

Lietuvos valstybės tarnyba: sėkmės paslaptys ir tolesnio vystymo alternatyvos

Jan-Hinrik Meyer-Sahling

Notingamo universitetas
University Park, Nottingham NG7 2RD, Jungtinė Karalystė

Vitalis Nakrošis

Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas, Vilniaus universitetas
Vokiečių g. 10, LT-01130, Vilnius

2009 metais organizacijos SIGMA tyrėjams atlikus naujųjų Europos Sąjungos (toliau – ES) šalių narių, kurios 2004 m. įstojo į ES, valstybės tarnybų vertinimą, Lietuvos valstybės tarnybos atitiktis Europos viešojo administravimo principams buvo įvertinta geriausiai. Straipsnyje siekiama nustatyti svarbiausias palankaus Lietuvos valstybės tarnybos vertinimo priežastis. Parodyta, kad palyginti su kitomis Rytų ir Vidurio Europos šalimis, Lietuvos valstybės tarnybos vystymuisi būdingas santykinis tęstinumas ir nuoseklumas. Be to, straipsnyje pateikiamos tolesnės Lietuvos valstybės tarnybos vystymo alternatyvos: valstybės tarnybos stabilizacija bei konsolidacija ir nuosaiki vadybinė reforma. Šioms alternatyvoms įgyvendinti pateikiamos trumpojo ir vidutinio laikotarpio rekomendacijos, skirtos Lietuvos sprendimų priėmėjams.

Raktažodžiai: valstybės tarnyba, žmogiškųjų išteklių valdymas, valstybės tarnybos reforma, valdžios įstaigos.

Keywords: the civil service, human resource management, civil service reform, public administration institutions.

Įvadas

Europos Komisijos ir tarptautinės Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos OECD (angl. *Organisation for Economic Co-operation and Development*) programos SIGMA (angl. *Support for Improvement in Governance and Management*), teikiančios pagalbą valdymui ir vadybai gerinti, 2009 m. ataskaitoje, vertinant naujųjų ES šalių narių (Lietuvos, Latvijos, Estijos, Vengrijos, Slovėnijos, Slovakijos, Lenkijos,

Čekijos) valstybės tarnybų atitiktį Europos viešojo administravimo principams ir valstybės tarnybos reformų trajektorijas po 2004 m., buvo akcentuota, kad Lietuva padarė didžiausią pažangą, o po 2004 m. Lietuva konstruktyviausiai tęsė valstybės tarnybos reformas [5, p. 82].

Tai nebuvo pirmasis palankus Lietuvos valstybės tarnybos įvertinimas. 2006 m. Pasaulio banko ataskaitoje Lietuvai pagal teisinę valstybės tarnybos pagrindą buvo suteiktas trečiasis aukščiausias reitingas (kartu su Latvija), pagal valstybės tarnybos politizaciją - antrasis (geriausias tarp visų Rytų ir Vidurio Europos šalių), o pagal valstybės tarnautojų paskatas – trečiasis (antrasis geriausias po Latvijos) [12, p. 34, 36, 38]. 2003 m. OECD/SIGMA ataskaitoje Lietuvos valstybės tarnyba irgi buvo gerai įvertinta, nurodant, kad „Lietuvos valstybės tarnybos įstatymas iš esmės suderintas su ES šalyse narėse taikomais principais ir standartais“, o „valstybės tarnybos valdymo sistema gerai sudaryta“ [8, p. 3, 18].

Jan-Hinrik Meyer-Sahling – Notingamo universiteto Europos politikos dėstytojas, socialinių mokslų daktaras.
E. paštas J.Meyer-sahling@nottingham.ac.uk

Vitalis Nakrošis – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto docentas, socialinių mokslų daktaras
E. paštas vitalis.nakrosis@tspmi.vu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2009 m. vasario mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2009 m. kovo mėn.

Šiame straipsnyje siekiama nustatyti svarbiausias palankaus Lietuvos valstybės tarnybos vertinimo priežastis, pateikti tolesnės Lietuvos valstybės tarnybos vystymosi alternatyvas ir rekomendacijas, kaip jas įgyvendinti. Čia Lietuva lyginama su kitomis Rytų ir Vidurio Europos šalimis, kurios įstojo į ES 2004 m., atsižvelgiama į žmogiškųjų išteklių vystymo tendencijas senose ES šalyse narėse. Straipsnyje remiamasi 2009 m. SIGMA ataskaita „Valstybės tarnybos reformos tęstinumas Rytų ir Vidurio Europoje, įstojus į ES“, kurios autorius yra Jan-Hinrik Meyer-Sahling [4], ir bendra šio straipsnio autorių studija „Lietuvos valstybės tarnybos modernizavimo gairės“ [5].

Lietuvos valstybės tarnybos sėkmės priežastys

Kokybinės lyginamosios analizės rezultatai rodo, kad Lietuvos ir kitų Baltijos šalių valstybės tarnybos labai gerai atitinka Europos viešojo administravimo principus dėl mažos valstybės tarnybos politizacijos. Šio straipsnio autoriai atliko daugia-reikšmių kintamųjų kokybinę lyginamąją analizę, kurioje atitiktis Europos viešojo administravimo principams buvo priklausomas kintamasis, o valstybės tarnybos modelis ir politizacija – nepriklausomi kintamieji. *1 lentelėje*, kurioje pateikti šios analizės rezultatai, matyti, kad nepaisant skirtingo valstybės tarnybos modelio (Lietuvoje karjeros valstybės tarnybos modelio bruožai sudaro 71 proc., o Estijoje – tik 35 proc.) Baltijos šalims būdinga santykinai maža politizacija.

Rengiant šiuos darbus 2008 m. buvo išnagrinėti įvairūs valstybės tarnybos šaltiniai (antriniai šaltiniai, Lietuvos teisės aktai, Valstybės tarnybos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos veiklos ataskaitos), atlikta Lietuvos ir kitų naujųjų ES šalių narių valstybės tarnautojų apklausa, įvykdyta Lietuvos valstybės tarnautojų interviu programa ir valstybės tarnybos ekspertų apklausa, atlikta apklausų ir interviu duomenų analizė.

Polimizacijos lygis apskaičiuotas pagal 2008 m. SIGMA valstybės tarnautojų apklausos rezultatus: teiginiui „politinės partijos ministerijose priima į darbą savo rėmėjus“ Lietuvoje pritarė tik 22 proc. apklaustų valstybės tarnautojų, o Lenkijoje – net 62 proc. Valstybės tarnybos modelis buvo nustatytas pagal EPAN (angl. *European Public Administration Network*) apklausos rezultatus: karjeros modeliu laikoma valstybės tarnyba, kurioje karjeros modelio bruožų daugiau negu 60 proc., postų modeliu – valstybės tarnyba, kurioje karjeros modelio bruožų mažiau negu 60 proc. [2, p. 10]. Atitiktis Europos viešojo administravimo principams nustatytas pa-

gal 2009 m. SIGMA ataskaitą [5]: visų Baltijos šalių atitiktis Europos viešojo administravimo principams didelė, nes viršija 60 proc. (žr. 1 pav.).

1 lentelė. Naujųjų ES šalių narių kokybinė lyginamoji analizė pagal valstybės tarnybos politizacijos, valstybės tarnybos modelio ir atitikties Europos viešojo administravimo principams kintamuosius

Šalis	Valstybės tarnybos politizacija	Valstybės tarnybos modelis	Atitiktis Europos viešojo administravimo principams
	0 - maža politizacija 1 – didelė politizacija	0 - karjeros modelis 1 - postų modelis	0 - maža atitiktis 1 - didelė atitiktis
Lietuva	0	0	1
Latvija Estija	0	1	1
Lenkija	1	0	0
Slovėnija Slovakija Čekija	1	1	0

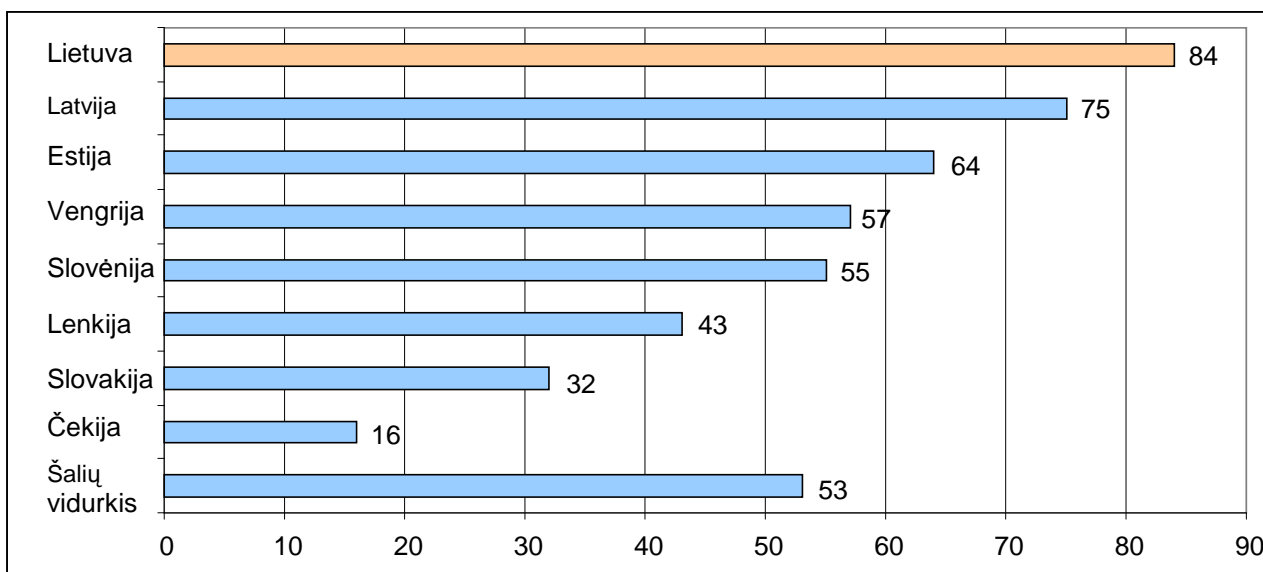
Lietuvai stojant į ES, valstybės tarnybos reformoms turėjo įtakos ES. Europos Komisija darė didelę įtaką valstybės tarnybos reformoms šalyse kandidatėse naudojamos tokias priemonės: „vartų saugojimą“, geriausios praktikos perteikimą ir priežiūrą, teisinius ir institucinius modelius, techninę pagalbą ir „Dvynių“ programa, kitas ES paramos programas. Pavyzdžiui, 1999 m. buvo skubama priimti *Valstybės tarnybos įstatymą* LR Seime, kad Europos Komisijos nuomonė apie Lietuvos pažangą stojant į ES būtų palankesnė [7, p. 136].

Anot Lietuvos valstybės tarnybos ekspertų iš viešojo ir privataus sektorių, ES padarė didelę įtaką valstybės tarnybos reformai Lietuvoje. Tai rodo svertinis indeksas (žr. *2 lentelę*), kuris buvo apskaičiuotas taip: 1 balas suteikiamas už atsakymą „visiškai sutinku“, 0,75 balo – už atsakymą „sutinku“, 0,5 balo – už neutralų atsakymą, 0,25 balo – už atsakymą „nesutinku“, 0 balų – už atsakymą „visiškai nesutinku“.

Ekspertų nuomone, ES turėjo didžiausią įtaką valstybės tarnybos programos vystymuisi (86,10 balo iš 100) ir *Valstybės tarnybos įstatymo* priėmimui (83,33), kiek mažesnę - prie už valstybės tarnybą atsakingos institucijos (Valstybės tarnybos departamento) stiprinimui (77,77). Tačiau ES įtaka buvo

šiek tiek mažesnė didinant vadovujančias pareigas einančių valstybės tarnautojų profesionalumą (69,44),

dar mažesnė – mažinant šių tarnautojų kaitą (63,88) ir didinant jų darbo užmokestį (58,33).



1 pav. Naujųjų ES šalių narių atitiktis Europos viešojo administravimo principams: 2008 m. indeksas

Pastaba: aukščiausias (100 balų) indeksas reiškia visišką valstybės tarnybos atitiktį Europos viešojo administravimo principams, o žemiausias (0 balų) indeksas – visišką šiems principams neatitiktį.

Šaltinis: J.-H. Meyer-Sahling. *Post-Accession Sustainability of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe*. Paris: OECD-SIGMA Publications, 2009.

2 lentelė. ES įsitraukimo į Lietuvos valstybės tarnybos vystymąsi aktyvumas dar Lietuvai neįstojus į ES ir jau tapus jos nare (balais iš 100)

ES įsitraukimas	Svertinis indeksas
<i>Iki narystės ES</i>	
Skatino ir suteikė informacijos apie valstybės tarnybos programų plėtrą	86,10
Privertė mano šalyje priimti Valstybės tarnybos įstatymą	83,33
Sustiprino už valstybės tarnybą atsakingos institucijos padėtį	77,77
Padidino vadovujančias pareigas einančių valstybės tarnautojų profesionalumą ministerijų administracijose	69,44
Stabilizavo (sumažino kaitą) tarp tarnautojų, kurie eina vadovujančias pareigas ministerijų administracijose	63,88
Padėjo didinti vadovujančias pareigas einančių valstybės tarnautojų darbo užmokestį ministerijų administracijose	58,33
<i>Tapus ES nare</i>	
Lietuvos Vyriausybėje sumažėjo valstybės tarnybos reformos interesas	38,89

Šaltinis: Devynių Lietuvos valstybės tarnybos ekspertų apklausos duomenys, 2007 m.

Lietuvoje buvo efektyviai išnaudota ES parama valstybės tarnybos srityje. 1997-2005 m. Lietuvoje buvo įgyvendinti trys svarbiausi programos PHARE projektai valstybės tarnybos srityje (žr. 3 lentelę).

3 lentelė. Svarbiausi programos PHARE projektai Lietuvoje valstybės tarnybos srityje 1997-2005 m.

Nr.	PHARE projekto pavadinimas	Pagrindinė atsakinga institucija	Įgyvendinimo laikotarpis
1.	PHARE administracinės reformos projektas	Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerija	1997-1998 m.
2.	PHARE projektas „Viešojo administravimo paslaugų stiprinimas“	Lietuvos viešojo administravimo institutas	2000-2002 m.
3.	PHARE projektas „Valstybės tarnybos valdymo tobulinimas“	Valstybės tarnybos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos	2003-2005 m.

Vykdam pirmąjį administracinės reformos projektą labiausiai buvo rūpinamasi, kaip parengti 1999 m. *Valstybės tarnybos įstatymo* projektą. Antrasis projektas - „Viešojo administravimo paslaugų stiprinimas“ - buvo skirtas valstybės tarnautojų mokymo paslaugoms, kurias teikia Lietuvos viešojo administravimo institutas, tobulinti. Trečiasis projektas - „Valstybės tarnybos valdymo tobulinimas“ - labiausiai prisidėjo stiprinant Valstybės tarnybos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos pajėgumus [11, p. 34]. Nuo 2006 m. Lietuvoje pradėtos naudoti Europos socialinio fondo lėšos valstybės tarnautojams mokyti.

Politiniai Lietuvos valdžios išipareigojimai buvo kita Lietuvos valstybės tarnybos sėkmės priežastis. Tiek ir neįstojus, tiek ir įstojus į ES valstybės tarnybos reforma buvo ir yra svarbi Lietuvos valdžios politinės darbotvarkės dalis. 2004 m. patvirtintoje *Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijoje* buvo numatyti šie tikslai: didinti valstybės tarnybos administracinius gebėjimus ir gerinti valstybės tarnautojo įvaizdį. Svarstant įvairius valstybės tarnybos klausimus, dalyvavo Lietuvos įstatymų leidžiamosios valdžios ir vykdomosios valdžios (Vyriausybės ir Prezidento) institucijų atstovai. 2007 m. apklaustieji Lietuvos ekspertai nesutinka su teiginiu, jog įstojus į ES sumažėjo Lietuvos Vyriausybės interesus toliau reformuoti valstybės tarnybą (svartinis indeksas sudaro tik apie 39 balus iš 100 (žr. 2 lentelę). Tuo Lietuva skiriasi nuo kitų Rytų ir Vidurio Europos šalių, kuriose joms įstojus į ES politinės valdžios dėmesys valstybės tarnybos reformai sumažėjo.

Lietuvoje susidarė pakankami *centrinės valdžios pajėgumai*, reikalingi valstybės tarnybos politikai koordinuoti ir kontroliuoti. Remiantis 2009 m. SIGMA ataskaita, tik Lietuvoje (ir kiek mažiau Latvijoje) buvo sukurta ir išlaikyta tinkama valstybės tarnybos valdymo struktūra, o Valstybės tarnybos departamentui prie Vidaus reikalų ministerijos būdingas veiklos stabilumas ir pajėgumas [4, p. 30]. Šis 2002 m. įsteigtas departamentas Lietuvoje tapo vienintele institucija, atsakinga už valstybės tarnybą. Tuo tarpu valstybės tarnybos valdymo institucijoms Lenkijoje, Vengrijoje ir Slovėnijoje būdingas nestabilumas ir netikrumas, Estijoje – valdžios fragmentacija tarp kelių institucijų, o Čekijos ir Slovakijos atsakingoms institucijoms - silpnas pajėgumas [4, p. 26].

Apibendrinant galima daryti išvadą, kad, palyginti su kitomis naujosiomis ES šalimis, Lietuvos valstybės tarnybos vystymuisi būdingas santykinis tęstinumas ir nuoseklumas. Lietuvoje laipsniškai mažėjo politizacija, didėjo valstybės tarnybos valdymo ir pačių Lietuvos valstybės tarnautojų profesionalumas. Jeigu Lietuvai stojant į ES Europos Komisija darė didelę įtaką

valstybės tarnybos reformai, tai įstojus į ES valstybės tarnybos klausimai tapo Lietuvos politinės valdžios išipareigojimų dalimi. Skirtingai nuo Lietuvos (ir iš dalies Latvijos), kitoms Rytų ir Vidurio Europos šalims būdinga atsitiktinė valstybės tarnybos reforma, kurios iniciatyvos prasidėdavo ir vėl sustodavo [4].

Lietuvos valstybės tarnybos atitiktis Europos viešojo administravimo principams

2009 m. SIGMA ataskaitoje naujųjų ES šalių narių valstybės tarnybų atitiktis Europos viešojo administravimo principams buvo vertinamas pagal šiuos principus: 1) valstybės tarnybos patikimumą ir teisinį tikrumą, 2) atvirumą ir skaidrumą, 3) teisinę atskaitomybę, 4) efektyvumą ir rezultatyvumą, 5) neutralumą, profesinis dorumą, proporcingumą. Lietuvos atitiktis Europos viešojo administravimo principams buvo įvertintas geriausiai: 84 balai iš 100, esant 53 balų vidurkiui (žr. 1 pav.).

Palankus Lietuvos valstybės tarnybos vertinimas nereiškia, jog Lietuvoje neturi toliau vykti žmogiškųjų išteklių valdymo reforma. Lietuvos valstybės tarnybos sistema turi tam tikrų trūkumų, kuriuos reikia ištaisyti. Lietuvos valstybės tarnybos atitiktis Europos viešojo administravimo principams skiriasi pagal skirtingas valstybės tarnybos funkcijas (žr. 4 lentelę).

4 lentelė. Lietuvos atitiktis Europos viešojo administravimo principams pagal valstybės tarnybos funkcijas 2008 m.

<i>Nr.</i>	<i>Valstybės tarnybos funkcija</i>	<i>Atitikties laipsnis</i>
1.	Teisinis pagrindas	Aukštas
2.	Valstybės tarnybos apimtis	Vidutinis
3.	Valstybės tarnybos valdymas	Aukštas
4.	Priėmimas į darbą	Aukštas / vidutinis
5.	Karjera	Aukštas / vidutinis
6.	Aukštesnioji valstybės tarnyba	Žemas / vidutinis
7.	Valstybės tarnautojų teisės ir pareigos	Aukštas / vidutinis
8.	Darbo užmokestis	Vidutinis
9.	Mokymas	Aukštas

Šaltinis: J.-H. Meyer-Sahling, V. Nakrošis. *Modernising the Lithuanian Civil Service*. Vilnius, 2009.

Lietuvoje buvo sukurtas geras teisinis valstybės tarnybos pagrindas, kurio nuostatos faktiškai taikomos valdant žmogiškuosius išteklius. Tačiau šiam

teisiniam pagrindui būdingas sudėtingumas ir nestabilumas, kurio viena iš priežasčių yra „aiškiai suformuluotos valstybės tarnybos plėtros koncepcijos trūkumas“ [14, p. 54]. Taip pat Lietuvos valstybės tarnybos dydis tik vidutiniškai atitinka Europos viešojo administravimo principus. Tai daugiausia susiję su tuo, jog centrinės valdžios ir savivaldybių įstaigose, be valstybės tarnautojų (2007 m. jų buvo 29 390), dirba vis daugiau šio statuso neturinčių darbuotojų (2007 m. - 25 957). Nors dalis šių darbuotojų atlieka viešojo administravimo funkcijas, jų statusą reglamentuoja *Darbo kodeksas* [5, p. 16].

Lietuvos valstybės tarnautojų karjeros sistema gerai atitinka Europos viešojo administravimo principus. 62,07 proc. Lietuvos valstybės tarnautojų pritaria, jog jų ministerijose pareigų paaukštinimas priklauso nuo gerų individualių veiklos rezultatų“ (naujųjų ES šalių vidurkis sudaro tik 42,25 proc.) [6, p. 25-26]. Tačiau mažiausiai Europos viešojo administravimo principus Lietuva atitinka aukštesniosios valstybės tarnybos srityje. Nors daugelyje Vakarų Europos šalių buvo įkurtos aukštesniosios valstybės tarnybos sistemos [3], Lietuvoje valstybės tarnautojų, kurie eina vadovaujančias pareigas, valdymui beveik netaikomos specialiosios nuostatos (išskyrus dėl valdžios įstaigų vadovų vertinimo, aukščiausiųjų kategorijų valstybės tarnautojų mokymo). Tačiau Lietuvoje nesūloma kurti centralizuotos aukštesniosios valstybės tarnybos ar atskiro tokių valstybės tarnautojų korpuso, atsižvelgiant į jo politizacijos galimybę (pavyzdžiui, dėl šios priežasties bandymai kurti atskirus tokių tarnautojų korpusus Vengrijoje ir Slovakijoje buvo nesėkmingi) [5, p. 44].

Remiantis 2009 m. SIGMA ataskaita Lietuvos darbo užmokesčio sistema yra gana skaidri, bet nepakankamai konkurencinga [5, p. 55]. Ši sistema nepakankamai orientuota į rezultatą: tik 31 proc. Lietuvos valstybės tarnautojų mano, jog už gerą veiklą skiriamas didesnis darbo užmokestis (Estijoje taip mano 50 proc. tarnautojų, o visų naujųjų ES šalių narių vidurkis yra 32 proc.). Todėl Lietuvoje tikslinga atkreipti dėmesį į darbo užmokesčio sistemos, kuri 2004 m. buvo pasiūlyta Pasaulio banko ataskaitoje, alternatyvą. Šioje ataskaitoje buvo rekomenduota pritaikyti integruotą darbo užmokesčio sistemą, pagal kurią papildomos įmokos būtų įvestos esamoje kategorijų sistemoje [14]. Ji galėtų pakeisti dabartinę sistemą, kurioje pareiginė alga ir priedai už stažą ir klasę skaičiuojami atskirai.

Politiniai iššūkiai Lietuvos valstybės tarnybos reformai

Lietuvoje reikia reaguoti į politinius iššūkius valstybės valdymui, įgyvendinti politinius valstybės poli-

tikos prioritetus. Svarbiausias 2009-2010 m. politinis prioritetas - pasiekti geresnių valstybės politikos rezultatų su mažesniais finansiniais ištekliais. 2008 m. LR Seimo rinkimų programų analizė rodo, jog dešinėsios ir centro dešinės partijos (ypač Tėvynės Sąjunga - Lietuvos krikščionys demokratai, Liberalų ir centro sąjunga, Liberalų sąjūdis), sudarančios valdančiąją daugumą, pasisako už valstybės valdymo reformas, kurios pagrįstos vadybiniu modeliu [6]. *2008-2012 metų Lietuvos Vyriausybės programoje* planuojama parengti valstybės tarnybos plėtotės koncepciją, pagal kurią būtų modernizuojama Lietuvos valstybės tarnyba. Šioje programoje numatytos kelios vadybinės reformos priemonės: dėl efektyvios valstybės tarnautojų motyvavimo sistemos, orientuotos į rezultatus, dėl kompetencijų valdymo modelio diegimo ir kt.

Šio straipsnio autoriai atliko kitą daugiareikšmių kintamųjų kokybinę lyginamąją analizę, kurioje veiklos valdymo sistemos vertinimas buvo priklausomas kintamasis, o viešojo administravimo tradicija ir valstybės tarnybos modelis – nepriklausomi kintamieji. Viešojo administravimo tradicija buvo suskirstyta pagal viešojo administravimo literatūrą į kontinentinę, anglosaksų ir Šiaurės šalių tradiciją. Valstybės tarnybos modelis nustatytas remiantis minėtos EPAN apklausos rezultatais [2, p. 10]. Veiklos valdymo sistemos vertinimas paimtas iš G. Bouckaerto ir J. Halligano knygos [1].

Kokybinės lyginamosios analizės rezultatai rodo (žr. 5 lentelę), kad pažangios veiklos valdymo

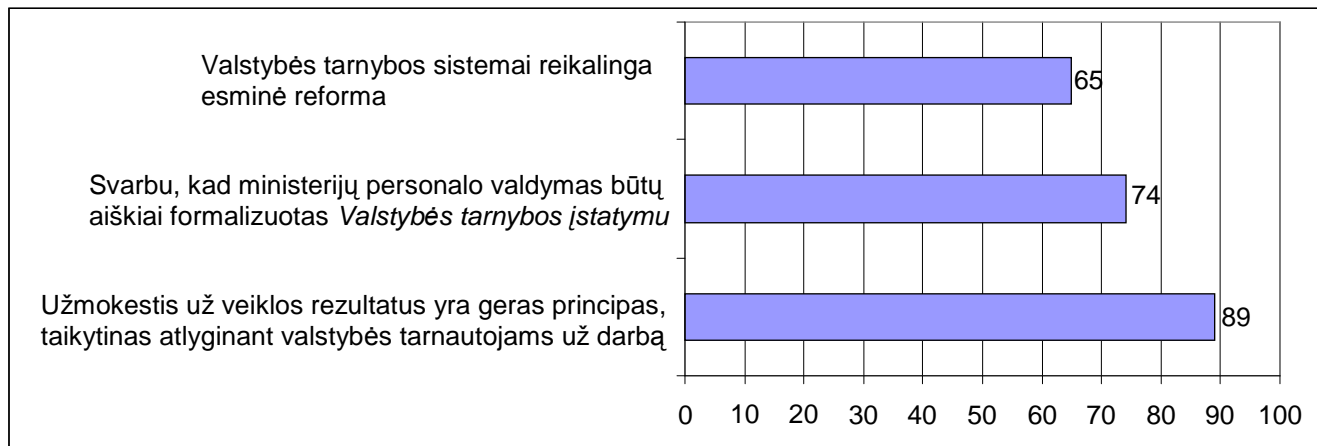
5 lentelė. ES šalių narių kokybinė lyginamosios analizės pagal viešojo administravimo tradicijos, valstybės tarnybos modelio ir veiklos valdymo sistemos kintamuosius

Šalis	Viešojo administravimo tradicija	Valstybės tarnybos modelis	Veiklos valdymo sistemos vertinimas
	0 - kontinentinė tradicija 1 - anglosaksų, šiaurės tradicija	0 - karjeros modelis, 1 - postų modelis	0-pradinis veiklos valdymas 1-pažangus veiklos valdymas
Graikija, Vokietija, Prancūzija	0	0	0
Jungtinė Karalystė, Švedija	1	1	1
Olandija	0	1	1

sistemos, kurios buvo sukurtos Jungtinėje Karalystėje, Olandijoje ar Švedijoje, susijusios ne su viešojo administravimo tradicija, o su šiose šalyse taikomu postų valstybės tarnybos modeliu (Olandijoje karjeros modelio bruožai sudaro 59 proc., Švedijoje ir Jungtinėje Karalystėje – 24 proc.). Todėl diegiant į rezultatus orientuotą valdymą Lietuvoje, reikia didinti žmogiškųjų išteklių valdymo lankstumą. Tačiau Lietuvai nesiūloma pereiti prie postų valstybės tarnybos modelio.

2008 m. SIGMA atliktos valstybės tarnautojų apklausos duomenys rodo, jog Lietuvos valstybės

tarnautojai palaiko reformų įgyvendinimą valstybės tarnyboje (žr. 2 pav.). 65 proc. Lietuvos valstybės tarnautojų sutinka, kad Lietuvos valstybės tarnybai reikalingos esminės reformos. Kiti du teiginiai rodo Lietuvos valstybės tarnautojų lūkesčius dėl valstybės tarnybos reformos modelio. 74 proc. Lietuvos valstybės tarnautojų sutinka, kad personalo valdymas ministerijose turi būti aiškiai formalizuotas įstatymu. Tai reiškia, kad žmogiškųjų išteklių valdymas turi būti pagrįstas *Valstybės tarnybos įstatymu* (kaip visose Vakarų Europos šalyse, išskyrus Jungtinę Karalystę).



2 pav. Lietuvos valstybės tarnautojų pozicija dėl valstybės tarnybos reformos, 2008 m.

Lietuvos valstybės tarnautojai palaiko darbo užmokestį, susijusį su veiklos rezultatais, o ne pagrįstą tarnybos stažu. Tai reiškia, kad valstybės tarnautojams priimtina lankstesnė žmogiškųjų išteklių vadyba ministerijose ir kitose valdžios įstaigose.

Nuosaikios vadybinės reformos alternatyva

Atsižvelgiant į Lietuvos pasiekimus ir atitikties Europos viešojo administravimo principams laipsnį, viena iš Lietuvos valstybės tarnybos vystymo alternatyvų būtų tolesnis valstybės tarnybos konsolidavimas ir stabilumo išlaikymas trumpuoju 2009-2010 m. laikotarpiu. Šiuo laikotarpiu būtų siekiama didinti Lietuvos valstybės tarnybos atitiktį Europos viešosios administravimo principams, ypač tokiose srityse kaip valstybės tarnybos dydis, aukštesnioji valstybės tarnyba, darbo užmokestis.

Atsižvelgiant į politinius iššūkius ir Lietuvos valstybės tarnautojų lūkesčius, vidutiniu laikotarpiu iki 2012 m. pabaigos tikslinga suformuoti nuosaikios valstybės tarnybos vadybinio vystymo alternatyvą. Svarbiausios šios vidutinio laikotarpio

reformos prielaidos yra dvi. Pirma, Lietuvoje turi būti išlaikyta santykinai *maža Lietuvos valstybės tarnybos politizacija*, nes politizuotos valstybės tarnybos aplinkoje kyla grėsmė net ir nuosaikioms vadybinėms reformoms, kurioms vykstant valdžios įstaigų vadovai laisviau atlieka įvairius veiksmus. Antra, žmogiškųjų išteklių (arba indėlių) valdymo lankstumas turi būti siejamas su *efektyvesne Lietuvos valdžios įstaigų veiklos rezultatų kontrole*. Todėl Lietuvoje reikia tobulinti strateginį valdymą diegiant veiklos rezultatų stebėsenos ir vertinimo sistemas. Tačiau siekiant šio strateginio tikslo svarbu, kad esamoms problemoms spręsti ir valstybės politikos uždaviniams siekti valstybės tarnautojai turėtų daugiau analitinių įgūdžių, kurių jie gali įgyti studijuodami aukštesiose mokyklose ar besimokydami valstybės tarnautojų mokymo įstaigose.

Nuosaiki vadybinė reforma būtinai turi remtis minėtais Europos viešojo administravimo principais, daugiau dėmesio teikiant lankstumui ir skaidrumui (žr. 3 pav.). Reikia, kad žmogiškųjų išteklių valdymas Lietuvos valdžios įstaigose taptų lankstesnis ir kad būtų didinamas personalo valdymo skaidrumas. Valstybės tarnautojų priėmimas į darbą ir jų atleidimas iš jo turėtų išlikti

detaaliai reglamentuotas, daugiau lankstumo galimybių numatant esamam valdžios įstaigų personalui valdyti [6, p. 56-57].



3 pav. Nuosaikus vadybinis valstybės tarnybos reformos modelis

Lietuvos valstybės tarnybą galima padaryti *lankstesne* keliais būdais. Pirma, valstybės tarnybos teisinis pagrindas gali būti šiek tiek supaprastintas, Valstybės tarnybos įstatyme nustatant bendrus principus ir svarbiausias nuostatas, atsakomybę už detalios tvarkos nustatymą skiriant atsakingoms vykdomosios valdžios institucijoms (Vyriausybei, Vidaus reikalų ministerijai, Valstybės tarnybos departamentui prie VRM). Antra, nors labiausiai lankstumas atsispindi planuojant personalo skaičių ir darbo užmokesčio fondą, nerekomenduojama greitai atsisakyti etatų limito ar atskiro darbo užmokesčio fondo nustatymo. Bet koks supaprastinimas (pavyzdžiui, galimybė planuoti visas einamąsias išlaidas vienoje biudžeto eilutėje) turėtų būti detaliai išnagrinėtas ir išbandytas. Trečia, atsižvelgiant į tai, kad Lietuvos ministerijoms ir kitoms valdžios įstaigoms būdinga hierarchinė struktūra, turinti daug vertikalių lygių ir vadovų (pavyzdžiui, 2007 m. Lietuvos ministerijose vadovai sudarė 23 proc. visų darbuotojų), naudinga siekti struktūrinių pokyčių Lietuvos valdžios įstaigose, kurie užtikrintų horizontalesnio pobūdžio valdymą. Ketvirta, kai kurios valstybės tarnybos funkcijos gali būti valdomos lanksčiau: pavyzdžiui, galima taikyti praktines užduotis atrenkant valstybės tarnautojus ar numatyti lakstesnį darbo laiką valdžios įstaigose.

Tačiau kad nebūtų nukrypta nuo Europos viešojo administravimo principų, didesnis lankstumas turi būti derinamas su didesniu *skaidrumu* valstybės tarnyboje. Skaidrumo gali būti siekiama taip pat keliais būdais. Pirma, galima suvienodinti personalo statusą valdžios įstaigose (pavyzdžiui, aiš-

kiau atskiriant valstybės tarnautojų ir darbuotojų pareigybes). Antra, reikia griežtinti nuostatas dėl valstybės tarnautojų pareigų ir užtikrinti jų geresnį taikymą, pavyzdžiui, naudojant turto ir pajamų deklaravimą, įvedant etikos kodeksą, taikant tarnybinių nusižengimų nuostatas. Trečia, kai kurių valstybės tarnybos funkcijų valdymas gali tapti skaidresnis: pavyzdžiui, tai galima padaryti atrenkant pakaitinius tarnautojus organizuojant supaprastintą konkursą, viešai skelbiant darbo užmokesčių internete ar skelbiant konkursų vadovų pareigoms rezultatus.

Labai svarbu Lietuvos valstybės tarnyboje įvesti kelias modernias žmoniškųjų išteklių valdymo priemones. Pirma, svarbu pripažinti tam tikrą dalį valstybės tarnautojų, kurie eina vadovaujančias pareigas (pavyzdžiui, apie 5 proc. visų valstybės tarnautojų), kaip atskirą grupę ir jiems nustatyti specialias nuostatas dėl priėmimo į darbą, karjeros, veiklos vertinimo, mobilumo, darbo užmokesčio, mokymo ir kt. Antra, darbo užmokesčio sistemoje valstybės tarnautojams (tarp jų vadovams) gali būti nustatytas rezultatais pagrįstas darbo užmokestis. Šiuo metu Lietuvoje priedai už kvalifikacines klases (ir vienkartiniai priedai) pagrįsti valstybės tarnautojų veiklos vertinimu, tačiau tik 36 proc. Lietuvos valstybės tarnautojų mano, kad jų darbo užmokesčio lygis susietas su jų veiklos rezultatais [6, p. 28]. 2004 m. Pasaulio banko ataskaitoje buvo teigiama: svarbiausia veiklos vertinimo Lietuvoje problema yra ta, kad priedai už veiklos rezultatus galėjo būti skiriami mažai personalo daliai (dažniau vadovams) [14, p. 3]. Trečia, Lietuvos valstybės tarnyboje turi būti įvesta kompetencijų vadyba, suderinta su kitomis valstybės tarnybos funkcijomis (atranka, vertinimu, mokymu, darbo užmokesčiu ir kt.). Lietuvoje valstybės tarnautojų veiklos vertinimo potencialas nėra pakankamai išnaudojamas, siekiant suderinti valdžios įstaigų tikslus su valstybės tarnautojų kompetencijomis ir jų tobulinimo galimybėmis. Be to, siekiant didinti valstybės tarnautojų kompetenciją, svarbu gerinti studijų kokybę Lietuvos aukštosiose mokyklose, kurių rengiami specialistai dalyvaus konkursuose valstybės tarnybos pareigoms.

Rekomendacijos dėl valstybės tarnybos reformos trumpuoju ir vidutiniu laikotarpiu

Visos rekomendacijos dėl Lietuvos valstybės tarnybos reformos, kurios pateikiamos 6 lentelėje, suskirstytos į dvi grupes. Rekomendacijos dėl valstybės tarnybos reformos trumpuoju laikotarpiu, kurios remiasi valstybės tarnybos konsolidavimo ir stabilizavimo alternatyva, galėtų būti įgyvendintos per 1-2 metus (2009-2010 m.). Rekomendacijos dėl

6 lentelė. Rekomendacijos dėl valstybės tarnybos reformos trumpuoju ir vidutiniu laikotarpiu

Nr.	Valstybės tarnybos funkcija	<i>Rekomendacijos dėl valstybės tarnybos reformos trumpuoju laikotarpiu</i>	<i>Rekomendacijos dėl valstybės tarnybos reformos vidutiniu laikotarpiu</i>
1.	Teisinis valstybės tarnybos pagrindas	Didinti Valstybės tarnybos įstatymo nuostatų stabilumą ir jų taikymo kokybę.	Šiek tiek supaprastinti teises valstybės tarnybos nuostatas, skiriant daugiau atsakomybės vykdomajai valdžiai.
2.	Valstybės tarnybos dydis, valdymas	Siekti suvienodinti arba aiškiai atskirti skirtingų personalo grupių statusą valdžios įstaigose. Taikyti maksimalius etatų limitus ir atskirai planuoti darbo užmokesčio fondą, bet didinti objektyvumą planuojant žmogiškuosius išteklius.	Siekti lankstesnės ir horizontalesnės valdžios įstaigų struktūros, turinčios mažiau vertikalių skaičių. Išbandyti supaprastintą personalo skaičiaus ir darbo užmokesčio planavimo sistemą tam tikrose valdžios įstaigose.
3.	Priėmimas į darbą	Atrinkti pakaitinius tarnautojus supaprastinto konkurso tvarka. Įvertinti iš dalies centralizuotos atrankos galimybę mažesnėms valdžios įstaigoms. Įvesti praktines užduotis ir kitas galimybes kandidatų analitiniais ir loginiais pajėgumams įvertinti.	Didinti atrankos centralizaciją, pavyzdžiui, numatant preliminarios vadovų atrankos galimybę. Tobulinti egzaminų turinį su galimybe jį geriau pritaikyti atskirų institucijų poreikiams.
4.	Valstybės tarnautojų mokymas	Didinti valstybės tarnautojų mokymo kokybę, daugiau dėmesio teikti analitiniais įgūdžiams.	Geriau susieti valstybės tarnautojų mokymą su kompetencijų vadyba. Didinti vadovų mokymo apimtį, efektyviai panaudoti mokymui skirtas darbo užmokesčio fondo ir Europos socialinio fondo lėšas.
5.	Karjera, veiklos vertinimas	Tobulinti santykį tarp veiklos vertinimo ir darbo užmokesčio siekiant skaidresnio ir teisingesnio veiklos vertinimo. Veiklos vertinimą išnaudoti valdžios įstaigų tikslams ir valstybės tarnautojų veiklai derinti.	Suderinti priedus už veiklos rezultatus su esama pareigybių ir jų kategorijų sistema (naujoje darbo užmokesčio sistemoje). Geriau panaudoti veiklos vertinimą valdant valstybės tarnautojų kompetencijas Pripažinti siaurą aukštesniųjų valstybės tarnautojų grupę ir jiems numatyti specialias nuostatas (dėl priėmimo į darbą, karjeros, mobilumo, darbo užmokesčio, mokymo).
6.	Valstybės tarnautojų teisės ir pareigos	Griežtinti nuostatas dėl valstybės tarnautojų pareigų turto ir pajamų deklaravimo srityje ir užtikrinti jų efektyvią priežiūrą Inicijuoti mokymus dėl tarnybinių pažeidimų taikymo.	Įvesti vieningą etikos ar elgesio kodeksą. Numatyti pusę dienos užimtumą ar kitas lanksčias darbo formas valstybės tarnyboje.
7.	Darbo užmokestis	Teikti daugiau dėmesio veiklos rezultatams ir jų valdymui darbo užmokesčio sistemoje. Viešai pateikti informaciją apie darbo užmokestį (įskaitant priedus ir priemokas).	Sukurti naują darbo užmokesčio sistemą, kuri būtų vieninga, skaidri, konkurencinga ir orientuota į rezultatus (gali būti pritaikyta integruota darbo užmokesčio sistema pagal Pasaulio banko ataskaitos siūlymus).

valstybės tarnybos reformos vidutiniu laikotarpiu, kurios pagrįstos nuosaikiu vadybiniu modeliu, galėtų būti įgyvendintos iki dabartinės Vyriausybės kadencijos pabaigos 2012 m.

Apibendrinimas

Palankus Lietuvos valstybės tarnybos vertinimas, kuris buvo pateiktas 2009 m. SIGMA ataskaitoje [5], labai susijęs su tuo, kad Lietuvos valstybės tarnybos vystymuisi buvo būdingas tęstinumas ir nuoseklumas, palyginti su kitomis naujomis ES šalimis narėmis. Todėl beveik po visiško Vyriausybės pasikeitimo 2008 m. pabaigoje svarbu, kad 2009-2010 m. laikotarpis Lietuvoje būtų skirtas valstybės tarnybai konsoliduoti, vengiant didelio valstybės tarnybos politizavimo. Be to, 2009 m. būtų naudinga parengti bendrą valstybės tarnybos vystymo koncepciją ir dėl jos pasiekti Lietuvos įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių bei interesų grupių sutarimą. Tai sudarytų sąlygas pasiruošti ir sėkmingai įgyvendinti nuosaikios vadybinės reformos modelį Lietuvos valstybės tarnyboje 2011-2012 m. laikotarpiu. Tačiau reikia atsižvelgti, kad nuosaikios vadybinės reformos modelį galima Lietuvoje taikyti tik esant mažai valstybės tarnybos politizacijai ir efektyviai valdžios įstaigų veiklos kontrolei. Nesant šių prielaidų, šis modelis gali neduoti gerų rezultatų, valdant žmogiškuosius išteklius Lietuvos valstybės tarnyboje.

Literatūra

1. Bouckaert, G., and Halligan, J. *Managing Performance: International Comparisons*. Routledge, 2007.
2. Demmke, Ch., Henökl, T., and Moilanen, T. *What are Public Services Good at? Success of Public Services in the Field of Human Resource Management*. EIPA, May 2008. <http://www.eupan.eu/3/92/&for=show&tid=178> [2008-11-01].
3. Kuperus, H., and Rode, A. *Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in the European Union Member States*. EIPA, December 2008. <http://www.eupan.eu/3/92/&for=show&tid=191> [2008-11-01].
4. Masiulis K. ir Krupavičius A. *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*. Vilnius: UAB „Akritis“, 2007.
5. Meyer-Sahling, J.-H. *Post-Accession Sustainability of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe*. Paris: OECD-SIGMA Publications, 2009.
6. Meyer-Sahling, J.-H., and Nakrošis, V. *Modernising the Lithuanian Civil Service*. Vilnius, 2009.
7. Nakrošis V. Lietuvos valstybės tarnyba kryžkelėje: vadybos modelio link? Kn.: G. Švedas (sudaryt.). *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir jo perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008.
8. *Paying for Performance: Policies for Government Employees. Policy Brief*. OECD, May 2005. <http://www.oecd.org/dataoecd/13/51/34910926.pdf> [2008-11-01].
9. *Lithuania: Public Service and the Administrative Framework Assessment*. OECD/SIGMA, 2003. <http://www.Sigmaweb.org/dataoecd/41/47/34988156.pdf> [2008-11-01].
10. Pollitt, C., S. van Thiel, and Homburg, V. (eds.) *New Public Management in Europe: Adaptations and Alternatives*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2007.
11. Pollitt, C., and Bouckaert, G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2nd Ed. Oxford, Oxford University Press, 2004.
12. *Country Summary Evaluation Report No. 3*. Public Policy and Management Institute, 1 March 2006.
13. *Report on Strategic Planning and Policy Management in Lithuania and Latvia*. World Bank, October 2006. <http://www.lrv.lt/strateginis/Pasaulio%20banko%20studija.pdf> [2008-11-01].
14. *Recommendations for Civil Service Salary Reform to Support the Introduction of Performance Management*. World Bank, 2004.
15. Žukauskas E. Nestabilus valstybės tarnybos teisinio reguliavimo priešastys. Kn.: G. Švedas (sudaryt.). *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir jo perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008.

Jan-Hinrik Meyer-Sahling, Vitalis Nakrošis

The Lithuanian Civil Service: Secrets of Success and Alternatives for Further Development

Summary

The 2009 SIGMA assessment of the civil services in the new EU member states, which joined the EU in 2004, revealed that only the Lithuanian civil service achieved a high degree of fit with the European principles of public administration. The article seeks to determine main reasons behind this favourable assessment of Lithuania. Compared to other countries of Eastern and Central Europe, the development of the Lithuanian civil service was marked by relative continuity and consistency. In addition, the article presents two main alternatives for further developing the Lithuanian civil service: a stabilisation and consolidation of the Lithuanian civil service as well as its moderate managerial reform. To implement these alternatives, the article outlines a number of short-term and medium-term recommendations for Lithuanian decision-makers.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.27.26940