1.7. Valstybės tarnybos reforma 2024 m. ir naujasis teisinis reguliavimas

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Viešosios teisės institutas
Dr. Gintautas Vilkelis
El. paštas givil@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-24-01-07

***Santrauka**. Lietuvos Respublikos valstybės tarnyba yra nuolat pertvarkoma. Nuo 2024 m. įsigaliojo naujas teisinis reguliavimas, pasikeitė priėmimo į valstybės tarnybą, darbo apmokėjimo sistema, veiklos vertinimo tvarka. Valstybės tarnybos departamentas tapo Viešojo valdymo agentūra, kuri yra atsakinga už šios reformos sėkmę. Reformai tęsiantis jau metus, išryškėjo trūkumų ir problemų. Gaunama siūlymų keisti teisės aktus. Daug diskusijų kelia sprendimai valstybės tarnautojus paversti darbuotojais pagal darbo sutartį. Naujasis teisinis reguliavimas turi būti atnaujintas atsižvelgiant į 2024 m. reformos patirtį.*

***Reikšminiai žodžiai**: valstybės tarnyba, valstybės tarnautojas, Viešojo valdymo agentūra.*

Įvadas

Įgyvendinant Aštuonioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos, kuriai pritarta Lietuvos Respublikos Seimo 2020 m. gruodžio 11 d. nutarimu Nr. XIV-72 ir Vyriausybės programos nuostatų įgyvendinimo plano, patvirtinto Vyriausybės 2021 m. kovo 10 d. nutarimu Nr. 155 „Dėl Aštuonioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos nuostatų įgyvendinimo plano patvirtinimo“ 9.3 papunktyje „Stiprūs ir atsakingi vadovai – valstybės tarnybos veidas“ numatytus veiksmus, 2024 m. buvo siekiama įtvirtinti teisinės valstybės tarnybos tobulinimo, kurio tikslas – sustiprinti vadovavimo ir lyderystės gebėjimus, padidinti valstybės tarnybos profesionalumą, lankstumą ir efektyvumą, diegiant inovacijas modernizuoti valstybės tarnybos žmogiškųjų išteklių valdymą, sėkmingą įgyvendinimą. Įgyvendinant šiuos tikslus buvo bandoma padaryti valstybės tarnybą patrauklesnę, efektyvesnę ir kūrybiškesnę. Vis dėlto 2024 m. vykdytos valstybės reformos eiga parodė nevienareikšmiškus rezultatus. Šiame straipsnyje nagrinėjami esminiai valstybės tarnybos reformos įgyvendinimo rezultatai, teisinio reguliavimo spragos ir empirinė valstybės tarnybos reformos patirtis. Pažymėtina, kad nuo 2024 m. sausio 1 d. galiojant naujam teisiniam reguliavimui dar nėra teisminės praktikos pavyzdžių ir valstybės ir savivaldybių institucijos teisės normų taikymo problemas dažnai sprendžia vadovaudamosi Viešojo valdymo agentūros rekomendacijomis.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2004 m. gruodžio 13 d. nutarime, be kita ko, konstatavo, kad valstybės tarnybos paskirtis garantuoti viešąjį interesą valstybės ir savivaldybių

institucijoms vykdant viešąjį administravimą ir teikiant viešąsias paslaugas, o ne privačius šia veikla užsiimančių darbuotojų interesus lemia valstybės tarnautojų, kaip korpuso, ypatingą formavimo tvarką, jų teisinio statuso specifiką, taip pat ypatingą atsakomybę visuomenei už jiems pavestų funkcijų vykdymą. Konstitucinis Teismas yra pateikęs keletą valstybės tarnybos sampratos išaiškinimų, pavyzdžiui, yra pabrėžęs, kad „[v]alstybės tarnyba yra asmenų, dirbančių institucijose, per kurias vykdomos valstybės funkcijos, profesinė veikla, o valstybės tarnyba kaip profesinės veiklos sistema turi būti nešališka, neutrali, organizuota ir veikti taip, kad būtų užtikrinamas viešojo intereso garantavimo tęstinumas pasikeitus politinei valdžiai. Vieni iš valstybės tarnybos konstitucinės sampratos elementų, kartu ir reikalavimų, kurių privalu paisyti organizuojant valstybės tarnybą ir reguliuojant valstybės tarnybos santykius, yra valstybės tarnybos sistemos vieningumas, jos funkcionavimo nepertraukiamumas“[1]. Būtent šių reikalavimų laikymasis, kaip pažymėjo Konstitucinis Teismas, būtų pagrindas siekiant užtikrinti, kad visoje valstybėje būtų galima nuolat veiksmingai vykdyti viešąjį administravimą ir teikti viešąsias paslaugas garantuojant viešąjį interesą. Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje išskiriamas ir komunikacinis valstybės tarnybos sampratos aspektas, nurodant, kad „valstybės tarnyba turi būti atvira, prieinama žmonėms, kurių reikalus ji tvarko, visuomenė turi būti informuojama apie valdžios įstaigų darbą“[2].

Valstybės tarnautojų, kaip šiuolaikinio viešojo administravimo aparato, veikla neatsiejama nuo visuomenės gerovės kūrimo, viešųjų interesų, valstybės tikslų siekimo, pasitikėjimo valdžia didinimo ir šalies įvaizdžio gerinimo[3]. Sparčiai besikeičianti aplinka, šiuolaikinis gyvenimo tempas, vykdomos viešojo valdymo ir viešojo administravimo reformos lemia aukštus reikalavimus valstybės tarnybai. Pažymėtina, jog karjeros valstybės tarnautojai neretai yra tapatinami su darbuotojais, dirbančiais pagal darbo sutartis viešojo administravimo institucijose ir įstaigose, tačiau yra esminis skirtumas – valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, veiklos reglamentavimas: valstybės tarnautojų veikla reglamentuojama Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatyme (toliau – VTĮ), o darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis viešojo administravimo institucijose ir įstaigose, – Lietuvos Respublikos darbo kodekse (toliau – DK). Darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartį, su darbdaviu sudaro darbo sutartį, kurioje yra nustatomos šalių sulygtos darbo sąlygos: darbuotojo darbovietė ir darbo funkcijos, darbo užmokesčio mokėjimo sąlygos, kitos sutarties sąlygos[4]. Valstybės tarnautojai, kitaip nei darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartį, darbo sutarties nesudaro, o yra įdarbinami pagal VTĮ ir jame nustatytas sąlygas, todėl galima teigti, jog darbdavys yra valstybė.

Vis dėlto reikia pažymėti, kad teisinis valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal

1 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 181-6708.

2 *Ibid.*

3 Aušra Druskienė ir Ingrida Šarkiūnaitė, „Motivational Incentives of Civil Servants in Lithuanian Municipalities“, *Viešoji politika ir administravimas 3* (2018): 345.

4 Neringa Glebovė, „Valstybės tarnybos samprata ir valstybės tarnautojo statuso ypatumai“, *Teisė* (2010): 142, https://www.zurnalai.vu.lt/teise/article/download/220/170/.

darbo sutartį, tarnybos ir darbo santykių reguliavimas panašėja, o kartais, įgyvendinus 2024 m. reformos nuostatas, yra tapatus. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2024 m. sausio 3 d. nutarimu Nr. 6 „Dėl valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos ir biudžetinių įstaigų veiklos vertinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ nustatyta bendra valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos ir darbuotojų pagal darbo sutartį veiklos vertinimo tvarka ir vertinimų rezultatai. Dar anksčiau buvo priimtas Vyriausybės nutarimas dėl darbo apmokėjimo sistemos rekomendacijų, kuriose nustatyta bendra valstybės tarnautojų ir darbuotojų pagal darbo sutartį darbo apmokėjimo sistema, o tai dar labiau suartino valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis biudžetinėse įstaigose, tarnybos ir darbo sąlygas, nepaisant cituoto Konstitucinio Teismo sprendimo apie valstybės tarnybą ir valstybės tarnautojus.

2024 m. sausio 1 d. įsigaliojus naujai VTĮ redakcijai[5], prasidėjo dideli pokyčiai valstybės tarnybos santykių srityje. 2024 m. buvo įgyvendinama nauja valstybės tarnautojų darbo apmokėjimo tvarka, tarnybinės veiklos vertinimo tvarka. Organizuojamas priėmimas į valstybės tarnybą ir valstybės tarnautojų pareigybių ištarnybinimas iškėlė nemažai klausimų dėl tinkamo VTĮ nuostatų įgyvendinimo, valstybės tarnybos teisinio reguliavimo spragų ir Viešojo valdymo agentūros (toliau – VVA) vaidmens įgyvendinant valstybės tarnybos reformą. Vykdant valstybės tarnybos reformą buvo siūloma patikslinti pagrindines už valstybės tarnybos politikos įgyvendinimą paskirtos atsakingos institucijos funkcijas. VVA buvo priskirta atsakomybė už valstybės tarnybos pokyčių monitoringą, vadovų korpuso stiprinimą, specialistų pritraukimą į valstybės tarnybą, pasaulinių viešojo ir privačiojo sektorių žmogiškųjų išteklių valdymo tendencijų stebėjimą ir populiarinimą tarp valstybės tarnybos ir viešojo sektoriaus organizacijų, metodinės pagalbos teikimą. Tinkamai vykdant šias funkcijas buvo tikimasi iš esmės pagerinti valstybės tarnybos darbą.

Ne viskas vyko sklandžiai. Tai patvirtina faktas, kad vienas pirmųjų valstybės tarnautojų, atleistų iš valstybės tarnybos po tarnybinės veiklos vertinimo pagal naująją tarnybinės veiklos vertinimo tvarką, buvo VVA direktorius. Beveik pusę metų VVA, pagrindinė valstybės tarnybos reformos įgyvendinimo institucija, dirbo be vadovo. Nepaisant šios situacijos, VTĮ numatytos reformos nuostatos buvo įgyvendinamos. Šiame straipsnyje aptariami esminiai valstybės tarnybos santykių teisinio reguliavimo pokyčiai 2024 metais, jų reikšmė ir įtaka Lietuvos teisės sistemai.

Valstybės tarnybos institutas yra konstitucinės, administracinės, iš dalies – darbo teisės šakų institutas, apimantis normas, reglamentuojančias valstybės tarnybos principus, priėmimo į valstybės tarnybą tvarką, valstybės tarnautojo pareigybes, pareigas ir teises, karjerą, darbo užmokestį, tarnybinę atsakomybę, socialines garantijas, tarnybos valdymą[6]. Todėl valstybės tarnybos reformos metu buvo pakeista keliasdešimt įstatymų ir kitų teisės aktų. Keičiant valstybės tarnybos teisės normas visų pirma buvo sprendžiami valstybės tarnautojų ir viešojo sektoriaus darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartį, darbo apmokėjimo klausimai, tarnybinės veiklos ir veiklos

5 Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymas, TAR, 2023-06-09, Nr. 11556.

6 Ieva Deviatnikovaitė, *Administracinė teisė: bendroji dalis* (Vilnius: MRU, 2021), 310.

vertinimo klausimai. Valstybės institucijų ir vietos savivaldos institucijų vadovai dabar gali patys nustatyti ribinį pareigybių skaičių, tvirtinti institucijų struktūrą, pareigybių aprašymus, darbo užmokesčio politiką, kuri tapo bendra tiek valstybės tarnautojams, tiek darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis. Pasikeitė valstybės tarnautojų socialinės garantijos – buvo peržiūrėtas priemokos už stažą valstybės tarnyboje skaičiavimas. Maksimalus dydis sumažėjo nuo 30 proc. iki 20 proc. Taip pat reformos autoriai numatė, kad dalis valstybės tarnautojų, kurie nevykdo viešojo administravimo funkcijų, turi tapti darbuotojais, dirbančiais pagal darbo sutartį.

Pirmaisiais valstybės tarnybos reformos metais jos įgyvendinimo procesai įgavo pagreitį. Atsirado nemažai neišspręstų klausimų, aiškėja teisinio reguliavimo neišbaigtumas. Teismus pasiekė pirmieji valstybės tarnautojų skundai. Vėl paaštrėjo tarnybinių ginčų proceso tematika, nes valstybės tarnautojų skundus dėl tarnybos santykių nagrinėja tik administraciniai teismai, o tai daug ilgesnis procesas nei, pavyzdžiui, darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartį, skundų nagrinėjimas darbo ginčų komisijose. Tarnybinių ginčų nagrinėjimo ikiteisminio ginčų nagrinėjimo institucijose klausimas lieka neišspręstas.

Šio straipsnio tikslas – pristatyti ir išanalizuoti Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos reformos 2024 m. eigą, teisinį reguliavimą, įgyvendinimo procesus, kylančias įgyvendinimo problemas, ryškėjančias teisinio reguliavimo spragas ir pasekmes valstybės tarnybos teisei ir tarnybos santykiams.

Šiame straipsnyje naudojami kritinės analizės, dokumentų analizės, lyginamasis ir loginės analizės metodai.

1.7.1. Priėmimas į valstybės tarnybą

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 33 straipsnio pirmame sakinyje įtvirtinta, kad piliečiai turi teisę lygiomis sąlygomis stoti į Lietuvos Respublikos valstybinę tarnybą. Vis dėlto ši teisė nėra absoliuti: valstybė negali įsipareigoti ir neįsipareigoja kiekvieno asmens priimti dirbti valstybės tarnyboje. Valstybės tarnyba turi būti kvalifikuota, gebėti vykdyti jai keliamus uždavinius. Todėl VTĮ įtvirtinta atrankos į valstybės tarnybą sistema ir priėmimo tvarka. Įgyvendinant valstybės tarnybos reformą nuo 2024 m. sausio 1 d. buvo pakeisti bendrieji reikalavimai valstybės tarnautojams, VTĮ numatytas naujas nepriekaištingos reputacijos bendrasis reikalavimas, pradėtas taikyti išbandymo laikotarpis po priėmimo į valstybės tarnautojo pareigybę konkurso, atsisakyta nuostatos, kad maksimalų valstybės ir savivaldybių institucijų pareigybių skaičių nustato institucija, vykdanti steigėjo funkcijas. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nustatyta tvarka sukurtas naujas susitarimo su institucijos vadovu institutas.

Naujos VTĮ redakcijos 9 straipsnyje patikslinti bendrieji reikalavimai pretendentams į valstybės tarnybą. Ji turi:

1) turėti Lietuvos Respublikos pilietybę ir mokėti valstybinę lietuvių kalbą pagal Vyriausybės nustatytas kalbos mokėjimo kategorijas;

2) būti ne jaunesni kaip 18 metų ir ne vyresni kaip 65 metų. Reikalavimas būti ne vyresniam kaip 65 metų netaikomas politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojams;
3) būti nepriekaištingos reputacijos;
4) turėti ne žemesnį kaip aukštąjį universitetinį išsilavinimą arba aukštąjį koleginį išsilavinimą.

Esminis bendrųjų priėmimo į valstybės tarnybą reikalavimų pokytis buvo atskiru punktu įrašytas nepriekaištingos reputacijos reikalavimas, kurio nuostatos išdėstytos VTĮ 5 straipsnyje, numatant konkrečius terminus, ribojančius galimybes pretenduoti į valstybės tarnautojo pareigybę, jei asmuo yra teistas ir nuo bausmės atlikimo nėra praėjęs atitinkamas terminas.

Nuo 2024 m. sausio 1 d. VTĮ numatyta galimybė valstybės tarnautojui nustatyti išbandymo laikotarpį: asmuo, laimėjęs konkursą į valstybės tarnautojo pareigybę, priimamas su sąlyga, kad atitiks darbdavio lūkesčius ir atliks pavestas bandomajam laikotarpiui užduotis tinkamai. Priimtas į valstybės tarnautojo pareigas asmuo turi pereiti dvigubą atranką – konkursą ir bandymo laikotarpį. Siekiant patikrinti, ar asmuo yra tinkamas valstybės tarnautojo pareigoms ir ar valstybės tarnautojo pareigos tinka asmeniui, gali būti nustatomas išbandymo terminas. Valstybės tarnautoją į pareigas priimantis asmuo šį terminą gali taikyti tik tuo atveju, jei tai buvo nurodyta skelbime apie konkursą (kai valstybės tarnautojas priimamas be konkurso – iki asmeniui priimant sprendimą stoti į valstybės tarnybą). Išbandymo terminas negali būti ilgesnis kaip 3 mėnesiai. Pripažinęs, kad išbandymo rezultatai nepatenkinami, valstybės tarnautoją į pareigas priimantis asmuo iki išbandymo termino pabaigos gali priimti sprendimą atleisti valstybės tarnautoją iš pareigų šio įstatymo 35 straipsnio 1 dalies 20 punkte nustatyta tvarka. Valstybės tarnautojas per išbandymo terminą gali atsistatydinti savo noru, apie tai raštu įspėjęs jį į pareigas priimantį asmenį prieš 3 darbo dienas. Šio dvigubo barjero – konkurso ir išbandymo laikotarpio – įteisinimas kelia nevienareikšmius vertinimus, nes dviguba atranka labiau atgraso potencialius kandidatus, nei padeda pritraukti perspektyvių pretendentų į valstybės tarnybą.

Didžiausią leistiną valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartį ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, skaičių nuo 2024 m. sausio 1 d. tvirtina įstaigos vadovas. Atsisakyta nuostatos, kad didžiausią leistiną skaičių tvirtina institucija, vykdanti steigėjo funkcijas. Valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių skaičių ir pareigybių sąrašus valstybės ar savivaldybių institucijose ar įstaigose dabar nustato šių institucijų ir įstaigų vadovai, konsultuodamiesi su darbuotojų atstovavimą įgyvendinančiais asmenimis, jeigu kituose įstatymuose nenustatyta kitaip. Atsisakyta ankstesnės nuostatos, kad steigėjas turėjo išimtinę teisę nustatyti institucijos pareigybių ribinį skaičių, išimtinė institucijos vadovo teisė didinti pareigybių skaičių dabar yra ribojama tik darbo užmokesčio fondo dydžio.

Į valstybės tarnautojo pareigas priimami asmenys turi atitikti ir specialiuosius reikalavimus, nustatytus teisės aktuose ar pareigybės aprašyme. Pareigybės aprašyme negali būti nustatyta

tokių specialiųjų reikalavimų, kurie nebūtini jame nustatytoms funkcijoms atlikti. Į karjeros valstybės tarnautojo pareigas priimamam asmeniui nėra privalomas reikalavimas turėti valstybės tarnybos stažą, išskyrus įstatymuose nustatytus atvejus. Asmenys, norintys tapti valstybės tarnautojais, privalo turėti atitinkamą išsilavinimą, profesinę patirtį, kai kurias asmenines savybes, be to, kuo aukštesnės pareigos, kuo svarbesnė veiklos sritis, tuo didesni reikalavimai keliami šias pareigas einantiems asmenims. Nuo 2024 m. sausio 1 d. grįžta prie decentralizuotos priėmimo tvarkos, kai viešojo administravimo institucijos galėjo organizuoti atrankos procesą savarankiškai ir tik institucijų vadovų atranka buvo vykdoma VVA centralizuotai. Taip pat buvo numatyta, kad viešojo administravimo institucijos gali kreiptis pagalbos į VVA ir prašyti šios agentūros pagalbos organizuojant konkursus.

Priimant į valstybės tarnybą nuo 2024 m. sausio 1 d. taikomas susitarimo su įstaigos vadovu institutas. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2023 m. gruodžio 20 d. nutarimu Nr. 998 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. lapkričio 28 d. nutarimo Nr. 1176 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo įgyvendinimo“ pakeitimo“[7] patvirtintoje naujoje redakcijoje nustatyta, kad susitarimas dėl įstaigos vadovo kadencijos laikotarpio ir (ar) tam tikrų jo etapų pagrindinių veiklos tikslų ir rezultatų sudaromas su Vyriausybės įstaigos vadovu (toliau – į pareigas priimantis asmuo).

Į įstaigų vadovų pareigas priimama 5 metų kadencijai konkurso būdu arba šiame įstatyme nustatytais atvejais be konkurso. Įstatymuose nustatytais atvejais į įstaigų vadovų pareigas priimama politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu. Konkursus į įstaigų vadovų pareigas Vyriausybės nustatyta tvarka centralizuotai organizuoja, kandidatų į įstaigų vadovų pareigas paiešką ir jų atranką vykdo Vyriausybės įgaliota įstaiga. Konkursas skelbiamas ne vėliau kaip likus 6 mėnesiams iki įstaigos vadovo kadencijos pabaigos. Su asmeniu, priimamu į įstaigos vadovo, išskyrus politinio (asmeninio) pasitikėjimo įstaigos vadovą, pareigas sudaromas susitarimas dėl pagrindinių kadencijos laikotarpio ir (ar) tam tikrų jo etapų veiklos tikslų ir rezultatų. Šį susitarimą sudaro įstaigos vadovą į pareigas į pareigas priimantis asmuo, o kai jį priima kolegiali institucija, – šios institucijos vadovas. Susitarimo dėl pagrindinių įstaigos vadovo kadencijos laikotarpio ir (ar) tam tikrų jo etapų veiklos tikslų ir rezultatų turinio reikalavimus, sudarymo ir keitimo, atitikties pasiektiems tikslams ir rezultatams vertinimo tvarką nustato Vyriausybė. Šio susitarimo įgyvendinimas, pasiekti rezultatai vertinami įstaigos vadovo tarnybinės veiklos vertinimo metu, taip pat skiriant jį antrai kadencijai. Asmuo gali eiti tos pačios valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos vadovo pareigas ne daugiau kaip dvi kadencijas iš eilės.

Įstaigos vadovas jį į pareigas priimančio asmens ar kolegialios institucijos sprendimu gali būti be konkurso skiriamas antrai kadencijai, atsižvelgiant į tai, ar pirmosios kadencijos metu jis pasiekė susitarime dėl pagrindinių kadencijos laikotarpio ir (ar) tam tikrų jo etapų veiklos

7 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2023 m. gruodžio 20 d. nutarimas Nr. 988 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. lapkričio 28 d. nutarimo Nr. 1176 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo įgyvendinimo“ pakeitimo“, TAR, 2023-12-22, Nr. 25075.

tikslų ir rezultatų nustatytus veiklos tikslus ir rezultatus. Sprendimas skirti įstaigos vadovą antrai kadencijai be konkurso priimamas likus ne mažiau kaip 6 mėnesiams iki jo pirmosios kadencijos pabaigos. Be konkurso į įstaigos vadovo (išskyrus įstaigos vadovą, priimamą į pareigas politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu) pareigas gali būti priimama atkūrus valstybės tarnautojo statusą VTĮ 33 straipsnyje numatytais atvejais ir tvarka.

Nuo 2024 m. sausio 1 d. iš esmės pakeista priėmimo į karjeros ir laikinųjų valstybės tarnautojų pareigas tvarka (atrankos decentralizuotos visos šalies valstybės tarnybos mastu, išskyrus atrankas į įstaigų vadovų pareigas). Vis dėlto VTĮ numatyta, kad valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos prašymu į karjeros valstybės tarnautojo pareigas valstybės tarnautojus atrenka Vyriausybės įgaliota įstaiga (Viešojo valdymo agentūra).

1.7.2. Ištarnybinimas

Valstybės tarnautojas – asmuo, einantis pareigas valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje ir atliekantis viešojo administravimo funkcijas arba užtikrinantis diplomatinės tarnybos institucijų ar prekybos atstovybių užsienyje funkcionavimą, arba padedantis valstybės ar vietos valdžią įgyvendinantiems asmenims atlikti jiems nustatytas funkcijas, išskyrus vidaus administravimo funkcijas, kaip jos apibrėžtos Viešojo administravimo įstatyme. Vidaus administravimas – veikla, kuria užtikrinamas viešojo administravimo subjekto, turinčio viešojo juridinio asmens statusą, savarankiškas funkcionavimas (personalo administravimas, finansinė apskaita, dokumentų tvarkymas, apskaita ir saugojimas, viešųjų pirkimų vykdymas, vidaus auditas, projektų valdymas, viešųjų ryšių palaikymas, vidaus tyrimai, informacinių ir ryšių technologijų administravimas, turto administravimas, kita ūkinio ar techninio pobūdžio veikla), kad jis galėtų atlikti viešąjį administravimą. Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo nuostatose numatyta, kad Vyriausybės įgaliota įstaiga iki 2030 m. sausio 1 d. įvertina, ar valstybės ir savivaldybių institucijos bei įstaigos tinkamai įvertino jų pareigybių sąrašuose esančias valstybės tarnautojų pareigybes, ir šios sąvokos neatitinkančias pareigybes iki 2025 m. sausio 1 d. panaikina arba vietoje jų įsteigia darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybes. Ar institucijos ir įstaigos įgyvendino šiuos reikalavimus iki šio termino, vertins Viešojo valdymo agentūra. Valstybės tarnautojų statuso keitimas į darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartį, yra vadinamas populiariai – ištarnybinimu. Toks valstybės tarnautojų statuso keitimas yra ne pirmas, priėmus Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statuto naują redakciją: prieš kelerius metus dalis statutinių valstybės tarnautojų, kurie nevykdė viešojo administravimo funkcijų, neteko savo statuso ir atitinkamai jiems numatytų socialinių garantijų. Asmenis ištarnybinus, jų darbo užmokestis ir socialinės garantijos, pradėjus dirbti pagal darbo sutartį, keičiasi, daugeliu atvejų – į blogesnę pusę.

Įsigaliojus VTĮ, valstybės ir savivaldybių institucijose ir įstaigose buvo sudarytos komisijos, kurios, vadovaudamosi Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo Nr. VIII-1234 pakeitimo įstatymo Nr. XIII-2987 2 straipsnio 11 dalimi[8], 2024 m peržiūrėjo institucijos ar įstai-

8 Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo Nr. VIII-1234 2 straipsnio pakeitimo įstatymas, TAR, 2023-06-09, Nr. 11585.

gos pareigybių sąraše esančias valstybės tarnautojų pareigybes ir jų sąrašą turėjo teikti tvirtinti institucijos ar įstaigos vadovui. Šio įstatymo 1 straipsnyje išdėstyto VTĮ 3 straipsnio 11 dalyje apibrėžtos valstybės tarnautojo sąvokos neatitinkančios valstybės tarnautojų pareigybės iki 2025 m. sausio 1 d. turėjo būti panaikintos arba vietoj jų įsteigtos darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybės. Naikinant šio įstatymo 1 straipsnyje išdėstyto VTĮ 3 straipsnio 11 dalyje apibrėžtos valstybės tarnautojo sąvokos neatitinkančią valstybės tarnautojo pareigybę, su asmeniu, ėjusiu šias pareigas, su jo sutikimu sudaroma darbo sutartis dėl darbo toje pačioje valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje, jeigu vietoj naikinamos valstybės tarnautojo pareigybės steigiama darbuotojo, dirbančio pagal darbo sutartį, pareigybė. Naikinant valstybės tarnautojo sąvokos neatitinkančią valstybės tarnautojo pareigybę, jeigu vietoj naikinamos valstybės tarnautojo pareigybės steigiama darbuotojo, dirbančio pagal darbo sutartį, pareigybė, su asmeniu, ėjusiu šias pareigas, jo sutikimu, nesurengus konkurso, sudaroma darbo sutartis dėl darbo toje pačioje valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje. Asmeniui, pasinaudojusiam šia teise ir tęsiančiam darbo santykius toje pačioje valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje, išeitinė išmoka pagal VTĮ 32 straipsnio 4 dalį ir kompensacija už nepanaudotas kasmetines atostogas nemokamos. Išsaugoma jo teisė į nepanaudotas kasmetines atostogas (ne daugiau kaip už trejus tarnybos metus, išskyrus atvejus, kai jis faktiškai negalėjo jomis pasinaudoti) ir jos suteikiamos DK nustatyta tvarka. Darbuotojui, pradėjusiam dirbti pagal darbo sutartį, kasmetinės atostogos suteikiamos DK nustatyta tvarka, išsaugant iki tol toje valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje įgytą darbo stažą.

Siekiant sklandžiai pasirengti valstybės tarnautojų, vykdančių vidaus administravimo funkcijas, ištarnybinimui, 2024 m. sausio mėnesį buvo sudarytos valstybės tarnautojų pareigybių vertinimo komisijos, į kurias įtraukiamos ir toje biudžetinėje įstaigoje veikiančios profesinės sąjungos ar darbo tarybos atstovas (-ai). Vertinimo komisija turėjo peržiūrėti institucijos ar įstaigos pareigybių sąraše esančias valstybės tarnautojų pareigybes ir įvertinti, ar pareigybės funkcijos atitinka viešąjį, ar vidaus administravimą (personalo administravimas, buhalterinė apskaita, dokumentų tvarkymas, apskaita ir saugojimas, viešųjų pirkimų vykdymas, vidaus auditas, projektų valdymas, viešųjų ryšių palaikymas, vidaus tyrimai, informacinių ir ryšių technologijų administravimas, turto administravimas, kita ūkinio ar techninio pobūdžio veikla).

Ištarnybinimo proceso statistinių duomenų dar nėra, tačiau pagal gaunamą informaciją akivaizdu, kad šis procesas buvo vykdomas netolygiai, įvairiose valstybės ir savivaldybės institucijose ir įstaigose pasiekti skirtingi rezultatai. Ištarnybinimas buvo atidžiai stebimas profesinių sąjungų, jos teikė siūlymus dėl ištarnybinimo teisinio reguliavimo pakeitimų.

2024 m. gruodžio 3 d. Lietuvos Respublikos Seime buvo įregistruotas Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo Nr. XIV-1985 2 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas[9], kuriame numatyti ištarnybinimo teisinio reguliavimo pakeitimai.

9 Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo Nr. XIV-1985 2 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas, TAPIS, 2024-12-03, Nr. XVP-44.

Įstatymo projekto autoriai aiškinamajame rašte nurodė: „<...> pareigybių vertinimo procesas institucijose ir įstaigose vyksta skirtingai ir dažnai pareigybių vertinimas priklauso nuo įstaigos vadovybės pozicijos. Dalyje įstaigų viešojo administravimo funkcijų nevykdanči[a]s valstybės tarnautojų pareigybes siūloma griežtai panaikinti. Kitose įstaigose valstybės tarnautojo sąvokos neatitinkančioms pareigybėms papildomai priskiriamos viešojo administravimo funkcijos, kad būtų išlaikomas valstybės tarnautojo statusas ir socialinės garantijos.“ Projekto autoriai konstatavo, kad valstybės tarnybos pertvarkos įgyvendinimas peržiūrint pareigybes įstaigose vyksta nenuosekliai, skirtinga apimtimi, o tai bereikalingai kelia įtampą kolektyvuose ir tarp įstaigų. Projekto autoriai nurodė manantys, kad esamu VTĮ pakeitimo įstatymo 2 straipsnio 8 dalyje įtvirtintu reguliavimu, pagal kurį „ištarnybinamos“ užimtos pareigybės, nepavyks pasiekti valstybės tarnybos pertvarka užsibrėžto tikslo – išgryninti valstybės tarnautojų korpusą. Aiškinamajame rašte projekto autoriai pažymėjo, kad yra galimai pažeidžiami valstybės tarnautojų teisėti lūkesčiai, kuomet jie, pasirinkę savo profesinę veiklą valstybės tarnyboje, iš jos yra atleidžiami, todėl, matydami nenuoseklumą, jie teikia valstybės tarnautojų teisėtus lūkesčius užtikrinančius pakeitimus. Minėtame įstatymo projekte siūloma nustatyti, kad valstybės ar savivaldybių institucijose ar įstaigose sudarytoms komisijoms įvertinus valstybės tarnautojų pareigybių atitiktį valstybės tarnautojų sąvokai nuo 2025 m. sausio 1 d. gali būti panaikinamos tik tos pareigybės, kurios yra laisvos (neužimtos).

Atsižvelgdami į tai, kad dalyje valstybės ar savivaldybių institucijų ar įstaigų valstybės tarnautojų pareigybių peržiūros procesas yra įsibėgėjęs, projekto autoriai siūlo numatyti, kad valstybės tarnautojo pareigybės panaikinimas galimas ir šias pareigas einančio asmens sutikimu, jei kolektyvinėje sutartyje ar kitu susitarimu buvusiam valstybės tarnautojui, su kuriuo būtų sudaroma darbo sutartis, būtų užtikrintos turėtos socialinės garantijos. Šio įstatymo projekto pateikimas ir svarstymas padės atsakyti į pagrindinius klausimus dėl ištarnybinimo taikymo pagrįstumo, objektyvumo ir tinkamo teisės normų taikymo. Atkreiptinas dėmesys, kad teismų praktikos pavyzdžių šiuo klausimu dar nėra, teismai nėra pateikę savo pozicijos dėl ištarnybinimo teisinio reguliavimo klausimų.

1.7.3. Darbo apmokėjimo sistema

Apskaičiuojant valstybės tarnautojų, valstybės pareigūnų pareiginę algą nuo 2024 m. sausio 1 d. yra taikomas bazinis dydis, lygus Valstybinės duomenų agentūros paskelbtam 2022 m. vidutiniam mėnesiniam šalies (su individualiomis įmonėmis) darbo užmokesčiui – **1 785,4** euro. Valstybės tarnautojų pareiginės algos koeficientai perskaičiuoti valstybės tarnautojo iki VTĮ naujos redakcijos įsigaliojimo gautą pareiginę algą padalijant iš Lietuvos Respublikos pareiginės algos (atlyginimo) bazinio dydžio nustatymo ir asignavimų darbo užmokesčiui perskaičiavimo įstatyme nustatyto pareiginės algos (atlyginimo) bazinio dydžio (1785,4 euro). Gautas koeficientas apvalinamas iki šimtųjų dalių. Įgyvendinant valstybės tarnybos reformą nuo 2024 m. sausio 1 d. valstybės ir savivaldybių institucijose nustatyta vienoda valstybės tarnautojų ir darbuotojų,

dirbančių pagal darbo sutartį, darbo apmokėjimo sistema. Iki valstybės reformos įgyvendinimo pradžios valstybės tarnautojams darbo užmokestis buvo apskaičiuojamas vadovaujantis VTĮ ir poįstatyminiais teisės aktais, darbo apmokėjimo sistemos institucijose ir įstaigose buvo taikomos tik darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartį. Kilo poreikis nustatyti ir patvirtinti naujas darbo apmokėjimo sistemas tam, kad įgyvendinus valstybės tarnybos reformą būtų galima sušvelninti naujų pokyčių naštą tiek tarnautojams, tiek (ypač) ištarnybintiems asmenims ir dirbantiems pagal darbo sutartį darbuotojams. Svarbiu uždaviniu tapo tolygaus, teisingo, skaidraus, aiškaus ir pagrįsto darbo apmokėjimo užtikrinimas, išvengiant darbo apmokėjimo netolygumų darbuotojams, turintiems panašią atsakomybę ir vykdantiems panašias funkcijas.

Naujojoje VTĮ redakcijoje ir poįstatyminiuose teisės aktuose numatyta, kad darbo apmokėjimo sistema nustatoma kolektyvinėje sutartyje. Jeigu kolektyvinės sutarties nėra, darbo apmokėjimo sistemą nustato valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos vadovas ir paskelbia viešai valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos interneto svetainėje. Darbo apmokėjimo sistema nustatoma vadovaujantis Vyriausybės patvirtintomis rekomendacijomis. Prieš valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos vadovui nustatant ar keičiant darbo apmokėjimo sistemą, Darbo kodekse nustatyta tvarka turi būti įvykdytos informavimo ir konsultavimo procedūros. Darbo apmokėjimo sistemoje detalizuojami valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos pareigybių sąraše esančių pareigybių pareiginės algos koeficiento, viršijančio VTĮ 1 priede nustatytą minimalų pareiginės algos koeficientą, dydžio nustatymo kriterijai (darbo patirtis, veiklos sudėtingumas, atsakomybės lygis, papildomų įgūdžių ar žinių, svarbių einamoms pareigoms, turėjimas ir pan.) ir į juos atsižvelgiant nustatomi didžiausi pareiginės algos koeficientų dydžiai, pareiginės algos koeficientų intervalai konkrečioms pareigybėms, priemokų dydžiai ir jų skyrimo tvarka.

Nuo 2024 m. sausio 1 d. neliko įstaigų skirstymo į grupes, todėl įstaigų vadovų pareiginė alga nustatoma pagal pareigybei VTĮ 2 priede nustatytą pareiginės algos koeficientą arba iš pareigybei nustatyto pareiginės algos koeficientų intervalo, atsižvelgiant į valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos veiklos pobūdį, jos dydį, santykį su pavaldžiais ir nepavaldžiais subjektais, jos veiklos ir sprendimų galiojimo ribas, vadovaujantis Vyriausybės patvirtintais valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų vertinimo kriterijų įverčiais.

Pakeistos ir kai kurios valstybės tarnautojų socialinės garantijos, nustatyta, kad valstybės tarnautojams gali būti mokamas ne didesnis nei 20 proc. pareiginės algos priedas už stažą. Anksčiau, iki 2024 m. sausio 1 d., buvo nustatytas 30 proc. priedas, taigi jis sumažintas trečdaliu. Valstybės tarnautojams ir asmenims, kurių tarnybos Lietuvos valstybei stažas įsigaliojus naujai VTĮ redakcijai yra didesnis negu 20 metų, priedo už tarnybos Lietuvos valstybei stažą dydis procentais fiksuojamas ir yra lygus šio įstatymo įsigaliojimo dieną sukauptam priedo už tarnybos Lietuvos valstybei stažą dydžiui procentais. Fiksuotasis priedo už tarnybos Lietuvos valstybei stažą dydis nekinta. Šio dydžio priedas už tarnybos Lietuvos valstybei stažą, sukauptą iki VTĮ naujos redakcijos įsigaliojimo dienos, mokamas tol, kol asmuo eina pareigas valstybės tarnyboje. Fiksuotasis priedo už tarnybos Lietuvos valstybei stažą dydis išlieka ir jam grįžus į valstybės tarnybą. Šios

dalies nuostatos taikomos ir asmenims, ėjusiems valstybės tarnautojo pareigas ir priimtiems į valstybės tarnautojo pareigas iki ar po VTĮ naujos redakcijos įsigaliojimo dienos.

Darbo apmokėjimo sistema nustatoma vadovaujantis Vyriausybės 2023 m. lapkričio 8 d. nutarime Nr. 857 „Dėl darbo apmokėjimo sistemos nustatymo rekomendacijų patvirtinimo" patvirtintomis rekomendacijomis[10]. Darbo apmokėjimo sistemoje, atsižvelgiant į VTĮ ir Darbo kodekso nuostatas, detalizuojami valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos pareigybių sąraše esančių pareigybių pareiginės algos koeficiento, viršijančio šio VTĮ 1 priede nustatytą minimalų pareiginės algos koeficientą, dydžio nustatymo kriterijai (darbo patirtis, veiklos sudėtingumas, atsakomybės lygis, papildomų įgūdžių ar žinių, svarbių einamoms pareigoms, turėjimas ir pan.) ir pagal juos nustatomi didžiausi pareiginės algos koeficientų dydžiai, pareiginės algos koeficientų intervalai konkrečioms pareigybėms, priemokų dydžiai ir jų skyrimo tvarka.

Atsižvelgiant į naująjį teisinį reguliavimą, valstybės ir savivaldybių institucijose ir įstaigose sukurta vienoda darbo apmokėjimo ir pareigybių grupavimo sistema, kurioje taikoma vienoda tvarka ir principai tiek valstybės tarnautojams, tiek darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartį. Biudžetinėse įstaigose personalo administravimas ir darbo užmokesčio skaičiavimo procesas tapo paprastesnis. Valstybės tarnybos reformos metu nuo 2024 m. sausio 1 d. įgyvendinamas kertinis naujosios darbo apmokėjimo sistemos principas yra tinkamas institucijos ir įstaigos pareigybių grupavimas į lygius ir jų rangavimas nuo žemiausio iki aukščiausio, atspindintis sąlyginį kiekvienos pareigybės indėlį įstaigos vertės kūrimo grandinėje, t. y. vaidmenį realizuojant įstaigos veiklos tikslus. Pareigybių lygių aibėje aukščiausiam pareigybių lygiui priskiriama įstaigos vadovo pareigybė, o žemiausiam – pati paprasčiausia savo darbo turiniu pareigybė. Tarpinių pareigybių lygių skaičius gali skirtis priklausomai nuo konkrečiam pareigybės lygiui priskiriamų pareigybių darbo turinio skirtumų reikšmingumo, t. y. jei į atskirus pareigybių lygius grupuojamos pareigybės, kurių darbo turinys skiriasi mažiau reikšmingai, įstaigos pareigybių lygių struktūrą sudarytų daugiau lygių (pvz., 20 ar daugiau) nei tuo atveju, jei į atskirus pareigybių lygius būtų grupuojamos pareigybės, kurių darbo turinys skirtųsi reikšmingiau.

Darbo apmokėjimo sistemos kūrimo tikslu pareigybės į skirtingus lygius grupuojamos pagal aiškiai suvokiamus jų skirtumus. Vėlesniuose darbo apmokėjimo sistemos kūrimo etapuose kiekvienam pareigybės lygiui nustatomas pareiginės algos koeficientų intervalas, kuris yra pakankamas, kad atspindėtų unikalių, net ir į tą patį lygį sugrupuotų pareigybių darbo turinio skirtumus arba konkrečioms pareigybėms keliamus kompetencijų ir atitinkamų gebėjimų reikalavimus. Vertinant pareigybes neturėtų būti vertinami konkretaus valstybės tarnautojo gebėjimai ir jo darbo rezultatai. Siūlytina pareigybę vertinti kaip laisvą, t. y. neužimtą, ir apsibrėžti pareigybei keliamus reikalavimus ir tinkamo rezultato lūkesčius.

10 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2023 m. lapkričio 8 d. nutarimas Nr. 857 „Dėl darbo apmokėjimo sistemos nustatymo rekomendacijų patvirtinimo", TAR, 2023-11-10, Nr. 21855.

Rekomenduojama įstaigoje sudaryti objektyvių kriterijų, pagal kuriuos mokama priemoka, sąrašą, konkrečius skiriamų priemokų dydžius (dydžių intervalus) pagal atskirus kriterijus, priemokų sumavimo taisykles ir kitas priemokų skyrimo sąlygas, kad būtų užtikrinti teisingo mokėjimo už darbą, vienodo atlyginimo už tokį patį ar lygiavertį darbą principai. Taip pat rekomenduojama sudaryti atvejų, už kuriuos skatinama ar apdovanojama, sąrašą ir konkrečius skiriamų išmokų ar dovanų vertės dydžius (dydžių intervalus). Įstaigoje gali būti įtvirtinami konkretūs dydžiai (dydžių intervalai) nustatant valstybės tarnautojui didesnę pareiginę algą, kai jo veikla įvertinama kaip viršijanti lūkesčius, ir mažesnę pareiginę algą, kai veikla įvertinama kaip neatitinkanti lūkesčių

Įvertinus 2024-uosius, kaip darbo apmokėjimo sistemos įgyvendinimo metus, reikia pažymėti, kad išryškėjo naujojo teisinio reguliavimo privalumai ir trūkumai. Kiekviena valstybės ir savivaldybių institucija ir įstaiga turi atskirą, savarankiškai parengtą ir patvirtintą darbo apmokėjimo sistemą. VTĮ nustato tik pareigybių koeficientų žemutines ribas. Galima viršutinė institucijos ir įstaigos pareigybės riba yra institucijos ar įstaigos vadovo pareiginės algos koeficiento riba. Tai leidžia lanksčiai įvertinti kiekvienos valstybės institucijos poreikius, nustatyti prioritetus, papildomas skatinimo priemones ir patenkinti darbuotojų lūkesčius. Darbo apmokėjimo sistema privalomai skelbiama kiekvienos institucijos ir įstaigos interneto svetainėje – tai užtikrina skaidrumą ir galimybes susipažinti ir, jei reikia, palyginti su kitų valstybės institucijų ir įstaigų darbo užmokesčio dydžiais, skatinimo priemonėmis.

Vis dėlto sprendimą dėl darbo apmokėjimo sistemos turinio ir tvirtinimo vienasmeniškai priima ir valstybės institucijos ar įstaigos vadovas po konsultacijų su darbuotojų teises įgyvendinančiomis organizacijomis (jų pritarimas neprivalomas). Darbo užmokesčiui skirti valstybės biudžeto asignavimai nedidinami. Nepaisant priskirtų viešojo administravimo funkcijų ir valstybės siekio vienodai visiems užtikrinti kokybiškas viešąsias paslaugas, ima veikti privačiojo sektoriaus darbo rinkos dėsniai, valstybės tarnautojai keičia tarnybos vietas ir pereina dirbti į tą valstybės instituciją, kurioje mokamas didesnis darbo užmokestis. Tai reiškia, kad bus ir jau yra atskirų valstybės institucijų sėkmės istorijų ir kai kurių valstybės institucijų nesėkmės patirčių. Iš esmės darbo užmokesčio sistema veikia sąlyginės rinkos sąlygomis, tačiau viską lemia valstybės institucijos ar įstaigos vadovo profesinis pasirengimas ir kompetencija. Pažymėtina, kad verslo įmonės gali bankrutuoti ir nutraukti veiklą, o viešojo administravimo institucija privalo funkcionuoti ir vykdyti pavestas funkcijas net jei nėra kvalifikuotų specialistų ar netinkamai administruojamos darbo užmokesčiui skirtos lėšos. Atsakymus gausime netrukus, kai bus įvertinti metiniai valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų rezultatai, bet jau dabar aišku, kad teisinis reguliavimas nėra išbaigtas, nėra kontrolės ir priežiūros mechanizmų ir nėra numatyta rizikos prevencijos priemonių.

1.7.4. Tarnybinės veiklos vertinimas

Įgyvendinant valstybės tarnybos reformos nuostatas dėl tarnybinės veiklos vertinimo buvo atsisakyta tarnybinės veiklos vertinimo komisijų ir suvienodintas valstybės tarnautojų ir biudžetinių įstaigų darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartį, tarnybinės veiklos vertinimo ir veiklos vertinimas. Vertinant valstybės tarnautojų tarnybinę veiklą laikomasi tam tikrų vertinimo kriterijų, kurie turi būti visiems vienodi ir aiškiai suprantami, taip pat apimti valstybės tarnautojo veiklą ir veiklos rezultatų vertinimą. Nors karjeros valstybės tarnautojus vertina tiesioginiai vadovai, VTĮ taip pat išskiriama galimybė tam tikrais atvejais valstybės tarnautojams kreiptis į asmenį, priimantį į pareigas, kai valstybės tarnautojas yra nepatenkintas tiesioginio vadovo vertinimo išvada ir siūlymu. Asmuo, priimantis į pareigas, gali atlikti objektyvumo ir pagrįstumo patikrą ir siūlyti peržiūrėti išvadą ir siūlymą. Taip VTĮ įtvirtinta nauja galimybė valstybės tarnautojams peržiūrėti vertinimo išvadą, kai buvo panaikintos vertinimo komisijos ir valstybės tarnautojai neteko galimybės apskųsti sprendimą dėl galimai neobjektyvaus vertinimo ir atitinkamos išvados.

Atkreiptinas dėmesys, kad vertinant valstybės tarnautojo tarnybinę veiklą turi būti vertinami jo gebėjimai atlikti funkcijas, profesinės kompetencijos ir konkretūs darbo rezultatai. Taip pat svarbu paminėti, kad nors valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo sistema jau ne kartą keista, valstybės tarnautojai vis dar įžvelgia trūkumų ir pateikia kritinių pastabų dėl vertintojų ir vertinimo kriterijų, nustatytų dabartinėje tarnybinės veiklos vertinimo sistemoje. Vertintojai neretai vadovaujasi asmenine nuomone apie vertinamąjį, todėl svarbu, kad vertinant valstybės tarnautojus būtų laikomasi objektyvumo principo ir išvengiama išankstinių nuostatų dėl konkretaus valstybės tarnautojo.

Vyriausybė 2024 m. sausio 3 d. nutarimu Nr. 6 „Dėl valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos ir biudžetinių įstaigų darbuotojų veiklos vertinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“[11] patvirtino naują valstybės tarnautojų ir darbuotojų pagal darbo sutartis vertinimo tvarką. Pirmą kartą valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimas ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartį, veiklos vertinimas reglamentuojamas vienodai, pagal tą patį teisės aktą. Valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos ir biudžetinių įstaigų darbuotojų veiklos vertinimo tvarkos apraše buvo reglamentuojamas VTĮ 18 straipsnio 1 dalyje nurodytų valstybės tarnautojų kasmetinis ir neeilinis tarnybinės veiklos vertinimas ir Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų darbuotojų darbo apmokėjimo ir komisijų narių atlygio už darbą įstatymo 9 straipsnio 1 dalyje nurodytų valstybės ir savivaldybių įstaigų darbuotojų veiklos vertinimas.

Valstybės tarnautojo tarnybinė veikla vertinama, jeigu jis ne trumpiau kaip 6 mėnesius per kalendorinius metus eina valstybės tarnautojo pareigas toje valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje, kurioje atliekamas vertinimas. Įstaigos vadovo tarnybinę veiklą vertina šį valstybės tarnautoją į pareigas priimantis asmuo, o kai įstaigos vadovą į pareigas priima kolegiali institucija,

11 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2024 m. sausio 3 d. nutarimas Nr. 6 „Dėl valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos ir biudžetinių įstaigų darbuotojų veiklos vertinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“, TAR, 2024-01-03, Nr. 88.

– šios institucijos vadovas. Karjeros valstybės tarnautojo ir laikinojo valstybės tarnautojo tarnybinę veiklą vertina jų tiesioginiai vadovai. Vertinami karjeros valstybės tarnautojas ir laikinasis valstybės tarnautojas turi teisę kviesti biudžetinės įstaigos darbuotojų atstovavimą įgyvendinančių subjektų atstovą dalyvauti tiesioginiam vadovui vertinant jų tarnybinę veiklą. Įstaigos vadovą į pareigas priimantis asmuo, o kai įstaigos vadovą į pareigas priima kolegiali institucija, – šios institucijos vadovas, tiesioginis karjeros valstybės tarnautojo ar laikinojo valstybės tarnautojo vadovas valstybės tarnautojo tarnybinę veiklą gali įvertinti taip:

1) viršijanti lūkesčius;
2) atitinkanti lūkesčius;
3) iš dalies atitinkanti lūkesčius;
4) neatitinkanti lūkesčių.

Atkreiptinas dėmesys, kad vėl grįžtama prie 4 tarnybinės veiklos vertinimo reikšmių vietoje iki 2024 m. sausio 1 d. buvusių 3 reikšmių. Taip pat panaikinta Tarnybinės veiklos vertinimo komisija, veikusi kaip tam tikra apeliacinė institucija, kurioje valstybės tarnautojai galėjo išsakyti savo priekaištus, lūkesčius ir tikėtis tarnybinės veiklos vertinimo išvados peržiūros. Kai valstybės tarnautojo tarnybinė veikla įvertinama kaip atitinkanti lūkesčius, jo teisinė padėtis nesikeičia ir valstybės tarnautojo tarnybinės veiklos vertinimas baigiamas, išskyrus atvejus, kai jis nesutinka su tiesioginio vadovo pateiktu tarnybinės veiklos vertinimu.

Valstybės tarnautojas, nesutinkantis su tiesioginio vadovo pateiktu tarnybinės veiklos vertinimu, turi teisę kreiptis į valstybės tarnautoją į pareigas priimantį asmenį (jo įgaliotą asmenį) ir paprašyti įvertinti tarnybinės veiklos vertinimo objektyvumą ir pagrįstumą. Jei valstybės tarnautoją į pareigas priimantis asmuo (jo įgaliotas asmuo) padaro išvadą, kad valstybės tarnautojo tarnybinė veikla įvertinta neobjektyviai ir nemotyvuotai, valstybės tarnautojo tiesioginis vadovas atlieka pakartotinį valstybės tarnautojo tarnybinės veiklos vertinimą. Valstybės tarnautoją į pareigas priimančio asmens (jo įgalioto asmens) išvada dėl valstybės tarnautojo tarnybinės veiklos vertinimo objektyvumo ir pagrįstumo gali būti skundžiama Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatyme nustatyta tvarka, o darbuotojas, dirbantis pagal darbo sutartį, dėl tokio paties ginčo sprendimo gali kreiptis į Darbo ginčų komisiją.

Pirmieji praktiniai pavyzdžiai patvirtina nuogąstavimus, kad tarnybinės veiklos vertinimo komisijų naikinimas buvo klaida. Pagal dabartinį reglamentavimą tarnybinės veiklos vertinimo išvadą pavedama peržiūrėti tam pačiam asmeniui, kuris jau įvertino ir parengė išvadą dėl valstybės tarnautojo veiklos metinio vertinimo. Tas pats asmuo du kartus turi vertinti ir pagal asmens, priimančio į tarnybą, pavedimą keisti valstybės tarnautojo vertinimo išvadą. Tai kelia pagrįstų abejonių dėl pakartotinio tarnybinės veiklos vertinimo tikslingumo ir rezultatų.

Reikia dar kartą pažymėti, kad valstybės tarnautojas, nesutinkantis su tarnybinio vertinimo išvada ir sprendimais, gali kreiptis tik į administracinį teismą, kuriame bylų nagrinėjimo trukmė bus dar ilgesnė nei laukiant kito tarnybinės veiklos metinio vertinimo, todėl itin aktuali yra tarnybinių ginčų komisijų problema. Tokio pobūdžio tarnybiniai ginčai, kaip skundai dėl tarnybinės veiklos vertinimo, turėtų būti nagrinėjami greitai, supaprastinta tvarka.

1.7.5. Bendrasis valstybės tarnybos valdymas

2024 m. sausio 1 d. įsigaliojus naujai VTĮ redakcijai valstybės tarnyboje įvyko ir valstybės institucijų struktūrinių pokyčių. Dar 2023 m. buvęs Valstybės tarnybos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos pertvarkytas į Viešojo valdymo agentūrą (VVA), kuriai numatytos naujos funkcijos tiek dėl valstybės tarnautojų, tiek dėl darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, visame viešajame sektoriuje. VVA pavesta administruoti ne tik valstybės tarnautojų tarnybos santykius, bet ir visų viešojo sektoriaus darbuotojų darbo ir veiklos klausimus.

VVA buvo iškeltas tikslas sukurti profesionalią bei veiksmingą valstybės tarnybą, taip pat garantuoti VTĮ ir su juo susijusių teisės aktų įgyvendinimo vientisumą[12]. VVA vieta bendrajame valstybės tarnybos valdymo kontekste ypatinga tuo, kad čia kaupiama duomenų bazė leidžia analizuoti valstybės tarnyboje susiklosčiusias tendencijas, stebėti jų praktinį veiksmingumą ir prognozuoti su tuo susijusius pokyčius, teikti išvadas dėl jų įgyvendinimo. Siekiant modernizuoti šalies viešąjį valdymą, atsiranda poreikis tobulinti ne tik teisinį reguliavimą, bet ir institucinę sąrangą, organizuoti efektyvų valstybės tarnybos valdymą. Pagal dabartinį teisinį reguliavimą yra dvi valstybės institucijos, atsakingos už bendrąjį valstybės tarnybos valdymą: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija (toliau – VRM) ir Vyriausybės įgaliota institucija.

VRM formuoja valstybės politiką vidaus reikalų ministrui pavestoje valstybės tarnybos valdymo srityje, organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą; teikia Vyriausybei su valstybės tarnyba susijusių teisės aktų projektus; atlieka kitas šiame įstatyme ir kituose teisės aktuose nustatytas funkcijas valstybės tarnybos valdymo srityje.

Viešojo valdymo agentūrai jos nuostatuose pavestos funkcijos dalyvauti formuojant žmogiškųjų išteklių valdymo politiką valstybės tarnyboje ir ją įgyvendinti valstybės ir savivaldybių institucijose ir įstaigose (t. y. atstovaujamosiose, valstybės vadovo, vykdomosiose, teisminės valdžios institucijose, teisėsaugos institucijose ir įstaigose, audito, kontrolę (priežiūrą) atliekančiose institucijose ir įstaigose, kitose valstybės ir savivaldybių institucijose ir įstaigose, kurios finansuojamos iš valstybės ar savivaldybių biudžetų bei valstybės pinigų fondų ir kurioms Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme nustatyta tvarka yra suteikti viešojo administravimo įgaliojimai); organizuoti ir įgyvendinti centralizuotą aukštesniųjų vadovų korpuso valdymą; plėtoti pažangią valdyseną biudžetinėse įstaigose ir viešosiose įstaigose, kurių savininkė ar dalininkė yra valstybė ir (ar) savivaldybė; kaupti informaciją apie Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus įstaigų teikiamas administracines ir viešąsias paslaugas ir jų rodiklius; kelti valstybės, kaip darbdavio, įvaizdį.

Galima konstatuoti, kad valstybės tarnybos reformos sėkmę lemia sėkmingas VRM ir VVA funkcijų vykdymas, šių institucijų specialistų profesionalumas ir tinkamas galiojančių teisės normų taikymas.

12 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2023 m. rugpjūčio 30 d. nutarimas Nr. 693 „Dėl Viešojo valdymo agentūros organizacinės formos pakeitimo, Viešojo valdymo agentūros nuostatų ir administracijos struktūros patvirtinimo“, TAR, 2023-08-31, Nr. 17214.

Išvados

1. Priėmus naująją Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo redakciją, nuo 2024 m. sausio 1 d. prasidėjęs valstybės tarnybos pertvarkos ir reformų laikotarpis tęsėsi ir visus 2024 metus. Valstybės tarnybos santykių ir darbo santykių biudžetinės įstaigose teisinis reguliavimas dar labiau suvienodėjo, o kai kuriose srityse, pavyzdžiui, valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartį, veiklos vertinimo, tapo identiškas. Darbo apmokėjimo sistema biudžetinėse įstaigose taip pat yra vienoda. Tai kelia pagrįstų abejonių dėl Konstitucinio Teismo išsakytų teiginių apie valstybės tarnautojus kaip ypatingą darbuotojų grupę, įgyvendinančią valstybės politikų sprendimus ir turinčią ypatingą teisinį statusą. Tarnybos ir darbo santykiai ir jų teisinis reguliavimas toliau vienodėja.
2. Naujos priėmimo tvarkos su konkursu ir bandomuoju laikotarpiu, t. y. dvigubu atrankos barjeru, nustatymas atgrasė dalį pretendentų nuo kandidatavimo į valstybės tarnybą ir padarė priėmimą į valstybės tarnybą dar sudėtingesnį. Teisinio reguliavimo pokyčiai buvo priimti tinkamai neįvertinus galimų pasekmių ir poveikio.
3. Reformos įgyvendinimo eiga parodė, kad kai kurie esminiai valstybės tarnybos reformos sprendimai, kaip, pavyzdžiui, ištarnybinimas, tarnybinės veiklos vertinimas, padidino socialinę įtampą ir sukėlė pasyvų institucijų pasipriešinimą. Vienas pirmųjų įstatymo projektų, įregistruotų po Lietuvos Respublikos Seimo 2024 m. rinkimų, buvo VTĮ pakeitimo projektas dėl ištarnybinimo peržiūros.
4. Teisinio reguliavimo analizė parodė ydingą praktiką tarnybinių ir darbo ginčų teisinio reguliavimo srityje. Valstybės tarnautojai gali skųsti asmenų, priimančių į tarnybą, sprendimus tik Regionų administraciniam teismui, o darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartį, dėl tų pačių asmenų sprendimų, kurie priimami vadovaujantis tais pačiais teisės aktais dėl tarnybinio vertinimo ir veiklos vertinimo bei darbo apmokėjimo klausimų, kreipiasi su skundais į darbo ginčų komisijas. Lietuvos Respublikos teisės sistemoje išlieka esminis neišspręstas klausimas dėl tarnybinių ginčų komisijų steigimo ir valstybės tarnautojams vienodų teisių su darbuotojais, dirbančiais pagal darbo sutartis, apskųsti dėl jų priimtus sprendimus suteikimo.
5. Tinkamai neparengti teisinio reguliavimo sprendimai ir klaidingas galimų pasekmių vertinimas gali tik pabloginti valstybės tarnautojų socialines garantijas, valstybės tarnybos ir darbo santykius, pabloginti viešojo valdymo kokybę ir viešųjų paslaugų teikimą.

Civil Service Reform in 2024 and the New Legal Regulation

Mykolas Romeris University Law School
Public Law Institute
Dr. Gintautas Vilkelis
E-mail: givil@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-24-01-07

Summary. *The civil service of the Republic of Lithuania is undergoing continuous reorganization. As of 2024, a new legal regulation has come into force, introducing changes to the admission process, work payment systems, and performance evaluation procedures. The Civil Service Department has been replaced by the Public Management Agency, which is primarily responsible for implementing the reform.*

The reform has been underway for a year, and during this time, certain shortcomings and issues have emerged. As a result, proposals to amend the civil service legislation have been submitted. One of the most debated changes involves the decision to convert civil servants into employees under employment contracts, a move that has sparked considerable discussion.

To ensure its effectiveness, the new legal regulation must be updated, taking into account the lessons learned and experiences gained in 2024.

Keywords: *public service, civil servant, Public management agency.*

LIETUVOS TEISĖ

2024

Esminiai pokyčiai

Redaktoriai:
Prof. dr. Lyra Jakulevičienė, Prof. dr. Vytautas Sinkevičius

Vykdančioji redaktorė
Dr. Kristina Kenstavičienė

Redakcinės kolegijos nariai:
Prof. dr. Virginijus Bitė
(Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Privatinės teisės institutas)
Prof. dr. Saulius Katuoka
(Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės institutas)
Prof. dr. Jolanta Zajančkauskienė
(Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Baudžiamosios teisės ir proceso institutas)
Doc. dr. Juozas Valčiukas
(Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės institutas)

Recenzentai:
Prof. dr. Lina Mikalonienė (Mykolo Romerio universitetas)
Doc. dr. Marijus Šalčius (Vytauto Didžiojo universitetas)

ISSN 2669-137X (spausdintas)
ISSN 2669-1388 (internete)

© Autorių kolektyvas, 2024
© Mykolo Romerio universitetas, 2024