

## 1.10. Valstybės tarnybos instituto teisinė reforma 2022–2023 metais

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos

Viešosios teisės institutas

**Ana Rynkun**

E. paštas: ana.rynkun@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-10

**Santrauka.** Pastaraisiais metais daug kalbama apie valstybės tarnybos institutą. Dažnai akcentuojama, kad sparti technologijų plėtra, didėjantis piliečių ir verslo poreikis gauti modernias ir prieinamas viešąsias paslaugas, būtinybė profesionaliai spręsti vis sudėtingesnius iššūkius ir krizines situacijas, inertiškas viešojo sektoriaus veikimas verčia iš esmės apsvarstyti ir pertvarkyti viešojo sektoriaus ekosistemą – paslaugas, institucijas, procesus ir žmones<sup>1</sup>. Šios diskusijos lėmė būtinumą keisti teisinį reguliavimą ir palaipsniui inicijuoti valstybės tarnybos instituto teisinę reformą.

Pažymėtina, kad bandymų atlikti valstybės tarnybos reformą buvo daug, pavyzdžiui, vien Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas<sup>2</sup> keistas 135 kartus. Šaržuojant esamą situaciją pabrėžtina tai, kad visai neseniai Lietuvos Respublikos Seime, 2021 m. gruodžio 23 d., buvo priimtas Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas<sup>3</sup>, bet jį siūloma reformuoti vėl. Toks itin dažnas tų pačių teisės aktų keitimas lemia teisinio reguliavimo chaotiškumą.

Atliepiant pastarųjų metų iššūkius 2022 metais įvyko valstybės tarnybos instituto reformos pradžia: Lietuvos Respublikos Seimui pateiktas Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas<sup>4</sup>. Projektu siūloma Valstybės tarnybos įstatymą išdėstyti nauja redakcija, pakeičiant daugelį valstybės tarnybos santykių teisinio reguliavimo aspektų. Šiuo dokumentu siekiama sukurti lankstesnę ir labiau į rezultatą orientuotą valstybės tarnybą, joje suburti atskirą vadovų korpusą ir stiprinti jo kompetencijas, pertvarkyti biudžetinių įstaigų valdymą pagal naują valdysenos modelį ir kt.

Pritartina tam, kad valstybės tarnybos institutas turi būti tobulintinas, tačiau reformos sėkmė visada priklauso nuo priimtų teisės aktų kokybiškumo ir tinkamo jų įgyvendinimo. Todėl šiame straipsnyje iš esmės analizuojamas aktualiausias Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo projektas ir jo galima įtaka valstybės tarnybos instituto teisinei reformai.

**Reikšminiai žodžiai:** valstybės tarnyba, valstybės tarnautojas, aukštesnysis vadovas, viešojo valdymo agentūra.

### Įvadas

2022–2030 metų Viešojo valdymo plėtros programoje, patvirtintoje Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2022 m. kovo 9 d. nutarimu Nr. 206 „Dėl 2022–2030 metų plėtros programos valdytojos Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos viešojo valdymo plėtros programos

1 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. gruodžio 11 d. nutarimas Nr. XIV-72 „Dėl Aštuonioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“, TAR, 2020-12-11, Nr. 27121.

2 Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas Nr. VIII-1316, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 66-2130.

3 Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymas, TAR, 2018-07-16, Nr. 12037.

4 Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas, TAIS, 2022-11-15, Nr. XIVP-2066(3).

patvirtinimo<sup>5</sup>, įvardyta problema – „nepakankamas Lietuvos valstybės tarnybos efektyvumas“ ir nurodytos spęstinios šios problemos priežastys. Dėl to 2022 metais pradėta valstybės tarnybos instituto teisinė reforma – Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovai pateikė Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projektą<sup>6</sup> (toliau – VTĮ projektas), kuriuo inicijuota valstybės tarnybos instituto teisinė reforma. Išanalizavus VTĮ projekto turinį darytina išvada, kad reforma įgyvendinama koncentruojantis į šias pagrindines kryptis:

1. vadovų karjeros valdymo reglamentavimo pokyčiai;
2. normų, susijusių su kompetencijų ugdymu, keitimas;
3. žmogiškųjų išteklių valdymo teisinio reguliavimo tobulinimas.

Šio straipsnio tikslas – išanalizuoti VTĮ projekto aktualiausias pokyčius. Siekiant šio tikslo straipsnyje analizuojamos svarbiausios valstybės tarnybos instituto reformos kryptys ir aptariamas prognozuojamas poveikis valstybės tarnybos institutui. Straipsnyje pasitelkiami dokumentų analizės, loginis, apibendrinimų ir lyginamasis metodai.

### 1.10.1. Vadovų karjeros valdymo reglamentavimo pokyčiai

Vertinant galiojanti teisinį reglamentavimą konstatuotina, kad vadovą įdarbinančios valstybės tarnybos institucijos ir įstaigos neidentifikuoja, kokio vadovo ieško: nevertinama esama situacija įstaigoje, jos brandos lygis, efektyvumo didinimas, struktūriniai, vadybos pokyčiai ir kiti svarbūs vadybos aspektai. Kritikuotina ir tai, kad dažnu atveju institucijose nevykdomas nei kandidatų į įstaigų vadovų pareigas pritraukimas, nei aktyvi jų paieška. Be kita ko, neigiamas valstybės tarnybos įvaizdis visuomenėje, stereotipai ir mitai taip pat nepadedą šiam profesionalių vadovų paieškos procesui.

Problema siekiama spręsti VTĮ projektu, kuriame centralizuotas vadovų korpuso stiprinimas pasirinktas kaip strateginė reformos kryptis. Prognozuojama, kad centralizuotas valdymas suteiktų palankesnes sąlygas kurti korporatyvinę kultūrą savarankiškų institucijų kontekste ir užtikrinti nuoseklumą atrankose, vertinant veiklą, ugdant kompetencijas, telkiant vadovus tarpinstitucinių problemų sprendimui ir teikiant jiems pagalbą. Centralizuotas įstaigų vadovų valdymas sudarytų prielaidas ir tolesniam jų karjeros valdymui, taip pat leistų geriau planuoti įstaigų vadovų mobilumą ir rotaciją. Siekiant neprarasti kompetentingų įstaigų vadovų pasibaigus jų kadencijai ir kuo geriau panaudoti sukauptą patirtį, VTĮ projektu siekiama, kad buvę įstaigų vadovai būtų pritraukiami dalyvauti atrankose į kitų įstaigų vadovų pareigas.

VTĮ projekte taip pat siūloma įteisinti aukštesniojo vadovo sąvoką: „Aukštesnysis vadovas – įstaigos vadovas (išskyrus įstaigos vadovą, priimamą į pareigas politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu) ar valstybės pareigūnas, Seimo, Respublikos Prezidento ar Vyriausybės paskirtas vadovauti valstybės ar savivaldybės institucijai ar įstaigai kitų įstatymų nustatyta tvarka.“<sup>7</sup> Siūloma įtvirtinti šių aukštesniųjų vadovų kompetencijų ugdymą, kuris apimtų įvairius mokymus ir tęstinį kompetencijų tobulinimą. Planuojama, kad šiuos veiksmus centralizuotai organizuos Vyriausybės įgaliota įstaiga – Viešojo valdymo agentūra. Viešojo valdymo agentūroje bus atliekama stebėseną, kaip konkrečios vadovų kompetencijos veikia įstaigos rezultatus, taip pat bus nustatomas bendrų ir individualių (būtinų konkrečiam vadovui) kompetencijų po-

5 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2022 m. kovo 9 d. nutarimas Nr. XIV-72 „Dėl 2022–2030 metų plėtos programos valdytojos Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos viešojo valdymo plėtos programos patvirtinimo“, TAR, 2022-03-16, Nr. 04832.

6 Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas, *supra note*, 4.

7 *Ibid.*, 2 straipsnio 1 dalis.

reikis<sup>8</sup>. Ši stebėseną padės išgryninti būtinas ir tobulintinas įstaigų vadovų kompetencijas. Visų šių kompleksinių veiksmų rezultatas orientuojamas į aukštesniųjų vadovų vadybos, strateginio planavimo, komunikacijos, lyderystės, problemų sprendimo, žmogiškųjų išteklių valdymo ir kitų aukštesniesiems vadovams būtinų kompetencijų ugdymą.

Be to, VTĮ projektu siūloma su į įstaigos vadovo pareigas priimamu asmeniu sudaryti susitarimą dėl jo veiklos tikslų ir rezultatų, taip pat nustatyti, kad įstaigos vadovo tarnybinės veiklos vertinimo tikslas – įvertinti pagal susitarimą jo pasiektus rezultatus. Siūloma sudaryti galimybę įstaigos vadovą pasibaigus pirmajai kadencijai paskirti antrajai kadencijai be konkurso atsižvelgiant į tai, ar įstaigos vadovo pirmosios kadencijos laikotarpiu įstaigos vadovas pasiekė susitarime dėl pagrindinių kadencijos laikotarpio ir (ar) tam tikrų jo etapų veiklos tikslų ir rezultatų nustatytus veiklos tikslus ir rezultatus. Prognozuojama, kad taip įstaigos vadovų veikla bus labiau orientuota į rezultatus.

### 1.10.2. Normų, susijusių su kompetencijų ugdymu, keitimas

Pagal šiuo metu galiojantį teisinį reguliavimą valstybės tarnautojai tobulina kvalifikaciją pagal institucijos, kurioje valstybės tarnautojas eina pareigas, tikslus ir uždavinius arba pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės nustatytus kvalifikacijos tobulinimo prioritetus<sup>9</sup>. Dalyvauti išoriniuose mokymuose (konferencijose, seminaruose ir pan.), kurie yra tiesiogiai susiję su vykdomomis funkcijomis, palikta galimybė tik tada, kai valstybės tarnautojui atsiranda poreikis įgyti naujų žinių ar kompetencijų. Iš to darytina išvada, kad aktualus kvalifikacijos kėlimo ir mokymosi organizavimo reglamentavimas stokoja sistemiškumo. Kritikuotina ir tai, kad aktualus mokymosi reglamentavimas dažnai vertinamas tik formaliai.

Matyt, įvertinus šiuos aspektus, VTĮ projektu siūloma įteisinti kompetencijų viešajame sektoriuje ugdymo modelį. Siūloma pavesti Lietuvos Respublikos Vyriausybės įgaliotai institucijai (šiuo atveju – Viešojo valdymo agentūrai) centralizuotai organizuoti ir koordinuoti valstybės tarnautojų mokymų vykdymą<sup>10</sup>. Darytina išvada, kad organizuojant ir koordinuojant valstybės tarnautojų mokymų vykdymą centralizuotai, būtų užtikrinamas vienodas ir platus požiūris į svarbiausias valstybės tarnautojo kompetencijas ir jų ugdymą, vienodas kvalifikacijos ir gebėjimų ugdymo pasiekiamumas ir ugdymo lygis, taip pat sisteminis poveikio institucijų ir įstaigų veiklos rezultatams vertinimas.

Dar vienas tobulintinas aktualus teisinio reguliavimo dalykas – VTĮ 27 straipsniu reglamentuojamas valstybės tarnautojų veiklos vertinimas. Manytina, kad šis valstybės tarnybos institutas jau seniai prarado savo prasmę, kadangi valstybės tarnautojų suprantamas tik kaip įrankis darbo užmokesčiui didinti, nesudaro galimybių tinkamai vertinti veiklos rezultatus ir nemotyvuoja pačių valstybės tarnautojų.

Įsigaliojus naujam teisiniui reguliavimui iš esmės keistųsi tarnybinės veiklos vertinimo samprata ir būtų išdėstyta taip: „<...> nustatyta tvarka įvertinti jo kompetencijas ir pasiektus veiklos rezultatus. <...>“<sup>11</sup>, o tarnybinė veikla būtų vertinama taip: „viršija lūkesčius“, „atitinka lūkesčius“, „iš dalies atitinka lūkesčius“ ir „neatitinka lūkesčių“<sup>12</sup>. Be kita ko, siekiant maksimaliai

8 Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2018 m. gruodžio 31 d. įsakymas Nr. 1V-983 „Dėl Valstybės tarnybos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo“, TAR, 2018-12-31, Nr. 21998.

9 Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas, TAIS, 2022-11-15, Nr. XIVP-2066(3), 20 straipsnis.

10 *Ibid.*, 36 straipsnio 2 dalies 4 punktas.

11 *Ibid.*, 18 straipsnio 3 dalis.

12 *Ibid.*, 18 straipsnio 6 dalis.

susieti tarnybinės veiklos vertinimą su veiklos rezultatais VTĮ projekte siūloma atsisakyti perteklinių tarnybinės veiklos vertinimo procesų, kurie nekuria pridėtinės vertės: atsisakoma metinių veiklos užduočių formulavimo visiems valstybės tarnautojams (išskyrus įstaigų vadovus), privalomo vertinimo pagal kvalifikaciją ir privalomo vertinimo pagal gebėjimus atlikti pareigybės aprašyme nustatytas funkcijas. Valstybės tarnautojo veiklos rezultatams viršijus lūkesčius VTĮ projekte siūlomas platesnis, labiau motyvuojantis, piniginių skatinimo priemonių spektras.

Svarbi VTĮ projekto naujovė yra tai, kad išgaliojus VTĮ projektui tarnybinės veiklos vertinimo procesas būtų siejamas su pretendentų į aukštesniųjų vadovų pareigas rezervu: „Karjeros valstybės tarnautojas, einantis valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos administracijos struktūrinio padalinio vadovo pareigas, išskyrus laikinąjį valstybės tarnautoją, kurio tarnybinė veikla bent 3 vertinimus iš eilės buvo įvertinta labai gerai arba kaip viršijanti lūkesčius, kartu su šio straipsnio 8 dalyje nurodytais pasiūlymais gali būti siūlomas įrašyti į 13 straipsnyje nurodytą pretendentų į aukštesniųjų vadovų pareigas rezervą.“<sup>13</sup> Darytina išvada, kad taip siekiama užtikrinti nuoseklų pretendentų į aukštesniųjų vadovų pareigas paieškos procesą, sudaryti galimybes sistemoje išlaikyti aukštos kvalifikacijos profesionalus ir nuosekliai formuoti profesionalių vadovų korpusą.

### 1.10.3. Žmogiškųjų išteklių valdymo teisinio reguliavimo tobulinimas

Šiuo metu konkursus į karjeros valstybės tarnautojų pareigas centralizuotai organizuoja Lietuvos Respublikos Vyriausybės įgaliota įstaiga (t. y. Valstybės tarnybos departamentas prie vidaus reikalų ministerijos)<sup>14</sup>. Tačiau aktualus reguliavimas nustato ilgai trunkančią, sudėtingą, daugiapakopę valstybės tarnautojų atrankos sistemą, kuri nesudaro galimybių tinkamai užtikrinti valstybės tarnautojų atrankos proceso efektyvumą. Galiausiai valstybės tarnautojų atrankose dalyvauja per mažai tinkamų kandidatų. Be to, aktualus reguliavimas nesudaro pakankamai galimybių pritraukti į valstybės tarnybą kompetentingų specialistų, dėl to daug konkursų tiesiog neįvyksta.

VTĮ projekte siūloma įdiegti iš dalies centralizuotą valstybės tarnautojų atrankos sistemą (įstaigų vadovus atrinktų valstybės tarnybos politiką įgyvendinanti institucija, o specialistų lygmens valstybės tarnautojus – pačios įstaigos). Taigi, VTĮ projekte siūloma nustatyti: „Asmenys į karjeros valstybės tarnautojo pareigas priimami konkurso būdu, išskyrus kai šio įstatymo nustatytais atvejais priimama be konkurso. <...> Konkursus Vyriausybės nustatyta tvarka organizuoja valstybės ar savivaldybių institucijos ar įstaigos. <...>“<sup>15</sup>. Darytina išvada, kad valstybės tarnautojų konkursai, įvykus reformai, būtų organizuojami decentralizuotai (t. y. kiekviena įstaiga juos vykdytų savarankiškai), o vadovų atrankos toliau vyktų centralizuotai Lietuvos Respublikos Vyriausybės įgaliotoje institucijoje (išskyrus atskirus atvejus, kai į karjeros valstybės tarnautojo pareigas ir į laikinojo valstybės tarnautojo pareigas iki 3 metų laikotarpiui gali būti priimama be konkurso).

VTĮ projekto rengėjų nuomone, toks būdas suderintų konkursų profesionalumo ir efektyvumo aspektus, nes aktualus reguliavimas lemia, kad konkursai vyksta labai ilgai, o dažnu atveju visai neįvyksta (pažymėtina, kad šiuo atveju liko neatsakyta į klausimą, ar šiuos trūkumus lemia aktualaus teisės akto netobulumas, ar konkursus vykdančios institucijos kompetencijos stoka). Tikimasi, kad naujas teisinis reguliavimas sutrumpins valstybės tarnautojų atrankos pro-

13 “Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas”, *supra note*, 9: 18 straipsnio 9 dalis.

14 *Ibid.*, 11 straipsnio 1 dalis.

15 *Ibid.*, 10 straipsnio 1 dalis, 10 straipsnio 2 dalis.

cesą, didins įstaigų galimybes pasirinkti kandidatą, vertinti kandidato profesines kompetencijas ir tinkamumą konkrečiai pareigybei. Be to, tokiu būdu didinamas žmogiškųjų išteklių valdymo lankstumas ir galimybės valdyti žmogiškuosius išteklius institucijos mastu.

Matyt šiuo atveju atitinkamai kyla klausimas: ar bus suvaldyta korupcijos ir nepotizmo lygio rizika, galimai dažnesnė vietos savivaldos lygyje (atskirose savivaldybėse)? Todėl, vertinant karjeros valstybės tarnautojų konkursų decentralizavimą, siūlytina įvertinti ir galimus decentralizavimo trūkumus. Pirma, decentralizavimas gali įnešti į valstybės tarnybą nepotizmo pasireiškimą. Antra, taip grįžtama prie ankstesnės VTĮ redakcijos (iki 2019 m. sausio 1 d. VTĮ buvo nustatyta, kad konkursus įstaigos organizuoja savarankiškai). Dažnas valstybės tarnybą reguliuojančių teisės aktų nuostatų keitimas, prie kurių dar turi prisitaikyti įgyvendinančios institucijos, gali neišvengiamai paveikti Lietuvos teisinės sistemos stabilumą ir įvesti teisinio reguliavimo chaotiškumą.

Be to, VTĮ projekte siūloma supaprastinti valstybės tarnautojo perkėlimą į kitas valstybės tarnautojo pareigas jo sutikimu toje pačioje ar kitoje valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje su sąlyga, kad jis atitinka tos pareigybės aprašyme nustatytus specialiuosius reikalavimus<sup>16</sup>. Siūloma skatinti valstybės tarnautojų mobilumą sudarant galimybes eiti ne vienas, o kelias valstybės tarnautojo pareigas, būti laikinai perkeltam į įstaigos vadovo ar politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojo pareigas<sup>17</sup>. Plėtojant valstybės tarnautojų „skolinimąsi“ pagal poreikį idėją, projekte siūloma nustatyti, kad tarnybinės būtinybės atveju karjeros valstybės tarnautojas jo sutikimu ne ilgesniam nei vienu metų terminui gali būti pasitelkiamas į kitą įstaigą ar organizaciją padėti atlikti šios įstaigos ar organizacijos funkcijas<sup>18</sup>.

Aktualioje VTĮ redakcijoje nustatyta, kad asmuo, priimamas į valstybės tarnautojo pareigas, privalo turėti aukštąjį universitetinį arba aukštąjį koleginių išsilavinimą. VTĮ projekte siūloma keisti šį reguliavimą nustatant, kad pretenduojant į valstybės tarnybą užtenka turėti aukštojo mokslo arba jam lygiavertę kvalifikaciją<sup>19</sup>. Darytina išvada, kad VTĮ projektu siūloma mažinti bendruosius kvalifikacinius reikalavimus. Kyla klausimas: ar toks sprendimas užtikrins tinkamą valstybės tarnybos funkcijų vykdymą? Pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo, atskleidamas konstitucinę valstybės tarnybos sampratą, dažnai akcentuoja, kad valstybės tarnautojams turi būti keliami aukšti kvalifikacijos reikalavimai, kadangi valstybės tarnybos specifiką lemia valstybės tarnybos paskirtis ir visuomeninis reikšmingumas: „<...> tai, 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 jų ypatingą atsakomybę visuomenei už jiems pavestų funkcijų vykdymą“<sup>20</sup>, „valstybės tarnautojai – ypatinga socialinė grupė, kurios specifiką lemia valstybės tarnybos paskirtis ir visuomeninis reikšmingumas, todėl valstybės tarnautojų teisinis statusas, teisių ir laisvių, kurias jie turi pagal Konstituciją ir įstatymus, įgyvendinimas negali neturėti reikšmingų ypatumų“<sup>21</sup>. Atsižvelgus į Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo doktriną manytina, kad sprendimas VTĮ projekte mažinti bendruosius kvalifikacinius reikalavimus turėtų būti vertinamas pakartotinai. Siekiant įvertinti visapusiškai rekomenduotina pasitelkti kitų sričių ekspertus, pvz., mokslo bendruomenės atstovus.

16 “Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas”, *supra note*, 9: 14 straipsnio 1 dalis.

17 *Ibid.*, 14 straipsnio 6 dalis.

18 *Ibid.*, 14 straipsnio 17 dalis.

19 *Ibid.*, 8 straipsnio 1 dalies 4 punktas.

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

21 *Ibid.*

Kitas reikšmingas VTĮ projekto teisinis aspektas yra tai, kad įstaigų vadovams keliami bendrieji kvalifikaciniai reikalavimai. VTĮ projekte įstaigų vadovams siūloma taikyti reikalavimą turėti aukštąjį universitetinį išsilavinimą ir magistro kvalifikacinį laipsnį arba jam lygiavertę kvalifikaciją<sup>22</sup>. Pasak VTĮ projekto rengėjų, toks sprendimas didins įstaigų vadovų korpuso profesionalumą ir kompetenciją. Tokiu argumentu VTĮ projektų rengėjai pripažįsta, kad siekiant profesionalios valstybės tarnybos turi būti skiriama daug dėmesio valstybės tarnautojų išsilavinimui. Todėl nesuprantama, kodėl kitiems karjeros valstybės tarnautojams toks profesionalumo reikalavimas nekeliamas, o atvirkščiai – žeminamas.

Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, 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 jų ypatingą atsakomybę visuomenei už jiems pavestų funkcijų vykdymą<sup>23</sup>. Todėl vienas iš pagrindinių VTĮ projekto aspektų yra tai, kad tikslinama valstybės tarnautojo sąvoka: „Valstybės tarnautojas – fizinis 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, vietos ar teisminę valdžią įgyvendinti asmenims atlikti jiems nustatytas funkcijas, išskyrus vidaus administravimo funkcijas, kaip jos apibrėžtos Viešojo administravimo įstatyme.“<sup>24</sup> Tad sistemiškai analizuojant šią nuostatą konstatuotina, kad taip įgyvendinamas svarbus pakeitimas nustatant, kad valstybės tarnautojais nelaikomi asmenys, atliekantys vidaus administravimo funkcijas, kaip jos apibrėžtos Viešojo administravimo įstatyme. Tačiau svarbu atkreipti dėmesį į Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 17 dalyje nustatytą aktualų vidaus administravimo funkcijų apibrėžimą: „Vidaus administravimas – veikla, kuria užtikrinamas viešojo administravimo subjekto, turinčio viešojo juridinio asmens statusą, savarankiškas funkcionavimas (struktūros tvarkymas, dokumentų, personalo, turimų materialinių ir finansinių išteklių valdymas), kad jis galėtų atlikti viešąjį administravimą.“<sup>25</sup> Sistemiškai išanalizavus abi sąvokas (t. y. „valstybės tarnautojas“ ir „vidaus administravimas“) darytina išvada, kad tam tikros funkcijos negalės būti priskirtinos valstybės tarnautojams, pvz., turto valdymo, viešųjų pirkimų vykdymo, tarptautinių ryšių, vidaus audito, teisinio atstovavimo, korupcijos prevencijos ir kt. Išvardytos funkcijos vidaus administravimui priskirtinos remiantis tuo, kad jos padeda užtikrinti savarankišką viešojo administravimo subjekto funkcionavimą, kad jis galėtų tinkamai atlikti jam pavestas viešojo administravimo ir kitas teisės aktuose nustatytas funkcijas. Kita vertus, konstatuotina, kad išvardytos funkcijos yra horizontaliojo pobūdžio, taigi „valstybės tarnautojo“ sąvokos apibrėžimo tikslinimas užtikrins vienodą visų viešojo administravimo subjektų funkcijų atlikimą lygiai taip pat kaip ir personalo administravimas, buhalterinė apskaita, dokumentų tvarkymas, apskaita ir saugojimas, projektų valdymas, viešųjų ryšių palaikymas ar informacinių ir ryšių technologijų administravimas. Be to, šios funkcijos neturi išskirtinumo ir todėl, kad jos analogiškai yra atliekamos tiek viešųjų, tiek privačių juridinių asmenų.

Siekiant mažinti skirtumą tarp valstybės tarnybos teisinio reglamentavimo ir Lietuvos Respublikos darbo kodekso nuostatų VTĮ projekte siūloma keisti kasmetinių atostogų regla-

22 „Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas“, *supra note*, 9: 8 straipsnio 2 dalis.

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

24 „Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas“, *supra note*, 9: 2 straipsnio 12 dalis.

25 Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas Nr. VIII-1234, TAR, 1999-06-17, Nr. 0991010ISTAI-1234.

mentavimą nustatant, kad „valstybės tarnautojams suteikiamos Darbo kodekse numatytos atostogos“<sup>26</sup>. Analizuojant šį pakeitimą būtina atkreipti dėmesį ir į Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projekto 2 straipsnio 19 dalyje nurodytas įgyvendinamąsias nuostatas, kuriose užfiksuojama sukauptų kasmetinių atostogų išsaugojimo garantija: „<...> iki šio įstatymo įsigaliojimo įgytos kasmetinės atostogos išsaugomos ir jų trukmė įsigaliojus šiam įstatymui nesikeičia, išskyrus kai bendra kasmetinių ir papildomų atostogų trukmė pagal Darbo kodekso 126 straipsnio 2 dalį arba 3 dalį ir 138 straipsnio 2 dalį yra didesnė nei iki šio įstatymo įsigaliojimo įgyta kasmetinių atostogų trukmė. <...>“. Taigi, iki VTĮ įsigaliojimo valstybės tarnautojų sukauptų kasmetinių atostogų dienų skaičius būtų užfiksuojamas ir papildomos kasmetinės atostogos toliau skaičiuotųsi taip, kaip numatyta Lietuvos Respublikos darbo kodekse.

Be to, pažymėtina, kad aktualaus VTĮ 49 straipsnyje numatytos garantijos transformuotos į VTĮ projekto 34 straipsnį ir iš esmės lieka tos pačios (materialinių pašalpų skyrimas, galimybė būti palaidotam valstybės lėšomis, persikraustymo išlaidų kompensavimas ir pan.). Darytina išvada, kad valstybės tarnautojų socialinės garantijos neturėtų kisti.

Vienas labiausiai tebekritikuojamų ir daugiausia diskusijų sukeliančių valstybės tarnybos santykių dabartinio teisinio reguliavimo aspektų – darbo užmokestis. Siekiant valstybės tarnautojų darbo užmokesčio didinimo VTĮ projektu siūloma koreguoti pareiginės algos (atlyginimo) bazę ir ją susieti su vidutiniu mėnesiniu bruto darbo užmokesčiu. Šiuo atveju būtina kartu vertinti Lietuvos Respublikos pareiginės algos (atlyginimo) bazinio dydžio įstatymo projektą<sup>27</sup>, kuriame nustatyta: „<...> Pareiginės algos (atlyginimo) bazinis dydis 2023 metams (n) ir 2024 metams (n+1) nustatomas pagal Lietuvos statistikos departamento paskelbtą praėjusių metų (n-2) vidutinį mėnesinį šalies darbo užmokestį (su individualiomis įmonėmis) ir yra 1579,4 euro.“<sup>28</sup>. Darytina išvada, kad siūloma taikyti naują, konkurencingą pareiginės algos (atlyginimo) bazinio dydžio vienetą – 1 579,4 eurų. Antras, bet ne mažiau svarbus aspektas numatytas Lietuvos Respublikos pareiginės algos (atlyginimo) bazinio dydžio įstatymo projekto 3 straipsnio 2 dalyje ir išdėstytas taip: „<...> pareiginės algos (atlyginimo) bazinis dydis peržiūrimas ne rečiau, kaip kas trejus metus, atsižvelgiant į darbo užmokesčio pokyčių darbo rinkoje tendencijas ir šalies ekonominę situaciją ir tvirtinamas atitinkamų metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme. Pirmą kartą pareiginės algos (atlyginimo) bazinis dydis peržiūrimas 2025 metais.“<sup>29</sup> Todėl svarbu akcentuoti tai, kad nauju reguliavimu siekiama užtikrinti, kad naujas bazinio dydžio vienetas bus nuosekliai kintantis. Tokia naujojo bazinio dydžio sistema bus mažiau politizuota ir atlieps ekonominius pokyčius, padės išvengti valstybės institucijose ir įstaigose mokamo darbo užmokesčio atotrūkio nuo darbo rinkos.

Kita VTĮ projekto naujovė yra tai, kad: „<...> Valstybės tarnautojo pareiginės algos maksimalus koeficientas negali viršyti įstaigos vadovo pareiginės algos maksimalaus koeficiento dydžio. <...>“<sup>30</sup>. Tokia taisyklė ne tik nustato valstybės tarnautojų maksimalų pareiginės algos koeficientą, bet ir užtikrina objektyvias valstybės tarnautojų pareiginės algos koeficientų lubas.

Dar vienas svarbus VTĮ projekto aspektas, susijęs su atlygio mokėjimu, yra tai, kad VTĮ projekte siūloma atsisakyti mokamo priedo už tarnybos Lietuvos valstybei stažą. Priedas už stažą

26 „Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas“, *supra note*, 9: 30 straipsnio 1 dalis.

27 Lietuvos Respublikos pareiginės algos (atlyginimo) bazinio dydžio įstatymo projektas, TAIS, 2022-11-33, Nr. 22-14927(2).

28 *Ibid.*, 3 straipsnio 1 dalis.

29 *Ibid.*, 3 straipsnio 2 dalis.

30 „Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas“, *supra note*, 9: 20 straipsnio 1 dalis.

iškreipia rinką – vienodas funkcijas atliekančių valstybės tarnautojų atlyginimas gali skirtis net 30 procentų. Be to, ši darbo užmokesčio dalis susijusi vien tik su ištarnautu laikotarpiu, todėl nėra susieta su valstybės tarnautojų veiklos rezultatais. Pabrėžtina, kad nauju reguliavimu siekiama apsaugoti valstybės tarnautojus ir užtikrinti, kad priedo už stažą panaikinimas nesukels valstybės tarnautojams neigiamų pasekmių, kadangi VTĮ Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projekto 2 straipsnio 9 dalyje nurodytos įgyvendinamosios nuostatos ir numatyta sukaupto stažo išsaugojimo garantija: „<...> įsigaliojus šiam įstatymui, valstybės tarnautojams iki šio įstatymo įsigaliojimo nustatyta pareiginė alga, įskaitant gautą priedą už tarnybos Lietuvos valstybei stažą, negali būti sumažinama.“ Vienintelė kylanti rizika yra tai, kad toks reglamentavimas galimai nemotyvuotų valstybės tarnautojų, turinčių nemažą tarnybos Lietuvos valstybei stažą, dalyvauti konkursuose į aukštesnes pareigas, nes priimant į pareigas konkurso būdu jiems galėtų būti nustatytas mažesnis pareiginės algos koeficientas.

Pabrėžtina, kad VTĮ projekte pasisakoma ir dėl darbo apmokėjimo sistemos: „Darbo apmokėjimo sistema nustatoma kolektyvinėje sutartyje. Jeigu kolektyvinės sutarties nėra, darbo apmokėjimo sistemą nustato įstaigos vadovas ir padaro ją prieinamą visiems įstaigos valstybės tarnautojams susipažinti. <...>“<sup>31</sup>. Be to, VTĮ projektu siūloma patvirtinti kriterijus (metodiką), kuriais vadovaujantis įstaigose turėtų būti patvirtintos darbo apmokėjimo sistemos. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad galiojančiame reglamentavime apie darbo apmokėjimo sistemą kalbama tik darbo santykius reglamentuojančiuose teisės aktuose (t. y. Lietuvos Respublikos darbo kodekse ir Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių įstaigų darbuotojų darbo apmokėjimo ir komisijų narių atlygio už darbą įstatyme). Tad taip VTĮ projektas mažintų skirtumą tarp valstybės tarnybos reglamentavimo ir Lietuvos Respublikos darbo kodekso nuostatų. Be kita ko, taip būtų išvengta situacijų, kai valstybės įstaigose galioja atskiros ir skirtingos įstaigos valstybės tarnautojų darbo apmokėjimo sistemos.

## Išvados

1. 2022 metais įgyvendinta reikšminga valstybės tarnybos instituto pokyčių pradžia. Siūlomi teisinio reguliavimo pokyčiai turi potencialą bent iš dalies išspręsti valstybės tarnybos instituto problemas. VTĮ projektas sudarys galimybes mažinti administracinę naštą valstybės ir savivaldybių institucijoms, įstaigoms ir kandidatams į valstybės tarnautojo pareigas. VTĮ projektu siekiama sukurti valstybės tarnautojų darbo apmokėjimo sistemą ir derinti valstybės tarnybos ir darbo teisės normas. VTĮ projekto nuostatos, susijusios su įstaigų vadovams keliamais reikalavimais, sustiprins valstybės tarnybos instituto rezultatyvumą. VTĮ projektu sudaromos galimybės teigiamai veikti valstybės tarnybos instituto efektyvumą, lanksčiau reguliuojami valstybės tarnybos teisiniai santykiai ir paprastinami žmogiškųjų išteklių valdymo aspektai. Tačiau viena iš pagrindinių problemų lieka neišspręsta: vadovaujantis VTĮ 5 straipsnio 6 dalies 10 punktu, VTĮ netaikomas statutiniams valstybės tarnautojams. Darytina išvada, kad Lietuvos Respublikoje ir toliau bus kelios skirtingos valstybės tarnybos – Vidaus tarnybos statute reglamentuojamas *statutinių* valstybės tarnautojų ir VTĮ reglamentuojamas *karjeros* valstybės tarnautojų teisinių santykių reguliavimas. Vis dar trūksta teisinių galimybių bendrai valstybės tarnybos sistemai sukurti.
2. VTĮ projekte siūlomas konkursų į valstybės tarnautojų pareigas decentralizavimas pagreitins konkursų organizavimo procesus, tačiau gali sudaryti prielaidas ir tam tikroms nepotizmo apraiškoms.

31 “Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas”, *supra note*, 9: 19 straipsnio 3 dalis.

3. Valstybės tarnybos instituto reformos vyksta pernelyg dažnai (vien VTĮ pakeistas 135 kartus, o analizuojamas VTĮ projektas – tai 136 pakeitimais). Dažnas valstybės tarnybą reguliuojančių teisės aktų nuostatų keitimas, prie kurių dar turi prisitaikyti įgyvendinančios institucijos, gali neigiamai paveikti valstybės tarnybos instituto stabilumą, įvesti teisinio reguliavimo chaotiškumą ir mažinti visuomenės pasitikėjimą visa valstybės tarnyba.

---

## Legal Reform of the Civil Service in 2022–2023

Mykolas Romeris University Law School  
Public Law Institute

**Ana Rynkun**

E-mail: ana.rynkun@mruni.eu

DOI:10.13165/LT-22-01-10

**Summary.** *In recent years, there has been much discussion of the civil service. It has often been emphasized that the rapid development of technology, the growing needs of citizens and businesses to receive modern and accessible public services, the need to professionally solve increasingly complex challenges and crisis situations, and the inert functioning of the public sector are forcing the fundamental rethinking and restructuring of the public sector ecosystem – services, institutions, processes and people. These discussions have led to the necessity of changing the legal regulation and gradually initiating the legal reform of the civil service.*

*It should be noted that there have been many attempts to reform the civil service – for example, the Civil Service Law of the Republic of Lithuania alone has been changed 135 times. When observing the current situation, it should be noted that the Seimas of the Republic of Lithuania very recently adopted the Law on the Amendment of the Civil Service Law on 23 December 2021, but further reforms to the law on the civil service are proposed. This extremely frequent changing of the same legal act leads to chaos in the legal regulation.*

*Responding to the challenges of recent years, the beginning of the reform of the civil service took place in 2022, when Draft Law No. VIII-1316 on amendments to the Law on Civil Service of the Republic of Lithuania was submitted to the Seimas. This draft proposed a new wording of the Civil Service Law, changing many aspects of the legal regulation of civil service relations. This document also aims to create a more flexible and results-oriented civil service, to assemble a separate corps of managers and strengthen its competences, to reorganize the management of budgetary institutions according to a new management model, etc.*

*The civil service must be improved. However, the success of any reform depends on the quality of the adopted legal acts and their proper implementation. Therefore, this article analyzes the most relevant draft of the amendment to the Civil Service Law and its potential impact on the legal reform of the civil service.*

**Keywords:** *public service, civil servant, senior manager, public management agency.*