

Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos raida 1990 - 1995 metais

Jolanta Juralevičienė

*Kauno technologijos universitetas
K.Donelaičio g. 20, LT-44239 Kaunas*

Valstybės tarnybos modelio formavimo, valstybės tarnybos valdymo bei tarnautojų mokymo ir kvalifikacijos tobulinimo aspektais straipsnyje analizuojamos Lietuvos valstybės tarnybos raidos ypatybės pirmąjį penkmetį po nepriklausomybės atkūrimo. Remiantis moksline literatūra ir teisės aktais, parodyta, kad tuo laikotarpiu valstybės tarnybos raida buvo gana spontaniška ir net chaotiška: pirmaisiais nepriklausomybės metais didelį vaidmenį vaidino lojalumas gimstančiai demokratijai, todėl valstybės tarnybos kvalifikacija ir kompetencija nebuvo pirmaeiliai; vėlavo teisinės bazės kūrimas; nepakankamas dėmesio buvo skiriama valstybės tarnautojų kvalifikacijai tobulinti. Straipsnyje pateikta medžiaga parodo, kad, nepaisant nurodytų nesklaidumų, to laikotarpio patirtis sudarė prielaidas dabartinei Lietuvos valstybės tarnybai susiformuoti.

Raktažodžiai: *valstybės tarnybos modelis, valstybės tarnybos valdymas, valstybės tarnautojų mokymas.*

Keywords: *model of the civil service, governance of the civil service, learning.*

Įvadas

Autoriai, analizuojantys įvairius valstybės tarnybos aspektus, pabrėžia, kad kiekviena šalis sukuria tokį valstybės tarnybos modelį, kuris labiausiai atitinka jos kultūrinį, politinį ir teisinį paveldą [1]. Po nepriklausomybės atkūrimo Lietuvoje, kaip ir kitose sovietinio bei posovietinio bloko šalyse, prasidėjo valstybės tarnybos modelio paieškos. Tai sąlygojo būtinybę pertvarkyti viešąsias institucijas, visiškai ir galutinai atsikratyti sovietinių direktyvų nuostatų. 1996 metais prof. E.Jasaitis rašė, kad „per penkiasdešimt primestos iš centro direktyvinės ir nelanksčios administracinės kontrolės bei izoliacijos nuo laisvos rinkos, vakarietiškos socialinės, ekonominės minties raidos metų išaugo tarnautojai, neturintys supratimo apie valdymo įgūdžius ir administravimo reikalavimus“ [2].

Po 1990-ųjų prasidėję demokratiniai procesai Baltijos šalių valstybių valdymo sistemas keitė pamažu. Kai kurių autorių teigimu, pirmosios administracinės reformos Rytų ir Vidurio Europos šalyse buvo suvokiamos kaip politinės ir ekonominės transformacijos dalis. Tuo laikotarpiu vadovautasi

destruktyviuoju požiūriu, t.y. siekta pašalinti sovietinio laikotarpio paveldą, nuošalėje paliekant konstruktyvų požiūrį į visą viešąjį administravimą (vadovavimąsi plačiomis administracinės reformos programomis) [3, p.424].

Atkūrus nepriklausomybę, pirmieji realūs žingsniai Lietuvos valstybės tarnybos kaip sistemos kūrimui buvo žengti tik apie 1994 metus. Tai lėmė keletas priežasčių. Po nepriklausomybės atkūrimo valstybės tarnybos kūrimo procesą apsunkino buvusios sovietinės sistemos demontavimas ir jos keitimas. Viena jų buvo ta, kad dauguma tuometinių Aukščiausiosios tarybos deputatų nepakankamai suvokė valstybės tarnybos kaip pagrindinio instituto, kuris užtikrina viešojo administravimo efektyvumą, svarbą, ir tai sąlygojo pavėluotą teisinį valstybės tarnybos reglamentavimą. Be to, valstybės tarnybos kūrimas reikalavo ir papildomų lėšų. Tuo tarpu pirmaisiais metais po nepriklausomybės atkūrimo išlaidos valdymo įstaigoms dėl įvairių priežasčių buvo mažinamos¹. Kita vertus, tuo pačiu buvo atkreipiamas dėmesys į valstybės tarnyboje išskylančias

Jolanta Juralevičienė – Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedros asistentė, viešojo administravimo magistrė.

El. paštas: jolanta.juraleviciene@ktu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2005 m. sausio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2005 m. kovo mėn.

¹ Žr., pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1990 m. gegužės 17 d. nutarimą Nr.156 *Dėl kai kurių Lietuvos valstybės biudžeto išlaidų apribojimo ekonominės blokados sąlygomis* ir Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1990 m. gruodžio 21 d. nutarimą Nr.I-883 *Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos 1991 metų valstybės biudžeto ir atskaitymų į savivaldybių biudžetus normatyvų bei dotacijų“ projekto*.

negeroves. Buvo akcentuojamos tokios problemos kaip piktnaudžiavimas tarnybine padėtimi, abejingumas savo pareigoms ir gyventojų interesams, nepatenkinamas Lietuvos Respublikos įstatymų ir Vyriausybės nutarimų vykdymas, neleistinas dalyvavimas komercinėje-ūkinėje veikloje. Visa tai, tuometinės Vyriausybės manymu, skatino pasipelnyti iš valstybės lėšų, korupciją, dirbtinį kainų didėjimą ir kitiems žalingus reiškinius. Apie nuoseklią valdymo aparato reformą pirmą kartą prabilta 1992 metais. G.Vagnoriaus Vyriausybė pasisakė už kadru kaitą, teigiant, kad vienu darbuotojų atleidimas iš darbo už nerūpestingai atliekamas pareigas ar kitaip pažeidžiamą darbo drausmę, reikiamos kvalifikacijos neturėjimą bei kitais įstatymo numatytais pagrindais yra natūralus dalykas. Buvo akcentuota, kad tokie atleidimai iš darbo turėtų būti reglamentuojami įstatymų nustatytais pagrindais, terminais ir tvarka. 1992 m. balandžio 27 d. išleistas Vyriausybės potvarkis², kuriuo numatyta, kad darbuotojų atleidimas vyks kartu su etatų mažinimu, tačiau šie procesai neturi būti susiję su politiniais motyvais. Pagrindinis šiuo potvarkiu siekiamas tikslas – „skatinti dirbti vykdomosios valdžios aparate kvalifikuotus darbuotojus, sąžiningai įgyvendinančius Lietuvos Respublikos įstatymus ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimus“.

1993 metais konstatuota, kad vykdant ekonomikos reformą nepakankamai dėmesio skirta valstybės tarnybai ir kad nuolatinis ministerijų ir kitų valstybinių institucijų reorganizavimas ar likvidavimas neskatino valstybės tarnautojus tinkamai dirbti. A.Šlezevičiaus Vyriausybės programinėse nuostatose atsirado punktas, kad būtinas valstybės tarnautojų įstatymas, kuris užtikrintų valstybinio aparato ir jo struktūros stabilumą³. 1994 metais atkreiptas dėmesys į tokias būtinas valstybės tarnautojų savybes kaip kompetencija ir sąžiningumas, nurodant, kad valstybės tarnyboje vis pasitaiko biurokratizmo, savivalės ir korupcijos atvejų⁴.

Dar viena valstybės tarnybos kaip sistemos kūrimo vėlavimo priežastis - politinių partijų nesutarimai, kokia kryptimi reikia pasukti valstybę ir kokia turėtų būti pasirinkta administracinė sistema [2]. Tai siejosi ir su tuo, kaip rašoma knygoje

² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1992 m. balandžio 27 d. potvarkis Nr.414p.

³ Lietuvos Respublikos Seimo 1993 m. kovo 31 d. nutarimas Nr. I-114 *Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos*, <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=5419&Condition2=>

⁴ Lietuvos Respublikos Seimo 1994 m. liepos 12 d. nutarimas Nr. I-534 *Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos*. *Valstybės žinios*, 1994, Nr.55-1055.

Viešojo valdymo reforma, kad nors visi sutaria dėl būtinybės keistis, tačiau valstybės tarnybos nereformavimo padariniai neatrodo tokie rimti, kad reforma patektų į politinę programą [5, p.97]. Vis dėlto Lietuvos Respublikos Vyriausybė 1992 m. nutarė paskelbti konkursą Lietuvos valstybinio valdymo struktūrų tobulinimo projektui parengti⁵. Deja, šio konkurso rezultatai nebuvo apibendrinti.

Pirmaisiais nepriklausomybės metais net nenustatyta, kaip vadinti vykdomosios valdžios institucijų darbuotojus. Norminiuose dokumentuose jie buvo vadinami pareigūnais, ar tarnautojais. Tuo tarpu įvairiose diskusijose minėti valstybės tarnautojų, valstybinių tarnautojų, valstybinių pareigūnų terminai [15]. Žiniasklaida apie tuometinę valstybės tarnybos sistemą rašė taip pat palyginti mažai. Vykusiose gyventojų apklausose dažniausiai dominavo tikrai principiniai klausimai apie atstovaujama valdžią [6]. Gyventojų buvo klausama: „koku principu turėtų būti renkama miesto taryba?“, „koks turėtų būti miesto mero pareigų pavadinimas?“, „kaip turėtų būti renkamas meras?“ ir t.t. Klausimų apie vykdomąją valdžią gyventojams paprastai nebuvo pateikiama.

Lietuvos šiuolaikinės valstybės tarnybos kūrimo pradiniu tašku laikomas *Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymo* priėmimas⁶. Šiame įstatyme valstybės valdymo tarnyba apibrėžta kaip pareigų atlikimas Seimo, Prezidento, Vyriausybės ir kitose valstybės institucijose bei savivaldybių struktūriniuose padaliniuose pagal valstybės valdymo tarnybos pareigybių sąrašą. Valstybės tarnybos raidos laikotarpis nuo 1990 iki 1995 metų dažnai įvardijamas kaip spontaniškas, o kartais netgi chaotiškas. Mokslinių publikacijų, analizuojančių to laikotarpio valstybės tarnybos raidos ypatybes, iki šiol mažai tepaskelbta. Todėl šio straipsnio tikslas - remiantis moksline bei normine medžiaga išanalizuoti 1990-1995 metų valstybės tarnybos raidos ypatybes valstybės tarnybos modelio formavimo, valstybės tarnybos valdymo bei tarnautojų mokymo ir kvalifikacijos tobulinimo aspektais. Šio straipsnio pradine pozicija pasitelktas platesnis valstybės tarnybos apibrėžimas, pateiktas Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatyme⁷: *valstybės tarnyba* – tai visuma teisinių santykių, atsirandančių įgijus valstybės tarnautojo statusą, jam pasikeitus ar jį praradus, taip pat atsirandančių dėl valstybės tarnautojo viešojo administravimo veiklos

⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1992 m. rugpjūčio 21 d. potvarkis Nr. 833p.

⁶ Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1995, Nr.33-759. Negalioja nuo 1999 m. liepos 30 dienos.

⁷ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 45-1708.

valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje įgyvendinant tam tikros valstybės valdymo srities politiką ar užtikrinant jos įgyvendinimo koordinavimą, koordinuojant tam tikros valstybės valdymo srities įstaigų veiklą, valdant, paskirstant finansinius išteklius ir kontroliuojant jų panaudojimą, atliekant auditą, priimant ir įgyvendinant teisės aktus, valstybės ir savivaldybių institucijų ar įstaigų sprendimus viešojo administravimo srityje, rengiant ar koordinuojant teisės aktų, sutarčių ar programų projektus ir teikiant dėl jų išvadas, valdant personalą arba turint viešojo administravimo įgaliojimus nepavaldžių asmenų atžvilgiu.

Valstybės tarnybos sistemos formavimas

Sovietinis Lietuvos laikotarpis įvardijamas kaip gyvenimas „be valstybės, pilietinės visuomenės, parlamento, savivaldybių, politinių partijų, savaveiksmių organizacijų, pilietybės, teisės sistemos ir net istorinės atminties [7, p.33]. 1990-ieji ir 1991-ųjų pirmoji pusė buvo istorinio lūžio laikotarpis Lietuvos politiniame gyvenime. 1990-ųjų kovo 11-osios aktu deklaruotas Lietuvos nepriklausomybės atkūrimas buvo pamatas kurtis naujam valstybės valdymo aparatui [8, p.40]. Pirmaisiais Lietuvos nepriklausomybės metais (1990 - 1992 m.) valstybės tarnyboje daugiau dėmesio buvo skiriama lojalumo principui, tuo tarpu kompetencija ir neutralumas turėjo mažesnę reikšmę. Taip buvo siekiama užtikrinti atkuriamos valstybės saugumą, tačiau neišvengta kai kurių klaidų. Tas pats pasakytina ir apie visas Baltijos šalis. Nepriklausomybės judėjimai Baltijos šalyse išreiškė siekį pereiti nuo komandinės prie rinkos ekonomikos, ne tik sukuriant naujas demokratines institucijas, bet ir teisinius pagrindus joms veikti [9].

Visą valstybės tarnybos sistemą reglamentuojančių teisės aktų 1990 - 1995 metų laikotarpiu Lietuvoje nebuvo priimta. Tačiau, siekiant užtikrinti valstybės valdymo stabilumą bei saugumą, priimti kai kurie teisės aktai, nustatantys statutinių pareigūnų (policininkų, krašto apsaugos tarnybos darbuotojų) priėmimo į tarnybą sąlygas, socialines garantijas ir t.t.⁸ Beje, pirmąją valstybės tarnybos sistemą reglamentuojanti įstatymą - *Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymą* – tarp trijų Baltijos šalių Lietuva priėmė vėliausiai⁹. Tas uždelsta ir todėl,

⁸ Lietuvos Respublikos krašto apsaugos tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 36-861. Negalioja nuo 1996 10 17. Lietuvos Respublikos policijos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1991, Nr. 2-22. Negalioja nuo 2003 04 30.

⁹ Latvija valstybės tarnybą reglamentuojanti įstatymą priėmė 1994 m. balandžio 21 d.; Estija – 1995 m. sausio 25 d.; Lietuva – 1995 balandžio 4 d.

kad iki šio dokumento priėmimo vykusios konsultacijos su įvairiomis užsienio konsultavimo kompanijomis nedavė laukiamų rezultatų. Tai, pasak viešojo administravimo sistemos tarnautojų ir valstybės tarnybos ekspertų, gali būti paaiškinama užsienio ekspertų vizijomis apie valstybės tarnybą, grindžiamomis jų šalių tradicijomis ir patirtimi, mažai dėmesio kreipiant į tai, kad nacionalinės valstybės institucijų, o kartu ir valstybės tarnybos sistemos ar modelio kūrimas yra išskirtinai tos valstybės politikų reikalas, atsižvelgiant į nacionalinę istoriją, tradicijas, valstybės tarnybos paveldą [1].

Istorinis Lietuvos valstybės tarnybos paveldas skaičiuojamas vos keliais dešimtmečiais. Autoriai, analizavę tarpukario Lietuvos valstybės tarnybos aspektus, pažymi, kad tuometinė Lietuva savo administraciją pradėjo kurti „nuo pamatų“ [10]. Iš carinės Rusijos paveldėti įstatymai neatitiko Lietuvos Respublikos realijų, nors, specialistų teigimu, carinės Rusijos valstybės tarnybos teisinis reglamentavimas buvo detalus ir gana aukšto lygio¹⁰. 1918 - 1940 metų Lietuvos valstybės tarnybos teisinės bazės analizė rodo, kad daugiausia dėmesio buvo skiriama valstybės tarnautojų atlyginimo, socialinių garantijų klausimams [11]. Tuo aspektu tarpukario Lietuvos valstybės tarnyba gali būti priskiriama karjeros valstybės tarnybos modeliui. Tačiau kiti tuometinės valstybės tarnybos ypatumai rodo, kad Lietuva neturėjo valstybės tarnybos aiškios koncepcijos, ir jos kūrimas nebuvo prioritetas uždavins¹¹. Su valstybės tarnautojais buvo sudaromos darbo sutartys, o kompetencija nustatoma įstaigos vadovo įsakymu. Tarpukario Lietuvoje valstybės tarnautojais buvo laikomi ir tarnautojai, vykdantys valstybės valdymo funkcijas, ir valstybinių švietimo ir medicinos įstaigų darbuotojai, ir pagalbinis personalas (sargai, valytojos, kurjeriai). Tik 1938 metais Valstybės Taryba pradėjo rengti viso administracinio aparato ir valdininkų įstatymus,

¹⁰ Carinės Rusijos svarbiausios valstybės tarnybos sritys buvo griežtai sureguliuotos. Buvo išskirti tokie dalykai, kaip hierarchinė valstybės tarnautojų struktūra, priėmimo į tarnybą ir atleidimo iš jos tvarka, stojančiųjų į tarnybą egzaminų tvarka, pareigybių suteikimo, perkėlimo iš vienos pareigybės į kitą tvarka ir t.t. Be to, carinė Rusija buvo priėmusi nemažai teisės aktų, kuriais siekta užkirsti kelią neteisėtiems ir diskredituojantiems valstybės tarnautojo vardą veiksams, tokiems kaip korupcija ir savivalė. Žr. [11].

¹¹ Skirtinguose šaltiniuose konstatuojama, kad tarpukario Lietuvoje ilgą laiką valstybės tarnyba buvo suprantama plačiąja prasme, aiški valstybės tarnybos samprata nebuvo suformuluota. Iki tol priimti įstatymai įtvirtino tik tarnautojų hierarchiją, pagrindinį dėmesį skiriant valdininkų atlyginimams, pašalpoms bei pensijoms.

tačiau dėl vėlesnių istorinių įvykių numatytos strateginės nuostatos liko neįgyvendintos.

Netolimos istorinės sąsajos su carine Rusija nulėmė, kad didžioji dauguma tarpukario Lietuvos valdininkų buvo arba carinėje Rusijoje mokslus baigusi valdininkija, arba savamoksliai. To meto publikacijose nemažai diskutuota dėl valdininkų lavinimo. Šių diskusijų dalyviai buvo pasidaliję į dvi stovyklas. Vienų įsitikinimu, viešosios administracijos tarnautojai turi būti geri siauros srities specialistai. Kiti manė, kad administratorius turi būti visapusiškai išsilavinęs, ir netgi siūlė privalomus administracijos kursus, o juos baigusiems mokėti atitinkamus priedus prie atlyginimo. Minimam laikotarpiu Lietuvoje valstybės tarnautojų lavinimo pirmumas teiktas teisiniam mokymui, tačiau tai nebuvo reikalavimas, ir nesuteikė viršenybės prieš kitus aukštojo mokslo diplomus [10]. Panašių nuostatų tuo metu laikėsi ir kitos kontinentinės Europos valstybės [12, p.126].

Apibendrinant Lietuvos valstybės tarnybos istorinį paveldą, galima teigti, kad neilgas nepriklausomybės laikotarpis, carinės Rusijos įtaka bei gana pavėluotas teisinis reglamentavimas lėmė, jog tarpukario Lietuvoje nebuvo sukurtas valstybės tarnybos modelis, į kurį būtų buvę galima orientuotis kuriant dabartinę valstybės tarnybą.

1990 - 1992 metais Lietuvoje galiojęs *Lietuvos Respublikos Laikinasis Pagrindinis Įstatymas*¹² Lietuvos valstybinę valdžią padalijo į įstatymų leidžiamąją (Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba), vykdomąją (Lietuvos Respublikos Vyriausybė) ir teisminę (Teismas). Detalesnių valstybės tarnybą reglamentavimų šiame įstatyme nebuvo, tačiau minimi *pareigūno* ir *tarnybinių pareigū* terminai iš dalies gali būti laikytini valstybės tarnybos reglamentavimo užuomazgomis. Tokia prielaida darytina remiantis tuo, kad kai kurie šiame įstatyme paminėti procesai¹³ bei jo nuostatos panašiai aprašyti ir šiuo metu galiojančiame *Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatyme*.¹⁴ Antra vertus, šiame įstatyme vartojamos *pareigūno* ir *tarnybinių pareigū* sąvokos gana siaurai teatspindi valstybės tarnybos veiklos aspektus ir todėl negali būti laikytinos valstybės tarnybos ar valstybės

tarnautojo statuso reglamentavimu, o tuo labiau valstybės tarnybos modeliu. Tame įstatyme nuostatose *pareigūno* terminas taikomas tiek politikams, tiek ir valstybės politikos vykdytojams (žr. *1 lentelę*).

1 lentelė. Ištraukos iš Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo (Nr.I-14, 1990 03 11)

„*Pareigūnai* privalo nustatytais terminais svarstyti piliečių pasiūlymus, pareiškimus ir peticijas, į juos atsakyti ir imtis reikiamų priemonių“ [27 str. 3 d.].

„Gerbti piliečių asmenybę, saugoti jų teises ir laisves – visų valstybinių organų, visuomeninių organizacijų ir *pareigūnų* pareiga“ [36 str. 1 d.].

„Lietuvos piliečiai turi teisę apskūsti *pareigūnų*, valstybinių ir visuomeninių organų veiksmus. Skundai turi būti apsvarstyti įstatymo nustatyta tvarka ir terminais. *Pareigūnų* veiksmai, pažeidžiantys įstatymą, viršijantys įgaliojimus, varžantys piliečių teises, gali būti apskūsti teismui įstatymo nustatyta tvarka. Lietuvos piliečiai turi teisę, kad jiems būtų atlyginta žala, kurią neteisėtais veiksmais yra padariusios valstybinės arba visuomeninės organizacijos, taip pat *pareigūnai*, eidami savo *tarnybines pareigas*.“ [37 str.].

„Liaudies deputatų tarybų renkami arba skiriami *pareigūnai* negali eiti savo pareigų daugiau kaip dvi kadencijas iš eilės. Kiekvienas *pareigūnas* gali būti prieš terminą atleistas iš savo pareigų, jeigu jis deramai jų neatlieka“ [62 str. 4 ir 5 d.].

„Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos kompetencijai priklauso: <...> reguliariai išklausti jos sudaromų arba renkamų organų, taip pat jos skiriamų *pareigūnų* ataskaitas <...>“ [78str. 12 d.].

„Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Pirmininkas yra aukščiausias Lietuvos Respublikos *pareigūnas* ir atstovauja Lietuvai tarptautiniuose santykiuose“ [86 str. 1d.].

Lietuvos Respublikos Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme valstybės tarnyba buvo traktuojama panašiai kaip ir tarpukario Lietuvoje. Kaip minėta, tada valstybės tarnautojais buvo laikomi visi darbiniais santykiais su šia tarnyba susiję asmenys (tarnautojai, vykduojantys valstybės valdymo funkcijas, valstybinių švietimo ir medicinos įstaigų darbuotojai, aptarnaujantis personalas ir t.t.). Skirtumas tarp politikų ir valstybės tarnautojų buvo taip pat tik teorinis, tačiau teisės aktuose tai neatsispindėjo [11].

Pirmasis po nepriklausomybės atkūrimo valstybės tarnybą reglamentuojantis teisės aktas - *Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymas* - buvo pradėtas rengti 1993 metais, tačiau speciali darbo grupė šiam įstatymo projektui rengti sudaryta tik 1994 metų pabaigoje. Į ją įėjo pagrindinių šalies valdymo institucijų (Seimo, Prezidentūros, Vyriausybės), taip pat kitų institucijų atstovai [13]. Oficialiai laikoma, kad Lietuvos valstybės tarnyba teisiškai pradėta reglamentuoti 1995 metais, priėmus

¹² Lietuvos Respublikos Laikinasis Pagrindinis Įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 9-224.

¹³ Pavyzdžiui: 1), <...>renkami arba skiriami pareigūnai <...>“; 2), <...>pareigūnas gali būti atleistas iš savo pareigų <...>“ (62 str. 4 ir 5 d.); 3), <...> atlyginta žala, kurią neteisėtais veiksmais yra padarę <...> pareigūnai, eidami savo *tarnybines pareigas*“ (37 str.).

¹⁴ Pavyzdžiui: Valstybės tarnautojas turi atlyginti savo neteisėta kalta veika valstybės ir savivaldybės institucijai ir įstaigai padarytą tiesioginę materialinę žalą“ (32 str. 1 d.).

minėtą įstatymą, kuris nustatė valdininkų pareigybių lygius, jų teises, pareigas ir atsakomybę, taip pat priėmimo į valstybės tarnybą ir atleidimo tvarką.

1990 - 1995 metais priėmimas į valstybės tarnybą, išskyrus statutinius darbuotojus, nebuvo vienodai reglamentuotas. Nepriklausomybės atkūrimo pradžioje didžiumą tuometinių valdymo institucijų, įskaitant ir savivaldybių, personalo sudarė buvusieji sovietinės nomenklatūros darbuotojai. Daliai jų pasitraukus į verslo ar kitas struktūras, priimant darbuotojus į laisvas vietas unifikuoatų reikalavimų nebuvo. Darbo užmokesčio sistemą dirbantiesiems valstybės valdymo institucijose nustatė Lietuvos Respublikos įstatymai, tačiau tuometiniai politikai diskutavo ir svarstė apie galimybę nustatyti valstybės tarnautojams darbo atlygį priklausomai nuo kategorijos.¹⁵ Valstybinių ir kitų biudžetinių įstaigų darbuotojų darbo apmokėjimo sąlygos buvo nustatomos Vyriausybės ir peržiūrimos ne rečiau kaip kartą per metus¹⁶. Pirmasis specialus įstatymas, reglamentuojantis valstybės ir vyriausybės vadovų, Seimo narių, valstybės ir savivaldybių įstaigų bei organizacijų darbuotojų darbo apmokėjimą priimtas tik 1996 metais¹⁷. Iki tol valstybės valdymo sistemoje dirbančiųjų darbo apmokėjimas buvo reglamentuojamas atskirais Vyriausybės nutarimais. Pirmasis toks Vyriausybės nutarimas buvo priimtas 1991 metais. Juo numatyta, kad valstybės valdymo, teisės saugos institucijų darbuotojų darbo apmokėjimas reguliuojamas koeficientais, kurių pagrindu imama Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtinta (indeksuota) minimali mėnesio alga¹⁸. Tame dokumente nurodyta, kad į pareigas galima priimti neterminuotam ar bandomajam laikotarpiui¹⁹. Šiuo

¹⁵ Ištrauka iš Aukščiausiosios Tarybos 1990 m. lapkričio 20 d. penkiasdešimt antrojo posėdžio stenogramos: „*K.Lapinskas*. <...> Dabar yra rengiamas dokumentas dėl valstybės tarnautojų nomenklatūros, kartu sudarant jų apmokėjimo pagal kategorijas schemas. Kitaip tariant, bus speciali atlyginimų lentelė. Mes bandomė deputatams nustatyti atlyginimus pagal tos lentelės viršutinę dalį, pagal aukščiausiąją kategoriją...“.

¹⁶ Lietuvos Respublikos darbo apmokėjimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1991, Nr. 4-104.

¹⁷ Lietuvos Respublikos valstybės ir Vyriausybės vadovų, Seimo narių, valstybės ir savivaldybių įstaigų bei organizacijų darbuotojų darbo apmokėjimo pagrindų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1996, Nr.109-2472.

¹⁸ Žr. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. lapkričio 29 d. nutarimas Nr.499 *Dėl valstybinės valdžios, valstybės valdymo ir teisės saugos organų vadovų bei kitų pareigūnų laikinos bandomosios darbo apmokėjimo tvarkos*. *Valstybės žinios*, 1992, Nr.3-62. Nutarimas galiojo iki 2003 11 21.

¹⁹ Bandomasis laikotarpis buvo nustatomas specialistams stažuotojams. Tokie specialistai stažuotojai pagal to meto

dokumentu taip pat nustatyta, kad valstybinių organų pareigūnų tarnybinius atlyginimus (koeficientais pagal patvirtintą schemą) gali paskirti to organo vadovas, atsižvelgdamas į jų kvalifikacines savybes bei atestavimo rezultatus. Tačiau pirmieji valdininkų atestavimo nuostatai buvo patvirtinti tik po ketverių metų²⁰. Todėl lieka neaišku, kokiais reikalavimais vadovaujantis buvo nustatinėjamos valstybės tarnautojų kvalifikacinės savybės bei kaip buvo atliekama atestacija. Vėliau priimti Vyriausybės nutarimai²¹ rodo, kad 1990 - 1995 metais Lietuvoje nebuvo nuoseklios valstybės tarnautojų atlyginimo sistemos, todėl egzistavusios valstybės tarnybos sistemos (pagal šį požymį) negalima būtų priskirti kuriam nors konkrečiam valstybės tarnybos modeliui. Jau minėta, kad nebuvo nustatytos priėmimo į pareigas ir atleidimo iš jų tvarkos, specialių reikalavimų dėl išsilavinimo, amžiaus cenzo, nebuvo sukurtos pareigų paaukštinimo sistemos ir t.t. Susidariusi tuometinė situacija labiau atspindėjo postų valstybės tarnybos modelį [4, p.5].

Administracinės reformos reikalauja didelių politinės vykdomosios valdžios pastangų. Tačiau nagrinėjamoju laikotarpiu Lietuvos vyriausybės viešosios administracijos reformos pajėgumai buvo labai riboti dėl kelių priežasčių: 1) politinių partijų rinkimų programose nebuvo aiškių nuostatų dėl viešojo administravimo, o tai savo ruožtu darė įtaką ir vyriausybės programoms; 2) didelis valstybės tarnybos politizavimas; 3) kvalifikuotų ir patyrusių tarnautojų stoka [3, p.448-449]. Visa tai, taip pat viešumo ir skaidrumo stoka valstybės valdymo tarnyboje, neaiškūs priėmimo darbai į šią tarnybą kriterijai ir kt. kenkė visai valstybės valdymo sistemai.

Institucijų vaidmuo formuojant valstybės tarnybą

Valstybės tarnyba - tai „daugelis procesų, organizacijų ir individų, susijusių su įstatymų ir kitų įstatymus leidžiančių organų vykdomosios valdžios ir teismų priimtų normų įgyvendinimu“ [2]. O

teisinius dokumentus dirbo Vyriausybėje, ministerijose, savivaldybėse ir kitose institucijose.

²⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. lapkričio 3 d. nutarimas Nr. 1405 *Dėl valdininkų atestavimo laikinųjų nuostatų patvirtinimo*. *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 92-2058. Negalioja nuo 1997 06 12.

²¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1992 m. gruodžio 24 d. nutarimas Nr. 966 *Dėl Vyriausybės narių darbo apmokėjimo tvarkos*. (Šis nutarimas nebuvo skelbtas Valstybės žiniose, tačiau jis nustojo galioti 1997 05 31). Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. sausio 14 d. nutarimas Nr. 9 *Dėl kai kurių darbo apmokėjimo klausimų valstybės įstaigose*. *Valstybės žinios*, 1993, Nr. 4-81.

politikos įgyvendinimo sėkmingumą lemia ne tik aiškūs politiniai tikslai ir uždaviniai, tinkamos priežastinės teorijos, bet ir tinkamos įgyvendinimo struktūros, įgyvendinančių institucijų išteklių, interesų grupių požiūriai bei išorinės aplinkos poveikis [14, p.43].

Pirmaisiais metais po nepriklausomybės atkūrimo Lietuvos valstybės tarnybos formavimas ir valdymas nebuvo priskirtas jokios institucijos kompetencijai. To laikotarpio teisės aktų nuostatų negalima laikyti valstybės tarnybos formavimo ir valdymo pagrindu dėl to, kad negalima išvelgti aiškaus institucinio mechanizmo, kuris tokias funkcijas galėjo atlikti. Tačiau taip pat negalima teigti, kad 1990 - 1994 m. jokiame teisės akte nebuvo užsimenama apie valstybės tarnybų ir inspekcijų steigimą, reorganizavimą bei likvidavimą. Oficialiai valstybės tarnybos formavimo pradžia Lietuvoje laikoma Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos įsteigimas 1994 m. liepos 1 d. Šios ministerijos nuostatuose viena iš funkcijų įvardyta valstybės valdymo tarnybos tvarkymas²².

1990 metais priimtame *Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatyme* galima rasti tam tikrų užuominų į valstybės tarnybos valdymą. Vyriausybei buvo priskirtos ministerijų, valstybinių tarnybų, inspekcijų, Vyriausybės komisijų steigimo, vadovavimo, reorganizavimo, likvidavimo bei šių institucijų nuostatų tvirtinimo funkcijos²³. 1990 m. gegužės 17 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu *Dėl Lietuvos Respublikos ministerijų pagrindinių funkcijų* buvo nustatytos tik ministerijų kompetencijai priskiriamų valstybinių įstaigų ir organizacijų vadovų skyrimo ir atleidimo funkcijos, o nutarimu *Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės departamentų pagrindinių funkcijų* buvo reglamentuotas valstybinių įstaigų ir organizacijų vadovų skyrimas ir atleidimas. Valstybės tarnautojų priėmimo į pareigas ar atleidimo iš jų, vadovų skyrimo ir atleidimo tvarkos nustatymo funkcija nebuvo patikėta nė vienai ministerijai ar departamentui. Kiekviena ministerija ar departamentas vadovavosi savomis nuostatomis ir savais kriterijais, t.y. tuo metu nebuvo jokios institucijos, kuri formuotų ir valdytų tuometinę valstybės tarnybą.

Tačiau išvardytos *Vyriausybės įstatymo* nuostatos rodo išimtinę Vyriausybės kompetenciją,

²² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. sausio 23 d. nutarimas Nr. 106 *Dėl Lietuvos Respublikos valdymo reformų ir savivaldybių reiklų ministerijos nuostatų patvirtinimo*. *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 9-192.

²³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas Nr.I-61, 1990 m. kovo 22 d. *Valstybės žinios*, 1990, Nr.11-330.

steigiant, orientuojant ir kontroliuojant įvairias valstybines tarnybas, inspekcijas, komisijas. 1990 m. spalio 23 d. įstatymu *Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo kai kurių straipsnių pakeitimo* ši kompetencija buvo instituciškai perskirstyta. Šis įstatymas reglamentavo, kad „Lietuvos Respublikos Vyriausybė <...> prireikus steigia Lietuvos Respublikos Vyriausybės komisijas, o esant Aukščiausiosios Tarybos pritarimui – Lietuvos Respublikos valstybines tarnybas bei inspekcijas, taip pat reorganizuoja ir likviduoja šiuos organus“²⁴.

Ryškesnių užuominų į valstybės tarnybos tvarkymą galima aptikti 1991 m. rugsėjo 12 d. *Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatyme*, kuris nustatė tam tikrą pareigūnų atsakomybės reglamentavimą ir pareigūnų veiklos reguliavimą vietos valdžios institucijose. Tuo įstatymu reglamentuota, kad „Lietuvos Respublikos Vyriausybė <...> gali reikalauti iš savivaldybių tarybų ir valdybų prieš terminą atleisti iš pareigų tarybų rinktus, skirtus ar tvirtintus, taip pat valdybų skirtus pareigūnus, jeigu jie nevykdo Lietuvos Respublikos įstatymų, Aukščiausiosios Tarybos nutarimų ar Lietuvos Respublikos Vyriausybės sprendimų arba juos šiurkščiai pažeidžia, taip pat įstatymų nustatytais atvejais atleisti iš darbo savivaldybių valdybų pareigūnus“²⁵.

Apibendrinant šiame skyrelyje pateiktą medžiagą, galima teigti, kad iki *Valdininkų įstatymo* priėmimo ir *Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos nuostatų* patvirtinimo valstybės tarnybos tvarkymas Lietuvoje buvo decentralizuotas ir patikėtas tiek centrinėms valstybės valdymo institucijoms, tiek ir vietos savivaldos institucijoms.

Valstybės tarnautojų kvalifikacija ir mokymas

Išsivysčiusių valstybių praktika rodo, kad valstybės tarnautojų mokymas turi būti adekvatus valstybės tarnybos sistemos modeliui. Be to, valstybės tarnautojų mokymas turi būti siejamas su strateginiais valstybės tikslais. Jau rašyta, kad Lietuvoje 1990-1995 m. nebuvo ryškios valstybės tarnybos koncepcijos, todėl vargu ar galima kalbėti ir apie tuometinį valstybės tarnybos administracinius

²⁴ Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo kai kurių straipsnių pakeitimo“ Nr.I-693, 1990 m. spalio 23 d. *Valstybės žinios*, 1990, Nr.31-753.

²⁵ Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 19 straipsnio papildymo“ Nr.I-1795, 1991 m. rugsėjo 12 d. *Valstybės žinios*, 1991, Nr.27-737.

gebėjimus ir valstybės tarnautojų mokymo modelį.²⁶

Mokslinėje literatūroje aprašyti keli viešųjų institucijų darbuotojų mokymo sistemos kūrimo būdai: centralizuotas, decentralizuotas ir mišrus [4, p.30]. 2 lentelėje pateikti Europos Sąjungos valstybės tarnautojų mokymo modeliai.

2 lentelė. Valstybės tarnautojų mokymo modeliai Europoje

<i>Modelio pavadinimas</i>	<i>Modelio požymiai</i>	<i>ES valstybės</i>
<i>Mišrus</i>	Visas valstybės tarnautojų mokymas atiduodamas rinkai	Švedija, Olandija
<i>Decentralizuotas</i>	Nustatomos tam tikros kompetencijos, kurių ugdymas perduodamas rinkai, ir kitos kompetencijos, kurioms lavinti naudojamos pagrindinės mokymo institucijos	<i>Postų sistemos šalys:</i> Suomija, Danija, Didžioji Britanija
<i>Centralizuotas</i>	Visas valstybės tarnautojų mokymas yra centralizuotas ir vykdomas specializuotose mokymo institucijose	<i>Karjeros sistemos šalys:</i> Austrija, Belgija, Graikija, Prancūzija, Vokietija

Šaltinis: sudaryta pagal [2] ir [4].

Lietuvos siekis tapti Europos Sąjungos nare išskyrė prioritetines valstybės tarnautojų mokymo sritis - parengti juos dirbti narystės ES sąlygomis, daug dėmesio skiriant administraciniams gebėjimams stiprinti [4, p.30]. Tačiau tokios valstybės tarnautojų mokymo nuostatos atsirado šiek tiek vėliau nei šiame straipsnyje analizuojamas laikotarpis. Tuo 1990-1995 metų laikotarpiu, kuris įvardijamas kaip valstybės kūrimo ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos įgyvendinimo laikotarpis, nesant aiškios valstybės tarnybos modelio vizijos, valstybės tarnautojų mokymas buvo paliktas savieigai arba kiekvienos

²⁶ Administracinių gebėjimų problematika Lietuvoje bene labiausiai išryškėjo pradėjus siekti narystės Europos Sąjungoje. Šis siekis į pirmą planą iškėlė būtinybę didinti viešojo administravimo vadybos kompetenciją ir stiprinti institucijų administracinius gebėjimus. Iš dalies tai galima laikyti priverstiniu dalyku, tačiau galima laikyti ir natūraliu raidos reiškiniu, kai sparčiai besikeičiant gyvenimui, visuomenė reikalavo veiksmingo viešojo administravimo struktūrų darbo ir stabilumo [16].

institucijos nuožiūrai, tačiau užuominų į kvalifikacijos būtinumą galima aptikti atskirose Aukščiausiosios Tarybos ir Seimo posėdžių stenogramose.

Pirmosios viešos diskusijos šia tema šalies mastu faktiškai prasidėjo JAV-Baltijos Fondo 1994 m. birželio mėn. surengtoje konferencijoje. Šios konferencijos tikslas buvo sudaryti galimybę ne tik Lietuvos valdžios pareigūnams, bet ir akademinės visuomenės atstovams, prisidedantiems prie viešųjų įstaigų tarnautojų mokymo sistemos kūrimo, aptarti galimą šios sistemos struktūrą Lietuvoje. Konferencijoje aptartos Lietuvos mokymo įstaigų ir universitetų galimybės ir veikla rengiant viešųjų įstaigų darbuotojus. Konferencija nerėmė jokios konkrečios sistemos ar modelio: tai buvo „idėjų forumas“.

Diskusijose dėl viešųjų įstaigų tarnautojų mokymo modelių taikymo Lietuvoje išryškėjo kelios nuomonės. Vienu teigimu, Lietuvos atveju priimtinausias buvo decentralizuotas modelis, paremtas nuostata, kad būtinas centralizuotas vadovavimas bei koordinavimas ir decentralizuotas programų įgyvendinimas. Šiuo atveju vadovavimas nereiškia kontrolės ir įsakymų iš viršaus. Vadovaujama suvokiant visų lygmenų valstybinių organizacijų problemas. Tai vadovavimas, kai konsultuojamasi ir dirbama bendrai, kad būtų atstovaujama ir visuomeninių įstaigų tarnautojo, ir vietinės valdžios poreikiams. Buvo akcentuojama, kad „tai turėtų būti nepolitizuotas vadovavimas, bet išsikovojęs politinių partijų pagarbą. Ir, žinoma, tai nebūtų toks vadovavimas, kokį suvokė ir kokio mokė buvusieji sovietiniai pareigūnai. Naujasis vadovavimas būtų naudingas Lietuvai, jos žmonėms, visuomeninėms organizacijoms ir valstybinių, visuomeninių įstaigų tarnautojams“ [1]. Koordinavimo veiklą siūlyta pavesti Vyriausybei, o „mokymo sekcija-skyrių“²⁷, kuriame dirbtų 6-8 profesionalai, įkurti Švietimo ministerijoje. To skyriaus kompetencijai buvo siūloma priskirti tiesioginį mokymo skyrių vietos savivaldos institucijose valdymą ir mokymo lygmens ekspertizę atlikimą. Kaip pagrindinė funkcija buvo įvardytas Lietuvos valstybinių visuomeninių įstaigų specialistų ugdymo politikos detalaus vaidmens išaiškinimas. Svarbiausios šio skyriaus numatytos veiklos kryptys buvo vadovauti, rengti, informuoti ir numatyti mokymo programas. Siūlytame modelyje numatyta ir skyriaus sudarymo tvarka, atsakomybė ir atskaitomybė: „Prezidentas skirtų, o Ministras Pirmininkas atrinktų šalies žmogiškųjų išteklių plėtros patariamąjį komitetą. Šis patariamasis komitetas teiktų Seimui ir Ministrui Pirmininkui informaciją, kuria būtų galima

²⁷ Mokymo sekcijos sąvoka vartojo E.Jasaitis. Toliau darbe vartojamas *mokymo skyriaus* terminas.

pagrįsti valstybinio mokymo politiką ir jai reikalingą asignavimą. Patariamajam komitetui įgaliojimus suteiktų ne koks nors konkretus autoritetingas asmuo, o ryšiai su Prezidentu, Ministru Pirmininku ar Seimu. Komiteto sekretorius būtų Valstybės mokymo sekcijos direktorius. Tai leistų komitetui sužinoti mokymo sistemos poreikius ir problemas“ [2]. Pasiūlytas detalus valstybės tarnautojų mokymo modelis atitiko decentralizuotą modelį, kuris būdingas postų sistemos valstybėms. Tačiau šio pasiūlyto modelio įgyvendinimui reikėjo priimti teisinius aktus, todėl vertinimą dėl šių pasiūlymų įgyvendinimo galima pateikti tik išanalizavus teisinius dokumentus, priimtus po 1995 metų.

Teikiant pirmumą decentralizuotam modeliui, neatmesti ir centralizuoto modelio privalumai. Buvo teigiama, kad vadovavimas mokymo ir rengimo srityje turėtų likti centrinės valdžios kompetencijai. Tai grįžta tuo, kad 19 tuometinių ministerijų ir 55 vietinės valdžios organai, veikdami savo nuožiūra ir galėdami laisvai nustatyti savo darbuotojų mokymo programas, be jokio vadovavimo ir gairių elgtųsi netinkamai. Tokiai veiklai trūktų koordinavimo, nes nebūtų panaudotos visos įmanomos priemonės. Centralizuoto modelio trūkumai buvo grindžiami tuo, kad geriausiai organizacijos poreikiai nustatomi ir patenkinami pačios organizacijos pastangomis. Esant centralizuotai sistemai, personalas turi jausti atsakomybę už atliekamas funkcijas, įskaitant mokymą ir tobulinimą, valstybiniame ir vietinės valdžios lygmenyje.

Visos tuo metu kilusios diskusijos buvo grindžiamos visuomenės lūkesčiais, nukreiptais į valstybės institucijų veiklą. Lietuvos piliečiai po nepriklausomybės atkūrimo, kaip, beje, ir dabar, iš valstybės tarnautojų tikėjosi jautrumo, lankstumo, teisingumo, atskaitingumo, sąžiningumo ir kompetencijos. *Jautrumas* reiškė greitą reagavimą (paklusimą) masių reikalavimui keisti politiką. *Lankstumo* tikėtasi formuluojant ir įgyvendinant politiką, laikant, kad administracija neturėtų ignoruoti skirtumų tarp individų, grupių ir vietinių koncernų. *Teisingumas* reiškė, jog piliečiams turėjo būti garantuojama galimybė išsakyti nusiskundimus ir laukti tam tinkamo dėmesio bei supratimo. *Atskaitingumas* aiškintas kaip „sugebėjimas atsakyti“ asmenims tiek pačioje organizacijoje, tiek esantiems už jos ribų už nusižengimus. *Sąžiningumo* bruožo pasireiškimas vertintas trejopai: pirmiausia - kaip įsipareigojimas nemeluoti; antra, pareiga būti teisingam, pateikiant informaciją vyresnybei ir visuomenei; trečia - gerbti kitų sugebėjimą rinkti ir pateikti teisingą informaciją, susijusią su viešąja politika. *Kompetencijos* prasme valstybės tarnautojai turėjo

būti profesionalūs atlikdami savo darbą ir sugebėti veiksmingai ir efektyviai vykdyti užduotis [2].

Šios diskusijos buvo grindžiamos prielaida, kad į valstybės tarnautojų mokymą reikia žvelgti iš tolesnės perspektyvos, ir tik tokiu būdu galima kalbėti apie tinkamą pareigūnų mokymą, lavinimą ir efektyvią jų veiklą tuometinėje aplinkoje. Buvo teigiama, kad mokymas tik tuomet naudingas tolesnei veiklai, jei pats mokymo procesas reikalauja ne teorijos, o vykdymo (atlikimo). Akcentuota veikla, paremta ne tik žiniomis, o noru pasiekti tikslą, laikant, kad tokiu būdu visuomenės institucijų pareigūnams švietimo ir mokymo programos turėtų duoti supratimą, kaip administravimo technikos žinias paversti konkrečiam projektui tinkamomis žiniomis, kaip suprasti organizacijos ir jos aplinkos priklausomybės esmę, kaip atpažinti nuolatinio prisitaikymo ir pasikeitimų poreikį.

Tačiau, net ir nesant aiškios valstybės tarnybos modelio koncepcijos, buvo aišku, kad be valstybės tarnybos administracinio patyrimo, sukauptos ir nuolat atnaujinamos išminties efektyvus politinės sistemos veikimas neįmanomas. Žinoma, besikeičiančiame globaliame pasaulyje, o tuo labiau norint greičiau integruotis į tarptautines struktūras, nėra nieko svarbiau už žinias, mokymąsi, kvalifikacijos ir kompetencijos kėlimą. Sovietinės santvarkos paveldėta valdininkija buvo nestabili, korumpuota, negalinti užtikrinti valstybės valdymo efektyvumo. Naujai valstybės pasirinktai kryptčiai pasiekti Lietuvos valstybės tarnybai teko priimti socialinių, ekonominių ir politinių permainų iššūkius.

1990 m. vasario 12 d. priimtas *Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymas*, kuriame nieko nekalbama nei apie valdymo institucijose dirbančiųjų kvalifikaciją, nei apie mokymą.²⁸ Pirmieji realūs žingsniai, jaučiant kompetentingų darbuotojų trūkumą valstybės valdymo ir savivaldybių institucijose mokymo link, žengti 1991 metais. Valstybinio turto privatizavimas išryškino darbuotojų kvalifikacijos trūkumus, todėl 1991 metais išleistas Lietuvos Respublikos Vyriausybės potvarkis, kuriuo pavesta Lietuvos vadybos akademijai organizuoti ūkio ir valstybinio valdymo sferos vadovaujančiųjų darbuotojų mokymą ir konsultavimą privatizacijos klausimais²⁹. 1992 m. buvo įkurta Muitinės mokykla; tai buvo pirmoji valstybės tarnautojų profesinio mokymo mokykla. Tais pačiais metais – 1992 m. balandžio 3 d. - Lietuvos Respublikos Vyriausybė

²⁸ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990. Nr. 7-170.

²⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. gegužės 14 d. potvarkis Nr.309p.

priėmė nutarimą *Dėl Specialistų tobulinimo programų direkcijos įsteigimo*³⁰. Šiuo nutarimu nutarta įsteigti Specialistų tobulinimo programų direkciją ir jai pavesti rengti valstybinės valdžios ir valdymo bei teisėsaugos organų darbuotojų tobulinimo ir perkvalifikavimo programas, organizuoti šių programų vykdymą; analizuoti vadybos ir ūkio specialistų užimtumą, prognozuoti jų poreikį, rengti ir teikti pasiūlymus Lietuvos Respublikos Vyriausybei šių specialistų profesinio tobulinimo ir perkvalifikavimo klausimais; koordinuoti įvairių studijų institucijų specialistų profesinio tobulinimo veiklą, skatinti, kad jos tarpusavyje varžytųsi, stengdamosi kuo geriau parngti ir realizuoti specialistų tobulinimo bei perkvalifikavimo programas; plėtoti ryšius su užsienio valstybėmis, koordinuoti jų paramos rengiant ir vykdant specialistų tobulinimo ir perkvalifikavimo programas panaudojimą; rengti ir teikti pasiūlymus Lietuvos mokslo tarybai ir Lietuvos Respublikos Vyriausybei dėl vadybos specialistų kvalifikacinių reikalavimų³¹.

Konkretūs kvalifikaciniai reikalavimai 1993 metais nustatyti Seimo komitetų ir komisijų patarėjams ir padėjėjams. Į Seimo komiteto patarėjo pareigas galėjo pretenduoti tik aukščiausiosios kategorijos autoritetingi specialistai, turintys aukštąjį išsilavinimą. Buvo pageidautini asmenys su mokslo laipsniu, parašę mokslinių straipsnių, monografijų, be to, galintys susikalbėti viena Vakarų Europos šalių kalba. Šiek tiek mažesni kvalifikaciniai reikalavimai nustatyti Seimo komitetų padėjėjams, tačiau ir jie turėjo turėti aukštąjį išsilavinimą ir mokėti bent vieną Vakarų Europos kalbą bei dirbti kompiuteriu.³² Tais pačiais metais nutarta įsteigti Lietuvos Respublikos valstybės tarnautojų tobulinimo centrą prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės³³. 1993 metais Kauno technologijos universiteto ir JAV – Baltijos fondo iniciatyva įkurtas Savivaldos mokymo centras, kurio pagrindinė misija buvo savivaldos stiprinimas Lietuvoje, t.y. kvalifikacijos kėlimo ir mokymo programų savivaldybių tarnautojams ir politikams rengimas, konsultacinės tiriamosios veiklos, skirtos savivaldos

³⁰ 1992 m. birželio 5 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 431 šios direkcijos pavadinimas buvo pakeistas į *Specialistų rengimo ir tobulinimo programų direkciją*.

³¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1992 m. balandžio 3 d. nutarimas Nr.233 *Dėl Specialistų tobulinimo programų direkcijos įsteigimo. Valstybės žinios*, 1992, Nr.17-480.

³² Lietuvos Respublikos Seimo valdybos 1993 m. liepos 12 d. nutarimas Nr. 16 *Dėl kvalifikacinių reikalavimų Seimo komitetų ir komisijų patarėjams bei padėjėjams (priedas)*. Įsigalioja nuo 1993 07 12.

³³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. birželio 16 d. nutarimas Nr. 467 *Dėl valstybės tarnautojų tobulinimo centro įsteigimo. Valstybės žinios*, 1993, Nr.5-592.

institucijų veiklos tobulinimui, vykdymas, pilietinės bendruomenės vystymo programų inicijavimas ir įgyvendinimas. 1994 m. priimtame *Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme* jau reglamentuojama, kad Vyriausybė remis savivaldybes rengiant, tobulinant ir perkvalifikuojant savivaldybių tarnautojus³⁴.

Vis dėlto pirmieji penkeri nepriklausomos Lietuvos metai valstybės tarnautojų mokymo atžvilgiu nebuvo efektyvūs. Jie buvo gana spontaniški ir chaotiški. Pagrindinė to priežastis - nepakankama teisinė bazė. Lietuvos valstybės tarnautojų nuosekli mokymo sistema pradėta kurti 1995 m. priėmus *Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymą* ir jį lydinčius poįstatyminius aktus.

Išvados

Apibendrinant galima teigti, kad atkūrusi nepriklausomybę Lietuva susidūrė ne tik su socialinių, ekonominių ar politinių permainų iššūkiais, bet ir iš sovietinės santvarkos paveldėtos valdininkijos nerangumu, mažinusi valstybės tarnybos veiklos efektyvumą. Sovietinės sistemos demontavimas ir jos keitimas kėlė nemažai rūpesčių tuometinei valdžiai, todėl pavėluotai buvo priimti pagrindiniai valstybės tarnybą reglamentuojantys teisės aktai. Pirmaisiais nepriklausomybės metais didelį vaidmenį vaidino lojalumas gimstančiai demokratijai, todėl valstybės tarnybos kvalifikacija ir kompetencija nebuvo pirmieji. O tai savo ruožtu nulėmė kai kurias klaidas kuriant valstybės tarnybos sistemą, taip pat ir atsitiktinių asmenų atsiradimą joje. Viena iš nepakankamai efektyvios valstybės tarnybos veiklos priežasčių buvo ir tai, kad politikai nepakankamai suvokė valstybės tarnybos svarbą.

Norminių aktų analizė rodo, kad pirmaisiais nepriklausomybės metais, panašiai kaip ir tarpukario Lietuvoje, daug dėmesio buvo skiriama valstybės valdymo institucijose dirbančiųjų darbo atlygiams. Tuo tarpu nepakankamas rūpinasi valstybės tarnautojų kvalifikacija priimant į pareigas ir karjeros galimybių reglamentavimui. Visa tai sudarė prielaidas, kad 1990 - 1995 metais Lietuvos valstybės tarnyboje įsigalėtų postų valstybės tarnybos modelis. Valstybės tarnautojų mokymo sistemos kūrimą stabdė ir teisinės bazės nebuvimas, nors atskiros institucijos, suprasdamos mokymo svarbą, jau tuo metu organizavo tobulinimosi kursus savo darbuotojams. Pirmasis viešas valstybės tarnautojų mokymo projektas pradėtas įgyvendinti įkūrus Kauno technologijos universiteto Savivaldos mokymo centrą.

³⁴ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994. Nr. 55-1049.

Literatūra

1. Cordona F. Lietuvos valstybės tarnybos modelis. *Justitia*, 1997, Nr.5, 12-14.
2. Jasaitis E. Kaip perkvalifikuoti Lietuvos visuomeninio sektoriaus darbuotojus. *Mokslas ir gyvenimas*, 1996, Nr.7-8, 12-13; Nr.9, 7-8.
3. Krupavičius A. ir Lukošaitis A. (Sudarytojai). *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*. Vilnius: Poligrafija ir informatika, 2004.
4. Tuleikienė L., Česnulevičienė B., Kvietkus A. (Sudarytojai). *Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įsta-tymas praktikoje*. Vilnius: Ekonomikos mokymo centras, 2003.
5. Pollitt Ch. ir Bouckaert G. *Viešojo valdymo reforma*. Vilnius: Algarvė, 2003.
6. Pličiūtė Ž. Kokios valdžios norėtų kauniečiai. *Savi-valdybė*, 1993, Nr.11-12, 10-11.
7. *Penkeri Lietuvos valstybingumo atkūrimo metai*. Vilnius: Lietuvos istorijos institutas, 1997.
8. Šatas J. *Lietuvos tarptautinis pripažinimas: praeitis ir dabarties realijos*. Vilnius: Lietuvos „Žinijos“ draugija, 1991.
9. Vanagunas, S. Civil service reform in the Baltics. Paper prepared for presentation before the conference on „Civil Service Systems in Comparative Perspective“, Indiana University, Bloomington, April 5-8, 1997. <http://www.indiana.edu/~csrc/vanag4.html>. [2004 m. kovo 29 d.]
10. Smalskys V. ir Raipa A. Tarpukario Lietuvos valdininkų įvaizdis ir jų veiklos problemos. *Viešojo politika ir administravimas*, 2003, Nr.6, 73-80.
11. Žukauskas E. 1918-1940 metų Lietuvos valstybės tarnybos pagrindiniai bruožai. *Valstybės tarnybos aktualijos*, 2004, Nr.1, 28-29.
12. Peters B.G. *Biurokratijos politika*. Vilnius: Pradai, 2002, 126.
13. Antanavičiūtė L. Valstybės valdymo tarnyba pagaliau įteisinama. *Savivaldybė*, 1995, Nr.5.
14. Vilpišauskas R. ir Nakrošis V. *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*. Vilnius: Eugrimas, 2003.
15. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1991 m. kovo 19 d. uždaro posėdžio stenograma. *Stenogramos*, 2002, Nr. 66.
16. Valstybės tarnybos administracinių gebėjimų ugdymas. http://www.vrm.lt/nuorodos/vtd/apie_vt.htm. [2004 m. balandžio 15d.].

Jolanta Juralevičienė

Development of Lithuanian Civil Service in 1990-1995

Summary

The peculiarities of Lithuania's civil service during the first five years after Lithuania regained its independence are analyzed in this article in the light of forming a model of civil service, management of the civil service and teaching and improving the qualification of the workers. With reference to non-fiction and acts of law it has been shown, that during that period the evolution of the civil service was spontaneous and even chaotic: loyalty for the nascent democracy had a big role during the first years of independence, hence the qualification and competence of the civil service were not premier; the establishment of the legal acts was late; too little attention was paid to improving the qualification of the officials of the civil service. The material in the article shows that, except all the shown problems, the experience of that period made a background to forming the contemporary civil service of Lithuania.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.11.27138