

Elgesio kodeksai: naujos teorinės paradigmos ir praktiniai įgyvendinimo aspektai

Jolanta Paliduskaitė

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

Straipsnio tikslas – paanalizuoti skirtingus elgesio kodeksų aspektus pateikiant platesnį elgesio kodeksų kontekstą, leidžiantį įvertinti šių dokumentų svarbą ir aktualumą, pabrėžiant naujas teorines paradigmas, kuriant elgesio kodeksus. Straipsnyje detalizuojamas profesinės etikos ir elgesio kodeksų politikams ir valstybės tarnautojams kūrimo procesas Lietuvoje, bandant juos vertinti platesniame kontekste; išskiriamos šiaurinė elgesio kodeksų kūrimo tendencijos ir praktiniai jų įgyvendinimo aspektai.

Raktažodžiai: elgesio kodeksai, profesinės etikos principai, etikos infrastruktūra, elgesio kodeksų įgyvendinimas.

Keywords: codes of conduct, principles of professional ethics, ethics infrastructure, implementation issues of codes of conduct.

Įvadas

Elgesio kodeksai sulaukia vis daugiau tyrinėtojų ir visuomenės dėmesio. Etikos tyrinėtojai kodeksus vertina kaip vieną iš organizacijos savireguliacijos mechanizmų. Organizacijos arba profesijos reputacija besirūpinantys atstovai elgesio kodeksus dažnai vertina kaip gelbėjimosi ratą, skirtą „skęstantiesiems gelbėti“, tikėdamiesi, kad kodekse bus nustatytos sankcijos už pažeidimus, numatytos detalios elgesio taisyklės, skatinančios ir draudžiančios tam tikrą elgesį. Kiti tų pačių organizacijų arba profesijų atstovai juos vertina kaip veiklą ribojančius, privatumą pažeidžiančius dokumentus, kurių nebūtina laikytis.

Skirtingas elgesio kodeksų vertinimas paskatino pasigilinti į kai kuriuos elgesio kodeksų aspektus, apžvelgiant kodeksų egzistavimo kontekstą etikos infrastruktūroje, pabrėžiant ES valstybės tarnybai keliamus reikalavimus, naujas teorines paradigmas, praktinius elgesio kodeksų įgyvendinimo aspektus.

Bendras elgesio kodeksų kontekstas

Tradiciskai viešojo administravimo etikos aspektai tiek teorijoje, tiek praktikoje buvo gvildinami iš teisinės arba filosofinės perspektyvos. Situacija kiek pasikeitė atsiradus naujosios viešosios vadybos teorijai (*New public management*) (toliau – NPM), kuomet pirmenybė tiriant viešojo administravimo etinius aspektus imta teikti vadybinei perspektyvai. Vadyba reikalauja ne tik naujai pažvelgti ir įvertinti esamas valstybės tarnybos vertybes, bet ir perduoti jas visiems

visuomeninio sektoriaus darbuotojams, rūpintis, kad tos vertybės būtų internalizuojamos (būtų priimtos ir naudingos, t. y. taptų darbuotojų kasdienės veiklos gairėmis), kontroliuoti atskirų institucijų ir asmenų pastangas siekiant naujos valstybės tarnybos kokybės, diegti etikos programas bei etikos audito sistemą atskirose struktūrose, valstybės mastu kurti etikos infrastruktūrą. Nepaisant vadybos mokslo invazijos, teisinė arba filosofinė valstybės tarnybos etikos perspektyva ir toliau lieka svarbios.

Šiandien atskirose valstybėse itin daug dėmesio skiriama elgesio kodeksams tikintis, kad juos priėmusios institucijos arba profesijos galės ateityje išvengti visų įmanomų su etika susijusių problemų bei skandalų. Siekiant išvengti panašių stereotipų pervertinant kodeksų svarbą tikslinga pažvelgti į bendrą elgesio kodeksų kontekstą.

Išsivysčiusiose demokratinėse valstybėse, priklausančiose Europos Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijai (OECD – *Organization for Economic Cooperation and development* (toliau – EBPO)) į etinius viešojo administravimo ir viešojo gyvenimo aspektus žvelgiama per formalių ir neformalių veiksmų, apibrėžiamų kaip etikos infrastruktūra, visumą. Etikos infrastruktūra apibrėžiama kaip priemonių, sistemų ir sąlygų visuma, skatinanti profesionalizmą ir aukštus elgesio standartus [24]. Etikos infrastruktūrą sudaro aštuoni elementai: politinis atsidavimas, teisės aktai, efektyvūs atskaitomybės ir kontrolės mechanizmai, elgesio kodeksai, profesinės socializacijos mechanizmai, palankios valstybės tarnybos sąlygos, etiką koordinuojanti institucija,

visuomenės įsitraukimas ir priežiūra.

Politinis aukščiausių šalies veikėjų (prezidento, parlamento vadovo, premjero, vidaus reikalų ministro ir kt.) atsidavimas etiniams principams labai svarbus, nes jų elgesys vertinamas kaip vaidmens modelio etalonas. Vieši politinių lyderių pasisakymai, veiksmai imantis konkrečių priemonių kilus skandalui (specialių komisijų sudarymas arba raginimai tirti korupcijos, interesų konflikto ar kt. atvejus), išteklių skyrimas etinėms problemoms spręsti, etinės iniciatyvos liudija pasirodymą siekti aukštesnių elgesio standartų.

Šalies teisinė bazė (valstybės tarnautojams taikytini įstatymai, Baudžiamasis ir Administracinis kodeksai, poįstatyminiai aktai) reguliuoja valstybės tarnautojų elgesį, numato tyrimo ir persekiojimo mechanizmus pažeidus įstatymuose numatytas elgesio normas. Tačiau nepakanka sukurti efektyvios įstatymų visumos, svarbu, kad jų būtų laikomasi ir jie būtų įgyvendinti.

Prie efektyvių valdžios atstovų atskaitomybės ir kontrolės mechanizmų priskirtini vidinis ir išorinis auditas, veiklos vertinimas, parlamento sukurti priežiūros mechanizmai, vidinės administracinės procedūros ir kt. Jų tikslas – ne tik įvertinti valstybės tarnautojų pasiektus rezultatus, bet ir nustatyti, ar buvo laikomasi nustatytų procedūrų.

Elgesio kodeksai lieka svarbiu etikos infrastruktūros elementu net ir tokiose išsivysčiusiose valstybėse kaip Australija, JAV, Didžioji Britanija.

Profesinė socializacija svarbi tiek naujiems, tiek esamiems ir besiruošiantiems palikti valstybės tarnybą darbuotojams, nes jos metu supažindinama su potencialiomis etikos problemomis ir siektinomis valstybės tarnybos vertybėmis. Valstybės tarnautojai mokymų metu gali ne tik įgyti trūkstamų teorinių žinių, bet ir išsiugdyti reikiamus praktinius įgūdžius (pvz., etiško sprendimo priėmimo procesas).

Valstybės tarnybos sąlygos (vienodas ir teisingas elgesys darbuotojų atžvilgiu, atlyginimas, darbo atmosfera, personalo politika ir kt.) gali arba skatinti etišką elgesį, arba jį slopinti. Valstybės tarnybos sąlygos gali daryti įtaką elgesio kodekso įgyvendinimui bei valstybės tarnautojų mokymo procesui.

Etiką koordinuojanti institucija gali atlikti keletą skirtingų funkcijų: būti etikos sargu, atlikti elgesio kodekso pažeidimų tyrimą, konsultuoti etikos klausimais, inicijuoti naujas su etika sietinas iniciatyvas.

Visuomenė savo įsitraukimu ir priežiūra gali kontroliuoti valdžios atstovų veiklą. Aktyvi pilietinė visuomenė kartu su žiniasklaidos atstovais gali veiksmingai kontroliuoti valdžios atstovų veiklą bei sprendimus.

Kiekvienas iš apibrėžtų elementų atlieka tam tikras funkcijas. Išskiriamos kontrolės, vadybos ir vadovavimo funkcijos, tačiau praktikoje toks funkcinis pasiskirstymas yra santykinis.

Valstybės tarnautojų veikla gali būti kontroliuojama per įstatymus, atskaitomybės ir kontrolės mechanizmus, visuomenės įsitraukimą ir priežiūrą. Elgesio kodeksuose, mokymų metu valstybės tarnautojai gali rasti savo elgesio gaires. Vadybos funkcijas neperžengiant etikos infrastruktūros ribų atlieka koordinuojanti institucija. Jos pagrindas – efektyvi žmoniškųjų išteklių politika. Tas funkcijas gali atlikti ir kiti elementai. Pavyzdžiui, elgesio kodeksai gali ne tik nurodyti valstybės tarnautojo elgesio gaires, bet ir kontroliuoti jį, jei dokumente yra numatyta kodekso administravimą prižiūrinti institucija.

Etikos infrastruktūra gali būti kuriama atskiros organizacijos, institucijos (mikrolygmuo) arba valstybės lygmenimis (makrolygmuo). Politinis atsidavimas, teisinė bazė, visuomenės įsitraukimas, koordinuojanti institucija kuria taisykles makrolygmeniu. Jos gali būti pritaikytos atskiros departamento arba organizacijos lygiu (atskaitomybės mechanizmai, elgesio kodeksai, mokymas, valstybės tarnybos sąlygos) Nacionalinė etikos infrastruktūra gali būti pagrindas kurti atskiras infrastruktūras viešojo administravimo institucijose.

Atskirose demokratinėse valstybėse prioritetai etikos infrastruktūroje teikiami atsižvelgiant į situaciją. Australija ir Naujoji Zelandija pirmiausia pabrėžia vadybos ir vadovavimo elementus, tuo tarpu JAV daugiau dėmesio skiriama kontrolei ir sankcijoms už pažeidimus. Nepaisant administracinių ir politinių sistemų skirtumų, suvokimas, kas yra tinkamas ir geras elgesys visuomeniniame sektoriuje, daugelyje šalių sutampa (Australijoje, Meksikoje, JAV, Suomijoje ir kt.) [24].

EBPO ne tik pabrėžia etikos infrastruktūros sukūrimo svarbą, bet ir nurodo 12 principų, kuriais turi būti vadovaujama diegiant etiką valstybės tarnyboje: reikalaujama aiškių valstybės tarnybos etinių principų, kurie atsispindėtų įstatymuose ir būti žinomi valstybės tarnautojams, skaidraus ir visuomenės tyrimui atviro sprendimų priėmimo proceso ir kt. [23].

Europos Sąjungos kontekstas. Vidurio ir Rytų Europos valstybės, pretenduojančios tapti ES narėmis, turi pakoreguoti savo viešojo administravimo sritį pagal Madride ir Kopenhagoje nustatytus kriterijus [26]. Nepaisant skirtingų ES narių teisinių sistemų, valstybės valdymo tradicijų, egzistuoja bendras sutarimas dėl viešojo administravimo principų, kurie atspindi gero valdymo elementus. ES minimi tokie principai: teisinė valstybė, politinis valstybės tarnybos neutralumas, lojalumas konstitucinei valdžiai, sąžiningumas, nešališkumas, kompetencija (techninė ir vadybinė), teisingumas, tarnavimas visuomenės interesams, atskaitomybė, efektyvumas ir rezultatyvumas, atvirumas ir skaidrumas, patikimumas ir nuspėjamumas, piliečių dalyvavimas [8]. Valstybės tarnybos atskaitomybė, efektyvumas ir rezultatyvumas, atvirumas ir skaidrumas, patikimumas ir nuspėjamumas ES vertinami

kaip administracinės teisės principai. Su administracinėmis procedūromis susiję principai tuo pačiu metu gali būti vertinami ir kaip etikos principai, kurie gali atsispindėti valstybės tarnautojų elgesio kodeksuose. Dauguma išvardytų principų susiję su valstybės tarnybos etika ir minimi Europos Tarybos Ministrų komiteto 2000 m. gegužę patvirtintame pavyzdiniame valstybės tarnautojų elgesio kodekse (*Model code of conduct for public officials*) [22]. Rekomenduotiną elgesio kodeksą valstybės tarnautojams kūrė sudaryta tarpdisciplininė grupė kovai su korupcija (*Multidisciplinary group on corruption - GMC*). Paminėtinas ir kitas 2001 m. rugsėjo mėn. ES ombudsmeno sukurtas gero administravimo elgesio kodeksas (*The European code of good administrative behavior*), kurią patvirtino Europos Parlamentas. Kodekse pabrėžiami teisėtumo, nediskriminavimo, proporcingumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, nešališkumo ir savarankiškumo, objektyvumo, teisingumo, mandatumo, veiklos nuoseklumo ir kiti principai [28].

Šalys kandidatės, kurdamos elgesio kodeksus valstybės tarnautojams, neturėtų pamiršti ES nustatytą viešojo administravimo principų ir bandyti juos įtraukti į savo kuriamus dokumentus.

Elgesio kodeksai: naujos teorinės paradigmos

Individo elgesys institucijoje arba organizacijoje gali būti reguliuojamas per formalias (rašytines) ir neformalias (nerašytas, bet paplitusias) taisykles. Formalios taisyklės pretenduoja į veiklos nuoseklumo, tęstinumo, kontrolės ir atskaitomybės užtikrinimą. Neformalios taisyklės padeda sukurti organizacijos kultūrą, nustatyti tam tikras elgesio normas, plėtoti darnius tarpusavio santykius.

Vienas iš būdų, kaip institucija, organizacija arba profesija gali reguliuoti savo narių elgesį, yra elgesio kodeksai. Elgesio kodeksai gali būti įvairių formų ir reguliuoti: 1) atskiros profesijos (muitininkų, auditorių ir kt.) narių elgesį, 2) gali apimti tik konkrečios organizacijos atstovus (privačios kompanijos arba valstybinės institucijos), 3) skirtingų struktūrų, bet panašų darbą atliekančių darbuotojų elgesį (politikų kategorijai priklauso ne tik parlamento, vyriausybės vadovai, bet ir miestų merai, vicemerai bei savivaldybių tarybų nariai). Tendencija kurti organizacijos elgesio kodeksus būdinga tiek verslo struktūroms, tiek visuomeninio sektoriaus organizacijoms ne tik Vakarų valstybėse, bet ir Vidurio, Rytų Europos bei trečiojo pasaulio valstybėse.

Daugelio profesijų atstovai (medikai, žurnalistai, buhalteriai, pedagogai ir kt.), verslo institucijos (didelės ir vidutinės kompanijos), viešojo administravimo struktūros (savivaldybės, departamentai ir agentūros) savo darbuotojų elgesį bando kontroliuoti per elgesio kodeksus. Dabartiniame pasaulyje privataus arba visuomeninio sektoriaus institucija, turinti

elgesio kodeksą, pretenduoja į kiek aukštesnį statusą, palankesnį piliečių, klientų arba vartotojų vertinimą nei tokio dokumento neturinti institucija, ypač jeigu kodekse yra atskiras skyrius, kuriame aptariami elgesio su klientais, vartotojais ir platesne visuomene aspektai.

Kai kurie JAV viešojo administravimo tyrinėtojai (M. Huddleston, S. Sands, J. Dobel) pabrėžia, kad daugelis valdžios pareigūnų veiklą reglamentuojančių elgesio bei etikos kodeksų šalyje atsirado po 1973 m. Votergeito arba panašių skandalų, kai šalies mastu itin ryškiai pasireiškė gyventojų pasitikėjimo valstybe smukimas, skepticizmo ir cinizmo stiprėjimas [13;7].

Pastaruoju metu Vakarų demokratinėse valstybėse (N. Zelandijoje, Australijoje, Portugalijoje, D. Britanijoje, Italijoje ir kt.) pasirodę valdžios pareigūnų elgesį reglamentuojantys elgesio kodeksai yra daugiau atsakas į naujosios viešosios vadybos (NVV) teorijos mestus iššūkius ir atspindi bandymus išnagrinėti ir įvertinti valstybės tarnybos praktiką bei siektinus idealus.

Atsidavimas visuomenės interesams, tarnavimas visuomenei, lygybė, teisingas ir vienodas procesas ilgą laiką buvo pagrindinės valstybės tarnybos vertybės. Su naująja viešąja vadyba dėmesys kiek „pasislinko“ efektyvumo, rezultatyvumo, privatizacijos, tarnavimo vartotojams bei jų pasitenkinimo, atskaitomybės už rezultatus, antrepreneriškumo link. Anksčiau valstybės tarnautoją motyvavo galėjimas kažką pakeisti, prisidėti prie visuomenės gerovės kūrimo, o dabar NVV pabrėžia ekonominį elgesio modelį ir dėmesį skiria valstybės tarnautojo motyvacijai per apdovanojimo ir baudmių sistemas¹ [12, p. 525].

Baimė, kad perimant privataus sektoriaus veiklos stilių (sutartys, partnerystės), praktiką (darbuotojų įgaliojimas veikti) bei vertybes (rizikavimas, naujovių siekimas) bus pamirštos tradicinės valstybės tarnybos vertybės, su valdžios pertvarkymu sietinos atsirandančios problemos, nauji senųjų tradicinių valstybės tarnybos vertybių (pvz., atskaitomybė) aspektai davė pretekstą iš naujo įvertinti valstybės tarnybos vertybes ir jas dar syki pabrėžti naujai priimtuose elgesio kodeksuose, reglamentuojančiuose valdžios pareigūnų elgesio aspektus.

Rytų ir Vidurio Europos valstybėse (2000 m. Bulgarijos valstybės tarnautojų elgesio kodeksas, 2001 m. Čekijos valstybės tarnautojų etikos kodeksas, 2002 m. Lenkijos valstybės tarnautojų etikos kodeksas ir kt.) kuriami valstybės tarnautojų elgesio kodeksai atspindi norą neatsilikti nuo Vakarų demokratinėse valstybėse esamos praktikos, bandyti atitikti ES keliamus reikalavimus, kita vertus, jie gali būti vertinami kaip viena iš priemonių kovojant su korupcija šalies viduje.

¹ Elgesio kodeksuose sankcijos už kodekso pažeidimus dažnai apibrėžiamos atskirame skyriuje.

Elgesio kodeksų tiek privačiame, tiek ir visuomeniniame sektoriuose tema sulaukia vis daugiau tyrinėtojų dėmesio. Retai kada autoriai gilinasi į teorinius aspektus bandydami apibrėžti „etikos kodekso“ ar „elgesio kodekso“ sampratą ir atskleisti jų esminius skirtumus. W. Bruce'as yra vienas iš nedaugelio, bandančiųjų apibrėžti šiuos skirtumus. Elgesio kodeksuose etika suvedama į paklusimą įstatymui, daugiausia dėmesio skiriama atsidavimui ir sankcijoms už pažeidimus. Elgesio kodekso priėmimas vertinamas kaip prievartinė ir greita strategija siekiant užkirsti kelią neetiškam elgesiui. Kodeksas labiau primena taisyklę – net savo turiniu primena direktyvas, atrodo nuleistas iš viršaus, ne visuomet numatant, kaip jie bus įgyvendinami, nesuvokiant darbuotojų mokymo bei vadovų atsidavimo elgesio kodeksui svarbos. Elgesio kodeksuose mažai kalbama apie profesinį tobulėjimą, neskatinama asmeninė atsakomybė.

Kitaip nei elgesio, etikos kodeksai reikalauja daugiau nei paprasto paklusimo tam tikriems principams, pateikiamas platesnis profesijos arba organizacijos veiklos fonas pabrėžiant visuomeninį kontekstą, asmeninę ir socialinę atsakomybę priimant sprendimus. Etikos kodeksuose nekalbama apie sankcijas, įgyvendinimo mechanizmą arba kodekso vykdymą prižiūrinčias institucijas, nes pats kodeksas vertinamas kaip moralinis autoritetas [2].

Amerikiečių viešojo administravimo tyrinėtojai M. Huddleston ir J. Sands teigia, kad „etikos kodeksai – tai teiginiai apie draudžiamą elgesį, nurodymai darbuotojams laikytis aukštų moralinių standartų“ [13, p. 147]. Kanadietis K. Kernaghan elgesio kodeksus apibūdina kaip principų bei standartų apie deramą visuomenės tarnautojų elgesį visumą, ir pabrėžia, kad tai siauresnis terminas nei etikos taisyklės (reguliarai, statutai, kryptys) [14, 15]. A. Cava, J. West, E. Berman išskiria formalias ir neformalias² organizacijų pastangas diegti profesinės etikos standartus. „Elgesio kodeksas – tai formalios organizacijos pastangos užtikrinti etines vertybes“ [4, p. 110].

Elgesio kodeksas yra formalus dokumentas, atspindintis asmeninės moralės reikalavimus, profesinės vertybes bei teisinius draudimus atskirų profesijos atstovų arba organizacijos darbuotojų veiklai ir tarnaujantis kaip tam tikras elgesio „gidas“ ar „moralinis kompasas“.

Etikos kodeksas yra bendresnio pobūdžio teiginių rinkinys, liudijantis ir skatinantis atsidavimą tam tikroms vertybėms.

Kuriant elgesio kodeksą svarbu apibrėžti, kokio tikslo siekiama. Apibrėžti misiją svarbu tada, kai bandoma įvertinti jo sėkmę ar nesėkmę, nes tai ir yra dokumento vertinimo kriterijai. Ilgą laiką pagrindinis kodekso uždavinys buvo užkirsti kelią neetiškam ir

netinkamam elgesiui (JAV praktika).

Pastaruoju metu vis dažniau pasigirsta kritinių pastabų, kad elgesio kodeksai imituoja baudžiamuosius kodeksus, stokojama bendro pobūdžio vertybių, į kurias turi būti orientuojamasi, nepakankamai pabrėžiama socialinė atsakomybė, tekstuose vyrauja paternalistinis ir autoritarinis tonas, o tai prieštarauja pačiai etikos sąvokai, labiau pabrėžiama atitiktis kodeksui nei principingumas, daugelis kodeksų gina organizacijas, užuot kalbėję ir apie suinteresuotųjų šalių interesus, apie elgesio kodeksus mažai informuojama, jiems skiriama nepakankamai dėmesio [9].

Verslo etikos tyrinėtojai M. Frankel ir G. Vinten nurodo tris kodeksų tikslus: 1) inspiruoti nurodant siektiną elgesį, 2) reguliuoti detalizuojant elgesio taisykles ir nurodant konkrečias bausmes už kodekso pažeidimus, 3) šviesti ne tik pateikiant elgesio nuorodas, bet ir jas komentuojant [10; p. 29].

Panašius elgesio kodekso tikslus (inspiruoti, reguliuoti ir kontroliuoti veiklą) išskiria anglų viešojo administravimo etikos tyrinėtojas A. Lawton. Jis pabrėžia, kad būtina siekti šių trijų tikslų pusiausvyros [15]. Nukrypus vien tik į inspiracijas (tai labai būdinga etikos kodeksams) kyla pavojus nepakankamai dėmesio skirti kontrolei, pamiršti veiklos reguliavimo svarbą. Skatinant tinkamai ir etiškai elgtis bandoma įtikinti valstybės tarnautojus, kad toks elgesys būtinas, siektinas ir visiems naudingas. Tikimasi, kad elgesio kodekse pabrėžiamos profesinės vertybės bei elgesio reikalavimai bus internalizuoti, t. y. taps valstybės tarnautojų kasdienės veiklos motyvu bei sprendimų priėmimo pagrindu. Reguluojant veiklą nurodoma, kokio elgesio reikia siekti bei vengti esant vertybių susidūrimui, kam derėtų teikti pirmenybę (pvz., lojalumui organizacijai, ištikimybei vadovui ar atsidavimui aukšties profesinės etikos principams). Kodeksas gali tapti profesijos atstovų elgesio kontrolės mechanizmu aiškiai nustačius sankcijas už bet kokius elgesio kodekse numatytų principų arba reikalavimų pažeidimus.

Kodeksai gali įgauti įvairias formas. Vienas elgesio kodeksų tyrinėtojų kanadietis K. Kernaghan bandydamas apibendrinti kodeksų kūrimo praktiką yra pasakęs, kad jie užima tarpinę padėtį tarp dešimties dievo įsakymų, kurie yra gana konkretūs ir lakoniški reikalavimai, ir Justiniano kodekso, kuris labai detalus ir specifinis. Daugelis kodeksų, autoriaus teigimu, turi abiejų minėtų rašytinių dokumentų bruožų [14].

Kodeksų tekstuose rasta asmeninės moralės (sąžiningumo, kruopštumo, tinkamo pareigų atlikimo, kitų žmonių teisių gerbimo ir kt.), profesinės etikos (tinkamo disponavimo tarnybine informacija siekiant užtikrinti būtiną konfidencialumą, tarnavimo visuomenės interesams, politinio neutralumo, ir kt.) ir paklusimo šalies teisės normoms (tikro ir potencialaus interesų konflikto vengimo, nepiktnaudžiavimo užimama padėtimi siekiant asmeninių arba grupinių in-

² Prie neformalių pastangų priskiriamos pastangos vadovautis bendraisiais etikos principais.

teresų ir kt.) reikalavimų.

Analizuodami valstybės tarnybos etiką tyrinėtojai skiria naujas (iniciatyvumas, dalyvavimas priimančiais sprendimais, komandinis darbas ir kt.) ir senas (principingumas, efektyvumas, rezultatyvumas, neutralumas ir kt.) vertybes, kurios randa vietą elgesio kodeksuose. J. Bowman valstybės tarnybos etikoje išskiria biurokratinės (ekspertizė, lojalumas, kt.) ir demokratines (atsakomybė, viešumas ir kt.) normas, kurios nevienodai atspindimos elgesio kodeksuose [1, p. 674].

Kanadoje kuriant 1996 m. valstybės tarnautojų elgesio kodeksą remtasi nuostata, kad valstybės tarnybos vertybes sudaro trijų rūšių vertybės: etinės (principingumas, teisingumas ir kt.), demokratinės (nešališkumas, teisinė valstybė ir kt.), profesinės (tarnavimas, efektyvumas ir kt.). Kai kurios vertybės patenka į kelias kategorijas (pvz., atskaitomybė yra ir etinė, ir demokratinė vertybė, tobulumas ir etinė, ir profesinė vertybė) [3].

Didžiosios Britanijos verslo etikos tyrinėtojai B. Schlegelmilch, J. Houston išstudijavę ne vieno privačių korporacijų etikos kodeksus išskyrė tris dažniausiai pasitaikančius jų formas: 1) reguliuojamojo pobūdžio dokumentas su specifiniais patarimais bei sankcijų sistema, 2) trumpas bendro pobūdžio teiginių rinkinys, kuriame nurodomas dokumento tikslas, siektinos vertybės bei uždaviniai be konkrečių gairių, kuris dažnai tampa didesnio dokumento sudedamąja dalimi, 3) viską apimantis kodeksas, paliečiantis daugelį aktualių temų, įskaitant ir įvairių suintesuotų šalių socialinę atsakomybę [27].

Analizuojant viešojo administravimo srities kodeksų kūrimo praktiką bei tendencijas taip pat galima išskirti tris dokumentų formas. Elgesio kodeksas gali būti paprastas ir vientisas, neturintis atskirų dalių, bendro pobūdžio teiginių rinkinys (pvz., 1989 m. prezidento D. Bušo išleistas nutarimas Nr. 12674 „Etiško elgesio principai valdžios tarnautojams ir darbuotojams“ (*Standards of ethical behavior for employees of the executive branch*), kuriuose numatyta 14 principų) [11]. Labai detalus yra 1995 m. Didžiosios Britanijos vadovavimo valstybės tarnybai etikos kodeksas (*Civil service management code*). Jį sudaro 12 skyrių, detaliai dėstančių elgesio bei sprendimo priėmimo taisykles nuo pat tarnautojų įdarbinimo iki išėjimo į pensiją, pabrėžiami elgesio bei disciplinos reikalavimai, vienodos galimybės tarnyboje ir kt. [6]. Dar kitu atveju kuriami elgesio kodeksai, turintys paaiškinamuosius raštus, kuriuose išsamiau apibrėžiamos siektinos elgesio normos (pvz., Europos Sąjungos Ministrų Tarybos priimtas rekomendacinis elgesio kodeksas valstybės tarnautojams yra 14 puslapių apimties dokumentas, aiškinamasis raštas yra panašios apimties – 12 puslapių) [22].

Pastaruoju metu kuriami elgesio kodeksai turinio prasme tampa vis panašesni į teisinius aktus. Kaip

ir įstatymuose, kodekso pradžioje pateikiami vartojami terminai ir kodekso paskirtis (tikslas). Skirtingose valstybėse valstybės tarnautojų profesinės etikos vertybių skaičius svyruoja nuo 5 (Lenkija) iki 14 (JAV). Kai kur neapsiribojama tik profesinės etikos vertybių konstatavimu – jas bandoma rutulioti iki konkretaus elgesio pavyzdžių (Didžiojoje Britanijoje egzistuoja elgesio kodeksas ir elgesio taisyklės Bendruomenių rūmų nariams, sukurti remiantis Lordo Nolano komiteto 1996 m. nustatytais septyniais viešojo gyvenimo principais, kurie atskleidžiami per dvylika elgesio standartų). Valstybėse, turinčiose interesų konfliktą draudžiančius įstatymus, elgesio kodekse pateikiamos nuorodos į interesų registrą, kuriame iš anksto turi būti registruojamas turtas, interesai ir galimi konfliktai. Išsamūs ir viską apimantys elgesio kodeksai atskirame skyriuje numato atsakomybę ir sankcijas už kodekso pažeidimus (administracines bei baudžiamąsias sankcijas, veiklos paviešinimą ir kt.), nurodomos institucijos (valstybės arba organizacijos lygmeniu) arba asmenys, atsakingi už kodekso administravimą, interpretavimą, galimybę jį keisti bei tobulinti, sąsajos su esamais įstatymais ar poįstatyminiais aktais.

Valdžios atstovų elgesio kodeksų kūrimo Lietuvoje aktualijos

Abejingumas atskiram žmogui ir visuomenei, arogantiškas elgesys ir panašus mąstymas, lėtas reikalų tvarkymas ir geranoriškumo stoka – tai tik keletas valdininko bruožų, atėjusių iš sovietinio laikmečio. Klestintis biurokratizmas, dažni su ministru kaita susiję trumpalaikiai pokyčiai neturint strateginės valstybės tarnybos ateities vizijos, sukuriantys nestabilumo atmosferą valstybės tarnyboje, neskatina valstybės tarnautojo dirbti efektyviai ir rezultatyviai. Be minėtų neigiamų valstybės tarnybos aspektų, vis dėlto akivaizdūs yra ir kai kurie teigiami aspektai: bandoma diegti komandinio darbo metodus, įvesti vidinę darbuotojų vertinimo ir skatinimo sistemas ir kt. Viena iš valstybės tarnyboje vykstančių pokyčių priežasčių yra ES narėms kandidatėms keliami reikalavimai.

Panaši situacija susiklostė ir politikų veikloje. Itin dažnai asmeninius ir visuomeninius (viešuosius) interesus bepainiojantys, savo tarnybine padėtimi linkę pasinaudoti politikai dažnai tampa visuomenės dėmesio ir specialių institucijų, besirūpinančių etikos aspektais (Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, Seimo etikos ir procedūrų komisija), tyrimo objektu. Politikų gretas papildę buvę verslo atstovai ne visuomet sugeba įvertinti ir suvokti pasikeitusį jų veiklos kontekstą ir darbo specifiką ir dažnai nusižengia tarnybinei etikai. Lietuvos Respublikos Seimo statute bei kituose politikų veiklą reglamentuojančiuose įstatymuose nepakankamai aiškiai išdėstytos veiklos taisyklės, pasigendama etinių veiklos gairių, nė viena-

me dokumente, įskaitant Seimo statutą, nekalbama apie politikų pareigas. Kitaip nei valstybės tarnyboje, iniciatyva pokyčiams suvokiant politikų atskaitomybę visuomenei ir įtaką bendram valstybės įvaizdžiui, kilo iš vidaus: 2002 m. balandžio 29 d. Seimo pirmininko A. Paulausko iniciatyva Seimo valdyba sprendimu Nr. 836 sudarė darbo grupę iš aštuonių asmenų pavesdama paruošti valstybės politikų elgesio kodeksą [17].

Netrukus po to ministras pirmininkas A. Brazauskas inicijavo panašios darbo grupės (18 narių) sudarymą prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, pavesdamas jai parengti elgesio kodeksą valstybės tarnautojams, kuris turės pakeisti šiuo metu laikinai galiojančias valstybės tarnautojo etikos taisykles [18].

1994 m. Lietuvoje pirmą kartą buvo iškelta bendro politikų ir valstybės tarnautojų elgesio kodekso kūrimo idėja, tačiau vėliau vadovaujantis valdžių atskyrimo teorija tos minties buvo atsisakyta. Dabar rengiami trys atskiri elgesio kodeksai politikams, valstybės tarnautojams ir teisėjams. Šių dokumentų rengimas yra nacionalinės antikorupcinės strategijos dalis. Rengiant minėtus kodeksus pasitelkta PHARE ekspertų iš Didžiosios Britanijos pagalba. Tačiau Lietuva, kitaip nei Lenkija, kurioje buvo pasiskolintas Didžiosios Britanijos Bendruomenių Rūmų narių elgesio kodeksas ir elgesio taisyklės, pasirinko sudėtingesnę kodekso rengimo būdą: buvo atsižvelgta į ES, JAV, Naujosios Zelandijos, Didžiosios Britanijos praktiką, esamus Lietuvos Respublikos įstatymus (Lietuvos Respublikos baudžiamąjį kodeksą, Visuomenės informavimo įstatymą, Viešų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatymą ir kt.), Lietuvos politinių partijų programines nuostatas.

Darbo grupė buvo susitikusi su anglų ir amerikiečių valdžios etikos žinovais praktikais. Kuriant kodekso projektą darbo grupėje kilo diskusijos dėl kodekso pavadinimo („etikos“ ar „elgesio“), galimų sankcijų taikymo, vyriausiosios tarnybinės komisijos vaidmens administruojant kodeksą ir kitais klausimais.

Galima išskirti du kodekso projekto rengimo etapus: pirmame etape buvo planuota parengti du atskirus įstatymus dėl politikų profesinės etikos ir elgesio kodekso nuostatų ir jo įgyvendinimo mechanizmo. Vėliau tos minties buvo atsisakyta bandant minėtus įstatymus sujungti į vieną – Lietuvos Respublikos politikų profesinės etikos ir elgesio kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymo projektą kartu iškeliant naują idėją parengti kodekso praktinį komentarą.

Lietuvos Respublikos politikų profesinės etikos ir elgesio kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymo projekte numatyta 40 straipsnių. Jie suskirstyti į 3 skyrius (bendrosios nuostatos, politikų profesinės etikos ir elgesio principai, politikų profesinės etikos ir elgesio atitikimo principams užtikrinimas). Kodekse nustatyti devyni profesinės etikos ir

elgesio principai: dorovinis principingumas, skaidrumas, sąžiningumas, atsakomybė ir atskaitomybė, tarnavimas visuomenės interesams ir nepiktnaudžiavimas valdžia, pagarba įstatymui ir žmogaus teisėms, nešališkumas ir objektyvumas, pagarba asmeniui, pavyzdingas elgesys. Minėti principai buvo nustatyti remiantis Lietuvos politinių partijų programose minimomis vertybėmis, pagrindiniais valstybės tarnybos etikos principais, atsižvelgiant į Europos ombudsmeno sukurtą gero administravimo elgesio kodeksą, Europos Tarybos rekomendacinį elgesio kodeksą ir Vakarų demokratinių valstybių patirtį.

Rengiamas politikų profesinės etikos ir elgesio kodeksas bus privalomas Lietuvos Respublikos Prezidentui, Lietuvos Respublikos Seimo nariams, Ministrui Pirmininkui, ministrams, Vyriausybės kancleriui, viceministrams, savivaldybių merams, merų pavaduotojams ir savivaldybių tarybų nariams. Projekte pateikta kiek platesnė nei įprasta politiko samprata, nes, be išvardytų asmenų, jai priskiriami tiek asmenys, kandidatuojantys užimti minėtas pareigas (Respublikos Prezidento, Lietuvos Respublikos Seimo nario, savivaldybės mero, mero pavaduotojo ir savivaldybių tarybų nario), tiek buvę nariai (vieniems – savivaldybių merams, merų pavaduotojams ir savivaldybių tarybų nariams galioja vienerių, kitiems – Prezidentui, Seimo nariams, Ministrui Pirmininkui, ministrams, Vyriausybės kancleriui ir viceministrams dviejų metų terminas).

Kodekso projekte neapsiribota kuria nors viena kontrolės forma, bet numatytos įvairios politikų veiklos kontrolės formos: vidinė (institucinė), visuomeninė, nacionalinė, politinių partijų bei organizacijų kontrolė. Kodekse numatoma politikų privačių interesų deklaravimo tvarka ir privačių interesų registras, tyrimo, pažeidus profesinės etikos ir elgesio kodeksą, seka bei atsakomybė už nusizengimus.

Už nusizengimus kodekso nustatytiems politikų profesinės etikos ir elgesio principų reikalavimams politikams gali būti skiriama viena iš šių nuobaudų: išpėjimas žodžiu (pastaba), išpėjimas raštu, politiko teisių apribojimai ne ilgesniam nei 2 mėnesių laikotarpiui už apribojimo laiką nemokant darbo užmokesčio arba bauda iki 20 MGL.

Plėtojant 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnį, skelbiantį, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, 1999 m. birželio 17 d. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme Nr. VIII-1234 buvo nurodyti šie viešojo administravimo principai: įstatymo viršenybė, objektyvumas, proporcingumas, nepiktnaudžiavimas valdžia, tarnybinis bendradarbiavimas [19]. 2002 m. balandžio 23 d. Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatyme Nr. IX-855 minimi šie valstybės tarnybos principai: įstatymų viršenybės, lygiateisiškumo, lojalumo, politinio neutralumo, skaidrumo, atsakomybės už priimtus sprendimus ir karjeros [21]. Šiame įstatyme pirmą kartą api-

brėžiami aštuoni svarbiausi valstybės tarnautojų veiklos etikos principai: pagarba žmogui ir valstybei, teisingumas, nesavanaudiškumas, padorumas, nešališkumas, atsakomybė, viešumas, pavyzdingumas.

Remiantis 2002 m. balandžio 23 d. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatyme nurodytais etikos principais kuriamas valstybės tarnautojų elgesio kodeksas, kuris pakeis šiuo metu galiojančias Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 24 d. patvirtintas valstybės tarnautojų etikos taisykles [20]. Numatoma, kad kodekso struktūra bus panaši į politikų profesinės etikos ir elgesio kodeksą, kiek kitokios bus numatytos sankcijos ir įgyvendinimo mechanizmas.

Vertinant abu Lietuvoje rengiamus profesinės etikos ir elgesio kodekso įstatymo projektus platesniame kontekste galima pastebėti bandymus atsižvelgti į naujausias kodeksų kūrimo tendencijas, integruoti juos į nacionalinės antikorupcinės strategijos programą, atsižvelgti į išsivysčiusių valstybių patirtį, ES keliamus reikalavimus valstybės tarnybai.

Rengiamų elgesio kodeksų svarbą liudija ir 2002 m. rugsėjo mėn. Lietuvos laisvosios rinkos instituto atlikto valdininkų/politikų etikos vertinimo sociologinio tyrimo rezultatai. Tyrimo tikslas buvo išsiaiškinti, kaip gyventojai supranta ir apibūdina valstybės tarnautojų/politikų etiką. Apklausos dalyvių buvo klausiama, ką reikėtų daryti, kad valstybės tarnautojai/politikai elgtųsi etiškai. Kaip parodė apklausos rezultatai, Lietuvos gyventojai labiausiai linkę pritarti represinėms priemonėms valdininkų ir politikų etikai kelti (78,8 proc. siūlė griežtinti administracinę, 74,3 proc. – baudžiamąją atsakomybę). Gana palankiai buvo sutikta valstybės tarnautojų ir politikų elgesio kodeksų idėja (72,3 proc. siūlė priimti valstybės tarnautojų/politikų elgesio kodeksus). 70,4 proc. respondentų pritarė minčiai nustatyti griežtus reikalavimus, neleidžiančius elgtis neetiškai, 57,6 proc. siūlė įsteigti priežiūros instituciją, priimančią gyventojų skundus dėl neetiško elgesio, 35,3 proc. – šviesti valstybės tarnautojus/politikus. Lietuvos gyventojai nelinkę sutikti, kad valstybės tarnautojų/politikų etiką galima pagerinti mažinant valdžios funkcijas ir įgaliojimus, jas privatizuojant (pritarė 19,7 proc.). 15,5 proc. respondentų ragino nuasmeninti bendravimą su valstybės tarnautojais/politikais (langelio principas, elektroninė valdžia). Labiausiai Lietuvos gyventojai nepritarė idėjai padidinti valstybės tarnautojų/politikų atlyginimus (tik 3,2 proc. siūlė juos didinti) [16].

Šiandieninės elgesio kodeksų kūrimo tendencijos ir praktiniai įgyvendinimo aspektai

Panašėjant visuomeninio ir privataus sektoriaus darbo metodams kyla pavojus devaluoti valstybės tarnybos vertybes ir visuomenės interesus. Anksčiau

daugiausia dėmesio elgesio kodeksuose buvo skiriama valstybei, jos interesams, o dabar ryškėja tendencija labiau orientuotis į eilinius piliečius, keičiasi valstybės tarnautojo statusas nuo pasyvaus biurokrato einama profesionalaus ir už visuomeninius reikalus atsakingo darbuotojo link [5].

S. Bowman pastebi, kad kodeksai evoliucionuoja nuo reguliuojamojo pobūdžio, reikalaujančio atitikties teisės normos bei kodekso reikalavimams (elgesio kodekso), reflektuojančio dokumento, kuriame atsispindi platesnė perspektyva, svarbesni veiklos aspektai (etikos kodekso) link [1, p. 673].

Būtina pasakyti, kad perėjimas nuo elgesio etikos kodekso link priklauso nuo organizacijos, institucijos arba profesijos subrendimo, profesinio etoso lygio. Kai kur stebima tendencija bandyti dokumente derinti kiek skirtingus elgesio (paklusti tam tikriems principams) ir etikos (inspiruoti etišką elgesį) kodeksų reikalavimus.

Kodeksuose akivaizdi tendencija pereiti nuo profesionalumo kultūros, kuri remiasi kompetencija bei patirtimi, veiklos kultūros link, pabrėžiant su vadyba susijusius dalykus, t. y. sugebėjimą dirbti komandoje, savarankiškumą mąstant, bendrą savo veiklos konteksto suvokimą ir įvertinimą, norą priimti naujoves, novatoriškumą, klausymosi įgūdžius, sutarties sudarymo įgūdžius ir kt. [15, p. 59].

Dėl vykstančių globalizacijos procesų, kai tiek verslo, tiek visuomeninio sektoriaus darbuotojų veikla peržengia vienos valstybės ribas, atsiranda naujas poreikis kurti elgesio kodeksus, kurie įpareigotų vadovautis tam tikrais principais tarptautinėje erdvėje. Taip buvo sukurti tarptautiniai elgesio kodeksai ES (2000 m.) ir JTO (1996 m.) elgesio kodeksai valstybės tarnautojams, kodeksai daugiatautėms korporacijoms (juose paliečiami pajamų deklaravimo, konkurencijos, finansų, mokesčių, įdarbinimo, mokslo ir technologijos naudojimo ir kiti aspektai) [9].

Elgesio kodeksų kūrimas yra kūrybinis procesas. Jo metu išnagrinėjama teisinė bazė, pabrėžiamos etikos problemos, diskutuojama aktualiais etikos klausimais. Kartais į tokias diskusijas įsitraukia ne tik būsimi kodekso vartotojai (visų pirma organizacijos arba struktūros, profesijos nariai), bet ir platesni visuomenės sluoksniai, žiniasklaida. Pats kodekso kūrimo procesas svarbus tuo, kad atkreipiamas dėmesys į profesinės etikos, viešojo gyvenimo etinius aspektus.

Tačiau elgesio kodekso kūrimas tėra tik pirmas žingsnis etiškos tarnybos linkme, po kurio turi eiti įgyvendinimo etapas. Suvokdamas įgyvendinimo sunkumus ir išipareigojimo nebuvimą elgesio kodeksais besidomintis viešojo administravimo tyrinėtojas J. Dobel išskiria keturis svarbius etikos kodeksų įgyvendinimo momentus: pozityvią viziją ir konsultavimą (kodeksas, užuot vykdamas inkvizitoriaus funkcijas, turėtų

būti konsultantas sprendžiant kasdienes etines dilemas bei problemas), dokumento ir ją prižiūrinčios komisijos savarankiškumą (priimtas kodeksas neturėtų būti naudojamas politiniais tikslais), kodekso matomumą ir svarbumą (dokumente reglamentuojami dalykai turėtų remtis ne vien teoriniais modeliais, bet ir pavyzdžiais iš institucijos gyvenimo, kad juo būtų galima naudotis kasdienėje veikloje), paslaugas (vienas etikos komisijos uždavinių yra šviečiamoji veikla, paslaugų teikimas) [7, p. 173–174]. Neatsižvelgiant į nuo elgesio kodeksų adresu pasigirstančios kritikos ar pagyros žodžius (detaliau žr. [25]), akivaizdu, kad elgesio kodeksai yra svarbūs, bet jų nepakanka kovojant su netinkamo ir neetiško³ elgesio pavyzdžiais.

JAV viešojo administravimo etikos tyrinėtojas S. Bowman labai taikliai ir vaizdžiai apibrėžia elgesio kodeksų svarbą juos prilygindamas vedybinei priešaikai, kuri neapsaugo nuo mirties ir ligų. Panašiai ir kodeksai neapsaugo nuo korupcijos bei blogo elgesio, bet transformuoja kontekstą, kuriame toks elgesys gali atsirasti, suteikia pagrindą asmeniniams ir visuomeniniams lūkesčiams valstybės tarnautojų atžvilgiu, pateikia platesnę perspektyvą, nurodo, kaip reiktų mąstyti susidūrus su dilemomis [1, p. 674].

Danija, Švedija, Suomija, Olandija neturi elgesio kodeksų, kuriuose būtų surašyti etikos principai, bet korupcijos suvokimo indeksas šiose valstybėse, kaip rodo tarptautinės organizacijos „Tarptautinis skaidrumas“ kasmet skelbiami duomenys, yra žemiausias devyniasdešimties valstybių kontekste. Skandinavijos šalių valstybės tarnautojai ir neturėdami rašytinių etiško elgesio taisyklių yra atsidavę organizacijos kultūrai ir profesiniam etosui⁴.

Kuriant elgesio kodeksus reikia atsižvelgti į egzistuojančius antikorpucinius įstatymus ir programas. Dokumente gali būti daromos nuorodos į tokių teisinių normų egzistavimą. Elgesio kodeksas gali būti vertinamas kaip bendros nacionalinės antikorpucinės programos sudėtinė dalis.

Elgesio kodekso sukūrimą turi lydėti etikos mokymai ir visų lygių vadovų etiškas elgesys. Kai kuriose demokratinėse valstybėse (Norvegijoje, JAV ir kt.) organizuojami atskiri etikos mokymai vadovaujančias pareigas užimantiems darbuotojams, kuriuose dau-

³ Daugelis viešojo administravimo etikos tyrinėtojų vartodami sąvokas „netinkamas“ ir „neetiškas elgesys“ nebando nubrėžti juos skiriančios takoskyros. Netinkamas elgesys suvokiamas kaip elgesys, prieštaraujantis visuomenėje priimtoms ir nusistovėjusioms socialiai orientuotoms elgesio normoms. Sąvoka „neetiškas“ elgesys dažniau vartojama, kai pažeidžiami tam tikri profesinės etikos principai bei nuostatos. Kai kuriuose elgesio kodeksuose šalia šių sąvokų vartojamas dar vienas – „nelegalus“ (neteisėto) elgesio terminas ir pabrėžiama, kad konkretus elgesys pažeidžia nustatytas teisės normas.

⁴ Etosas reiškia profesijos atstovų pripažįstamų ir praktikuojamų vertybių visumą.

giau dėmesio skiriama etiniams žmogiškųjų išteklių valdymo aspektams.

Kuriamas elgesio kodeksas gali tapti bendros organizacijos arba institucijos žmogiškųjų išteklių strategijos dalimi. Kuriant valstybės tarnautojų elgesio kodeksą nacionaliniu mastu gali būti orientuojamasi į žmogiškųjų išteklių valstybės tarnyboje politiką bei strategiją. Strateginiai dalykai kodekse gali būti sukonkretinami įvardijant personalui keliamus reikalavimus (nuopelnai, kompetencija, profesinis tobulėjimas ir kt.), apibrėžiant santykius su pavaldiniais, klientais, vadovais, platesne visuomene, kitomis valdžios grandimis (teismais, politikais).

Kai atskiras elgesio kodeksas organizacijoje arba institucijoje kuriamas remiantis nacionaliniu modeliu, reikia atsižvelgti į organizacijos arba institucijos viziją, remtis konkrečia praktika, bandyti nustatyti potencialias etikos problemas ir numatyti jų prevenciją, būtina rūpintis darbuotojų elgesio kokybe, nes tai daro įtaką bendrai organizacijos kultūrai, darbuotojų tarpusavio santykiams, santykiams su klientais, piliečiais ir kitomis organizacijomis. Etiška vidinė kultūra turėtų būti organizacijos strategijos, struktūros, proceso ir procedūrų dalis.

Sunku tikėtis, kad elgesio kodeksas korumpuotą ir nesąžiningą valstybės tarnautoją pavers pavyzdingu ir nepriekaištingos reputacijos asmeniu. Svarbu, kad kodekse nustatyti principai taptų kiekvieno darbuotojo veiklos ir mąstymo dalimi, o tam reikalingi mokymai, individualus ir kolektyvinis etinis švietimas.

Jokie elgesio kodeksai ar įstatymai nėra pajėgūs numatyti visus potencialius neetiško elgesio atvejus arba aplinkybes, būtinas jiems atsirasti. Kita vertus, elgesio kodeksai gali numatyti minimalius elgesio standartus, kuriais profesijos arba organizacijos nariai privalo vadovautis. Vakarų valstybinėse organizacijose yra etikos patarėjo arba konsultanto pareigybė. JAV tokias pareigas dažnai eina teisinį išsilavinimą turintys asmenys, dirbantys personalo departamentuose⁵. Konsultacijas etikos klausimais gali teikti, etikos mokymus organizuoti nepriklausoma etikos taryba, komisija arba kitaip besivadinanti nepriklausoma institucija, jei jos įkūrimas numatytas elgesio kodekse.

Elgesio kodeksui įgyvendinti svarbi yra palanki organizacinė aplinka⁶, darbuotojų atsidavimas dokumente numatytiems principams. Laikas, nuolatinės, o ne vienkartinės pastangos bei dėmesys ir ištekčiai

⁵ Tyrinėtojai pastebėjo, kad interesų konfliktas daugiau nei kitos problemos sulaukia dėmesio elgesio kodeksuose. Šiai problemai nustatyti kartais tiesiog būtinas teisinis išsilavinimas.

⁶ Nebūtinai geresnis elgesys yra kodeksų priėmimo padarinys, tačiau daugelio suaugusių žmonių vertybės susiformuoja darbo aplinkos pagrindu.

reikalingi siekiant, kad elgesio kodeksas taptų organizacinės kultūros, darbuotojų mąstymo bei veiklos sudėtinė dalimi.

A. Lawton pabrėžia, kad įgyvendinant kodeksus svarbūs keli aspektai: 1) kodeksai turi būti lankstūs, t. y. prireikus jie gali būti revizuojami, pritaikomi prie poreikių, 2) ne per daug dideli savo apimtimi, bet atspindintys aiškius principus, 3) juose numatytos sankcijos turi būti aiškios, nuoseklios ir tinkamos, 4) reikalingas mokymas ir švietimas kodekso dvasia [15, p. 93].

Kanadietė tyrinėtoja E. Glor atkreipia dėmesį į tai, kad skirtingo amžiaus (skirtingų kartų atstovai, pasižymintys skirtingomis asmeninėmis savybėmis, nevienodai vertinantys darbo etiką bei atsidavimą organizacijai) valstybės tarnautojai gali nevienodai reaguoti į elgesio kodeksus. Elgesio kodeksu sunku įtikinti skirtingo amžiaus žmonėms todėl tyrinėtoja siūlo kelias skirtingas alternatyvas: 1) turiniu ir forma atsižvelgti į skirtingas kartas; 2) naudoti skirtingus mechanizmus: jei kodeksas orientuotas į vyraujančią kartą, mokymų metu naujiems valstybės tarnautojams turi būti aiškinama, koks elgesys yra priimtinas ir kokio reikėtų vengti siekiant supažindinti juos su profesinėmis vertybėmis ir formuoti etiško elgesio pagrindus; 3) užuot pabrėžus tik elgesio kodeksus, daugiau dėmesio skirti vadovų vaidmens modelio kūrimui, mokymui ir darbuotojų atsidavimo modeliavimui [12, p. 538].

Nederėtų apsiriboti elgesio kodeksų kūrimu, nes ne mažiau svarbūs tinkamam ir etiškam elgesiui skatinti yra ir kiti etikos infrastruktūros elementai. Šalies teisinė bazė ir valstybės tarnybos sąlygos, kiekvienoje organizacijoje nusistovėjusios vidaus tradicijos sukuria pagrindus parengti ir įgyvendinti elgesio kodeksus.

Išvados

Atsirandant naujosios visuomenės vadybos paradigmai įvyksta tam tikri poslinkiai diegiant valstybės tarnybos etikos principus. Nebepakanka naujai pažvelgti ir įvertinti esamas valstybės tarnybos vertybes: svarbu jas perduoti, rūpintis, kad tos vertybės būtų internalizuojamos, kontroliuoti atskirų institucijų ir asmenų pastangas siekiant naujos valstybės tarnybos kokybės, diegti etikos programas bei etikos audito sistemą atskirose struktūrose, valstybės mastu kurti etikos infrastruktūrą.

Elgesio kodeksų svarba yra neabejotina, bet kuriant juos šalies mastu nereikėtų pamiršti bendro etikos infrastruktūros konteksto, nes tik nacionaliniu mastu koordinuotos pastangos inicijuoti naujus etikos įstatymus, elgesio kodeksus, mokymus bei švietimą gali duoti norimus rezultatus.

Šiandieninės elgesio kodeksų tendencijos liudija naują jų kokybę ir nemažėjančią svarbą. Bandymai formalizuoti elgesio kodeksus ir juos kurti vadovau-

jantis šalyje nusistovėjusia įstatymų kūrimo metodologija reiškia siekimą užsitikrinti teisinį jų įgyvendinimo mechanizmą, o tai neabejotinai palengvintų neetiško elgesio kontrolę. Toks formalizuotas elgesio kodekso priėmimo būdas gali atspindėti esamos situacijos vertinimą (žemas ir susiskaldęs valstybės tarnautojų arba politikų etosas) ir suvokimą, kad šiuo momentu tai realiausias būdas užsitikrinti, kad elgesio kodekso principais būtų vadovaujama praktikoje ir jie nebūtų pažeidinėjami. Pasikeitus situacijai, pakilus bendram politinės ir profesinės kultūros lygiui, kai profesinės etikos vertybės taps internalizuotos, galima peržiūrėti esamą praktiką ir ją keisti liberalesne kryptimi.

Neabejotinai sveikintinos yra pastangos Lietuvoje kurti politikų ir valstybės tarnautojų profesinės etikos ir elgesio kodeksus siekiant tam tikro valdžios ir piliečių bei santykių aiškumo, nustatyti tam tikrus profesinės etikos ir elgesio principus. Kuriamuose dokumentuose bandoma derinti elgesio (priėmimo forma, pats principų pateikimo stilius) ir etikos (kalbama apie profesinės etikos principus, kurie ne tik draudžia tam tikrą elgesį, bet ir inspiruoja tam tikrai veiklai, pateikia platesnę veikimo perspektyvą) kodeksų reikalavimus. Labai svarbu, kad nebūtų apsiribota tik projektų parengimu, bet būtų nuosekliai bandoma eiti etikos infrastruktūros kūrimo Lietuvoje linkme.

Dėl etinių problemų, būdingų daugeliui valstybių, profesijų bei organizacijų, bandoma kurti tam tikrus tarptautinį mastą įgaunančius profesinius principus. Tačiau tiek nacionaliniu, tiek ir tarptautiniu mastu kuriant elgesio kodeksus neišvengiamai susiduriama su jų įgyvendinimo problema. Norint sėkmingai įgyvendinti elgesio kodeksą reikalinga iš anksto apmąstyta ir parengta įgyvendinimo strategija, kuri užtikrintų jo laipsnišką ir nuoseklų diegimą į kasdienę veiklą.

Literatūra

1. Bowman J. Towards a professional; ethos: from regulatory to reflective codes // *International review of administrative sciences*. 2000. Vol. 66. Nr. 4, 673–687.
2. Bruce W. Codes of ethics and codes of conduct? Public integrity annual. 1996. Vol. 1, 13–22.
3. Canada, Deputy ministers' Task force on public service values and ethics 1996. A strong foundation: discussion papers on values and ethics in the public service. Ottawa: Privy Council office. <http://www.cmd-ccg.gc.ca/publications.html> [2002.08.01].
4. Cava A., West J., Berman E. *Ethical decision-making in business and government / The ethics edge*. (Ed. Berman E., West J., Bonczek S.). International city/county management association. 1998, 109–122.
5. *Civil service in the Europe of fifteen. Trends and new development*. (Ed. D. Bossaert, C. Demmke, K. Nolden, R. Polet). Maastricht: European institute of public administration. 2001.

6. *Civil service management code* (special edition December 1998). Cabinet office (Office of public service).
7. Dobel J. *The real politic of ethics codes: an implementation approach to public ethics / Ethics and public administration*. (Ed. Frederickson H.). Armonk, New York, London, England: M.E. Sharpe. 1993, 158–174.
8. *European principles for public administration / SIGMA papers nr. 27*, <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/index.htm>. [2002.04.06].
9. Farrell B., Cobbin D., Farrell H. Codes of ethics. Their evolution, development and other controversies. *Journal of management development*. 2002. Vol. 21. Nr. 2. 152–163.
10. Frankel M. Professional codes: why, how, and with what impact? *Journal of business ethics*. 1989. Vol. 8. Nr. 2/3. 109–115.
11. Gillman S. The management of ethics and conduct in the public service the United States federal government, <http://www1.oecd.org/puma/ethics/pubs/ethicsus.htm> [2002.05.04].
12. Glor E. Codes of conduct and generations of public servants // *International review of administrative sciences*. 2001. Vol. 67. Nr. 3. 525–542.
13. Huddleston M., Sands J. *Enforcing administrative ethics / Ethics edge*. (Ed. Berman E., West J., Bonczek S.). International city/county management association. 1998, 145–158.
14. Kernaghan K. Promoting public service ethics: the codification option. / *Ethics in public service*. (Ed. Chapman R.). Ottawa: Carleton University Press, 1993, 15–29.
15. Lawton A. *Ethical management for the public services*. Buckingham: Open University press, 1998.
16. Lietuvos laisvosios rinkos institutas Valdininkų/politikų etikos vertinimo sociologinis tyrimas. <http://www.lrinka.lt/Projektai/Etika.phtml>. [2002.12.09].
17. Lietuvos Respublikos Seimo valdybos sprendimas 2002.04.29 Nr. 836 „Dėl darbo grupės politikų elgesio kodeksui sukurti sudarymo.“
18. Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko potvarkis dėl darbo grupės sudarymo 2002.06.12 Nr. 113.
19. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. 1999.06.17 Nr. VIII-1234. *Valstybės žinios* 1999 Nr.60–1945.
20. Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintos valstybės tarnautojų etikos taisyklės 2002.06.24 Nr.968. *Valstybės žinios*. 2002. Nr. 65.
21. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas 2002.04.23 Nr. IX-855. *Valstybės žinios*. 2002. Nr. 45–1708.
22. Model code of conduct for public officials. Recommendation Rec (2000)10, adopted by the committee of ministers of the Council of Europe, <http://www.coe.fr/cmm/ta/rec/2000/2000r10.htm> [2002.01.15].
23. OECD “Principles for managing ethics in public service”, Recommendation of the OECD Council 1998 23 April, <http://www.oecd.org/puma/ethics/pubs/pb4.pdf>.
24. OECD “What is an “ethical infrastructure”?”, <http://www.oecd.org/puma/ethics/infras.htm>. [2002.01.15].
25. Palidauskaitė J. *Viešojo administravimo etika*. Kaunas: Technologija, 2001.
26. Preparing public administration for the European administrative space. Sigma papers nr.23, <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/index.htm> [2002.04.09].
27. Schlegelmilch B., Houston J. Corporate codes of ethics in large UK companies: an empirical investigation of use, content, and attitudes. *European journal of marketing (UK)*. 1989. Vol. 23. Nr. 6. 7–24.
28. The European code of good administrative behavior, http://www.euro-ombudsman.eu.int/code/pdf/en/code_en.pdf [2002.11.26].
29. Vinten G. Business ethics: busybody or corporate conscience? *Leadership and organizational development journal*. 1990. Vol. 11. Nr. 3. 4–11.

Jolanta Palidauskaitė

Codes of Conduct: Theoretical Paradigms and Implementation Issues

Summary

New public management challenges the way in which ethical aspects of public service had been treated. New perspective requires evaluating existing public service values and communicating them, coordinating institutional and private attempts seeking new quality of public service, creating an ethical infrastructure first of all on the national level.

The author concentrates on conceptual codes of conduct’s framework and the implementation issues. The description of creation codes of conduct for Lithuanian politicians and public servants are provided trying to evaluate them in the broader context.

Jolanta Palidauskaitė – Kauno technologijos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Viešojo administravimo katedros docentė, socialinių mokslų daktarė.

Telefonas (+370 37) 30 01 10

Elektroninis paštas jolpal@smf.ktu.lt

Straipsnis įteiktas 2003 m. rugsėjo mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti 2003 m. lapkričio mėn.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.6.27266