

Valstybės tarnautojų veiklos vertinimas pagal rezultatus: taikymo iššūkiai Lietuvoje

Mindaugas Kaselis, Saulius Pivoras

*Vytauto Didžiojo universitetas
K. Donelaičio g. 58, LT-44248 Kaunas*

***Anotacija.** Šio straipsnio tikslas – remiantis 2011 m. balandžio–gegužės mėn. atlikta reprezentatyvia Lietuvos valstybės tarnautojų apklausa ir kokybiniu tyrimu, aptarti valstybės tarnautojų požiūrį į Lietuvoje 2011 m. pradėtą diegti veiklos vertinimą pagal rezultatus. Analizuojama valstybės tarnautojų veiklos vertinimo specifiką, aptariamąs galimas pasekmės ir tokio vertinimo naudingumas. Apžvelgiama ES šalyse taikoma valstybės tarnautojų veiklos vertinimo patirtis. Straipsnio pabaigoje pateikiama apklausos ir kokybinio tyrimo duomenų analizė, atskleidžianti Lietuvos valstybės tarnautojų požiūrį į veiklos vertinimo tobulinimą Lietuvoje.*

Raktažodžiai: *valstybės tarnautojų veiklos vertinimas, standartizuotas veiklos vertinimas, veiklos vertinimas pagal rezultatus, atlyginimas pagal rezultatus.*

Keywords: *performance assessment in the civil service, standardized performance assessment, performance appraisal based on objectives, pay for performance*

Įvadas

Šio straipsnio tikslas – apibendrinti atliktą valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimą ir Lietuvos valstybės tarnautojų požiūrį į Lietuvoje 2011 m. pradėtą diegti veiklos vertinimą pagal rezultatus. Valstybės tarnautojų požiūriai yra labai reikšmingi, nes pats veiklos vertinimas pagal rezultatus yra paremtas dalyvaujamosios vadybos principais. Todėl, kad jis sėkmingai būtų įgyvendintas būtinas pakankamai tvirtas darbuotojų palaikymas ir pritarimas. Taip pat svarbu suprasti ir platesnius, su valstybės tarnybos tobulinimo tolimesnėmis perspektyvomis susijusius, pritarimo ar nepritarimo veiklos rezultatų vertinimui motyvus. Lietuvos valstybės tarnautojų požiūrį bus siekiama atskleisti panaudojant kiekybinio ir kokybinio tyrimų, atliktų 2011 m., duomenis¹. Balandžio–gegužės mėn. telefonu ir elektroniniu paštu buvo atliekama reprezentatyvi valstybės tarnautojų apklausa, surinkta 400 užpildytų anketų, duomenys suvesti ir analizuoti SPSS 19 programiniu paketu. Taip pat buvo atlikta 50 interviu, daugiausia su aukšto rango

¹ Straipsnis parengtas vykdant mokslo tyrimų projektą, kurį finansavo Lietuvos mokslo taryba (sutarties Nr. MIP – 33/2010).

valstybės tarnautojais (ministerijų kancleriais ir pan.). Būtent šie gauti duomenys ir sudaro straipsnio empirinį pagrindą.

Standartizuotas individualios veiklos vertinimas ir vertinimas pagal rezultatus

Vertinimo pagal rezultatus specifika apibrėžiama esmine tokio vertinimo dalimi laikant individualių veiklos užduočių nustatymo ir vertinimo procesą. Standartizuoto veiklos vertinimo ir vertinimo pagal rezultatus, kur pagrindinis elementas yra individualių veiklos užduočių nustatymas, pagrindiniai skirtumai pavaizduoti 1 lentelėje.

1 lentelė. Veiklos vertinimas pagal rezultatus

Standartizuotas veiklos vertinimas	Vertinimas, grįstas susitarimais dėl veiklos užduočių
Darbuotojų veikla yra vertinama pagal pasirinktus veiklos indikatorius	Darbuotojai turi būti supažindinti su aukštesniais administracijos, organizacijos ir padalinio veiklos tikslais
Darbuotojai turi būti vertinami tiek nešališkai, kiek tai yra įmanoma, t. y. pagal tuos pačius visiems vienodus kriterijus	Darbuotojai vertinami pagal individualias veiklos užduotis
Kintama atlyginimo dalis nustatoma pagal kiek įmanoma objektyvesnius veiklos rezultatų rodiklius	Kintama atlyginimo dalis nustatoma pagal tai, ar veiklos užduotys yra įgyvendintos ar ne
Individuali veikla vertinama pagal veiklos rezultatus ir darbo aprašymo reikalavimus	Individualios veiklos vertinimas grindžiamas aiškiai nustatytu ryšiu tarp organizacinės ir individualios veiklos

Šaltinis: Demmke, Ch. Performance Assessment in the Public Services of the EU Member States: Procedure for Performance Appraisal, for Employee Interviews and Target Agreements, Maastricht, 2007, p. 23.

Vertinimas pagal rezultatus apskritai priskiriamas prie subjektyvesnių (ar mažiau griežtų ir tikslų) vertinimo metodikų. Jam įgyvendinti reikia bene daugiausiai pastangų (organizacinių vadybinių), palyginti su kitomis vertinimo metodikomis. Tad toks vertinimas yra ypač brangus sąnaudų prasme. Jis reikalauja apmokyti jį taikančius vertintojus. Jis taip pat reikalauja remtis išsamia darbo analize (vadinasi, ir detaliais darbo aprašymais) ir organizacinio vieneto veiklos planais (strateginiais, metiniais). Didelėse organizacijose veiklos vertinimas užima daug laiko. Ypač vertinimas pagal rezultatus, kuris iš visų vertinimo metodų užima daugiausia laiko. Ir jeigu darbai organizacijoje nėra labai skirtingi, jis neteikia pastebimos naudos, pastebimo efekto [2, p. 90]. Darbuotojų veiklos rezultatyvumo palyginimas taip pat yra lengvesnis remiantis standartizuotu vertinimu. Taigi sąnaudų ir naudos požiūriu yra parankesni labiau formalizuoti ir standartizuoti vertinimo metodai. Standartizuotas veiklos vertinimas neprivalo tiesiogiai

atsižvelgti į individo veiklos įnašą siekiant organizacijos tikslų. O vertinimas pagal rezultatus privalo remtis „tikslų medžiu“, kuris susieja organizacinius tikslus ir individo veiklos užduotis.

Norint tikėtis sėkmingo veiklos vertinimo, būtinas darbuotojų (tarnautojų) pritarimas ir palaikymas. Ypač darbuotojų palaikymas ir abipusiškumas yra reikalingas vertinant pagal rezultatus. Veiklos vertinimas yra ilgalaikis procesas, kuris geriausiai veikia atvirumo ir dalyvavimo sąlygomis. Tariama, kad įdiegta veiklos vertinimo sistema darbuotojų pasitikėjimą galima užtikrinti (įgyvendinti) per 5–6 metus. Darbuotojai turi matyti, kad tai nėra trumpalaikis įgeidis ar moda [2, p. 49]. Kita vertus, labai svarbus ir vadovų požiūris, kad jie veiklos rezultatų vertinimą naudotų ne kaip biurokratinę pareigą, o kaip vadovavimo priemonę [9, p. 190].

Susitarimai dėl individualių veiklos užduočių ir jų atlikimo vertinimas remiasi bendradarbiavimu ir pasitikėjimu grįstais vadovų ir darbuotojų santykiais, partneryste ar dalyvavimu paremtu vadybos būdu (stiliumi). Tikslų nustatymas susitarimo būdu yra išplėtotas ir modifikuotas senesnės dar vadybos guru Peter Drucker išplėtos vadybos pagal tikslus variantas. Tačiau jei P. Drucker vadyba pagal tikslus rėmėsi vienašališku tikslų formulavimu, už kurį atsakingi vadovai, tai veiklos tikslų nustatymas yra grindžiamas būtent dalyvavimu susitariant dėl tokių tikslų [10, p. 128]. Dalyvavimu grįsta vadyba privalo tapti organizacinės kultūros dalimi, nes kitaip dalyvavimas, kuris yra būtina vertinimo pagal rezultatus sąlyga, gresia tapti formalus ar iškreiptas.

Individualios valstybės tarnautojų veiklos vertinimas yra sudėtinga ir brangi priemonė. Nepakanka technikos, reikia vadovus (vadybininkus) apmokyti, kaip ją taikyti ir ja naudotis. Tam tikrais atžvilgiais standartizuoti vertinimo metodai yra pranašesni už vertinimą pagal rezultatus. Vertinimas pagal rezultatus yra produktyvus ir naudingas tik tada, kai jis remiasi aiškiai nustatomais ryšiais tarp organizacijos rezultatų ir individualių darbuotojų indėlio į juos. Bet yra tyrinėtojų–mokslininkų, kurie teigia, kad išvis nėra tiesioginio aiškaus ryšio tarp organizacijos veiklos rezultatyvumo didinimo ir individualių darbuotojų veiklos gerinimo, „vertinimo ir tobulinimo iniciatyvos, nukreiptos į individus, turi mažai ką bendro, su bendrais organizacijos pasiekiamais rezultatais ir netgi tiems rezultatams kenkia dėl nenumatytų pasekmių, kaip, pavyzdžiui, darbuotojų demoralizavimas.“ [1, p. 50]. Arba, kad apskritai niekaip neįmanoma patikimai (netgi panaudojus statistinius skaičiavimus) nustatyti individualaus indėlio į organizacijos rezultatus [7, p. 17–18 ir kt.]. Veiklos vadyba, kaip ir veiklos vertinimas, yra apskritai pakankamai riboti, nes yra mažai pagrindo tikėtis, kad formalus strateginis planavimas ir objektyvus valstybės institucijų veiklos rezultatų vertinimas gali padėti sistemingai vertinti valdžios institucijų veiklą [11, p. 26].

Vertinimo pagal veiklos rezultatus patirtis ES šalyse

Susitarimai dėl veiklos užduočių (planuojamų veiklos užduočių) kaip sudėtinė tikslais paremta veiklos vertinimo ir veiklos vadybos dalis pastaruoju metu paplito daugelyje ES šalių. Tam darė įtaką naujoji viešoji vadyba. Tačiau reikia pastebėti, kad

veiklos vadyba gali funkcionuoti ir ne naujosios viešosios vadybos, o labiau tradiciniame viešojo administravimo reformų kontekste, kurį viešojo administravimo reformų lyginamosios analizės autoritetai Ch. Pollitt ir G. Bouckaert vadina neovėberinės valstybės modeliu [8, p. 24]. Šiuolaikinės organizacijos gali būti geriau valdomos panaudojus tikslus ir veiklos užduotis, negu panaudojus tradicines hierarchines instrukcijas. Tokie susitarimai atspindi pasikeitusią viešosios vadybos praktiką, kuri paremta nebe hierarchija, o vadovo ir pavaldinių bendradarbiavimu. Reikia, kad būtų pasitikėjimo atmosfera, pasitikėjimu paremtas organizacinis klimatas ar organizacinė kultūra. Taigi išlieka nemažai probleminių veiklos vertinimo pagal rezultatus aspektų.

Viena probleminių aspektų grupė yra susijusi su veiklos užduočių pobūdžiu. Viešajame sektoriuje sunku apibrėžti aiškias (nustatomas) veiklos užduotis, nes jas neretai lemia politiniai reikalavimai ir jų kaita per palyginti trumpą laiką. Užduotys nėra statiškos, jas reikia kaskart pritaikyti prie naujos situacijos, naujų aplinkybių. Bent jau reikalingas tarpinis veiklos užduočių peržiūros interviu (metų viduryje). Be to, individualios veiklos užduočių ryšys su aukštesnio lygio tikslais dažnai nėra tiesioginis ar aiškus.

Kita probleminių aspektų grupė susijusi su didėjančiu administravimo krūviu valstybės tarnautojams. Planuojamoms veiklos užduotims formuluoti, tariantis veiklos užduotims nustatyti ir joms įvykdyti reikia gerokai didesnio administracinio (vadybinio) darbo nei tradiciniame viešajame administravime. Nemaža dalis šalių, neseniai pradėjusių taikyti vertinimą pagal rezultatus, susidūrė su gerokai padidėjusio administracinio darbo krūviais (padidėjusia biurokratija). Pavyzdžiui, Estijoje pastebėta, kad labai daug kas priklauso nuo to, kaip rimtai visą procesą traktuoja abi pusės – darbdavio ir darbuotojo – ir nuo gerai sureguliuoto tikslų medžio nustatymo. Tad natūraliai kyla klausimas: Ar didžiulės administracinės sąnaudos to yra vertos [4, p. 46]. Europos Komisijoje prieš 8 metus pirmąkart įvestas pareigūnų tarnybinės veiklos rezultatų vertinimas, kurio metodika ir procedūros buvo prieš kelis metus peržiūrėtos ir pakeistos, iš esmės yra vertinamas pozityviai. Tačiau vyresniųjų Europos Komisijos pareigūnų požiūriu, veiklos rezultatų vertinimas prisidėjo prie Europos Komisijos didesnio biurokratizavimo. Kasmetinis veiklos planavimo ir atsiskaitymo procesas yra brangus ir užimantis daug laiko, o dėl poreikio jį derinti su finansų vadybos reguliavimo taisyklėmis, jis dar labiau apsunkėja [6, p. 102].

Taip pat veiklos užduotys gali išreikšti, ar savyje reikia slėpti padidėjusį spaudimą gerinti veiklą, už tai papildomai ar tiesiog tinkamai neatlyginant. Užduočių formulavimo proceso (interviu) dalyviai nėra lygiateisiai, šio proceso negalima vadinti derybomis ar susitarimais tikrąja to žodžio prasme (tai kvazi susitarimai). Kokybinio pobūdžio užduočių atlikimą (pasiekimą) sunku įvertinti objektyviai. Apskritai, veiklos užduočių nustatymo ir vertinimo procesu gali būti piktnaudžiaujama pasitelkiant darbuotojus. Todėl profesinės sąjungos kai kuriose ES šalyse yra nusiteikusios labai priešišškai, pavyzdžiui, Vokietijoje [4, p. 38]. Tikslų medis geriausiai įgyvendinamas turint išplėtotą (visą) veiklos kontraktų sistemą. Tokia, be Jungtinės Karalystės, egzistuoja pvz., Danijoje. Bet apskritai, remiantis 2007 m. atliktos apklausos duomenimis, ES – 27 šalys tik aiškiai

vidutiniškai (ar pakankamai kukliai) įgyvendino organizacinių ir individualių veiklos tikslų susiejimą [3, p. 69].

Veiklos vertinimo susiejimas su atlyginimu taip pat turi savų problemų. Apskritai vadinamasis „atlyginimas pagal rezultatus“, remiantis naujausiais tyrimais, nebūtinai yra teisingesnis nei tradicinis vyresniškumu paremtas atlyginimas [5, p. 184]. Veiklos vertinimo pagal rezultatus diegimas Suomijoje – labai įdomus pavyzdys. Vadovai vertinami pagal užduočių atlikimą, tačiau jų atlyginimas nuo šio vertinimo rezultatų nepriklauso. Kitas bruožas – yra du atlyginimai už rezultatus: vienas – už individualius rezultatus, kitas – už kolektyvinius (komandinio darbo) rezultatus, pavyzdžiui, padalinio veiklos rezultatus [4, p. 81–83]. Apskritai vertinimo pagal rezultatus sistemos diegimas Suomijoje pasižymėjo tuo, kad tam buvo rengiamasi ilgus metus, procesą buvo stengiamasi paversti kiek įmanoma skaidresniu, buvo deramasi dėl vertinimo ir atlyginimo pagal rezultatus įvedimo su valstybės tarnautojų profsąjungomis, sistema buvo testuojama ir kiekvienam darbuotojui buvo sudaryta galimybė anonimiškai kritikuoti jos trūkumus [4, p. 79–80].

Darbdavių ir darbuotojų santykiai čia nėra be savų įtampų, tačiau jie Skandinavijos šalyse daugiausia paremti tokiu pasitikėjimo ir bendradarbiavimo laipsniu, kokio nėra niekur kitur Europoje. Tačiau net ir tai Danijoje, apklausų duomenimis, trečdalis tarnautojų teigė, kad veiklos užduočių formulavimas pagerino vadovų ir darbuotojų dialogą, o trečdalis tvirtino priešingai. Atlyginimo priedus už rezultatus, juos tik įvedus Danijoje teigiamai vertino tik 50 proc. tarnautojų. Net 40 proc. teigė, kad tokių priedų paskyrimas yra subjektyvus [4, p. 71, 78]. Be to, Skandinavijos šalyse ypač garsi, palyginti su visa likusia Europa (gal šiuo atveju išskyrus Jungtinę Karalystę, kuri vienintelė lygintina su Skandinavija), yra ir žmogiškųjų išteklių valdymo viešajame sektoriuje specifika. Tas valdymas yra labai decentralizuotas (galima net sakyti, radikali decentralizacija). Suomijoje, pavyzdžiui, stipriai decentralizuotas ir veiklos vertinimo procesas. Iš esmės kiekviena organizacija gali pasirinkti savo veiklos vertinimo metodiką [4, p. 80].

Atsižvelgiant į visas problemas ir apsisprendus taikyti vertinimą pagal rezultatus, rekomenduotina veiklos vertinimo procese veiklos užduočių įvykdymo kriterijumi remtis nuosaikiai, kombinuoti jį su tradiciniais veiklos vertinimo kriterijais ir indikatoriais. Taip elgiasi pusė visų ES šalių. Vertinimu pagal rezultatus remiasi tik Malta. Kita pusės ES šalių remiasi standartizuotais veiklos vertinimo metodais [3, p. 28]. Panašus nuosaikaus rėmimosi veiklos užduočių atlikimo kriterijumi būdas ir Lietuvoje pagal Vyriausybės 2010 metų pabaigoje nustatytą tvarką. Vertinant valstybės tarnautojų veiklą bus vertinama ne tik veiklos užduočių įvykdymas, bet ir kompetencijos ir pan.

Lietuvos valstybės tarnautojų požiūrio į veiklos vertinimą pagal rezultatus tyrimas

Apklausiai atlikti 1000 valstybės tarnautojų imtis buvo sudaryta atsitiktinės atrankos būdu pagal Valstybės tarnybos departamento (toliau – VTD) telefonų duomenų bazę, kurioje 2011 m. balandžio mėn. buvo nurodytos 48 444 pareigybės.

Apklausa buvo atliekama telefonu ir siunčiant klausimynus elektroniniu paštu. Respondentų atsakomumas – 40 proc., surinkta 400 užpildytų anketų. Nors tarp respondentų vyrų yra gerokai mažiau (30,8 proc.), tačiau tai atspindi imties simetriškumą, nes beveik atitinka oficialią statistiką (pavyzdžiui, 2010 m. VTD Valstybės tarnybos įstatymo ir su juo susijusių teisės aktų taikymo ir įgyvendinimo ataskaitoje nurodyta, jog vyrai sudaro 25,3 proc. visų valstybės tarnautojų). Daugiausiai respondentų buvo turintys karjeros valstybės tarnautojo statusą (64 proc.). Taip pat tarp tyrimo respondentų 14 proc. buvo vadovų, 8 proc. – statutinių pareigūnų, 13 proc. – dirbantys pagal darbo sutartis. Pusė apklaustųjų priklausė ministerijoms pavaldžioms įstaigoms, o trečdalis dirbo savivaldybėse ir joms pavaldžiose įstaigose, 8 proc. respondentų atstovavo ministerijoms. Prieš tapdami valstybės pareigūnais, daugiausiai respondentų studijavo (31,5 proc.) ir dirbo privačiame sektoriuje (29 proc.).

Klausimyne daugiausia prašoma įvertinti vieną ar kitą teiginį skalėje nuo 1 iki 5. Apklauskos duomenys buvo suvesti ir analizuojami SPSS v. 19. programiniu paketu.

Pagal kiekybinio tyrimo duomenis, Lietuvos valstybės tarnautojų požiūriai į vertinimą pagal rezultatus pateikti 2 lentelėje.

2 lentelė. Respondentų požiūrių į vertinimą pagal rezultatus pasiskirstymas (proc.)

	Palaikymas	Neutralus požiūris	Nepriitarimas	Iš viso
Vertinimas pagal rezultatus padės nustatyti aiškesnius ir skaidresnius veiklos tikslus	36,6	28,5	34,9	100
Vertinimas pagal rezultatus suteiks aiškesnę atskaitomybę	36,9	28,3	34,8	100
Vertinimas pagal rezultatus pagerins tarnybinės veiklos kokybę	27,5	30,6	41,9	100
Vertinimas pagal rezultatus padidins valstybės tarnautojų motyvaciją	26,0	20,8	53,2	100

Kaip matyti iš pateiktų duomenų, gautų atliekant tyrimą, lentelės, požiūriai pasiskirstė į 3 beveik lygias dalis. Daugiausia nepritarta teiginiui, kad vertinimas pagal rezultatus padidins valstybės tarnautojų motyvaciją (53,2 proc.). Tai vienintelis vertinimo pagal rezultatus aspektas, kuris buvo įvertintas labiau neigiamai negu teigiamai. Tačiau apskritai beveik trečdalis laikosi neutralaus vertinimo ar neturi aiškios nuomonės apie visus išvardintus vertinimo pagal rezultatus aspektus. Išsiskyrimą tarp pritarimo reformai bendrai ir gerokai skeptiškesnio požiūrio į vertinimo pagal rezultatus taikymą pirmiausia galėjo sąlygoti konkrečios veiklos užduočių formulavimo 2011 m. pradžioje aplinkybės, kada šis procesas, nors vykdomas pirmąkart, turėjo valstybės institucijose būti užbaigtas per labai trumpą laiką ir be didesnio specialaus pasirengimo. Nagrinėjant požiūrius į veiklos vertinimą pagal institucijų grupes, matyti, kad didžiausiu skepticizmu vertinimo pagal rezultatus naudingumo atžvilgiu pasižymi savivaldybių tarnautojai.

3 lentelė. Respondentų požiūrių dėl aiškesnių ir skaidresnių veiklos tikslų pasiskirstymas pagal institucijas (proc.)

	Palai- ky- mas	Neutralus požiūris	Neprita- rimas	Iš viso
Ministerijos	40,0	33,3	26,6	100
Ministerijoms pavaldžios institucijos	43,9	26,0	30,1	100
Savivaldybėms ir joms pavaldžios institucijos	17,1	33,3	49,6	100
Prezidentui, seimui ir vyriausybei pavaldžios institucijos	68,2	18,2	13,6	100

Kaip matyti iš lentelės, tik 17 proc. savivaldybių tarnautojų respondentų nuomone, vertinimas pagal rezultatus bus naudingas tuo, kad padės formuluoti aiškesnius veiklos tikslus. Kiek požiūriai į vertinimą pagal rezultatus yra susiję su kitais kintamaisiais, geriausia turėtų parodyti koreliacijų analizė. Siekiant įvertinti priklausomybę tarp tiriamų kintamųjų, reikalingas ryšio tarp jų stiprumo matas. Paprastai ryšio stiprumui tarp ranginių kintamųjų statistinėje analizėje nustatyti yra naudojamas Spirmeno koreliacijos koeficientas (Pirsono koeficientas, pritaikytas ranginiams kintamiesiems). Vidutinį ryšio stiprumą rodo koreliacijos tarp pritarimo vykdomai reformai ir pritarimo veiklos vertinimo tobulinimo veiksniais ranginių kintamųjų Spirmeno koeficientai, pateikti 4 lentelėje. Spirmeno koeficientai yra neigiami, kas rodo atvirkštinę priklausomybę (kuo labiau respondentai pritaria reformai, tuo mažiau jie pritaria veiklos vertinimo pagal rezultatus tobulinimui).

4 lentelė. Respondentų pritarimo vykdomai valstybės tarnybos reformai lygmuo (Spirmeno koreliacijos koeficientas) pagal atskirus reformos tikslus

Vertinimas pagal rezultatus padės nustatyti aiškesnius ir skaidresnius veiklos tikslus	-,340
Vertinimas pagal rezultatus suteiks aiškesnę atskaitomybę	-,299
Vertinimas pagal rezultatus pagerins tarnybinės veiklos kokybę	-,303
Vertinimas pagal rezultatus padidins valstybės tarnautojų motyvaciją	-,175

N=394, $p \leq 0,01$

Kaip matyti iš 5 lentelėje pateiktų koreliacijų tarp pritarimo teiginiui, kad valstybės tarnybą reikia toliau reformuoti dėl jos atotrūkio nuo visuomenės ir atskirų vertinimo pagal rezultatus aspektų vertinimo, tarp šių kintamųjų egzistuoja reikšmingas, artimas vidutiniam stiprumui statistinis ryšys. Spirmeno koreliacijos koeficientai ir šiuo atveju yra neigiami, o tai reiškia atvirkštinę priklausomybę. Didesnė dalis pritariančių valstybės tarnybos tolesnio reformavimo būtinybei dėl

jos atotrūkio nuo visuomenės labiau neigiamai vertina atskirus valstybės tarnautojų veiklos vertinimo pagal rezultatus aspektus, jų naudingumą.

5 lentelė Respondentų požiūris dėl valstybės tarnybos atotrūkio nuo visuomenės (Spirmeno koreliacijos koeficientas)

Vertinimas pagal rezultatus padės nustatyti aiškesnius ir skaidresnius veiklos tikslus	-,280
Vertinimas pagal rezultatus suteiks aiškesnę atskaitomybę	-,319
Vertinimas pagal rezultatus pagerins tarnybinės veiklos kokybę	-,292
Vertinimas pagal rezultatus padidins valstybės tarnautojų motyvaciją	-,256

N=393, $p \leq 0,01$

Įdomu, kad atvirktinės priklausomybės statistinis ryšys, kaip jau minėta, yra ir tarp pritarimo valstybės tarnybos reformai, vykdomai penkioliktai A. Kubiliaus vyriausybei, ir požiūrių į vertinimo pagal rezultatus įvedimo (tobulinimo) veiksmus. Tai yra vienas iš didesnių kiekybinio tyrimo paradoksų, nes reformai pritariama labai, o veiklos vertinimo pagal rezultatus konkreitiems aspektams bene labiausiai, palyginti su kitais reformos aspektais, nepritariama. Jų nauda vertinama gana skeptiškai. Tačiau tikriausiai tokius duomenis galima aiškinti tuo, jog didelio skirtumo tarp vykdomos reformos ir tolesnio poreikio reformuoti dėl atotrūkio nuo visuomenės respondentai neįžvelgia (tarp tų dviejų kintamųjų yra statistiškai reikšmingas tiesioginis ryšys, Spirmeno koeficientas lygus ,373). Kaip rodo duomenys, valstybės tarnautojų veiklos vertinimo tobulinimas, įtraukiant vertinimą pagal rezultatus, ir galimi to padariniai vertinami pakankamai ambivalentiškai. Tai rodo, kad nepakankamai suvokiama jų svarba, naudingumas ir poveikis.

Valstybės tarnautojų požiūriai į atlyginimą pagal rezultatus

Per 2011 m. buvo atlikta 50 interviu su respondентаis, iš kurių beveik visi daugiau ar mažiau buvo susipažinę su reformos dokumentais. Tai leido kompetentingai išdėstyti savo nuomonę. Respondentais buvo pasirinkti asmenys, kurie tiesiogiai prisidėjo prie valstybės tarnybos reformos rengimo: kuriant idėjas, vadovaujant ir koordinuojant, atliekant techninį įvykdymą (rengiant dokumentus). Tarp netiesioginių reformoje dalyvaujančių respondentų dažniausiai buvo pasirinkti ministerijose ministro, viceministrų, kanclerių, departamentų ir personalo skyrių vadovų pareigas einantys asmenys (tik keletas interviu atlikta su eiliniaisiais specialistais). Taip pat respondentais buvo pasirinkti kai kurių ministerijos pavaldžių įstaigų vadovai, savivaldybių administracijų darbuotojai, LR Seimo komitetų vadovai.

Kokybinio tyrimo metu daugiausia buvo gilinamasi į veiklos vertinimo susiejimo su atlyginimu pagal rezultatus galimybes, pranašumus ir trūkumus. Kai kurie kokybinio tyrimo dalyviai pakankamai tvirtai yra įsitikinę, jog iki šiol buvusi tarnybinių vertinimų praktika yra prieštaringa, turinti pastebimų spragų.

Pažymima, kad dominuoja subjektyvumas, ambicingų ir realių siekių nebuvimas: „Jeigu visi valstybės tarnautojai įstaigoje vertinami labai gerai, vadinasi, kažkas yra labai negerai: gal buvo užsibrėžti maži tikslai?“ (Interviu su LR ministro padėjėju, 2011-10-04.) Ypač pasigendama vertinimo pagal rezultatus ir aiškiai suformuluotų vertinimo kriterijų: „Šiandien iš principo vertinimas vyksta pagal principą – aš žinau, jis gerai dirba, aš žinau, jis nedirba.“ (Interviu su LR ministerijos kancleriu, 2011-03-10.) Valstybės tarnybos pokyčių iniciatoriai ir rengėjai taip pat pripažįsta, kad vienas pagrindinių tobulinimo elementų ir yra apmokėjimo sistemos susiejimas su rezultatais, pažymint, jog sumanymų pakete – tai „strateginė ašis“, kuri, pasak jų, šiuo metu yra labai silpna. (Interviu su Ministro pirmininko tarnybos darbuotojais, 2011-06-20.)

Nors ir esą sumanymas tarnybinį vertinimą susieti su veiklos rezultatais, vis dėlto naujos vertinimo sistemos neskubama palankiai vertinti, o kartais į tam tikrus sistemos įdiegimo elementus žiūrima nepalankiai ar net su nepasitikėjimu: „Mes gi dabar turime pakeistą vertinimo tvarką, kuri prieštarauja įstatymui. Nes įstatyme nenumatyta, kad reikia susitarti dėl užduočių. Todėl pirmiausia reikia pakeisti įstatymą.“ (Interviu su LR ministerijos skyriaus vedėja, 2011-04-12.) Pabrėžtina, kad naujos vertinimo sistemos trūkumus kai kurie valstybės tarnautojai jau yra pajutę per vykusius neeilinius vertinimus. Pavyzdžiui, teigiama, jog vertinimas gerokai išplečia komisijos narių – vertintojų veiklos mastą ir taip didina biurokratinę naštą. Remiantis nauja tvarka, tokių komisijų formavimas padeda sumažinti vadovų galimą subjektyvumą, kai pavaldiniai įvertinami „labai gerai“, „patenkinamai“ arba „nepatenkinamai“. Vis dėlto iš respondentų pasisakymų galima spręsti, kad objektyvumo daugiau gali ir neatsirasti, ypač didelėse institucijose, dėl žmoniškųjų veiksnių: komisijos narių nuovargio, neadekvačiai vertinimui skirto laiko ir panašių aplinkybių: „Institucijoje turime 600 žmonių, tad vertinimo komisijos penki nariai visą mėnesį praktiškai daugiau nieko negali veikti, nes turi tik vertinti. Jeigu tu per dieną praleidi 40 žmonių, darbo pabaigoje esi visiškai išsunktas ir protiškai nelabai suvoki, kas vyksta.“ (Interviu su ministerijai pavaldžios valstybinės biudžetinės įstaigos Personalo skyriaus vedėju, 2011-10-06.)

Kita vertus, dalis apklaustųjų valstybės tarnautojų įžvelgia ir kai kurių teigiamų detalių naujoje tarnybinio vertinimo sistemoje. Respondentų požiūriai pateikiami per atlygio už rezultatus (APR) priemonės analizę. Remiantis apibendrintais interviu duomenimis, egzistuoja tiek pritarančių, tiek skeptiškų nuomonių į atlygio už rezultatus (kintamajai atlyginimo daliai) priemonės įvedimą valstybės tarnyboje. Kai kurie respondentai teigia, kad šis mechanizmas valstybės tarnybą priartintų prie privataus sektoriaus konkurencingos veikimo logikos, atsisakant dabar taikomų netikslingų priedų ir priemonių. Kartu baiminamasi, kad šis mechanizmas nebūtų diskredituotas manipuluojant tarnybinio vertinimo procesu, panašiai, kaip neteko savo prasmės (paskirties) kvalifikacinės klasės: „Kvalifikacinės klasės prarado savo prasmę, nes jos buvo išdalintos, jos anksčiau [buvo] skiriamos iki gyvos galvos, dabar formaliai lyg ir kasmet pertvirtinamos, bet jos vis tiek yra iki gyvos galvos, nes niekas jų nenori atimti iš žmogaus to, ką jis jau turi... Tai ar ta kintama dalis irgi nepraras

savo prasmės?“ (Interviu su ministerijai pavaldžios valstybinės biudžetinės įstaigos direktoriaus pavaduotoju, 2011-08-28.)

Kiti apklaustieji, pasisakę už APR įvedimą, taip pat buvo linkę pabrėžti šios priemonės įgyvendinimo problemišumą ir taikymui užtikrinti būtinas sąlygas (objektyvumas, pakankami resursai): „Atlyginimas pagal rezultatus yra teigiamas dalykas, bet realiai įgyvendinimo sistema ir mechanizmas yra pakankamai sudėtingi. Turi būti absoliučiai objektyvūs tiek darbuotojas, tiek darbdavys, ir susitarti – suprasti susitarimą. Antras dalykas, tam reikia ir pakankamai finansinių resursų. Jeigu nebus padengtas finansinis resursas ir taip, kaip dabar mes skaičiuojame, kad penkis darbuotojus galima labai gerai įvertinti, nes daugiau mes neturėsime iš ko mokėti, tai neveiks. Tada automatiškai neveiks.“ (Interviu su LR ministerijos kancleriu, 2011-07-13.) Akivaizdu, kad respondentas objektyvumą sieja su visaverčio, ne tik iš vadovo, bet ir pavaldinio dalyvavimo užtikrinimu. Kitaip tariant, manoma, kad formalus dalyvavimas t. y. skubotas, nesant pakankamam „supratimui“ (pavaldinio pusės), gali tapti kliūtimi objektyviam (lygiateisiam) susitarimų procesui ir apskritai sėkmingam APR mechanizmo veikimui. Todėl „dalyvavimo deficito“ problema turi būti išgyvendinama.

Detaliau analizuojant ARP galimo taikymo Lietuvos valstybės tarnyboje pranašumus ir trūkumus, tyrimo apibendrinti rezultatai rodo, jog valstybės tarnautojai įžvelgia daugiau negatyvių veiksmų. Iš pranašumų dažniausiai minima, kad ARP padidintų motyvaciją, veiklos efektyvumą, kiek rečiau – įvestų konkurenciją, leistų aptarti įstaigos ar padalinio planus su vadovu. Tačiau kai kurie pranašumai priskirti ir prie trūkumų: konkurencijos įvedimas, motyvacijos sumažėjimas. Kita trūkumų grupė susijusi su individualiais – šališkais veiksmais, neatspindinčiais darbuotojo realios įtakos teigiamam veiklos rezultatui: vertinimo subjektyvumas, politiniai motyvai, galutinių darbų (rezultatų) atlikimas nepri-klauso nuo tarnautojo. Pavyzdžiui, vienos LR ministerijos skyriaus vedėjas pa-stebi: „Kai pernai suvedinėjome duomenis, tai ten beveik pusė darbų buvo tokių, kurie neturėjo jokio rezultato. Buvo rengiami projektai, kažkas su jais daroma, derinami jie, visokios procedūros, bet galutinio rezultato nesimatė. Tai vėlgi kaip tokį tada darbą vertinti, jeigu žmogus jį darė, darė, šūsnis popierių, bet tarsi nieko ir nepadarė.“ (Interviu su LR ministerijos skyriaus vedėju, 2011-05-12.) Ši, taip pat kelios ir kitų respondentų įžvalgos rodo, jog eiliniai specialistai atlieka daug jiems priskirtų rutininių veiksmų: rengia informaciją, teisės aktus ir pan., tačiau galutinis veiklos produktas nėra sukuriamas ir realizuojamas, nes sprendimo priėmimas nėra to specialisto kompetencija. Atliekant kokybinį tyrimą kons-tatuota, kad ypač specialistų veiklos rezultatų „nesimato“, kai paruoštų teisės aktų ilgą laiką nepriima politikai dėl politinių priežasčių, nors ekspertai pritaria, kad tai kokybiškai parengti dokumentai.

Dalis apklaustų valstybės tarnautojų pažymi, kad pastebimų problemų iškiltų nusistatant veiklos vertinimo kriterijus. Nurodomi šie trūkumai: galimas prisitakymas prie veiklos rodiklių (dirbtinis jų kūrimas), neambicingai keliami tikslai. Be to, teigta, jog APR apskritai yra sudėtingas įgyvendinimo mechanizmas, nes

pakankamai sudėtinga įvertinti valstybės tarnautojo veiklą. Neapsieita be lyginimo su privačiu sektoriumi, kur esą daug lengviau galima nustatyti kiekybinius vertinimo požymiais: „Valstybės tarnyba nėra gamyba, sunku įvesti tuos rodiklius, kaip pasverti vieną ar kitą dalyką. Juk gamyboje yra aiškus produktas, per kiek jis sukurtas, jo kiekis, o čia produktas yra teisės aktai“ (Interviu su LR ministerijos departamento direktoriumi, 2011-07-26). Atliekant kokybinį tyrimą teirautasi respondentų, kam (visiems darbuotojams ar tik daliai jų ir kokiai daliai) turėtų būti skirtas atlyginimas už rezultatus t. y. po sėkmingo kasmetinio tarnybinės veiklos vertinimo būtų paskirta kintamoji atlyginimo dalis. Išryškėjo du dažniausiai minimi atsakymai: visiems darbuotojams ir tik vadovams (visos organizacijos ar atskirų jos padalinių). Kad atlyginimas pagal rezultatus būtų skirtas visiems tarnautojams, dažniausiai motyvuojama lygiateisiškumo principu: patys vadovai rezultatų pasiekti negali, nes veiklas vykdo eiliniai specialistai, todėl logiška, kad „tai būtų visiems papildoma paskata tobulėti“ ir „kiekvienas darbuotojas yra svarbus“.

Tačiau kita grupė respondentų pažymi priešingai – atlygis pagal rezultatus turi būti taikomas tik vadovams. Esminiai minimi argumentai siejami su vadovo kompetencija suformuoti gerus strateginius tikslus, kuriais pasiekiami rezultatai. Be to, tyrimo respondantai pažymi, kad vadovams, ypač aukščiausios grandies, „darbo rezultatai yra išsikristalizavę, galima juos labiau įvardyti, aprašyti“. Kai pagrindinio vadovo veiklos rezultatai sutampa su institucijos rezultatais, tuomet tampa sunku nustatyti vadovo asmeninį indėlį. Nesant atskirų (konkrečių) uždavinių aukščiausiai organizacijos vadovybei, susidaro pagrindas „pasisavinti“ institucijos rezultatus. Antai kuriant valstybės tarnybos permainas ir jas įgyvendinant aktyviai dalyvavęs respondentas pažymi, jog pokyčiai pirmiausia ir yra orientuoti į vadovų korpuso gebėjimų stiprinimą (kuriant aukštesniąją valstybės tarnybą), nes būtent vadovas turi ne tik pirmas nusistatyti veiklos rezultatus, bet ir turi turėti kompetencijos juos tinkamai apsibrėžti. (Interviu su Ministro pirmininko tarnybos darbuotoju, 2011-03-07.) Kita vertus, vienos įstaigos prie ministerijos vadovas pažymi, kad kaip tik viešosios organizacijos vadovui neturėtų būti mokamas APR, nes jis neatlieka konkrečių darbų, o veikia tik kuruoja visos organizacijos veiklą: „Kad būtų taikomas APR vadovui – aš nelabai suprantu. Mes visada klausiame ministerijos, bet kai rašau institucijos veiklos planą, aš niekur negaliu pasakyti, kad aš esu atsakingas už šitą veiklą, nes aš esu atsakingas už viską.“ (Interviu su ministerijai pavaldžios valstybinės biudžetinės įstaigos direktoriumi, 2011-06-07.) Tad dar kita respondentų grupė konkrečių pareigybių neįvardijo, tačiau vėlgi nurodė, jog APR turi būti skiriamas tik tiems darbuotojams, kurių veiklą įmanoma kiekybiškai įvertinti.

Pažymėtina, kad keli tyrimo respondantai pirmiausia siūlo vertinti visos institucijos veiklos rezultatus. Tokiu atveju, pasak tyrimo dalyvių, rezultatyviai funkcionavusioms sistemoms būtų skirta didesnė kintamoji (papildoma) asignavimų dalis, kurią galėtų savarankiškai paskirstyti tos įstaigos vadovas kiekvienam darbuotojui pagal jo asmeninį indėlį į visos organizacijos bendrą rezultatą.

Išvados

1. Mokslinėje literatūroje pateikiama, kad veiklos vertinimas pagal rezultatus yra sudėtingiausias ir pats subjektyviausias veiklos vertinimo būdas. Sėkmingas jo taikymas priklauso nuo daugelio veiksnių, bet pirmiausia nuo pasitikėjimu ir bendradarbiavimu tarp vadovų ir pavaldinių grįstos organizacinės kultūros. Europos Sąjungos šalių patirtis, įtraukiant ir taikant veiklos vertinimą pagal rezultatus, yra gana skirtinga, tačiau aiški tendencija yra ta, kad jis nėra taikomas grynu pavidalu, o kombinuojamas su standartizuoto veiklos vertinimo elementais, taikomas hibridinis veiklos vertinimas, kuris dažnai, bet ne visada yra susietas su atlyginimu pagal rezultatus.

2. Kaip parodė atlikto kiekybinio tyrimo duomenys, tik kiek daugiau nei trečdalis respondentų veiklos vertinimo pagal rezultatus atskirų padarinių naudą vertina palankiai. Valstybės tarnybos tobulinimui labai pritariama, o veiklos vertinimo pagal rezultatus konkretiems aspektams bene labiausiai, palyginti su kitais reformos aspektais, nepritariama, jų nauda vertinama gana skeptiškai. Kaip rodo apklausos duomenys, valstybės tarnautojų veiklos vertinimo tobulinimas įtraukiant vertinimą pagal rezultatus, ir galimi to padariniai vertinami pakankamai ambivalentiškai. Tai rodo, kad veiklos rezultatų vertinimo svarba, naudingumas ir poveikis nepakankamai suvokiami. Taigi reikia atrasti tinkamų būdų, kaip būtų galima parodyti valstybės tarnautojams veiklos vertinimo pagal rezultatus naudą.

3. Kokybinio tyrimo dalyviai pripažįsta, kad tarnybinio vertinimo pagrindai turėjo būti keičiami. Vis dėlto naujos vertinimo tvarkos neskubama palankiai vertinti, o kartais į tam tikrus sistemos įdiegimo elementus žiūrima skeptiškai ar net su nepasitikėjimu. Ižvelgiamas nepakankamas pavaldinių kaip lygiaverčių partnerių įtraukimas ir dalyvavimas formuojant veiklos užduotis. Tai ateityje gali tapti kliūtimi sėkmingam atlyginimo pagal rezultatus mechanizmo veikimui.

4. Kokybinio tyrimo respondentai pažymi tiek pranašumus, tiek trūkumus taikant atlyginimą pagal rezultatus valstybės tarnyboje. Tarp pranašumų dažniausiai minima, kad tai padidintų motyvaciją, veiklos efektyvumą, kiek rečiau – įvestų konkurenciją, leistų aptarti įstaigos ar padalinio planus su vadovu. Viena trūkumų grupė susijusi su individualiais – šališkais veiksmais, neatspindinčiais darbuotojo realios įtakos teigiamam veiklos rezultatui. Tai vertinimo subjektyvumas, politiniai motyvai, galutinių rezultatų nepriklausymas nuo tarnautojo indėlio. Kiti neatitikimai siejami su veiklos vertinimo kriterijų nusistatymu. Tai galimas prisitaikymas prie veiklos rodiklių, dirbtinis jų kūrimas, neambicingai keliami tikslai. Apskritai tarp tyrimo dalyvių dominuoja požiūris, kad tarnybinę veiklą galima vertinti tik kiekybiškai išreikštus matus.

5. Kokybinio tyrimo duomenys rodo, kad atlyginimas pagal rezultatus galėtų būti įvestas visiems darbuotojams arba tik organizacijų arba jų padalinių vadovams. Kad atlyginimas pagal rezultatus būtų taikomas visiems tarnautojams, dažniausiai motyvuojama (lygiateisiškumo principu), kad kiekvienas tarnautojas suteikia asmeninį indėlį kuriant viešąją vertę. Esminiai argumentai, taikant atlygį pagal rezultatus, tik vadovams siejami su vadovo kompetencija suformuoti gerus strateginius tikslus, kuriais pasiekiami rezultatai. Be to, kokybinio tyrimo respondentai pažymi, jog

vadovų, ypač aukščiausios grandies, darbo rezultatai gali būti lengviau suformuojami ir pastebimi. Ateityje (3–5 metai) reikėtų tobulinti pačią tarnybinio vertinimo sistemą. Ieškoti būdų, kaip labiau įtvirtinti ir užtikrinti lygiateisį tiek vadovo, tiek pavaldinio aktyvų dalyvavimą visuose metinio proceso etapuose (nustatant užduotis, jas peržiūrint ir galutinai įvertinant).

Literatūra

1. Coen, T., Jenkins, M. *Abolishing Performance Appraisals – Why They Backfire and What to Do Instead*. Berrett-Koehler, 2002.
2. Daley, D. M. *Performance Appraisal in the Public Sector: Techniques and Applications*. Westport: Greenwood, 1992.
3. Demmke, Ch., Hammerschmid, G., Meyer, R. *The Impact of Individual Assessments on Organisational Performance in the Public Services of EU Member States. Survey commissioned by the Portuguese EU-Presidency*. Maastricht: EIPA, 2007.
4. Demmke, Ch. *Performance Assessment in the Public Services of the EU Member States: Procedure for Performance Appraisal, for Employee Interviews and Target Agreements*. Maastricht: EIPA, 2007.
5. Demmke, Ch., Moilanen, T. *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of Civil Service*. Peter Lang, 2010.
6. Eymeri-Douzans, J-M, Pierre, J. (eds.) *Administrative Reforms and Democratic Governance*. Routledge, 2011.
7. Fleetwood, S., Hesketh, A. *Explaining the Performance of Human Resource Management*. Cambridge University Press, 2010.
8. Pollitt, Ch., Bouckaert, G. *Public Management Reform. A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Third Edition. Oxford University Press, 2011.
9. Schedler, K., Proeller, I. *Outcome – Oriented Public Management. A Responsibility – Based Approach to the New Public Management*. Information Age Publishing, 2010.
10. Shields, J. *Managing Employee Performance and Reward*. Cambridge University Press, 2007.
11. West, W. F. *Program Budgeting and the Performance Movement. The Elusive Quest for the Efficiency in Government*. Georgetown University Press, 2011.

Mindaugas Kaselis, Saulius Pivoras

Civil Servants' Performance Assessment by Results: Challenges of Implementation in Lithuania

Abstract

Based on Lithuanian civil servants' representative survey conducted in April – May 2011 and qualitative research (individual interviews), the aim of this article is to discuss civil servants' attitude to different aspects, potential issues, usefulness of performance assessment by results, adopted in 2011. At the beginning of the article problems and specificity of performance assessment based on objectives are analyzed, experience of the implementation of performance assessment in the EU countries is evaluated. The article presents an analysis of

survey's statistical data and qualitative results that reveal Lithuanian civil servants' attitude to performance assessment's improvement in Lithuania.

Saulius Pivoras – Vytauto Didžiojo universiteto Politikos mokslų ir diplomatijos fakulteto Viešojo administravimo katedros vedėjas, docentas, humanitarinių mokslų daktaras.

E. paštas: s.pivoras@pmdf.vdu.lt

Mindaugas Kaselis – Vytauto Didžiojo universiteto Politikos mokslų ir diplomatijos fakulteto Viešojo administravimo katedros doktorantas.

E. paštas: m.kaselis@pmdf.vdu.lt

Saulius Pivoras, Doctor of Humanities, is an Associate Professor, Head of the Department of Public Administration, Faculty of Political Sciences and Diplomacy, Vytautas Magnus University.

E-mail: s.pivoras@pmdf.vdu.lt

Mindaugas Kaselis, Doctoral student at the Department of Public Administration, Faculty of Political Sciences and Diplomacy, Vytautas Magnus University.

E-mail: m.kaselis@pmdf.vdu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2011 m. spalio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2012 m. kovo mėn.