

## Pasitikėjimą valstybės tarnyba sąlygojantys veiksniai Lietuvoje

Gabrielė Čepeliauskaitė, Rūta Petrauskienė

*Kauno technologijos universitetas  
A. Mickevičiaus g. 37, LT-44244 Kaunas*

**crossref** <http://dx.doi.org/10.5755/j01.ppaa.16.3.19339>

**Anotacija.** Straipsnyje analizuojami pasitikėjimą valstybės tarnyba sąlygojantys veiksniai, skiriami viešojo valdymo mokslinėje literatūroje, tarptautinių organizacijų rekomendacijose ir Europos Sąjungos šalyse narėse. Straipsnyje formuluojamas tikslas – nustatyti veiksnius, sąlygojančius pasitikėjimą valstybės tarnyba Lietuvoje. Tyrimas buvo atliekamas dviem etapais: pirmiausia buvo atlikta Europos Sąjungos šalių narių pasitikėjimo valstybės tarnyba veiksmų lyginamoji analizė, vėliau – antrinių duomenų statistinio reikšmingumo analizė. Atliekant lyginamąją analizę, identifikuoti pagrindiniai veiksniai, sąlygojantys pasitikėjimą valstybės tarnyba Europos Sąjungos šalyse narėse: valstybės tarnybos įvaizdis, valstybės tarnybos ateities perspektyvos, bendradarbiavimas, valstybės tarnautojų etikos kodekso laikymasis, šalies ekonominės ir socialinės situacijos kintamumas, valstybės tarnautojų tinkamumas eiti pareigas, paslaugų kokybė, sąžiningumas, veiksmingumas ir informacijos sklaida. Atliktas antrinių duomenų lyginamasis tyrimas papildė prieš tai atliktą lyginamąją analizę ir pagrindė veiksmų statistinį reikšmingumą pasitikėti valstybės tarnyba Lietuvoje.

**Raktažodžiai:** valstybės tarnyba, pasitikėjimas, viešasis valdymas, viešasis administravimas, pasitikėjimą valstybės tarnyba sąlygojantys veiksniai.

**Keywords:** civil service, trust, public governance, public administration, factors determining trust in civil service.

### Įvadas

Pasitikėjimas valstybės tarnyba yra esminė kiekvienos valstybės pažangos ir klestėjimo sąlyga. Šiandien pasitikėjimo valstybės tarnyba formavimas yra suvokiamas kaip gana ambicingas ir kompleksinis procesas, susidedantis iš daugelio elementų: paslaugų kokybės, informacijos sklaida, bendradarbiavimu ir pan. Taigi iš esmės pasitikėjimą valstybės tarnyba tiek pelnyti, tiek išlaikyti ypač sudėtinga. Straipsnyje analizuojama ypatingą teisinį statusą Lietuvoje turinti ir viešojo administravimo funkcijas įgyvendinanti valstybės tarnyba, kurią sudaro 51 136

valstybės tarnautojai, o viešojo valdymo darbuotojų skaičius siekia 70 240 [20]. Skirtingai nei „valstybės tarnybos“ arba „pasitikėjimo“ temos, pasitikėjimo valstybės tarnyba tema nėra plačiai analizuojama viešojo valdymo mokslininkų tarptautiniu lygmeniu dėl itin įvairaus – plataus arba siauro – „valstybės tarnybos“ sąvokos interpretavimo, nes plačioji valstybės tarnybos sąvoka apima visus asmenis, dirbančius viešajame sektoriuje, o siauroji – tik asmenis, įgyvendinančius viešojo administravimo funkcijas. Svarbu paminėti, jog Europos Parlamento iniciatyva atliekama *Eurobarometro* apklausa „Viešoji nuomonė Europos Sąjungoje“ (angl. *Public opinion in the European Union*). Jame analizuojama Europos Sąjungos (toliau – ES) piliečių nuomonė svarbiausiais pilietiniais ir ekonominiais klausimais. Be abejonės, to jokių būdu negalima tapatinti su valstybės tarnyba. Šiuo atveju pasitikėjimas valstybės institucijomis yra suprantamas itin plačiai ir apima tokias institucijas: vyriausybę, teismus, kariuomenę, policiją, viešojo administravimo institucijas. Lietuvoje taikoma siauroji valstybės tarnybos samprata, susijusi su viešojo administravimo veikla valstybės ir savivaldybių institucijose. Remiantis 2016 m. gruodžio mėnesį publikuotame leidinyje „Viešoji nuomonė Europos Sąjungoje“ [21] pateiktais rezultatais, Lietuvoje 48 proc. respondentų pasitiki viešojo administravimo institucijomis. Galima pastebėti, jog šis rodiklis sutampa su bendru ES vidurkiu (48 proc.). Atsižvelgiant į šiuos rezultatus galima teigti, kad Lietuvos ir ES rodikliai yra vienodi. Akivaizdu, jog *de facto* rezultatai yra probleminiai, nes nesiekia net 50 proc. Tai leidžia valstybei įvertinti pasitikėjimą viešojo administravimo institucijomis, lyginti jį kitų šalių kontekste ir skatina visos Europos šalis vienijančio EUPAN (angl. *European Public Administration Network*) tinklo, kurio narė yra ir Lietuva, bendradarbiavimą, perimant gerąją patirtį. Be to, remiantis LR vidaus reikalų ministrui pavestų valdymo sričių 2017–2019 metų strateginiu veiklos planu, nuo 2017 iki 2019 m. Lietuvoje bus siekiama didinti pasitikėjimo rodiklį nuo 71 iki 75 proc. [12]. Tai sudaro pagrindą vykdyti aktualius nacionalinio lygmens tyrimus valstybės tarnybos srityje, kurie padėtų nustatyti svarbiausius pasitikėjimą sąlygojančius veiksnius, analizuoti jų reikšmę ir, remiantis gautais rezultatais, tobulinti valstybės tarnybos politiką šioje srityje įgyvendinant konkrečias priemones pasitikėti valstybės tarnyba šalyje didinti.

Nuo XX a. antros pusės iki šių dienų pasitikėjimo tema mokslinėje literatūroje itin aktuali. Tai rodo pasitikėjimą ir su juo susijusius aspektus įvairiose srityse tyrinėjusių mokslininkų gausa [6, 8, 9, 18, 19, 22]. Atskirai valstybės tarnybos sąvokos ypatumus analizavo Palidauskaitė [17]. Pasitikėjimo valstybės tarnyba tipus skyrė Christensenas ir Laegreidas [2]. Pasitikėjimą valdžia lemiančius veiksnius ir su jais susijusias rekomendacijas pateikė Kimas [6], Bouckaertas [1], Ekonominio bendradarbiavimo ir prekybos organizacijos atstovai [16]. Tačiau ligi šiol mokslinėje literatūroje nebuvo plačiau nagrinėjamas pasitikėjimas būtent valstybės tarnyba ir šį pasitikėjimą sąlygojantys veiksniai Lietuvoje. Todėl straipsnyje siekiama išryškinti pasitikėjimo valstybės tarnyba specifiką ir nustatyti labiausiai pasitikėjimą valstybės tarnyba sąlygojančius veiksnius Lietuvoje.

Pagrindinis šio straipsnio *tikslas* – nustatyti pasitikėjimą valstybės tarnyba

sąlygojančius veiksnius Lietuvoje. Tyrimo *uždaviniai*: 1) išanalizuoti pasitikėjimo valstybės tarnyba teorinius aspektus; 2) ištirti pasitikėjimo valstybės tarnyba veiksnius Lietuvoje ir Europoje. Tikslui pasiekti buvo taikomi šie tyrimo *metodai*: mokslinės literatūros šaltinių analizė, lyginamoji analizė, antrinių duomenų analizė, statistinė analizė, ekspertų apklausa. Atliekant Lietuvos ir ES šalių narių pasitikėjimo valstybės tarnyba lyginamąją analizę, buvo identifikuoti pagrindiniai pasitikėjimą valstybės tarnyba sąlygojantys veiksniai ES šalyse – tai valstybės tarnybos įvaizdis, ateities perspektyvos, bendradarbiavimas, etikos kodekso laikymasis, sąžiningumas, ekonominės ir socialinės aplinkos kintamumas, valstybės tarnautojų tinkamumas eiti pareigas valstybės tarnyboje, paslaugų kokybė, veiksmingumas, informacijos sklaida. Atliekant antrinę *ISSP* (2014), *ESS* (2014) ir *Eurobarometro* (2016) duomenų analizę, išsiaiškinta, jog Lietuvoje statistiškai reikšmingi pasitikėjimo valstybės tarnyba veiksniai yra valstybės tarnybos įvaizdis, šalies ekonominė situacija, valstybės tarnautojų tinkamumas eiti pareigas valstybės tarnyboje, valstybės tarnybos paslaugų kokybė, sąžiningumas, informacijos sklaida ir iš dalies kreipimasis į valstybės tarnautoją.

### **Veiksniai, sąlygojantys pasitikėjimą valstybės tarnyba**

Mokslinėje literatūroje pasitikėjimas valstybės tarnyba nėra apibrėžiamas. Todėl visų pirma svarbu atskirai išanalizuoti „pasitikėjimo“ ir „valstybės“ tarnybos sąvokas. Svarbu atkreipti dėmesį, jog kiekviena mokslo disciplina, aiškindama pasitikėjimo sąvoką, išsiskiria savita struktūra ir skirtingais analizės būdais. Psichologijos mokslo kontekste pasitikėjimas identifikuojamas kaip vidinis kognityvinis procesas tarp asmenų, kuriais pasitikima, ir tų, kurie pasitiki (tikėjimas ir pasikliovimas teiginiu arba duotu pažadu) [8, 18]. Ekonomistų požiūriu, pasitikėjimas – tai apskaičiuoti ir racionalūs partijos arba organizacijos rezultatai [6, 19]. Sociologai šį terminą interpretuoja kaip kolektyvinį požymį tarp asmenų grupių arba skirtingų institucijų [6, 9, 22]. Bendroju požiūriu pasitikėjimas skirstomas į pasitikėjimą asmenimis ir pasitikėjimą institucijomis. Galima pasitikėti savo šeimos nariais, draugais, kaimynais ir kolegomis, vadovaujantis tam tikra juos identifikuojančia informacija, tačiau kartu kiekvienas yra neatsiejamas nuo pasitikėjimo institucijomis: parlamentu, valstybės tarnyba arba teismais; pasitikėjimas yra paremtas asmeniniu suvokimu apie šių institucijų veiklą. Institucijų veikla dažniausiai susijusi su tam tikra sistema, taisyklėmis ir formaliomis procedūromis, kurios iš esmės veikia nepriklausomai nuo asmeninio pasitikėjimo. Svarbu atkreipti dėmesį, jog būtent ekonomikos ir sociologijos mokslai šią sąvoką pritaikė instituciniam fenomenai. Šiuo lygmeniu pasitikėjimas gali būti suvokiamas keliais būdais. Pirmasis siejamas su pasitikėjimu institucijos viduje ir tarp institucijų, o antrasis apima pasitikėjimą institucijos atstovais. Išryškinti bruožai taip pat gali būti taikomi instituciniu lygmeniu, tačiau tokiu atveju jie turi kiek kitokią atspalvį. Tai yra pasitikėjimas institucijomis formuojamas bendradarbiaujant su organizacijų atstovais, kuris, skirtingai nei asmeniniu lygmeniu, reiškiasi mažu tarpusavio pažinimo, priklausomybės ir tęstinumo lygmeniu [8]. Galima teigti, kad visomis šiomis skirtingų mokslo sričių

išdėstytomis sampratomis tik pagrindžiamas „pasitikėjimo“ sąvokos platumas, sudėtingumas ir kompleksiškas ir apibrėžiama praktinė jos svarba.

Svarbu pažymėti, jog mokslinėje literatūroje valstybės tarnyba gali būti suvokiama dvejopai – siaurąja ir plačiąja prasme. Plačiąja prasme valstybės tarnyba apima visus viešajame sektoriuje dirbančius asmenis, o siaurąja prasme valstybės tarnyba apima asmenis, atliekančius viešojo administravimo funkcijas [17]. Vadinasi, plačiąja prasme valstybės tarnyba apima visus viešajame sektoriuje dirbančius asmenis, o siaurąja – tik tuos asmenis, kurie atlieka viešojo administravimo veiklą. Būtent siauroji valstybės tarnybos sąvoka yra vartojama Lietuvoje. Tačiau svarbu akcentuoti tai, jog platus arba siauras valstybės tarnybos suvokimas kiekvienoje valstybėje priklauso nuo valstybės tarnybos politikos ir ją reglamentuojančios teisinės bazės.

Kalbant apie pasitikėjimą valstybės tarnyba, būtina paaiškinti valstybės tarnybos svarbą viešojo sektoriaus sudėtyje. Viešasis sektorius apima visas institucijas, išlaikomas iš valstybės ir savivaldybių biudžetų. Jam būdingas viešųjų prekių ir paslaugų teikimas, kurios yra prieinamos kiekvienam individui (švietimo, medicinos ir t. t.). Jame darbuotojų skaičius Lietuvoje sudaro 387 900 asmenų [20]. Viešasis valdymas yra viešojo sektoriaus dalis, atsakinga už viešosios politikos formavimą ir viešojo administravimo įgyvendinimą (iš viso – 70 240 darbuotojų) [20]. Jį sudaro dvi grupės dirbančių asmenų valstybės ir savivaldybių institucijose ir įstaigose – darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis (iš viso – 19 104), ir valstybės tarnautojai (iš viso – 51 136) [20]. Čia ir išryškėja valstybės tarnybos svarba – ją reglamentuoja LR valstybės tarnybos įstatymas [11], o valstybės tarnautojų etiškam elgesiui užtikrinti yra patvirtintos Valstybės tarnautojų etikos taisyklės [14]. Remiantis šiais duomenimis, valstybės tarnautojai užima didžiausią dalį viešajame valdyme [20], vadinasi, valstybės tarnautojai – pagrindiniai administracinių paslaugų teikėjai, t. y. valstybės tarnautojai tiesiogiai bendrauja su piliečiais teikdami administracines paslaugas. Dar kitaip jie gali būti vadinami valdžia, nes visose trijose valdžios šakose – įstatymų leidžiamosiose, įstatymų vykdomosiose ir teisminėje – valstybės tarnautojai vykdo viešojo administravimo veiklą. Todėl šiuo atveju valstybės tarnautojų kompetencija, savo srities išmanymas, teisingas ir sąžiningas įsipareigojimų vykdymas ir gebėjimas bendrauti su piliečiais lemia pasitikėjimą valstybės tarnyba. Svarbu paminėti, jog „administracinių paslaugos“ sąvoka apima valstybės tarnautojo veiksmus išduodant leidimus, licencijas ar dokumentus, kuriais patvirtinamas tam tikras juridinis faktas, priimant ir tvarkant asmenų deklaracijas, konsultuojant asmenis viešojo administravimo subjekto kompetencijos ir viešojo administravimo klausimais ir vykdant administracines procedūras [13].

Christensenui ir Laegreidui [2] atliekant tyrimą buvo atskleista įdomių įžvalgų apie pozityvią koreliaciją tarp pasitenkinimo paslaugomis ir pasitikėjimo valdžia. Apklausos rezultatai parodė, jog pasitikėjimas valstybės tarnyba yra didesnis tada, kai gyventojai tiesiogiai naudojami jų teikiamomis paslaugomis. Kita vertus, negatyvi retorika viešojoje erdvėje neigiamai veikia pasitikėjimą valstybės tarnyba ir kartu formuoja neigiamą požiūrį apie valstybės tarnybą [6]. Remiantis šiais duomenimis,

galima skirti dvi požiūri į pasitikėjimą valstybės tarnyba formuojančias visuomenės grupes – tie, kurie tiesiogiai gauna valstybės tarnautojų teikiamas administracines paslaugas, ir tie, kurių nuomonę formuoja viešoji informacija. Galima teigti, jog objektyviausiai pasitikėjimas valstybės tarnyba gali būti formuojamas būtent tiesiogiai bendraujant su valstybės tarnautojais ir gaunant jų teikiamas paslaugas, nes gyventojai gali tiesiogiai įvertinti tarnautojo tinkamumą eiti pareigas valstybės tarnyboje ir jo veiklos efektyvumą.

Mokslinėje literatūroje ir Lietuvos strateginiuose bei teisiniuose dokumentuose nėra analizuojami konkrečiai pasitikėjimą valstybės tarnyba sąlygojantys veiksniai. Daugeliu atvejų mokslininkai ir tarptautinių organizacijų [1, 6, 16] atstovai teikia rekomendacijas įvardydami pasitikėjimą valdžia, o ne valstybės tarnyba sąlygojančius veiksniai. Nepaisant to, straipsnyje siekiama identifikuoti pasitikėjimą valdžia sąlygojančius veiksniai, kurie teoriškai ir praktiškai gali būti laikomi veiksniais, sąlygojančiais ir pasitikėjimą valstybės tarnyba.

2005 m. Kanzaso valstijos universiteto mokslininkas Seok-Eun Kimas atliko empirinį tyrimą „Pasitikėjimo vaidmuo modernaus administravimo valstybėje. Integruotas metodas“. Tyrimo metu autorius atliko įvairių sričių mokslinės literatūros analizę, išskyrė skirtingų disciplinų mokslininkų požiūrius į pasitikėjimą valdžia lemiančius veiksniai [6] ir vadovaudamasis gauto tyrimo rezultatais sudarė konceptualų visuomenės pasitikėjimo vadžios institucijomis modelį. Modelyje įvardijami pagrindiniai devyni veiksniai: išipareigojimų vykdymas, palankumas, sąžiningumas, kompetentingumas, teisingumas, informacijos sklaida, piliečių aptarnavimas, gyventojų bendradarbiavimas ir kontrole paremtas monitoringas. Galima teigti, kad, vadovaujantis konceptuali visuomenės pasitikėjimo vadžios institucijomis modeliu, visi šie veiksniai tiesiogiai sąlygoja visuomenės pasitikėjimą ir formuoja pozityvų santykį. Toliau procesas susijęs su piliečių informavimo ir aptarnavimo sritimis, su kuriomis taip pat palaikomas abipusis pozityvus santykis. Taigi aukštas pasitikėjimas valdžia ir valstybės tarnautojų teikiamų paslaugų kokybė formuoja teigiamą informaciją apie vadžios atliekamas veiklas, o tai dar labiau didina šį rodiklį. Galiausiai bendradarbiavimas su piliečiais taip pat formuoja pozityvų ryšį, kuris tiesiogiai susijęs su informacijos sklaida ir piliečių aptarnavimu. Be abejo, vertėtų nepamiršti ir neigiamų aspektų. Šiuo atveju kaip pagrindinis neigiamą įtaką pasitikėjimui valdžia darantis veiksnys yra kontrole paremtas monitoringas. Jis reiškiasi įgyvendinant teisingumą, teikiant paslaugas ir bendradarbiaujant su gyventojais. Apibendrinant tyrimo rezultatus galima teigti, jog visi šie pasitikėjimą sąlygojantys veiksniai yra vienodai svarbūs. Siekiant užtikrinti pasitikėjimą, nerekomenduotina vadovautis tik vienu arba dviem pateiktais veiksniais. Sąžiningumas ir palankumas neužtikrins kompetentingumo arba teisingumo ir atvirkščiai. Todėl galima teigti, jog visus šiuos veiksniai reikia suvokti kaip visumą, kurios vieningai laikantis galima sulaukti teigiamų rezultatų.

2011 m. kovo 24 d. EUPAN susitikime Vengrijoje profesorius Geertas Bouckaertas [1], kalbėdamas apie pasitikėjimo vykdomąją valdžią didinimą (angl. *Governance of Performance for Trust*), atkreipė dėmesį, jog yra galimi du loginiai

pasitikėjimo indikatoriai – tai loginis tinkamumas ir loginės pasekmės. Loginis tinkamumas, mokslininko nuomone, tapatinamas su vertybėmis ir vienybe. Tai gali reikštis per valstybės tarnybos motyvaciją, reakciją į visuomenės interesus, atvirumą ir sąžiningumą. Kalbant apie loginių pasekmių reikšmę, vertėtų paminėti, jog tai reiškiasi per priežastinį ryšį ir rezultatus: sąnaudas ir charakteristikas (kiekybę, kokybę, demografiją), valdymo funkcijas ir gamybinį veiklos modelį (angl. *production model of performance*). Atsižvelgiant į tai, galima teigti, jog loginis tinkamumas atspindi vertybines nuostatas ir tikrąją valstybės tarnybos pareigą (tarnauti visuomenei), o loginis tinkamumas labiau orientuotas į tam tikrus rezultatus.

OECD [16] atstovai pasitikėjimą išskiria kaip svarbų elementą, nuo kurio priklauso viešosios politikos sėkmė, investuotojų ir vartotojų požiūris į valstybę, ekonominė veikla (ypač finansų sritis). Oficialiame organizacijos interneto puslapyje pateikiami šeši pasitikėjimą valdžia sąlygojantys veiksniai ir rekomendacijos, kaip juos įgyvendinti. Organizacijos atstovai skiria šešis pagrindinius veiksnius. 1) *Patikimumą*: valdžia privalo kuo daugiau minimizuoti ekonominės, socialinės ir politinės aplinkos neapibrėžtumą. Pastarąjį dešimtmetį įvykus finansų krizei ir stichinėms nelaimėms išryškėjo tai, jog valdžia nėra tinkamai pasirengusi reaguoti į tokio tipo nelaimes. Todėl būtina užtikrinti patikimą politikos formavimą ir plėtoti ilgalaikę viziją viešajame sektoriuje. Vizija apima sustiprintas planavimo funkcijas ir stebėseną, įskaitant specializuotus vertinimo vienetų ir politikos įgyvendinimą pagrindžiančių ataskaitų pateikimą. Atsižvelgiant į ištikusias problemas, skiriamos tobulintinos ir didesnį patikimumą sąlygojančios sritys – fiskalinis, rizikos ir krizių valdymas. Patikimas fiskalinis valdymas yra pagrindinis elementas atkuriant pasitikėjimą. Šioje vietoje didžiausias dėmesys skiriamas biudžetui. Galima teigti, jog biudžetas atlieka tarpininko vaidmenį tarp visuomenės ir valstybės, nes jo kaupimo principas paremtas gyventojų pinigais, o išlaidos skirstomos kiekvienos viešosios politikos tikslams įgyvendinti. Toks dokumentas turi būti aiškus, skaidrus ir patikimas, kad sąlygotų pasitikėjimą ir taptų atskaitomybės pagrindu. 2) *Suinteresuotumą*: pasitikėjimas valdžia gali priklausyti nuo piliečių patirties, naudojantis viešosiomis paslaugomis. Tai, galima sakyti, lemiamas veiksnys. Tokiu atveju patariama vadovautis keliais esminiais punktais: viešojo sektoriaus inovacijų plėtra ir bendradarbiavimu su piliečiais ir visuomene. 3) *Atvirumą*: atviras valdymas siejamas su piliečių dalyvavimu ir laisva prieiga prie informacinių šaltinių. Šiuo atveju kaip pavyzdys įvardijamas biudžeto skaidrumas. Suvokiant biudžeto reikšmę visuomenei, nenuostabu, jog OECD siūlo visą susijusią informaciją su biudžeto išlaidomis pateikti laiku ir sistemingai. 4) *Gerą reguliacinę sistemą piliečiams, verslo įmonėms ir viešajam administravimui*. 5) *Sąžiningumą*: integralumo principai, kuriais siekiama užkirsti kelią korupcijai ir skatinti aukštus elgesio standartus, padeda sustiprinti patikimumą ir teisėtumą, prisidedant prie politinių sprendimų priėmimo, saugant visuomenės interesus ir atkuriant visuomenės pasitikėjimą politikos formavimo procesu. Sąžiningumo užtikrinimui didinti OECD rekomenduoja naudotis interesų konflikto valdymo gairėmis ir lobizmo principais. 6) *Integruoto vystymosi valdymą* (angl. *governance of inclusive growth*). Juo siekiama sukurti geresnį,

informatyvesnę ir darnesnę politikos formavimo procesą, orientuotą į rezultatus. Todėl šioje situacijoje dėmesys skiriamas pagrįstų sprendimų priėmimui ir suinteresuotų šalių interesams. Siekiant pagerinti nuoseklumą ir koordinavimą visose srityse ir valdymo lygmenimis, rekomenduojama suderinti viešojo valdymo institucijų veiklos procesus ir priemones.

Apibendrinant teorinę pasitikėjimo valstybės tarnyba veiksmų analizę, pasitikėjimą valstybės tarnyba galima prilyginti institucinio lygmens pasitikėjimui viešojo administravimo veiklą vykdančiais asmenimis, kuris pasižymi mažu priklausomybės lygmeniu, pažinimu ir tęstinumu. Jis gali būti formuojamas remiantis administracinių paslaugų naudojimu arba nenaudojimu (pagal informacijos sklaidą). Apibendrinant Kimo [6], Bouckaerto [1] ir OECD [16] atstovų pateikiamus požiūrius, galima identifikuoti pagrindinius (pirminius) ir antrinius pasitikėjimą valstybės tarnyba sąlygojančius veiksnius. Vertėtų paminėti, jog Kimo [6] ir Bouckaerto [1] įvardyti veiksniai bene geriausiai atitinka Lietuvos valstybės tarnybos vertinimą, vadovaujantis šalyje vyraujančia siaurąją valstybės tarnybos samprata [17]. Pasak autorių, sąžiningumas, suinteresuotumas (reagavimas į visuomenės interesus, palankumas) ir atvirumas yra dominuojantys veiksniai, užtikrinantys pasitikėjimą valstybės tarnyba. Taigi tarnautojai, eidami pareigas valstybės tarnyboje, turi laikytis doro elgesio principų, visada būti pasirengę atliepti visuomenės interesus ir dalytis informacija apie savo veiklą, planus, pasiektus rezultatus. Taip pat galima skirti svarbius autorių pastebėjimus, jog pasitikėjimui valstybės tarnyba turi įtakos patikimumas, kompetentingumas, teisingumas ir gera reguliacinė sistema. Vadinasi, valstybės tarnautojai turi būti pasirengę reaguoti į visas išorines grėsmes ir kartu tarnauti visuomenės labui. Svarbus aspektas yra tas, kad valstybės tarnautojas privalo išmanyti savo sritį ir turėti atitinkamas reikalingas kompetencijas. Kalbant apie teisingumą ir gerą reguliacinę sistemą, būtina atsižvelgti į visos visuomenės interesus, neišskiriant atskirų asmenų ar grupių, ir kartu sudaryti priimtina ir tinkamą reguliacinį pagrindą tiek valstybės tarnautojams, tiek verslo įmonėms, tiek piliečiams. Manoma, jog, vadovaujantis šiais išskirtais pasitikėjimą valstybės tarnyba sąlygojančiais veiksniais, galima pasiekti didesnio visuomenės pasitikėjimo valstybės tarnyba.

## **Tyrimo metodika**

Siekiant nustatyti veiksnius, sąlygojančius pasitikėjimą valstybės tarnyba, buvo pasirinkti du tyrimo metodai – kokybinė ir kiekybinė duomenų analizė. Atliekant kokybinę duomenų analizę buvo analizuota Europos šalių patirtis pasitikėjimo valstybės tarnyba srityje ir atlikta lyginamoji jų analizė. Šiam tyrimui atlikti buvo vykdoma EUPAN, visas Europos šalis vienijančio viešojo administravimo tinklo, kuriuo kiekviena valstybė gali domėtis kitų šalių praktika tam tikroje valstybės tarnybos srityje ir taip tobulinti nacionalines valstybės tarnybos sistemas ir su ja susijusius teisės aktus, ekspertų apklausa, pateikiant atvirus klausimus apie pasitikėjimą valstybės tarnyba. Tokiu būdu per trumpą laiką iš tinklo buvo surinkta pirminė ir patikima šalių narių atstovų informacija. Apklausoje dalyvavo EUPAN tinklo šalių narių (Latvijos, Lenkijos, Suomijos, Kroatijos, Švedijos, Estijos) ir

Europos Komisijos ekspertai, atsakingi už valstybės tarnybos politikos formavimą šalyje. Lietuvos pasitikėjimo valstybės tarnyba veiksniai identifikuoti atlikus strateginių ir teisinių dokumentų analizę. Surinkti duomenys buvo naudojami atliekant Lietuvos ir ES šalių pasitikėjimą valstybės tarnyba sąlygojančių veiksnių analizę, kurią atliekant buvo siekiama nustatyti esminius panašumus ir skirtumus.

Antrinė duomenų analizė buvo atliekama analizuojant *ISSP* (2014), *ESS* (2014) ir *Eurobarometro* (2016) tyrimų duomenis. Šio tyrimo metodas buvo pasirinktas neatsitiktinai. Siekiant įvertinti pasitikėjimą valstybės tarnyba, Lietuvoje kasmet atliekamas tyrimas „Pasitikėjimas valstybės ir savivaldybių institucijomis ir aptarnavimo kokybės vertinimas“, kurio duomenys pateikiami Lietuvos HSM duomenų archyve tik praėjus penkeriems metams po tyrimo. Archyve kol kas yra tik 2009 m. tyrimo duomenys, todėl dėl duomenų senumo jie straipsnyje nebuvo analizuojami. Pasirinkta antrinė duomenų analizė buvo naudojama siekiant statistiškai patikrinti teorinėje, strateginių ir teisinių dokumentų analizės dalyse ir EUPAN šalių ekspertų identifikuotus veiksnius ir nustatyti jų reikšmingumą Lietuvos visuomenei. Antrinė duomenų analizė buvo pasirinkta dėl to, kad taip garantuojamas duomenų patikimumas ir palyginamumas laiko, regionų ir šalių atžvilgiu.

Šiai analizei atlikti buvo naudojama *IBM SPSS Statistics 22.0* programa, kurios pagalba buvo atliekama ryšiui tarp kintamųjų nustatyti skirta koreliacinė analizė (žr. 1 lentelė). Buvo apskaičiuoti Spearmano ranginės koreliacijos koeficientai, kadangi nagrinėjamų kintamųjų skirstiniai nėra normalieji. Skaičiuojant šį koeficientą, reikšmės kinta nuo  $-1$  iki  $+1$ . Taigi  $-1$  pažymi negatyvų ryšį tarp kintamųjų, o  $+1$  rodo labai stiprų teigiamą ryšį. Jei koeficientas lygus nuliui, jokio statistinio ryšio tarp kintamųjų nėra. Taip pat svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad teigiama reikšmė žymi tiesioginę koreliaciją, neigiama reikšmė – atvirkštinę koreliaciją. Statistinis reikšmingumas žymimas raide „*p*“ (angl. *probability*). Koreliacija šiame straipsnyje laikoma statistiškai reikšminga, jei  $p < 0,05$  [3].

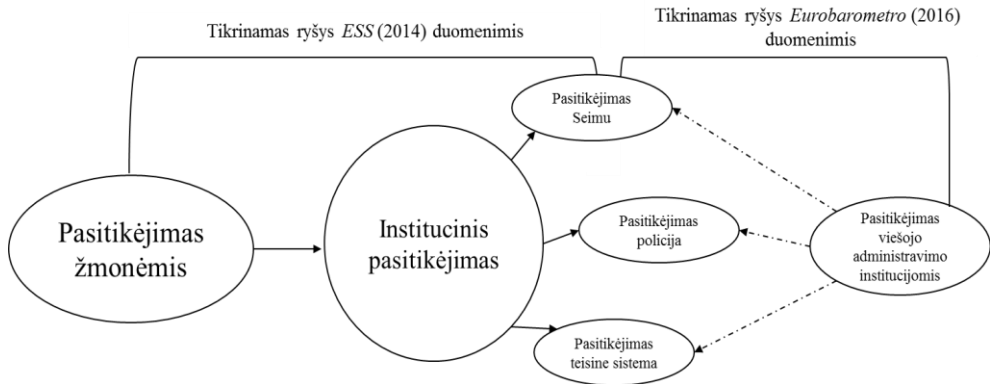
1 lentelė. Spearmano ranginis koreliacijos koeficientas

Koreliacijos koeficiento reikšmių skalė										
Labai stipri	Stipri	Vidutinė	Silpna	Labai silpna	Nėra ryšio	Labai silpna	Silpna	Vidutinė	Stipri	Labai stipri
$-1$	nuo $-1$ iki $-0,7$	nuo $-0,7$ iki $-0,5$	nuo $-0,5$ iki $-0,2$	nuo $-0,2$ iki $0$	$0$	nuo $0$ iki $0,2$	nuo $0,2$ iki $0,5$	nuo $0,5$ iki $0,7$	nuo $0,7$ iki $1$	$+1$

Šaltinis: [3].

Reikėtų atkreipti dėmesį į tai, jog konkrečiai tyrimuose pasitikėjimas valstybės tarnyba nėra įvardytas kaip kintamasis. Todėl Eurobarometro (2016) tyrime koreliacinė analizė atliekama su kintamaisiais, atspindinčiais Palidauskaitės [16] nurodytą siaurąją pasitikėjimo valstybės tarnyba sąvoką (t. y. koreliacinė analizė atliekama su pasitikėjimo viešojo administravimo institucijomis indikatoriais). Sudėtingiau parinkti pasitikėjimo valstybės tarnyba indikatorius tyrimuose ESS (2014) ir ISSP (2014), nes juose nėra identiško valstybės tarnybos atitikmens (žr. 1 pav.).





1 pav. Pasitikėjimo valstybės tarnyba indikatorių statistinio reikšmingumo patikrinimo schema

Šaltinis: sudaryta autorių.

Abejuose tyrimuose (*ESS* (2014) ir *ISSP* (2014)) tinkamiausias valstybės tarnybai indikatorius apima pasitikėjimą apskritai visais žmonėmis, todėl būtina patikrinti jo statistinį reikšmingumą kartu su pasitikėjimu viešojo administravimo institucijomis (žr. 1 pav.). Kadangi pasitikėjimas valstybės tarnyba yra institucinio lygmens, todėl *ESS* (2014) tyrime yra parinkti kintamieji, kuriuose valstybės tarnautojai atlieka viešojo administravimo veiklą, tai pasitikėjimas Seimu, policija ir teisine sistema. Gauti rezultatai leidžia teigti, jog pasitikėjimas žmonėmis yra statistiškai reikšmingai susijęs su pasitikėjimu Seimu, policija ir teisine sistema, nes visų kintamųjų  $p < 0,001$ . O koreliacijos koeficientas yra arba labai silpnas (pasitikėjimas policija 0,196) arba silpnas (pasitikėjimas Seimu – 0,334, teisine sistema – 0,303). Vadinasi, kuo daugiau žmonių galima pasitikėti ir nereikia būti atsargiam, tuo didesnis pasitikėjimas Seimu, teisine sistema ir policija. Gavus šį rezultatą, reikia atlikti *Eurobarometro* (2016) tyrimo kintamųjų koreliacinę analizę su tais pačiais kintamaisiais, nes šis tyrimas turi tokias pačias kintamųjų formuluotes (pasitikėjimo Seimu, policija ir teisine sistema), tačiau naudojamas skirtingas indikatorius – pasitikėjimas viešojo administravimo institucijomis (kuris ir reiškia valstybės tarnybą). Atsižvelgiant į gautus rezultatus, galima teigti, jog pasitikėjimas žmonėmis statistiškai reikšmingai koreliuoja su pasitikėjimu viešojo administravimo institucijomis (pasitikėjimas Seimu – 0,123, teisine sistema – 0,328, policija – 0,198, o visų kintamųjų  $p = 0,000$ ), nes pasitikėjimas viešojo administravimo institucijomis statistiškai reikšmingai koreliuoja su pasitikėjimu Seimu, teisine sistema ir policija.

## Tyrimo rezultatai ir jų analizė

2 lentelėje pateikiami kiekvienos šalies ekspertų apibendrinti esminiai pasitikėjimą valstybės tarnyba sąlygojantys veiksniai. Iš viso pagal gautus atsakymus galima skirti 10 pagrindinių pasitikėjimą sąlygojančių veiksnių – tai įvaizdis, ateities perspektyvos, bendradarbiavimas, etikos kodekso laikymasis, ekonominės ir

socialinės aplinkos kintamumas, valstybės tarnautojo tinkamumas eiti pareigas valstybės tarnyboje, paslaugų kokybė, sąžiningumas, veiksmingumas ir informacijos sklaida. 2 lentelėje yra įvedamas ženklavimas – kur (+) žymimas paminėtas šalies eksperto veiksnys, (–) – nepaminėtas šalies eksperto veiksnys.

2 lentelė. Pasitikėjimą valstybės tarnyba sąlygojančių veiksnių EUPAN šalyse lyginamoji analizė

Šalis/ institucija	Pasitikėjimą valstybės tarnyba sąlygojantys veiksniai									
	Įvaizdis	Ateities perspektyvos	Bendradarbia- vimas	Etikos kodekso laikymasis	Ekonominės ir socialinės aplinkos kintamumas	Valstybės tarnautojų tinkamumas eiti pareigas	Paslaugų kokybė	Sąžiningumas	Veiksmingumas	Informacijos sklaida
Lietuva	-	-	+	+	-	-	+	-	-	+
Europos Komisija	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-
Latvija	-	-	-	-	+	+	-	+	-	-
Suomija	-	-	-	+	-	-	+	-	+	-
Kroatija	-	-	+	+	-	-	-	+	+	+
Švedija	-	-	+	-	-	-	+	-	+	+
Estija	-	-	+	+	-	+	-	+	-	+
Lenkija	-	-	+	+	-	-	+	+	-	+
<b>Iš viso:</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>5</b>

Šaltinis: sudaryta autorių.

Analizuojant 2 lentelėje pateikiamus duomenis, galima pastebėti, jog ekspertų atsakymuose yra sutampančių ir išsiskiriančių veiksnių. Kaip pagrindinius svarbiausius sutampančius veiksnius galima skirti valstybės tarnautojų ir piliečių bendradarbiavimą (iš viso pažymėjo 5 šalių ekspertai), valstybės tarnautojų etikos kodekso laikymąsi (iš viso – 5), valstybės tarnybos informacijos sklaidą (iš viso – 5), valstybės tarnautojų paslaugų kokybę (iš viso – 4), valstybės tarnautojų sąžiningumą (iš viso – 4) ir valstybės tarnybos veiksmingumą (iš viso – 3). Mažiausiai šalių ekspertai atkreipė dėmesį į valstybės tarnybos įvaizdį (iš viso – 1), valstybės tarnybos ateities perspektyvas (iš viso – 1), socialinės ir ekonominės aplinkos kintamumą (iš viso – 1) ir valstybės tarnautojų tinkamumą eiti pareigas valstybės tarnyboje (iš viso – 2). Lentelės duomenimis, Lietuvoje skiriami tik 4 iš 10 įvardytų veiksnių. Galima teigti, jog Lietuvoje valstybės tarnybą sąlygojančių veiksnių sąrašą reikėtų papildyti Europos Komisijos eksperto pažymėtais veiksniais, t. y. įvaizdžiu ir ateities perspektyvomis. Remiantis Estijos eksperto nuomone, dėmesį vertėtų atkreipti ne tik į vidinius veiksnius, bet ir į išorinius, t. y. ekonominės ir socialinės aplinkos kintamumą. Tai vienintelė šalis, kuri nurodė išorinių veiksnių svarbą pasitikėjimui valstybės tarnyba. Ne mažiau svarbus veiksnys yra sąžiningumas. Tai nurodė ne tik tokių šalių, kaip Latvija, Kroatija, Estija, Lenkija, ekspertai, bet ir mokslininkas Kimas [6], apibrėždamas savo konceptualaus pasitikėjimo valdžia modelį. Galiausiai

Suomijos, Kroatijos ir Švedijos ekspertai paminėjo valstybės tarnybos veiksmingumo įtaką pasitikėjimui, todėl, atsižvelgiant į šių šalių patirtį, aukštą Suomijos (74 %) ir Švedijos (62%) pasitikėjimo viešojo administravimo institucijomis rodiklį, Lietuvai vertėtų apsvarstyti valstybės tarnybos veiksmingumo veiksnio įtraukimą į sąrašą [21].

Atlikus pasitikėjimą valstybės tarnyba lemiančių veiksnių analizę Europos šalyse, kiekviškai tikrinami EUPAN apklausos metu išskirti pasitikėjimą valstybės tarnyba sąlygojantys veiksniai: valstybės tarnybos įvaizdis, ateities perspektyvos, bendradarbiavimas su piliečiais, valstybės tarnautojų etikos kodekso laikymasis, ekonominės ir socialinės aplinkos kintamumas, valstybės tarnautojų tinkamumas eiti pareigas valstybės tarnyboje, valstybės tarnautojų paslaugų kokybė, sąžiningumas, informacijos sklaida ir kreipimasis į valstybės tarnautoją. Kadangi nei Lietuvoje, nei Europoje nėra atliekamas konkretus tyrimas, skirtas pasitikėjimo valstybės tarnyba lygiui iširti, todėl veiksnių svarbai patikrinti naudojami atskirų tyrimų ISSP (2014), ESS (2014) ir Eurobarometro (2016) Lietuvos pirminiai duomenys ir atliekama antrinė duomenų analizė.

Atliekant tyrimą, pasitikėjimo valstybės tarnyba koreliacinei analizei buvo naudojami specialūs indikatoriai, esantys arčiausiai pasitikėjimo valstybės tarnyba sąlygojančių veiksnių turinio. Tam, kad būtų aiškiau suvokiama tolesnė tyrimo eiga ir procesas, pateikiama lentelė su veiksniais, jų indikatoriais ir priklausomais kintamaisiais (žr. 3 lent.).

Atliekama kintamųjų koreliacinė analizė pradedama analizuojant pirmąjį pasitikėjimą valstybės tarnyba sąlygojantį veiksnių – valstybės tarnybos įvaizdį. Šį veiksnių nurodė Europos Komisijos ekspertas (žr. 3 lent.), todėl šio kintamojo patikrinimui naudojami Eurobarometro (2016) Lietuvos duomenys. Visų pirma teorinės analizės dalyje teigiama, jog valstybės tarnyba yra viešojo sektoriaus dalis [20], todėl įvaizdžio veiksniumi patikrinti atliekama kintamųjų „Viešųjų paslaugų įvaizdis šalyje“ ir „Pasitikėjimas viešojo administravimo institucijomis“ koreliacinė analizė. Gautą rezultatą iš dalies galima taikyti valstybės tarnybos įvaizdžiui kaip veiksniumi įvertinti. Šiuo atveju tarp abiejų kintamųjų yra statistiškai reikšmingas ryšys, nes  $p < 0,001$ . Spearmano koreliacijos koeficientas lygus 0,335. Tai rodo, jog ryšys tarp kintamųjų yra silpnas. Šiuo atveju nesvarbu, ar tai būtų tiriamas viešojo administravimo, ar ES institucijos įvaizdis, šio veiksnio svarba yra tokia pat. Tai galima pagrįsti koreliuojant kintamuosius „ES įvaizdis: pozityvus/ negatyvus“ ir „Pasitikėjimas ES institucijomis“. Rezultatai rodo, jog ryšys tarp teiginių yra statistiškai reikšmingas ( $p < 0,001$ ), o ryšys tarp kintamųjų taip pat yra silpnas (koeficientas lygus 0,375). Taigi vadovaujantis gautais rezultatais galima teigti, kad valstybės tarnybos įvaizdis kaip veiksnys yra statistiškai reikšmingas – kuo geresnis viešųjų paslaugų įvaizdis šalyje, tuo didesnis pasitikėjimas viešojo administravimo institucijomis.

Valstybės tarnautojų bendradarbiavimo su piliečiais veiksniumi patikrinti naudojami ISSP (2014) duomenys. Visų pirma, akcentuodama pasitikėjimą valdžia sąlygojančius veiksnius, OECD [16] pabrėžė suinteresuotų šalių įtraukimą į sprendimų priėmimą kaip vieną iš integruoto vystymosi valdymo elementų. Tai

3 lentelė. Veiksnius atitinkantys tyrimų indikatoriai ir priklausomi kintamieji

Veiksnys	Indikatorius	Priklausomi kintamieji		
		Dauguma žmonių galima pasitikėti ar reikia būti labai atsargiam (ISSP, 2014)	Visais žmonėmis galima pasitikėti ir nebūtina būti labai atsargiam (ESS, 2014)	Pasitikėjimas viešojo administravimo institucijomis (Eurobarometras, 2016)
Valstybės tarnybos įvaizdis	„Viešųjų paslaugų įvaizdis šalyje“	–	–	(0,335) (0,000)
	„ES įvaizdis: pozityvus / negatyvus“	–	–	Pakeičiamas priklausomas kintamasis „Pasitikėjimas ES institucijomis“ (0,375) (0,000)
Valstybės tarnautojų bendradarbiavimas su piliečiais	„Svarbu demokratijoje: būtų daugiau galimybių dalyvauti priimant viešuosius sprendimus“	(–0,040) (0,213),	–	–
	„Tokių žmonių kaip respondento nuomonė, ką daro valdžia, nieko nereikia“	(–0,106) (0,001)	–	–
	„Nemano, kad valdžiai rūpi, ką galvoja tokie žmonės kaip respondentas“	(–0,164) (0,000)	–	–
Valstybės tarnautojų etikos kodekso laikymasis	„Dažniausiai galime tikėti, jog žmonės, dirbantys valdžioje, elgiasi teisingai“	(0,184) (0,000)	–	–
	„Kaip plačiai valstybės tarnyboje yra paplitusi korupcija“	(0,197) (0,000)	–	–
	„Svarbu elgtis tinkamai“	–	(0,002) (0,912)	–
Ekonominė ir socialinė aplinka	„Svarbu elgtis taip, kaip liepiama ir laikytis taisyklių“	–	(0,032) (0,113)	–
	„Ekonominė situacija šalyje“	–	–	(0,169) (0,000)
Valstybės tarnautojų tinkamumas eiti pareigas valstybės tarnyboje	„Sveikatos ir socialinė apsauga šalyje“	–	–	(0,002) (0,949)
	„Kiek valstybės tarnyba yra tarnaujanti žmonėms“	(0,091) (0,005)	–	–
Paslaugų kokybė	„Viešųjų paslaugų situacija šalyje“	–	–	(0,333) (0,000)
	„Viešųjų paslaugų įvaizdis šalyje“	–	–	(0,335) (0,000)
Valstybės tarnautojų sąžiningumas	„Dauguma žmonių stengtųsi jums pasinaudoti ar stengtųsi būti sąžiningi“	(–0,291) (0,000)	–	–
	„Ar darė: susisiekė ar bandė susisiekti su politiku ar valstybės tarnautoju“	(0,083) (0,009)	–	–
Keipimasis į valstybės tarnautoją	„Susiekė su politiku arba valstybės tarnautoju per pastaruosius 12 mėn.“	–	(–0,041) (0,051)	–
	„Kaip dažnai naudojasi žiniasklaida politinėms naujienoms ir informacijai gauti“	(0,026) (0,396)	–	–
Informacijos sklaida	„Dauguma žmonių Lietuvoje yra geriau informuoti apie politiką ir valdžią“	(–0,118) (0,000)	–	–
	„Televizijos žiūrėjimas, laikas per savaitę“	–	(–0,111) (0,000)	–
	„Politinį naujienų, žinių žiūrėjimas, laikas per savaitę“	–	(–0,119) (0,000)	–

Šaltinis: sudaryta autorių.

sprendimų priėmimą kaip vieną iš integruoto vystymosi valdymo elementų. Tai galima laikyti kaip vieną iš bendradarbiavimo formų. Todėl pirmu atveju koreliuojant kintamiesiems „Svarbu demokratijoje: būtų daugiau galimybių dalyvauti priimant viešuosius sprendimus“ ir „Dauguma žmonių galima pasitikėti ar reikia būti labai atsargiam“ gaunamas rezultatas, kad ryšys tarp šių kintamųjų yra statistiškai

neraišmingas  $p=0,213$ , o ryšys tarp kintamųjų – atvirkštinis ir labai silpnas ( $-0,040$ ). Taigi kuo mažiau žmonių dalyvauja priimant sprendimus, tuo mažesnis pasitikėjimas jais respondentų imtyje, tačiau visoje populiacijoje ryšio tarp kintamųjų nėra. Tad nesvarbu, ar piliečiai bus įtraukti į sprendimų priėmimą, tai pasitikėjimo valstybės tarnyba rodiklio negalėtų sąlygoti. Taip pat viena iš bendradarbiavimo sąlygų yra subjektyvus veiksmingumas. Taigi noras bendradarbiauti gali priklausyti nuo to, ar bendraujant bus gautas norimas rezultatas ar ne. Atliekant koreliacinę analizę su kintamaisiais „Tokių žmonių kaip respondento nuomonė, ką daro valdžia, nieko nereiškia“ (toliau – respondentų nuomonė yra nereikšminga), „Nemano, kad valdžiai rūpi, ką galvoja tokie žmonės kaip respondentas“ (toliau – nerūpi, ką galvoja respondentas) ir „Dauguma žmonių galima pasitikėti, ar reikia būti labai atsargiam“ galima patikrinti, ar pasitikėjimas priklauso nuo respondento nuomonės paisymo ar ne. Koreliuojant pasitikėjimą ir respondentų nuomonę apie savo subjektyvų veiksmingumą, gaunamas statistiškai reikšmingas ( $p=0,001$ ) rezultatas, tačiau koreliacijos koeficientas yra statistiškai labai silpnas ir atvirkštinis ( $-0,106$ ). Tokie pat rezultatai gaunami koreliuojant pasitikėjimui ir nerūpėjimu, ką galvoja respondentai, nes kintamieji yra statistiškai reikšmingi ( $p<0,001$ ), tačiau koreliacija yra labai silpna ir atvirkštinė ( $-0,164$ ). Apibendrinant duomenis galima sakyti, kad pats piliečių įtraukimas į sprendimų priėmimą kaip bendradarbiavimo forma statistiškai nėra reikšmingas, tačiau svarbu yra tai, kad bendradarbiaujant piliečių nuomonė turėtų realią reikšmę. Taigi kuo daugiau valstybės tarnautojai paisys piliečių interesų, tuo bus didesnis pasitikėjimas valstybės tarnyba.

Siekiant statistiškai patikrinti veiksnį – valstybės tarnautojų etikos kodekso laikymasis, vertėtų akcentuoti teisinių dokumentų analizėje nagrinėtus dalykus. Šis veiksnys yra susijęs su tinkamu elgesiu ir tam tikrų taisyklių laikymusi, nustatytu Valstybės tarnautojų etikos taisyklėse [14], o netinkamo elgesio, kuris reiškiasi naudojant korupcinius veiksmus, prevencijai yra patvirtintas LR korupcijos prevencijos įstatymas [15]. Taip pat Valstybės tarnautojų etikos taisyklėse [14] yra minimas teisingumo principas, todėl tiriant šį veiksnį bus tikrinamas ir jis. Todėl šiam veiksniai patikrinti naudojami *ISSP* (2014) duomenys ir kintamasis yra „Dauguma žmonių galima pasitikėti ar reikia būti labai atsargiam“ ir su juo koreliuoja kintamieji „Dažniausiai galime tikėti, jog žmonės, dirbantys valdžioje, elgiasi teisingai“ ir „Kaip plačiai valstybės tarnyboje yra paplitusi korupcija“. Pirmu atveju, koreliuojant pasitikėjimui ir teisingam elgesiui, matoma, jog šie kintamieji yra statistiškai reikšmingi ( $p<0,001$ ), tačiau koreliacinis ryšys yra labai silpnas ( $0,184$ ). Pasitikėjimo ir korupcijos kintamųjų koreliacija yra taip pat labai silpna ( $0,197$ ) ir statistiškai reikšminga ( $p<0,001$ ). Galima sakyti, kad kuo mažiau paplitusi korupcija ir kuo mažiau žmonių mano, kad valstybės tarnautojai elgiasi teisingai, tuo pasitikėjimo rodiklis didesnis. Dar kitaip etikos kodekso laikymosi veiksnį galima patikrinti naudojant *ESS* (2014) tyrimo duomenis. Šiuo atveju priklausomas kintamasis yra pritarimas, kad „Visais žmonėmis galima pasitikėti ir nebūtina būti labai atsargiam“, o nepriklausomi kintamieji – „Svarbu elgtis tinkamai“ ir „Svarbu elgtis taip, kaip liepiama ir laikytis taisyklių“. Atlikus koreliacinę pasitikėjimo ir tinkamo elgesio

svarbos analizę matoma, kad šių kintamųjų ryšys yra statistiškai nereikšmingas  $p=0,912$ , o koreliacijos koeficientas labai silpnas (0,002). Lygiai toks pats rezultatas gaunamas koreliuojant pasitikėjimo ir taisyklių laikymosi svarbos kintamiesiems – ryšys statistiškai nereikšmingas ( $p=0,113$ ), o koreliacijos koeficientas yra labai silpnas (0,032). Taigi šiuo atveju tinkamas elgesys neturi įtakos pasitikėjimui, tačiau teisingumo ir korupcijos rodikliai yra statistiškai svarbūs.

Pasak Latvijos eksperto nuomonės ir *OECD* [16], ekonominės ir socialinės aplinkos rodikliai taip pat lemia pasitikėjimą valstybės tarnyba. Ekonominės situacijos statistiniam reikšmingumui patikrinti naudojamas ekonominės situacijos vertinimas šalyje, o socialinei aplinkai patikrinti – sveikatos ir socialinės apsaugos vertinimas šalyje. Pastarasis nepriklausomas kintamasis ne visiškai atspindi socialinės aplinkos esmę, tačiau žinant, kad valstybės tarnyba yra atsakinga už socialinės apsaugos politikos įgyvendinimą šalyje, šis kintamasis yra arčiausias atitikmuo. Naudojantis *Eurobarometro* (2016) duomenis, buvo patikrintas ryšys tarp priklausomo kintamojo „Pasitikėjimas viešojo administravimo institucijomis“ ir nepriklausomų kintamųjų „Ekonominė situacija šalyje“ ir „Sveikatos ir socialinė apsauga šalyje“. Koreliuojant pasitikėjimo viešuoju administravimu ir ekonominės situacijos vertinimo kintamuosius matoma, kad ryšys tarp kintamųjų yra statistiškai reikšmingas ( $p<0,001$ ), o koreliacija labai silpna (0,169). Koreliuojant pasitikėjimui viešojo administravimo institucijomis ir sveikatos ir socialinei apsaugai, matoma, kad ryšys tarp kintamųjų yra nereikšmingas ( $p=0,949$ ), o koreliacija labai silpna (0,002). Galima teigti, kad ekonominė situacija kaip pasitikėjimą valstybės tarnyba sąlygojantis veiksnys yra statistiškai svarbi, o socialinė situacija – ne. Taigi kuo ekonominė situacija šalyje bus geriau vertinama, tuo bus didesnis pasitikėjimas valstybės tarnyba.

Valstybės tarnautojų tinkamumas eiti pareigas valstybės tarnyboje tikrinamas *ISSP* (2014) duomenimis. Vadovaujantis tuo, kad valdžios institucijos turi tarnauti žmonėms [10], o valstybės tarnyba yra viena jų, šiam teiginiui patikrinti koreliacinė analizė atliekama su priklausomu kintamuoju „Dauguma žmonių galima pasitikėti ar reikia būti labai atsargiam“ ir nepriklausomu kintamuoju „Kiek valstybės tarnyba yra tarnaujanti žmonėms“. Šiuo atveju statistinis ryšys tarp kintamųjų yra statistiškai svarbus ( $p=0,005$ ), tačiau koreliacijos koeficientas yra labai silpnas (0,091). Galima teigti, kad jei valstybės tarnautojai tinkamai atlieka savo pareigas, pasitikėjimas valstybės tarnyba didėja.

Valstybės tarnautojų teikiamų paslaugų kokybė kaip veiksnys varijuoja tiek teorinėje dalyje [6], tiek strateginių ir teisinių dokumentų analizėje. Valstybės tarnautojai realiai neteikia viešųjų paslaugų, o tik įgyvendina jų teikimo administravimą. Tačiau kartu valstybės tarnyba teikia administracines paslaugas. Šiuo atveju reikšmingumui patikrinti naudojami *Eurobarometro* (2016) duomenys, susiję su viešųjų paslaugų vertinimu šalyje. Koreliuojant kintamuosius „Pasitikėjimas viešojo administravimo institucijomis“, „Viešųjų paslaugų situacija šalyje“ ir „Viešųjų paslaugų įvaizdis šalyje“, gauti duomenys parodo, jog abu kintamieji yra statistiškai reikšmingi su pasitikėjimu ( $p<0,001$ ), o ryšys yra silpnas (viešųjų

paslaugų situacija – 0,333, viešųjų paslaugų įvaizdis – 0,335). Taigi paslaugų kokybė yra svarbus pasitikėjimą valstybės tarnyba sąlygojantis veiksnys: kuo geresnė valstybės tarnautojų teikiamų paslaugų kokybė ir įvaizdis, tuo pasitikėjimas valstybės tarnyba didesnis.

Teorinėje dalyje ypač išryškėjo veiksnys – valstybės tarnautojų sąžiningumas. Jį akcentavo tiek Kimas [6], tiek Bouckaertas [1], tiek *OECD* [16]. Manoma, kad kuo sąžiningesni valstybės tarnautojai, tuo didesnis pasitikėjimas valstybės tarnyba. Šiai hipotezei patikrinti naudojami *ISSP* (2014) tyrimo duomenys ir atliekama koreliacinė analizė tarp kintamųjų „Dauguma žmonių stengtųsi jumis pasinaudoti ar stengtųsi būti sąžiningi“ ir „Dauguma žmonių galima pasitikėti ar reikia būti labai atsargiam“. Savaiame suprantama, jog šiuo atveju labiau remiamasi socialinio pasitikėjimo idėja, o kintamieji vėlgi neturi tiesioginio ryšio su valstybės tarnyba. Tikėtina, jeigu socialinis pasitikėjimas yra aukštas, tai savaiame suprantama, kad ir sąžiningumas valstybės tarnyboje bus svarbus. Kaip matoma koreliacinės analizės rezultatuose, ryšys tarp kintamųjų yra statistiškai reikšmingas ( $p < 0,001$ ), o koreliacijos koeficientas – labai silpnas ir atvirkštinis ( $-0,291$ ). Vadinasi, kuo nesąžiningiau valstybės tarnautojai elgiasi, tuo didesnis nepasitikėjimas valstybės tarnyba.

Atliekant mokslinės literatūros analizę, pastebėta, kad teigiamas koreliacinis ryšys tarp pasitikėjimo ir viešųjų paslaugų kokybės atsiranda tada, kai gyventojai tiesiogiai naudojami valstybės tarnautojų teikiamomis paslaugomis [2]. Šiuo atveju tikrinamas veiksnys – kreipimasis į valstybės tarnautoją. Koreliacijos koeficiento analizei atlikti pasirinkti visų pirma *ISSP* (2014) tyrimo duomenys ir kintamieji „Ar darė: susisiekė ar bandė susisiekti su politiku ar valstybės tarnautoju“ ir „Dauguma žmonių galima pasitikėti ar reikia būti labai atsargiam“. Matoma, kad ryšys tarp kintamųjų yra reikšmingas ( $p = 0,009$ ), o koreliacijos koeficientas yra labai silpnas ( $0,083$ ). Šiam rezultatui užtvirtinti jis sulyginamas su *ESS* (2014) tyrimo duomenimis, kuriuose kintamieji yra „Susiekė su politiku arba valstybės tarnautoju per pastaruosius 12 mėn.“ ir „Visais žmonėmis galima pasitikėti ir nebūtina būti labai atsargiam“. Šiuo atveju rezultatas gaunamas kiek kitoks – ryšys yra statistiškai nereikšmingas ( $p = 0,051$ ), o koreliacinis koeficientas yra labai silpnas ir atvirkštinis ( $-0,041$ ). Vadinasi, kuo retesnis susisiekimas, tuo mažesnis pasitikėjimas. Būtina patikslinti tai, kad naudojimasis valstybės tarnautojų paslaugomis buvo užkoduotas kaip kreipimasis į politikus arba valstybės tarnautojus. Galimai toks rezultatas buvo gautas dėl ne itin atitinkančios veiksnį klausimo formuluotės, nes susisiekimas nėra lygus kreipimuisi. Be to, kintamasis apima ir politikus, o politikai Lietuvoje nėra laikomi valstybės tarnautojais [11]. Todėl šiuo atveju negalima būtų užtikrintai teigti, kad būtent kreipimasis į valstybės tarnautoją gali padidinti pasitikėjimą valstybės tarnyba.

Galiausiai Kimas [6] akcentavo, jog žmonėms, kurie nesinaudoja valstybės tarnautojų paslaugomis, yra svarbi informacijos apie valstybės tarnybą sklaida tam, kad būtų galima susidaryti nuomonę apie teikiamas paslaugas. Šiuo atveju informacijos sklaida yra pagrindinis veiksnys. Iš *ISSP* (2014) tyrimo duomenų parenkami kintamieji „Kaip dažnai naudojasi žiniasklaida politinėms naujienoms ir

informacijai gauti“, „Dauguma žmonių Lietuvoje yra geriau informuoti apie politiką ir valdžią“ ir „Dauguma žmonių galima pasitikėti ar reikia būti labai atsargiam“. Analizuojant duomenis nustatyta, kad pasitikėjimo ir žiniasklaidos naudojimosi dažnio ryšys yra statistiškai nereikšmingas ( $p=0,396$ ), o koreliacinis koeficientas yra labai silpnas (0,026). Tuo tarpu ryšys su geresniu informuotumu yra statistiškai reikšmingas ( $p<0,001$ ), tačiau koeficientas yra atvirkštinis ir labai silpnas ( $-0,118$ ). Būtina atkreipti dėmesį į tai, jog kintamasis buvo atvirkščiai užkoduotas, todėl neigiama koreliacija iš tiesų reiškia teigiamą ryšį. Vadinasi, kuo mažesnis informuotumas apie valdžią ir politiką, tuo mažesnis pasitikėjimas. Todėl galima sakyti, jog informuotumas yra svarbus, siekiant didinti pasitikėjimą valstybės tarnyba. Taip pat šį rezultatą galima patikrinti ir sulyginti su *ESS* (2014) tyrimo duomenimis, pasirenkant šiuos kintamuosius: „Televizijos žiūrėjimas, laikas per savaitę“, „Politinių naujienų, žinių žiūrėjimas, laikas per savaitę“ ir „Visais žmonėmis galima pasitikėti ir nebūtina būti labai atsargiam“. Galima pastebėti, kad apskritai televizijos žiūrėjimas ( $p<0,001$ ) ir žinių žiūrėjimas ( $p<0,001$ ) yra statistiškai reikšmingi su pasitikėjimo kintamuoju ir turi labai silpną ir atvirkštinį koreliacinį koeficientą (televizijos žiūrėjimas –  $-0,111$ , žinių žiūrėjimas –  $-0,119$ ). Šiuo atveju dėl atvirkštinio kintamojo kodavimo gauta neigiama koreliacija reiškia teigiamą ryšį. Vadinasi, kuo mažiau žiūrima televizijos ir politinių žinių, tuo mažesnis pasitikėjimas. Atsižvelgiant į gautus rezultatus, galima teigti, kad kuo didesnis informuotumas ir žmonių suinteresuotumas žiniomis, tuo didesnis pasitikėjimas. Todėl šiuos rezultatus galima pritaikyti ir valstybės tarnyboje, kuo geriau visuomenė bus informuota, tuo didesnis pasitikėjimas bus.

## Išvados

1. Nors pasitikėjimo valstybės tarnyba apibrėžimas mokslinėje literatūroje nėra pateikiamas, tačiau apibendrinant teorines išvagas galima teigti, jog pasitikėjimas valstybės tarnyba – tai institucinio lygmens pasitikėjimas valstybės tarnautojų statusą turinčiais ir viešojo administravimo veiklą vykdančiais asmenimis, formuojamas tuo, ar valstybės tarnautojai teikiamas paslaugas naudoja arba nenaudoja ir pasižymintis mažu tarpusavio pažinimu, priklausomybe ir tęstinumu. Kaip pagrindinius pasitikėjimą valstybės tarnyba formuojančius veiksnius galima skirti sąžiningumą, suinteresuotumą, atvirumą, teisingumą, įsipareigojimų vykdymą ir kompetentingumą.

2. Atlikus EUPAN šalių ekspertų atsakymų ir Lietuvos atvejo antrinę duomenų analizę, buvo nustatyti pagrindiniai pasitikėjimą valstybės tarnyba sąlygojantys veiksniai Europos šalyse – tai valstybės tarnybos įvaizdis, ateities perspektyvos, bendradarbiavimas, etikos kodekso laikymasis, sąžiningumas, ekonominės ir socialinės aplinkos kintamumas, valstybės tarnautojų tinkamumas eiti pareigas valstybės tarnyboje, paslaugų kokybė, veiksmingumas, informacijos sklaida. Pirmoje tyrimo dalyje nustatyti pasitikėjimą valstybės tarnyba sąlygojantys veiksniai sudarė prielaidą statistinei Lietuvos atvejo analizei.

3. Atlikus Spearmano ranginių koreliacijos koeficientų analizę, pastebėta, jog



Lietuvoje statistiškai reikšmingi kintamieji pasitikėti valstybės tarnyba yra valstybės tarnybos įvaizdis, šalies ekonominė situacija, valstybės tarnautojų tinkamumas eiti pareigas valstybės tarnyboje, valstybės tarnybos paslaugų kokybė, sąžiningumas, informacijos sklaida ir iš dalies kreipimasis į valstybės tarnautoją. Statistiškai nereikšmingais pripažinti veiksniai – bendradarbiavimas, elgesio kodekso laikymasis ir šalies socialinė situacija.

## Literatūra

1. Bouckaert, G. Governance of Performance for Trust. In: *EUPAN meeting*, Hungary, 2011.
2. Christensen, T., Laegreid, P. *Trust in Government: The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography*. Norway: Rokkan Centre for Social Studies, 2002.
3. Čekanavičius, V., Murauskas, G. *Statistika ir jos taikymai 1*. Vilnius: Leidykla TEV, 2001.
4. European Commission. *Eurobarometer 85.2 (2016)*. TNS opinion, Brussels [producer]. GESIS Data Archive, Cologne. <https://dbk.gesis.org/dbksearch/SDesc2.asp?ll=10&notabs=&af=&nf=1&search=&search2=&db=E&no=6694> [2017-05-10].
5. ESS. *European Social Survey Round 7 Data (2014)*. Data Archive and distributor of ESS data for ESS ERIC. <http://www.europeansocialsurvey.org/download.html?file=ESS7LT&c=LT&y=2014> [2017-05-10].
6. Kim, S. E. The Role of Trust in the Modern Administrative State: An Integrative Model. *Administration & Society*, 2005, Vol. 37, No 5, p. 611–635.
7. Krupavičius, A., et al. *ISSP (Tarptautinė socialinio tyrimo programa) 2014: Pilietiškumas II*. LiDA [platintojas], 2016. (Kaunas: Kauno technologijos universitetas, 2015). [www.lidata.eu/data/quant/LiDA\\_ISSP\\_0274](http://www.lidata.eu/data/quant/LiDA_ISSP_0274) [2017-05-10].
8. Lewicki, R. J., Bunker, B. B. *Trust in Relationships: A Model of Development and Decline*. Ohio State University: Max M. Fisher College of Business, 1995.
9. Lewis, J. D., Weigert A. Trust as a Social Reality. *Social Force*, 1995, Vol. 63, No 4, p. 967–985.
10. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.
11. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, 2002, Nr. 66-2130.
12. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2017 m. balandžio 20 d. įsakymas Nr. 1V-318 Dėl 2017–2019 metų strateginių veiklos planų. *Teisės aktų registras*, 2017, Nr. 1V-318.
13. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 60-1945.
14. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 24 d. nutarimas Nr. 968 Dėl valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklių patvirtinimo. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 45-1708.

15. Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 57-2297.
16. OECD: *Trust in Government*. <http://www.oecd.org/governance/trust-in-government.htm> [2017-03-06].
17. Palidauskaitė, J. Valstybės tarnautojų pareigos ir teisės Estijoje, Latvijoje ir Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*, 2006, Nr. 16, p. 16–26.
18. Rotter, J. B. New Scale for the Measurement of Interpersonal Trust. *Journal of Personality*, 1967, Vol. 35, No 4, p. 651–665.
19. Williamson, O. E. Calculativeness, Trust and Economic Organisation. *Journal of Law & Economics*, 1993, Vol. 36, No 1, p. 453–486.
20. *Valstybės tarnybos portalas*. <http://portalas.vtd.lt/lt/news/visuomenei/valstybes-tarnybos-skaiciai-ir-dazniausi-mitai-614.html> [2017-05-02].
21. *Viešoji nuomonė Europos Sąjungoje*. <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/yearFrom/1974/yearTo/2016/surveyKy/2137> [2017-03-01].
22. Zucker, L. G. Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structure. *Research in Organizational Behaviour*, 1986, No 8, p. 53–111.

Gabrielė Čepeliauskaitė, Rūta Petrauskienė

### **Factors Determining Trust in Civil Service in Lithuania**

Abstract

Trust in civil service is considered as the main condition for progress and prosperity in every country. The article analyzes civil service, which has a special legal status and the main responsibility for public administration in Lithuania. According to theoretical insights, trust in civil service can be defined as institutional level trust of civil servants, who have a legal status and implements public administration; it is formed on the use of public/administrative services or non-use basis and is characterized by low (civil servant vs. user) mutual knowledge, dependence and continuity. The main factors, which affects trust in civil service is honesty, interest, openness, justice, obligations and competence. The answers of EUPAN country experts showed that the main factors determining trust in civil service in European countries (Latvia, Estonia, Poland, Sweden, Finland, Croatia and the European Commission) is the image of civil service, the future prospects for cooperation, the pursuance of Code of Ethics, honesty, economic and social environment variability, suitability of civil servants to hold public office, quality of services, efficiency and dissemination of information. The factors found in the answers in the first part of the study were checked statistically with the public survey data in the case of Lithuania. The correlational analysis revealed that in Lithuania statistically significant correlations between trust other variables are observed in case of the image of civil service, economic situation of the country, suitability of civil servants to hold public office, the quality of services, integrity and dissemination of information. Meanwhile statistically insignificant factors were found to be cooperation and the pursuance of Code of Ethics, the country's social situation and contacting a public servant.

*Gabrielė Čepeliauskaitė* – Kauno technologijos universiteto Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų fakulteto magistrantė.

E. paštas: gabriele.cepeliauskaite@ktu.edu.

*Rūta Petrauskienė* – Kauno technologijos universiteto Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų fakulteto Viešosios politikos ir administravimo instituto docentė, socialinių mokslų daktarė.

E. paštas: ruta.petrauskiene@ktu.lt.

*Gabrielė Čepeliauskaitė* – Master Student in Public Administration, Faculty of Social Sciences, Arts and Humanities, Kaunas University of Technology.

E-mail: gabriele.cepeliauskaite@ktu.edu.

*Rūta Petrauskienė* – Doctor of Social Sciences, Associated Professor at the Institute of Public Policy and Administration, Faculty of Social Sciences, Arts and Humanities, Kaunas University of Technology.

E-mail: ruta.petrauskiene@ktu.lt.

Straipsnis įteiktas redakcijai 2017 m. liepos mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2017 m. rugpjūčio mėn.