MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
VIEŠOSIOS TEISĖS INSTITUTAS

LAURA RAUKIENĖ
ADMINISTRACINĖS TEISĖS KRYPTIES STUDIJOS

VALSTYBĖS TARNYBOS INSTITUTO TEISINIO REGULIAVIMO RAIDA: ESMINIAI POKYČIAI IR PROBLEMOS

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas - Doc. dr. Gintautas Vilkelis

Klaipėda, 2017

TURINYS

Įvadas **5**

1. VALSTYBĖS TARNYBOS INSTITUTO CHARAKTERISITIKA **12**

1.1 Valstybės tarnybos instituto genezė Lietuvoje 12

1.2 Įstatyminė ir jurisprudencinė valstybės tarnybos samprata 16

1.3 Valstybės tarnybos sandaros apibendrinimas 23

2. VALSTYBĖS TARNYBOS TEISINIS REGULIAVIMAS **29**

2.1 Valstybės tarnybos instituto reforma ir teisinio reguliavimo raida Lietuvoje po nepriklausomybės atkūrimo 30

2.1.1 Valstybės tarnybos instituto formavimosi sąlygos po 1990 metų 34

2.1.2 Valstybės tarnybos instituto reforma 1995 - 1999 metais 37

2.1.3 Valstybės tarnybos instituto reforma 1999 - 2002 metais 41

2.1.4 Valstybės tarnybos instituto reforma po 2002 metų 44

2.2 Valstybės tarnybos instituto tobulinimo etapas nuo 2008 metų iki šių dienų 50

3. VALSTYBĖS TARNYBOS INSTITUTO TEISINIO REGULIAVIMO PROBLEMOS .. **56**

3.1 Tyrimo metodika 56

3.2 Kokybinio tyrimo rezultatai 57

3.3 Kiekybinio tyrimo rezultatai 62

3.3.1 Valstybės tarnautojų atranka pokyčių kontekste 64

3.3.2 Valstybės tarnautojų darbo užmokesčio sistema pokyčių kontekste 69

3.3.3 Kompetencijų modelis valstybės tarnyboje 72

3.3.4 Valstybės tarnautojų pozicija viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo kontekste 78

IŠVADOS **84**

PASIŪLYMAI **87**

LITERATŪROS SĄRAŠAS **88**

ANOTACIJA **98**

ANNOTATION **99**

SANTRAUKA **100**

SUMMARY **102**

PRIEDAI **104**

PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ **121**

ĮVADAS

Teisinė sistema yra teisinės realybės visa apimantis darinys, optimizuojantis bet kurios socialinės grupės teisinės sąmonės, objektinės teisės bei praktinės teisės vienovę. Galima sakyti, kad teisė yra bene svarbiausia šiuolaikinės visuomenės konstitucinė funkcionavimo išraiška. Ji vienareikšmiškai priskiriama socialinės politikos įrankių grupei, kurių pagrindu reiškiami sprendimai ir vertinimai, jų realizavimo socialiniai padariniai.

Pastaruoju metu susiduriama su vyraujančia nuomone, jog dabarties Lietuvos visuomenės teisinė sistema kertasi su pilietinės visuomenės kūrimosi tikslais. Kadangi teisinę sistemą sudaro teisinis reguliavimas, šiuo klausimu jo vaidmuo užima ypač svarbią vietą. Teisinio reguliavimo dalyką sudaro artimi visuomeniniai santykiai, šių santykių subjektai bei objektai, praktinė žmonių veikla ir socialiniai faktai, lemiantys atitinkamų santykių atsiradimą. Todėl vis daugiau dėmesio skiriama valstybės vykdomai socialinei funkcijai, apimančiai žmonių teisių ir laisvių apsaugą, jų poreikių tenkinimo priemonių realizavimą, darbo sąlygų užtikrinimą, bendrą gyvenimo lygio gerinimą ir kt. Išvardinti veiksniai įtakojo naujų santykių kristalizavimąsi, o kartu ir naujų teisės normų, reguliuojančių santykius viešojo administravimo erdvėje, formavimąsi. Vienas aktualiausių ir svarbiausių dėl savo esminės paskirties yra valstybės tarnybos institutas, kuris nekvestionuojamai yra viešojo sektoriaus organizacinės struktūros prioritetas. Valstybės tarnybos profesionalumas veikia viešosios politikos sprendimų realizavimo kokybę. Įvairūs mokslininkai analizuodami valstybės tarnybą akcentuoja jos sklandų vidinį bei išorinį funkcionalumą, atliepiantį visuomenės poreikių bei interesų tenkinimą, užtikrinant konstitucines vertybes. Pagrindinis valstybės tarnybos tikslas – atlikti viešojo administravimo pavestas funkcijas bei realizuoti valstybės politikų priimtus sprendimus[1]. Todėl galima sakyti, kad valstybės tarnyba tarnauja viešajam interesui ir kaip konstatuota Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo - yra reikšminga žmogaus socialinės veiklos rūšis[2]. Vadinasi valstybės tarnyba siejama su pačios valstybės vaidmeniu visuomenės gyvenime. Tačiau globaliai ir per trumpą laikotarpį, kaip plačiau bus analizuojama darbo eigoje, kintantis ekonominis, politinis ir socialinis valstybės tarnybos instituto veiklos kontekstas yra aplinkybė, lėmusi esminių pokyčių bei problemų atsiradimą.

Darbo objektas. Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare vis daugiau dėmesio skiriama valstybės institucijų administracinei kompetencijai viešojo administravimo srityje. Tad akivaizdu,

[1] Gudelis, D. *Pagrindinės viešojo administravimo sąvokos*. Viešasis valdymas: vadovėlis/ Vilnius: MRU leidybos centras. 2010, p. 38.

[2]Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams". *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 181-6708.

kodėl šalyje intensyviai optimizuojama modernių valstybių reikalavimus atitinkanti valstybės tarnyba. Galimai ne veltui 2009 m. Lietuvos valstybės tarnyba geriausiai[3] įvertinta iš dešimties į Europos Sąjungą 2004 m. gegužės 1 d. įstojusių valstybių[4], tačiau toks įvertinimas neleidžia manyti, jog Lietuvos valstybės tarnybos instituto kūrimasis ir raida buvo sklandūs, yra nekvestionuojami ir negali pakliūti į mokslinių tyrimų objektų sąrašą. Atvirkščiai, teisinio reguliavimo ir teisės aktų taikymo spragų praktikoje fiksuojama ne mažai, todėl valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raida turėtų dominti ir kelti interesą argumentuotai ištirti esminius pokyčius ir problemas.

Dar 1990 metais Lietuvos valstybės tarnyba grįsta sovietine teisine sistema, o po nepriklausomybės atkūrimo susidūrė su dideliu iššūkiu – sukurti demokratišką teisinę sistemą. Išsikeltų uždavinių bei tikslų realizavimą apsunkino buvusios sovietinės sistemos demontavimas ir jos keitimas. Šiame kontekste išryškėjo dvi skirtingos barikadų pusės: Vyriausybė ir politinės partijos. Daugumos tuometinės Aukščiausios tarybos deputatų suvokimas, valstybės tarnybos, kaip pagrindinio instituto, užtikrinančio viešojo administravimo efektyvumo svarbą, kontekste, buvo skurdus, todėl turėjo įtakos uždelstam valstybės tarnybos teisiniam reguliavimui. Be kita ko pirmaisiais nepriklausomybės atkūrimo metais mažintos išlaidos valdymo įstaigoms, o valstybės tarnybos kūrimui buvo reikalingos papildomos lėšos[5]. Taigi jau tuo metu valstybės tarnybos teisinis reguliavimas pasižymėjo tam tikromis disfunkcijomis. Be jau paminėtų, piktnaudžiavimas tarnybine padėtimi, abejingumas savo pareigoms ir gyventojų interesams, vidutiniškas Lietuvos Respublikos įstatymų bei Vyriausybės nutarimų vykdymas, komercinės veiklos propagavimas, taip pat priskirtini tuometinio valstybės tarnybos teisinio reguliavimo tinkamo realizavimo bei įgyvendinimo trukdžiams. Tuo tarpu politinės partijos nerado vieningo orientyro kuria linkme vesti valstybę ir atitinkamo administracinės sistemos modelio[6]. Šios valstybės teisinio reguliavimo disfunkcijos neigiamai veikė tiek vidaus, tiek išorės aplinkas. Galimai ne veltui 1994 m. daug dėmesio skirta valstybės tarnautojų kompetencijai ir sąžiningumui, siekiant šiame institute panaikinti savivalę, korupciją bei biurokratizmą[7].

---

[3] Support for Improvement in Governance and Management (Sigma). Sigma paper Nr. 44 „Sustainability of Civil Service reform in Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession“. 2009. Prieiga per internetą: <http://www.olis.oecd.org/olis/2009doc.nsf/linkto/ gov-sigma(2009)1>.

[4] 2004 m. gegužės 1 d. į Europos Sąjungos sudėtį buvo priimtos: Čekija, Estija, Kipras, Latvija, Lenkija, Lietuva, Malta, Slovakija, Slovėnija, Vengrija.

[5] Juralevičienė, J. 2005. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos raida 1990 – 1995 metais. *Viešoji politika ir administravimas.* 2005. Nr. 11, p. 55 Prieiga per internetą: <https://www.mruni.eu/upload/iblock/a10/6_j.juraleviciene.pdf>.

[6] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1992 m. balandžio 27 d. potvarkis. Nr. 414.

[7] Lietuvos Respublikos Seimo 1994 m. liepos 12 d. nutarimas Nr. I-534 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“. *Valstybės žinios,* 1994, Nr.55-1055

Įvertinus visus neigiamus valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo aspektus, imtasi konkrečių veiksmų, todėl Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymo[8] priėmimas nekvestionuojamai laikomas pamatiniu tolimesnei valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raidai. Šiame įstatyme vartota sąvoka „Valstybės valdymo tarnyba“, kuri aiškinta kaip pareigų atlikimas Prezidento, Vyriausybės, Seimo, kitose valstybės institucijose ir savivaldybių struktūriniuose padaliniuose pagal valstybės valdymo tarnybos pareigybių sąrašą. Deja į valstybės valdymo tarnybos sąrašą įtrauktos tik vieno tarnautojų profesinio korpuso pareigybės. Įstatyme išimtinai reglamentuotas tik valdininkų statusas, o kitų tarnautojų statusas bei veikla reglamentuoti atskirais teisės aktais. Netrukus imta tobulinti valstybės tarnybos instituto teisinį reglamentavimą, todėl žengtas dar vienas reikšmingas žingsnis priimant Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymą[9]. Naujai priimtame įstatyme taikant plačiosios valstybės sampratą, keista Valdininkų įstatyme reglamentuota valstybės tarnybos koncepcija. Šie kardinalūs pokyčiai apėmė, asmenų rato, dirbančių valstybės tarnyboje, didinimą bei tarnybos santykių, juos reglamentuojant viename teisės akte, unifikavimą. Naujo įstatymo priėmimą įtakojo valstybės tarnybos nestabilumas, kvalifikuotų darbuotojų joje trūkumas, nemotyvuotas darbo užmokestis, visuomenės pasitikėjimo stoka ir nepakankamas administracinis skaidrumas.

Tiriama problema. Vykdytos reformos valstybės tarnybos instituto erdvėje ne tik buvo labai svarbios bei reikšmingos, bet ir įnešė tam tikrą chaosą jos teisinio reguliavimo kontekste. Be abejo vienas svarbiausių valstybės tarnybos uždavinių yra prisitaikyti prie socialinių pokyčių disponuojant atitinkamų reformų iniciavimo praktiką. Pokyčius valstybės tarnyboje ypatingai veikia visuomenės poreikių didėjimas, valstybės tarnautojų įsipareigojimų hierarchinėms struktūroms bei autoritetams silpnėjimas, didėjantis poreikis skaidresniam valdymui, inovatyvių technologijų diegimas keičiant visuomenės ir valstybės tarnautojų santykius[10]. Visa tai aiškiai nusako reformų realizavimo priežastis. Šiai ideologiją palaiko ne tik patys valstybės tarnautojai[11], bet ir politinės partijos, į savo veiklos programas įtraukusios esminius valstybės tarnybos pokyčius[12,13]. Jiems

[8] Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymas. *Valstybės žinios.* 1995, Nr.33-759. Negalioja nuo 1999 m. liepos 30 dienos.
[9] Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 66-2130.
[10] Visockytė E. Lietuvos valstybės tarnybos reformos poreikis valstybės tarnautojų požiūriu. *Viešoji politika ir administravimas*. 2012, Nr. 3, p. 488–501.
[11] Pivoras S., Civinskas R., Buckienė E. *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požiūriai, sandėriai.* Vytauto didžiojo universitetas, 2014, p. 34.
[12] Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. gruodžio 13 d. nutarimas Nr. XII-52 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos”. *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 146-5870. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. kovo 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-11-315/2004.
[13] Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos”. *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 146-7630.

antrina ir akademinė bendruomenė[14] bei visuomenė, vis labiau reiškianti nepasitenkinimą disfunkcionalia valstybės tarnybos veikla.

Pirmoji problema: Įsigaliojus 1995 m. Valdininkų įstatymui santykiai su darbdaviu grįsti darbo sutartimis, o 1999 m. priėmus Valstybės tarnybos įstatymą, darbo sutarčių su valstybės tarnautojais sudarymas panaikintas. Tokie pokyčiai lėmė griežtus ir nelanksčius valstybės tarnybos santykius. Vadinasi valstybės tarnyboje valstybės tarnautojo pareigas einantiems asmenims taikomi ir griežtesni reikalavimai. Tad nors Lietuvos valstybės tarnyba yra viena jauniausių institucijų Vakarų Europoje ir jos sistema vis dar kuriama bei tobulinama[15], neišvengiama problemų tarnybinės atsakomybės kontekste. Šios problemos aktualumą vienareikšmiškai grindžia su valstybės tarnautojų atsakomybe susijusių bylų nagrinėjimo teisme gausa.

Antroji problema: XI amžiuje valstybės administravimo ir politinė sistemos funkcionavimas priklauso nuo šių sistemų gebėjimo perimti šiuolaikišką administravimo patirtį, taip modernizuojant valstybės tarnybą, kuri bendradarbiauja ne tik su politine sistema, bet ir su pilietine visuomene. Tai galima realizuoti tik atnaujinus valdymą bei jo struktūras, praplėtus administravimo kompetencijas, iškristalizavus naujas valdymo organizavimo taisykles, bei sumoderninus valstybės tarnautojų lavinimą. Vadinasi kompetencijų ir lavinimo reformos valstybės tarnyboje yra vienos pagrindinių. Tik gebėjimų, žinių bei įgūdžių kompleksas užtikrina produktyvų darbą. Todėl valstybės tarnautojų esminė užduotis – tarnybinės veiklos produktyvumo bei veiksmingumo užtikrinimas savo kompetencija atitinkant organizacijos poreikius bei tikslus[16]. Taigi net įtvirtinus nepriekaištingą valstybės tarnybos teisinio reguliavimo reformą, ji automatiškai turės spragų, jei lygiagrečiai nebus parengtas modernus ir efektyvus personalas.

Trečioji problema. Iki šiol egzistuojanti valstybės tarnautojų darbo apmokėjimo tvarka nedidina valstybės tarnautojų motyvacijos ir pasižymi sisteminio požiūrio skurdumu. Visa tai savo ruožtu lemia iškreiptą valstybės tarnautojų darbo užmokesčio struktūrą, pasenusią skatinimo sistemą ir kitus svarbius veiksnius. Valstybės tarnautojų darbo užmokesčio problematiškumą pagrindžia bei aktualizuoja Konstitucinio Teismo nutarimai, kuriuose nagrinėjama valstybės tarnautojų statusą reglamentuojančių teisės aktų atitiktis konstitucijai bei administracinių bylų skaičiaus didėjimas administraciniuose teismuose.

---

[14] Nakrošis V. Angelai, demonai ir Lietuvos valstybės tarnybos reforma. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/v-nakrosis-angelai-demonai-ir-lietuvos-valstybės-tarnybos-reforma.d?id=64986725#ixzz3ABJNkovq>.

[15] Švedas, G. *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje.* Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas. 2008, p. 5.

[16] Pivoras, S. Inovacinė tarnybinės veiklos vadyba viešajame sektoriuje. Naujoji viešoji vadyba. Ats. Red. A. Raipa. *Kaunas: technologijos*. 2007, p. 162.

Ketvirtoji problema. Valstybės tarnybos instituto veiklos efektyvumas nekvestionuojamai sietinas su jame dirbančių asmenų įgūdžiais, žiniomis ir kompetencija. Tad vienas pagrindinių žmogiškuosius išteklius įtakojančių veiksnių – atranka ir priėmimas į valstybės tarnybą. Šis veiksnys yra esminė viešojo sektoriaus personalo administravimo funkcija, padedanti optimizuoti kandidatų gebėjimų, įgūdžių, žinių ir keliamų reikalavimų atitikimą[17].

Valstybės tarnybos instituto teisinio reglamentavimo raidos procese ryški ir priėmimo į valstybės tarnybą problemos iš kurių aktualiausios ir dažniausiai pasitaikančios – teisinio reglamentavimo sistemiškumas, paprastumas ir tų pačių atrankos kriterijų taikymas skirtingą statusą turinčių įgysiančių valstybės tarnautojų atrankoje bei specialiųjų atrankos kriterijų teisinis reglamentavimas[18]. Taigi darbuotojų atrankos į valstybės tarnybą teisinio reglamentavimo spragos yra viena kertinių problemų, išryškėjusių valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raidoje.

Baigiamojo darbo mokslinis aktualumas. Mokslinėje literatūroje nėra atlikta išsami valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo analizė esminių pokyčių bei problemų kontekste. Be abejo yra randama įvairių mokslinių straipsnių, tačiau juose nagrinėjama tema aptariama fragmentiškai. Paprastai mokslininkai daugiau dėmesio sutelkia atskiriems elementams (išskiriami atskiri valstybės tarnybos raidos etapai (V, Smalksys, A. Minkevičius), analizuojama valstybės tarnybos samprata bei valstybės tarnautojų statuso ypatumai (N. Glebovė), išskiriami valstybės tarnybos iššūkiai (K. Masiulis, A. Raipa) ir kt.), kurie tam tikru aspektu bus aptariami ir šiame darbe, siekiant išgryninus esminius pokyčius bei problemas, išsiaiškinti valstybės tarnybos tobulinimo galimybes.

Baigiamojo darbo reikšmė. Valstybės tarnybos institutą reguliuojančių teisės aktų reformų, mokslinės literatūros bei atlikto tyrimo analizė leis išskirti esminius pokyčius ir identifikuoti pagrindines problemas, jų priežastis. Nagrinėjamos temos kontekste greta išvadų bus galima pateikti pasiūlymus, kurie galimai pasitarnautų mažinant valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo spragas.

Baigiamojo darbo originalumas. Valstybės tarnybos raida, modernizavimo tendencijos yra vienos aktualiausių šiuolaikinėse valstybėse, todėl akivaizdu, kodėl vis daugiau dėmesio skiriama valstybės tarnybos instituto tobulinimo strategijoms. Be abejo tam tikri įsipareigojimai atsiranda ir dėl narystės Europos Sąjungoje. Tad baigiamajame darbe pateikiama ne tik valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raida, bet ir pokyčių kontekste išryškėjusios problemos, kurios

[17] Baršauskienė V. Personalo administravimas viešajame sektoriuje. *Viešasis administravimas.* Kaunas: Technologija. 1999, p. 214-252.
[18] Stone, D. *Viešosios politikos paradoksai: sprendimų priėmimo menas politikoje.* Vilnius: Eugrimas. 2004.

aptariamos ne fragmentiškai, o atliekama ir mokslinių šaltinių, teisės aktų ir tyrimo analizė. Kita vertus, darbas remiasi gautų tyrimų rezultatais, todėl jis yra originalus, kadangi ši medžiaga iki šiol nėra nagrinėta ir skelbta.

Tyrimo tikslas. Kadangi mokslinių publikacijų, analizuojančių valstybės tarnybos teisinio reguliavimo raidą, išskiriant esminius pokyčius bei problemas, paskelbta nepakankamai arba atlikti tyrimai yra fragmentiški, šio darbo tikslas – remiantis moksline bei normine medžiaga išanalizuoti valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raidą svarbiausių pokyčių bei problemų kontekste.

Tyrimo uždaviniai:

1. Pateikti valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raidoje atsiradusius esminius pokyčius ir problemas.

2. Ištirti socialinę, teisinę, ekonominę, vadybinę literatūrą, įstatymus bei kitus teisės aktus, valstybės institucijų programinius dokumentus, renkant teorinę informaciją apie valstybės tarnybos instituto teisinį reguliavimą raidos kontekste, išskiriant esminius pokyčius bei problemas.

3. Atlikti teismų praktikos analizę, valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo kontekste. Išnagrinėti Konstitucinio Teismo nutarimus esminių pokyčių ir problemų valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raidos kontekste.

4. Specialistų pagalba atskleisti valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo galimus problemų sprendimus.

5. Pateikti valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo tobulinimo galimybes.

Tyrimo metodika. Atliekant informacijos apdorojimą bus remiamasi teoriniais ir empiriniais metodais. Teoriniai metodai: kritinės analizės metodas, lyginamasis metodas, sisteminės analizės metodas, loginis – analitinis metodas, lyginamasis metodas. Empiriniai metodai: dokumentų analizės metodas, interviu metodas.

Teoriniai metodai:

1. Loginis-analitinis metodas naudojamas teorinės bei praktinės mokslinio tyrimo medžiagos apibendrinimų ir išvadų formulavimui.

2. Sisteminės analizės metodas taikytas tyrimo objekto, kaip sistemos dalies, analizei.

3. Lyginamasis metodas taikytas teisės aktų lygmeniu, analizuojant valstybės tarnybos teisinio reguliavimo raidą Lietuvoje.

4. Kritinės analizės metodo pagalba siekiama nustatyti valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo trūkumus.

5.Apibendrinimo metodo pagalba bus galima įvertinti buvusį ir dabartinį galiojantį teisinį reguliavimą.

Empiriniai metodai:

1. Dokumentų analizės metodas. Šiuo metodo pagalba bus analizuojama mokslinė teisinė literatūra, teisės aktai, teismų praktika susijusi su valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raida.

2. Naudojantis **interviu metodu siekiama** specialistų pagalba atskleisti valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo tobulinimo galimybes.

Tyrimo struktūra. Magistro baigiamąjį darbą sudaro trys dalys. Pirmoji darbo dalis siejama su įžanginiu tiriamos temos pristatymu. Tikslui pasiekti aptariama valstybės tarnybos instituto genezė Lietuvoje, pateikiama įstatyminė ir jurisprudencinė valstybės tarnybos samprata ir apibendrinama valstybės tarnybos sandara. Antroje darbo dalyje tema plėtojama analizuojant konkretų teisės normos kitimą, t.y. valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raidą, išskiriant keturis pagrindinius reformų etapus. Trečioje darbo dalyje išskiriamos konkrečios problemos, išsikristalizavusios valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raidos kontekste. Problemos susiejamos su gautais tyrimo duomenimis ir pateikiamos bendros gautų rezultatų išvados.

Magistro baigiamojo darbo pabaigą apima išvadų, pasiūlymų bei darbe naudotos literatūros apžvalga.

Darbą sudaro: 102 lapai, 11 lentelių, 24 paveikslai, 7 priedai, 122 šaltiniai.

Ginamieji teiginiai.

1. Valstybės tarnybos teisinio reguliavimo kaita orientuota į instituto modernizavimą, visuomenės lūkesčių užtikrinimą bei poreikių tenkinimą. Šie procesai neišvengiamai įtakoja pokyčių ir problemų atsiradimą, darančių valstybės tarnybos instituto teisinį reguliavimą nelankstų bei chaotišką, o priimami teisės aktai ar atliekamos konkrečių straipsnių rekonstrukcijos yra perteklinės ir spontaniškos. Išryškėja spragos valstybės tarnautojų motyvavimo, mokymo bei kvalifikacijos kėlimo sistemoje, o asmenų priėmimo į valstybės tarnautojų pareigas tvarka stokoja skaidrumo bei geriausių kandidatų atrankos.

1. VALSTYBĖS TARNYBOS INSTITUTO CHARAKTERISITIKA

Akademinėje bendruomenė vyrauja nuomonė, jog kiekviena šalis optimizuoja jos kultūrinį, politinį bei teisinį paveldą labiausiai atitinkantį valstybės tarnybos modelį. Po Lietuvos nepriklausomybės atkūrimo, kaip ir kitose užsienio šalyse, prasidėjo valstybės tarnybos modelio paieškų procesai. Šiuos procesus įtakojo prievolė atsikratyti sovietinių reliktų ir viešųjų institucijų reformos. Todėl didelis dėmesys darbe bus skiriamas valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raidai, kurią analizuojant bus prieita prie šiuolaikiškos valstybės tarnybos modelio ir akcentuojami esminiai pokyčiai bei problemos išryškėję reformų procese. Tačiau prieš tai, svarbu atlikti teorinį darbo pagrindimą, kuriame koncentruojamasi į valstybės tarnybos ištakų apžvalgą, sampratos analizę ir sandaros aptarimą. Šių uždavinių išsikėlimas yra neatsiejamas nuo tyrimo eigos, o kartu jų išsprendimas leis sistemingai prieiti prie darbe suformuluotos problemos analizės.

1.1 Valstybės tarnybos instituto genezė Lietuvoje

Istorinis Lietuvos valstybės tarnybos paveldas apima tik kelis dešimtmečius. Vienuose šaltiniuose pirmosios valstybės tarnybos užuomazgos siejamos su XVII-XVIII a. Prūsija, realizavusią efektyvią valstybės administraciją, o kituose - Abiejų Tautų Respublikos gyvavimo laikmečiu. Tuomet vyravo ne valstybės tarnyba, o valstybės urėdai, kurių veikla įtakojo valstybės valdymo decentralizavimą, anarchijos atsiradimą ir galiausiai žlugimą.

Atkreiptinas dėmesys, jog valstybės urėdams už tarnybą buvo atlyginama žemėmis, dvarais ir tam tikromis privilegijomis, jie iki mirties valdė valstybinius dvarus (seniūnijas) ir nebuvo tiesiogiai pavaldūs centrinei valdžiai.

Tuo metu pirmieji bandymai realizuoti administracijos reformas buvo nesėkmingi, tačiau netrukus įgyvendintos esminės valdymo reformos (nuolatinės Tarybos, padalintos į penkis departamentus (komisijas): karo, iždo, užsienio, policijos, teisingumo, sukūrimas ir *liberum veto* apribojimas), įtakojusios profesionalios valstybės tarnybos kūrimosi pradžią. Iš minėtų Tarybos komisijų, labiausiai išryškėjo iždo komisija, kurioje dirbo profesionalūs darbuotojai, paskirstyti visoje valstybėje ir laikyti Lenkijos-Lietuvos valstybės profesionaliosios biurokratijos pradžia.

Realizuojant biurokratinę administravimo sistemą sparčiai daugėjo profesionalių valstybės tarnautojų, už kurių pareigų vykdymą pradėtas mokėti atlyginimas. Be kita ko, dėl 1791 m. gegužės 3 d. priimtos konstitucijos miestiečių luomui suteikta daugiau teisių bei laisvių, iš kurių svarbiausia – galimybė eiti valstybės tarnautojo pareigas.

Deja, minėtos reformos ilgainiui žlugo, dėl kitų šalių intervencijos (ATR žlugimas, ją pasidalijus Rusijai, Austrijai ir Prūsijai)[19]. Kiti bandymai sukurti profesionalų valstybės tarnybos modelį fiksuojami 1918 m. vasario 16 d. Lietuvos valstybei paskelbus savo nepriklausomybę. Viena vertus Lietuvos valstybės tarnybos raida 1918-1940 metais tyrinėta neišsamiai, o ir literatūroje analizuojama fragmentiškai. Kita vertus šis laikotarpis yra ganėtinai svarbus valstybės tarnybos istorijos kontekste.

Taigi modernios valstybės tarnybos kūrimo procesą būtų galima išskirti į du etapus (žr. 1 lentelė): kūrimosi etapas nuo 1918 iki 1930 ir valstybės tarnybos racionalizavimo etapas nuo 1930 iki 1940.

1 lentelė

Valstybės tarnybos raida 1918-1940 metais

<table>
<tr><th colspan="2">Kūrimosi etapas</th><th colspan="2">Racionalizavimo etapas</th></tr>
<tr><td colspan="4">Statusas</td></tr>
<tr><td colspan="2">Rusijos imperijos valdininkai, neturėję pakankamo išsilavinimo ir patirties</td><td colspan="2">Savivaldybės ir valstybės tarnautojai, turintys patirties valstybės valdyme ir pakankamą išsilavinimą. Daugėja valstybės tarnautojų, paveiktų Vakarų kultūros.</td></tr>
<tr><td colspan="4">Teisinis reguliavimas</td></tr>
<tr><td colspan="2">Priimti įstatymai</td><td colspan="2">Rengiami projektai</td></tr>
<tr><td colspan="2">- Pradžioje galiojo carinės Rusijos įstatymai, neprieštaravę Konstitucijai. Principai: tarnautojų hierarchija; griežta priėmimo į tarnybą ir atleidimo iš jos tvarka; nekvestionuojamos tarnautojų atestavimo ir kaitos tarnyboje taisyklės.
- 1919 m. vasario 1 d. įstatymas “Dėl valstybės tarnybos sutvarkymo”. Principai: saugoti Lietuvos Konstituciją, įstatymus ir valstybės valdžios įsakymus, sąžiningumas ir teisingumas einant pareigas.
- 1919 m. liepos 1 d. įstatymas “Dėl valdininkų pareigų ėjimo atliginimo”. Principai: už algą valdininkas gali eiti pareigas tik vienoje įstaigoje; viršininko įsakymu valdininkams priskiriama prievolė dirbti viršvalandžius be papildomo užmokesčio.
- 1920 m. sausio 20 d. įsakymas “Dėl valdininkų giminystės” draudžiantis į valstybės tarnybą priimti pirmos ir antros eilės giminaičius bei tiesioginio pavaldumo santykius.
- 1922 m. gegužės 5 d. priimtas Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatymas;
- 1926 m. balandžio 10 d. priimtas Valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų įstatymas</td><td colspan="2">- Valstybės tarnybos įstatymo projektas, kuriame svarstyta: valstybės tarnautojo statuso apimtis; valstybės tarnautojo sąvoka; valstybės ir valstybės tarnautojo teisinis santykis; suvaržymai dėl dalyvavimo politinių organizacijų veiklose, amžiaus cenzo; valstybės tarnautojų skaidymas į klases ir kt. Projekte numatytos ir atrankos į valstybės tarnybą taisyklės, atsakomybės ir atleidimo tvarkos klausimai.
- 1940 m. vasario 26 d. Ministrų kabineto priimtas nutarimas Nr. 183 parengti įstatymų projektus dėl: apskričių viršininko įstatymo, policijos įstatymo, pasienio apsaugos policijos įstatymo, invalidų pensijų įstatymo.
- 1940 m. balandžio 15 d. Seime svarstyti administracinio teismo apskričių ir viršininkų įstatymų projektai.</td></tr>
<tr><td colspan="4">Pokyčiai</td></tr>
<tr><td>-sukurtas valsčių, apskričių ir miestų tinklas;</td><td colspan="3">-prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos sudaryta komisija, teikusi Vyriausybei siūlymus dėl valstybės tarnautojų darbo efektyvumo,</td></tr>
</table>

[19] Masiulis K., Krupavičius A. *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis.* Vilnius, 2007, p. 30-32.

-parengtas pirmasis Lietuvos savivaldybių įstatymas; -didinamas tarnautojų skaičius; -nustatyti trys valstybės tarnautojų laipsniai; -apibrėžtos valstybės tarnautojų kategorijos; -sutikslintos valstybės tarnautojų pareigybės.	supaprastinto darbo organizavimo, etatų bei padalinių plėtimo kontrolės. -prailgintos darbo valandos (vietoj šešių darbo valandų – septynios); -ribota paaukštinimų sistema; -konservatyvus požiūris į tarnautojas moteris; -atleidžiami valstybės tarnautojai neturintys atitinkamo einamoms pareigoms išsilavinimo; -pradėtas ekonominių procesų reguliavimas ir perėjimas prie valstybinio ekonominio reguliavimo bei planavimo.
Problemos	
-biurokratizmas; -kyšininkavimas; -piktnaudžiavimas alkoholiu; -tyčinės pravaikštos; -politiniai nesutarimai.	-kyšininkavimas; -piktnaudžiavimas alkoholiu; -piktnaudžiavimas stipendijų sistema.
Disfunkcinis tarnautojų priėmimo ir specialių reikalavimų (išsilavinimo, patirties, bandomojo laikotarpio ir kt.) teisinis reguliavimas.	
Socialinės garantijos	
-užmokestis už darbą; -karjeros galimybės;	-kvalifikacijos kėlimas; -po 25 m. tarnystės mokama pensija.

Šaltinis: darbo autorės parengta pagal K. Masiulį, A. Kurpavičių[20], V. Smalskį[21,22], M. Maksimaitį[23], E. Žukauską[24].

Susipažinus su skirtingų Europos šalių valstybės tarnybos raida matyti, kad vyravo postų ir karjeros valstybės tarnybos modeliai. Dalis autorių, analizavę tarpukario Lietuvos valstybės tarnybos raidą, ją priskiria karjeros modeliui. Antai Viešojo administravimo ir valstybės tarnybos ekspertas, F. Cardona pažymi, kad tuo metu, grindžiama administraciniu įstatymu, kaip viešojo administravimo pagrindu, sukurta valstybės tarnybos karjeros sistema[25]. J. Juralevičienės teigimu, tuo metu daugiausia koncentruotasi į valstybės tarnautojų atlyginimo bei socialinių garantijų klausimus, todėl to laikmečio valstybės tarnyba turėtų būti priskiriama karjeros valstybės tarnybos modeliui[26].

Lentelėje aptartų procesų metu nebuvo priimtas išsamus valstybės tarnybos įstatymas. Iš pateiktų duomenų matyti, kad nepriklausomybės pradžioje vis dar galiojo carinės Rusijos įstatymai ir tik po metų pradėti priimti įstatymai, atspindintys Lietuvos autonomiją. Tad vienas pagrindinių laikomas jau minėtas ir ne kartą koreguotas Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatymas. Jame

[20] Masiulis K., Krupavičius A., *supra* note 1, p. 30-32.
[21] Minkevičius A., Smalksys V. *Valstybės tarnyba užsienio šalyse: raida ir tendencijos*. Vilnius. 2008, p. 8-11.
[22] Smalskys V. *1939-1940 metais kurto Lietuvos valstybės tarnybos įstatymo projekto vertinimas.* Vilnius, 2014.
[23] Maksimaitis M. *Valstybės Taryba Lietuvos teisinėje sistemoje (1918-1940).* Vilnius: Justitia, 2006.
[24] Žukauskas E. *1918-1940 metų Lietuvos valstybės tarnybos pagrindiniai bruožai.* Valstybės tarnybos aktualijos. 2004, Nr. 1, p. 28-29.
[25] Cardona F. *Lietuvos valstybės tarnybos modelis*. Justitia, Nr.5, 1997, p. 12.
[26] Juralevičienė, J. *Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos raida 1990–1995 metais.* Viešoji politika ir administravimas. 2005, Nr. 11, p. 57.

pateiktas etatinio valstybės tarnautojo apibrėžimas, neetatinės bei antraeilės pareigos. Kitas svarbus aspektas tas, kad jame numatyta 20 valstybės tarnybos kategorijų ir šioms kategorijoms priskiriami atlyginimai. Pagal jas sistemingai suskaidytos pareigybės, įtvirtinti trys laipsniai bei reglamentuoti reikalavimai dėl perėjimo iš vienos kategorijos į kitą[27].

Paskelbus Valstybės tarnautojų ir pensijų pašalpų įstatymą, ne tik reglamentuota teisė gauti pensiją ir kitos susijusios socialinės garantijos, bet ir numatyta pašalpų skyrimo valstybės tarnautojams ir jų šeimoms tvarka[28]. Tačiau jame nenustatytas maksimalus amžiaus cenzas (tarnybos terminas) ir teisė gauti pensiją sieta su darbingumo lygiu ir ištarnautu valstybės tarnyboje laikotarpiu. Antai Valstybės tarnybos įstatymo projekte daug dėmesio skiriama valstybės tarnautojų drausminimo priemonėms už tarnybinius nusižengimus, iškelti klausimai dėl drausmės teismų ir jų pavaldumo. Diskutuota dėl centrinio drausmės teismo valstybės tarnautojams kūrimo ir jo kompetencijos atleisti tarnautoją iš tarnybos[29]. Tada manyta, jog šis projektas pakeis teisės aktų perteklių, reguliavusių valstybės tarnautojų veiklą ir sutvirtins valstybės tarnybos valdymo teisinę bazę.

Kita aktuali to meto problema – netinkamas tarnautojų sampratos suvokimas bei disponavimas. Tuo metu koreliavo „valdininko" ir „valstybės tarnautojo" sąvokos. Jos ne tik vartotos lygiagrečiai, bet ir neturėjo specifinių skiriamųjų bruožų. Kaip žinoma, sąvoka „valdininkas" labiau paplitusi nedemokratinėse šalyse. Tad demokratiškumo principais formuojamoje Lietuvos valdymo sistemoje turėtų būti reglamentuojamas valstybės tarnautojo statusas. Mokslinėje literatūroje pagal asmenų priskyrimą valstybės tarnautojo kategorijai ir specifiniais įstatymais reglamentuojamus santykius, skiriamos plačioji ir siauroji valstybės tarnybos sampratos. Remiantis Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatymo I priedu[30] ir priimtais įstatymais dėl Prezidento bei Ministerių kabineto kanceliarijos, Ministerių Kabineto, Valstybės kontrolės bei Tarybos, Klaipėdos krašto gubernatūros, ministerijų ir aukštųjų mokyklų etatų įtvirtinimo, manoma, jog analizuojamu laikotarpiu vyravo plačioji valstybės tarnybos samprata. Tai reiškia, kad valstybės tarnautojais buvo laikomi asmenys, einantys pareigas valstybės institucijose ar įstaigose ir gaunantys atlyginimą iš valstybės biudžeto[31]. Taigi valstybės tarnautojai nebuvo charakterizuojami pagal atliekamas funkcijas, pavestus įgaliojimus, įgytą išsilavinimą ir turimą profesiją. Svarbu pabrėžti,

[27] Žukauskas E., *supra* note 2, p. 28-29.
[28] Lietuvos Respublikos įstatymas *„Valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų įstatymas"*. Lietuvos vyriausybės žinios, 1926.
[29] Maksimaitis M. Valstybės Taryba Lietuvos teisinėje sistemoje (1918-1940). Vilnius: *Justitia*, 2006
[30] Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatymo I priedas. *Vyriausybės žinios*. 1925, Nr. 178/1226
[31] Pauktšytė L. *Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos samprata ir modelis 1918-1940 metais.* Vilnius, 2008, p. 64-64.

jog tuo metu savivaldybės tarnautojai neturėjo valstybės tarnautojo statuso[32]. Bet po 1931 m. nepaisant savivaldybių suvaržymo, išskirtos dvi tarpukario viešosios valdžios sistemos: valstybės valdymas bei vietos savivalda[33], o 1932 m. Valstybės Tarybos sprendimu vietos savivaldybės įgavo teisę reglamentuoti savivaldybės tarnybą ir apibrėžti jos tarnautojų teisinę padėtį. Deja dėl minėtos carinės Rusijos įtakos administracinei ir teisinei Lietuvos kultūrai, kurios politinė sistema buvo autoritarinė, o vėliau ir Sovietų okupacijos, savivaldybės tarnautojų statusas, „valdininko" samprata bei administracinio valdymo reformų projektai išliko nepakitę iki pat pirmųjų žingsnių dabarties valstybės link, kurie bus plačiau analizuojami antrame skyriuje.

Apibendrinat matyti, jog nors formuojant modernią valstybės tarnybą teisinė bazė buvo ganėtinai skurdi, vis tik pastebima valstybės tarnybos raida. Kadangi teisinio reguliavimo kaitą įtakojo valstybės socialinė, politinė ir teisinė sistema, kūrimosi ir pokyčių procesas tęsėsi kelis dešimtmečius. Bet galima sakyti savitas valstybės tarnybos modelis buvo sukurtas. Vadinasi Lietuvos Respublika 1990 m. atkūrusi nepriklausomybę ir deklaravusi teisės tradicijų tęstinumą, galėjo perimti tarpukario valstybės tarnybos modelį. Tačiau būtent siauras teisinis reguliavimas, nuolatiniame pokyčių procese dalyvaujanti valstybės socialinė, kultūrinė, politinė bei teisinė sistema, yra pagrindinės priežastys, lėmusios šiuolaikinės valstybės tarnybos formavimo pradžią.

1.2 Įstatyminė ir jurisprudencinė valstybės tarnybos samprata

Siekiant optimaliai realizuoti darbe išsikeltus uždavinius, privalu išsiaiškinti valstybės tarnybos sampratą, kuri iki nepriklausomybės atkūrimo nebuvo vieningai reglamentuota ir lygiagrečiai kito su pačios valstybės tarnybos instituto teisiniu reguliavimu. Diskrecijos teisė leidžia valstybei pasirinkti ir pritaikyti jai tinkamiausią valstybės tarnybos koncepcijos modelį, nuo kurio priklauso asmenų, laikomų valstybės tarnautojais, suvokimas. Lietuva, per ganėtinai ilgą įtvirtintos teisinio reguliavimo koncepcijos kaitos laikotarpį, pasirinko optimaliausią, t.y. siaurąjį valstybės tarnybos modelį. Tačiau nei teisės, nei politikos mokslų ar viešojo administravimo mokslinėje literatūroje nėra vieningo požiūrio valstybės tarnybos sampratos kontekste. Valstybės tarnyba skirtingai traktuojama ir kitose valstybėse, tačiau kaip paaiškės, skirtingais valstybės teisinio reguliavimo laikotarpiais ši samprata diferencijuota toje pačioje valstybėje[34].

[32] Paukštytė L., *supra* note 3, p. 66.
[33] *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis.* Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005, p. 389.
[34] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios.* 2004, Nr. 181-6708,

Valstybės tarnybos samprata gali būti analizuojama įvairiai. Vienuose šaltiniuose ji analizuojama nagrinėjant valstybės tarnybos ir viešojo administravimo sistemas[35], kituose - darbo bei valstybės tarnybos santykių pobūdį[36] ir pan. Šiuo atveju valstybės tarnyba bus nagrinėjama teisinio reguliavimo kontekste.

Viena vertus, mokslinėje literatūroje aptinkama valstybės tarnybą analizuojant trimis požiūriais. Sociologiniu požiūriu valstybės tarnyba suprantama kaip valstybės funkcijų ir jos institucijų kompetencijos praktinis įgyvendinimas[37]; Politiniu požiūriu daugiau reikšmės skiriama valstybės tarnybos veiklai, kuria pabrėžiamas valstybės vykdomosios politikos realizavimas, valstybinių politinių uždavinių bei tikslų siekimas[38]. Antai socialiniu požiūriu valstybės tarnyba traktuojama kaip valstybės pavedimu, asmenims, einantiems valstybės tarnautojo pareigas, atliekama visuomenei naudinga veikla.

Nors išdėstyti požiūriai skiriasi, galima sakyti, jog visi jie išreiškia tapatų principą – valstybės vykdomosios valdžios pavestų funkcijų įgyvendinimas ir visuomenės interesų realizavimas tarnybinėje veikloje. Minėta išvada atitinka Konstitucijos 5- ame straipsnyje reglamentuojamą vieną iš valstybės tarnybos principų: „Valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“. Tad ir vėl prieiname panašios išvados, jog valstybės tarnyba yra valstybės institucijų sistemos dalis, užtikrinanti viešąjį interesą.

Kita vertus, mokslinėje literatūroje galima aptikti valstybės tarnybą analizuojant išskiriant politinį, vadybos ir profesinį domenus, kurie be kita ko įžvelgiami ir Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatyme (žr. 1 pav.). Šių domenų vertinimas manoma yra būtinas realizuojant konstitucinį imperatyvą - valdžios įstaigos tarnauja visuomenei. Šios nuostatos realumą įgyvendina politinės valios bei viešojo administravimo projekcijų atsispindėjimas kasdienėje valstybės tarnybos veikloje.

1 paveikslas

Valstybės tarnybos, viešojo administravimo ir politikos sąveika



Šaltinis: darbo autorės parengta pagal A. Bukauską ir B. Žuromskytę[39]

[35] V. Vaičaitis. *Konstitucinė valstybės tarnybos samprata ir valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija. Teisė.* 2011. Nr. 78, p. 119-136
[36] V. Tiažkijus. *Darbo teisė ir valstybės tarnyba: panašumai ir skirtumai. Justitia.* 2004, Nr. 1 (49).
[37] ОБЛОНСКИЙ, А. В. Человек и государст венное управление. Москва: БЕК, 1987. Р. 156.
[38] СТОРИЛОВ, Ю. Н. Служебное право. Москва: БЕК, 1996. Р. 186.
[39] Bukauskas A., Žuromskytė B. *Lietuvos viešojo administravimo sistema ir valstybės tarnyba. Valstybės tarnyba*

Politinis domenas pagrinde apima sprendimus ir valstybės tarnyboje charakterizuojamas kaip valdžios, savivaldos ir valdymo institucijų veikla, grindžiama politinių veiksmų įgyvendinimu, sprendimų priėmimu ir jų realizavimu, teisiniu viešojo administravimo reguliavimu. Vadinasi dominuoja įstatyminis imperatyvas, esantis pamatiniu kitiems valstybės tarnybos domenams. Vadybos domenas šiuo atveju priskiriamas efektyvumui ir valstybės tarnyboje suprantamas kaip sprendimų priėmimo disciplina, specifiniai ištekliai bei komunikacinių tinklų ypatumų visuma. Pats valstybės tarnybos domenas išreiškiamas profesionalumu, kuriame akcentuojama valstybės tarnautojų individuali, dalykinė ir etinė kompetencija[40].

Darbo pradžioje minėtas valstybės tarnybos skirstymas į siaurąją bei plačiąja prasmes. Siaurąja prasme valstybės tarnyba suvokiama kaip valstybės tarnautojų veikla, tiesiogiai įgyvendinant valstybės, įstaigos ar institucijos uždavinius bei funkcijas jos valdymo srityje. Plačiąja prasme valstybės tarnyba pirmiausia aiškinama detalizuojant valstybės tarnautojo sąvoką, apimančią visus tarnaujančius asmenis valstybės institucijoje ar įstaigoje bei gaunančius atlyginimą iš valstybės ar savivaldybės biudžetų ir charakterizuojant jų veiklą, apimančią jiems pavestų funkcijų atlikimą[41]. Darbe išsiaiškinta, kad iki nepriklausomybės atkūrimo Lietuvos valstybės tarnyba grįsta sovietine teisine sistema, o ir po jos atkūrimo, kurį laiką buvo jaučiamas sovietinis reliktas, todėl skirtingais laikotarpiais remtasi vis kitomis valstybės tarnybos koncepcijomis. Tačiau kaip minėta, dabarties valstybės tarnybos samprata aiškinama siaurąją prasme.

1990 metais Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba priėmė Lietuvos Respublikos laikinojo pagrindinio įstatymo[42], kuriame reglamentuojamas iki įstatymo priėmimo veikusių įstatymų bei teisės aktų veikimo galiojimas tokia apimtimi, kokia jie neprieštarauja Lietuvos Respublikos Laikinajam Pagrindiniam įstatymui. Įstatyme detaliai nereglamentuota valstybės tarnyba (todėl šiame įstatyme buvo galima įžvelgti nemažai sovietinių teisinių reliktų[43]), o Lietuvos Respublikos Laikinojo pagrindinio įstatymo 10 straipsnyje įtvirtina Lietuvos Respublikos piliečio teisė gauti apmokamą darbą (pagal jo kiekį, kokybę ir nemažesnį kaip valstybės nustatytą minimalų dydį), taip pat numatyta pasirinkimo laisvė profesijos, išsilavinimo, įgūdžių ir kompetencijos kontekste. Minėta nuostata galėtų būti siejama su pirmąją nepriklausomos Lietuvos valstybės tarnybos reguliavimo užuomazga. Situacija ėmė kristalizuotis 1992 m. spalio 25 d. priėmus Lietuvos

---

Lietuvoje: praeitis ir dabartis. Kolektyvinė monografija. Vilnius. 2007, p. 18-19

[40] Bukauskas A., Žuromskytė B, *supra* note 4, p. 18-19

[41] Tiažkijus V. *Darbo teisė: teorija ir praktika.* Vilnius. 2005.

[42] Lietuvos Respublikos įstatymas dėl Lietuvos Respublikos laikinojo pagrindinio įstatymo. *Lietuvos aidas*, 1990, nr. 11; *Valstybės žinios*, 1990, nr. 9-224.

[43] *Lietuvos konstitucinė teisė.* Vadovėlis. Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras. Vilnius. 2001, p. 155-159.

Respublikos Konstituciją[44], kurios nuostatos tapo pamatinėmis valstybės tarnybos realizavimui. Konstitucijoje valstybės tarnybos institutas minimas 33 straipsnio 1 dalyje ir 141 straipsnyje. Ne ką mažiau svarbus ir 1995 m. priimtas Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymas, kuriame pradėta konstruoti piliečių teisių lygiomis sąlygomis stoti į valstybės tarnybą teisinio reguliavimo sistema.

Šiame įstatyme vartota sąvoka „Valstybės valdymo tarnyba“, kuri aiškinta kaip pareigų atlikimas Prezidento, Vyriausybės, Seimo, kitose valstybės institucijose ir savivaldybių struktūriniuose padaliniuose pagal valstybės valdymo tarnybos pareigybių sąrašą. Deja į valstybės valdymo tarnybos sąrašą įtrauktos tik vieno tarnautojų profesinio korpuso pareigybės. Įstatyme išimtinai reglamentuotas tik valdininkų statusas, o kitų tarnautojų statusas bei veikla reglamentuoti atskirais teisės aktais. Minėtas įstatymas galiojo iki 1999 m. priimto Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo[45], kuriame, taikant plačiosios valstybės sampratą, keista Valdininkų įstatyme reglamentuota valstybės tarnybos koncepcija. Šie kardinalūs pokyčiai apėmė, asmenų rato, dirbančių valstybės tarnyboje, didinimą bei tarnybos santykių, juos reglamentuojant viename teisės akte, unifikavimą.

Naujai priimtame Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatyme pateikiama nauja valstybės tarnybos sąvoka, kartu išskiriant valstybės tarnybos santykių bruožus. Įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje pateikta valstybės tarnybos samprata aiškinama kaip teisinių santykių tarnyboje visuma, reglamentuojama valstybės teisės aktais, nustatančiais valstybės tarnautojo statuso įgijimą, pasikeitimą ir praradimą. Valstybės tarnyba grindžiama teisiniais santykiais, kurių reglamentavimą nustato valstybė, o valstybės tarnautojo statusas nustatomas teisės aktais. Įstatymas pakeistas 2002 metais priėmus Valstybės tarnybos įstatymo redakciją, kurios 2 straipsnio primoje dalyje pateikiamas išsamus valstybės tarnybos apibrėžimas: „Valstybės tarnyba – teisinių santykių, atsirandančių įgijus valstybės tarnautojo statusą, jam pasikeitus ar jį praradus, taip pat atsirandančių dėl valstybės tarnautojo viešojo administravimo veiklos valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje įgyvendinat 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 ar 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

[44] Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. . 33-1014.
[45] Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999. Nr. 66-2130.

atžvilgiu, visuma“[46]. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad iš esmės pakeistas valstybės tarnybos apibrėžimas pasižymi ne tik išsamumu, didesniu dėmesiu reikšmingiems viešojo administravimo bruožams, bet ir savaime išryškindamas dvejopo pobūdžio valstybės tarnybos teisinius santykius: teisinius santykius, neatsiejamus su valstybės tarnautojo, kaip dirbančio asmens statusu; teisinius santykius, sietinus su valstybės tarnautojo profesinės veiklos teisiniais santykiais.

Atlikus sisteminę pateiktų valstybės tarnybos definicijų analizę, galima teigti, jog naujoje valstybės tarnybos įstatymo redakcijoje matomi aiškūs teisiniai santykiai bei veiklos pobūdis, sudarantis valstybės tarnybos turinį.

Valstybės tarnybos sampratą analizuojant platesniame kontekste svarbu prabrėžti, jog egzistuoja ir valstybinės tarnybos kategorija[47]. Atsižvelgiant į dabarties Lietuvoje pritaikytą siaurąją valstybės tarnybos koncepciją bei teisinį reguliavimą ir ją lyginant su valstybinės tarnybos kategorija, galima sakyti, kad ši apima didesnį asmenų ratą nei valstybės tarnybos definicija. Čia kalbama ne tik apie valstybės tarnautojus, bet ir valstybės politikus, pareigūnus, karius, teisėjus ir kt. Tačiau dėl esminių skirtumų konkretizuojant asmenis valstybės tarnyboje, šių dviejų kategorijų tapatinti ar vartoti vietoj viena kitos, negalima.

Toliau analizuojant valstybės tarnybą ją apimančių teisinių santykių kontekste, pagal jų pobūdį, valstybės tarnybą galima charakterizuoti dvejopai. Viena vertus tai reiškia teisinius santykius, atsirandančius tarp valstybės ir Lietuvos Respublikos piliečio, šiam įgyvendinus konstitucinę teisę stoti į valstybės tarnybą. Kita vertus valstybės tarnyba suponuoja tai, kad valstybės tarnautojo vykdoma viešojo administravimo veikla yra griežtai reglamentuojama teisės aktais.

Privalu akcentuoti ir Konstitucinio Teismo 2001 m. gruodžio 18 d.[48], 2004 m. gruodžio 13 d.[49], 2007 m. kovo 20 d.[50], 2009 m. gruodžio 11 d.[51], 2012 m. vasario 27 d.[52] nutarimuose

---

[46] Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 66-2130; 2002, Nr. 45-1708

[47] Galimas pavyzdys: Viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas. Valstybės žinios. 1997, Nr. 67-1659, 2000, Nr. 18-431.

[48] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. gruodžio 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. rugpjūčio 27 d. nutarimo Nr. 942 „Dėl biudžetinių įstaigų ir organizacijų darbuotojų darbo apmokėjimo sąlygų dalinio pakeitimo“ 6 ir 7.2 punktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos darbo sutarties įstatymo 22 straipsniui“. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 107-3885.

[49] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 3 straipsnio 4 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 5 straipsnio 1 dalies 2 punkto (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 18 straipsnio 1 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 19 straipsnio 1 dalies 2, 3, 4, 8, 15 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 21 straipsnio 1 dalies 1, 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17, 18 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. rugsėjo 25 d. redakcijos) ir šios dalies 14 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos), taip pat dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 181-6708; atitaisymas Nr. 186.

suformuluotą konstitucinės valstybės tarnybos doktriną. Čia Konstitucinis Teismas be kita ko atsižvelgė į konstitucines nuostatas, jų turinį bei sąsajas aiškindamas valstybės tarnybos prasmę kartu pabrėždamas valstybės tarnybos (turinio kontekste) tapatumą viešajai tarnybai. Esmė slypi sąvokos suvokime ir valstybės tarnyboje dirbančių asmenų kategorijų apimtyje. Tai reiškia, jog Konstitucijoje įtvirtintas valstybės tarnybą taikliausiai charakterizuojantis bruožas yra tas, kad ji suvokiama kaip tarnyba ne tik valstybei, bet ir visuomenei, vykdant valstybės funkcijas užtikrinant viešojo administravimo vykdymą ir viešųjų paslaugų teikimą, siekiant užtikrinti pilietinės visuomenės viešųjų interesų bei santykių sistemą. Taigi konstitucinė valstybės tarnybos samprata apima valstybės ir savivaldybės institucijoje ar įstaigose dirbančių asmenų profesinę veiklą priimant sprendimus vykdant viešąjį administravimą ir teikiant viešąsias paslaugas, tokiu būdu užtikrinant viešąjį interesą.

Aptarus Konstitucinio Teismo įžvalgas, svarbu pateikti Konstitucinio Teismo Jurisprudencijoje suformuluotus Konstitucinės valstybės tarnybos ypatumus (žr. 1 pav.).

2 lentelė

Konstitucinės valstybės tarnybos ypatumai

Valstybės tarnybos reguliavimo pagrindai	**Valstybės tarnybos teisiniai santykiai**	**Valstybės tarnautojų socialinės garantijos**
Valstybės tarnybos sistema pasižymi vieningumu, nešališkumu, atvirumu, viešumu ir lojalumu Lietuvos valstybei bei jos konstitucinei santvarkai.	Valstybės tarnybos teisiniai santykiai susiklosto tarp valstybės, kaip darbdavio, ir valstybės tarnautojo, kaip darbuotojo. Šie santykiai nėra tapatinami su sutartiniais darbo santykiais.	Valstybės tarnybai keliami kvalifikacijos reikalavimai reiškiantys kvalifikacinius, profesinius reikalavimus bei kompetencijos kėlimo valstybės tarnautojams.
Valstybės tarnyba turi būti organizuota ir veikti	Valstybės tarnautojais laikomi tie asmenys, kurie	Visi suinteresuoti asmenys, atitinkantys keliamus reikalavimus,

[50] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. kovo 20 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos darbo kodekso 187 straipsnio 1 dalies, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. liepos 18 d. nutarimo Nr. 937 „Dėl minimaliojo darbo užmokesčio didinimo“ 1, 2 punktų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. kovo 24 d. nutarimo Nr. 316 „Dėl minimaliojo darbo užmokesčio didinimo“ 1, 2 punktų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. balandžio 4 d. nutarimo Nr. 361 „Dėl minimaliojo darbo užmokesčio didinimo“ 1, 2 punktų (2005 m. balandžio 4 d., 2006 m. kovo 27 d. redakcijos), Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. kovo 27 d. nutarimo Nr. 298 „Dėl minimaliojo darbo užmokesčio didinimo“ 1 punkto (2006 m. kovo 27 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2007, nr. 34-1244.

[51] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. gruodžio 11 d. nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 23 straipsnio 2 dalies (2002 m. balandžio 23 d., 2007 m. birželio 7 d. redakcijos) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai”. Valstybės žinios, 2009, nr. 148-6632

[52] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 27 d. nutarimas “ Dėl Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo, tarnybos Lietuvos Respublikos muitinėje statuto, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. sausio 25 d. nutarimu Nr. 86 patvirtintų ligos ir motinystės socialinio draudimo pašalpų nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos konstitucijai”. Valstybės žinios, 2012, nr. 26-1200

paisydama valdžių padalijimo ir valdžios galių ribojimo principų. Valstybės tarnybos veikla grindžiama paklusimu tik Konstitucijai ir teisei.	valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje atlieka viešojo administravimo funkcijas.	turi teisę lygiomis galimybėmis stoti į valstybės tarnybą
Valstybės tarnybos paskirtis – garantuoti viešąjį interesą, kurio dominavimas privalomas ir negalimas statuso galimybių disponavimas asmeniniais tikslais.	Valstybės tarnybos santykiai turi būti reguliuojami įstatymais tokia apimtimi, kokia jie susiję su žmogaus teisėmis bei laisvėmis.	Valstybės tarnautojams garantuojamas visas jiems priklausantis darbo užmokestis ir ne mažesne apimtimi nei kitiems dirbantiesiems asmenims.

Šaltinis: darbo autorės sudaryta pagal Konstitucinio Teismo 2001 m. gruodžio 18 d.[53], 2004 m. gruodžio 13 d.[54], 2007 m. kovo 20 d.[55] nutarimus.

Apibendrinant matome, jog viena vertus, valstybės tarnybos samprata gali būti analizuojama sociologiniu, politiniu bei socialiniu požiūriais, charakterizuojant domenų (politinis, vadybos, profesinis) kontekste, išskiriant plačiuoju bei siauruoju požiūriais (1995 m. Valdininkų įstatymas, 2002 m. Valstybės tarnybos įstatymas) ar suformuluojant konstitucinius valstybės tarnybos sampratos požiūrius. Kita vertus, galime išskirti bendrus valstybės tarnybą charakterizuojančius požymius: tai valstybės funkcijų ir jos institucijų praktinis įgyvendinimas, vykdomosios politikos realizavimas ir visuomenės interesų užtikrinimas.

[53] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. gruodžio 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. rugpjūčio 27 d. nutarimo Nr. 942 „Dėl biudžetinių įstaigų ir organizacijų darbuotojų darbo apmokėjimo sąlygų dalinio pakeitimo“ 6 ir 7.2 punktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos darbo sutarties įstatymo 22 straipsniui“. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 107-3885.

[54] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 3 straipsnio 4 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 5 straipsnio 1 dalies 2 punkto (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 18 straipsnio 1 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 19 straipsnio 1 dalies 2, 3, 4, 8, 15 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 21 straipsnio 1 dalies 1, 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17, 18 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. rugsėjo 25 d. redakcijos) ir šios dalies 14 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos), taip pat dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2004, Nr 181-6708; atitaisymas Nr. 186.

[55] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. kovo 20 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos darbo kodekso 187 straipsnio 1 dalies, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. liepos 18 d. nutarimo Nr. 937 „Dėl minimaliojo darbo užmokesčio didinimo“ 1, 2 punktų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. kovo 24 d. nutarimo Nr. 316 „Dėl minimaliojo darbo užmokesčio didinimo“ 1, 2 punktų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. balandžio 4 d. nutarimo Nr. 361 „Dėl minimaliojo darbo užmokesčio didinimo“ 1, 2 punktų (2005 m. balandžio 4 d., 2006 m. kovo 27 d. redakcijos), Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. kovo 27 d. nutarimo Nr. 298 „Dėl minimaliojo darbo užmokesčio didinimo“ 1 punkto (2006 m. kovo 27 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 34-1244.

1.3 Valstybės tarnybos sandaros apibendrinimas

Pirmuosiuose skirsniuose aptarus valstybės tarnybos ištakas bei pateikus valstybės tarnybos įstatyminę ir jurisprudencinę sampratas, atsižvelgiant į darbe išsikeltus uždavinius, tikslinga charakterizuoti valstybės tarnybos sandarą bei apimtį. Kadangi darbe valstybės tarnyba analizuojama raidos pokyčių kontekste, šiame skirsnyje bus trumpai apžvelgta valstybės tarnybos sandara bei apimtis po Lietuvos nepriklausomybės atkūrimo, įtvirtinus pamatinius valstybės tarnybos formavimo pagrindus.

Pasak A. Minkevičiaus: „valstybės tarnybos sandara ir apimtis priklauso nuo šalies valdymo tradicijų, politinės sistemos, ekonominės, socialinės, demografinės struktūrų, valstybinio valdymo institucijų visumos struktūros, atskirų institucijų vidinių struktūrų ir jose vyraujančių valdymo būdų, o pastarosios – nuo veiklos turinio iki veiklos prioritetų"[56]. Išvardintus veiksnius taip pat veikia valstybės santykis su geopolitinėje ir ekonominėje išorinėje aplinkoje vykstančiais procesais.

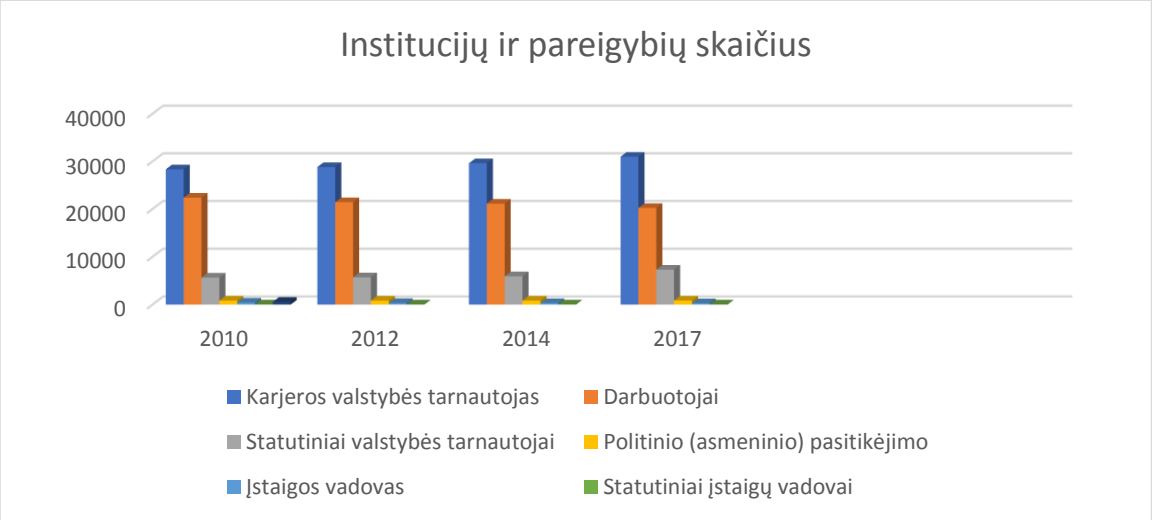
Pirmame skirsnyje aptarus Lietuvos valstybės tarnybos ištakas, matome, jog jau tada priklausomybė konkrečiai valstybinei sistemai įtakojo valstybės tarnybos sandarą ir apimtį, pradžioje valstybės tarnautojų skaičių didinant, o vėliau kardinaliai mažinant ir formuojant struktūrinę sistemą. Vadinasi šaliai neturint savo autonomijos, jos valstybės tarnybos sandara bei apimtis reformuojama pagal tarpvalstybinės sistemos dominuojančios valdžios interesus. Kaip žinoma, tarpukario Lietuvoje vyravo būtent tokia situacija, tačiau šaliai didinant imunitetą, įgijus vis daugiau suverenių galių, valstybės tarnybos efektyvumas sparčiai kito, o kartu kito ir valstybės tarnautojų skaičius.

Iki Valdininkų įstatymo priėmimo 1995 metais buvo aiškus tik statutinių valstybės tarnautojų bei biudžetinių įstaigų tarnautojų priskyrimas tam tikrai grupei. Priimtas valdininkų įstatymas buvo savotiška pradžia chaotiškos valstybės tarnybos raidos būklės reformavimo kontekste. Taigi prasidėjo valstybės tarnybos sandaros bei apimties racionalizavimo procesas. Antai 1999 metais priėmus Valstybės tarnybos įstatymą jau reglamentuojami 57 tūkstančiai valstybės tarnautojų iš 500 įstaigų ir 220 tūkstančiai paslaugų valstybės tarnautojų iš 2300 įstaigų požymiai bei veikla. Po trijų metų priimtame Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatyme jau reglamentuojamas įstaigų vadovų, karjeros bei politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojų statusas, nustatyti jiems keliami reikalavimai, nurodytas jų skaičius valstybės ir savivaldybių institucijose bei įstaigose[57].

[56] Minkevičius A. *Valstybės tarnybos sandara ir apimtis.* Vilnius, 2007, p. 97.
[57] Minkevičius A., *supra* note 5, p. 99.

Pagal valstybės tarnybos portalo duomenis[58] iki 2008 metų valstybės tarnautojų skaičius šalyje sparčiai augo, tačiau augimo procesas pradėtas griežtai reguliuoti, imta mažinti valstybės tarnautojų skaičių. 2016 metais buvo 51136 valstybės tarnautojai. Taip pat pastebimas ženklus valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų bei pareigybių jose skaičiaus kitimas nuo 2010 m. iki 2017 m. (žr. 2 paveikslas). Šiuo metu valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų skaičius siekia 585 (beveik 200 mažiau negu 2010 m.) ir pareigybių – 59, 728 (beveik 2000 tūkstančiais daugiau negu 2010 m.). Šie pokyčiai rodo tikslingą valstybės ir žmogiškųjų išteklių disponavimą bei bendrą valstybės tarnybos instituto valdymo racionalizavimą.

2 paveikslas



Šaltinis: darbo autorės parengta pagal valstybės tarnautojų registro duomenis

Galima sakyti, kad valstybės tarnautojų skaičių įtakoja valstybės ir savivaldybių institucijų bei įstaigų struktūros pokyčiai, atsirandantys reformuojant jas pagal Europos Sąjungos valdymo principus. Kaip žinoma, jau dabar dalis Lietuvos centrinių institucijų struktūra yra analogiška Europos Sąjungos šalių struktūriniams pavyzdžiams.

Kitas svarbus reiškinys – kokybinė valstybės tarnautojų sudėtis, kurios svarbiausias akcentas – išsilavinimas. Tai vienas esminių požymių, charakterizuojančių valstybės tarnautojų įgūdžius bei kompetenciją atliekant tarnybines pareigas[59]. Valstybės tarnautojų registre teikiamos ataskaitos ne tik apie anksčiau pateiktus duomenis, bet ir apie valstybės tarnautojų išsilavinimą bei kitus esminius valstybės tarnybos kiekybinius ir kokybinius rodiklius. Palyginimui pateikiami nuo 2015 m. iki 2017 m. ataskaitos apie valstybės tarnautojų išsilavinimą pagrindu parengti duomenis (žr. 3 lentelė).

[58] Valstybės tarnybos portalas. Prieiga per internetą: < http://portalas.vtd.lt/lt/news/visuomenei/valstybes-tarnybos-skaiciai-ir-dazniausi-mitai-614.html>.
[59] Pollitt Ch. *Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė.* Vilnius, 2003, p. 359.

3 lentelė

Valstybės tarnautojų išsilavinimas 2015 – 2017 metais

Valstybės tarnautojai/ Išsilavinimas	Karjeros	Statutiniai	Politinio pasitikėjimo	Įstaigos vadovai	Statutinių įstaigų vadovai	
Aukštasis universitetinis	24 912 25 085 25 142	3 297 3 252 3 243	861 669 758	291 276 272	23 22 23	2015 m. 2016 m. 2017 m.
Aukštasis neuniversitetinis	1 649 1 711 1 720	268 270 272	42 22 26	2 2 2	0 0 0	2015 m. 2016 m. 2017 m.
Aukštesnysis	3 253 3 126 3 107	608 3 252 586	36 28 31	5 6 6	1 1 1	2015 m. 2016 m. 2017 m.
Kolegija	75 96 100	44 51 53	7 11 11	0 0 0	0 0 0	2015 m. 2016 m. 2017 m.
Vidurinis profesinis	155 157 156	498 513 512	2 1 1	0 0 0	0 0 0	2015 m. 2016 m. 2017 m.
Vidurinis	454 461 463	1 147 1 052 1 041	8 6 8	1 2 2	0 0 0	2015 m. 2016m. 2017 m.
Nenurodytas	46 277 305	392 1 386 1 410	12 26 39	4 4 4	3 3 3	2015 m. 2016 m. 2017 m.

Šaltinis: darbo autorės parengta pagal valstybės tarnautojų duomenų registrą.

Iš lentelėje pateiktų duomenų matyti, jog labiausiai kito karjeros, statutinių ir politinio pasitikėjo valstybės tarnautojų išsilavinimo lygis. Pavyzdžiui, turinčių aukštąjį universitetinį išsilavinimą karjeros valstybės tarnautojų nuo 2015 m. iki 2017 m. padaugėjo 230, o statutinių bei politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojų dalis, turinčių aukštąjį išsilavinimą kito ne taip ženkliai. Atkreiptinas dėmesys, kad vidinė šių tarnautojų grupės išsilavinimo padėtis pakito: kasmet vis daugiau karjeros valstybės tarnautojų įgijo aukštąjį neuniversitetinį išsilavinimą, statutinių valstybės tarnautojų išsilavinimo rodiklis kito nežymiai, o politinio pasitikėjo valstybės tarnautojų išsilavinimo rodikliai ženkliai krito. Deja ženkliai pakito ir šalutinio išsilavinimo lygio rodikliai: pavyzdžiui, nenurodančių savo išsilavinimo nuo 2015 m. iki 2017 m. padaugėjo.

Greta išsilavinimo, kaip valstybės tarnybos kokybinio rodiklio, ne ką mažiau reikšmingas yra kalbų mokėjimas, kuris vis sparčiau įgauna ypatingą reikšmę. Valstybės tarnautojų registro duomenimis valstybės tarnautojai daugiausiai geba kalbėti anglų, rusų ir vokiečių kalbomis. Dalis

valstybės tarnautojų moka lenkų bei prancūzų kalbas, o kitų šalių kalbas moka tik vienetai (žr. 4 lentelė).

4 lentelė

Valstybės tarnautojų kalbų mokėjimas 2015-2017 metais

	Karjeros valstybės tarnautojai	Įstaigų vadovai	Politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojai	Statutiniai valstybės tarnautojai	Statutinių įstaigų vadovai	
Anglų	15 989	169	618	2 101	16	2015 m.
	15 806	162	478	2 052	16	2016 m.
	15 824	161	550	2 047	17	2017 m.
Rusų	20 867	228	683	2 941	18	2015 m.
	20 265	214	503	2 828	17	2016 m.
	20 241	209	566	2 816	18	2017 m.
Lenkų	2 796	49	107	681	4	2015 m.
	2 697	48	57	655	4	2016 m.
	2 692	46	76	648	5	2017 m.
Vokiečių	6 169	76	202	927	2	2015 m.
	6004	71	140	896	6	2016 m.
	6 017	69	150	892	7	2017 m.
Prancūzų	2 263	27	97	499	2	2015 m.
	2 202	23	74	489	2	2016 m.
	2 206	22	86	487	2	2017 m.

Šaltinis: darbo autorės parengta pagal valstybės tarnautojų registro duomenis.

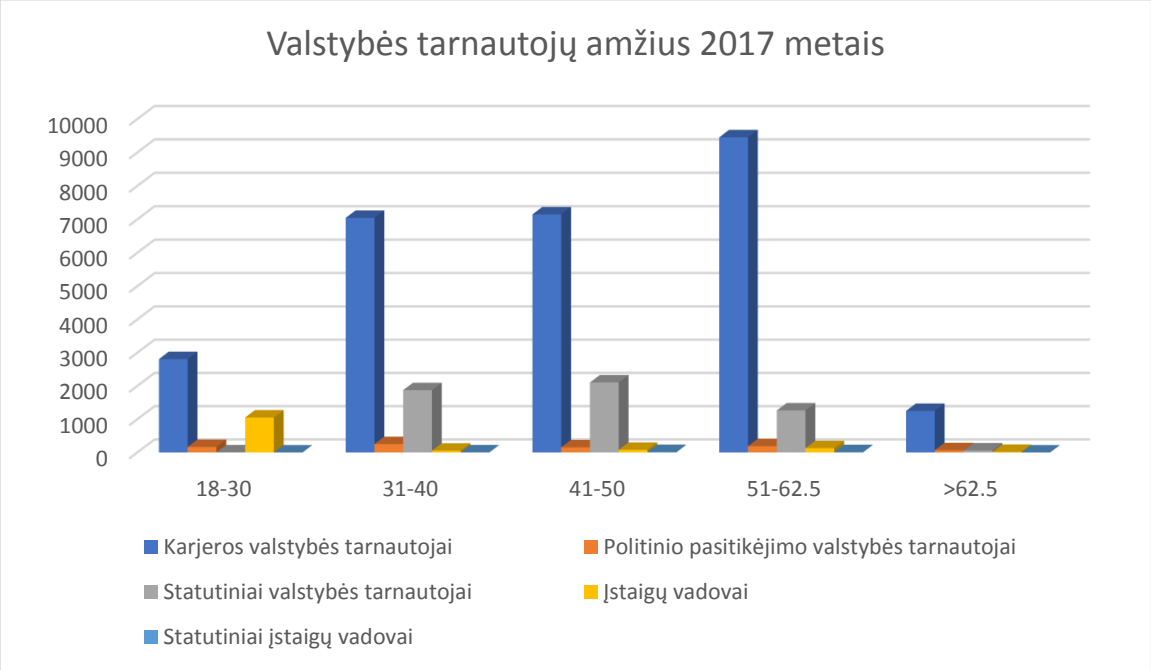
Palyginus visų valstybės tarnautojų kalbų mokėjimo pokyčius per pastaruosius tris metus pastebima, kad labiausiai kito valstybės tarnautojų, mokančių anglų, vokiečių ir rusų kalbas. Taip pat lentelėje pateikti duomenys rodo, jog daugiau galimybių bendrauti užsienio šalių kalbomis turi karjeros valstybės tarnautojai ir statutiniai valstybės tarnautojai.

Toliau analizuojant valstybės tarnybą jos sandaros kontekste, pastebima, jog valstybės tarnyboje dominuoja moterys. Pavyzdžiui 2015 m. valstybės tarnyboje dirbo 20 811 moterų, o vyrų ženkliai mažiau – 6 485. Šie rodikliai nežymiai pakito ir 2017 metais: valstybės tarnyboje moterų padaugėjo 382, o vyrų – 22. Be kita ko akivaizdus moterų pirmavimas vyrų atžvilgiu pastebimas ir įgyto išsilavinimo srityje: 2017 metais iš 27 700 karjeros valstybės tarnautojų aukštąjį universitetinį išsilavinimą turėjo 18 977 moterų ir 6165 vyrų. Panašus moterų pranašumas išsilavinimo srityje ir tarp politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų bei statutinių valstybės tarnautojų. Deja tarp įstaigų vadovų ir statutinių įstaigų vadovų matomas vyrų pranašumas: iš 276 aukštąjį

universitetinį išsilavinimą turinčių įstaigų vadovų yra 170 vyrų, o iš 26 statutinių įstaigų vadovų yra 18 vyrų.

Iš pateiktų domenų matyti, jog valstybės tarnautojų kvalifikacija didėja ir turinčiųjų aukštąjį universitetinį išsilavinimą palaipsniui daugėja. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad kelti kompetenciją bei didinti išsilavinimo lygį yra linkę ne tik jauni, bet ir vyresnio amžiaus žmonės. Taip pat matyti, kad valstybės tarnyboje daugėja jaunų žmonių (žr. 3 paveikslas).

3 paveikslas



Šaltinis: darbo autorės parengta pagal valstybės tarnautojų registro duomenis

Pavyzdžiui 2015 metais valstybės tarnyboje nuo 18-30 metų amžiaus buvo 509 mažiau karjeros valstybės tarnautojų nei 2017 metais. Ženkliai kito ir kitų amžiaus kategorijų rodikliai: pavyzdžiui virš 62.5 metų sumažėjo 545 karjeros valstybės tarnautojais, nuo 51-62.5 – 135.

Kaip matome valstybės tarnybos instituto formavimas yra labai ypatingas ir specifinis. Tokį kūrimo instrumentarijų suponuoja pačio instituto paskirtis – viešųjų interesų, prieš privačiuosius, viršenybės užtikrinimas, valstybės ir savivaldybių institucijoms vykdant viešąjį administravimą ir teikiant viešąsias paslaugas[60].

Remiantis pateiktais duomenimis, darome pagrįstą išvadą, jog valstybės tarnybos sandara bei apimtis yra nuolatiniame pokyčių procese. Šios srities tobulinimo procesas apima ne tik

[60] Lietuvos Vyriausiojo Administracinio Teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (I dalis). 2013, Nr. 24.

optimaliausią valstybės ir savivaldybės institucijų ir įstaigų bei valstybės tarnautojų skaičiaus įtvirtinimą, bet ir jų kvalifikacijos tobulinimą, kompetencijos didinimą ir kt. Vadinasi ženkliai kyla viešojo sektoriaus aptarnavimo ir paslaugų kokybė. Šie struktūriniai pokyčiai yra itin svarbūs prisitaikant prie Europos Sąjungos valdymo aplinkos.

Apibendrinant pirmąjį skyrių, kaip teorinį darbo pagrindimą, matome, jog jau XIX amžiuje bandyta formuoti valstybės tarnybos institutą. Tačiau skurdi teisinė bazė, siauras teisinis reguliavimas, nuolatiniame pokyčių procese dalyvaujanti valstybės socialinė, kultūrinė, politinė bei teisinė sistema, o ir Sovietų okupacija, buvo pagrindinės priežastys, įtakojusios Lietuvos Respubliką, po nepriklausomybės atkūrimo, iš naujo, perimant kitų šalių patirtį, konstruoti savitą valstybės tarnybos institutą. Deja, teisinio reguliavimo problemų iškilo ir bandant įtvirtinti valstybės tarnybos sampratą. Po nepriklausomybės atkūrimo, valstybės tarnyba reglamentuota tik 1995 metais priimtame Valdininkų įstatyme, kuriame pasirinkta siauroji valstybės tarnybos samprata. 1999 metais priimtame Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatyme valstybės tarnyba aiškinta plačiuoju požiūriu. Netrukus priėmus Valstybės tarnybos įstatymo redakciją, vėlgi grįžta prie siauresniojo požiūrio. Tačiau palyginus įstatyminę ir jurisprudencinę valstybės tarnybos sampratas, prieita vieningos išvados, jog valstybės tarnyba yra tarnyba valstybei ir jos visuomenei, atliekant valstybės funkcijas, realizuojant viešojo administravimo vykdymą bei viešųjų paslaugų teikimą, taip užtikrinant viešąjį interesą.

Tęsiant skyriaus pradžioje išsikeltų uždavinių sprendimą, išsiaiškinta, jog valstybės tarnybos sandara ir apimtis yra aiškinamos kokybinių ir kiekybinių rodiklių pagalba. Nors valstybės tarnybos sandara bei apimtis yra nuolatiniame pokyčių procese, atsiradę pakitimai nesutrukdė įtvirtinti optimaliausią valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų bei valstybės tarnautojų skaičių, kelti kvalifikacijos lygį, didinti kompetenciją ir kt. Rodiklių teigiami pokyčiai rodo valstybės tarnautojų motyvaciją tobulėti ir valstybės pastangas prisitaikyti prie Europos Sąjungos valdymo aplinkos.

Dėl skyriuje trumpai aptarto teisinio reguliavimo pokyčių bandant formuoti valstybės tarnybą, vėliau aiškinantis valstybės tarnybos sampratą, darbo autorė jau dabar atsargiai konstatuoja Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos instituto teisinį reguliavimą esant disfunkcinį. Žinoma, kol kas šis teiginys yra tik hipotezė, jos realumas bus grindžiamas antrame skyriuje.

2. VALSTYBĖS TARNYBOS TEISINIS REGULIAVIMAS

Nuolatinis viešojo valdymo sistemos reformavimas yra būdingas kiekvienai valstybei. Negatyvios intervencijos iš kitų šalių nepatyrusios valstybės, kitaip nei Lietuvos Respublika, galėjo nuosekliai kristalizuoti valdymą perimant kitų šalių patirtį viešojo valdymo, savivaldos, valstybės tarnybos ir kitose reikšmingose srityse. Kaip išsiaiškinta darbo pradžioje, po nepriklausomybės atkūrimo Lietuvos valstybė negalėjo perimti tarpukario Lietuvos viešojo administravimo patirties dėl penkis dešimtmečius trukusios sovietų okupacijos. Kita vertus, Lietuvos respublika pasirinko demokratinį evoliucijos kelią, o tarpukario Lietuva buvo autoritarinė valstybė. Kitas svarbus aspektas tas, kad esminės reformos ir projektai viešojo administravimo srityje rengti 1930-1940 metais. Pasak E.Žukausko: „per dvidešimt du nepriklausomybės metus sugebėta įtvirtinti tik valstybės tarnautojų hierarchiją taip apibrėžiant valstybės tarnybos ribas, tačiau tolesnis valstybės tarnybos kūrimas faktiškai buvo sustojęs"[61]*.Vadinasi Lietuvos Respublika nors ir neturėjo patirties savarankiškai tvarkyti valstybinę valdymo sistemą, kadangi „valstybinio valdymo institucijos buvo suaugusios su atitinkamomis vienvaldės partinės hierarchijos įstaigomis ir veikė pagal vieną partijos ir vyriausybės totalitarinę valdymo programą"*[62]*, po nepriklausomybės atkūrimo privalėjo operatyviai perimti vakarietiškąją viešojo valdymo patirtį, t.y. sukonstruoti naują viešojo administravimo sistemą. Viešojo administravimo sistema yra labai plati ir apima ne tik valstybės ir savivaldybių institucijų bei kitas sritis, bet ir valstybės tarnybą. Taigi šio skyriaus tikslas – išanalizuoti pokyčių kontekste vykusias valstybės tarnybos teisinio reguliavimo reformas. Užduotį galima realizuoti išskiriant administracinės transformacijos etapus: 1. Sovietinio relikto demontavimas, dalinai remiantis administracinės reformos programomis; 2. Rengimosi stoti į Europos Sąjungą periodas; 3. Administracinės reformos kristalizavimasis į savarankišką transformacijos proceso dalį – specifinių tikslų formavimas, tinkama integracija ES*[63]*. Arba koncentruojantis į įstatyminės bazės kūrimo atskaitos taškus, kuriais remiantis valstybės tarnybos raida skaidoma į keturis etapus:*

1. *laikotarpis iki 1995 m. Šiuo laikotarpiu, veikiamas politinių procesų, vyko valstybės valdymo pagrindų ir valstybės pareigūnų korpuso formavimas.*
2. *laikotarpis nuo 1995 m. iki 1999m., per kurį pradėta kurti nuo politikų įtakos nepriklausoma valstybės tarnyba.*

---

[61] Žukauskas E., *supra* note 2, p. 29.

[62] Laurinavičius, A, *Tarnybinė teisė: statutinės valstybės tarnybos teisinis reguliavimas,* Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p.10

[63] Nakrošis V,*Viešoji administracija*, Red. Krupavičius A, Lukošaitis A, Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida, Kaunas: Poligrafija ir Informatika, 2004, p.424-425

3. laikotarpis nuo 1999 m. iki 2002 m. Tuo metu buvo siekiama valstybės tarnyboje įgyvendinti karjeros modelį.

4. laikotarpis po 2002 m. Esminis laikotarpio bruožas – atsisakyta ketinimų įgyvendinti grynąjį karjeros modelį[64]*.*

Taigi šioje darbo dalyje valstybės tarnybos pagrindų kūrimas bus analizuojamas koncentruojantis į įstatyminę bazę.

2.1 Valstybės tarnybos instituto reforma ir teisinio reguliavimo raida Lietuvoje po nepriklausomybės atkūrimo

Valstybė reaguodama į socialinių pokyčių procesus ir neišvengiamai reformuodama valdymo formą, inicijuoja teisinį reguliavimą, reglamentuoja visuomeninius teisinius santykius ir įtvirtina optimalų teisinio reguliavimo mechanizmą. Todėl darbe daug dėmesio skiriama teisės aktams, reglamentuojantiems valstybės tarnybos instituto teisinį reguliavimą. Kad valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo aptarimas būtų tinkamas, tikslinga trumpai charakterizuoti patį teisinį reguliavimą, kuriame valstybės tarnybą yra ganėtinai nauja sritis.

Teisė bendriausia prasme suprantama kaip įstatymų įvairovės vienovė, žmonių santykių teisingumo sistema. Siekiant tą sistemą ne tik realizuoti, bet ir plėtoti, neišvengiamai susiduriama su teisinio reguliavimo sąvoka. Pasak A. Vaišvilos teisinis reguliavimas reiškia praktiškai veikiančią teisę[65]. Pagal šią mintį, galima teigti, kad teisinis reguliavimas yra viena svarbiausių, pamatinių teisės sistemos kategorijų, kurios pažinimas - vienas svarbiausių uždavinių prieš analizuojant išsikeltą problemą.

Teisinis reguliavimas yra socialinio reguliavimo rūšis ar forma, kai teisės normomis įtakojamas teisinis poveikis žmonių elgesiui[66]. Šiai sampratai antrina ir S. Šedbaras, kuris be kita ko teigia, jog teisinis reguliavimas yra praktiškai veikianti teisės samprata[67]. Greta pateiktų sampratų galima palyginimui pateikti ir Konstitucinio Teismo pateikiamą teisinio reguliavimo apibrėžimą: "Teisinis reguliavimas – tai tam tikros socialinės tvarkos nustatymo forma"[68]. Iš pateikčių galima sakyti, kad teisinis reguliavimas tiek akademinėje bendruomenėje tiek jurisprudencijoje suprantamas

[64] Minkevičius A, Ivanauskienė A, *Valstybės tarnybos reforma*, Red. Masiulis, K, Krupavičius A, Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis, Vilnius, 2007, p.70
[65] Vaišvila A. Teisės teorija. Vadovėlis. 2000, Vilnius, Justitia. p 153.
[66] Vaišvila A., *supra* note 5, p. 153.
[67] Šedbaras S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Justitia, 2006, p. 119
[68] Konstitucinio Teismo 1999 m. spalio 6 d. nutarimas. Nr. 12/98

vieningai, todėl galima sakyti, kad teisinis reguliavimas yra teisinis poveikis užtikrinantis socialinę tvarką visuomenėje.

Teisės teorijos kontekste žmonių elgesio reguliavimas suprantamas kaip jo modeliavimas subjektinėmis teisėmis bei pareigomis[69]. Teisiniu reguliavimu siekiama tiesiogiai įtakoti visuomenės elgesį, tarpusavio santykius ir jų raidą įstatymus atitinkančių vertybių linkme. Kadangi Lietuvos Respublikos teisinė sistema yra demokratinė, svarbu pabrėžti, kad demokratinėje valstybėje teisinis reguliavimas apima priešingų grupių interesų derinimą, siekiant įtvirtinti bei palaikyti socialinę tvarką ir kitas konstitucines vertybes. Be abejo yra ir kitų teisinio reguliavimo formų, kurios skiriamos pagal reguliuojamą objektą.

Teisinio reguliavimo objektas suvokiamas kaip teisės normomis įtakojamas socialinis žmonių elgesys. Socialinis elgesys – žmonių tarpusavio santykiai, kurių pagrindu siekiama apsaugoti bei realizuoti teises ir interesus.

Svarbu pabrėžti tai, jog teisės normomis reguliuojami tik tie visuomenės tarpusavio santykiai, kurie atlieka saugos bei realizavimo funkcijas, nepažeidžiant asmens autonomiškumo.

Tęsiant mintį, svarbu pabrėžti ir tai, kad teisinio reguliavimo apimtis tiesiogiai priklauso nuo teisės suvokimo. Remiantis normatyvistine teisės samprata, kuri yra siejama su įstatymu, tai teisinio reguliavimo sritis bus apribojama tik įstatymo ribose. Taigi kyla klausimas kokie socialiniai santykiai teisinėje valstybėje patenka į teisinio reguliavimo sritį? Atsakydami į klausimą galime remtis daugumos autorių vieninga nuomone, kaip antai S. Vancevičiumi, kuris teigia, jog teisinio reguliavimo objektu negali būti bet kokie visuomenės santykiai[70], ir A. Vaišvilos pateikiama klasifikacija, kuri susideda iš trijų komponentų:

1) Turtiniai žmonių santykiai. Turtas – pamatinė žmogaus teisių bei laisvių realizavimo garantija.

2) Žmonių santykiai, atsirandantys valdant valstybę, t.y. pilietinių susivienijimų, pareigūnų, valdžios institucijų tarpusavio santykiai.

3) Teisėsaugos santykiai, atsirandantys taikant prevencines priemones visuomeninės tvarkos pažeidimams, taikant sankcijas teisės pažeidėjams bei įgyvendinant jiems poveikio priemones[71].

Išvardintos grupės yra tiesioginiai teisinio reguliavimo objektai. Tačiau toks skirstymas vertinamas kaip abstraktus, todėl galima sakyti, kad minėti socialiniai santykiai patenka į teisinio

[69] Jurgaitis V., Kosmačaitė V. *Teisės vykdyti formalųjį profesinį mokymą administracinis teisinis reglamentavimas.* Vilnius, 2010, p. 4.
[70] Vancevičius S. *Valstybės ir teisės teorija.* Vilnius: Justitia, 2000, p. 193.
[71] Vaišvila A., supra note 5, p. 153.

reguliavimo sritį jei juos galima teisiškai formuluoti, kontroliuoti valstybės priemonėmis ir jei jie kartojasi bei yra visuotiniai. Tad ir valstybės tarnybos veiklos srityje įžvelgiami specifiniai elementai: įstatymais reguliuojamas tarnavimas visuomenei; konkretus institucijos administravimo objektas ir valstybės priemonių visuma, suteikianti teisę valstybės tarnybai veikti valdymo objektą[72]. Kaip žinoma, valstybės tarnybos teisinis reguliavimas yra ypatingas ir dėl teisės šakų įvairovės (baudžiamosios, civilinės, administracinės, konstitucinės teisės normos), reguliuojančių jos santykius. Be to, kaip paaiškėjo analizuojant valstybės tarnybos sampratą, valstybės tarnautojų įgaliojimai apima ne tik viešąjį administravimą, bet ir konkrečią dalį valstybės jurisdikcijos. Būtent čia ir išplaukia valstybės tarnybos teisės dalykas, charakterizuojamas: „<...> kaip tam tikri specifiniai, konkrečiai institucijai ar jų sistemai būdingi dėl jai pavestų įgyvendinti funkcijų, visuomeniniai santykiai, arba valstybės tarnybos vidinio organizavimo ir jos funkcionavimo prielaidų visuma“[73].

Vadinasi teisinis reguliavimas yra būdas teisės normomis įtvirtinti tam tikro instituto esmę, reglamentuoti tikslus, uždavinius, nustatyti vidinę sistemą bei nurodyti funkcionavimo pagrindus. Lygiai taip yra su valstybės tarnybos institutu, kurio teisinio reguliavimo pradžia – reformos.

Vidurio Europoje, įskaitant ir Lietuvą, reformos pirmiausia inicijuotos dėl disfunkcionalaus viešojo administravimo, pasižymėjusio darbuotojų pažeidžiamumu ir politiniu spaudimu, negatyvia biurokratija, neaiškiu viešosios tarnybos (valstybės tarnybos) bei vyriausybės tarnautojų statusu[74]. Siekiant stabilizuoti padėtį, nuspręsta pradėti darbuotojų kaitą, atsižvelgiant į jų įgūdžius bei prioritetus, organizuoti darbuotojų efektyvaus darbo skatinimo ir kompetencijos didinimo programas. Tad remiantis autoriais A. Minkevičiumi ir A. Ivanauskiene, galima pateikti valstybės tarnybos reformos sandarą:

1. Pirminių ir antrinių valstybės tarnybos teisės aktų rengimas, interpretavimas, reglamentavimo priežiūra ir korekcija;
2. Darbuotojų įgalinimas integruotis į naują valdymo sistemą, jų mokymo bei lavinimo organizavimas;
3. Naujų institucinių sprendimų generavimas, valstybės tarnautojus priimant į darbą ar atleidžiant, juos atestuojant bei sudarant darbo apmokėjimo sistemą[75].

---

[72] Laurinavičius A. Tarnybinė teisė ir naujoji valstybės tarnybų (institucijų) valdymo paradigma. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010.
[73] Ten pat.
[74] Beblavy M. Management of civil service reform in Central Europe. Mastering decentration reforms in Central and Eastern Eurpe. 2002. Prieiga per internetą: <http://www.lgi.osi.hu/publications>.
[75] Minkevičius A, Ivanauskienė A, *Valstybės tarnybos reforma*, Red. Masiulis, K, Krupavičius A, Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis. Vilnius, 2007, p.62

Greta to, svarbu išskirti pagrindinius valstybės tarnybos reformos veiksnius: komunistinis palikimas, bendra administravimo reforma (žr. 5 lentelė.), darbo kodekso taisyklės (paveldėtas vienas darbo kodeksas ir taikytas visiems darbuotojams)[76].

5 lentelė

Bendrosios administravimo reformų priežastys

Priežastys	**Pobūdis**
Ekonominiai veiksniai	Privatizacija, ekonominės stagnacijos vengimas, privataus sektoriaus vaidmens dominavimas
Politiniai veiksniai	Valdymo sistemų transformacija, pasitikėjimo valdžia ir jos institucijomis didinimas.
Instituciniai veiksniai	Viršnacionalinių institucijų kūrimas, stiprėjantis valstybių bendradarbiavimas.
Socialiniai veiksniai	Technologijų pokyčiai, didėjantis visuomenės suinteresuotumas valstybės valdymo kontekste.

Šaltinis: darbo autorės parengta pagal autorius: C. Pollitt, S. V. Thiel, V. Homburg[77]; E. Backūnaitę[78].

Panašiai tvirtina ir autorė P.Aucion, nurodyma, jog valstybės tarnybos pokyčius įtakojo ne tik poreikis skaidresniam valdymui, inovatyvių technologijų diegimas reformuojant visuomenės, politikų bei valstybės tarnautojų santykius, bet ir pačių valstybės tarnautojų įsipareigojimų hierarchinėms struktūros stoka bei stiprėjantys visuomenės interesai.[79].

Taigi, dėl komunistinės sistemos palikimo ir kitų esminių faktorių teisinis valstybės tarnybos pagrindas tapo svarbiausiu valstybės tarnybos reformos aspektu. Deja JTO įgyvendinimo programos (UNDP) tyrinėtojų teigimu, Lietuvos politikai viešojo administravimo ir valstybės tarnybos reformų pirmutinėje stadijoje neturėjo aiškios strateginės reformų vizijos[80], lėmusios teisinio reguliavimo disfunkcionalumą ir valstybės tarnybos destabilizavimą. Be abejo, kaip matysime darbo eigoje, valstybės tarnybos padėtis stabilizuosis, bus įtvirtinta teisinė bazė, tačiau greta matysime ir esminius pokyčius bei problemas.

[76] Beblavy M. Management of civil service reform in Central Europe. Mastering decentration reforms in Central and Eastern Eurpe. 2002. Prieiga per internetą: <http://www.lgi.osi.hu/publications>.
[77] Pollitt C., Thiel S. V., Homburg V. *New Public Management in Europe. Adaption and Alternatives*, 2007, p.10-12
[78] Backūnaitė E. *Administracinių reformų viešajame sektoriuje kaita*, Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos, 2006, Nr. 6, p.11-12
[79] Aucoin P, *The Public Service As A Learning Organization: Maintaining the Momentum in Public Service Reform*, Edt. Papillon J.J/M, Thomas P.G, Lemieux V, Aucoin P, Modernizing Governance: A Priliminary Exploration, Canadian Centre for Management Development, 2000, p.150
[80] UNDP, "Civil Service Training ir the Context of Public Administration Reform. A Comparative Study of Selcted Countries form Central and Eastern Europe, and the former Soviet Union (1989 to 2003)", May 2003. Prieiga per internetą: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017191.pdf>.

Aptariant tai, kas išdėstyta, galima teigti, jog teisinio reguliavimo samprata apibrėžiama ganėtinai aiškiai, tiesiogiai ir ji yra plačiai vartojama, kadangi yra teisės teorijos dalis, kuri yra teisinės valstybės pagrindas. Valstybės vaidmuo teisinio reguliavimo erdvėje pasireiškia jos kuriamų teisinio poveikio priemonių žmonių elgesiui kūrimu, visuomenės elgesį reglamentuojančio tipo realizavimu ir kuriant institucijų sistemą atlikti vykdymo bei priežiūros funkcijas iš kurių vieną pagrindinių – valstybės tarnyba. Tačiau valstybės tarnybos įstatyminio pagrindo formavimas prasidėjo reformų pagrindu. Pabrėžtina, jog teisinis reguliavimas yra teisinės valstybės pagrindas. Tai būdas teisės normų pagalba reglamentuoti tam tikro instituto esmę, sistemą, tikslus, uždavinius bei įtvirtinti funkcionavimo pagrindus. Atsižvelgiant į išsiaiškintą teisinio reguliavimo sampratą, darbo eigoje, atliekant sisteminę teisės aktų analizę, bus aiškinamasi ar įstatymų leidėjui pavyko tinkamai sureguliuoti valstybės tarnybą ir įtvirtinti optimaliausią jos teisinį reguliavimą.

2.1.1 Valstybės tarnybos instituto formavimosi sąlygos po 1990 metų

Po 1990 metų Baltijos šalių valdymo sistemų demontavimas, įtakotas prasidėjusių demokratinių procesų, vyko palaipsniui. Lygiagrečiai pradėti bandymai formuoti valstybės tarnybos institutą, nors realų pagrindą įgavo tik apie 1994 metus. Darbe minėta, jog valstybės tarnybos sistemos kūrimą stabdė sovietinių reliktų naikinimas bei sistemos reformavimas. Tačiau analizuojant mokslinę literatūrą, pastebima daugiau priežasčių, apsunkinusių valstybės tarnybos kristalizaciją (žr. 4 pav.).

4 paveikslas

Valstybės tarnybos formavimą apsunkinę veiksniai



Šaltinis: darbo autorės parengta pagal K. Masiulį, A. Krupavičių[81], J. Juralevičienę[82].

Taigi, viena vertus, valstybės tarnybos instituto konstravimas buvo disfunkcinis dėl Seimo deputatų, nepriskyrusių valstybės tarnybos, kaip esminio instituto įgyvendinant viešojo

[81] Masiulis K., Krupavičius A. *Pratarmė. Valstybės tarnyba tarp tradicijos ir atsinaujinimo.* Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis. Vilnius, 2007.
[82] Juralevičienė J. *Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos raida 1990-1995 metais.* Viešoji politika ir administravimas. 2005, Nr. 11, p. 55-58

administravimo veiksmingumą bei efektyvumą. Greta dominavo politiniai nesutarimai dėl valstybės valdymo krypties ir administracinės sistemos pasirinkimo. Kita vertus valstybės tarnybos formavimui trūko papildomų lėšų bei suvokimo inovatyvių vadybinės valstybės tarnybos personalo valdymo galimybių kontekste. Patys tarnautojai taip sulaukė kritikos dėl piktnaudžiavimo tarnybine padėtimi, netinkamo Lietuvos Respublikos įstatymų bei Vyriausybės nutarimų vykdymo, pareigų bei gyventojų interesų nuvertinimo[83], dalyvavimo ūkinėje ar komercinėje veikloje[84].

Tęsiant mintį, svarbu pabrėžti, jog pirmaisiais nepriklausomybės metais vis dar funkcionavo dauguma senųjų valstybės valdymo institucijų, nors jų vadovai atnaujinti. Priešinantis tuometinės Sovietų Sąjungos interesams, pagrinde pokyčiai vyko statutinėse valstybės tarnybos valdymo srityse, jose steigiant naujas valdymo institucijas: Policijos departamentą, Valstybės saugumo departamentą, Krašto apsaugos departamentą, Savanorišką krašto apsaugos tarnybą. Į naujai sukurtų institucijų darbuotojų pareigas skirti tuometinės valdžios pasitikėjimą pelnę, įprastai Lietuvos reformavimosi sąjūdžio aktyvistai. Tačiau jų įgūdžiai, kompetencija ir žinios valdymo srityje buvo skurdžios[85].

Kita aktuali problema, taip pat atskleista analizuojant valstybės tarnybos genezę, – nebuvo suformuota ir reglamentuojama vykdomosios valdžios institucijų darbuotojų samprata. Teisės aktuose koreliavo „tarnautojo", „pareigūno", „valstybės tarnautojo", „Valstybinio tarnautojo", „valstybinių pareigūnų" sąvokos. Jos vartotos lygiagrečiai ir neturėjo specifinių skiriamųjų bruožų. Darbo santykiai ir pareigūnų statusas tuomet reglamentuotas Civiliniame kodekse, o atsakomybei, kompetencijai, priėmimui į darbą ir atleidimui nebuvo skiriama deramo dėmesio ir teisiškai sureglamentuota. Vadinasi optimalaus valstybinio reguliavimo problema buvo ypač aktuali, todėl reikėjo nedelsiant imtis veiksmų užtikrinant valstybės egzistavimą, sukuriant teisėsaugos, teisėtvarkos ir kitas esmines sistemas, kaip valstybės tarnybos.

Atlikus norminių aktų analizę, galima pateikti esminius, prie valstybės tarnybos sistemos formavimo prisidėjusius ir iki 1995 metų priimtus teisės aktus:

1. Lietuvos Respublikos laikinasis pagrindinis įstatymas[86]. Įstatymas galiojo 1990-1992 metais ir buvo reikšmingas tuo, kad Lietuvos valstybinę valdžią padalijo į įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę. Valstybės tarnyba jame traktuota panašiai kaip ir tarpukario Lietuvoje, o

[83] Juralevičienė J., *supra* note 6, p. 55-58.
[84] Minkevičius A, Ivanauskienė A, *Valstybės tarnybos reforma*, Red. Masiulis, K, Krupavičius A, Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis, Vilnius, 2007, p.71
[85] Smalskys V., Minkevičius A. *Lietuvos valstybės tarnybos kūrimasis ir raida 1990-2012 metais.* Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos. 2013, Nr. 1 (29), p. 20-28
[86] Lietuvos Respublikos Laikinasis Pagrindinis Įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 9-224

minimų sąvokų „pareigūnas" ir „tarnybinės pareigos" formuluotė panaši į šiuo metu galiojančiame Lietuvos valstybės tarnybos įstatyme aprašytus terminus[87]. Vadinasi šį įstatymą galima laikyti pirmąja užuomazga valstybės tarnybos reglamentavimo kontekste.

2. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas[88]. Šiame įstatyme kelios nuostatos reglamentavo valstybės tarnybos valdymą. Vyriausybei priskirtos ministerijų, valstybinių tarnybų, inspekcijų, Vyriausybės komisijų steigimo, vadovavimo joms, jų reorganizavimo, likvidavimo ir jų nuostatų tvirtinimo funkcijos. Ne ką mažiau svarbūs ir vyriausybės 1990 m. nutarimai: „Dėl Lietuvos Respublikos ministerijų pagrindinių funkcijų" (nustatytos ministerijoms pavaldžių valstybinių įstaigų ir organizacijų vadovų skyrimo bei atleidimo funkcijos), „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės departamentų pagrindinių funkcijų" (įtvirtintos nuostatos dėl visų valstybinių įstaigų ir organizacijų vadovų skyrimo bei atleidimo). Deja tai ir liko tik deklaracija, nes ministerijos ir departamentai nepaisė priimto reglamentavimo ir vadovavosi savitomis taisyklėmis. Vieningai reglamentuotas tik statutinių darbuotojų priėmimas į darbą[89].

3. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl valstybinės valdžios, valstybės valdymo ir teisėsaugos organų vadovų bei kitų pareigūnų laikinosios bandomosios darbo apmokėjimo tvarkos". Nutarimu siekta įtvirtinti efektyvią darbo apmokėjimo sistemą: nustatant, jog darbo apmokėjimas reguliuojamas koeficientais, kurių pagrindas vyriausybės patvirtinta minimali mėnesinė alga; patvirtinant valstybinių organų vadovų bei kitų pareigūnų tarnybinius atlyginimus bei tarnybinių algų priedų mokėjimo sąlygas; suteikiant teisę valstybiniams organams nustatyti ir tvirtinti jiems pavaldžių įstaigų darbuotojų tarnybinius atlyginimus, konkretinti kitas darbo apmokėjimo bei skatinimo sąlygas. Nutarime taip pat numatytos priemokos, premijos bei neterminuotam ar bandomajam laikotarpiui priėmimas į pareigas[90].

Iš pateiktų teisės aktų matome, jog tuo metu stengtasi sutvarkyti valstybinio valdymo institucijas ir reglamentuoti valstybės tarnybą. Galima teigti, kad dėtos pastangos optimizuojant ir realizuojant priimamus sprendimus buvo fragmentiškos. Pavyzdžiui, 1991 m. priimto Vyriausybės nutarimo dėl darbuotojų darbo apmokėjimo tvarkos viena pagrindinių nuostatų leido valstybinių organų pareigūnams tarnybinius atlyginimus skirti jų vadovams, atsižvelgiant į jų kvalifikacines savybes ar atestavimo sąlygas. Tačiau valdininkų atestavimo nuostatai patvirtinti tik po 4 metų,

[87] Juralevičienė J., *supra* note 6, p. 55-58.
[88] Lietuvos Resublikos Vyriausybės įstatymas. *Valstybės žinios,* 1990, Nr. I- 61.
[89] Minkevičius A., Ivanauskienė A., *supra* note 7, p.71
[90] Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl valstybinės valdžios, valstybės valdymo ir teisėsaugos organų vadovų bei kitų pareigūnų laikinosios bandomosios darbo apmokėjimo tvarkos". 1991 m. lapkričio 29 d., Nr. 499.

todėl pareigūnų kvalifikacinių savybių tikrinimas ir atestacija vyko minimaliai atsižvelgiant į objektyvias bei subjektyvias savybes.

Kita išryškėjusi problemą, kurią konstatavo ir Vyriausybė 1993 metų programoje – nepakankamas dėmesys valstybės tarnybai ir valstybės tarnautojų motyvacijos stoka, dėl nuolatinių valstybinio valdymo įstaigų reorganizavimo bei likvidavimo, tinkamai dirbti. Taip pat akcentuotas valstybės tarnybos įstatymo būtinumas, siekiant užtikrinti valstybinio aparato ir jos struktūros stabilumą[91]. Antai 1994 metų Vyriausybės programoje konstatuoti biurokratizmo, savivalės bei korupcijos atvejai valstybės tarnyboje ir akcentuota tarnautojų kompetencija bei sąžiningumas[92].

Apibendrinant analizuojamo laikotarpio teisinę bazę valstybės tarnybos kontekste, matome, jog valstybės tarnybos instituto formavimas ir vykdymas nebuvo priskirtas konkrečios institucijos kompetencijai. Taip pat aiškiai nereglamentuota priėmimo į valstybės tarnybą tvarka, neišskirti specialūs reikalavimai dėl išsilavinimo, amžiaus cenzo, nėra pareigų paaukštinimo sistemos, neapibrėžta tarnautojų atsakomybė ir t.t. Pirmaisiais Lietuvos nepriklausomybės metais valstybės tarnyboje daugiau dėmesys koncentruotas į lojalumo principus, o kompetencija bei neutralumas nebuvo tokie reikšmingi. Greta to, akivaizdus chaosas dėl valstybės tarnautojų skirtingo apibrėžimo bei aiškumo, kokiais reikalavimais vadovaujantis nustatinėtos valstybės tarnautojų kvalifikacinės savybės ir kaip atlikta atestacija. Tad galima sakyti, jog pirmieji penkeri nepriklausomos Lietuvos metai Valstybės tarnautojų mokymų atžvilgiu taip pat buvo neefektyvūs. Svarbiausia, šiuo laikotarpiu nesugebėta priimti visą valstybės tarnybos sistemą reglamentuojantį teisės aktą. Todėl šalia kitų projektų, numatyta parengti Valdininkų įstatymą, suteiksianti valstybės tarnybos veiklai įstatyminį pagrindą.

2.1.2 Valstybės tarnybos instituto reforma 1995 - 1999 metais

Mokslinėje literatūroje, vienuose šaltiniuose antrasis valstybės tarnybos kūrimo etapas siejamas su 1994 m. liepos 1 d. įkurta Valdymo ir savivaldybių reikalų ministerija[93], o kituose – su Lietuvos Respublikos Seimo 1995 m. gegužės 1 d. priimtu Lietuvos Respublikos valdininkų

[91] Lietuvos Respublikos Vyriausybės Programa 1993 m. Prieiga per internetą: < https://lrv.lt/lt/apie-vyriausybe/ankstesnes-vyriausybes/po-1990-metu>.
[92] Lietuvos Respublikos Vyriausybės programa 1994 m. liepos 12 d. Vilnius, Nr. I – 534. Prieiga per internetą: < https://lrv.lt/uploads/main/documents/files/Apie_vyriausybe/Ankstesnes_vyriausybes/Po_1990_metu/po_1990_6_programa.pdf>.
[93] Minkevičius A, Ivanauskienė A., *supra* note 7, p.77.

įstatymu. Įstatymo priėmimas priskiriamas prie pirmųjų žingsnių formuojant nepriklausomą valstybės tarnybą nuo politinės įtakos[94].

Valdininkų įstatymas reikšmingas tuo, jog jame jau reglamentuojama priėmimo į valstybės valdymo tarnybą ir atleidimo tvarkos, jos laikymosi nuostatos, tarnautojų teisės, pareigos bei atsakomybė, tarnybos santykių pasibaigimas, darbo laikas ir socialinės garantijos. Įstatyme įtvirtintos politikos ir viešojo administravimo sričių atskyrimo nuostatos, pateiktos A ir B lygio valdininkų sąvokos bei patvirtinti jų pareigybių sąrašai. Be kita ko, numatytas valdininkų kvalifikacijos tobulinimas ir atestavimas, valstybės tarnybos valdymas bei valdininkų duomenų banko kaupimas.

Įstatymas numatė valstybės tarnybos, valstybės ir savivaldybės tarnautojų sąvokas. Įstatyme valstybės (savivaldybės) tarnautojai traktuoti plačiąja prasme, apibrėžiant juos kaip įstaigų ar organizacijų darbuotojus (išskyrus politikus), už tarnybą gaunančius atlygį iš valstybės ar savivaldybės biudžeto lėšų (tarnautojų grupei priskirti ir mokytojai, medicinos darbuotojai, valdininkai, teisėjai, policininkai ir kt.), o valstybės valdymo tarnyba suprantama kaip pareigų atlikimas Seimo, Prezidento, Vyriausybės, valstybės institucijose ir savivaldybių struktūriniuose padaliniuose pagal įtvirtintą tarnybos pareigybių sąrašą. Panašiai konstatuoja ir Lietuvos Respublikos Konstitucinis teismas, kartu nurodydamas, jog: „valstybės ir savivaldybių valdininkais laikomi valstybės valdymo tarnybos darbuotojai, kurių darbas turi įtakos institucijos veiklai, pagal šios institucijos kompetenciją. <...> iš kitų darbuotojų valdininkai išsiskiria ryšio su valstybe pobūdžiu: valdininkas yra pilietis, esantis tarnybos santykiuose su viešosios valdžios <...> institucijomis ir jų pavedimu vykdantis viešosios valdžios funkcijas”[95].

Sąraše pateiktos valdininkų pareigybės ir jų lygiai. Viso išskiriami du lygiai. A lygio valstybės valdininkams priskiriami tarnautojai, paskirti Seimo, Prezidento, Vyriausybės ir kiti sąraše nurodyti valdininkai, padedantys valstybės politikams realizuoti savo funkcijas. To paties lygio savivaldybės valdininkai yra kontrolieriai, jų pavaduotojai ir kiti pareigybių sąraše nurodyti tarnautojai, padedantys savivaldybių politikams atlikti savo funkcijas. B lygiui priskiriami tarnautojai, paskirti Seimo, Prezidento, Vyriausybės, jų struktūrinių padalinių, ministerijų, Vyriausybės įstaigų, prie ministerijų įsteigtų departamentų, tarnybų, inspekcijų, kitų valstybės

[94] Įstatymo projekto pateikimo, svarstymo bei priėmimo proceso metu, vykusiose diskusijose Seime, A. Kučinskas pasisakydamas, pabrėžė, jog: „*Valdininkai privalo laikytis tų įstatymų ir vykdyti tą politiką, kuriam darbui atlikti jie yra samdyti. O jeigu jie nedirbs to darbo, o pradės politikuoti, tai mes kiekvienoje įstaigoje turėsime ne įstaigą, o antrą, trečią Seimą. Politikuoti mes galime Seime, todėl valdininkams yra taikomi kitokie principai”.* Kunčinas A, *Pasisakymas Seimo posėdžio metu*, Valstybės valdininkų įstatymo projekto Nr.359A4 (priėmimas), 1995-03-14, Trečiasis posėdis, Stenograma. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=239923#zyma_6s3povlstvaldinist>.

[95] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas 1997 m. gegužės 6 d., Nr. 13/96.

valdymo institucijų bei kiti pareigybių sąraše nurodyti tarnautojai. Šio lygio savivaldybių tarnautojai yra Vietos savivaldos įstatymo nustatyta tvarka skiriami ir kiti pareigybių sąraše nurodyti tarnautojai. B lygio valdininkų tarnyba, skirtingai nei A lygio valdininkų, nesiejama su juos paskyrusių institucijų įgaliojimo trukme[96].

Kitas svarbus aspektas – valdininkų tarnybos santykių reguliavimas. Iš įstatymo 10, 11 ir 12 straipsnių nuostatų matome, jog santykiai su darbdaviu grįsti darbo sutartimis. Su „A" lygio valdininkais sudarytos terminuotos darbo sutartys, o bendra valstybės valdymo tarnybos pradžia laikyta valdininkų išrinkimo ar paskyrimo diena, jeigu įstatyme ar darbo sutartyje nereglamentuojama kitaip.

Viena vertus valstybės tarnybos institutas įgavo tam tikrą įstatyminį pagrindą, atsirado takoskyra tarp jos ir politinės įtakos. Bet galima manyti, jog visapusiškai sukonstruoti savitą valstybės tarnybos modelį pavyko dalinai. Antai autorės J. Palidauskaitės teigimu, įstatymo pavadinime ir tekste vartojamas terminas „valdininkas" reiškė valdymo bei reguliavimo iš aukščiau idėją, o ne tarnybos visuomenei nuostatas. Vadinasi, sovietinės nomenklatūros užuomazgų išlieka[97].

Kita vertus, pastebimi spartūs pokyčiai tarnautojų atrankos, atestavimo ir kvalifikacijos tobulinimo bei mokymo sistemoje. Šiuos pokyčius įgyvendinusi valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerija parengė B lygio valdininkų priėmimo į valstybės valdymo tarnybą konkursų ir egzaminų tvarką bei bendrųjų ir specialiųjų kvalifikacinių reikalavimų pagrindinius nuostatus (profesinis ir teorinis pasirengimas, praktinės žinios konkrečioje veiklos srityje, būtinas gebėjimų ir įgūdžių komplektas tam tikroms pareigoms atlikti). Greta įtvirtinti valdininkų atrankos kriterijai: amžius, išsilavinimo cenzas, darbo patirtis, darbo stažas, privalomos žinios ir įgūdžiai valdininko pareigoms atlikti, individualios savybės. Tad galima sakyti, jog valdininkų kvalifikacijos tobulinimas įgavo ypatingą reikšmę ir svarbą, nors realizuojant analizuojamą įstatymą nebuvo sukurta vakarietiškus standartus atitinkanti valstybės tarnyba[98].

Valstybės tarnautojų profesinių įgūdžių didinimą ir politizacijos mažinimą akcentavo ir ES ekspertai[99]. 1997 metais Europos Komisijos paskelbtoje Lietuvos pasirengimo narystei Europos Sąjungoje pažangos ataskaitoje, kaip esminiai Lietuvos pasirengimo trūkumai, pabrėžti prasti valdininkų administraciniai gebėjimai[100]. Valdininkų įstatyme šalia kvalifikacijos tobulinimo

[96] Lietuvos Respublikos Valdininkų įstatymas. *Valstybės žinios.* 1995, Nr. I-863.
[97] Palidauskaitė J. Changes in Public Service Values: the Case of Lithuania. Socialiniai mokslai/Social Sciences 2 (52), 2006, p. 95.
[98] Minkevičius A, Ivanauskienė A., *supra* note 7, p.79.
[99] Pivoras S., Civinskas R., Buckienė E. *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požiūriai, sandėriai*. 2014, p. 25
[100] Minkevičius A, Ivanauskienė A., *supra* note 7, p.79.

nenumatyta finansavimo bei karjeros kėlimo sistemos. Tokia situacija neskatino valdininkų įgyti aukštesnę kvalifikaciją, nesant aiškios paaukštinimo, atlyginimo kėlimo ir kitų palankių pokyčių mechanizmo.

SIGMA ekspertas Cardona Valdininkų įstatymui taip pat negailėjo kritikos, nurodydamas, jog jis neatitinka ES standartų, yra komplikuotas ir tik dalinai parengtas kokybiškai[101]. Prie išvardintų problemų svarbu paminėti ir kitus įstatymo trūkumus. Pirmiausia atkreiptinas dėmesys į tai, kad Valdininkų įstatyme nėra konkrečių nuostatų, reglamentuojančių tarnautojų darbo užmokestį. Darbo apmokėjimas atliktas pagal įprastą Vyriausybės nustatytą bendrą tvarką. Antra, pastebimos problemos viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo kontekste, dėl ko itin svarbi Konstitucinio Teismo nutarimo nuostata, nurodanti, jog valdininko tarnyba grindžiama prioritetų teikimu viešųjų interesų pirmenybei, nei asmeninių, atskirų asmenų ar jų grupių, politinių partijų ar organizacijų interesams. Taip pat nurodyta, jog valdininkai negali prisiimti jokių įsipareigojimų kitiems asmenims, jeigu jie yra nesuderinami su valstybės valdymo tarnyba[102]. Galiausiai pastebimi probleminiai aspektai valdininkų atsakomybės bei teisių apsaugos kontekste: „<...> valstybės tarnyboje atsiranda teisinis neaiškumas ir netikrumas, nėra garantuojama valdininko teisių apsauga. Toks ydingas sureguliavimas neatitinka <...> valstybės valdymo teisėtumo, stabilumo, efektyvumo"[103]. Galimai ne veltui tam tikras įstatymo nuostatas Konstitucinis Teismas pripažino prieštaraujančiomis Konstitucijai ir jos buvo pakeistos.

Kitas svarbus sprendimas valstybės tarnybos tobulinimo link, dar tebegaliojant Valdininkų įstatymui, žengtas 1997 metais priėmus Viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatymą. Čia valstybės tarnautojais apibūdinami asmenys, turintys valstybės valdžios atstovo funkcijas ir administracinius įgaliojimus. Į šią sampratą, kitaip nei Valdininkų įstatyme, neįeina mokytojai, gydytojai ir pan., tačiau be valdininkų, priskiriami politikai ir teisėjai[104]. Pastebime, jog išlieka valstybės tarnybos traktavimas plačiąja prasme, bet dalinai galima pateisinti atsižvelgiant į įstatymo tikslą – užkirsti kelią bet kokiam piktnaudžiavimui tarnybine padėtimi.

Atsižvelgiant į trūkumus, ryškėjo įstatymo teisinio pagrindo disfunkcionalumas, aiškiai neužtikrinantis efektyvios valstybės tarnybos. Todėl vadovaujantis ES nuostatomis, pradėti rengti

---

[101] *Valstybės tarnyboje niekada nebuvo geriausių laikų.* Interviu su ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos vyriausiuoju administratoriumi Francisco Cardona. 2008, Valstybės tarnybos aktualijos, Nr. 11. P. 35.

[102] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Valdininkų įstatymo 16 straipsnio pirmos dalies 2 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai". 1997 m. gegužės 6 d., Nr. 13/96.

[103] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Valdininkų įstatymo 20 straipsnio trečiosios dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai". 1998 m. kovo 10 d. Nr. 14/97.

[104] Lietuvos Respublikos Viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatymas. 1997 m. liepos 2 d. Vilnius, Nr. VIII-371

teisės aktai, padėsiantys stabilizuoti profesionalią valstybės tarnybą. Tad pasitelkus PHARE ir SIGMA ekspertus, jau 1997 metais pradėtas formuoti naujas Valstybės tarnybos įstatymas.

2.1.3 Valstybės tarnybos instituto reforma 1999 - 2002 metais

Nuo pat 1990 m. esminė valstybės tarnybos problema buvo stabilių ir profesionalių žmogiškųjų išteklių užtikrinimas. Dar formuojant ir realizuojant Valdininkų įstatymą, figūravo valstybės tarnybos karjeros sistemos (neutralesnės politikų atžvilgiu bei atskaitingos teismams) bruožai, pasižymintys stabilumu, profesionalumu, nuoseklumu bei nuopelnais. Manytas, jog valstybės tarnybos karjeros sistema labiausiai atitinka šalies poreikius, todėl naujas įstatymas turi būti ne tik pamatiniu naujos valstybės tarnybos sistemos kūrimui, bet ir pagrindu tęsiant valstybinio valdymo reformas. Tad konstruotas naujas Valstybės tarnybos įstatymas sąlygojo karjeros modelio valstybės tarnyboje kristalizavimą ir viešojo valdymo sistemos optimizavimą.

Naujasis įstatymas, kitaip nei jo pirmtakas, turėjo apimti visų viešųjų institucijų (valstybės, vietos valdžios) valstybės, išskyrus statutinius, tarnautojus. Juos planuota skirstyti į tris grupes: karjeros valstybės tarnautojus (dar skirstomi į valstybės tarnautojus stažuotojus, gaunančius pradinį mokymą, valstybės tarnautojus, laikinai pavaduojančius nuolatinius valstybės tarnautojus ir nuolatinius karjeros valstybės tarnautojus: viešojo administravimo bei viešąsias paslaugas teikiančius), politinio pasitikėjimo pagrindu paskirtus valstybės tarnautojus (politiniai patarėjai, asmeniniai padėjėjai juos paskyrusių politikų įgaliojimų laikotarpiui) ir viešųjų institucijų vadovus (skiriami terminuotam laikotarpiui po atviro konkurso, detaliai įvertinant gebėjimus vadovauti)[105]. Karjeros valstybės tarnautojai į pareigas turėjo būti priimti pagal specialias, įstatyme numatytas procedūras(turėjo būti apibrėžtos specialiuose įstatymuose)[106].

Kitos esminės įstatymo projektinės nuostatos – valstybės tarnautojų mokymo rinkos stabilizavimas. 1999 m. įsteigiamas Lietuvos viešojo administravimo institutas, privalėjęs vykdyti pagrindines funkcijas valstybės tarnautojų mokymo srityje, o vykdant PHARE finansuojamą valstybės tarnautojų mokymų projektą, prasidėjo sistemingas valstybės tarnautojų mokymo procesas. Greta šių projektinių nuostatų, kaip minėta, siūlyta valstybės tarnautojų veiklos sąlygas susieti su Viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatymu[107].

---

[105] Minkevičius A., Ivanauskienė A., *supra* note 7, p.81.
[106] Adomonis V. *Valstybės tarnybos reforma Lietuvoje. Viešasis administravimas Lietuvoje: Profesionalumo ir efektyvumo paieškos.* Metinės konferencijos tekstai. 1999, Kaunas, p. 59-61
[107] Minkevičius A, Ivanauskienė A., *supra* note 7, p.82

Taigi 1999 metais priėmus Valstybės tarnybos įstatymą, formaliai įtvirtintas karjeros valstybės tarnybos modelis ir principai, viešoji administracija formaliai depolitizuota ir sudarytos sąlygos jai kristalizuotis profesionalumo kontekste[108]. Naujai parengtas Valstybės tarnybos įstatymas[109], lyginant su Valdininkų įstatymu, buvo išsamesnis bei detalesnis (Valdininkų įstatymą sudarė 4 skyriai ir 30 straipsnių, o Valstybės tarnybos – 13 skirsnių ir 79 straipsniai), jame nustatyti pagrindiniai valstybės tarnybos principai, valstybės tarnautojų statusas ir valstybės tarnybos valdymo teisiniai pagrindai. Įstatymas parengtas ir priimtas pagal su ES naryste siejamais reikalavimais[110], jame nebeliko sudaromų darbo sutarčių su tarnautojais (11 str.) ir pagaliau susisteminta valstybės tarnybos samprata. Čia valstybės tarnautojas traktuojamas kaip valstybės (savivaldybės) institucijų darbuotojas, atliekantis viešojo administravimo funkcijas bei teikiantis viešąsias paslaugas piliečiams.

Kitaip, nei įstatymo projektinėse nuostatose, valstybės tarnautojai suskirstyti į 4 kategorijas:

1) Viešojo administravimo valstybės tarnautojai: karjeros valstybės tarnautojai (A lygis) ir politinio (asmeninio) pasitikėjimo (B lygis) valstybės tarnautojai. Šiai grupei priskiriamiems asmenims suteikiamas valdininko statusas. Viešo konkurso privalomas skelbimas tik karjeros valstybės tarnautojo pareigoms užimti.

2) Viešųjų paslaugų valstybės tarnautojai: gydytojai, pedagogai ir kt. Su jais sudaromos darbo sutartys ir jiems negalioja Valstybės tarnybos įstatyme numatyta viešojo konkurso tvarka.

3) Paslaugų valstybės tarnautojai – asmenys, atliekantys ūkines ir technines funkcijas. Šie asmenys, kaip žinoma, anksčiau valdininkų statuso neturėjo.

4) Statutiniai valstybės tarnautojai – asmenys, dirbantys sukarintose teisėsaugos institucijose. Jiems Valstybės tarnybos įstatymas taikomas tiek, kiek jų statuso nereglamentuoja kiti įstatymai ar statutai.

Iš pirmo žvilgsnio galime manyti, jog įstatymas apima praktiškai visus darbuotojus, atlyginimą gaunančius iš valstybės (savivaldybės) biudžeto. Tačiau įstatymo 4 straipsnyje yra išskirti darbuotojai, neturintys valstybės tarnautojo statuso: politikai, teisėjai bei prokurorai, valstybės kontrolieriai, Seimo kontrolieriai, Seimo ir jo Pirmininko ar Respublikos Prezidento paskirti valstybinių komisijų nariai, Lietuvos banko valdybos nariai, moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriai, valstybės ir savivaldybių įmonių darbuotojai, profesinės karo tarnybos kariai bei

[108] Pivoras S., Civinckas R., Buckienė E., *supra* note 8, p. 25
[109] Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymas. 1999 m. liepos 8 d. Vilnius, Nr. VIII-1316
[110] Granqist E., Wallin E. „Opening up for change. Modernizing public administration in the Baltic states". Jacobson B. (ed.), The Euripean Union and the Baltic States Changing Forms of Governance, London and New York: Routledge, 2010, p. 83-85.

ūkines ir technines funkcijas atliekantiems Lietuvos diplomatinių atstovybių ir konsulinių įstaigų darbuotojams ne Lietuvos Respublikos piliečiams. Atkreiptinas dėmesys, jog čia pateiktos valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojo sampratos skiriasi, nuo pateiktų Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatyme.

Tęsiant mintį, svarbu pabrėžti, jog greta kategorijų, įstatyme išskirtos ir keturios valstybės tarnautojų pareigybės (A, B, C, D): karjeros, politinio (asmeninio) pasitikėjimo, įstaigų vadovų ir pakaitinių valstybės tarnautojų. Panašiai, kaip ir Valdininkų įstatyme, tarnautojų užmokestį sudarė pareiginė alga, priemokos bei priedai už tarnybos stažą. Priedo suma negalėjo viršyti 30 proc. pareiginės algos.

Toliau analizuojant įstatymą, matome, jog projektinėse nuostatose numatyti planai realizuoti, todėl jame įtvirtinti valstybės tarnautojų karjeros principai, karjeros galimybės bei atsirado konkurencija siekiant užimti konkrečias pareigas. Antai V. Adomaitis kartu išskiria karjeros realizavimo elementus: kilimą pareigose bei mobilumą tarnyboje[111]. Manoma, jog visa tai turėjo užtikrinti tarnautojų veiklos kokybę.

Realizuojant įstatymą buvo privalu priimti lydimuosius teisės aktus (viso apie 50), nustatančius tolimesnę valstybės tarnybos reformą iš kurių vienos pagrindinių:

1. Kasmetinių atostogų didinimo viešojo administravimo valstybės tarnautojams reforma;
2. Pradėjo funkcionuoti karjeros valstybės tarnautojų statuto atkūrimo bei perkėlimo iš vienų pareigų į kitas toje pačioje ar kitoje įstaigoje sistema;
3. Viešojo administravimo valstybės tarnautojų darbo užmokesčio reforma;
4. Pradėta diegti strateginio planavimo sistema, parodžiusi neįprastos valdymo kultūros kristalizavimąsi valstybės valdymo institucijose[112].

Deja manoma, jog Valstybės tarnybos įstatymo praktinis įgyvendinimas buvo disfunkcinis. A. Minkevičiaus teigimu, įstatymas turėjo apie 60 vidinių prieštaravimų ir ne visos jo nuostatos užtikrino efektyvios bei inovatyvios valstybės tarnybos formavimą[113]. Panašios nuostatos laikosi ir autorius E. Žukauskas, akcentuodamas griežtesnį ir nelankstų valstybės tarnybos santykių reguliavimą[114]. Vadinasi naujai priimtas įstatymas neužtikrino tikėto valstybės tarnybos stabilumo

[111] Adomonis V. *Valstybės tarnybos reforma Lietuvoje*. Viešasis administravimas Lietuvoje: Profesionalumo ir efektyvumo paieškos. Metinės konferencijos tekstai. 1999, Kaunas, p. 59-61
[112] Minkevičius A, Ivanauskienė A, *supra* note 7, p.84.
[113] Ten pat.
[114] Žukauskas E. *Valstybės tarybos reguliavimo problemos.* Valstybės tarnybos departamentas. Viešoji politika ir administravimas. 2014, Vilnius. Nr. 4., p. 557-572.

bei efektyvumo, todėl pradėtas rengti naujos redakcijos Valstybės tarnybos įstatymas, įsigaliojęs 2002 m. liepos 1 d.

Prieš įsigaliojant naujos redakcijos Valstybės tarnybos įstatymui, dar 2001 metais Vyriausybė savo programoje (2001-2004) reglamentavo konkrečias nuostatas dėl valstybės tarnybos reformos proceso. Programoje išsikeltas tikslas – optimizuoti žmogiškųjų išteklių valdymą ir realizuoti profesionalią valstybės tarnybą. Šiuo tikslu siekta atitikti Europos Sąjungoje galiojančius kriterijus, šalies poreikius ir galiausiai įtvirtinti funkcionalų valstybės tarnybos modelį[115]. Atsižvelgiant į tai, dar tų pačių metų lapkričio mėnesį Vyriausybė pateikė Seimui svarstyti Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo ir šio įstatymo įgyvendinimo įstatymo projektus. Tačiau vėlgi rasti konkretūs probleminiai aspektai.

Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekte pabrėžta, jog bus vystoma karjeros, o ne postų sistemos bruožais pasižyminti valstybės tarnyba. Manoma, jog toks pasirinkimas atkartojo valdininkų įstatymo spragą. Autorių A. Minkevičiaus ir A. Ivanauskienės teigimu, tokia situacija rodė, jog politiniame ir valstybės tarnybos lygmenyje nebuvo vieningo sutarimo dėl Lietuvai reikalingo ir jos poreikius bei lūkesčius labiausiai atitinkančio valstybės tarnybos modelio. Tad pakartotinai iškilo valstybės tarnybos ir viešojo administravimo strategijos ir vizijos problema. Be to, pastebėtas perdėtas įstatymo projekto detalizavimas. Vadinasi tam tikrų nuostatų išdėstymas lydimuosiuose teisės aktuose būtų tikslingesnis. Taip pat neaiškiai reglamentuojamas valstybės tarnautojų tarnybinis kaitumas, akcentuoti valstybės tarnybos tvarkymo funkcijas atliekančių įstaigų riboti įgaliojimai bei pareigos, apibrėžti ne visi pagrindiniai valstybės tarnybos principai, nepaminėta priėmimo į valstybės tarybą tvarka ar bandomasis laikotarpis ir pan.[116]

Taigi, Seimui patvirtinus Vyriausybės projektą, rengiant Valstybės tarnybos įstatymo redakciją, prasidėjo trečiasis bandymas teisiškai reglamentuoti valstybės tarnybos sistemą.

2.1.4 Valstybės tarnybos instituto reforma po 2002 metų

2002 m. vadovaujama socialdemokratų, susiformavusi nauja parlamentinė dauguma Seime, priėmė naują Valstybės tarnybos įstatymo redakciją[117], sukūrusią naują teisinę valstybės tarnybos valdymo sistemą.

[115] Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vyriausybės 2001-2004 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo". 2001 m. spalio 4 d. Vilnius, Nr. 1196
[116] Minkevičius A, Ivanauskienė A, *supra* note 7, p.86-87
[117] Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymas. 2002 n. gegužės 4 d. Valstybės žinios. Nr. 45-1708.

Įstatyme įtvirtintas naujas valstybės tarnautojų teisinių santykių reguliavimas, daugiau dėmesio skiriama kvalifikuotų paslaugų teikimui, valstybės tarnautojų mokymui, darbo skaidrumo bei efektyvumo didinimui, tarnautojų atsakomybei už priimamus sprendimus ir darbo užmokesčiui bei socialinėms ir kitoms garantijoms. Galime kelti klausimą, ar nauja įstatymo redakcija pateisino tikslus ir lūkesčius? Į šį klausimą galima atsakyti pirmiausia naująjį įstatymą palyginus su jo pirmtaku (žr. 6 lentelė) ir aptarus tolimesnį reformos vystymąsi.

6 lentelė

Valstybės tarnybos įstatymo lyginamoji analizė

<table>
<tr><th>1999 m. Valstybės tarnybos įstatymas</th><th>2002 m. Valstybės tarnybos įstatymas</th></tr>
<tr><td colspan="2">Paskirtis</td></tr>
<tr><td>Reglamentuoja pagrindinius valstybės tarnybos principus, valstybės tarnautojo statusą ir valstybės tarnybos valdymo teisinius pagrindus.</td><td>Reglamentuoja ne tik pagrindinius valstybės tarnybos principus, valstybės tarnautojo statusą, valstybės tarnybos valdymo teisinius pagrindus, bet ir tarnautojų atsakomybę, darbo užmokestį, socialines ir kitas garantijas.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Apibrėžimas</td></tr>
<tr><td>Valstybės tarnyba suprantama, kaip teisinių santykių tarnyboje visuma, įtvirtinama valstybės teisės aktais, nustatančiais valstybės tarnautojo statuso įgijimą, pasikeitimą ir praradimą.
Valstybės tarnautojas apibrėžiamas, kaip fizinis asmuo, įgijęs šio ir kitų įstatymų nustatytą valstybės tarnautojo statusą ir valstybės (valstybinėse ir savivaldybių) institucijose ar įstaigose atliekantis viešojo administravimo, ūkines ar technines funkcijas arba teikiantis viešąsias paslaugas visuomenei.</td><td>Valstybės tarnyba apibrėžiama kaip teisinių santykių, atsirandančių įgijus valstybės tarnautojo statusą, jam pasikeitus ar jį praradus, taip pat atsirandančių dėl valstybės tarnautojo viešojo administravimo veiklos 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, visuma.
Valstybės tarnautojas suprantamas kaip fizinis asmuo, einantis pareigas valstybės tarnyboje ir atliekantis konkrečiai nurodytą viešojo administravimo veiklą.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Valstybės tarnautojų grupės ir pareigybės</td></tr>
<tr><td colspan="2">Grupės ir pogrupiai:
1. Viešojo administravimo (statutiniai valstybės tarnautojai):
1.1. Karjeros valstybės tarnautojai;
1.2. Politinio (asmeninio) pasitikėjimo;
1.3. pakaitiniai valstybės tarnautojai;
1.4. staigų vadovai.
2. Paslaugų:
2.1. Įstaigų vadovai;
2.2. Viešųjų paslaugų valstybės tarnautojai;
2.3. atliekantys ūkines ar technines funkcijas.
Pareigybės:
1. Karjeros valstybės tarnautojai;
2. Politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai;
3. Įstaigų vadovai;
4. Pakaitiniai valstybės tarnautojai.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Valstybės tarnautojų lygiai ir kategorijos</td></tr>
<tr><td>4 lygiai: A, B, C, D ir 30 kategorijų.
Priskiria – įstatymas, Vyriausybė,</td><td>3 lygiai: A, B, C ir 20 kategorijų.
Priskiria – įstatymas.</td></tr>
</table>

<table>
<tr><th colspan="2">Priėmimo į valstybės tarnybą reikalavimai</th></tr>
<tr><td>-LR pilietybė (yra numatyta išimčių);
-Lietuvių kalbos mokėjimas (yra numatyta išimčių);
-Amžiaus cenzas: nuo 18 iki senatvės pensijos amžiaus (netaikomas politinio (asmeninio) pasitikėjimo, pakaitiniams ir ūkines ar technines funkcijas atliekantiems paslaugų valstybės tarnautojams)
-Išsilavinimas, atitinkantis konkrečias pareigas;
-Pradinės karo prievolės atlikimas.
-Įvadinio mokymo programa tarnautojams, į pareigas paskirtiems viešo konkurso būdu (esant aukštesnei kategorijai už žemiausią konkretaus lygio kategoriją);
-Konkreti Lietuvos viešojo administravimo instituto mokymo programa tarnautojams, siekiantiems aukščiausios kategorijos.
Į valstybės tarnybą nepriimami asmenys:
-Teisti už sunkius nusikaltimus ar nusikaltimus valstybės tarnybai;
-Atleisti iš valstybės tarnybos už tarnybinį nusižengimą ir nesuėjus terminui (10 m.);
-SSRS valstybės saugumo komiteto kadriniai darbuotojai.</td><td>-LR pilietybė;
-Lietuvių kalbos mokėjimas;
-Amžiaus cenzas: nuo 18 iki 62 m. ir 6 mėn. (netaikomas politinio (asmeninio) pasitikėjimo ir pakaitiniams valstybės tarnautojams)
-Išsilavinimas, atitinkantis konkretų valstybės tarnautojo pareigų lygį.
-Specialių reikalavimų atitikimas, numatytų pareigybės aprašyme.
Į valstybės tarnybą nepriimami asmenys:
-Kalti dėl sunkių nusikaltimų ar nusikaltimų valstybės tarnybai ir turintys neišnykusį ar nepanaikintą teistumą.
-Kurių teises eiti valstybės tarnautojo pareigas yra atėmęs teismas;
-Sutuoktiniai, giminaičiai ir svainystės ryšiais susieti asmenys, pagal einamas pareigas susiję tiesioginio pavaldumo santykiais;
-Įstatymo pripažinti neveiksnūs;
-Uždraustos organizacijos nariai.</td></tr>
<tr><th colspan="2">Valstybės tarnautojų priėmimas</th></tr>
<tr><td>Atrankos būdai: egzaminai ir privalumų vertinimas.
Valstybės tarnautojų priėmimas:
Karjeros – atrenkami viešo konkurso būdu, yra egzaminuojami arba suteikiamas bandomasis laikotarpis
Politinio (asmeninio) pasitikėjimo – priimami be konkurso
Įstaigų vadovai ir pakaitiniai – viešo konkurso būdu arba politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu.
Paslaugų – viešo konkurso būdu vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos įstatymų ar statutų nustatyta tvarka.</td><td>Atrankos būdai: konkurso būdu ir be konkurso.
Konkurso būdu asmuo egzaminuojamas raštu ir žodžiu.
Valstybės tarnautojų priėmimas:
Karjeros – konkurso būdu egzaminuojamas raštu ir žodžiu. Be konkurso gali būti priimami įstatymo 43 str. 2 d. nurodyti asmenys.
Politinio (asmeninio) pasitikėjimo – be konkurso politiko ar kolegialios valstybės institucijos pasirinkimu jų įgaliojimų laikui.
Įstaigų vadovai – konkurso būdu arba politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu.
Pakaitiniai – priimami be konkurso, ne ilgiau kaip trijų metų laikotarpiui.</td></tr>
<tr><th colspan="2">Darbo užmokestis</th></tr>
<tr><td>Jį sudaro: pareiginė alga, priedas už tarnybos stažą, priemokos.
Pareiginė alga mokama už kategoriją ir nesiskiria tos pačios kategorijos pareigybėms. Jos dydis nustatomas pagal pareiginės algos koeficientą, kurių dydžius reglamentuoja įstatymas.</td><td>Jį sudaro: pareiginė alga, priedai, priemokos.
Pareiginė alga mokama už kategoriją ir nesiskiria tos pačios kategorijos pareigybėms. Jos dydis nustatomas pagal pareiginės algos koeficientą. Kiekvienos kategorijos pareigybėms koeficientus nustato įstatymas.</td></tr>
</table>

Šaltinis: darbo autorės parengta pagal 1999 m. Valstybės tarnybos įstatymą[118] ir 2002 m. Valstybės tarnybos įstatymą[119].

[118] Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymas. 1999 m. liepos 8 d. *Valstybės žinios.* Nr. VIII-1316
[119] Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymas. 2002 n. gegužės 4 d. *Valstybės žinios*. Nr. 45-1708.

Apibendrinant lentelę, galima sakyti, kad naujasis įstatymas yra paprastesnis ir aiškesnis. Pastebimas konkretus ir tikslus ne tik valstybės tarnautojų darbo užmokesčio sistemos vystymas, bet ir jų karjeros valdymas.

Iš pateiktų duomenų matyti, jog įstatymo redakcijoje nebeliko „viešųjų paslaugų valstybės tarnautojų" ir „paslaugų valstybės tarnautojų". Tad pastebime paprastesnį valstybės tarnautojų klasifikavimą bei tikslesnį jų traktavimą. Kita vertus įstatymo 4 straipsnio 3 dalies 9 punktas gali būti kritikuojamas dėl neaiškumo. Nurodytoje dalyje konstatuojama, jog įstatymas netaikomas darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartį ir iš valstybės ar savivaldybės biudžetų gaunantiems darbo užmokestį. Tokia formuluotė necharakterizuoja darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis.

Atkreiptinas dėmesys į tai, jog liko trijų lygių pareigybės, skirstomos į 20 kategorijų. Taip pat įtvirtintos kvalifikacinės klasės, už kurias galimi priedų mokėjimai. Realizuojant įstatymą valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos pakeitė valstybės tarnautojų pareigybių pavadinimus, priskyrė jas lygiams bei kategorijoms. Įstatyme reglamentuojama valstybės tarnautojo tarnybinės veiklos vertinimo sistema neatsiejama nuo tarnautojų kvalifikacijos, veiklos produktyvumo su skiriamu darbo užmokesčiu. Greta siūlomos skatinimo priemonės, kaip perkėlimas į aukštesnes pareigas, sąlygų sudarymas profesiniam tobulėjimui ir kt. Tačiau įdėmiau pažvelgus į darbo užmokesčio sistemą, matome, jog esminių pokyčių neįvyko. Nepaisant įstatymo redakcijos priedų sąraše, kuris be kita ko ženkliai platesnis, pateiktų galimų priedų už tarnybos stažą, kvalifikacinę klasę ar kategoriją, laipsnį, diplomatinį rangą, tiek 1999 metų įstatyme, tiek ir 2002 metų įstatyme tarnautojų darbo užmokestį sudaro pareiginė alga, priedai ir priemokos.

Tęsiant mintį, matome, jog naujojo įstatymo taikymas ir darbo santykių reglamentavimas, kaip pateikta ankstesniame skyriuje, yra išsamesnis ir detalesnis, tačiau darbo santykių reglamentavimas griežtesnis ir ne toks lankstus. Įstatyme išskiriama daugiau valstybės tarnybos principų (greta esančių, išskirti lojalumo ir atsakomybės už priimtus sprendimus), kartu išskiriant ir valstybės tarnautojų veiklos etikos principus. Bet po kurio laiko paaiškėjo, jog skirtas dėmesys valstybės tarnautojų etikai ir jų atsakomybei buvo minimalus. Vykdomosios valdžios institucijose nebuvo realios struktūros kovos su korupcija strategijai įgyvendinti todėl po metų Valstybės tarnybos įstatymas tikslintas, papildžius, jog valstybės tarnautojai gali būti atleidžiami iš tarnybos, šiurkščiai nusižengus valstybės tarnautojo pareigoms, etikos principams ir įstatymams[120].

Lyginant su pirmaisiais valstybės tarnybos institutą reguliavusiais teisės aktais, pastebime gerokai daugiau naujų socialinių garantijų. Pavyzdžiui 1995 m. Valdininkų įstatymas garantavo

[120] Minkevičius A, Ivanauskienė A., *supra* note 7, p.90-91

pensinį aprūpinimą ir kompensacijas tarnautojo ligos ar mirties atveju, o šiame įstatyme papildomai numatyta: pašalpų skyrimas esant probleminei situacijai; išeitinės išmokos bei kompensacijos; teisė į vienerių metų neapmokamas atostogas kvalifikacijai kelti, kas penkis metus; 28 kalendorinių dienų kasmetinės atostogos ir iki trijų mėnesių neapmokamos atostogos ir svarbiausia – valstybės tarnautojai draudžiami privalomuoju sveikatos draudimu ir valstybiniu socialiniu draudimu. reikalavimai, stojantiems į valstybės tarnybą, tapo lankstesni, atsisakius atlikti karo prievolę. Taip pat matome, jog tarnybos vadovo galimybės valstybės tarnautojui skirti tarnybines nuobaudas yra labiau ribotos. Pastebime, jog nebėra nusižengimų skirstymo į lengvus, vidutinius ir sunkius. Kartu sumažėjo sunkių nusižengimų sąrašas.

Kitos, ne ką mažiau svarbios, valstybės tarnybos pataisos panaikino bandomąjį laikotarpį ir darbo patirties reikalavimus, priimant į aukštesnes karjeros tarnautojo pareigybes. Reikalavimai, stojantiems į valstybės tarnybą, tapo lankstesni, atsisakius atlikti karo prievolę. Vadinasi, vien jau tarnybos stažo panaikinimas, palengvino sąlygas jaunimui stoti į valstybės tarnybą, ką aiškiai supratome pirmame skyriuje aptarus valstybės tarnybos sandarą. Deja manoma, jog už to slypi politinis interesas. Autoriaus S. Pivoro teigimu, tokiomis sąlygomis buvo sudaromos galimybės į aukščiausius karjeros tarnybos postus paskirti buvusius politinio pasitikėjimo tarnautojus, nedirbusius karjeros valstybės tarnyboje[121]. Reiškia galime įžvelgti problemų tęstinumą, nepaisant nuolatiniame pokyčių procese esančio valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo kaitos. Priėmimo į valstybės tarnybą sistemos disfunkcionalumą rodo ir nagrinėjamų skundų skaičius Lietuvos vyriausiame administraciniame teisme bei su tuo susiję Konstitucinio Teismo nutarimai.

Realizuojant įstatymą, Vyriausybės 2002 m. lapkričio 5 d. nutarimu Nr. 1732 „Dėl valstybės tarnybos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos", įsteigtas Valstybės tarnybos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos. Institucijai dedikuoti uždaviniai: Valstybės tarnybos įstatymo ir su juo susijusių teisės aktų koordinavimas bei įgyvendinimas, tolimesnės valstybės tarnybos reformos tąsos užtikrinimas ir valstybės tarnybos vientisumo išlaikymas. Šie uždaviniai suponuoja pagrindinį departamento tikslą – optimizuoti efektyvią ir profesionalią valstybės tarnybą.

Dar vienas pozityvus naujo valstybės tarnybos įstatymo redakcijos aspektas – priimti poįstatyminiai teisės aktai, be kurių valstybės tarnybos įstatymo realizavimas būtų disfunkcinis.

[121] Pivoras S. Post-Soviet Transformation of Bureaucracy ir Lithuania. Baltic Journal of Law & Politics 1, 2008, P. 121-122. Prieiga per internetą: <http://www.metapress.com/content/l25r22613r7qtx11/fulltext.pdf>.

Viename iš jų reglamentuojamas inovatyvus elementas – valstybės tarnautojų veiklos vertinimas[122], kuris anot S. Pivoro: „įprastai nebūdingas tradicinei valstybės tarnybos sistemai"[123]

Šis valstybės tarnybos instituto plėtros etapas vykdytas iki 2004 m., Lietuvos integravimosi į ES proceso metu. Apibendrinant esmines valstybės tarnybos instituto reformas (4 etapus), matome, jog teisinis reglamentavimas yra kritikuotinas. Antai dar 2003 m. OECD/SIGMA ataskaitoje palankiai kalbama apie Lietuvos valstybės tarnybą, pabrėžiant, kad „Lietuvos valstybės tarnybos įstatymas iš esmės suderintas su ES šalyse narėse taikomais principais ir standartais <...> valstybės tarnybos valdymo sistema gerai sudaryta"[124]. Po 2004 m. Europos Komisijos ir tarptautinės Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos OECD programos SIGMA 2009 m. ataskaitoje, vertinant naujų ES šalių narių valstybės tarnybos atitiktį Europos viešojo administravimo principams bei valstybės tarnybos reformų trajektorijas, Lietuva įvertinta viena geriausių ir didžiausią pažangą padariusių šalių, valstybės tarnybos reformų konstruktyvaus vystymo kontekste[125]. Netrukus šalies valstybės tarnybos institutas sulaukė teigiamo įvertinimo ir 2006 m. Pasaulio banko ataskaitoje, kurioje pagal teisinį valstybės tarnybos pagrindą Lietuvai suteiktas trečiasis aukščiausias reitingas, pagal valstybės tarnybos politizaciją - antrasis ir pagal valstybės tarnautojų paskatas – trečiasis[126]. Nepaisant pateiktų įvertinimų, pakartotinai pabrėžtos ir vyravusios problemos: administracinių gebėjimų stoka; nekonkurencinga valstybės tarnyba kvalifikuotų darbuotojų atrankoje, atliekant ES reikalų tvarkymą valstybės valdymo institucijose; nemodernūs personalo valdymo būdai; nekonkurencingas karjeros valdymas[127].

Taip pat matome, jog naujos redakcijos įstatymo straipsniai nuolatos keisti ir koreguoti, o tai savo ruožtu suponuoja teisinio reguliavimo nestabilumą. Tokiomis pat įžvalgomis dalijasi autorius E. Žukauskas, nurodydamas, jog nepakeista tik apie ketvirtadalis straipsnių ir akcentuodamas ilgalaikės Valstybės tarnybos plėtros koncepcijos nebuvimą[128]. Atkreiptinas dėmesys, jog naujos redakcijos įstatymas po jo įsigaliojimo 2002 m. keistas daugiau kaip 80 kartų (paskutiniai pakeitimai daryti 2016 metų lapkričio mėnesį).

---

[122] Lietuvos Respublikos nutarimas „Dėl valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo taisyklių bei valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo kriterijų". 2002 m. birželio 17 d. Valstybės žinios. Nr. 909.

[123] Pivoras S., Civinskas R., Buckienė E., *supra* note 8, p. 29

[124] Paying for Performance: Policies for Government Employees. Policy Brief. OECD, May, 2005. P. 3, 18. Prieiga per internetą: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/51/34910926.pdf>

[125] Meyer-Sahling, J.-H. Post-Accession Sustainability of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe. Paris: OECD-SIGMA Publications, 2009. p. 82.

[126] Country Summary Evaluation Report No. 3. Public Policy and Management Institute, 1 March 2006. P. 34, 36, 38

[127] Minkevičius A, Ivanauskienė A., *supra* note 7, p.90-91

[128] Žukauskas E, *Nestabilaus valstybės tarnybos teisinio reguliavimo priežastys*, Kolektyvinė monografija: Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje, Vilnius : Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008, p. 51

Bandymai parengti valstybės tarnybos sistemos modelio koncepciją pastebimi XV Vyriausybės programoje. Joje reglamentuojami principai, formuojantys į rezultatus orientuotą valstybės valdymo institucijų sistemą[129]. Šio strateginio dokumento galimas efektyvumas bei veiksmingumas plačiau aptariami sekančiame skirsnyje.

2.2 Valstybės tarnybos instituto tobulinimo etapas nuo 2008 metų iki šių dienų

Šis etapas Lietuvos valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raidoje reikšmingas tuo, kad Vyriausybė ėmėsi reformų, orientuotų į postų sistemos modelio diegimą valstybės tarnyboje. Tad jau čia galime akcentuoti vieną iš esminių pokyčių teisinio reguliavimo raidos kontekste – valstybės tarnybos sistemos modifikavimas iš karjeros į postų sistemą.

Šiuo laikotarpiu, kaip išsiaiškinta pirmoje darbo dalyje aptariant valstybės tarnybos sandarą, stabilizuotas valstybės tarnybos augimas. Kaip žinome, ženkliai sumažėjo Vyriausybei atskaitingose įstaigose dirbančių valstybės tarnautojų bei darbuotojų skaičius. Kartu neišvengiamai sumažėjo ir institucijų skaičius. Šiuos pokyčius galime sieti su lėšų taupymu tarnautojų darbo užmokesčio sistemoje. Kita vertus, pastangos optimizuojant valstybės valdymo sandarą bei struktūrą pasiteisino, kadangi kartu panaikintos nereikalingos ar Vyriausybės atskaitingoms įstaigoms nebūdingos funkcijos[130]. Ataskaitoje taip pat pabrėžiamas žmogiškųjų išteklių valdymo reformos būtinumas, apimantis: valstybės tarnybos orientavimą į rezultatus (valstybės tarnautojų veiklos vertinimas, atrankos į valstybės tarnybą modernizavimas); veiksmingą vadovų korpuso valdymo vystymą (įtvirtinti viešojo sektoriaus įstaigų bei įmonių vadovų atrankos, veiklos vertinimo, kaitumo ir atlyginimo siejimo su veiklos rezultatais bendrieji principai).

Valstybės tarnybos reformavimas projektuotas apimant pagrindinius modernizavimo aspektus: valstybės tarnautojų kompetencijas, darbo apmokėjimo, veiklos vertinimo sistemų pokyčius ir vadovų lyderystę. Etapas neatsiejamas nuo vadybinės valstybės tarnybos veiklos stiprinimo[131] ir individualių rezultatų siekimo bei derinimo su organizacijos tikslais[132]. Atsižvelgiant į vyravusią situaciją, galime sutikti su S. Pivoru, teigiančiu, jog "<...> pirmą kart savo iniciatyva

[129] Penkioliktos Lietuvos Respublikos Vyriausybės Veiklos Programa. 2008 m. gruodžio 9 d. Prieiga per internetą: <http://www.lrv.lt/bylos/vyriausybes/15_vyr_programa.pdf>.
[130] Valstybės valdymo tobulinimo komisijos 2009-2012 m. veiklos ataskaita. Prieiga per internetą: <https://lrv.lt/uploads/main/documents/files/Apie_vyriausybe/Ataskaitos/saulelydis_2009_2012m_ataskaita.pdf>.
[131] Pivoras S. *Konkursinės atrankos į Lietuvos valstybės tarnybą tobulinimas gero valdymo iššūkių perspektyvoje*. Viešoji politika ir administravimas. 2012, Nr. 11 (3), p. 476.
[132] Rimkutė E., Kirstukaitė I. *Veiklos valdymas Lietuvoje: ar esame pažangūs ir kokie iššūkiai mūsų laukia? Į rezultatus orientuoto ir įrodymais pagrįsto valdymo praktika Lietuvos ir užsienio šalių viešajame sektoriuje*. 2011. Klaipėda: UAB "Klaipėdos banga".

Lietuvoje valstybės tarnybos sistemos tobulinimo klausimas atsidūrė viešosios politikos darbotvarkėje"[133], Vidaus reikalų ministerijai sudarius darbo grupę valstybės tarnybos plėtros koncepcijai rengti[134]. 2010 m. Vyriausybės patvirtinta valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija, kurioje pateikta reikšminga vizija – "į visuomenės poreikius orientuota, riboto dydžio, atsakinga, ir atskaitinga už veiklos rezultatus, diegianti naujoves, lanksti, skaidri ir konkurencinga valstybės tarnyba"[135]. Netrukus užsimota pervadinti patį įstatymą, pakeitus jį į „Valstybės tarnautojų įstatymas"[136]. Deja projektas sulaukė vien kritikos, argumentuotos teisės aktų nesuderinamumu bei paskatomis politizuoti valstybės tarnybos valdymą. Jame pastebime ir ydingą naujai siūlomą atleidimo tvarką. Šios tvarkos įteisinimas suteiktų galimybę valstybės tarnautoją į pareigas priėmusio asmens iniciatyva atleisti jį iš pareigų dėl „svarbių priežasčių"[137], net ir nesant tarnautojo kaltės. Tai įrodo pateiktos kritikos pagrįstumą, ypač galimų "politinių sumetimų" atžvilgiu. Tad projektas ir liko tik deklaracija be perspektyvos. Operatyviai sukonstruotos naujos, kiek „švelnesnės" idėjos, išlaikant naujai įvestą aukštesniųjų vadovų statusą ir šios rūšies tarnautojų terminuotą įdarbinimą[138]. Tačiau ir šio įstatymo projektą ištiko jo pirmtako likimas.

Analizuojant šį etapą, be pateiktų nesėkmingų projektų, svarbu pateikti sėkmės sulaukusias ir iki šiol realizuojamas naujas idėjas. Viena jų - Įtvirtinta nauja kasmetinio tarnybinės veiklos vertinimo sistema[139]. Sistemos esmė – valstybės tarnautojams paskiriamos kasmetinės veiklos užduotys. Jų pagrindu pasirašomi susitarimai tarp tarnautojo ir tiesioginio vadovo. Greta vykdomas kasmetinis vertinimas.

Kiti esminiai pokyčiai ir problemos atsispindi Valstybės tarnybos departamento ataskaitose (žr. 7, 8 lentelė).

---

[133] Pivoras S., Civinskas R., Buckienė E., *supra* note 8, p. 29

[134] „Valstybės tarnybos plėtros koncepcija: pasiūlymai ir komentarai". Valstybės tarnybos aktualijos. 2009. Nr. 17, p. 48.

[135] Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos patvirtinimo". 2010 m. birželio 2 d. Nr. 715. Prieiga per internetą:< http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dok-paieska.showdoc_l?p_ip=375123&p_query=&p_tr2=>.

[136] „Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas". Įstatymo projektas, 2010 m. spalio 27 d. Nr. 10-4358-01. Prieiga per internetą: <http://www.lrs.lt/psl/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=59292&p_fix=y&p_gov=n>.

[137] Ten pat.

[138] „Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas". Įstatymo projektas. 2011 m. vasario 4 d. Nr. 10-4358-02. Prieiga per internetą: <http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=737098&p_org=&p_fix=y&p_gov=n>.

[139] „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 17 d. nutrimo Nr. 909 „Dėl Valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo kriterijų" pakeitimo". 2010 m. gruodžio 31. Nr. 158-8050. Valstybės žinios. Prieiga per internetą: <http://wwwę.lrs.lt/pls.inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=390283&p_tr2=2>.

7 lentelė

Valstybės tarnybos instituto esminiai pokyčiai ir problemos 2013 – 2014 metais

2013 metai	**2014 metai**
Pokyčiai: - Įgyvendinta atrankos į valstybės sistemą reforma. Reformos esmė didinti priėmimo į valstybės tarybą lankstumą bei skaidrumą. Pokyčių pradžia laikoma 2013 m. birželio 1 d., įsigaliojus Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimams, kuriais įtvirtinta iš dalies centralizuota valstybės tarnautojų atranka. - Atstatyti krizės metu sumažinti tarnautojų pareiginių algų koeficientų bei priedų už kvalifikacines klases dydžiai. Taip pat padidintos konkrečių žemiausių kategorijų tarnautojų kategorijos, lėmusios darbo užmokesčio pakilimą. - Konkretizuoti atvejai dėl valstybės tarnautojų būtino/nebūtino nušalinimo ir įtvirtintos nušalinimo teisinės pasekmės. - Nustatytos socialinės garantijos nelaimingų nutikimų, mirties, laikino nedarbingumo ar ligos atveju; - Įgyvendintas ES struktūrinės paramos projektai: "Valstybės tarnautojų registro ir Valstybės tarnybos valdymo informacinės sistemos modernizavimas", "Valstybės ir savivaldybės institucijų ir įstaigų personalo administravimo tarnybų veiklos tobulinimas".	Pokyčiai: - Teisėkūra pasižymi savo iniciatyvomis. Parengtas naujas valstybės tarnybos įstatymo projektas; - teikiami pasiūlymai įstaigose įdiegti kompetencijomis grįsto valstybės tarnybos žmogiškųjų išteklių valdymo modelį; - Siūloma atsisakyti nerezultatyvių biurokratinių nuostatų ir suteikti daugiau atsakomybės įstaigų vadovams, atsakingiems už įstaigos veiklos rezultatus, valdant žmogiškuosius išteklius; - Įgyvendinus ES finansuotą projektą "Valstybės tarnyboje būtinų kompetencijų analizė ir valstybės tarnautojų pareigybių pareigybių aprašymo katalogas" sukurti tarnautojų kompetencijų modelis ir jo taikymo metodika bei Pareigybių aprašymo katalogas; - 2014 m. gegužės 28 d. LR nutarimu Nr. 481patvirtinta Valstybės tarnautojų mokymų 2014-2017 strategija; - Pretendentams į valstybės tarnybą įteisinta galimybė nemokamai pasitikrinti užsienio kalbų mokėjimą Valstybės tarnybos departamente; - Įgyvendintas ES finansuotas projektai: "Valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų dirbančiųjų kvalifikacijos tobulinimas profesinės etikos srityje"; "Valstybės ir savivaldybių įstaigų ir institucijų personalo administravimo tarnybų veiklos tobulinimas".
Problemos: - Žmogiškųjų išteklių valdymas nepritaikytas prie tuo metu vyravusių reikalavimų; - Esamas reguliavimas nekonkretizuoja privalomų žinių, įgūdžių, gebėjimų kompleksą turi turėti valstybės tarnautojas; - Priedų už kvalifikacinę klasę skyrimą lemia ne tarnautojo veiklos rezultatai, o įstaigos finansinės galimybės; - Iškreipta darbo užmokesčio sistema pareigybių hierarchijos kontekste. Įstaigų vadovų darbo užmokesčiai neadekvatūs, demotyvuojantys ir neskatinantys stiprių vadovų bei lyderių korpuso formavimosi. - Menka mokymų įvairovė ir ribotos galimybės mažesnei tarnautojų grupei organizuoti specializuotus mokymus.	

Šaltinis: darbo autorės parengta pagal Valstybės tarnybos departamento 2013 m. ataskaitą[140]. Ir 2014 m. ataskaitą[141]

[140] Valstybės tarnybos departamento „Valstybės tarnybos įstatymo ir su juo susijusių teisės aktų taikymo ir įgyvendinimo 2013 metų ataskaita". Vilnius, 2014. Prieiga per internetą: <https://vtd.lrv.lt/uploads/vtd/documents/files/VEIKLA/ATASKAITOS/Ataskaita_2013.pdf>.

[141] Valstybės tarnybos departamento „Valstybės tarnybos įstatymo ir su juo susijusių teisės aktų taikymo ir įgyvendinimo 2014 metų ataskaita". Vilnius, 2015. Prieiga per internetą: <https://vtd.lrv.lt/uploads/vtd/documents/files/VEIKLA/ATASKAITOS/Ataskaita%202014.pdf>.

2015 metų ataskaitoje afišuojami pokyčiai ir išsamiai pateikiami veiklos rezultatai bei tolimesnė valstybės tarnybos modernizavimo strategija. Iš pokyčių, pagrinde akcentuoti šie: Parengti pagrindai sisteminei vadybinei reformai, konstruosiančiai lankstesnę, efektyvesnę, ekonomiškesnę (administracinių sąnaudų atžvilgiu) valstybės tarnybą; Sukonstruotas Valstybės tarnybos kompetencijų modelis, užtikrinantis kompetetingų ir aukšto lygi profesionalų valstybės tarnyboje didėjimą.

Ataskaitoje išskirtos kelios valstybės tarnybos modernizavimo kryptys: valstybės tarnybos sandaros mažinimas, skaidrios bei atskaitingos valstybės tarnybos didinimas, mobilumo bei profesionalumo valstybės tarnyboje užtikrinimas ir patrauklios valstybės tarnybos kristalizavimas[142].

Tais pačiais metais parengta nauja Valstybės tarnybos įstatymo redakcija, kurioje pasiūlyta ne tik atsisakyti nereikalingų žmogiškųjų išteklių valdymo procedūrų, įdiegti kompetencijų modelį, bet ir atsisakyti priedų už kvalifikacinę klasę, priemokų už padidėjusį darbo krūvį ar papildomas užduotis, proginių premijų, nustatant visoms tarnautojų grupėms tarnybinės algos intervalą, pagal kurį remiantis tarnautojų atlyginimas būtų didinamas/mažinamas atsižvelgiant į veiklos rezultatus. Darbo autorės manymu tokių inovacijų įvedimas darbo užmokesčio kontekste būtų ne tik ydingas, bet ir demotyvuojantis. Vien priemokų atsisakymas už papildomą darbo krūvį ar papildomas užduotis, keltų susirūpinimą dėl galimo piktnaudžiavimo esama padėtimi.

Analizuodami Valstybės tarnybos departamento veiklos ataskaitas, matome, jog per paskutinius tris veiklos metus sistemingai rekonstruota valstybės tarnybos sandara bei struktūra, todėl ir esminiai pokyčiai bei problemos yra susiję ir praktiškai nekinta. Galime manyti, jog reguliarus naujų strategijų projektavimas yra disfunkcinis. Ne gana to, mašinaliai formuojamos naujos strategijos su dar „skambesniais" tikslais:

1. 2014-2020 metų nacionalinė pažangos programa. Tikslas – „diegti ir plėtoti kompetencijomis grįsto veiklos valdymo modelį; Tobulinti atrankos sistemą, modernizuoti karjeros plėtros ir darbo užmokesčio sistemą".

2. Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030". Tikslas – pasiekti, kad valstybės tarnyba būtų ribotos apimties, lanksti, profesionali, atskaitinga ir orientuota į veiklos rezultatus. Siekti, kad visiems viešąjį interesą tenkinantiems viešojo sektoriaus darbuotojams būtų taikomi vienodi veiklos ir valdymo standartai".

[142] Valstybės tarnybos departamento „Valstybės tarnybos įstatymo ir su juo susijusių teisės aktų taikymo ir įgyvendinimo 2015 metų ataskaita". Vilnius, 2016. Prieiga per internetą: https://vtd.lrv.lt/uploads/vtd/documents/files/VEIKLA/ATASKAITOS/Ataskaita_2015.pdf

Vėlgi matome tapačius tikslus įsistovėjusioms problemoms spręsti, tik galimai kinta taikomų metodų instrumentarijus, bet rezultatas išlieka tas pats, kaip ir reformų poreikis. Tokias išvadas galime formuoti atsižvelgdami į akademinės bendruomenės idėjas[143,144,145], vertinant pačių valstybės tarnautojų pozicijas[146], didėjantį visuomenės interesą bei pasitikėjimo stoką[147] ir kaip anksčiau akcentuota – politinių partijų dėmesį, fiksuojamą veiklos programose. Kita dalis akademinės bendruomenės mano, jog valstybės tarnybos instituto afišavimas valstybės teisinėje sistemoje nėra būtinas, kaip ir atskiras įstatymas valstybės tarnautojams. Darbo autorė, remdamasi Konstitucinio Teismo nutarimais, taip pat drįsta prieštarauti, manydama, jog valstybės tarnybos įstatyminės bazės kristalizavimas yra būtinas, siekiant teisiškai sureguliuoti ne tik vieną iš didžiausių darbuotojų grupę, bet ir užtikrinti esminių principų realizavimą bei išvengti galimos politizacijos, korupcijos ir kitų neigiamų veiksnių atsiradimą[148]. Galiausiai, Konstitucinio Tesimas yra nurodęs, jog valstybės tarnybos santykių negalima tapatinti su darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, ir konkrečių darbdavių santykiais. Vadinasi jei valstybės tarnautojo darbdavys yra valstybė, tokie santykiai neįsivaizduojami be konkretaus jų teisinio reguliavimo.

Iš 2004 metais Konstitucinėje jurisprudencijoje nurodytų konstitucinių reikalavimų valstybės tarnybai matome, jog jie (viešųjų interesų viršenybės prieš privatųjį užtikrinimas, skaidri atranka į valstybės tarnybą bei darbo užmokesčio sistema, kvalifikacinių bei profesinių reikalavimų užtikrinimas) ypatingai išryškėja teisinio reguliavimo raidoje kaip probleminiai aspektai. Šį teiginį galime argumentuotai pagrįsti remdamiesi Lietuvos vyriausiame administraciniame teisme gaunamų bylų, kurių didžiąją dalį sudaro bylos, dėl tarnybinių ginčų gausa. Antai nuo 2009 m. bylų kaičius sparčiai kilo (2009m. – 13 proc., 20102 m. – 52 proc.), o 2011-2012 metais stabilizavosi (21-23 proc), nors išliko ganėtinai didelis[149].

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, ir į darbe išskeltus uždavinius, tolimesnė darbo eiga skirta praktiškai pagrįsti išskirtų problemų egzistavimą ir pasiūlymų, galimai esminių pokyčių, pateikimui.

---

[143] Pivoras S., Civinskas R., Buckienė E., *supra* note 8, p. 29.
[143] „Valstybės tarnybos plėtros koncepcija: pasiūlymai ir komentarai". Valstybės tarnybos aktualijos. 2009. Nr. 17, p. 48.
[144] Žukauskas E. *Valstybės tarnybos reguliavimo problemos.* Viešoji politika ir administravimas. 2014, Nr. 4.
[145] Raipa A. *Iššūkiai valstybės tarnybai naujojo viešojo valdymo kontekste*. Viešoji politika ir administravimas. 2014, Nr. 4.
[146] Pivoras S., Civinskas R., Buckienė E., *supra* note 8, p. 34.
[147] Visuomenės nuomonės ir rinkos tyrimų instituto apklausos duomenys „Pasitikėjimas institucijomis". 2017. Prieiga per internetą: <http://www.vilmorus.lt/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=2&cntnt01returnid=20>.
[148] Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas. Valstybės žinios. 2004, Nr. 181-6708, Nr. 186
[149] Lietuvos Vyriausiojo Administracinio Teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (I dalis). 2013, Nr. 24.

Apžvelgiant skyrių matome, jog valstybės tarnybos institutą reglamentuojančios įstatyminės bazės raidoje afišuojami tikslai bei veiksmai prisitaikant prie atsinaujinančių vidinių bei išorinių pokyčių. Nepaisant to, kad Valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raidos kontekste yra išskiriami keturi raidos etapai, juos išanalizavus matome, jog praktiškai galime išskirti tris, valstybės tarnybos institutą teisiškai reguliavusius etapus:

1) 1995 m. Valdininkų įstatymo priėmimas, kurį galime sieti su vidiniais poreikiais ei interesais reglamentuoti valstybės tarnybą;

2) 1999 m. Valstybės tarnybos įstatymo priėmimas, kurį galime sieti su išorine ES įtaka ir integracijos į ją procesais;

3) 2002 m. Valstybės tarnybos įstatymo naujosios redakcijos priėmimas, kurią įtakojo ir vidiniai ir išoriniai veiksniai, kartu atspindėję nacionalinio, paprasto, suprantamo ir realiai veikiančio teisinio reguliavimo[150].

Kaip pastebėjome, visus šiuos etapus skiria esminiai pokyčiai ir problemos. Nepaisant to, tvirtai galime sakyti, jog teisinė bazė ir institucinė sistema sukurta, tik išlieka klausimas ar valstybės tarnyba pasiekė institucionalizacijos lygį? Veikiausiai tik dalinai, kadangi tai yra procesas, kuriame organizacijos veiklos būdai ar procedūros turi išliekamąją vertę ir be tarpišką stabilumą[151]*, o Lietuvos atveju, tokia teisės aktų „infliacija"*[152]*, minėta sparti Valstybės tarnybos įstatymo straipsnių kaita bei korekcija perteikia nestabilumo požymius. Perteklinis teisinis reguliavimas rodo naujų idėjų perfiltravimo, per standartines bei justicines veiklos procedūras ir institucijas, poreikį. Tai reiškia, jog Lietuvoje įsigalėjo legalistinis požiūris į valstybės tarnybos rekonstrukciją kartu sureikšminant teisinį reguliavimą, kaip pagrindinį reformos instrumentą*[153]*. Vadinasi dominuoja požiūris, jog formalių elgesio taisyklių įvedimas, mašinaliai įtakoja elgesio pokyčius. Atsižvelgiant į Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teismų praktiką ir joje susidariusių bylų gausą dėl tarnybinių ginčų, galime sakyti, kad formalių taisyklių įvedimas kol kas išlieka disfunkcinis. Nors dėmesys valstybės tarnybos institutui didėja, į jo modernizavimo procesą įsitraukia ne tik valstybė, bet ir politikai bei akademinė bendruomenė, matome, jog įvairūs projektai bei strategijos nerealizuoja išsikeltų lūkesčių. Todėl tęsiant tyrimą, svarbu pereiti prie esminių problemų, sietinų su tarnautojų veikla bei elgesiu.*

---

[150] Žukauskas E, *Nestabilaus valstybės tarnybos teisinio reguliavimo priežastys*, Kolektyvinė monografija: Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje, Vilnius : Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008, p.52

[151] Randall V, Svasand L, Party Institutionalizatio In New Democracies, *Party Politics,* Vol. 8, No.1, 2002, p.10

[152] Vilpišauskas R, Nakrošis V, *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*, Vilnius: Eugrimas, 2003, p.10

[153] Žukauskas E., *supra* note 9, p.52

3. VALSTYBĖS TARNYBOS INSTITUTO TEISINIO REGULIAVIMO PROBLEMOS

3.1 Tyrimo metodika

Valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raidos kontekste pastebimi esminiai pokyčiai ir problemos, trumpai pateiktos įvadinėje darbo dalyje ir išskirtos analizuojant valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raidos etapus. Atsižvelgiant į poreikį išsamiai, konkrečiai ir tiksliai atlikti pateikto objekto analizę, ją papildant unikalia informacija, tyrimas konstruojamas kokybinio bei kiekybinio tyrimo metodų strategija. Pirmuoju tyrimo metodu siekiama įvertinti ir perteikti situaciją globaliai, apklausiant ekspertus, antruoju – praktiškai, apklausiant konkrečią valstybės tarnautojų grupę. Tyrimų atlikimui darbo autorė pasirinko tikslinę atranką, kurios atveju įtraukiami asmenys, tipiškiausi tiriamojo požymio atžvilgiu[154].

Tyrimo imtis nustatyta pagal V. Paniotto[155] formulę, kuria remiantis nustatyta, jog užtikrinant atlikto tyrimo patikimumą, reikia apklausti 231 seniūną.

$$n = \frac{1}{\Delta^2 + \frac{1}{N}}$$

n – imties dydis;

Δ- imties paklaidos dydis (0,05)

N – generalinis visumos dydis – 546.

Kiekybinio tyrimo respondentai – visoje šalyje esančių seniūnijų seniūnai. Atkreiptinas dėmesys, jog Lietuvoje yra 10 administracinių apskričių, 60 savivaldybių ir 546 seniūnijos.

Klausimai ekspertams sukonstruoti internetinėje svetainėje (www.manoapklausa.lt). Kvietimai dalyvauti apklausoje elektroninio pašto pagalba išsiųsti visiems, penki šimtai keturiasdešimt šešiems, seniūnams, kartu nurodant tiesioginę apklausos nuorodą[156]. Kadangi apklausoje sudalyvavo du šimtai trisdešimt keturi seniūnai, galima drąsiai tvirtinti, jog atlikto tyrimo rezultatai yra patikimi ir reprezentatyvūs.

---

[154] Gaižauskaitė I., Mikėnė S. *Socialinių tyrimų metodai*. Vilnius, 2014, p. 38.

[155] В.И.Паниотто, В.С.Максименко. Количественные методы в социологических. Prieiga per internetą: <http://socioline.ru/node/395>.

[156] Apklausos „Valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raida: esminiai pokyčiai ir problemos" tiesioginė nuoroda: <www.manoapklausa.lt/apklausa/884296366/>

Kokybiniam tyrimui pasirinkta ekspertų grupė, kurią galima tipizuoti į tris kategorijas, pagal darbinės ir akademinės veiklos patirtį.

I. Kategorija. Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos atstovų interviu:

1. Teisės departamento Teisės aktų projektų vertinimo skyriaus vedėjas.
2. Žmogiškųjų išteklių politikos departamento Politikos skyriaus vedėjas.
3. Viešojo valdymo politikos departamento patarėjas.

II. Kategorija. Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos departamento atstovų interviu:

4. Tarnybos sąlygų skyriaus vedėjas.

Pasirinkta daugialypė tyrime dalyvaujančių asmenų grupė, sudarys sąlygas nuodugnesnei probleminių aspektų analizei. Skirtingi ekspertų bei respondentų vertinimai ir įžvalgos leis įvairiapusiškai charakterizuoti problemas bei galimus jų sprendimo būdus.

Pagal klausimyno pobūdį apklausos duomenų veikėjai apklausiami raštu. Pagal komunikacijos pobūdį apklausa organizuota per ryšio priemones – internetu. Atliktų apklausų transkripcijas žiūrėti: Priedas 3, 4, 5, 6

3.2 Kokybinio tyrimo rezultatai

Siekiant sistemiškai realizuoti išsikeltus uždavinius, atlikta apklausos tekstų kontentinė analizė. Studijuojant apklausos duomenis kontentinės analizės metodu, apklausos duomenų veikėjų atsakymai į pateiktus klausimus kategorizuojami (žr. 5 lentelė).

5 paveikslas

Apklausos duomenų kontentinės analizės kategorijos



Visos kategorijos charakterizuojamos lentelėse, kartu priskiriant subkategorijas bei ekspertų atsakymus. Pirmosios kategorijos pagrindu siekta išsiaiškinti ekspertų požiūrį į valstybės tarnybos instituto teisinį reguliavimą bei jo raidą(žr. 8 lentelė).

8 lentelė

Valstybės tarnybos institutas teisinio reguliavimo raidos charakteristika

Kategorija	**Subkategorija**	**Iliustruojamas teiginys**
Valstybės tarnybos instituto raida	Transformacija ir rekonstrukcija	*„Nuolatinė raida ir atsinaujinimas yra būtini <...> procesai per kažkiek metų aplimpa perteklinėmis procedūromis, tampa prisitaikantys". (E. 1);* *„<...> reikėtų keisti Valstybės tarnybos įstatymą iš esmės. Būtina nuolat/periodiškai tikslinti teisinę bazę reguliuojančią valstybės tarnybos santykius". (E. 2);* *„Teisinių institutų raida yra normalus ir neišvengiamas procesas – keičiantis realybei keičiasi visuomeninių santykių reguliavimas". (E. 3);* *„<...> visi valstybės tarnybos teisinių santykių teisinio reguliavimo pakeitimai viename ar kitame etape buvo reikalingi, nes <...> teisinis reguliavimas nuo jo ištakų vystėsi atsižvelgiant į valstybės tarnybos teisinių santykių aktualijas, <...> į kitų Europos valstybių patirtį <...>". (E. 4).*
	Teisinis reguliavimas	*„<...> detalus/perteklinis reguliavimas trukdo vadovų savarankiškumui valdant žmogiškuosius išteklius <...> reikia nuolat keistis, prisitaikyti prie rinkos <...> pokyčių". (E 2);* *„<...> tai sisteminė problema Lietuvos teisiniame reglamentavime. <...> teisės aktai <...> pavirsta detalių instrukcijų sąrašu, kurį taikyti kūrybingai neįmanoma". (E. 3);* *„<...> perdėm detalus teisinis reguliavimas daro juos mažiau lanksčius". (E. 4).*

Analizuojant ekspertų atsakymus valstybės tarnybos instituto raidos kontekste, pastebimas teigiamas jos vertinimas, pabrėžiant, jog transformacijos bei rekonstrukcijos yra normalūs (E. 3) ir būtini (E. 1, E. 2, E. 4) procesai. Tačiau nė vienas iš ekspertų neišskyrė priežasčių, lemiančių šių procesų būtinumą, tik pabrėžė neigiamus aspektus: „procesai <...> aplimpa perteklinėmis procedūromis, tampa prisitaikantys" (E. 1); „<…> neesminių ir nereikšmingų pakeitimų <…> žinoma pasitaikė" (E. 4); „<…> tuo metu , kai sprendimai buvo priimami, jie matyt buvo vertinami kaip reikalingi…" (E. 3). Vadinasi galime sakyti, jog ekspertai teigiamai vertina valstybės tarnybos instituto raidą, kartu pripažįstant, jog teisinio reguliavimo kontekste pasitaikė spragų, netinkamų sprendimų, įtakojusių tolimesnius pokyčius.

Nors valstybės tarnybos instituto raidos įvertinimas pozityvus, teisinis reguliavimas, remiantis ekspertų atsakymais, įgauna neigiamą atspalvį. Viena vertus ekspertai teisinį reguliavimą vertina kaip detalų, kita vertus jis vertinamas kaip perteklinis (E. 2, E. 3, E 4.), kartu nurodant jo problematiką: nelankstumas (E. 4), mažinamas vadovų savarankiškumas valdant žmogiškuosius išteklius (E. 2), teisės aktų taikymo spragos (E. 3).

Pateikti duomenys rodo, jog valstybės tarnybos instituto teisinis reguliavimas vertinamas dviprasmiškai. Valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raida vertinama pozityviai, tačiau pats teisinis reguliavimas – negatyviai. Kodėl teisinis reguliavimas charakterizuojamas kaip disfunkcinis tampa aišku, dėl pateikiamų problemų. Deja iš ekspertų atsakymų lieka neaišku, kodėl jų manymu transformacijos bei rekonstrukcijos buvo būtinos. Sisteminant ekspertų atsakymus į vieną visumą, galime manyti, jog būtent teisinio reguliavimo spragos istoriškai nulėmė ir dabartyje įtakoja nenutrūkstamą valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raidą.

Antrosios kategorijos intencija – išsiaiškinti, kokie ekspertų manymu yra esminiai valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo pokyčiai bei problemos (žr. 9 lentelė).

9 lentelė

Valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo funkcionalumas

Kategorija	**Subkategorija**	**Iliustruojamas teiginys**
Valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo kristalizacija	Pokyčių veiksniai	*„<...> visos šalies transformacija socialiniu ir ekonominiu aspektu, perėjimas prie rinkos ekonomikos ir demokratijos. Nuolat augantis poreikis skaidrios, atsakingos, iniciatyvios valstybės tarnybos". (E. 1);* *„<...> politiniai ciklai <...>". (E. 2);* *„Aplinkos pokyčiai <...> stojimas į ES ir siekis turėti šiuolaikišką valstybės tarnybą. <...> didesnio skaidrumo ir efektyvumo siekis". (E. 3);* *„<...> siekis Lietuvai tapus ES nare modernizuoti valstybės tarnybą vakarų Europos valstybių pavyzdžiu". (E. 4).*
	Problemos	*„<...> valstybės tarnyba tapusi procesu, per daug varžančiu nereikalingais apribojimais ir ne daug ką lemiančiomis procedūromis, kurios trukdo priimti greitus ir efektyvesnius sprendimus". (E. 1);* *„Menkas adaptyvumas prie rinkos sąlygų <...>. Perteklinis reguliavimas". (E. 2);* *„<...>lyderystės stoka <...> ji esminė ir fundamentali. <...> valstybės tarnautojų demotyvuotumas". (E. 3);* *„<...> valstybės tarnyba vis mažiau populiari, ypač tarp jaunesnio amžiaus žmonių. <...> įtakos turėjo <...> socialinės, ekonominės priežastys <...> nelanksti karjeros sistema <...>. <...> keliami patirties reikalavimai, kurių jauni specialistai*

		paprastai neturi. <...> tenka dirbti pagal griežtas „biurokratines" taisykles, funkcijos neretai tampa „rutininėmis", o priemonių, kurios skatintų dirbti kitaip, motyvuotų siekti karjeros praktiškai nėra. (E. 4).

Valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raida neatsiejama, nuo ją slėgusių problemų, kurios savo ruožtu prisidėjo prie valstybės tarnybos nuolatinės transformacijos ir fundamentalių pokyčių kristalizacijos. Ekspertų manymu, valstybės tarnybos instituto vystymąsi lėmė socialiniai, ekonominiai ir politiniai procesai (E. 1, E. 2). Taip pat akcentuojama narystė ES ir valstybės tarnybos instituto konstravimą pagal vakarų Europos valstybių modelį (E. 3, E. 4). Greta ekspertai pažymi siekį užtikrinti efektyvią (E. 3), skaidrią, atsakingą ir iniciatyvią valstybės tarnybą (E. 4.). Ekspertų išskirti siekiai yra tapatūs valstybės tarnybos instituto tobulinimo strategijose bei projektuose įtvirtintiems tikslams, plačiau analizuotiems antrame skyriuje. Panašumų pastebime ir ekspertų išskirtų bei darbe analizuotų problemų kontekste.

Antai vienas ekspertų valstybės tarnybą įvardija kaip procesą, nereikalingais apribojimais bei procedūromis varžantį efektyvių sprendimų priėmimą (E. 1). Kitas ekspertas nurodo menką adaptyvumą, išskirdamas darbo užmokestį: *„<...> darbo užmokesčio, kuris nėra mažas sąlyginiais dydžiais, tačiau lyginant su privačiu sektoriumi, tai arba permokama atitinkamoms pareigybėms <...> arba neprimokama <...>"* bei perteklinį reguliavimą (E. 2). Eksperto (E. 3) teigimu esminės problemos yra valstybės tarnautojų demotyvacija ir lyderystės stoka, o ekspertas (E. 4) labiau akcentuoja jaunų specialistų atrankos į valstybės tarnybą problematiką bei vidinių veiklos procedūrų disfunkcionalumą. Greta problemų, ekspertai išskiria galimus jų sprendimo būdus. Eksperto (E. 2) teigimu, reikėtų „minimalizuoti reguliavimą įstatyminiu lygmeniu, ugdyti vadovus", o ekspertas (E. 4) mano, jog reikėtų valstybės tarnybos instituto teisinį reguliavimą tobulinti transformuojant vidines veiklos procedūras bei kuriant motyvacinę sistemą efektyvesnio darbo ir karjeros siekimo kontekste.

Iš pateiktų duomenų matyti, jog ekspertų nuomonė valstybės tarnybos instituto pokyčių bei problematikos kontekste išsiskiria. Kartu galime tvirtinti, jog fundamentalūs valstybės tarnybos instituto pokyčių veiksniai ir problemos tipizuojami į vidines (valstybės tarnybos modernizavimas, efektyvumo bei skaidrumo užtikrinimas) bei išorines (narystė ES, socialiniai, ekonominiai, politiniai procesai) grupes. Galimą problemų sprendimo instrumentarijų pateikė tik du ekspertai, pabrėždami teisinio reguliavimo tobulinimą konkrečiose srityse.

Trečiąją kategorija siekta ekspertų pagalba charakterizuoti seniūnų, priskiriamų karjeros valstybės tarnautojų grupei, konkrečius teisinių santykių reguliavimo aspektus (žr. 10 lentelė).

Ekspertams užduoti du klausimai: pirmuoju siekta išsiaiškinti galimus reikalavimų skirtumus asmenims, siekiantiems eiti seniūno pareigas; antruoju – remiantis ekspertų nuomone, pagrįsti arba paneigti hipotezę dėl galimai dažnesnių seniūnų pažeidimų viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo įstatymo kontekste.

10 lentelė

Seniūnų teisinių santykių reguliavimo charakteristika

Kategorija	Subkategorija	Iliustruojamas teiginys
Seniūnų veiklos teisinis reguliavimas	Reikalavimai	„<...> skiriasi, kadangi esamu metu nėra įdiegtas kompetencijų modelis nacionaliniu mastu, todėl <...> pareigybių aprašymai decentralizuoti". (E. 1); „Tiesiog seniūnams nustatyti kiti reikalavimai nei ministerijos klerkui, nes jo funkcijos kitos". (E. 2); „Jiems yra taikomi bendrieji <…> ir specialieji reikalavimai, nustatomi pareigybių aprašymuose, todėl <...> atskirose savivaldybėse šie specialieji reikalavimai gali skirtis". (E. 4).
	Viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo pažeidimai	„Neturiu tokių duomenų". (E. 1); „Man reikia įrodymų tokiam teiginiui, tokių neturiu". (E. 2); „Statistikos, kiek yra atliekama tyrimų dėl galimo seniūnų Viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo įstatymo pažeidimų nėra". (E. 4.).

Kaip matyti, ekspertai sutinka, jog reikalavimai asmenims, siekiantiems eiti seniūno pareigas skiriasi. Deja, nepavyko seniūnams keliamų reikalavimų charakterizuoti. Iš patektų atsakymų galima teigti, jog reikalavimų pobūdį įtakoja pareigybių apraše numatomos funkcijos bei teritorinis aspektas. Antai ekspertas (E. 1), pabrėždamas pareigybių aprašymo decentralizavimą, kartu nuodo, jog *„Taip neturėtų būti ir tai yra iš vienų keistinų sričių".* Vadinasi seniūnams keliami reikalavimai turi probleminių aspektų.

Remiantis ekspertų nuomone pagal antrąją subkategoriją, negalime patvirtinti hipotezės apie galimą gausesnį Viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo įstatymo pažeidimų skaičių seniūnų tarpe. Atsižvelgiant į atsakymus (E. 4), galime sakyti, jog tokio pobūdžio charakterizuoti statistiniai duomenys būtų praktiški ir naudingi seniūnų veiklos teisinio reguliavimo modernizavimo kontekste.

Remiantis pateiktais duomenimis, matome, jog reikalavimai asmenims, siekiantiems eiti seniūno pareigas gali skirtis pagal administracines teritorijas bei individualizuotus pareigybių aprašymus. Kartu šie skirtumai gali būti priskiriami valstybės tarnybos instituto konkrečios srities reguliavimo problematikai. Atsižvelgiant į tai, mechaniškai kyla pasiūlymas reikalavimus,

pareigybių aprašymus ir kitas svarbias sritis centralizuoti, kaip ir konkrečia tvarka charakterizuoti viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatymo pažeidėjus.

3.3 Kiekybinio tyrimo rezultatai

Prieš aptariant kokybinio tyrimo rezultatų analizę, svarbu charakterizuoti tyrime dalyvavusius respondentus (žr. 11 lentelė).

11 lentelė

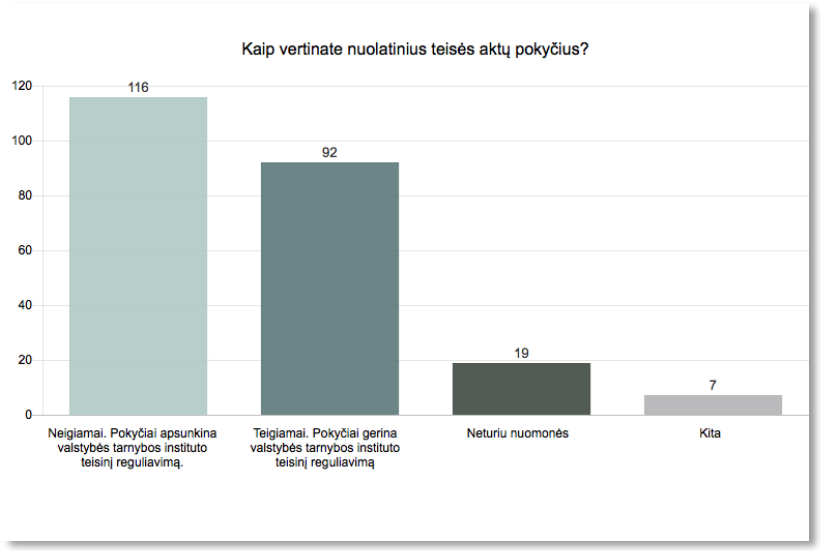
Respondentų charakteristika

Identifikatorius	**Skaičius**	
Respondentai	234	
Amžiaus vidurkis	52.3	
Lytis	Moteris	127
	Vyras	107
Išsilavinimas	Aukštesnis nei magistro laipsnis	7
	Magistro laipsnis	102
	Bakalauro laipsnis	77
	Aukštasis koleginis išsilavinimas	37
	Profesinė kvalifikacija	2
	Kita	10

Pateikti duomenys rodo, jog respondentų amžiaus rodikliai ganėtinai aukšti. Apklausoje daugiau aktyvios moterys. Akivaizdu, jog respondentų kokybiniai rodikliai taip pat labai aukšti. Didžioji dalis respondentų turi aukštąjį universitetinį išsilavinimą. Vadinasi seniūnų įgūdžiai bei kompetencija atliekant tarnybines pareigas yra pakankamai kvalifikuoti. Atlikta respondentų charakteristika yra reprezentatyvi pateiktai informacijai, analizuojant valstybės tarnybos instituto sandarą bei apimtį (žr. I skyrius).

Greta tikslo charakterizuoti respondentus, numatyta išsiaiškinti bendrą jų nuomonę valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo kontekste. Tikslui realizuoti pateikti du klausimai, į kuriuos respondentai atsakė dviprasmiškai (žr. 6 pav.).

6 paveikslas

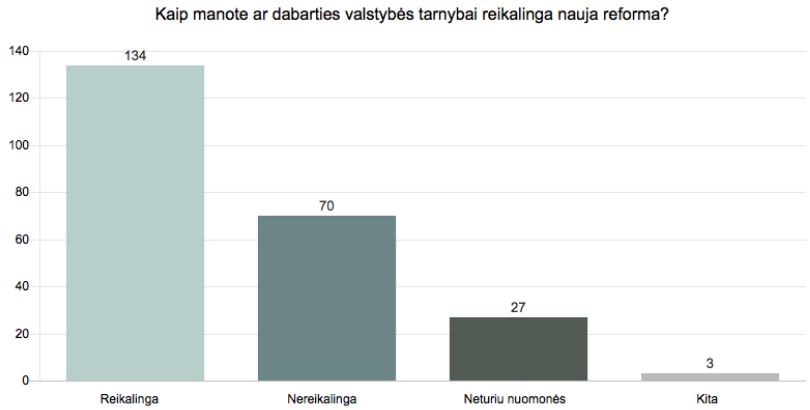


6 pav. Respondentų pasiskirstymas vertinant nuolatinius teisės aktų pokyčius valstybės tarnyboje

Pateikti duomenys rodo, jog didžioji dalis respondentų, t.y. 116 atsakiusiųjų, nuolatinius teisės aktų pokyčius valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo kontekste vertina neigiamai. 92 respondentai valstybės tarnybos justicijos situaciją vertina teigiamai, sutikdami su pozityviu pokyčių pavidalu. Antai net 19 respondentų šiuo klausimu neturėjo nuomonės arba susilaikė nuo konkretaus atsakymo, o likę 7 respondentai, pasirinkdami atsakymo variantą „Kita", pateikė konkrečią nuomonę: *„Teisės aktų pokyčiai, atliekamai sistemos darbo aiškumo ir vienodo interpretavimo tikslu, yra sveikinti, o chaotiškai priimami arba keičiami yra žalingi, nesudaro patikimo teisinės valstybės įvaizdžio, neskatina investuoti mūsų šalyje"; „Daug nepagrįstų, nesisteminių keitimų"; „Kai kuriais atvejais teigiamai, kai kuriais – ne"; „Pokyčių būna ir teigiamų ir neigiamų"; „Neigiamai. Per didelis blaškymasis ir vizijos neturėjimas įneša daug neapibrėžtumo"; „Daug žalių projektų, kuriuos tenka keisti"*; *„Neigiamai vertiname, kai priima naujus teisės aktus ir tuoj būna iš naujo pakeisti"*.

Atsižvelgiant į pateiktas nuomones, šiuos atsakymus galėtume priskirti prie respondentų, neigiamai vertinančių valstybės tarnybos justicijos situaciją, kadangi pastabos yra šališkos, kartu charakterizuojant neigiamus pokyčių aspektus: nepagrįsti ir stokojantys sisteminimo, chaotiški ir nepatikimi, neapibrėžti ir momentiški. Vadinasi daugiau nei pusė atsakiusiųjų yra linkę kritikuoti esamą situaciją, galimai labiau norėdami stabilios justicijos padėties. Kita vertus, kritikuodami pokyčius, netrukus didžioji dalis reformos idėją palaiko (žr. 7 pav.).

7 paveikslas



7 pav. Respondentų pasiskirstymas vertinant reformos, valstybės tarnyboje, poreikį.

Kaip matyti, net 134 respondentų palaiko reformos idėją. Šis rodiklis kiek didesnis už neigiamai pokyčius valstybės tarnyboje charakterizuojantį rodiklį (žr. 6 pav.). Ženkliai mažiau respondentų (70) mano, jog reforma nėra reikalinga, labai maža dalis – 27 respondentai neturi nuomonės, o likusieji 3 respondentai atsakymus konkretizuoja: *„Reforma dėl reformos nereikalinga. Jeigu kažką keisti, tai tik gerai įvertinus situaciją ir tik taip, kad būtų teigiami rezultatai, o ne dar labiau suveliama, kaip dažnai nutinka"; „Apgalvotos pataisos"; „Reforma dėl reformos nereikalinga"*.

Apibendrinant pateiktus duomenis, matyti, jog rezultatai vienaip ar kitaip reprezentatyvūs akademiniams šaltiniams ir kitiems moksliniams tyrimams, plačiau analizuotiems antrame skyriuje. Valstybės tarnautojai palaikytų valstybės tarnybos instituto rekonstrukcijas, jei šios būtų kritiškai bei objektyviai apgalvotos ir įvertintos, skaidrios, tikslingos, stabilios ir sisteminės. Vadinasi vykstantys pokyčiai būtų vertinami palankiau, jei jų atsiradimo mastas būtų mažesnis, o procesas - ženkliai lėtesnis.

3.3.1 Valstybės tarnautojų atranka pokyčių kontekste

Iš antrame skyriuje pateiktos šaltinių analizės žinome, jog viena iš pagrindinių Lietuvos viešojo administravimo strategijų yra pakankamai moderni, lanksti ir į pokyčius orientuota valstybės tarnyba. Šiems tikslams realizuoti vis daugiau dėmesio skiriama valstybės tarnautojų atrankos

profesionalumui bei skaidrumui didinti. Tai nekvestionuojamai yra vieni iš esminių faktorių, įtakojančių kokybišką žmogiškųjų išteklių valdymą bei viešųjų paslaugų teikimą ir kaip žinoma – viena pagrindinių valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo problemų. Šios srities problematika bei kitų, susijusių problemų analizė, plačiau aptariama Tarptautinėje konferencijoje „Pasikeitimas geros patirties pavyzdžiais skirtingose ES šalyse narėse vykdant atranką į valstybės tarnautojo pareigas" [157], Specialiųjų tyrimų tarnybos projekte „Lietuvos korupcijos žemėlapis"[158]S. Pivoro[159] atliktoje analizėje ir daugumoje kitų mokslininkų darbuose. 2013 m. birželio 1 d. įsigaliojo Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimai, įvirtinę iš dalies centralizuotą valstybės tarnautojų atranką, pakeitusią iki tol 10 metų galiojusią teisės aktų žinių atestavimo tvarką.

2014 metais naujosios valstybės tarnautojų atrankos analizę atlikę autoriai konstatavo, jog įdiegta dalinai centralizuota valstybės tarnautojų atrankos sistema yra efektyvi ir skaidri[160]. Tyrimo rezultatai grįsti ir respondentų teigiamais ivertinimais bei išreikštu pasitikėjimu naujai įdiegta sistema. Kartu pabrėžta, jog pokyčiai valstybės tarnautojų atrankos sistemoje padėjo realizuoti vieno iš esminių valstybės tarnybos instituto modernizavimo tikslų – protekcionizmo ir neopotizmo apraiškų mažinimo bei žmogiškųjų išteklių valdymo skaidrumo užtikrinimo.

Atkreiptinas dėmesys, jog tyrimas atliktas po ganėtinai trumpo laikotarpio, todėl labai svarbu įvertinti dabarties situaciją, kuri, remiantis gautais rezultatais, vertinama prieštaringai.

Tyrime dalyvavusių respondentų prašyta įvertinti atrankos į valstybės tarnybą procesą (žr. 8 pav.).

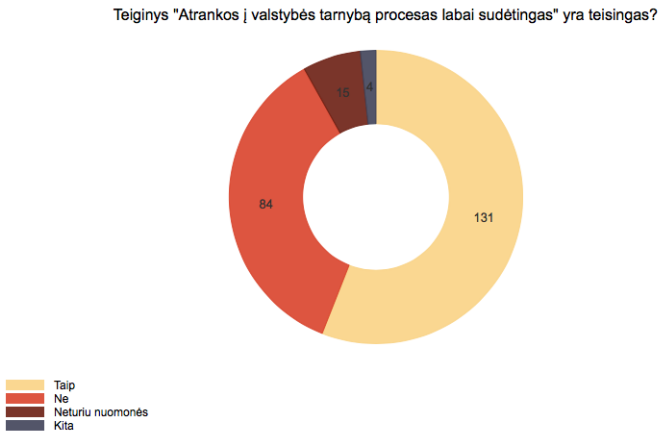
[157] Šarmavičius O. Atrankos į valstybės tarnybą pristatymas: kodėl norime keisti?. Tarptautinė konferencija "Pasikeitimas geros patirties pavyzdžiais skirtingose ES šalyse narėse vykdant atranką į valstybės tarnautojo pareigas". Vilnius, 2006 m. kovo 21-22 d. Prieiga per internetą: <http://www.sigmaweb.org/publications/36763853.pdf>.

[158] 2011 m. projektas "Lietuvos korupcijos žemėlapis". Prieiga per internetą: https://www.stt.lt/documents/soc_tyrimai/Korupcijos_zemelapis.pdf

[159] Pivoras S. Konkursinės atrankos į Lietuvos valstybės tarnybą tobulinimas gero valdymo iššūkių perspektyvoje. Viešoji politika ir administravimas. 2012, T. 11, Nr. 3, 473-487.

[160] Tumėnė R., Žukauskaitė I., Židonis Ž. "Naujoji valstybės tarnautojų atranka: pirmieji rezultatai ir įžvalgos". Viešoji politika ir administravimas. 2014, T. 13, Nr. 4. P. 601-617.

8 paveikslas

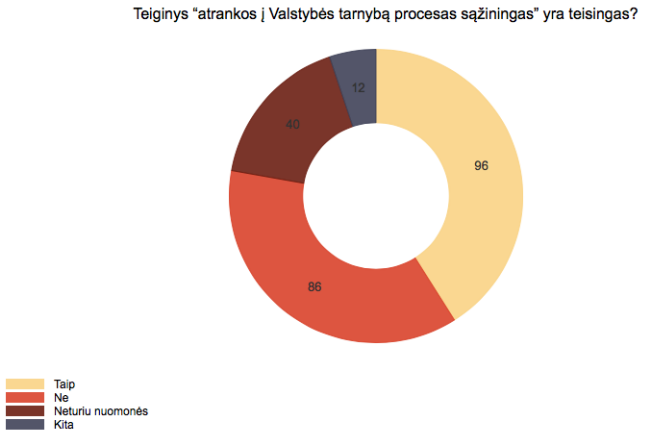


8 pav. Atrankos į valstybės tarnybą proceso vertinimas

Gauti rezultatai rodo, jog daugumai respondentų atrankos į valstybės tarnybą procesas yra sudėtingas. 84 respondentai situaciją vertina priešingai. 15 respondentų neturi nuomonės, o likusieji pateikia savas įžvalgas: *„Sudėtingas, bet nieko nekeičia į skaidrumą"; „Vadovavimo gebėjimų teste yra per daug subjektyvumo"; „Atrankų sudėtingumas turėtų būti surištas ir su gaunamu atlygiu"; „Nelabai, kalbant apie pokalbį"*.

Vadinasi galima manyti, jog nors atrankos procesas yra galimai sudėtingas, dėl siekio išrinkti kvalifikuotus specialistus, jis nebūtinai turi būti skaidrus ir objektyvus (žr. 9 pav.)

9 paveikslas

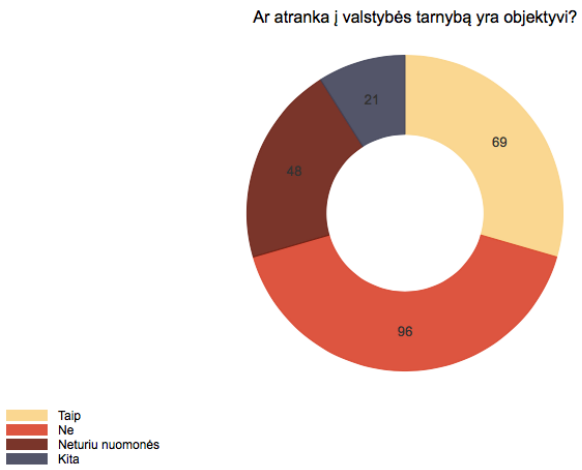


9 pav. Respondentų pasiskirstymas atrankos į valstybės tarnybą proceso skaidrumo kontekste

Respondentų pasiskirstymas analizuojamu klausimu dalinai lygiagretus. Tik 40 respondentų susilaiko. 96 respondentai procesą laiko sąžiningu, 86 respondentai situaciją vertina neigiamai, o likusieji mano, jog: *„Tvarka sukurta sąžiningam atrankos procesui, tačiau prigimtinio protekcionizmo elemento nepanaikina. Valstybės tarnyboje labai pagelbėtų visuotinė LEAN Sistema ir nuolatinė rotacija”; „Yra galimybių nesąžiningiems veiksmams”; „Procesas geras, tik vadovavimo gebėjimo teste yra per daug subjektyvaus vertinimo”; „Dažnai vyksta nesąžiningai”; „Iš dalies”.* Susumavus rezultatus matome, jog vis tik daugiau tyrime dalyvavusių respondentų atrankos procesą laiko nesąžiningu.

Dalinai išryškėja objektyvaus vertinimo problema, kurią pagrindžia respondentų pasiskirstymas konkretizuojant situaciją objektyvios atrankos kontekste (žr. 10 pav.)

10 paveikslas



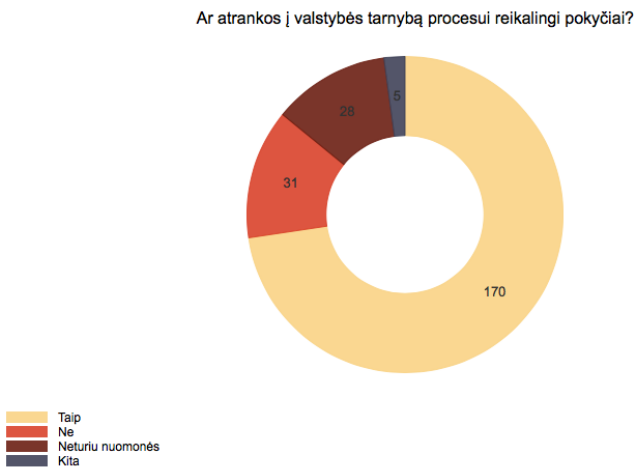
10 pav. Atrankos į valstybės tarnybą objektyvumas

Kaip matyti tik 69 iš 234 respondentų, atranką į valstybės tarnybą, laiko objektyviu procesu. Sąlyginai maža dalis respondentų neturi nuomonės, o likusieji procesą charakterizuoja kaip ne objektyvų: *„Kartais”; „Objektyvumo klausimas galėtų būti keliamas, jei valstybės tarnautojo darbo užmokesčio lygis skatintų atrankoje dalyvauti kvalifikuotus į kompetetingus specialistus”; „Iš dalies”; „Ne visada”; „Abejotina”; „<...> Iki konkurso, kai reikia išsilaikyti testus, objektyvi, o konkurso metu dažniausiai ne”, „Testai – taip, pokalbis – ne”, „Nemanau, turėtų būti daugiau kriterijų”.*

Pateikti duomenys rodo naujos atrankos į valstybės tarnybą disfunkcionalumą. Gauti rezultatai visapusiškai neatspindi rezultatų, afišuotų 2014 metais. Naujos atrankos charakteristikoje nepastebime skaidrumo bei efektyvumo. Priešingai, respondentai procesą laiko sudėtingu,

nesąžiningu, pasižyminčiu neobjektyvia vertinimo sistema, protekcionizmu bei neišgyvenamu neopotizmu. Galimai dėl šių priežasčių respondentai palaiko tiriamo proceso rekonstrukcijos įdėją (žr. 11 pav.).

11 paveikslas



11 pav. Poreikio rekonstruoti, atrankos į valstybės tarnybą procesą, vertinimas.

Respondentų pasiskirstymas šiuo klausimu nekvestionuojamas. Tik 59 išsiskiria iš daugumos: 31 respondentui pokyčiai nėra reikalingi, o 28 neturi nuomonės. Akivaizdi dauguma respondentų palaiko pokyčių, atrankos į valstybės tarnybą procese, idėją. Keli iš jų papildomai pasidalina įžvalgomis: *„Pirmiausia pokyčiai reikalingi Valstybės tarnybos įstatyme iš esmės”; „Vadovavimo gebėjimo testas reikalingas, bet jis turėtų būti konkretesnis ,tuo pagrindu subjektyvumas vertinime”; „Reikia sustabdyti korupciją, o ne keisti įstatymą”.*

Apibendrinant gautus duomenis galime teigti, jog bent seniūnų tarpe naujoji valstybės tarnautojų atranka neatspindi skaidrumo bei efektyvumo ideologijos. Gauti rezultatai vienareikšmiškai negatyvus, o pati sistema charakterizuojama kaip disfunkcionali. Tyrimo dalyviai, naujoje atrankos sistemoje neįžvelgdami efektyvumo, skaidrumo, protekcionizmo ir neopotizmo apraiškų mažinimo bei žmogiškųjų išteklių valdymo skaidrumo užtikrinimo, aktyviai palaiko atrankos į valstybės tarnybą proceso rekonstrukcijos idėją. Greta pateiktų įžvalgų analizuojamos problemos kontekste, dalis respondentų pateikia sąsajas su dar viena valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo problema – darbo užmokesčio sistema.

3.3.2 Valstybės tarnautojų darbo užmokesčio sistema pokyčių kontekste

Kaip mums žinoma, 2002 m. Valstybės tarnybos įstatymo redakcijos praktinis realizavimas neatliepia vyravusių lūkesčių, kadangi instituto teisiniame reguliavime neatsispindi valstybės tarnybos pokyčiai. Kaip ir akademinės bendruomenės atstovai, taip ir tyrime dalyvavę respondentai bei ekspertai valstybės tarnybos institutą, jo teisinį reguliavimą charakterizuoja kaip disfunkcionalų, dėl varžančių apribojimų bei procedūrų, stabdančių greitų ir efektyvių sprendimų priėmimo procesą. Šios procedūros pasireiškia ir valstybės tarnautojų darbo užmokesčio kontekste. Tai savo ruožtu leidžia manyti, jog valstybės tarnyboje prioritetas teikiamas personalo administravimui, užuot susitelkus į produktyvų žmogiškųjų išteklių valdymą. Galimai ne veltui didelis valstybės tarnautojų bylų skaičius dėl darbo užmokesčio sistemos parodo šios srities disfunkcionalumą. Kartu galime daryti prielaidą, jog Konstitucijos 48 str. reglamentuojama teisė į adekvatų darbo užmokestį valstybės tarnyboje yra įgyvendinamą ne visa apimtimi. Šioms idėjoms antrina akademinės srities atstovai (A. Rusteika[161], N. Glebovė[162], E. Žukauskas[163] ir kt.), plačiau analizavę konkrečius problemos veiksnius.

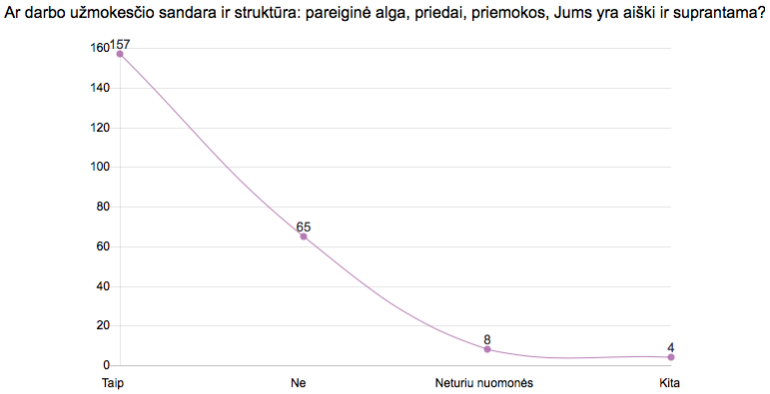
Atsižvelgiant į tai, šioje tyrimo dalyje siekiama išsiaiškinti kaip pasiskirsto valstybės tarnautojai, vertinant dabarties darbo užmokesčio sistemą. Pirmiausia prioritetas teiktas valstybės tarnautojų suvokimui darbo užmokesčio sandaros bei struktūros kontekste (žr. 12), kadangi darbo autorės nuomones tinkamai nesuvokiant šios sistemos, negalima adekvačiai įvertinti konkrečių jos aspektų.

[161] Rusteika A. Diržytė A. *Valstybės tarnautojų darbo apmokėjimo Sistema motyvacijos procesų analizės požiūriu.* Viešoji politika ir administravimas. 2014. T. 13, Nr. 4. Prieiga per internetą: https://www.mruni.eu/upload/iblock/f0e/VPA-14-13-4-03.pdf [3]

[162] Glebovė N. *Valstybės tarnautojų darbo užmokesčio teisinis reguliavimas ir jo probleminiai aspektai*. Teisė, 2009. T. 71.Prieiga per internetą: http://www.zurnalai.vu.lt/files/journals/5/articles/293/public/116-131.pdf

[163] Žukauskas E. Minkevičius A. *Valstybės tarnybos reguliavimo problemos*. Viešoji politika ir administravimas. 2014. T. 13, Nr. 4.

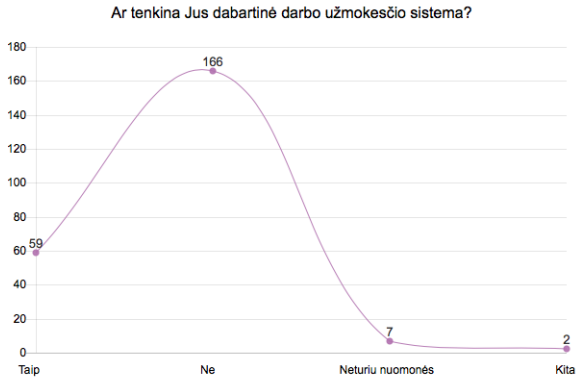
12 paveikslas



12 pav. Valstybės tarnautojų darbo užmokesčio sandaros bei struktūros suvokimas.

Pateikti duomenys rodo, jog net 157 respondentams darbo užmokesčio struktūra bei sandara yra suprantama ir aiški. Sąlyginai maža dalis respondentų (65) teigia priešingai. 4 respondentai antrina pirmiesiems, tačiau, kartu pateikia savas įžvalgas: *„suprantama, bet vykdoma tik saviems"; „Suprantama, bet neveiksni"; „Suprantama. Labai mažas darbo užmokestis pagal darbo krūvį"; „Kuo daugiau dedamųjų dalių, tuo daugiau neaiškumo. Atsiranda vietos interpretacijai ir nebūtinai teigiamu aspektu"*. Galime manyti, jog dalis respondentų šioje srityje įžvelgia korupcijos apraiškų, pradžioje minėtų varžančių apribojimų bei procedūrų ir neadekvatų veiklos krūviui darbo užmokestį, kuriuo deja nepasitenkinimas yra ganėtinai didelis (žr. 13 pav.)

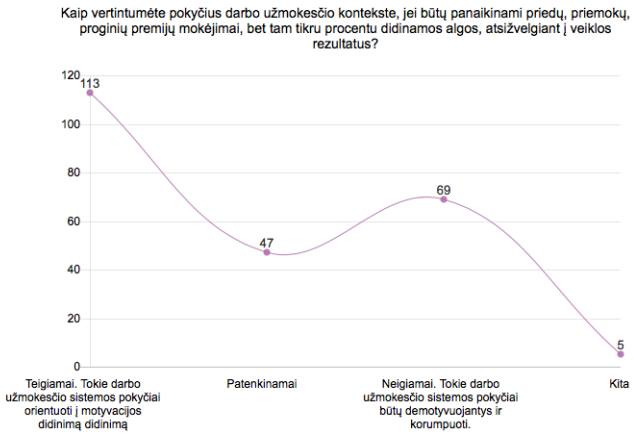
13 paveikslas



13 pav. Valstybės tarnautojų pasiskirstymas vertinant darbo užmokesčio adekvatumą

Akivaizdu, jog nors valstybės tarnautojams darbo užmokesčio sandara bei struktūra yra aiški ir suprantama, didžioji dalis apklausoje dalyvavusių respondentų (166) yra nepatenkinti esama darbo apmokėjimo situacija. Likusius dalyvius darbo užmokesčio sistema tenkina arba tenkina iš dalies. Tokį pasiskirstymą galima aiškinti darbo krūvio kontekste. Galimai didesnių seniūnijų seniūnai, turintys daugiau tam tikros veiklos, nei mažesnių seniūnijų seniūnai, piktinasi vienodu darbo užmokesčiu. Todėl tampa įdomus valstybės tarnautojų pasiskirstymas, vertinant konkrečius pokyčius darbo užmokesčio sistemoje (žr. 14 pav.)

14 paveikslas



14 pav. Valstybės tarnautojų pasiskirstymas darbo užmokesčio pokyčių kontekste

Tyrime dalyvavusių respondentų prašyta įvertinti darbo užmokesčio sistemą, panaikinus priedų, priemokų, proginių premijų mokėjimą, bet tam tikru procentu padidinus algą, atsižvelgiant į veiklos rezultatus. Kaip matyti, 113 respondentų situaciją vertintų kaip motyvacijos didinimą, 47 respondentai tokius pokyčius vertintų patenkinamai ir tik 69 respondentai mano, jog tokie darbo užmokesčio pokyčiai būtų demotyvuojantys ir korumpuoti. Keli respondentai situaciją konkretizuoja: *„sunku bus pamatuoti veiklos rezultatus"; „kaip pamatuoti veiklos rezultatus?"; „Veiklos rezultatai gali būti vertinami gana šališkai. Dažnu atveju veiklos rezultatai yra nuleidžiami iš viršaus. Tuo pačiu priedų sistema, be abejo priklausomai nuo institucijos, bet dažnu atveju yra tiesiogiai susijusi su vadovo malone. Bet kuriuo atveju dabartinė valstybės tarnautojų alga yra nemotyvuojanti ir netenkinanti"; „Kaip tinkamai įvertinti suteiktų paslaugų kokybę?".* Atsižvelgiant į tokią situaciją, galima būtų siūlyti darbo užmokesčio sistemoje nekintančia dalimi laikyti pareiginę algą, o kintančia – priemoką už įprastą darbo krūvį viršijančią veiklą bei papildomas užduotis.

Pateikti duomenys rodo, jog darbo užmokesčio sistema bendram kontekste netenkina daugumos tyrime dalyvavusių respondentų. Dauguma suvokia darbo užmokesčio sandarą bei

struktūrą, teigiamai vertintų pokyčius, orientuotus į motyvacijos didinimą, o tai neatsiejama nuo darbo užmokesčio dydžio, ir kone vieningai nurodo, jog dabartinė darbo užmokesčio sistema nėra patenkinama. Vadinasi dar nėra sukurtas valstybės tarnautojų lūkesčius darbo užmokesčio kontekste užtikrinantis mechanizmas.

3.3.3 Kompetencijų modelis valstybės tarnyboje

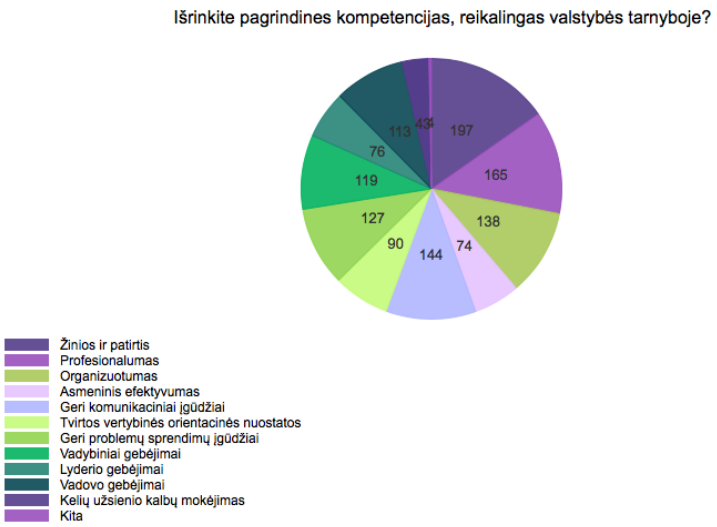
Mokslinėje literatūroje galima rasti nemažai svarių teiginių, argumentuojančių asmens veiklos bei karjeros sėkmės nepriklausymą nuo įgyto išsilavinimo (akademinio, kvalifikacinio) lygio. Vadybos, viešojo administravimo ir kitose sferose vis plačiau kalbama apie ilgalaikes asmens savybes, kurios sudaro vieną esminę individo charakteristiką – kompetenciją. Kompetencijos tipizuojamos į motyvus, žinias bei įgūdžius, individualius bruožus bei savybes ir asmenines nuostatas bei savivoką. Minėtos pareigybės yra būtinos ir neatsiejamos nuo nepriekaištingai vertinamos veiklos, todėl pamažu populiarėja tarp viešojo sektoriaus organizacijų bei institucijų. Kaip išsiaiškinta antrame skyriuje, Lietuva jau pradėjo žengti svarius žingsnius kristalizuojant kompetencijų modelius valstybės tarnyboje. Kompetencijų modelio taikymo svarbą valstybės tarnyboje argumentuoja bei jam pritaria ne tik akademinė bendruomenė (Rekašienė R., Sudnickas T.[164]; Tubutienė V., Bajarūnienė J.[165], ir kt.), bet ir atsispindi politikų veiklos strategijose: Vyriausybės 2012-2016 m. ir 2008-2012 m. programose; 2012-2020 m. Viešojo valdymo tobulinimo programoje; 2014-2020 m. Nacionalinėje pažangos programoje bei „Lietuva 2030".

Deja šiuo metu nėra sukurta vieninga reikalavimų sistema. Pastebime, jog ir analogiškoms pareigybėms reglamentuojami skirtingi išsilavinimo bei patirties reikalavimai. Kartu nėra nustatyti žinių, įgūdžių, gebėjimų reikalavimai tam tikras pareigas einantiems valstybės tarnautojams. Vadinasi nepaisant veiklos programų gausos, kuriose numatytos kompetencijų modelio kristalizavimo valstybės tarnyboje strategijos, jos praktiškai realizuojamos mažais žingsneliais. Atsižvelgiant į tai, svarbu išsiaiškinti valstybės tarnautojų poziciją analizuojamos temos kontekste (žr. 15 pav.)

---

[164] Rekašienė R., Sudnickas T. *Kompetencijų modelio kūrimas ir taikymo perspektyvos Lietuvos valstybės tarnyboje.* Viešoji politika ir administravimas. 2014, T. 13, Nr. 4/2014. Prieiga per internetą: https://www.mruni.eu/upload/iblock/84e/VPA-14-13-4-04.pdf

[165] Tubutienė V., Bajarūnienė J. *Specialiųjų ir bendrųjų kompetencijų ypatumų analizė skelbimuose į laisvas karjeros valstybės tarnautojų darbo vietas.* Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos. 2008. 3(12). P. 370-380. Prieiga per internetą: <http://etalpykla.lituanistikadb.lt/fedora/objects/LT-LDB-0001:J.04~2008~1367161907735/datastreams/DS.002.0.01.ARTIC/content>.

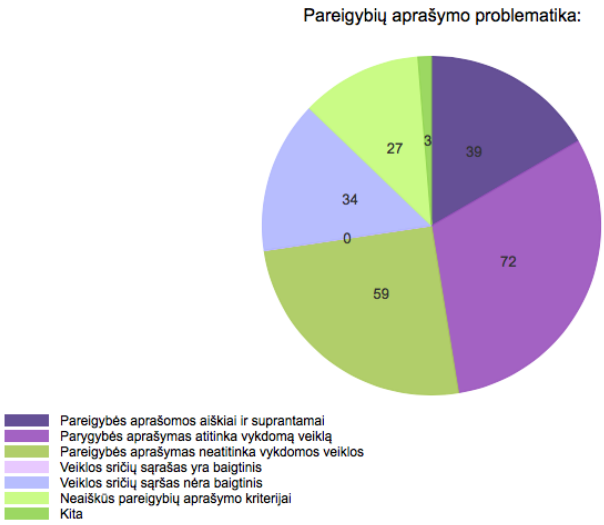


15 pav. Respondentų pasiskirstymas išskiriant pagrindines kompetencijas valstybės taryboje.

Tyrime dalyvavusių respondentų prašyta iš pateiktų charakteristikų (žinios ir patirtis, profesionalumas, organizuotumas, asmeninis efektyvumas, geri komunikaciniai įgūdžiai, tvirtos vertybinės orientacinės nuostatos, geri problemų sprendimų įgūdžiai, vadybiniai gebėjimai, lyderio gebėjimai, vadovo gebėjimai, kelių užsienio kalbų mokėjimas) išrinkti jų nuomone esmines valstybės tarnyboje. Matyti, jog respondentų nuomone svarbiausios kompetencijos valstybės tarnyboje yra: žinios ir patirtis (197); profesionalumas (165); geri komunikaciniai (144) bei problemų sprendimo įgūdžiai (127); organizuotumas (138); vadybiniai (119) bei vadovo gebėjimai (113). Mažiau respondentų dėmesio sulaukė tokie kokybiniai rodikliai, kaip asmeninio efektyvumo savybės (74), lyderio gebėjimai (76) ir kelių užsieni kalbų mokėjimas (43). Kartu keli respondentai išskyrė jų manymu svarbias ir klausime nenurodytas charakteristikas: *„tikėjimas, kad gali”; „darbas komandoje”; „Oratorystės, aplinkos dizaino, statybinės inžinerijos”*. Įdomi situacija susiklosto dėl mažiau dėmesio tarp respondentų sulaukusių savybių. Pirmame skyriuje charakterizavus valstybės tarnybos sandarą bei struktūrą išsiaiškinta, jog kelių kalbų mokėjimas valstybės tarnyboje yra vienas iš esminių kokybinių rodiklių ir prioritetinių sričių. Vadinasi, seniūnu nuomone, valstybės tarnyboje esminės kompetencijos yra žinios ir įgūdžiai, profesionalumas bei komunikaciniai įgūdžiai, tačiau darbo autorės nuomone ganėtinai svarbios charakteristikos, kaip asmeninio efektyvumo, lyderio gebėjimai ir kelių užsienio kalbų mokėjimas, lieka antrame plane.

Pradžioje minėta, jog dabarties valstybės tarnyboje nėra vienos reikalavimų sistemos. Vadinasi nėra centralizuotų reikalavimų ir pareigybėms (žr. 16 pav.).

16 paveikslas

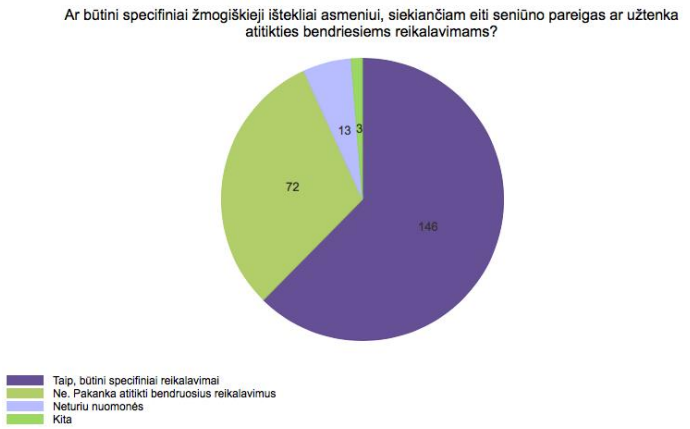


16 pav. Respondentų pasiskirstymas charakterizuojant pareigybių aprašymą.

Valstybės tarnautojams labai svarbu, kad jų veikla atitiktų reikalavimus, įtvirtintus pareigybės aprašyme. Ankstesni tyrimo duomenys parodė, jog esant neatitikimų tarp vykdomos veiklos ir pareigybių aprašyme nurodytos veiklos, valstybės tarnautojai tikisi adekvataus darbo užmokesčio. Šiuo klausimu siekta išsiaiškinti realų respondentų pasiskirstymą, charakterizuojant pareigybių aprašymą. Pateikti duomenys rodo, jog respondentai analizuojamu klausimu pasiskirsto beveik lygiagrečiai. 111 respondentai pareigybių aprašymą charakterizuoja pozityviai, nurodydami, jog pareigybės aprašomos aiškiai ir suprantamai (39), o jų aprašymas atitinka vykdomą veiklą (72). Vienas iš jų kartu nurodė, jog: *„Pareigybių aprašymas yra formalumas, tačiau tai nereiškia, kad iš principo jis yra blogs. Realybėje darbo pobūdis reikalauja lankstumo ir gebėjimų atlikti įvairias funkcijas, kurios dažnai telpa po abstrakčiomis formuluotėmis”.* Kiek daugiau respondentų (122) yra linkę pareigybių aprašą charakterizuoti neigiamai: 59 respondentai teigia, jog pareigybių aprašymas neatitinka vykdomos veiklos. 34 respondentai, antrindami pirmiesiems, nurodo, jog veiklos sričių sąrašas nėra baigtinis, o 27 respondentams pareigybių aprašymo kriterijai yra neaiškūs. Du respondentai pareigybių aprašą charakterizuoja kiek plačiau: *„Veiklos sričių sąrašas yra baigtinis, bet reikalavimai dažniausiai yra pertekliniai”; „Nėra metodikos”.* Tokie rezultatai leidžia priimti pakartotinę išvadą, pateiktą analizuojant darbo užmokesčio tyrimo rezultatus, jog kol kas nėra sukurtas valstybės tarnautojų lūkesčius užtikrinantis mechanizmas ne tik darbo užmokesčio kontekste, bet ir darbinės veiklos srityje.

Tęsiant tyrimo intenciją kompetencijų srityje, siekta išsiaiškinti ar būtini specifiniai reikalavimai asmenims, siekiantiems eiti seniūno pareigas (žr. 17 pav.).

17 paveikslas



17 pav. Respondentų pasiskirstymas vertinant seniūnams taikomus reikalavimus.

Pateikti duomenys rodo, jog asmenims, siekiantiems eiti seniūno pareigas, turėtų būti formuojami skirtingi, nei kitiems valstybės tarnautojams, išsilavinimo bei patirties reikalavimai. Antai 146 respondentai mano, jog asmenims, siekiantiems eiti seniūno pareigas, yra būtini specifiniai reikalavimai. Sąlyginai maža dalis respondentų (72), mano priešingai, nurodydami, jog pakanka atitikti bendruosius reikalavimus formuojamus atrankos į valstybės tarnybą procese. 13 tyrime dalyvavusių respondentų neturi nuomonės, o likę 3 dalyviai pateikia savus reikalavimus: *„Turi būti pragyvenęs seniūnijoje bent dešimt metų, pažinoti jei ne visus, bet daugeli seniūnijos gyventojų, rūpintis gyventojų gerove, o ne ieškoti sau naudos"; „Idealu, kai tos seniūnijos gyventojas"; „Išsilavinimas ir atitinkamos savybės".*

Gana vieningai tyrimo dalyviai pasiskirsto konkretizuojant seniūno pareigoms užimti reikalingą išsilavinimą (žr. 18 pav.).

18 paveikslas



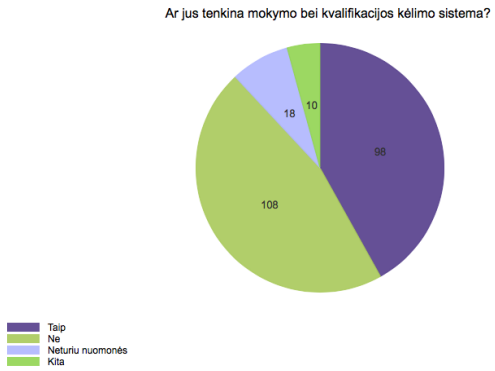
18 pav. Seniūno pareigoms užimti būtinų žmogiškųjų išteklių charakteristika.

Iš pateiktų duomenų matyti, jog 124 respondentų manymu, asmenims, siekiantiems eiti seniūno pareigas, yra būtinas viešojo administravimo išsilavinimas, o 42 respondentai mano, jog būtinas teisinis išsilavinimas. Sąlyginai daug respondentų (47) neturi nuomonės. Kaip įprasta, likusieji pateikia savus variantus: *„Geras psichologas, komunikabilus, žingeidus (seniūno darbas neleidžia stovėti vietoje, turi nuolat eiti į priekį, būti visapusiškai „pasikaustęs" ir būti labai geras ūkininkas – šeimininkas savo seniūnijoje"; „Būtinas techninis, inžinerijos išsilavinimas"; „Gali būti ir kitas aukštasis išsilavinimas"; „Būti visapusiškai išprususiam"; „Būtini vadovavimo įgūdžiai"; „Socialinės srities išsilavinimas"; „Visapusiškas, reikia visko"; „universitetinis išsilavinimas"; „Visapusiškos žinios ir komunikabilumas"; „Seniūno išsilavinimo nėra"; „Motyvacija, organizaciniai gebėjimai"; „Žinios ir komunikaciniai įgūdžiai"; „Būtina gebėti tvarkytis įvairiose srityse, ne vien kabinete"; „Šiuo metu reikalavimai išsilavinimui yra pertekliniai, lyginant su atliekamų funkcijų apimtimi"; „Būtinas aukštasis išsilavinimas"; „Įvairiapusiškumas, reikia turėti supratimą apie daugelį sričių"; „Aukšta morale, ūkiškumas, aukštasis išsilavinimas"; „Asmeniui, siekiančiam eiti seniūno pareigas, nebūtinas nei teisinis, nei viešojo administravimo išsilavinimas, nes seniūnas atlieka labai daug funkcijų, liečiančių ne tik juridinius klausimus"*. Gauti duomenys rodo, jog respondentų nuomone, asmenys, siekiantys eiti seniūno pareigas, turi pasižymėti aukštu kompetencijos lygiu. Vadinasi kompetencijų modelio kūrimas valstybės tarnyboje yra tikslingas ir reikalingas procesas, siekiant modernizuoti patį institutą ir realizuoti kokybišką bei efektyvų žmogiškųjų išteklių valdymą.

Kompetencijų modelio kūrimas valstybės tarnyboje yra neatsiejamas nuo valstybės tarnautojų mokymo bei kvalifikacijos kėlimo sistemos realizavimo. Atsižvelgiant į tai, kyla

klausimas ar pakankamai skiriama šių sričių užtikrinimui. Į šį klausimą galimą atsakyti remiantis respondentų pasiskirstymu, vertinant situaciją iškelto klausimo kontekste (žr. 19 pav.).

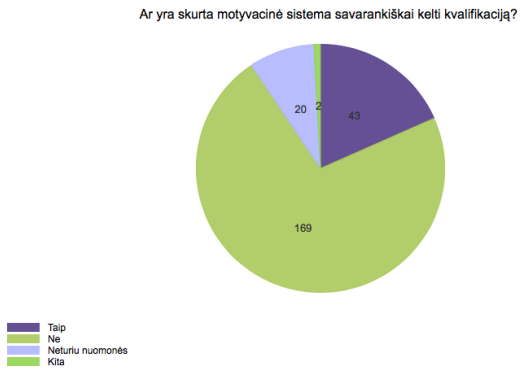
19 paveikslas



19 pav. Respondentų lūkesčių užtikrinimas mokymo bei kvalifikacijos kėlimo sistemoje.

Nors respondentų pasiskirstymas beveik lygiagretus, atsižvelgiant į daugumą, galime teigti, jog mokymo bei kvalifikacijos kėlimo sistemoje nėra sukurtas valstybės tarnautojų lūkesčius užtikrinantis mechanizmas. Net 108 respondentai nėra patenkinti esama mokymo bei kvalifikacijos kėlimo sistema. 96 respondentus dabarties situacija tenkina. Ganėtinai keista, jog 18 respondentų neturi nuomonės. Būtų galima manyti, jog dalyvavimas mokymo bei kvalifikacijos kėlimo sistemoje nėra jų prioritetinė sritis kompetencijos kontekste. Kiti respondentai taip pat nėra patenkinti mokymo bei kvalifikacijos kėlimo sistema, nurodydami konkrečias savo pozicijos priežastis: *„Per mažai kursų, per brangūs”; „Reikia daugiau mokymų konkrečiais klausimais pagal funkcijas”; „Mokymai neretai būna neadekvatūs darbinei specifikai”; „Nevyksta jokie mokymai ir kvalifikacijos kėlimo kursai”; „Nevisiškai, ko reikia to ir nemoko”; „Galėtų būti įvairesni”; „Dauguma mokymų mokami, dėl to darbuotojai į juos nesiunčiami dėl lėšų trūkumo”; „Deja dažnai tenka susidurti su nekokybiškais mokymais. O privataus sektoriaus siūlomi kokybiški ir tikslingi mokymai yra neįperkami”.* Pateikti duomenys rodo, jog galimai esama mokymo bei kvalifikacijos kėlimo sistema respondentams kelia nepasitenkinimą, dėl jų kokybės, pobūdžio, neorientuoto į jų veiklos specifiką bei asmeninių ir įstaigos biudžeto galimybių. Galimai šios priežastys dalinai įtakoja ir respondentų pasiskirstymą atsakant, ar jų nuomone, yra sukurta motyvacinė sistema savarankiška kelti kvalifikaciją (žr. 20 pav.).

20 paveikslas



20 pav. Motyvacinės sistemos kristalizacija savarankiškai kelti kvalifikaciją valstybės tarnyboje.

Pateikti duomenys rodo, jog daugiau nei pusės (169) respondentų nuomone dabarties valstybės tarnyboje nėra suskurta motyvacinė sistema savarankiškai kelti kvalifikaciją. Tik 43 respondentai mano priešingai. Galimai tie patys respondentai (20), anksčiau nežinoję ar juos tenkina mokymo bei kvalifikacijos kėlimo sistema, šiuo klausimu taip pat neturi nuomonės. Tad vėlgi galime manyti, jog juos minimaliai domina mokymasis ir kvalifikacijos kėlimas. Likusius tyrimo dalyvius galima priskirti prie neturinčių nuomonės, kadangi šie nurodo, jog apie motyvacinę sistemą savarankiškai kelti kvalifikaciją nėra girdėję arba turi žinių tik iš dalies.

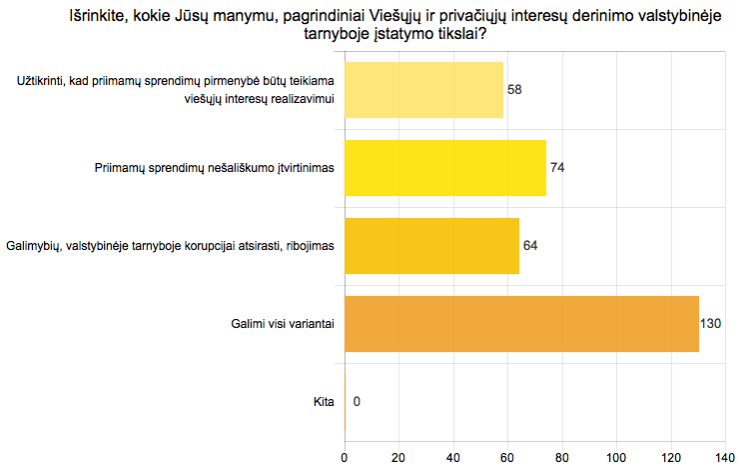
Apibendrinant gautus rezultatus, galime teigti, jog pagrindinės kompetencijos valstybės tarnyboje yra žinios ir patirtis, profesionalumas, geri komunikaciniai bei problemų sprendimo įgūdžiai, organizuotumas, vadybiniai bei vadovo gebėjimai. Šios charakteristikos dalinai reprezentatyvios išskiriamoms mokslinėje literatūroje. Tyrimo dalyvių teigimu seniūnams būtini specifiniai reikalavimai bei aukštas kompetencijos lygis. Deja daugumos dalyvių mokymo bei kvalifikacijos kėlimo sistema netenkina, o motyvacinė sistema savarankiškai kelti kvalifikaciją respondentų nuomone neegzistuoja. Atsižvelgiant į tai, galime atsargiai teigti, jog vis tik ir kompetencijų modelio kontekste nėra sukurtas valstybės tarnautojų lūkesčius užtikrinantis mechanizmas. Lieka tikėtis, jog tolimesnėse vyriausybės programose kompetencijų modelio kūrimo strategijos taps realistiškesnės.

3.3.4 Valstybės tarnautojų pozicija viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo kontekste

Interesų konfliktų pasitaiko visose sferose, tiek privačiose, tiek viešose ar net nevyriausybinėse organizacijose. Jie įprastai pasireiškia šališkumu, subjektyvių bei neskaidrių

sprendimų priėmimu, netinkamu pareigų atlikimų ir pan. Tačiau valstybės tarnautojams yra daugiau palankių sąlygų prieiti prie visuomeninių išteklių ir galimybių jais pasinaudoti asmeninių interesų tenkinimui nei kitiems piliečiams. Todėl šios grupės darbuotojų viešųjų ir privačiųjų interesų derinimas valstybės tarnyboje yra teisiniu, politiniu, visuomeniniu ir kitais požiūriais itin svarbus bei specifinis teisinio reguliavimo objektas. Ne veltui ši problematika atsispindi valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo kontekste ir teismų praktikoje. Deja išsamių mokslinių tyrimų pateikta problematika nėra arba jie yra fragmentiški. Galima paminėti J. Palidauskaitę[166][167], bendrame kontekste analizavusią viešojo administravimo etikos problemos ir V. Kanapisnką[168][169], plačiau kalbėjusį apie apribojimus ir draudimus, administracinę ir tarnybinę atsakomybę už viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo valstybės tarnyboje pažeidimus. Atsižvelgiant į tai, šios dalies tyrimo tikslas – išanalizuoti valstybės tarnautojų, t.y. seniūnų, poziciją viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo kontekste (žr. 21 pav.)

21 paveikslas



21 pav. Valstybės tarnautojų suvokimas charakterizuojant viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo valstybės tarnyboje tikslus.

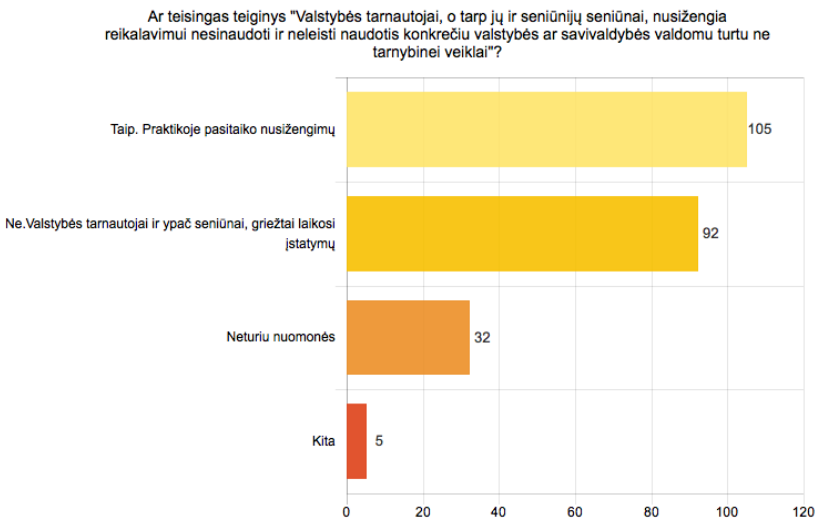
Tikslui pasiekti, pirmiausia respondentų prašyta išrinkti jų manymu pagrindinius viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje tikslus, klausimą suformuluojant taip, kad būtų galima įvertinti, kaip atidžiai respondentai analizuoja teisės aktus. Iš pateiktų duomenų matyti, jog

[166] Palidauskaitė J. *Viešojo administravimo etika*. Vodovėlis. Kaunas: Technologija, 2003.
[167] Palidauskaitė J. *Interesų konflikto reguliavimo praktika Lietuvoje: balansuojant tarp privačiojo ir viešojo intereso ribos*. Politologija. 2010, 1(57): 3-39.
[168] Kanapinskas V. *Apribojimai ir draudimai už Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo pažeidimus: kai kurie probleminiai aspektai.* Viešoji politika ir administravimas, 2014, T. 13. Nr. 4. P. 618-628.
[169] Kanapinskas V. *Administracinė ir tarnybinė (drausminė) atsakomybė už viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje pažeidimus: kai kurie probleminiai aspektai.* Jurisprudencija, 2014, Nr. 21 (3). P. 784-802.

130 respondentų, t.y. daugiau nei pusė, atidžiai analizuoja teisės aktus ir tiksliai žino viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje tikslus. Tokia išvadą leidžia daryti jų pasiskirstymas, pasirenkant visus galimus atsakymo į klausimą variantus. Kiti respondentai pasiskirsto į tris grupes, pasirinkdami po vieną variantą: 64 dalyviai mano, jog tai yra galimybių, valstybės tarnyboje korupcijai atsirasti, ribojimas; 74 respondentai pasirinko priimamų sprendimų nešališkumo įtvirtinimo tikslą; 58 respondentų nuomone yra vienas tikslas, užtikrinantis, kad priimamų sprendimų pirmenybė būtų teikiama viešųjų interesų realizavimui. Viena vertus matyti, jog respondentai suvokia viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje esmę. Kita vertus, tik pusė respondentų atidžiai analizuoja ir tiksliai įsisavina teisės aktuose įtvirtintas nuostatas. Galima manyti, jog minėti dalyviai ne tik efektyviai įsisavina teorines teisės aktų nuostatas, bet jas praktiškai realizuoja darbinėje veikloje.

Tęsiant mintį, tyrimo dalyvių prašyta atskleisti, ar iš tiesų valstybės tarnyboje, o tarp jų ir seniūnų tarpe, nusižengiama reikalavimams nedisponuoti ir neleisti disponuoti konkrečiu valstybės ar savivaldybės valdomu turtu ne tarnybinei veiklai (žr. 22 pav.)

22 paveikslas



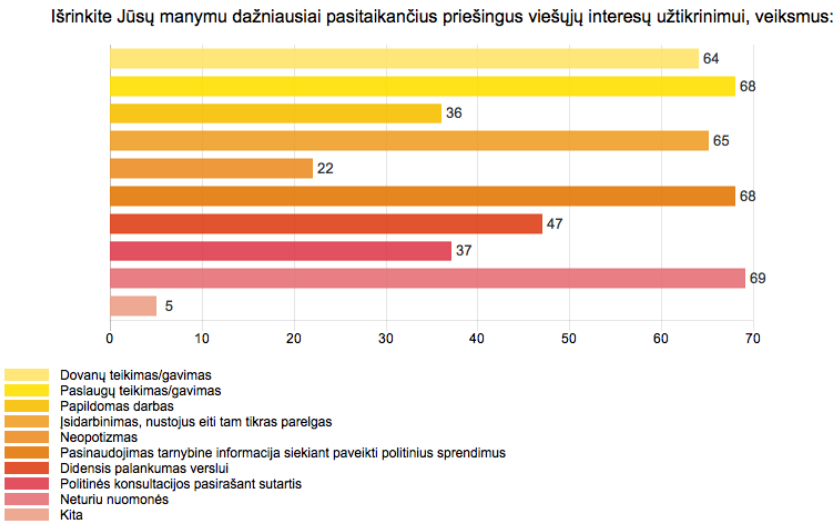
22 pav. Respondentų pasiskirstymas vertinant viešųjų ir privačių interesų derinimo galimus pažeidimus valstybės tarnyboje.

Pateikti duomenys rodo, jog 105 respondentai sutinka su teiginiu, jog valstybės tarnautojų tarpe, o tarp jų ir seniūnų, pasitaiko nusižengimų reikalavimui nedisponuoti ir neleisti disponuoti konkrečiu valstybės ar savivaldybės valdomu turtu ne tarnybinei veiklai. 92 respondentai su teiginiu nesutinka, nurodydami, jog valstybės tarnautojai ir ypač seniūnai, griežtai laikosi įstatymų. 32

dalyviai neturi nuomonės, o likusieji, pateikdami asmenines įžvalgas, pasiskirsto nevieningai: *„Atsakymas negali būti taikomas visiems vienodai"; „Nusižengia, jei reikia padėti „negalinčiam" bendruomenės nariui, nes kitos galimybės padėti praktiškai nebėra arba kitos institucijos į žmogaus problemas nekreipia dėmesio"; „Naudojasi visur ir visada"; „Konkrečiu atveju gali būti ir taip ir ne"; „Mūsų seniūnijoje šis teiginys neatitinka tikrovės".* Matyti, jog dalis atsakiusiųjų kategoriškai neigia galimą situacijos buvimą, kiti pritaria dalinai, o likę – nurodo, jog naudojamasi visose srityse arba vykdant socialinę veiklą. Bet kuriuo atveju gauti rezultatai rodo, jog respondentų nuomone vis tik pasitaiko viešųjų ir privačių interesų derinimo konfliktų valstybės tarnautojų darbinėje veikloje.

Pateiktą teiginį galima argumentuoti respondentų pasiskirstymu, renkant dažniausiai pasitaikančius priešingus viešųjų interesų užtikrinimui, veiksmus (žr. 23 pav.)

23 paveikslas

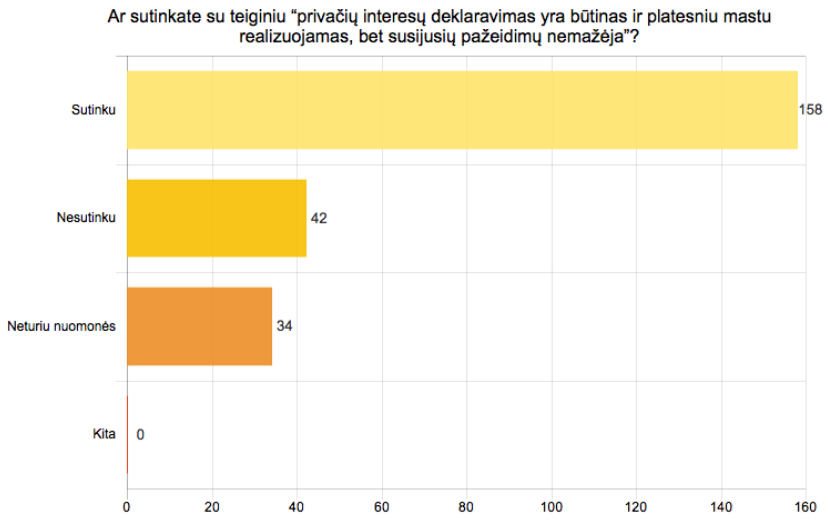


23 pav. Dažniausiai pasitaikantys priešingi veiksmai viešųjų interesų užtikrinimui valstybės tarnyboje.

Gauti rezultatai rodo, jog iš 8 pateiktų veiksmų, priešingų viešųjų interesų užtikrinimui, yra keturi, respondentų nuomone, pagrindiniai: pasinaudojimas tarnybine informacija siekiant paveikti politinius sprendimus (68); paslaugų teikimas/gavimas (68); įsidarbinimas, nustojus eiti tam tikras pareigas (65); dovanų teikimas/gavimas (64). Kiek mažiau dėmesio sulaukė veiksmai, susiję su didesniu palankumu verslui (47), politinėmis konsultacijomis pasirašant sutartis (37), dirbant papildomą darbą (36) ir neopotizmu (22). Ganėtinai daug respondentų teigia neturintys nuomonės. Toks dalyvių pasirinkimas ganėtinai keistas ir leidžia manyti, jog, arba respondentai neturi nuomonės kurie veiksmai, priešingi viešųjų interesų užtikrinimui, yra dažniausiai pasitaikantys, nes

jie vieningai kartojasi, arba jie nuo atsakymo susilaiko. Be abejo gali būti ir taip, jog respondentai, pasirinkę atsakymo variantus, vienaip ar kitaip su negatyviais veiksmais yra susidūrę praktikoje *(„iš principo tinka visi, tačiau savo darbe su šiais veiksmais nesusiduriu")*, o tie respondentai, kurie neturi analizuojamu klausimu nuomonės – ne. Vadinasi, remiantis gautais rezultatais ir tolimesniais tyrimo duomenimis (žr. 24 pav.), galime teigti, jog pasitaiko veiksmų, priešingų viešųjų interesų užtikrinimui valstybės tarnyboje.

24 paveikslas



24 pav. Privačių interesų deklaravimo ir susijusių pažeidimų valstybės tarnyboje įvertinimas.

Tyrimo dalyvių prašyta įvertinti teiginį: "privačių interesų deklaravimas yra būtinas ir platesniu mastu realizuojamas, bet susijusių pažeidimų nemažėja". Gauti duomenys rodo, jog 158 respondentai sutinka su pateiktu teiginiu. Tik 42 respondentai nesutinka, 34 – neturi nuomonės. Vadinasi pažeidimai, kurių deja nemažėja, deklaruojant privačius interesus, byloja apie viešųjų interesų derinimo konfliktus.

Kokybinio tyrimo duomenys rodo, jog respondentų nuomone, naujoji valstybės tarnautojų atranka neatspindi skaidrumo bei efektyvumo ideologijos. Sistema charakterizuojama kaip disfunkcionali, todėl dauguma palaiko jos rekonstrukcijos idėją. Panaši situacija susiklostė analizuojant valstybės tarnautojų pasiskirstymą darbo užmokesčio kontekste, kuri netenkina daugumos, tyrime dalyvavusių, respondentų ir jų manymu – nėra orientuota į motyvacijos didinimą. Kartu tyrimo dalyvių netenkina ir mokymo bei kvalifikacijos kėlimo sistema, o motyvacinė sistema savarankiškai kelti kvalifikaciją, respondentų nuomone, neegzistuoja. Išanalizavus valstybės

tarnautojų poziciją viešųjų ir privačių interesų derinimo kontekste, konstatuotinas viešųjų ir privačių interesų derinimo konfliktas valstybės tarnyboje.

Apibendrinant tyrimo duomenis, galime teigti, jog ekspertų bei respondentų pozicijos analizuojamų temų kontekste sutampa dalinai. Tiek vienų, tiek kitų tyrimo dalyvių valstybės tarnybos instituto teisinis reguliavimas vertinamas dviprasmiškai. Ekspertai valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raidą vertina pozityviai, tačiau patį teisinį reguliavimą – negatyviai. Respondentai kritikuoja valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo pokyčius, tačiau palaiko instituto reformos idėją. Teisinis reguliavimas charakterizuojamas kaip disfunkcinis, dėl neišsprendžiamų problemų. Šios spragos istoriškai nulėmė ir dabartyje įtakoja nenutrūkstamą valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raidą.

Ekspertų nuomone, esminiai pokyčiai ir problematika, valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo kontekste, siejami su vidiniais (valstybės tarnybos modernizavimu, efektyvumo bei skaidrumo užtikrinimu) bei išoriniais veiksniais (narystė ES, socialiniai, ekonominiai, politiniai procesai). Remiantis respondentų atsakymais analizuojamų problemų kontekste, matyti, jog nėra sukurtas valstybės tarnautojų lūkesčius, atrankoje į valstybės tarnybą, darbo užmokesčio bei kompetencijų modelio srityse, užtikrinantis mechanizmas. Minėti aspektai kelia valstybės tarnautojų nepasitenkinimą ir didina nepasitikėjimą bendru valstybės tarnybos instituto teisiniu reguliavimu.

Tyrimo rezultatai rodo, jog kitaip nei respondentai, ekspertai neturi duomenų apie galimus viešųjų ir privačių interesų derinimo pažeidimus valstybės tarnyboje, t.y. seniūnu tarpe. Dalis respondentų akcentuoja valstybės tarnautojų nepriekaištingą lojalumą valstybei, laikantis įstatymų, bet netrukus atskleidžia praktikoje pasitaikant viešųjų ir privačių interesų derinimo konfliktus ir esamus pažeidimus .

Vadinasi gauti tyrimo duomenys yra reprezentatyvūs pateiktai mokslinių šaltinių bei norminės medžiagos analizei.

IŠVADOS

1. Valstybės tarnybos instituto formavimo ištakų randama jau XIX amžiuje. Tačiau skurdi teisinė bazė, siauras teisinis reguliavimas, nuolatiniame pokyčių procese dalyvaujanti valstybės socialinė, kultūrinė, politinė bei teisinė sistema, o ir Sovietų okupacija, buvo pagrindinės priežastys, įtakojusios Lietuvos Respubliką, po nepriklausomybės atkūrimo, iš naujo konstruoti savitą valstybės tarnybos institutą.

2. Po nepriklausomybės atkūrimo, valstybės tarnyba reglamentuota tik 1995 metais priimtame Valdininkų įstatyme, kuriame pasirinkta siauroji valstybės tarnybos samprata. 1999 metais priimtame Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatyme valstybės tarnyba aiškinta plačiuoju požiūriu. Priėmus Valstybės tarnybos įstatymo redakciją, vėlgi grįžta prie siauresniojo požiūrio. Palyginus įstatyminę ir jurisprudencinę valstybės tarnybos sampratas, prieita vieningos išvados, jog valstybės tarnyba – tai procesų visuma, apimanti organizacijas bei individus, neatsiejamus nuo įstatymų ir kitų įstatymus leidžiančių organų vykdomosios valdžios ir teismų priimtų normų realizavimu.

3. Ne tik valstybės tarnybos instituto teisinis reguliavimas dalyvauja nuolatiniame pokyčių procese, bet ir valstybės tarnybos sandara bei apimtis. Pokyčiai valstybės tarnybos sandaros sistemoje padėjo įtvirtinti optimaliausius kokybinius ir kiekybinius rodiklius valstybės tarnybos instituto kontekste. Šie esminiai pasiekimai didina kokybiškos ir efektyvios integracijos į Europos Sąjungos valdymo aplinką procesus bei visa apimantį valstybės tarnybos instituto modernizavimą.

4. Valstybės tarnybos institutą reglamentuojančios įstatyminės bazės raidoje dominuoja tikslai ir veiksmai prisitaikant prie vidinių bei išorinių transformacijų. Šie procesai aptarti analizuojant keturis pagrindinius valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raidos etapus, kuriuos palyginus, kritiškai įvertinus, išskiriami trys esminiai: 1995 m. Valdininkų įstatymo priėmimas, siejamas su vidiniais poreikiais ir interesais reglamentuoti valstybės tarnybą; 1999 m. Valstybės tarnybos įstatymo priėmimas, sietinas su išorine ES įtaka ir integracijos į ją procesais; 2002 m. Valstybės tarnybos įstatymo naujosios redakcijos priėmimas, kurią įtakojo ir vidiniai ir išoriniai veiksniai, kartu atspindėję skaidraus, efektyvaus ir realiai veikiančio teisinio reguliavimo poreikį. Tačiau minėti valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raidos etapai, charakterizuojami kaip nestabilūs, be išliekamosios vertės, pasižymintys teisės aktų infliacija, atskleidę sparčią Valstybės tarnybos įstatymo straipsnių rekonstrukciją, pagrindžia teisinio reguliavimo disfunkcionalumą.

5. Perteklinis teisinis reguliavimas rodo naujų idėjų perfiltravimo, per standartines bei justicines veiklos procedūras ir institucijas, poreikį. Lietuvoje fiksuojamas įsigalėjęs legalistinis požiūris į valstybės tarnybos rekonstrukciją, teisinį reguliavimą afišuojant kaip pagrindinį reformos instrumentarijų. Kristalizuojasi požiūris, jog formalių elgesio taisyklių įvedimas, mašinaliai įtakoja elgesio pokyčius. Toks požiūris yra absoliučiai priešingas ir nepagrįstas, kadangi Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teismų praktika ir joje susidariusių bylų gausa dėl tarnybinių ginčų, įrodo formalių taisyklių įvedimą esant disfunkciniu. Nors dėmesys valstybės tarnybos institutui didėja, į jo modernizavimo procesą įsitraukia ne tik valstybė, bet ir politikai bei akademinė bendruomenė, įvairūs projektai bei strategijos nerealizuoja išsikeltų lūkesčių ir neišsprendžia pokyčių procese susiformavusių esminių problemų:

1) Priėmimo į valstybės tarnybą tvarka stokoja skaidrumo ir geriausių kandidatų atrankos. Tinkamos kompetencijos asmenų išrinkimas tampa problemišku dėl spragų kuriant aiškius darbo vietų profilių apibūdinimus ir atrenkant konkretų darbo vietos profilį labiausiai atitinkantį kandidatą. Viena vertus, vertinama ne konkreti kompetencija ir kvalifikacija konkrečiai darbo vietai, bet testuojamas bendras Valstybės tarnybos įstatymo ir kitų teisės aktų kognityvinis suvokimas. Kita vertus, tikrinant kandidatus žodžiu, neretai iškyla suinteresuotų asmenų nepasitenkinimas dėl galimai neobjektyvaus vertinimo;

2) Darbo užmokesčio sistema yra neadekvati ir neatitinkanti valstybės tarnautojų lūkesčių. Pokyčiai darbo užmokesčio sistemoje būtų vertinami pozityviau, jei jie būtų palankesni valstybės tarnautojams;

3) Nors Lietuvoje inicijuojamas kompetencijų modelio formavimas valstybės tarnyboje, dabarties instituto teisinis reguliavimas neatitinka vyraujančių žmogiškųjų išteklių valdymo transformacijų ir nesudaro palankių sąlygų konstruktyviam kompetencijų modelio taikymui. Sukurta valstybės tarnautojų mokymo bei kvalifikacijos kėlimo sistema vystoma neefektyviai, o motyvacijos sistema savarankiškai tobulinti kvalifikaciją ir plėsti erudiciją – fragmentiška;

4) Valstybės tarnautojų gebėjimas vengti viešųjų ir privačių interesų derinimo konfliktinių situacijų valstybės tarnyboje yra reikšmingas ne tik teisiniame, politiniame, visuomeniniame ir kituose lygmenyse, bet ir yra specifinis teisinio reguliavimo objektas, viena esminių valstybės tarnybos instituto modernizavimą trukdančių sąlygų. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje, bylų, dėl tarnybinių ginčų gausa ir gauti tyrimo rezultatai rodo, jog viešųjų ir privačių interesų derinimo reikalavimai valstybės tarnyboje stokoja aiškumo ir vidinės darnos. Vertinant įstatymo leidėjo tikslus: užtikrinti priimamų sprendimų nešališkumą bei pirmenybės teikimą viešiesiems interesams ir užkirsti kelią korupcijos apraiškoms valstybės

tarnyboje, tyrimo rezultatai rodo, jog viešųjų ir privačių interesų derinimo konfliktai valstybės tarnyboje neišvengiami.

6. Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas kertasi su esamais valstybės tarnybos pokyčiais ir varžančiais apribojimais bei procedūromis, neleidžiančiomis priimti greitesnius, lankstesnius bei efektyvesnius sprendimus, inicijuoja tapačių problemų egzistavimą. Gauti tyrimo rezultatai rodo, jog nėra sukurtas valstybės tarnautojų lūkesčius, atrankoje į valstybės tarnybą, darbo užmokesčio bei kompetencijų modelio srityse, užtikrinantis mechanizmas. Minėti aspektai kelia valstybės tarnautojų nepasitenkinimą ir didina nepasitikėjimą bendru valstybės tarnybos instituto teisiniu reguliavimu. Spragos instituto teisiniame reguliavime, skaidrumo bei efektyvumo stoka, kartu sudaro palankias sąlygas viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje pažeidimams atsirasti.

PASIŪLYMAI

Remiantis magistriniame tyrime atlikta Valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raidos analize, išskiriant esminius pokyčius ir problemas, įstatymų leidėjui siūloma:

1. Konstruoti reformas ir jas realizuoti tik atsižvelgus į esminių, tarpusavyje sąveikaujančių pusių sutarimą bei pritarimą: visuomenė, valstybės tarnautojai, politikai. Reformų pagrindą turėtų sudaryti dalyvavimu grįstas valdymas.

2. Centralizuoti keliamus reikalavimus asmenims, siekiantiems eiti valstybės tarnautojo pareigas ir pakeisti konkurso į valstybės tarnybą sandarą, vietoj dviejų etapų: egzaminas žodžiu ir egzaminas raštu, palikti vieną – egzaminą raštu. Suformalizuotas konkursas į valstybės tarnautojo pareigas užtikrintų objektyvų ir neopotizmui nešališką vertinimą. Atsižvelgiant į tai, siūloma pakeisti Valstybės tarnybos įstatymo 10 straipsnio 1 dalies 4 punktą ir išdėstyti taip:

„4) valstybės ir savivaldybių institucijose ir įstaigose – valstybės tarnybos departamentas“.

3. Valstybės tarnybos darbo užmokesčio sistemoje įtvirtinti nekintančią dalį – pareiginę algą ir priedą už tarnybos stažą, kuri būtų fiksuota ir taikoma visiems asmenims, einantiems valstybės tarnautojo pareigas. Prie kintančios darbo užmokesčio sistemos dalies priskirti priemokas už pavadavimą, įprastą darbo krūvį viršijančią veiklą bei papildomas užduotis. Vietoj įprasto valstybės tarnautojų veiklos vertinimo, galinčio įtakoti darbo užmokestį, siūloma atsisakyti proginių premijų mokėjimo (pvz. Kalėdų) ir įtvirtinti simbolines premijas, skiriamas ne visiems valstybės tarnautojams imtinai, o tik tiems, kurių funkcijų bei veiklos vykdymas per einamuosius metus, įstaigos vadovo sprendimu, būtų įvertintas kaip pažangus bei kokybiškas. Tokie pokyčiai darbo užmokesčio sistemoje nemenkintų materialinių galimybių darbuotojų motyvacijos kontekste ir užtikrintų racionalų proginių premijų skyrimą, kaip efektyvų skatinimo elementą. Kartu siūloma pakeisti valstybės tarnybos įstatymo 26 straipsnio 3 dalį ir išdėstyti taip:

„3. Priemokų dydis nustatomas pagal pareigybės kategoriją ir yra vienodas visoms tos pačios kategorijos pareigybėms“.

4. Mažinant tarnybinių nusižengimų valstybės tarnyboje skaičių, didinti valstybės tarnautojų atsakomybę griežtinant tarnybinių nuobaudų skyrimą. Atsižvelgiant į tai, siūloma pakeisti Valstybės tarnybos įstatymo 29 straipsnio 3 dalį ir išdėstyti taip:

„3. Už tarnybinius nusižengimus valstybės tarnautojui gali būti skiriama viena iš šių tarnybinių nuobaudų: 1) griežtas papeikimas; 2) atleidimas iš pareigų“.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. . 33-1014.
2. Konstitucinio Teismo 1999 m. spalio 6 d. nutarimas. Nr. 12/98.
3. Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas. Valstybės žinios. 2004, Nr. 181-6708, Nr. 186.
4. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 16. 2001 m. gruodžio 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. rugpjūčio 27 d. nutarimo Nr. 942 „Dėl biudžetinių įstaigų ir organizacijų darbuotojų darbo apmokėjimo sąlygų dalinio pakeitimo“ 6 ir 7.2 punktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos darbo sutarties įstatymo 22 straipsniui“. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 107-3885.
5. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 3 straipsnio 4 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 5 straipsnio 1 dalies 2 punkto (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 18 straipsnio 1 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 19 straipsnio 1 dalies 2, 3, 4, 8, 15 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 21 straipsnio 1 dalies 1, 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17, 18 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. rugsėjo 25 d. redakcijos) ir šios dalies 14 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos), taip pat dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2004, Nr 181-6708; atitaisymas Nr. 186.
6. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. kovo 20 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos darbo kodekso 187 straipsnio 1 dalies, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. liepos 18 d. nutarimo Nr. 937 „Dėl minimaliojo darbo užmokesčio didinimo“ 1, 2 punktų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. kovo 24 d. nutarimo Nr. 316 „Dėl minimaliojo darbo užmokesčio didinimo“ 1, 2 punktų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. balandžio 4 d. nutarimo Nr. 361 „Dėl minimaliojo darbo užmokesčio didinimo“ 1, 2 punktų (2005 m. balandžio 4 d., 2006 m. kovo 27 d. redakcijos), Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. kovo 27 d. nutarimo Nr. 298 „Dėl minimaliojo darbo užmokesčio didinimo“ 1 punkto (2006 m. kovo 27 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 34-1244.

7. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. gruodžio 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. rugpjūčio 27 d. nutarimo Nr. 942 „Dėl biudžetinių įstaigų ir organizacijų darbuotojų darbo apmokėjimo sąlygų dalinio pakeitimo“ 6 ir 7.2 punktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos darbo sutarties įstatymo 22 straipsniui“. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 107-3885.

8. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams”. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 181-6708.

9. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 3 straipsnio 4 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 5 straipsnio 1 dalies 2 punkto (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 18 straipsnio 1 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 19 straipsnio 1 dalies 2, 3, 4, 8, 15 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 21 straipsnio 1 dalies 1, 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17, 18 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. rugsėjo 25 d. redakcijos) ir šios dalies 14 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos), taip pat dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 181-6708; atitaisymas Nr. 186.

10. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. kovo 20 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos darbo kodekso 187 straipsnio 1 dalies, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. liepos 18 d. nutarimo Nr. 937 „Dėl minimaliojo darbo užmokesčio didinimo“ 1, 2 punktų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. kovo 24 d. nutarimo Nr. 316 „Dėl minimaliojo darbo užmokesčio didinimo“ 1, 2 punktų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. balandžio 4 d. nutarimo Nr. 361 „Dėl minimaliojo darbo užmokesčio didinimo“ 1, 2 punktų (2005 m. balandžio 4 d., 2006 m. kovo 27 d. redakcijos), Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. kovo 27 d. nutarimo Nr. 298 „Dėl minimaliojo darbo užmokesčio didinimo“ 1 punkto (2006 m. kovo 27 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 34-1244.

11. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. gruodžio 11 d. nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 23 straipsnio 2 dalies (2002 m. balandžio 23 d., 2007 m. birželio 7 d. redakcijos) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai”. Valstybės žinios, 2009, Nr. 148-6632

12. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 27 d. nutarimas " Dėl Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo, tarnybos Lietuvos Respublikos muitinėje statuto, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. sausio 25 d. nutarimu Nr. 86 patvirtintų ligos ir motinystės socialinio draudimo pašalpų nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos konstitucijai". Valstybės žinios, 2012, Nr. 26-1200.

13. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Valdininkų įstatymo 16 straipsnio pirmos dalies 2 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai". 1997 m. gegužės 6 d., Nr. 13/96.

14. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Valdininkų įstatymo 20 straipsnio trečiosios dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai". 1998 m. kovo 10 d. Nr. 14/97.

15. „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 17 d. nutrimo Nr. 909 „Dėl Valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo kriterijų" pakeitimo". 2010 m. gruodžio 31. Nr. 158-8050. Valstybės žinios. Prieiga per internetą: <http://wwwę.lrs.lt/pls.inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=390283&p_tr2=2>.

16. „Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas". Įstatymo projektas, 2010 m. spalio 27 d. Nr. 10-4358-01. Prieiga per internetą: <http://www.lrs.lt/psl/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=59292&p_fix=y&p_gov=n>.

17. „Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas". Įstatymo projektas. 2011 m. vasario 4 d. Nr. 10-4358-02. Prieiga per internetą: <http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=737098&p_org=&p_fix=y&p_gov=n>.

18. „Valstybės tarnybos plėtros koncepcija: pasiūlymai ir komentarai". Valstybės tarnybos aktualijos. 2009. Nr. 17.

19. 2011 m. projektas "Lietuvos korupcijos žemėlapis". Prieiga per internetą: <https://www.stt.lt/documents/soc_tyrimai/Korupcijos_zemelapis.pdf>.

20. Lietuvos Respublikos įstatymas *„Valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų įstatymas"*. Lietuvos vyriausybės žinios, 1926.

21. Lietuvos Respublikos įstatymas dėl Lietuvos Respublikos laikinojo pagrindinio įstatymo. *Lietuvos aidas*, 1990, Nr. 11; *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 9-224.

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

23. Lietuvos Respublikos nutarimas „Dėl valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo taisyklių bei valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo kriterijų". 2002 m. birželio 17 d. Valstybės žinios. Nr. 909.

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

25. Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. gruodžio 13 d. nutarimas Nr. XII-52 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos". *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 146-5870. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. kovo 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-11-315/2004.

26. Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos". *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 146-7630.

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

28. Lietuvos Respublikos Valdininkų įstatymas. *Valstybės žinios.* 1995, Nr. I-863.

29. Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymas. 1999 m. liepos 8 d. *Valstybės žinios.* Nr. VIII-1316.

30. Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymas. 2002 n. gegužės 4 d. *Valstybės žinios*. Nr. 45-1708.

31. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 66-2130; 2002, Nr. 45-1708.

32. Lietuvos Respublikos Viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatymas. 1997 m. liepos 2 d. Vilnius, Nr. VIII-371.

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

34. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vyriausybės 2001-2004 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo". 2001 m. spalio 4 d. Vilnius, Nr. 1196.

35. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos patvirtinimo". 2010 m. birželio 2 d. Nr. 715. Prieiga per internetą:< http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dok-paieska.showdoc_l?p_ip=375123&p_query=&p_tr2=>.

36. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl valstybinės valdžios, valstybės valdymo ir teisėsaugos organų vadovų bei kitų pareigūnų laikinosios bandomosios darbo apmokėjimo tvarkos". 1991 m. lapkričio 29 d., Nr. 499.

37. Lietuvos Respublikos Vyriausybės Programa 1993 m. Prieiga per internetą: < https://lrv.lt/lt/apie-vyriausybe/ankstesnes-vyriausybes/po-1990-metu>.

38. Lietuvos Respublikos Vyriausybės programa 1994 m. liepos 12 d. Vilnius, Nr. I – 534. Prieiga per internetą: < https://lrv.lt/uploads/main/documents/files/Apie_vyriausybe/Ankstesnes_vyriausybes/Po_1990_metu/po_1990_6_programa.pdf>.

39. Lietuvos Resublikos Vyriausybės įstatymas. *Valstybės žinios*, 1990, Nr. I- 61.

40. Lietuvos Vyriausiojo Administracinio Teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (I dalis). 2013, Nr. 24.

41. Penkioliktos Lietuvos Respublikos Vyriausybės Veiklos Programa. 2008 m. gruodžio 9 d. Prieiga per internetą: <http://www.lrv.lt/bylos/vyriausybes/15_vyr_programa.pdf>.

42. Valstybės valdymo tobulinimo komisijos 2009-2012 m. veiklos ataskaita. Prieiga per internetą:<https://lrv.lt/uploads/main/documents/files/Apie_vyriausybe/Ataskaitos/saulelydis_2009_2012m_ataskaita.pdf>.

Specialioji literatūra

1. Adomonis V. *Valstybės tarnybos reforma Lietuvoje. Viešasis administravimas Lietuvoje: Profesionalumo ir efektyvumo paieškos.* Metinės konferencijos tekstai. Kaunas, 1999.
2. Apklausos „Valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raida: esminiai pokyčiai ir problemos" tiesioginė nuoroda: <www.manoapklausa.lt/apklausa/884296366/>
3. Aucoin P, *The Public Service As A Learning Organization: Maintaining the Momentum in Public Service Reform*, Edt. Papillon J.J/M, Thomas P.G, Lemieux V, Aucoin P, Modernizing Governance: A Priliminary Exploration, Canadian Centre for Management Development, 2000.
4. Backūnaitė E. *Administracinių reformų viešajame sektoriuje kaita*, Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos, 2006, Nr. 6.
5. Baršauskienė V. Personalo administravimas viešajame sektoriuje. *Viešasis administravimas.* Kaunas: Technologija. 1999.
6. Beblavy M. Management of civil service reform in Central Europe. Mastering decentration reforms in Central and Eastern Eurpe. 2002. Prieiga per internetą: <http://www.lgi.osi.hu/publications>.
7. Bukauskas A., Žuromskytė B. *Lietuvos viešojo administravimo sistema ir valstybės tarnyba. Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis.* Kolektyvinė monografija. Vilnius. 2007.
8. Cardona F. *Lietuvos valstybės tarnybos modelis*. Justitia, Nr.5, 1997.

9. Country Summary Evaluation Report No. 3. Public Policy and Management Institute, 1 March 2006.
10. Gaižauskaitė I., Mikėnė S. *Socialinių tyrimų metodai*. Vilnius, 2014.
11. Glebovė N. *Valstybės tarnautojų darbo užmokesčio teisinis reguliavimas ir jo probleminiai aspektai*. Teisė, 2009. T. 71.Prieiga per internetą: <http://www.zurnalai.vu.lt/files/journals/5/articles/293/public/116-131.pdf>.
12. Granqist E., Wallin E. „Opening up for change. Modernizing public administration in the Baltic states". Jacobson B. (ed.), The Euripean Union and the Baltic States Changing Forms of Governance, London and New York: Routledge, 2010.
13. Gudelis, D. *Pagrindinės viešojo administravimo sąvokos*. Viešasis valdymas: vadovėlis/ Vilnius: MRU leidybos centras. 2010.
14. Kunčinas A, *Pasisakymas Seimo posėdžio metu*, Valstybės valdininkų įstatymo projekto Nr.359A4 (priėmimas), 1995-03-14, Trečiasis posėdis, Stenograma. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=239923#zyma_6s3povlstvaldinist>.
15. Juralevičienė, J. 2005. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos raida 1990 – 1995 metais. *Viešoji politika ir administravimas.* 2005. Nr. 11. Prieiga per internetą: <https://www.mruni.eu/upload/iblock/a10/6_j.juraleviciene.pdf>.
16. Jurgaitis V., Kosmačaitė V. *Teisės vykdyti formalųjį profesinį mokymą administracinis teisinis reglamentavimas.* Vilnius, 2010.
17. Kanapinskas V. *Administracinė ir tarnybinė (drausminė) atsakomybė už viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje pažeidimus: kai kurie probleminiai aspektai.* Jurisprudencija, 2014, Nr. 21 (3).
18. Kanapinskas V. *Apribojimai ir draudimai už Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo pažeidimus: kai kurie probleminiai aspektai.* Viešoji politika ir administravimas, 2014, T. 13. Nr. 4.
19. Laurinavičius, A, *Tarnybinė teisė: statutinės valstybės tarnybos teisinis reguliavimas,* Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
20. *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis.* Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005.
21. *Lietuvos konstitucinė teisė.* Vadovėlis. Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras. Vilnius. 2001.
22. Maksimaitis M. Valstybės Taryba Lietuvos teisinėje sistemoje (1918-1940). Vilnius: *Justitia,* 2006.

23. Masiulis K., Krupavičius A. *Pratarmė. Valstybės tarnyba tarp tradicijos ir atsinaujinimo.* Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis. Vilnius, 2007.
24. Masiulis K., Kurpavičius A. *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis.* Vilnius, 2007.
25. Meyer-Sahling, J.-H. Post-Accession Sustainability of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe.Paris: OECD-SIGMA Publications, 2009.
26. Minkevičius A, Ivanauskienė A, *Valstybės tarnybos reforma*, Red. Masiulis, K, Krupavičius A, Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis, Vilnius, 2007.
27. Minkevičius A. *Valstybės tarnybos sandara ir apimtis.* Red. Masiulis, K, Krupavičius A, Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis, Vilnius, 2007.
28. Minkevičius A., Smalksys V. *Valstybės tarnyba užsienio šalyse: raida ir tendencijos*. Vilnius. 2008.
29. Nakrošis V,*Viešoji administracija*, Red. Krupavičius A, Lukošaitis A, Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida, Kaunas: Poligrafija ir Informatika, 2004.
30. Nakrošis V. Angelai, demonai ir Lietuvos valstybės tarnybos reforma. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/v-nakrosis-angelai-demonai-ir-lietuvos-valstybės-tarnybos-reforma.d?id=64986725#ixzz3ABJNkovq>.
31. Paying for Performance: Policies for Government Employees. Policy Brief. OECD, May, 2005. 18. Prieiga per internetą: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/51/34910926.pdf>.
32. Palidauskaitė J. Changes in Public Service Values: the Case of Lithuania. Socialiniai mokslai/Social Sciences 2 (52), 2006.
33. Palidauskaitė J. *Interesų konflikto reguliavimo praktika Lietuvoje: balansuojant tarp privačiojo ir viešojo intereso ribos*. Politologija. 2010, 1(57): 3-39.
34. Palidauskaitė J. *Viešojo administravimo etika*. Vodovėlis. Kaunas: Technologija, 2003.
35. Pauktšytė L. *Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos samprata ir modelis 1918-1940 metais.* Vilnius, 2008.
36. Pivoras S. *Konkursinės atrankos į Lietuvos valstybės tarnybą tobulinimas gero valdymo iššūkių perspektyvoje*. Viešoji politika ir administravimas. 2012, Nr. 11 (3).
37. Pivoras S. Post-Soviet Transformation of Bureaucracy ir Lithuania. Baltic Journal of Law & Politics 1, 2008, P. 121-122. Prieiga per internetą: <http://www.metapress.com/content/l25r22613r7qtx11/fulltext.pdf>.
38. Pivoras S., Civinskas R., Buckienė E. *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požiūriai, sandėriai.* Vytauto didžiojo universitetas, 2014.

39. Pivoras, S. Inovacinė tarnybinės veiklos vadyba viešajame sektoriuje. Naujoji viešoji vadyba. Ats. Red. A. Raipa. *Kaunas: technologijos*. 2007.
40. Pollitt C., Thiel S. V., Homburg V. *New Public Management in Europe. Adaption and Alternatives*, 2007.
41. Pollitt Ch. *Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė.* Vilnius, 2003.
42. Raipa A. *Iššūkiai valstybės tarnybai naujojo viešojo valdymo kontekste*. Viešoji politika ir administravimas. 2014, Nr. 4.
43. Randall V, Svasand L, Party Institutionalizatio In New Democracies, *Party Politics,* Vol. 8, No.1, 2002.
44. Rekašienė R., Sudnickas T. *Kompetencijų modelio kūrimas ir taikymo perspektyvos Lietuvos valstybės tarnyboje.* Viešoji politika ir administravimas. 2014, T. 13, Nr. 4/2014. Prieiga per internetą: <https://www.mruni.eu/upload/iblock/84e/VPA-14-13-4-04.pdf>.
45. Rimkutė E., Kirstukaitė I. *Veiklos valdymas Lietuvoje: ar esame pažangūs ir kokie iššūkiai mūsų laukia? Į rezultatus orientuoto ir įrodymais pagrįsto valdymo praktika Lietuvos ir užsienio šalių viešajame sektoriuje*. 2011. Klaipėda: UAB "Klaipėdos banga".
46. Rusteika A. Diržytė A. *Valstybės tarnautojų darbo apmokėjimo Sistema motyvacijos procesų analizės požiūriu.* Viešoji politika ir administravimas. 2014. T. 13, Nr. 4. Prieiga per internetą: <https://www.mruni.eu/upload/iblock/f0e/VPA-14-13-4-03.pdf 3.>
47. Smalskys V. *1939-1940 metais kurto Lietuvos valstybės tarnybos įstatymo projekto vertinimas.* Vilnius, 2014.
48. Smalskys V., Minkevičius A. *Lietuvos valstybės tarnybos kūrimasis ir raida 1990-2012 metais.* Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos. 2013, Nr. 1 (29).
49. Stone, D. *Viešosios politikos paradoksai: sprendimų priėmimo menas politikoje.* Vilnius: Eugrimas. 2004.
50. Support for Improvement in Governance and Management (Sigma). Sigma paper Nr. 44 „Sustainability of Civil Service reform in Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession". 2009. Prieiga per internetą: <http://www.olis.oecd.org/olis/2009doc.nsf/linkto/ gov-sigma(2009)1>.
51. Šarmavičius O. Atrankos į valstybės tarnybą pristatymas: kodėl norime keisti?. Tarptautinė konferencija "Pasikeitimas geros patirties pavyzdžiais skirtingose ES šalyse narėse vykdant atranką į valstybės tarnautojo pareigas". Vilnius, 2006 m. kovo 21-22 d. Prieiga per internetą: <http://www.sigmaweb.org/publications/36763853.pdf>.

52. Šedbaras S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Justitia, 2006.
53. Švedas, G. *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje.* Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas. 2008.
54. Tiažkijus V. *Darbo teisė: teorija ir praktika.* Vilnius. 2005.
55. Tubutienė V., Bajarūnienė J. *Specialiųjų ir bendrųjų kompetencijų ypatumų analizė skelbimuose į laisvas karjeros valstybės tarnautojų darbo vietas.* Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos. 2008. 3(12). P. 370-380. Prieiga per internetą:<http://etalpykla.lituanistikadb.lt/fedora/objects/LT-LDB-0001:J.04~2008~1367161907735/datastreams/DS.002.0.01.ARTIC/content>.
56. Tumėnė R., Žukauskaitė I., Židonis Ž. „Naujoji valstybės tarnautojų atranka: pirmieji rezultatai ir įžvalgos". Viešoji politika ir administravimas. 2014, T. 13, Nr. 4.
57. UNDP, „Civil Service Training ir the Context of Public Administration Reform. A Comparative Study of Selcted Countries form Central and Eastern Europe, and the former Soviet Union (1989 to 2003)", May 2003. Prieiga per internetą: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017191.pdf>.
58. V. Tiažkijus. *Darbo teisė ir valstybės tarnyba: panašumai ir skirtumai. Justitia.* 2004, Nr. 1 (49).
59. V. Vaičaitis. *Konstitucinė valstybės tarnybos samprata ir valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija. Teisė.* 2011. Nr. 78.
60. Vaišvila A. Teisės teorija. Vadovėlis. 2000, Vilnius, Justitia.
61. Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatymo I priedas. *Vyriausybės žinios*. 1925, Nr. 178/1226
62. *Valstybės tarnyboje niekada nebuvo geriausių laikų.* Interviu su ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos vyriausiuoju administratoriumi Francisco Cardona. 2008, Valstybės tarnybos aktualijos, Nr. 11.
63. Valstybės tarnybos departamento „Valstybės tarnybos įstatymo ir su juo susijusių teisės aktų taikymo ir įgyvendinimo 2013 metų ataskaita". Vilnius, 2014. Prieiga per internetą: <https://vtd.lrv.lt/uploads/vtd/documents/files/VEIKLA/ATASKAITOS/Ataskaita_2013.pdf>.
64. Valstybės tarnybos departamento „Valstybės tarnybos įstatymo ir su juo susijusių teisės aktų taikymo ir įgyvendinimo 2014 metų ataskaita". Vilnius, 2015. Prieiga per internetą: <https://vtd.lrv.lt/uploads/vtd/documents/files/VEIKLA/ATASKAITOS/Ataskaita%202014.pdf >.

65. Valstybės tarnybos departamento „Valstybės tarnybos įstatymo ir su juo susijusių teisės aktų taikymo ir įgyvendinimo 2015 metų ataskaita". Vilnius, 2016. Prieiga per internetą: <https://vtd.lrv.lt/uploads/vtd/documents/files/VEIKLA/ATASKAITOS/Ataskaita_2015.pdf>.
66. Valstybės tarnybos portalas. Prieiga per internetą: < http://portalas.vtd.lt/lt/news/visuomenei/valstybes-tarnybos-skaiciai-ir-dazniausi-mitai-614.html>.
67. Vancevičius S. *Valstybės ir teisės teorija.* Vilnius: Justitia, 2000.
68. Vilpišauskas R, Nakrošis V, *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*, Vilnius: Eugrimas, 2003.
69. Visockytė E. Lietuvos valstybės tarnybos reformos poreikis valstybės tarnautojų požiūriu. *Viešoji politika ir administravimas*. 2012, Nr. 3.
70. Visuomenės nuomonės ir rinkos tyrimų instituto apklausos duomenys „Pasitikėjimas institucijomis". 2017. Prieiga per internetą: <http://www.vilmorus.lt/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=2&cntnt01returnid=20>.
71. Žukauskas E, *Nestabilaus valstybės tarnybos teisinio reguliavimo priežastys*, Kolektyvinė monografija: Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje, Vilnius : Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008.
72. Žukauskas E. *1918-1940 metų Lietuvos valstybės tarnybos pagrindiniai bruožai.* Valstybės tarnybos aktualijos. 2004, Nr. 1.
73. Žukauskas E. Minkevičius A. *Valstybės tarnybos reguliavimo problemos*. Viešoji politika ir administravimas. 2014. T. 13, Nr. 4.
74. В.И.Паниотто, В.С.Максименко. Количественные методы в социологических. Prieiga per internetą: <http://socioline.ru/node/395>.
75. СТОРИЛОВ, Ю. Н. Служебное право. Москва: БЕК, 1996.
76. ОБЛОНСКИЙ, А. В. Человек и государст венное управление. Москва: БЕК, 1987. Р.

Laura Raukienė. Valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raida: esminiai pokyčiai ir problemos/ Administracinės teisės magistro baigiamasis darbas. Darbo vadovas doc. Dr. G. Vilkelis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, viešosios teisės institutas. 2017, p. 102.

ANOTACIJA

Magistriniame darbe analizuojama Lietuvos Valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raida esminių pokyčių ir problemų kontekste. Instituto teisinio reguliavimo raida tiriama nuo 1990 m. iki šių dienų, trumpai aptariant Valstybės tarnybos instituto kristalizavimosi proceso ištakas. Pagal Valstybės tarnybos institutą reglamentuojančių teisės aktų priėmimą, jų kaitą ir tiems veiksmams būdingą laikmetį, jo teisinio reguliavimo raida išskaidyta į konkrečius etapus, koncentruojantis į tos veiklos rezultatus ir akcentuojant esminius pokyčius bei problemas. Analizė remiasi statistiniais duomenimis ir Valstybės institucijų dokumentais, teisės aktais bei mokslinėmis publikacijomis. Tyrimas svarbus tuo, kad įvykę pokyčiai bei išryškėjusios problemos valstybės tarnyboje nėra išsamiai publikuoti arba atlikti tyrimai yra fragmentiški, koncentruoti į atskirus valstybės tarnybos instituto apsektus. Kita vertus, darbas remiasi dviejų tyrimų rezultatais, kurie yra unikalūs, iki šiol nenagrinėti ir neskelbti.

Pagrindiniai žodžiai: Valstybės tarnybos institutas, teisinis reguliavimas, raida, pokyčiai, problemos.

Laura Raukienė. Public Service Institute of the legal regulation of development: major changes and challenges / Administrative Law Master's thesis.

Academic advisor: Assoc. Dr. G. Vilkelis. Vilnius: University, Public Law Institute. 2017, p. 102.

ANNOTATION

The thesis analyses legal regulation of the development in the context of major changes and challenges of Lithuanian Institute of Public Service. The development of legal regulation of the Institute has been studied since 1990 discussing the origins of purification process of the civil service institute.

According to enactment and its changes in the Public Service Institute, the development of legal regulation is divided into specific stages, focusing on the performance and emphasis on fundamental changes and challenges. The analysis is based on statistical data and public institutional documents, legislation and scientific publications. The research is important because changes and problems in the public service are not fully published and focused on individual aspects of Public Service Institute. However, the work is based on two studies that are unique, and haven not been published yet.

Key words: Public Service Institute, the legal/law regulation, development, changes and problems.

Laura Raukienė. Valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raida: esminiai pokyčiai ir problemos/ Administracinės teisės magistro baigiamasis darbas. Darbo vadovas doc. Dr. G. Vilkelis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, viešosios teisės institutas. 2017, p. 102.

SANTRAUKA

Magistro baigiamojo darbo "Valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raida: esminiai pokyčiai ir problemos" tyrimo tikslas - remiantis moksline bei normine medžiaga išanalizuoti valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raidą svarbiausių pokyčių bei problemų kontekste. Atsižvelgiant į siektiną realizuoti tikslą, išsikelti uždaviniai: pateikti valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raidoje atsiradusius esminius pokyčius ir problemas; ištirti socialinę, teisinę, ekonominę, vadybinę literatūrą, įstatymus bei kitus teisės aktus, valstybės institucijų programinius dokumentus, renkant teorinę informaciją apie valstybės tarnybos instituto teisinį reguliavimą raidos kontekste, išskiriant esminius pokyčius bei problemas; atlikti teismų praktikos analizę, valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo kontekste. Išnagrinėti Konstitucinio Teismo nutarimus esminių pokyčių ir problemų valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raidos kontekste; Specialistų pagalba atskleisti valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo galimus problemų sprendimus; Pateikti valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo tobulinimo galimybes.

Magistrinį darbą sudaro trys dalys. Pirmoji darbo dalis siejama su įžanginiu tiriamos temos pristatymu. Tikslui pasiekti aptariama valstybės tarnybos instituto genezė Lietuvoje, pateikiama įstatyminė ir jurisprudencinė valstybės tarnybos samprata ir apibendrinama valstybės tarnybos sandara. Antroje darbo dalyje tema plėtojama analizuojant konkretų teisės normos kitimą, t.y. valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raidą, išskiriant keturis pagrindinius reformų etapus. Trečioje darbo dalyje išskiriamos konkrečios problemos, išsikristalizavusios valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raidos kontekste. Problemos susiejamos su gautais tyrimo duomenimis ir pateikiamos bendros gautų rezultatų išvados.

Tyrimo analizė remiasi statistiniais duomenimis, valstybės institucijų dokumentais, teisės aktais, mokslinėmis publikacijomis, kokybiniame bei kiekybiniame tyrimuose gautais rezultatais. Sisteminant gautus duomenis, identifikuoti esminiai pokyčiai bei problemos, išryškėję valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raidos kontekste.

Magistro baigiamojo darbo pabaigą apima išvadų, pasiūlymų bei darbe naudotos literatūros apžvalga. Pateiktos išvados konkretizuoja darbe išsikeltų uždavinių rezultatus, o pasiūlymai – galimus esminių problemų sprendimus, realizuojant valstybės tarnautojų lūkesčius užtikrinantį

mechanizmą priėmimo į valstybės tarnybą, darbo užmokesčio sistemos, kompetencijų modelio ir viešųjų bei privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje procesuose.

Laura Raukienė. Public Service Institute of the legal regulation of development: major changes and challenges / Administrative Law Master's thesis.

Academic advisor: Assoc. Dr. G. Vilkelis. Vilnius: University, Public Law Institute. 2017, p. 102.

SUMMARY

The object of the thesis was to study and analyze the civil service institute regulatory changes and the development of the most important problems in context. The aim of the thesis - to present essential changes and problems in the development of legal regulation in service Institute; to research the social, legal, economic and managerial material, laws and regulations, public institutions program's documents by collecting theoretical material about civil service institute legal regulation in the context of development; highlighting key changes, challenges and problems; to do the judicial analyses of Public Service Institute. To study the Constitutional Court verdicts for major changes and problems of law regulation development in the civil service of the Institute ; using specialist and professionals' help - to reveal the solutions for potential problems in the Public Service Institute; to present improvement opportunities for the civil service institute law regulation .

The thesis consists of three parts. The first part consists of introductory presentation of the research topic: discussing genesis of Public Service Institute in Lithuania, presenting the legislative and jurisprudential concept of state service and summarizing the civil service structure. The second part of the theme develops the research by analyzing changes in the specific law, i.e. law regulatory development of civil service institute, distinguishing four main stages of the reform. The third part identifies specific problems which rectified in the context of the Public Service Institute regulation development. Also, problems are related to the obtained survey data and general conclusions of the research are presented in the third part of the thesis.

The analysis of the research is based on the data of statistics, the state institutions' documents, legislation acts, scientific publications and the results of qualitative and quantitative studies. Major changes and problems which appeared in the development context of Institute of Public Service were identified by systemizing the data.

The final part of thesis includes conclusions, propositions and references used for the research. Conclusions specify the objective of the thesis. The propositions presents the results of

the thesis aims through the realization expectations of the members of the civil service about the proper pay system, competency model of public and private interests in the public service processes.

PRIEDAI

1 priedas (projektas)

LIETUVOS RESPUBLIKOS
VALSTYBĖS TARNYBOS ĮSTATYMO NR. VIII-1316 10, 26, 29 STRAIPSNIŲ PAKEITIMO ĮSTATYMAS

2017 m. vasario d. Nr.
Vilnius

1 straipsnis. 10 straipsnio pakeitimas

Pakeisti 10 straipsnio 1 dalies 4 punktą ir jį išdėstyti taip:

„1. Į karjeros valstybės tarnautojo pareigas priima:

1) Seimo kanceliarijoje – Seimo kancleris;

2) Respublikos Prezidento kanceliarijoje – kancleris;

3) Vyriausybės atstovą Europos žmogaus teisių teisme – Vyriausybė;

4) valstybės ir savivaldybių institucijose ir įstaigose – ~~tų institucijų ir įstaigų vadovai~~ valstybės tarnybos departamentas;

5) teismuose – atitinkamo teismo kancleris, o teismo kanclerį – teismo pirmininkas;

7)Lietuvos Respublikos muitinės sistemoje – Muitinės departamento prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos generalinis direktorius“.

2 straipsnis. 26 straipsnio pakeitimas

Pakeisti 26 straipsnio 3 dalį ir ją išdėstyti taip:

„1. Valstybės tarnautojams mokamos šios priemokos:

1) už įprastą darbo krūvį viršijančią veiklą, kai yra padidėjęs darbų mastas atliekant pareigybės aprašyme nustatytas funkcijas neviršijant nustatytos darbo laiko trukmės;

2) už papildomų užduočių atlikimą, kai atliekamos pareigybės aprašyme nenustatytos funkcijos. Papildomos užduotys valstybės tarnautojui turi būti suformuluotos raštu;

3) už darbą kenksmingomis, labai kenksmingomis ir pavojingomis darbo sąlygomis.

4) statutiniams valstybės tarnautojams už darbą, jei jis tiesiogiai susijęs su tarnybinių gyvūnų priežiūra ir parengimu tarnybinėms pareigoms atlikti.

2. Šio straipsnio 1 dalies 1 ir 2 punktuose nurodytos priemokos negali būti mokamos ilgiau kaip vienerius metus nuo jų paskyrimo, išskyrus politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus, taip pat atvejus, kai priemokos skiriamos už projektų, trunkančių ilgiau kaip vienerius metus, vykdymą. Jei valstybės tarnautojui ilgiau negu vienerius metus tenka dirbti šio straipsnio 1 dalies 1 ir 2 punktuose nurodytomis sąlygomis, išskyrus projektų, trunkančių ilgiau negu vienerius metus, vykdymą, laikoma, kad jos įgavo nuolatinį pobūdį. Šiuo atveju papildomas valstybės tarnautojo pareigybės aprašymas, taikoma šio įstatymo 43 straipsnio 12 dalyje nustatyta garantija ir gali būti patikslinami struktūrinio padalinio uždaviniai ir funkcijos.

3. ~~Priemokų dydį nustato valstybės tarnautoją į pareigas priimantis asmuo. Šio straipsnio 1 dalies 1 ir 2 punktuose nurodytų priemokų suma negali viršyti 60 procentų pareiginės algos, o 1 dalies 3 ir 4 punktuose nurodytos priemokos dydis negali viršyti 20 procentų pareiginės algos~~ Priemokų dydis nustatomas pagal pareigybės kategoriją ir yra vienodas visoms tos pačios kategorijos pareigybėms“.

3 straipsnis. 29 straipsnio pakeitimas

Pakeisti 29 straipsnio 3 dalį ir ją išdėstyti taip:

„1. Už tarnybinius nusižengimus skiriamos šio Įstatymo nustatytos tarnybinės nuobaudos.

2. Tarnybinė nuobauda skiriama atsižvelgiant į kaltę, tarnybinio nusižengimo padarymo priežastis, aplinkybes ir padarinius, į valstybės tarnautojo veiklą iki tarnybinio nusižengimo padarymo, tarnybinę atsakomybę lengvinančias ir sunkinančias aplinkybes, į Korupcijos prevencijos įstatymo ar į Kriminalinės žvalgybos įstatymo nustatytais atvejais ir tvarka pateiktą informaciją. Pagal Korupcijos prevencijos įstatymą gauta informacija gali būti panaudota skiriant valstybės tarnautojui tarnybinę nuobaudą tik tuo atveju, kai ši informacija yra išslaptinama teisės aktų nustatyta tvarka.

3. Už tarnybinius nusižengimus valstybės tarnautojui gali būti skiriama viena iš šių tarnybinių nuobaudų:

~~1) pastaba;~~

~~2) papeikimas;~~

~~3) griežtas papeikimas;~~

~~4) atleidimas iš pareigų.~~

1) griežtas papeikimas;

2) atleidimas iš pareigų.

4. Tarnybinė nuobauda – atleidimas iš pareigų gali būti skiriama už šiurkštų tarnybinį nusižengimą, taip pat už kitą tarnybinį nusižengimą, jei prieš tai valstybės tarnautojui nors kartą per paskutinius 12 mėnesių buvo taikyta tarnybinė nuobauda – griežtas papeikimas.

5. Šiurkštus tarnybinis nusižengimas – tai nusižengimas, kuriuo šiurkščiai pažeidžiamos valstybės tarnybos bei kitų valstybės tarnautojo veiklą reglamentuojančių įstatymų ar kitų norminių teisės aktų nuostatos arba kitaip šiurkščiai nusižengiama valstybės tarnautojo pareigoms ar valstybės tarnautojo veiklos etikos principams.

6. Šiurkščiu pažeidimu laikoma:

1) valstybės tarnautojo elgesys, susijęs su tarnybinių pareigų atlikimu, diskredituojantis valstybės tarnybą, žeminantis žmogaus orumą, ar kiti veiksmai, tiesiogiai pažeidžiantys žmonių konstitucines teises;

2) valstybės, tarnybos ar komercinės paslapties atskleidimas;

3) korupcinio pobūdžio nusikalstamos veikos požymių turinti veika, susijusi su tarnybinių pareigų atlikimu, nors už šią veiką valstybės tarnautojas ir nebuvo traukiamas baudžiamojon ar administracinėn atsakomybėn;

4) piktnaudžiavimas tarnyba ir šiurkštus Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo reikalavimų pažeidimas;

5) dalyvavimas su valstybės tarnyba nesuderinamoje veikloje;

6) nebuvimas tarnyboje (darbe) vieną ar daugiau darbo dienų be pateisinamos priežasties;

7) buvimas tarnybos (darbo) metu neblaiviam ar apsvaigusiam nuo narkotinių ar toksinių medžiagų, taip pat ne tarnybos (ne darbo) metu viešoje vietoje, jei valstybės tarnautojo elgesys įžeidžia žmogaus orumą ar diskredituoja valstybės ir savivaldybės institucijos ir įstaigos autoritetą;

8) valstybės ar savivaldybės lėšų ir turto apskaitos pažeidimas, turėjęs reikšmingos įtakos valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių, konsoliduotųjų ataskaitų rinkinių ir (ar) kitų ataskaitų duomenų teisingumui, ar reikšmingas valstybės ar savivaldybės lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumo pažeidimas, nustatytas valstybės kontrolieriaus ar jo pavaduotojo arba savivaldybės kontrolieriaus sprendimu;

9) įsiteisėjusių teismo sprendimų, susijusių su valstybės tarnautojo pareigomis ir jų atlikimu, nevykdymas;

10) kiti nusižengimai, kuriais šiurkščiai nusižengiama valstybės tarnautojo pareigoms ar valstybės tarnautojo etikos principams“.

Skelbiu šį Lietuvos Respublikos Seimo priimtą įstatymą.

Respublikos Prezidentas

PRELIMINARUS KLAUSIMYNAS EKSPERTAMS

Magistriniame darbe, tema: “Valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raida: esminiai pokyčiai ir problemos”, išsikeltiems uždaviniams realizuoti, vykdomos apklausos raštu numatomi klausimai:

I. Etapas. Raida

- Kaip vertinate valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raidą? Ar tam tikri projektai ir rekonstrukcijos buvo būtinos? Kodėl?
- Ar sutinkate su teiginiu “Valstybės tarnybos instituto perteklinis teisinis reguliavimas daro jį nelankstų”? kodėl?

II. Etapas. Lietuvos valstybės tarnybos instituto kristalizavimasis: esminiai pokyčiai ir problemos.

- Kokie, Jūsų nuomone, yra pagrindiniai veiksniai, įtakoję Lietuvos valstybės tarnybos instituto vystymąsi?
- Kokios, Jūsų nuomone, ryškiausios šių dienų valstybės tarnybos problemos ir kokie galimi jų sprendimo būdai?

III. Etapas. Seniūnų veiklos teisinis reguliavimas.

- Ar skiriasi kompetencijos, kvalifikacijos, įgūdžių bei žinių reikalavimai asmenims, siekiantiems eiti seniūno pareigas?
- Ar sutinkate su teiginiu “Seniūnijų seniūnai dažniau pažeidžia viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo įstatymą”. Kodėl?

PRELIMINARUS KLAUSIMYNAS EKSPERTAMS

Magistriniame darbe, tema: "Valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raida: esminiai pokyčiai ir problemos", išsikeltiems uždaviniams realizuoti, vykdomos apklausos raštu numatomi klausimai:

I. Etapas. Raida

- Kaip vertinate valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raidą? Ar tam tikri projektai ir rekonstrukcijos buvo būtinos?

Nuolatinė raida ir atsinaujinimas yra būtini, bet kokie procesai per kažkiek metų aplimpa perteklinėmis procedūromis, tampa prisitaikantys. Bet to nuolat būti reaguoti į geopolitinę situaciją, ekonominius procesus, narystę tarptautinėse organizacijose.

- Ar sutinkate su teiginiu "Valstybės tarnybos instituto perteklinis teisinis reguliavimas daro jį nelankstų"? kodėl?

Šiuo metu nėra visos valstybės tarnybos mastu nustatytos vieningos reikalavimų sistemos, t.y. net ir visiškai analogiškoms pareigybėms gali būti nustatyti skirtingi išsilavinimo, patirties reikalavimai. Nėra nustatyta, kokias žinias, įgūdžius gebėjimus turi turėti vienas ar kitas pareigas užimantis valstybės tarnautojas. Valstybės tarnyboje karjera, kaitumas, vyksta remiantis pareigybės kategorija, bet ne vieningais visoje valstybės tarnyboje reikalavimais, žiniomis, įgūdžiais, ir pan. Darbo užmokesčio sistema sukonstruota remiantis pareigybės kategorija. Tačiau atskirti kuo skiriasi pavyzdžiui A11 ir A12 kategorijos valstybės tarnautojas (pagal jiems keliamus specialiuosius reikalavimus, vykdomas funkcijas) yra sudėtinga, todėl sistema tampa neaiški – kodėl vieno kategorija aukštesnė, o kito žemesnė, nors tokie tarnautai gali netgi toje pačioje įstaigoje vykdyti analogiškas pareigas. Pažymėtina, kad pareigybės kategorijų intervalas daugeliu atvejų naudojamas pareiginės algos kėlimui, pareigybę formaliai naikinant ir steigiant „naują" pareigybę su jai nustatyta aukštesne kategorija. Nėra jokių formalių kriterijų, kurie galėtų pagrįsti vienos ar kitos kategorijos priskyrimą pareigybei, atsižvelgiant į pareigybės funkcinį ir atsakomybės laipsnį.

Tarnybinės veiklos vertinimo sistemos tiesioginis susiejimas su darbo užmokesčiu lemia tai, kad dažnai tarnybinio vertinimo procedūros atliekamos tik tam, kad tarnautojas būtų perkeltas į aukštesnes (aukštesnės kategorijos) pareigas ar gautų didesnį darbo užmokestį.

Tarnybinės veiklos vertinimo sistema pernelyg susieta su darbo užmokesčiu, todėl yra iškreipiama.

Plačiau mano straipsnyje https://www.mruni.eu/upload/iblock/f0e/VPA-14-13-4-03.pdf

II. Etapas. Lietuvos valstybės tarnybos instituto kristalizavimasis: esminiai pokyčiai ir problemos.

- Kokie, Jūsų nuomone, yra pagrindiniai veiksniai, įtakoję Lietuvos valstybės tarnybos instituto vystymąsi?

Pagrindiniai veiksniai tai yra visos šalies transformacija socialiniu ir ekonominiu aspektu, perėjimas prie rinkos ekonomikos ir demokratijos. Nuolat augantis poreikis skaidrio, atsakingos, iniciatyvios valstybės tarnybos.

- Kokios, Jūsų nuomone, ryškiausios šių dienų valstybės tarnybos problemos ir kokie galimi jų sprendimo būdai?

Atsakymas prie pirmo klausimo - valstybės tarnyba tapusi procesu per daug varžančiu nereikalingais apribojimais ir nedaug ką lemiančiomis procedūromis, kurios trukdo priimti greitus ir efektyvesnius sprendimus.

III. Etapas. Seniūnų veiklos teisinis reguliavimas.

- Ar skiriasi kompetencijos, kvalifikacijos, įgūdžių bei žinių reikalavimai asmenims, siekiantiems eiti seniūno pareigas?

Be abejo skiriasi, kadangi esamu metu nėra įdiegtas kompetencijų modelis nacionaliniu mastu, todėl šioje vietoje pareigybių aprašymai yra decentralizuoti. Taip neturėtų būti ir tai yra iš vienų keistinių sričių.

- Ar sutinkate su teiginiu "Seniūnijų seniūnai dažniau pažeidžia viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo įstatymą". Kodėl?

Neturiu tokių duomenų. Pagal kompetenciją siūlau teirautis Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos.

Į klausimus atsakė LR Valstybės tarnybos departamento Tarnybos sąlygų skyriaus vedėjas.

PRELIMINARUS KLAUSIMYNAS EKSPERTAMS

Magistriniame darbe, tema: "Valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raida: esminiai pokyčiai ir problemos", išsikeltiems uždaviniams realizuoti, vykdomos apklausos raštu numatomi klausimai:

I. Etapas. Raida

- Kaip vertinate valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raidą? Ar tam tikri projektai ir rekonstrukcijos buvo būtinos? Kodėl?

Gerai vertinu, bet manyčiau kad reikėtų keisti Valstybės tarnybos įstatymą iš esmės. Būtina nuolat/periodiškai tikslinti teisinę bazę reguliuojančią valstybės tarnybos santykius. Priežastis ta, kad tai iš esmės yra personalo valdymo taisyklės, kurios turi keistis labai greitai reaguodamos į socialinius ir ekonominius veiksnius. Valstybė kaip darbdavys turi atitinkamai prisitaikyti prie rinkos ir gebėti pritraukti ir išlaikyti valstybės tarnautojus, o valstybės įrankiai šiuo atveju glūdi teisės bazėje.

- Ar sutinkate su teiginiu "Valstybės tarnybos instituto perteklinis teisinis reguliavimas daro jį nelankstų"? kodėl?

Taip, sutinku. Kaip ir minėjau pirmajame atsakyme, reikia nuolat keistis, prisitaikyti prie rinkos (darbo jėgos) pokyčių. Taip pat detalus/perteklinis reguliavimas trukdo vadovų savarankiškumui valdant žmogiškuosius išteklius.

II. Etapas. Lietuvos valstybės tarnybos instituto kristalizavimasis: esminiai pokyčiai ir problemos.

- Kokie, Jūsų nuomone, yra pagrindiniai veiksniai, įtakoję Lietuvos valstybės tarnybos instituto vystymąsi?

Valstybės tarnybos vystymąsi lėmė politiniai ciklai, nes šis institutas labai rūpi kiekvienai ateinančiai politinei jėgai ir galima pastebėti, kad ties kiekviena nauja vyriausybe įvyksta šuolis, dažniausiai kokybinis, nors galima stebėti kiekybinius pokyčius (priklausomai nuo ekonominės būklės didėja arba mažėja skaičius).

- Kokios, Jūsų nuomone, ryškiausios šių dienų valstybės tarnybos problemos ir kokie galimi jų sprendimo būdai?

Menkas adaptyvumas prie rinkos sąlygų: nuo darbo užmokesčio, kuris nėra mažas sąlyginiais dydžiais, tačiau lyginant su privačiu sektoriumi, tai arba permokama atitinkamoms pareigybėms (pvz. techninės funkcijos) arba neprimokama (pvz. vadovai) . Perteklinis reguliavimas.

Sprendimai: minimalizuoti reguliavimą įstatyminiu lygmeniu, ugdyti vadovus.

III. Etapas. Seniūnų veiklos teisinis reguliavimas.

- Ar skiriasi kompetencijos, kvalifikacijos, įgūdžių bei žinių reikalavimai asmenims, siekiantiems eiti seniūno pareigas?

Klausimas – skiriasi nuo ko? Tiesiog seniūnams nustatyti kiti reikalavimai nei ministerijos klerkui, nes jo funkcijos kitos.

- Ar sutinkate su teiginiu "Seniūnijų seniūnai dažniau pažeidžia viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo įstatymą". Kodėl?

Ne. Man reikia įrodymų tokiam teiginiui, tokių neturiu.

Į klausimus atsakė LR Vidaus reikalų ministerijos Viešojo valdymo politikos departamento patarėja.

PRELIMINARUS KLAUSIMYNAS EKSPERTAMS

Magistriniame darbe, tema: "Valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raida: esminiai pokyčiai ir problemos", išsikeltiems uždaviniams realizuoti, vykdomos apklausos raštu numatomi klausimai:

I. Etapas. Raida

- Kaip vertinate valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raidą? Ar tam tikri projektai ir rekonstrukcijos buvo būtinos? Kodėl?

Teisinių institutų raida yra normalus ir neišvengiamas procesas – keičiantis realybei keičiasi visuomeninių santykių reguliavimas. Aptariamu atveju, keičiasi valstybės tarnyba. Klausimas ar tam tikri pokyčiai buvo reikalingi ar ne?... Jei tiesą sakant aš neturiu atsakymo, nes niekad apie tai nei kiek giliau nemąsčiau, o čia tikrai ne tas klausimas, kurį galima atsakyti ekspromtu. Juolab, kad tai, ar pokyčiai buvo „būtini" ar tik atrodė būtini įmanoma įvertinti tik ex post, bet sprendimus dėl jų darymo tenka priimti ex ante – t.y. tuo metu, kai sprendimai buvo priimami, jie matyt buvo vertinami kaip reikalingi...

- Ar sutinkate su teiginiu "Valstybės tarnybos instituto perteklinis teisinis reguliavimas daro jį nelankstų"? kodėl?

Taip. Išvis matyt reik sakyt, kad tai sisteminė problema Lietuvos teisiniame reglamentavime. Iš vienos pusės dejuojama, kad trūksta inovatyvumo beigi progreso, iš kitos – teisės aktai dažnai panašėja į televizoriaus instrukciją, kur aprašyta kiekviena detalė, - t.y. pavirsta detaliu instrukcijų sąrašu, kurį taikyti kūrybingai yra neįmanoma.

Kalbant konkrečiai apie valstybės tarnybą yra akivaizdus vadovų lyderių trūkumas, tačiau egzistuojanti sistema neskatina jų atsiradimo, nes jie nėra įgalinami, jiems nėra suteikiama atsakomybė ir „atrišamos rankos". Tol kol ši problema nebus sistemiškai sprendžiama, mano nuomone, jokie esminiai (ne kosmetiniai) pokyčiai valstybės tarnybos efektyvume ir veiksmingume neįvyks.

II. Etapas. Lietuvos valstybės tarnybos instituto kristalizavimasis: esminiai pokyčiai ir problemos.

- Kokie, Jūsų nuomone, yra pagrindiniai veiksniai, įtakoję Lietuvos valstybės tarnybos instituto vystymąsi?

Aplinkos pokyčiai. Matyt esminis buvo mūsų stojimas į ES ir siekis turėti šiuolaikišką valstybės tarnybą.

Kita vertus žiūrint plačiau, veiksniai visad yra įvardijami tie patys – didesnio efektyvumo ir skaidrumo siekis. Tiesa kas būtent tai yra ir kaip tai pasiekiama – dėl šio klausimo visad yra diskusijų ☺

- Kokios, Jūsų nuomone, ryškiausios šių dienų valstybės tarnybos problemos ir kokie galimi jų sprendimo būdai?

Kaip jau įvardinau, didžiausia problema yra lyderystės stoka. Kaip minėjau ji esminė ir fundamentali.

Ir iš jos tiesiogiai išplaukia kita problema – veik visuotinis valstybės tarnautojų demotyvuotumas...

III. Etapas. Seniūnų veiklos teisinis reguliavimas.

- Ar skiriasi kompetencijos, kvalifikacijos, įgūdžių bei žinių reikalavimai asmenims, siekiantiems eiti seniūno pareigas?

Čia fakto, ne ekspertinio vertinimo klausimas...

- Ar sutinkate su teiginiu "Seniūnijų seniūnai dažniau pažeidžia viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo įstatymą". Kodėl?

Nesu tiek susipažinęs su seniūnijų veikla, kad galėčiau pateikti atsakymą.

Į klausimus atsakė LR Vidaus reikalų ministerijos Žmogiškųjų išteklių politikos departamento Politikos skyriaus vedėjas.

PRELIMINARUS KLAUSIMYNAS EKSPERTAMS

Magistriniame darbe, tema: "Valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raida: esminiai pokyčiai ir problemos", išsikeltiems uždaviniams realizuoti, vykdomos apklausos raštu numatomi klausimai:

I. Etapas. Raida

- Kaip vertinate valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raidą? Ar tam tikri projektai ir rekonstrukcijos buvo būtinos? Kodėl?

Valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raidą iš esmės vertinu teigiamai. Manau, kad visi valstybės tarnybos teisinių santykių teisinio reguliavimo pakeitimai viename ar kitame etape buvo reikalingi, nes valstybės tarnybos santykių teisinis reguliavimas nuo jo ištakų vystėsi atsižvelgiant į valstybės tarnybos teisinių santykių aktualijas, taip pat atsižvelgiant į kitų Europos valstybių patirtį, kuri Lietuvai ypač tavo aktuali įstojus į ES. Kokių nors neesminių ar nereikšmingų pakeitimų, kurių žinoma pasitaikė, vis dėlto neišskirčiau.

Ar sutinkate su teiginiu "Valstybės tarnybos instituto perteklinis teisinis reguliavimas daro jį nelankstų"? kodėl?

Iš esmės sutinku. Kai ir bet kurioje srityje, visuomeninių santykių perdėm detalus teisinis reguliavimas daro juos mažiau lanksčius. Ne išimtis ir valstybės tarnyba.

II. Etapas. Lietuvos valstybės tarnybos instituto kristalizavimasis: esminiai pokyčiai ir problemos.

- Kokie, Jūsų nuomone, yra pagrindiniai veiksniai, įtakoję Lietuvos valstybės tarnybos instituto vystymąsi?

Kaip jau ir minėjau, vienu iš esminių veiksnių vadinčiau siekį Lietuvai tapus ES nare modernizuoti valstybės tarnybą vakarų Europos valstybių pavyzdžiu.

- Kokios, Jūsų nuomone, ryškiausios šių dienų valstybės tarnybos problemos ir kokie galimi jų sprendimo būdai?

Pastaruoju metu valstybės tarnyba tampa vis mažiau populiari, ypač tarp jaunesnio amžiaus žmonių. Manyčiau, kad tam įtakos turėjo tiek bendros socialinės, ekonominės priežastys (padidėjusi emigracija, „protų nutekėjimas" ir pan.), tiek pakankamai nelanksti karjeros sistema valstybės tarnyboje. Į valstybės tarnybą ateinantiems naujiems žmonėms keliami patirties reikalavimai, kurių jauni specialistai paprastai neturi. Kita vertus, tie, kurie patenka į valstybės tarnybą, neretai

nusivilia tuo, kad valstybės tarnyboje tenka dirbti pagal griežtas „biurokratines“ taisykles, funkcijos neretai tampa „rutininėmis“, o priemonių, kurios skatintų dirbti kitaip, motyvuotų siekti karjeros praktiškai nėra. Tad valstybės tarnybos teisinis reguliavimas turėtų būti tobulinamas šiuo aspektu.

III. Etapas. Seniūnų veiklos teisinis reguliavimas.

- Ar skiriasi kompetencijos, kvalifikacijos, įgūdžių bei žinių reikalavimai asmenims, siekiantiems eiti seniūno pareigas?

Nei Vietos savivaldos įstatymas, nei kiti įstatymai asmenims, siekiantiems eiti seniūno pareigas kompetencijos, kvalifikacijos, įgūdžių bei žinių reikalavimų nedetalizuoja. Jiems yra taikomi bendrieji valstybės tarnautojams taikomi reikalavimai ir specialieji reikalavimai, nustatomi pareigybių aprašymuose, todėl natūralu, kad atskirose savivaldybėse šie specialieji reikalavimai gali skirtis.

- Ar sutinkate su teiginiu “Seniūnijų seniūnai dažniau pažeidžia viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo įstatymą”. Kodėl?

Statistikos, kiek yra atliekama tyrimų dėl galimo seniūnų Viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo įstatymo pažeidimų nėra. Tad pritarti ar nepritarti teiginiui, kad seniūnai dažniau pažeidžia Viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo įstatymą, nei kiti valstybės tarnautojai, negalėčiau.

Į klausimus atsakė LR Vidaus reikalų ministerijos Teisės departamento Teisės aktų projektų vertinimo skyriaus vedėjas.

PRELIMINARUS KLAUSIMYNAS RESPONDENTAMS

Magistriniame darbe, tema: "Valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raida: esminiai pokyčiai ir problemos", išsikeltiems uždaviniams realizuoti, vykdomos apklausos raštu numatomi klausimai:

Pradinis etapas. Respondentų charakteristika:

- Amžius: _____
- Lytis: _____
- Išsilavinimas: _____

Bendra nuomonė apie valstybės tarnybos situaciją:

1. Kaip vertinate nuolatinius teisės aktų pokyčius?
1. Teigiamai. Pokyčiai gerina valstybės tarnybos instituto teisinį reguliavimą.
2. Neigiamai. Pokyčiai apsunkina valstybės tarnybos instituto teisinį reguliavimą.
3. Neturiu nuomonės.
4. Pastabos: _____
2. Kaip manote ar dabarties valstybės tarnybai reikalinga nauja reforma?

a) Reikalinga.
b) Nereikalinga.
c) Neturiu nuomonės.
d) Pastabos:_____

I. Etapas. Atrankos į valstybės tarnybą sistema.

1) Teiginys "Atrankos į Valstybės tarnybą procesas labai sudėtingas" yra teisingas?

a) Taip.
b) Ne.
c) Neturiu nuomonės.
d) Pastabos: _____

2) Teiginys "atrankos į Valstybės tarnybą procesas sąžiningas" yra teisingas?

a) Taip.
b) Ne.

c) Neturiu nuomonės.

d) Pastabos: _____

3) Ar objektyvi atranka į valstybės tarnybą?

a) Taip.

b) Ne.

c) Neturiu nuomonės.

d) Pastabos: _____

4) Ar atrankos į valstybės tarnybą procesui reikalingi pokyčiai?

a) Taip.

b) Ne.

c) Neturiu nuomonės.

d) Pastabos: _____

II. Etapas. Darbo užmokesčio sistema valstybės tarnyboje.

1) Ar darbo užmokesčio sandara ir struktūra: pareiginė alga, priedai, priemokos, Jums yra aiški ir suprantama?

a) Taip.

b) Ne.

c) Neturiu nuomonės.

d) Pastabos: _____

2) Ar tenkina Jus dabartinė darbo užmokesčio sistema?

a) Taip.

b) Ne.

c) Neturiu nuomonės.

d) Pastabos: _____

3) Kaip vertintumėte pokyčius darbo užmokesčio kontekste, jei būtų panaikinami priedų, priemokų, proginių premijų mokėjimai, bet tam tikru procentu didinamos algos, atsižvelgiant į veiklos rezultatus?

a) Teigiamai. Tokie darbo užmokesčio sistemos pokyčiai orientuoti į motyvacijos didinimą.

b) Patenkinamai.

c) Neigiamai. Tokie darbo užmokesčio sistemos pokyčiai būtų demotyvuojantys ir korumpuoti.

d) Pastabos: _____

III Etapas. Kompetencijų modelis valstybės tarnyboje

1) Išrinkite pagrindines kompetencijas, būtinas valstybės tarnyboje:

a) Žinios ir patirtis.

b) Profesionalumas.

c) Organizuotumas.

d) Asmeninis efektyvumas.

e) Geri komunikaciniai įgūdžiai.

f) Tvirtos vertybinės nuostatos.

g) Geri problemų sprendimo įgūdžiai.

h) Vadybiniai gebėjimai.

i) Lyderio gebėjimai.

j) Vadovo gebėjimai.

k) Kelių užsienio kalbų mokėjimas.

l) Kitos savybės (įrašykite): _____

2) Pareigybių aprašymo problematika:

a) Pareigybės aprašomos aiškiai ir suprantamai.

b) Pareigybės aprašymas atitinka vykdomą veiklą.

c) Veiklos sričių sąrašas yra baigtinis.

d) Neaiškūs aprašymo keitimo kriterijai.

e) Pastabos: _____

3) Ar būtini specifiniai žmogiškieji ištekliai asmeniui, siekiančiam eiti seniūno pareigas ar užtenka atitikties bendriesiems reikalavimams?

a) Taip, būtini specifiniai reikalavimai.

b) Ne. Užtenka atitikti bendruosius reikalavimus.

c) Neturiu nuomonės.

d) Pastabos: _____

4) Kokie būtini žmogiškieji ištekliai asmeniui, siekiančiam eiti seniūno pareigas?

a) Būtinas teisinis išsilavinimas.

b) Būtinas viešojo administravimo išsilavinimas.

c) Pakanka atitikti bendruosius reikalavimus.

5) Ar jus tenkina mokymo bei kvalifikacijos kėlimo sistema?

a) Taip.

b) Ne.

c) Neturiu nuomonės.

d) Pastabos: _____

6) Ar yra sukurta motyvacinė sistema kvalifikaciją kelti savarankiškai?

a) Taip.

b) Ne.

c) Neturiu nuomonės.

d) Pastabos: _____

IV Etapas. Viešųjų ir privačiųjų interesų derinimas valstybės tarnyboje.

1) Išrinkite, kokie Jūsų manymu, pagrindiniai Viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo tikslai:

a) Užtikrinti, kad priimamų sprendimų pirmenybė būtų teikiama viešųjų interesų realizavimui.

b) Priimamų sprendimų nešališkumo įtvirtinimas.

c) Galimybių, valstybinėje tarnyboje atsirasti korupcijai, ribojimas.

d) Galimi visi variantai.

e) Neturiu nuomonės.

f) Pastabos: _____

2) Ar teisingas teiginys "Valstybės tarnautojai, o tarp jų seniūnijų seniūnai, nusižengia reikalavimui nesinaudoti ir neleisti naudotis konkrečiu valstybės ar savivaldybės valdomu turtu ne tarnybinei veiklai"

a) Taip. Praktikoje pasitaiko nusižengimų.

b) Ne. Valstybės tarnautojai ir ypač seniūnai, griežtai laikosi įstatymų.

c) Neturiu nuomonės.

d) Pastabos: _____

3) Išrinkite Jūsų manymų dažniausiai pasitaikančius priešingus viešųjų interesų užtikrinimui, veiksmus:

a) Dovanų teikimas/gavimas.

b) Paslaugų teikimas/gavimas.

c) Papildomas darbas.

d) Įsidarbinimas, nustojus eiti tam tikras pareigas.

e) Neopotizmas.

f) Pasinaudojimas tarnybine informacija siekiant paveikti politinius sprendimus.

g) Didesnis palankumas verslui.

h) Politinės konsultacijos pasirašant sutartis.

i) Neturiu nuomonės.

j) Pastabos:_____

4) Ar sutinkate su teiginiu “privačių interesų deklaravimas yra būtinas ir platesniu mastu realizuojamas, bet susijusių pažeidimų nemažėja”?

a) Sutinku.

b) Nesutinku.

c) Neturiu nuomonės.

d) Pastabos.

PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ

20 - -
Vilnius

Aš, Mykolo Romerio universiteto (toliau – Universitetas),

_____

(fakulteto / instituto, programos pavadinimas)

Studentas (-ė)_____,
(vardas, pavardė)

patvirtinu, kad šis rašto darbas / bakalauro / magistro baigiamasis darbas

„_____

_____“:

1. Yra atliktas savarankiškai ir sąžiningai;

2. Nebuvo pristatytas ir gintas kitoje mokslo įstaigoje Lietuvoje ar užsienyje;

3. Yra parašytas remiantis akademinio rašymo principais ir susipažinus su rašto darbų metodiniais nurodymais.

Man žinoma, kad už sąžiningos konkurencijos principo pažeidimą – plagijavimą studentas gali būti šalinamas iš Universiteto kaip už akademinės etikos pažeidimą.

_____ _____
(parašas) *(vardas, pavardė)*