendrumas ir nespecializuotumas lemia jų įgyvendinimo sunkumus. Neskiriama dėmesio tam, kaip numatytus bendrus principus pritaikyti konkrečioms situacijoms. Jų reikšmė yra sumenkinama jų paties neaiškumo, pernelyg abstraktus pobūdis lemia menką praktinę vertę.

Aptarti „elgesio“ ir „etikos“ kodeksai yra tik teoriniai modeliai. Kaip jau buvo minėta anksčiau, etikos kodeksas, kaip dokumentas, kuriame užfiksuotos etiško elgesio normos, jų įgyvendinimo ir taikymo principai, gali įgauti keletą formų. Viešojo administravimo kodeksų kūrimo praktikoje dažniausiai sutinkamos trys formos:<sup>25</sup>

1. trumpas, paprastas ir vientisas, neturintis atskirų dalių, bendro pobūdžio teiginių rinkinys;
2. reguliuojamojo pobūdžio dokumentas su specifiniais patarimais ir sankcijų sistema; išsamiau apibrėžiamos siektino elgesio normos;
3. detalus, daugelį aktualių temų apimantis kodeksas, kuriame išdėstytos valstybės tarnautojo elgesio ir sprendimų priėmimo taisyklės, pabrėžiami elgesio bei disciplinos reikalavimai, nurodomos teisės ir pareigos, aptariami kiti praktiniai tarnybos aspektai.

Nors, pasak jau ne kartą darbe minėto autoriaus A.Lawton, vis didesnis dėmesys ir reikšmė skiriama „etikos“ kodeksams, vis dėlto negalima ignoruoti ir „elgesio kodekso“ siūlomų sprendimų.

---

<sup>25</sup> Palidaukaitė J. Elgesio kodeksai: naujos teorinės paradigmos ir praktiniai įgyvendinimo aspektai, *Viešoji politika ir administravimas*, 2003, Nr. 6.

Idealiu atveju, etikos kodeksai turi skatinti etišką elgesį, pagrįstą bendrais principais, pateikti esmines praktines nuorodas, paremtas tais principais, bei numatyti sankcijas už principų pažeidimą.

### 3. ETIKOS KODEKSAI: TEORINIAI MODELIAI ES IR LIETUVOS PRAKTIKOJE

#### 3.1. Etikos kodeksas pagal ES rekomendacijas

Viešojo administravimo etikos teorijoje išskiriami du požūriai, kuriais remiantis yra kuriami ir įgyvendinami etikos kodeksai. Tai biurokratinio etoso teorija, kurios pagrindu yra kuriami formalūs, detalizuoti etikos kodeksai, pateikiantys standartizuotus reikalavimus, kaip valstybės tarnautojas turėtų elgtis konkrečiose situacijose, akcentuojantys išorinės kontrolės būtinumą. Demokratinio etoso teorija daugiau dėmesio skiria vertybių plėtojimui ir stiprinimui. Vadovaujantis šia teorija, yra kuriami etikos kodeksai – bendresnio pobūdžio teiginių rinkiniai, skatinantys atsidavimą tam tikroms vertybėms, valstybės tarnautojų sąmoningumą, atsakingą elgesį. Nuo to, koku požūriu vadovujamasi, formuojant etikos infrastruktūrą, priklauso, kokiems etikos kodekso turinio elementams bus suteikiama didesnė svarba. Demokratinio etoso teorijos atveju, etikos kodeksai gali apsiriboti tik pagrindinių vertybių deklaravimu, tuo tarpu biurokratinio – etikos kodeksai ne tik reglamentuoja elgesio standartus, bet aptaria ir kontrolės aspektus.

ES šalių praktika šiuo atžvilgiu yra įvairi. Kai kuriose valstybėse veikia vien tik deklaracinio pobūdžio dokumentai (Belgija, Švedija), kitose – etikos kodeksai, pateikiantys vertybes detalizuojančius elgesio standartus (Čekijos Respublika, Danija). ES yra priėmusi dokumentą „Viešojo sektoriaus etikos gairės“, pasiūlytą Nyderlandų Karalystės, jai pirmininkaujant ES 2004 m., kuris tarnauja, kaip savanoriškas, teisiškai neįpareigojantis Europos etikos kodeksas.<sup>26</sup> Šiame dokumente nubrėžiamos gairės, kas turėtų būti reglamentuojama kiekvienos ES valstybės narės etikos kodeksuose ir kokiomis priemonėmis rekomenduojamos vertybės ir elgesio standartai turėtų būti įgyvendinami.

ES viešojo sektoriaus etikos atžvilgiu tvirtai siekia įgyvendinti sąžiningumo politiką. Etiškos valstybės tarnybos kontekste sąžiningumas apima kur kas daugiau nei vien tik apgaulės ar korupcijos nebuvimą. Nepageidaujamas elgesys, kuris gali turėti didelę neigiamą įtaką visuomenės suvokimui apie viešąjį administravimą ir valstybės tarnautojus, yra priešingas sąžiningumo principui. Reikšmė, suteikiama šiam terminui, tiesiogiai siejasi su visuomenėje egzistuojančiomis bendrosiomis vertybėmis ir standartais bei konstituciniais principais: nepaperkamumu, patikimumu, nešališkumu, objektyvumu, teisingumu. Sąžiningumo politikos neatskiriama dalis yra atviras ir skaidrus sprendimų priėmimas bei atsakomybė už juos.<sup>27</sup>

Etikos kodeksas yra svarbi priemonė, skatinant sąžiningumo politikos įgyvendinimą. Jis turi būti integruotas į konkrečios įstaigos ir net pareigybės kultūrą. Viešojo sektoriaus etikos gairėse

<sup>26</sup> Comparative Study on the Public-Service Ethics of the EU Member States // [http://www.v.m.fi/v.m/en/04\\_publications\\_and\\_documents/01\\_publications/04\\_research/20070226Compar/Comparative\\_Study\\_on\\_the\\_Public\\_Service\\_Ethics\\_netti.pdf](http://www.v.m.fi/v.m/en/04_publications_and_documents/01_publications/04_research/20070226Compar/Comparative_Study_on_the_Public_Service_Ethics_netti.pdf); prisijungimo laikas: 2007-10-11.

<sup>27</sup> Main features of an Ethics Framework for the Public sector // <http://www.psagency-agencefp.gc.ca/veo-bve/documents/MainFeaturesofanEthicsFrameworkforthePublicSector.pdf>; prisijungimo laikas: 2007-10-12.

teigiama, kad etikos kodeksas turi aptarti pagrindinius etikos klausimus, pateikti specifines taisykles ir realių praktinių situacijų pavyzdžius. Svarbi kodekso veiksmingumo sąlyga yra nuolatinės konsultacijos etikos klausimais tarp tarnautojų, tiesioginių vadovų bei kitų pareigūnų, tarnautojų mokymo programos, etinių dilemų, su kuriomis susiduriama tarnybos metu, aptarimas. Tinkamai parengtas ir įgyvendinamas kodeksas, nustatantis svarbiausius moralinius principus, ne tik nubrėžia tarnautojo atsakomybės ribas, bet ir suteikia aiškumo visuomenei, t.y. supažindina ją su esminiais principais, kuriais vadovaujantis valstybės tarnautojai atlieka savo pareigas, informuoja, ko ji gali iš jų tikėtis.

Viešojo sektoriaus etikos gairėse atsispindi pagrindinės bendrosios vertybės ir standartai, kuriuos ES valstybės narės pripažįsta svarbiais tinkamam viešojo sektoriaus funkcionavimui; jos tarnauja kaip pagrindinė nuoroda, valstybėms narėms kuriant etikos kodeksus. Dokumentą sudaro keturios dalys:

1. pagrindinės bendrosios vertybės;
2. elgesio standartai;
3. vertybių ir standartų įgyvendinimas ir skatinimas;
4. procedūros, esant pažeidimui.

#### **Pagrindinės bendrosios vertybės**

Atskirų valstybių viešajame sektoriuje dominuojančios etikos vertybės nėra vienodos. Vis dėlto galima identifikuoti keletą pagrindinių vertybių, kurios yra pripažįstamos visų ES valstybių narių valstybės tarnybos sistemose.<sup>28</sup>

*Įstatymo viršenybės principas.* Valstybės tarnautojų veikla turi atitikti nacionaliniuose, ES ir tarptautiniuose teisės aktuose išdėstytus teisinius pagrindus. Todėl būtent šalių pagrindiniai įstatymai bei kiti susiję teisės aktai privalo būti pagrindinis kriterijus, kuriuo vadovaujama viešojo administravimo veikloje.

*Nešališkumas ir objektyvumas.* Kadangi valstybės tarnautojai atstovauja tautos interesus, visuomenei svarbu žinoti, kad gali jais pasitikėti. Savo ruožtu, tarnautojai privalo vengti bet kokio išankstinio nusistatymo, nerodyti vieniems didesnio palankumo ignoruojant kitus, neleisti, kad jų veiksams įtaką darytų asmeniniai motyvai, tokie kaip politiniai, socialiniai ir kiti įsitikinimai.

*Patikimumas ir skaidrumas.* Patikimumas siejasi su įsitikinimu, kad valstybės tarnautojai vykdys susitarimus ir tęsės pažadus. Visuomenės pasitikėjimas viešuoju administravimu grindžiamas ir bendru piliečių supratimu apie vyriausybės aparato veiklą. Todėl skaidrumas valstybės tarnautojų veikloje yra būtina sąlyga, siekiant pasitikėjimo vertos valstybės tarnybos.

---

<sup>28</sup> Main features of an Ethics Framework for the Public sector // <http://www.psagency-agencefp.gc.ca/veo-bve/documents/MainFeaturesofanEthicsFrameworkforthePublicSector.pdf>; prisijungimo laikas: 2007-10-12.

*Rūpestingumas.* Valstybės tarnautojai, priimdami sprendimus, privalo atsižvelgti ir įvertinti visus susijusius interesus. Taip pat jie turi ekonomiškai, efektyviai ir veiksmingai naudotis tarnybos suteikiamais ištekliais, įskaitant ir finansinius.

*Mandagumas ir noras padėti.* Vadovaudamasis šia vertybe, valstybės tarnautojas privalo pagarbiai elgtis su piliečiais ir kitais valstybės tarnautojais. Ši vertybė taip pat apjungia ir tokius principus kaip orientavimasis į klientą, bendradarbiavimas, nediskriminacija.

*Profesionalumas ir atsakingumas* integruoja į vieną kategoriją visas išvardintas vertybes, taikliai apibūdinamas pageidaujama valstybės tarnautojo elgesį. Tai reiškia, kad valstybės tarnautojai ne tik formaliai vykdo teisės aktuose numatytas pareigas, bet ir elgiasi etiškai visais veiklos aspektais bei atsako už savo veiksmus.

Remiantis Suomijos Finansų ministerijos 2006 m. atlikto ES valstybių narių viešojo sektoriaus etikos tyrimo duomenimis, Viešojo sektoriaus etikos gairėse minimos bendrosios vertybės yra reglamentuotos visų šalių narių etikos kodeksuose ar kituose teisės aktuose. Įstatymo viršenybės principas šalyse narėse pripažįstamas dažniausiai. Nedaug atsilieka nešališkumas ir objektyvumas. Net ir žemiausiai įvertintos bendrosios vertybės (patikimumas ir mandagumas) etikos kodeksuose reprezentuojamos gerai.<sup>29</sup>

### **Elgesio standartai**

Konkretūs elgesio standartai patikslina, detalizuoja aptartas bendrąsias vertybes. Etikos kodeksuose turėtų būti nuostatos, nurodančios, kaip valstybės tarnautojai turėtų elgtis šiose konkrečiose situacijose.<sup>30</sup>

*disponavimas informacija.* Dažnai valstybės tarnautojų pareigų vykdymas susijęs su disponavimu konfidencialia, slapta informacija. Todėl turi egzistuoti taisyklės ar nuostatos, draudžiančios tokios informacijos atskleidimą arba bent jau įpareigojančios elgtis atsargiai su tokio pobūdžio informacija;

*dovanų ir paslaugų priėmimas.* Valstybės tarnautojams ypatingai svarbu išlaikyti nepriklausomumą savo veikloje. Priimdamas dovanas ar paslaugas, valstybės tarnautojas rizikuoja prarasti nepriklausomumą, kadangi įsipareigoja davėjui mainais priimti jam palankų sprendimą. Dovanų priėmimas galimas tik tuomet, kai tai nekelia jokios grėsmės valstybės tarnautojo nepriklausomumui;

*interesų konfliktas.* Valstybės tarnautojai neturi dalyvauti sprendimų, kuriems įtakos turi ar gali turėti jų asmeniniai interesai, priėmime. Etikos kodeksas gali padėti išvengti interesų konflikto,

<sup>29</sup> Comparative Study on the Public-Service Ethics of the EU Member States // [http://www.vm.fi/vm/en/04\\_publications\\_and\\_documents/01\\_publications/04\\_research/20070226Compar/Comparative\\_Study\\_on\\_the\\_Public\\_Service\\_Ethics\\_netti.pdf](http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/04_research/20070226Compar/Comparative_Study_on_the_Public_Service_Ethics_netti.pdf); prisijungimo laikas: 2007-10-11.

<sup>30</sup> Main features of an Ethics Framework for the Public sector // <http://www.psagency-agencefp.gc.ca/veo-bve/documents/MainFeaturesofanEthicsFrameworkforthePublicSector.pdf>; prisijungimo laikas: 2007-10-12.

įtraukdamas nuostatas dėl valstybės tarnautojų veiklos ne tarnybos metu bei nuostatas dėl finansinių interesų. Ypatingas dėmesys turi būti skiriamas valstybės tarnautojų veiklos, pasibaigus tarnybai, reguliavimui. Paprastai, tarnautojo veiklai nustatomi tam tikri apribojimai sudaryti darbo sutartis, sandorius ar atstovauti fiziniams ir juridiniams asmenims, jeigu tai susiję su institucija, kurioje jis dirbo, ar klausimais, kurie buvo priskirti jo kompetencijai<sup>31</sup>;

*naudojimasis viešaisiais ištekliais, įranga ir nuosavybe.* Vykdydami savo pareigas, valstybės tarnautojai naudojami gausybe materialinių ir nematerialinių išteklių, tokie kaip laikas, pinigai, įstaigos techninė įranga (mobilieji telefonai, kompiuteriai, spausdintuvai). Svarbu pabrėžti, kad tarnybos laikas turi būti išnaudojamas efektyviai ir nešvaistomas asmeniniams tikslams. Techninė įranga taip pat turi būti naudojama tik tarnybos tikslams. Leidžiamas ribotas naudojimas asmeniniams tikslams tol, kol tai netampa piktnaudžiavimu;

*naudojimasis elektroniniu paštu, internetu.* Valstybės tarnautojams, įgyvendinant jiems paskirtas užduotis, dažnai tenka naudotis interneto paslaugomis. Kaip ir kitų išteklių atveju, leidžiamas ribotas naudojimas elektroninio pašto ir interneto sistemomis asmeniniams tikslams, jeigu tai netrukdo kasdienio darbo ir pareigų vykdymui bei nėra naudojama draudžiamiems tikslams (pornografinės, rasistinės, diskriminuojančios, neapykanta, įžeidžiantį elgesį ar seksualinį priekabiavimą bei įžeidinėjimą skatinančios medžiagos naudojimui);

*pirkimai ir sandorių sudarymas.* Sprendimams pirkti prekes, paslaugas ar darbus negali turėti įtakos tiekėjo pažadai, dovanos ar paslaugos. Kitaip tariant, valstybės tarnaujas privalo išlikti nepriklausomas, sudarydamas su tiekėju pirkimo-pardavimo sandorį. Siekiant, kad pirkimo procedūros būtų vykdomos skaidriai, būtina užtikrinti, kad sprendimo priėmimo nedalyvautų valstybės tarnautojai, susiję su tiekėjais kitais negu tarnybiniais ryšiais. Taip pat patartina nubrėžti pasiūlymų finansines ribas bei nustatyti procedūras, kurios taikomos, atsižvelgus į numatytas ribas bei pasiūlymo finansinę vertę.

ES valstybių narių praktikoje minėti standartai etikos kodeksuose reglamentuojami nevienodai. Beveik pusė valstybių narių į savo etikos kodekso turinį įtraukia nuostatas dėl disponavimo informacija, dovanų ir paslaugų priėmimo, tinkamo išteklių naudojimo. Šiek tiek daugiau negu trečdalis šalių etikos kodeksuose pateikia taisykles, reguliuojančias finansinius tarnautojų interesus, nurodo, kaip išvengti interesų konflikto bei kaip derėtų elgtis ne tarnybos metu. Ir tik nedidelė dalis šalių (20% ir mažiau) etikos kodeksuose pateikia valstybės tarnautojų veiklos apribojimus, pasibaigus tarnybai, bei viešuosius pirkimus reguliuojančias taisykles. Nepaisant to, kad kai kurie elgesio reikalavimai menkai reguliuojami elgesio kodeksų nuostatų, didžioji dauguma valstybių juos reglamentuoja kituose teisės aktuose. Visų valstybių narių be išimties etikos kodeksuose ar teisės

---

<sup>31</sup> Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios, 2000, Nr. 18-431.

aktuose nurodoma, kaip reikia elgtis su konfidencialia informacija, kaip išvengti interesų konflikto bei aptariamą dovanų ar paslaugų priėmimo klausimas. Vidutiniškai 9% valstybių narių apskritai jokiuose teisės aktuose nereglamentuoja valstybės tarnautojų veiklos ne tarnybos metu ar pasibaigus tarnybai, tinkamo išteklių naudojimo, finansinių interesų bei viešųjų pirkimų.<sup>32</sup>

### **Vertybių ir standartų įgyvendinimas ir skatinimas**

Skatinant etišką valstybės tarnybą, ES ragina valstybes nares orientuotis į valstybės tarnautojų atranką, mokymą, mobilumą, vertybių sklaidą bei vadovų vaidmenį. Valstybės tarnautojų etikos žinių patikrinimas atrankos metu yra vienas iš būdų užtikrinti etišką jų elgesį ateityje. Tačiau tam būtina sąlyga – informacijos pagrindiniais etikos klausimais prieinamumas būsimiems valstybės tarnautojams. Kitas svarbus etiškos valstybės tarnybos aspektas – tarnautojų mokymas. Valstybės tarnautojų profesinio tobulinimo procese būtina skirti dėmesio ir laiko nuolatiniam etiniam lavinimui, konsultavimui, praktinių situacijų analizei, specialių mokymo programų sudarymui tikslinėms vadovų grupėms. Valstybės tarnautojų mobilumas taip pat gali padėti išvengti neetiško elgesio atvejų. Sektoriuose, kuriuose korupcijos ir sukčiavimo atvejų daugiausia (sveikatos apsauga, teisėsauga, statybos), valstybės tarnautojų rotacija yra efektyvi priemonė, užkertanti kelią neetiškam elgesiui.<sup>33</sup> Be to, reikalavimas aukštesnio lygio valstybės tarnautojams keisti tarnybos poziciją po tam tikro nustatyto laikotarpio ar žemesnio lygio valstybės tarnautojų skatinimas reguliariai keisti darbo vietą valstybės tarnyboje karjeros sumetimais sumažina netinkamo elgesio tikimybę. Efektyvios vertybių ir sąžiningumo politikos sklaidos dėka darbuotojai tiksliai žino, kokio elgesio iš jų tikimasi. Etikos normų deklaravimas institucijų ar departamentų oficialiuose tinklalapiuose, šviečiamosios mugės, nuolatinis veiklos vertinimas yra veiksmingos priemonės siekiant minėto tikslo. Galiausiai vadovai, rodydami tinkamo elgesio pavyzdį, užtikrindami, kad nauji darbuotojai susipažinę su etikos reikalavimais, apdovanodami už etišką ir bausdami už neetišką elgesį, prisideda prie etikos vertybių ir standartų įgyvendinimo praktikoje.

### **Procedūros, esant pažeidimui**

Šioje Viešojo sektoriaus etikos gairių dalyje pateikiamos valstybės tarnautojo veiksmų, atsidūrus abejotinoje situacijoje, nuorodos, pranešimo apie pažeidimą būdai ir procedūros, akcentuojama bausmių už netinkamą elgesį svarba. Tam, kad tarnautojo veiksmai, sprendžiant etinę dilemą, būtų nukreipti reikiama linkme, būtina sukurti konsultavimo mechanizmą – turi būti sudarytos galimybės konsultuotis su kolegomis, tiesioginiu vadovu ar specialiai šiam tikslui įsteigtos pareigybės

---

<sup>32</sup> Comparative Study on the Public-Service Ethics of the EU Member States // [http://www.vm.fi/vm/en/04\\_publications\\_and\\_documents/01\\_publications/04\\_research/20070226Compar/Comparative\\_Study\\_on\\_the\\_Public\\_Service\\_Ethics\\_netti.pdf](http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/04_research/20070226Compar/Comparative_Study_on_the_Public_Service_Ethics_netti.pdf); prisijungimo laikas: 2007-10-11.

<sup>33</sup> Main features of an Ethics Framework for the Public sector // <http://www.psagency-agencefp.gc.ca/veo-bve/documents/MainFeaturesofanEthicsFrameworkforthePublicSector.pdf>; prisijungimo laikas: 2007-10-12.



darbuotoju. Pastarasis gali būti paskirtas iš pačių tarnautojų tarpo, taip pat gali veikti kaip nepriklausomas išorinis konsultantas. Daugeliu atveju valstybės tarnautojas yra įpareigotas apie etikos pažeidimą pranešti vadovybei. Kad ši pareiga būtų tinkamai įgyvendinama, svarbu sukurti mechanizmą, kuris įgalintų pranešti apie pažeidimą, t.y. turi būti aiškiai apibrėžtas netinkamas elgesys, apie kurį privaloma pranešti, nurodyta, kam pranešti apie pažeidimą (tiesioginiam vadovui, jeigu pažeidžiami etikos principai ar prokurorui, jeigu įvykdomas teisės pažeidimas, pvz. korupcijos atveju), numatyta teisinė valstybės tarnautojo, pranešusio apie pažeidimą, apsauga. Etikos taisyklių pažeidimas traktuojamas kaip valstybės tarnautojo nesugebėjimas vykdyti savo pareigų. Už tai jam gresia tarnybinės nuobaudos. Kai etikos taisyklių nesilaikymas kartu yra ir teisės pažeidimas, tarnybinę nuobaudą gali papildyti ir teismo nuosprendis.

ES skatina valstybes nares valstybės tarnybos atžvilgiu įgyvendinti sąžiningumo politiką. Pabrėžiama, kad pagrindinių bendrųjų etikos vertybių deklaravimas teisės aktuose nėra pakankamas sąžiningumo politikai užtikrinti. Rekomenduojama kurti etikos kodeksus, kuriuose bendrosios vertybės būtų detalizuojamos, pateikiant konkrečius elgesio standartus ir netgi praktinius pavyzdžius. Neatskiriam kodexo dalis – pranešimo apie etikos pažeidimą mechanizmo bei sankcijų už netinkamą elgesį reglamentavimas. Akcentuojamas nuolatinis valstybės tarnautojų etinis lavinimas bei konsultavimas, etikos vertybių bei standartų plėtra ir kitos etiško elgesio įgyvendinimo bei skatinimo priemonės.

Išanalizavus Viešojo sektoriaus etikos gairių nuostatas, galima daryti išvadą, kad jos parengtos vadovaujantis integruotu požiūriu. Orientuojamasi į visuomenėje egzistuojančias vertybes ir konstitucinius principus, tačiau nepamirštami ir praktiniai tarnybos aspektai. Numatomas kontrolės bei sankcijų mechanizmas; kartu pateikiamos ir priemonės, kuriomis būtų ugdoma ir moralinė valstybės tarnautojų atsakomybė. Viešojo sektoriaus etikos gairėse suderinamos dviejų skirtingų teorijų – demokratinio etoso ir biurokratinio etoso – nuostatos. Gairės pasižymi abiejų teorinių etikos kodeksų modelių ypatybėmis bei atitinka viešojo administravimo etikos tyrinėtojų rekomendacijas – skatina etišką elgesį, pagrįstą bendrais principais, pateikia esmines praktines nuorodas bei numato kontrolės mechanizmą.

### **3.2. Etikos reglamentavimas etikos kodeksuose: Lietuvos atvejis**

Valstybės tarnybos etikos klausimai gana plačiai reglamentuojami Lietuvos teisinėje bazėje. Nuostatos, reguliuojančios valstybės tarnautojų elgesį, randamos:<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Palidauskaitė J. Valstybės tarnautojų veiklos teisinis reglamentavimas: etinis aspektas, *Viešoji politika ir administravimas*, 2003, Nr. 4.

- bendro pobūdžio įstatymuose, reglamentuojančiuose viešojo administravimo sistemos tarnautojų veiklą;<sup>35</sup>
- įstatymuose, reguliuojančiuose valstybės tarnautojų profesinę veiklą konkrečiu etiniu aspektu;<sup>36</sup>
- etikos kodeksuose ar taisyklėse, skirtose visiems valstybės tarnautojams<sup>37</sup> arba konkrečių administravimo sričių atstovams.<sup>38</sup>

Etikos normų reglamentavimas etikos kodeksuose Lietuvoje yra gana nauja praktika. Tik atkūrus nepriklausomybę imta rūpintis valstybės tarnautojų veiklos teisiniu reglamentavimu. Pirmieji bandymai apibrėžti klausimus, susijusius su valstybės tarnautojų etika, atsispindi bendro pobūdžio įstatymuose, reguliuojančiuose viešojo administravimo sistemos tarnautojų veiklą, bei tarnautojų veiklą etikos aspektu reglamentuojančiuose įstatymuose, priimtuose praėjusio dešimtmečio pabaigoje bei šio dešimtmečio pradžioje.<sup>39</sup> Nors tarnautojų etikos kodekso kūrimo idėja pirmą kartą buvo iškelta dar 1994 m., tačiau pirmasis sistemiškas dokumentas, reglamentuojantis valstybės tarnautojų etiką, priimtas tik 2002 m. (Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklės).<sup>40</sup>

Pasaulio ekonomikos forumo 2004 m. atlikto šalių konkurencingumo tyrimo duomenimis, Lietuvos viešojo sektoriaus etikos indeksas yra gana žemas – 35,1% iš 100%.<sup>41</sup> Viešojo sektoriaus indeksas įvertina korupcijos, sąžiningumo, favoritizmo viešajame sektoriuje kintamuosius. Aukštesnė indekso vertė reiškia aukštesnius etikos standartus. Pastaraisiais metais priimti ir patvirtinti etikos kodeksai bei taisyklės – tai viena iš priemonių, kurių buvo imtasi, siekiant gerinti situaciją viešajame sektoriuje etikos atžvilgiu.

2002 m. Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintos Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklės apibrėžia tik pagrindinius veiklos ir elgesio principus.<sup>42</sup>

*Pagarbos žmogui ir valstybei principas* numato valstybės tarnautojo pareigą laikytis Lietuvos Respublikos Konstitucijos, įstatymų ir kitų teisės aktų, tinkamai atlikti nustatytas funkcijas, elgtis

<sup>35</sup> Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas.

<sup>36</sup> Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas, Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas, Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas, Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos įstatymas.

<sup>37</sup> Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklės.

<sup>38</sup> Lietuvos policijos pareigūnų etikos kodeksas, Lietuvos Respublikos muitinės pareigūnų etikos kodeksas.

<sup>39</sup> Palidaskaitė J. Valstybės tarnautojų veiklos teisinis reglamentavimas: etinis aspektas, *Viešoji politika ir administravimas*, 2003, Nr. 4.

<sup>40</sup> J. Palidaskaitė. Elgesio kodeksai: naujos teorinės paradigmos ir praktiniai įgyvendinimo aspektai, *Viešoji politika ir administravimas*, 2003, Nr.6.

<sup>41</sup> Kaufmann D. Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World, *Global Competitiveness Report 2004/2005* // <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/ETHICS.xls>; prisijungimo laikas: 2007-11-07.

<sup>42</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 24 d. nutarimas Nr. 968 "Dėl valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklių patvirtinimo" // Valstybės žinios, 2002, Nr. 65-2656.

politiškai neutraliai bei atsižvelgti į visuomenės interesus. Šis principas artimas įstatymo viršenybės, neutralumo, rūpestingumo principams, nurodytiems Viešojo sektoriaus etikos gairėse.

*Teisingumo principas* akcentuoja diskriminacijos dėl tautybės, rasės, lyties, socialinės padėties, religinių ar politinių įsitikinimų nebuvimą valstybės tarnautojo veikloje. Taip pat kalbama apie nepiktnaudžiavimą suteiktomis galiomis ir efektyvų bei tinkamą išteklių naudojimą numatytoms užduotims atlikti. Šis principas atspindi ES deklaruojamų nešališkumo, rūpestingumo vertybių nuostatas.

*Nesavanaudiškumo principo* nuostatos išreiškia bendro pobūdžio reikalavimus vengti interesų konflikto, tinkamai disponuoti tarnybine informacija, nesinaudoti tarnybine padėtimi, siekiant asmeninės naudos.

Vadovaudamasis *padorumo principu* valstybės tarnautojas privalo būti nepaperkamas, nepriimti dovanų, pinigų ar paslaugų, išskirtinių lengvatų ar nuolaidų. Principo paaiškinime išvelgiamas pageidaujamo valstybės tarnautojo elgesio reikalavimas.

*Nešališkumo principo* vertybinės nuostatos valstybės tarnautojams išlikti objektyviems, neturėti išankstinio nusistatymo visiškai atitinka nešališkumo vertybę taip, kaip ji apibūdinama Viešojo sektoriaus etikos gairėse. Šis principas taip pat skatina valstybės tarnautojus pateikti informaciją, kuri padėtų asmeniui priimti tinkamiausią sprendimą.

*Atsakomybės principas*, kaip numatyta ir ES dokumentuose, reglamentuojančiuose etikos klausimus, teigia, kad valstybės tarnautojas privalo atsakyti už savo sprendimus ir už tinkamą informacijos bei dokumentų naudojimą.

*Viešumo principas* deklaruoja priimamų sprendimų ir veiksmų viešumą, sprendimų priėmimo motyvų pateikimą. Viešumo užtikrinimas garantuoja valstybės tarnautojų veiklos skaidrumą ir patikimumą, kaip to reikalauja ES.

*Pavyzdingumo principas* apeliuoja į mandagų, pagarbų, paslaugų valstybės tarnautojų elgesį. Kartu apibūdinamas teisingą, objektyvų, nešališką valstybės tarnautojų elgesį bei jų pareigą teikti būtina informaciją ir pagalbą, šis principas integruoja kai kurias aukščiau minėtas principines nuostatas.

Akivaizdu, kad Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklės yra bendro pobūdžio dokumentas, kuriame deklaruojami principai, turintys reguliuoti valstybės tarnautojų profesinę veiklą etikos atžvilgiu. Išvardinti principai daugeliu atveju aiškiai siejasi su ES įgyvendinamomis vertybėmis ir elgesio reikalavimais. Svarbu paminėti tai, kad nėra aiškiai atskiriamos vertybės ir jas papildantys, paaiškinantys elgesio reikalavimai. Vieni principai, kaip pavyzdžiui pagarbos žmogui ir valstybei, teisingumo, nešališkumo, labiau orientuojasi į valstybės tarnautojų pageidaujamų vertybinių nuostatų formavimą. Kiti – nesavanaudiškumo, padorumo, viešumo – principai yra labiau techninio pobūdžio, linę pabrėžti, kaip valstybės tarnautojas turėtų ar neturėtų elgtis, tačiau nenurodomos konkretnės

aplinkybės, kurioms esant reikėtų laikytis elgesio reikalavimų. Pateikiamos tik nuorodos į kitus teisės aktus. Minėtų principų formuluotė nepakankamai griežta. Nors teigiama, kad valstybės tarnautojai privalo elgtis taip, kaip nurodyta, tačiau šis privalomumas nėra palaikomas draudimų, apribojimų ar sankcijų numatymu. Skirtingi principai aiškinami pasikartojančiais, panašios prasmės teiginiais, todėl tampa sudėtinga suvokti kiekvieno principo esmę.

Taisyklės sukurtos nesivadovaujant aiškia koncepcija – neakcentuojama, kurios nuostatos vertybinio pobūdžio, o kuriomis išreiškiamas elgesio reikalavimas. Trūksta tikslumo, apibrėžiant principus. Dokumentas yra rekomendacinio pobūdžio, nepaisant pastangų į turinį įtraukti privalomumo elementų. Galima daryti prielaidą, kad dėl šių aplinkybių valstybės tarnautojams yra sudėtinga laikytis aptartų etikos taisyklių, pritaikyti jas realiose situacijose. Todėl jų praktinė vertė menka.

Svarbu paminėti, kad Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklės nėra vienintelis bandymas sistemiškai reglamentuoti etikos klausimus. Šiuo metu yra parengtas ir vis dar tobulinamas Lietuvos Respublikos tarnautojų elgesio kodekso projektas. Būsimas Tarnautojų elgesio kodeksas ne tik nustato pagrindinius elgesio principus, bet ir apibrėžia standartizuotus elgesio reikalavimus, numato elgesio priežiūros ir kontrolės sistemą, atsakomybės už nustatytų reikalavimų pažeidimus mechanizmą.<sup>43</sup>

Kodekse deklaruojami tie patys principai kaip ir Tarnautojų veiklos etikos taisyklėse: pagarba žmogui ir valstybei, teisingumas, nesavanaudiškumas, padorumas, nešališkumas, atsakomybė, viešumas ir pavyzdingumas.<sup>44</sup> Pažymėtina, kad Kodekse principų turinys nežymiai pakeistas. Aiškinant teisingumo, nesavanaudiškumo, padorumo principus, stengiamasi vengti praktinių elgesio standartų pateikimo. Nurodymai tinkamai naudotis tarnybine informacija, nepriimti dovanų pateikiami atskirai, aptariant kitus elgesio reikalavimus. Atsakomybės principas yra papildytas naujomis nuostatomis, numatančiomis valstybės tarnautojų pareigą nedelsiant informuoti tiesioginį vadovą apie tai, kad užduoties vykdymui neturi pakankamai išteklių, igūdžių ar kompetencijos; prisiimti atsakomybę už kolegialiai priimamus sprendimus. Šis pavyzdys rodo, kad, kaip ir Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklėse, linkstama kai kuriuos principus aiškinti vadovaujantis labiau praktiniu požiūriu, tuo tarpu kituose principuose stengiamasi išdėstyti jų vertybinę esmę.

Tarnautojų elgesio kodekse atskirai aptariami elgesio reikalavimai. Konkretizuojama, kaip valstybės tarnautojas privalo elgtis, nagrinėdamas asmenų prašymus, disponuodamas tarnybine informacija. Reglamentuojami tarnautojų tarpusavio santykiai, šeimos ir giminystės ryšiai tarnyboje, dovanų priėmimo klausimai. Numatoma pareiga nusišalinti, priimant sprendimus, galinčius pažeisti tarnautojų elgesio reikalavimus. Galiausiai deklaruojama atsakomybė už veiksmus, padarytus ne

---

<sup>43</sup> Lietuvos Respublikos tarnautojų elgesio kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas, [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=276843](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=276843); prisijungimo laikas: 2007-11-15.

<sup>44</sup> Lietuvos Respublikos tarnautojų etikos kodeksas, [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=276842](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=276842); prisijungimo laikas: 2007-11-15.

tarnybos metu. Valstybės tarnautojas įpareigojamas asmens prašymus nagrinėti pagal savo kompetenciją, greitai ir dalykiškai. Tarnautojų tarpusavio santykiai turi būti grindžiami pasitikėjimu, sąžiningumu, mandagumu. Nuostatoje, neleidžiančioje tarpusavio asmeninių paslaugų teikimo ar patarnavimo, išvelgiama nuoroda į interesų konflikto vengimą. Skatinant valstybės tarnautojus atkreipti kolegų dėmesį į pastarųjų įvykdytus kodekso pažeidimus, bandoma sukurti sąlygas veiksmingam kodekse numatytų principų ir reikalavimų įgyvendinimui. Kodekse numatyta draudimu tarnautojui būti artimojo giminaičio tiesioginiu vadovu ar atstovauti įstaigai, kurioje jis dirba, tvarkant reikalus su fiziniiais ar juridiniais asmenimis, su kuriais sieja privatus interesai, siekiama užkirsti kelią interesų konfliktui. Iškilus realiai ar numanomai elgesio reikalavimų pažeidimo grėsmei, valstybės tarnautojas yra įpareigotas nusišalinti nuo tarnybinės veiklos, tačiau išsamiau nekomentuojama, kokiais konkrečiais atvejais tarnautojas privalo tai padaryti. Kodekse deklaruojamas apribojimas priimti dovanas, jeigu tai gali pažeisti numatytus reikalavimus. Kartu nurodoma, kada šis apribojimas netaikomas – t.y., kai dovanos gaunamos pagal tarptautinį protokolą. Kodekso straipsnyje, turinčiame nurodyti, kaip disponuoti informacija, įgyta vykdant tarnybinę veiklą, teigiama, kad negalima ja naudotis, siekiant naudoti sau ar kitiems asmenims. Šalia bendro pobūdžio teiginio pateikiama nuoroda į kitus teisės aktus, reglamentuojančius naudojimosi informacija tvarką. Galiausiai Kodekse pažymima, kad už veiksmus, kuriais sumenkina valstybės, valstybės institucijos ar tarnautojo autoritetą, padarytus ne tarnybos metu, tarnautojas turi būti traukiamas tarnybinėn atsakomybėn. Vėlgi pasigendama paaiškinimo, koks elgesys gali būti vertinamas kaip menkinantis autoritetą.

Pažymėtina, kad kai kurie reikalavimai suformuluoti abstrakčiai, stinga išsamesnio paaiškinimo, kokio elgesio reikalaujama, esant konkrečioms aplinkybėms. Neretai pateikiamos nuorodos į kitus teisės aktus, kai tuo tarpu viena iš kodekso funkcijų yra apjungti, susisteminti ir pateikti informaciją, išdėstyta kituose teisės aktuose, dalinai reglamentuojančiuose etikos klausimus. Vadovaujantis anksčiau išdėstyta teorine medžiaga bei ES rekomendacijomis, galima teigti, kad elgesio standartai arba reikalavimai turi aiškiai ir nedaugiaprasmiškai nurodyti valstybės tarnautojams, kaip elgtis konkrečiose specifinėse situacijose. Tarnautojų elgesio kodekse išdėstyti reikalavimai tik iš dalies atitinka šią sąlygą.

Toliau Tarnautojų elgesio kodekse išsamiai aptariama elgesio priežiūros ir kontrolės sistema. Išvardijami tarnautojų elgesio kontrolės subjektai – valstybės ir savivaldybių institucijų ar įstaigų vadovai arba šiose institucijose veikiančios įgaliosi struktūriniai padaliniai ar asmenys, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija ir kitos institucijos pagal kompetenciją. Išdėstomos minėtų kontrolės subjektų teisės ir pareigos, vykdant Kodekso nuostatas. Verta paminėti, kad institucijų ar įstaigų vadovai arba įgaliosi struktūriniai padaliniai ar asmenys be kontrolės atlieka ir vidinio konsultanto etikos klausimais

funkcijas. Jie ne tik tiria elgesio reikalavimų pažeidimus, priima dėl jų sprendimus, bet ir teikia konsultacijas, padeda spręsti su etikos nuostatų taikymu susijusias problemas, teikia rekomendacijas, esant interesų konflikto galimybei. Subjektams numatoma galimybė rengti mokymus bei kitaip rūpintis valstybės tarnautojų etiniu lavinimu. Tai, kad įgaliojimai vykdyti kontrolę yra papildomi konsultavimo ir etinio lavinimo organizavimo funkcijomis, sukuria palankias sąlygas veiksmingam elgesio principų ir reikalavimų įgyvendinimui. Kodekso nuostatose itin detalios aprašomos elgesio reikalavimų pažeidimų tyrimo procedūros, įskaitant tyrimo komisijos sudarymo bei sprendimų priėmimo tvarką. Nurodomi terminai, per kiek laiko turi būti pradėtas tyrimas po to, kai buvo gautas skundas ar pranešimas apie pažeidimą. Detalizuojama, kokia privalo būti tyrimo komisijos sudėtis priklausomai nuo pažeidimo pobūdžio. Aptariama sprendimų, kuriuos gali priimti pažeidimą tyrusi institucija, įvairovė. Nemažai dėmesio skiriama tarnybinių nuobaudų skyrimo niuansams. Pateikiami nuobaudų skyrimo kriterijai (pažeidimo pobūdis ir laipsnis, kaltė, priežastys, padariniai), nuobaudų pasibaigimo pagrindai. Nusakomas tarnybinės ir administracinės arba baudžiamosios atsakomybės santykis. Tačiau neminima, kokios tarnybinės nuobaudos gali būti skiriamos, išskyrus atleidimą iš pareigų, kuris skiriamas už šiurkštų Kodekso reikalavimų pažeidimą; tik pateikiama nuoroda į kitus tarnautojų veiklą reglamentuojančius teisės aktus.

Kodekso dalis, reglamentuojanti elgesio reikalavimų laikymosi priežiūrą ir kontrolę, savo apimtimi yra didžiausia. Gausu procedūrinio pobūdžio smulkmeniškų nuostatų, nereikšmingų detalių (terminai, tyrimo komisijos sudėtis). Tai leidžia daryti prielaidą, kad Kodekso rengėjai pirmenybę teikia esamų ir būsimų etikos pažeidimų išaiškinimui, bet ne jų prevencijai.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė iš esmės pritaria Tarnautojų elgesio kodekso nuostatomis, tačiau pateikia keletą esminių pastabų,<sup>45</sup> į kurias būtina atkreipti dėmesį kodekso rengėjams:

- vadovaujantis Kodekso nuostatomis, matyti, kad Kodeksas taikomas subjektams, turintiems viešojo administravimo įgaliojimus. Pagal Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymą įgaliojimai atlikti viešąjį administravimą gali būti suteikiami didesnei grupei asmenų negu numatyta Kodekse. Todėl tampa neaišku, kokiu principu vadovaujantis nustatomi subjektai, kuriems taikomas Kodeksas;
- pagal Kodekse pateikiamą tarnautojų elgesio apibrėžimą (tarnautojų tarnybinė veikla) turėtų būti reglamentuojamas tik elgesys tarnybos metu. Tačiau kai kurios Kodekso nuostatos reglamentuoja tarnautojų elgesį ir ne tarnybos metu. Tokiu atveju tampa neaiškios Kodekso taikymo ribos. Be to Kodekse numatytas tarnybinės nuobaudos

---

<sup>45</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. kovo 14 d. nutarimas Nr. 265 "Dėl Lietuvos Respublikos tarnautojų elgesio kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymo projekto Nr. XP-1023(2)" // Valstybės žinios, 2007, Nr. 34-1228.

taikymas už tarnautojo veiksmus, padarytus ne tarnybos metu, prieštarauja pačiai tarnybinės nuobaudos esmei;

- neaiški Kodekse nurodytų tarnautojų elgesio kontrolės subjektų kompetencija ir tarpusavio santykiai, vienos kitas dubliuoja šių subjektų funkcijos;
- daugelis Kodekso nuostatų pakartoja kitų įstatymų nuostatas, kuriose jau yra įtvirtinta valstybės tarnautojų atsakomybė už jų nesilaikymą. Neaišku, koks būtų Kodekso ir minėtų įstatymų nuostatų tarpusavio santykis priėmus Kodeksą ir kuriuo teisės aktu vadovaujantis tarnautojams būtų taikoma atsakomybė.

Tarnautojų elgesio kodekse suformuluoti elgesio reikalavimai nepakankamai išsamūs, nuostatos dubliuoja vienos kitas, prieštarauja ne tik tarpusavyje, bet ir kitiems teisės aktams, reglamentuojantiems valstybės tarnautojų veiklą, nemotyvuotai akcentuojamos nereikšmingos detalės. Be to, neaiškios Kodekso taikymo ribos ir subjektai. Pabrėžtina, kad, nors Vyriausybė iš esmės pritaria Kodeksui, dėl minėtų trūkumų ir būtinybės tobulinti kai kurias nuostatas neskubama jo patvirtinti. Nors etikos pažeidimų prevencijai skiriamas nepakankamas dėmesys, visgi matomos teigiamos pastangos, siekiant sukurti palankias sąlygas etikos standartų įgyvendinimui.

Išanalizuotos Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklės bei Tarnautojų elgesio kodeksas yra bendro taikymo teisės aktai, t.y. taikomi visiems valstybės tarnautojams. Minėta, kad elgesį gali reglamentuoti ir specializuoti etikos kodeksai. Remiantis Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos tinklalapyje<sup>46</sup> pateiktu Lietuvos Respublikos kodeksų sąrašu, akivaizdu, kad tokia praktika Lietuvos valstybės institucijose gana populiari. Nemažą dalį išvardintų kodeksų sudaro etikos kodeksai, skirti reglamentuoti valstybės pareigūnų elgesį. Pažymėtina, kad valstybės pareigūnai ir valstybės tarnautojai nėra tapačios sąvokos. Valstybės tarnautojai – tai fiziniai asmenys, kurių veiklą reglamentuoja Valstybės tarnybos įstatymas. Valstybės pareigūnams, kaip ir valstybės tarnautojams, suteikiami viešojo administravimo įgaliojimai,<sup>47</sup> tačiau jų veiklą reglamentuoja specialūs įstatymai, o Valstybės tarnybos įstatymas jiems netaikomas arba taikomas dalinai. Šio darbo autorės nuomone, analizuojant kodeksus, kurių tikslas – etiška valstybės tarnyba, naudinga apžvelgti ir pareigūnų elgesį reguliuojančius etikos kodeksus. Kadangi pastebėta, jog daugelio kodeksų<sup>48</sup> turinio struktūra, išdėstyti principai bei esminės nuostatos kartojasi, toliau darbe bus aptartas tik Lietuvos policijos pareigūnų etikos kodeksas.

<sup>46</sup> [http://www.vtek.lt/lt/disp.php/lt\\_2/lt\\_2\\_1](http://www.vtek.lt/lt/disp.php/lt_2/lt_2_1); prisijungimo laikas: 2007-11-16.

<sup>47</sup> Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios, 2006, Nr. 77-2975.

<sup>48</sup> Policijos pareigūnų etikos kodeksas, Muitinės pareigūnų etikos kodeksas, Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos tarnautojų etikos kodeksas, Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės pareigūnų etikos taisyklės, Valstybės kontrolės pareigūnų tarnybinės etikos kodeksas.

Lietuvos policijos pareigūnų etikos kodekso<sup>49</sup> tikslas – pateikti policijos pareigūnams dorovinius orientyrus, kuriais jie vadovautųsi savo veikoje. Kodekse išvardinti pagrindiniai policijos pareigūno profesinės etikos principai, nurodyti elgesio reikalavimai, išskiriami reikalavimai vadovaujantiems policijos pareigūnams bei nubrėžiamos pareigūnų tarpusavio santykių gairės.

Kodekse išvardinti pagarbos žmogui ir valstybei, teisingumo, sąžiningumo, nesavanaudiškumo, padorumo, nešališkumo, atsakomybės ir pavyzdingumo principai visiškai atitinka tuos, kurie pateikti Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklėse. Nors šie principai Kodekse atskirai nėra paaiškinti, bendrosiose nuostatose teigiama, kad Kodeksas parengtas vadovaujantis ir Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklėmis. Todėl tikėtina, kad minėtiems principams suteikiama tokia pat prasmė, kokia išdėstyta pastarajame dokumente. Nuostatos, reglamentuojančios policijos pareigūnų elgesį, pateikia ir bendrus elgesio standartus, kurie gali būti taikomi ir visiems valstybėms tarnautojams, ir standartus, kurie aktualūs tik šios profesijos atstovams. Reikalavimas gerbti ir ginti kiekvieno žmogaus teises ir laisves; gerbti visus asmenis, neatsižvelgiant į jų tautybę ar kilmę, socialinę padėtį, politinius, religinius įsitikinimus; priimti teisėtus ir objektyvius sprendimus, nesiekiant asmeninės naudos; neskelbti, neatskleisti tarnybos metu patikėtos informacijos; vengti interesų konflikto, kaip matyti iš anksčiau pateiktų pavyzdžių, galioja visiems valstybės tarnautojams. Pareiga užtikrinti kiekvieno sulaikyto asmens teisių ir laisvių apsaugą, prireikus imtis priemonių, kad jam būtų suteikta medicinos ar kita būtina pagalba; nurodymai, kada naudoti jėgą; draudimas kištis į privatų gyvenimą, nesant neišvengiamam būtinumui – šios nuostatos orientuojasi į policijos pareigūnų veiklos profesines ypatybes. Aptariamieji tokie specifiniai klausimai, kaip tarnybinio pažymėjimo naudojimas; nusakoma, kaip policijos pareigūnas turi elgtis konkrečiose situacijose, pavyzdžiui, teisės pažeidimo vietoje. Kodekse reglamentuojamas policijos pareigūnų elgesys ne tarnybos metu. Pagrindinis tokio reglamentavimo tikslas – neleisti, kad netinkamas pareigūnų elgesys pakenktų policijos įvaizdžiui ir prestižui, skatintų nepasitikėjimą policijos pareigūnais. Reikšminga sąlyga etikos normų įgyvendinimui yra palankios tarnybinės aplinkos kūrimas. Todėl tikslinga nustatyti tam tikras gaires ir pareigūnų tarpusavio santykiams. Kodekse deklaruojama, kad policijos pareigūnų tarpusavio santykiai grindžiami pasitikėjimu, sąžiningumu, savitarpio pagalba, lygiateisiškumu, tolerancija ir taktiškumu bei numatoma, kaip konkrečiai pareigūnai turėtų elgtis, bendraudami su kolegomis. Darbe buvo akcentuota, kad vadovų rodomas pavyzdys turi didelę reikšmę etikos vertybių ir standartų įgyvendinimui. Todėl ypatingai svarbi kodekso dalis, nustatanti etikos reikalavimus vadovaujantiems policijos pareigūnams. Gana išsamiai nurodoma, kaip policijos pareigūnas turi bendrauti su jam pavaldžiais pareigūnais, kaip organizuoti pavaldžių pareigūnų veiklą bei kokias priemones taikyti, kad

---

<sup>49</sup> Lietuvos Respublikos generalinio komisaro 2004 m. įsakymas Nr. V-347 “Dėl Lietuvos policijos pareigūnų etikos kodekso patvirtinimo“ // Valstybės žinios, 2004, Nr. 113-4257.



būtų sudarytos sąlygos laikytis etikos principų. Galiausiai Kodekse teigiama, kad reikalavimų laikymasis yra kiekvieno policijos pareigūno pareiga ir garbės reikalas, o jų pažeidimas užtraukia tik moralinę atsakomybę, nenumatant jokių tarnybinių nuobaudų.

Apibendrinant tai, kas buvo pasakyta apie Lietuvos policijos pareigūnų etikos kodeksą, galima teigti, kad dokumentas pakankamai aiškiai ir darniai pateikia pagrindinius pareigūnų elgesio reikalavimus, integruodamas bendras etikos normas bei specifinius policijos pareigūnų veiklos aspektus. Kodekso privalumas, lyginant su aptartomis Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklėmis bei Tarnautojų elgesio kodeksu, yra vadovaujančių policijos pareigūnų etikos reglamentavimas. Tačiau faktas, kad apeliuojama tik į pareigūno moralinę atsakomybę, nenumatant realių nuobaudų už etikos pažeidimus, leidžia suabejoti sąžiningu Kodekso nuostatų laikymusi bei praktine jo verte.

Rengiant teisės aktus, reglamentuojančius etikos klausimus, nebuvo vadovaujamosi išskirtinai viena kuria nors teorija. Kaip ir ES atveju, pastebimas gana darnus abiejų teorinių požiūrių taikymas. Tik Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklės labiau artimos „etikos“, o ne „elgesio“ kodekso modeliui. Vis dėlto matoma tendencija kurti etikos kodeksus, kurie neapsiriboja vien bendrų etinių nuostatų pateikimu, bet atsižvelgia ir į praktinius valstybės tarnautojų veiklos aspektus. Pagrindiniai galiojančių ir dar tik kuriamų etikos kodeksų trūkumai yra ne visada aiškiai suformuluoti etikos principai, stinga sistemiškumo apibrėžiant elgesio standartus, pasigendama konkrečių aplinkybių nurodymo, kai kuriais atvejais išlieka neaiškios kodeksų taikymo ribos ir subjektai. Nepaisant minėtų trūkumų, kodeksų kūrimo praktika rodo susirūpinimą valstybės tarnautojų etika bei siekį sudaryti palankias sąlygas etiško elgesio principų ir standartų įgyvendinimui.

#### 4. SUOMIJOS ATVEJO ANALIZĖ: GERIAUSIOS PRAKTIKOS (SUGRETINIMO) METODAS

Valstybės tarnautojų etika ypatingai svarbi valstybės valdymo sritis, kuriai būtina skirti tinkamą dėmesį. Etiškas valstybės tarnautojų elgesys stiprina piliečių pasitikėjimą valdžia. O tai yra reikšminga demokratinio valdymo sąlyga. Lietuvoje etišką valstybės tarnybą stengiamasi kurti įvairiomis priemonėmis: priimamos ir įgyvendinamos strategijos ir programos<sup>50</sup>, rengiami valstybės tarnautojų etikos kodeksai, kuriamos institucijos, atsakingos už etikos normų laikymosi kontrolę ir priežiūrą,<sup>51</sup> organizuojami valstybės tarnautojų mokymai. Vis dėlto šios priemonės nepasiekia pageidaujamo rezultato. Lietuva smarkiai atsilieka nuo pasaulio ir ES šalių, pirmaujančių pagal viešojo sektoriaus etikos indeksą.<sup>52</sup> Akivaizdu, kad būtina tobulinti veikiančią etikos infrastruktūrą, kad situacija pasikeistų.

Privačiame sektoriuje organizacijos sėkmingai naudoja geriausios praktikos (sugretinimo) (*angl.* benchmarking) metodą, siekdamas gerinti savo veiklos rezultatus. Pamažu šis metodas diegiamas ir viešajame sektoriuje. Autorės nuomone, verta aptarti šio metodo naudojimo ypatybes viešajame sektoriuje bei parodyti, kaip jis gali būti pritaikytas konkrečiai etikos infrastruktūros tobulinimo problemai spręsti.

##### 4.1. Geriausios praktikos (sugretinimo) metodas

Užsienio mokslinėje literatūroje šiam metodui apibūdinti naudojama geriausios praktikos sąvoka. Lietuvoje moksliniai darbai šia tema gana reti. Gana išsamią ir susistemintą informaciją apie geriausios praktikos metodą bei jo taikymo ypatybes pateikia prof. A. Kaziliūnas. Profesoriaus darbuose naudojama sugretinimo metodo sąvoka. Kadangi darbe vadovaujamosi ir profesoriaus pateikiama medžiaga, geriausios praktikos ir sugretinimo metodo sąvokos naudojamos kartu.

Pačia bendriausia prasme geriausios praktikos (sugretinimo) metodo esmė – veiklos tobulinimas, pritaikant sėkmingai veikiančių organizacijų praktiką. Tai procesas, kurio metu numatomos pagrindinės veiklos gerinimo sritys, atrenkami ir tiriama geriausi praktikos būdai, diegiami nauji procesai, sistemos, standartai, kad būtų padidinta veiklos kokybė. Nuolatinio vertinimo ir lyginimo su kitais proceso metu identifikuojamos silpnybės ir numatomos priemonės joms pašalinti.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> Nacionalinė kovos su korupcija strategija, Nacionalinė kovos su korupcija programa.

<sup>51</sup> Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, Etikos ir procedūrų komisija.

<sup>52</sup> Kaufmann D. Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World, *Global Competitiveness Report 2004/2005* // <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/ETHICS.xls>; prisijungimo laikas: 2007-11-07.

<sup>53</sup> Kyro P. Revising the concept and forms // <http://www.emeraldinsight.com/Insight/viewPDF.jsp?Filename=html/Output/Published/EmeraldFullTextArticle/Pdf/1310100302.pdf>; prisijungimo laikas: 2007-10-13; Kouzmin A., Loffler E., Klages H., Korac-Kakabadse N. Benchmarking and performance measurement in public sector // <http://www.emeraldinsight.com/Insight/ViewContentServlet?Filename=Published/EmeraldFullTextArticle/Pdf/0420120203.pdf>; prisijungimo laikas: 2007-10-13.

Teorijoje išskiriami keli geriausios praktikos (sugretinimo) metodo tipai priklausomai nuo duomenų šaltinio, gretinamojo partnerio ir sugretinimo objekto.<sup>54</sup> Pagal duomenų šaltinį skiriamas vidinis, išorinis ir tarptautinis (globalinis) sugretinimas. *Vidinis* sugretinimas vykdomas organizacijos viduje, kai lyginama vieno padalinio veikla su kito padalinio veikla, arba vienas procesas su kitu toje pačioje organizacijoje vykstančiu procesu. Taikomas tada, kai padaliniai, atliekantys panašias funkcijas yra aiškiai atskirti, o funkcijų atlikimo kokybė akivaizdžiai skiriasi. *Išorinis* sugretinimas vyksta, kai lyginama su išorinėje aplinkoje veikiančiomis organizacijomis. Tokį sugretinimą tikslinga vykdyti, kai yra galimybė pasimokyti iš sektoriuje pirmaujančios organizacijos. *Tarptautinio (globalinio)* sugretinimo atveju gretinamuoju partneriu pasirenkama užsienio organizacija. Gretinamojo partnerio atveju galimi konkurencinis, funkcinis ir bendrinis sugretinimai. *Konkurencinio* sugretinimo proceso metu organizacijos vykdoma veikla lyginama su tiesioginių konkurentų vykdoma veikla. *Funkcinis* sugretinimas naudojamas, kai vienos organizacijos funkcijų atlikimas lyginamas su kitos organizacijos sėkmingiau vykdomomis analogiškoms funkcijomis. Jį patogu taikyti, kai gretinamąjį partnerį, atliekantį panašias funkcijas, galima rasti kitokiame veiklos sektoriuje. Galiausiai *bendrinis* sugretinimas – tai lyginimo su kitomis organizacijomis iš nesusijusių veiklos sričių procesas. Pagal sugretinimo objektą išskiriami produktų, veiklos ir strateginis sugretinimas. *Produktų (paslaugų) savybių* sugretinimas vykdomas, kai organizacija lygina savo pagrindinių produktų ar paslaugų savybes su sėkmingiau veikiančios organizacijos produktų ar paslaugų savybėmis; sugretinimo partneriai pasirenkami iš to paties sektoriaus. *Veiklos* sugretinimas apima ištyrimą ir palyginimą tokių veiklos veiksmų kaip patikimumas, kokybė, kaina. *Strateginiu* sugretinimu siekiama palyginti atskirų organizacijų strategijas; palyginimui dažniausiai pasirenkama organizacija iš to paties sektoriaus, sėkmingai įgyvendinanti savo veiklos strategiją.

Aptarti geriausios praktikos (sugretinimo) metodo tipai išskiriami, remiantis privataus sektoriaus patirtimi. Taikant juos viešajame sektoriuje, būtina atkreipti dėmesį į keletą dalykų. Geriausios praktikos (sugretinimo) metodą rekomenduojama taikyti tik tarp organizacinėmis savybėmis panašių institucijų ar struktūrų, įgyvendinančių panašius tikslus. Tik tokiu atveju proceso dalyviai galės iš tikrųjų įvertinti ir suprasti pagrindinius vykdomos veiklos skirtumus ir reikalingus pokyčius. Pavyzdžiui, gali būti labai sudėtinga palyginti valstybinės sveikatos įstaigos ir savivaldybių veiklos aspektus. Be to, nors valstybinė sveikatos įstaiga gali pasimokyti, kaip pagerinti savo veiklą, naudodamasi savivaldybės patirtimi, tačiau ne visada disponuoja pakankama veiksmų laisve įgyvendinti struktūrinius ar procedūrinius pokyčius. Geriausios praktikos (sugretinimo) metodas, vykdomas funkcinio pagrindu, viešajame sektoriuje dažnai neatneša pageidaujamų rezultatų, nes

---

<sup>54</sup> Kaziliūnas A. Sugretinimo metodo tipų ir modelių analizė, *Viešojo politika ir administravimas*, 2005, Nr. 14.

informacija, gauta iš nesusijusių sričių yra neadekvati ir negali būti tinkamai panaudota.<sup>55</sup> Apskritai viešojo sektoriaus egzistavimas yra pagrįstas ne konkurencija, o bendradarbiavimu. Pagrįstai tikimasi, kad organizacija, sėkmingai įgyvendinusi tam tikrą veiklą, bus atvira ir pasidalins savo patirtimi su kitais viešojo sektoriaus dalyviais.<sup>56</sup> Todėl viešajame sektoriuje nėra poreikio ieškoti geriausios praktikos pavyzdžių visiškai nesusijusiose srityse.

Geriausios praktikos (sugretinimo) metodo įgyvendinimas yra nuolatinis procesas, kurio esminiai etapai yra planavimas, paieška, duomenų rinkimas, analizavimas ir tobulinimas.<sup>57</sup>

*Planavimo* etapo metu, įvertinant esamą situaciją, nustatoma, kas turėtų būti lyginama. Išanalizuojami kokybę lemiantys veiksniai ir, jais vadovaujantis, pateikiami vertinimo kriterijai.

*Paieškos* tikslas – potencialių gretinamųjų partnerių suradimas.

*Duomenų rinkimas* apima pasirinkto partnerio veiklos stebėjimą, tinkamos objektyvios informacijos kaupimą.

*Analizavimo* etape lyginama savo ir gretinamojo partnerio veikla, nustatomi neatitikimai, analizuojamos jų priežastys. Parengiamos rekomendacijos, kokie geriausios praktikos elementai turėtų būti pritaikyti, siekiant tobulinti veiklą.

*Tobulinimas* – tai geriausios praktikos pritaikymas.

Siekiant gerų rezultatų tiek privačiame, tiek viešajame sektoriuje, gali būti pasitelkiamas geriausios praktikos (sugretinimo) metodas, leidžiantis palyginti savo veiklą su kitomis sėkmingiau vykdomomis veiklomis, įvertinti jos trūkumus bei surasti priemones tiems trūkumams pašalinti, pasinaudojant kitų gera patirtimi. Dėl viešojo sektoriaus ypatybių būtina itin atidžiai pasirinkti gretinamąjį partnerį, kad surinktą informaciją būtų galima pritaikyti praktiškai.

#### **4.2. Geriausios praktikos (sugretinimo) metodo taikymo galimybės etikos infrastruktūrai Lietuvoje tobulinti**

Kaip jau ne kartą darbe buvo minėta, Lietuvos viešojo sektoriaus indeksas, įvertinantis korupcijos, sąžiningumo, favoritizmo viešajame sektoriuje kintamuosius, yra gana žemas - 35,1%. Akivaizdu, jog tam įtakos turi nepakankamai efektyviai veikianti šalies etikos infrastruktūra, kurios vienas svarbiausių elementų yra etikos kodeksai. Nenukrypstant nuo darbo temos, šioje dalyje bus gilinamasi ne į visos etikos infrastruktūros, bet tik į vienos jos dalies – etikos kodeksų – veiksmingumo didinimo galimybes, taikant geriausios praktikos (sugretinimo) metodą. Svarbu paminėti, kad bus

<sup>55</sup> Kouzmin A., Loffler E., Klages H., Korac-Kakabadse N. Benchmarking and performance measurement in public sector // <http://www.emeraldinsight.com/Insight/ViewContentServlet?Filename=Published/EmeraldFullTextArticle/Pdf/0420120203.pdf>; prisijungimo laikas: 2007-10-13.

<sup>56</sup> Kyro P. Revising the concept and forms // <http://www.emeraldinsight.com/Insight/viewPDF.jsp?Filename=html/Output/Published/EmeraldFullTextArticle/Pdf/1310100302.pdf>; prisijungimo laikas: 2007-10-13.

<sup>57</sup> Kaziliūnas A. Sugretinimo metodo tipų ir modelių analizė, *Viešojo politika ir administravimas*, 2005, Nr. 14.

aprašyti planavimo, paieškos, duomenų rinkimo ir analizavimo etapai. Šios darbo dalies tikslas – pateikti pradinius pasiūlymus, į ką reikėtų atkreipti dėmesį, kuriant etikos kodeksus, galimą tolimesnį pasiūlymų koregavimą, tobulinimą ir įgyvendinimą paliekant kompetentingiems asmenims ar institucijoms.

### **Planavimas**

Situacijos analizė atlikta ankstesnėse darbo dalyse. Pirmojoje aptarta etikos infrastruktūros sistema ir prieita išvados, kad viena svarbiausių priemonių, siekiant realizuoti etikos vertybes praktikoje bei kurti etišką valstybės tarnybą yra etikos kodeksų kūrimas ir įgyvendinimas. Toliau, vadovaujantis viešojo administravimo teoretikų darbais, išanalizuoti teoriniai etikos kodeksų modeliai, aptarti pagrindiniai jų požymiai bei pateiktos idealaus etikos kodekso savybės – idealus etikos kodeksas turi skatinti etišką elgesį, pagrįstą bendrais principais, pateikti esmines praktines nuorodas, paremtas tais principais bei numatyti sankcijas už principų pažeidimą. Trečiojoje dalyje išsamiai aptartos ES rekomendacijos, į kurias vertėtų atkreipti dėmesį, kuriant etikos kodeksus, bei, vadovaujantis tomis rekomendacijomis, įvertinti Lietuvoje galiojantys etikos kodeksai, reglamentuojantys valstybės tarnautojų veiklą. Pastebėta, kad, nepaisant pastangų kurti etikos kodeksus, kurie neapsiriboja vien bendrų etinių nuostatų pateikimu, bet įtraukia ir praktinius valstybės tarnautojų veiklos aspektus, yra keletas esminių trūkumų. Tai – ne visada aiškiai suformuluoti etikos principai; stinga sistemiškumo, apibrėžiant elgesio standartus; pasigendama konkrečių aplinkybių nurodymo; nepakankamai dėmesio skiriama etiško elgesio principų ir standartų įgyvendinimui.

Vadovaujantis teorine medžiaga bei ES rekomendacijomis, pateikiami tokie vertinimo kriterijai, kurie bus naudojami kituose etapuose:

1. pagrindinių vertybių deklaravimas etikos kodekse,
2. elgesio standartų, reikalavimų, kaip elgtis konkrečiose situacijose pateikimas etikos kodekse;
3. atsakomybės už principų, reikalavimų pažeidimus numatymas;
4. vertybių ir standartų įgyvendinimas ir skatinimas.

### **Paieška**

Ieškant potencialių gretinamųjų partnerių, vadovautasi Pasaulio ekonomikos forumo 2004 m. atlikto šalių konkurencingumo tyrimo duomenimis. Vienas rodiklių, padedančių įvertinti šalies konkurencingumą, yra bendri korupcijos/etikos indeksai – bendras nelegalios korupcijos indeksas, bendras legalios korupcijos indeksas, bendras etikos indeksas, viešojo sektoriaus etikos indeksas,

teisinės sistemos efektyvumas, bendras valdymo indeksas.<sup>58</sup> Gretinamasis partneris pasirinktas pagal šalių viešojo sektoriaus indeksą, kuris paskaičiuotas, susumavus respondentų pateiktus politikų nuoširdumo, vyriausybės favoritizmo, viešųjų fondų netinkamo naudojimo, kyšių dažnumo įvertinimus. Kaip potencialūs gretinamieji partneriai pasirinktos vienos aukščiausiai įvertintų ES šalių – Danija, Suomija ir Jungtinė Karalystė. Atsižvelgus į tokius faktorius kaip šalies teisinės informacijos prieinamumas, teisinės sistemos tradicija (kontinentinė ar anglosaksiškoji), pasirinkta Suomija. Tolimesniems etapams reikalinga informacija pateikiama anglų kalba oficialiame Suomijos Finansų ministerijos tinklalapyje.<sup>59</sup> Suomijoje, kaip ir visoje žemyninėje Europoje, įskaitant ir Lietuvą, veikia kontinentinės teisinės sistemos tradicija. Svarbu palyginimui pasirinkti panašias šalis. Be to, Suomijos viešojo sektoriaus etikos indeksas yra didžiausias – 93,8%. Įvertinus minėtus veiksnius, tinkamiausia gretinamąją partnere pasirinkta Suomija. Toliau darbe bus apžvelgiamos šios šalies pagrindinio dokumento, reglamentuojančio valstybės tarnautojų etiką, ypatybės.

### **Duomenų rinkimas**

Suomijoje pagrindinis dokumentas, reglamentuojantis valstybės tarnautojų etišką elgesį, yra vadovas „Vertybės kasdieniame darbe – valstybės tarnautojo etika“. Pažymėtina, kad šis dokumentas nėra oficialus teisės aktas, tačiau turi etikos kodekso statusą *de facto*.<sup>60</sup> Vadove išdėstomos bendrosios vertybės ir pagrindinės valstybės tarnautojų bei vadovybės pareigos, kiek pastarosios susijusios su aukštų etinių standartų laikymusi. Publikacija skirta padėti praktiškai pritaikyti bendrąsias vertybes ir valstybės tarnybos etikos standartus nuolatiniam kasdieniame darbe.

Vadove pateikiamos šios bendrosios valstybės tarnybos vertybės:

*Efektyvumas* reiškia veiksmingą ir ekonomišką veiklą, t.y. kiekvieno valstybės tarnautojo pareigą rezultatyviai veikti ir tinkamai naudoti išteklius. Vertinant efektyvumą, atsižvelgiama ir į naudą, suteiktą visuomenei. Darbo aplinkoje valstybės tarnautojas yra įpareigotas tinkamai ir nedelsiant vykdyti jam paskirtas užduotis, laikytis tiesioginio vadovo nurodymų. Vadovai savo ruožtu garantuoja, kad kiekvienas darbuotojas žinotų, ko iš jo tikimasi.

*Skaidrumo* arba viešumo principas užtikrina valstybės tarnautojų veiksmų atvirumą visuomenei ir kartu suteikia piliečiams galimybę kontroliuoti jų veiklą. Principinė taisyklė numato, kad oficialūs dokumentai yra vieši, išskyrus atvejus, kai jų konfidencialumą garantuoja įstatymai. Valdžios pareiga yra užtikrinti dokumentų, informacijos sistemų ir susijusių duomenų prieinamumą. Akcentuojamas

---

<sup>58</sup> Kaufmann D. Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World, *Global Competitiveness Report 2004/2005* // <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/ETHICS.xls>; prisijungimo laikas: 2007-11-07.

<sup>59</sup> [http://www.vm.fi/vm/en/12\\_government\\_as\\_employer/](http://www.vm.fi/vm/en/12_government_as_employer/); prisijungimo laikas: 2004-10-14.

<sup>60</sup> Values in the daily job – civil servant's ethics. A handbook for the state administration // [http://www.vm.fi/vm/en/04\\_publications\\_and\\_documents/01\\_publications/08\\_other\\_publications/20050114Values/Values\\_in\\_the\\_daily\\_job.pdf](http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/08_other_publications/20050114Values/Values_in_the_daily_job.pdf); prisijungimo laikas 2007-10-14.

sprendimo priėmimo procedūrų atvirumas visuomenei. Darbo aplinkoje nuolat vyksta informacijos sklaida, atviros diskusijos su darbu susijusių problemų klausimais. Tokiu būdu, įvertinus skirtingas nuomones, sudaromos sąlygos veiksmingiems sprendimams priimti bei naujovėms diegti. Svarbu, kad priimto sprendimo būtų laikomasi. Grįžtamasis ryšys institucijoje ar jos padaliniuose taip pat padeda užtikrinti veiklos skaidrumą.

*Kokybė ir kompetencija.* Valstybės institucijų teikiamos paslaugos yra aukštos kokybės, o personalas – kompetentingas. Aukšti darbo bei teikiamų paslaugų standartai reikalauja tinkamos valstybės tarnautojų kompetencijos. Todėl šiuo atžvilgiu pabrėžiama personalo atrankos, mokymo, profesinės kompetencijos tobulinimo procesų svarba. Kita vertus, veiklos kokybė gali būti susijusi ir su teisėkūros funkcijomis. Akcentuojamas atidumas ir aiškios bei suprantamos kalbos vartojimas teisės aktuose, taip pat viešųjų klausymų principas.

*Pasitikėjimas.* Valstybės tarnautojų kasdienė veikla išsaugo piliečių pasitikėjimą nešališka ir nepriklausoma valstybės tarnyba. Tarnautojai vykdo savo pareigas, laikydamiesi įstatymų ir gero administravimo principų. Pasitikėjimą valstybės tarnautojų veiksmais užtikrina šių bendrų elgesio gairių laikymasis:

- valstybės tarnautojai nepriima finansinių ar kitokio pobūdžio dovanų, paslaugų ar privilegijų, jeigu tai gali susilpninti pasitikėjimą valstybės tarnyba ar valdžia. Grėsmė pasitikėjimui kyla net tada, kai naudos gavimo galimybė yra tik numanoma;
- valstybės tarnautojui, norint užsiimti antrine veikla, būtina gauti atitinkamos valdžios leidimą. Antrine veikla tarnautojui leidžiama užsiimti tik tuo atveju, jeigu tai nesukels nepasitikėjimo jo nešališkumu, vykdant oficialias pareigas.

Kalbant apie pasitikėjimą, aukščiausias pareigas užimantiems valstybės tarnautojams taikomi griežtesni reikalavimai.

*Tarnybos principas.* Pirminė valstybės tarnautojų pareiga yra tarnauti visuomenei. Valstybės tarnautojai veikia, siekdami visuomeninio gėrio, bet ne asmeninės naudos. Užtikrinamas viešųjų paslaugų teikimas, piliečiams paaiškinama, patariama, kaip pasinaudoti šiomis paslaugomis bei kitomis valdžios teikiamomis galimybėmis.

*Nešališkumas ir nepriklausomumas.* Nešališkumas reiškia, kad valstybės tarnautojų sprendimai yra pagrįsti faktais, kurie yra objektyviai įvertinti. Priimant sprendimą konkrečiu klausimu, suteikiama galimybė suinteresuotoms pusėms išsakyti savo nuomones. Galioja diskriminacijos draudimas. Be to, pažymima, kad su visais valstybės tarnautojais elgiamasi vienodai, jie nediskriminuojami, priimant į tarnybą ar skiriant į postą. Jeigu kyla grėsmė nešališkumo išsaugojimui, valstybės tarnautojas yra nušalinamas nuo klausimo sprendimo. Valstybės tarnautojai nepriima dovanų, jeigu tai kelia grėsmę jų nepriklausomumui.

*Lygybė.* Su visais piliečiais elgiamasi vienodai. Esant panašioms aplinkybėms, priimami panašūs sprendimai. Akcentuojama lyčių lygybė.

*Atsakomybės* principas teigia, kad valstybės tarnautojas atsako už savo veiksmų teisėtumą. Valstybės tarnautojas yra atsakingas ir už kolektyvinius sprendimus, jeigu pritarė jų priėmimui. Praktikoje svarbi yra ir atskaitomybės sistema, įgyvendinama, apibrėžiant ministerijos ir jos kontroliuojamo departamento ar kito padalinio, vadovaujančio ir pavaldaus valstybės tarnautojų santykius, nustatant tikslus ir kontroliuojant jų vykdymą bei vertinant pasiektus rezultatus.

Akivaizdu, kad Vadove deklaruojamos tarnybos vertybės orientuojasi į demokratinės konstitucinės valstybės vertybes. Pagrindinis tikslas yra apibrėžti vertybės esmę visapusiškai tam, kad institucijos, departamentai ir kitos struktūros galėtų vertybes išaiškinti, atsižvelgiant į jų veiklos ypatybes. Tokiu būdu užtikrinama, kad minėtų vertybių pagrindu bus kuriami įmanomai geriausi etiško elgesio standartai, nes vertybių identifikavimas, o svarbiausia, jų supratimas yra būtinos sąlygos geram administravimui. Ypatingai akcentuojama, kad vertybės bei etiško elgesio standartai turi būti integruoti į kasdienę valstybės tarnautojų veiklą, atsispindėti tarnybos funkcijų įgyvendinime bei gerai funkcionuojančioje darbo aplinkoje.

Verta paminėti, kad Vadove išdėstomos praktinės priemonės, kurios yra būtinos, siekiant inkorporuoti vertybes į kasdienę valstybės tarnautojų veiklą. Vertybių apibrėžimas parodo, kokiomis normomis vadovujamasi valstybės tarnautojų darbe, bei suteikia kiekvienai iš jų vienodą svarbą. Vertybių įgyvendinimo rezultatai yra įtraukiami į visuotinį institucijos, departamento ar kitos struktūros bei valstybės tarnautojo veiklos vertinimą. Vertybės ir etika yra svarbi valstybės tarnautojų tobulinimo proceso dalis, suteikianti bendrą vertybinį pagrindą jų veiklai. Naudingas apklausų, susijusių su darbo aplinka, organizavimas, nes suteikia vertingos informacijos, kuria vadovaujantis vykdomas ilgalaikis vertybių kontrolės procesas. Vadovaujančių valstybės tarnautojų vertinimas taip pat reikšmingas, nes būtent jų rodomas etiško elgesio pavyzdys prisideda prie vertybių įgyvendinimo. Atlygio sistemos kuriamos, įtraukiant ir vertybinį kriterijų. Tokių atlygio sistemų pritaikymas praktikoje skatina deklaruojamomis vertybėmis grindžiamą tarnautojų elgesį. Iškilusios etinės problemos turi būti sprendžiamos. Atviros diskusijos, tam tikrų tarybų, konsultacinių grupių sudarymas, netgi atitinkamos viešųjų ryšių politikos įgyvendinimas yra priemonės, padedančios spręsti etines problemas. Ir galiausiai numatoma, kad veikla, priešinga vertybėms taip pat kontroliuojama, t.y. vadovaujantys valstybės tarnautojai imasi konkrečių priemonių tokiai veiklai sustabdyti.

Tam, kad vertybės būtų tinkamai įgyvendinamos, valstybės tarnautojai turi žinoti, koks jų vaidmuo organizacijoje bei kokiais būdais jie gali tas vertybes realizuoti savo darbe. Todėl Vadove trumpai aptariamasi ir valstybės tarnautojų teisės ir pareigos. Vadovaujančių valstybės tarnautojų ir kitų valstybės tarnautojų teisės ir pareigos aptariamasi atskirai.



Vadovaujantys valstybės tarnautojai su visais darbuotojais elgiasi vienodai; sudaro sąlygas kiekvienam darbuotojui naudotis susivienijimų teise; užtikrina, kad kiekvienam darbuotojui būtų suteikiamos atitinkamos teisės ir privilegijos priklausomai nuo jo statuso bei pareigų atlikimo; užtikrina kad profesinės sveikatos bei saugos klausimai yra tinkamai administruojami.

Valstybės tarnautojai savo pareigas ir jiems pavestas užduotis vykdo kompetentingai ir nedelsdami; laikosi kontrolės ir priežiūros reikalavimų bei taisyklių, kurios visiems yra vienodos, išskyrus atvejus, kai asmeniškai susitariama su darbuotoju; elgiasi atitinkamai pagal savo statusą ir pareigas (ir ne tarnybos metu); nereikalauja ir nepriima dovanų, paslaugų ar kitų privilegijų, jeigu tai gali susilpninti pasitikėjimą valstybės tarnautoju ar valdžia, kuriai valstybės tarnautojas atstovauja; neužsiima veikla pilietinėse organizacijose ar susivienijimuose, jeigu užimamos pareigos, susijusios su veikla, prieštaraujančia oficialioms pareigoms valstybės tarnyboje; įspėja darbdavį, jeigu nori užsiimti antrine veikla ne tarnybos metu, turi gauti darbdavio leidimą užsiimti antrine veikla, jeigu ji vykdoma tarnybos laiko sąskaita; informuoja darbdavį apie savo sveikatos būklę, kiek tai susiję su valstybės tarnautojo galimybe tinkamai atlikti savo pareigas bei sutinka tikrintis sveikatą, kai tai būtina, siekiant įsitikinti jo tinkamumu atlikti pareigas; neatskleidžia tarnybos metu jam suteiktos konfidencialios informacijos.

Vadove neapsiribojama vien tik pavienių pareigų išvardijimu. Kartu paaiškinama, kokie veiksmai galimi ir pageidaujami, vykdant vieną ar kitą pareigą, apibrėžiama, kokia konkreti veikla draudžiama ar kuriai reikalingas specialus leidimas, bei apibrėžiama, kokias teises, susijusias su aukščiau išvardintomis aplinkybėmis, turi valstybės tarnautojai.

Nors ir paskutinė, tačiau ne mažiau svarbi Vadovo dalis, kurioje reglamentuojama atsakomybė už netinkamą pareigų vykdymą bei išvardijamos gresiančios nuobaudos. Neformalus įspėjimas, raštiškas įspėjimas, atleidimas iš tarnybos, tarnybos santykių nutraukimas be išankstinio įspėjimo – tokios nuobaudos taikomos valstybės tarnautojams priklausomai nuo pažeidimo rimtumo, pareigų nevykdymo priežasčių ir kitų aplinkybių, nurodytų Vadove.

Vadove ne kartą akcentuojama, kad siekiamybė yra praktinis vertybių ir etikos standartų įgyvendinimas kasdienėje valstybės tarnautojų veikloje. Todėl dokumentas neapsiriboja vien vertybių deklaravimu, bet apibrėžia vadovaujančių ir kitų valstybės tarnautojų pareigas bei atsakomybę, rekomenduoja praktinius būdus, kaip siekti minėto tikslo.

### **Analizavimas**

Analizės pagrindas – aptartų Suomijos ir Lietuvos dokumentų, reglamentuojančių valstybės tarnautojų etiką, palyginimas. Lietuvoje šiuo metu galioja Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklės, tačiau, kaip jau minėta, yra paruoštas Tarnautojų elgesio kodekso projektas, kuris dar tobulinamas. Todėl tikslinga atlikti šių abiejų teisės aktų ir Suomijoje galiojančio vadovo „Vertybės

kasdieniame darbe – valstybės tarnautojo etika“ lyginamąją analizę, išsiaiškinti pagrindinius skirtumus ir aptarti, į ką reikėtų atkreipti dėmesį, rengiant galutinį Tarnautojų elgesio kodeksą.

3 priede pateiktoje lentelėje susisteminta esminė informacija, vadovaujantis anksčiau pasirinktais kriterijais.

Visuose trijuose dokumentuose yra reglamentuojamos bendros visuomeninės **vertybės**, būdingos demokratinei konstitucinei valstybei. Suomijos valstybės tarnyboje akcentuojamų vertybių ir Lietuvos teisiniuose dokumentuose išdėstytų etikos principų turinio prasmė yra vienoda. Abiem atvejais deklaruojamas valstybės tarnautojo objektyvumas priimant sprendimus; skaidrios veiklos, užtikrinančios piliečių pasitikėjimą valstybės tarnyba ir valdžia, vykdymas; valstybės tarnautojų profesionalumas, kuris pasireiškia ne tik tarnautojo kompetencija, bet ir tinkamu jam paskirtų išteklių naudojimu bei pavestų užduočių vykdymu; tarnavimas žmonėms, visuomeninio gėrio siekimas; paslaugus, malonus elgesys, bendraujant su piliečiais ir kolegomis; diskriminacijos nebuvimas; tarnautojo atsakomybė už savo veiksmus bei priimtus sprendimus. Taigi, esminių skirtumų reglamentuojamų vertybių atžvilgiu nėra.

**Elgesio standartai** dokumentuose apibrėžiami gana skirtingai. Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklėse pavieniai numanomi etiško elgesio reikalavimai yra inkorporuoti į etikos principų paaiškinimą, tačiau jų svarba neakcentuojama. Tarnautojų elgesio kodekse elgesio standartams skiriama daugiau dėmesio. Elgesio reikalavimai, taikomi konkrečioms aplinkybėms, išdėstomi atskirame teisės akto skyriuje. Nurodoma, kaip valstybės tarnautojas privalo elgtis nagrinėdamas asmenų prašymus, bendraudamas su kolegomis, disponuodamas informacija, įgyta tarnybos metu, siekdamas išvengti interesų konflikto. Tačiau nurodymams trūksta konkretumo, jie gana abstraktūs, todėl lieka neaišku, kokiais atvejais vadovautis vienais ar kitais reikalavimais. Vadove „Vertybės kasdieniame darbe – valstybės tarnautojo etika“ elgesio standartų klausimas išspręstas kiek kitaip. Šiame dokumente nėra kuriama naujų elgesio reikalavimų, kaip valstybės tarnautojams reikėtų elgtis tam tikrose situacijose. Valstybės tarnautojams yra primenamos tos jų teisės ir pareigos, kurios turi didžiausią įtaką, kuriant etišką valstybės tarnybą bei etišką darbo aplinką. Taip etiškas elgesys tampa ne papildoma valstybės tarnautojo veikla, bet kasdienio darbo dalimi.

Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklės yra bendro pobūdžio dokumentas, apsiribojantis tik pagrindinių vertybių deklaravimu, todėl valstybės tarnautojų **atsakomybė** nenumatoma. Tarnautojų elgesio kodekse teigiama, kad valstybės tarnautojai už kodekso pažeidimus traukiami tarnybinės atsakomybės. Tai tėra vienas bendro pobūdžio teiginys, kurį papildo keletas nuostatų, numatančių galimybę, esant numatytoms aplinkybėms, taikyti administracinę ar net baudžiamąją atsakomybę bei gana išsamiai aprašyta nuobaudų skyrimo tvarka. Suomijoje „Vertybės kasdieniame darbe – valstybės tarnautojo etika“ atsakomybė taip pat reglamentuojama. Tačiau priešingai nei Kodeksas, kuris

orientuojasi į techninius atsakomybės taikymo aspektus, šis dokumentas numato, kokios nuobaudos gresia valstybės tarnautojams už netinkamą pareigų vykdymą. Konkrečių sankcijų žinojimas labiau nei deklaruojama potenciali galimybė būti nubaustam motyvuoja valstybės tarnautojus laikytis tinkamo elgesio reikalavimų.

Apie etikos principų **įgyvendinimą** ar **skatinimą** taikyti juos praktikoje Lietuvos atveju kalbama tik Tarnautojų elgesio kodekse. Pagrindinis dėmesys skiriamas kontrolei ir priežiūrai, menkai užsimenant apie galimybę organizuoti mokymus valstybės tarnautojams ar juos konsultuoti etikos klausimais. Vadove „Vertybės kasdieniame darbe – valstybės tarnautojo etika“ akcentuojamos organizacinės vadybinės priemonės, kuriomis skatinama valstybės tarnautojų iniciatyva etikos standartus paversti savo veiklos dalimi. Tokios priemonės, kaip apklausų ar atvirų diskusijų organizavimas, sudaro sąlygas patiems valstybės tarnautojams rūpintis etiškos darbo aplinkos formavimu bei etikos normų taikymu kasdienėje veikloje, nepasikliaujant vien kontrolės ir priežiūros institucijomis bei procedūromis.

Teoriniu požiūriu Tarnautojų elgesio kodeksas ir Suomijoje galiojantis bei etikos kodekso statusą *de facto* turintis vadovas „Vertybės kasdieniame darbe – valstybės tarnautojo etika“ yra panašūs savo turinio elementais. Tačiau akivaizdu, kad akcentuojami skirtingi dalykai. Rengiant Tarnautojų elgesio kodeksą pernelyg daug dėmesio skiriama techninėms smulkmenoms, neatsižvelgiant į faktą, kad Kodeksas turi tarnauti, kaip valstybės tarnautojų elgesio, o ne kontrolės ar priežiūros institucijų veiklos vadovas. Tuo tarpu Suomijos etikos kodekso *de facto* rengėjai išvalgiai pasirinko etikos principų pavertimo praktika požiūrį ir sėkmingai jį realizavo – dokumente akcentuojamos vadybinės priemonės minėtam tikslui pasiekti bei pačių valstybės tarnautojų indėlis realizuojant vertybes savo veikloje.

Lietuvos Tarnautojų elgesio kodekso rengėjams, ruošiant galutinį projektą, rekomenduojama atkreipti dėmesį į keletą aspektų ir pasinaudoti Suomijos patirtimi, siekiant geriausio rezultato. Visų pirma, derėtų konkrečiai nustatyti, kokia yra valstybės tarnautojų atsakomybė už etikos kodekso pažeidimus. Tai yra, reikėtų tiesiogiai įvardinti nuobaudas, kaip tai padaryta Suomijos vadove „Vertybės kasdieniame darbe – valstybės tarnautojo etika“. Reglamentuojant atsakomybę, vertėtų vadovautis Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo nuostatomis. Įstatyme numatytos tokios tarnybinės nuobaudos: pastaba, papeikimas, griežtas papeikimas ir atleidimas iš pareigų.<sup>61</sup> Jų įvardijimas Tarnautojų elgesio kodekse aiškiai apibrėžtų už etikos normų nesilaikymą valstybės tarnautojams taikomas sankcijas. Tarnautojų žinojimas, kokios neišvengiamos nuobaudos jiems gresia už nusizengimus, padidintų jų išsipareigojimą laikytis etiško elgesio reikalavimų.

---

<sup>61</sup> Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios, 2002, Nr. 45-1708.

Svarbu, kad siekiamas etiškos valstybės tarnybos tikslas neliktų deklaruotas tik teisės aktuose, o būtų įgyvendinamas ir praktikoje. Dabartiniame Tarnautojų elgesio kodekso projekte trūksta nuostatų, kurios sudarytų prielaidas praktiniam etikos normų realizavimui. Vadovaujantis Suomijos praktika, būtų tikslinga Kodekse apibrėžti bent keletą organizacinių vadybinių priemonių. Galimybė sukurti tokias veiklos vertinimo bei atlygio sistemas, kurios atsižvelgtų ir į vertybinį kriterijų, sudarytų palankias sąlygas stiprinti valstybės tarnautojų motyvaciją elgtis etiškai. Diskusijos etiško elgesio klausimais, valstybės tarnautojų mokymas padėtų įsisąmoninti etiško elgesio svarbą. Operatyvus etikos problemų sprendimas, konsultacijų galimybė, o ne vilkinimas ar vengimas jas spręsti užtikrintų aukštesnių etikos standartų laikymąsi. Vidinių ir net išorinių tyrimų, susijusių su darbo aplinka ar etišku valstybės tarnautojų elgesiu, organizavimas suteiktų informacijos, kuri būtų naudinga, rengiant strategijas ar ilgalaikes programas, skirtas etiškos valstybės tarnybos kūrimui.

Vadovaujančių valstybės tarnautojų elgesio pavyzdys prisideda prie vertybių įgyvendinimo. Tarnautojų elgesio kodekso projekte, priešingai nei vadove „Vertybės kasdieniame darbe – valstybės tarnautojų etika“, vadovaujančių valstybės tarnautojų elgesio reikalavimai nėra atskirai apibrėžiami. Žinoma, vadovaujantys valstybės tarnautojai savo veiklą grindžia bendrais etiško elgesio standartais. Tačiau, įvertinant faktą, kad būtent jų demonstruojamas vertybes ilgainiui perima pavaldūs valstybės tarnautojai, vertėtų apibrėžti esmines jų pareigas ir netgi griežtesnę atsakomybę. Būtina akcentuoti jų pareigą su visais darbuotojais elgtis vienodai, užtikrinti, kad darbuotojai būtų susipažinę su etikos reikalavimais, rūpintis tinkamu veiklos organizavimu bei darbo aplinkos formavimu.

Lietuvos etikos infrastruktūros tobulinimo problemai spręsti pritaikytas geriausios praktikos (sugretinimo) metodas. Konkrečiai siekiama išsiaiškinti etikos kodekso (Tarnautojų elgesio kodekso) veiksmingumo didinimo galimybes, vadovaujantis Suomijos patirtimi šioje srityje. Išanalizavus Suomijoje galiojantį pagrindinį dokumentą, reglamentuojantį valstybės tarnautojų etiką, Lietuvos Tarnautojų elgesio kodekso rengėjams siūloma į dabartinį Kodekso projektą įtraukti nuostatas, konkrečiau apibrėžiančias valstybės tarnautojų atsakomybę ir nuobaudas bei vadovaujančių valstybės tarnautojų elgesio reikalavimus. Pabrėžiama, kad siekiant Kodekse išdėstytų etikos normų realizavimo praktikoje būtina numatyti ir taikyti vadybines priemones.

## IŠVADOS

1. Praktikoje egzistuoja nemažai vadybinių, teisinių, socialinių priemonių, padedančių realizuoti etikos vertybes valstybės tarnautojų veikloje. Viešojo administravimo etikos tyrinėtojų pripažįstama, kad viena svarbiausių priemonių, siekiant minėto tikslo, yra etikos kodeksų egzistavimas ir tinkamas jų įgyvendinimas.

2. Etikos kodeksai teoriškai skiriami į „etikos“ ir „elgesio“ kodeksus. „Etikos“ kodeksas apibrėžiamas kaip bendro pobūdžio teiginių rinkinys, skatinantis atsidavimą vertybėms, valstybės tarnautojų sąmoningumą, atsakingą elgesį. „Elgesio“ kodeksas – tai formali detalizuota principų ir standartų, kaip valstybės tarnautojas turi elgtis konkrečiose situacijose, visuma, akcentuojanti išorinės kontrolės būtinumą. Idealiu atveju, etikos kodeksai turi skatinti etišką elgesį, pagrįstą bendrais principais, pateikti esmines praktines nuorodas, grindžiamas tais principais, bei numatyti sankcijas už principų pažeidimą.

3. ES 2004 m. patvirtino dokumentą „Viešojo sektoriaus etikos gairės“, kuris tarnauja kaip savanoriškas, teisiškai neįpareigojantis Europos etikos kodeksas. Orientuojamasi į visuomenėje egzistuojančias vertybes bei konstitucinius principus, akcentuojami praktiniai tarnybos aspektai. Numatomas kontrolės ir sankcijų mechanizmas; kartu pateikiamos ir priemonės, kuriomis būtų ugdoma moralinė valstybės tarnautojų atsakomybė. ES rekomenduoja valstybėms narėms vadovautis šiuo dokumentu, kuriant nacionalinius etikos kodeksus.

4. Lietuvos atveju pastebima tendencija priimti etikos kodeksus, kurie neapsiriboja bendrų etinių nuostatų pateikimu, bet atsižvelgia ir į praktinius valstybės tarnautojų veiklos aspektus. Pagrindiniai trūkumai – tai ne visada aiškiai suformuluoti etikos principai, sistemiškumo stoka apibrėžiant elgesio standartus; kai kuriais atvejais neaiškios kodekso taikymo ribos ir subjektai. Nepaisant minėtų trūkumų, priimtų etikos kodeksų turinys rodo susirūpinimą valstybės tarnautojų etika bei siekį sudaryti palankias sąlygas etiško elgesio principų ir standartų įgyvendinimui.

5. Nepaisant pastangų etikos kodeksų pagalba kurti etišką valstybės tarnybą, Lietuva smarkiai atsilieka nuo pasaulio ir ES šalių, pirmaujančių viešojo sektoriaus etikos atžvilgiu.

6. Lietuvoje galiojančių etikos kodeksų veiksmingumo didinimo galimybėms apžvelgti pasitelktas geriausios praktikos (sugretinimo) metodas. Išanalizavus Suomijos pagrindinį dokumentą, reglamentuojantį valstybės tarnautojų etiką, nustatyta, kad Lietuvos etikos kodeksų rengėjai turėtų atkreipti dėmesį į valstybės tarnautojų atsakomybės bei vadovaujančių valstybės tarnautojų elgesio reikalavimų išdėstymą etikos kodeksuose bei numatyti vadybines priemones etikos normų realizavimui praktikoje.

7. Atlikus išsamią Lietuvos, ES ir Suomijos etikos kodeksų turinio bei viešojo sektoriaus etikos lygio analizę, hipotezė patvirtinama – etikos kodeksų egzistavimas šalies teisinėje sistemoje dar

negarantuoja etiškos valstybės tarnybos. Siekiant šio tikslo, būtina didinti ir kitų etikos infrastruktūros elementų, padedančių realizuoti kodekso nuostatas praktinėje valstybės tarnautojų veikloje, veiksmingumą.

## PASIŪLYMAI IR REKOMENDACIJOS

1. Etinio švietimo sistemos plėtojimas. Valstybės tarnybos etinių normų sėkmingo realizavimo praktikoje svarbi sąlyga yra tų normų suvokimas ir įsisavinimas. Tam būtina tinkamai organizuoti ne tik esamų, bet ir būsimų valstybės tarnautojų etinį lavinimą. Valstybės tarnybos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos duomenimis etikos klausimai yra tik viena iš daugelio valstybės tarnautojų įvadinio mokymo programą sudarančių temų.<sup>62</sup> Reikėtų skatinti organizacijas, vykdančias valstybės tarnautojų mokymus bei kvalifikacijos tobulinimo kursus, skirti daugiau dėmesio ir pastangų būtent etiniam valstybės tarnautojų lavinimui. Svarbu, kad informacija apie tokių mokymų galimybę būtų plačiai publikuojama. Rekomenduojama rengti papildomus etinio lavinimo kursus vadovaujantiems bei aukštesnio rango valstybės tarnautojams, kadangi jų veiklai taikomi aukštesni reikalavimai bei visuomenės lūkesčiai jų atžvilgiu yra didesni. Į etinio švietimo procesą reikėtų aktyviau įtraukti ir švietimo įstaigas, rengiančias būsimus valstybės tarnautojus. Į siūlomas studijų programas rekomenduojama įtraukti valstybės tarnautojų etikos kursą. Lietuvos akademinuose sluoksniuose negausu profesionalų, besispecializuojančių valstybės tarnybos etikos srityje, todėl siūloma minėtoms organizacijoms ir švietimo įstaigoms apsvarstyti galimybę pasikvieti etikos specialistų iš užsienio šalių.

2. Konsultacijų mechanizmo sukūrimas. Net ir detalūs etikos kodeksai nepajėgūs apibrėžti visų galimų problemų, su kuriomis susiduria valstybės tarnautojai, atlikdami savo pareigas. Tam, kad tarnautojo veiksmai, sprendžiant etinę dilemą, būtų nukreipti reikiama linkme, siūloma valstybės įstaigoms įvertinti galimybę sukurti konsultavimo mechanizmą, t.y. sudaryti sąlygas konsultuotis su kolegomis, tiesioginiu vadovu ar specialiai šiam tikslui įsteigtos pareigybės darbuotoju. Pastarasis gali veikti kaip nepriklausomas išorinis konsultantas.

3. Viešosios nuomonės tyrimų organizavimas. Svarbus etiškos valstybės bruožas – visuomenės pasitikėjimas ja. Išsiaiškinus piliečių lūkesčius valstybės tarnautojų atžvilgiu, galima numatyti, kokius valstybės tarnybos aspektus būtina tobulinti. Vadovaujantis viešosios nuomonės tyrimų duomenimis, būtų pateikiamos aktualios rekomendacijos, kaip užtikrinti aukštus elgesio standartus. Šiuos tyrimus, šalia kitų viešojo administravimo srityje atliekamų tyrimų, galėtų organizuoti Lietuvos viešojo administravimo institutas, kuris kartu pateiktų ir reikalingas rekomendacijas. Turėtų būti numatyta galimybė, esant poreikiui, bendradarbiauti su Valstybės tarnybos departamentu prie Vidaus reikalų ministerijos bei kitomis institucijomis.

4. Geriausios praktikos (sugretinimo) metodo taikymas. Siekiant tobulinti veikiančią etikos infrastruktūrą, siūloma Lietuvos viešojo administravimo institucijoms naudoti geriausios praktikos (sugretinimo) metodą. Rekomenduojama veiklos rezultatus bei procesus lyginti su kitų šalių analogiškų

---

<sup>62</sup> <http://www.vtd.lt/index.php?-854503005>; prisijungimo laikas 2007-12-16.

institucijų efektyvia veikla ir, išmintingai pritaikius jų gerą patirtį, sėkmingai spręsti etikos normų įgyvendinimo problemas.

5. Tarnautojų elgesio kodekso projekto tobulinimas.

- Kodekso rengėjams rekomenduojama įvardinti nuobaudas, gresiančias už Kodekso pažeidimus. Reglamentuojant atsakomybę, vertėtų vadovautis Valstybės tarnybos įstatymo, kuriame numatytos tarnybinės nuobaudos (pastaba, papeikimas, griežtas papeikimas, atleidimas iš pareigų), nuostatomis.
- Rekomenduojama Kodekse apibrėžti papildomus vadovaujančių valstybės pareigūnų elgesio standartus. Vertėtų sugriežtinti vadovaujančių valstybės pareigūnų atsakomybę už etikos reikalavimų pažeidimus. Kadangi atsakomybė už elgesį, pažeidžiantį Kodekso nuostatas, reglamentuojama, vadovaujantis Valstybės tarnybos įstatymu, siūloma pirmiausia įgyvendinti šio įstatymo pakeitimus, ištraukiant nuostatas dėl griežtesnės vadovaujančių valstybės pareigūnų atsakomybės.
- Siūloma ištraukti nuostatas, kurios sudarytų teisinį pagrindą organizacinių vadybinių priemonių taikymui, siekiant etiškos valstybės tarnybos.



## LITERATŪROS SĄRAŠAS

1. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios, 2002, Nr. 45-1708.
2. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios, 2006, Nr. 77-2975.
3. Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios, 2000, Nr. 18-431.
4. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. kovo 14 d. nutarimas Nr. 265 "Dėl Lietuvos Respublikos tarnautojų elgesio kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymo projekto Nr. XP-1023(2)" // Valstybės žinios, 2007, Nr. 34-1228.
5. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 24 d. nutarimas Nr. 968 "Dėl valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklių patvirtinimo" // Valstybės žinios, 2002, Nr. 65-2656.
6. Lietuvos Respublikos generalinio komisaro 2004 m. įsakymas Nr. V-347 "Dėl Lietuvos policijos pareigūnų etikos kodekso patvirtinimo" // Valstybės žinios, 2004, Nr. 113-4257.
7. Lietuvos Respublikos tarnautojų elgesio kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas,  
[http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=276843](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=276843); prisijungimo laikas: 2007-11-15.
8. Lietuvos Respublikos tarnautojų etikos kodeksas,  
[http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=276842](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=276842); prisijungimo laikas: 2007-11-15.
9. Bowman J. S. Towards a Professional Ethos: From Regulatory to Reflective Codes //  
<http://ras.sagepub.com/cgi/reprint/66/4/673>; prisijungimo laikas: 2007-10-12.
10. Denhardt K. G. The Management of Ideals: A Political Perspective on Ethics //  
<http://web.ebscohost.com/ehost/pdf?vid=2&hid=12&sid=42b84dca-7074-4821-8c3d-afc120645ecb%40sessionmgr103>; prisijungimo laikas: 2007-10-10.
11. Hine D. Codes of Conduct for Public Officials in Europe: Common Label, Divergent Purposes //  
[http://government.politics.ox.ac.uk/Projects/Papers/Hine\\_Codes\\_of\\_Conduct.pdf](http://government.politics.ox.ac.uk/Projects/Papers/Hine_Codes_of_Conduct.pdf), prisijungimo laikas: 2007-10-15.
12. Kaziliūnas A. Sugretinimo metodo tipų ir modelių analizė, *Viešoji politika ir administravimas*, 2005, Nr. 14.
13. Kernaghan K. Codes of Ethics and Public Administration: Progress, Problems and Prospects //  
<http://web.ebscohost.com/ehost/pdf?vid=2&hid=107&sid=088f5adf-f8f8-40bc-9b7b-17da4ea06714%40sessionmgr7>; prisijungimo laikas: 2007-10-10.
14. Kyro P. Revising the concept and forms //  
<http://www.emeraldinsight.com/Insight/viewPDF.jsp?Filename=html/Output/Published/EmeraldFullTextArticle/Pdf/1310100302.pdf>; prisijungimo laikas: 2007-10-13.

15. Kouzmin A., Loffler E., Klages H., Korac-Kakabadse N. Benchmarking and performance measurement in public sector // <http://www.emeraldinsight.com/Insight/ViewContentServlet?Filename=Published/EmeraldFullTextArticle/Pdf/0420120203.pdf>; prisijungimo laikas: 2007-10-13.
16. Lawton A. Developing and Implementing Codes of Ethics, *Viešoji politika ir administravimas*, 2004, Nr. 7.
17. Norbert T. *Viešoji vadyba: inovaciniai viešojo sektoriaus valdymo metmenys*, Vilnius: MRU leidybos centras, 2004.
18. Novagrockienė J. *Politikos mokslo pagrindai*, Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2001.
19. Palidauskaitė J. Elgesio kodeksai: naujos teorinės paradigmos ir praktiniai įgyvendinimo aspektai, *Viešoji politika ir administravimas*, 2003, Nr. 6.
20. Palidauskaitė J. Valstybės tarnautojų veiklos teisinis reglamentavimas: etinis aspektas, *Viešoji politika ir administravimas*, 2003, Nr. 4.
21. Peters B. G. *Biurokratijos politika*, Vilnius: Pradai, 2002.
22. Pollitt Ch. *Viešojo valdymo reforma: lyginamoji reforma*, Vilnius: Algarvė, 2003.
23. Vasiljevienė N. *Organizacijų etika: institucinės etikos vadybos sistemos*, Vilnius: Ciklonas, 2006.
24. Vasiljevienė N. *Verslo etika ir verslo kodeksai*, Vilnius: Verslo etikos centras, Vilniaus universitetas KHF, 2003.
25. Wielandas J., Gruningeris S. Etikos vadybos sistemos ir jų auditas – teorinė klasifikacija ir praktinė patirtis, *Įmonių etika verslo praktikoje*, red. Bausch T., Kleinfeld A., Steinmann H. Vilnius: Verslo etikos centras, Vilniaus universitetas KHF, 2002.
26. Bertok J. Getting the public ethics right // <http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/293>; prisijungimo laikas: 2007-10-11.
27. Committee on Standards in Public Life. Contribution to Policy Development // [http://www.public-standards.gov.uk/upload/assets/www.public\\_standards.gov.uk/contributions\\_to\\_policy\\_dev.doc](http://www.public-standards.gov.uk/upload/assets/www.public_standards.gov.uk/contributions_to_policy_dev.doc); prisijungimo laikas: 2007-11-05.
28. Comparative Study on the Public-Service Ethics of the EU Member States // [http://www.vm.fi/vm/en/04\\_publications\\_and\\_documents/01\\_publications/04\\_research/20070226Compar/Comparative\\_Study\\_on\\_the\\_Public\\_Service\\_Ethics\\_netti.pdf](http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/04_research/20070226Compar/Comparative_Study_on_the_Public_Service_Ethics_netti.pdf); prisijungimo laikas: 2007-10-11.
29. Etikos infrastruktūra // <http://vmc.ppf.ktu.lt/etika/infrastruktura.html>; prisijungimo laikas: 2007-10-11.
30. <http://www.vtd.lt/index.php?-854503005>; prisijungimo laikas 2007-12-16.
31. [http://www.vtek.lt/lt/disp.php/lt\\_2/lt\\_2\\_1](http://www.vtek.lt/lt/disp.php/lt_2/lt_2_1); prisijungimo laikas: 2007-11-16.

32. Kaufmann D. Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World, *Global Competitiveness Report 2004/2005* // <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/ETHICS.xls>; prisijungimo laikas: 2007-11-07.
33. Main features of an Ethics Framework for the Public sector // <http://www.psagency-agencefp.gc.ca/veo-bve/documents/MainFeaturesofanEthicsFrameworkforthePublicSector.pdf>; prisijungimo laikas: 2007-10-12.
34. OECD, Recommendation on principles for managing ethics in the public service // <http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf>; prisijungimo laikas: 2007-10-11.
35. Values in the daily job – civil servant’s ethics. A handbook for the state administration // [http://www.vm.fi/vm/en/04\\_publications\\_and\\_documents/01\\_publications/08\\_other\\_publications/20050114Values/Values\\_in\\_the\\_daily\\_job.pdf](http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/08_other_publications/20050114Values/Values_in_the_daily_job.pdf); prisijungimo laikas 2007-10-14.
36. What is ethics // <http://www.ethicsquality.com/about.htm>; prisijungimo laikas: 2007-10-11.

## SANTRAUKA

### **Etikos kodeksai valstybės tarnyboje: teoriniai ir praktiniai aspektai**

*Raktiniai žodžiai:* etikos kodeksai, valstybės tarnautojas, valstybės tarnybos vertybės, valstybės tarnautojo elgesio standartai, vertybių ir elgesio standartų reglamentavimas bei įgyvendinimas.

Didėjantis valstybės tarnautojų vaidmuo politikos formavime reikalauja įvertinti egzistuojančių etikos infrastruktūros elementų efektyvumą pasikeitusiomis valstybės tarnybos sąlygomis bei ieškoti papildomų priemonių etiškai valstybės tarnybai kurti. Magistro baigiamajame darbe pagrindinis dėmesys skiriamas etikos kodeksų analizei, siekiama įvertinti Lietuvos etikos kodeksų, reglamentuojančių valstybės tarnautojų etiką, praktinę vertę. Išnagrinėjus viešojo administravimo bei verslo etikos tyrinėtojų darbus, nustatyti pagrindiniai kriterijai, kuriais vadovaujantis, apžvelgiama ES, Lietuvos ir kitų šalių narių praktika. Tiriamas vertybių, elgesio standartų, atsakomybės už pažeidimus reglamentavimo laipsnis ir pobūdis skirtingų šalių etikos kodeksuose. Stengiamasi atskleisti kodeksuose nurodytų vertybių ir elgesio standartų įgyvendinimo mechanizmo ypatybes. Palyginus Lietuvos bei ES ir Suomijos patirtį, pastebėta, kad Lietuvoje etikos kodeksuose skiriama nepakankamai dėmesio etikos normų realizavimui praktikoje, kas dalinai sąlygoja žemą viešojo sektoriaus etikos lygį. Pasinaudojus Suomijos geriausia praktika, pateikiami pasiūlymai ir rekomendacijos, kaip tobulinti egzistuojančią etikos infrastruktūrą ir rengiamą Tarnautojų elgesio kodeksą.

## SUMMARY

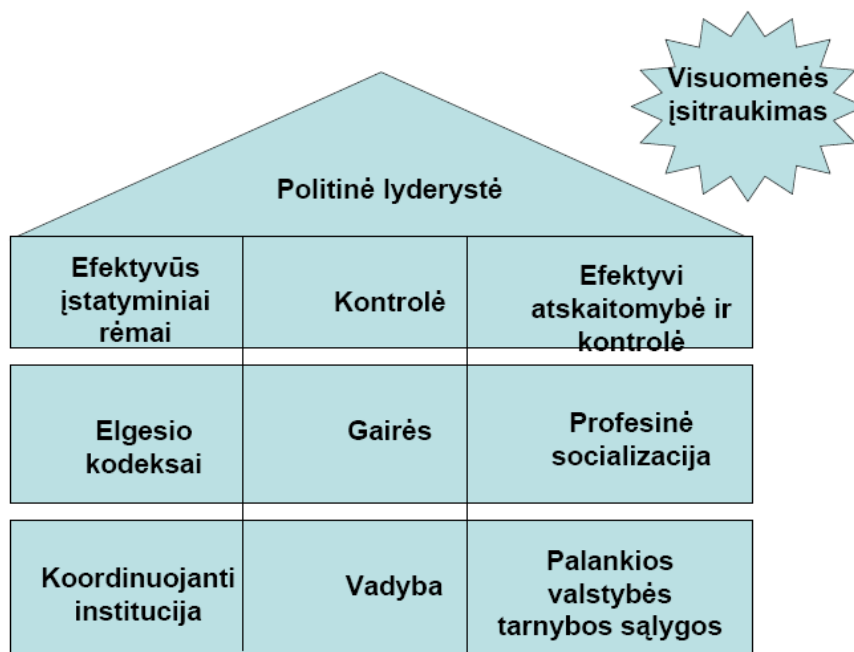
### **Codes of ethics in civil service: theoretical and practical aspects**

*Key words:* codes of ethics, civil servant, civil service values, standards of conduct of civil servant, regulation and implementation of values and standards of conduct.

The role of civil servants is growing rapidly in policy making. Changing civil service requires looking through the existing ethics' infrastructure, evaluating its effectiveness and looking for additional means to guarantee ethical civil service. This master thesis focuses on the analysis of codes of ethics. Its aim is to evaluate the practical value of the codes of ethics in Lithuanian civil service. The review of the studies concerning public administration and business ethics gave theoretical basis to indicate the main criterions for the following analysis of the EU's, Lithuania's and other member states' practice in the field of regulating civil servant's ethics by codes of ethics. The level and character of values, standards of conduct and responsibility for breaches regulation is explored. Moreover the author temps to show the main features of the indicated values and conduct implementation mechanism. When comparing Lithuania's, EU's and Finland's practice it was noticed that in Lithuania's case little attention is paid to ethical norms realization in practice. And this partly is a cause of low ethics in public service. Following the best practice of Finland, recommendations on how to improve the existing ethics infrastructure and future Code of Conduct for Civil Servants are proposed.

# PRIEDAI

Etikos infrastruktūros schema



Šaltinis: <http://www.stt.lt/lt/files/phare/projektas/prevencija/1.2/Jolanta%20Palidauskaite%20-%20profesine%20etika.pdf>; prisijungimo laikas: 2007-10-22.

## Biurokratinė ir demokratinė tradicijos: vertybių skalė.

Biurokratinė tradicija	Demokratinė tradicija
1. Atsakingumas	7. Atstovavimas
2. Kompetencija	8. Supratingumas
3. Ekonomiškumas	9. Konfidencialumas
4. Nešališkumas	10. Asmens teisės
5. Nuspėjamumas	11. Politinis sąmoningumas
6. Patikimumas	12. Visuomeninis interesas

*Biurokratinės vertybės:*

1. Atsakomybė už vyriausybinių programų sprendimus.
2. Būtinios žinios, patirtis ir įgūdžiai konkrečioms pareigoms atlikti.
3. Finansinių ir kitų visuomeninių resursų tinkamas naudojimas, atliekant vyriausybės operacijas.
4. Objektyvus individų ar jų grupių vertinimas.
5. Pastovumas priimant sprendimus, suteikiantis individams išankstinį žinojimą, ko tikėtis.
6. Nepaperkamumas, sugebėjimas likti ištikimu visuomenei, pateisinti jos pasitikėjimą.

*Demokratinės vertybės:*

7. Kalbėjimas individų ar jų grupių, kurioms tarnaujama, vardu.
8. Užuojauta, rūpestingumas, jautrumas individų ar jų grupių, kuriems skirta konkreti programa, atžvilgiu.
9. Tinkamas disponavimas slapta valstybine informacija.
10. Konstitucinių asmens teisių skatinimas.
11. Elektorato bei išrinktų pareigūnų norų ir tikslų suvokimas, rinkiminių mandatų žinojimas.
12. Bendras visų žmonių, o ne atskiros jų grupės gėris.

Šaltinis: Goss R. P. A Distinct Public Administration Ethics //

<http://jpart.oxfordjournals.org/cgi/reprint/6/4/573>; prisijungimo laikas 2007-10-20.



Suomijos ir Lietuvos dokumentų, reglamentuojančių valstybės tarnautojų etiką, palyginimas

	<b>Vadovas "Vertybės kasdiniame darbe - valstybės tarnautojo etika"</b>	<b>Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklės</b>	<b>Lietuvos Respublikos tarnautojų elgesio kodeksas</b>
<b>Vertybės</b>	Efektyvumas, skaidrumas, kokybė ir kompetencija, pasitikėjimas, tarnybos principas, nešališkumas ir nepriklausomumas, lygybė, atsakomybė	Pagarba žmogui ir valstybei, teisingumas, nesavanaudiškumas, padorumas, nešališkumas, atsakomybė, viešumas, pavyzdingumas	Pagarba žmogui ir valstybei, teisingumas, nesavanaudiškumas, padorumas, nešališkumas, atsakomybė, viešumas, pavyzdingumas
<b>Elgesio standartai</b>	Vadovaujančių ir kitų valstybės tarnautojų pareigos, kiek jos susijusios su etikos standartų laikymusi	Tik detaliau paaiškinti principai	Elgesio reikalavimai: asmenų prašymų nagrinėjimas, tarnautojų tarpusavio santykiai, tarnyba ir šeimos bei giminystės ryšiai, nusišalinimas, dovanos, informacija
<b>Atsakomybė</b>	Atsakomybė už netinkamą pareigų vykdymą: neformalus įspėjimas, raštiškas įspėjimas, atleidimas iš tarnybos, tarnybos santykių nutraukimas	Nenumatyta	Tarnybinė atsakomybė už reikalavimų pažeidimus
<b>Įgyvendinimas ir skatinimas</b>	Vadybinės priemonės	Nenumatyta	Kontrolės ir priežiūros priemonės

## Bendri korupcijos/etikos indeksai

Corporate Corruption/Ethics Indices: Country Averages (Theoretical range of indices 0-100%) - sorted alphabetically							
Country list	1. Corporate Illegal Corruption Index Component (CICI)	2. Corporate Legal Corruption Index Component (CLCC)	3. Corporate Ethics Index (1+2) (CEI)	4. Public Sector Ethics Index (PSEI)	5. Judicial / Legal Effectiveness (JLEI)	6. Corporate Governance Index (CGI)	
1	Algeria	39.4	39.3	39.4	27.0	31.8	34.4
2	Angola	18.3	30.7	24.5	13.7	15.5	15.4
3	Argentina	30.1	16.2	23.1	21.8	12.3	36.2
4	Australia	92.0	50.3	71.1	78.6	89.0	88.4
5	Austria	82.3	57.2	69.7	67.8	83.9	78.4
6	Bahrain	66.9	52.3	59.6	57.3	57.2	52.4
7	Bangladesh	12.3	18.9	15.6	9.0	12.6	24.3
8	Belgium	75.9	54.1	65.0	64.1	68.9	85.9
9	Bolivia	23.8	14.5	19.1	14.5	13.2	14.6
10	Bosnia-Herzegovina	24.3	14.9	19.6	21.5	12.4	20.1
11	Botswana	54.4	47.3	50.8	55.9	60.2	45.2
12	Brazil	50.9	19.9	35.4	35.2	41.5	56.3
13	Bulgaria	38.6	18.4	28.5	25.2	22.4	20.5
14	Canada	83.3	42.9	63.1	59.7	81.6	84.4
15	Chad	18.7	14.4	16.6	11.6	9.6	17.3
16	Chile	78.6	53.5	66.0	62.9	66.1	62.2
17	China	43.6	49.4	46.5	42.1	42.0	35.3
18	Colombia	51.2	22.2	36.7	22.6	30.0	42.0
19	Costa Rica	56.0	24.3	40.1	34.2	47.2	47.8
20	Croatia	29.9	18.5	24.2	27.7	18.2	25.4
21	Cyprus	55.1	36.7	45.9	54.8	63.4	31.5
22	Czech Republic	32.1	30.9	31.5	35.4	37.4	42.8
23	Denmark	97.1	74.7	85.9	93.6	95.3	94.8
24	Dominican Republic	27.2	22.0	24.6	15.8	27.0	24.9
25	Ecuador	28.5	12.3	20.4	12.1	15.0	19.9
26	Egypt	49.2	40.4	44.8	35.0	46.9	49.3
27	El Salvador	59.4	33.9	46.7	38.2	33.9	36.3
28	Estonia	72.7	40.9	56.8	57.9	75.2	61.2
29	Ethiopia	33.5	24.3	28.9	24.6	23.4	31.4
30	Finland	96.9	72.6	84.8	93.8	92.1	95.4
31	France	79.6	39.9	59.7	61.4	76.4	73.7
32	Gambia	40.6	40.2	40.4	33.1	41.6	47.7
33	Georgia	19.0	14.0	16.5	10.9	12.6	27.0
34	Germany	85.0	62.4	73.7	74.3	85.5	90.8
35	Ghana	45.9	47.2	46.5	36.9	64.4	52.9
36	Greece	47.0	26.1	36.5	39.8	55.6	44.6
37	Guatemala	24.5	14.0	19.2	16.7	14.6	24.3
38	Honduras	24.1	11.2	17.7	11.3	17.6	16.7
39	Hong Kong SAR	90.8	59.1	75.0	82.2	82.3	69.2
40	Hungary	42.8	22.5	32.6	40.7	47.1	46.7
41	Iceland	95.3	69.6	82.4	92.6	91.1	78.6
42	India	39.4	29.8	34.6	31.7	59.9	55.4
43	Indonesia	38.2	42.4	40.3	47.3	39.9	44.7
44	Ireland	77.9	42.6	60.3	64.1	77.7	80.4
45	Israel	80.1	36.7	58.4	64.3	72.9	73.2
46	Italy	47.3	34.4	40.9	33.9	40.7	32.6
47	Jamaica	39.2	20.4	29.8	21.1	38.7	47.8
48	Japan	78.7	46.2	62.4	62.0	75.9	79.2
49	Jordan	66.9	59.4	63.2	58.8	67.0	38.1
50	Kenya	36.1	33.4	34.8	22.3	30.4	47.4
51	Korea, south	41.9	31.0	36.4	40.9	48.5	55.4
52	Latvia	36.9	20.7	28.8	32.3	33.6	43.1
53	Lithuania	46.0	16.3	31.2	35.1	32.6	45.0
54	Luxembourg	81.2	57.2	69.2	83.6	89.5	68.4
55	Macedonia	25.2	20.5	22.8	26.0	19.4	28.8
56	Madagascar	20.0	15.8	17.9	16.0	19.1	32.2
57	Malawi	43.5	30.4	36.9	22.6	46.6	42.3
58	Malaysia	66.8	47.1	56.9	58.6	77.5	66.7
59	Mali	31.5	24.6	28.0	18.1	27.4	31.5

Corporate Corruption/Ethics Indices: Country Averages (Theoretical range of indices 0-100%) - sorted alphabetically		1. Corporate Illegal Corruption Index Component	2. Corporate Legal Corruption Index Component	3. Corporate Ethics Index (1+2)	4. Public Sector Ethics Index	5. Judicial / Legal Effectiveness	6. Corporate Governance Index
Country list		(CICI)	(CLCC)	(CEI)	(PSEI)	(JLEI)	(CGI)
60	Malta	63.4	38.4	50.9	46.3	66.8	39.7
61	Mauritius	36.9	16.8	26.8	27.1	46.3	39.7
62	Mexico	40.0	22.2	31.1	23.3	29.8	38.4
63	Morocco	46.3	28.6	37.5	46.1	52.2	43.5
64	Mozambique	18.3	17.1	17.7	12.7	18.2	26.4
65	Namibia	55.2	42.5	48.8	37.8	65.8	50.2
66	Netherlands	91.1	79.2	85.2	84.3	87.4	88.5
67	New Zealand	96.4	68.7	82.5	89.7	87.6	90.2
68	Nicaragua	37.1	18.4	27.7	18.6	16.3	17.1
69	Nigeria	23.3	28.8	26.1	15.1	26.7	45.7
70	Norway	91.2	78.6	84.9	90.1	86.9	83.8
71	Pakistan	22.1	23.5	22.8	10.3	4.8	31.3
72	Panama	37.6	12.4	25.0	20.3	25.9	30.6
73	Paraguay	19.3	23.2	21.2	10.2	13.4	11.2
74	Peru	39.3	19.9	29.6	23.5	17.5	32.8
75	Philippines	20.8	7.4	14.1	7.6	17.7	48.9
76	Poland	25.3	14.4	19.8	19.1	18.3	26.4
77	Portugal	68.2	42.0	55.1	60.4	65.0	49.5
78	Romania	21.0	19.5	20.2	28.4	29.7	39.5
79	Russia	19.9	21.2	20.5	20.4	15.8	29.9
80	Serbia	27.0	21.5	24.2	21.3	15.8	18.7
81	Singapore	93.3	72.6	83.0	92.7	89.9	80.9
82	Slovak Republic	38.2	17.9	28.0	38.0	34.9	56.4
83	Slovenia	55.0	27.3	41.2	49.3	51.1	46.2
84	South Africa	71.4	46.5	59.0	42.2	71.4	80.9
85	Spain	62.2	39.7	51.0	59.4	53.0	52.4
86	Sri Lanka	35.7	23.9	29.8	20.2	38.5	43.8
87	Sweden	93.9	60.0	77.0	84.0	93.2	92.6
88	Switzerland	89.3	59.1	74.2	81.7	90.5	82.8
89	Taiwan	69.3	44.6	57.0	65.9	65.1	72.1
90	Tanzania	20.6	26.3	23.4	18.4	34.2	35.5
91	Thailand	45.8	11.6	28.7	36.3	52.8	49.7
92	Trinidad and Tobago	35.9	19.9	27.9	26.7	41.0	44.1
93	Tunisia	65.6	48.8	57.2	62.0	65.1	46.0
94	Turkey	31.5	19.5	25.5	27.5	37.2	36.4
95	Uganda	25.4	32.4	28.9	17.7	36.0	36.4
96	Ukraine	18.0	22.5	20.3	18.8	9.6	22.4
97	United Arab Emirates	77.8	68.2	73.0	76.2	66.9	48.7
98	United Kingdom	93.2	67.4	80.3	79.7	92.1	87.9
99	United States	84.0	30.8	57.4	70.1	83.7	89.8
100	Uruguay	63.8	38.9	51.3	40.9	50.5	24.3
101	Venezuela	29.9	19.4	24.6	12.9	12.8	26.0
102	Vietnam	28.9	39.3	34.1	29.7	35.0	38.1
103	Zambia	33.2	35.0	34.1	29.1	40.6	50.9
104	Zimbabwe	45.0	37.4	41.2	20.3	16.3	56.9

Šaltinis: Kaufmann D. Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World, *Global Competitiveness Report 2004/2005* //

<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/ETHICS.xls>; prisijungimo laikas: 2007-11-07.