

IDEALO IR TIKROVĖS SANTYKIS VALSTYBĖS TARNYBOJE: RETROSPEKTYVUS ŽVILGSNIS Į ETIKOS PROBLEMAS TARPUKARIO LIETUVOS RESPUBLIKOJE

Jolanta Palidauskaitė

Profesorė habilituota socialinių mokslų daktarė
Kauno technologijos universiteto
Socialinių mokslų fakulteto
Viešojo administravimo katedra
K. Donelaičio g. 20–219
LT-44239 Kaunas
El. paštas: jolanta.palidauskaite@ktu.lt
Tel. (8 685) 451 49.

Įvadas

Dabartiniame Lietuvos akademiniam dis-
kurse tarpukario Lietuvos Respublika yra
sulaukusi įvairių sričių tyrinėtojų dėmesio.
Apie to laikotarpio valstybės tarnybą yra
rašę teisininkai (V. Andriulis, M. Maksimaitis,
V. Pakalniškis, S. Vansevičius), viešojo
administravimo tyrinėtojai (A. Raipa,
V. Smalskys)¹. Tačiau daugiau dėmesio
to meto valstybės tarnyboje kylančioms
etikos problemoms taip ir nebuvo skirta.
Bandant užpildyti šią istoriografijos spragą
ir gimė šio straipsnio idėja – pažvelgti
į idealo ir tikrovės santykį tuo laikotarpiu,
kai buvo kuriami šiuolaikinės valstybės
tarnybos² pagrindai.

¹ Raipa A., Smalskys V. Tarpukario Lietuvos valdininkų įvaizdis ir jų veiklos efektyvumo problemos // Viešoji politika ir administravimas. 2003, Nr. 6, p. 73–80; Smalskys V. Valstybės tarnybos genezė ir raida Lietuvoje // Valstybės tarnyba Lietuvoje praeitis ir dabartis. Vilnius, 2007, p. 30–57; Žukauskas S. 1918–1940 metų Lietuvos valstybės tarnybos pagrindiniai bruožai // Valstybės tarnybos aktualijos. 2004, p. 1, p. 28–29.

² Nors atskiros administracinės pareigybės buvo

Idealo konstravimas neabejotinai gali būti siejamas su dviem garsiais Antikos pasaulio filosofais Aristotelium ir Platonu. Aristotelis daugiau dėmesio skyrė valstybės santvarkos tipams – nurodė idealius ir netaisyklingus tipus, o Platonas ne tik analizavo idealios valstybės modelius, bet ir kėlė idealaus jos valdymo klausimą³. Vėliau šią idealo kūrimo tradiciją perėmė kiti filosofai ir kitų mokslų atstovai.

Kalbant apie valstybės tarnybos ar valstybės tarnautojo idealą dažnai teigiama, kad valstybės tarnyba yra pagrįsta visuomenės

žinomos jau Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės, o vėliau bendros Lietuvos ir Lenkijos Respublikos, carinės Rusijos okupacijos laikais, šiuolaikinės valstybės tarnybos užmazgų reikėtų ieškoti tarpukario Lietuvos Respublikos laikotarpiu. Vakarų demokratinėse valstybėse šiuolaikinė valstybės tarnyba siejama su XIX a. vidurio ir antrosios pusės reformomis. Tad, palyginti su Vakarų šalimis, modernios valstybės tarnybos atsiradimas Lietuvoje vėlavo dėl istoriškai susikločiusių aplinkybių.

³ Idealoje valstybėje valdo filosofai, pasižymintys ne tik išmintimi, bet ir dorybėmis, ir tai daro ne dėl materialinės gerovės, garbės, bet iš pareigos suvokimo. Jų valdymas yra teisingas. *Platonas*. Valstybė. Vilnius, 1981.

pasitikėjimu, todėl ir valstybė, ir piliečiai iš tarnautojų tikisi profesionalios tarnybos, t. y. interesų konflikto vengimo, teisingo, objektyvaus, nešališko, efektyvaus elgesio, pareigų atlikimo rūpinantis visuomenės gerove. Nors tikrovėje dažni yra priešingo ar kitokio elgesio pavyzdžiai.

Straipsnio tikslas yra palyginti to meto įvairių sričių mokslininkų ir teisininkų konstruotą valstybės tarnybos idealą su realybėje egzistavusiu ir to meto spaudoje atsispindėjusiu modeliu. Čia vartojama valstybės tarnybos sąvoka apima ne tik valstybės tarnybą siaurąja prasme, bet ir viešąsias valstybines įstaigas, valdininkus. Atskiras dėmesys straipsnyje skiriamas Lietuvos valstybės tarnyboje pasitaikančioms etikos problemoms.

Mokslininkų konstruotas idealas

Lietuvai XX a. pradžioje tapus nepriklausoma valstybe, iškilo daug svarbių vidaus ir užsienio politikos klausimų. Paveldėtą senąją carinės Rusijos imperijos tradicijomis besiremiantį valdymo aparatą reikėjo transformuoti į vakarietiškais metodais ir vadybiniais principais besivadovaujančią struktūrą. Dėl įvairių istorinių aplinkybių tokia valstybės tarnybos reforma, nors jos svarba ir buvo suvokta (tai rodo 1919–1920 m. išleisti pirmieji teisės aktai, reglamentavę valdininkų veiklą), gerokai užtruko.

Idealaus valstybės tarnautojo portreto konstravimas nebuvo svarbiausias valstybės uždavinys. Šio uždavinio ėmėsi įvairūs specialistai (A. Baliūnas, G. Galvanauskas, V. Graičiūnas, P. Lesauskis, S. Nacevičius, P. Raulinaitis, J. Šimkus ir kt.). Tai buvo vadybos mokslo pradininkai, ekonomistai, teisininkai ir kitų specialybių atstovai. Daugelis jų buvo studijavę Vakarų uni-

versitetuose ir susipažinę su naujausiomis vadybos teorijomis, patys rašė įvairiais, kartu ir valstybės administravimo bei valdymo klausimais (1-a lentelė). Jų darbai buvo paskelbti 1926–1939 m. arba atskirais leidiniais, arba pasirodė to meto spaudoje (dažniausiai „Tautos ūkyje“, „Vaire“, „Naujojoje Romuvoje“). Ne vieno jų rašiniuose šalia idealo konstravimo yra ir kritinių pastabų bei siūlymų situacijai keisti.

Bandyti konstruoti idealaus valstybės tarnautojo portretą pagal šių autorių mintis reikėtų pradėti nuo bendro, daugelio tyrinėtojų akcentuojamo organizacinio veiksnio.

Ideali organizacija. Organizacija suvokiama kaip kolektyvas, turintis bendrą tikslą. Tyrinėtojai ne tik į privačias bei valstybines įstaigas, bet ir į pačią valstybę žvelgia kaip į organizaciją. Šiuo atveju valstybės tikslas yra tarnauti visuomenei. P. Raulinaitis teigia, kad bendri administravimo dėsniai gali būti taikomi valstybės valdyme, nes valstybė turi būti organizuojama ir valdoma kaip pramonės įmonė. „*Tinkamas ir tvarkingas valdymo organizavimas ir vedimas nėra galimas be sąmoningai atliekamų, kiekvienam valdovui-administratoriui dedamų pagrindinių administracijos pareigų. Valstybė kaip socialinis vienetas reikalauja, kad jos valdymas eitų pagal nepertraukiamus, gerai parinktus ir įvykdytus valdymo organizacijos dėsnius.*“⁴ Išsakytoje idėjoje galima išžvelgti kelių principų akcentavimą: valdymo tęstinumą, racionalumą ir efektyvumą.

Atskiri tyrinėtojai analizavo vienus ar kitus organizacijos aspektus, kai kurie apsiribojo teorinių postulatų dėstymu, kiti

⁴ Raulinaitis P. Administracijos principai // Vadyba Lietuvoje 1918–1940 metais. Rinktinė apie valdymą ir darbo organizavimą. Vilnius, 1991, p. 248.

1 lentelė. Tarpukario Lietuvos specialistų pagrindinės mintys⁵

| Autorius | Pagrindinės idėjos |
|-----------------|---|
| A. Baliūnas | Valstybinių įmonių organizacijos tobulinimas Valdininko ir verslininko motyvacijos skirtingumas |
| G. Galvanauskas | Darbas administracinėse įstaigose (tarnautojų parinkimas ir motyvacija) |
| V. Graičiūnas | Organizacijos vidiniai ryšiai |
| P. Lesauskis | Aukščiausias autoritetas dalį savo valdžios turi deleguoti žemesnėms instancijoms Organizacijoje svarbiau yra ne asmuo, bet jo pareigos Laisvos valios idėja Vadovui reikalingų savybių identifikavimas Integravimo metodo svarba vadyboje Drausmė, kylanti iš pareigos suvokimo |
| P. Raulinaitis | Administracinių ir techninių gebėjimų santykis Pagrindiniai administravimo dėsniai Gero vadovo ypatybės Administracijos principai valstybės valdyme |
| J. Rimantas | Administracinė kultūra ir jos elementai (administracinės normos, valdymo technika, personalas, visuomenė arba tauta) |
| J. Rugis | Racionalus administracinio darbo organizavimas |
| A. Simutis | Kontorų darbo našumas |
| J. Šimkus | Darbo našumo didinimas gerinant darbo organizavimą |
| A. Valašinas | Biurokratizmas ir jo priežastys Darbinė sąžinė ir jos auklėjimas |

siūlė konkrečias priemones padėčiai gerinti. Bendras tikslas, organizacijos funkcijos, autoritetas, funkcijų pasidalijimas, veiksmų derinimas, bendradarbiavimas, įgaliojimas veikti ir komunikacija yra labai svarbūs bet kokiaje organizacijoje⁶. Organizacijos veiklos našumas, sėkmingumas, racionalumas ir gyvybingumas – tai tik keli bruožai, į kuriuos atkreipta daugiau dėmesio.

Individas organizacijoje. Kadangi asmuo yra pagrindinis organizacijos veiksnys, kalbama apie jo asmenines ir neas-

menines savybes (atliekamos pareigos, santykiai su kitais organizacijos elementais). Nagrinėjant individo ir organizacijos santykius, į individą galima žiūrėti dvejopai: 1) egocentriškai arba asmeniškai ir 2) funkciškai kaip į organizacijos narį. Šiuo atveju svarbios tampa jo pareigos, tinkamumas toms pareigoms ir pareigų atlikimas⁷. Organizacijoje svarbiau yra ne asmuo, bet jo pareigos, kurioms atlikti reikia tam tikrų individų savybių. Toks iš pirmo žvilgsnio racionalus požiūris gali pasirodyti nehumaniškas, mat į asmenį visų pirma žiūrima kaip į tam tikrų funkcijų atlikėją. Bet būtent tokias mintis ir išdėstė XX a. pradžios Vakarų vadybos teoretikai.

⁵ Lentelė sudaryta pagal knygą „Vadyba Lietuvoje 1918–1940 metais. Rinktinė apie valdymą ir darbo organizavimą“ (Vilnius, 1991).

⁶ Lesauskis P. Administracijos organizacijos pasikaitos // Vadyba Lietuvoje 1918–1940 metais. Rinktinė apie valdymą ir darbo organizavimą, Vilnius, 1991, p. 35–106.

⁷ Ten pat, p. 52–53.

Atrodytų, kad nebelieka vietos asmenybei pasireikšti, vis dėlto taip nėra, nes kalbama apie individo atsakomybę ir asmenybės integralumą (vientisumą).

Organizacija yra suinteresuota, kad individai visų pirma darytų tai, ko reikia atliekant pareigas, o pareigos atlikimas siejamas su atsakomybe. P. Lesauskis akcentuoja trejopą atsakomybę: asmenišką, moralinę ir teisinę, kurios sudaro laisvos valios idėją. Tvirtinama, kad laisva valia yra būtina žmogaus integralumui išlaikyti, nes, suardžius asmeninį integralumą, suardomas žmogaus sugebėjimas prisitaikyti prie socialinio gyvenimo⁸.

Vadovo idealas. Svarbus vaidmuo organizacijoje tenka jos vadovui. Lietuviško lyderiavimo teorijų užuomazgų galima rasti P. Lesauskio ir P. Raulinaičio darbuose. Kadangi juose beveik nepabrėžiama vadovavimo privačiam ir viešajam sektoriuose specifika, galima numanyti, jog vadovas, kad ir kokiame sektoriuje dirbtų, turi pasižymėti gana panašiomis asmeninėmis savybėmis.

P. Lesauskis rašė apie vadovo reikšmę organizacijoje ir jam reikalingas savybes (kūno ir dvasios energija, tikslo ir krypties nujautimas, entuziazmas, techninis sugebėjimas, ryžtingumas ir tikėjimas), naudojamas poveikio priemonės⁹. P. Raulinaitis teigė, kad kiekvieną autoritetą sudaro du autoritetai: numatytas statute (priskirtas) ir asmens autoritetas. Geras vadovas turi abu šiuos autoritetus. Autoritetas susijęs su atsakomybe, aukšta morale. „*Geriausias būdas ir garantija autoritetui vykdyti ir drąsai prieš atsakomybę galimas tik tada, kai viršininkas turi didelę moralinę*

vertę ir yra nepalenkiamas į neleistinus kelius; tada jis drąsiai atlieka savo pareigas ir nebijo atsakomybės, kadangi jis dirba visu savo nusimanymu ir ne savo asmens, bet tos įmonės ar visuomenės labui ir gerovei.“¹⁰

Minimos tokios gero vadovo ypatybės: sveikata ir fizinis atsparumas, inteligencija ir dvasios tvirtumas, moralinės ypatybės (valia, tvirtumas, ištvermė, veiklumas, energija, drąsa, atsakomybės prisiėmimas, pareigos jausmas, rūpinimasis bendrais interesais), puikus bendras išsilavinimas, administravimo sugebėjimai (numatyti, kontroliuoti, organizuoti), bendras supratimas apie visas įmonės funkcijas ir profesinė kompetencija¹¹. Vadovas turi būti ir srities, kurią valdo, specialistas, ir geras administratorius. Pabrėžiama, kad geram vadovui svarbesni administraciniai nei techniniai sugebėjimai. Kalbėdamas apie valstybės vadovus P. Lesauskis nurodo, kad administraciniai gebėjimai turi sudaryti 60 proc., o likusieji tekti techniniams¹².

Geras vadovas turi gebėti derinti interesus. Nors abejojama, ar iš viso įmanoma patenkinti kiekvieno interesus nepažeidžiant visų interesų, vis dėlto daroma išvada, kad reikia ieškoti būdų interesams suderinti. Visumos interesui turi būti palenkta pavienio asmens interesas. Vieno darbuotojo interesas yra žemiau už įmonės interesus, valstybės interesas – aukščiau už vienos grupės piliečių interesus. Būdamas teisininkas P. Raulinaitis suvokė, kad svarbu ne tik laikytis taisyklių – ne mažiau yra svarbus ir vadovo teisingumo jausmas. Jis teigia, kad „*visos taisyklės turi būti stro-piai pildomos, saugant tiek personalo, tiek*

⁸ Lesauskis P. Administracijos organizacijos pas-kaitos, p. 44.

⁹ Ten pat, p. 112–121.

¹⁰ Raulinaitis P. Administracijos principai, p. 222.

¹¹ Ten pat, p. 238–240.

¹² Ten pat, p. 220.

pačios įstaigos interesus ir nenusižengiant teisingumui. Tai sunki pareiga, nes nejučiomis atsiranda įstaigoje protekciją, favorizmo, kurie kreipia vienų ar kitų asmenų labai, nepaisant įstaigos interesų arba prasilenkiant su kito personalo interesais ir pačiu teisingumu. Čia turi pasirodyti visa įstaigos vadovo moralinė aukštuma ir nepriklausomybė. Jis turi pasilikti šaly visų asmeninių draugų, šeimos giminystės ir kitų ryšių bei simpatijų, turi pasižymėti aukštu taktu ir pakankamu moraliniu atsparumu¹³.

Valstybės administravimas ir valstybės tarnyba. Šalia pateiktų minčių apie organizacijas, jų lyderius ir eilinius darbuotojus XX a. pirmosios pusės Lietuvos mokslininkai skyrė dėmesio ir valstybinių įstaigų bei administracijos darbui aptarti. O pradėti būtų galima nuo teisininko P. Vilučio minčių apie administracinio aparato¹⁴ misiją, išdėstytą 1939 m. pasirodžiusioje „Administracinėje teisėje“. „Administracija patarnauja lygiai valdžiai lygiai visuomenei, bei jos paskiram nariui. Valdžios reikalus administracija atstovauja kaip ūkvedys, o visuomenei patarnauja kaip tarnas, tenkindamas pono interesus. Administracija turi išpildyti visa tai, ko reikalauja žmonės, remdamiesi įstatyminiu teisėtu pagrindu. <...> Administracija apsiima prievole perduoti gyventojams valdžios įsakymus ir, atvirkščiai, perduoti valdžiai prašymus arba skundus iš valdinių.“¹⁵ Taip praėjus

¹³ Ten pat, p. 242–243.

¹⁴ Teisinių, vadybinių darbuose, periodinėje spaudoje ir šnekamojoje kalboje 1918–1940 m. dominavo ne „valstybės tarnybos“, o „administracijos“, „administracinio aparato“ sąvokos. Lygia greta buvo vartojamos „valdininko“, „valstybės tarnautojo“, „tarnautojo“, „administracinio aparato tarnautojo“ sąvokos, neišryškinant jų skiriamųjų bruožų.

¹⁵ *Vilutis P.* Administracinė teisė: bendroji dalis. Kaunas, 1939, p. 11.

beveik dvidešimtmečiui nuo modernios valstybės kūrimo pradžios buvo suprantama valstybės institucijų ir jose dirbusiųjų misija ir funkcijos. Tarpinės valstybės tarnautojų padėties tarp politinės valdžios ir visuomenės pabrėžimas leistų administracinės teisės atstovą P. Vilutį įvardyti kaip viešojo administravimo klasiko amerikiečio W. Wilsono sekėją.

P. Raulinaitis akcentavo valstybės tarnybos apolitiškumą, tęstinumą, kompetencijos, valdininkų sąžiningumo svarbą ir pasišventimo (tarnystės) idėją. „Valdininkų parinkimas neturi remtis politine ar partine orientacija, bet jų valstybingumu ir atitikimu skiriamai tarnybai. Valdininkais privalu skirti ne tokius asmenis, kurie moka prisitaikyti prie įvairios orientacijos valdovų, bet tokius, kurie visuomet pasilieka ištikimi savo tarnybai ir nemaino savo pažiūrų dėl pasikeitusios vyriausybės ar panašiais atvejais. <...> Todėl ir pati valdymo organizacija turi būti pravesta taip, kad administracijos aparato tarnautojai ir viršininkai būtų pastovūs savo tarnyboje, kompetentingi tam tikroms darbo sritims ir tinkamai pasiruošę pasiimtas pareigas atlikti. Priešingu atveju kentės patsai valdymas ir toji visuomenė, kurios vardu ir kurios naudai valdymas yra organizuotas, kentės ir toji vyriausybė, kuri pakankamai nesirūpins atsakingoms tarnyboms tinkamus asmenis pastatyti.“¹⁶ Būtent tokiais bruožais pasižyminti valstybės tarnyba buvo XIX a. vidurio reformų idealas daugelyje Vakarų šalių.

Šiandien nieko nestebina mintys, kad kai kurios valdžios funkcijos gali būti perduodamos privačiam sektoriui (privatizacija, kontraktai, viešo ir privataus

¹⁶ *Raulinaitis P.* Administracijos principai, p. 251–252.

partnerystė ir kt.), bet XX a. pirmojoje pusėje tos mintys galėjo atrodyti gana radikalios. Pažymėdamas, jog dažnai administracijos aparatas veikia per lėtai, su trukdžiais, neturi tinkamo personalo, P. Raulinaitis teigė, kad „*valstybė neprivalo imtis tokio darbo, kuris gali būti privatinės iniciatyvos pastangomis organizuotas ir dirbamas*“¹⁷. A. Simutis, nors ir suvokdamas dvigubų, t. y. aukštesnių, standartų reikalavimo iš valstybinių įstaigų darbuotojų pagrindą, rašė apie valstybės kaip socialinės globėjos, prieglaudos ar šelpėjos stipendijos teikėjos funkcijas, iškėlė kelias negeroves (netinkamas personalas, protegavimo praktika įdarbinant). „*Bet tautos ūkio atžvilgiu neapsimoka laikyti balasto valstybės etatuose, nes toks balastas ne tik kad trukdo administracijos įstaigų pažangą, bet dar netinkamu pavyzdžiu užkrečia ir naujus bendradarbius. <...> valstybės visuomet privalo eiti tuo keliu, kad jos administracinio aparato darbas būtų kiek galima sklandesnis, kad naujos vietos nebūtų steigiamos vien tam, kad vieno ar kito užsitarnavusio asmens nėra kur dėti. Visiškas valstybinių įstaigų darbo našumo sulyginimas su privatinėmis yra siektinas idealas.*“¹⁸

Ekonomistas A. Baliūnas atkreipė dėmesį, kad valstybinės įstaigos ne visuomet dirba taupiai ir savo pastangas skiria ne tikslui pasiekti, bet tinkamai įforminti dokumentus (popierizmas), o darbuotojai yra daug mažiau motyvuoti nei privačių įmonių¹⁹. Tokia kritika lyg ir sufleravo mintį,

¹⁷ Raulinaitis P. Administracijos principai, p. 253.

¹⁸ Simutis A. Kontorų darbo našumas // Vadyba Lietuvoje 1918–1940 metais. Rinktinė apie valdymą ir darbo organizavimą. Vilnius, 1991, p. 354.

¹⁹ Baliūnas A. Tobulinkime valstybinių įmonių organizaciją // Vadyba Lietuvoje 1918–1940 metais. Rinktinė apie valdymą ir darbo organizavimą. Vilnius, 1991, p. 272–277.

kad valstybinės įstaigos idealaus veiklos modelio turi ieškoti privataus sektoriaus veikloje. Personalo svarbą ir poreikį juos šviesti (diferencijuoto atskirų gebėjimų plėtojimo idėja) akcentavo ir J. Rimantas, rašydamas apie administracinę kultūrą. Jo nuomone, Lietuvoje nėra bendrų personalo parinkimo ir jų darbo tvarkymo principų. Lygia greta jis nagrinėjo ir administracinių normų, kurių sudėtingumas gali vesti iškrypimo link – biurokratijos (greičiausiai čia turėtas omenyje biurokratizmas – J. P.) ir valdymo technikos, kur ypač svarbus racionalumas, klausimus²⁰.

Valstybės tarnautojai. Aiškiai buvo suvoktas išskirtinis valdininkų vaidmuo, todėl kalbama apie valdininkams svarbų pavyzdžingumo principą. Štai A. Valašinas rašo: „*Mokytojams priskiriama didelė tautos auklėjimo dalis. Tai pasakytina ir apie valdininkus (nors gal nėra taip akivaizdu). Valdininkai formuoja visuomenės nuomonę apie krašto įstaigas ir visą administracinį aparatą. Kiekvienas jų elgesys ir elgesys su piliečiais, kiekvienas patarnavimas piliečiui ši atitinkamai nuteikia ir palieka jam tokį ar kitokį įspūdį.*“²¹ Todėl ypač akcentuota personalo atranka, kompetencijos ribų nustatymas, bendras valdininkų išsilavinimas ir išsiauklėjimas (valdininkai turi būti asmenybės, ne automatai), tvarkingumas darbe, geras darbo išmanymas bei sąžiningumas, moralinė ir drausminė atsakomybė.

²⁰ Rimantas J. Administracinės kultūros klausimu // Vadyba Lietuvoje 1918–1940 metais. Rinktinė apie valdymą ir darbo organizavimą. Vilnius, 1991, p. 331–342.

²¹ Valašinas A. Biurokratizmas ir administracijos aparato reformos // Vadyba Lietuvoje 1918–1940 metais. Rinktinė apie valdymą ir darbo organizavimą. Vilnius, 1991, p. 293.

Personalo atrankai atskirą dėmesį skyrė ir G. Galvanauskas. Aiškiai suvokdamas skirtumus tarp viešojo ir privačiojo sektorių, tyrinėtojas išskyrė keletą bendrų reikalavimų parenkant tarnautojus. Tarp jų minimi: fizinės savybės (sveikumas, lankstumas, pajėgumas), intelektualinės savybės (sugebėjimas suprasti, išmokti, intelektualinis lankstumas), moralinės savybės (energija, iniciatyva, taktas, atsidavimas, atsakingumo nebijojimas, savigarba, apsisprendimas), bendra kultūra, specializacija ir patyrimas²².

Teisininkų kurtas valstybės tarnautojo modelis

Idealus valstybės tarnautojo portretas gali būti konstruojamas ir pagal to meto teisės aktus. Tačiau iš karto reikia pažymėti, kad, kitaip nei mokslininkų darbuose, teisės aktuose dėmesio centre buvo pats valstybės tarnautojas. Ir tik gerokai vėliau, 1938 m. Konstitucijoje jau galima rasti tam tikrų užuominų ir apie pačią valstybės tarnybą, kurią turi reglamentuoti tuo metu dar neegzistuojantis įstatymas.

Jau pirmasis vos du straipsnius turėjęs valstybės tarnybą apibrėžęs *Įstatymas dėl valstybės tarnybos sutvarkymo* (1919 m.) įtvirtino valstybės tarnautojo lojalumo valstybei ir jos konstitucinei santvarkai principą ir nurodė jo pareigas. Nustatyta, kad „*kiekvienas valstybės valdininkas privalo duoti raštu tokį pasižadėjimą „Lietuvos Konstituciją saugoti, įstatymus ir Vyriausiosios Valdžios įsakymus pildyti ir savo pareigas sąžiningai ir teisingai eiti“*²³.

²² Galvanauskas G. Darbas administracinėse įstatybose // Vadyba Lietuvoje 1918–1940 metais. Rinktinė apie valdymą ir darbo organizavimą. Vilnius, 1991, p. 324–326.

²³ Įstatymas dėl Valstybės Tarnybos sutvarkymo // Laikiniosios Vyriausybės žinios. 1919, Nr. 4–19.

Nors nei šis, nei vėliau priimti įstatymai taip ir nenumatė konkrečių stojimo į valstybės tarnybą kriterijų, išvardytose pareigose galima išvystyti tam tikrus orientyrus. Valstybės tarnautojas turėjo būti gerai susipažinęs su pagrindiniu šalies įstatymu, nepažeisti Konstitucijos nuostatų ir ginti joje įtvirtintas vertybes. Su šia pareiga glaudžiai susijęs ir ipareigojimas laikytis įstatymų. Tai galėjo būti realizuojama tiek pasyviu elgesiu, susilaikant nuo veiksmų, pažeidžiančių valstybėje galiojusius įstatymus, tiek aktyviais veiksmais, tinkamai atliekant savo pareigas. Valstybės tarnautojo pasižadėjimas „vyriausiosios valdžios įsakymus pildyti“ nurodė jo pareigą būti lojaliam teisėtai valstybės valdžiai. Priesaikoje minimas reikalavimas būti teisingam ir sąžiningam sietinas su nešališkumu ir objektyvumu sprendžiant jo kompetencijai priskirtus klausimus, nepiktnaudžiavimu tarnybine padėtimi, draudimu naudotis ja savo asmeniniams interesams tenkinti.

Atskirose Vakarų šalyse (JAV, Didžioji Britanija, Vokietija ir kt.) pabrėžtas politinio neutralumo principas, leidęs išvengti politikų kišimosi į tarnautojų veiklą įgyvendinant viešąją politiką ir taip užtikrinti valdininkų korpuso stabilumą bei administracinės kultūros tašą, Lietuvos teisės aktuose nebuvo akcentuojamas.

Netrukus buvo priimtas *Įstatymas dėl valdininkų pareigų ėjimo atlyginimo* (1919 m.)²⁴, gana abstrakčiai apibrėžęs kelis svarbiausius atlyginimo už darbą valstybės institucijose nustatymo principus ir įtvirtinęs tam tikras socialines garantijas. Buvo akcentuoti du aspektai: valdininkas alga galėjo gauti tik eidamas vienerias pareigas (išimtiniais atvejais atskiru viršininko leidimu

²⁴ Įstatymas dėl valdininkų pareigų ėjimo atlyginimo // Laikiniosios Vyriausybės žinios. 1919, Nr. 8–93.

galėjo dirbti kitur ne darbo valandomis), o prireikus neatlygintinai privalėjo dirbti viršvalandžius. Pašalinis valstybės tarnautojo darbas šiandien būtų traktuojamas kaip galima interesų konflikto grėsmė, o toks teisininkų supratimas XX a. pradžioje gali būti vertinamas kaip iš tiesų pažangus. Mat dirbdamas keliose darbo vietose individas mažiau atsiduoda atliekamam darbui, dažnai skuba, ne visuomet atsakingai ir tinkamai atlieka savo tiesiogines pareigas.

Įdomu pažymėti ir dar vieną su interesų konfliktu sietiną aspektą. Dar pačioje Lietuvos valstybės tarnybos kūrimo pradžioje juridiškai pasirūpinta užkirsti kelią interesų konflikto situacijai atsirasti. Atskiras 1920 m. išleistas vyriausybės įsakymas draudė priimti „*tarnybon artimuosius dviejų pirmųjų laipsnių giminės gentis valdininkais taip, kad artimieji giminės arba gentys būtų vieni kitiems betarpiais viršininkais arba prižiūrimaisiais*“, o pasitaikius tokiems atvejams reikalavo perkelti gimines į kitą padalinį ar kitą įstaigą, kad tarp viršininkų ir jų pavaldinių nebūtų giminystės ryšių²⁵.

Tiesės specialistai ne tik kūrė siektiną valstybės tarnautojo veiklos modelį, bet ir, išvardydami įvairių galimų nusizengimų, bandė atgrasyti nuo tam tikros veiklos, lyg ir pasufleruodami, kad tokia veikla nepritinka geram valstybės tarnautojui. 1922 m. ir 1928 m. konstitucijose minima, kad valdininko padaryta žala piliečiui turi būti atlyginama²⁶. Tokia konstitucinė nuostata turėjo paskatinti valdininkus vertinti savo sprendimus ir veiksmus pagal

galimas jų pasekmes. Baudžiamojo statuto 37-asis skyrius „Apie nusikalstamuosius darbus, padarytus valstybės arba visuomenės tarnybą einant“²⁷ detalizavo baudžiamosios valstybės tarnautojų atsakomybės aspektus. Tokia atsakomybė buvo numatyta už: įgaliojimų viršijimą, neteisėtą veiklą, savivalę, vengimą vykdyti tarnybinius įpareigojimus ar neveikimą, trukdymą kitiems eiti pareigas, už nusikaltimų nesutrukdyimą, informacijos nutekinimą, kyšininkavimą, aplaidų finansinių ir kitų svarbių dokumentų tvarkymą. Įsitraukę į tokią veiklą valstybės tarnautojai jau nebegalėjo tikėtis būti rodomi pavyzdžiu kitiems, nes tai per daug prieštaravo konstruojamam idealaus valstybės tarnautojo modeliui.

Žiniasklaidoje atsispindėjęs realybės vaizdas

Tarpukario žiniasklaida, panašiai kaip ir įvairūs to meto Lietuvos specialistai, nagrinėjo įvairius su valstybės tarnyba susijusius klausimus: rašyta apskritai apie valstybės tarnybą, apie valdiškas įstaigas ir jose pasitaikančias problemas ir bene daugiausia – apie valstybės tarnautojus. Kiek mažiau dėmesio susilaukė aukštesnes pareigas turintys valdininkai.

Valstybės tarnyba. Net ir baigiantis antram nepriklausomos Lietuvos Respublikos dešimtmečiui pasigirdavo minčių apie du valdininkijos korpusus. Senoji valdininkija apibūdinama kaip „*konservatyviai mąstanti, atsargi, pataikaujanti kam reikia ir kam nereikia, į naujoves žiūrinti su baime ir nepasitikėjimu*“. Panašu, kad tokie asmenys dažnai užima „kompetencijos avangardus“ ir jų nuomonė dažnai yra

²⁵ Vyriausybės įsakymas // Vyriausybės žinios. 1920, Nr. 19. Tokia interesų konflikto pasireiškimo forma dar vadinama nepotizmu.

²⁶ Lietuvos valstybės konstitucijos / Sud. K. Valančius. Vilnius, 1989.

²⁷ Baudžiamasis Statutas. Kaunas, 1930, p. 191–209.

lemiama. O jaunesnieji valdininkai „mažiau yra patyrę, mažiau turi praktikos, bet daugiau diplomų, pasižymi lietuvišku nusistatymu, nepakenčia kompromisų ir nuolaidų tiems, kurie rūpinasi savo kišene ir siekia ekonominio mūsų tautiečių pavergimento. Jie neužima dominuojančių vietų, todėl verčiami pasiduoti konservatizmui“²⁸. Toks pasisakymas sudaro išpūdį, kad valstybės tarnautojų korpusas, kuris, 1939 m. duomenimis, siekė apie 31 tūkstantį valdininkų²⁹, vis tebebuvo įvairialypis.

1934–1935 m. spauda kėlė dar kelias su valstybės tarnyba susijusias problemas: buvo rašoma apie vieną interesų konflikto formų (dvigubą įsidarbinimą), korupciją ir neteisėtą pralobimą. Buvo kritikuojama, kad vis dar pasitaiko atvejų, kai patyrę valdininkai turi kelias tarnybas. Teigta, kad tokia praktika buvo pateisinama valstybės kūrimosi laikotarpiu 1918–1920 m., bet kai dėl ekonominės krizės yra daug inteligentų bedarbių, tokia tvarka nebegali būti toleruojama. Draudimas valdininkui eiti kelerias pareigas argumentuojamas tuo, kad jis turi ne tik saugoti savo sveikatą, bet ir skaityti spaudą, grožinę literatūrą, tobulinti savo profesijos žinias ir, pagaliau, tinkamai ir produktyviai atlikti savo tarnybines pareigas, o tai gali būti neįmanoma turint dvi tarnybas. Galiausiai daroma išvada, kad ir valdininkui, ir jo įstaigai naudingsiau, kad kiekvienas turėtų tik vienerias pareigas³⁰.

Konstatuojama, kad kai kurie valstybės tarnautojai „plačiai ir ne pagal pajamas gyvena“, greitai pralobsta, todėl Valstybės Taryba parengusi įstatymo projektą, kuris

²⁸ *Undraitis J.* Po valdininkus pasidairius // *Vairas*. 1939, Nr. 4, p. 76.

²⁹ Ten pat.

³⁰ Ar leista kelios tarnybos vienam asmeniui? // *Tėvų žemė*. 1935, Nr. 26–27, p. 7.

leistų valdžios organams patikrinti tokius įtartinus pralobimus arba ne pagal pajamas gyvenančius tarnautojus. Minima, kad tokiems susikompromitavusiems asmenims gresia ne tik 90 proc. turto konfiskavimas, bet ir įkalinimas³¹. Užsimenama ir apie korupcijos problemą, nors ji suvokta kiek kitaip nei dabartiniais laikais. Dažnai pasikartojantis valdiškų pinigų išieškojimas dėl privačiojo ir viešojo intereso neskyrimo vadinamas korupcija. Teigta, kad toks sąmoningas, savanaudiškas, nevalstybiškas elgesys neatliekant savo kaip valdininko ir piliečio pareigų ne tik griaua valstybės pastatą, bet ir mažina pasitikėjimą valstybės įstaigomis. Girtavimas ir prabangus gyvenimas įvardijami kaip pagrindinės korupcijos priežastys³².

Anonimas 1939 m. „Vaire“, kalbėdamas apie naujos vyriausybės norus keisti valstybinių pareigų gavimo tvarką, akcentavo praktikoje dažną protekcionizmą. Protekcionizmas suvokiamas kaip „*piršimas į tarnybą asmens, kuris tam darbui nepasirengęs, o vien tik kitais sumetimais*“. Galima numanyti, kad tuo metu buvo praktikuota ir politinio patronažo sistema, nes tame pačiame straipsnyje sakoma, kad „*tarnautojai daugiau parenkami atsižvelgiant į jų išitikinimus, o ne sugebėjimus*“³³.

Nuomonė apie valstybines įstaigas. Dažnas spaudoje rašantis apie valstybines įstaigas pabrėžia biurokratizmo³⁴ problemą, kuri bene geriausiai gali būti nusakyta

³¹ Patikrins valdininkų pralobimą // *Tėvų žemė*. 1935, Nr. 20, p. 8.

³² Su korupcija kovoti „griežtai ir be pasigailėjimo“ – ragina laikraščiai // *Tėvų žemė*. 1934, Nr. 15, p. 12.

³³ *V. M. Vertinimas pagal sugebėjimą // Vairas*. 1939, Nr. 16, p. 294–295.

³⁴ 1937 m. „Naujojoje Romuvoje“ buvo organizuota diskusija apie biurokratizmą Lietuvoje, kurioje dalyvavo žinomi to meto visuomenės ir kultūros veikėjai, tačiau čia ji nebus detaliau pristatyta.

lotyniška sentencija „*Quid non est in actis, non est in mundo*“ (Ko nėra bylose, nėra ir pasauly). Biurokratizmas suprantamas kaip reiškiny, kai valdininkai, „*vadovaudamiesi kietomis teisinėmis normomis ir taisyklėmis, paverčiami vergais*“³⁵, kai bet kokie visuomenės reikalai skandinami nereikalingu susirašinėjimu tarp įstaigų (popierizmas). Gvildendamas valdininkų parengimo klausimą V. Rastenis 1939 m. rašė: „<...> *įstaigų tvarka kuriasi papročių ir tradicijų būdu. <...> kažkas ateina ir sugalvoja diegti savo idėjas, taip susidaro jų konglomeratas, kuriame patogios sąlygos biurokratizmui augti.*“³⁶

A. Valašinas ne tik pripažįsta šios problemos egzistavimą, bet ir išskiria išorines bei vidines biurokratizmo priežastis. Minimos tokios išorinės priežastys: blogai organizuotas darbas, per daug smulki raštiška atskaitomybė, per didelė centralizacija, darbo paralelizmas, atidėliojimas ir lėtas tempas. Kai nėra nustatyta griežtų ribų tarp įvairių žinybų, neaišku, kas turi atlikti konkretų darbą, todėl interesantai dažnai siuntinėjami „nuo Ainošiaus prie Kaipošiaus“. Vidinės šios problemos priežastys sietinos su pačiu darbuotoju. Teigiama, kad vieni valdininkai tapo biurokratais ne dėl blogos valios, bet dėl neišsilavinimo, pakrikusio savo gyvenimo, nesugebėjimo dirbti pavestą darbą ir kt.³⁷

J. Bubelis, retoriškai keldamas klausimą, ar tobula yra įstaigų darbo sistema, mini net keletą tarpukario Lietuvos Respublikoje buvusių problemų: biurokratizmą, teisinę painiavą, per didelį biurokratinį

aparata (tai įvardijama kaip nereikalingo balasto problema, kai yra daug etatų ir ne per daugiausia darbo. Teigiama, kad apskrityse to yra kur kas mažiau nei ministerijose). Apie sunkiai net kvalifikuotiems advokatams suprantamus teisės aktus rašoma taip: „*Istatymas prie įstatymo, o įeigu dar pridėsiu jų pakeitimus, papildymus, kazuistinius aiškinimus, tai iš tikrųjų turi pasidaryti tamsu kaip miške.*“³⁸

Keldamas valstybinio aparato racionalizavimo klausimą, A. Tarulis vardija tokias viešųjų įstaigų darbe pasitaikančias problemas: atsakomybės stoka, tinkamos darbo priežiūros nebuvimas, nepakankamas darbuotojų materialinis skatinimas, biurokratizmas, darbo dubliavimas, o kartais net jo (realiai reikalingo atlikti darbo) nebuvimas. Kaip išeitį iš tokios situacijos jis siūlo perimti privačių įmonių veikimo principus ir komercionalizuotis³⁹.

J. Sodietis, 1921 m. rašydamas apie įvairias civilinėse bei karinėse įstaigose pasitaikančias skriaudas (taip įvardijamos problemos – *J. P.*), išskiria dvi jų grupes: skriaudas, padaromas asmeniui, ir skriaudas, padaromas visuomenei (suktybės, pasisavinimai, vogimai, falsifikacijos ir kt.). Konstatuodamas, kad tokių problemų priežastis yra bloga asmens valia, jis gana kritiškai teigia, jog skundai dėl tokių skriaudų dažnai dingsta, o juos rašęs asmuo susilaukia nemalonumų⁴⁰.

Vadovai. Žiniasklaidoje vyravo toks spaudos atstovų sukonstruotas aukštesnes pareigas einančio valdininko portretas: „<...> *aukštesnis valdininkas – būtinai*

³⁵ Tarulis A. Valstybinio aparato racionalizacija // Vairas. 1939, Nr. 30, p. 578–579.

³⁶ Rastenis V. Valdininkijos parengimas // Vairas. 1939, Nr. 29, p. 563.

³⁷ Valašinas A. Biurokratizmas ir administracijos aparato reformos, p. 291–293.

³⁸ Bubelis J. Ar tobula įstaigų darbo sistema // Naujoji Romuva. 1939, Nr. 43–44, p. 825–826.

³⁹ Tarulis A. Valstybinio aparato racionalizacija, p. 579.

⁴⁰ Sodietis J. Šis tas apie valdininkų prasižengimus ir skundus ant jų // Karys. 1921, Nr. 11, p. 124–125.

kyšininkas, jei direktorius, tai jis tik automobiliais važinėja, visokiais pašaliniais dalykais užsiima, o tarnyboje tik algų lape pasirašo, jų žmonos šuniukus teaugina ir po kavines vaikšto, turguose ūkininkus apgaudinėja, visaip kitaip išdykauja, be to, tos žmonos dar visokios svetimtautės.“⁴¹ Iš pateiktos citatos akivaizdu, kad žurnalistų nepastebėtas nelikdavo ne tik tokių valdininkų darbas, bet ir jų privatus gyvenimas. Toks privataus gyvenimo vaizdavimas turėjo visuomenėje formuoti aiškiai neigiamą valdininko įvaizdį.

Teisininkas J. Laucius pažymi ne tik eilinių valdininkų neiniciatyvumą, inerciją darbe, pasigenda atsidavimo tarnybai ir noro padėti žmogui, bet ir aukštesniųjų viršininkų nesirūpinimą savo įstaiga, aplaidų požiūrį į tiesioginių pareigų atlikimą, draudimą pavaldiniams į dienos šviesą kelti įstaigų darbo trūkumus ar blogybes⁴².

Neliko žurnalistų nepastebėti ir tarpukaryje kilę skandalai (sacharino byla, pašto ženklų bei pasų afera), kuriuose svarbus vaidmuo teko kai kurių valstybinių įstaigų (pašto, muitinės) ar net ministerijų (Užsienio ir Vidaus reikalų) atstovams. G. Gailius, tyrinėjęs rezonansines to meto bylas, linkęs pabrėžti du dalykus. Jo teigimu, sudėtinga pirmųjų nepriklausomybės metų situacija šalyje, kai trūko lėšų valdiškoms įstaigoms išlaikyti, vertė atskirus aukštus ir atsakingus postus turinčius pareigūnus imti iniciatyvą į savo rankas, o tai realiai reiškė piktnaudžiavimą tarnyba, savo įgaliojimų viršijimą, bandymą išlaviruoti apėinant nepalankius teisinius reguliavimo dalykus, rūpinimąsi įslaptinti savo veiklą,

⁴¹ Rastenis V. Spauda ir valdininkai // Vairas. 1939, Nr. 28, p. 541.

⁴² Laucius J. Tobulinkim administracijos aparatą // Tėvų žemė. 1935, Nr. 1, p. 3.

kyšių davimą ir kt. Įstaigų darbas buvo organizuojamas ir reikalai tvarkomi pagal kiekvieno vadovo individualų supratimą susigalvojant įvairių būdų užsidirbti pinigų. Tačiau toks rūpinimasis savo veiklos sritimi, valstybiniais reikalais netrukdavo peraugti ir į rūpinimąsi savo asmenine gerove (pašto ženklų bei pasų skandalai)⁴³.

Valstybės tarnautojai. K. Barėnas rašo: „<...> valdininkų, tarnautojų pareiga turėtų būti ne tik raidės žiūrėti ir tam tikrą valandų skaičių prie popieriais apkrauto stalo atsėdėti, bet ir žmonėms priverkusi padėti.“⁴⁴ Užsimenama apie neproduktyvų darbo laiko naudojimą ir neoperatyvumą, nepagarbą klientui, nes valdiškose įstaigose skaitomi laikraščiai, kalbama, daug vaikštoma, o interesantai turi laukti, kol į juos bus atkreiptas dėmesys, į raštus atsakoma kada norima, nors ir yra nustatyti terminai.

1934–1935 m. spaudoje valdininkai ir valstybės tarnautojai buvo kritikuojami dėl vengimo įsitraukti į visuomeninį gyvenimą. Štai „Trimite“ rašoma: „Valdininkas visuomenininkas yra kur kas vertesnis, naudingesnis, negu tas, kuris tedirba tik tarnybinių darbų.“ Tame pačiame straipsnyje pabrėžiama, kad tokia visuomenine veikla valdininkai gali užsiimti tik laisvu laiku. Į juos apeliuojama kaip į naujos valstybės kūrėjus, turinčius gerai suvokti naujos valstybės dvasią, ir atsakingus už tautos ateitį bei valstybės gerovę pabrėžiant, kad ne valstybė turi jiems tarnauti, bet jie turi tarnauti valstybei bei tautai⁴⁵. Panašia

⁴³ Gailius B. Nusikaltimai „prie Smetonos“. Rezonansinių tarpukario Lietuvos baudžiamųjų bylų studija. Vilnius, 2008.

⁴⁴ Barėnas K. Biurokratizmo liga // Vairas. 1939, Nr. 6, p. 110–111.

⁴⁵ Valdininkas ir visuomeninis darbas // Trimitas. 1934, Nr. 16, p. 1–2.

tema rašo ir A. Gilvydis, pažymėdamas, kad valdininkai nesivadovauja tautiniais idealais, ignoruoja svarbius visuomenės įvykius (nedalyvauja šventėse), dažnas yra nutautęs⁴⁶. J. Vokietaitis, pabrėždamas valdininkijos prievolės tautai, kalba moralizuodamas: „*Lietuvi valdininke! Nors atri mintis graus sąžinė, bet atmink, kad tėvynė reikalauja aukų! Todėl stiprink savo moralę, dirbk tautos ir visuomenės darbą, o tik tuomet tavo darbus tauta priims su pasididžiavimu.*“⁴⁷ Patriotiškai nusiteikusiems, besiaukojantiems tėvynės labai priešpriešinami rusų laikų aristokratizmo gaivališka dvasia besivadovaujantys valdininkai.

Ekonomistas V. Balsys lygina per Nepriklausomybės metus valdininkų aparate įvykusių pokyčius ir juos įvertina teigiamai, nes pradžioje į valdžios įstaigas buvo patekę gana daug iš svetur atvykusių žmonių, neįjautusių pareigos ištikimai tarnauti naujai valstybei, pasitaikydavo išaikvojimo ir kyšininkavimo. Ketvirtame dešimtmetyje tokių nusizengimų labai sumažėjo, pagerėjo valdininkų darbas, jie tapo pareigingesni, mandagesni, operatyviau atlikdavo savo darbą⁴⁸.

Nors labiau įprasta, kad spauda neigiamai atsilieptų apie valdininkiją, vis dėlto pasitaikydavo ir kitokių minčių. Štai J. Bubelis mato „*nemažai pavyzdingų valdininkų, kurie daug ir sąžiningai dirba, bet sunki našta bereikalingo balasto neleidžia jiems išvystyti reikiamo tempo, ir taip be laiko suvargina jų ir dvasią, ir kūną*“⁴⁹.

⁴⁶ Gilvydis A. Tautiškas visuomeniškas veikas ir valdininkai // Vairas. 1934, Nr. 12, p. 565–568.

⁴⁷ Vokietaitis J. Mūsų valdininkija tautos ir visuomenės darbe // Tėvų žemė. 1935, Nr. 20, p. 2.

⁴⁸ Balsys V. Tobulinkime administracijos aparatą // Tėvų žemė. 1934, Nr. 1, p. 3.

⁴⁹ Bubelis J. Ar tobula įstaigų darbo sistema, p. 826.

Dar labiau valdininkus ima ginti V. Rastenis, pripažindamas, kad spauda linkusi perdėti ir tendencingai vaizduoti valdininkus, ypač turinčius aukštesnes pareigas, kurdama neigiamą visuomenės nuostatą dėl jų: „<...> *valdininkas biurokratas, valdininkas išponėjęs, valdininkas sumiescionėjęs, valdininkas blogai elgiasi su interesantu, valdininkas gauna per didelę algą, tą algą naudoja antikultūriniais dalykams, girtuokliauja, kortuoja, kasininkas – būtina išaikvotojas, aukštesnis valdininkas – būtina kyšininkas, jei direktorius, tai jis tik automobiliais važinėja, visokiais pašaliniais dalykais užsiima, o tarnyboje tik algų lape pasirašo.*“⁵⁰ Pažymima, kad spauda dirbtinai bando supriešinti pačius valdininkus: žemesni valdininkai vaizduojami kaip nusipelnę pagarbos, o aukštesnieji tokia me kontekste dar blogiau atrodo. Peršama mintis, kad į aukštus postus valdininkai ateina tik per protekciją arba kitais nemonraliais keliais.

Lyg atsvara tokiam neigiamam stereotipui pateikiama ministro pirmininko K. Skučo kalba, kurioje jis taip įvertino valdininkijos vaidmenį: „<...> *tam tikra prasme ir valdininkai yra valstybės pamatas, nes argi galima įsivaizduoti valstybę be valdininkų? Kiekvienas valstybės veiksmas, net ir pats smulkiausias jos pasireiškimas įvyksta tikrai per valdininkus. Be valdininkų neįmanomas valstybės nei menkiausias funkcionavimas.*“⁵¹

V. Rastenis pabrėžia, kad ne visi valdininkai yra blogi (paskalomis užsiima, girtauja, kortuoja darbe, kt.), kai kuriems tiesiog trūksta išsiauklėjimo, jie pasižymi tam tikromis asmeninėmis savybėmis. Jis

⁵⁰ Rastenis V. Spauda ir valdininkai, p. 541.

⁵¹ Jo kalba cituota iš Rastenis V. Spauda ir valdininkai, p. 542.

2 lentelė. Idealo ir tikrovės santykis

| Mokslininkų pieštas idealas | Teisininkų idealas | Spaudoje atsispindėjusi tikrovė |
|--|--|--|
| <p><i>Ideali valstybės tarnyba:</i> būdama tarpinė tarp visuomenės ir įstatymus leidžiančios valdžios yra apolitiška, stabili, kompetentinga.</p> <p><i>Vadovo idealas:</i> išsilavinęs, tvirtas, entuziastingas, žinantis tikslą ir kryptį, turintis įvairių gebėjimų, ryžtingas, pasižymintis tam tikromis moralinėmis savybėmis, atsakingas, geras specialistas ir geras administratorius.</p> <p><i>Valstybės tarnautojo idealas:</i> sąžiningas, atsidavęs pareigų atlikimui, gerai išsiauklėjęs ir išsilavinęs, profesionalas, padorus, atsakingas, demonstruojantis pavyzdinę elgesį.</p> <p><i>Viešojo įstaiga:</i> racionaliai valdoma, efektyviai ir našiai dirbanti</p> | <p><i>Valstybės tarnautojas:</i> lojalus valstybei, jos konstitucinei santvarkai, sąžiningai ir teisingai einantis savo pareigas, atsakantis prieš įstatymą už savo veiklą</p> | <p><i>Valstybės tarnyba:</i> įvairialypė (senoji ir naujoji karta), gausi, neaiškūs ir nenustatyti priėmimo į darbą kriterijai.</p> <p><i>Vadovas:</i> mažai dirbantis ir daug uždirbantis, ne visuomet kompetentingas.</p> <p><i>Valstybės tarnautojas:</i> per daug susižavėjęs įstatymo raide, ne visuomet aktyvus visuomeniniame gyvenime, ne visuomet gyvenantis pagal pajamas, negerbiančias interesanto, nepaslaugus. Nors yra ir teigiamų jų darbo tendencijų.</p> <p><i>Viešojo įstaiga:</i> jose klesti burokratizmas, protekcionizmas, popierizmas, nepagarba žmogui, dažnas išsekimo, netaupymas</p> |

linkę akcentuoti neeilinį valdininkams tenkantį uždavinį – ne tik tinkamai atlikti savo pareigas, bet ir rodyti pavyzdį kitiems – ir pabrėžti valdininko lojalumą. Valdininkas arba turi būti lojalus valstybės vadovybės sprendimams (tokiame darbe negali vyruoti individualūs asmens įsitikinimai), arba skirtis su tokiu darbu⁵². Toks ribotas valdininko pasirinkimas – paklusti ar palikti valstybės tarnybą – akcentuotas Vakarų šalyse, kuriose jau buvo padėti modernios valstybės tarnybos pagrindai.

Idealo ir tikrovės santykis

Bandant nusakyti idealo ir tikrovės santykį, galima pažvelgti į 2-ą lentelę. To meto mokslininkų dėmesio objektas buvo gero-kai platesnis nei užsiimančiųjų įstatymų

leidyma. Todėl galima lyginti mokslininkų konstruotą valstybės tarnybos, viešosios įstaigos, vadovo ar valstybės tarnautojo modelį su realiai veikusiu ir atspindėtu spaudoje. Tačiau prieš pradėdamas tokį lyginimą reikėtų padaryti keletą pastabų apie pačią spaudą.

Spauda yra galinga jėga: ji patraukia ir nukreipia visuomenės dėmesį, gali paveikti nuomones ir tikėjimus, daryti įtaką elgesiui, pateikia realybės vaizdą, patvirtina statusą ir teisėtumą, greitai ir plačiai informuoja⁵³. Nors pagrindinė spaudos misija yra informuoti apie svarbiausius įvykius, naujienas, bet kurioje šalyje žurnalistai dažnai vadinami ketvirtąja valdžia

⁵³ Taip apie masinių komunikacijų galią (o spauda yra viena masinės komunikacijos priemonių) atsiliepė vienas iš autoritetų D. Mcquailas. *Mcquail D. Mass communication theory. Introduction.* London, 1994, p. 69.

⁵² Rastenis V. Spauda ir valdininkai, p. 542–546.

arba demokratijos sargybiniais, nes nuo žurnalistų pastebėtų ir paviešintų netinkamo valdžios atstovų elgesio pavyzdžių dažnai priklauso politikų, valdininkų ar kitų pareigūnų likimas bei politinė dienvirtarkė. Nors spaudos darbuotojams taip pat keliama tam tikri reikalavimai: savo veikloje jie turi vadovautis tam tikrais principais (objektyvumas, nešališkumas, savarankiškumas, teisingumas ir kt.), vis dėlto dažnai jų veikla prasilenkia su tais principais.

Žurnalistai sąmoningai gali vienus dalykus sureikšminti, o kitus sumenkinti, sužinoję kelis pavienius blogus pavyzdžius, gali apibendrinti teigdami, kad „visi taip daro“. Taip yra buvę ir tarpukario Lietuvoje, tai byloja V. Rastenio pateikiami spaudoje vyraujantys beveik išimtinai neigiami valdininko, valstybės tarnautojo stereotipai. Toks tipiškasis sensacijų, tik blogų pavyzdžių viešinimas, pamirštant apie pilietinę poziciją, reikalaujančią paviešinti ir gerus valdžios atstovų elgesio pavyzdžius, neabejotinai spaudos atstovų veikloje leidžia išvelgti tam tikrą populiarumą, naudos siekimo, bet ne pilietiškumo ir atsakomybės ugdymo motyvų. Lietuvos žiniasklaida kritikavo valdžią, kėlė į viešumą atskiras valdininkų ydas, įstaigose pasitaikančias problemas, nors idealo kontūras jai ne visuomet buvo aiškus, tuo labiau, kad ir to meto įstatymai tik labai bendrais bruožais nusakė, kaip turėtų elgtis valdininkas.

Taigi kiek konstruotas idealas buvo matomas tikrovėje? Specialistų vaizduota tarpinė valstybės tarnautojų padėtis tarp politikų ir eilinių piliečių buvo reali, nors atskirais atvejais piliečiai būtų norėję matyti labiau atsidavusius ir tarnaujančius valdininkus. Kadangi visą tarpukarį vals-

tybės tarnyba egzistavo lyg ir savotiškame teisiniame vakuume, tai daugelis su personalu susijusių klausimų buvo sprendžiami vietose (subjektyvumo viršenybė), neturint aiškių ir visiems vienodai privalomų vykdyti reikalavimų. Vakarų šalyse jau kuris laikas egzistavo laisva nuo politikų kišimosi (apolitiška) valstybės tarnyba, o tai kartu leido tikėtis personalo profesionalumo, administracinės kultūros stabilumo, veiklos perimamumo ir nuspėjamumo. Kaip leidžia teigti keli spaudos pasisakymai, nors valstybės tarnautojų korpusas buvo gana mišrus ir sudarytas iš senosios bei naujosios kartos atstovų, vis dėlto kai kurių teigiamų kokybinių pokyčių administracijos darbe buvo.

Vadovo idealas nedažnai pasitaikydavo praktiniame gyvenime arba tokie pavyzdžiai tiesiog nesulaukė žiniasklaidos atstovų dėmesio. Vadovų užduotis buvo ištisai nelengva: jie turėjo tvarkytis savo įstaigoje, tinkamai disponuoti ne tik materialiais, finansiniais, bet ir žmogiškaisiais ištekliais. Tam reikėjo ryškių administracinių gebėjimų, kurių niekas tuo metu nemo-kė, todėl galima tik nuspėti, kad faktiškai daugelis vadovų mokėsi bandymų ir klaidų keliu. Siekimas išlaviruoti rūpinantis savo vadovaujama sritimi, ypač pirmaisiais naujos valstybės metais, kai kuriuos vadovus įtraukė į ne visai teisėtą veiklą – tai byloja istorikų dėmesio sulaukę skandalai.

Eilinis valstybės tarnautojas tos pačios spaudos buvo gerokai palankiau vertinamas nei vadovujančias pareigas einantis asmuo. Nors specialistų konstruotame modelyje nebuvo minima teisėta valstybės tarnautojų veikla, būtent šis aspektas sulaukė daugiau teisininkų dėmesio (minima pareiga laikytis Konstitucijos, veikti pagal įstatymus ir vengti tam tikrą neteisėtą vei-

klų). Žurnalistų ar kitų į spaudą rašiusiųjų dėmesio nepatraukė kokie nors neteisėti valdininkų veiksmai, priešingai, daugelis rašiusiųjų pabrėžė pernelyg didelį valstybės tarnautojų uolumą laikantis įstatymo raidės. Toks valdininko pasiryžimas laikytis nustatytų taisyklių yra akcentuotas vokiečių sociologo M. Weberio⁵⁴ darbuose ir traktuotas kaip idealaus biurokratinio aparato darbuotojo bruožas, faktiškai nebuvo teigiamai vertinamas nei žurnalistų, nei į spaudą rašiusiųjų. Perdėtas taisyklių laikymasis, dokumentų pildymas, t. y. tai, ko buvo reikalaujama iš idealaus tarnautojo, buvo greičiau vertinama kaip biurokratizmo, popierizmo praktika.

Šios dvi problemos buvo minimos greta protekcionizmo, netaupumo, nepagarbos žmogui ir kt. blogybių dažnai pasitaikančių valstybinių įstaigų veikloje. O tai vėlgi gerokai buvo nutolę nuo piešto idealaus gerai valdomos, efektyviai ir našiai dirbančios viešosios institucijos modelio.

Išvados

1. Nors tarpukario Lietuvoje buvo daug ir įvairių spręstinių problemų bei uždavinių, valstybės tarnybai plačiaja prasme (viešosios įstaigos, valdininkija, vadovai ir kt.) dėmesio skyrė ne tik įstatymų kūrėjai, bet ir įvairių specialybių mokslininkai – konstravo idealų modelį.
2. Įvairių sričių Lietuvos specialistai, susipažinę su Vakaruose vyravusiomis teorijomis, kai kurias jų bandė pritaikyti Lietuvos realybei arba, jomis remdamiesi, konstravo konkretų Lietuvos valstybės, administracinio aparato, vie-

šųjų įstaigų ir jose dirbančių asmenų veikimo modelį. Tokias jų pastangas galima vertinti kaip bandymą supažindinti Lietuvos visuomenę su naujausiomis Vakarų teorinėmis koncepcijomis, konstruoti siektiną idealų modelį, kurio pagrindu būtų kuriami naujos valstybės pagrindai.

3. Lietuvos įstatymų leidėjai gerokai anksčiau už mokslininkus kuriamuose teisės aktuose bandė diegti siektiną valstybės tarnautojo modelį, pabrėždami kai kuriuos svarbius jo veiklos principus arba nurodydami, nuo kokios veiklos valdininkas turėtų susilaikyti. Valstybės kūrimo pradžioje pirmavę teisės kūrėjai vėliau nespėjo žengti koja kojon su visuomenės gyvenimo tempu ir nebepapildė siektino idealo (nebuvo nieko rašyta apie valstybines įstaigas, asmenis,ėjusius vadovaujančias pareigas, tik užsiminta apie valstybės tarnybos įstatymą).
4. Teisininkai, ekonomistai, vadybininkai ar kiti visuomenės veikėjai, konstruodami idealų valstybės tarnybos, valdininko, viešosios įstaigos modelį, atkreipė dėmesį ir į kylančias problemas. Spaudos atstovai ir rašiusieji į spaudą dažnai buvo linę pasitaikančias negeroves suabsoliutinti, pateikti kaip vyraujančius elgesio modelius – tai liudija žiniasklaidos suformuotas labai neigiamas valdininko stereotipas. Todėl vertinant pagal pasirodžiusias spaudoje publikacijas atrodytų, kad specialistų ir teisininkų konstruotas valstybės tarnautojo idealas tarpukario Lietuvoje beveik nepasitaikydavo. Tačiau žinant, kad spaudos atstovų dėmesys visuomet krypta į tai, kas nenormalu, neatitinka normų, galima teigti, jog ir to meto

⁵⁴ Apie tai plačiau Weber M. Bureacracy // From Max Weber: essays in sociology. Ed. H. Gerth, W. Mills. New York, 1946, p. 196–240.

gyvenime nestokota gerų valdininkų, sąžiningai ir tinkamai vykdžiusių savo tarnybines ir pilietines pareigas. Kita vertus, kai kurie spaudoje pateikti retrospektyvūs vertinimai leidžia tvirtinti

valstybinių įstaigų ir valstybės tarnautojų veikloje buvus tam tikrų kokybinių permainų (sumažėjo įvairių etikos problemų, pagerėjo paties personalo pasirengimo ir jo veiklos kokybė ir kt.).

RELATIONSHIP BETWEEN THE IDEAL AND REALITY IN CIVIL SERVICE: RETROSPECTIVE APPROACH TOWARDS ETHICAL PROBLEMS IN THE INTERWAR LITHUANIAN REPUBLIC

Jolanta Palidaukaitė

S u m m a r y

The purpose of this study was to analyze the relationship between the ideal and reality in the First Lithuanian Republic when the foundations of contemporary Lithuanian civil service were laid down. Various scientists and Lithuanian legislators were involved in the construction of the ideal of civil service, but the reality and the image of the reality in media were different. So, the author had a goal to compare these two dimensions: the ideal constructed by scientists and the image reflected in the media. Attention was given also to ethical problems in civil service.

The construction of the ideal portrait of civil servant, or civil service in general, was not among the primary state goals, so the majority of studied publications were published in 1926–1939. This was important for economists, lawyers, specialists of management, to mention just a few – A. Baliūnas, G. Galvanauskas, V. Graičiūnas, P. Lesauskis, S. Nacevičius, P. Raulinaitis, J. Šimkus, etc. Some of them had studied at western universities and were familiar with the newest managerial theories or were writing themselves on various questions including state administration or governance.

Some topics such as an ideal organization, the role of individual in organizational settings, the ideal of a leader, state administration and civil service, the ideal of a civil servant were considered by scientists as more important and were elaborated in detail in their articles or books. How important were such attempts? Their model of state governance, sketches of ideal organization, leaders, civil servants, etc. can be considered an attempt to introduce Lithuanian public with new theoretical concepts and provide

some necessary knowledge creating foundations of the new state.

Lithuanian legislator, earlier than scientists, tried to introduce the model for civil servants, emphasizing certain aspects of their activity or indicating some restrictions. The first laws regulating the activity of civil servants were passed as far back as 1919 and 1920. The Lithuanian legislators creating the ideal could not encompass so many issues so their attention was limited and concentrated mainly on the organizational aspects of civil service or the requirements to civil servants. Later, legislators were not able to supplement the ideal, and even the Law on Civil Service existed in draft.

Before analyzing the image of reality reflected in the media, the author stresses some points that help to better understand the position of journalists. Critical analyses of certain problems in the Lithuanian public sphere helped lawyers, economists, specialists of management and public figures in constructing the ideal model. Meanwhile media representatives and those whose opinion was published were often apt to overdraw, dramatize the existing problems or present them as dominating models. The best illustration is the very negative stereotype of a public servant. Taking into consideration the fact that journalists often are more interested in abnormal things, that can be estimated as scandalous, the author concludes that a honest civil servant properly performing his official duties is not an exception. Critical publications in the media allow distinguishing some positive changes in the activities of civil servants or public institutions which have notably improved the competence of their staff and the quality of its functioning.

Įteikta 2011 01 31

Parengta skelbti 2011 03 31