

VYTAUTO DIDŽIOJO UNIVERSITETAS

Ernesta BUCKIENĖ

**VALSTYBĖS TARNYBOS SISTEMOS TOBULINIMO
POLITIKA LIETUVOJE**

Daktaro disertacija

Socialiniai mokslai, politikos mokslai (02S)

Kaunas, 2015

UDK 321(474.5)

Bu-26

Disertacija rengta 2009–2015 metais Vytauto Didžiojo universitete, Politikos mokslų ir diplomatijos fakultete.

Mokslinis vadovas:

Doc. dr. Saulius PIVORAS (Vytauto Didžiojo universitetas, socialiniai mokslai, politikos mokslai – 02S)

ISBN 978-609-467-111-1

Autorė nuoširdžiai dėkoja moksliniam vadovui doc. dr. Sauliui Pivorui už suteiktus originalius mokslinius patarimus bei pagalbą, rengiant disertaciją. Ypatinga padėka skiriama vyrui Robertui ir sūneliui Oskarui už kantrybę, supratimą ir palaikymą.

TURINYS

SANTRUMPŲ SĄRAŠAS	6
LENTELIŲ IR PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS	7
ĮVADAS.....	9
1. TEORINIAI TYRIMŲ INSTRUMENTAI IR METODOLOGINĖ PRIEIGA.....	27
1.1. Tobulinimo politika „pertrauktos pusiausvyros“ teorijos kontekste.....	27
1.2. Valstybės tarnybos sistema ir jos elementai.....	35
1.3. Politikų - valstybės tarnautojų sąveikos ypatumai ir politizacija	40
1.4. Metodologinė prieiga ir empirinių tyrimų dizainas.....	53
2. LIETUVOS VALSTYBĖS TARNYBOS SISTEMOS RAIDA IR POLITIKŲ – VALSTYBĖS TARNAUTOJŲ SĄVEIKOS BRUOŽAI 1990 – 2008 M. LAIKOTARPIU	66
2.1. Lietuvos valstybės tarnybos sistemos bruožai ir probleminiai aspektai.....	66
2.2. Politikų ir valstybės tarnautojų sąveikos ypatumai ministerijų valdymo modelių kaitos kontekste.....	77
3. VALSTYBĖS TARNYBOS SISTEMOS TOBULINIMO POLITIKA IR POKYČIŲ INICIATYVOS XV LR VYRIAUSYBĖS VEIKLOS LAIKOTARPIU	100
3.1. Valstybės tarnybos sistemos tobulinimo iniciatyvų pradžia: politinis kontekstas ir „pertraukta pusiausvyra“	100
3.2. Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos reikšmė valstybės tarnybos sistemos tobulinimo politikos kontekste	108
3.2.1. Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos projektas ir politinės diskusijos tobulinimo klausimais	108
3.2.2. Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos turinio analizė.....	115
3.3. Valstybės tarnybos sistemos tobulinimo politikos įgyvendinimo iniciatyvos	122
3.3.1. Valstybės tarnybos sistemos tobulinimo elementai 2010 ir 2011 m. Valstybės tarnybos įstatymo projektuose	122
3.3.2. Valstybės tarnybos sistemos tobulinimo politikos rezultatai	132
3.4. Valstybės tarnybos sistemos tobulinimo politikos proceso veiksniai ir valstybės tarnautojų vertinimai pokyčių klausimais	138
3.4.1. Valstybės tarnybos sistemos tobulinimo politikos proceso veiksniai.....	138
3.4.2. Valstybės tarnautojų vertinimai valstybės tarnybos sistemos tobulinimo klausimais	144
3.5. Valstybės tarnybos sistemos pertvarkos iniciatyvos po 2012 metų	164
4. AUKŠTESNIOSIOS VALSTYBĖS TARNYBOS KŪRIMAS KAIP VALSTYBĖS TARNYBOS SISTEMOS TOBULINIMO ELEMENTAS.....	171
4.1. Aukštesnioji valstybės tarnyba Lietuvoje – idėja, poreikis ir vertinimai	172
4.1.1. Aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo prielaidos Lietuvoje	173

4.1.2.	Aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo poreikis valstybės tarnautojų, politikų ir ekspertų–praktikų požiūriu	180
4.2.	Aukštesniojo vadovo savo vaidmens identifikavimas ir sąsaja su aukštesniosios valstybės tarnybos tikslais	184
4.3.	Aukštesniųjų vadovų - politikų santykiai ir <i>trečiosios šalies</i> vaidmuo	192
4.3.1.	Politikų ir aukštesniųjų vadovų santykių pobūdis.....	192
4.3.2.	Trišaliai ministro – viceministro – kanclerio santykių bruožai.....	198
4.3.3.	Lojalumo sandėrių pokyčiai aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo kontekste	210
IŠVADOS		226
REKOMENDACIJOS.....		234
LITERATŪROS IR ŠALTINIŲ SĄRAŠAS		236
PRIEDAI		256

SANTRUMPŲ SĄRAŠAS

AVT – Aukštesnioji valstybės tarnyba

BVP – Bendrasis vidaus produktas

EIPA – Europos viešojo administravimo institutas (angl. *European Institute of Public Administration*)

ES – Europos Sąjunga

JTO – Jungtinių tautų organizacija

LR – Lietuvos Respublika

MPT – Ministro Pirmininko tarnyba

NVV – Naujoji viešoji vadyba

OECD – Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (angl. *Organisation for Economic Cooperation and Development*)

SIGMA – Parama valdymui ir administravimui gerinti (angl. *Support for Improvement in Governance and Management*)

VRM – Vidaus reikalų ministerija

VTD – Valstybės tarnybos departamentas

VTĮ – Valstybės tarnybos įstatymas

LENTELIŲ IR PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS

Lentelės		
<i>1 lentelė</i>	LR Vyriausybės įstatymo pakeitimai, koreguojantys ministerijos valdymo modelį	89 psl.
<i>2 lentelė</i>	Ministrų atsakymų pasiskirstymas, vertinant teiginius dėl valstybės tarnautojų narystės valdančiojo/se partijoje/se ir galimybės ministru asmeniškai paskirti valstybės tarnautojus	90 psl.
<i>3 lentelė</i>	Atsakymų pasiskirstymas, vertinant valstybės tarnautojų vaidmenį	90 psl.
<i>4 lentelė</i>	Ministrų ir valstybės tarnautojų santykių pobūdis Centrinės ir Rytų Europos valstybėse	95psl.
<i>5 lentelė</i>	Pritariančių reformai respondentų pasiskirstymas pagal statusą	146 psl.
<i>6 lentelė</i>	Informantų požiūris dėl poreikio tobulinti Lietuvos valstybės tarnybą	147 psl.
<i>7 lentelė</i>	Priėmimo į valstybės tarnybą ir atrankos komisijų veiklos aspektų vertinimo statistiniai duomenys	149 psl.
<i>8 lentelė</i>	Respondentų atsakymų pasiskirstymas pagal statusą, vertinant atrankos į valstybės tarnybą pokyčių galimybes	151 psl.
<i>9 lentelė</i>	Valstybės tarnybos sistemos elementų vertinimo statistiniai duomenys	153 psl.
<i>10 lentelė</i>	Atsakymų pasiskirstymas pagal respondentų statusą, vertinant veiklos uždavinių formulavimo ir jų pasiekimo vertinimo tikslus	156 psl.
<i>11 lentelė</i>	Sąryšiai tarp kasmetinių tarnautojų veiklos uždavinių formulavimo rezultatų	157 psl.
<i>12 lentelė</i>	Atsakymų pasiskirstymas pagal respondentų statusą, vertinant vadovų vaidmens kaitą reformuojamoje valstybės tarnyboje	160 psl.
<i>13 lentelė</i>	Tyrimai Lietuvos valstybės tarnybos sistemos tobulinimo klausimais	181 psl.
<i>14 lentelė</i>	Požiūris į aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimą pagal respondentų statusą	181 psl.
<i>15 lentelė</i>	Vadovų, laikančių save institucijos veiksmingo darbo užtikrintojais (vidaus administratoriais), nuomonė dėl kadencijų ir privalomos rotacijos vykdymo	187 psl.
<i>16 lentelė</i>	Sąryšiai tarp aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo tikslų ir vaidmens tapatybių	187 psl.
<i>17 lentelė</i>	Sąryšiai tarp aukštesniosios valstybės tarnybos turinio elementų (priemonių) ir aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo tikslų	190 psl.
<i>18 lentelė</i>	Sąryšiai tarp bendra valdymo kultūra pasižyminčio vadovų korpuso kūrimo ir aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo tikslų bei galimos grėsmės	191 psl.
<i>19 lentelė</i>	Atsakymų pasiskirstymas pagal respondentų statusą ir amžių, vertinant aukštesniųjų vadovų valstybės tarnyboje ir ministrų santykius	193 psl.
<i>20 lentelė</i>	Atsakymų pasiskirstymas pagal respondentų darbo stažą ir darbo vadovaujamosiose pareigose patirtį, vertinant aukštesniųjų vadovų valstybės tarnyboje ir ministrų santykius	194 psl.
<i>21 lentelė</i>	Atsakymų pasiskirstymas pagal respondentų darbo patirtį, vertinant aukštesniųjų vadovų valstybės tarnyboje ir ministrų santykius	194 psl.
<i>22 lentelė</i>	Respondentų pasiskirstymas pagal turimą darbo (ar veiklos) patirtį	213 psl.
<i>23 lentelė</i>	Sąryšiai tarp politikų ir aukštesniųjų vadovų santykių, paremtų pasitikėjimu, ir santykių tobulinimo veiksmių	217 psl.
<i>24 lentelė</i>	Sąryšiai tarp kasmetinių tarnybinės veiklos planų sudarymo ir aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo tikslų	218 psl.

Paveikslai		
1 pav.	Disertacijos analizės elementų struktūrinis vaizdavimas	13 psl.
2 pav.	Viešosios politikos kategorijos	28 psl.
3 pav.	Pusiausvyros ir pertrauktos pusiausvyros periodai	34 psl.
4 pav.	Valstybės tarnybos sistema	37 psl.
5 pav.	Trišaliai valstybės tarnybos sandėriai	45 psl.
6 pav.	Valstybės tarnybos lojalumo sandėrių tipai	46 psl.
7 pav.	Teoriniai instrumentai ir jų sąveika	53 psl.
8 pav.	2011 ir 2014 m. tyrimų loginė seka ir sąsajos	56 psl.
9 pav.	Empirinių tyrimų struktūra	61 psl.
10 pav.	Lietuvos valstybės tarnybos sistemos pertrauktos pusiausvyros proceso veiksniai ir rezultatai	144 psl.
11 pav.	Valstybės tarnautojų parama valstybės tarnybos sistemos tobulinimui	145 psl.
12 pav.	Lietuvos valstybės tarnautojų vertinimai dėl valstybės tarnybos reformos poreikio	145 psl.
13 pav.	Atsakymų pasiskirstymas apie politinių ryšių naudojimąsi atskirose valstybės tarnybos srityse	150 psl.
14 pav.	Vidutinių rangų pasiskirstymas, vertinant vadovų vaidmeniui įtakos turinčius faktorius	159 psl.
15 pav.	Požiūris į aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimą	180 psl.
16 pav.	Vidutinių rangų pasiskirstymas, vertinant teiginius apie darbo (tarnybinės veiklos) specifiką	185 psl.
17 pav.	Respondentų dalis, tapatinanti save su atitinkamu vaidmeniu	186 psl.
18 pav.	Vidutinių rangų pasiskirstymas, vertinant aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo tikslus	188 psl.
19 pav.	Esamos ir siektinos situacijos vaizdavimas pagal tapatybes ir aukštesniosios valstybės tarnybos tikslus	189 psl.
20 pav.	Atsakymų pasiskirstymas, vertinant politikų ir vadovų valstybės tarnyboje santykius	193 psl.
21 pav.	Atsakymų pasiskirstymas, vertinant politikų ir valstybės tarnautojų tarpusavio pasitikėjimo pokytį	195 psl.
22 pav.	Atsakymų pasiskirstymas, vertinant nepasitikėjimu tarp politikų ir aukštesniųjų valstybės tarnautojų paremtus santykius kaip galimą AVT kūrimo kliūtį	196 psl.
23 pav.	Atsakymų pasiskirstymas, vertinant teiginius dėl aukštesniųjų vadovų postų politizacijos apraiškų	196 psl.
24 pav.	„Asmeninio lojalumo“ tipo sandėrio bruožai pagal tyrimo rezultatus	197 psl.
25 pav.	Atsakymų pasiskirstymas, vertinant, kiek reikšminga sudaryti geresnes sąlygas aukštesniųjų vadovų sąveikai su ministrais ir Vyriausybe, kuriant aukštesniąją valstybės tarnybą	210 psl.
26 pav.	Vidutinių rangų pasiskirstymas, vertinant politikų ir aukštesniųjų vadovų sąveikos tobulinimo galimybes	211 psl.
27 pav.	Atsakymų pasiskirstymas, vertinant teiginį, kad asmenys, užėmę aukštesniųjų vadovų pareigas valstybės tarnyboje, ir toliau aktyviai dalyvauja savo politinių partijų veikloje	215 psl.
28 pav.	Atsakymų pasiskirstymas, vertinant teiginius dėl aukštesniosios valstybės tarnybos turinio elementų	220 psl.

ĮVADAS

Tyrimo problema ir aktualumas

Viešasis sektorius, reaguodamas į sparčiai modernėjančią aplinką, patiria naujų iššūkių ir transformacijų. Palaipsniui besiformuojant naujiems valstybių valdymo modeliams, analizuojamas jų taikymo efektyvumas, galimos perspektyvos ir išylančios problemos. Valstybės tarnybos sistema, K. Dowdig metaforiškai vadinama centriniu valstybės ramsčiu¹, kintančiame viešojo sektoriaus kontekste taip pat evoliucionuoja. Kyla poreikis iš naujo apibrėžti svarbiausias valstybės tarnybos vystymo kryptis, kurias lemia tiek tarptautinio masto įvykiai, tiek vidiniai nacionaliniai pokyčiai².

Valstybės tarnybos sistema, visų pirma, yra neatsiejama valdymo sistemos dalis ir vienas iš pagrindinių viešojo administravimo elementų, todėl ji tampa privaloma sąlyga, siekiant efektyvaus šalies valdymo. Antra – viešųjų paslaugų teikimo kokybė didžia dalimi priklauso nuo valstybės tarnautojų įgūdžių, todėl profesionali valstybės tarnyba yra ypač svarbi, siekiant užtikrinti visuomenės poreikius. Trečia, institucinė plėtra ir organizacijų veiksmingumas taip pat priklauso nuo žmonių, dirbančių tose organizacijose. Galiausiai, viešojo sektoriaus reformos reikalauja kompetentingų ir motyvuotų valstybės tarnautojų joms įgyvendinti. Taigi operatyviai ir produktyviai savo funkcijas atliekantys valstybės tarnautojai yra pagrindinis resursas, galintis užtikrinti kokybišką paslaugų piliečiams teikimą ir sėkmingą valstybės valdžios formuojamos politikos bei viešojo valdymo reformų įgyvendinimą.

Šiuo atveju susidaro gana paradoksali situacija, kadangi valstybės tarnautojai politiniame proceso atlieka du vaidmenis – jie tampa pokyčių objektu ir pokyčių vykdytoju. Per pastaruosius keletą dešimtmečių praktiškai visose nacionalinėse valstybės tarybos sistemose buvo vykdomos esminės viešojo sektoriaus ir konkrečiai valstybės tarnybos reformos³, kurių sėkmė didžia dalimi priklauso nuo valstybės tarnautojų. Kai kurie autoriai tokias situacijas vadina komplikuojančiomis visą tobulinimo procesą⁴, tačiau taip pat pripažįsta, kad pokyčiai negali būti sėkmingai įgyvendinami, jeigu į procesą nėra įtraukiami ir patys valstybės tarnautojai⁵.

¹ Dowdig, K. *The Civil Service*. London: Routledge, 1995. P. 3

² Raadschelders, Jos C.N. et al. (eds.). *The Civil Service in the 21st Century. Comparative Perspectives*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave, 2007. P. 3; taip pat Lodge, G., Kalitowski S. *Innovations in Government: International Perspectives on Civil Service Reform*. Institute for Public Policy Research, 2007. P. 6. Rasta: http://www.ippr.org/assets/media/images/media/files/publication/2011/05/innovations_in_government_1574.pdf; žiūrėta: 2013-02-19

³ Demmke, Ch., Moilanen, T. *Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt: Peter Lang GmbH, 2010

⁴ Batley, R., Larbi, G. *The Changing Role of Government/ The Reform of Public Services in Developing Countries*. New York: Palgrave Macmillan, 2004. P. 62

⁵ Peters, B.G. What Works? The Antiphons of Administrative Reform. // Peters, B.G., Savoie, D.J. (eds.). *Taking Stock Assessing Public Sector Reforms*. London: McGill – Queen's University Press, 1998. P. 81

Viešojo valdymo reformos turi didelį poveikį politikos pobūdžiui viešajame sektoriuje ir ypatingai santykių tarp politikų ir valstybės tarnautojų klausimo plėtojimui⁶. XX a. 9-10 d. viena pagrindinių keltų problemų buvo karjeros valstybės tarnautojų įsitvirtinusi *status quo* gynėjų pozicija ir negebėjimas suteikti tokį efektyvų valdymą, kokio norėjo naujieji politikai – lyderiai⁷. Dėl to kilo poreikis ieškoti naujos, konformistinės valstybės tarnybos politikos krypties ir ugdyti naujo tipo iniciatyvų, veiklų ir politiškai atliepų (angl. *responsive*) valstybės tarnautoją. Šiuo atveju kyla balanso tarp profesionalios, nepriklausomos nuo politinių vadovų (angl. *independence*) ir politiškai atliepios valstybės tarnybos problema. Nuokrypis į vieną pusę gali sąlygoti valstybės tarnybos tapimą labiau savanaudiška ir nepriklausoma nuo politinio valdymo (arba net atsparia politiniam valdymui), nuokrypis į kitą pusę - gali sukelti šališkos tarnybos pavojų. Manoma, jog būtent balansavimas turėtų tapti nenutrūkstamu procesu, reikalaujančiu nuolatinės kontrolės ir atitinkamų pokyčių vykdymo⁸.

Dalis viešojo valdymo pokyčių priemonių buvo tiesiogiai nukreiptos mažinant administracijos dydį, kita dalis – siekiant apriboti valstybės tarnautojų galias⁹. Paradoksalu, tačiau daugeliu atveju įvykdytų reformų pasekmė buvo dar didesnė valstybės tarnautojų galia bei gilesnis politikų ir valstybės tarnautojų konfliktas¹⁰. Turėję įgauti ne politinį viešųjų vadybininkų – vadovų vaidmenį (angl. *non-political public managers*), daugelis aukštesniųjų tarnautojų (angl. *senior civil servants*) tapo dar didesni politiniai veikėjai¹¹. Viena pagrindinių to priežasčių - valstybės tarnyboje dirbančių ir iš išorės atėjusių asmenų (tiek politiniu, tiek administraciniu lygmeniu) skirtingas vertybinis suvokimas¹².

⁶ Peters, B.G., Pierre, J. Civil servants and politicians The changing balance. // Peters, B.G., Pierre, J. (eds.). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London and New York: Routledge, 2001. P. 2-3

⁷ Matheson, A. et. al., *Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants*. OECD Working Papers on Public Governance, OECD Publishing, 2007. P. 9; Peters, B.G., Pierre, J. Civil servants and politicians The changing balance. // Peters, B.G., Pierre, J. (eds.). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London and New York: Routledge, 2001. P. 2-3

⁸ Institute for Public Policy Research (IPPR), *Accountability and responsiveness in the Senior Civil Service: Lessons from Overseas*. A Report by the IPPR, June, 2013. P. 4.

Rasta:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207237/Accountability_and_Responsiveness_in_the_SCS.pdf žiūrėta: 2013 12 05

⁹ Van den Berg, C.F. *Transforming for Europe, The reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance*. Leiden University Press, 2011. P. 64

¹⁰ Peters, B.G., Pierre, J. Civil servants and politicians The changing balance. // Peters, B.G., Pierre, J. (eds.). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London and New York: Routledge, 2001. P. 8

¹¹ Van Thiel, S. Managerialism and Politicisation in the Dutch Civil Service. // Neuhold, Ch., Vanhoonacker, S., Verhey, L. (eds.). *Civil Servants and Politics A Delicate Balance*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013. P. 90; Van der Meer, F. M. Dutch government reform and the quest for political control. // Peters B.G., Pierre J. (eds.). *Politicization of Civil Service in Comparative Perspective The Quest for Control*. London and New York: Routledge, 2004. P. 213-214

¹² Peters, B.G., Pierre, J. Civil servants and politicians The changing balance. // Peters, B.G., Pierre, J. (eds.). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London and New York: Routledge, 2001. P. 8

Taigi šiandieninėje visuomenėje santykiai tarp valstybės tarnautojų ir politikų tampa dar sudėtingesni. Viena vertus, didėjantis žinių ir kompetencijos vaidmuo politikos formavimo procese sustiprina valstybės tarnybos pozicijas ir padidina valstybės tarnautojų galimybes daryti įtaką demokratiškai išrinktų politikų formuojamos viešosios politikos turiniui, apimčiai ir įgyvendinimui¹³, kita vertus, politikų pastangos kontroliuoti viešąją politiką ir valstybės tarnybą taip pat nuolat didėja¹⁴, dėl ko kryptama link didesnio valstybės tarnybos politizavimo¹⁵, ypač plečiant politiniu pagrindu dirbančių asmenų gretas. B. G. Peters ir J. Pierre tyrimas patvirtino, kad politiniai postai valstybės tarnyboje egzistuoja visose politinėse sistemose, todėl svarbiausias klausimas yra, kur turi būti skiriamoji linija tarp politinio ir nepolitinio dėmens¹⁶. Šiame politinės – administracinės piramidės lygmenyje visada egzistuos „pilkoji zona“, o pasitikėjimo klausimas visuomet išliks problema.

Lietuvoje valstybės tarnybos pokyčių iniciatyvos suintensyvėjo penkioliktosios Vyriausybės, suformuotos 2008 m. pb. ir vadovaujamos A. Kubiliaus, veiklos laikotarpiu. Buvo keliami viešojo valdymo pertvarkos tikslai, žadant aiškiai nubrėžti tolesnę valstybės tarnybos plėtros kryptį ir parengti bei politiniu susitarimu patvirtinti valstybės tarnybos plėtros koncepciją. Šio laikotarpio pokyčių iniciatyvos, ypač valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos rengimo – priėmimo procesas, iškelti politiniai valstybės tarnybos tobulinimo prioritetai bei atskirų koncepcijoje numatytų nuostatų įgyvendinimo rezultatai yra ypač svarbūs Lietuvos valstybės tarnybos sistemos tobulinimo politikos analizės kontekste, kadangi pirmą kartą savo iniciatyva Lietuvoje valstybės tarnybos sistemos tobulinimo klausimas atsidūrė viešosios politikos darbotvarkėje¹⁷, o tarp sisteminių pokyčių ypač didelis dėmesys skirtas vadovų valstybės tarnyboje klausimams. Planuota įteisinti atskiras (atrankos, veiklos vertinimo, mokymo, karjeros ir pan.) tarnybos sąlygas vadovaujančias pareigas užimantiems asmenims valstybės tarnyboje. Kitaip tariant, kelta idėja apie aukščiausio rango valstybės tarnautojų – vadovų išskyrimą sistemoje bei vadybinių jų įgalinimą¹⁸.

¹³ Van den Berg, C.F. *Transforming for Europe, The reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance*. Leiden University Press, 2011. P. 64

¹⁴ Peters, B.G. Politicisation: What Is It and Why Should We Care? // Neuhold, Ch., Vanhoonacker, S., Verhey, L. (eds.). *Civil Servants and Politics A Delicate Balance*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013. P. 14

¹⁵ Rouban, L. Politicisation of the Civil Service. // Peters, B.G., Pierre, J. (eds.). *The Handbook of Public Administration*, London: Sage, 2003; Hustedt, T., Salomonsen, H.H. Ensuring Political responsiveness: politicization mechanisms in ministerial bureaucracies, *International Review of Administrative Sciences*, 2014. P. 1-20

¹⁶ Peters, B.G., Pierre, J. *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*. London and New York: Routledge, 2004. P. 288

¹⁷ Pivoras, S. Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai ir požiūriai. // Pivoras, S., Civiškas, R., Buckienė, E. *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požiūriai, sandėriai*. Vytauto Didžiojo universitetas: Versus Aureus, 2014. P. 29

¹⁸ Civiškas, R. Lietuvos aukštesniosios valstybės tarnybos sistemos reforma: aukštesniųjų vadovų požiūriai ir laikysenos. // Pivoras, S., Civiškas, R., Buckienė, E. *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požiūriai, sandėriai*. Vytauto Didžiojo universitetas: Versus Aureus, 2014. P. 137

2010 m. birželio 2 d. Lietuvos Respublikos (toliau – LR) Vyriausybės nutarimu buvo patvirtinta Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija¹⁹ (toliau – koncepcija), kuri laikoma pagrindiniu politinius valstybės tarnybos tobulinimo prioritetus (tikslus) įvardijančiu ir valstybės tarnybos viziją apibrėžiančiu dokumentu. Siekiant praktiškai įgyvendinti koncepcines nuostatas, 2010 m. spalio 27 d. viešam svarstymui buvo pateiktas pirmasis Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas²⁰, kuris dėl viešai išsakytos kritikos 2011 m. vasario mėn. buvo pakeistas, pateikiant nuosaikesnį įstatymo projektą²¹.

Visgi penkioliktosios Vyriausybės veiklos laikotarpiu valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas priimtas nebuvo, apsiribojant tam tikromis atskiromis valstybės tarnybos sistemos tobulinimo iniciatyvomis. Įvertinus tai, kad nuo nepriklausomybės atkūrimo tebevykstančiam Lietuvos valstybės tarnybos sistemos tobulinimo procesui labiau būdingi atsitiktiniai, o ne sisteminiai pokyčiai, pagrįstai kyla klausimų, kodėl nepavyksta priimti politinių sprendimų, siekiant sistemaiškai pertvarkyti valstybės tarnybą?

Naujoji šešioliktoji A. Butkevičiaus vadovaujama Vyriausybė, 2012 m. gruodžio 13 d. patvirtintoje Vyriausybės programoje taip pat numatė valstybės valdymo tobulinimo nuostatus²², kurių pagrindu Valstybės tarnybos departamentas parengė ir viešam svarstymui 2014 m. gegužės 6 d. pateikė naują Valstybės tarnybos įstatymo projektą²³. Nors siūlomos tam tikros valstybės tarnybos sistemos elementų tobulinimo priemonės skiriasi nuo ankstesnių projektų, tačiau idėja nustatyti specialias tarnybos sąlygas vadovaujančias pareigas einantiems valstybės tarnautojams išliko ir net peraugo į atskiros aukštesniosios valstybės tarnybos (toliau – AVT) korpuso sukūrimo planus. Kitaip tariant, siūloma įteisinti aukštesniąją valstybės tarnybą ir tokiu būdu siekti užtikrinti balansą tarp aukštesniųjų vadovų korpuso nepriklausomumo / profesionalumo bei atskaitomybės / gebėjimo atliepti ir reaguoti į politiko poreikius (angl. *responsiveness*)²⁴. Galima daryti prielaidą, kad aukštesniosios valstybės tarnybos, kuri bendraja

¹⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas dėl Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos patvirtinimo, 2010 06 02, Nr. 715, Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=375123&p_query=&p_tr2=, žiūrėta: 2011 11 15

²⁰ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas, Įstatymo projektas, 2010 10 27, Nr. 10-4358-01, Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=59292&p_query=&p_tr2=&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, žiūrėta: 2011 11 25

²¹ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas, Įstatymo projektas, 2011 02 04, Nr. 10-4358-02, Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=73709&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, žiūrėta: 2011 11 25

²² Lietuvos Respublikos Seimas, Nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos, 2012 12 13, Nr. XII-51, Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=439761, žiūrėta: 2014 05 05

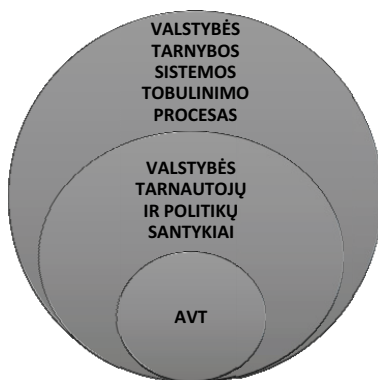
²³ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymas, Įstatymo projektas, 2014 05 06, Nr. 14-5103, Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=236041&p_org=&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2014 05 26

²⁴ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Aiškinamasis raštas dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projekto, 2014 05 06. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=236075&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2014 05 26

prasmė gali būti suprantama kaip valstybės tarnautojų visumos pogrupis, kurio nariai yra paskirti į aukščiausio lygio valdžios postus, įteisinimas turėtų įtakos politikų ir valstybės tarnautojų tarpusavio santykiams.

Taigi tiek valstybės tarnyba, kaip specifinė valdymo sistemos dalis, tiek susidaręs politinis kontekstas, pripažįstant, inicijuojant ir vykdant valstybės tarnybos sistemos pokyčių iniciatyvas, rodo temos aktualumą. Inkrementinių politinių sprendimų priėmimo praktika, nepavykę bandymai sistemaiškai pertvarkyti valstybės tarnybą, nepakankamas dėmesys vadovaujančias pareigas einantiems valstybės tarnautojams išryškina probleminius aspektus. Galiausiai, vykstant politinėms ir viešoms diskusijoms dėl tinkamiausio Lietuvai aukštesniosios valstybės tarnybos modelio, kyla poreikis tirti aukštesniosios valstybės tarnybos vystymo prielaidas ir sąlygas, kurios galėtų spęsti politikų ir valstybės tarnautojų tarpusavio santykių problemas.

Atsižvelgiant į tai, disertacijos apimtyje yra orientuojamasi į tris pagrindinius aspektus: pirma, valstybės tarnybos sistemos tobulinimo politikos procesą ir pokyčių iniciatyvas, didžiausią dėmesį skiriant XV Vyriausybės veiklos laikotarpiui, antra, valstybės tarnautojų ir politikų santykius, kaip vieną iš vykdomos tobulinimo politikos pokyčių elementą, ir, trečia, į aukštesniąją valstybės tarnybą, kuri suprantama tiek kaip galimas valstybės tarnybos sistemos tobulinimo elementas, tiek kaip priemonė, siekiant spęsti santykių tarp valstybės tarnautojų ir politikų problemas (žr. 1 pav.).



1 pav. Disertacijos analizės elementų struktūrinis vaizdavimas

Šaltinis: sudaryta autorės

Įvardinti trys analizės elementai disertacijos apimtyje analizuojami kompleksiška bendroje visumoje.

Tyrimo naujumas

Nors Lietuvos valstybės tarnyba ir jos sistemos vystymo tematika gana populiari, tačiau didžia dalimi apsiribojama analitiniu, teoriniu analizės kontekstu, orientuojantis į valstybės

tarnybos sistemos raidos aspekta²⁵, į atskirus valstybės tarnybos organizavimo (priėmimo į valstybės tarnybą²⁶, karjeros valdymo²⁷, vertinimo²⁸, mokymų²⁹ ir pan.) elementus³⁰, į valstybės tarnybos sistemos pokyčius ir tobulinimo iniciatyvas³¹, rečiau į politinės – administracinės sąveikos probleminius klausimus³². Užsienio autorių (aprašomojo analitinio pobūdžio) darbu, tiriant Lietuvos valstybės tarnybos atvejį, publikuojama ribotai³³.

²⁵ Smalskys, V., Minkevičius, A. Lietuvos valstybės tarnybos kūrimas ir raida 1990-2012 metais. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 1(29), 2013. P. 20-28; Smalskys, V. Valstybės tarnybos genėzė ir raida Lietuvoje. // Masiulis, K., Krupavičius, A. (eds.). *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*. Vilnius: UAB „PReaction“, 2007. P. 30-58; Juralevičienė, J. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos raida 1990-1995 metais. *Viešoji politika ir administravimas*, 11, 2005. P. 55-64; Pivoras, S. Model of Civil Service in Lithuania's Public Policy. *Baltic Journal of Law & Politics*, 3 (1), 2010. P. 99-124; Bukauskas, A., Žuromskaitė, B. Lietuvos viešojo administravimo sistema ir valstybės tarnyba. // Masiulis, K., Krupavičius, A. (eds.). *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*, Vilnius: UAB „PReaction“, 2007. P.11-29

²⁶ Pivoras, S. Konkursinės atrankos į Lietuvos valstybės tarnybą tobulinimas gero valdymo iššūkių perspektyvoje. *Viešoji politika ir administravimas*, 3 (11), 2012. P.473-487; Vanagas, R. Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus tarnautojų verbavimo ir atrankos sistemos tobulinimas. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2(15), 2009. P. 318-327

²⁷ Jagminas, J. Valstybės tarnautojų karjera. // Masiulis, K., Krupavičius, A. (eds.). *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*, Vilnius: UAB „PReaction“, 2007. P. 196-223; Valickas, A., Gražulis, V. Karjeros vystymas Lietuvos valstybės tarnyboje: ar praktika adekvati iššūkiams? *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 22(2), 2011. P. 114-123

²⁸ Pivoras, S., Dapkutė R. Tarnybinės veiklos vertinimas Lietuvos valstybės tarnybos personalo vadyboje. *Politologija*, 1(33), 2004. P. 1-19; Gustas, E. Žmogiškųjų išteklių valdymo ypatumai valstybės tarnyboje: tarnautojų veiklos vertinimas ir kvalifikacijos tobulinimas. *Viešoji politika ir administravimas*, 5, 2003. P. 65-70; Pivoras, S., Kaselis, M. Valstybės tarnautojų veiklos vertinimas pagal rezultatus: taikymo iššūkiai Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*, 11 (1), 2012. P. 139-152

²⁹ Chlivickas, E. Žmogiškųjų išteklių potencialo viešajame sektoriuje ugdymas. // Raipa, A. (ed.). *et. al. Modernus viešasis valdymas*. Kaunas: Vitae Litera, 2012. P. 145-164; Chlivickas, E. Biurokratinio personalo mokymas ir kompetencijų tobulinimas. // Raipa, A. (ed.). *Biurokratija demokratinėje visuomenėje*. Kaunas: Technologija, 2011. P. 165-182

³⁰ Juralevičienė, J., Šnapštienė R. Biurokratinio personalo valdymas. // Raipa, A. (ed.). *Biurokratija demokratinėje visuomenėje*. Kaunas: Technologija, 2011. P. 142-164

³¹ Nakrošis, V. Viešojo valdymo reformos Lietuvoje, kodėl ir kuo reikia pakeisti naująją viešąją vadybą?, *Politologija*, 61(1), 2011, P. 65-98; Nakrošis, V., Meyer-Sahling, J.–H. Lietuvos valstybės tarnyba: sėkmės paslaptys ir tolesnio vystymo alternatyvos. *Viešoji politika ir administravimas*, 27 (8), 2009. P. 7-15; Nakrošis, V. Lietuvos valstybės tarnyba kryžkelėje: vadybos modelio link? // Švedas, G. (ed.). *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008. P. 123-132; Minkevičius, A., Ivanauskienė, A. Valstybės tarnybos reforma. // Masiulis, K., Krupavičius, A. (eds.). *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*, Vilnius: UAB „PReaction“, 2007. P. 58-96; Guogis, A., Gudelis, D. Naujosios viešosios vadybos taikymo teoriniai ir praktiniai aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*, 4, 2003. P. 26-34; Masiulis, K. Viešojo sektoriaus reformavimo teisinės klišės. // Švedas, G. (ed.). *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008. P. 147-150

³² Krupavičius, A. Politikos ir valstybės tarnybos sąveika. // Masiulis, K., Krupavičius, A. (eds.). *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*, Vilnius: UAB „PReaction“, 2007. P. 305-341; Šedbaras S., Valstybės tarnautojas ir politika. // Švedas, G. (ed.). *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008. P. 57-60; Juralevičienė, J., Galvanauskaitė, E. Teoriniai ir praktiniai viešojo administravimo politizacijos aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*, 19, 2007. P. 98-108

³³ Cardona, F. Lietuvos valstybės tarnybos modelis. *Justitia*, 5, 1997. P. 12-14; Cardona, F. The Management of the Civil Service: Lithuanian and European Models. // Švedas, G. (ed.). *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008. P. 8-18; Urbanovič,

Empirinių duomenų, analizuojant Lietuvos valstybės tarnybos sistemos aspektus, nėra gausu. Galima paminėti keletą disertacijos objektui (bent iš dalies) artimų darbų, kurie paremti empirinių tyrimų medžiaga – tai J. Jagmino ir A. Valicko publikacija „*The Assumptions for Senior Civil Service in Lithuania*“ (lietuv. *Aukštesniosios valstybės tarnybos steigimo prielaidos Lietuvoje*)³⁴, kurioje autoriai pateikia aukštesniosios kategorijos valstybės tarnautojų ir įstaigų personalo vadovų požiūrį į aukštesniosios valstybės tarnybos steigimą Lietuvoje³⁵. Visgi didžiausią dėmesį autoriai skiria aukštesniosios valstybės tarnybos poreikio analizei, remiantis strateginio žmogiškųjų išteklių valdymo teorijos pagrindu, o dar 2008 rugpjūčio – rugsėjo mėnesiais (iki penkioliktosios Vyriausybės, iškėlusios valstybės tarnybos sistemos pertvarkos tikslus, veiklos pradžios) surinktų duomenų vertę per laiką sumenko.

Vadovaujančias pareigas užimančių valstybės tarnautojų požiūrius ir patirtis į A. Kubiliaus vadovaujamos XV Vyriausybės viešojo administravimo reformas taip pat tyrė Kauno technologijos universiteto mokslininkai COCOPS projekto įgyvendinimo apimtyje³⁶, remdamiesi 2013 m. balandžio - birželio mėnesiais įvykdyta elektronine valstybės tarnautojų apklausa³⁷. Atliktas mokslininkų tyrimas yra labiau orientuotas į taupymo strategijas ir priemones, bendrąsias viešojo valdymo reformų kryptis, į rezultatus orientuotos kultūros paplitimą. Nors yra pateikiama informacijos apie valstybės tarnybos sistemos reformos iniciatyvas (labiausiai remiantis vienos iš tyrėjų asmenine patirtimi, einant Ministro Pirmininko tarnybos Strateginio valdymo departamento direktorės pareigas), tačiau didesnis dėmesys skiriamas reformos įgyvendinimo proceso kliūtims pristatyti. Disertacijos apimtyje analizuojami tyrimų rezultatai yra konkrečiai orientuoti į valstybės tarnybos sistemą, valstybės tarnybos pertvarkos turinį, politines diskusijas dėl valstybės tarnybos tobulinimo bei politikų – aukštesniųjų vadovų santykių klausimą pertvarkų kontekste.

Reikšmingi ir disertacijos objektui artimi yra V. Nakrošio darbai, kuriuose analizuojama Lietuvos valstybės tarnybos pokyčių problematika ir kurie paremti tyrimais, atliktais vykdant bendros Europos Komisijos ir tarptautinės Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros

J., Garcia-Zamor J.-C. Tendencies of the Development of Public Service in Lithuania. *Public Organization Review*, 11 (2), 2011. P. 177-192

³⁴ Jagminas, J., Valickas, A. The Assumptions for Senior Civil Service in Lithuania. *Viešoji politika ir administravimas*, 27, 2009. P. 16-25

³⁵ Apklausoje sudalyvavo ir anketas užpildė 101 respondentas. Bendras skaičius tiriamųjų, kuriuos buvo siekiama apklausti, sudaro 495 (393 aukštesniųjų kategorijų (18-20) valstybės tarnautojai ir 102 įstaigų, kuriose dirba aukštesniųjų kategorijų (18-20) valstybės tarnautojai, personalo skyrių vadovai arba pareigūnai, atsakingi už personalo valdymą), todėl apklausoje dalyvavo 20,4 proc. visų galimų tiriamųjų

³⁶ Rauleckas, R., et al. Public Administration Reforms during Fiscal Crisis in Lithuania: Perceptions of Senior Civil Servants. *Viešoji politika ir administravimas*, 12 (3), 2013. P. 350–362; Šiugždinienė, J., Gaulė, E., Rauleckas, R. Redesigning the Strategic Management System in a Time of Fiscal Crisis in Lithuania. *Viešoji politika ir administravimas*, 13 (1), 2014. P. 36–49

³⁷ Autoriai pasirinko ypač plačią tyrimo imtį, įtraukiant apie 2450 vadovų pozicijų (atsakomumas siekė 18 proc.), t.y. imtis apėmė ir žemiausios grandies vadovus taip pat ministerijų įsteigtų viešųjų įstaigų, biudžetinių įstaigų vadovus ir pan.

organizacijos OECD (angl. *Organisation for Economic Cooperation and Development*) programos SIGMA (angl. *Support for Improvement in Governance and Management*) projektą³⁸. Tiek anketiniu būdu, tiek interviu metu³⁹ gautų duomenų pagrindu (tyrimai vykdyti 2008 m.) analizuojamos Lietuvos valstybės tarnybos reformos galimybės, Lietuva lyginama su kitomis šalimis (ypač iš Rytų ir Vidurio Europos), nagrinėjama Lietuvos pažanga pagal skirtingas valstybės tarnybos funkcijas, identifikuojami valstybės tarnybos trūkumai ir pateikiamos rekomendacijos valstybės tarnybai modernizuoti⁴⁰. Visgi šiuo atveju svarbu įvertinti tiriamo laikotarpio politinį Lietuvos kontekstą, kai išliko tos pačios valdančiosios partijos valdžioje, pradedant 2001 metais, dėl ko atitinkamų gautų duomenų interpretavimas gali būti dviprasmis, pavyzdžiui, kvestionuojamas SIGMA ataskaitos teiginys, jog aukštas Lietuvos atitikimas Europos viešojo administravimo principams valstybės tarnybos srityje gali būti aiškinamas žema valstybės tarnybos politizacija. Be to, abejonų kyla dėl SIGMA pasirinktos lyginamojo tyrimo metodikos, kai politizacijos reiškinys susiejamas tik su priėmimo į valstybės tarnautojo pareigas forma, nors ji gali realiai skirtis nuo tikrojo priėmimo būdo⁴¹.

Šiame kontekste svarbu paminėti specialų žurnalo „Politologija“ numerį⁴², kuriame siekiama išnagrinėti tam tikrų viešojo sektoriaus organizacijų grupių (agentūrų, valstybės valdomų įmonių, asmens sveikatos priežiūros ir švietimo įstaigų) vadovų kaitos veiksnius ir nustatyti politizacijos mastą bei dinamiką. Po įvadinio V. Nakrošio straipsnio⁴³, kuriame pristatomi tiriamieji klausimai ir turinys bei pateikiamas bendras analizės pagrindas, tolesniame straipsnyje analizuojama Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų kaita ir politizacija 1990–2012 m. laikotarpiu⁴⁴. Tuo pačiu laikotarpiu N. Laurišonytė nagrinėja valstybės valdomų įmonių (VVĮ) vadovų politizaciją⁴⁵, o tolimesniame straipsnyje D. Likaitė vertina asmens sveikatos priežiūros įstaigų vadovų politizaciją 1997–2013 m. periodu⁴⁶. Galiausiai, E. Čeponytė tiria Lietuvos valstybinių ir savivaldybių švietimo įstaigų politizaciją

³⁸ Nakrošis, V., Meyer-Sahling, J.-H. Lietuvos valstybės tarnyba: sėkmės paslaptys ir tolesnio vystymo alternatyvos. *Viešoji politika ir administravimas*, 27 (8), 2009. P. 7-15; Nakrošis, V., Meyer – Sahling, J.-H. *Modernising the Lithuanian Civil Service*. Vilnius, 2009

³⁹ Lietuvos valstybės tarnautojų apklausą 2008 m. atliko SIGMA Europe (iš viso 188 respondentai užpildė visos apimties anketas, o 226 respondentai sudalyvavo atskirų anketos dalių apklausoje), atskirai anketiniu būdu apklausti viešojo administravimo ekspertai – vadovai (atsakė devyni respondentai), taip pat gauta duomenų atlikus 11 interviu su Lietuvos tarnautojais ar ekspertais

⁴⁰ Nakrošis, V., Meyer – Sahling, J.-H. *Modernising the Lithuanian Civil Service*. Vilnius, 2009. P. 4-5

⁴¹ Pivoras, S. Nuo nomenklatūros iki pseudobiurokratijos Posovietinės viešosios biurokratijos bruožai Lietuvoje. *Darbai ir dienos*, 52, 2009. P. 7

⁴² 2014 m., T. 2, Nr. 74

⁴³ Nakrošis, V. Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijų vadovų kaita ir politizacija. *Politologija*, 2 (74), 2014. P. 3-37

⁴⁴ Bogušinskaitė, I., Nakrošis, V. Lietuvos Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų politizacija. *Politologija*, 2 (74), 2014. P. 38 – 67

⁴⁵ Laurišonytė, N. Lietuvos valstybės valdomų įmonių vadovų politizacija. *Politologija*, 2 (74), 2014. P. 68 - 95

⁴⁶ Likaitė, D. Politizuoti(s) ar ne(s)politizuoti? Lietuvos asmens sveikatos priežiūros įstaigų vadovų atvejais. *Politologija*, 2 (74), 2014. P. 96 - 122

Vilniaus miesto ir rajono savivaldybėse 2001–2013 m. laikotarpiu⁴⁷. Politizacijos reiškinys nagrinėjamas naudojant vadovų biografijos analizės rezultatus, t.y. tyrimai pagrįsti biografiniais viešojo sektoriaus vadovų duomenimis, kurie, nors ir gali būti laikomi objektyvia informacija, tačiau taip pat turi tam tikrų apribojimų (informacijos nepasiekiamumas ir pan.). Be to, straipsniuose politizacijos reiškinys nagrinėjamas atskirose viešojo sektoriaus organizacijų grupėse, tačiau nėra apimtas ministerijų lygmuo, kuris būtent analizuojamas disertacijoje, tiriant trišalius ministro – viceministro – kanclerio santykius.

Verta paminėti, kad specialiaame „Politologija“ žurnalo numeryje, analizuojant politizacijos klausimus, kartu publikuotas G. Kazakevičiaus straipsnis „*Lojalumo struktūros įtaka Lietuvos viešojo sektoriaus politizacijai*“, paremtas tiek išnagrinėta politikų retorika ir jų pateikta pokyčių interpretacija, tiek vadovų biografijų duomenimis. Teorinis konstruktas formuojamas remiantis viešosios tarnybos sandėrio (angl. *public service bargains*) teorija, kurios prieigos taip pat pasitelkiamos disertacijos apimtyje. Visgi svarbu atkreipti dėmesį, kad autorius naudoja dar pirminę Ch. Hood pateiktą sandėrių tipologiją, kuri šiuo metu yra pakoreguota, atnaujinta bei kartu su bendraautoriumi M. Lodge paskelbta publikuotoje monografijoje „*The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty and Blame*“, New York: Oxford University Press, 2006. Būtent naujausia tipologija yra remiamasi disertacijos tekste.

Šiek tiek empirinių duomenų yra pateikiama L. Šarkutės straipsnyje „*Sprendimų priėmimo modeliai Lietuvos Respublikos vyriausybėse: vidinių veiksmų analizė*“⁴⁸, kuriame pagal galios pasiskirstymą tarp ministro pirmininko ir ministrų bei tarp ministrų ir biurokratijos yra apibrėžiami 1990 – 2000 m. dirbusių vyriausybių sprendimo priėmimo modeliai⁴⁹. Remiantis straipsnyje pateikta informacija, galima identifikuoti tam tikrus politikų ir valstybės tarnautojų sąveikos bruožus ankstesniu (negu pagrindinis disertacijos tyrimo laikotarpis) periodu. Duomenų konkrečiai apie valstybės tarnautojų suvokiamo idealaus ir realaus lyderio valstybės tarnyboje charakteristikas pateikiama E. Butkevičienės, E. Vaidelytės ir G. Žvaliauskos publikacijoje „*Lyderystės raiška Lietuvos valstybės tarnyboje*“⁵⁰. Straipsnyje analizuojamas lyderio socialinių gebėjimų ir asmeninių savybių aspektas iš dalies artimas disertacijos kontekste nagrinėjamam aukštesniųjų vadovų savo vaidmens suvokimo aspektui, tačiau disertacijoje

⁴⁷ Čeponytė, E. Lietuvos švietimo įstaigų vadovų politizacija: Vilniaus miesto ir Vilniaus rajono savivaldybių lyginamoji analizė. *Politologija*, 2 (74), 2014. P. 123 – 160

⁴⁸ Šarkutė, L. Sprendimų priėmimo modeliai Lietuvos Respublikos Vyriausybėse: vidinių veiksmų analizė. *Viešojo politika ir administravimas*, 18, 2006. P.99-115

⁴⁹ 2003-2004 m. atlikta buvusių Lietuvos vyriausybių narių apklausa. Viso apklausti 47 ministrai.

⁵⁰ Butkevičienė, E., Vaidelytė, E., Žvaliauskas, G. Lyderystės raiška Lietuvos valstybės tarnyboje. *Viešojo politika ir administravimas*, 27, 2007. P. 36-44

aukštesniųjų vadovų vaidmens tapatybės vertinamos kur kas platesniame kontekste ir apima ne tik lyderystės elementą.

Užsienio tyrėjų darbų su empirinių tyrimų duomenimis, kurie būtų artimi disertacijos tematikai, taip pat nėra gausu. Galima paminėti danų mokslininkų publikuotą studiją / tyrimo ataskaitą „*State of the State in Lithuania*“, kurios apimtyje yra pristatomi 2000 m. atlikto tyrimo, apklausiant 53 buvusius ir esamus Lietuvos ministrus, duomenys⁵¹. Ataskaitoje tyrimų rezultatai pateikiami trimis aspektais, t. y. per galios struktūras politinėje sistemoje, per administracinės sistemos funkcionavimą ir politikos įgyvendinimą. Dalį šio tyrimo duomenų lyginamojoje trijų Baltijos valstybių perspektyvoje publikuoja L. Johannsen paskelbtose dvejose publikacijose, kuriose autorius analizuoja ir siekia palyginti galimybes įgyvendinti politinius sprendimus, ypatingą dėmesį skiriant socialinių aktorių išreikštiems ketinimams ir jų faktiniam išitraukimui į viešosios politikos procesą bei piktnaudžiavimo savo padėtimi atvejams⁵². Antrame straipsnyje siekiama parodyti respondentų požiūrį į modernios biurokratijos kūrimo galimybes, taip pat keliamas klausimas dėl viešosios politikos centrinės koordinavimo institucijos poreikio bei aptariamoms galimoms kylančios problemos politikos įgyvendinimo procese⁵³.

Šiek tiek empirinių duomenų apie ministrų ir valstybės tarnautojų santykių pobūdį Lietuvoje pateikta J. Blondel *et.al.* kolektyvinėje monografijoje „*Governing New European Democracies*“, kurioje analizuojamos dešimt Centrinės ir Vidurio Europos valstybių, remiantis 2003 ir 2004 m. atliktų interviu su ministrais duomenimis⁵⁴. Autoriai nagrinėja, kaip ministrai vertina jų santykius su valstybės tarnautojais, ar yra patenkinti valstybės tarnautojų atliekamu darbu, ar pasikliauja jų teikiama informacija. Visgi lyginamojoje perspektyvoje Lietuvos atvejis analizuojamas minimaliai.

Bene reikšmingiausia ir artimiausia disertacijos tematikai yra S. Pivoro, R. Civinsko ir E. Buckienės 2014 m. publikuota mokslo studija „*Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požiūriai, sandėriai*“. Nors studijoje yra paskelbta dalis atliktų ir disertacijos apimtyje naudojamų tyrimų duomenų, tačiau svarbu pabrėžti, kad disertacijoje tyrimų rezultatai pateikiami nuosekliai ir platesne apimtimi. Visų pirma, priešingai negu studija, disertacija apima visą pertvarkų procesą (apibrėžtu laikotarpiu), detalai analizuojant politines diskusijas (suinteresuotų institucijų diskusijas) ir valstybės tarnautojų požiūrį į visas pertvarkų iniciatyvas. Antra, studijoje S. Pivoras išsamiai analizuoja konkursinės atrankos į karjeros

⁵¹ Drengsgaard, L., Hansen, O.H. *State of the State in Lithuania*. Demstar Research Report No. 19, University of Aarhus, 2004. P. 24

⁵² Johannsen, L. The Responsive State. *Baltic Defence Review*, 2(8), 2002. P. 9-20

⁵³ Johannsen, L. The Effective State. *Baltic Defence Review*, 1(9), 2003. P. 23-33

⁵⁴ Lietuvos atveju atlikti 34 interviu

valstybės tarnybą problemas ir tobulinimo galimybes, o R. Civinskas nagrinėja valstybės tarnautojų ir administracinio elito požiūrius į tarnybinės sutartis (kontraktus). Šios minėtų autorių tiriama problema nėra kartojama disertacijos tekste, apsiribojant minimalia informacija, kuri būtina, siekiant sisteminės ir nuoseklios pertvarkų iniciatyvų ir proceso analizės. Panašiai, aukštesniųjų vadovų tapatybių santykio su jų vadybinėmis kompetencijomis bei vadybinėmis preferencijomis aspektas, analizuotas S. Pivoro straipsnyje „*Ar aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimas įtvirtina vadybinį valstybės tarnybos sandėrį Lietuvoje?*“ ir aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo organizacinės – kultūrinės prielaidos, aptariamos R. Civinsko straipsnyje „*Lietuvos aukštesniosios valstybės tarnybos sistemos reforma: aukštesniųjų vadovų požiūriai ir laikysenos*“ nėra pagrindinė disertacijos objekto dalis. Disertacijos tekste valstybės tarnautojų tapatybių ir aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo kultūriniai aspektai minimaliai naudojami, analizuojant aukštesniųjų vadovų ir politikų santykių pobūdį ir santykių pokyčių perspektyvas. Trečia, disertacijos autorė studijoje publikavo straipsnį „*Valstybės tarnyba ir valstybės tarnautojas – reglamentavimo ir statusų klausimai Lietuvoje*“, kuriame analizuojamos valstybės tarnybos teisinio reglamentavimo koregavimo galimybės, svarstant laisvesnio reguliavimo perspektyvą, ir valstybės tarnautojų bei viešojo sektoriaus darbuotojų statusų kaitos galimybės. Pastarasis straipsnis ir jame analizuojami probleminiai aspektai nėra įtraukti į disertacijos tekstą, kadangi politikos (politinių diskusijų, politinių sprendimų) šiais klausimais beveik nevyko, o bandyto įteisinti „laikinojo valstybės tarnautojo“ statuso idėja išblėso. Taigi disertacija, lyginant su publikuota mokslo studija, yra labiau paremta sisteminiu požiūriu, atliekant detalią ir visapusišką analizę. Būtent Lietuvos valstybės tarnybos sistemos pokyčiai ir tobulinimo iniciatyvos beveik nėra tirtos sisteminiu viešosios politikos požiūriu, kas disertacijai suteikia naujumo ir originalumo. Be to, tobulinimo politiką analizuojant per viešosios politikos prizmę, galima labiau orientuotis į pačio politinio proceso analizę, aptarti pagrindinių dalyvių ar suinteresuotų institucijų pozicijas, parodyti politinių diskusijų reikšmę.

Yra daug modelių, aiškinančių įvairius viešosios politikos aspektus skirtingose jos formavimo stadijose. Anot W. Parsons, šių modelių gausa jau tampa neaprėpiama, todėl viešosios politikos analizėje mėginama ieškoti labiau apibendrinamų modelių⁵⁵. Be to, ryškėja tarpdiscipliniškumo taikymo atliekamuose tyrimuose tendencija. Atsižvelgiant į tai ir siekiant visapusiškai išanalizuoti tyrimo objektą, disertacijoje yra konstruojama teorinė prieiga, remiantis trimis koncepciniais instrumentais:

pirma, politikos procesas arba konkrečiau valstybės tarnybos sistemos tobulinimo procesas ir valstybės tarnybos sistemos tobulinimo iniciatyvos disertacijoje analizuojamos

⁵⁵ Parsons, W. *Viešoji politika: politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 2001. P. 177

pasinaudojant „pertraukiamos pusiausvyros“ (angl. *punctuated equilibrium*⁵⁶) teorija, kuri nuo XX a. 10 d. tapo viena svarbiausių viešosios politikos teorijų. „Pertrauktos pusiausvyros“ teorija buvo sukurta, siekiant paaiškinti specifinį viešosios politikos pokyčių modelį, kuomet ilgi stabilumo laikotarpiai ir inkrementiniai pokyčiai yra pertraukiami, vykdant radikalius pokyčius. Vėliau „pertrauktos pusiausvyros“ teorija buvo išplėta iki bendros viešosios politikos formavimą aiškinančios teorijos⁵⁷.

Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas, ypač planuojant radikalius ir sisteminius pokyčius, neįmanomas be žmogiškųjų išteklių valdymo modernizavimo, todėl *antroji* disertacijoje naudojama teorinė prieiga yra siejama su valstybės tarnybos sistemos teoriniu konceptu, kai valstybės tarnybos sistema suprantama kaip žmogiškųjų išteklių valdymo sistema. Išsamiau valstybės tarnybos sistema darbe pristatoma remiantis C. van den Berg pateiktu aiškinimu, pagal kurį valstybės tarnybos sistema yra tarpininkaujanti institucija, mobilizuojanti žmogiškuosius išteklius valstybės reikalų vykdymui, kurios vienas iš svarbiausių lygmenų yra *personalo sistema*, susijusi su žmogiškųjų išteklių valdymo klausimais. Taigi, analizuojant valstybės tarnybos tobulinimo politiką penkioliktosios Vyriausybės valdymo laikotarpiu, dėmesys skiriamas tiek politikos procesui, tiek konkreitiems žmogiškųjų išteklių valdymo elementams, kurių pavyzdžiais įprasminami politiniai sprendimai. Tokiu būdu, išryškinant valstybės tarnybos sistemos žmogiškųjų išteklių vadybos funkciją, yra pasitelkiama ir vadybinė prieiga.

Visgi analizuojant valstybės tarnybos sistemą ir ypač tiriant politinius – administracinius santykius, žmogiškųjų išteklių vadybos sampratos nepakanka, kadangi valstybės tarnyba išsiplečia į politinės organizacijos lygmenį. Dėl šios priežasties, darbe pasitelkiama *trečioji* – politologinė tyrimų perspektyva, paremta dar mažai lietuvių tyrinėtojų taikytu Ch. Hood ir M. Lodge pateiktu valstybės tarnybos sandėrio⁵⁸ teorijos konceptu ir autorių pasiūlyta sandėrių tipologija. Sandėrio tipologija gali būti naudinga ne tik analizuojant santykius tarp aukštesniųjų valstybės tarnautojų ir politinių veikėjų, bet gali padėti iširti, kokią poveikį administracinės reformos turi aukštesniųjų valstybės tarnautojų vaidmeniui ir padėčiai.

Analizuojant politikų – valstybės tarnautojų santykius, valstybės tarnybos sandėrių teorija yra papildoma politizacijos reiškinį tiriančia literatūra. Politizacija nėra suprantama kaip tiesiog reiškinys, bet veikia kaip aibė skirtingų elgesio modelių, sąlygojančių skirtingų politizacijos formų apraiškas, kurios kiekviena gali turėti iš esmės skirtingą poveikį valdymui.

⁵⁶ Į lietuvių kalbą yra verčiama ir kaip „trūki pusiausvyra“, pvz. Dunn, W.N. *Viešosios politikos analizė*. Vilnius: HOMO LIBER, 2006. P. 67-68

⁵⁷ Princen, S. Punctuated equilibrium theory and the European Union. *Journal of European Public Policy*, 20(6), 2013. P. 854

⁵⁸ Terminai „Valstybės tarnybos sandėris“ ir „sandėris“ disertacijos apimtyje vartojami sinonimiškai

Taigi disertacijoje suformuota teorinė prieiga, paremta trimis koncepciniais instrumentais, yra naudojama atskiroms tiriama reiškinių savybėms analizuoti. Apjungus politinę ir vadybinę perspektyvas, kompleksinis pritaikymas sudaro galimybes geriau ir produktyviau analizuoti Lietuvos valstybės tarnybos sistemos tobulinimo politikos procesus ir politikų bei aukštesniųjų valstybės tarnautojų sąveikos ypatumus inicijuotų pokyčių kontekste.

Disertacijos apimtyje *tobulinimo reiškinys* aiškinamas remiantis reformos apibrėžimu, pagal kurį tai galėtų būti sąmoningi struktūrų ir procesų pokyčiai, siekiant, kad jie veiktų geriau⁵⁹. Šiuo atveju siekis yra pokytis, sąlygojantis geresnę veiklą. „Geresnės“ veiklos siekiai tobulinimo prasme yra pirminiai (dažnai viešai deklaruojami) palankūs pokyčiai. Sisteminiu požiūriu bet kokios naujovės diegimas taip pat turi įtakos bendrai sistemai ir sukelia atitinkamą pokytį. Nors disertacijos apimtyje „tobulinimui“ alternatyvių terminų vartojimas (modernizavimas, pertvarkymas, reforma) nepaneigia pirminės - ketinimo pakeisti esamą būklę – reikšmės ir gali būti traktuojami kaip sinonimai, tačiau tobulinimo terminas geriausiai atspindi pagrindinį siekį tirti valstybės tarnybos sistemos tobulinimo iniciatyvas per viešosios politikos prizmę, orientuojantis į politinio proceso analizę. Be to, tobulinimo terminas tinkamesnis, siekiant apibūdinti įvykusio proceso pobūdį, kadangi reforma turi būti ne tik suplanuota, bet ir įvykdyta, nes, priešingu atveju, tai laikoma pokyčiu⁶⁰. Mokslinėje literatūroje valstybės tarnybos tobulinimas vertinamas kaip esminė viešojo sektoriaus raidos sąlyga, užtikrinant kryptingą ir efektyvą valstybės modernizavimą⁶¹. Tobulinimas - tai tam tikras formavimo veiksmas, kai gerinama veikla, elgesys, stiprinamos pastangos, atsižvelgiant į siekiamus naujus reikalavimus. Valstybės tarnybos reformos iniciatorių teigimu, būtent „tobulinimo“ sąvoka lituanistai rekomendavo pavadinti oficialius dokumentus, kaip labiausiai lietuvišką reikšmę įprasminančiu terminu. Todėl tokie svarbūs dokumentai kaip Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija ir Viešojo valdymo tobulinimo 2012-2020 m. programa, oficialiai pavadinti panaudojant „tobulinimo“ terminą.

Disertacijoje tobulinimo aspektas praplečia viešosios politikos sampratą, parodant pradinio taško (padėties) būseną, nukreiptą į egzistuojančio reiškinių pokytį, todėl viešosios politikos procesas tampa tobulinimo procesu, pasižyminčiu viešajai politikai būdingais bruožais. Kitaip tariant, valstybės tarnybos sistemos tobulinimo politika suprantama kaip kintantis procesas, veikiamas anksčiau vykdytos politikos, apimantis eilę veiksmų (arba apgalvotą

⁵⁹ Pollitt, Ch., Bouckaert, G. *Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė*. Vilnius: Algarvė, 2003. P. 22

⁶⁰ Bannink, D., Resodihardjo, S. *The Myths of Reform*. // Heyse, L. et al. *Reform in Europe/ Breaking the Barriers in Government*. Ashgate Publishing Limited, 2006. P. 3-4

⁶¹ Melnikas, B. Viešojo administravimo tobulinimo prioritetai. // Raipa, A. (ed.). *Viešojo administravimo efektyvumas*. Kaunas: Technologija, 2007. P. 308; Žukauskas, E. Nestabilaus valstybės tarnybos teisinio reguliavimo priežastys. // Švedas, G. (ed.). *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*, Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008. P. 52

neveikimą) ir sudarantis sprendimų tinklą, siekiant, kad sistema veiktų geriau. Disertacijos apimtyje didžiausias dėmesys skiriamas politinės darbotvarkės formavimo, politikos formavimo ir įgyvendinimo etapams, tačiau politinio proceso etapai nėra pavieniai tyrimo objektai, todėl analizuojami bendrame tobulinimo politikos kontekste.

Tyrimo objektas

Tyrimo objektas – Lietuvos valstybės tarnybos sistemos ir ypač santykių tarp politikų ir aukštesniųjų tarnautojų (kaip atskiro sistemos elemento) tobulinimo politika.

Šiuo atveju aukštesniaisiais valstybės tarnautojais laikomi asmenys, einantys vadovaujančias pareigas valstybės tarnyboje. Disertacijoje vartojamas terminas „valstybės tarnautojas“, visų pirma, siejamas su karjeros valstybės tarnautojų korpusu. Rašant apie kitų grupių valstybės tarnautojus, konkrečiai yra įvardijama jų grupė ar statusas, pavyzdžiui, politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai, aukštesnieji valstybės tarnautojai. Disertacijoje yra analizuojama karjeros valstybės tarnybos sistema, neįtraukiant statutinės valstybės tarnybos sistemos ir jos probleminių aspektų. Statutinių valstybės tarnautojų teisinę padėtį reguliuoja specialūs statutai, kurie dažnai yra tvirtinami įstatymu (pavyzdžiui, Valstybės saugumo departamento statutas) ir turi specialaus teisės akto (*lex specialis*) statusą Valstybės tarnybos įstatymo atžvilgiu, todėl valstybės tarnybos ir kiti įstatymai statutiniams valstybės tarnautojams yra taikomi tik tiek, kiek jų statuso nereglamentuoja specialūs statusai⁶².

Tyrimo laikotarpis

Didžiausias dėmesys skiriamas penkioliktosios Vyriausybės veiklos laikotarpiui (2008 m. gruodžio mėn. – 2012 m. gruodžio mėn.), tačiau visapusiškai analizei atlikti, svarbu įvertinti pagrindinius ankstesnio laikotarpio bruožus, todėl disertacijos apimtyje taip pat identifikuojami svarbiausi valstybės tarnybos sistemos tobulinimo proceso ir politikų – valstybės tarnautojų sąveikos ypatumai laikotarpiu nuo 1990 iki 2008 m. Įvertinus, kad naujausias Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo projektas viešam svarstymui pateiktas 2014 m. gegužės mėn., t. y. šešioliktosios Vyriausybės veiklos laikotarpiu, disertacijos tekste taip pat analizuojami pagrindiniai šio laikotarpio valstybės tarnybos sistemai ir jos tobulinimui įtakos turintys politiniai sprendimai, tokiu būdu siekiant visapusiškai iširti santykių tarp politikų ir aukštesniųjų tarnautojų aspektus.

⁶² Vaičaitis, V.A. Valstybės tarnybos santykiai: administraciniai santykiai, turintys darbo teisinių santykių elementų? // Švedas, G. (ed.). *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008. P. 46-47

Tyrimo tikslas

Tyrimo tikslas – išanalizuoti Lietuvos valstybės tarnybos sistemos tobulinimo politikos formavimo ir įgyvendinimo procesus, ištiriant, kokią įtaką aukštesniosios valstybės tarnybos vystymas turi politikų ir aukštesniųjų valstybės tarnautojų santykiams.

Tyrimo uždaviniai:

1. Išanalizuoti teorinius modelius ir suformuoti tinkamą teorinę priegią apibrėžto objekto analizei.
2. Išanalizuoti svarbiausius Lietuvos valstybės tarnybos sistemos bruožus ir valstybės tarnautojų – politikų sąveikos ypatumus (1990 – 2008 m. laikotarpiu).
3. Išnagrinėti Lietuvos valstybės tarnybos sistemos tobulinimo politikos formavimo ir įgyvendinimo procesus XV Vyriausybės veiklos laikotarpiu, išskiriant valstybės tarnybos tobulinimo politikos įgyvendinimo iniciatyvas, nustatant pagrindinius rezultatus ir identifikuojant svarbiausius procesui įtakos turėjusius veiksnius.
4. Išanalizuoti Valstybės tarnybos tobulinimo koncepciją ir įvertinti jos reikšmę Lietuvos valstybės tarnybos tobulinimo politikos kontekste.
5. Išanalizuoti valstybės tarnautojų vertinimus Lietuvos valstybės tarnybos sistemos tobulinimo klausimais.
6. Iširti aukštesniosios valstybės tarnybos sistemos vystymo prielaidas Lietuvoje.
7. Nustatyti trišalių ministro – viceministro – kanclerio santykių pobūdį ir sukčiavimo bei politizacijos apraiškas.
8. Įvertinti, kokią įtaką aukštesniosios valstybės tarnybos sistemos vystymas Lietuvoje turėtų politikų ir aukštesniųjų valstybės tarnautojų santykiams.

Ginamieji teiginiai:

1. Nuo nepriklausomybės atkūrimo Lietuvoje įvyko du valstybės tarnybos sistemos „pusiausvyros pertraukimai“ (stojimo į ES pasirengimo periodu, 1997-2002 ir XV Vyriausybės inicijuotų reformų metu, 2009-2011), sudarę sąlygas įgyvendinti sistemine valstybės tarnybos pertvarką, tačiau tik vienu atveju (stojimo į ES periodu) sisteminiai pokyčiai buvo įgyvendinti.
2. XV LR Vyriausybės veiklos laikotarpiu, nepavykus pasinaudoti „pertrauktos pusiausvyros“ situacija radikaliems valstybės tarnybos sistemos pokyčiams įgyvendinti, valstybės tarnybos sistemos politikos procesas išlaikė inkrementinį pobūdį.
3. Tinkamiausios sąlygos inicijuoti ir įgyvendinti sistemine valstybės tarnybos pertvarką Lietuvoje kyla susidarius palankių veiksnių sąveikai, t. y. porinkiminės valdžių kaitos

laikotarpiu, kai numatytas pokyčių poreikis vyriausybės programoje, kai problema į politinę vyriausybės darbotvarkę patenka kadencijos pradžioje, kai įgaliojimai ir atsakomybė suteikiama konkrečiai pertvarkos klausimais besirūpinančiai institucijai, kai yra politinis partijų sutarimas dėl pokyčių programos (tobulinimo koncepcijos) turinio.

4. LR Vyriausybės nutarimu 2010 m. patvirtinta Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija apibrėžė valstybės tarnybos viziją, nustatė valstybės tarnybos valdymo tobulinimo principus ir numatė valstybės tarnybos vystymo gaires, kurios paremtos sisteminiu pokyčių ir vadybiniais orientacijos į veiklos rezultatus principais, tačiau valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos turinys nėra nuoseklus, o dalis nuostatų pernelyg deklaratyvios ir nepagrįstos.
5. Lietuvos valstybės tarnybos sistemos tobulinimo politikos įgyvendinimo procese kilo suinteresuotų institucijų pasipriešinimas dėl Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijoje numatytų tobulinimo priemonių taikymo, todėl konceptualizuota valstybės tarnybos vizija ir nustatyta valstybės tarnybos sistemos tobulinimo kryptis pakito ir nebuvo užtikrintas visos apimties Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos įgyvendinimas.
6. Politikų ir aukštesniųjų valstybės tarnautojų santykiams Lietuvoje yra būdingas „asmeninio lojalisto“ tipo valstybės tarnybos sandėris, kuris išlieka dominuojantis nuo valstybės tarnybos sistemos suformavimo. Didelė dalis aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų ir apklaustų politikų palaiko „asmeninio lojalisto“ tipo sandėrį, o 2010-2014 m. laikotarpiu rengti Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo projektai suponuoja šio tipo sandėrio tęstinumą.
7. Dažna ministerijų valdymo modelių kaita sutrukdė sustiprėti „serijinio lojalisto“ tipo sandėriui, kuriam tinkamiausios sąlygos plėtotis buvo 2002 – 2009 m. laikotarpiu, įsteigus aukščiausios kategorijos karjeros valstybės tarnautojų - valstybės sekretoriaus bei ministerijos sekretorių – pareigybes.
8. Vienas iš aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo tikslų yra siekis gerinti tarpinstitucinį koordinavimą, tačiau nėra patikimų duomenų, kad tokios aukštesniosios valstybės tarnybos vystymo priemonės kaip rotacijos aukštesniesiems vadovams įvedimas, atrankos vykdymas iš specialiai sudaryto rezervo sąrašo, kasmetinių veiklos planų su numatytomis veiklos užduotimis įvedimas paskatintų tarpinstitucinį bendradarbiavimą, tačiau galėtų paskatinti bendros valstybės tarnautojų – vadovų kultūros kūrimą, tokiu būdu sudarant palankias sąlygas tarpinstituciniam koordinavimui.

Tyrimo metodai

Empiriniam tyrimui atlikti taikoma trianguliacija, t. y. panaudojami dviejų tipų – kokybinis (iš dalies struktūruoti interviu ir dokumentų rinkimas) ir kiekybinis (anketinės apklausos) duomenų rinkimo metodai.

Tyrimo metu surinkti duomenys analizuojami taikant:

- kokybinio tyrimo duomenų analizės metodus – turinio analizę (interviu teksto ir dokumentų turinio analizė) bei lyginamąją analizę;

- kiekybinio tyrimo duomenų analizės metodus, apdorojant duomenis statistinės informacijos programiniu paketu SPSS v. 19 ir SPSS v. 22 (*Statistical Package for Social Sciences*) bei *Microsoft Excel* programomis. Taip pat pritaikytos tokios kiekybinių duomenų analizės technikos kaip klausimyno patikimumo skaičiavimas (*Cronbach alfa koeficientas*), respondentų nuomonių suderinamumo skaičiavimas (*Kendall konkordancijos koeficientas*), aprašomoji ir analitinė statistika (*vidurkis, koreliacija ir krostabuliacija*).

Išsamiau atvejo analizės tyrimo strategija, duomenų rinkimo ir duomenų analizės metodai yra pristatomi 1.4. poskyryje „*Metodologinė prieiga ir empirinių tyrimų dizainas*“.

Darbo struktūra

Darbą sudaro įvadas, keturios pagrindinės dalys, išvados ir rekomendacijos.

Darbo įvadinėje dalyje pristatoma tyrimo problema ir jos aktualumas, nurodomas tyrimo objektas, tikslas ir uždaviniai, suformuluojami ginamieji teiginiai, aprašomi disertacijos tyrimo objektui artimi mokslo darbai, tokiu būdu parodant disertacijos naujumą, taip pat įvardijami duomenų rinkimo ir analizės metodai, supažindinama su darbo struktūra.

Pirmoje darbo dalyje yra apibrėžiamos koncepcinės sąvokos ir pristatomi analitiniai modeliai, kurių pagrindu formuojama teorinė prieiga, tinkama atskiroms tiriamo reiškinių savybėms analizuoti. Detaliau pristatomos „*pertraukiamos pusiausvyros*“ teorijos idėjos, taip pat apibrėžiama valstybės tarnybos sistemos samprata ir pristatomi valstybės tarnybos, kaip žmogiškųjų išteklių valdymo sistemos, elementai. Atskirame poskyryje apibūdinami pagrindiniai politikų ir valstybės tarnautojų sąveikos bruožai, detaliau pristatant valstybės tarnybos sandėrio teorinį konceptą ir sandėrių tipologiją. Politikų – valstybės tarnautojų sąveikos kontekste taip pat aptariamas politizacijos reiškinys. Galiausiai, paskutinis poskyris yra skirtas tyrimo metodologijai aprašyti, įvardijant tyrimo strategiją, duomenų rinkimo bei analizės metodus.

Antra darbo dalis yra skirta išanalizuoti svarbiausius valstybės tarnybos sistemos tobulinimo proceso ir politikų – valstybės tarnautojų sąveikos ypatumus laikotarpiu nuo 1990 iki 2008 m. Pirmame poskyryje pristatoma Lietuvos valstybės tarnybos sistemos raida ir

identifikuojami pagrindiniai valstybės tarnybos tobulinimo proceso bruožai bei išskiriami probleminiai aspektai. Antrame poskyryje analizuojama ministerijų valdymo modelių kaita, siekiant išryškinti politikų ir valstybės tarnautojų sąveikos ypatumus apibrėžtu laikotarpiu.

Trečioje disertacijos dalyje siekiama išanalizuoti valstybės tarnybos tobulinimo politikos procesus, orientuojantis į XV Vyriausybės veiklos laikotarpį. Pradžioje yra aptariamos sąlygos, turėjusios įtakos valstybės tarnybos, kaip pokyčių reikalaujančios sistemos, klausimo iškilimui politinėje darbotvarkėje ir nustatoma „pertrauktos pusiausvyros“ pradžios stadija. Atskirame poskyryje išsamiai analizuojama Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija, kuri laikoma pagrindiniu politinius valstybės tarnybos tobulinimo prioritetus (tikslus) apibrėžiančiu dokumentu. Tolimesniame poskyryje yra aptariamos valstybės tarnybos tobulinimo politikos įgyvendinimo iniciatyvos, pristatant 2010 ir 2011 m. Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo projektus ir išskiriant pagrindinius žmogiškųjų išteklių valdymo valstybės tarnyboje pokyčių aspektus. Išanalizavus pagrindines XV Vyriausybės veiklos laikotarpiu siektas įgyvendinti valstybės tarnybos sistemos tobulinimo iniciatyvas, įvardijami svarbiausi pasiekti rezultatai. Galiausiai, identifikuojami valstybės tarnybos tobulinimo politikos proceso veiksniai ir remiantis 2011 m. atliktais kiekybinio ir kokybinio tyrimo duomenimis, pristatomi respondentų ir informantų vertinimai atitinkamais valstybės tarnybos tobulinimo klausimais. Įvertinus tai, kad naujausias 2014 m. Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo projektas parengtas šešioliktosios Vyriausybės veiklos laikotarpiu, trečiosios darbo dalies pabaigoje pristatomos valstybės tarnybos sistemos tobulinimo iniciatyvos po 2012 m., tokiu būdu siekiant nustatyti, ar įvyko tam tikras valstybės tarnybos sistemos tobulinimo priemonių perimamumas.

Ketvirtosios darbo dalies pirmas skyrius yra skirtas įvardinti aukštesniosios valstybės tarnybos vystymo prielaidas, pristatyti aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo poreikį ir atskirus AVT turinio elementus, remiantis valstybės tarnautojų – vadovų ir ekspertų – praktikų vertinimais. Taip pat analizuojama, ar valstybės tarnautojų – vadovų tapatybės atitinka aukštesniojo vadovo profilį ir keliamus aukštesniosios valstybės tarnybos tikslus. Tolesniame poskyryje analizuojami politikų ir aukštesniųjų vadovų santykiai, siekiant identifikuoti juos pagal sandėrių tipologiją. Taip pat pristatomi ministro – viceministro – kanclerio santykių bruožai ir tiriami lojalumo sandėrių pokyčiai aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo kontekste.

Darbo pabaigoje pateikiamos išvados ir rekomendacijos.

1. TEORINIAI TYRIMŲ INSTRUMENTAI IR METODOLOGINĖ PRIEIGA

Šiame skyriuje yra apibrėžiamos koncepcinės sąvokos ir kontekstinis jų vartojimo laukas, taip pat pristatomi modeliai, kurių pagrindu formuojama teorinė prieiga, tinkama atskiroms tiriamo reiškinio savybėms analizuoti. Visų pirma, apibrėžiama viešosios politikos samprata ir išskiriami viešosios politikos, kaip politinio proceso, bruožai, kurie yra svarbūs, siekiant konceptualizuoti tobulinimo politikos sąvoką. Taip pat pristatomos „*pertraukiamos pusiausvyros*“ teorijos idėjos, kurių pagrindu analizuojamas politikos procesas arba, konkrečiau, valstybės tarnybos sistemos tobulinimo procesas ir valstybės tarnybos sistemos tobulinimo iniciatyvos. Antra, apibrėžiama valstybės tarnybos sistemos samprata ir pristatomi valstybės tarnybos, kaip žmogiškųjų išteklių valdymo sistemos, elementai. Trečia, apibūdinami pagrindiniai politikų ir valstybės tarnautojų sąveikos bruožai, detaliau pristatant valstybės tarnybos sandėrio teorinį konceptą ir sandėrių tipologiją. Politikų – valstybės tarnautojų sąveikos kontekste taip pat pristatomas politizacijos reiškinys. Galiausiai, paskutinis poskyris yra skirtas tyrimo metodologijai aprašyti, įvardijant tyrimo strategiją, duomenų rinkimo bei analizės metodus.

1.1. Tobulinimo politika „*pertrauktos pusiausvyros*“ teorijos kontekste

Šiuolaikiniuose apibrėžimuose *politika* yra siejama su procesais, o ne tam tikrais asmenimis ar specializuotomis veiksmo vietomis⁶³, o terminas *viešasis* dažnai tapatinamas su bendruomene, visuomene, viešosiomis institucijomis, jų biurokratinio personalu⁶⁴. Nors viešasis interesas gali būti suvokiamas skirtingai, tačiau, anot D. A. Stone, visa politika yra ne kas kita, kaip kova dėl skirtingai suvokiamo viešojo intereso⁶⁵.

Junginys „*viešoji politika*“ pasižymi definicijų gausa. Demokratiniame procese viešoji politika yra suprantama kaip sudėtinė tikslingų veiksmų seka, apimanti problemų atrinkimo, jų artikuliacijos, alternatyvų paieškos procesus ir praktinių priemonių joms įgyvendinti parinkimą⁶⁶. Daugelis teoretikų, apibrėždami viešosios politikos sąvoką ir procesus, papildė jos reikšmę ir pabrėžia skirtingus aspektus. Pavyzdžiui, H. Hecl'o viešąją politiką apibrėžia kaip tam

⁶³ Pollitt, Ch., Bouckaert, G. *Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė*. Vilnius: Algarvė, 2003. P. 162

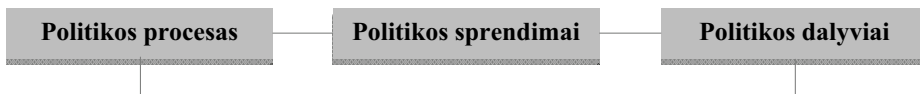
⁶⁴ Raipa, A. *Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika. Viešoji politika ir administravimas*, 1, 2002. P. 14; Lane, J.E. *Viešasis sektorius: sąvokos, modeliai ir požiūriai*. Vilnius: Margi raštai, 2001

⁶⁵ Stone, D.A. *Viešosios politikos paradoksai. Sprendimų priėmimo menas politikoje*. Vilnius: Eugrimas, 2004. P. 35

⁶⁶ Hill, M. *The Public Policy Process*. London, New York: Routledge, 2013. P. 4

tikrą veiksmų seką ar veiksmų nebuvimą, o ne konkrečius sprendimus ar veiksmus⁶⁷. Anot T. Dye, svarbiausias viešosios politikos keliamas klausimas yra „ką valdžia daro, kodėl ji tai daro ir ką ji tuo pakeičia“⁶⁸, o B. G. Peters priduria, kad viešoji politika yra rezultatas vyriausybės veiklos, nesvarbu, veikiant tiesiogiai ar per tarpininkus, kadangi tai paveikia piliečių gyvenimą⁶⁹.

Disertacijoje viešoji politika pirmiausia siejama su *politikos procesu*, *politikos sprendimais* ir *politikos dalyviais*, ką A. Raipa įvardija kaip esmines viešosios politikos kategorijas (žr. 2 pav.)⁷⁰.



2 pav. Viešosios politikos kategorijos

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Raipa, A. Politikos ir administravimo sąveika viešajame valdyme. // Smalskys, V. (ed.). *Viešasis valdymas*, Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010. P. 153

Teoretikų išskiriami skirtingi viešosios politikos problematikos aspektai, suponuoja kelis *viešosios politikos*, kaip *politinio proceso*, bruožus. Visų pirma, viešoji politika labiau apima eilę veiksmų (veiksmų kursą; angl. *course of action*) ar sprendimų tinklą negu tik pavienį sprendimą. Šiuo atveju galima remtis W. I. Jenkins, kuris viešąją politiką supranta kaip tarpusavyje susijusių sprendimų rinkinį, apimančių tam tikros situacijos fone iškeltų tikslų ir priemonių tiems tikslams pasiekti parinkimą⁷¹, ar D. Easton, kuris viešąją politiką mato, kaip veiksmų ir sprendimų tinklą, paskirstantį vertybes⁷². Taigi tam tikros politikos išraišką negalima apibrėžti vieninteliu sprendimu, bet veikiau kolektyviai priimamų sprendimų seka. Veiksmai atlikti reikalingas sudėtingas sprendimų tinklas, kuris trunka ilgą laiką tarpą ir dažnai prasideda dar prieš pradinį sprendimų priėmimo procesų etapą⁷³.

Viešoji politika yra ne statiškas, o nuolat kintantis procesas, kurio dinamiškumą skatina laipsniškas anksčiau priimtų sprendimų koregavimas arba esminiai tam tikros politikos krypties pokyčiai⁷⁴. Anksčiau priimtų sprendimų koregavimas politiniame procese vis tiek taptų pokyčiu

⁶⁷ Hecko, H. Review article: Policy analysis. *British Journal of Political Science*, 2, 1972. P. 85

⁶⁸ Parsons, W. *Viešoji politika: politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 2001. P. 14

⁶⁹ Gerston, L.N. *Public Policy Making Process and Principles*. New York, London: M.E.Sharpe Armonk, 1997. P. 5

⁷⁰ Raipa, A. Politikos ir administravimo sąveika viešajame valdyme. // Smalskys, V. (ed.). *Viešasis valdymas*, Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010. P. 153

⁷¹ Jenkins, W.I. *Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective*. Oxford: Martin Robertson, 1978. P. 15

⁷² Parsons, W. *Viešoji politika: politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 2001. P. 135

⁷³ Hill, M. *The Public Policy Process*. London, New York: Routledge, 2013. P. 16

⁷⁴ Ten pat.

egzistuojančiai politikai. Kaip pažymi A. B. Wildavsky, „kiekvienas svarbus sprendimas iššaukia aibę pokyčių, kurių dauguma neišvengiamai transformuoja pačią sprendžiamą problemą“⁷⁵. Nors viešosios politikos turinį ir veiklos kryptis geriausiai išreiškia priimami sprendimai⁷⁶, tačiau, daugeliu atvejų, viešąją politiką reikėtų suprasti kaip tai, „kas vyksta“, o ne tai, kas – politikų teigimu, – įvyks⁷⁷.

Politinė veikla neretai yra susijusi su *status quo* išlaikymu ir siekiu išvengti įtvirtintų vertybių persikirstymo, todėl viešosios politikos procese taip pat svarbu akcentuoti sprendimų nebuvimą (angl. *nondecision*). Šiuo atveju politika nėra vien tai, ką apibūdina H. D. Lasswell klausimas, „kas, ką, kaip ir kada gauna“, jai taip pat priklauso klausimas, „kas, kada ir kaip paliekami už durų“⁷⁸. Nesprendimų priėmimo praktika (angl. *non-decision – making*) yra toks sprendimų priėmimo proceso ribojimas arba kontrolės būdas, kai manipuliuojant bendruomenės vertybėmis, mitais, politinėmis institucijomis ir procedūromis darbotvarkėje siekiama palikti tik nepavojingus klausimus⁷⁹ arba, šioms pastangoms nepavykus, vėliau „naikinti“ politinių sprendimų įgyvendinimo stadijoje⁸⁰. Šiuo atveju verta prisiminti ir B. C. Smith pasiūlytą viešosios politikos sampratą, pagal kurią viešojo politika reiškia apgalvotą veikimo ar neveikimo pasirinkimą, o ne tarpusavyje susijusių jėgų padarinius. B. C. Smith pabrėžia tiek veiksmus (angl. *action*), tiek veiksmų nebuvimą (angl. *inaction*) ir, tiriant viešąją politiką, siūlo atsižvelgti ne tik išimtinai į sprendimus, kurie sąlygoja pokyčius, bet taip pat atkreipti dėmesį į tuos veikėjus, kurie priešinasi pokyčiui ir yra sunkiai pastebimi, kadangi oficialiai (remiantis įstatymais) politikos formavimo procese gali ir nedalyvauti⁸¹. Apskritai, viešosios politikos dalyviai gali būti skirstomi į matomus dalyvius (angl. *visible participants*), kuriems priskiriami politikai, aukščiausio rango valstybės pareigūnai/tarnautojai, interesų grupių lyderiai ir žurnalistai, bei nematomus dalyvius (angl. *hidden participants*), kuriais laikomi asmenys, veikiantys „užkulisiuose“, t.y. akademinės bendruomenės specialistai, žemesnio rango valstybės tarnautojai, kiti viešojo sektoriaus darbuotojai, politikos analitikai, kurie taip pat gali turėti įtakos viešosios politikos procesui ir politiniams sprendimams⁸².

Remiantis pateiktais viešosios politikos apibrėžimais ir pagrindiniais bruožais, galima teigti, kad viešojo politika yra per tam tikrą laiko tarpą atliktų veiksmų (arba apgalvoto

⁷⁵ Wildavsky, A.B. *Speaking the Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston, MA: Little, Brown and Co, 1979. P. 71

⁷⁶ Raipa, A. Viešojo politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika. *Viešojo politika ir administravimas*, 2, 2002. P. 11

⁷⁷ Hill, M. *The Public Policy Process*. London, New York: Routledge, 2013. P. 17

⁷⁸ Bachrach, P.S., Baratz, M.S. Two faces of power. *American Political Science Review*, 4 (56), 1962. P. 947-952

⁷⁹ Bachrach, P.S., Baratz, M.S. Decisions and non-decisions: an analytical framework. *American Political Science Review*, 57, 1963. P. 632

⁸⁰ Bachrach, P.S., Baratz, M.S. Two faces of power. *American Political Science Review*, 4 (56), 1962. P. 947-952

⁸¹ Smith, B.C. *Policy Making in British Government*. London: Martin Robertson, 1976. P. 13

⁸² Hill, M. *The Public Policy Process*. London, New York: Routledge, 2013. P. 168

neveikimo) struktūra, net jei šie veiksmai nebuvo formaliai patvirtinti tam tikru sprendimu, todėl politiką galima suprasti ir kaip veiksmą be sprendimų. Apibūdindamas tokią situaciją, D. Dery teigia, kad vykdomą politiką galima suvokti ir kaip šalutinį produktą kitų politikų, kurios yra kuriamos ir įgyvendinamos, siekiant visai kitokių tikslų nei svarstoma politika. Šiuo požiūriu politiką galima suvokti kaip rezultatą, kurio pasiekimą veikėjai gali norėti arba nenorėti priimti, kaip tam tikros tikslingos veiklos pasekmę⁸³. Taigi viešoji politika disertacijos kontekste suprantama kaip nuolat kintantis, ilgai trunkantis procesas, veikiamas anksčiau vykdytos politikos ar priimtų sprendimų, apimantis eilę veiksmų ir sudarantis sprendimų tinklą. Šiame procese svarbūs tiek veiksmai, tiek veiksmų nebuvimas ir jame gali pasireikšti nesprendimų praktika ar iškilti šalutinis kitų politikų produktas.

Politikos proceso analitinei schemai yra priskiriamos įvairios koncepcijos apie tai, kaip turi būti aiškinamas politikos formavimo kontekstas. W. Parsons išskiria šešias tokių koncepcijų grupes: stadijinės; pliuralistinės – elitistinės koncepcijos; neomarksistinės; posisteminių koncepcijos; politinio diskurso ir institucionalizmo koncepcijos⁸⁴. Disertacijos probleminiams aspektams analizuoti reikšmingesni yra pirmųjų dviejų koncepcinių grupių atskiri teoriniai elementai, t.y. stadijinės koncepcijos, kur politikos formavimo procesas suvokiamas kaip atskirų žingsnių arba stadijų seka, ir iš dalies pliuralistinės – elitistinės koncepcijos, kur dėmesys visų pirma telkiamas į valdžią, į jos pasiskirstymą tarp atskirų grupių ir į tai, kaip pastarieji kontroliuoja politikos formavimą.

Kad būtų galima suprasti viešosios politikos vaidmenį, dėmesys teikiamas viešosios politikos tarpsniams (etapams) ir juos lydintiems procedūroms⁸⁵. Teoretikai dažniausiai išskiria keturis – penkis viešosios politikos etapus, kurie apima darbotvarkės sudarymą, politikos formavimą, jos įgyvendinimą, politikos vertinimą, o neretai ir prognozavimo etapus. Kadangi skirtingi autoriai dėmesį telkia į atskirus etapų elementus (pavyzdžiui, institucijas, politinę kultūrą ir pan.), jų požiūriai ir skaidymas varijuoja. Visgi pripažįstama, kad *politinių sprendimų* priėmimas vyksta visą politinį ciklą (sprendžiama, ką laikyti problema, kokia informacija vadovautis, kokias alternatyvas pasirinkti ir pan.), todėl užima svarbiausią vietą viešosios politikos struktūroje⁸⁶. Sprendimų priėmimas gali būti apibrėžiamas kaip procesas, kuriam vykstant pasirenkama alternatyva arba tam tikrai alternatyvai suteikiama preferencija⁸⁷.

⁸³ Ten pat. P. 16-17

⁸⁴ Parsons, W. *Viešoji politika: politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 2001. P. 50

⁸⁵ Raipa, A. Politikos ir administravimo sąveika viešajame valdyme. // Smalskys, V. (ed.). *Viešasis valdymas*, Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010. P. 156

⁸⁶ Raipa, A. Politikos ir administravimo sąveika viešajame valdyme. // Smalskys, V. (ed.). *Viešasis valdymas*, Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010. P. 157

⁸⁷ Parsons, W. *Viešoji politika: politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 2001. P. 229

Sprendimų priėmimas dažnai suvokiamas kaip diskusijų procesas, galintis būti tiek racionalus, tiek iracionalus, paremtas aiškiai suformuluotomis ar tik numanomomis prielaidomis⁸⁸.

Racionalių sprendimų priėmimo procesas dažniausiai siejamas su H. A. Simon vardu. Viešosios politikos srityje racionalumas suprantamas kaip toks informacijos naudojimas, kai siekiant užsibrėžtų tikslų pasirenkama geriausia, pragmatiškiausia alternatyva, tačiau sprendimų priėmėjai turi ieškoti visų galimų alternatyvų, jas palyginti, įvertinti ir pasirinkti tinkamiausią⁸⁹. Geras sprendimas yra tas, kuris leidžia pasiekti užsibrėžtus tikslus⁹⁰. Visgi racionalumą gali riboti tam tikri veiksniai, tokie kaip nesąmoningi įgūdžiai, įpročiai, refleksai, individo vertybių ir paskirties supratimas, priklausantis nuo institucinių tikslų ar individo turimų žinių ir informacijos kiekio⁹¹. Racionalaus sprendimų priėmimo modelio kritika dažniausiai siejama su inkrementalizmu ir Ch. E. Lindblom vardu, kurio nuomone, inkrementinis metodas labiau taikomas praktikoje ir „yra ne tik kompromisinis racionaliojo metodo variantas, bet jis turi aiškių pranašumų, formuojant politiką demokratinėje visuomenėje“⁹². Kitaip tariant, šis modelis numato tarpusavio prisitaikymą ir derėjimąsi, atmetant alternatyvas atsitiktiniu, o ne sisteminiu ar sąmoningu būdu, kitaip tariant, geriausia alternatyva yra laikoma ta, dėl kurios sutaria sprendimo priėmimo proceso dalyviai⁹³. Politika šiuo atveju nėra kuriama iškart ir visa, ji klostosi inkrementinės kaitos būdu. Gero sprendimo kriterijus yra sutarimas ir procesas, o ne tikslo realizavimas ar rezultatas⁹⁴. Suskaidyto inkrementalizmo sprendimų priėmimo atvejais vyksta lėtas problemų ir sprendimų modifikavimas, kur nėra jokių siektinų aukštų tikslų ar vizijų, keliami tik tokie tikslai, kurie gali būti realizuoti turimų priemonių ir išteklių pagrindu. „Suskaidytas“, nes sprendimai priimami be jokio visuminio plano, sisteminės analizės, kontrolės ar koordinavimo⁹⁵. Inkrementinis politinis procesas, tai lėtas laipsniškos kaitos procesas.

Viešosios politikos teorijos padeda tirti sprendimų priėmimo procesus ir vertinti valdžios sprendimų turinį, esmę⁹⁶. Šiuo atveju pamatinių sprendimo priėmimo teorijų argumentai svarbūs analizuojant valstybės tarnybos tobulinimo politikos procesus, ypač XV Vyriausybės veiklos laikotarpį, kai buvo planuoti radikalūs sprendimai ir sisteminiai pokyčiai. Šiame darbe sisteminiu pokyčiu yra laikomas esamos būsenos pakitimas į pageidaujamą, kai tuo pačiu metu

⁸⁸ Buškevičiūtė, J., Raipa, A. Šiuolaikinių sprendimų rengimas viešajame sektoriuje. *Viešoji politika ir administravimas*, 34, 2010. P. 23

⁸⁹ Ten pat. P. 25

⁹⁰ Parsons, W. *Viešoji politika: politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 2001. P. 263

⁹¹ Buškevičiūtė, J., Raipa, A. Šiuolaikinių sprendimų rengimas viešajame sektoriuje. *Viešoji politika ir administravimas*, 34, 2010. P. 25

⁹² Denhardt, R. B. *Viešųjų organizacijų teorijos*. Vilnius: Algarvė, 2001. P. 117

⁹³ Buškevičiūtė, J., Raipa, A. Šiuolaikinių sprendimų rengimas viešajame sektoriuje. *Viešoji politika ir administravimas*, 34, 2010. P. 26

⁹⁴ Parsons, W. *Viešoji politika: politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 2001. P. 264-265

⁹⁵ Ten pat. P. 265

⁹⁶ Smalskys, V. Viešojo administravimo santykis su kitais mokslais. // Smalskys, V. (ed.). *Viešasis valdymas*, Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010. P. 15

kinta (yra tobulinami) pagrindiniai tam tikros sistemos (šiuo atveju valstybės tarnybos) elementai. Pokyčio užuomazga turėtų būti tam tikros vizijos ar numatomos trajektorijos (scenarijaus) kūrimas. Žodis *trajektorija* siejamas su persikėlimu bei kryptingu judėjimu. Kitaip tariant, tai kelias, kuriuo kas nors mėgina eiti. Ch. Pollitt ir G. Bouckaert, aprašydami trajektorijos sąvoką, pateikė elementarų scenarijų, kuriame iš pradinio taško (alfa) sąmoningai judama į kokią nors pageidaujamą vietą ar būseną ateityje (omega)⁹⁷. H. Fayol priduria, kad veiksmų planas yra vienu metu numatomas rezultatas, sektina veiksmų eilė, būsimo kelio etapai ir priemonės, kurios bus panaudotos. Tai „ateities paveikslas“, kuriame artimiausi įvykiai yra pateikiami aiškiai, o tolesni – daugmaž aiškiai⁹⁸.

Pagal scenarijų, pradinę būseną būtų galima sieti su tam tikros vizijos formavimu, politinių tikslų ar uždavinių kėlimu. Priklausomai nuo daugelio faktorių, pradinėje būsenoje gali būti tik miglotos ir padrikos idėjos arba konkrečios strategijos su numatomais aiškiai apibrėžtais veiksmų planais. Kruopštus pradinių tikslų nustatymas ir aiškus ateities vizijos formavimas – sąlygos, turinčios didelę įtaką tolesnių veiksmų sklandžiam įgyvendinimui. Visgi praktika rodo, kad ateities vizijos nėra konkrečios, o trajektorijos dažnai tik dalinės. Viena iš galimų problemų – vykdomosios valdžios įgūdžių trūkumas, kurie būtini norint suprasti, kokią politiką formuoti, ir trūkumas laiko, kurio reikia šiai politikai suprasti ir valdyti⁹⁹.

Iš esmės pradinis taškas (alfa) gali reikšti visiškai naujos politikos kūrimą arba tam tikros politinės srities tobulinimą. Tobulinimo aspektas praplečia viešosios politikos sampratą, parodydamas pradinio taško (alfa) būseną, nukreiptą į egzistuojančio reiškimo pokytį, todėl viešosios politikos procesas tampa tobulinimo procesu, pasižyminčiu viešajai politikai būdingais bruožais.

Valstybės tarnybos tobulinimo procesas ir valstybės tarnybos tobulinimo iniciatyvos disertacijoje analizuojamos pasinaudojant „*pertraukiamos pusiausvyros*“ teorijos idėjomis. Pertrauktos pusiausvyros teorija remiasi teiginiu, kad politikos formavimą galima apibrėžti kaip dvilypį ilgų stabilumo periodų modelį, kurį pertraukia trumpesni radikalių pokyčių epizodai¹⁰⁰. Po tokių radikalių pokyčių, politikos formavimas vėl grįžta į pusiausvyrą, tik ši pusiausvyra skiriasi nuo pirminės. Svarbiausia pertraukiamos pusiausvyros teorijos prielaida yra ta, kad tiek pusiausvyra, tiek pokyčiai yra to paties politikos formavimo proceso dalis, atsirandanti iš tos pačios politikos dinamiškumo, todėl radikalūs pokyčiai neturėtų būti laikomi atsitiktinumais ar išimtimi. Veikiau, jie turėtų būti suprantami kaip neatsiejama viešosios politikos formavimo

⁹⁷ Pollitt, Ch., Bouckaert, G. *Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė*. Vilnius: Algarvė, 2003. P. 81

⁹⁸ Fayol, H. *Administravimas: teorija ir praktika*. Vilnius: Eugrimas, 2005. P. 66

⁹⁹ Peters, B.G. *Biurokratijos politika*. Vilnius: Pradai, 2002. P. 35

¹⁰⁰ Baumgartner, F.R. Ideas and Policy Change. *Governance*, 2(26), 2013. P. 240

dalis¹⁰¹. Radikalūs pasikeitimai atsiranda dėl to, kad tam tikros problemos ir neigiami egzistuojančių politikų padariniai stabilumo laikotarpyje buvo ignoruojami. Be to, kuo ilgesnį laiką problema buvo ignoruota, tuo radikalesni tampa pokyčiai¹⁰².

Atitinkamoje politinėje srityje esant pusiausvyros būsenai politiniai sprendimai yra priimami nuolat, tačiau jie negali sąlygoti esminių pokyčių ar institucinės kaitos, todėl dažniausiai yra inkrementinio pobūdžio. Pertraukta pusiausvyra sudaro galimybes priimti radikalaus pobūdžio sprendimus, keičiančius tam tikros politikos srities pobūdį. Tokiu būdu politinis procesas gali būti skaidomas į atskirus pusiausvyros ir pertrauktos pusiausvyros periodus, o pagrindinis skirtumas tarp šių etapų – skirtingas sprendimų priėmimo pobūdis ir skirtingas (pokyčio) rezultatas (žr. 3 pav.).

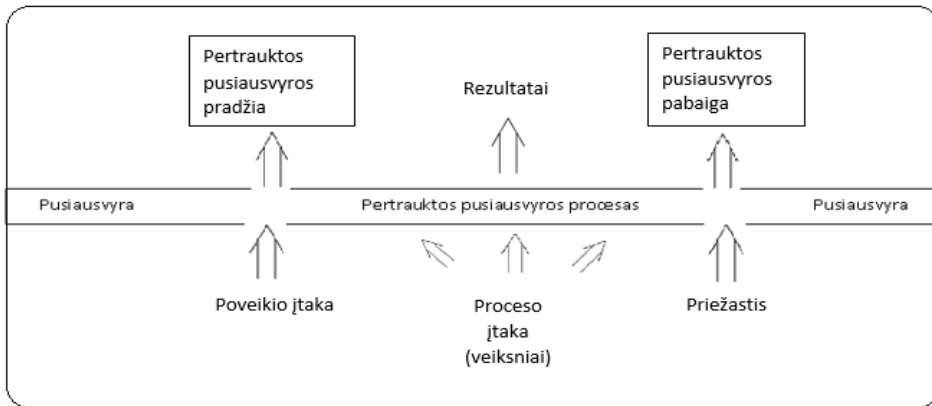
Taigi šio teorinio koncepto rėmuose gali būti keliami keli esminiai klausimai – kodėl įvyksta pusiausvyros proceso pertraukimas, kokie pagrindiniai pertrauktos pusiausvyros periodo rezultatai ir kodėl pertrauktą pusiausvyrą vėl pakeičia naujas pusiausvyros periodas. Disertacijoje bus laikoma, jog valstybės tarnybos politika yra procesas, kurio pusiausvyros būsenoje priimami politiniai sprendimai, būtini bendram valstybės tarnybos sistemos funkcionavimui ir atitinkamiems minimaliems pakeitimams atlikti. Atitinkamai, pertraukta pusiausvyra, stadija, kai susidaro palankios sąlygos radikalaus pobūdžio¹⁰³ politiniams sprendimams priimti.

Disertacijoje yra įvardijami du pusiausvyros pertraukimai, tačiau detaliau orientuojamasi į analizuojamą periodą (2008 – 2012 m.), kuriame pertrauktos pusiausvyros pradžia yra siejama su valdžių kaitos laikotarpiu, t. y. konkrečiai penkioliktosios Vyriausybės veiklos programos patvirtinimu, kurioje keliami radikaliais vadinti valstybės tarnybos sistemos pertvarkos tikslai. Atitinkamai, pertrauktos pusiausvyros rezultatais laikomi XV Vyriausybės valdymo periodu priimti (arba nepriimti) politiniai sprendimai, turintys įtakos valstybės tarnybos sistemos pokyčiui. Didesnis dėmesys skiriamas veiksniams, sąlygojusiems politinių sprendimų priėmimą (arba nepriėmimą).

¹⁰¹ Princen, S. Punctuated equilibrium theory and the European Union. *Journal of European Public Policy*, 20(6), 2013. P. 854

¹⁰² Ten pat. P. 855

¹⁰³ Radikalūs pasikeitimai atsiranda dėl to, kad tam tikros problemos ir neigiami egzistuojančių politikų padariniai stabilumo laikotarpyje buvo ignoruojami. Be to, kuo ilgesnį laiką problema buvo ignoruota, tuo radikalesni tampa pokyčiai.



3 pav. Pusiausvyros ir pertrauktos pusiausvyros periodai

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis: Baumgartner, F.R., Jones, B.D., Mortensen, P.B. Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. // Sabatier, P.A., Weible, Ch.M. *Theories of the Policy Process*. Third Edition. Westview Press, 2014. P. 59-72; Baumgartner, F.R., Jones, B.D. Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *Journal of Politics*, 53, 1991. P. 1044–1074; Givel, M. The Evolution of the Theoretical Foundations of Punctuated Equilibrium Theory in Public Policy. *Review of Policy Research*, 27 (2), 2010. P. 187-198

„Pertrauktos pusiausvyros“ teorijos kontekste svarbūs arenos/vietos (angl. *venue*) ir politikos įvaizdžio (angl. *policy image*) terminai. Arenos yra institucinės struktūros, kuriose priimami autoritetingi sprendimai tam tikros politikos atžvilgiu¹⁰⁴. Įprastomis sąlygomis, politikos formavimas vyksta arenose, kurias sudaro gana uždari ekspertų ratai. Disertacijos apimtyje arenos atitinka tokias institucines struktūras kaip LR Seimas, Valstybės valdymo ir savivaldybių komitetas, Vidaus reikalų ministerija, Valstybės tarnybos departamentas, Saulėlydžio komisija ir pan. Disertacijoje politikos dalyviai apjungia institucinį ir individualų lygmenį, t.y. politikos dalyviais bus laikomi tiek politikos procese dalyvaujančios institucijos (arenos), tiek atskiri asmenys ar jų grupės, pavyzdžiui, ministras pirmininkas, ministrai, karjeros valstybės tarnautojai, politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai.

Pusiausvyros būsenose atitinkamose arenose vykdoma politika, kuri apsiriboja neesminių aspektų pokyčiais, todėl norint inicijuoti (tam tikros sistemos) radikalesnio pobūdžio pokyčius, reformų iniciatoriai dažnai ieško būdų problemą perkelti į kitas arenas. Tokiu būdu problema gali pakeisti politinį įvaizdį ir tapti patrauklesnė politikos formuotojams.

Taigi „pertraukiamos pusiausvyros“ teorija gali padėti paaiškinti valstybės tarnybos tobulinimo proceso specifiką ir bruožus. Pagrindinis skirtumas tarp pusiausvyros ir pertrauktos pusiausvyros stadijų yra skirtumas tarp skirtingo lygmens bei pobūdžio politikos sprendimų ir pokyčių.

¹⁰⁴ Baumgartner, F.R. Ideas and Policy Change. *Governance*, 2(26), 2013. P. 241

Politikos sprendimų priėmimo pobūdis ir turinys darbe bus pristatomi išsamiau analizuojant valstybės tarnybos tobulinimo politikos įgyvendinimo iniciatyvas. Aptariant priimtus (arba nepriimtus) politinius sprendimus dėl atskirų valstybės tarnybos sistemos elementų (tokių kaip, valstybės tarnautojų priėmimas ir atleidimas, karjeros valdymas, valstybės tarnautojų veiklos vertinimas, darbo užmokesčio aspektas ir pan.) tobulinimo, bus siekiama nustatyti sprendimų priėmimo proceso bruožus. Šie valstybės tarnybos sistemos organizavimo elementai išskirti orientuojantis į Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijoje įvardintus pokyčių aspektus ir remiantis valstybės tarnybos sistemos, kaip žmoniškųjų išteklių valdymo sistemos, samprata.

1.2. Valstybės tarnybos sistema ir jos elementai

Mokslinėje literatūroje dažniau orientuojamasi į viešosios politikos ir viešojo administravimo sąsajos/takoskyros analitinius aspektus. Daug retesnis yra valstybės tarnybos kaip sistemos ar atskiro domeno¹⁰⁵ išskyrimas. Tai galima aiškinti faktu, kad valstybės tarnybos sistema dažniau suprantama kaip sudedamoji viešojo administravimo arba integrali valdymo sistemos dalis. Valstybės institucijos ir valstybės tarnautojai yra viešojo administravimo subjektai. Jeigu viešą administravimą laikytume instrumentu viešai politikai įgyvendinti, tai valstybės tarnyba būtų to įgyvendinimo efektyvumo ir profesionalumo pusė. Kaip A. Bukauskas ir B. Žuromskaitė įvertino, viešas administravimas ir valstybės tarnyba yra dvi vienos monetos pusės¹⁰⁶. Valstybės tarnybos ir politikos ryšys taip pat yra natūraliai glaudus, nes valstybės tarnyba aptarnauja politiką per savo gebėjimus formuluoti ir įgyvendinti politinius sprendimus¹⁰⁷.

Valstybės tarnybos apibrėžimas išlieka diskusijų objektu. Net patys žodžiai, anot Ch. Pollit ir G. Bouckaert, yra apgaulingi, nes viešoji tarnyba (angl. *Public Service*) nurodo anglų ir amerikiečių bei Australijazijos šalių požiūrį, o kontinentinės šalys su *Rechtsstaat* tradicijomis (valdymas per įstatymus) valstybės tarnautojus (angl. *Civil Servants*) laiko „valstybės pareigūnais“¹⁰⁸. Ch. Demmke pažymi, kad *valstybės tarnybos* (angl. *Civil Service*) sąvoka dažniausiai turi siauresnį apibrėžimą nei *viešosios tarnybos* (angl. *Public Service*) ir bendraja

¹⁰⁵ viešojo administravimo sistemą ir valstybės tarnybą pagal domenų teoriją analizuoja A. Bukauskas ir B. Žuromskaitė

¹⁰⁶ Bukauskas, A., Žuromskaitė, B. Lietuvos viešojo administravimo sistema ir valstybės tarnyba. // Masiulis, K., Krupavičius, A. (eds.). *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*, Vilnius: UAB „Praction“, 2007. P. 27

¹⁰⁷ Krupavičius, A. Politikos ir valstybės tarnybos sąveika. // Masiulis, K., Krupavičius, A. (eds.). *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*, Vilnius: UAB „Praction“, 2007. P. 333

¹⁰⁸ Pollit, Ch., Bouckaert, G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Third Edition, New York: Oxford University Press, 2011. P. 87-88

prasme valstybės tarnyba gali būti traktuojama kaip vyriausybės administracinis personalas, kurio darbuotojai samdomi, atsižvelgiant į išskirtinį teisinį režimą ar įstatymus¹⁰⁹.

Kai kurie Vakarų Europos viešojo administravimo mokslininkai valstybės tarnybos sistemą laiko juridiniu – racionalių konstruktu, kuris atsirado tam tikroje politinėje – administracinėje ir teisinėje sistemoje ir kuris pasižymi savitais nacionaliniais bruožais¹¹⁰, todėl valstybės tarnybos sistemos gali būti apibūdinamos kaip tarpininkaujančios institucijos (taisyklių rinkiniai), kurios mobilizuoja žmogiškuosius išteklius valstybės tarnybai nustatytoje teritorijoje¹¹¹. Šie taisyklių rinkiniai pasireiškia tam tikrame organizaciniame modelyje, tačiau valstybės tarnybos sistema yra institucinis konstruktas (angl. *institutional arrangement*), o ne tik organizacinė struktūra ar karjeros sistema, t. y. institucijos nėra tas pats, kas organizacijos, nes institucijų galios išsiplečia už organizacijų ribų ir turi įtakos organizacijų veiklai¹¹². Kaip institucinis konstruktas, jis yra sudarytas iš sukurtų vertybių, tokių kaip *Rechtsstaat* principai. Šios vertybės ir principai reiškiasi, be visa ko, per specifinį sprendimų priėmimo procedūrų dizainą (įskaitant taisykles, pavyzdžiui, dėl karjeros valstybės tarnautojų įtraukimo į politikos formavimo procesą)¹¹³. Valstybės tarnybos sistemų turinys (taisyklių atžvilgiu) ir šių sistemų organizacinis įgyvendinimas skiriasi priklausomai nuo šalies ir laikotarpio.

Valstybės tarnybos sistema nėra suvokiama kaip valdymas bei orientacija į rezultatus, bet kaip atvira institucija, sugebanti strategiškai mobilizuoti žmogiškuosius išteklius valstybės tarnybai. Personalo valdymo teoretikai, žmogiškųjų išteklių valdymą/vadybą traktuoja kaip žmogiškųjų išteklių organizavimo ir ugdymo veiklų sistemą¹¹⁴. N. Thom ir A. Ritz procesą, kurį sudaro žmogiškųjų išteklių paieška, vertinimas, išlaikymas, tobulinimas ir atleidimas įvardija kaip žmogiškųjų išteklių vadybą¹¹⁵.

Taigi valstybės tarnybos sistemą apima vertybės, normos, įsitikinimai ir principai, nurodantys, koku būdu žmogiškieji ištekliai yra samdomi ir panaudojami tarnavimui valstybės tikslams. Šiame kontekste svarbu suprasti skirtumą tarp valstybės tarnybos sistemos ir pačios

¹⁰⁹ Demmke, Ch., Moilanen, T. *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt: Peter Lang GmbH, 2010. P. 57

¹¹⁰ Page E., Wright V. (eds.). *Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials*. Oxford: Oxford University Press, 1999; Demmke Ch., *Are Civil Servants Different because They Are Civil Servants?* Luxembourg: EIPA, 2005

¹¹¹ Raadschelders, Jos C.N. et al. *Civil Servants in the Enabling Framework State of the 21st Century.* // Raadschelders, Jos C.N. et al. (eds.). *The Civil Service in the 21st Century. Comparative Perspectives*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave, 2007. P. 5

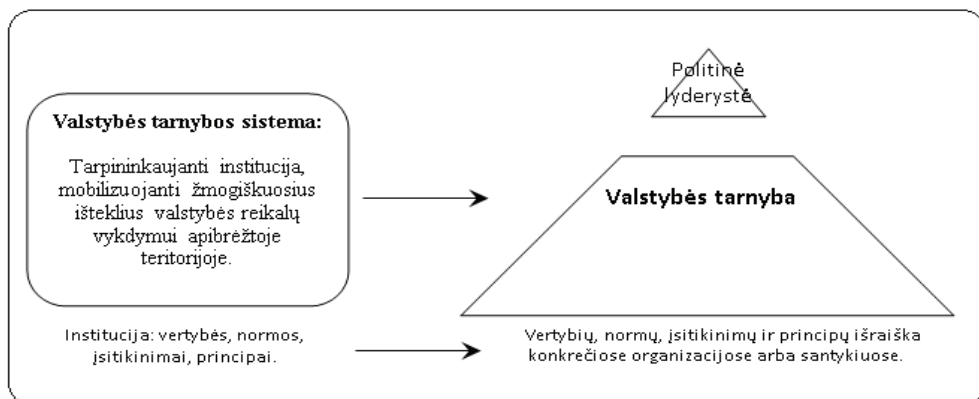
¹¹² Van der Meer, F. M. (ed.). *Civil Service Systems in Western Europe*. Second edition. Cheltenham: Edward Elgar, 2011. P. 3

¹¹³ Raadschelders, Jos C.N. et al. *Civil Servants in the Enabling Framework State of the 21st Century.* // Raadschelders, Jos C.N. et al. (eds.). *The Civil Service in the 21st Century. Comparative Perspectives*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave, 2007. P. 5

¹¹⁴ Šnapštienė, R. Žmogiškųjų išteklių valdymas viešajame sektoriuje. // Raipa, A. (ed.). *Įvadas į viešąjį valdymą*. Kaunas: Technologija, 2009. P. 121

¹¹⁵ Thom, N., Ritz, A. *Viešoji vadyba*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004. P. 236

valstybės tarnybos. C. F. van den Berg pažymi, kad jeigu valstybės tarnybos sistema yra tarpininkaujanti institucija, kuri mobilizuoja žmogiškuosius išteklius valstybės reikalų vykdymui, tai valstybės tarnyba yra vertybių, normų, įsitikinimų ir principų išraiška konkrečiose organizacijose arba santykiuose (žr. 4 pav.)¹¹⁶. Todėl, priklausomai nuo valstybės tarnybos sistemą formuojančių vertybių, normų, įsitikinimų ir principų, valstybės tarnybos skirtingose šalyse gali turėti žymių skirtumų. Valstybės tarnyba gali būti didelė arba maža, hierarchinė arba horizontali, autonomiška arba apribota, vieninga arba fragmentuota, paremta arba neparemta nuopelnais, centralizuota arba decentralizuota, gerai arba prastai vertinama visuomenėje, legalistinė arba lanksti¹¹⁷.



4 pav. Valstybės tarnybos sistema

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Van den Berg, C.F. *Transforming for Europe, The reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance*. Leiden University Press, 2011. P. 41

Savo darbuose mokslininkai valstybės tarnybos sistemas operacionalizuoja skirtingomis dimensijomis. Pavyzdžiui, L. L. Kiser ir E. Ostrom išskyrė tris „veiksmų pasaulius“, kai pradžioje numatomas operatyvinis lygis, kuriame nustatomos priėmimo, paaukštinimo, apdovanojimų ir kt. taisyklės. Tuomet, institucinės analizės lygis, kuris siejasi su kolektyviniu pasirinkimu, keliant klausimus kodėl, kada ir kaip yra reformuojamos valstybės tarnybos sistemos. Galiausiai, konstitucinis lygis, kuriame valstybės tarnybos sistemos yra naudojamos interpretuoti veiksmus, įtraukiančius visuomenę, valstybės tarnybos dalyvius ir trečiąsias šalis¹¹⁸.

C. F. van den Berg teigimu, L.L. Kiser ir E. Ostrom pasiūlyta sistema yra pakankamai bendra, kad būtų galima ją taikyti įvairioms institucinėms aplinkoms. Autoriaus siūlymu,

¹¹⁶ Van den Berg, C.F. *Transforming for Europe, The reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance*. Leiden University Press, 2011. P. 41

¹¹⁷ Ten pat.

¹¹⁸ Van der Meer, F. M. (ed.). *Civil Service Systems in Western Europe*. Second edition. Cheltenham: Edward Elgar, 2011. P. 3

valstybės tarnybos sistemų tyrimui, *vykdomasis lygmuo* gali būti suprantamas kaip *personalo sistema*, susijusi su žmogiškųjų išteklių valdymo klausimais, *kolektyvinio pasirinkimo lygmuo* kaip *valdymo institucija*, susijusi su sprendimų priėmimu ir atskaitomybių organizavimu ir, galiausiai, *konstitucinio pasirinkimo lygmuo* kaip *simbolių sistema*, kurioje yra įtvirtinta taisyklių ir vertybių įvairovė, pavyzdžiui, lygybė prieš įstatymą, atsakomybė, nuopelnai, demokratinė kontrolė, vientisumas bei išsipareigojimas bendram interesui (didesniu ar mažesniu laipsniu)¹¹⁹.

Savo darbe C. F. van den Berg taip pat išskiria atskiras valstybės tarnybos sistemą sudarančias dalis arba elementus:

1. valstybės tarnybos organizacinį dizainą, kuris nusako valstybės tarnybos dydį ir ribas, t. y. apibrėžia valstybės tarnautojo ir viešojo sektoriaus darbuotojo sąvokas, sprendžia dėl užduočių perdavimo viešo, pusiau viešo ar privataus sektoriaus veikėjams. Taip pat apibrėžia vadovavimo ir koordinavimo aspektus, galinčius varijuoti nuo griežtai hierarchinių iki griežtai horizontalių / kolegialių susitarimų. Galiausiai, nusako fragmentacijos laipsnį, kurį apibūdina valstybės tarnybos organizacijų dydis ir suskirstymas, t. y., ar pasirenkama įkurti kelis didelius, monolitinius departamentus (koncentruotai), ar labiau fragmentuotą, iš mažesnių ir labiau specializuotų agentūrų sudarytą, sistemą.

2. Valstybės tarnybos personalo sistemą, kuri parodo, kokie žmogiškieji ištekliai yra mobilizuojami, kaip jie yra mobilizuojami, kokie yra mobilizavimo kriterijai ir kokios gali būti šių pasirinkimų ateities perspektyvos. Šiai daliai galima priskirti pagrindinius valstybės tarnybos organizavimo elementus, susijusius su žmogiškųjų išteklių valdymu, t. y. valstybės tarnautojų atranka, karjeros valdymas, darbo užmokestis, veiklos vertinimas ir pan.

3. Valstybės tarnybos sąveiką su išorės veikėjais ir institucijomis arba galios struktūromis, kurioms gali būti priskiriamas parlamentas, teisminė valdžia, interesų grupės, žiniasklaida, tarptautinės organizacijos, vietos valdžia ir t.t

4. Valstybės tarnybos ir vykdomosios valdžios santykius, kurie konkrečiai apima santykius tarp ministrų ir aukštesniųjų valstybės tarnautojų, orientuojantis, koku laipsniu ministrai ir valstybės tarnautojai suformuoja vieną integruotą politinį-administracinį elitą arba dvi atskiras socialines grupes, koku mastu ministrai gali riboti aukštesniųjų valstybės tarnautojų galią, koks sąveikos tarp šių dviejų grupių stilius ir pan¹²⁰.

Disertacijos kontekste yra svarbios visos išskirtos valstybės tarnybos sistemos dalys, tačiau skirtinga apimtimi. Apžvelgiant Lietuvos valstybės tarnybos sistemos raidą ir bruožus,

¹¹⁹ Van den Berg, C.F. *Transforming for Europe, The reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance*. Leiden University Press, 2011. P. 37-38

¹²⁰ Ten pat. P. 44-46

orientuojamasi į valstybės tarnybos sistemą tiek kaip į atskirą politinės sistemos posistemę, tiek atskirai pažymint svarbesnius organizacinio dizaino ir žmogiškųjų išteklių valdymo aspektus. Panašiai vadovaujamosi analizuojant valstybės tarnybos tobulinimo politiką penkioliktosios Vyriausybės valdymo laikotarpiu, kai dėmesys skiriamas tiek politikos procesui, tiek konkrečioms žmogiškųjų išteklių valdymo elementams, kurių pavyzdžiais įprasminami politiniai sprendimai. Tai reiškia, kad pasirinkti valstybės tarnautojų atrankos, darbo užmokesčio, karjeros valdymo, veiklos vertinimo aspektai yra tik pagalbiniai analizės objektai. Aptariant aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo galimybes Lietuvoje, vėlgi įtraukiamos iš esmės visos valstybės tarnybos sistemos sudedamosios dalys, t. y. pristatomas galimas AVT organizacinis dizainas (apimtis), specialios aukštesniųjų vadovų tarnybos sąlygos bei plačiau analizuojamas santykis su politikais. Mažiausiai darbe dėmesio skiriama valstybės tarnybos santykiu su išorės veikėjais analizei, tačiau Seimo vaidmuo politinių sprendimų priėmimo kontekste visgi išryškėja.

Taigi žmogiškieji ištekliai yra vienas pagrindinių valstybės tarnybos sistemos aspektų, o valstybės tarnybos sistemos tobulinimas, ypač planuojant radikalius ir sisteminius pokyčius, neįmanomas be žmogiškųjų išteklių valdymo modernizavimo. Tokiu būdu, išryškinant valstybės tarnybos sistemos žmogiškųjų išteklių valdymo funkciją, yra pasitelkiama ir vadybinė prieiga.

Šiame kontekste taip pat svarbu paminėti, kad valstybės tarnybos sąvoka literatūroje dažnai pakeičiama *biurokratijos* terminu, kuris gali reikšti biurokratiją, kaip savitą valdymo formą, taip pat gali būti suvokiama kaip aiškus administracinis kompetencijų ir funkcijų pasidalijimas organizacijose arba hierarchiška „iš viršaus į apačią“ valdymo organizacija¹²¹. Biurokratija taip pat gali būti tapatinama su valstybės tarnyba, valstybės tarnautojų, pareigūnų korpusu. Vis dėlto dažniau būdinga tendencija biurokratiją gretinti su tradiciniu viešojo administravimu ir priešinti įvairiems vadybiniams viešojo administravimo modeliams¹²². Tais atvejais, kai naudojamoje šaltiniuose vartojamas terminas biurokratija atitiks valstybės tarnybos ar valstybės tarnybos sistemos apibrėžimų reikšmę, disertacijos tekste bus keičiamas ir vartojamas valstybės tarnybos atitikmuo. Tais atvejais, kai biurokratijos terminu bus bandoma pabrėžti atitinkamus sąvokos reikšminius aspektus (išryškinti negatyvią prasmę, pavyzdžiui, LR XV Vyriausybės programoje skelbiamas tikslas „išgyvendinti iš sveikatos sistemos biurokratiją ir korupciją“ ir pan.), bus paliekamas originalus „biurokratijos“ terminas.

¹²¹ Krupavičius, A. Kas yra biurokratija? *Valstybės tarnybos aktualijos*, 15, 2009. P. 15

¹²² Gudelis, D. Pagrindinės viešojo administravimo sąvokos. // Smalskys, V. (ed.). *Viešasis valdymas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010. P. 31-32

1.3. Politikų - valstybės tarnautojų sąveikos ypatumai ir politizacija

Istoriniai raidos etapai neabejotinai turėjo įtakos valstybės tarnautojų vaidmens pokyčiams, kai nuo asmeninių valdytojų tarnų palaipsniui imta tarnauti valstybei, o galiausiai ir visuomenei¹²³. Kuriantis teisinei valstybei, tarnautojų padėtis buvo formalizuota ir sunorminta, o dėl įvykdytų reformų, privilegija prarado savo, kaip pagrindinio principo, statusą ir užleido vietą nuopelnais grįstai sistemai. XIX a. ir XX a. pr. buvo priimta atskirų nuostatų, reglamentuojančių valstybės tarnautojų padėties politines pareigas užimančių asmenų atžvilgiu ir tokiu būdu susiformavo apsaugota (angl. *protected*) tarnyba¹²⁴. Padidėjus valdžios operacijų apimčiai ir smarkiai pakitus valstybės tarnautojų funkcijų pobūdžiui, išaugo ir keliama kokybiniai reikalavimai, dėl ko valstybės tarnyba buvo vis labiau „profesionalizuojama“, o valstybės tarnautojai ilgainiui tapo profesionalais. Antrojoje XX a. pusėje tarnautojai tapo sąlyginai autonomiškais veikėjais politikos formavimo procesuose¹²⁵. Saugus (dažnai suvokiamas kaip nelankstus) valstybės tarnybos pobūdis kėlė problemų, kadangi nebuvo aišku, kaip visus šiuos profesionalus suvaldyti¹²⁶, todėl valstybės tarnybos tapimas profesionalių ir vis labiau autonomiškų veikėjų korpusu išskyrė politinius – administracinius santykius (ir ypač – politinę kontrolę) kaip svarbią temą.

Renkami politikai, vėliau negu valstybės tarnautojai išitraukę į politinį „žaidimą“, ėmė keisti jo taisykles. Natūralu, jog valstybės tarnautojams tokie pokyčiai nepatiko¹²⁷, todėl jau pats santykių formavimosi pagrindas yra paremtas tam tikru netiesioginiu konfliktu. Profesionalios valstybės tarnybos poreikis privertė politikus suteikti valstybės tarnautojams tam tikras stabilumo garantijas, mainais už tai reikalaujant politinio neutralumo¹²⁸. Galiausiai, didėjanti žinių ir kompetencijos svarba, politikos formavimo procese sustiprino valstybės tarnybos poziciją ir padidino jų potencialą daryti įtaką politikos turiniui ir vykdymui¹²⁹. Tuo pačiu metu augo ir politikų dalyvavimo valstybės tarnyboje tendencija, net tose šalyse, kurios tradiciškai pabrėžė neutralumo svarbą¹³⁰.

¹²³ Van der Meer, F.M, Dijkstra G.S.A. Civil service systems in Western Europe: variations and similarities. // Van der Meer, F.M. (ed.). *Civil Service Systems in Western Europe*. Second Edition, Cheltenham: Edward Elgar, 2011. P. 273

¹²⁴ Demmke, Ch., Moilanen, T. *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt: Peter Lang GmbH, 2010. P. 24

¹²⁵ Van der Meer, F.M, Dijkstra G.S.A. Civil service systems in Western Europe: variations and similarities. // Van der Meer, F.M. (ed.). *Civil Service Systems in Western Europe*. Second Edition, Cheltenham: Edward Elgar, 2011. P. 273

¹²⁶ Ten pat. P. 274

¹²⁷ Dumbliauskas, V. Politikų ir biurokratų sąveika: kas dominuoja? *Politologija*, 3(63), 2011. P. 124

¹²⁸ Ten pat.

¹²⁹ Neuhold, Ch., Vanhoonacker, S. Introduction. // Neuhold, Ch., Vanhoonacker, S., Verhey, L. (eds.). *Civil Servants and Politics: A Delicate Balance*. Basingstoke: Palgrave, 2013. P. 4

¹³⁰ Peters, B.G., Pierre, J. *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*. London and New York: Routledge, 2004; Van der Meer, F.M., Dijkstra G.S.A. Civil service systems in Western

Tokiai politinių administracinių sąveikų analizei yra kuriami įvairūs analitiniai modeliai. Pirmąją su dalyvavimu politikos formavimo procese susijusią tipologiją pasiūlė J. Aberbach, R. Putnam ir B. Rockman¹³¹, kurią vėliau išplėtojo C. Campbell¹³². Tuomet atsirado naujos tipologijos: B. G. Peters sudarė dalyvavimo socialiniuose konfliktuose tipologiją¹³³, J. H. Svara pasiūlė papildomumo tarp politines ir administracines pareigas užimančių asmenų idėją¹³⁴, Th. A. J. Toonen įvedė administracinių reformų kontekste kuriamų „atvirų kaimų“ (angl. *open villages*) sąvoką¹³⁵, F. M. van der Meer pateikė politinės ir biurokratinės kontrolės įgalinančioje valstybėje (angl. *enabling state*) konceptualizaciją¹³⁶, o Ch. Hood ir M. Lodge pasiūlė sandėrių tarp politikų ir valstybės tarnautojų tipologiją¹³⁷.

Vyraujantys santykių modeliai nusako politikų ir valstybės tarnautojų galių ir įtakos politikos formavimo ir įgyvendinimo procesuose specifiką. Įvardijant atitinkamas sąlygas, dažniausiai numatomi trys pagrindiniai scenarijai: kai politikai dominuoja valstybės tarnautojų atžvilgiu, kai reiškiasi priešinga situacija arba susidaro sąlygos galimai vienodos ar panašios galios situacijai. Teorinis sąveikos modelis, vaizduojantis vienodą politikos ir administravimo galią, t. y. tam tikrą sutarimą, yra pakankamai populiarus, tačiau praktikoje politikų ir administracijos konkurencija yra pakankamai stipri, dėl ko ir sutarimas labiau tampa siekiamybe.

Plačiausiai mokslinėje literatūroje yra naudojami du analitiniai modeliai – tai J. Aberbach et al. išskirti keturi vaidmenų įvaizdžiai, nusakantys darbo pasidalijimą tarp ministrų ir aukščiausio lygio tarnautojų, pradedant nuo visiško funkcijų atskyrimo (įvaizdis I) ir baigiant „grynu hibridu“ (įvaizdis IV)¹³⁸ ir B. G. Peters sudaryta santykių tarp politikų ir valstybės tarnautojų tipologija, kuri labiau apibūdina konfliktų dėl galios situacijas¹³⁹. Visgi disertacijos

Europe: variations and similarities. // Van der Meer, F.M. (ed.). *Civil Service Systems in Western Europe*. Second Edition, Cheltenham: Edward Elgar, 2011. P. 271-285

¹³¹ Aberbach, J.D., Putnam, R.D., Rockman, B.A. *Bureaucrats and politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981

¹³² Campbell, C. Review Article: The Political Roles of Senior Government Officials in Advanced Democracies. *British Journal of Political Science*, 18, 1989, P. 242–272

¹³³ Peters, B.G. Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making. // Lane, J.-E. (ed.). *Bureaucracy and Public Choice*. London: Sage Publications, 1987. P. 256-282

¹³⁴ Svara, J. The myth of the dichotomy: complementarity of politics and public administration in the past and future of public administration. *Public Administration Review*, 61, 2001. P. 176-183

¹³⁵ Toonen, Th. A. J. The Comparative Dimension of Administrative Reform: Creating Open Villages and Redesigning the Politics of Administration. // Peters, B.G., Pierre J. (eds.). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform: the Changing Balance*. London: Routledge, 2001. P. 183-201

¹³⁶ Van der Meer, F.M. Public Sector Reform in Western Europe and Rise of the Enabling State: An Approach to Analysis. // Mathur, R.R. (ed.). *Glimpses of Civil Service Reform*. Hyderabad: The Icfai University Press, 2009. P. 174-197

¹³⁷ Hood, Ch., Lodge, M., *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty and Blame*. New York: Oxford University Press, 2006

¹³⁸ Aberbach, J.D., Putnam, R.D., Rockman, B.A. *Bureaucrats and politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981, P. 1–21

¹³⁹ Bourgault, J. Categorizing Senior Officials: Toward a Classification of Typologies. // Bickerton, J., Peters, B.G. (eds.). *Governing*. McGill-Queen's University Press, 2013. P. 153-154.

apimtyje nuspręsta pasiremti dar mažai lietuvių tyrinėtojų taikytu Ch. Hood ir M. Lodge pateiktu valstybės tarnybos sandėrio teorijos konceptu, kuris, priešingai negu kitos tipologijos, apima ne tik atitinkamus (sandėrių) tipus, tačiau sudaro galimybę derinti atskirus sandėrio elementus ir tokiu būdu matyti galimai kilsiančius sąveikos tarp politikų ir valstybės tarnautojų prieštaravimus. Ši koncepcija leidžia aprašyti, kokią įtaką politinė – administracinė tradicija turi aukštesniųjų valstybės tarnautojų vaidmeniui atitinkamoje šalyje. Be to, koncepcija naudinga analizuojant administracinių reformų įtaką valstybės tarnautojų vaidmeniui, nes paveldėti sandėrių bruožai veikia valstybės tarnybos reformos galimybes, o valstybės tarnybos reformos turi poveikį valstybės tarnybos sandėriams.

Valstybės tarnybos sandėris apibrėžiamas kaip numanomas arba konkretus susitarimas (arba sąveikos būdas), kai politikai tam tikru laipsniu įgyja valstybės tarnautojų lojalumą ir kompetenciją, o valstybės tarnautojai gauna vietą valdžios struktūroje, atsakomybę ir atlygį¹⁴⁰. Kitaip tariant, sandėris gali būti suprantamas kaip tarp dviejų ar daugiau šalių vykstantys mainai, kai tam tikras „x“ yra keičiamas į tam tikrą „y“. Vieni sandėrio dalyviai yra valstybės tarnautojai, kiti - politikai, politinės partijos, klientai ir visa visuomenė¹⁴¹, t. y. tie, kuriems tarnaujama. Kai kurie sandėriai (ar bent jau jų dalys) yra numatyti konstitucijose, kai kurie valstybės tarnybos statutuose ar teismų praktikoje, tačiau daugelis sandėrių yra nerašytos konvencijos, todėl jie gali būti suvokiami ir kaip formali, ir kaip neformali institucija. Sandėriai yra ne tik kultūros atspindys, bet dažnai veikia per bendrus įsitikinimus ir pažiūras, o ne vien tik formalius įstatymus¹⁴².

Valstybės tarnybos sandėriai gali pasireikšti mažiausiai dviem būdais - pirma, jie atsiranda praeities įvykių ir praktikų fone, antra, sandėrio rezultatas nepriklauso vien tik nuo politikų norų, kad ir kaip griežtai tie norai būtų išreikšti. Veikiau, tie rezultatai priklauso nuo strateginių pasirinkimų visų šalių, dalyvaujančių sandėryje.

Mainai gali skirtis priklausomai nuo valstybės tarnybos sistemos tipo. Be to, toje pačioje sistemoje gali egzistuoti skirtingi sandėriai, o laikui bėgant jie gali pakisti. Lietuvos atveju pastarasis sandėrių ypatumas ypač svarbus, nes mėginant vystyti aukštesniąją valstybės tarnybą, gali susiformuoti atskiri aukštesniosios valstybės tarnybos sandėriai, savo pobūdžiu besiskiriantys nuo toje pačioje šalyje galiojančių valstybės tarnybos sandėrių¹⁴³.

¹⁴⁰ Hood Ch., Lodge M., *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty and Blame*. New York: Oxford University Press, 2006. P. 6

¹⁴¹ Ten pat.

¹⁴² Ten pat. P. 7

¹⁴³ Pivoras, S. Ar aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimas įtvirtina vadybinį valstybės tarnybos sandėrį Lietuvoje? // Pivoras, S., Civinskas, R., Buckienė, E. *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požiūriai, sandėriai*. Vytauto Didžiojo universitetas: Versus Aureus, 2014. P. 169

Kiekvieną sandėrį sudaro trys pagrindiniai elementai (dėl kurių susitariama), tai - *atlygis*, ką valstybės tarnautojai gauna mainais už jų lojalumą ir darbą, *įgūdžiai ir kompetencijos*, kurias jie turi pasiūlyti mainais už atlygį ir *lojalumas*, susidedantis iš supratimo, kas yra atsakingas už ką ir kas turi būti lojalus kam ir koku būdu. Lojalumo sandėriai dažniausiai yra probleminiai, iš dalies dėl neišvengiamo kaltinimo tarp žaidėjų, jeigu kas nors nepavyksta (angl. *blame-shifting game*)¹⁴⁴.

Kai kuriais atvejais, Ch. Hood ir M. Lodge teigimu, konkretūs įgūdžiai ir kompetencijos yra daug mažiau svarbūs nei paprastas politinis lojalumas, kuris laikomas svarbiausiu valstybės tarnybos sandėrių elementu¹⁴⁵. Kitaip tariant, svarbu, kad valstybės tarnautojai turėtų politinio ar asmeninio lojalumo savybių, kurios paprastai nėra įtraukiamos į konvencinį „kompetencijos“ apibrėžimą, tačiau yra daug svarbesnės už technines ar vadybines kvalifikacijas ir kompetencijas. Būtent lojalumo aspektas disertacijos apimtyje bus plėtojamas daugiausiai, ypač įvertinus tai, kad lojalumo pokyčiai gali geriausiai parodyti realų viešojo sektoriaus reformos poveikį¹⁴⁶. Bendrąja prasme lojalumas suprantamas kaip valstybės tarnautojo ištikimybė jų suvoktam subjektui (politiniam vadovui, visuomenei, valstybei, įstatymams, departamentui).

Valstybės tarnybos sandėrių tipologija paremta sandėrių sugrupavimu į du pagrindinius (visa apimančius) tipus, t. y. „patikėtinio“ (angl. *trustee relationship*) ir „įgaliotinio“ (angl. *agency bargain*), kurie dalijami į 4 potipius ir 8 variantus (žr. 1 priedas).

„Patikėtinio“ tipo sandėriuose¹⁴⁷ valstybės tarnautojai veikia iš esmės kaip nepriklausomi veikėjai, nes jų veikla įtvirtinta teisiniu reguliavimu. Kitaip tariant, jie remiasi veiklos autonomiškumu. Svarbus aspektas yra tai, kad „patikėtinio“ tipo sandėriuose valstybės tarnautojai veikia kaip patikėtiniai, jie yra lojalūs konstitucinei tvarkai ir yra „aukščiau“ politikų. Šio tipo sandėriai be santykių tarp politikų ir valstybės tarnautojų taip pat apima valstybės tarnautojų santykio su visuomene klausimą, kai valstybės tarnautojai turi veikti kaip nepriklausomi teisėjai viešųjų gėrybių klausimais (t. y. beneficentų interesu), o ne tik vykdyti

¹⁴⁴ Hood Ch., Lodge M., *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty and Blame*. New York: Oxford University Press, 2006. P. vii – viii, 8, 22

¹⁴⁵ Ten pat. P. 7

¹⁴⁶ Kazakevičius, G. Lojalumo struktūros įtaka Lietuvos viešojo sektoriaus politizacijai. *Politologija*, 2 (74), 2014. P. 175

¹⁴⁷ Patikėtinio sandėriai skirstomi į du potipius: atstovaujamosius (angl. *representational*) (valstybės tarnautojai atstovauja visuomenei) ir globojančius (angl. *tutelary*) (valstybės tarnautojai veikia kaip elitui priklausantys lyderiai). Atstovaujantieji sandėriai gali būti arba konsociaciniai (angl. *consociational*) (Nyderlanduose, Belgijoje, Austrijoje ir Šveicarijoje, su pagrindinių visuomenės grupių atstovavimu) arba selektyvūs (angl. *selective*) (su beveik išskirtiniu vienos ar daugiau dominuojančios elitinės grupės visuomenėje atstovavimu). Globojantys sandėriai gali būti moralistiniai (angl. *moralistic*) (su etiškais pavyzdžiais, kaip Konfucinės mokyklos tradicija Imperinėje Kinijoje) arba teisiniai-technokratiniai (angl. *legal-technocratic*) (su valdžios piramidės viršūnėje esančiais specialistais, kaip Vokietijoje).

politinių vadovų nurodymus¹⁴⁸. Šiuo atveju valstybės tarnyba turi profesionaliai atlikti vyriausybės nurodytą darbą, ir tai daryti, remiantis aiškiais ir objektyviais standartais, o ne atsižvelgiant į asmeninius, partinius ar kitokius įsipareigojimus¹⁴⁹, kitaip tariant, turi suteikti neutralią kompetenciją.

„Įgaliotinio“ tipo sandėriuose¹⁵⁰ valstybės tarnautojai veikia kaip politinių vadovų „tarnai“. Šiuo atveju valstybės tarnautojai turi mažai politinės autonomijos, nes sandėris paremtas įgaliotojo – įgaliotinio santykių samprata, kur įgaliotinis yra tiesiogiai kontroliuojamas įgaliotojo, o kontrolė vykdoma daugiausia pasitelkus įvairias vadybines priemones ir būdus, bet per „ištiestos rankos atstumą“, t. y. užtikrinant pakankamą įgaliotinio savarankiškumą bei atskirumą nuo įgaliotojo¹⁵¹.

„Įgaliotinio“ tipo sandėriai skirstomi į „deleguotus“ (angl. *delegated*) ir „tiesioginius“ (angl. *directed*) sandėrius, o pastarasis gali turėti dvi formas: „serijinio lojalumo“ (angl. *serial loyalist*) ir „asmeninio lojalumo“ (angl. *personal loyalist*). „Serijinio lojalumo“ tipo sandėrio atveju valstybės tarnautojai yra lojalūs esamiems ir vėlesniems ministrams, t. y. lojalumas perduodamas serijiniu būdu, o „asmeninio lojalumo“ atveju tik konkreitiems ministrams. Abejais atvejais iš valstybės tarnautojų tikimasi, kad jie elgsis taip, kaip nurodys jų vadovai¹⁵².

Valstybės tarnybos sandėriuose gali dalyvauti dvi ar daugiau šalių¹⁵³. *Ménage à trois* yra tokie trišaliai sandėriai, kuriuose aukštesnieji valstybės tarnautojai tarnauja dviem skirtingiems politiniams vadovams arba politiniam vadovui tarnauja daugiau nei viena grupė tarnautojų¹⁵⁴. Tokie sandėriai gali egzistuoti tarp ministrų, aukštesniųjų valstybės tarnautojų ir ministro komandos narių (politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų). Disertacijos apimtyje

¹⁴⁸ Hood, Ch., Lodge, M. *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty and Blame*. New York: Oxford University Press, 2006

¹⁴⁹ Aberbach, J.D., Rockman, B.A. Civil servants and policy makers: Neutral or responsive competence? *Governance*, 7(2), 1994. P. 461; Eichbaum, C., Shaw, R. (eds.). *Partisan Appointees and Public Servants: An International Analysis of the Role of the Political Adviser*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010. P. 8-9

¹⁵⁰ Įgaliotinio tipo sandėriai skirstomi į deleguotus (angl. *delegated*) ir tiesioginius (angl. *directed*) sandėrius. Deleguoti sandėriai gali būti skirstomi į kompleksinius (angl. *complex*) arba paprastuosius (angl. *simple*). Kompleksinis sandėris yra tuomet, kai valstybės tarnautojas yra kelių vadovų įgaliotinis arba veikia keliuose valdymo lygmenyse. Paprastasis sandėris yra tuomet, kai aukštesnysis valstybės tarnautojas turi veiklos įsipareigojimų, o jo darbą koordinuoja unikalūs lyderių tinklas (pavyzdžiui, Naujojoje Zelandijoje). Tiesioginiai sandėriai (Prancūzijos ministrų kabinetai ir Whitehall biurokratija) gali turėti dvi formas: serijinio lojalumo (angl. *serial loyalist*) ir asmeninio lojalumo (angl. *personal loyalist*).

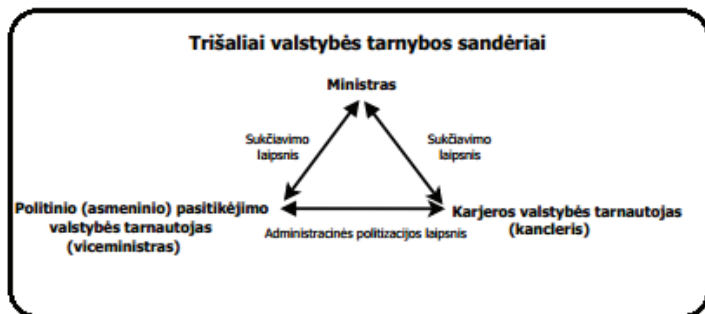
¹⁵¹ Pivoras, S. Ar aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimas įtvirtina vadybinį valstybės tarnybos sandėrį Lietuvoje? // Pivoras, S., Civinskas, R., Buckienė, E. *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požiūriai, sandėriai*. Vytauto Didžiojo universitetas: Versus Aureus, 2014. P. 169

¹⁵² Hood, Ch., Lodge, M. *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty and Blame*. New York: Oxford University Press, 2006. P. 53

¹⁵³ Hood, Ch. Paradoxes of public-sector managerialism, old public management and public service bargains. *International Public Management Journal*, 3, 2000. P. 10-11; Hood, Ch. Public service bargains and public service reform. // Peters, B.G., Pierre, J. (eds.). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London and New York: Routledge, 2001. P. 20-21

¹⁵⁴ Hood, Ch. Paradoxes of public-sector managerialism, old public management and public service bargains. *International Public Management Journal*, 3, 2000. P. 10

ministro komandos narį laikant trečiuoju susitarimo dalyviu, bus analizuojami ne tik ministrų ir aukštesniųjų valstybės tarnautojų santykiai, tačiau taip pat vertinama, kokią poveikį trečioji šalis gali turėti politiniams – administraciniais santykiams. Šiuo atveju darbe „trečiosios“ šalies vaidmuo bus priskiriamas viceministrams (žr. 5 pav.).



5 pav. Trišaliai valstybės tarnybos sandėriai

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Visscher de, Ch., Salomonsen H.H. Explaining differences in ministerial menages a trois: multiple bargains in Belgium and Denmark. *International Review of Administrative Sciences*, 79 (1), 2012. P. 73

Viena pagrindinių sandėrio idėjų yra tai, kad skirtingi sandėrio veikėjų tipai į sandėrį atneša skirtingas kompetencijas, todėl trišaliuose sandėriuose ministras dalyvauja skirtingo tipo mainuose, kur „asmeninio lojalumo“ tipo veikėjai, tokie kaip specialūs patarėjai, pasižymintys atliepia kompetencija, gali būti kompetentingesni dalyvauti politizuotuose šių mainų procesuose, nei jų kolegos serijiniai lojalistai nuolatinėje tarnyboje¹⁵⁵.

Ch. Hood ir M. Lodge išskyrė po keturis pagrindinius kompetencijų, atlygio ir lojalumo sandėrių tipus, paremtus kultūrine teorija, t. y. kiekvienas tipas atitinka kultūrinį elementą / stilių: hierarchinį, egalitarinį, individualistinį ar fatalistinį¹⁵⁶. Toliau tekste pateiktame paveiksle (žr. 6 pav.) pristatomi lojalumo sandėrių tipai, nurodant atitinkantį kultūrinį stilių. Sandėrių tipų pavadinimai yra išimtinai indikatyvūs, autoriai nesiekia įrodyti, kad įvardinti tipai yra išsamūs ar nesuderinami (vienas kitą paneigiantys). Šie keturi tipai tam tikra prasme atspindi keturias kultūros teorijos pasaulėžiūras (angl. *grid – group*). „Teisėjo“ tipo sandėrius plačiaja prasme galima suprasti kaip atspindinčius hierarchinę pasaulėžiūrą, „partnerystės“ tipo sandėriai turi daugiau egalitarinių bruožų, „vykdytojo“ tipo sandėriai yra artimesni individualistinei pasaulėžiūrai, o „juokdario“ tipo sandėriai atspindi fatalistinio gyvenimo būdo formą.

¹⁵⁵ Visscher de, Ch., Salomonsen H.H. Explaining differences in ministerial menages a trois: multiple bargains in Belgium and Denmark. *International Review of Administrative Sciences*, 79 (1), 2012. P. 74-75

¹⁵⁶ Hood, Ch., Lodge, M., *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty and Blame*. New York: Oxford University Press, 2006. P. 135

<p>„Teisėjo“ tipo sandėriai (<i>Hierarchinis stilius</i>) Lojalumas valstybei ir įstatymams Tarnautojai veikia kaip pusiau autonomiškai veikėjai</p>	<p>„Juokdario“ tipo sandėriai (<i>Fatalistinis stilius</i>) „Erzinantis“ lojalumas Atlieka „realybės tikrintojų“ vaidmenį</p>			
<p>„Vykdytojo“ tipo sandėriai (<i>Individualistinis stilius</i>) Konkretus trumpo laikotarpio lojalumas Tarnautojai identifikuojami kaip individualūs veikėjai, tačiau politine prasme neturi laisvės veikti</p>	<p>„Partnerio“ tipo sandėriai (<i>Egalitarinis stilius</i>) Patikėtinio lojalumas Tarnautojai neturi formalios nepriklausomybės nuo vadovų, todėl neturi galimybių veikti autonomiškai</p> <table border="1" data-bbox="593 409 1132 575"> <tr> <td data-bbox="593 409 851 575"> <p>Asmeninis lojalumas Lojalumas konkreitiems ministrams; ateinama ir išeinama kartu su ministru</p> </td> <td data-bbox="851 409 1132 575"> <p>Serijinis lojalumas Lojalumas „perkeliamas“ vėlesniems ministrams, nepaisant politinių pažiūrų</p> </td> </tr> </table>		<p>Asmeninis lojalumas Lojalumas konkreitiems ministrams; ateinama ir išeinama kartu su ministru</p>	<p>Serijinis lojalumas Lojalumas „perkeliamas“ vėlesniems ministrams, nepaisant politinių pažiūrų</p>
<p>Asmeninis lojalumas Lojalumas konkreitiems ministrams; ateinama ir išeinama kartu su ministru</p>	<p>Serijinis lojalumas Lojalumas „perkeliamas“ vėlesniems ministrams, nepaisant politinių pažiūrų</p>			

6 pav. Valstybės tarnybos lojalumo sandėrių tipai

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Hood, Ch., Lodge, M., *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty and Blame*. New York: Oxford University Press, 2006. P. 111, 116-120

„Teisėjo“ tipo lojalumo sandėriuose (angl. *judge-type bargains*) valstybės tarnautojai yra nepriklausomi ir autonomiškai teisingumo vykdytojai, savarankiškai priimančys sprendimus. Tarnautojai neprivalo vykdyti vadovų nurodymų, kadangi jie yra lojalūs tam tikram jų pačių suvoktam abstrakčiam subjektui: departamentui, įstatymams, konstitucijai, visuomenei¹⁵⁷. Šiuo atveju turima omenyje liberalų nepriklausomo ir autonomiško teisingumo vykdytojo stereotipą, kuris veikia be baimės ir nesiekdamas naudos, kurio postas – atlygio ir kadencijos atžvilgiu – yra apsaugotas (bent jau tam tikra prasme)¹⁵⁸.

Priešingo tipo lojalumu nei teisėjo, pasižymi „partnerio“ tipo lojalumo sandėriai, kuriuose valstybės tarnautojai neturi jokios formalios nepriklausomybės nuo tų, kuriems tarnauja ir todėl neturi jokios galimybės veikti autonomiškai. „Vykdytojo“ tipo lojalumo sandėriuose tarnautojai yra identifikuojami kaip individualūs veikėjai, tačiau politine prasme neturi laisvės veikti¹⁵⁹. Priešingai nei valstybės tarnautojai, dirbantys pagal partnerystės tipo sandėrius, jie turi tam tikrą formaliai individualią „asmenybę“, tačiau jų laisvė yra apribota. Priešingai nei valstybės tarnautojai dirbantys pagal teisėjo tipo lojalumo sandėrius, jie privalo vykdyti savo vadovų nurodymus vienokia ar kitokia forma¹⁶⁰. „Juokdario“ tipo susitarimuose vykdomi mainai – viena

¹⁵⁷ Visscher de, Ch., Salomonsen H.H. Explaining differences in ministerial menages a trois: multiple bargains in Belgium and Denmark. *International Review of Administrative Sciences*, 79 (1), 2012. P. 112

¹⁵⁸ Ten pat.

¹⁵⁹ Hood, Ch., Lodge, M., *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty and Blame*. New York: Oxford University Press, 2006. P. 114

¹⁶⁰ Ten pat. P. 121

vertus, draugystė su valdančiaisiais ir teisė šaipytis, kritikuoti ir kvailioti, ir, kita vertus, tam tikras suvaržymo ir lojalumo laipsnis¹⁶¹.

Tiek serijinis, tiek asmeninis lojalumas pasižymi „partnerio“ tipo lojalumu, kuris valstybės tarnautojams nesuteikia jokios formalios autonomijos ar diskrecinės galios ministrų atžvilgiu, bet suteikia pasitikėjimu ir konfidencialumu grįstus santykius su ministru¹⁶². Derinant su asmeniniu lojalumu tokia partnerystė problemų nesukels, kadangi ministro politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautojas ateina ir išeina kartu su ministru, tačiau derinant su serijiniu lojalumu, kai lojalumas perkeliamas tolimesniems ministrams, ši partnerystė gali būti pavadinta serijine monogamija, kur tarnautojai gali tapti vėlesnių ministrų ir vyriausybių patikėtiniais, nepaisydami jų partinės priklausomybės ar kitokių politinių pažiūrų ir politikos vykdymo stiliaus¹⁶³.

Valstybės tarnybos sandėryje dalyvauja šalys, kurios arba jį vykdo, arba sukčiauja. Šios dvi alternatyvos taikomos visoms susitariančioms šalims. Jeigu šalys vykdo sandėrį, tuomet tai yra subalansuotas sandėris, pasižymintis abipusiu pasitikėjimu, bendradarbiavimu ir pagarba. Atvirkštinėje situacijoje, sandėris pasižymi nepasitikėjimu ir konfliktu. Nepasitikėjimas taip pat sąlygoja dvi paskutines baigtis, kuomet viena šalis sukčiauja, o kita vykdo sandėrį, tačiau tokie sandėriai nebūtinai turi pasižymėti konfliktu¹⁶⁴. Skirtingo tipo sandėriuose sukčiavimas turi skirtingas formas. Pavyzdžiui, „serijinio lojalisto“ tipo sandėriuose, kuriuose valstybės tarnautojai veikia kaip tos dienos vyriausybės – kokia ji bebūtų – įgaliotiniai, partinis šališkumas yra dažniausiai minima sukčiavimo forma. Toks sukčiavimas gali pasireikšti tuomet, kai nuolatiniai valstybės tarnautojai blokuoja viešosios politikos iniciatyvas, kurios neatitinka jų pačių politinių preferencijų, arba tuomet, kai politikai, priimdami sprendimus dėl nuopelnais grįstų paaukštinimų ar paskyrimų į aukščiausius postus, atsižvelgia į partinę priklausomybę. „Asmeninio lojalumo“ tipo sandėriuose pagrindinė sukčiavimo forma yra neloyalumas politikui, pavyzdžiui, nutekinant gėdingą informaciją ar to politiko nuvertimas, mainais už postą pas jo įpėdinį. Atitinkamai, politinio vadovo sukčiavimas tokio tipo sandėriuose gali būti kaltės suvertimas lojaliam įgaliotiniui dėl paties vadovo klaidų¹⁶⁵.

Taigi valstybės tarnybos sandėrių teorija apima sandėrio nevykdymo ar sukčiavimo atvejus, kurie lojalumo aspektu gali panašėti į tam tikras politizacijos formų apraiškas, tačiau Ch. Hood ir M. Lodge savo darbe politizacijos reiškinį nusakančiais teoriniais konstruktais

¹⁶¹ Ten pat. P. 122

¹⁶² Ten pat. P. 116-120

¹⁶³ Ten pat. P. 117

¹⁶⁴ Visscher de, Ch., Salomonsen, H.H., Explaining differences in ministerial menages a trois: multiple bargains in Belgium and Denmark, *International Review of Administrative Sciences* 79(1), 2012, p. 75-76

¹⁶⁵ Hood, Ch., Lodge, M., *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty and Blame*. New York: Oxford University Press, 2006. P. 164

nesirėmė. Atsižvelgiant į tai ir siekiant visapusiškai analizuoti tiriamą objektą, disertacijos apimtyje santykių pobūdis ir sukčiavimo galimybės tarp ministrų ir jiems pavaldžių tarnautojų bus analizuojamas valstybės tarnybos sandėrių teorijos pagrindu¹⁶⁶, papildant ją politizacijos reiškinį tiriančios literatūros aspektais.

Politicizacija yra susijusi su politikų ir valstybės tarnautojų sąveika, ir ypač su politine valstybės tarnybos kontrole, kurią M. Wēberis apibrėžė kaip demokratinio valdymo sąlyga¹⁶⁷. Norint užtikrinti demokratinį legitimumą, buvo nuolat siekiama sukurti tokias administracines taisykles ir struktūras, kurios leistų ministrams kuo labiau pasinaudoti valstybės tarnautojų kompetencijomis ir kvalifikacija¹⁶⁸. Paprastai tokia situacija mokslinėje literatūroje yra vadinama „atliepumu“, t.y. valstybės tarnautojų pasirengimu daryti tai, ko iš jų reikalauja ministrai¹⁶⁹. Įvairūs politinio atliepumo užtikrinimo būdai gali būti konceptualizuojami kaip skirtingos politicizacijos formos, todėl atsiranda aibė politicizacijos sampratų¹⁷⁰.

Apibendrintai galima išskirti dvi, t. y. su žmogiškųjų išteklių valdymu valstybės tarnyboje (ypač priėmimo į valstybės tarnybą) ir su valstybės tarnautojų veiklos (elgesio) aspektais susijusias sampratas. Beveik klasikiniu tapęs ir dažnai mokslinėje literatūroje cituojamas B. G. Peters ir J. Pierre politicizacijos sąvokos apibrėžimas, pagal kurį tai „*nuopelnais grįstų kriterijų pakeitimas politiniais kriterijais atrenkant, išlaikant, paaukštinant, atlyginant ir drausminant valstybės tarnautojus*“¹⁷¹, labiau atitinka su žmogiškųjų išteklių valdymu valstybės tarnyboje susijusią politicizacijos sampratą. Vėlesniame darbe B. G. Peters išskyrė šešis politicizacijos tipus, tačiau juose taip pat iš esmės dominuoja žmogiškųjų išteklių valdymo, ypač priėmimo į valstybės tarnybą, aspektai¹⁷². Pagal autorių, *tiesioginė* politicizacija pasireiškia, kai į karjeros postus yra paskiriami partiniai lojalistai, t. y. tiesioginės pastangos karjeros tarnautojus pakeisti

¹⁶⁶ Hood, Ch., Control, bargains, and cheating: the politics of public service reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(3), 2002. P. 309-332; Hood, Ch. Public service bargains and public service reform. // Peters, B.G., Pierre, J. (eds.). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London and New York: Routledge, 2001; Hood, Ch., Lodge, M., *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty and Blame*. New York: Oxford University Press, 2006

¹⁶⁷ Hustedt, T., Salomonsen, H.H. Ensuring Political responsiveness: politicization mechanisms in ministerial bureaucracies, *International Review of Administrative Sciences*, 2014. P. 3

¹⁶⁸ Page E., Wright V. (eds.). *Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials*. Oxford: Oxford University Press, 1999. P. 269; Peters, B.G. Politicisation: What Is It and Why Should We Care? // Neuhold, Ch., Vanhoonacker, S., Verhey, L. (eds.). *Civil Servants and Politics A Delicate Balance*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013. P. 21

¹⁶⁹ Mulgan, R. How much responsiveness is too much or too little? *Australian Journal of Public Administration*, 67(3), 2008. P. 345

¹⁷⁰ Eichbaum, C., Shaw, R. Revisiting politicization: Political advisers and public servants in Westminster systems. *Governance*, 21(3), 2008. P. 337-363; Hustedt, T., Salomonsen, H.H. Ensuring political responsiveness: politicization mechanisms in ministerial bureaucracies, *International Review of Administrative Sciences*, 2014. P. 1-20; Peters, B.G., Politicisation: What Is It and Why Should We Care? // Neuhold, Ch., Vanhoonacker, S., Verhey, L. (eds.). *Civil Servants and Politics A Delicate Balance*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013. P. 12-24

¹⁷¹ Peters, B.G., Pierre, J. *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*. London and New York: Routledge, 2004. P. 2

¹⁷² Peters, B.G., Politicisation: What Is It and Why Should We Care? // Neuhold, Ch., Vanhoonacker, S., Verhey, L. (eds.). *Civil Servants and Politics A Delicate Balance*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013. P. 16

sau lojaliais asmenimis. Atvejai, kai paskiriama tiek pagal politinius, tiek pagal profesinius kriterijus, atitinka *profesinės* politizacijos formą, t. y. įdarbinami lojalistai, kurie taip pat yra ir profesionalūs tarnautojai¹⁷³. J. Bourgault panašius bruožus priskiria *partizaninės* politizacijos formai, reiškiančiai, kad asmuo yra pageidaujamas ir pasirenkamas iš esmės dėl jo sąsajų su valdančiąja partija. Toks asmuo politikui teiks patarimus ne kaip instituciniam, o kaip politiniam lyderiui¹⁷⁴. Tuo atveju, kai asmuo pasirenkamas dėl jo konkretaus požiūrio į problemą yra laikoma *ideologinės* politizacijos apraiška. Nepaisant to, kad asmuo gali nepriklausyti partijai, jis vis tiek gali būti politinio – ideologinio pasitikėjimo tarnautojas tuo atveju, kai turi stiprias pažiūras tam tikru klausimu ir jos yra žinomos visuomenei. Šiuo atveju pasireiškia situacija, kai politikai, turintys stiprią nuomonę apie tam tikrą problemą ar politikos kryptį, nori panašiai maštančių aukštesniųjų valstybės tarnautojų¹⁷⁵. Galiausiai, su priėmimo į pareigas kriterijumi būtų galima susieti B. G. Peters išskirtą *dvigubos* politizacijos formą, kuri labiausiai gali pasireikšti prezidentiniuose ir rečiau parlamentiniuose režimuose, kai greta vykdomosios valdžios, įstatymų leidžiamoji valdžia taip pat gali užimti tam tikrą vaidmenį, siekiant kontroliuoti valstybės tarnybą. Abejos politinės institucijos gali siūlyti kandidatus į pozicijas ir taikyti skirtingas paskyrimo į postus tvarkas, siekiant kontroliuoti viešąją politiką¹⁷⁶. Atvejus, kai įdarbinama į tokias pozicijas, kuriose galima prižiūrėti valstybės tarnautojus, B. G. Peters vadina *pertekline* politizacija, t. y. situacijos, kai kuriamas ar plečiamas ministro kabinetas politinio pasitikėjimo tarnautojų sudėtimi, kurie prižiūri valstybės tarnautojus. Politinio pasitikėjimo tarnautojai (patarėjai) padeda valdyti ministerijos departamentus ir formuoti politiką¹⁷⁷. B. G. Peters ir J. Pierre valstybės tarnautojų gretas papildyti politiniais darbuotojais siūlo tuomet, kai neįmanoma priversti valstybės tarnybos reaguoti į politinį spaudimą, o tarnautojai negali būti pakeisti¹⁷⁸.

B. G. Peters išskiria ir sunkiau pastebimas politizacijos formas – tai *numanoma* politizacija – kai savarankiškai valstybės tarnautojai priima sprendimus pasitraukti iš tarnybos, keičiantis valdžiai. Dažniausi motyvai – manymas, kad valstybės tarnyba pasidarys šališka arba kontroliuojama tam tikros partijos. Atitinkamai ir *socialinė* politizacijos forma nėra lengvai pastebima. Tai socialinių veikėjų įtaka valstybės tarnautojų įdarbinimui ar karjerai. Nors

¹⁷³ Ten pat. P. 17

¹⁷⁴ Bourgault, J. Categorizing Senior Officials: Toward a Classification of Typologies. // Bickerton, J., Peters, B.G. (eds.). *Governing*. McGill-Queen's University Press, 2013. P. 147

¹⁷⁵ Peters, B.G., Pierre, J. *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*. London and New York: Routledge, 2004. P. 2

¹⁷⁶ Peters, B.G., Politicisation: What Is It and Why Should We Care? // Neuhold, Ch., Vanhoonacker, S., Verhey, L. (eds.). *Civil Servants and Politics A Delicate Balance*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013. P. 19

¹⁷⁷ Peters, B.G., Politicisation: What Is It and Why Should We Care? // Neuhold, Ch., Vanhoonacker, S., Verhey, L. (eds.). *Civil Servants and Politics A Delicate Balance*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013. P. 18

¹⁷⁸ Peters, B.G., Pierre, J. *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*. London and New York: Routledge, 2004. P. 4-6

socialiniai veikėjai neturi realių galių tiesiogiai kontroliuoti valstybės tarnautojų paskyrimo procedūrų, tačiau kai kuriais atvejais ir tam tikrose politikos srityse socialiniai veikėjai gali tapti svarbiais asmenimis, darančiais įtaką valstybės tarnautojų, atsakingų už atitinkamą politikos sritį, karjerai¹⁷⁹.

Su žmogiškųjų išteklių valdymu susijęs politizacijos aspektas yra gana painus. Visų pirma, politizacija nebūtinai reiškia profesinės kompetencijos stoką. Kai kuriose šalyse, pavyzdžiui, Vokietijoje ir Prancūzijoje, aukščiausio rango postus užima aukštesnieji valstybės tarnautojai, kurie yra ir kompetentingi, ir politizuoti, t. y. būdinga „profesinės politizacijos forma“. Be to, politizacija yra legali tais atvejais, kai postai oficialiai priklauso nuo politinės valios. Daugelis Vakarų šalių turi „politinius postus“, siekiant vykdomajai valdžiai suteikti tam tikrus viešosios politikos kontrolės instrumentus, todėl dažna politizacijos reiškinio sąsaja išskirtinai priskiriant tik neigiamas prasmes, nėra visiškai teisinga.

Panaši situacija kyla ir dėl antros, t. y. su valstybės tarnautojų veiklos (elgesio) aspektu susijusios politizacijos sampratos, kadangi siekiant užtikrinti politinį atliepumą, „politzacija yra ne tik pageidautina, bet ir būtina“¹⁸⁰.

Su veiklos aspektu siejama politizacija psireiškia valstybės tarnautojų dalyvavimu politinių sprendimų priėmimo procese arba tiesiog politinėje valdžioje. Kitaip tariant, valstybės tarnautojai turi įgyvendinti politinės prigimties užduotis, kurios apima daug daugiau nei teisinių ir ekonominių taisyklių pritaikymą¹⁸¹. Kai aukštesnieji valstybės tarnautojai, atlikdami savo tiesiogines funkcijas, netiesiogiai paveikia valdančiosios partijos požiūrį ar ministro pirmininko elgesį, laikoma *funkcinės* politizacijos atveju¹⁸². Funkcinė politizacija atspindi valstybės tarnautojų inkorporavimą į viešosios politikos formavimą¹⁸³, tai yra mechanizmas per kurį valstybės tarnyba atlieka politiškai atliepią elgseną. Funkcinė politizacija stiprina politinį atliepumą, integruodama politiškai svarbius aspektus į kasdienes valstybės tarnautojų funkcijas¹⁸⁴. Aukštesniųjų valstybės tarnautojų funkcija yra teikti patarimus, stebėti sprendimų priėmimą, įgyvendinti sprendimus ir t.t.¹⁸⁵ Pagrindinis funkcinės politizacijos elementas yra

¹⁷⁹ Peters, B.G., *Politicisation: What Is It and Why Should We Care?* // Neuhold, Ch., Vanhoonacker, S., Verhey, L. (eds.). *Civil Servants and Politics A Delicate Balance*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013. P. 19

¹⁸⁰ Verhey, L. *Civil Servants and Politicians: Problems and Future Prospects*. // Neuhold, Ch., Vanhoonacker, S., Verhey, L. (eds.). *Civil Servants and Politics: A Delicate Balance*. Basingstoke: Palgrave, 2013. P. 40

¹⁸¹ Rouban, L. *Politicisation of the Civil Service*. // Peters, B.G., Pierre, J. (eds.). *The Handbook of Public Administration*, London: Sage, 2003. P. 381-382

¹⁸² Bourgault, J. *Categorizing Senior Officials: Toward a Classification of Typologies*. // Bickerton, J., Peters, B.G. (eds.). *Governing*. McGill-Queen's University Press, 2013. P. 149

¹⁸³ Pfiffner, P.J. *Political Appointees and Career Executives: The Democracy-Bureaucracy Nexus in the Third Century*. *Public Administration Review*, 1(47), 1992, P. 57-65

¹⁸⁴ Hustedt, T., Salomonsen, H.H. *Ensuring political responsiveness: politicization mechanisms in ministerial bureaucracies*, *International Review of Administrative Sciences*, 2014. P. 5

¹⁸⁵ Bourgault, J. *Categorizing Senior Officials: Toward a Classification of Typologies*. // Bickerton, J., Peters, B.G. (eds.). *Governing*. McGill-Queen's University Press, 2013. P. 149

politiško ir taktiško patarimo teikimas, todėl reikalaujama, kad nuolatiniai valstybės tarnautojai žinotų „kaip veikia politika“, kad galėtų papildyti savo neutralias kompetencijas ir padėtų išspręsti politiškai rizikingas situacijas¹⁸⁶. R. Mulgan teigimu, atliepumas nebūtinai prieštarauja atsakomybei, priešingai, tik atliepi ir atsakinga valstybės tarnyba tenkina demokratinio legitimumo kriterijų¹⁸⁷. Todėl funkcinė politizacija gali būti suprantama kaip reikalinga ir legitimi tol, kol nuolatinės valstybės tarnybos lojalumas atspindi „apribotą partiškumą“¹⁸⁸. Tai reiškia, kad tos dienos vyriausybei rodomas lojalumas neturėtų būti tik grynas partinis patarimas¹⁸⁹.

Yra požymių rodančių, jog ministrai vis sunkiau atskiria savo politines – partines funkcijas nuo vyriausybinių, ir nori, kad valstybės tarnautojai atliktų tokias užduotis, kurias geriau įvykdytų politinio pasitikėjimo tarnautojai¹⁹⁰. Būtent Ch. Eichbaum ir R. Shaw išskirta *administracinės* politizacijos forma yra orientuota į politinio pasitikėjimo tarnautojų ar politinių patarėjų veiklą (elgseną) ir jų sąveiką su nuolatine valstybės tarnyba¹⁹¹. Administracinė politizacija atstovauja mechanizmą, per kurį ministrų patarėjai politizuoja nuolatinės valstybės tarnybos teikiamus patarimus. Priklausomai nuo santykių tarp ministrų patarėjų ir valstybės tarnybos, ministrui teikiami patarimai gali tapti politizuoti dviem atžvilgiais. Pirmia, tam tikras veiksmas ar intervencija yra nusižengimas tuomet, kai tuo veiksmu yra siekiama arba dėl to veiksmo yra apribojama valstybės tarnautojų kompetencija teikti atvirus, nuoširdžius ir bebaimius patarimus ir taip suvaržyti valstybės tarnybos priėmimą prie ministro (procedūrinė administracinės politizacijos forma)¹⁹². Procedūriniai trukdymai gali riboti ar netgi sumenkinti valstybės tarnautojų indėlį, formuojant viešąją politiką ir / ar sumažinti patarimo viešosios politikos klausimais kokybę. Antra, ministrų patarėjams įsikišus, nuolatinė valstybės tarnautojų patarimai gali būti „nuspalvinami“ politinėmis spalvomis, t. y. partiniais aspektais (turinio administracinės politizacijos forma). Ši forma apima tokius veiksmus kaip valstybės tarnautojų

¹⁸⁶ Hood, Ch., Lodge, M., *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty and Blame*. New York: Oxford University Press, 2006. P. 102

¹⁸⁷ Mulgan, R. Truth in government and the politicization of public service advice. *Public Administration*, 85(3), 2007. P. 569–586; Mulgan, R. How much responsiveness is too much or too little? *Australian Journal of Public Administration*, 67(3), 2008. P. 347

¹⁸⁸ Mulgan, R. How much responsiveness is too much or too little? *Australian Journal of Public Administration*, 67(3), 2008. P. 348

¹⁸⁹ Hustedt, T., Salomonsen, H.H. Ensuring political responsiveness: politicization mechanisms in ministerial bureaucracies, *International Review of Administrative Sciences*, 2014. P. 5

¹⁹⁰ Peters, B.G., Pierre, J. *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*. London and New York: Routledge, 2004. P. 3

¹⁹¹ Eichbaum, C., Shaw, R. Revisiting politicization: Political advisers and public servants in Westminster systems. *Governance*, 21(3), 2008. P. 343

¹⁹² Eichbaum, C., Shaw, R. Ministerial Advisers, Politicization and the Retreat from Westminster: The Case of New Zealand. *Public Administration*, 3(85), 2007. P. 631-632; Eichbaum, C., Shaw, R. Revisiting politicization: Political advisers and public servants in Westminster systems. *Governance*, 21(3), 2008. P. 343

patarimo turinio ar pristatymo pakeitimas¹⁹³. Administracinė politizacija užtikrina politinį atliepumą, sukurdamą tarpinį sluoksnį (ministrų patarėjus) tarp ministrų ir valstybės tarnautojų, kuris gali tapti politiniu ministrų sergėtoju, nesivaržant politizuoti valstybės tarnybos teikiamų patarimų, tačiau toks politinis sergėjimas gali paskatinti konfliktinius santykius su nuolatiniais valstybės tarnautojais¹⁹⁴.

Disertacijoje laikoma, kad politizacija iš esmės nėra nei gera, nei bloga, kadangi skirtingos politizacijos formos, skirtingi elgesio modeliai gali turėti skirtingą poveikį. Todėl politizacija nėra tiesiog reiškiny, bet veikia aibė skirtingų elgesio modelių, kurie atsiranda didėjant politinių lyderių įtakai valstybės tarnybos ir viešosios politikos atžvilgiu¹⁹⁵.

Disertacijos kontekste tokia politizacija, kai kalbama apie formalias / oficialias taisykles, kurios nurodo, kad į tam tikrus (aukščiausio lygmens) valstybės tarnybos postus galima paskirti valstybės tarnautojus (ir kitus asmenis) priklausomai nuo ministro preferencijų, vadinama *formalia* politizacija¹⁹⁶. Šiuo atveju formali politizacija labiau atspindi su žmoniškųjų išteklių valdymo aspektu susijusią politizacijos sampratą ir reiškia teisišką bei leigitimą praktiką, o *funkcinė* ir *administracinė* politizacijos atspindi su veiklos (elgesio) aspektu susijusią politizacijos sampratą ir parodo labiau neformalų institucinį ir elgesio / veiklos atliepumą iš valstybės tarnautojų ir politinių patarėjų. Funkcinė politizacija orientuojasi į valstybės tarnybos elgseną, o administracinė politizacija – į politinių patarėjų elgseną. Išskirtos trys politizacijos rūšys (formali, funkcinė ir administracinė) nėra siejamos su išankstine neigiama sąvokos konotacija. Išimtinai neigiama prasmė teikiama tik neformaliai patronažo praktikai, kuri reiškia, kad paskyrimai yra atliekami pažeidžiant neutralumo principą saugančias formalias taisykles ir / arba administracines tradicijas¹⁹⁷, taip pat kai politizacija tampa įrankiu, siekiant parodyti palankumą politiniams sąjungininkams, į šalį nustumiant kitus, nepaisant jų veiklos efektyvumo ar nuopelnų¹⁹⁸. Kitais atvejais, gera – bloga (pozityvi – negatyvi) politizacijos reikšmė arba tiksliau jos poveikis priklauso nuo papildomų veiksnių, tokių kaip teisinis kontekstas, kuriame veikia politikai ir valstybės tarnautojai, administracinė tradicija, politinė kultūra ir pan. Minėti

¹⁹³ Eichbaum, C., Shaw, R. Ministerial Advisers, Politicization and the Retreat from Westminster: The Case of New Zealand. *Public Administration*, 3(85), 2007. P. 631-632

¹⁹⁴ Hustedt, T., Salomonsen, H.H. Ensuring political responsiveness: politicization mechanisms in ministerial bureaucracies, *International Review of Administrative Sciences*, 2014. P. 5-6

¹⁹⁵ Peters, B.G. Politicisation: What Is It and Why Should We Care? // Neuhold, Ch., Vanhoonacker, S., Verhey, L. (eds.). *Civil Servants and Politics A Delicate Balance*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013. P. 20

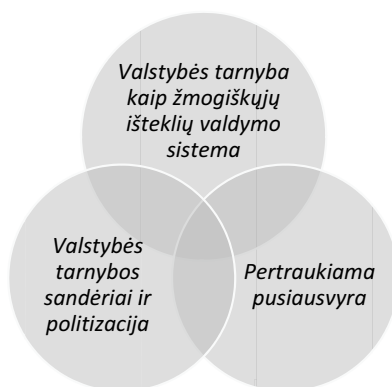
¹⁹⁶ Hustedt, T., Salomonsen, H.H. Ensuring political responsiveness: politicization mechanisms in ministerial bureaucracies, *International Review of Administrative Sciences*, 2014. P. 4; Rouban, L. Politicisation of the Civil Service. // Peters, B.G., Pierre, J. (eds.). *The Handbook of Public Administration*, London: Sage, 2003. P. 384

¹⁹⁷ Hustedt, T., Salomonsen, H.H. Ensuring political responsiveness: politicization mechanisms in ministerial bureaucracies, *International Review of Administrative Sciences*, 2014. P. 4; Nakrošis, V. Gudžinskas L. Party Patronage and State Politicisation in The PostCommunist Countries of Central and Eastern Europe: A Game Theory Approach. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, V(2), 2012/2013. P. 89-120

¹⁹⁸ Rouban, L. Politicisation of the Civil Service. // Peters, B.G., Pierre, J. (eds.). *The Handbook of Public Administration*, London: Sage, 2003. P. 384

veiksniai geriausiai identifikuojami, atliekant empirinius tyrimus.

Taigi, apibendrinant, disertacijoje yra remiamasi trimis pagrindiniais koncepciniais instrumentais: *pirma*, valstybės tarnybos sistemos tobulinimo procesas ir valstybės tarnybos sistemos tobulinimo iniciatyvos analizuojamos pasinaudojant viešosios politikos formavimą aiškinančia „pertraukiamos pusiausvyros“ teorija, tačiau valstybės tarnybos sistemos tobulinimas neįmanomas be žmogiškųjų išteklių valdymo modernizavimo, todėl *antroji* disertacijoje naudojama teorinė prieiga yra siejama su valstybės tarnybos sistemos teoriniu konceptu, kai valstybės tarnybos sistema suprantama kaip žmogiškųjų išteklių valdymo / vadybos sistema, tokiu būdu pasitelkiant vadybinę prieigą, o tiriant politinius – administracinius santykius naudojama *trečioji* – politologinė tyrimų perspektyva, paremta valstybės tarnybos sandėrio teorijos konceptu ir papildoma politizacijos reiškinį tiriančia literatūra (žr. 7 pav.).



7 pav. Teoriniai instrumentai ir jų sąveika

Šaltinis: sudaryta autorės

Pasirinktų koncepcinių instrumentų tinkamumas grindžiamas praktiniu taikomuoju pobūdžiu, paremtu panašių problemų sprendimo atvejais. Apjungus politinę ir vadybinę perspektyvas, kompleksinis pritaikymas sudaro galimybes geriau ir produktyviau įvertinti tyrimo objektą.

1.4. Metodologinė prieiga ir empirinių tyrimų dizainas

Metodologinėje literatūroje pateikiami tiek bendresni, tiek labiau išskaidyti tyrimo dizaino komponentai. Nors metodologijos ir empirinio tyrimo dizaino terminus galima laikyti sinonimais, tačiau tyrimo dizainas labiau nusako tyrimo projektavimo ir konstravimo, pirminės

informacijos rinkimo bei analizės metodų racionalų pasirinkimą¹⁹⁹. S. van Thiel, aprašydama viešojo administravimo ir viešosios vadybos tyrimų metodologiją, centriniais tyrimo dizaino elementais laiko tyrimo strategiją, metodus ir technikas²⁰⁰. Tyrimo strategija suprantama kaip visa apimantis dizainas ar loginė tyrimo procedūra, metodai – kaip duomenų rinkimo priemonės (arba duomenų rinkimo metodai) ir technikos – kaip duomenų analizės būdai (arba duomenų analizės metodai). Disertacijos apimtyje yra pristatomi minėti pagrindiniai empirinių tyrimų dizaino komponentai, papildomai aprašant tyrimų imties pasirinkimo būdus, tyrimų validumo ir patikimumo užtikrinimo būdus bei etinius tyrimų aspektus.

Tyrimo strategijos, duomenų rinkimo metodų ir duomenų analizės metodų pasirinkimui įtakos turi ir atitinkamos mokslo krypties išskirtiniai bruožai. Viešojo administravimo moksliniai tyrimai turi tris skiriamuosius bruožus. Visų pirma, svarbiausias tyrimų objektas yra viešasis sektorius, todėl daugelis tyrimų subjektų yra unikalūs ir vieninteliai²⁰¹. Nors aktualūs klausimai ir problemos viešajame sektoriuje apima platų spektrą subjektų, tačiau jie turi ir bendrą bruožą – visi susiję su viešąja politika²⁰². Antra, viešojo administravimo srities tyrimams labiau būdingas taikomasis pobūdis, kadangi tai dar pakankamai jauna disciplina ir tyrimai paprastai orientuoti į aktualių viešojo sektoriaus problemų sprendimą. Trečia, dėl ribotų žinių apie viešojo administravimo discipliną, dauguma viešojo administravimo mokslininkų naudojamų teorijų yra kilusios iš motininių disciplinų, todėl viešojo administravimo tyrimai dažniau yra praktiniai nei teoriniai²⁰³.

Tyrimo strategija. Nors nėra universalios formulės, kada pasirenkama atitinkama tyrimo strategija, nes tai didžia dalimi priklauso nuo mokslinio tyrimo klausimų²⁰⁴, tačiau metodologinėje literatūroje pripažįstama, kad **atvejo analizė** yra tipinė ir dažniausiai naudojama tyrimų strategija viešojo administravimo krypties moksliniuose tyrimuose²⁰⁵. Atvejo analizės tyrimai telkia dėmesį į vieną ar keleta smulkesnių atvejų. Pagrindinis atvejo tyrimo privalumas, lyginant su kitomis strategijomis, – tyrėjo gilinimasis į žmonių ar institucijų elgsenos ir veiklos subtilumus, sudėtingų santykių analizę, nenumatytų veiksmų įtakos raišką – objekto ypatumus,

¹⁹⁹ Bitinas, B., Rupšienė, L., Žydžiūnaitė, V. *Kokybinių tyrimų metodologija*. Klaipėda: S. Jokužio leidykla – spaustuvė, 2008. P. 88-89

²⁰⁰ Van Thiel, S. *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*. London and New York: Routledge, 2014. P. 57

²⁰¹ Van Thiel, S. *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*. London and New York: Routledge, 2014. P. 1

²⁰² Ten pat. P. 5

²⁰³ Ten pat. P. 1; 4-5

²⁰⁴ Yin, R.K. *Case Study Research: Design and Methods*. Fifth edition. SAGE Publications: Thousand Oaks, 2013. P. 4

²⁰⁵ Van Thiel, S. *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*. London and New York: Routledge, 2014. P. 4; 59-60

kurių neįmanoma apčiuopti kitomis socialinio tyrimo strategijomis²⁰⁶. Visgi atvejo tyrimo strategija dažniausiai kritikuojama dėl ribotų galimybių mokslinio pažinimo rezultatus apibendrinti ir taikyti kitose situacijose. Tyrėjas privalo naudoti tik duomenis apie tiriamą objektą, išvadų galiojimą riboti šiuo objektu,²⁰⁷ todėl išorinis validumas²⁰⁸ yra mažesnis²⁰⁹.

Disertacijos apimtyje, pasirinkus tyrimo strategiją – viešosios politikos atvejo analizę, ir siekiant padidinti tyrimo validumą bei rezultatų patikimumą, taikoma trianguliacija (angl. *triangulation*) (arba „mišrūs metodai“ (angl. *mixed methods research*)²¹⁰), t.y. skirtingų tyrimo metodų panaudojimas, kas metodologinėje literatūroje pripažįstamas kaip vienas iš būdų didinti kokybinių tyrimų validumą ir patikimumą²¹¹. Nors atvejo studijos paprastai siejamos su kokybiniais tyrimais (dažniausiai interviu, taip pat stebėjimu, dokumentų rinkimu), tačiau kiekybiniai tyrimų metodai (pavyzdžiui, apklausos) taip pat yra tinkami ir taikomi²¹².

Disertacijos apimtyje derinami kokybiniai ir kiekybiniai tyrimo metodai. Pasirinktas *interviu* (kuris dažniausiai taikomas atvejo studijose²¹³) ir *dokumentų rinkimas*, kaip kokybinio tyrimo duomenų rinkimo metodai ir *apklausa*, kaip kiekybinio tyrimo duomenų rinkimo metodas.

Empirinių tyrimų duomenys buvo renkami įgyvendinamų dviejų mokslo projektų apimtyje, kuriuos finansavo Lietuvos mokslo taryba. Pirmasis projektas „*Lietuvos valstybės tarnybos reforma gero administravimo (dalyvaujamojo valdymo) perspektyvoje*“²¹⁴ įgyvendintas laikotarpiu nuo 2010 m. rugsėjo mėn. iki 2011 m. gruodžio mėn. pb. Antrasis mokslo tiriamasis projektas „*Aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimas, tobulinant vadovavimo procesus viešajame administravime*“²¹⁵ įgyvendintas laikotarpiu nuo 2013 m. gegužės mėn. iki 2014 m. rugsėjo mėn. pb. Atsižvelgiant į tai, kad pirmo projekto įgyvendinimo metu duomenys

²⁰⁶ Bitinas, B., Rupšienė, L., Žydzūnaitė, V. *Kokybinių tyrimų metodologija*. Klaipėda: S. Jokužio leidykla – spaustuvė, 2008. P. 139

²⁰⁷ Ten pat.

²⁰⁸ Tyrimo rezultatų pritaikymo generalinėje aibėje/populiacijoje (visuma, kuri yra tirama) ypatumai

²⁰⁹ Van Thiel, S. *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*. London and New York: Routledge, 2014. P. 87

²¹⁰ Ten pat. P. 91; Creswell, J.W. *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. London, New Delhi: SAGE Publication, 2014. P. 217

²¹¹ Van Thiel, S. *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*. London and New York: Routledge, 2014. P. 86, 91-92; Creswell, J.W. *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. London, New Delhi: SAGE Publication, 2014. P. 218; Bitinas, B., Rupšienė, L., Žydzūnaitė, V. *Kokybinių tyrimų metodologija*. Klaipėda: S. Jokužio leidykla – spaustuvė, 2008. P. 71

²¹² McNabb, D.E. *Case Research in Public Management*. London, New York: Routledge, 2010. P. 27; Yin, R.K. *Case Study Research: Design and Methods*. Fifth edition. SAGE Publications: Thousand Oaks, 2013. P. 13; Johanson, G. *Research Methods for Public Administrators*. Third Edition. London, New York: Routledge, 2014. P. 12

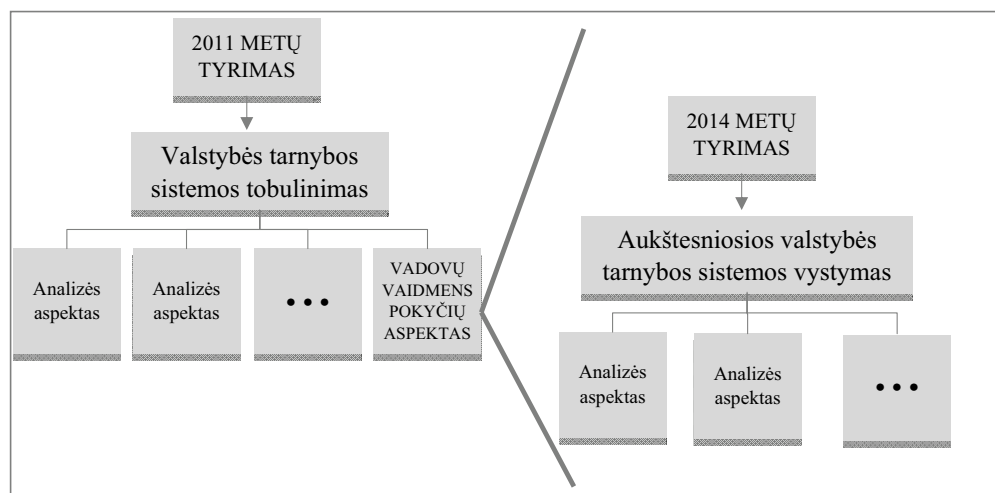
²¹³ Van Thiel, S. *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*. London and New York: Routledge, 2014. P. 93

²¹⁴ Sutarties Nr. MIP-33/2010, projekto vadovas – doc. dr. S.Pivoras, Vytauto Didžiojo universitetas, Viešojo administravimo katedra

²¹⁵ Sutarties Nr. MIP-008/2013, projekto vadovas – doc. dr. S.Pivoras, Vytauto Didžiojo universitetas, Viešojo administravimo katedra

buvo renkami 2011 m., o antro projekto įgyvendinimo metu – 2014 m., toliau tekste, analizuojant duomenis, šie tyrimai bendrine prasme bus vadinami atitinkamai pagal metus ir duomenų rinkimo metodą, pavyzdžiui, „2011 metų interviu“; „2014 metų apklausa“.

Disertacijos kontekste 2011 m. tyrimas yra svarbus analizuojant valstybės tarnybos sistemos tobulinimo politiką penkioliktosios Vyriausybės veiklos laikotarpiu. Šio tyrimo turinys apėmė pagrindinius (planuotus pertvarkyti) žmogiškųjų išteklių valstybės tarnyboje elementus (valstybės tarnautojų atranka, karjeros valdymas, veiklos uždavinių pasiekimo vertinimas ir pan.), įskaitant valstybės tarnautojų – vadovų vaidmens pokyčių reformuojamoje valstybės tarnyboje aspektą. Pastarasis tapo 2014 metų tyrimo pagrindu, tiriant aukštesniosios valstybės tarnybos sistemos vystymo prielaidas ir vadovų valstybės tarnyboje vaidmens bei sąveikos su politikais pokyčių galimybes. Kitaip tariant, vienas iš 2011 m. vykdyto tyrimo analizės aspektų buvo išplėtotas, atliekant 2014 m. tyrimus (žr. 8 pav.).



8 pav. 2011 ir 2014 m. tyrimų loginė seka ir sąsajos

Šaltinis: sudaryta autorės

Tiek 2011 m., tiek 2014 m. tyrimų apimtyje buvo vykdomi kokybiniai ir kiekybiniai tyrimai.

- **Kokybinių tyrimų duomenų rinkimo ir analizės metodai**

Kokybiniu tyrimu siekiama ne verifikuoti jau suformuluotus teiginius apie socialinę tikrovę, tai yra patikrinti jų teisingumą, o atlikti mokslinę žvalgybą – aprašyti pasirinktą

pažinimo objektą²¹⁶. Kokybiniai tyrimai yra paremti tuo, ką sociologai vadina konstrukcionizmu (angl. *constructionism*) ir interpretatyvizmu (angl. *interpretivism*).²¹⁷

Disertacijoje remtasi dviem pagrindiniais kokybinių tyrimų duomenų rinkimo metodais – **interview** ir **dokumentų rinkimu**.

Interview metodo taikymas grindžiamas siekiu sužinoti informantų²¹⁸ požiūrius, vertinimus ir nuomones tiriamu klausimu. Abiem atvejais (vykdant 2011 m. ir 2014 interview) pasirinktas iš dalies struktūruotasis (iš dalies standartizuotasis) interview vedimo būdas, kai iš anksto numatyta, kokios temos ir problemos bus aptariamoms interview metu, tačiau nėra griežtai laikomasi klausimų pateikimo tvarkos ar numatytų pasakyti žodžių. Esant poreikiui, tyrėjas²¹⁹ gali paaikškinti klausimus bei užduoti papildomų klausimų, tokiu būdu padidinant tikimybę gauti naudingos informacijos.

Interview organizaciniai darbai apėmė tokius veiksmus kaip informantų pasirinkimą, interview laiko, vietos, trukmės derinimą, supažindinimą su tyrimo etikos principais bei kitų informantui kilusių klausimų aptarimą.

Tyrimo imtis. Kokybiniam tyrimui dažniau taikoma tikslinė (angl. *purposive*) imties vienetų atranka. Pagal M. Patton išskirtus šešiolika tikslinės imties sudarymo būdų, abiem atvejais (vykdant 2011 m. ir 2014 m. interview) buvo pasirinktas kritinės atrankos tyrimo imties sudarymo būdas, kai imties vienetai iš populiacijos atrenkami laikantis tyrėjo nustatytų kriterijų. Visų pirma, buvo sudarytas ekspertinių interview galimų informantų sąrašas. Ruošiantis 2011 m. interview, į sąrašą buvo įtraukti tiesiogiai prie valstybės tarnybos reformos (tobulinimo iniciatyvų) rengimo (idėjų generavimo, vadovavimo, koordinavimo, dokumentų rengimo) prisidėję asmenys. Tarp netiesiogiai reformoje dalyvaujančių informantų buvo pasirinkti ministro, viceministro, kanclerio, departamentų ir personalo skyrių vadovų pozicijose dirbantys asmenys (tik keletas interview atlikta su eiliniaisiais specialistais). Taip pat informantais buvo pasirinkti kai kurių ministerijoms pavaldžių įstaigų vadovai, savivaldybių administracijos darbuotojai, LR Seimo komitetų vadovai. Ruošiantis 2014 m. interview, į sąrašą buvo įtraukti aukščiausio lygio Lietuvos valstybės tarnautojai (kancleriai, departamentų direktoriai, viceministrai), politikai ir valstybės tarnybos ekspertai – praktikai²²⁰. Kokybinių tyrimų atveju nėra aiškių imties dydžio nustatymo taisyklių. Metodologinėje literatūroje nurodoma, kad tiriant

²¹⁶ Bitinas, B., Rupšienė, L., Žydžiūnaitė, V. *Kokybinių tyrimų metodologija*. Klaipėda: S. Jokužio leidykla – spaustuvė, 2008. P. 39

²¹⁷ Sadovnik, A.R. *Qualitative Research and Public Policy*. // Fischer, F. et al. (eds.). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, London, New York: CRC Press, 2006, P. 420

²¹⁸ Disertacijos tekste interview kalbinti asmenys vadinami informantais, o anketinės apklausos dalyviai – respondentais

²¹⁹ Suprantamas kaip asmuo, organizuojantis arba/ir vykdamas mokslinį tyrimą

²²⁰ Ekspertais vadinami asmenys, kurie dėl savo profesinės ir gyvenimo patirties turi didžiausią kompetenciją ir patikimiausią bei pakankamai išsamią informaciją apie tiriamą problemą (pagal Tidikis, R. *Socialinių mokslų tyrimų metodologija*. Vilnius: LTU, 2003. P. 467)

vienarūšę populiaciją tipišku individualiuoju interviu, pakanka iki 20 informantų, o jeigu dalyvautų 30, greičiausiai būtų atsakyta į visus klausimus, susijusius su tyrimo tema²²¹. 2011 m. iš viso buvo atlikta penkiasdešimt vienas iš dalies struktūruotas individualus interviu, o 2014 m. dvidešimt iš dalies struktūruotų individualių interviu²²². Visi interviu metu kalbinti respondentai (tiek 2011 m., tiek 2014 m. interviu atvejais) yra užkoduoti ir priskirti vienai iš keturių (politikai - POLIT, ministerijų ir Vyriausybės kancleriai - KANC, valstybės tarnybos ekspertai – praktikai - EKSP, personalo valdymo ekspertai – praktikai - PERS) grupei (žr. 2 priedas).

Vieno interviu vidutinė trukmė – 40-50 min. Tikslingai pasirenkant respondentus, pagrindinis dėmesys buvo skiriamas renkamų duomenų informatyvumui. Interviu metu gauti duomenys buvo įrašomi į garso diską, gavus informanto sutikimą. Vėliau iš garso disko transkribuoti, t.y. užrašyti.

Interviu klausimyno pagrindą sudaro temos, kurios aktualios tyrėjui ir kurias tyrėjas siekia išsiaiškinti. Temų formuluotės yra klausimų formos teiginiai. Pagal M. Patton išskiriamus šešis interviu klausimų tipus, atlikti interviu priskiriami nuomonės (ką informantas mano apie tiriamą problemą) ir žinojimo (ką informantas žino apie tiriamą problemą) tipams²²³ (žr. 3 ir 4 priedas).

Kokybinio tyrimo validumas ir patikimumas. Tyrimo validumo (angl. *validity*) ir patikimumo (angl. *reliability*) lygis rodo tyrimo kokybę. Siekiant didinti kokybinių tyrimų validumą ir patikimumą, disertacijoje naudojami mišrūs tyrimų metodai, o tiriamieji atrinkti su skirtingomis patirtimis, todėl didėja galimybė visapusiškiau atskleisti tyrimo objektą. Viso atlikta daugiau kaip septyniasdešimt interviu, tokiu būdu surenkant pakankamai duomenų, siekiant užtikrinti patikimumą²²⁴. Tyrimo validumą taip pat didina naudotos mechaninės duomenų įrašymo ir saugojimo priemonės. Validumui užtikrinti yra svarbi kitų tyrėjų ir tyrimo dalyvių nuomonė, kaip jie suvokia tyrėjo suformuluotas temas (pirminė gautų duomenų analizė), ar pastarosios atspindi interviu tekste pateiktus niuansus²²⁵, t. y. kokybinio tyrimo ataskaita (ar jos dalis) turėtų būti pateikiama informantams, siekiant sužinoti, ką jie mano apie ataskaitos teisingumą. Visgi dėl laiko stokos ir neturint galimybės prašyti tyrimo dalyvių pateikti nuomonę apie pirminę gautų duomenų analizę, ši trūkumą galima laikyti tiek 2011 m., tiek 2014 m. vykdytų interviu ribotumu.

²²¹ Hague, P., Hague, N., Morgan, C.A. *Market research in practice: a guide to the basics*. United Kingdom: Kogan Page Limited, 2004

²²² Disertacijos autorė atliko dvidešimt individualių interviu

²²³ Kiti galimi klausimų tipai: jausmų, pojūčių, elgesio ir demografinis, pagal Patton, M. *Qualitative evaluation and research methods*, London, New Delhi: SAGE Publications, 1990

²²⁴ Bitinas, B., Rupšienė, L., Žydzūnaitė, V. *Kokybinių tyrimų metodologija*. Klaipėda: S. Jokužio leidykla – spaustuvė, 2008. P. 226

²²⁵ Ten pat. P. 226-227

Interviu būdu gautų duomenų analizės metodai.

Kokybinių duomenų analizė atliekama suskirstant duomenų vienetus į dar mažesnius vienetus, koduojant šiuos vienetus bei palyginant skirtingus kodus tarpusavyje. Šis procesas gana klaidingas, todėl tyrėjas privalo pasižymėti kūrybiškumu ir loginiu mąstymu²²⁶. Čia negali būti griežtų ir konkrečių taisyklių²²⁷.

Disertacijos apimtyje pasiremta **kokybinės turinio analizės** metodu, kuris atvejo tyrime leidžia identifikuoti mechanizmus, konstruoti ryšius²²⁸, diagnozuoti kaip fenomeną suvokia tiriamasis, perteikdamas savo patirtį pagal tyrėjo klausimus, kokie skirtumai tarp teorinio tiriamojo fenomeno apibūdinimo ir jo raiškos socialinėje realybėje²²⁹. Kitaip tariant, kokybinė turinio analizė yra metodas, kuriuo gilinamasi į objektą ir kontekstą, domintis panašumais bei skirtumais tarp kategorijų ar kodų²³⁰ ir nagrinėjant tekstą, remiantis analizės žingsniais.

Disertacijoje interviu duomenų analizė paremta M. Miles ir A. Hubert pateiktais kokybinių duomenų analizės etapais²³¹ ir papildyta pagal V. Žydžiūnaitės išskirtus kokybinės turinio analizės žingsnius²³²:

1. transkribuotas interviu teksto (rinkinio medžiagos) skaitymas ir esminių aspektų išskyrimas skirstant tekstą į kategorijas. Kategorijos išskiriamos tiek pagal iš anksto klausimyno sudarymo metu apibrėžtus analizės aspektus (pavyzdžiui, priėmimo/atrankos į valstybės tarnybą aspektas; atlyginimo pagal rezultatus aspektas; kontraktų taikymo valstybės tarnyboje aspektas ir pan.), tiek pagal kitus probleminius aspektus, kuriuos atspindi frazės, sakiniai, žodžiai, tiesiogiai susiję su tiriamu objektu.

2. Kategorijų turinio skaidymas į subkategorijas, tokiu būdu nustatant prasminius vienetus²³³.

3. Kategorijų / subkategorijų turinio elementų sutapimo ir skirtumo identifikavimas, t. y. identifikuojamos tapačios frazės ir nustatomi skirtumai tarp konkrečių prasminių vienetų. Tokiu būdu sudaromos galimybės palyginti skirtingus duomenų prasminius vienetus.

²²⁶ Miles, M., Huberman, A. *Qualitative Data Analysis: A Sourcebook*. Second Edition. California: SAGE Publication, 1994. P. 9

²²⁷ Van Thiel, S. *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*. London and New York: Routledge, 2014. P. 143

²²⁸ Miles, M., Huberman, A. *Qualitative Data Analysis: A Sourcebook*. Second Edition. California: SAGE Publication, 1994. P. 147

²²⁹ Bitinas, B., Rupšienė, L., Žydžiūnaitė, V. *Kokybinių tyrimų metodologija*. Klaipėda: S. Jokužio leidykla – spaustuvė, 2008. P. 229

²³⁰ Ten pat. P. 228

²³¹ Miles, M., Huberman, A. *Qualitative Data Analysis: A Sourcebook*. Second Edition. California: SAGE Publication, 1994. P. 9

²³² Žydžiūnaitė, V. *Komandinio darbo kompetencijos ir jų tyrimo metodologija slaugytojų veiklos požiūriu*, Kaunas: Judex, 2005

²³³ Prasminis vienetas suprantamas kaip analizuojamo teksto sakinio dalis, sakinyš ar pastraipa, kuriai suformuluojamas subkategorijos pavadinimas

4. Kategorijų ir subkategorijų įtraukimas į tiriamo objekto kontekstą, duomenų interpretavimas, apibendrinimas.

Taigi kokybinio tyrimo rezultatai gaunami apibendrinus ir įprasminus pirminius duomenis. Nors pateikiamuose rezultatuose visuomet yra tam tikra dalis tyrėjo subjektyvaus interpretavimo, dėl ko kyla diskusijos apie rezultatų kokybinėje turinio analizėje patikimumą, tačiau B. Bitinas et. al. nurodo, kad „kokybiniai tyrimai neišvengiamai turi subjektyvumo atspalvį, tačiau toks subjektyvumas metodologinėje literatūroje laikomas pozityviu tyrimo ypatumu, nes pats kokybinio tyrimo tikslas yra atskleisti individo sukurtų prasiū nusakytą subjektyvų požiūrį į socialinę tikrovę, į pažinimo objekto egzistavimo sąlygas“²³⁴. Tyrimo reikšmingumas pasireiškia tuo, kad atskleidžia naujus aspektus, iliustruojančius tiriamą fenomeną.

Disertacijoje taip pat naudojamas *dokumentų rinkimo* metodas ir *dokumentų kokybinė turinio analizė* bei *lyginamoji* analizė. B. Bitinas ir et al. visus rašytinius dokumentus vadina tekstais ir nurodo, jog moksliniuose tyrimuose plačiausiai naudojami tokie tekstų tipai, kaip (1) mokslinės knygos ir moksliniai žurnalai, (2) laikraščiai ir nemoksliniai žurnalai, (3) interneto medžiaga, (4) vyriausybinių dokumentai ir oficialioji statistika, kuri pateikiama įvairiu pavidalu – strategijos, nutarimai, veiklos ataskaitos, tyrimų ataskaitos, planai, protokolai, posėdžių stenogramos ir pan. (5) privačių, valstybinių, profesinių ir kitų nevyriausybinių organizacijų dokumentacija, (6) asmeniniai laišakai, užrašai, dienoraščiai²³⁵. Disertacijos apimtyje remtasi visų tipų tekstais, išskyrus pastarąjį, t. y. nenaudojami asmeniniai laišakai, užrašai, dienoraščiai. Disertacijoje mokslinės literatūros analizė skirta konceptualioms sąvokoms apibrėžti, teoriniams modeliams aprašyti, Lietuvos valstybės tarnybos sistemos raidos ir politikos formavimo elementams išskirti, valstybės tarnybos sistemos bruožams nustatyti. Dokumentų analizė skirta išanalizuoti Lietuvos valstybės tarnybą reguliuojančius teisės aktus ir suinteresuotų institucijų oficialius raštus (atsiliepimai, išvados, rekomendacijos) dėl Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos projekto ir Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo projektų (2010 m. 2011 m. ir 2014 m.) nuostatų. Siekiant identifikuoti atskirų politinių partijų pozicijas valstybės tarnybos tobulinimo klausimais ir išskirti tam tikrus politinio proceso bruožus, taip pat atliekama Seimo posėdžių stenogramų analizė. Analizės rezultatai yra pateikiami interpretacijos forma. Metodologinėje literatūroje pabrėžiama, kad vyriausybinių dokumentų išskirtinis naudingumas slypi tame, kad ji yra patikima ir objektyvi²³⁶.

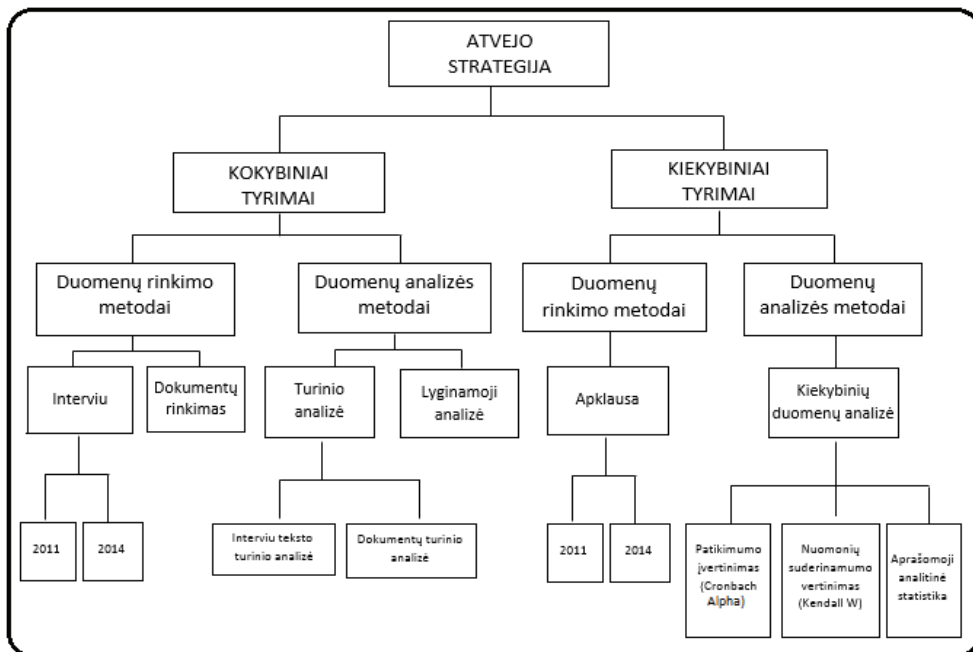
²³⁴ Bitinas, B., Rupšienė, L., Žydžiūnaitė, V. *Kokybinių tyrimų metodologija*. Klaipėda: S. Jokužio leidykla – spaustuvė, 2008. P. 37

²³⁵ Ten pat. P. 188-189

²³⁶ Žydžiūnaitė, V. *Komandinio darbo kompetencijos ir jų tyrimo metodologija slaugytojų veiklos požiūriu*, Kaunas: Jutex, 2005. P. 192

Disertacijoje taip pat naudojamas **lyginimas**, kuris yra vienas iš kokybinių duomenų analizės metodų. Siekiama palyginti ne tik išskirtus prasminius vienetus (nustatant, kurie panašūs, o kurie skirtingi), siejant juos su tyrimo problemos klausimais, tačiau taip pat išanalizuoti ir palyginti atskiras Valstybės tarnybos tobulinimo politikos įgyvendinimo iniciatyvas, t. y. palyginti ir nustatyti, kiek Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijoje iškelti politiniai prioritetai (tikslai) atitinka deklaruotus valstybės tarnybos sistemos pokyčių elementus pateiktuose Valstybės tarnybos įstatymo projektuose.

Disertacijoje naudoti pagrindiniai duomenų rinkimo ir analizės metodai pateikti 9 paveiksle.



9 pav. Empirinių tyrimų struktūra

Šaltinis: sudaryta autorės

Siekiant visapusiškai išanalizuoti tyrimo objektą ir padidinti kokybinių duomenų validumą, disertacijoje taip pat pasitelkiami kiekybiniai tyrimai.

- **Kiekybinių tyrimų duomenų rinkimo ir analizės metodai**

Disertacijoje naudotas kiekybinių tyrimų instrumentas – apklausa. Apklausa taikoma, siekiant surinkti faktinę informaciją bei gauti duomenų apie žmonių nuomonę bei požiūrius tam tikrais klausimais. Šiuo atveju ne visuomet privalo būti tikrinama hipotezė, t. y. apklausos gali būti atliekamos siekiant ištirti ar aprašyti žmonių požiūrius. Nepriklausomai nuo tyrimo tikslo,

apklausos metodas visuomet taikomas tada, kai norima gauti naujų duomenų²³⁷. Pastebima, kad apklausos tampa vis populiariesniu metodu viešojo administravimo ir viešosios vadybos tyrimuose²³⁸. Žvelgiant iš tyrėjo perspektyvos, klausimai, kuriuos atsakant reikia pažymėti priimtina variantą, reiškia mažesnę tikimybę prarasti duomenis, be to, tai palengvina duomenų analizę, kadangi duomenis galima koduoti ir sukurti elektroninę duomenų bazę. Konstatuojama, jog apklausos yra efektyviausias būdas surinkti informaciją iš didelio kiekio žmonių²³⁹.

2011 m. tyrimo imtis. Rankiniu būdu buvo sudarytas valstybės tarnautojų populiacijos sąrašas, perkeltas į vieną sąrašą paeilui atskirus LR Valstybės tarnybos departamento (toliau – VTD) administruojamos valstybės tarnautojų telefonų knygos, esančios VTD internetinėje svetainėje, puslapių duomenis. Pasinaudojant šiuo sąrašu, atsitiktinės atrankos būdu buvo sudaryta reprezentatyvi tikimybinė 1200 valstybės tarnautojų imtis.

Klausimyną iš viso sudarė 34 uždaro tipo klausimai, naudojant penkių balų Likerto skalę. Apklausa buvo atliekama balandžio – gegužės mėnesiais telefonu ir siunčiant klausimynus elektroniniu paštu. Respondentų atsakomumas siekė 40 proc., o bendras surinktų užpildytų anketų skaičius - 400 (keletoje anketų yra užpildyti ne visi klausimai). Tai pakankamas kiekis patikimai statistinei analizei, nes buvo įvykdyti pagrindiniai surinktų duomenų patikimumo kriterijai – atsitiktinė respondentų atranka ir reprezentatyvioji tikimybinė imtis.

Duomenų analizės technikos. Klausimyno duomenys apdorojami šia seka:

1. klausimyno patikimumo skaičiavimas;
2. respondentų nuomonių suderinamumo skaičiavimas;
3. aprašomoji ir analitinė statistika.

Klausimyno patikimumo skaičiavimas. Apklauskos duomenys buvo suvesti ir analizuojami statistinės informacijos ir duomenų apdorojimo programiniu paketu SPSS v. 19 (*Statistical Package for Social Sciences*) ir *Microsoft Excel*. Klausimyno vidinį suderinamumą, kuris dar kitaip vadinamas patikimumu (angl. *scale reliability*), parodo *Cronbach alfa koeficientas* – α , kurio reikšmė gali kisti nuo 0 iki 1 imtinai. *Cronbach alfa* yra plačiai tyrėjų naudojama skalės patikimumui įvertinti²⁴⁰. Dažniausiai pateikiamos *Cronbach alfa* reikšmės: „ $\alpha > .9$ – Puikus, $\alpha > .8$ – Geras, $\alpha > .7$ – Priimtinas, $\alpha > .6$ – abejotinas, $\alpha > .5$ – Blogas, ir $\alpha < .5$ – nepriimtinas“. Teigiama, kad tais atvejais, kai anketa sudaryta iš keletos poaibių (klausimų bloku), tikslinga skaičiuoti *Cronbach alfa* atskirai kiekvienam poaibiui ir tuomet bendrą *Cronbach alfa*

²³⁷ Van Thiel, S. *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*. London and New York: Routledge, 2014. P. 74

²³⁸ Ten pat. P. 76

²³⁹ Johanson, G. *Research Methods for Public Administrators*. Third Edition. London, New York: Routledge, 2014. P. 128, 142

²⁴⁰ Johanson, G. *Research Methods for Public Administrators*. Third Edition. London, New York: Routledge, 2014. P. 58

vidurki²⁴¹. Šiuo atveju (2011 m. apklausos) bendras paskaičiuotas patikimumo matas *Cronbach alfa* 0,75 rodo priimtina vidinį suderinamumą. Aukštesnis nei 0,7 *Cronbach alfa* reiškia, kad klausimyno elementai matuoja tą patį objektą. Atliekant šį tyrimą pasirenkama *Cronbach alfa* vidutinė kritinė reikšmė – 0,7.

Respondentų nuomonių suderinamumo skaičiavimas. Anketinėje apklausoje dalyvavusių respondentų nuomonių suderinamumui apskaičiuoti naudojamas *Kendall konkordancijos koeficientas W*, kurio reikšmė kinta nuo 0 iki 1 imtinai. Jei *W* reikšmė artima nuliui, tai žymi visišką nesuderinamumą, priešingu atveju, ekspertų nuomonių suderinamumas didėja²⁴². Skaičiuojant *W* koeficientą, kartu atliekamas ir *Friedman* testas, kurio metu tikrinama statistinė reikšmingumo hipotezė, kuri parodo gautoji *p* reikšmė. Tyrimui nustatyta *p* kritinė reikšmė – 0,05. Jei *p* reikšmė neviršija 0,05, tai reiškia, kad *W* patikimai skiriasi nuo nulio, ir suderinamumo lygmuo yra patikimas. K. Pukėnas pažymi, kad *Friedman* kriterijaus *p* reikšmė rodo skirtumo tarp tiriamųjų reikšmingumą, o *Kendall konkordancijos koeficientas* – ekspertų sutarimo laipsnį²⁴³.

Pagrindinės naudotos *aprašomosios ir analitinės statistikos* priemonės yra vidurkis, koreliacija ir krostabuliacija.

2011 m. tyrimo respondentų charakteristikos. Pagal tyrimo duomenis, iš 400 atsakiusių respondentų daugumą (69,2 proc.) sudarė moterys. Didžioji dalis (66 proc.) patenka į 26 – 49 m. amžiaus grupę, trečdalį (31 proc.) sudaro 50 – 65 m. amžiaus respondentai ir mažiausiai atsakiusių yra vyresni kaip 65 m. (1 proc.) ir jaunesni kaip 25 m. amžiaus (2 proc.). Vertinant darbo stažą, buvo išskirtos 5 grupės ir respondentai pasiskirstė pakankamai tolygiai. Po penktadalį apklausos dalyviai priskyrė save keturioms grupėms, t. y. iki 5 metų darbo stažą turintys – 21,8 proc., 6-10 m. – 23,2 proc., 11-15 m. – 21,3 proc., daugiau nei 20 metų darbo stažą turintys – 19,5 proc. Mažiausia respondentų dalis (14,2 proc.) turi 16-20 m. darbo stažą. Didžioji dalis atsakiusių turi karjeros valstybės tarnautojo statusą - 64 proc., dirbančių pagal darbo sutartį sudarė 13 proc., o statutinių valstybės tarnautojų – 8 proc. Vadovams save priskyrė 14 proc. respondentų. Prieš tapdami valstybės tarnautojais trečdalį (32,4 proc.) respondentų studijavo, trečdalį dirbo privačiame sektoriuje (29,8 proc.) ir mažuma (4,9 proc.) – dirbo nevyriausybinėse organizacijose. Likusi respondentų dalis nurodė „kitą“ veiklą.

2014 m. tyrimo imtis. Atsižvelgiant į tai, kad tyrimas orientuotas į aukštesniosios valstybės tarnybos vystymo aspektus, t. y. pagrindinis objektas yra aukštesniųjų vadovų korpusas, buvo nuspręsta taikyti tikslinę respondentų (aukštesniųjų vadovų) atranką. Nors

²⁴¹ Field, A. *Discovering Statistics Using SPSS*. Third Edition. London, New Dehli: Sage Publications, 2009

²⁴² Augustinaitis, A., et. al. *Lietuvos e. valdžios gairės: ateities išvalgų tyrimas: Kolektyvinė monografija*. Vilnius: Mykolo Romerio Universitetas, 2009. P. 350

²⁴³ Pukėnas, K. *Kokybinių duomenų analizė SPSS programa*. Kaunas: Lietuvos kūno kultūros akademija, 2010. P.

teisiškai „aukštesniojo vadovo“ statusas nėra įteisintas (LR Valstybės tarnybos įstatyme apibrėžtas tik įstaigos vadovo - valstybės tarnautojo, priimto vadovauti valstybės ar savivaldybės institucijai ar įstaigai, statusas), tačiau įvertinus tai, kad kai kurie įstaigų vadovai tokie yra tik pagal statusą ir jų vadovaujamos institucijos nėra orientuotos į politikos įgyvendinimą konkrečių tikslų įgyvendinimo prasme (pavyzdžiui, Vyriausybės atstovai apskrityse, kurie turi „įstaigos vadovo“ statusą), tikslinės imties sąrašai sudaryti pagal I ir II grupės įstaigų vadovų pareigybių sąrašą, remiantis LR Seimo nutarimu dėl įstaigų skirstymo į grupes. Į aukštesniųjų vadovų populiacijos ir imties sąrašus buvo įtraukiamos tik pareigybės tų vadovų, kurie vadovauja už politikos formavimą, dalyvavimą formuojant politiką ir už politikos įgyvendinimą atsakingoms įstaigoms. Taip pat buvo įtraukti tiesiogiai Vyriausybei pavaldžių institucijų vadovai ir ministerijų vidinių departamentų direktoriai, nes jų požiūrių palyginimas su kitų respondentų atsakymais laikytas vertingu (nors pagal naujausią įstatymo projektą vidinių departamentų direktorių įtraukimas į aukštesniąją valstybės tarnybą nėra numatytas). Tokiu būdu sudaryta vadovų imtis apėmė 356 pareigybes.

Vadovų anketinė apklausa vykdyta 2014 m. vasario – balandžio mėnesiais elektroniniu paštu ir telefonu. Klausimyną sudarė 46 uždaro tipo klausimai, naudota standartinė 7 balų Likerto skalė. Klausimynas sudarytas remiantis mokslinės literatūros ir dokumentų analize. Siekiama sužinoti tiek bendrą respondentų požiūrį dėl aukštesniojo vadovo statuso įteisinimo, nustatant jiems specialias tarnybos sąlygas, poreikio, tiek atskirais aukštesniosios valstybės tarnybos sistemos vystymo (kadencijos, rotacijos, atrankos, darbo užmokesčio, veiklos vertinimo) aspektais²⁴⁴.

Iš viso gauta 260 užpildytų anketų, todėl atsakomumas siekia 73 proc. ir tai yra pakankamai patikimas rezultatas, siekiant atlikti statistinę analizę.

Duomenų analizės technikos. Apklauskos duomenys buvo suvesti ir analizuojami statistinės informacijos ir duomenų apdorojimo programiniu paketu SPSS v. 22 ir *Microsoft Excel*. Gauti anketos duomenys analizuojami tokiu pačiu principu kaip ir pirmojo etapo anketinės apklauskos tyrimas - skaičiuojamas klausimyno patikimumas, respondentų nuomonių suderinamumas ir atliekama aprašomoji, analitinė statistika bei rezultatų aptarimas. Šiuo atveju bendras paskaičiuotas patikimumo matas *Cronbach alfa* 0,70 rodo priimtina vidinį klausimyno suderinamumą.

2014 m. tyrimo respondentų charakteristikos. Daugumą respondentų (63,1 proc.) sudarė vyrai. Pagal amžiaus grupes didžiausią grupę sudarė respondentai nuo 41 iki 60 m. amžiaus, t. y. 65 proc. Vyresni nei 60 metų sudarė 16,9 proc. visų respondentų, o 26-40 m. grupei save

²⁴⁴ Tiek 2011, tiek 2014 m. klausimynai yra pateikti Lietuvos humanitarinių ir socialinių mokslų duomenų archyvu (LiDA), todėl viešai prieinami

priskyrė 18,1 proc. apklaustųjų. Jaunesnių kaip 25 m. amžiaus respondentų nebuvo. Pasiskirstymo pagal darbo stažą analizė parodė, kad daugiau kaip pusė respondentų (56,5 proc.) turi ilgesnį nei 20 m. darbo stažą. Mažiausią iki penkerių metų darbo stažą turi tik mažuma, t. y. 1,5 proc. Atitinkamai 27 proc. turi 16-20 m. darbo stažą, 10,4 proc. – 11-15 m. darbo stažą ir 4,6 proc. 6-10 m. darbo stažą. Konkrečiai vadovaujamo darbo patirties ilgiau kaip 10 m. turi 61 proc. apklaustųjų. Mažiau kaip 5 m. vadovaujamo darbo patirties turi 14,3 proc. respondentų. Analizuojant respondentų pasiskirstymą pagal vadovujamose pareigose patirtį lyčių aspektu, matyti, kad vyrai pasižymi ilgesne patirtimi. Daugiau nei 20 m. patirtį turi 37 vyrai (iš 50 respondentų), atitinkamai 16-20 m. patirties grupėje taip pat dominuoja vyrai - net 30 iš 42. Moterys dominavo (21 iš 37 respondentų) tik mažiausioje patirties grupėje (iki 5 m.). Daugiausiai respondentų (29,2 proc.) turi patirties vadovaujamo darbo privačiame sektoriuje, 24,2 proc. respondentų - aukštųjų mokyklų dėstytojo ar mokslo darbuotojo patirties, penktadalis respondentų (21,2 proc.) - politinio pasitikėjimo valstybės tarnybos pareigose. Nemažai respondentų (beveik 14 proc.) neatsakė į šį klausimą. Analizuojant respondentų pasiskirstymą pagal išsilavinimo sritį, matyti, kad respondentai pasiskirstę įvairiai. Daugiausia (27,7 proc.) respondentų nurodė *kitą* išsilavinimo sritį, 22,3 proc. respondentų pažymėjo turintys ekonomikos išsilavinimą, 16,2 proc. – teisės, 13,8 proc. humanitarinių mokslų, 11,2 proc. – vadybos išsilavinimą, 8,8 proc. – viešąjį administravimą. Departamento ar kitos įstaigos prie ministerijos vadovai sudarė didžiausią (42,5 proc.) atsakiusiųjų dalį, ministerijos vidinių departamentų vadovai sudarė 18,9 proc., Vyriausybei ir LR Seimui pavaldžių institucijų vadovai sudarė 13,2 proc., ministerijos kanclerių – 0,8 proc., visi kiti (24,7 proc.) yra minėtų grupių vadovų pavaduotojai.

Tyrimų etika. Respondentams siunčiant klausimynus elektroniniu paštu, išanginėje dalyje nurodomas tyrimo anonimiškumas ir tyrimo tikslas. Respondentams buvo suteikta teisė savarankiškai apsispręsti dėl dalyvavimo tyrime. Skambinant telefonu taip pat pristatoma pagrindinė informacija. Tyrėjai visuose tyrimo etapuose stengėsi apsaugoti tiriamąjį nuo galimos žalos ir užtikrinti iš tiriamojo ir apie tiriamąjį gautos informacijos konfidencialumą.

Tyrimų ribotumai. Pagrindinis atliktų tyrimų ribotumas yra tai, kad klausimynai sudaryti orientuojantis į projektų apimtyje iškeltus tikslus bei uždavinius. Nors disertacijos objektas ir analizuojami aspektai tiesiogiai susiję su projektų apimtyje analizuota problematika, tačiau ne visi surinkti duomenys yra panaudoti, taip pat tam tikrų klausimų formuluotės turi būti papildomai aiškinamos disertacijos tekste. Atliktos reprezentatyvios apklausos su valstybės tarnautojais, tačiau nėra apklausti politikai, apsiribojant tik interviu vykdymu. Tokiu būdu yra ribojama galimybė reprezentatyviai ir išsamiai pristatyti politikų poziciją atitinkamais klausimais.

2. LIETUVOS VALSTYBĖS TARNYBOS SISTEMOS RAIDA IR POLITIKŲ – VALSTYBĖS TARNAUTOJŲ SĄVEIKOS BRUOŽAI 1990 – 2008 M. LAIKOTARPIU

Šiame skyriuje siekiama aptarti Lietuvos valstybės tarnybos sistemos raidą laikotarpiu nuo 1990 m. iki 2008 m., identifikuojant pagrindinius valstybės tarnybos tobulinimo sistemos proceso bruožus ir išskiriant probleminius aspektus. Antrame poskyryje analizuojama ministerijų valdymo modelių kaita, siekiant išryškinti politikų ir valstybės tarnautojų sąveikos ypatumus apibrėžtu laikotarpiu. Būtent ministerijų valdymo modelių kaitos analizė yra svarbi, kadangi parodo ne tik nustatytus aukščiausių valstybės pareigūnų (ministrų, ministro komandos narių ir aukščiausio rango valstybės tarnautojų) oficialius veiklos barus, tarpusavio sąveikos modelius, tačiau taip pat išryškina formuojamos politikos ministerijų valdymo atžvilgiu prioritetus, o kartu ir politinius tokių pokyčių motyvus.

2.1. Lietuvos valstybės tarnybos sistemos bruožai ir probleminiai aspektai

Po 1990 metų Lietuvos valstybės tarnyba žengė esminiu permainų keliu - iš nomenklatūrinės į profesionalią ir europietišką sistemą. Atkūrus nepriklausomybę, atsirado neišvengiama būtinybė kardinaliai pertvarkyti įvairias visuomenės gyvenimo sritis. Iš totalitarizmo reikėjo pereiti prie daugiapartinės, demokratinės, decentralizuotos politinės – administracinės sistemos, sudarančios politines prielaidas integruotis į Europos demokratinių šalių šeimą. Šį procesą apsunkino faktas, kad tarpukario laikotarpiu Lietuvoje nebuvo aiškios valstybės tarnybos koncepcijos ir nebuvo sukurta tvirta valstybės tarnybos struktūra, į kurią būtų galima orientuotis. Nepriklausomos tarpukario laikotarpio Lietuvos valstybės tarnybos sistemos bruožus analizavę lietuvių autoriai konstatavo, kad per dvidešimt du nepriklausomybės metus sugebėta įtvirtinti tik valstybės tarnautojų hierarchiją, todėl tuo metu labiau į kontinentinės Europos modelį (franko – germanišką) besiorientuojanti Lietuvos valstybės tarnybos sistema nebuvo išvystyta ir nespėjo institucionalizuotis²⁴⁵.

²⁴⁵ Mikalauskas, A., *Valstybės tarnautojai ir valstybės tarnyba pirmojoje Lietuvos Respublikoje (1918 – 1940 m.)*. Daktaro disertacija, Kaunas: VDU, 2007; Žukauskas, E., 1918-1940 metų Lietuvos valstybės tarnybos pagrindiniai bruožai, *Valstybės tarnybos aktualijos*, 1, 2004; Pivoras, S. Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai ir požūriai. // Pivoras, S., Civinskas, R., Buckienė, E. *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požūriai, sandėriai*. Vytauto Didžiojo universitetas: Versus Aureus, 2014; Smalskys, V., Raipa, A. Tarpukario Lietuvos valdininkų įvaizdis ir jų veiklos problemos. *Viešojo politika ir administravimas*, 6, 2003; Smalskys, V. Valstybės tarnybos genezė ir raida Lietuvoje. // Masiulis, K., Krupavičius, A. (eds.). *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*, Vilnius: UAB „Praction“, 2007; Paukštytė, L., Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos samprata ir modelis 1918-1940 metais. *Jurisprudencija*, 1(103), 2008; Palidaukaitė, J.,

Valdymo ir administravimo įgūdžių nebuvo įgyta ir sovietmečiu, kadangi „valstybinio valdymo institucijos buvo suaugusios su atitinkamomis vienvaldės partinės hierarchijos įstaigomis ir veikė pagal vieną partijos ir vyriausybės totalitarinę valdymo programą“²⁴⁶. Tuo metu administracija atliko tik dalį funkcijų, kurias ji turi atlikti demokratinėse sistemose²⁴⁷, o bendrųjų valstybės tarnybos principų turinys buvo iškreiptas, kas iš esmės turėjo neigiamos įtakos visai valstybės tarnybai²⁴⁸. Sovietiniu laikotarpiu, E. Jasaičio žodžiais tariant, „iš centro direktyvinės ir nelanksčios administracinės kontrolės bei izoliacijos <...> išaugo tarnautojai, neturintys supratimo apie administravimo reikalavimus“²⁴⁹. Pripažįstama, kad išlikusi sovietinė patirtis neabejotinai paveikė viešojo valdymo plėtros kryptis²⁵⁰ – vien sovietinės sistemos demontavimas ir jos keitimas apsunkino valstybės tarnybos kūrimo procesą, nes pirmieji pokyčiai buvo siejami su saugumu bei monopolinės ekonomikos pertvarkymu į rinkos dėsniais grindžiamą ekonomiką. Kitaip tariant, Lietuvos atveju, pirmiausia išryškėjo politiniai ir ekonominiai faktoriai, nors valstybės tarnybos transformacijai labiausiai įtakos turi instituciniai ir socialiniai veiksniai²⁵¹. Pirmaisiais Lietuvos atkurtos nepriklausomybės metais valstybės tarnybos sistema neatrodė pakankamai svarbi politinės darbotvarkės dalis, todėl teisinis Lietuvos valstybės tarnybos reglamentavimas buvo pavėluotas²⁵². Mokslinėje literatūroje nurodoma, kad paveldėtos sovietmečio charakteristikos ir požymiai iki šiol turi įtakos valstybės tarnybos sistemai (administracijos atribojimas nuo politinių sprendimų; aukštas korupcijos lygis; aukštesniųjų vadovų protegavimas karjeros ir atlyginimų srityje ir kt.), dėl ko posovietinė biurokratija kartais įvardijama kaip pseudobiurokratija²⁵³.

Petrokaitė, M. Lietuvos valstybės tarnautojų veiklos reguliavimas 1918-1940 metais. *Lietuvos istorijos studijos*, 25, 2010.

²⁴⁶ Laurinavičius, A. *Tarnybinė teisė: statutinės valstybės tarnybos teisinis reguliavimas*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003. P. 10

²⁴⁷ Krupavičius, A. Politikos ir valstybės tarnybos sąveika. // Masiulis, K., Krupavičius, A. (eds.). *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*, Vilnius: UAB „Praction“, 2007. P. 319

²⁴⁸ Žukauskas, E. Lietuvos valstybės tarnyba sovietmečiu. *Valstybės tarnybos aktualijos*, 2, 2005. P. 33-34

²⁴⁹ Jasaitis, E. Kaip perkvalifikuoti Lietuvos visuomeninio sektoriaus darbuotojus. *Mokslas ir gyvenimas*, 7-8, 1996. P. 12-13

²⁵⁰ Pivoras, S. Nuo nomenklatūros iki pseudobiurokratijos. Posovietinės viešosios biurokratijos bruožai Lietuvoje. *Darbai ir dienos*, 52, 2009; Nakrošis, V. Lithuanian public administration: A usable state bureaucracy? *Journal of Baltic studies*, 32 (2), 2001; Brožaitis, H. Dismantling Political-Administration Nexus in Lithuania. *Lithuanian Political Science Yearbook 2001*, 2002.

²⁵¹ Aucoin, P. The Public Service as a Learning Organization: Maintaining the Momentum in Public Service Reform. // Papillon J.J/M. et al. *Modernizing Governance: A Preliminary Exploratio*. Canadian Centre for Management Development, 2000. P. 150

²⁵² Juralevičienė, J. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos raida 1990-1995 metais. *Viešoji politika ir administravimas*, 11, 2005. P. 55

²⁵³ Pivoras, S. Nuo nomenklatūros iki pseudobiurokratijos. Posovietinės viešosios biurokratijos bruožai Lietuvoje. *Darbai ir dienos*, 52, 2009; Antanaitis, K. Nomenklatūros transformacijos Lietuvoje 1988-1992 metais. *Darbai ir Dienos*, 49, 2008; Brožaitis, H. Dismantling Political-Administration Nexus in Lithuania. *Lithuanian Political Science Yearbook 2001*, 2002; Pivoras, S. Post-soviet Transformation of Bureaucracy in Lithuania: Main features and Trends. *Baltic Journal of Law & Politics*, 1, 2008

Atsižvelgiant į Vidurio Europos šalių paveldėtą teisinę kultūrą, M. Beblavy kaip pagrindinį valstybės valdymo tobulinimo aspektą išskiria valstybės tarnybos įstatyminės bazės kūrimą²⁵⁴. Būtent Lietuvos valstybės tarnybos sistemos raidą daugelis autorių analizuoja remiantis valstybės tarnybą reguliuojančių įstatymų priėmimo, kaip atskirų sistemos vystymo etapų, aspektais²⁵⁵. Atitinkamai, kiekvienam etapui siekiama priskirti tam tikro valstybės tarnybos modelio bruožus²⁵⁶. Tradiciškai autoriai skiria karjeros ir postų²⁵⁷ valstybės tarnybos sistemų modelius²⁵⁸, skirtingai besireiškiančius tam tikru periodu, tačiau S. Pivoras siūlo vadovautis atviros ir uždaros valstybės tarnybos sistemos konceptu, kuris padėtų išvengti pernelyg reliatyvaus sistemos įvardijimo²⁵⁹.

Kurdama ir formuodama savitą valstybės tarnybos sistemos modelio viziją, Lietuva turėjo keletą galimybių: (1) remtis kontinentinės Europos tradicinės biurokratinės valstybės tarnybos principais, (2) diegti vadybiniais principais paremtos koncepcijos elementus (vadyba pagrįsto administravimo kryptis formavosi įgaudama naujosios viešosios vadybos (angl. *New Public Management*²⁶⁰) sąvoka) arba (3) formuoti savitą modelį. Nors valstybės tarnybos pažangai

²⁵⁴ Beblavy, M. Management of Civil Service Reform in Central Europe. // Peteri, G. (ed.). *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Hungary, 2002. P. 57-58.

²⁵⁵ Smalskys, V., Minkevičius, A. Lietuvos valstybės tarnybos kūrimas ir raida 1990-2012 metais. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 1(29), 2013; Juralevičienė, J. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos raida 1990-1995 metais. *Viešoji politika ir administravimas*, 11, 2005; Minkevičius, A., Ivanauskienė, A. Valstybės tarnybos reforma. // Masiulis, K., Krupavičius, A. (eds.). *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*, Vilnius: UAB „PReaction“, 2007. P. 70; Nakrošis, V. Viešoji administracija. // Krupavičius, A., Lukošaitis, A. (eds.). *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*, Kaunas: Poligrafija ir Informatika, 2004. P. 424-425; Urbanovič, J., Garcia-Zamor J.-C. Tendencies of the Development of Public Service in Lithuania. *Public Organization Review*, 11 (2), 2011.

²⁵⁶ Pivoras, S. Model of Civil Service in Lithuania's Public Policy. *Baltic Journal of Law & Politics*, 3 (1), 2010; Nakrošis, V. Lietuvos valstybės tarnyba kryžkelėje: vadybos modelio link? // Švedas, G. (ed.). *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008; Vaičaitis, V.A. Valstybės tarnybos santykiai: administraciniai santykiai, turintys darbo teisinių santykių elementų? // Švedas, G. (ed.). *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008

²⁵⁷ Karjeros sistema numato laipsnišką tarnautojo karjerą nuo žemiausios iki aukščiausios administracinės hierarchijos, pripažįstant viešojo sektoriaus patirties vaidmenį ir reikiamo išsilavinimo pobūdį, kai darbo užmokesčio sistema nustatyta įstatymais. Priešingai, postų sistemoje tarnautojai gali būti paskiriami į visų lygių pareigas, konkrečioms funkcijoms vykdyti, nėra nustatytos pareigų paaugštinimo sistemos, būdingi diferencijuoti ir/arba individualūs darbo užmokesčio tarifai (remiantis veiklo rezultatais), nėra garantijų dirbti visą gyvenimą.

²⁵⁸ Nakrošis, V., Meyer-Sahling, J. –H. Lietuvos valstybės tarnyba: sėkmės paslaptys ir tolesnio vystymo alternatyvos. *Viešoji politika ir administravimas*, 27 (8), 2009; Šiuoždinienė, J. Valstybės tarnybos organizavimas. // Raipa, A. (ed.). *Įvadas į viešąjį valdymą*. Kaunas: Technologija, 2009; Tuleikienė, L., Česnulevičienė, B., Kvietkus, A. *Lietuvos valstybės tarnybos įstatymas praktikoje*. Vilnius: UAB „Ekonomikos mokymo centras“, 2003

²⁵⁹ Pivoras, S. Model of Civil Service in Lithuania's Public Policy. *Baltic Journal of Law & Politics*, 3 (1), 2010. P. 99-124, taip pat Pivoras, S., Visockytė, E. Viešojo valdymo koncepcijos ir jų taikymas tiriant valstybės tarnybos reformas. *Viešoji politika ir administravimas*, 1(10), 2011. P. 34-35

²⁶⁰ Naujosios viešosios vadybos principais paremtos reformos valstybės tarnyboje buvo įgyvendinamos remiantis tokiais pagrindiniais aspektais kaip etatų mažinimas, aukštesniųjų tarnautojų skyrimas apibrėžtam laikotarpiui, apmokėjimo už veiklos rezultatus sistemos diegimas, vadovavimo, kompetencijos (lyderio savybių) ir efektyvumo kriterijų taikymas samdant ir atleidžiant darbuotojus, todėl pagrindiniais NVV bruožais laikoma valdžios orientacija į veiksmingumą, efektyvumą, veiklos rezultatus, klientą, rinką, visuotinės kokybės vadybos principus (pagal Pollitt, Ch., Van Thiel, S., Homburg, V. (eds.). *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*. Palgrave Macmillan, 2007. P. 90)

atviros valstybės (Naujoji Zelandija, Didžioji Britanija, Skandinavijos šalys) jau antra dešimtmetį vykdė administravimo reformas, diegdamos naujosios viešosios vadybos principus ir veiklos metodus²⁶¹, Lietuva priėmė sprendimą orientuotis į klasikinę M. Weber ir W. Wilson požiūriais paremtą valstybės tarnybą, kaip funkciškai vienaarūšę, hierarchinę, valdomą stiprių vadovų „iš viršaus į apačią“ sistemą. Tokiu būdu, A. Krupavičiaus teigimu, Lietuvoje įvyko tam tikras paradoksas, kadangi Lietuvai iš esmės nemenką poveikį turėjo Skandinavijos šalys²⁶², tačiau jų patirtimi nebuvo pasinaudota. Toks sprendimas gali būti aiškinamas įvairiais argumentais: supratimo apie naujas vadybines viešojo personalo valdymo galimybes stoka²⁶³; užsienio ekspertų palaikymas, diegiant klasikinę valstybės tarnybos sistemą, motyvuojant būtinumu panaikinti sovietinio administravimo praktiką²⁶⁴; siekis nubrėžti aiškia politikos formavimo ir administravimo įgyvendinimo takoskyrą²⁶⁵. Galiausiai, vyravo baimės, kad iš anglosaksų valstybių kilusi naujosios viešosios vadybos teorija neatitiks istorinių bei kultūrinių kontinentinės Europos viešojo valdymo realiųjų. Kaip pažymi V. Smalskys, tradicinis, hierarchinis viešasis administravimas, paremtas vertikaliu valdymu „iš viršaus į apačią“, sukuria saugumo jausmo iliuziją demokratiškos ir savivaldos tradicijų neturinčiai visuomenei²⁶⁶. Taigi sprendimas orientuotis į tradicinę valstybės tarnybos modelį kai kurių autorių laikomas tiesiog anachronistiniu sprendimu, kuris buvo priimtas pasiduodant neperspektyviai tradicijai ir nesiryžtant diegti pažangesnę vadybos sistemą²⁶⁷.

Lietuvos valstybės tarnybos politika buvo formuojama pagal vėberinį, nuopelnais grindžiamą (angl. *merit-based*) modelį, paremtą Vokietijos, Ispanijos ir Prancūzijos pavyzdžiais. K. H. Goetz teigimu, posovietiniame kontinentinės Europos kontekste „modernus“ viešasis administravimas buvo suvoktas kaip sinonimas vėberinei viešajai biurokratijai²⁶⁸. Valstybės tarnybos pagrindų kūrimas buvo pradėtas gana fragmentuotai ir be jokios išankstinės strateginės

²⁶¹ Masiulis, K. Valstybės tarnybos vaidmuo ir funkcijos. // Masiulis, K., Krupavičius, A. (eds.). *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*, Vilnius: UAB „PRaction“, 2007. P. 119

²⁶² Krupavičius, A. Politikos ir valstybės tarnybos sąveika. // Masiulis, K., Krupavičius, A. (eds.). *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*, Vilnius: UAB „PRaction“, 2007. P. 320

²⁶³ Masiulis, K. Valstybės tarnybos vaidmuo ir funkcijos. // Masiulis, K., Krupavičius, A. (eds.). *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*, Vilnius: UAB „PRaction“, 2007. P. 121

²⁶⁴ Cardona, F. Lietuvos valstybės tarnybos modelis. *Justitia*, 5, 1997. P. 12

²⁶⁵ Masiulis, K. Valstybės tarnybos vaidmuo ir funkcijos. // Masiulis, K., Krupavičius, A. (eds.). *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*, Vilnius: UAB „PRaction“, 2007. P. 119

²⁶⁶ Smalskys, V. „Naujosios viešosios vadybos“ įgyvendinimo problemos kontinentinėje Europoje. // Raipa, A. (ed.). *Naujoji viešoji vadyba*. Kaunas: Technologija, 2007. P. 52

²⁶⁷ Masiulis, K. Viešojo sektoriaus reformavimo teisinės kliūtys. // Švedas, G. (ed.). *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008. P. 147

²⁶⁸ Goetz, K.H. Making sense of post-communist central administration: Modernization, Europeanization or Latinization? *Journal of European Public Policy*, 8 (6), 2001. P. 1032 - 1033

konceptijos, o tarp stipriai centralizuotų ministerijų nebuvo jokie koordinavimo ir bendradarbiavimo²⁶⁹.

Pirmaisiais realiais Lietuvos valstybės tarnybos kaip sistemos kūrimo žingsniais laikomas 1994 m. Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos įsteigimas, kuriai buvo priskirta valstybės tarnybos tvarkymo funkcija²⁷⁰. Siekiant suteikti valstybės tarnybos veiklai įstatyminį pagrindą, buvo nuspręsta parengti Valdininkų įstatymą. Minėto įstatymo priėmimas 1995 m. buvo rezultato pasiekimas be gilaus išankstinio pasirengimo ir labiau remiantis įstatymo, kaip teisės akto „reikalingumo motyvu“, neįvertinus daugelio aspektų, kurie išryškėjo pradėjus praktinį įstatymo įgyvendinimą: „įstatymas parengtas neblogai ir siūlau balsuoti už šį įstatymą“ (A. Kunčinas), „<…> šis įstatymas po savivaldybių rinkimų labai reikalingas ir aš siūlau jį priimti kiek galima greičiau“ (M. Pronckus), „Galbūt tas įstatymas nevisiškai idealus <…> bet vis dėlto yra įstatymas, reglamentuojantis valdininkų veiklą, tai labai gerai, ir aš siūlau už jį balsuoti“ (G. Jurkūnaitė), „<…> aš kviečiu balsuoti už šį įstatymą, todėl, kad jis yra labai reikalingas“ (P. Papovas)²⁷¹.

Miglotos ir padrikos idėjos, veiksmų trajektorijos stoka atsispindėjo įstatymo nuostatų paviršutiniškomis formuluotėmis, svarbių darbo santykių reguliavimo elementų neįtraukimu ir išryškėjusiais trūkumais, pradėjus praktinį įstatymo įgyvendinimą. To meto socio-ekonominė šalies padėtis, kai svarbiausi politinės darbotvarkės klausimai buvo finansų būklės stabilizavimas, ekonominės reformos programų vykdymas, užsienio politikos sureguliuojimas, išstūmė valstybės valdymo ir viešo administravimo būtinus pokyčių procesus, kurie W. Mikulowski teigimu, „buvo būtini naujo režimo funkcionavimui“²⁷². Valdininkų įstatymo turinys neatspindi jokių tuo metu Vakarų šalyse populiarėjančių naujų valdymo idėjų, paremtų verslo principais. Taigi Valdininkų įstatymo priėmimą galima traktuoti labiau kaip valstybės tarnybos politikos formavimo proceso pradžia, o ne pasiektą rezultatą.

Išoriniu stimulu modernizuoti valstybės tarnybos sistemą ir ugdyti administracinius gebėjimus tapo stojimo į Europos Sąjungą (toliau – ES) pasirengimo periodas. Europos Komisijos 1997 metais paskelbtoje Lietuvos pasirengimo narystei Europos Sąjungoje pažangos

²⁶⁹ United Nations Development Programme, *Civil Service Training in the Context of Public Administration Reform, Lessons on Best Practice in the Approach to Effective Civil Service Training*, A Comparative Study of Selected Countries from Central and Eastern Europe and the former Soviet Union (1989 to 2003), 2003. P. 12-13, Rasta: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN013648.pdf>; žiūrėta: 2009 04 05

²⁷⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas Dėl Lietuvos Respublikos valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo, 1995 01 23, Nr.106. *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 9-192, Negalioja nuo 1997-05-03

²⁷¹ Lietuvos Respublikos Seimas, Nutarimo Dėl Lietuvos Respublikos valstybės valdininkų įstatymo įgyvendinimo projekto Nr. 359A4N priėmimas, 1995 04 04, Posėdis Nr. 9, stenograma, Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=239937#zyma_6s9povaldinistigvyv; žiūrėta: 2009 03 02

²⁷² Mikulowski, W. *Competencies for Countries in Transition: A Case Study of the Polish Civil Service*. // Horton, S. et. al. (eds.). *Competency Management in the Public Sector*. IOS Press, 2002. P. 157 - 158

ataskaitoje kaip vienas esminių Lietuvos pasirengimo trūkumų buvo paminėti menki valdininkų administraciniai gebėjimai. Nors valstybės tarnybos įstatyminė bazė nėra *acquis communautaire* sudedamoji dalis, kurią valstybės privalėtų įdiegti, tačiau veiksmingai funkcionuojanti administracinė sistema su stabiliomis institucijomis yra išankstinė sąlyga, nustatyta Kopenhagos Europos Vadovų Tarybos (1993 m.) išvadose dėl Vidurio ir Rytų Europos valstybių pageidavimo stoti į Europos Sąjungą, todėl administracinės sistemos pertvarka tapo būtinybe. Šiuo atveju išorinės aplinkybės labiausiai paskatino į politinę darbotvarkę įtraukti viešojo valdymo tobulinimo klausimus, t. y. nacionalinės šalies politikos kryptys buvo nukreiptos bendru stojimu į Europos Sąjungą tikslu. Padedant Europos Sąjungos ekspertams, 1997 metais buvo pradėtas rengti Valstybės tarnybos įstatymas, kuris turėjo tapti pagrindu, kuriant naują valstybės tarnybos sistemą ir atrama toliau vykdant valstybinio valdymo reformas²⁷³.

Ministras K. Skrebys, Seime pristatydamas naujo Valstybės tarnybos įstatymo poreikio svarbumą, rėmėsi Europos Ministrų komiteto rekomendacijomis (1998 lapkričio 23 – 26 d.) dėl modernios valstybės tarnybos formavimo:

„Šiuolaikinio viešojo administravimo koncepcija reikalauja hierarchinės valstybės galios perdavimo viešojoje sistemoje dirbantiems individams. <...> Kad šiuolaikinė konstitucinė valstybės tarnyba būtų demokratiška, įmanoma tik esant šioms sąlygoms, būtent: viešosios ir privačiosios sričių išskyrimas; politikos ir administracijos išskyrimas; individualaus valstybės tarnautojo atskaitomumo, panaikinant buvusius kolegialius sprendimų priėmimo procesus, plėtra; tinkama darbo apsauga ir apmokėjimo lygis; aiškiai apibrėžtos valstybės tarnautojo teisės ir pareigos; priėmimas į darbą ir kėlimas pareigose atsižvelgiant į asmeninius nuopelnus. Visos šios sąlygos didele dalimi apibrėžia šiuolaikinės profesionalios valstybės tarnybos pobūdį ir vertybes“²⁷⁴.

Ši citata puikiai iliustruoja pagrindinius Europos administravimo principus, išskiriant profesionalios valstybės tarnybos svarbą ir teisės vaidmenį. Pabrėžiama, jog pagrindinis akcentas buvo tradicinė valstybės tarnyba, pasižyminti aiškiai išreikšta hierarchine sistema, propaguojant klasikinį vėberinį biurokratijos modelį²⁷⁵.

²⁷³Biekštaitė, L. Valstybės tarnyboje niekada nebus geriausių laikų. Interviu su Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos vyriausiuoju administratoriumi Francisko Kardona. *Valstybės tarnybos aktualijos*, 11, 2008. P. 37

²⁷⁴Lietuvos Respublikos Seimas, Valstybės tarnybos įstatymo projekto Nr. P-1536 pateikimas, Seimo posėdis Nr.281, rytinis, posėdžio stenograma, 1999 01 05, Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=70754; žiūrėta: 2009 03 22

²⁷⁵Pivoras, S. Model of Civil Service in Lithuania's Public Policy. *Baltic Journal of Law & Politics*, 3 (1), 2010. P.

Valstybės tarnybos įstatymas buvo priimtas 1999 m., kuriuo pasirinkta mišrioji valstybės tarnybos sistema su dominuojančiais karjeros valstybės tarnybos elementais²⁷⁶, tokiu būdu tikintis sumažinti asmeninių ryšių įtaką. Visgi, pradėjus įgyvendinti 1999 metų įstatymą, pasitvirtino taisyklė, kad suvokimas, kas pageidautina, dažnai neatitinka to, kas techniškai geriausia, todėl po kelių metų buvo pradėta rengti nauja įstatymo redakcija, kuri priimta 2002 m. balandžio 23 d.²⁷⁷ Nors buvo sukurta nauja valstybės valdymo teisinė aplinka, tačiau orientacinis valstybės tarnybos klasikinio modelio keitimas neįvyko.

Nuo nepriklausomybės atkūrimo priimti trys valstybės tarnybą reguliuojantys įstatymai (1995 Valdininkų įstatymas, 1999 m. Valstybės tarnybos įstatymas ir 2002 m. Valstybės tarnybos įstatymo nauja redakcija) rodo pakankamai skirtingą valstybės tarnybos sistemos įsivaizdavimą atskirais laikotarpiais, o siauros – plačios²⁷⁸ valstybės tarnybos sampratos pokytis²⁷⁹ sukėlė iki šiol išlikusią valstybės tarnautojo statuso apibrėžties problemą. Aptartos aplinkybės (Valdininkų įstatymo priėmimas be gilaus išankstinio pasirengimo; ES įtaka valstybės tarnybos reformoms stojimo laikotarpiu; neišbaigtas įstatymų turinys, sąlygojantis teisės aktų infliaciją ir kt.) rodo, kad valstybės tarnybos reformų vykdytojai neturėjo aiškaus valstybės tarnybos sistemos įsivaizdavimo.

Galima teigti, kad ES kaip išorinis veikėjas turėjo įtakos keletui su Lietuvos valstybės tarnybos sistemos vystymu susijusių faktorių: visų pirma, paskatino valstybės tarnybos pokyčių iniciatyvas. Antra, (nors ir skubotai bei neišgryninus svarstomo valstybės tarnybos įstatymo projekto nuostatų) buvo pasiektas politinių partijų sutarimas dėl siūlomų viešojo sektoriaus pertvarkos elementų. Trečia, tai turėjo įtakos profesionalios valstybės tarnybos, paremtos teisės viršenybės principu, formavimuisi. Visgi, S. Pivoro teigimu, siekis pabrėžti teisės viršenybę iš tikro prisidėjo prie teisinio formalizmo plėtros, kas iš dalies turėjo įtakos uždaros nuo visuomenės valstybės tarnybos susidarymui²⁸⁰. Be to, pripažįstama, kad jeigu pokomunistinėje

²⁷⁶ Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas, 1999 07 08, Nr. VIII-1316, Žin., 1999, Nr. 66-2130, [pakeistas nuo 2002 07 01], Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=84605, žiūrėta: 2011 11 25

²⁷⁷ Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas, 2002 04 23, Nr. IX-855, Žin., 2002, Nr. 45-1708, Rasta: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/oldsearch.preps2?a=165299&b=> , žiūrėta: 2011 11 19

²⁷⁸ Kai valstybės tarnyba apima visus viešojo sektoriaus darbuotojus, laikoma, jog tai yra plačioji valstybės tarnybos samprata. Kai valstybės tarnybos samprata susiaurinta iki asmenų, atliekančių viešojo administravimo funkcijas ir turinčių administracinių valstybės įgaliojimų, laikoma, jog tai yra siaura valstybės tarnybos samprata

²⁷⁹ Pagal 1995 m. Valdininkų įstatymą, valdininkais nebuvo laikomi tie tarnautojai, kurie atlieka ūkinės – technines funkcijas, todėl buvo būdinga siauroji samprata. Pagal 1999 m. Valstybės tarnybos įstatymą, tarnautojams priskirtos ūkinės, techninės bei viešųjų paslaugų funkcijos, t.y. pasirinkta plačioji valstybės tarnybos samprata ir, galiausiai, 2002 m. priimta riboto dydžio valstybės tarnybos koncepcija, t.y. įstatymo taikymo apimtis vėl tapo gerokai siauresnė – tokia, kokia ji buvo pagal Valdininkų įstatymą

²⁸⁰ Pivoras, S. Model of Civil Service in Lithuania's Public Policy. *Baltic Journal of Law & Politics*, 3 (1), 2010. P. 112, 118-119

visuomenėje pokyčių iniciatyvos politika kyla iš vakarų inspiruotų „standartinių veiklos procedūrų“, tikėtina, kad institucinės konsolidacijos procesas užtruks kur kas ilgiau²⁸¹.

Europos Sąjunga išplėtė tradicinę Lietuvos politikos formavimo erdvę tarpnacionaliniais politikos tinklais²⁸², išjudino Lietuvos valstybės tarnybos sistemos vystymąsi ir skatino depolitizacijos procesus. Visgi konstatuota, kad siekis sumažinti politizacijos grėsmes, stipriai apribojo tiek politines, tiek vadybines valstybės tarnautojų diskrecijos galias²⁸³. Beje, K. H. Goetz priduria, kad kuo nacionalinė šalies administravimo tradicija stipresnė, tuo labiau atsispiriama ES įtakai, tačiau naujosios demokratijos tuo nepasižymi²⁸⁴.

Reformų vykdymas ir judėjimas tam tikra trajektorija nuo nepriklausomybės paskelbimo kartais sutapo su neoliberalia reformų dienotvarke, tačiau Ž. Židonis pabrėžia, kad „šie sutapimai buvo nulemti ne tam tikrų vertybinių nuostatų, o būtinybės ir / arba interesų grupių bei tarptautinių organizacijų spaudimo“²⁸⁵.

Lietuvos valstybės tarnybos kūrimo procesas iš esmės yra tęstinis ir tapatus tobulinimui, tačiau ne sisteminės ar nuoseklios reformos prasme, o labiau spartaus teisinio reguliavimo prasme. Visgi ilgalaikis siektinas rezultatas arba tiksliau įsivaizduojama būseną nėra aiški. Visų pirma dėl to, kad oficialiai nėra apibrėžta ir politiniu sutarimu patvirtinta valstybės tarnybos vizija ar konceptualus įsivaizdavimas. Tą patvirtina tarptautinės JTO vystymo organizacijos tyrėjai, pažymėję, kad viešojo administravimo ir valstybės tarnybos reformas Lietuvos vyriausybė vykdė fragmetuotai, neturėdama aiškios strateginės vizijos²⁸⁶. Lietuvos tyrėjai papildė šias išvalgas teigdami, kad nuosekli vizija neatsirado ir vėliau (po įstojimo į ES)²⁸⁷.

²⁸¹ Nakrošis, V. Lithuanian public administration: A usable state bureaucracy? *Journal of Baltic studies*, 32 (2), 2001. P. 176-177

²⁸² Krupavičius, A. Politikos ir valstybės tarnybos sąveika. // Masiulis, K., Krupavičius, A. (eds.). *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*, Vilnius: UAB „Praction“, 2007. P. 321

²⁸³ Pivoras, S. Model of Civil Service in Lithuania's Public Policy. *Baltic Journal of Law & Politics*, 3 (1), 2010. P. 111; Meyer-Sahling, J.-H. Sustainability of civil service reforms in Central and Eastern Europe five years after EU accession, SIGMA Papers, 44, 2009, Rasta: [http://www.oilis.oecd.org/olis/2009doc.nsf/LinkTo/NT00002C4A/\\$FILE/JT03264288.PDF](http://www.oilis.oecd.org/olis/2009doc.nsf/LinkTo/NT00002C4A/$FILE/JT03264288.PDF), žiūrėta: 2009 04 03

²⁸⁴ Goetz, K.H. Making sense of post-communist central administration: Modernization, Europeanization or Latinization? *Journal of European Public Policy*, 8 (6), 2001. P. 1041

²⁸⁵ Židonis, Ž. Pokyčiai Lietuvos valstybės tarnyboje: demokratinis valdymas versus vadybinė valstybė. // Masiulis, K., Krupavičius, A. (eds.). *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*, Vilnius: UAB „Praction“, 2007. P. 346

²⁸⁶ United Nations Development Programme, *Civil Service Training in the Context of Public Administration Reform, Lessons on Best Practice in the Approach to Effective Civil Service Training*, A Comparative Study of Selected Countries from Central and Eastern Europe and the former Soviet Union (1989 to 2003), 2003. P. 12. Rasta: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN013648.pdf>; žiūrėta: 2009 04 05

²⁸⁷ Pivoras, S. Nuo nomenklatūros iki pseudobiurokratijos. Posovietinės viešosios biurokratijos bruožai Lietuvoje. *Darbai ir dienos*, 52, 2009. P. 166; Žukauskas, E. Nestabilus valstybės tarnybos teisinio reguliavimo priežastys. // Švedas, G. (ed.). *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008

Iš esmės Vyriausybės nutarimu 2004 m. balandžio 28 d. patvirtinta Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategija²⁸⁸ taip pat nenustatė aiškių valstybės tarnybos plėtros kryptių. Strategijoje paminėta tendencija turėti greičiau į pokyčius reaguojančią administraciją ir iškeltas valstybės tarnybos reformos tikslas – suformuoti profesionalią ir stabilią valstybės tarnybą, šiek tiek prieštaringi. Nors stabilumas nereiškia sąstingio, tačiau greitas reagavimas į pokyčius taip pat nėra stabilumo požymis. Strategija yra parengta pagal Europos Sąjungos rekomendacijas, tačiau dokumento rengimas jau nebuvo susijęs su Lietuvos narystės ES išipareigojimais, todėl laikoma, kad strategija labiau atspindi vidines viešojo valdymo idėjas²⁸⁹. Visgi strategija pasižymi pernelyg siaura apimtimi, numatant tik tuos klausimus, kuriuos kuruoja dokumentą parengusi Vidaus reikalų ministerija (centrinis valdymas, teritorinis valdymas, vietos savivalda, valstybės tarnyba ir e-valdymas), dėl to ji laikoma labiau ministerijos vidiniu dokumentu, negu visos Vyriausybės strategija²⁹⁰. Be to, strategija buvo patvirtinta jau po naujos 2002 m. įstatymo redakcijos įsigaliojimo, todėl numatytos nuostatos iš esmės neturėjo įtakos valstybės sutvarkymo koncepcijai²⁹¹. Galiausiai, faktas, kad strategiją rengė patys valstybės tarnautojai, dėl ko parinktas pakankamai nuosaikūs strategijos pobūdis, parodo, kad politikai nepakankamai vadovavo ir išitraukė į reformos procesą²⁹².

Strategijoje numatytas tikslas suformuoti stabilią valstybės tarnybą iš dalies buvo pažeistas vėliau keičiant Vyriausybės įstatymą ir naikinant aukščiausio rango karjeros valstybės tarnautojų pareigybes, kurios turėjo užtikrinti valstybės tarnybos stabilumą, kompetencijos perimamumą ir profesionalumą²⁹³.

Taigi Lietuvoje vykstantys nuolatiniai valstybės tarnybos pokyčiai (šiuose poskyryje analizuojamu periodu) labiausiai siejami su teisinės sistemos „tobulinimu“, keičiant įstatymus ir juos įgyvendinančius norminius teisės aktus. Šių teisės aktų „infliacijos“ procesą autoriai įvardija kaip ryškų nestabilumo požymį²⁹⁴. Perdėtai reglamentuotas teisinio stuburo egzistavimas

²⁸⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo, 2004 04 27, Nr. 488. Žin., 2004, Nr. 69-2399, Rasta: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/oldsearch.preps2?Condition1=232235&Condition2=D%C4%97+Vie%C5%A1ojo+ad+ministravimo+pl%C4%97tros+iki+2010+met%C5%B3+strategijos+patvirtinimo>, žiūrėta: 2012 06 14

²⁸⁹ Nakrošis, V. Viešojo valdymo reformos Lietuvoje, kodėl ir kuo reikia pakeisti naująją vadybą?, *Politologija*, 61(1), 2011, p. 79

²⁹⁰ Internetinis portalas *delfi.lt.*, Nakrošis, V. *Valstybės valdymo reformos vingiai*, 2004 05 24. Rasta: <http://www.delfi.lt/archive/valstybes-valdymo-reformos-vingiai.d?id=4391538>, žiūrėta: 2011 03 20

²⁹¹ Žukauskas, E. Nestabilus valstybės tarnybos teisinio reguliavimo priežastys. // Švedas, G. (ed.). *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*, Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008. P. 55-56

²⁹² Internetinis portalas *delfi.lt.*, Nakrošis, V. *Valstybės valdymo reformos vingiai*, 2004 05 24. Rasta: <http://www.delfi.lt/archive/valstybes-valdymo-reformos-vingiai.d?id=4391538>, žiūrėta: 2011 03 20

²⁹³ Vaičaitis, V.A. Valstybės tarnybos santykiai: administraciniai santykiai, turintys darbo teisinių santykių elementų? // Švedas, G. (ed.). *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008. P. 46

²⁹⁴ Vilpišauskas, R., Nakrošis, V. *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*. Vilnius: Eugrimas, 2003. P. 10; Žukauskas, E. Nestabilus valstybės tarnybos teisinio reguliavimo priežastys. // Švedas, G. (ed.).

reiškia, kad visos naujos idėjos, turi būti perfiltruojamos per teises ir standartines veiklos procedūras ir institucijas. Anot E. Žukausko, „Lietuvoje išgalėjo akivaizdžiai legalistinis požiūris į valstybės tarnybos reformavimą, perdėtai pasitikima teisiniu reguliavimu kaip pagrindiniu reformos instrumentu“²⁹⁵. Tokiu būdu Lietuvoje egzistuoja technokratinis požiūris į reformas, kai manoma, jog įvedus formalias taisykles, turėtų kisti ir elgsena²⁹⁶. Nors vyraujanti administracinio valdymo taisyklė, „tai, kas neregamentuota, yra draudžiama“, neatitinka XXI amžiaus logikos, tačiau skelbiami tyrimų duomenys rodo, jog mažai tikėtina, kad tam tikros naujovės būtų diegiamos teisinio reglamentavimo siaurinio būdu. Egzistuojanti teisinė sistema, tradicinis administravimo modelis, susiformavę administraciniai santykiai, politinė kultūra – visa tai lemia, kad įvairios iniciatyvos ir bandymai diegti vadybinius principus turi pereiti per teisinę sistemą, nusistovėjusią tradiciją, todėl dažnai nublanksta tebevykstant procesui²⁹⁷.

Pripažįstant sisteminio pokyčio būtinybę, vien teisinio reguliavimo stiprinimo, ignoruojant vadybos metodų taikymą, nepakaktų²⁹⁸. Nors vadybinių principų, paremtų versliškumo, kontraktavimo, decentralizacijos postulatais atskiri aspektai minimi ankstesnių Vyriausybių programose: „*laipsniškai įgyvendinti Vyriausybėje, ministerijose ir kitose Vyriausybės įstaigose strateginio planavimo principus*“ (Dešimtosios Vyriausybės 1999 – 2000 m. programa²⁹⁹); „*reikalauti, kad valstybės institucijų atsakomybė būtų visiems suprantama, o veikla – kryptinga ir rezultatyvi bei paremta strateginiu planavimu*“ (Vienuoliktosios Vyriausybės 2000 – 2004 m. programa³⁰⁰); „*pertvarkyti valstybės valdymo sistemą, remiantis sisteminiu požiūriu ir vadybos pagrindais*“, „*suformuoti valstybinio valdymo organizavimo ir veiklos priežiūros mechanizmą*“, „*tobulinti viešojo administravimo procedūras, kad būtų įgyvendintas „vieno langelio principas*“ (Dvyliktosios Vyriausybės 2001 – 2004 m. programa³⁰¹), tačiau faktiškai šios nuostatos liko labiau mados ir retorikos viešojoje erdvėje reiškiniu.

Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje, Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008. P. 51

²⁹⁵ Ten pat. P.52

²⁹⁶ Bukauskas, A., Žuromskaitė, B. Lietuvos viešojo administravimo sistema ir valstybės tarnyba. // Masiulis, K., Krupavičius, A. (eds.). *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*, Vilnius: UAB „Praction“, 2007. P. 22

²⁹⁷ Buckienė, E. Valstybės tarnyba ir valstybės tarnautojas – reglamentavimo ir statusų klausimai Lietuvoje. // Pivoras, S., Civinskas, R., Buckienė, E. *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požiūriai, sandėriai*. Vytauto Didžiojo universitetas: Versus Aureus, 2014. P. 76; Židonis, Ž., *Naujosios viešosios vadybos principų įgyvendinimo aspektai institucijų kaitos požiūriu. Viešoji politika ir administravimas*, 17, 2006. P. 27

²⁹⁸ Žukauskas, E. Nestabilus valstybės tarnybos teisinio reguliavimo priežastys. // Švedas, G. (ed.). *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*, Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008. P. 52

²⁹⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybė, LR Vyriausybės 1999-2000 metų programa. P. 36. Rasta: <http://www.lrv.lt/bylos/vyriausybes/10-programa.pdf>; žiūrėta: 2009 04 12

³⁰⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybė, LR Vyriausybės 2000-2004 metų programa. P. 8. Rasta: http://www.lrv.lt/bylos/vyriausybes/po_1990_11_programa.pdf; žiūrėta: 2009 04 12

³⁰¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybė, LR Vyriausybės 2001-2004 metų programa. P. 24-25. Rasta: <http://www.lrv.lt/bylos/vyriausybes/12-vyr-dok/12-programa.pdf>; žiūrėta: 2009 04 12

Intensyvesnė orientacija į vadybinius principus pasireiškė postojiminiu į ES laikotarpiu, bandant diegti strateginio valdymo, kokybės vadybos, vadybos pagal rezultatus elementus. Pavyzdžiui, 2007 m. pakeista valstybės tarnautojų veiklos vertinimo tvarka, pagal kurią atskirtas vadovų ir kitų tarnautojų vertinimas, numatyti tinkamesni vertinimo kriterijai³⁰². Visgi platesnės vadybinės reformos dėl politinės paramos stokos 2003-2008 laikotarpiu nebuvo įgyvendintos³⁰³. Be to, pagal N. Thom ir A. Ritz pateiktą išvadą apie įvairių valstybės tarnybos sistemų raidą, toms valstybėms, kurios jau turi įdiegusias tradicines tarnybas, yra ypač sunku jos atsisakyti³⁰⁴, o legalistinė aplinka ir Konstitucinio teismo suformuota konstitucinė valstybės tarnybos samprata apsunkina pokyčių iniciatyvas.

Pabrėžiant vadybiniais principais paremtų viešojo valdymo tobulinimo idėjų ribotumą dėl atitinkamų Lietuvos administracinės tradicijos bruožų³⁰⁵, tyrėjai visgi pripažįsta, kad vadybinės valstybės valdymo reformos poreikis Lietuvoje išlieka³⁰⁶, ypač platesnio orientyro į po-NVV doktrinas, kurių įgyvendinimas paremtas platesniu politiniu kompromisu, geresniu tarpinstituciniu koordinavimu ir vadybiškesniu požiūriu³⁰⁷. Kita vertus, vien vadybiniai orientyrai būtų nepakankami, nes išliktų visuomenės ir valstybės tarnybos susvetimėjimo, visuomenės nepasitikėjimo problemos³⁰⁸.

Taigi Lietuvos valstybės tarnybos sistemos kūrimo ir pokyčių raida išryškina kelis disertacijos apimtyje svarbius probleminius aspektus: visų pirma, per laiką įsivyravusi legalistinė sprendimų priėmimo tradicija, susiformavęs legalistinis požiūris į valstybės tarnybos tobulinimą, vykstantis teisės aktų infliacijos procesas apsunkina pokyčių iniciatyvų raišką. Antra, nuo nepriklausomybės atkūrimo tebevykstančiam valstybės tarnybos sistemos tobulinimo procesui labiau būdingi atsitiktiniai, o ne sisteminiai ar Ch. Pollit ir G. Bouckaert pavadinti sąmoningi pokyčiai. Laikotarpiu nuo 1990 m. iki 2008 m. pb., būtų galima išskirti tik vieną pusiausvyros pertraukimą, sudariusį sąlygas įgyvendinti esminius pokyčius ir pertvarkyti valstybės tarnybos sistemą. Būtent palanki poveikio įtaka pertraukiamai pusiausvyrai įvykti

³⁰² Nakrošis, V. Lietuvos valstybės tarnyba kryžkelėje: vadybos modelio link? // Švedas, G. (ed.). *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008. P. 135

³⁰³ Ten pat. P. 144

³⁰⁴ Thom, N., Ritz, A. *Viešoji vadyba*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004. P. 44

³⁰⁵ Urbanovič, J., Garcia-Zamor J.-C. Tendencies of the Development of Public Service in Lithuania. *Public Organization Review*, 11 (2), 2011; Nakrošis, V. Viešojo valdymo reformos Lietuvoje, kodėl ir kuo reikia pakeisti naująją viešąją vadybą? *Politologija*, 61(1), 2011

³⁰⁶ Pivoras, S. Model of Civil Service in Lithuania's Public Policy. *Baltic Journal of Law & Politics*, 3 (1), 2010. P. 113; Nakrošis, V. Lietuvos valstybės tarnyba kryžkelėje: vadybos modelio link? // Švedas, G. (ed.). *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008. P. 142; Smalskys, V. Nuosaikus požiūris į NVV reformose propaguojamus kontraktus valstybės tarnyboje. *Valstybės tarnybos aktualijos*, 15, 2009. P. 70-72

³⁰⁷ Nakrošis, V. Viešojo valdymo reformos Lietuvoje, kodėl ir kuo reikia pakeisti naująją viešąją vadybą? *Politologija*, 61(1), 2011. P. 65-66

³⁰⁸ Pivoras, S. Model of Civil Service in Lithuania's Public Policy. *Baltic Journal of Law & Politics*, 3 (1), 2010. P. 114

susidarė apie 1997 m., vykstant pasirengimo stojimui į ES procesui, kai buvo aiškiai apibrėžta pokyčių reikalaujanti sritis, pripažintas sisteminės pertvarkos poreikis, pasitelkti Europos Sąjungos ekspertai, į politinį procesą įtraukti nauji veikėjai. Tuo metu iš esmės visos politikos kryptys buvo nukreiptos bendru stojimo į ES tikslu, todėl politiniai sprendimai buvo orientuoti į Europos Sąjungos reikalavimų ar rekomendacijų atitikimą, pernelyg nesvarstant alternatyvių sprendimo galimybių. Tą iš dalies patvirtina ir Valstybės tarnybos įstatymo skubus priėmimas ir netrukus kilęs poreikis iš naujo jį koreguoti. Šiuo atveju pertrauktos pusiausvyros pabaigą galima sieti su 2002 m. naujos Valstybės tarnybos įstatymo redakcijos priėmimo data, laikant, jog priimti Valstybės tarnybos įstatymai tapo pertrauktos pusiausvyros rezultatais.

Nors ir pripažįstant sisteminio pokyčio būtinybę, tačiau nuo 2002 m. iki aptariamo laikotarpio pabaigos dominavo pusiausvyros būseną, kai problemos sprendžiamos ir politiniai sprendimai priimami labiau paraleliniu būdu. Galimos to priežastys - konceptualaus įsivaizdavimo dėl valstybės tarnybos tobulinimo kryptių ir politinės paramos stoka. Būtent penkioliktoji LR Vyriausybė kėlė tikslą aiškiai nubrėžti tolesnę valstybės tarnybos plėtros kryptį ir parengti bei politiniu susitarimu patvirtinti valstybės tarnybos plėtros koncepciją. Šio laikotarpio pokyčių iniciatyvos, ypač valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos rengimo – priėmimo procesas, iškelti politiniai valstybės tarnybos tobulinimo prioritetai bei atskirų koncepcijoje numatytų nuostatų įgyvendinimo rezultatai yra svarbūs Lietuvos valstybės tarnybos sistemos tobulinimo politikos analizės kontekste, todėl išsamiau yra analizuojami atskiroje darbo dalyje.

2.2. Politikų ir valstybės tarnautojų sąveikos ypatumai ministerijų valdymo modelių kaitos kontekste

Atkūrus nepriklausomybę atsirado neišvengiama būtinybė pereiti iš nomenklatūrinės į profesionalią tarnybą. 1990 m. kovo 22 d. LR Aukščiausiosios tarybos – Atkuriamojo Seimo priimtame ir 1993 m. papildytame Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatyme, kai kurios nuostatos reglamentavo valstybės tarnybos valdymą. Vyriausybei buvo priskirtos ministerijų, Vyriausybės komisijų, valstybinių tarnybų ir inspekcijų steigimo, reorganizavimo, likvidavimo ir vadovavimo joms funkcijos³⁰⁹. Numatyta, kad ministerijos yra centriniai vykdomosios valdžios organai, pagal savo įgaliojimus vykdančios vyriausybės politiką³¹⁰. Įstatyme paminėta, kad Vyriausybę sudaro ministras pirmininkas, jo pavaduotojai ir ministrai, o tolesniame

³⁰⁹ Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba - Atkuriamasis Seimas, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas, 1990 03 22, Nr. I-61. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=137&p_tr2=2, 2014 05 30, žiūrėta: 2014 10 12

³¹⁰ Ten pat. 21 str.

straipsnyje užsiminta apie ministrų pavaduotojus, kuriuos skiria ir iš pareigų atleidžia ministras pirmininkas. Be ministrai pirmininkui ir Vyriausybės nariams svarbiais ekonomikos ir valstybės valdymo klausimais konsultuoti įvedamų Vyriausybės patarėjų ir ekspertų pareigybių, jokių kitų pozicijų nenumatoma. Karjeros tarnautojai ir / ar pareigūnai įstatyme taip pat nėra minimi, todėl galima teigti, kad oficialiai apibrėžta tik ministro pavaduotojo, kaip galimo ministro komandos nario ar politinio / asmeninio pasitikėjimo tarnautojo pareigybė.

Konstatuojama, kad tuo metu vidinė ministerijų valdymo struktūra nebuvo sureguliuota, dėl ko kiekviena ministerija ar departamentas vadovavosi savomis taisyklėmis³¹¹. Pripažįstama, kad perėjimo (iš komunistinės administracinės sistemos į demokratinę administracinę sistemą) procese trūko „iš viršaus į apačią“ (angl. *top – down*) reformų iniciatyvų, kurios galėtų įveikti biurokratinį pasipriešinimą pokyčiams ir biurokratinio savanaudiškumo tendenciją. Laikoma, kad be stipraus „iš viršaus į apačią“ vadovavimo, pokyčiai vykstantys „iš apačios į viršų“ (angl. *bottom – up*) negali užtikrinti tolygios vyriausybinių lygmens institucinės adaptacijos³¹². To meto aiškios valdymo ideologijos, administracinės reformos kryptių nebuvimas iš esmės silpnino politikų galimybes kontroliuoti biurokratiją³¹³. Būtent, aiškūs tikslai ar reformos paketo apibrėžimas ir patvirtinimas būtų galėję padėti reformuoti valstybės tarnybą.

Dėl plačios ministerijų autonomijos ir turimos diskrecijos, veiklos organizavimas ir vykdymas didžia dalimi priklausė nuo individualių asmenybių, todėl vienose ministerijose personalo atranka buvo vykdoma pagal nuopelnus, o kitose paskyrimas į pareigas buvo paremtas patronažo principais, t. y. priimančio asmens nuožiūra. Buvęs Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų viceministras V. Adomonis pripažino, kad tuo metu retai vyko objektyvus tarnautojų priėmimas:

„Teko susidurti su labai ryškiomis asmenybėmis iš tuometinės Vyriausybės, kurios buvo tiesiog „karaliukai“: aš esu ministras, ką norėsiu, tą ir priimsiu į darbą“³¹⁴.

Taigi svarus atrankos kriterijus į valstybės tarnybos pareigas buvo lojalumas atsikūrusiai Lietuvos valstybei³¹⁵. Nors priėmimas ir atleidimas didžia dalimi buvo vykdomas remiantis politinio lojalumo principu³¹⁶, dėl ko valstybės tarnautojai tikėtina neoponavo politikams, tačiau administracinės veiklos įgūdžių ir kompetencijų stoka galimai sąlygojo ministrų nepasitikėjimą

³¹¹ Minkevičius, A., Ivanauskienė, A. Valstybės tarnybos reforma. // Masiulis, K., Krupavičius, A. (eds.). *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*, Vilnius: UAB „Praction“, 2007. P. 70

³¹² Nakrošis, V. Lithuanian public administration: A usable state bureaucracy? *Journal of Baltic studies*, 32 (2), 2001. P. 174

³¹³ Ten pat.

³¹⁴ Šumskienė, O. Pionieriškas įstatymas vardan tarnautojų stabilumo. *Valstybės tarnybos aktualijos*, 10, 2007. P. 12, V. Adomonio citata

³¹⁵ Smalskys, V., Minkevičius, A. Lietuvos valstybės tarnybos kūrimas ir raida 1990-2012 metais. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 1(29), 2013. P. 21

³¹⁶ Ten pat.

valstybės tarnautojais ir kėlė nusiskundimus dėl jų atliekamo darbo³¹⁷. Teigiama, kad priešiškus jautėsi iš abiejų pusių: valstybės tarnautojai buvo kaltinami dėl kvalifikacijos stokos, paveldėto sovietinės administracijos darbo klimato, o politikai dėl per didelio kišimosi į valstybės tarnybos veiklą³¹⁸. Visgi, stokodami politinės lyderystės formuoti ir įgyvendinti reformas, ministrai buvo priklausomi nuo jų ministerijose dirbančių pareigūnų patarimų³¹⁹. Tokia politinė – administracinė sistema nesudarė prielaidų tvariams ar ilgalaikiams santykiams.

Nepaisant to, kad individualūs skyriai turėjo plačią diskreciją jie veikė stipriai institucionalizuotoje aplinkoje, apribojančioje jų galimybes keisti egzistuojančius vyriausybinių lygmens sprendimų priėmimo modelius. Pavyzdžiui, politikos įgyvendinimo koordinavimas buvo ypač silpnas. Tą didžia dalimi sąlygojo tinkamos įgyvendinimo kultūros stoka, kadangi komunistinėje administravimo sistemoje, pasižyminčioje stipria hierarchine ir legalistine prigimtimi, pareigūnai pirmiausia stengėsi atitikti formalius reikalavimus ir nepalyginamai mažiau dėmesio skyrė realiam programų įgyvendinimui³²⁰.

Dėl tuo metu vykstančios politiniais motyvais paremtos valstybės tarnautojų kaitos, 1992 m. balandžio 27 d. Vyriausybė priėmė potvarkį, pagal kurį kvalifikacija ir kompetencija turėjo būti svarbiausias pagrindas priimant ir atleidžiant darbuotoją:

„Valdymo aparato kadru kaita, t. y. vienu darbuotojų atleidimas iš darbo už nerūpestingai atliekamas pareigas ar kitaip pažeidžiamą darbo drausmę, reikiamos kvalifikacijos neturėjimą bei kitais įstatymo nustatytais pagrindais yra natūralus procesas, ypač reformų metu. <...> procesai turi būti koreguojami taip, kad nebūtų atleidžiama iš darbo politiniais motyvais, o siekiant vieno tikslo - skatinti dirbti vykdomosios valdžios aparate kvalifikuotus darbuotojus“³²¹.

Tų pačių metų pabaigoje (1992 m. gruodžio 16 d.) Seimo posėdžio metu, svarstant LR Vyriausybės įstatymo pakeitimo projektą, V. P. Andriukaitis kėlė politinio lygmens pareigūnų ir valstybės tarnautojų santykių derinimo klausimą, akcentuojant ministrų pavadojų pareigybės neatitikimo Konstituciją problemą:

„kaip politiniame lygmenyje - o ministras yra politinio lygio pareigūnas - ministras turi dirbti, kiek jis gali turėti patarėjų ir kokia jų situacija, jeigu ministras atsistatydina. <...> kokie

³¹⁷ Šarkutė, L. Sprendimų priėmimo modeliai Lietuvos Respublikos Vyriausybėse: vidinių veiksmų analizė. *Viešojo politika ir administravimas*, 18, 2006. P. 109

³¹⁸ Krupavičius, A. Politikos ir valstybės tarnybos sąveika. // Masiulis, K., Krupavičius, A. (eds.). *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*, Vilnius: UAB „PReaction“, 2007. P. 311

³¹⁹ Nakrošis, V. Lithuanian public administration: A usable state bureaucracy? *Journal of Baltic studies*, 32 (2), 2001. P. 173

³²⁰ Ten pat. P. 176

³²¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Potvarkis Dėl valdymo aparato reformos, 1992 04 27, Nr. 414, Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=7226&p_query=&p_tr2=, žiūrėta: 2014 05 05

tai būtų pareigūnai, kaip juos būtų galima vadinti, ar tai būtų ministerijų sekretoriai, ar ministro patarėjai, kaip, kiek“ (V.P. Andriukaitis)³²².

Galima paminėti, kad iškelta „ministerijos sekretoriaus“ pareigybės steigimo pirminė idėja buvo siejama su ministro politinės komandos stiprinimo ir plėtimo tikslais. Kitaip tariant, ministerijos sekretoriaus, kaip politinio ministro komandos nario tarnyba, turėjo būti apribota ministro kadencijos laikotarpiu. Atitinkamai, ministerijos struktūrai vadovautų karjeros pareigūnas, kurį buvo siūloma vadinti kancleriu³²³. Diskusijos dėl politinių ir karjeros tarnautojų proporcijų tęsėsi ir vėliau bei tapo vienu aršiausių politinių debatų klausimu, svarstant naujos redakcijos Vyriausybės įstatymą.

Taigi dėl funkcinio ir struktūrinio neapibrėžtumo, laikotarpiu nuo 1990 iki 1994 m. vid. būtų sudėtinga identifikuoti bendrą ministerijų vadovybės modelį.

1994 m. gegužės 19 d. priimtas Vyriausybės įstatymas, detaliau apibrėžiantis vidinę ministerijų veiklos organizacinę tvarką. Įstatymu įteisintas ministerijų sekretorių institutas, oficialiai skirtas ministerijos vidaus reikalų tvarkymo funkcijoms atlikti. Visgi pirminė sekretorių pareigybės idėja, kaip ministro politinės komandos nario, buvo iš esmės pakeista ir „*pavirto į ministerijų sekretorius kaip į tarnautojus*“, dėl ko buvo teigiama, kad „*<...> ministrui bus labai sunku vienam dirbti be, tarkime, dviejų savo politinių patarėjų*“ (V.P. Andriukaitis)³²⁴

Įstatymo projektą pristatantis Teisingumo ministras J. Prapiestis „idėjos transformaciją“ argumentavo mėginimu apsaugoti sekretorių pozicijas valdžių kaitos laikotarpiu ir tokiu būdu užtikrinti ministerijų darbo funkcionavimą³²⁵. Įstatymo projekto rengėjų suvokimas, kad ministras „*turėtų būti vienintelis politinis veikėjas ministerijoje*“³²⁶ turėjo įtakos tam, kad įstatyme apskritai nebuvo numatyta politinių ministro komandos narių, todėl sekretoriai traktuoti kaip faktiniai ministro pavaduotojai. Dėl šios priežasties, įstatymo projekto svarstymo metu, oponuota siekiui apriboti ministrui galimybę pasirinkti sekretorius:

„Manau, kad ministerijos sekretorius yra <...> dešinioji ministro ranka, ir apriboti ministrui galimybę pasirinkti sau dešiniąją ranką yra šiek tiek nesąmoninga. <...> Aš manau, kad iš tikrųjų ministerijos sekretorius yra politinė figūra ir neturėtų būti apribojimo. Jeigu ministras ateina ir mato, kad sekretorius jam tinka, jis jį visada paliks. Bet apriboti, kad štai pasikeitus Vyriausybei reikia ieškoti kažkokių dirbtinių priežasčių, kad sekretorius pavėlavo į

³²² Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 15, 1992 12 16, rytinis, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=235384#zyna_1s15povvrist, žiūrėta: 2014 05 05

³²³ Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 5, 1996 11 28, rytinis, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=234534, žiūrėta: 2014 05 05

³²⁴ Lietuvos Respublikos Seimas, Vyriausybės įstatymo projekto svarstymas, Seimo posėdis Nr.25, 1994 05 10, rytinis, stenograma. Rasta:

http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=238737#zyna_4s25povvriausybist, žiūrėta: 2014 05 11

³²⁵ Ten pat.

³²⁶ Ten pat.

darbą 10 min. ir atleidžiamas pagal tokį darbo sutarties paragrafą ar dar kokį nors kitokį, iš tikrųjų yra absurdas“ (A.Kubilius)³²⁷.

Galima pastebėti, jog šiuo atveju svarstant įstatymo projektą susidarė gana išskirtinė situacija, kai politinių diskusijų metu buvo pakeista svarbi įstatymo projekto nuostata, susijusi su ministerijos sekretoriaus pareigybės statusu. Tai gana nestandartinis požymis, lyginant su tolesniu politikos procesu, kai svarstant ministerijų vadovybės struktūros ir proporcijų klausimus opozicijų siūlymai išimtinai atmetami. Šiuo atveju įstatymo projektą pristatantis teisingumo ministras teigė:

„Aš vis dėlto atkreipiu dėmesį, ta daugiau formali garantija, sekretoriaus išlikimas keičiantis valdžiai ministerijoje, bent tam tikram laikui tarpui išlaikytų normalų tos ministerijos funkcionavimą. Tačiau aš nematau ir nieko blogo, jeigu šitos pataisos neliks. Taigi reziumuojant mes galime sutikti, kad tos normos šitame įstatyme nebūtų“ (J.Prapieštis)³²⁸

Palikus ministrams teisę teikti sekretorių kandidatūras, kurias tvirtino ministras pirmininkas, susidarė gana dviprasmiška situacija. Viena vertus, ministerijos sekretorių tarnyba nebuvo apribota ministrų kadencijos trukme, kita vertus, teisinių garantijų dėl pozicijos išlaikymo pasikeitus ministrui taip pat nebuvo, todėl faktiškai tai galėjo būti karjeros valstybės tarnautojai, tačiau praktiškai jie atliko politinio patarėjo vaidmenį.

Taigi 1994 m. gegužės 19 d. priėmus naują Vyriausybės įstatymo redakciją, numatyta, kad ministerijos sekretorius (sekretoriai) yra tiesiogiai atsakingi ministrui, o tais atvejais, kai ministerijoje yra keli sekretoriai, jų kompetencijas nustato ministras. Pagrindinė numatyta ministerijos sekretorių užduotis – personalo darbo organizavimas ir raštvedybos tvarkymas³²⁹. Nurodyta, kad ministras turi teisę vadovauti ministerijos struktūriniais padaliniais tiesiogiai arba per ministerijos sekretorių (sekretorius). Įstatyme įtvirtinta, kad ministerijos sekretorius kartu su kitais ministerijos darbuotojais gali sudaryti kolegiją, kuriai pirmininkauja ministras ir kuri oficialiai tampa ministro patariamąja institucija³³⁰. Kaip minėta, politiniu pagrindu priimamų tarnautojų įstatymas nenumatė, todėl sekretoriai iš esmės tapo ministrų komandos nariais.

Pakartotinai ministerijos sekretorių statuso neapibrėžtumo problema iškilo Valdininkų įstatymo svarstymo metu, diskutuojant, kuriam pareigybių lygiui jie turėtų būti priskirti:

„Aš tiesiog dabar nežinau, ar ministerijų sekretoriai Vyriausybės palaiminimu atsidurs A sąraše, ar B sąraše“ (V. Petrauskas); „Paimkim konkretų pavyzdį. Sakykim, Žemės ūkio

³²⁷ Ten pat.

³²⁸ Ten pat.

³²⁹ Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas, 1994 05 19, Nr. I-464, 29 str. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc?p_id=5807&p_tr2=2, žiūrėta: 2014 05 25

³³⁰ Ten pat, 31 str.

ministerija. Ji turėtų visų pirma formuoti agrarinę politiką. <...> Dėl to čia yra visiškai logiška, kad prie politikų yra priskiriami, sakykim, ministerijų sekretoriai arba apskričių valdytojai“ (A. Baležentis); „išplėsti politikų sąrašą tokiais ministerijų sekretoriais, Vyriausybės atstovais, apskričių valdytojais, kurie... būtent valdininkai, aišku, būtų netikslu“ (A. Lozuraitis); „jūsų teikiamo varianto, sutikite, kraštutinumas yra į kitą pusę. Nes Vyriausybė ims ir padarys dabartinę ministerijos sekretorių nepakeičiamu B lygio darbuotoju. Ir įsivaizduokite situaciją po kitų rinkimų“ (V. Petrauskas)³³¹.

Buvo inicijuotas balsavimas, siekiant ministerijų sekretorius priskirti politiniam lygmeniui, t.y. įstatymo tekste „po žodžio „*ministrai*“ įrašyti „*ministerijų sekretoriai*“, tačiau tokiam papildymui nebuvo pritarta. Idėja, kad kiekvienas valdininkas, turintis sprendimų priėmimo ir pavaldinių kontrolės teisę, būtų priskirtas A lygio valdininkams, t. y. taptų paskiriamas politiniu pagrindu, taip pat buvo atmesta³³², baiminantis pernelyg plataus tik politiniais motyvais primamų asmenų rato.

1995 m. balandžio 4 d., priėmus Valdininkų įstatymą, pareigybės pradėtos skirstyti politiniu – administraciniu pagrindu, t. y. valdininkai buvo suskirstyti į A ir B lygius. A lygio valdininkai turėjo padėti valstybės politikams vykdyti jų funkcijas įgaliojimų laikotarpiu, t. y. jų tarnyba buvo susieta su tiesioginių vadovų įgaliojimų trukme. B lygio valdininkų priėmimas numatytas viešo konkurso būdu arba išlaikius kvalifikacinius egzaminus ir nepriklausė nuo paskyrusios institucijos įgaliojimų trukmės³³³.

Nors įstatymas buvo vertinamas kaip svarbus pradinis etapas, kuriant nuo politinės įtakos nepriklausančią valstybės tarnybą, tačiau jau įstatymo priėmimo procese buvo reiškiami kritika ir dvejonės, kurios iš esmės vėliau pasitvirtino:

„<...> šis įstatymas to pagrindinio tikslo, kurio jis turėjo pasiekti, t. y. stabilumo valdininkų luome, jis to dalyko nepasiekė, nes bet kuri Vyriausybė stengsis elgtis pagal jai patogų variantą, kaitalios, išmes iš darbo, po to vėl pakeis, ir A. Valys taip ir lakstys tarp A ir B lygio ir niekad neras savo stabilios vietos“ (A. Kubilius)³³⁴.

E. Jasaičio teigimu, ribos tarp A ir B kategorijų ar netgi tarp politikų ir valdininkų nebuvo aiškios - numatytas viešo konkurso organizavimas procedūriškai nebuvo reglamentuotas, o po rinkimų (1992, 1996) vykstantis aukščiausio lygio valstybės tarnautojų „valymas“, buvo vykdomas pasinaudojant įstatymo spragomis ir tiesiog keičiant pareigybių paskirstymą iš B

³³¹ Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 80, 1995 02 22, vakarinis, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=239063. Žiūrėta: 2014 05 25

³³² Ten pat.

³³³ Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos Valdininkų įstatymas, 1995 04 04, Nr. I-836, [Negalioja nuo 1999 07 30], 6; 11 str. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=16645&p_tr2=2, Žiūrėta: 2014 05 27

³³⁴ Ten pat

lygio (karjeros pozicijų) į A lygio (politinio paskyrimo) pozicijas³³⁵. F. Kardonos teigimu, idėja, kad valdančioji partija yra valstybės savininkė ir net valdo valstybės tarnautojus, buvo gyva to meto daugelio Lietuvos politikų sąmonėje³³⁶.

Politiniai interesai vis dar buvo svarbiausias tarnautojų (tuo metu vadinamų valdininkais) atrankos kriterijus, darbo išsaugojimo garantijų beveik nebuvo, o karjera ir paaugštinimai buvo paremti politiniu lojalumu, o ne veiklos rezultatais, todėl vietoj to, kad administratoriai būtų atskirti nuo politikų, jie dažniausiai buvo stipriai įsitraukę į partijų vykdomą politiką³³⁷, todėl dominavo asmeniniu lojalumu paremti sandėriai.

1995 m. rugpjūčio 3 d. LR Vyriausybė nutarimu Nr. 1081 buvo patvirtintas „B“ lygio pareigybių sąrašas, kuriame nurodyta, kad į ministerijos sekretoriaus pareigas priimami tik kvalifikacinius egzaminus išlaikę asmenys, o sekretoriaus patarėjas, padėjėjas, referentas buvo priimamas viešo konkurso būdu³³⁸. Ministro komanda iš esmės buvo apribota „pagalbinio personalu“, kadangi Lietuvos Respublikos Seimo nutarimu patvirtintame „A“ lygio valdininkų pareigybių sąrašė ministerijoms buvo skiriamos ministro patarėjo, padėjėjo, referento ir ministerijos atstovo spaudai pareigybės³³⁹. Pagal Vyriausybės įstatymą, ministerijos sekretoriams ministras galėjo suteikti teisę vadovauti ministerijos struktūriniais padaliniais, dėl ko buvo konstatuojama, kad politinė ministro valdžia nėra atskirta³⁴⁰.

Taigi periodą nuo 1994 m. vid. iki 1996 m. pb. galima pavadinti laikotarpiu, kuriame formaliai vyravo ministrų – ministerijos sekretorių modelis, tačiau išlikęs aukštas tiesioginės politizacijos formos laipsnis rodo asmeninio lojalumo santykių propagavimą, ką patvirtina tolesni teisinio reglamentavimo pokyčiai.

Demokratijos plėtra keitė politikų ir administratorių santykius. Palaipsniui politikai ir administratoriai pradėjo vienytis, siekdami įveikti politinius ar biurokratinis oponentus, taip pat pradėjo ryškėti migracijos iš administracinių pareigų į politines arba atgal požymis³⁴¹.

1996 m. gruodžio 3 d. buvo priimtas Vyriausybės įstatymo 23 ir 29 straipsnių pakeitimas, numatantis iki trijų viceministrų – politinių pareigūnų ir vieną ministerijos sekretoriaus –

³³⁵ Jasaitis, E. Lithuania: A Civil Service System in Transition. // Verheijen, T. (ed.). *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*, Cheltenham: Edward Elgar, 1999. P. 303; 318

³³⁶ Cardona, F. Lietuvos valstybės tarnybos modelis. *Justitia*, 5, 1997. P. 12

³³⁷ Nakrošis, V. Lithuanian public administration: A usable state bureaucracy? *Journal of Baltic studies*, 32 (2), 2001. P. 173

³³⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas dėl Lietuvos Respublikos valstybės valdymo tarnybos „B“ lygio grupės valdininkų pareigybių sąrašo patvirtinimo, 1995 08 03, Nr. 1081. *Žin.*, 1995, Nr. 65-1619, Rasta: <https://www.e-tar.lt/acc/legalAct.html?documentId=TAR.B5F78BF44316>, žiūrėta: 2014 09 23

³³⁹ Lietuvos Respublikos Seimas, Nutarimas dėl Lietuvos Respublikos valstybės valdymo tarnybos „A“ lygio valdininkų pareigybių sąrašo, 1995 06 27, Nr. I-965, *Žin.*, 1995, Nr. 55-1365, Rasta: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.49C0823F6115>, Žiūrėta: 2014 10 26

³⁴⁰ Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 5, 1996 11 28, rytinis, stenograma, Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=234534, žiūrėta: 2014 06 02

³⁴¹ Krupavičius, A. Politikos ir valstybės tarnybos sąveika. // Masiulis, K., Krupavičius, A. (eds.). *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*, Vilnius: UAB „Praction“, 2007. P. 311

karjeros pareigūno etatą³⁴². Tokiu būdu buvo oficialiai praplėsta ministro komanda, taip pat papildomas A lygio valdininkų pareigybių sąrašas, įtraukiant - viceministrų, ministerijos patarėjų, ministerijos referentų, Vyriausybės įstaigų (departamentų, tarnybų, inspekcijų) bei prie ministerijos įsteigtų departamentų, tarnybų, inspekcijų ar kitų valstybės valdymo institucijų vadovų (generalinio direktoriaus, direktoriaus, viršininko), apskrities viršininko, apskrities viršininko pavaduotojo politines pareigybes³⁴³. Toks politinių pareigybių išplėtimas B. G. Peters terminais galėtų būti įvardintas kaip perteklinės politizacijos forma.

Vyriausybės įstatymo pakeitimo ir papildymo projekto svarstymo metu pripažinta, kad per laiką nesusiformavo aiški ministerijų valdymo struktūros vizija, pabrėžiamas skubotumas, politinių interesų apraiškos:

„<...> reikia išsiaiškinti, kaip turėtų funkcionuoti ministerijos tarnybos, žinybos, agentūros, susitarti dėl bendro plano ir galbūt tada daryti detalesnius pakeitimus visuose valdymą reglamentuojančiuose įstatymuose <...> Bet tik suderinus bendrą valdymo reformos planą. Deja, šiandien tos siūlomos pataisos rodo situacinį sprendimą, skubama daugiau turbūt dėl politinių motyvų negu dėl kitų. (V. P. Andriukaitis)“³⁴⁴.

Politinių sprendimų skubotumo faktą patvirtina ir tai, kad Vyriausybės įstatymo straipsnių pakeitimo projektas (rengtas Vidaus reikalų ministerijos) buvo pradėtas svarstyti Seime iš anksto neaptarus ir nederinus pakeitimo nuostatų su Valstybės valdymo, reformų ir savivaldybių reikalų ministerija, kuri tuo metu buvo parengusi bendrąsias valstybės valdymo reformų kryptis³⁴⁵.

Tarpministerinės konsultacijos ekspertiniame lygmenyje galėtų padėti išspręsti nesutarimus atitinkamais klausimais iki jiems patenkant į Vyriausybės darbotvarkę ar, galiausiai, Seimą, kur pagrindinis dėmesys turėtų būti skiriamas politiniams klausimams. Nors daugumoje Vakarų valstybių konsultacijos vyksta ne tik teisinių dokumentų rengimo klausimais, bet ir visais kitais su viešąja politika susijusiais klausimais, numatytais vyriausybės posėdžių darbotvarkėje, tačiau tai ne visuomet yra vykdoma Centrinės ir Rytų Europos bei Vakarų Balkanų šalyse, kur tarpministerinės konsultacijos dažniausiai vyksta tik dėl teisinių dokumentų ir neretai vėlyvoje jų rengimo stadijoje³⁴⁶.

³⁴² Lietuvos Respublikos Seimas, Vyriausybės įstatymo 23 ir 29 straipsnių pakeitimo Įstatymas, 1996 12 03, Nr. VIII-16. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=33573&p_query=&p_tr2=, žiūrėta: 2014 05 02

³⁴³ Lietuvos Respublikos Seimas, Nutarimas dėl Lietuvos Respublikos valstybės valdymo tarnybos „A“ lygio valdininkų pareigybių sąrašo papildymo, 1996 12 12, Nr. VIII-35, Žin., 1996, Nr. 121-2854 Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=33694, žiūrėta: 2014 05 02

³⁴⁴ Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 5, 1996 11 28, rytinis, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=234534, žiūrėta: 2014 05 05

³⁴⁵ Skrebys, K. Viešojo administravimo reformos Lietuvoje pagrindinės kryptys. Konferencija – „Viešojo administravimo reforma Lietuvoje“, konferencijos protokolai, Vilnius: Spaudos praktika, 1997. P. 6-10

³⁴⁶ OECD, *The Role of Ministries in the Policy System: Policy Development, Monitoring and Evaluation*. SIGMA

Šiuo atveju svarstant LR Vyriausybės įstatymo straipsnių pakeitimo įstatymo projektą apskritai nebuvo vykdomos tarpministerinės konsultacijos, todėl tikslas patobulinti viešosios politikos turinį – nebuvo pasiektas.

Procedūriniai nesklandumai ir proceso tvarkos nukrypimai taip pat rodo skubotumo faktą. Pavyzdžiui, projekto pateikimo metu nebuvo pateikta Juridinio skyriaus išvada, kuri pristatyta tik kitą dieną, taip pat galutinai nesuredaguotas įstatymo projektas, paliekant (antrą) straipsnį dėl ministerijų įsteigimo ir naikinimo. Naujas (be antro straipsnio) projektas dar nebuvo įregistruotas, todėl Seimo nariai iš esmės diskutavo dėl projekto, kurio dar faktiškai nebuvo.

Nukėlus Vyriausybės įstatymo straipsnių pakeitimo projekto svarstymą, Valdymo reformų ir savivaldybių komitete buvo išsamiau apsvarstytas projektas, kuriam buvo pritarta:

„kad ministrų pavaduotojai arba padėjėjai būtų vadinami viceministrais, buvo pritarta. Šiandien yra teikiama dar viena tokia bendra pareigybė, kuri atsakytų už protokolo dalį ir dokumentų sutvarkymą - sekretorius. Todėl ir aš asmeniškai pritarčiau, ir komitetas balsuojant pritarė šiems principams ir siūlo priimti įstatymo pataisas (L. Sabutis)“³⁴⁷.

Vyraujantis argumentas, siūlant įtraukti viceministrų pareigybes, grindžiamas politinės komandos stiprinimu, motyvuojant, kad *„ministerijoje turi būti politinio veikimo komanda, kuri negali apsiriboti vien tiktais ministru ir to ministro padėjėju arba patarėju“* (J. Beinortas)³⁴⁸. Siekį *išryškinti politinę liniją partijos, kuri vykdys konkrečią politinę programą* (A. Vaišnoras)³⁴⁹, oponentai siejo su *„ministerizacijos“* (J. Beinortas)³⁵⁰ kūrimu, darbuotojų atleidimu, manipuliuojant pareigybių pavadinimų pakeitimais. Nuogaštavimai ir diskusijos apie tai, kad pareigybės *pavadinimo pakeitimas, tai ir žmogaus arba pareigūno pakeitimas*³⁵¹, dar kartą parodo, kad ministerijų sekretorių vaidmuo nebuvo išimtinai tik nuolatinio valdininko, besirūpinančio administraciniais reikalais, o veikiau kaip patarėjo funkciją atliekančio ministro komandos nario.

Priėmus Vyriausybės įstatymo straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymą, numatyta, kad ministerijos viceministras rūpinasi jam skirtu ministerijos darbo baru, teikia ministrui įsakymų ir kitų teisės aktų projektus, o ministerijos vidaus reikalų tvarkymą, personalo darbą ir raštvedybą

Papers, 39, 2007. P. 24. Rasta: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60qkg9g7-en>, žiūrėta: 2014 06 02

³⁴⁷ Ten pat.

³⁴⁸ Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 5, 1996 11 28, rytinis, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=234534, žiūrėta: 2014 05 05

³⁴⁹ Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis (necilinis) Nr. 4, 1996 11 27, stenograma, Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=234504, žiūrėta: 2014 06 02

³⁵⁰ Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 5, 1996 11 28, rytinis, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=234534, žiūrėta: 2014 05 05

³⁵¹ Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis (necilinis) Nr. 4, 1996 11 27, stenograma, Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=234504, žiūrėta: 2014 06 02

organizuoja ministerijos sekretorius³⁵². Nurodyta, kad ministras vadovauja ministerijos padaliniais tiesiogiai ar per ministerijos viceministrus ir ministerijos sekretorių.

Papildomas argumentas, galimai rodantis ministerijų sekretorių politinį vaidmenį yra tai, kad priėmus Vyriausybės įstatymo straipsnių pakeitimus, nebuvo išplėsta ministro patariamąsios institucijos (kolegijos) sudėtis³⁵³, į kurią pateko ministerijos sekretorius, tačiau nepateko viceministrai. Taigi tokios situacijos gana dviprasmiškos, nes sudaro prielaidų teigti, kad ministerijos sekretorius galimai turėjo svarų patariamąjį vaidmenį lyginant su viceministrais, ypač įvertinus, kad įstatymu buvo tik gana siaurai apibrėžtos sekretoriaus ir viceministrų funkcijos.

1998 m. balandžio 28 d. buvo priimtas Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymas, kuriame nurodoma, kad ministerijose yra po vieną aukščiausiąjį ministerijos karjeros pareigūną – ministerijos sekretorių, kuris vadovauja ministerijos administracijai ir gali turėti ne daugiau kaip du pavaduotojus (sekretorius)³⁵⁴. Įstatymo pakeitimo svarstymo metu, didesnis politinis dėmesys buvo skiriamas ne ministerijos sekretorių, o viceministrų pareigybei, keliant paskyrimo, atleidimo, apimties bei kompetencijos klausimus. Tai rodo, kad daugiau negu prieš metus laiko įteisinta viceministrų pozicija ir su ja susiję aspektai nebuvo pakankamai nuodugnai apsvarstyti, todėl skatino aršias diskusijas ir kėlė politinį susidomėjimą.

Siūlymui, kad viceministrus tiesiogiai paskirtų ir atleistų atitinkamos srities ministras, o ne ministras pirmininkas, po balsavimo buvo nepritarta. Atskirą įstatymo straipsnio pataisą dėl viceministrų kvalifikacijos buvo pateikęs Seimo narys Č. Juršėnas, siūlantis straipsnį papilyti nuostata, pagal kurią „ministerijų viceministrais skiriami Lietuvos Respublikos piliečiai, turintys aukštąjį išsilavinimą“³⁵⁵, tačiau balsavimo metu pataisai nebuvo pritarta. Tai reiškia, kad jokių atskirų reikalavimų viceministrams nebuvo numatyta.

Pagal priimtą įstatymo projektą, viceministrų skaičių nustato Ministras Pirmininkas. Panaikintas maksimalaus viceministrų skaičiaus ribojimas (pagal 1996 m. įstatymo redakciją viceministrų skaičius ministerijoje galėjo būti iki 3), tokiu būdu paliekant kiekvienai ministerijai galimybę plėsti politinių pareigūnų skaičių pagal poreikį.

1998 m. Vyriausybės įstatymo pataisomis buvo išplėstos viceministrų ir ministerijų sekretorių funkcijos. Ministerijos sekretoriams priskirta organizuoti ir kontroliuoti visų ministerijos administracijos padalinių veiklą, vadovaujantis Vyriausybės programa, Vyriausybės

³⁵² Ten pat

³⁵³ Ten pat

³⁵⁴ Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymas, 1998 04 28, Nr. VII-717, Žin., 1998, Nr. 41(1)-1131,

Rasta: <https://www.e-tar.lt/portal/legalAct.html?documentId=TAR.466AEC33D854>, žiūrėta: 2014 12 04

³⁵⁵ Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 189, 1998 04 28, rytinis, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=234538, žiūrėta: 2014 06 03

ar ministro patvirtintomis konkrečiomis priemonėmis šiai programai įgyvendinti, o viceministrams numatyta per ministerijos sekretorių ir atitinkamus ministerijos įstaigų vadovus koordinuoti ir užtikrinti jo įgaliojimams priskirtose srityse ministro nustatytos politikos įgyvendinimą. Nors ministerijos sekretoriams numatyta funkcija „organizuoti ir kontroliuoti visų ministerijos administracijos padalinių veiklą“, tačiau viceministrams galėjo būti suteikta teisė „vadovauti departamentui prie ministerijos“. Be to, šiuo įstatymu viceministrai taip pat priskiriami ministerijos kolegijoms – patariamosioms ministro institucijoms (iki įstatymo pataisų ministerijos sekretoriai pateko į kolegijų sudėtį, o viceministrai ne). Buvo bandoma nustatyti tam tikrą atsakomybių hierarchiją, tačiau viceministrų teisė „per ministerijos sekretorių“ koordinuoti ir užtikrinti politikos įgyvendinimą, iš esmės suteikė jiems galią duoti pavedimus ministerijos sekretoriams.

Apskritai įstatyme apibrėžti ministro, viceministro ir ministerijos sekretoriaus atsakomybės klausimai, dalies Seimo narių manymu, prieštaravo Konstitucijai, nes išplėtė ministerijai vadovaujančių subjektų skaičių. Konstitucija apibrėžia ministrų kompetenciją „vadovauti ministerijai, spręsti ministerijos kompetencijai priklausančius klausimus, taip pat vykdyti kitas įstatymų numatytas funkcijas“, tačiau Konstitucinio teismo manymu, nenustato, kokia tvarka ministras turėtų įgyvendinti jam Konstitucijoje numatytą kompetenciją. Vyriausybės įstatymas leidžia ministrui savarankiškai ir nekludomai pasirinkti ir taikyti įvairius, ministro nuomone, racionaliausius, vadovavimo ministerijos padaliniais ir jai pavaldžioms įstaigoms būdus, todėl pripažinta, kad Vyriausybės įstatymo nuostata, pagal kurią ministrai gali vadovauti ministerijos padaliniais *per viceministrus ir ministerijos sekretorius* nepaneigia ir neapriboja Konstitucijos nustatytos ministro kompetencijos vadovauti ministerijai ir spręsti jos kompetencijai priklausančius klausimus³⁵⁶. Atitinkamai pripažinta, kad viceministrams ir ministerijos sekretoriui priskirtos funkcijos neapriboja ministro kompetencijos ir neprieštarauja Konstitucijos nuostatomis.

Valstybės tarnybos stabilumo užtikrinimas ir toliau buvo dominuojantis oficialus tikslas pertvarkant viešąjį valdymą. Siekiant mažinti asmeninių ryšių įtaką ir politiškumo raišką, 1999 m. buvo priimtas Valstybės tarnybos įstatymas, kuriuo pasirinkta mišrioji valstybės tarnybos sistema su dominuojančiais karjeros valstybės tarnybos elementais. Buvo akcentuota, kad valstybės tarnautojams turi būti užtikrinta tinkama darbo apsauga ir apmokėjimo lygis, aiškiai apibrėžtos valstybės tarnautojo teisės ir pareigos, o priėmimas į darbą ir kėlimas pareigose

³⁵⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, Nutarimas Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 8 straipsnio 2 ir 4 dalių, 9 straipsnio 1 dalies 4 punkto ir 4 dalies, 22 straipsnio 1 punkto, 24 straipsnio 2 dalies 5 bei 11 punktų, 26 straipsnio 3 dalies 7 punkto, 31 straipsnio 2, 4 dalių ir 6 dalies 2 punkto, 37 straipsnio 4 dalies, 45 straipsnio 4 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, 1999 11 23. Rasta: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/oldsearch.preps2?a=90764&b=>, žiūrėta 2014 06 07

vykdomas atsižvelgiant į asmeninius nuopelnus³⁵⁷. Iš esmės nuo 1999 m. buvo siekiama formuoti serijiniu lojalumu paremtus santykius, kur nuolatiniai valstybės tarnautojai turėtų tapti vėlesnių ministrų ir vyriausybių patikėtiniais, nepaisydami jų partinės priklausomybės ar kitokių politinių pažiūrų ir politikos vykdomo stiliaus, tačiau palaišnis įstatyminės bazės kūrimas, atskiriant politikų ir administratorių veiklos sferas, taip pat lėmė ir legalistinio santykių modelio įsivyravimą³⁵⁸. Kita vertus, griežtas detalizuotas funkcijų atskyrimas, valstybės tarnautojams priskiriant grynai formalistinę veiklą ir nepaliekant iniciatyvos galimybių, taip pat gali atspindėti sovietinei sistemai būdingus tam tikrus technokratinio administravimo veiklos bruožus³⁵⁹.

Tolesniu 2000 m. spalio 10 d. priimtu Vyriausybės įstatymo straipsnių pakeitimo įstatymu buvo pakeista viceministrų skyrimo ir atleidimo tvarka. Įteisinta, kad viceministrus skiria ir atleidžia ministras³⁶⁰ (pagal ankstesnę tvarką ministro teikimu skirdavo ir atleisdavo ministras pirmininkas). Priėmus šį patikslinimą iškilo kitas neapibrėžtumas – tapo neaišku, kas tvirtina viceministrų skaičių, kadangi pagal ankstesnę nuostatą viceministrų skaičių nustatė ministras pirmininkas. Priėmus pakeitimus, neliko viceministrų skaičiaus reguliavimo nuostatų. Nauja tvarka taip pat apribojo ministerijos sekretorių pavaduotojų skaičių iki vieno, numatant, kad ministerijos administracijai vadovauja ministerijos sekretorius, kuris gali turėti pavaduotoją³⁶¹ (žr. 1 lent.).

³⁵⁷ Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr.281, 1999 01 05, rytinis, stenograma, Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=70754; žiūrėta: 2009 03 22

³⁵⁸ Krupavičius, A. Politikos ir valstybės tarnybos sąveika. // Masiulis, K., Krupavičius, A. (eds.). *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*, Vilnius: UAB „Praction“, 2007. P. 311

³⁵⁹ Pivoras, S. Nuo nomenklatūros iki pseudobiurokratijos. Posovietinės viešosios biurokratijos bruožai Lietuvoje. *Darbai ir dienos*, 52, 2009. P. 15

³⁶⁰ Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas, 1994 05 19, Nr. I-464, 29 str. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=5807&p_tr2=2, žiūrėta: 2014 05 25

³⁶¹ Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 3, 9, 10, 13, 14, 18, 22, 24, 25, 26, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 44, 45 straipsnių, ketvirtojo ir dešimtojo skirsnių pavadinimų pakeitimo ir papildymo įstatymas, 2000 10 10, Nr. VIII-1980, *Žin.*, 2000, Nr. 92-2843, Rasta: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/oldsearch.preps2?Condition1=111835&Condition2=>, žiūrėta: 2014 06 12

1 lentelė. LR Vyriausybės įstatymo pakeitimai, koreguojantys ministerijos valdymo modelį

Įstatymo priėmimo/ Pakeitimo data	1990 03 22	1994 05 19	1996 12 03	1998 04 28	2000 10 10	2002 04 16
Ministro politinės komandos nariai	Ministro pavaduotojai ($x \geq 1$)	Nenumatyta	Viceministrai ($x \leq 3$)	Viceministrai ($x \geq 1$)	Viceministrai ($x \geq 1$)	Viceministras (1)
Ministerijos administracijos aukščiausio rango tarnautojai	Nenumatyta	Ministerijos sekretoriai ($x \geq 1$)	Ministerijos sekretorius (1)	Ministerijos sekretorius (1) Ministerijos sekretoriaus pavaduotojai ($x \leq 2$)	Ministerijos sekretorius (1) Ministerijos sekretoriaus pavaduotojas (1)	Ministerijos valstybės sekretorius (1) Ministerijos sekretoriai ($x \geq 1$)
Ministerijos valdymo modelis	Funkciškai ir struktūriškai neapibrėžtas	Ministrų – ministerijos sekretorių	Ministrų – viceministrų			Ministrų – ministerijos sekretorių

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis: Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba - Atkuriamasis Seimas, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas, 1990 03 22, Nr. I-61; Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas, 1994 05 19, Nr. I-464; Lietuvos Respublikos Seimas, Vyriausybės įstatymo 23 ir 29 straipsnių pakeitimo įstatymas, 1996 12 03, Nr. VIII-16; Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymas, 1998 04 28, Nr. VII-717, Žin., 1998, Nr. 41(1)-1131; Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 3, 9, 10, 13, 14, 18, 22, 24, 25, 26, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 44, 45 straipsnių, ketvirtą ir dešimtojo skirsnių pavadinimų pakeitimo ir papildymo įstatymas, 2000 10 10, Nr. VIII-1980, Žin., 2000, Nr. 92-2843; Lietuvos Respublikos Seimas, Vyriausybės įstatymo 3, 22, 24, 26, 29, 30, 31, 32, 33, 37, 40, 41, 44, 45 straipsnių, dešimtojo skirsnio pavadinimo pakeitimo ir papildymo bei įstatymo papildymo³⁶¹, 44⁽¹⁾ straipsniais įstatymas, 2002 04 16, Nr. IX-842.

Laikotarpį nuo 1996 m. pb. iki 2002 m. vid. būtų galima priskirti ministrų – viceministrų modeliui. Šiuo periodu, viena vertus, išsiplėtė ministro komandos sudėtis ir buvo įteisintas asmeninio tipo lojalumo sandėris tarp ministrų ir jo politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų. Kita vertus, politinės diskusijos ir 1999 m. priimtas Valstybės tarnybos įstatymas rodo apie siekius formuoti serijiniu lojalumu grįstus santykius tarp ministrų ir nuolatinių karjeros valstybės tarnautojų.

Tuo metu buvo atlikti keli moksliniai tyrimai, analizuojantys ministrų ir valstybės tarnautojų sąveikos aspektus, kurių rezultatai publikuoti užsienio autorių darbuose. Pagal danų mokslininkų 2000 m. atliktą 53 Lietuvos ministrų apklausą, tuo metu ministrai nebuvo linkę sutikti, jog valstybės tarnautojai turėtų būti valdančiosios (koalicijos) partijos nariais. Be to, tik mažiau nei 15 proc. apklaustų respondentų pažymėjo, kad ministro valdymo metu dauguma aukščiausio rango valstybės tarnautojų priklausė valdančiajai partijai. Galiausiai, respondentai nurodė, jog ministerijai pradėjus vadovauti naujam ministrui, pasikeičia „mažiau kaip puse“ (atsakė 65,4 proc. respondentų) ir nepasikeičia „nei vienas“ (atsakė 32,7 proc. respondentų) administracijos darbuotojas. Autorių teigimu, tai neįrodo, jog sistema nėra politizuota³⁶², kadangi tiesioginiai respondentų komentarai išryškino faktus apie karjeros tarnautojų pakeitimus

³⁶² Drengsgaard, L., Hansen, O.H. *State of the State in Lithuania*. Demstar Research Report No. 19, University of Aarhus, 2004. P. 24

dėl „politinių priežasčių“. Be to, palaiapsniui valstybės tarnautojai intensyviau įsitraukė į politinius reikalus, todėl patys tapo labiau politizuoti, o ministrams buvo sudėtinga gauti „laisvus patarimus“³⁶³.

2 lentelė. Ministrų atsakymų pasiskirstymas, vertinant teiginius dėl valstybės tarnautojų narystės valdančiojo/se partijoje/se ir galimybės ministrui asmeniškai paskirti valstybės tarnautojus

	„Geriau, kai valstybės tarnautojai yra valdančiųjų (koalicinių) partijų nariai“ proc. (N)	„Geriau, jeigu ministrai patys galėtų asmeniškai paskirti ministerijos valstybės tarnautojus“ proc. (N)	
		Ministrai iki 1996	Ministrai po 1996
Visiškai sutinku	0,0 (0)	50,0 (8)	40,7 (11)
Sutinku	1,9 (1)	43,8 (7)	37,0 (10)
Nesutinku	42,9 (21)	6,3 (1)	14,8 (4)
Visiškai nesutinku	49,0 (24)	0,0 (0)	3,7 (1)
Nežinau	6,1 (3)	0,0 (0)	3,7 (1)

Šaltinis: Drengsgaard, L., Hansen, O.H. *State of the State in Lithuania*. Demstar Research Report No. 19, University of Aarhus, 2004. P. 24

Nors ministrai nemano, kad yra geriau, jeigu valstybės tarnautojai yra valdančiųjų partijų nariai, tačiau lentelėje pateikti duomenys rodo, kad respondentai yra linkę pritarti galimybei valstybės tarnautojus paskirti savarankiškai. Tai reiškia, jog pasisakoma už didesnių galių politikams suteikimą ir tam tikrą priėmimo proceso kontrolės galimybę (žr. 2 lent.).

Tyrimo duomenys parodė, kad bendrai ministrai yra linkę pasitikėti valstybės tarnautojų teikiama informacija, tačiau vertinant tarnautojų vaidmenis, labiau palaikomas valstybės tarnautojo, kaip specialisto, patariančio techniniais klausimais vaidmuo (žr. 3 lent.)³⁶⁴. Išimtinai visų ministrų, kurie nepritarė, jog valstybės tarnautojai turėtų patarti politiniais klausimais valdymo laikotarpis yra po 1996 metų.

3 lentelė. Atsakymų pasiskirstymas, vertinant valstybės tarnautojų vaidmenį

	Valstybės tarnautojai turi patarti techniniais klausimais, proc. (N)	Valstybės tarnautojai turi patarti politiniais klausimais, proc. (N)
Sutinka	97,6 (40)	78,9 (30)
Nesutinka	2,4 (1)	21,1 (8)
Viso	100 (41)	100 (38)

Šaltinis: Drengsgaard, L., Hansen, O.H. *State of the State in Lithuania*. Demstar Research Report No. 19, University of Aarhus, 2004. P. 24

³⁶³ Ten pat

³⁶⁴ Ten pat

Apie politikų vaidmenį, skiriant karjeros valstybės tarnautojus, tam tikrų įžvalgų pateikia ir R. M. King, remiantis 2001 – 2002 m. atliktu interviu su Estijos, Lietuvos, Čekijos ir Lenkijos valstybės tarnautojais bei politiniais duomenimis. Anot autorės, informantai vieningai pritarė nuomonei, jog politikai negali turėti tiesioginės įtakos, skiriant karjeros valstybės tarnautojus. Tokia nuomonė aiškinama dviem aspektais – pirma, politikai vertina stabilią ir profesionalią valstybės tarnybą, kadangi be jos nėra įmanomas tinkamas viešosios politikos įgyvendinimas. Antra, tais atvejais, kai valdančioji partija ar koalicija paskiria į svarbiausius valstybės tarnybos postus lojalus asmenis, jie siekia užtikrinti valstybės tarnybos stabilumą ir tęstinumą tam, kad jų paskirti asmenys liktų savo poste ir tuomet, jeigu opozicija laimėtų rinkimus³⁶⁵.

R. M. King atliktos studijos rezultatai iš dalies panašūs į L. Johannsen straipsnyje „Efektyvi valstybė“ (angl. „*The Effective State*“) publikuotus tyrimo duomenis, kurie rodo vienbalsį pritarimą karjeros valstybės tarnautojų pareigybes atriboti nuo politinės įtakos, tačiau taip pat straipsnyje sutinkama, kad Baltijos šalyse tokia praktika nėra taikoma. Konstatuojama, kad būtent Baltijos šalyse pastebima gana didelė valstybės tarnautojų kaita pasikeitus ministrui, o dauguma ministrų, ypač Lietuvoje, norėtų turėti teisę paskirti valstybės tarnautojus savo nuožiūra³⁶⁶. Straipsnio autorius tai laiko personalizacija, o ne politizacija, kadangi ministrai siekia suburti sau lojalų personalą³⁶⁷.

Taigi tyrimų duomenys iš esmės parodo, kad ministrai pritaria, jog svarbu užtikrinti nuolatinių valstybės tarnautojų neutralumą, atriboti juos nuo galimos politinės įtakos, kas iš esmės galėtų sudaryti sąlygas „serijinio lojalumo“ sandėrių formavimuisi, tačiau pripažįstant, kad praktikoje ieškoma būdų kaip suburti sau lojalų personalą, parodo, jog realiai formuojami „asmeninio lojalumo“ sandėriai.

Toliau deklaruojant politinio neutralumo, pastovumo, profesionalumo³⁶⁸ stiprinimo siekius, 2002 metų balandžio 16 d. buvo priimtas Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymas iš esmės keičiantis ministerijų vadovybės proporcijas. Opozicija šį įstatymo pakeitimą pavadino „bičiulių įdarbinimo įstatymu“ (A. Vazbys)³⁶⁹. Patvirtintas įstatymas numatė vieną viceministro pareigybę (politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojas) ir ministerijos valstybės sekretoriaus bei ministerijos sekretorių pareigybes (nuolatiniai karjeros valstybės tarnautojai)³⁷⁰.

³⁶⁵ King, R.M. *Conversations with Civil Servants: Interview Results from Estonia, Lithuania, Czech Republic and Poland*. P. 6. Rasta: <http://nispa.sk/news/papers/main/King.rtf>. Žiūrėta: 2012 04 12

³⁶⁶ Johannsen, L. *The Effective State*. *Baltic Defence Review*, 1(9), 2003. P. 26

³⁶⁷ Ten pat. P. 27

³⁶⁸ Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 10, 2003 03 26, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=163048. Žiūrėta: 2014 06 03

³⁶⁹ Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 10, 2003 03 26, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=163048. Žiūrėta: 2014 06 03

³⁷⁰ Lietuvos Respublikos Seimas, Vyriausybės įstatymo 3, 22, 24, 26, 29, 30, 31, 32, 33, 37, 40, 41, 44, 45 straipsnių, dešimtojo skirsnio pavadinimo pakeitimo ir papildymo bei įstatymo papildymo 31⁽¹⁾, 44⁽¹⁾ straipsniais

Buvo tikimasi garantuoti tęstinumą keičiantis vyriausybėms ir partijoms valdžioje taip pat sustiprinti politinį neutralumą bei viešumą. Tokiu būdu ministerijose buvo įvedama nauja valdymo grandis, t. y. ministerijos valstybės sekretoriai, dėl ko opozicija teikė pastabas įžvelgdami sudėtingesnę, brangesnę ministerijų valdymą ir komplikuoatą Vyriausybės programos įgyvendinimą³⁷¹.

Įstatymo projekto aiškinamajame rašte numatyta, kad siekiant narystės Europos Sąjungoje, svarbu patobulinti valstybės institucijų sąrangą bei padidinti institucijų administracinius gebėjimus³⁷². Tuomečio vidaus reikalų ministro J. Bernatonio teigimu, Lietuvai būtina atsižvelgti į Europos Komisijos pastabas ir gerinti administracinius gebėjimus, todėl pasirengimas stojimui į ES tapo pagrindiniu argumentu pokyčių iniciatyvoms.

„Kilo nepasitenkinimas, kad labai dažnai keičiasi asmenys, su kuriais yra vykdomos derybos, arba kurie yra atsakingi už tam tikrą sritį. Atvažiuoja susipažįsta ir vėl yra pakeičiami, tai buvo iškelta sąlyga, kad turi būti stabiliai, asmenys turi dirbti toje srityje pakankamai ilgą laiką ir mes norime bendrauti su tokiais. Tai buvo vienas iš veiksnių, kada viceministrai buvo keičiami į ministerijų sekretorius“³⁷³.

Įstatymo projekto svarstymo diskusijų metu ypač buvo keliamas interesų konflikto, politinių ryšių panaudojimo klausimas, įžvelgiant „dabartinių ministerijos sekretorių išmėtymo ir laukiančiųjų socialdemokratų sąrašė įdarbinimo“ scenarijų³⁷⁴, tokiu būdu siekiant „dabar deleguotus savo politikus bandyti išsaugoti kelioms kadencijoms į priekį“ (J. Razma)³⁷⁵.

Numatyti vieši konkursai į ministerijos valstybės sekretoriaus ir ministerijos sekretoriaus pareigybes Seimo opozicijos narių atstovams kėlė abejonių, ypač dėl procedūrų skaidrumo ir sąžiningumo užtikrinimo.

„Turime aiškiai pasakyti, kad šis įstatymas, kurį dabar svarstome, nieko bendro su valstybės valdymo pertvarka neturi. Viskas daroma vienos partijos, Socialdemokratų partijos, diktatui įtvirtinti, socialliberalai jau pasiduoda, demokratai liberalai atsiduoda. Visi kažko tikisi, vieni – Prezidento posto, kiti – Seimo vicepirmininko, todėl remia. <...> ar galime būti tokie naivūs ir įsivaizduoti, kad nuo šiol vadinamoji karjerinė ministerijų vadovybė bus paskirta

įstatymas, 2002 04 16, Nr. IX-842. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=164648&p_query=&p_tr2=žiūrėta 2014 06 03

³⁷¹ Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 10, 2003 03 26, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=163048, žiūrėta: 2014 06 03

³⁷² Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Aiškinamasis raštas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo papildymo 30¹ straipsniu ir 3, 22, 24, 26, 29, 30, 31, 32, 33, 37, 40, 41, 44 ir 45 straipsnių ir dešimtojo skirsnio pavadinimo pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto, 2001 12 10, Nr. IXP-1265. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=156008, žiūrėta: 2014-06-01

³⁷³ Interviu, POLIT7, 2014 m. balandis

³⁷⁴ Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 8, 2002 03 21, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=162742, žiūrėta 2014 06 03

³⁷⁵ Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 10, 2003 03 26, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=163048, žiūrėta: 2014 06 03

sąžiningu konkurso būdu. <...> Esu įsitikinęs, kad valstybės valdymo pertvarka iš esmės turi būti nacionalinio sutarimo, o ne vien partinio diktato reikalas (A. Kubilius) ³⁷⁶.

Pažymint, jog visiškai nebuvo įsiklausoma į opozicijos teikiamus pasiūlymus, tiesiogiai konstatuota, kad pasikeitus valdžiai „*šis įstatymas bus sėkmingai atšauktas ir bus elgiamas taip, kaip elgiatės jūs*“ (A. Gričius) ³⁷⁷. Būtent politinio sutarimo dėl valstybės valdymo pertvarkos stoka buvo vienas pagrindinių prezidento dekreto argumentų, gražinant įstatymą Seimui pakartotinai svarstyti³⁷⁸. Argumentuojant, kad įstatymas nesudaro sąlygų aiškiam valstybės valdymo politinių ir administracinių funkcijų atskyrimui, taip pat nelaiduoja pakankamai nuoseklios reformos, pertvarkomų valdymo struktūrų pastovumo bei visuomenės pasitikėjimo jomis, prezidentas valdymo reformą pasiūlė įgyvendinti nuosekliau, t. y. panaikinti politinio pasitikėjimo viceministro pareigybę ir įsteigti valstybės sekretoriaus (karjeros tarnautojo pareigybę) ir naują ministrų kabineto pareigybę, vadovausiančią ministrų politinio pasitikėjimo pareigūnų komandai³⁷⁹.

Iš naujo svarstant prezidento gražintą įstatymą Valstybės valdymo ir savivaldybių komitete vieningos nuomonės taip pat nebuvo pasiekta (5 - už, 5 - prieš) ir tik komiteto pirmininko balsas nulėmė rezultata, pagal kurį „*turi likti dabar galiojantis įstatymas ir kad turėtų būti viceministrai*“³⁸⁰. Gražintas įstatymas buvo priimtas be pataisų (už balsavo - 77, prieš - 36, susilaikė 7), o politinis sutarimas iš esmės nebuvo pasiektas.

Svarbu atkreipti dėmesį, kad tuo metu taip pat buvo atliekami Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimai, kuriais buvo panaikintas privalomas darbo patirties reikalavimas, pirmąkart ateinantiems į karjeros valstybės tarnybą, grindžiant lankstesnės postų sistemos elementų įvedimu. S. Pivoras pažymi, kad tai labiau atspindi tik formaliąją pusę, kadangi už šių pakeitimų slypi politinis interesas, siekiant sudaryti palankias sąlygas ateiti į aukščiausius karjeros tarnybos postus „konvertuotiesiems“ iš buvusių politinio pasitikėjimo tarnautojų (viceministrų bei pan.) ir iki tol neturėjusių stažo karjeros valstybės tarnyboje“³⁸¹.

„Nebuvo unifikuoatų reikalavimų. Ir į tuos sekretorius, sakykim, aukščiausių valstybės tarnybos grandį pateko žmonės, kurie nėra praėję jokių pirminių grandžių ir nedirbę valstybės tarnyboje. <...> į aukščiausių valstybės tarnybos grandį tas politinis lojalumas ar partiškumas,

³⁷⁶ Ten pat.

³⁷⁷ Ten pat.

³⁷⁸ Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 20, 2002 04 11, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=164294, žiūrėta: 2014 06 05

³⁷⁹ Ten pat.

³⁸⁰ Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 22, 2002 04 16, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=164546, žiūrėta: 2014 06 05

³⁸¹ Pivoras, S. Nuo nomenklatūros iki pseudobiurokratijos. Posovietinės viešosios biurokratijos bruožai Lietuvoje. *Darbai ir dienos*, 52, 2009. P. 168

kurio pagrindu buvo parinkti, nes tada ir konkursų sąlygos buvo visai kitokios, nebuvo to bendrųjų gebėjimų testo ar specialiųjų žinių patikrinimo“³⁸².

Įstatymą papildžius nuostatomis, kad asmenį galima priimti į bet kokios kategorijos pareigas bei atsisakius reikalavimo turėti tam tikrą darbo valstybės tarnyboje stažą, valstybės tarnyba pasipildė bruožais, būdingais postų modeliui ir taip sudarė galimybes kurti atviresnę valstybės tarnybos sistemą³⁸³. Šie politiniai sprendimai gali atspindėti B. G. Peters vadinamus „biurokratiniais manevrus“, kai dedamos pastangos atimti politiką iš politinių pareigūnų ir perduoti ją į tariamai neutralių, išmanančių ir objektyvių administratorių rankas³⁸⁴.

Nors teigiama, kad tuo metu „valstybės sekretoriai ir sekretoriai ministerijose suvaidino stabilizuojantį vaidmenį, valstybės tarnybos stiprinimo ir kompetencijos pripažinimo vaidmenį“³⁸⁵, tačiau po 2002 m. Vyriausybės įstatymo pakeitimo, nemaža dalis politinio pasitikėjimo pareigūnų, rėmusių valdančiosios daugumos politinę partiją, tapo aukštas pareigas užimančiais ministerijų valstybės tarnautojais ir iš esmės pasitvirtino nuogaštavimai dėl viešų konkursų skaidrumo. Pavyzdžiui, naikinant Vyriausybės kanclerio politinio pasitikėjimo pareigybę, buvo atleistas socialdemokratas Z. Kaminskas, tačiau po mėnesio jis tapo Vyriausybės kancleriu, tačiau jau nuolatinio karjeros valstybės tarnautoju. Pažymima, kad iš tuo metu buvusių 13 ministerijos valstybės sekretorių ir 39 ministerijos sekretorių pozicijų, tik 4 „nauji“ žmonės į jas pateko (kurių pareigos buvo žemesnės, nors ne žemiau kaip departamento direktoriaus toje pačioje ar kitoje ministerijoje), kai visi kiti buvo viceministrai (30), ministrų patarėjai (2), ministrų sekretoriai ar jų pavaduotojai (15)³⁸⁶. Iš esmės visų buvusių viceministrų pareigybės (išskyrus vieno) buvo pakeistos valstybės ir ministerijų sekretorių pareigybėmis³⁸⁷. Tai tik patvirtina faktą, kad Centrinės ir Rytų Europos šalių atvejais, yra daugiau ar mažiau sisteminis atotrūkis tarp oficialių teisėkūros tikslų ir praktinio įgyvendinimo³⁸⁸.

Tokiu būdu formaliai „asmeninio lojalumo“ sandėriai transformuoti į „serijinio lojalumo“, tačiau asmeniniu lojalumu pasižymintys asmenys nebūtinai atitinka serijinio lojalisto bruožus. Kitaip tariant, dalis politiniu pagrindu priimtų asmenų, išreiškusių lojalumą konkreitiems politikams ar partijai, tapo nuolatiniais valstybės tarnautojais (valstybės ir ministerijų sekretoriais), turinčiais pasižymėti neutralia kompetencija ir „perkelti“ savo lojalumą nuo vieno

³⁸² Interviu, POLIT8, 2014 m. balandis

³⁸³ Žukauskas, E. 1999-2003 metų Lietuvos valstybės tarnybos pagrindiniai bruožai. *Valstybės tarnybos aktualijos*, 5, 2006. P. 50

³⁸⁴ Peters, B.G. *Biurokratijos politika*. Vilnius: Pradai, 2002. P. 300

³⁸⁵ Interviu, POLIT8, 2014 m. balandis

³⁸⁶ Brožaitis, H. Dismantling Political-Administration Nexus in Lithuania. *Lithuanian Political Science Yearbook 2001, 2002*. P. 122

³⁸⁷ Nakrošis, V. Viešojo valdymo reformos Lietuvoje, kodėl ir kuo reikia pakeisti naująją viešąją vadybą? *Politologija*, 61(1), 2011. P. 77

³⁸⁸ Brožaitis, H. Dismantling Political-Administration Nexus in Lithuania. *Lithuanian Political Science Yearbook 2001, 2002*. P. 120

politiko prie kito. Kyla pagrįstų dvejonų dėl asmeniniu lojalumu saistomų tarnautojų gebėjimų perduoti savo lojalumą vėlesniems vadovams, siekiant pagrindinio politinio neutralumo tikslo.

Iš esmės nestebina 2003 – 2004 m. atliktų interviu su ministrais duomenų analizės³⁸⁹ rezultatai, rodantys, kad didžioji dauguma informantų santykių pobūdį linę vertinti teigiamai³⁹⁰, t.y. mano, kad santykiai yra paremti bendradarbiavimu, nors lyginant su kitomis Centrinės ir Rytų Europos valstybėmis, taip manančių Lietuvoje yra mažiausiai³⁹¹ (žr. 4 lent.).

4 lentelė. Ministrų ir valstybės tarnautojų santykių pobūdis Centrinės ir Rytų Europos valstybėse

	Bendradarbiavimas (proc.)	Valstybės tarnautojų sprendimų anuliavimas/blokavimas (proc.)	Abipusis blokavimas (proc.)	Kita (proc.)	Viso (proc.) (N)
Lenkija	95,6	2,2	0,0	2,2	100 (45)
Slovakija	95,5	4,5	0,0	0,0	100 (22)
Estija	89,7	10,3	0,0	0,0	100 (39)
Bulgarija	88,0	4,0	8,0	0,0	100 (25)
Vengrija	85,0	2,5	0,0	12,	100 (40)
Slovėnija	81,0	0,0	0,0	19,0	100 (21)
Čekija	81,0	9,5	0,0	9,5	100 (21)
Latvija	80,0	2,5	0,0	17,5	100 (40)
Rumunija	78,8	21,2	0,0	0,0	100 (23)
Lietuva	76,4	11,8	0,0	11,8	100 (34)

Šaltinis: Blondel, J. et al., *Governing New European Democracies*. London: Palgrave Macmillan, 2007. P. 143

Tyrimo rezultatai taip pat parodė, kad Lietuvoje ministrai iš esmės yra patenkinti valstybės tarnautojų darbo kokybe ir 44 proc. atsakiusių ministrų pasikliauja tarnautojų teikiama informacija³⁹².

Gauti rezultatai nestebina todėl, kad nors nuo 2001 m. keitėsi Vyriausybės, tačiau valdžioje (iki 2008 m. pb.) išliko socialdemokratų ir jie „sulaikė kitas partijas nuo valstybės tarnybos valymo“³⁹³. Jau paminėti 2002 m. Vyriausybės ir Valstybės tarnybos įstatymų pakeitimai iš dalies sudarė palankias sąlygas socialdemokratams išlaikyti lojalius asmenis ministerijose bei departamentuose. Remiantis valstybės tarnautojų kaitos rodikliu, V. Nakrošis teigia, kad laikotarpiu 2004 – 2008 m. valstybės tarnybos politizavimas (siejant su priėmimo – atleidimo aspektu) centriniu lygmeniu sumažėjo, o atleistų tarnautojų skaičius 2004 – 2006 m. sudarė apie 8-10 proc., kai 2003 m. siekė apie 20 proc. ir, atitinkamai, po 1996 m. Seimo rinkimų

³⁸⁹ Lietuvos atveju atlikti 34 interviu

³⁹⁰ Blondel, J. et al., *Governing New European Democracies*. London: Palgrave Macmillan, 2007. P. 143

³⁹¹ Ten pat.

³⁹² Ten pat. P. 141; 144

³⁹³ Internetinis portalas *delfi.lt*, Samoškaitė, E. Valsžių kaita – košmaras valstybės tarnautojams? 2008 10 18. Rasta: <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/valdziu-kaita-kosmaras-valstybes-tarnautojams.d?id=18927941>, žiūrėta: 2014 07 01

30 proc.³⁹⁴. Taigi faktas, kad nuo 2001 m. iki 2008 pb. valdžioje išliko Lietuvos socialdemokratų partija taip pat galimai turėjo įtakos to meto didesniai valstybės tarnybos stabilumui. Visgi verta paminėti, kad ir kitos koalicinių Vyriausybių partijos narės sugebėjo įgyti politinės įtakos valstybės tarnyboje, pavyzdžiui, 2008 m. Seimo rinkimuose Lietuvos valstiečių liaudininkų sąjungos sąrašė buvo valstybės sekretorius ir du ministerijos sekretoriai iš Žemės ūkio ministerijos, kuriai nuo 2004 m. vadovavo K. Prunskienė³⁹⁵.

Nors F. Cardonos teigimu, sekretorių pareigybė tapo skiriamąja administracijos ir politikos linija³⁹⁶, tačiau ministrai liko su gana mažomis politinėmis komandomis dėl ko pradėjo formuotis tam tikra valstybės tarnybos „pirmenybė“ prieš politiką, sudariusi sąlygas išaugti valstybės tarnautojų galiai: „*Lietuvą <...> valdo ne politikai, o biurokratai. <...> Ne politikai kontroliuoja biurokratus čia, o priešingai – sena ir patyrusi biurokratija greitai neutralizuoja politikos naujokus*“³⁹⁷. Buvę ministrai taip pat pripažįsta, kad „*pasikeitus politinei jėgai ministras lieka „vienas prieš visą ministeriją“³⁹⁸, „ministras tampa aparato įkaitu ir jokia politinė valia negali būti įgyvendinta“³⁹⁹. Be to, sparti valstybės tarnybą reglamentuojančių teisės aktų infliacija, apibrėžiant valstybės tarnautojų veiklą iš anksto parengtomis procedūromis ir detaliam reglamentuojant žmogiškųjų išteklių valdymo elementus, sudarė palankias sąlygas valstybės tarnybos korpuso stiprėjimui. Galima teigti, jog tai laikotarpis, kai išimtinai galėjo formuotis „teisėjo“ tipo (su tam tikromis išimtimis) lojalumo sandėriai, kuriuose aukščiausio rango valstybės tarnautojai turi teisę autonomiškai spręsti politinės svarbos klausimus, kurių veikla negali būti kontroliuojama jokio politinio veikėjo ir kurie negali būti pašalinti iš tarnybos“⁴⁰⁰.*

Nors plečiant valstybės tarnybos sistemos teisinį reguliavimą, aukščiausio rango valstybės tarnautojams – vadovams nebuvo apibrėžtos atskiros tarnybos sąlygos ir nebuvo formuojami bendrieji vadovų valdymo principai⁴⁰¹, tačiau tam tikri atskiri reikalavimai visgi buvo priimti. Visų pirma, vadovaujantis Valstybės tarnautojų pareigybių aprašymo ir vertinimo metodika, sudaryta galimybė (rekomendacinio pobūdžio) vadovams nustatyti specialų vadovaujamo darbo

³⁹⁴ Nakrošis, V. Lietuvos valstybės tarnyba kryžkelėje: vadybos modelio link? // Švedas, G. (ed.). *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008. P. 140

³⁹⁵ Ten pat. P. 141

³⁹⁶ Cardona, F. Lietuvos valstybės tarnybos modelis. *Justitia*, 5, 1997. P. 13

³⁹⁷ Internetinis portalas *balsas.lt*, Donskis, L. Policinės valstybės link? Mažoji putinizmo grimasa Lietuvoje, 2008 12 05. Rasta: <http://www.balsas.lt/naujiena/227263/policines-valstybes-link-mazojo-putinizmo-grimasos-lietuvoje/rubrika:naujienos-lietuva-komentarai/analize-lietuva>. Žiūrėta: 2014 01 17

³⁹⁸ Interviu, POLIT5, 2014 m. kovas

³⁹⁹ Interviu, POLIT9, 2014 m. balandis

⁴⁰⁰ Hood, Ch., Lodge, M., *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty and Blame*. New York: Oxford University Press, 2006. P. 114

⁴⁰¹ Valstybės valdymo tobulinimo komisija (Saulėlydzio komisija), *Viešojo sektoriaus įstaigų ir įmonių vadovų valdymo principų apžvalga*, Vilnius, 2012, Rasta: <http://lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/vie%C5%A1ojo%20sektoriaus%20%C4%AFstai%C5%B3%20vadov%C5%B3%20principai.pdf>, žiūrėta: 2014 06 07

patirties reikalavimą⁴⁰². Taip pat priėmimo į valstybės tarnautojo pareigas tvarkos apraše, nurodant įstatymų ir kitų teisės aktų, iš kurių sudaromi egzamino raštu testai, sąrašą, įstaigų vadovams, jų pavaduotojams, ministerijų kancleriams, įstaigų struktūrinių padalinių vadovams ir jų pavaduotojams buvo pateikiamas papildomas įstatymų ir teisės aktų sąrašas, iš kurių sudaromi testai⁴⁰³.

Antra, vykdomos atskiros mokymų programos aukščiausių kategorijų tarnautojams, pavyzdžiui, 1999 metų įstatyme numatytas reikalavimas asmenims, pretenduojantiems eiti aukščiausių kategorijų viešojo administravimo valstybės tarnautojų pareigas, pateikti dokumentą apie išeitą atitinkamą Lietuvos viešojo administravimo instituto mokymo programą (ar jai prilygintą). Vėlesnė įstatymo redakcija ir pakeitimai numatė privalomą mokymo programų išklausimą 18-20 kategorijos valstybės tarnautojams ir žemesnės kategorijos įstaigų vadovams per dvejus metus nuo paskyrimo į pareigas dienos. Atitinkamai žvelgiant į valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo kriterijų kaitą, galima pastebėti, jog 2002 m. priėmus nutarimą dėl valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo kriterijų, vadovams nebuvo išskirta⁴⁰⁴ jokių specialių sąlygų, o priėmus 2007 m. pakeitimą, atskirai nurodomi įstaigos vadovų vertinimo kriterijai (įstaigos strateginių tikslų įgyvendinimas, vadovavimas, lyderiavimas) ir karjeros bei pakaitinių valstybės tarnautojų vertinimo kriterijai⁴⁰⁵. Galima išskirti ir keletą apribojimų, susijusių su vadovo pareigomis. Visų pirma, Valstybės tarnybos įstatymas nenumato galimybės vadovams būti perkeltiems į aukštesnes pareigas, įvertinus jų veiklą teigiamai. Antra, Valstybės tarnybos įstatymas numato apribojimą streikuoti padalinio vadovams ir aukštesnes pareigas einantiems tarnautojams. Šios teisės apribojimas vadovaujančias pareigas užimantiems tarnautojams galimai kyla dėl siekio išlaikyti institucijos stabilumą.

Galima teigti, jog 2002 – 2008 m. dominavęs sekretorių modelis instituciškai ir funkciškai iš dalies galėjo atitikti tai, ką būtų galima pavadinti aukštesniaja valstybės tarnyba, nors ir teisiškai nereglamentuotą⁴⁰⁶, o atskirų sąlygų valstybės tarnautojams formavimas neabejotinai turi įtakos sudarytų sandėrių pokyčiams.

⁴⁰² Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gegužės 20 d. nutarimo Nr. 685 „Dėl valstybės tarnautojų pareigybių aprašymo ir vertinimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo, Nr. 356. Žin., 2008, Nr. 49-1809.

⁴⁰³ Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas dėl konkursų į valstybės tarnautojo pareigas organizavimo tvarkos aprašo patvirtinimo, 2012 03 07, Nr. 966, Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=419732, žiūrėta: 2014 06 22

⁴⁰⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas dėl valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų vertinimo tvarkos bei valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo kriterijų. Nr. 909. Žin., 2002, Nr. 60-2470.

⁴⁰⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 17 d. nutarimo Nr. 909 „Dėl valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų vertinimo tvarkos bei valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo kriterijų“ pakeitimo. Nr. 1106. Žin., 2007, Nr. 110-4508.

⁴⁰⁶ Kuperus, H., Rode, A. *Top Public Managers in Europe Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in European Union Member States*, Maastricht: European Institute of Public Administration, 2008. P. 4-5.

Taigi analizuojant politikų ir valstybės tarnautojų sąveikos ypatumus ministerijų valdymo modelių kaitos kontekste, išryškėjo keli svarbūs aspektai, susiję tiek su politiniu procesu, tiek su jame sąveikaujančiais politikos dalyviais. Visų pirma, politinis sprendimų priėmimo procesas pasižymi skubotumu, o kartais net proceso tvarkos nukrypimais. Politinėse diskusijose išimtinai dalyvauja tie patys politikai, atstovaujantys konservatorių – socialdemokratų partijų pozicijas. Neretai pasireiškia paviršutiniškas požiūris analizuojamu klausimu, kai politinės diskusijos nukrypsta objekto apibūdinimo, o ne poveikio prasme, pavyzdžiui, diskutuojant dėl pareigybės pavadavimo, o ne įgaliojimų, atsakomybės ar funkcijų jai priskyrimo klausimais.

Atrodytų, jog nuo politinės įtakos nepriklausančios valstybės tarnybos kūrimo ir asmeniškai lojalių tarnautojų korpuso formavimo procesai vyko lygiagrečiai, o neretai (prieštaringi tikslai) įgudavo ir įstatyminių pagrindą. Nors oficialiai pirmą kartą „asmeninio lojalumo“ sandėris įteisintas 1996 m., įsteigus viceministro (politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojo) pareigybę, tačiau nuo pat nepriklausomybės atkūrimo valstybės tarnybos žmogiškųjų išteklių valdymo srityje labiau dominavo politiniai motyvai, ypač pasinaudojant teisinio neapibrėžtumo situacijomis. Deklaruojant asmeninių ryšių bei politiškumo mažinimo tikslus ir priėmus 1999 m. Valstybės tarnybos įstatymą, buvo kuriama teisinė aplinka, siekiant formuoti „serijiniu lojalumu“ grįstus sandėrius tarp ministrų ir nuolatinių karjeros valstybės tarnautojų. Visgi to meto tyrimai parodė, jog praktikoje ministrai vis dėlto ieškojo būdų kaip suburti sau lojalų personalą, o 2002 m. Vyriausybės įstatymo pakeitimai netgi sudarė tinkamas sąlygas „įstatymiškai apsaugoti“ asmeninius lojalistus. Kitaip tariant, dauguma asmeninio pasitikėjimo tarnautojų tapo nuolatiniiais karjeros valstybės tarnautojais. Nors oficialiai turėjo dominuoti „serijinio lojalumo“ sandėriai, tačiau iš esmės išliko tie patys asmeniniu lojalumu paremti santykiai. Galiausiai, dėl susidariusių palankių sąlygų ir įstatyminio reguliavimo plėtos, valstybės tarnyba įgavo tam tikrą nepriklausomumą ir „teisėjo“ tipo lojalumo sandėrio bruožų.

Galima pastebėti, kad kairiosios politinės jėgos labiau palaikė ministrų – sekretorių valdymo modelį, kuriame išryškėja griežtesnio teisinio reguliavimo svarba, užtikrinanti tarnautojų veiklos nepriklausomumą ir sudaranti prielaidas formuoti „teisėjo“ tipo sandėriams, lojalumą išreiškiant visuomenei, valstybei ir konstitucinei santvarkai. Dešinėsios politinės jėgos labiau palaiko liberalesnį ir lankstesnį valstybės tarnybos modelį, kuriam artimesnis taptų ministrų – viceministrų modelis ir partnerio tipo tarpusavio sandėriai. Visgi analizuojamu laikotarpiu iš esmės nebuvo pasiektas politinis partijų (valdančiųjų ir opozicijos) sutarimas dėl tinkamiausio ministerijų valdymo modelio ir labiau reikėsi „jų“ ir „mūsų“ priimto įstatymo

suvokimas, sąlygojantis neabejotiną įstatymo nuostatų koregavimą valdančiosios daugumos pasikeitimo atvejais. Tą iš esmės patvirtina ir naujos (penkioliktosios) Vyriausybės priimtas politinis sprendimas, perskirstant ministerijų valdymo proporcijas ir koreguojant politikų ir aukščiausio rango valstybės tarnautojų santykius ir keičiant sudarytų sandėrių pobūdį.

3. VALSTYBĖS TARNYBOS SISTEMOS TOBULINIMO POLITIKA IR POKYČIŲ INICIATYVOS XV LR VYRIAUSYBĖS VEIKLOS LAIKOTARPIU

Šiame skyriuje siekiama išanalizuoti valstybės tarnybos sistemos tobulinimo politikos procesus, orientuojantis į XV Vyriausybės veiklos laikotarpį. Pradžioje yra aptariamos sąlygos, turėjusios įtakos valstybės tarnybos, kaip pokyčių reikalaujančios sistemos, klausimo iškilimui politinėje darbotvarkėje ir nustatoma „pertrauktos pusiausvyros“ pradžios stadija. Atskirame poskyryje išsamiai analizuojama Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija, kuri laikoma pagrindiniu politinius valstybės tarnybos tobulinimo prioritetus (tikslus) apibrėžiančiu dokumentu. Diskusijos dėl koncepcijos projekto nuostatų išryškina svarbiausias valstybės tarnybos sistemos tobulinimo proceso dalyvių pozicijas. Tolimesniame poskyryje yra aptariamos valstybės tarnybos sistemos tobulinimo politikos įgyvendinimo iniciatyvos, pristatant 2010 ir 2011 m. Valstybės tarnybos įstatymo projektus ir išskiriant pagrindinius žmogiškųjų išteklių valdymo valstybės tarnyboje pokyčių aspektus. Išanalizavus pagrindines penkioliktosios Vyriausybės veiklos laikotarpiu siektas įgyvendinti valstybės tarnybos sistemos tobulinimo iniciatyvas, įvardijami svarbiausi pasiekti rezultatai. Galiausiai, identifikuojami valstybės tarnybos tobulinimo politikos proceso veiksniai ir remiantis 2011 m. atliktais kiekybinio ir kokybinio tyrimo duomenimis, pristatomi respondentų ir informantų vertinimai atitinkamais valstybės tarnybos tobulinimo klausimais. Įvertinus tai, kad naujausias 2014 m. Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo projektas parengtas jau šešioliktosios Vyriausybės veiklos laikotarpiu, tačiau yra svarbus, analizuojant valstybės tarnybos sistemos tobulinimo politikos įgyvendinimo priemones, paskutinėje skyriaus dalyje glaustai yra pristatomos valstybės tarnybos sistemos tobulinimo iniciatyvos po 2012 m.

3.1. Valstybės tarnybos sistemos tobulinimo iniciatyvų pradžia: politinis kontekstas ir „pertraukta pusiausvyra“

Vadovaujantis poskyrio „*Lietuvos valstybės tarnybos sistemos bruožai ir probleminiai aspektai*“ išvadų argumentais, buvo identifikuota valstybės tarnybos vizijos ir tobulinimo krypties nebuvimo problema. Nepaisant ankstesnių atvejų, kai ši problema buvo patekusi į taip vadinamąją vyriausybinių programų (angl. *governmental agenda*), kuomet yra tik nutariama, kurie klausimai yra pakankamai svarbūs, kad būtų sprendžiami, tačiau iš esmės ji nebuvo sprendimų darbotvarkėje (angl. *decision agenda*), kurioje priimami sprendimai dėl realių

veiksmų jiems spręsti⁴⁰⁷. Norint, kad atitinkama problema patektų į darbotvarkę, turi susidaryti palanki aplinka arba J. W. Kingdon teigimu, „atsiverti politinis langas“ (angl. *political window*)⁴⁰⁸, t. y. susidaryti situacija, kai problemos pripažįstamos, sprendimai surandami, o politinis pasikeitimas, silpnindamas potencialius trikdžius, suteikia gerą progą naujam politikos posūkiui⁴⁰⁹.

Siekiant identifikuoti ir iškelti naujas problemas, tinkama politinė aplinka susidarė 2008 m., vykstant LR Seimo rinkimams. Jau rinkimų programų apžvalga leidžia teigti, kad dešinėsios ir centro – dešinės partijos pasisakė už valdymo reformas. Pavyzdžiui, Tėvynės sąjungos-Lietuvos krikščionių demokratų rinkiminėje programoje išryškinti pagrindiniai politikos principai, siekiant pertvarkyti valstybės valdymą, remiantis viešosios vadybos idėjomis ir taikant strateginio valdymo elementus⁴¹⁰. Ypač pabrėžiamas strategijų kūrimas, nustatytų rodiklių vykdymo atsakomybės stebėseną ir įgyvendinimą, kontraktinės vadybos taikymas⁴¹¹. Kitaip tariant, planuota tolti nuo karjeros sistemos link postų ar kontraktais paremto valstybės tarnybos modelio.

Po rinkimų suformuotos koalicijos partnerių⁴¹² rinkimų programų nuostatos (išskyrus Tautos prisikėlimo partijos, kuri savo programoje apskritai neaptarė viešojo valdymo klausimų), nors ir mažiau išsamios negu krikščionių demokratų, tačiau taip pat buvo nukreiptos į valstybės valdymo tobulinimo sritį, siūlant optimizavimo ir vadybinių principų diegimo priemones⁴¹³, todėl iš esmės suderinamos. Patvirtintoje penkioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės, vadovaujamos Andriaus Kubiliaus, veiklos programoje buvo aiškiai iškelti viešojo valdymo pertvarkos tikslai.

Valstybės valdymui planuota pritaikyti šiuolaikinius vadybos principus – strateginio valdymo, orientavimo į paslaugų vartotoją, į pasiektus rezultatus ir į jiems pasiekti skirtų išteklių panaudojimo efektyvumą bei skaidrumą. Viena iš priemonių šiam siekiui įgyvendinti – numatyta valstybės tarnybos sistemos pertvarka, keičiant dominuojančius karjeros sistemai būdingus elementus į labiau postų sistemai būdingus bruožus. Šiuos tikslus suplanuota

⁴⁰⁷ Hill, M. *The Public Policy Process*. London, New York: Routledge, 2013. P. 167

⁴⁰⁸ Ten pat. P. 168

⁴⁰⁹ Parsons, W. *Viešoji politika: politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 2001. P. 186

⁴¹⁰ Tėvynės sąjunga-Lietuvos krikščionys demokratai, *Partijos veiklos programa 2009-2012 metams*, „Pradėkime kartu kurti geresnę Lietuvą“, 2008. P. 22-23

⁴¹¹ Ten pat

⁴¹² Po rinkimų valdančiąją koaliciją suformavo ir daugumą Seime sudarė Tėvynės sąjungos-Lietuvos krikščionių demokratų (45 Seimo nariai), Tautos prisikėlimo partijos (18), Lietuvos Respublikos liberalų sąjūdžio (11) ir Liberalų ir centro sąjungos (9) frakcijos.

⁴¹³ Lietuvos Respublikos Liberalų sąjūdis, *2008 m. rinkimų į Lietuvos Respublikos Seimą programa*, „Tavo galimybių Lietuva“. Rasta: <http://www.liberalai.lt/lt/partija/dokumentai>, žiūrėta: 2014 08 19; Liberalų ir centro sąjunga, *2008 metų rinkimų į LR Seimą programa*, „Geresnė Lietuva“. Rasta: www.lics.lt/download.php/fileid/74, žiūrėta: 2014 08 19; Tautos prisikėlimo partija, *2008 metų rinkimų į LR Seimą programa*. Rasta: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:OSUTwWBj168J:www.lidata.eu/data/polsys/LiDA_POLS_PART_000009/DOC.001+&cd=1&hl=lt&ct=clnk&gl=lt, žiūrėta: 2014 08 19

konceptualizuoti, nubrėžiant valstybės tarnybos tolesnės plėtos gaires ir politinių partijų susitarimu parengiant valstybės tarnybos plėtos koncepciją. Tai yra konkretus minėtos valstybės tarnybos vizijos ir tobulinimo krypties nebuvimo problemos įvardijimas oficialiame dokumente (patvirtintoje Vyriausybės programoje).

Netrukus po įgaliojimų veikti suteikimo naujai Vyriausybei (2008 m. gruodžio 9 d.), atskiru LR Vyriausybės nutarimu buvo sudaryta Valstybės valdymo tobulinimo komisija (Saulėlydžio komisija)⁴¹⁴, kurios vienas iš numatytų veiklos tikslų - valstybės tarnybos modelio tobulinimas⁴¹⁵. Saulėlydžio komisija ir jos nariai tapo vienu iš pokyčių proceso dalyvių. Iš vienuolikos komisijos narių, trys buvo karjeros valstybės tarnautojai, septyni politikai ar politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai ir išorės ekspertė. Aiškiai deklaravus valdymo pertvarkos tikslus ir sukūrus atskirą institutą, siekiant užtikrinti jų įgyvendinimą, viešojo erdvėje pasklido žinia apie senosios sistemos griūtį ir galimą „revoliuciją valstybės tarnyboje“⁴¹⁶.

Aiškiai apibrėžus pokyčių reikalaujančią sritį, t.y. valstybės tarnybos sistemą, Vyriausybės programoje identifikavus permainų poreikį, sudarius Saulėlydžio komisiją ir tokiu būdu į procesą įtraukus naujus veikėjus bei sulaukus žiniasklaidos dėmesio, iš esmės susidarė tinkamos sąlygos (palanki poveikio įtaka) „pertraukiamai pusiausvyrai“ įvykti.

Taigi pagrindinis veiksnys nulėmęs pertrauktos pusiausvyros pradžios stadiją, visų pirma, yra politinės aplinkybės (valdžių kaita), parentos partine programa. Svarbu paminėti ir tai, kad politinės pokyčius sąlygojančios priežastys yra pačios nestabiliausios, kadangi dažnai priklauso nuo vyriausybių kaitos ir priešrinkiminių lozungų, kartais sudėtingai įgyvendinamų praktikoje (ypač įvertinus, kad Lietuvos vyriausybių kadencijų trukmė yra viena trumpiausių Europos Sąjungos šalyse). Visgi problemos identifikavimas vyriausybės programoje yra ypatingai svarbus tuo aspektu, kad sudaro maksimaliai palankias sąlygas įvardintai problemai patekti į politinę darbotvarkę. Galima teigti, kad tais atvejais, kai vyriausybės programos nuostatos pernelyg deklaratyvios, viena vertus, yra sudėtinga iškilti konkrečiai problemai, kita vertus, tai

⁴¹⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas Dėl valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) sudarymo, 2009 01 28, Nr. 50, Žin., 2009, Nr. 13-514

⁴¹⁵ Valstybės valdymo tobulinimo komisija (saulėlydžio komisija), 2009 m. veiklos planas. 2009 02 25, Nr.73-6. Rasta:

http://www.vyriausybe.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/patvirtintas%20komisijos%202009m_veiklos_planas_internet_psl.pdf, žiūrėta: 2014 08 22; Valstybės valdymo tobulinimo komisija (Saulėlydžio komisija), 2010 m. veiklos planas. 2009 12 10, Nr. 63-4. Rasta: <http://www.vyriausybe.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/komisijos%202010%20m.%20veiklos%20planas.pdf>, žiūrėta: 2014 08 22

⁴¹⁶ Internetinis portalas *delfi.lt*, Jackūnaitė K. Ką atneš valstybės tarnybos reforma – griūtį ar naudą?, 2010 05 08, Rasta: <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/ka-atnes-valstybes-tarnybos-reforma-griuti-ar-nauda.d?id=32038107>, žiūrėta: 2014 08 12; Internetinis portalas *kaunodiena.lt*, Gudavičius S.Valstybės tarnyboje bus revoliucija?, 2010 10 28, Rasta: <http://kauno.diena.lt/naujienos/lietuva/salies-pulsas/valstybes-tarnyboje-bus-revoliucija-454363>, žiūrėta: 2014 08 12;

sudaro palankias sąlygas suinteresuotiems asmenims iškelti norimą problemą, susiejant ją su abstrakčia Vyriausybės programos nuostata, kitaip tariant, vykdant problemos „prikabinimo“ strategiją arba keičiant jos „politinį įvaizdį“⁴¹⁷.

Galima pastebėti, kad intensyvesnis viešojo valdymo tobulinimo elementų įtraukimas į politinę darbotvarkę (atitinkamai į Vyriausybių programas) yra sąlygotas išryškėjusios globalios tendencijos reformuoti viešojo valdymo modelius, diegiant vadybiniais principais paremtus metodus, todėl pokyčių turiniui įtakos gali turėti to meto vyraujančios valdymo pertvarkų idėjos ir stilius. J. E. Kellough ir L. G. Nigro nurodo, kad reformos viešajame sektoriuje yra vertybių ir tikslų, ne visada derinčių tarpusavyje, kombinacijos, sukurtos tam, kad atspindėtų populiarus modelius ir paradigmas, atsižvelgiant ne tiek į reformų šalininkų idėjas, bet daugiau į technines subtilybes⁴¹⁸. Šiuo atveju pabrėžiama, kad reformos gali būti apibrėžiamos kaip tam tikrų šablonų taikymas orientuojantis daugiau į modelių pritaikymą, kaip esminę sąlygą, o ne į realius reikalingus pokyčius valstybės valdyme ir funkcionavime. Visgi valstybės tarnybos tobulinimas labiausiai yra siejamas su pokyčiais, kurie vyksta reaguojant į tendencijas ir naujus iššūkius valstybių viduje, nepaisant, ar reagavimas vyksta šabloninių modelių taikymo tikslais, ar realiai reikalingais pokyčiais.

Problemą iškelti ar idėjų proveržį paskatinti gali ir tarptautinių organizacijų atliekami vertinimai bei pateikiamos išvados, pavyzdžiui, ES paramos organizacija SIGMA pateikė Lietuvos valstybės tarnybos pažangos vertinimus ir rekomendavo nuosaikios vadybinės reformos vykdymą⁴¹⁹.

Politinės problemos iškilimui įtakos gali turėti ir skelbiama viešoji nuomonė bei vertinimai. Ch. Pollitt ir G. Bouckaert teigia, kad „<...> jei visuotinai tikima, jog valstybės tarnautojai yra korumpuoti, ar kad kokia nors konkreti paslauga teikiama neteisingai, tai viešoji nuomonė gali susitelkti ir sukurti spaudimą, reikalaujantį reformuotis“⁴²⁰. Valstybės tarnybos departamento užsakymu rinkos tyrimų centro Vilmorus 2003 ir 2008 m. atliktų gyventojų apklausų duomenys parodė, kad visuomenė išreiškia neigiamą požiūrį į valstybės tarnautojus bei jų vykdomas veiklas, pavyzdžiui, iš profesinių grupių, kuriomis labiausiai nepasitikima, valstybės tarnautojai buvo antroje vietoje ir pagal nepopuliarumą juos aplenkė tik politikai⁴²¹. Šiuo atveju taip pat galima paminėti SIGMA apklausos duomenis, kurie rodo, jog 65 proc.

⁴¹⁷ Baumgartner, F.R. Ideas and Policy Change. *Governance*, 2(26), 2013. P. 239-258

⁴¹⁸ Kellough, J.E., Nigro, L.G. Personnel Policy and Public Management: The Critical Link. // Kellough, J.E, Nigro, L.G. (eds.). *Civil Service Reform in the States: Personnel Policy and Politics at the Subnational Level*, State University of New York Press, 2006. P. 1

⁴¹⁹ Meyer-Sahling, J.H., Nakrošis, V. *Lietuvos valstybės tarnyba ir jos modernizavimo gairės*. Tarptautinė konferencija, Vilnius, 2009 vasaris, Rasta: <http://www.vtd.lt/index.php?-1086560843>, žiūrėta: 2014 09 03

⁴²⁰ Pollitt, Ch., Bouckaert, G. *Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė*. Vilnius: Algarvė, 2003. P. 49.

⁴²¹ Vaidelytė, E., Žvaliauskas, G. Image of Lithuanian Civil Service in Society and Mass Media. *Viešoji politika ir administravimas*, 31, 2010. P. 10;

Lietuvos valstybės tarnautojų sutiko, kad Lietuvos valstybės tarnybai reikalingos esminės reformos⁴²². Nors iš esmės valdymo reformos nėra piliečių prioritetų sąrašo viršuje⁴²³, tačiau atitinkami vertinimai ir vieša nuomonė daro spaudimą ir turi įtakos politinių programų turiniui, todėl socialinės priežastys gali tapti politinių aplinkybių sąlyga, dėl ko problemos patenka į Vyriausybių programas ir dažniausiai į vyriausybinių darbotvarkę.

Svarbu prisiminti faktą, kad 2008 m. laikotarpis susijęs su pasauline finansų⁴²⁴ ir ekonomikos krize. Lietuvoje 2008 m. antrąjį pusmetį buvo fiksuojamas šalies bendrojo vidaus produkto (toliau – BVP) mažėjimas. Statistikos departamento duomenimis, 2008 m. IV ketvirčio BVP, lyginant su 2007 m. IV ketvirčiu, sumažėjo 2 proc. Ekonomika yra vienas svarbiausių veiksnių, sąlygojančių pokyčių iniciatyvas, o tai verčia atlikti finansines ir institucines pertvarkas. Remiantis tuo, išorinė aplinka lėmė prioritetingą finansinių problemų sprendimą ir taupymo elementų diegimą. Kitaip tariant, XV Vyriausybės prioritetas buvo viešųjų finansų stabilumas, kas turėjo įtakos viešajam valdymui ir viešajai politikai⁴²⁵.

Apie tiesioginį ryšį tarp valstybės ekonominės padėties ir viešojo administravimo efektyvumo nuomonę pareiškė ir Tarptautinė ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija išleistoje rezoliucijoje, konstatuojant, kad blogėjant valstybės ekonominei padėčiai, blogėja ir šalies valstybės tarnyba, dėl ko yra rekomenduojama, planuojant struktūrinius pokyčius, įtraukti ir valstybės tarnybos reformas⁴²⁶.

Taigi galima konstatuoti, kad tokie veiksniai kaip vyraujančios valdymo pertvarkų idėjos ir stilius, skelbiami tarptautinių organizacijų vertinimai, vyraujanti viešoji nuomonė bei ekonominis, finansinis sunkmetis galimai turėjo įtakos rinkimų ir Vyriausybės programos turiniui, t. y. programos nuostatų formavimui ir tam tikrų problemų identifikavimui. Atitinkamai politinės aplinkybės (valdžių kaita ir politinės Vyriausybės programos nuostatos) laikomos svarbiausiomis, kurios lėmė „*pertauktos pusiausvyros*“ pradžios stadiją.

Kai tam tikras klausimas patenka į vyriausybinių darbotvarkę, tolimesni žingsniai gali turėti vieną iš dviejų scenarijų. Vienu atveju, klausimas įgauna svarbą ir yra perkeliamas į sprendimų darbotvarkę, kitu atveju, klausimas gali būti pašalintas iš vyriausybės darbotvarkės.

⁴²² Meyer-Sahling, J.H., Nakrošis, V. *Lietuvos valstybės tarnyba ir jos modernizavimo gairės*. Tarptautinė konferencija, Vilnius, 2009 vasaris, Rasta: <http://www.vtd.lt/index.php?-1086560843>, žiūrėta: 2014 09 03

⁴²³ Pollitt, Ch., Bouckaert, G. *Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė*. Vilnius: Algarvė, 2003. P. 49.

⁴²⁴ Turėjo įtakos 2007 m. JAV bankų krizė.

⁴²⁵ Nakrošis, V. *Ekonomikos krizė ir Lietuvos atsakas: valdžios išlaidų taupymas ir jo įtaka viešajam valdymui*. Konferencija „Į rezultatus orientuoto valdymo reformos: ar jau turime kokybę?“, Vilnius, 2012. Rasta: <http://www.lrv.lt/bylos/VORTprojektas/1%20diena/4.pdf>, 2014 09 04

⁴²⁶ Khurshid, A., *Public Policy, Training and Civil Service Reform. The Pakistan Development Review*, 2006. P. 1228; OECD, *Flexible Personnel Management in the Public Service*. Paris: OECD, 1990.

Tai gali nutikti dėl to, kad darbotvarkėje yra numatyti svarbesni klausimai arba dėl to, kad tam tikras klausimas laikui bėgant praranda susidomėjimą⁴²⁷.

Nors „pertrauktos pusiausvyros“ periodu turi vykti identifikuotų problemų sprendimas, t. y. buvusios sisteminės tvarkos pokyčiai, tačiau nuo 2008 m. pabaigos iki maždaug 2009 m. vidurio politinis dėmesys buvo sukoncentruotas į ekonominio sunkmečio sąlygotas problemas, todėl valstybės tarnybos tobulinimo klausimai nebuvo perkelti į sprendimų darbotvarkę. „Pertrauktos pusiausvyros“ metu, nesinaudojant sudarytų aplinkybių situacija, kai galėtų būti priimami radikalaus pobūdžio sprendimai, iš esmės telieka sutrikdyta sistema. Šiuo periodu valstybės tarnyba tapo pagrindiniu „karpymo“ objektu, o ne procese aktyviai dalyvaujančiu subjektu⁴²⁸.

Visgi šiame kontekste taip pat svarbu paminėti penkioliktosios Vyriausybės politinį sprendimą, kuriuo buvo pakoreguota ministerijų valdymo struktūra, t. y. praplėsta ministrų komanda, naikinant karjeros valstybės tarnautojų (t. y. valstybės sekretoriaus ir ministerijų sekretorių) pareigybes ir keičiant jas į daugiau negu vieną viceministrą ir vieną karjeros valstybės tarnautoją - ministerijos kanclerį⁴²⁹. Tokiu būdu iš esmės buvo grįžtama prie ministrų – viceministrų modelio.

Oficialiai deklaruotas pokyčių tikslas: „*siekti optimizuoti ir efektyvinti biudžeto lėšų, skiriamų ministerijų išlaidymui, panaudojimą bei mažinti biurokratiją valstybės valdyje, taip pat sudaryti prielaidas efektyviai įgyvendinti vyriausybės programą bei ministerijų strateginius planus*“⁴³⁰. Projekto teikėjas konservatorius J. Razma teigė, kad „*tai yra galimybė ministrams turėti šiek tiek platesnę politinę komandą, kad dar energingiau būtų vykdoma Vyriausybės patvirtinta programa*“⁴³¹. Galima manyti, jog buvo baimintis, kad valstybės tarnybos dominavimas ir ypač per laiką išaugęs buvusiai valdžiai asmeniškai lojalių valstybės tarnautojų korpusas, gali sužlugdyti numatytas reformų iniciatyvas. Kitaip tariant, kilo dvejonių dėl galimo nepakankamo politinio atliepumo užtikrinimo.

⁴²⁷ Hill, M. *The Public Policy Process*. London, New York: Routledge, 2013. P. 168

⁴²⁸ Nakrošis, V. *Ekonomikos krizė ir Lietuvos atsakas: valdžios išlaidų taupymas ir jo įtaka viešajam valdymui*. Konferencija „Į rezultatų orientuoto valdymo reformos: ar jau turime kokybę?“, Vilnius, 2012. Rasta: <http://www.lrv.lt/bylos/VORTprojektas/1%20diena/4.pdf>, 2014 09 04

⁴²⁹ Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 26, 29, 31, 31(1), 32, 45 straipsnių pakeitimo įstatymas, 2009 03 10, Nr. XI-185. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=338907 žiūrėta: 2014 05 26

⁴³⁰ Lietuvos Respublikos Seimas, Aiškinamasis raštas dėl LR Vyriausybės įstatymo 26, 29, 31, 31⁽¹⁾, 32 ir 45 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto, LR Valstybės tarnybos įstatymo 3 priedo pakeitimo įstatymo projekto, LR diplomatinės tarnybos įstatymo 6 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto, LR Krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatymo 7, 9, 10 ir 15 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto, 2008, Nr. XIP-85. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=331966, žiūrėta 2014 01 17

⁴³¹ Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 13, 2008 12 11, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=332869; žiūrėta: 2014 01 17

Valstybės tarnautojai, disponuodami informacija ir turėdami pakankamai ekspertinių žinių, gali daryti įtaką nustatomiems politiniams tikslams, ypač turint savą supratimą, kokie politiniai tikslai turėtų būti formuojami. Tai reiškia, kad politinis atliepumas nėra duotybė ir praktikoje valstybės tarnautojai nebūtinai yra politiškai atliepūs. Be to, valstybės tarnautojai gali bandyti savaip interpretuoti ir paveikti politinius sprendimus įgyvendinimo procese, nes politikams dažnai trūksta kompetencijos, laiko ir išteklių kontroliuoti šį įgyvendinimo procesą⁴³². Tokiu atveju valstybės tarnautojai gali įgyti „teisę veikti savo nuožiūra“⁴³³ ir nepakankamai reaguoti į politikų prioritetų pokyčius bei laikytis savo nuomonės apie konkrečias vykdomas politikas⁴³⁴.

Svarstant minėtą įstatymo projektą Seime išryškėjo kontraversiškos pozicijos, pavadintos *konservatorių ir socialdemokratų šeimyniniu barniu*⁴³⁵, kai konservatorių atstovai gynė politinės programos įgyvendinimui reikalingos „stiprios ministro komandos, sugebančios suvaldyti biurokratiją“, idėja, pabrėžė politikos formavimo svarbą politiniame, o ne administraciniame lygmenyje (E. Pupinis)⁴³⁶, siekiant koreguoti šiuo metu ministerijose pažeistą politinę programą generuojančių ir ją vykdančių (arba stabdančių vykdydama) struktūrų balansą⁴³⁷, o socialdemokratams išvėlgę užmaskuotus „kadru valymo politikos tikslus“⁴³⁸, politinio persekiojimo principo įtvirtinimą⁴³⁹, per laiką tarnautojų įgytos patirties ir įgūdžių eikvojimą, taisyklės „nors ir durnas, kad tik savas“ įtvirtinimą (B. Bradauskas)⁴⁴⁰.

„Iš tikrųjų tai su valstybės valdymo reforma nieko bendra neturi. Tai aiškiai politizuotas įstatymas, politizuotos įstatymo pataisos, nukreiptos į vieną vienintelį tikslą, kaip kai kuriuos valstybės tarnautojus išprašyti iš darbo. <...> tai daro valstybės valdymą neefektyvų ir

⁴³² Dumbliauskas, V. Politikų ir biurokratų sąveika: kas dominuoja? *Politologija*, 3(63), 2011. P. 130

⁴³³ Chapman, R. Valstybės tarnautojų etika. // Gulyas, G. (ed.). *Valstybės tarnautojų etika: Straipsnių rinkinys*, Vilnius: Margi raštai, 2002. P. 14

⁴³⁴ Peters, B.G., Pierre, J. *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*. London and New York: Routledge, 2004. P. 3-4

⁴³⁵ Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 33, 2009 02 05, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=336808, žiūrėta: 2014 01 17

⁴³⁶ Ten pat.

⁴³⁷ Lietuvos Respublikos Seimas, Aiškinamasis raštas dėl LR Vyriausybės įstatymo 26, 29, 31, 31⁽¹⁾, 32 ir 45 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto, LR Valstybės tarnybos įstatymo 3 priedo pakeitimo įstatymo projekto, LR diplomatinės tarnybos įstatymo 6 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto, LR Krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatymo 7, 9, 10 ir 15 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto, 2008, Nr. XIP-85. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=331966, žiūrėta 2014 01 17

⁴³⁸ Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 25, 2008 12 23, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=334850; žiūrėta: 2014 01 17

⁴³⁹ Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 33, 2009 02 05, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=336808, žiūrėta: 2014 01 17

⁴⁴⁰ Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 32, 2009 01 20, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=335865, žiūrėta: 2014 01 22

vadovaujasi griežtai partine logika, nors prieš tai buvo kalbama, kad reikia apsaugoti valstybės tarnybą nuo bet kokių politinių skersvėjų (V. P. Andriukaitis)⁴⁴¹.

Galima pastebėti, kad Vyriausybės programoje ministerijų valdymo pertvarka planuota nebuvo, todėl Vyriausybės veiksmai iš dalies neatitiko programinių nuostatų, tačiau valdančiosios koalicijos nariai ministerijų valdymo pakeitimus siejo su Vyriausybės programoje numatytų platesnių pokyčių įgyvendinimo būtinumu:

„administracinis valdymas ir jo dominavimas yra geras tuo metu, kai nereikia daryti pokyčių, tik tęsti tam tikras tradicijas. Šiuo metu daugelyje sričių reikia daryti pokyčius, juos reikia daryti greitai ir tikrai sutelktai“ (K. Masiulis). Pasiremdamas vadybos teoretiku J. C. Collinsu, konservatorius K. Masiulis ministerijas metaforiškai sutapatino su autobusu, į kurį turi būti susodinti „tinkami žmonės“ bei išsodinti „netinkami“, siekiant įgyvendinti numatytus pokyčius⁴⁴². Taigi, norėdama suformuoti stipresnį korpusą numatytoms reformoms vykdyti, Vyriausybė ne tik išplėtė politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautojų skaičių ministerijų lygmeniu, kas atitiktų perteklinės politizacijos formą, tačiau iš esmės pakeitė karjeros valstybės tarnautojus sau lojaliais asmenimis, kas rodo nors ir formalią (pagal Vyriausybės įstatymo pakeitimą), tačiau tiesioginę politizaciją.

Tam tikri priimti politiniai sprendimai, vykdant taupymo ir optimizavimo politiką, taip pat yra svarbūs analizuojant tolesnius valstybės tarnybos tobulinimo procesus. Galima paminėti, kad vykdytos Saulėlydžio komisijos iniciatyvos instituciškai išplėtė valstybės tarnybos tobulinimo politikos dalyvių skaičių arba, kitaip tariant, institucionalizavo Saulėlydžio veiklos tinklą ir telkė valdymo pokyčių bendruomenę, nes valstybės institucijų veiklos ir funkcijų peržiūros užduotims vykdyti visose ministerijose buvo sudarytos vidinės valdymo tobulinimo grupės. Sutelkiant pokyčių grupes ministeriniu lygmeniu, valdymo tobulinimo iniciatyvos galėjo kilti „iš apačios į viršų“. Visgi vadinamajame optimizavimo ir taupymo elementų diegimo procese išryškėjo institucinių interesų ir institucinių tikslų, laikomų svarbesniais už vyriausybės suformuotus politikos prioritetus, problema. Ypač tai pasireiškė priimant sprendimus dėl pareigybių naikinimo⁴⁴³, kai valstybės institucijos galimai gudravo, naikinant tik laisvus arba pagal darbo sutartis dirbančiųjų etatus ir steigiant naujas karjeros valstybės tarnautojų pareigybes⁴⁴⁴. Galiausiai, pradėta vykdyti taupymo ir optimizavimo politika vėliau tapo suinteresuotoms

⁴⁴¹ Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 25, 2008 12 23, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=334850; žiūrėta: 2014 01 17

⁴⁴² Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 41, 2009 02 19, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=337793; žiūrėta: 2014 03 10

⁴⁴³ ribojant Vyriausybės reguliavimo srities įstaigų didžiausią leistiną pareigybių skaičių, 2009 m. keletą kartų buvo keistas Vyriausybės 2003 m. gruodžio 19 d. nutarimas Nr. 1641 bei 2009 m. gegužės 6 d. naujai priimtas Vyriausybės nutarimas Nr. 394

⁴⁴⁴ Staniulytė, T. „Valstybės tarnyba – sau ne priešė“, interviu su Vidaus reikalų ministru Raimundu Palaičiu. *Verslo žinios*, 2009 09 01

institucijoms argumentu, besipriešinant siūlomoms tobulinimo priemonėms (kurios galimai reikalautų papildomų resursų) ir teikiant išvadas dėl Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos.

3.2. Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos reikšmė valstybės tarnybos sistemos tobulinimo politikos kontekste

Periodą iki 2009 m. pavasario galima pavadinti pirmine „*pertrauktos pusiausvyros*“ stadija, kai buvo intensyviai sprendžiamos ekonominio sunkmečio sąlygotos problemos, optimizuojant ministerijų reguliavimo srityje esančių įstaigų tinklą, tobulinant įstaigų vidinę struktūrą, peržiūrint tarnautojų pareigybes, bendrąsias funkcijas ir pan. Nors tiesiogiai valstybės tarnybos tobulinimo klausimai nebuvo sprendžiami, tačiau išlikęs dėmesys bendriesiems valdymo ir optimizavimo klausimams išlaikė pertrauktos pusiausvyros arba nestabilumo būseną, todėl iš esmės negalima traktuoti, kad įvyko perėjimas į nuolatinę stabilumo (pusiausvyros) stadiją, o greičiau vadinti tai besitęsiančiu sutrikdytos sistemos periodu.

„*Pertrauktą pusiausvyrą*“ palaikiusių įtakų poveikis sustiprėjo ir politinis dėmesys valstybės tarnybos sistemos tobulinimo klausimams iš naujo kilo 2009 m. pavasarį, kai numatyta valstybės tarnybos plėtros koncepcijai parengti Vidaus reikalų ministro įsakymu buvo sukurta darbo grupė. Grupę sudarė Vidaus reikalų ministerijos, Seimo atstovai ir mokslininkai⁴⁴⁵. Tokiu būdu į valstybės tarnybos sistemos tobulinimo procesą įsitraukė nauji nariai.

Laikant, kad Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija yra reikšmingas žingsnis, bandant konceptualizuoti valstybės tarnybos viziją, svarbu detaliau analizuoti ir įvertinti tiek koncepcijos rengimo procesą, išryškinant politines diskusijas dėl tobulinimo aspektų, tiek pačio dokumento turinį ir idėjas, kuriomis jis grįstas.

3.2.1. Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos projektas ir politinės diskusijos tobulinimo klausimais

Viešai skelbiami koncepcijos kūrimo tikslai buvo orientuoti į tai, kad „*valstybės tarnybos sistema turi tapti skaidri ir aiški <...> ji turi būti radikaliai supaprastinta ir išaiškinta, kad niekam nekiltų jokių klausimų*“⁴⁴⁶. Koncepcijos rengimas, siekiant nubrėžti valstybės tarnybos tolesnės plėtros gaires, tapo svarbiu įvykiu, ypač įvertinant Vyriausybės programoje numatytą

⁴⁴⁵ Valstybės tarnybos plėtros koncepcija: pasiūlymai ir komentarai. *Valstybės tarnybos aktualijos*, 17, 2009. p. 48–50

⁴⁴⁶ Staniulytė, T. „Valstybės tarnyba – sau ne priešė“, interviu su Vidaus reikalų ministru Raimundu Palaičiu. *Verslo žinios*, 2009 09 01

tikslą koncepciją parengti „*politinių partijų susitarimu*“⁴⁴⁷. Vidaus reikalų ministras konstatavo, kad „*šioji valdžia priims Valstybės tarnybos koncepciją ir bent jau išsiaiškims, kur link jai [valstybės tarnybai – aut. past.] eiti*“⁴⁴⁸.

Politinių diskusijų „kur link eiti“ procese kilo skirtingos problemų interpretacijos ir su jomis susijusių alternatyvų svarstymai. Buvo iškeltos trys pagrindinės valstybės tarnybos sistemos tobulinimo kryptys, tarp kurių siūlyta ir gana radikali idėja atsakyti Valstybės tarnybos įstatymo, pakeičiant jį Darbo kodeksu:

*„Viena iš minčių yra panaikinti Valstybės tarnybos įstatymą ir Darbo kodekse reglamentuoti valstybės tarnybą. Tai gana radikalu, bet svarstyтина. <…> Koncepcija siekiama padaryti valstybės tarnybą lankstesnę, nes dabartinė yra nelanksti, neorientuota į rezultata. Kažkada buvo perimtas biurokratinis ispaniškas valstybės tarnybos modelis, tačiau dabartinė krizė parodė, kad tokia sistema yra nepasirengusi priimti sunkmečio iššūkių*⁴⁴⁹.

Kita kelta idėja siejama su valstybės tarnybos apimties išplėtimo galimybėmis, t. y. siūloma valstybės tarnautojais laikyti ne tik viešojo administravimo funkcijas atliekančius asmenis bei statutinius pareigūnus, bet ir kitus viešojo sektoriaus įstaigose dirbančius ir viešąsias paslaugas teikiančius darbuotojus, nes atliekant šią veiklą yra tenkinamas viešasis interesas. Tokiu atveju visus tarnautojus siūlyta suskirstyti į korpusus (civiliai tarnautojai, statutiniai tarnautojai ir viešąsias paslaugas teikiantys tarnautojai), kiekvienam korpusui numatyti specialų teisinį reglamentavimą⁴⁵⁰. Vieno iš grupės narių A. Astrausko teigimu, „*formuluojant naująją valstybės tarnybos apibrėžimą, tikslinga remtis ne teisiniu, o instituciniu – funkcinu požiūriu. Tai leistų valstybės tarnybą apibrėžti kaip vientisą sistemą, apimančią viešąją administravimą ir viešąsias paslaugas teikiančias valstybės ir savivaldybių institucijas ir įstaigas, jose dirbančius asmenis, jų vykdomą profesinę veiklą, kurią atliekant tenkinami viešieji interesai*“⁴⁵¹. Visgi idėjos palaikymas dėl galimo valstybės tarnautojų rato išplėtimo koncepcijos rengėjų tarpe buvo santykinai menkas, kadangi statusų vienodinimo arba išplėtimo galimybių svarstymas tiesiogiai siejamas su finansų klausimais, konkrečiai darbo užmokesčiu. Kitaip tariant, nėra galimybių visiems mokėti tokių pat atlyginimų kaip valstybės tarnautojams.

Taigi, anot A. Astrausko, „*didžioji darbo grupės narių dalis Valstybės tarnybos plėtros koncepciją mato tik kaip Vyriausybės programoje išsikeltų konkrečių tikslų įgyvendinimą,*

⁴⁴⁷ Lietuvos Respublikos Seimas, Nutarimas Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos, 2008, Nr. XI-52, Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=333778&p_query=&p_tr2=, žiūrėta: 2013 05 05

⁴⁴⁸ Staniulytė, T. „Valstybės tarnyba – sau ne priešė“, interviu su Vidaus reikalų ministru Raimundu Palaičiu. *Verslo žinios*, 2009 09 01

⁴⁴⁹ Internetinis portalas *vz.lt*, Staniulytė, T. „Reformų negreitina nė pinigų badas“, interviu su Vidaus reikalų ministru Raimundu Palaičiu, 2009 10 27. Rasta: <http://laikrastis.vz.lt/index.php?act=mprasa&sub=article&id=12736>, žiūrėta: 2011 05 15

⁴⁵⁰ Valstybės tarnybos plėtros koncepcija: pasiūlymai ir komentarai. *Valstybės tarnybos aktualijos*, 17, 2009. p. 48–49

⁴⁵¹Ten pat. P. 48

nežvelgdami toliau į ateitį⁴⁵², todėl buvo pasirinkta trečioji kryptis iš principo nekeičianti valstybės tarnybos sistemos, tačiau įtraukianti vadybos principais paremtus elementus, kurių dauguma numatyti XV Vyriausybės programoje. Vėliau, patvirtinus LR Vyriausybės 2010 metų veiklos prioritetus, oficialiai buvo užsibrėžta karjeros valstybės tarnybos sistemos bruožus valstybės tarnybos modelyje sumažinti nuo 71 proc. iki 50 proc.⁴⁵³.

Atsižvelgiant į tai, kad Vidaus reikalų ministerija yra tiesiogiai atsakinga už politikos valstybės tarnybos srityje formavimą, organizavimą, koordinavimą ir jos įgyvendinimo kontroliavimą, būtent ministerijai buvo patikėta rengti valstybės tarnybos tobulinimo koncepciją. Tiesiogiai dokumentą ruošė Valstybės tarnybos departamentas, tuo metu turėjęs institucijos, esančios prie Vidaus reikalų ministerijos, statusą, tačiau koncepcijos rengimo tempai ir kokybė netenkino vidaus reikalų ministro:

„tai, kaip minėta koncepcija rengiama Valstybės tarnybos departamente, nepatinka nei man, nei Seimo komitetui. Jie siūlo atlikti tik kosmetinius pokyčius. Rudenį vyks rimtos diskusijos šiuo klausimu“⁴⁵⁴.

Tokiu būdu pradėjo ryškėti skirtingos pozicijos dėl valstybės tarnybos sistemos tobulinimo politikos pobūdžio. Galiausiai, priėmus politinį sprendimą reorganizuoti Vyriausybės kanceliariją į Ministro Pirmininko tarnybą (toliau – MPT), koncepcijos rengimo procesas pakrypo kita linkme. Buvo konstatuota, jog norint parengti ir įgyvendinti ilgalaikes reformas, būtina pertvarkyti Vyriausybės kanceliariją į ekspertų – analitikų centrą, turintį veiksmingai padėti atlikti Ministro Pirmininko ir Vyriausybės funkcijas⁴⁵⁵. Atskyrus Vyriausybės kanceliarijos administracinę ir ekspertinę patariamąją dalis bei įsteigus MPT, stipriai išaugo ministro pirmininko instituto vaidmuo valstybės pertvarkos politikos procese.

Nors Ministro Pirmininko tarnybos strateginiame 2010 – 2012 metų veiklos plane nurodyta, kad pagrindinis insitucijos uždavinys yra atlikti valdymo sistemos pertvarkos iniciatorės ir koordinatorės funkcijas, tačiau faktiškai MPT atliko ir koncepcijos rengėjos vaidmenį. Galima teigti, jog 2009 m. lapkričio 30 d. ministro pirmininko potvarkiu sudarius naują darbo grupę koncepcijai rengti⁴⁵⁶, įvyko politinė rokiruotė ir MPT užėmė lyderiaujančią poziciją šiame procese.

⁴⁵² Ten pat.

⁴⁵³ Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 metų prioritetų. Nr. 165, Žin., 2010, Nr. 23-1077

⁴⁵⁴ Internetinis portalas *lzinios.lt.*, Laučius, V. „Ne valdyti, o tarnauti“, 2009 09 14, Rasta: <http://lzinios.lt/lzinios/zmones/ne-valdyti-o-tarnauti/133714>, žiūrėta: 2010 06 23

⁴⁵⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 metų veiklos ataskaitos pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui. 2010 03 31, Nr. 340. Rasta: http://www.lrvk.lt/bylos/vyriausybes/15-vyr-dok/2009_ataskaita.pdf, žiūrėta: 2011 03 18

⁴⁵⁶ Lietuvos Respublikos Ministras Pirmininkas, Potvarkis dėl darbo grupės sudarymo, 2009 11 30, Nr. 536.

Patys Ministro Pirmininko tarnybos atstovai traktuoja, jog būtent MPT buvo „reformos smegenys“⁴⁵⁷, kad iš „Vyriausybės aptarnavimo padalinio“ vaidmens MPT tapo tiek reformų iniciatore, tiek koordinatorė ir derybininke:

„Iš tikrųjų iniciatyvų iš mūsų pusės labai daug ir jos iš čia išeina. Bet mes, antra vertus, negalime, kaip čia pasakyti, absoliutizuoti tą vaidmenį. Nes kitos ministerijos irgi turi, bet mes bandome tą balansą išlaikyti, inicijuojame reformas, bet tuo pačiu padedam institucijom. Mes padedam, organizuojame tarpžinybinius susitikimus. Čia toks koordinavimo vaidmuo. Reformos inicijavimas, - vienas labai svarbus tikslas, o kitas –institucinis derinimas. Jeigu yra problemos, dažniausiai, labai dažnai nesutaria, tuomet kreipia žvilgsnį į mus, kaip arbitrus, padėkite mums surasti kompromisą, vardiklį kažkokį“⁴⁵⁸.

Visgi politiniame procese tam tikra institucinė trintis kilo dėl MPT koordinacinio vaidmens išplitimo į politikos formavimo sritį:

„Reformą rengė Ministro Pirmininko tarnyba, o ne Vidaus reikalų ministerija. Ministerija formuoja politiką, ji ir jos dokumentus turi rengti. Dabar gavosi ne taip. Idėjų numetė, kai kur smulkiau išdėstyti, kai kur plačiau. MPT turėtų koordinuoti, bet ne formuoti politiką“⁴⁵⁹.

Šiame kontekste galima paminėti, kad po 2009 m. rugsėjį įvykusios reorganizacijos tarnyboje padaugėjo politinio pasitikėjimo pareigūnų. Premjero politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojais tapo ministro pirmininko kancleris, jo pavaduotojas, departamentų direktoriai. Iki tol politinio pasitikėjimo pareigūnai buvo tik premjero patarėjai. Toks santykių pobūdžio pokytis iš dalies turi įtakos reformos procesui, kadangi politinio pasitikėjimo tarnautojai tikėtina yra labiau atliepūs ir lojalūs bei gebantys labiau išreikšti politinę vadovų valią. Kitaip tariant, siekiant įgyvendinti Vyriausybės programą, mėginta stiprinti politinę valdžią ir bandyti įveikti tam tikrų šališkų interesų grupių pasipriešinimą reformoms⁴⁶⁰. Visgi šiuo atveju išlieka reformų tęstinumo ir perimamumo problema, kai keičiantis Vyriausybėms keistūsi ir politinio asmeninio pasitikėjimo tarnautojai.

Taigi iniciatyvą perėmus Ministro pirmininko tarnybai, naujai rengiama koncepcija buvo pavadinta Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija, „plėtros“ termino atsisakant galimai dėl kiekybinės „plėtros“ sąvokos interpretacijos (visgi koncepcijos projekto teksto III ir IV skyrių pavadinimuose plėtra ir tobulinimas vartojami sinonimiškai, nors abejotina dėl sąvokų tapatumo). Koncepcijos projektas LR ministro pirmininko tarnybos vardu buvo įformintas 2010 m. vasario 25 d. ir pateiktas viešam svarstymui 2010 m. kovo mėnesį. Galutinis koncepcijos

⁴⁵⁷ Interviu, KANC9, KANC10, 2011 m. birželis

⁴⁵⁸ Interviu KANC10, 2011 m. birželis

⁴⁵⁹ Interviu, EKSP15, 2011 m. gegužė

⁴⁶⁰ Nakrošis, V. Viešojo valdymo reformos Lietuvoje, kodėl ir kuo reikia pakeisti naująją viešąją vadybą? *Politologija*, 61(1), 2011. P. 91.

dokumentas LR Vyriausybės nutarimu buvo patvirtintas 2010 m. birželio 2 d., patikslinus atitinkamas nuostatas pagal suinteresuotų institucijų pastabas.

Pateikus koncepcijos projektą viešam svarstymui į procesą įsitraukė suinteresuotos institucijos. Suinteresuotų institucijų grupę galima apibrėžti kaip politikos procese dalyvaujančias institucijas, kurioms priimami valstybės tarnybos tobulinimo sprendimai turėtų tiesioginės įtakos. Šią grupę, visų pirma, sudaro ministerijos, taip pat įvairios tarnybos ir inspekcijos. Ministerijose veikiančios valdymo tobulinimo grupės, kurias didžia dalimi sudaro aukščiausio lygio ministerijos valstybės tarnautojai (kancleris, departamentų direktoriai, skyrių vedėjai, rečiau politinio pasitikėjimo tarnautojai – viceministrai, ministro patarėjai) taip pat gali būti priskiriamos suinteresuotų institucijų grupei kaip atskiram politinio proceso dalyviui.

Pateiktas koncepcijos projektas sukėlė intensyvias politines diskusijas valstybės tarnybos tobulinimo klausimais, ypač naujų elementų (kadencijos, susitarimai dėl veiklos rezultatų) diegimo atžvilgiu bei jautriausiais (darbo užmokesčio, priėmimo – atleidimo) klausimais.

Nors „orientacija į rezultatus“ simboliškai tapo XV Vyriausybės šūkiu, tačiau koncepcijos projekte numatytas *susitarimų* dėl veiklos rezultatų tarp valstybės tarnautojo ir jo tiesioginio vadovo sudarymas sulaukė gana aršios suinteresuotų institucijų kritikos konstatuojant, jog, visų pirma, nėra aišku, kas turi nustatyti būsimą veikos rezultatą⁴⁶¹, nėra numatytos susitarimų vykdymo ir nevykdymo pasekmės⁴⁶², nėra apibrėžta, kokia yra susitarimo vertė ir galia pasikeitus vadovui⁴⁶³.

Gana skeptiška tapo Vidaus reikalų ministerijos pozicija rengiamos koncepcijos atžvilgiu. Nors VRM ministras ne kartą viešai deklaravo (ypač tuo metu, kol koncepcija buvo patikėta parengti Vidaus reikalų ministerijai), kad „*Valstybės tarnyba turėtų būti labiau orientuota į rezultatus, turėtų būti sustiprintas vadovų korpusas, valstybės tarnyba turi būti lankstesnė*“⁴⁶⁴, kad svarbu „*atsisakyti karjeros valstybė tarnautojų kvalifikacinių klasių ir priedų už jas, o*

⁴⁶¹ LR Kultūros ministerija, Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos, 2010 02 18. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc?p_id=22384&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011 04 30; LR Susisiekimo ministerija, Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos, 2010 02 19. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc?p_id=22389&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011 04 30

⁴⁶² LR Teisingumo ministerija, Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos, 2010 02 22. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc?p_id=22391&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011 04 30

⁴⁶³ Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija, Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo, 2011 02 14. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc?p_id=62595&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, žiūrėta: 2011 04 30; LR Teisingumo ministerija, Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos, 2010 02 22. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc?p_id=22391&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011 04 30

⁴⁶⁴ Internetinis portalas *vz.lt*, Stainiulytė, T. „Reformų negreitina nė pinigų badas“, interviu su Vidaus reikalų ministru Raimundu Palaičiu, 2009 10 27. Rasta: <http://laikrastis.vz.lt/index.php?act=mprasa&sub=article&id=12736>, žiūrėta: 2011 05 15; Internetinis portalas *respublika.lt*, „R. Palaitis: atlyginimas priklausys nuo darbo rezultatų“, 2009 11 18. Rasta: http://www.respublika.lt/naujienos/lietuva/lietuvaspolitika/rpalaitisatlyginimaspriklausysnuodarborezultatu/print_1, žiūrėta: 2011 05 15

priemokas skirti už pasiektus rezultatus⁴⁶⁵, tačiau sukritikavo Ministro Pirmininko tarnybos rengtą pirminį koncepcijos projektą, teigdami, kad

„tarnybinių susitarimų dėl rezultatų, kuriuose būtų apibrėžiami darbuotojo veiklos uždaviniai ir jų atlikimo vertinimo kriterijai, įteisinimas (projekto 8.4.1 punktas) sukeltų problemų dėl objektyvumo užtikrinimo. Visų pirma, būtų neaišku, kaip apibrėžti darbuotojo veiklos uždavinius, <...>, nebūtų įmanoma nustatyti vienodų (ar bent jau panašių) reikalavimų tos pačios kategorijos pareigas einantiems valstybės tarnautojams, dėl ko galėtų kilti grėsmė lygiateisiškumo principo įgyvendinimui“⁴⁶⁶.

Panaši situacija kilo dėl planuoto kadencijos termino ribojimo ir rotacijos galimybių vadovams nustatymo. Koncepcijos projekte vadovams buvo įtvirtinta trijų metų kadencija, kurios laikotarpiui pasirašomas susitarimas dėl veiklos rezultatų, su pratęsimo dar trims metams galimybe po teigiamo veiklos įvertinimo, tačiau VRM suabejojo, kad

„ne visais atvejais vadovo perkėlimas į lygiavertes, tačiau savo pobūdžiu (veiklos sritimi) skirtingas pareigas, užtikrins profesionalų vadovavimą, veiklos rezultatyvumą ir efektyvumą. Sėkmingas vadovo darbas vienoje vadovaujančiose pareigose, nėra garantija, sėkmingam vadovavimui kitose pareigose dėl tokių priežasčių kaip adaptacija, naujos patirties įgijimas, konstruktyvaus bendravimo su nauju personalu suradimas ir t. t.“⁴⁶⁷.

Tai rodo, kad Vidaus reikalų ministerijos deklaruota pozicija dėl poreikio iš esmės tobulinti valstybės tarnybą, galiausiai virto dvejonėmis dėl esminių siūlomų pertvarkų tikslingumo.

Kadencijos ir rotacijos aspektai taip pat kritikuoti bene visų išvadas dėl koncepcijos projekto pateikusių ministerijų raštuose. Neadekvačiu laikytas trejų metų kadencijos terminas⁴⁶⁸, dvejojama dėl karjeros perspektyvų pasibaigus kadencijoms⁴⁶⁹, nuogaustaujama dėl galimų

⁴⁶⁵ Internetinis portalas *delfi.lt.*, Samoškaitė, E. „R. Palaitis: krizės metu valstybės tarnyba patrauklesnė nei privatus sektorius“, 2009 11 18. Rasta: <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/rpalaitis-krizes-metu-valstybes-tarnyba-patrauklesne-nei-privatus-sektorius.d?id=25839647#ixzz39dWLAi6A>, žiūrėta: 2014 05 15

⁴⁶⁶ Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerija, Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos projekto, 2010 02 20. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22392&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011 05 17

⁴⁶⁷ Ten pat.

⁴⁶⁸ LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. vasario 8 d. pasitarimo protokolo Nr. 7 klausimo Nr. 3, 2010 02 11. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22396&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011 05 17; Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) posėdžio protokolas, 2010 02 11, Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22394&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011-05-20; LR Krašto apsaugos ministerija, Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos 2010 02 12. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22383&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011 05 20; LR Finansų ministerija, Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos projekto, 2010 03 01. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=34266&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011 05 20; LR Ūkio ministerija, Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos, 2010 02 20. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22399&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011 05 20

⁴⁶⁹ LR Kultūros ministerija, Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos, 2010 02 18. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22384&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011 04 30;

investicijų vadovų kvalifikacijos kėlimui poreikio⁴⁷⁰, teigiama, kad igūdžių trūkumas gali neigiamai paveikti įstaigos rezultatus⁴⁷¹.

Vienas jautriausių klausimų tapo planuojami darbo užmokesčio struktūros pokyčiai, numatant naujų pagrindinio atlyginimo koeficientų nustatymą, naikinant kvalifikacines klases ir įtraukiant priemokas už jas į pagrindinį atlyginimą⁴⁷². Taip pat suplanuotas priedo už darbo stažą reglamentavimo išsaugojimas, tačiau visų kitų priedų ir priemokų panaikinimas. Ypač aktyvus suinteresuotų institucijų priešinimasis dėl darbo užmokesčio struktūros keitimo parodo nenorą atsisakyti kintamos darbo užmokesčio dalies ir teisės prarasti apmokėjimų didinimo kontrolę ar vieną iš karjeros reguliavimo priemonių.

Siekis centralizuoti vadovų priėmimo procesą ir liberalizuoti atleidimo iš valstybės tarnybos nuostatas taip pat vertinti skeptiškai. Idėja, kad centralizuotą atranką atliktų valstybės įstaiga arba atrinktas privatus paslaugos teikėjas, susilaukė aršios suinteresuotų institucijų kritikos dėl papildomų išlaidų (patalpų nuoma, darbuotojų darbo užmokestis ir pan.)⁴⁷³ pareikalavimo ir galimo neigiamo ekonominio finansinio efekto.

Deklaruojant lankstumo ir veiklos veiksmingumo užtikrinimo siekius, pokyčių iniciatoriai taip pat numatė galimybę atleisti iš valstybės tarnybos šalių sutarimu, po neigiamo kasmetinio įvertinimo ar po šiurkštaus tarnybinio nusižengimo. Dėl neaiškių atleidimo pasekmių ir papildomų kompensacijų išmokėjimo neapibrėžtumo, reformos iniciatoriai vėlgi susilaukė kritikos⁴⁷⁴.

LR Susisiekimo ministerija, Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos, 2010 02 19. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22389&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011 04 30; LR Krašto apsaugos ministerija, Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos 2010 02 12. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22383&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011 05 20

⁴⁷⁰ LR Sveikatos apsaugos ministerija, Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos, 2010 02 19. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22390&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011 05 17

⁴⁷¹ LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. vasario 8 d. pasitarimo protokolo Nr. 7 klausimo Nr. 3, 2010 02 11. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22396&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011 05 17; LR Kultūros ministerija, Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos, 2010 02 18. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22384&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011 04 30; LR Žemės ūkio ministerija, Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos, 2010 02 26. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22393&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011 05 30; LR Teisingumo ministerija, Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos, 2010 02 22. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22391&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011 04 30

⁴⁷² Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerija, Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos projekto, 2010 02 20. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22392&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011 05 17

⁴⁷³ LR Sveikatos apsaugos ministerija, Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos, 2010 02 19. Prieiga per internetą: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22390&p_org=18&p_fix=n&p_gov= [žiūrėta 2011 m. gegužės 20 d.]; LR Vidaus reikalų ministerija, Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos projekto, 2010 02 20. Prieiga per internetą: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22392&p_org=18&p_fix=n&p_gov= [žiūrėta 2011 m. gegužės 20 d.].

⁴⁷⁴ LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. vasario 8 d. pasitarimo protokolo Nr. 7 klausimo Nr. 3, 2010 02 11. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22396&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011 05 17;

Galima konstatuoti, kad suinteresuotos institucijos gana aktyviai reiškė nuomonę ir tokiu būdu dalyvavo politinių diskusijų procese bei padėjo išgryninti atitinkamas nuostatas. Nors vyravo pakankamai skeptiški vertinimai ir kritiška nuomonė daugeliu inicijuojamų klausimų (tarnybinis kaitumas, vertinimo sistemos ir finansinio motyvavimo susiejimas su veiklos rezultatais, atrankos proceso pokyčiai, tarnybinių santykių supaprastinimas), tačiau pagrindinių idėjų reformos rengėjai neatsisakė. Visgi Vyriausybės nutarimu patvirtinta LR Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija, lyginant su pirminiu koncepcijos projektu, tapo kur kas išsamesnė ir detalesnė (apibrėžtos aukštesniojo vadovo, tarnybinio susitarimo sąvokos, išplėtos tarnybinio kaitumo sąlygos ir pan.).

3.2.2. Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos turinio analizė

Laikant, kad Vyriausybės nutarimu patvirtinta Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija yra reikšmingas žingsnis, bandant konceptualizuoti valstybės tarnybos viziją, svarbu detaliau analizuoti ir įvertinti pačio dokumento turinį ir aptarti idėjas, kuriomis jis grįstas.

Koncepcijos dokumentą sudaro penki skyriai, t. y. bendrosios nuostatos, esama situacija, valstybės tarnybos plėtros (tobulinimo) principai, valstybės tarnybos plėtros (tobulinimo) gairės ir koncepcijos įgyvendinimas. Pradžioje nurodomas koncepcijos rengimo siekis, t. y. nustatyti valstybės tarnybos tobulinimo gaires, kaip tai numatyta Vyriausybės veiklos programoje. Aprašant esamą situaciją yra išdėstomi valstybės tarnybos valdymo ir jo teisinio reglamentavimo trūkumai. Šie trūkumai arba problemos tampa kertiniais aspektais, modeliuojant tobulinimo scenarijų. Kitaip tariant, aiškiai apibrėžta esama situacija ir jos probleminių aspektų identifikavimas, turėtų sudaryti pagrindą sėkmingam inicijuojamų pokyčių įgyvendinimui. Vyriausybės patvirtintoje koncepcijoje oficialiai išskirti penki valstybės tarnybos valdymo ir jos teisinio reglamentavimo trūkumai:

1. valstybės tarnautojų veikla nėra orientuota į rezultatus, darbo apmokėjimo sistema neskatina darbo kokybės ir nėra pakankamai skaidri;
2. neišskirti asmenų, einančių vadovaujančias pareigas valstybės tarnyboje, atrankos, veiklos vertinimo, mokymo, karjeros, tarnybinio kaitumo, atleidimo ypatumai;
3. ribotos asmenų, einančių vadovaujančias pareigas valstybės tarnyboje, galimybės lanksčiai valdyti žmogiškuosius išteklius;

LR Sveikatos apsaugos ministerija, Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos, 2010 02 19. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22390&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011 05 17; LR Teisingumo ministerija, Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos, 2010 02 22. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22391&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011 04 30

4. nepakankama individuali asmenų, einančių vadovaujančias pareigas valstybės tarnyboje, atsakomybė už įstaigos veiklos rezultatus;
5. yra galimybių išvengti atsakomybės už tarnybinius nusižengimus, nepakankamai veiksmingai reguliuojamos ir taikomos etikos ir korupcijos prevencijos priemonės, neįtvirtinta „nepriekaištingos reputacijos“ sąvoka⁴⁷⁵.

Iš esmės numatyti trūkumai parodo tik kelis probleminius aspektus, kurie susiję su darbo apmokėjimo, į rezultatus neorientuotos tarnybinės veiklos, atskirai neišskirtų vadovų ir specialistų tarnybos sąlygų bei tarnybinės atsakomybės problemomis. Patvirtinus koncepciją, numatyti trūkumai įteisinti kaip oficialūs valstybės tarnybos sistemos probleminiai aspektai. Visgi dėl gana deklaratyvių ir labiau vertinamojo pobūdžio terminų vartojimo („nėra pakankamai skaidri“; „nepakankamai veiksmingai“ ir pan.) kilo numatytų teiginių pagrįstumo klausimų:

„trūksta informacijos apie tai, kiek buvo gilintasi į užsienio šalių valstybės tarnybos specifiką“⁴⁷⁶; „koncepcijoje nepateikta, kokiais atliktais tyrimais remiantis grindžiami koncepcijoje nurodyti šiuo metu esamo valstybės tarnybos teisinio reguliavimo trūkumai“⁴⁷⁷; „kuriant koncepcijos projektą nebuvo atlikta ir pateikta išsami analizė, kuo esama sistema yra netinkama“⁴⁷⁸.

Valstybės tarnybos valdymo ir jos teisinio reguliavimo trūkumai pristatomi abstrakčiai, o vartojamos sąvokos nėra aiškiai apibrėžtos, todėl gali būti skirtingai vertinamos ir interpretuojamos. Galima paminėti, kad net patys reformos rengėjai, interviu metu, pripažino tam tikrų teiginių pagrįstumo stoką⁴⁷⁹.

Koncepcijos yra rengiamos, siekiant formuoti tam tikro reiškinio ar proceso sampratą, sudaryti pažiūrų sistemą. Pripažįstant, kad egzistuoja daug teisėkūros problemų, pradedant teisės aktų idėjos iškėlimu, stichišku jų rengimu, baigiant neegzistuojančiu monitoringu, teisinės informacijos stoka ir pan., LR Seimo nutarimu buvo patvirtinti Lietuvos Respublikos teisėkūros tobulinimo metmenys, kuriuose nurodoma, kad „Dėl siūlomų nuostatų, kurios iš esmės keistų teisinį reguliavimą ir dėl to būtų rengiama nauja teisės akto redakcija arba kurios nustatytų

⁴⁷⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos patvirtinimo, 2010 06 02, Nr. 715, II sk. 6 p. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=375123&p_query=&p_tr2=, žiūrėta: 2011 11 15

⁴⁷⁶ Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) posėdžio protokolas, 2010 02 11, Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22394&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011-05-20

⁴⁷⁷ LR Teisingumo ministerija, Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos, 2010 02 22. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22391&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011 04 30

⁴⁷⁸ LR Krašto apsaugos ministerija, Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos 2010 02 12. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22383&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011 05 20

⁴⁷⁹ Interviu, EKSP6, 2014 m. kovas

*naują teisinį reguliavimą, rengiamos norminių teisės aktų koncepcijos*⁴⁸⁰. Taip pat pažymima, kad koncepcijoje turėtų būti „*kitose valstybėse esamo atitinkamo teisinio reguliavimo apžvalga*“⁴⁸¹, ko iš esmės pasigendama Lietuvos valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijoje. Galima daryti prielaidą, kad atitinkamus teiginius paremiant studijos ar analizės duomenimis, taip pat atlikus gerosios praktikos apžvalgas, būtų sukurtas tvirtas pagrindas teiginių pagrįstumui ir išvengta kritikos dėl tobulinimo poreikio. Šiuo atveju tampa svarbiu įrodymais grįstų sprendimų priėmimas, kai siekiama adekvačiai pažinti nagrinėjamą situaciją, įvertinti visas galimas alternatyvas ir priimti tik iš anksto nuosekliai ištirtus ir įvertintus sprendimus, paremtus žiniomis, faktine informacija, moksliniais ir ekspertiniais tyrimais⁴⁸². Galima pastebėti, kad Viešojo valdymo tobulinimo 2012-2020 m. programoje jau tiesiogiai yra numatyta diegti į rezultatus orientuotą ir įrodymais grįstą valdymą⁴⁸³, tokiu būdu plečiant Lietuvos patirtį, naudojant įrodymus viešojo valdymo sprendimų priėmimo procese.

Analizuojant koncepcijoje numatytus valstybės tarnybos tobulinimo principus, galima paminėti keletą aspektų. Nėra aišku, ar numatyti tobulinimo principai yra suformuluoti remiantis paminėtais trūkumais, ar orientuojantis į bendrąsias nuostatas, kurių pagrindu funkcionuotų valstybės tarnybos sistema. Jeigu principai suformuluoti pagal iškeltas problemas, tuomet ne visi probleminiai aspektai paminėti (pavyzdžiui, apmokėjimo sistemos probleminis aspektas), o jeigu principai formuluoti orientuojantis į bendrąsias siektinas nuostatas, tuomet ne visos formuluotės yra tinkamos, nes kai kurios labiau parodo tobulinimo kryptis ar numatomus veiksmus, o ne bendruosius principus (pavyzdžiui, „skirtingas vadovų ir specialistų atrankos, veiklos vertinimo, karjeros, atsakomybės reglamentavimas“). Taip pat galima pastebėti, kad ne visi numatyti principai (kompetencija grįsta valstybės tarnyba) sprendžia įvardintas problemas. Dar daugiau, tolesnėje koncepcijos dalyje, pristatant tobulinimo gaires, deklaruojami papildomi valstybės tarnybos sistemos trūkumai, kuriems siūlomi sprendimai, pavyzdžiui, „nešališkos, veiksmingos atrankos į valstybės tarnautojo pareigas diegimas“, „tarybinių santykių supaprastinimas“; „socialinių ir kitų garantijų sistemos tobulinimas“, „valstybės tarnybos valdymo“ pokyčiai ir t.t., kurie nebuvo išskirti pristatant trūkumus ar siūlant tobulinimo principus. Nors tai labiau parodo dokumento turinio neišbaigtumą ar nuoseklumo stoką, tačiau esminės įtakos dokumento reikšmingumui ir svarbai neturi.

Galima daryti prielaidą, kad koncepcijoje siūlomi valstybės tarnybos valdymo ir jos teisinio reglamentavimo tobulinimo principai išryškina siektinus politinius prioritetus valstybės

⁴⁸⁰ Lietuvos Respublikos Seimas, Nutarimas dėl Lietuvos Respublikos teisėkūros tobulinimo metmenų patvirtinimo ir jų įgyvendinimo. Nr. X-933. *Žin.*, 2006, Nr. 134-5066

⁴⁸¹ Ten pat. 13 str., 5 d.

⁴⁸² Mikulskienė, B. *Sprendimų priėmimo metodai viešajam valdymui*. Vilnius: leidykla Mes, 2011. P. 193-194

⁴⁸³ Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas dėl viešojo valdymo tobulinimo 2012-2020 metų programos patvirtinimo. Nr. 171. *Žin.*, 2012, Nr. 22-1009.

tarnybos srityje. Iškelti (1) tarnybinių susitarimų diegimo; (2) skirtingų tarnybinių sąlygų nustatymo vadovams ir specialistams; (3) profesionalumu, rezultatais ir kompetencija pagrįstos valstybės tarnybos; (4) žmogiškųjų išteklių valdymo efektyvumo ir lankstumo didinimo bei (5) tarnybinės atsakomybės didinimo orientyrai. Akademikai konstatavo, kad iš esmės visi penki patvirtinti tobulinimo principai yra vadybinio pobūdžio⁴⁸⁴, paremti po –NVV ir NVV doktrinų sprendimais⁴⁸⁵, lemiančiais radikalų posūkiū nuo mišraus valstybės tarnybos modelio į postų sistemos modelį⁴⁸⁶. Pažymima, kad pasirinktas radikalus vadybinis, „rezultatų valstybės tarnybos modelis“, kuriame veiklos kontraktai sudaro pagrindą⁴⁸⁷. Kitur papildoma, kad tobulinimo koncepciniai pagrindai remiasi tiek vadybine doktrina, tiek naujausiomis viešojo valdymo paradigmomis, paremtomis dalyvavimo principais⁴⁸⁸. Kitaip tariant, suplanuotas pokytis yra paremtas viešojo valdymo doktrinomis.

Verta pripažinti, kad koncepcija visgi yra svarus žingsnis, bandant konceptualizuoti naują valstybės tarnybos viziją, kurią reformos rengėjai suformulavo taip:

„valstybės tarnybos vizija – tai orientuota į visuomenės poreikius, riboto dydžio, atsakinga ir atskaitinga už veiklos rezultatus, diegianti naujoves, lanksti, skaidri ir konkurencinga valstybės tarnyba“⁴⁸⁹.

Analizuojant koncepcijos turinį, galima pastebėti, kad tam tikri vizijos komponentai yra aiškiau susieti su tolesnėmis nuostatomis (tobulinimo gairėmis), o dėl kitų galima daryti tik atitinkamas prielaidas. Pakankamai priemonių numatoma, siekiant kurti *lanksčią* valstybės tarnybą. Visų pirma, lankstumo principo įgyvendinimą galima tiesiogiai sieti su koncepcijoje įteisinta supaprastinta atleidimo tvarka, numatant galimybę atleisti iš valstybės tarnybos šalių susitarimu. Antra, kadencijų aukštesniesiems vadovams numatymas, specifinė aukštesniųjų vadovų priėmimo į pareigas bei vertinimo tvarka bei tarnybinių susitarimų diegimas taip pat gali būti laikomi tiesioginėmis lankstumo priemonėmis. Trečia, numatyta galimybė tam tikram aukštesniųjų vadovų pareigybių skaičiui skelbti atvirą konkursą. Vykdam išorinę darbuotojų

⁴⁸⁴ Pivoras, S. Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai ir požiūriai. // Pivoras, S., Civinskas, R., Buckienė, E. *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požiūriai, sandėriai*. Vytauto Didžiojo universitetas: Versus Aureus, 2014. P. 30

⁴⁸⁵ N Nakrošis, V. Viešojo valdymo reformos Lietuvoje, kodėl ir kuo reikia pakeisti naująją viešąją vadybą? *Politologija*, 61(1), 2011. P. 82

⁴⁸⁶ Internetinis portalas *delfi.lt*, Smalskys, V. Valstybės tarnybos pertvarkai reikia tik ryžto, 2010 05 14. Rasta: <http://www.delfi.lt/pilietis/voxpopuli/valstybes-tarnybos-pertvarkai-reikia-tik-ryzto.d?id=32279365#ixzz3A05tnFDb>, žiūrėta: 2011 12 19

⁴⁸⁷ Civinskas, R., Ar įmanoma pritaikyti kontraktus Lietuvos valstybės tarnyboje? Sistemos pertvarka ir dalyvių požiūriai 2010 – 2011 m. // Pivoras, S., Civinskas, R., Buckienė, E. *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požiūriai, sandėriai*. Vytauto Didžiojo universitetas: Versus Aureus, 2014. P. 115

⁴⁸⁸ Visockytė, E. Lietuvos valstybės tarnybos reformos poreikis valstybės tarnautojų požiūriu. *Viešojo politika ir administravimas*, 3, 2012. P. 490; Pivoras, S. Model of Civil Service in Lithuania's Public Policy. *Baltic Journal of Law & Politics*, 3 (1), 2010. P. 118-119

⁴⁸⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos patvirtinimo, 2010 06 02, Nr. 715, Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=375123&p_query=&p_tr2=, žiūrėta: 2011 11 15

atranką, sistema tampa labiau atvira, nes išorės kandidatai taip pat gali pretenduoti į aukščiausias pareigybes⁴⁹⁰. Ketvirta, įteisinus lankstaus darbo laiko grafiko nuostatą, būtų sudaromos palankesnės sąlygos suderinti darbą ir asmeninį gyvenimą. Galiausiai, valstybės tarnybos rezervo atsisakymas taip pat gali būti lankstesnės valstybės tarnybos užtikrinimo priemone. *Skaidrumo* principo įgyvendinimas šiuo atveju gali būti siejamas su darbo užmokesčiu sistemos pokyčiais, deklaruojant, kad atsisakoma visų priedų ir priemonų bei kvalifikacinių klasių, dėl ko tikėtina apmokėjimo sistema taptų skaidresnė. Centralizuotos atrankos elementų diegimas taip pat laikomas skaidrios ir nešališkos atrankos proceso priemone. *Konkurencingumas* didžia dalimi gali būti užtikrinamas taikant motyvuojančią apmokėjimo sistemą. koncepcijoje pagrindinė finansinio valstybės tarnautojų motyvavimo priemonė numatoma iki 20 proc. metinio valstybės tarnautojo darbo užmokesčio premija. Tinkamai sudarytas ir vykdomas valstybės tarnautojo karjeros ir kvalifikacijos tobulinimo planas bei karjeros elementų plėtra vadovams, numatant galimybę po teigiamo įvertinimo perkelti vadovą į aukštesnes pareigas gali tapti svariomis motyvuojančiomis, o kartu ir konkurencingumą didinančiomis, priemonėmis. Siekiant griežtinti tarnautojų *atsakomybę*, numatyta įtvirtinti „nepriekaištingos reputacijos“ sąvoką, nustatyti ilgesnį tarnybinės nuobaudos skyrimo senaties terminą ir tarnybinės nuobaudos skyrimo sąlygas, papildyti nuobaudų sąrašą. Tiesioginių apimties reguliavimo nuostatų (orientuojantis į *riboto dydžio* tikslą) koncepcijoje nėra, tačiau numatytas įtvirtinti terminuotų tarnybinių santykių institutas projektinei veiklai vykdyti iš dalies gali būti siejamas su apimties reguliavimo priemone. Viena vertus, tai galėtų reikšti valstybės tarnybos apimties plėtrą (priimami tarnautojai terminuotam laikotarpiui), kita vertus, laikini tarnautojai palaipsniui gali pakeisti karjeros tarnautojus dėl tikėtina lankstesnių priėmimo procedūrų. Vizijoje numatytas *naujų diegimo* principas taip pat labiau bendrinė sąvoka plačiau neinterpretuota koncepcijos tekste. Galima daryti prielaidą, jog tai turėtų būti nuolatinis procesas. Beje, naujų diegimas gali būti siejamas su tarnybiniu kaitumu, kadangi tikėtina, jog vadovų kaita užtikrintų intensyvesnį naujų pritaikymą ir įdiegimą. Galiausiai, *orientacijos į visuomenės poreikius* tikslo įgyvendinimą turėtų užtikrinti visų koncepcijoje numatytų nuostatų sąveika.

Taigi, siekiant įgyvendinti valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos principus, dokumente pateikiamos bendrojo valstybės tarnybos valdymo ir jos teisinio reglamentavimo tobulinimo gairės. Patys reformos rengėjai, pristatydami koncepcijos turinį, išskiria esminį pokyčių tikslą – tai „vadovų korpuso stiprinimas“ ir „valstybės tarnautojų veiklos orientacija į „pačiupinėjamus“ rezultatus“⁴⁹¹. Greta oficialiai įteisintų prioritetų, viešai deklaruojamas ir

⁴⁹⁰ Demmke, Ch., Moilanen, T. *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt: Peter Lang GmbH, 2010, P. 165

⁴⁹¹ Interviu, KANC10, 2011 m. birželis

aiškesnės / supaprastintos valstybės tarnybos kūrimo tikslas. VRM ministro teigimu, „*dabartinis valstybės tarnybos modelis pirmiausia yra blogas dėl to, kad jis absoliučiai neaiškus mokesčių mokėtojams. Kas tie valdininkai? Valdininkų nėra - yra valstybės tarnautojai.* <...> *Visa ši sistema mokesčių mokėtojams atrodo labai paini*“⁴⁹², todėl pokyčiai turi būti nukreipti aiškesnės ir labiau suprantamos sistemos kūrimo linkme.

Nors pasirinkta vadybinė kryptis nevysiškai dera su iki šiol Lietuvoje egzistavusia „biurokratinio“ modelio valstybės tarnybos sistema, pagal kurią „valstybės tarnautojai – tai ypatinga socialinė grupė“, tačiau teisininkai konstatavo, kad koncepcija ir jos principai neprieštaruja konstitucinei valstybės tarnybos sampratai⁴⁹³ ir iš dalies atliepia paskutiniuose Konstitucinio Teismo nutarimuose suformuluotą valstybės tarnautojų ypatingos atsakomybės visuomenei nustatymo reikalavimą, valstybės tarnybos sistemos veiksmingumo principą ir vientisos valstybės tarnybos sistemos konstitucinę sampratą⁴⁹⁴. Kitaip tariant, Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos turinys atitinka LR Konstituciją.

Nors valstybės tarnybos ekspertai iš esmės palankiai vertino parengtą koncepciją⁴⁹⁵, tačiau kritikos nebuvo išvengta. Seimo valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto pirmininkas V. Kurpuvesas kritikavo Vyriausybę savavališku valstybės tarnybos modernizavimo kryptį nustatymu, nelaukiant oficialaus politinių partijų sutarimo ir tokiu būdu pažeidžiant įsipareigojimą koncepciją priimti politinių partijų sutarimu⁴⁹⁶. V. Nakrošis pažymi, kad politinių partijų susitarimo buvo siekiama rengiant dar vadinamąją plėtros koncepciją 2008–2009 m., tačiau konfrontacinėje politinėje sistemoje tai pasiekti sudėtinga⁴⁹⁷. Kita vertus, LR Seimui patvirtinus Vyriausybės programą, buvo iš esmės pritarta nuostatai dėl Valstybės tarnybos koncepcijos parengimo.

Seimo valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto pirmininkas taip pat nuogaštavo dėl pernelyg radikalių koncepcijos nuostatų ir siekio iš esmės pakeisti valstybės tarnybos modelį, kas kelia įtampą ir sumaištį valstybės tarnautojų gretose: „*Komitetą yra pasiekusios žinios apie*

⁴⁹² Internetinis portalas *Izinius.lt.*, Laučius, V. „Ne valdyti, o tarnauti“, 2009 09 14, Rasta: <http://Izinius.lt/Izinius/zmones/ne-valdyti-o-tarnauti/133714>, žiūrėta: 2010 06 23

⁴⁹³ Vaičiaitis, V. Konstitucinė valstybės tarnybos samprata ir valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija, *Teisė*, 78, 2011. P. 133

⁴⁹⁴ Ten pat.

⁴⁹⁵ Internetinis portalas *delfi.lt*, Smalskys, V. Valstybės tarnybos pertvarkai reikia tik ryžto, 2010 05 14. Rasta: <http://www.delfi.lt/pilietis/voxpopuli/valstybes-tarnybos-pertvarkai-reikia-tik-ryzto.d?id=32279365#ixzz3A05tnFDb>, žiūrėta: 2011 12 19

⁴⁹⁶ Kurpuvesas, V. „*Valstybės tarnyba. Iššūkiai ir realybė*“, Konferencija - Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija: ar tikrai patobulinsime? Vilnius, Seimo rūmai, 2010 11 15, Rasta: www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6562&p_d=104527&p_k=1, žiūrėta: 2014 09 23

⁴⁹⁷ Nakrošis, V. Viešojo valdymo reformos Lietuvoje, kodėl ir kuo reikia pakeisti naująją viešąją vadybą? *Politologija*, 61(1), 2011. P. 90

*valstybės tarnautojų korpuse kilusią įtampą, nerimą, nuogąstavimus ir baimes dėl viso to, kas sutrumpintai vadinama „valstybės tarnybos reforma“*⁴⁹⁸.

Iš esmės toks nerimas gali kilti dėl per laiką įsitvirtinusių gana stabilių darbo sąlygų, užtikrinančių laipsnišką kompetencijų augimą ir galimybę kilti karjeros laiptais (arba tiksliau įstatymu įtvirtintą teisę į karjerą) dėl ko formuojasi tam tikri ateities lūkesčiai. Staigi reforma arba nestabilumo būsena prilyginama esamos situacijos pakeitimui, dėl ko turėtų pakisti ir per laiką susiformavusi bei saugia laikoma aplinka. Tai gali sąlygoti nesaugumo jausmo potyrius. Viešojoje erdvėje taip pat gana kritiškai, kartais ironiškai buvo pateikiami reformos sumanymai, pavyzdžiui, „gresia reforma“, „senosios sistemos griūtis“, „revoliucija valstybės tarnyboje“⁴⁹⁹ ir pan. Dėl šių priežasčių buvo linkstama manyti, kad valstybės tarnybos pakeitimams pritaris tik maža dalis valstybės tarnautojų, tačiau 2011 m. atliktos valstybės tarnautojų apklausos rezultatai parodė priešingus rezultatus (tyrimo rezultatai plačiau pristatomi 3.4.2 poskyryje).

Nors valstybės tarnybos koncepcijos tam tikri teiginiai pernelyg deklaratyvūs ir jiems trūksta pagrįstumo, kas galimai paskatino didesnę pasipriešinimą, tačiau Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija, visų pirma, yra svarus žingsnis, bandant konceptualizuoti valstybės tarnybos viziją. Antra, valstybės tarnybos sistemos tobulinimas pirmąkart buvo iškeltas į viešosios politikos darbotvarkę sava iniciatyva⁵⁰⁰. Vyriausybės nutarimu patvirtinus koncepciją buvo ne tik priimtas politinis sprendimas „kur link eiti“, tačiau taip pat nubrėžtos valstybės tarnybos tolesnės plėtros gairės, numatant atskirų valstybės tarnybos sistemos elementų pokyčius, t.y. suplanuotas sisteminis pokytis, paremtas vadybiniais principais.

Galima pripažinti, kad „*pertrauktos pusiausvyros*“ etapas nuo 2009 m. pavasario iki LR Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos patvirtinimo buvo vienas reikšmingiausių dėl aktyvių pastangų tobulinti esamą valstybės tarnybos sistemą. Koncepcijos rengimo procesas suaktyvino politines diskusijas ir vertė svarstyti bei pateikti alternatyvius valstybės tarnybos tobulinimo būdus. Ypač aktyviai procese dalyvavo suinteresuotos institucijos, ne tik kritikuodamos atitinkamas koncepcijos projekto nuostatas, tačiau taip pat siūlydamos galimas alternatyvas. Visgi Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos patvirtinimo faktas pats savaime realaus pokyčio nesukelia, tik konceptualizuoja problemas ir nustato politinius prioritetus. Šiuo atveju veikia sudarytos formalios sąlygos išsivaduoti iš politikos sričiai būdingų trūkumų. Galima teigti, jog pernelyg ilgai užsitęsė sutrikdytos sistemos etapas ir problemų

⁴⁹⁸ Kurpuvešas, V. „*Valstybės tarnyba. Iššūkiai ir realybė*“, Konferencija - Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija: ar tikrai patobulinsime? Vilnius, Seimo rūmai, 2010 11 15, Rasta: www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6562&p_d=104527&p_k=1, žiūrėta: 2014 09 23

⁴⁹⁹ Visockytė, E. Lietuvos valstybės tarnybos reformos poreikis valstybės tarnautojų požiūriu. *Viešojo politika ir administravimas*, 3, 2012. P. 491

⁵⁰⁰ Pivoras, S. Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai ir požiūriai. // Pivoras, S., Civinskas, R., Buckienė, E. *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požiūriai, sandėriai*. Vytauto Didžiojo universitetas: Versus Aureus, 2014. P. 29

identifikavimas, kadangi reali sprendinių paieškos stadija prasidėjo tik Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo projekto rengimo metu. Kitaip tariant, iškeltus valstybės tarnybos tobulinimo tikslus buvo bandoma realizuoti rengiant 2010 m. ir vėliau 2011 m. valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo projektus.

Taigi, patvirtinus koncepciją ir numčius parengti LR Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymo projektą, prasidėjo koncepcijos įgyvendinimo etapas. Kita vertus, įstatymo projekto rengimas, bandant detalizuoti koncepcijoje suformuotą viziją ir parinkti būdus iškeltiems tikslams pasiekti, gali būti vertinamas ir kaip tolesnis valstybės tarnybos politikos formavimas.

3.3. Valstybės tarnybos sistemos tobulinimo politikos įgyvendinimo iniciatyvos

Pasirinkus politinę kryptį ir priėmus sprendimą „kur link eiti“, svarbiausiais tampa būdai, kaip ten nukeliauti. Šiame politikos formavimo procese yra svarstomi ir priimami arba atmetami tam tikri galimi pasirinkimai⁵⁰¹, kuriuos yra siekiama legitimizuoti. Šis etapas lemia, ar parinktos priemonės sąlygos pokyčius ir kokie tolimesni veiksmai bus vykdomi.

Patvirtinta Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija tampa netiesioginiu įrankiu, galinčiu sistemiškai modifikuoti visą valstybės tarnybą. Koncepcijos praktiniam įgyvendinimui ir valstybės tarnybos sisteminiam pokyčiui buvo numatyta parengti LR Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymo projektą ir pateikti jį LR Seimui. Šiame poskyryje bus siekiama įvertinti, kiek sistemiškai pavyko (nepavyko) įgyvendinti valstybės tarnybos tobulinimo politiką, remiantis pagrindiniais koncepcijoje iškeltais tobulinimo prioritetais.

3.3.1. Valstybės tarnybos sistemos tobulinimo elementai 2010 ir 2011 m. Valstybės tarnybos įstatymo projektuose

Ministro pirmininko potvarkiu 2010 m. vasarą buvo sukurta darbo grupė, turėjusi koordinuoti valstybės tarnybos koncepcijos įgyvendinimo procesą⁵⁰², teikti pasiūlymus dėl rengiamų teisės aktų projektų ir vertinti jų atitiktį koncepcijos nuostatomis. Grupę sudarė tiek Ministro Pirmininko tarnybos atstovai, Vidaus reikalų ministerijos ir kitų ministerijų darbuotojai, Valstybės tarnybos departamento atstovas.

⁵⁰¹ Howlett, M., Ramesh, M. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. New York: Oxford University Press, 2009. P. 122.

⁵⁰² Lietuvos Respublikos Ministras Pirmininkas, Potvarkis dėl darbo grupės sudarymo. Nr. 262. Žin., 2010, Nr. 69-3440.

2010 m. rudenį Vidaus reikalų ministerija pateikė derinti Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo projektą, kuris iš esmės turėjo įstatymiškai sureguliuoti valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos nuostatų įgyvendinimą. Visgi šis uždavinys buvo pasiektas tik iš dalies. Visų pirma, daugelis koncepcijoje įtvirtintų nuostatų nebuvo perkeltos į įstatymą ir pritaikytos sisteminei pertvarkai, pavyzdžiui, ignoruotos valstybės tarnybos valdymo institucinę sandarą koreguojančios nuostatos, t. y. projekte nebuvo numatyta Valstybės tarnybos valdymo komisija, turėjusi atlikti veiklos vertinimo priežiūrą ir teikti pasiūlymus dėl išmokų už veiklos rezultatus ir kitais klausimais, taip pat projekte nenurodoma atsakinga institucija, kuri pagal koncepciją turėtų atlikti valstybės tarnybos tvarkymą.

Centralizuotos vadovų atrankos idėja iš esmės nublanko įstatymo projekto rengimo procese, nes vienintelė numatyta atrankos sistemos tobulinimo priemonė – tai galimybė konkurso į valstybės tarnautojo pareigas metu pateikti pretendentams praktinę užduotį⁵⁰³. Galima pastebėti, kad dar koncepcijos derinimo metu Vidaus reikalų ministerija teikė pastabas dėl planuojamos atrankos sistemos pertvarkos, pažymint, jog „*siekiant strateginių vadovų atrankos skaidrumo ir efektyvumo, siūlytume atsisakyti uždavų konkursų, nes jie gali užkirsti kelią atrinkti aukščiausios kvalifikacijos vadovą bei gali didinti korupcijos pasireiškimo tikimybę. Manytume, kad turėtų būti atliktas visų projekto nuostatų antikorupcinis vertinimas*“⁵⁰⁴, todėl rengiant įstatymo projektą ir atsisakant atranką koreguojančių nuostatų, tikėtina, buvo labiau išdėstyta ministerijos pozicija negu plėtojamas Vyriausybės nutarimu patvirtintos koncepcijos turinys.

Nors koncepcijoje atrankos ir priėmimo sistemos pertvarka nebuvo išskirta kaip viena iš tobulinimo prioritetų, tačiau deklaruoti lankstumo ir skaidrumo principai vargu ar būtų užtikrinti nesilūlant esminių konkursų organizavimo sistemos pokyčių. Kaip pastebi LR Ūkio ministerija:

„Atranka į valstybės tarnybą šiuo metu yra viena opiausių problemų, kuri neleidžia pritraukti profesionalų iš rinkos, antra vertus, neleidžia atrinkti tikrai geriausio pretendento net ir iš kelių pretenduojančiųjų. Valstybės tarnautojų atrankos sistema turėtų užtikrinti ne atranką pagal formalius kriterijus, o galimybę atskleisti esminius, reikalingus atlikti atitinkamas funkcijas, gebėjimus (socialinius, bendravimo, proto aštrumo, lyderystės ir pan.).<...> jei esami

⁵⁰³ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių įstatymų projektų aiškinamasis raštas, 2010 11 02, Nr. 10-4358-01 Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc?p_id=59759&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, žiūrėta: 2014 05 02; Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas, Įstatymo projektas, 2010 10 27, Nr. 10-4358-01, Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc?p_id=59292&p_query=&p_tr2=&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, žiūrėta: 2011 11 25

⁵⁰⁴ Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerija, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių įstatymų projektų aiškinamasis raštas, 2010 11 02, Nr. 10-4358-01, Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc?p_id=59759&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, žiūrėta: 2011 05 20

trūkumai nebus ištaisyti, jei neturėsime atrankos sistemos, kuri aiškiai sietųsi su vėlesnio darbo rezultatais, ši pertvarka neduos laukiamų rezultatų⁵⁰⁵.

Nors valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijoje numatyta modernizuoti valstybės tarnautojų mokymą, tačiau sprendžiant pagal įstatymo nuostatas ir paaiškinimus, valstybės tarnautojų mokymų (kvalifikacijos tobulinimo) valstybės ir savivaldybių lėšomis yra atsisakoma iš viso. Įstatymo projekto 4 straipsnyje konstatuota tarnautojo pareiga nuolat tobulėti, t. y. kelti kvalifikaciją, tačiau atsisakius finansavimo, nėra aiškios šios normos įgyvendinimo galimybės. Įstatymo projekto 26 straipsnyje taip pat numatoma valstybės tarnautojui pareiga kelti kvalifikaciją tuo atveju, kai vertinimo komisija įvertina tarnybinę veiklą nepatenkinamai, o valstybės tarnautoją į pareigas priėmęs asmuo įpareigoja jį tobulinti kvalifikaciją⁵⁰⁶. Atsižvelgiant į tai, kad Įstatymo projekte nenumatyta lėšų mokymams, neaišku, iš kokių šaltinių būtų finansuojamas tokios kvalifikacijos tobulinimas. Nuomonę šiuo klausimu išsako ir daugelis suinteresuotų institucijų, pažymint, jog kvalifikacijos, susijusios su tarnybinių pareigų atlikimu, kėlimas turėtų būti finansuojamas būtent iš valstybės ar savivaldybių biudžetų⁵⁰⁷.

Įstatymo projekte taip pat neišplėtotos karjeros vystymo priemonės, nėra numatytas valstybės tarnautojo karjeros ir kvalifikacijos tobulinimo planas, kuriame valstybės tarnautojui būtų nustatomi kompetencijos ugdymo uždaviniai ir apibrėžiamos kompetencijos ugdymo sąlygos. Šiuo atveju galima atkreipti dėmesį, kad palikus iš esmės vieną galimybę finansiškai motyvuoti tarnautoją, skiriant iki 20 proc. premiją metinio atlyginimo, veiklą įvertinus labai gerai, ir iki 10 proc., veiklą įvertinus gerai, iš esmės motyvacinės priemonės tampa apribotos, dėl ko ir motyvavimo bei karjeros vystymo plano sudarymas dvejetainas. Įstatymo rengėjai taip pat neišnaudojo galimybės įteisinti lankstesnį darbo laiko grafiką, tokiu būdu sudarant palankesnes sąlygas suderinti darbą ir asmeninį gyvenimą.

⁵⁰⁵ LR Ūkio ministerija, Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos, 2010 02 20. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc?p_id=22399&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011 05 20

⁵⁰⁶ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas, Įstatymo projektas, 2010 10 27, Nr. 10-4358-01, Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc?p_id=59292&p_query=&p_tr2=&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, žiūrėta: 2011 11 25

⁵⁰⁷ LR Krašto apsaugos ministerija, Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių įstatymų projektų išvadų, 2010 11 26. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc?p_id=63965&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, žiūrėta: 2011 05 20; LR Specialiųjų tyrimų tarnyba, Dėl valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių įstatymų projektų, 2010 11 22. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc?p_id=63031&p_org=&p_fix=n&p_gov=n žiūrėta: 2011 05 22;

LR Energetikos ministerija, Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo projekto ir su juo susijusių įstatymų projektų, 2010 11 23. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc?p_id=63482&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, žiūrėta: 2011 05 22;

LR Aplinkos ministerija, Dėl valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių įstatymų projektų, 2010 12 01. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc?p_id=64544&p_org=&p_fix=n&p_gov=n žiūrėta: 2011 05 22

Įstatyme numatytos pokyčių priemonės sulaukė itin aršios kritikos, tiek dėl nuostatų praktinio taikymo neišbaigtumo, tiek dėl gana reikalingų atitinkamų normų pobūdžio. Pavyzdžiui, didelį susirūpinimą suinteresuotoms institucijoms kėlė numatytos aukštesniesiems vadovams taikyti kadencijos, kai praėjus maksimaliam 8 metų terminui dauguma vadovų keistųsi vienu metu ir nebūtų laisvų pareigybių. Siekiant išvengti tokios situacijos neapibrėžtumo ir išgryninti tolesnės vadovų tarnybos galimybes, buvo rekomenduojama konkretizuoti pareigų siūlymo aukštesniesiems vadovams tvarką bei procedūras⁵⁰⁸.

Kadencijos pratęsimo galimybė tiesiogiai siejama su tarnybinės veiklos rezultatais, kuriuos planuota apibrėžti tarnybiniuose susitarimuose. Įstatymo projekte detalizuota, kad tarnybinis susitarimas dėl pagrindinių veiklos tikslų sudaromas su aukštesnioju vadovu, o tarnybinis susitarimas dėl tarnybinės veiklos rezultatų – su valstybės tarnautoju. Visgi tarnybinių susitarimų idėja sulaukė aršios kritikos, visų pirma, dėl neaiškaus susitarimų turinio ir sudarymo termino⁵⁰⁹.

Nenuostabu, kad suinteresuotos institucijos nuogaštavo dėl neaiškaus susitarimų turinio, jų sudarymo tvarkos, juridinės galios ir kitų neapibrėžtumų⁵¹⁰, kadangi tarnybinis susitarimas taptų pagrindu vertinant tarnybinę veiklą, nuo kurios priklausytų metinė premijos galimybė už pasiektus tarnybinės veiklos rezultatus. Baimintasi, kad įstatymo nuostatų neapibrėžtumas gali turėti įtakos tarnybinės veiklos vertinimo proceso skaidrumui ir lygiateisiškumui. Kita vertus, griežtas reglamentavimas ir detalus susitarimų formos nustatymas sumažintų galimybę kurti lankstesnę ir atviresnę valstybės tarnybos sistemą.

Nors tarnybiniai susitarimai gali padėti valdyti aukštesniųjų valstybės tarnautojų veiklą, gali suteikti objektyvesnę pateisinimą nuo veiklos rezultatų priklausančiam atlygiui, gali padėti vadovams labiau orientotis į rezultatus bei geriau suvokti institucijoms keliamus tikslus ir prioritetus, tačiau taip pat gali paskatinti institucinį uždarumą ir konkurenciją, kadangi nuo veiklos rezultatų priklausantis atlygis orientuoja vadovus į siaurų institucinių, o ne bendrų

⁵⁰⁸ LR Krašto apsaugos ministerija, Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių įstatymų projektų išvadų, 2010 11 26. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc?p_id=63965&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, žiūrėta: 2011 05 20; Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija, Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas derinimo, 2010 11 18. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc?p_id=62595&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, žiūrėta: 2011 05 22

⁵⁰⁹ LR Krašto apsaugos ministerija, Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių įstatymų projektų išvadų, 2010 11 26. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc?p_id=63965&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, žiūrėta: 2011 05 20; Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija, Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas derinimo, 2010 11 18. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc?p_id=62595&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, žiūrėta: 2011 05 22

⁵¹⁰ LR Specialiųjų tyrimų tarnyba, Dėl valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių įstatymų projektų, 2010 11 22. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc?p_id=63031&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, žiūrėta: 2011 05 22

vyriausybės nustatytų tikslų siekimą⁵¹¹. Kitaip tariant, pripažįstant, kad egzistuoja tarpinstitucinio bendradarbiavimo stoka, ir rezultatus orientuotos veiklos skatinimas gali pagilinti šią problemą.

Įstatymo projekte greta planuotų įteisinti tarnybinių susitarimų įtrauktas ir papildomas koncepcijoje nenumatytas tarnybos sutarties instituto įtvirtinimas, pagal kurį valstybės tarnautoją ir pareigas priimančias asmuo sudaro su valstybės tarnautojo pareigas priimamu asmeniu valstybės tarnautojo tarnybos sutartį. Tokiu būdu bandoma valstybės tarnyboje įdiegti darbo teisės elementų, kadangi sutartis tarp darbuotojo ir darbdavio yra vienas pagrindinių šios privatinės teisės šakos individualiojo instituto sudėtinųjų dalių.

Šiuo atveju jau Ministro Pirmininko tarnyba viešai suabejojo siūlomų įtvirtinti valstybės tarnautojų tarnybos sutarčių reikalingumu ir tikslingumu, kadangi su valstybės tarnautojais bus pasirašomas tarnybinis susitarimas dėl pagrindinių veiklos tikslų ar tarnybinės veiklos rezultatų, o papildoma sutartis nenustatys jokių specifinių normų ar susitarimų⁵¹². Abejones valstybės tarnybos sutarčių reikalingumu ir tikslingumu kilo ir iš kitų institucijų⁵¹³.

Nors koncepcijos rengimo ir derinimo metu Vidaus reikalų ministerija iš esmės kritikavo siekį įteisinti mechanizmą dėl atleidimo abipusiu sutarimu, kuris galimai būtų „naudingas“ besikeičiant valdžioms⁵¹⁴, tačiau savo ruožtu ir 2010 m. įstatymo projektą įtraukė ne tik abipusio sutarimo atleidimo galimybę, tačiau numatė ir papildomą atleidimo pagrindą – t.y. atleidimą iš pareigų valstybės tarnautoją ir pareigas priėmusio asmens iniciatyva dėl svarbių priežasčių, kai nėra valstybės tarnautojo kaltės (analogiškas atleidimo pagrindas numatytas Darbo kodekso 129 straipsnyje). Nors bandoma detalizuoti svarbių priežasčių sąvoką nurodant, kad svarbiomis gali būti pripažįstamos tik tos priežastys, kurios susijusios su valstybės tarnautojo kvalifikacija, profesiniais gebėjimais, jo elgesiu darbe, taip pat gali būti atleistas iš pareigų dėl ekonominių, technologinių priežasčių ar darbuviets struktūrinių pertvarkymų ir dėl *panašių svarbių priežasčių*, kas reiškia, jog sąrašas nėra baigtinis, todėl gali sukelti piktnaudžiavimų ar vienašalių interpretacijų.

⁵¹¹ Demmke, Ch., Moilanen, T. *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt: Peter Lang GmbH, 2010. P. 181

⁵¹² LR Ministro Pirmininko tarnyba, Dėl valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo ir su juo susijusių įstatymų projektų, 2010 11 16. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.dok_priedas?p_id=89180, žiūrėta 2011 04 19

⁵¹³ LR Specialiųjų tyrimų tarnyba, Dėl valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių įstatymų projektų, 2010 11 22. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=63031&p_org=&p_fix=n&p_gov=n žiūrėta: 2011 05 22; LR Ministro Pirmininko tarnyba, Dėl valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo ir su juo susijusių įstatymų projektų, 2010 11 16. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.dok_priedas?p_id=89180, žiūrėta 2011 04 19; LR Aplinkos ministerija, Dėl valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių įstatymų projektų, 2010 12 01. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=64544&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, žiūrėta: 2011 05 22

⁵¹⁴ LR Vidaus reikalų ministerija, Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos projekto, 2010 02 20. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22392&p_org=18&p_fix=n&p_gov= žiūrėta 2011 m. gegužės 22 d.]

Planuoti darbo užmokesčio struktūros pokyčiai neabejotinai sulaukė ypatingo dėmesio. Įstatymo projekte numatant kad „valstybės tarnautojo darbo užmokestis apima pareiginę algą ir kitas išmokas, tiesiogiai išmokamas valstybės tarnautojui už jo tarnybą (darbą)“⁵¹⁵ ir konkrečiai neįvardijus „kitų išmokų“ sudėties, kilo suinteresuotų institucijų pasipriešinimas dėl neapibrėžtumo ir galimo subjektyvumo faktoriaus bei tikimybės pažeisti teisingo atlyginimo už atliekamą darbą principą. Įstatymo projekte be pareiginės algos yra numatyta tik premija už tarnybinės veiklos rezultatus ir apmokėjimas valstybės tarnautojui už darbą poilsio ir švenčių dienomis, nakties bei viršvalandinį darbą ir budėjimą⁵¹⁶, kas iš esmės ir turėtų sudaryti „kitas galimas išmokas“.

Galiausiai, parengtas įstatymo projektas, galima manyti, neatitiko Vidaus reikalų ministro deklaruotos „radikaliai supaprastintos ir išaiškintos“⁵¹⁷ valstybės tarnybos vizijos. Visų pirma, įstatymo projekte gana klaidinančiai aprašytos įstatymo taikymo / netaikymo nuostatos, pavyzdžiui, Įstatymo projekto 6 str. 5 dalyje numatyta, kad Valstybės tarnautojų įstatymas netaikomas valstybės pareigūnams, tačiau šiai nuostatai prieštarauja to paties straipsnio 3 dalis, vadovaujantis kuria, Valstybės tarnautojų įstatymas taikomas Seimo ar Respublikos Prezidento paskirtiems valstybės institucijų ir įstaigų vadovams, kitiems Seimo ar Respublikos Prezidento paskirtiems valstybės pareigūnams, Vyriausybės įstaigų vadovams (kurie Vyriausybės įstatyme priskiriami valstybės pareigūnams) ir Vyriausybės priimamiems kitiems šių įstaigų pareigūnams bei kitiems 6 str. paminėtiems pareigūnams⁵¹⁸. Apskritai, įstatymo projektą nagrinėjusi Saulėlydžio komisija konstatavo, kad reikalinga papildomai aptarti kai kurias sąvokas ir principus, kurie pateiktame įstatymo projekte nėra aiškiai suprantami. Pažymėta, kad svarstant įstatymo projektą Vyriausybėje ir Seime, reikės jo įgyvendinimo tvarką, kadangi yra daug neaiškumų dėl aukštesnių vadovų, darbo užmokesčio tvarkos aprašymo ir kt.⁵¹⁹

Antra, įstatymo projekto priede pateiktas valstybės tarnautojų suvienodintų pareigybių sąrašas yra pakankamai susiaurintas, dėl ko tapo neaišku, kurioms kategorijoms priskiriamos atitinkamos pareigybės (pavyzdžiui, kancleris, savarankiškų ir nesavarankiškų struktūrinių

⁵¹⁵ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas, Įstatymo projektas, 2010 10 27, Nr. 10-4358-01, Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=59292&p_querv=&p_tr2=&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, žiūrėta: 2011 11 25

⁵¹⁶ Ten pat, 37, 38 str.

⁵¹⁷ Staniulytė, T. „Valstybės tarnyba – sau ne priešė“, interviu su Vidaus reikalų ministru Raimundu Palaičiu. *Verslo žinios*, 2009 09 01

⁵¹⁸ Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija, Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas derinimo, 2010 11 18. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=62595&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, 2011-05-22

⁵¹⁹ Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) posėdžio protokolas, 2010 11 25. Rasta: http://www.lrvk.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/17_2010-11-25_posedzio_protokolas.pdf, žiūrėta: 2011 05 22

padalinių vadovų pavaduotojai⁵²⁰ ir pan.). Dėl šios priežasties daugelis suinteresuotų institucijų rekomendavo tikslinti pareigybių pavadinimus⁵²¹.

Trečia, nors Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijoje nurodyta įvertinti galimybę atsisakyti LR valstybės tarnybos įstatyme nustatytų jo taikymo išimčių viešojo administravimo funkcijas atliekantiems subjektams, tačiau teikiant 2010 m. įstatymo projektą pristatyta nauja valstybės tarnautojo sąvoka ir jį apibūdinantys požymiai, kurie iš esmės susiaurina valstybės tarnautojo sampratą.

Galiausiai, įstatymo projekto nuostatos nesuderintos su kitais įstatymų projektais. Projekto rengėjui buvo teikiamos pastabos, kad neatsižvelgiama tiek į Seimui jau pateikto Valstybės tarnybos įstatymo straipsnių pakeitimo įstatymo projektą, tiek į Vyriausybei pateiktą Valstybės tarnybos įstatymo straipsnio pakeitimo įstatymo projektą, kurių nuostatos nesuderintos su parengto projekto nuostatomis, nors visų projektų rengėja – Vidaus reikalų ministerija⁵²².

Nors 2010 m. spalio 27 d. viešam svarstymui pateiktame Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekte bandoma įteisinti atitinkamų nuostatų, skatinančių lankstumą ir skaidrumą, taip pat įforminti tarnybinius susitarimus, kurie galimai nustatytų aiškius tarnybinės veiklos tikslus / rezultatus, tačiau iš esmės projektas neatitiko pirmnės idėjos įstatymiškai apibrėžti valstybės tarnybos koncepcijoje išskeltus tobulinimo prioritetus. Visų pirma, dalis nuostatų apskritai nebuvo perkeltos į įstatymo projektą, o kai kurios numatytos kaip papildomos ir neatitinkančios koncepcijos turinio. Tokiu būdu buvo iškreipti Valstybės tarnybos koncepcijoje įtvirtinti tobulinimo prioritetai. Galiausiai, daugelis nuostatų susilaukė aršios kritikos dėl neapibrėžtumo, pernelyg radikalaus pobūdžio, demotyvacijos rizikos (ypač tarnybinių santykių liberalizavimo nuostatos).

Atsižvelgiant į pateiktas pastabas, buvo parengtas ir 2011 m. vasario 04 d. viešam svarstymui pateiktas naujas Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projektas⁵²³.

⁵²⁰ LR Krašto apsaugos ministerija, Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių įstatymų projektų išvadų, 2010 11 26. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc?p_id=63965&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, žiūrėta: 2011 05 20; Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija, Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas derinimo, 2010 11 18. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc?p_id=62595&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, žiūrėta: 2011 05 22

⁵²¹ Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija, Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas derinimo, 2010 11 18. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc?p_id=62595&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, žiūrėta: 2011 05 22

⁵²² LR Krašto apsaugos ministerija, Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių įstatymų projektų išvadų, 2010 11 26. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc?p_id=63965&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, žiūrėta: 2011 05 20

⁵²³ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas, Įstatymo projektas, 2011 02 04, Nr. 10-4358-02, Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc?p_id=73709&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, žiūrėta: 2011 11 25

Konstatuota, jog tai gerokai švelnesnis, palyginus ne daug ką keičiantis, atnaujinto valstybės tarnybos įstatymo projektas⁵²⁴.

Vienas esminių 2011 m. įstatymo projekto aspektų – neliko tarnybinių susitarimų ir tarnybos sutarties instituto įteisinimo nuostatų. Tai iš esmės neatitinka Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijoje numatyto tarnybinių susitarimų diegimo principo, kaip vieno iš svarbiausių pertvarkos orientyrų. Tarnybinio kaitumo idėjos išliko, tačiau padidintas aukštesniesiems vadovams numatytų kadencijų skaičius iki trijų, t.y. pasibaigus pirmajai 4 metų kadencijai ir tarnautojo veiklą įvertinus puikiai, labai gerai arba gerai, tarnyba pratęsiama antrajai 4 metų kadencijai, o baigiantis antrajai kadencijai, išimtiniais atvejais, Aukštesniųjų vadovų valdymo komisija, įvertinusi aukštesniojo vadovo tarnybinę veiklą puikiai, labai gerai arba gerai, gali siūlyti pratęsti antrąją kadenciją dar iki 4 metų⁵²⁵.

Įstatymo projekte numatyta įteisinti Aukštesniųjų vadovų valdymo komisiją, kurios pagrindinės funkcijos yra teikti išvadas dėl tikslingumo skelbti konkursą į aukštesniojo vadovo pareigas, dalyvauti vertinant aukštesniųjų vadovų tarnybinę veiklą, svarstyti, ar pratęsti antrąją aukštesniojo vadovo (išskyrus įstaigos vadovo) kadenciją, taip pat teikti siūlymus dėl aukštesniųjų vadovų mokymo prioritetų nustatymo. Atitinkamai, projekte yra siūloma atsisakyti valstybės tarnautojų vertinimo komisijų, kadangi jos dažnai yra neefektyvios, nesavarankiškos, sukuria daug nereikalingos biurokratinės naštos. Prielaidų, kad atsisakius šių komisijų, mažės veiklos vertinimo nešališkumas, nenumatoma⁵²⁶.

Įstatymo projekte yra vartojamos tokios sąvokos kaip „bendrieji gebėjimai“, „aukštesniųjų vadovų ir vadovų vadovavimo gebėjimai“, „tipiniai specialieji reikalavimai“. Darant prielaidą, kad šie gebėjimai yra valstybės tarnybos atrankos metu taikomi reikalavimai, įstatymo projekte nėra aiški jų tikrinimo tvarka ir būdas. Saulėlydžio komisijos posėdžio metu buvo detalizuota, kad šiuos gebėjimus ketinama tikrinti centralizuotai, tam tikra Vyriausybės numatyta tvarka⁵²⁷.

Projekte buvo pakoreguota darbo užmokesčio susiejimo su rezultatais vizija. Siūloma nauja darbo užmokesčio sistema remiasi 2004 m. Pasaulio banko Lietuvai pasiūlyta alternatyvia darbo užmokesčio sistema, atitinkamai pritaikyta Lietuvos aktualijoms. Numatytos galimybės

⁵²⁴ Pivoras, S. Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai ir požiūriai. // Pivoras, S., Civinskas, R., Buckienė, E. *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požiūriai, sandėriai*. Vytauto Didžiojo universitetas: Versus Aureus, 2014. P. 31

⁵²⁵ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas, Įstatymo projektas, 2011 02 04, Nr. 10-4358-02, Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc?p_id=73709&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, žiūrėta: 2011 11 25

⁵²⁶ Ministro pirmininko tarnyba, Valstybės tarnybos (įskaitant statutinę valstybės tarnybą) tobulinimo gairės, 2011 05 20

⁵²⁷ Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) posėdžio protokolas, 2010 02 03. Rasta: http://www.lrvk.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/2_2011-02-03_pos%C4%97d%C5%BEio_protokolas.pdf, žiūrėta: 2011 05 30

tam tikrose ribose didinti pareiginę algą už veiklos rezultatus⁵²⁸, t. y. konkretus pareigybės kategorijos lygis būtų nustatomas kasmet atsižvelgiant į valstybės tarnautojo praėjusių metų veiklos rezultatus. Vadovaujamas pareigas einančių valstybės tarnautojų pareigybėms būtų nustatyta konkreti kategorija. Neturinčių pavaldžių asmenų valstybės tarnautojų apmokėjimui būtų nustatytas galimų pareigybės kategorijų intervalas, taip suteikiant darbdaviui lankstesnio valdymo galimybę⁵²⁹. Atitinkamai, veiklos vertinimo sistema taip pat labiau susieta su darbo apmokėjimu. Kiekvienais metais įvertinus veiklą, valstybės tarnautojas gautų aukštesnį ar žemesnį lygį, kuris lemtų aukštesnę ar žemesnę pareiginę algą. Valstybės tarnautojo karjeros galimybės taip pat būtų susietos su veiklos rezultatais.

Įstatymo projekte visgi liko tam tikrų neapibrėžtumų ir netikslumų, kurie abejotina, ar prisideda prie VRM kelto aiškios ir suprantamos valstybės tarnybos vizijos. Visų pirma, įstatymo projekte įtraukta nauja laikinųjų valstybės tarnautojų sąvoka, numatant, kad laikinasis valstybės tarnautojas gali būti priimamas į pareigas laikinoms funkcijoms vykdyti, tačiau projekte nėra apibrėžta, kas laikoma laikina funkcija ir kokią maksimalų laikotarpį funkcijos galės būti vykdomos, taip pat nėra detalizuota, koku būdu ir sąlygomis, t. y. skelbiant atvirą konkursą ar be konkurso, būtų priimami laikini valstybės tarnautojai. Įstatymo projekte (kaip ir 2010 m. įstatymo projekto redakcijoje) įtvirtinta nepriekaištingos reputacijos nuostata, todėl šiurkštūs pažeidimai, sąlygojantys jos netekimą, gali lemti tarnybos pabaigą. Visgi Valstybinė energetikos ir saugos inspekcija atkreipė dėmesį, kad įstatymo projekte, apibrėžiant šiurkščių pažeidimų atvejus, paminėta sąvoka „neracionalus“ („neracionalus darbo užmokesčio fondo panaudojimas, sukėlus papildomus valstybės, savivaldybių biudžetų ar valstybės pinigų fondų lėšų poreikius“) nėra išaiškinta ir gali būti suprasta subjektyviai. Įvertinus tai, kad dėl šiurkštaus pažeidimo yra galimybė atleisti valstybės tarnautoją iš pareigų, manoma, kad ypač svarbiais tampa objektyviai aiškūs faktai ir aplinkybės, kurioms esant galima būtų laikyti, jog pažeidimas yra šiurkštus⁵³⁰.

Valstybės tarnautojo atleidimas iš pareigų pagal naują įstatymo projektą taip pat taptų galimas iškart po to, kai jo veikla įvertinama nepatenkinamai. Projekte siūloma nelaukti dar vienerių metų ir suteikti galimybę tarnautoją atleisti iškart po nepatenkinamo įvertinimo.

Taigi galima teigti, kad 2011 m. įstatymo projektas, lyginant su ankstesne 2010 m. spalio mėnesio redakcija, yra parengtas išsamiau ir detaliau, tačiau tam tikrų neapibrėžtumų neišvengta. Nors įstatymo rengėjai bandė plėtoti atitinkamas valstybės tarnybos tobulinimo

⁵²⁸ Ministro pirmininko tarnyba, Valstybės tarnybos (įskaitant statutinę valstybės tarnybą) tobulinimo gairės, 2011 05 20;

⁵²⁹ Ten pat.

⁵³⁰ Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija, Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo, 2011 02 14. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=62595&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, žiūrėta: 2011 04 30

konceptijoje deklaruotas nuostatas, tačiau atsisakius tarnybinių susitarimų idėjos, formuojama valstybės tarnybos tobulinimo politika tapo gerokai švelnesnė. Galima pastebėti, kad nauja įstatymo projekto redakcija, priešingai nei ankstesnis projekto variantas, nesulaukė intensyvių diskusijų nei suinteresuotų institucijų tarpe, nei viešojo erdvėje. Nors Vyriausybės atstovai buvo įsitikinę, kad Parlamento rudens sesijoje sprendimai dėl įstatymo projekto bus priimti, tačiau pataisų svarstymas užstrigo Seimo komitetuose. 2011 m. rugpjūčio mėn. Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto pirmininkas V. Kurpuvesas aiškino, kad „*Viskas stringa ne Seime, o Vyriausybėje, kuri naują įstatymo projektą rengė trejus metus*“⁵³¹.

Mokslinėje literatūroje jau konstatuota, kad atsakingų Seimo komitetų požiūris į pateiktą pasiūlymą nebuvo vienareikšmis, dažnai skeptiškas, o viešas nepritarimas labiau reiškęsi neoficialiais kanalais⁵³². Vienas iš respondentų – reformos iniciatorių ir rengėjų pripažino, jog „*mes matome, kad yra šio tokio pasipriešinimo. Dėl to, nors yra abu įstatymo projektai paruošti, Valstybės tarnybos įstatymo nauja redakcija ir Statutinės tarnybos nauja redakcija, bet mes neteikiame svarstymui, nes mes teiksime gaires. Ištraukėme, kaip sakant, koncentratą iš tų įstatymų. Ne iš kitos pusės - parengiam koncepciją ir paskui įstatymą, o dabar bandysime <...> kitu keliu su gairėmis ir bandant einant kalbėti, įtikinti, argumentuoti vadovaujantis gairėmis ir jos Vyriausybės pasitarime patvirtintos ir mes dabar tikimės diskusijų Parlamente. Su įvairiais komitetais bus kalbama, bandant įtikinti, kad tai yra teisinga sistema*“.

Tai rodo, kad valstybės tarnybos tobulinimo procese, pokyčių iniciatoriai mėgino keisti veiklos taktiką ir pasinaudoti tam tikrais politiniais manevrais, t. y. parengus valstybės tarnybos tobulinimo gaires⁵³³ ir išgryninus esminius pokyčių aspektus, buvo tikimasi lengviau įtikinti sprendimų priėmėjus valstybės tarnybos sistemos pokyčių būtinumu. Tokiu būdu yra pripažįstamas tiek patvirtintos Valstybės tarnybos koncepcijos pernelyg deklaratyvus pobūdis, tiek sisteminės pertvarkos, apimant pagrindinius valstybės tarnybos elementus, ribotumai.

Nors įstatymo projektas Vyriausybei svarstyti pateiktas 2011 m. vasario mėn. 4 d., tačiau oficialiai tik 2013 m. balandžio 25 d. buvo užfiksuota, kad projektas gražintas rengėjui (Vidaus reikalų ministerijai) tobulinti, kas iš esmės reiškia, jog sisteminė reforma penkioliktosios Vyriausybės veiklos laikotarpiu nebuvo įgyvendinta.

Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo priėmimo faktas galėjo žymėti „*pertrauktos pusiausvyros*“ pabaigą, t. y. priimtas įstatymas žymėtų apie identifikuotą

⁵³¹ Internetinis portalas *alfa.lt*, Valančius, T. „*Valdininkų darbo birža dar neužrakinama*“, 2011 08 17. Rasta: <http://www.alfa.lt/straipsnis/12175172/valdininku-darbo-birza-dar-neuzrakinama#.U-kvPfmSx-M>. Žiūrėta: 2011 08 18

⁵³² Civinskas R., Ar įmanoma pritaikyti kontraktus Lietuvos valstybės tarnyboje? Sistemos pertvarka ir dalyvių požiūriai 2010-2011 m. // Pivoras, S., Civinskas, R., Buckienė, E. *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požiūriai, sandėriai*. Vytauto Didžiojo universitetas: Versus Aureus, 2014.

⁵³³ Ministro pirmininko tarnyba, Valstybės tarnybos (įskaitant statutinę valstybės tarnybą) tobulinimo gairės, 2011 05 20

problemų sprendimą. Visgi šiuo atveju konkretus įvykis nežymi „pertrauktos pusiausvyros“ pabaigos ir veikia užsitęsęs sutrikdytos sistemos periodas natūraliai perėjo į pusiausvyrą. Tam tikrų pavienių sprendimų priėmimas labiau būdingas pusiausvyros, o ne „pertrauktos pusiausvyros“ stadijai, todėl 2011 m. vid. – pb. gali būti pripažinta kaip „pertrauktos pusiausvyros“ pabaiga.

Taigi galima išskirti kelis svarbius aspektus, visų pirma, dalis valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijoje suformuluotų valstybės tarnybos tobulinimo tikslų, kurie buvo įvardinti kaip pakankamai radikalūs ir iš esmės paremti vadybiniais principais, išblėso valstybės tarnybos tobulinimo politikos formavimo ir koncepcijos įgyvendinimo procese. Antra, siekiant įgyvendinti numatytus pokyčius, buvo bandoma keisti veiklos taktiką ir pasinaudoti tam tikrais politiniais manevrais. Galiausiai, pripažinus kilusias sisteminės reformos įgyvendinimo kliūtis, buvo pradėta vykdyti alternatyvi politika, t. y. priimami atskiri politiniai sprendimai, siekiant įgyvendinti pavienius valstybės tarnybos sistemos pokyčius ir pasiekti labiau apčiuopiamą rezultatą.

3.3.2. Valstybės tarnybos sistemos tobulinimo politikos rezultatai

Literatūroje teigiama, kad reformatoriai dažnai atsiduria padėtyje, kai trokšta daugiau negu siūlo, tačiau jie „cenzūroja“ savo pačių siekius ir pateikia mažesnę, kuris turi daugiau galimybių būti priimtas⁵³⁴. Lietuvos atveju jau svarstant Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos projektą, Saulėlydžio komisijos nariai bendru sutarimu nutarė pritarti siūlymui pakeisti ir priimti Valstybės tarnybos įstatymą įgyvendinančius teisės aktus tiek, kiek tai neprieštarauja galiojančiam Valstybės tarnybos įstatymui ir numatyti jų taikymo pradžią – 2011 m. sausio 1 d.⁵³⁵ Vėlesniuose posėdžiuose taip pat akcentuojama, kad „pastebėjus akivaizdų neefektyvumą, reikia imti tai ir sutvarkyti“, kadangi „greitas pergalės“ iš karto pajus visuomenė ir žmonės pritaris platesnei valdymo reformai⁵³⁶.

Taigi lygiagrečiai buvo pradėta vykdyti alternatyvi sisteminei pertvarkai politika, atliekant atskirus sistemos patobulinimus. Kitaip tariant, valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos įgyvendinimo procesą Vyriausybė pakreipė kita linkme. Buvo priimti sprendimai tam tikras koncepcijos nuostatas įgyvendinti atskirai, t. y. nelaukiant kompleksinio valstybės tarnybos

⁵³⁴ Pollitt, Ch., Bouckaert, G. *Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė*. Vilnius: Algarvė, 2003. P. 41

⁵³⁵ Valstybės valdymo tobulinimo komisija (Saulėlydžio komisija). Posėdžio protokolas, Nr. 63-13, 2010 05 13. Rasta: http://www.lrvk.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/7_2010-05-13_posedzio_protokolas.pdf, žiūrėta: 2011 08 30

⁵³⁶ Valstybės valdymo tobulinimo komisija (Saulėlydžio komisija). 2009-2012 m. veiklos ataskaita: rezultatai ir gairės tolesniems pokyčiams, 2012. Rasta: http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/saulelydzio%20ataskaita_2012%2011%2014.pdf, žiūrėta: 2014 04 12

įstatymo projekto pakeitimo. Skaidant problemas, tikėtina lengviau yra priimami politiniai sprendimai.

Valstybės tarnybos sistemos pokyčiai buvo modeliuoti orientuojantis į vadovų korpuso stiprinimo ir specialių sąlygų vadovams nustatymo siekius. Kaip rodo pristatytos koncepcijos nuostatų ir aptartų iniciatyvų (rengiant įstatymo pakeitimo projektus) apžvalga, tarnybinių susitarimų arba kontraktine vadyba grįstų idėjų elementai iš esmės išblėso tobulinimo procese ir galiausiai jų buvo atsisakyta. Visgi didesni vadovų mobilumą užtikrinančių kadencijų įvedimą Vyriausybė inicijavo, teikiant atskirą Vyriausybės įstatymo pakeitimo projektą. Buvo siekiama įvesti ketverių metų kadencijas įstaigų prie ministerijų vadovams. Įstatymo pataisų svarstymo metu socialdemokratai kėlė įstaigų prie ministerijų pavaldumo, atsakomybių klausimus ir išvelgė galimos politizacijos apraiškų:

„valstybės tarnybos institutas yra <...> konstitucinis institutas ir jis neturi priklausyti nei nuo vyriausybių kadencijų, nei nuo Seimo kadencijų, nei politinių partijų. <...> Šiuo atveju vadovai priklausys nuo valdančiųjų partijų politinių organų“ (V. P. Andriukaitis)⁵³⁷; „Dažniausiai įstaigai vadovauja tos srities specialistai ir jiems susirasti panašų darbą būtų labai sunku. Jam tektų arba persikvalifikuoti, arba tiesiog nusileisti į žemesnį lygį. Tai, sakyčiau, gerbiamieji, jau kvėpia politika, tai negeras žingsnis“ (J. Jagminas)⁵³⁸.

Visgi Seimas 2010 m. birželį priėmė Vyriausybės įstatymo pataisas, kuriomis įvesta ketverių metų kadencija įstaigų prie ministerijų vadovams (iš 77 balsavusių, 69 pasisakė už)⁵³⁹. Tai vienas ryškiausių penkioliktosios Vyriausybės įgyvendintų valstybės tarnybos sistemos pakeitimų.

Kelti darbo užmokesčio struktūros supaprastinimo ir finansinio motyvavimo sąsajos su veiklos rezultatais prioritetai procese taip pat įgaudavo skirtingas formas. Koncepcija darbo užmokesčio sistemos tobulinimo kryptį modeliavo paprastinant ir iš dalies griežtinant apmokėjimo tvarką, tokiu būdu ribojant galimybes vadovams paskirti priedų ir „skatinti“ tarnautojus. Reformos sumanytojai palaikė integruotą darbo užmokesčio modelį. Idėjų generavimo procese buvo svarstoma galimybė vadovams suteikti didesnę ar net absoliučią sprendimo laisvę paskirti atitinkamą darbo užmokesčio dydį, ribojant tik bendrą biudžeto

⁵³⁷ Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 219, 2010 06 03, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=374166&p_query=stenograma&p_tr2=2. Žiūrėta: 2014 08 30

⁵³⁸ Ten pat

⁵³⁹ Ten pat

fondą⁵⁴⁰. Tokiu būdu darbo užmokesčio sistema įgautų decentralizuotos sistemos bruožų, sudarant individualių derybų galimybę.

Galima pastebėti, kad 2011 m. vasario mėnesio įstatymo projekto redakcija siūlė iš esmės skirtingą darbo užmokesčio sistemos tobulinimo scenarijų, lyginant su pirmine koncepcijoje išdėstyta idėja. Atsisakoma vienkartinį metinių premijų sistemos ir numatoma galimybė tam tikrose ribose didinti / mažinti pareiginę algą pagal veiklos rezultatus. Tai rodo, kad darbo užmokesčio sistemos ir finansinio motyvavimo susiejimo su veiklos rezultatais konceptualizuota idėja evoliucionavo į pakankamai skirtingą nuo pirminių tikslų modelį.

Nors konkrečiai darbo užmokesčio struktūra nebuvo pakoreguota, tačiau Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2010 m. gruodžio 29 d. nutarimu⁵⁴¹ įtvirtino naujas, į rezultatus orientuotos valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo nuostatas. Buvo pradėta orientuotis į rezultatus per metinių veiklos užduočių nustatymą, kuris leidžia susieti konkretaus valstybės tarnautojo veiklos rezultatus su įstaigos strateginiais tikslais. Vieno iš reformos rengėjų teiginys puikiai atspindi šios alternatyvios politikos vykdymo taktiką:

„<...> mes kai premjerui Kubiliui vertinimą argumentavom. Mes „pardavinėjome“ ne kaip valstybės tarnybos reformos dalį, mes jį siejome su strateginio valdymo. Su ta intencija ir perėjom per Vyriausybę, ten buvo sunku aiškinti. Jeigu būtumėm su valstybės tarnyba sieję, tai nebūtų praėję“⁵⁴².

Vėliau buvo priimti dar keli tarnybinės veiklos vertinimo tvarką papildantys nutarimo pakeitimai⁵⁴³. Pagal naują tvarką vertinamas ne tik valstybės tarnautojų veiklos užduočių

⁵⁴⁰ Valstybės valdymo tobulinimo komisija (Saulėlydzio komisija). Posėdžio protokolas Nr. 63-5, 2010 02 11, Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22394&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011-05-20

⁵⁴¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 17 d. nutarimo Nr. 909 „Dėl valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo taisyklių bei valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo kriterijų“ pakeitimo, Nr. 1860, 2010 12 29. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=390283%20, žiūrėta: 2014 05 20

⁵⁴² Interviu, EKSP4, 2014 m. vasaris

⁵⁴³ Nuo 2011 m. gegužės 22 d. įsigaliojo pakeitimai, kuriais Valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo taisyklės papildytos nauju 51¹ punktu, kuriame nustatyta, kad valstybės tarnautojo tarnybinės veiklos nagrinėjimo eigai fiksuoti daromas skaitmeninis garso įrašas, kuris perkeliamas į kompiuterinę laikmeną. Skaitmeninis garso įrašas pridedamas prie vertinimo komisijos posėdžio protokolo ir saugomas įstaigoje teisės aktų nustatyta tvarka (Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 17 d. nutarimo Nr. 909 „Dėl valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo taisyklių bei valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo kriterijų“ pakeitimo“, Nr. 570, 2011 05 18, Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=399369, žiūrėta: 2014 05 20).

Nuo 2012 m. rugsėjo 11 d. įsigaliojo nuostata, kad tarnybinės veiklos vertinimo metu valstybės tarnautojams gali būti suteikiama trečia arba nuosekliai aukštesnė kvalifikacinė klasė. Tarnybinę veiklą įvertinus labai gerai ir gerai gali būti taikomos ne finansinės skatinimo priemonės – valstybės tarnautojai skatinami padėka ir vardine dovana. Numatyta, kad kasmetinio vertinimo metu valstybės tarnautojo tarnybinę veiklą įvertinus nepatenkinamai, bus atliekamas neeilinis valstybės tarnautojo tarnybinės veiklos vertinimas (Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 17 d. nutarimo Nr. 909 „Dėl valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo taisyklių bei

įvykdymas, bet iš dalies ir kompetencijos. Tokiu būdu, S. Pivoro ir M. Kaselio teigimu, veiklos vertinimo procese veiklos užduočių įvykdymo kriterijumi remiamasi nuosaikiai, kombinuojant jį su tradiciniais veiklos vertinimo kriterijais ir indikatoriais⁵⁴⁴.

Nors koncepcijoje atrankos į valstybės tarnybą aspektas nebuvo konkrečiai priskirtas tobulinimo principams, tačiau plėtojamas tobulinimo gairių dalyje (IV koncepcijos skyrius). Numačius nešališkos, veiksmingos atrankos į valstybės tarnautojo pareigas diegimą, siūlomos priemonės tam pasiekti orientuotos į centralizuotos ir labiau uždarų konkursų vadovų bei decentralizuotos ir atvirų konkursų specialistų atrankos idėjas. Visgi sumanymas dėl centralizuotos atrankos sistemos išblėso ir nebuvo įtrauktas nei į 2010 m., nei į 2011 m. VTĮ pakeitimo įstatymo projektus.

2010 metų spalio mėnesio Valstybės tarnybos įstatymo projekte iš esmės numatyta vienintelė atrankos sistemos tobulinimo priemonė – tai galimybė konkurso į valstybės tarnautojo pareigas metu pateikti pretendentams praktinę užduotį⁵⁴⁵, tačiau ir šios nuostatos nebeliko pakoreguotame 2011 m. vasario mėn. įstatymo projekte. Šiame kontekste galima pastebėti tam tikrų politinių manevrų. Pavyzdžiui, dar iki koncepcijos projekto pateikimo 2009 m. buvo parengtas valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo projektas, kuriame numatyta, jog konkurse dalyvaujantiems asmenims gali būti taikomas praktinės užduoties atlikimas, siekiant įvertinti jų praktinius gebėjimus, reikalingus atitinkamai pareigybei⁵⁴⁶. Tikintis, jog bus priimtas kompleksinis Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas, minėta nuostata buvo įtraukta į 2010 m. įstatymo projektą, tačiau vėliau neištraukta į pakoreguotą 2011 m. įstatymo projektą, pradėjus inicijuoti pavienių įstatymo projekto straipsnių pakeitimus. Tai rodo, kad rengiant 2011 m. įstatymo projektą iš esmės jau nebuvo tikimasi jo sėkme, todėl lygiagrečiai buvo vykdyta „palaipsnio keitimo“ politika. Minėta praktinės užduoties pateikimo nuostata oficialiai įteisinta 2012 m. kovo 1 d., įsigaliojus Valstybės tarnybos įstatymo 8, 11 ir 13 straipsnių pakeitimo

valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo kriterijų“ pakeitimo“, Nr. 1070, 2012 09 05, Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=432327, žiūrėta: 2014 05 20

⁵⁴⁴ Pivoras, S., Kaselis, M. Valstybės tarnautojų veiklos vertinimas pagal rezultatus: taikymo iššūkiai Lietuvoje, *Viešoji politika ir administravimas*, 11 (1), 2012. P. 143

⁵⁴⁵ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių įstatymų projektų aiškinamasis raštas, 2010 11 02, Nr. 10-4358-01 Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=59759&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, žiūrėta: 2014 05 02; Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas, Įstatymo projektas, 2010 10 27, Nr. 10-4358-01, Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=59292&p_query=&p_tr2=&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, žiūrėta: 2011 11 22

⁵⁴⁶ LR Valstybės tarnybos įstatymo 8,10,11,13,16,16¹ ir 43 straipsnių pakeitimo įstatymas, Įstatymo projektas, 2009 10 07, Nr. 2153-01.

įstatymui ir 2012 m. kovo 7 d. – Konkursų į valstybės tarnautojo pareigas organizavimo tvarkos aprašo pakeitimams⁵⁴⁷.

Taigi, stringant naujos redakcijos valstybės tarnybos įstatymo priėmimo procesams, tam tikros nuostatos buvo reglamentuotos atskirais teisės aktais arba priimant atitinkamų Valstybės tarnybos įstatymo straipsnių pakeitimus. Nuo 2011 m. pabaigos buvo priimta eilė teisės aktų, supaprastinant konkursų rengimo tvarką, didinant konkursinės atrankos komisijų darbo objektyvumą⁵⁴⁸, įtvirtinant iš dalies centralizuotą valstybės tarnautojų atranką⁵⁴⁹. Būtent pastarasis atrankos į valstybės tarnybą tobulinimo aspektas⁵⁵⁰ yra vienas reikšmingiausių pokyčių įtvirtintų analizuojamu periodu. Šis pakeitimas buvo priimtas kompleksškai keičiant ir kitus Valstybės tarnybos įstatymo straipsnius, susijusius su tarnybine atsakomybe, tarnybinės veiklos vertinimu, atleidimu, valstybės tarnybos valdymo reguliavimo nuostatomis. Paradoksalu, tačiau Seimo posėdžių metu, svarstant minėto įstatymo pakeitimo projektą, politines diskusijas sukėlė tik du aspektai – vienas, dėl galimai vienodą balų skaičiaus surinkusių kandidatų atrankos, kai pirmenybė būtų suteikiama pretendentui, atlikusiam nuolatinę privalomąją pradinę karo tarnybą, kitas - dėl numatytos Personalo valdymo komisijos, kurią planuota steigti prie Valstybės tarnybos departamento. Faktas, kad komisijai vadovautų VTD direktorius kliuvo parlamento nariams. Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto pirmininkas aktyviai gynė numatytus įteisinti pakeitimus, argumentuojant, kad įstatymo projektas apima ir „daug kitų svarbių nuostatų“ (ne tik politinių diskusijų sulaukusias dvi nuostatas - aut. past.). Iš 107 Seimo narių „už“ pasisakė 63. Visgi tai rodo, kad dėl skirtingai suvokiamų probleminių aspektų reikšmės, politinis sprendimų priėmimo procesas tampa ypač sudėtingas ir sunkiai prognozuojamas.

⁵⁴⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas dėl konkursų į valstybės tarnautojo pareigas organizavimo tvarkos aprašo patvirtinimo, 2012 03 07, Nr. 966, Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=419732, žiūrėta: 2014 06 22

⁵⁴⁸ 2011 m. gruodžio 21 d. buvo priimtos Valstybės tarnybos įstatymo pataisos, kuriose numatyta, kad konkursinės atrankos komisijose pagal vyriausybės nustatytą tvarką gali dalyvauti ne tik profsąjungų, bet ir „kiti visuomenės atstovai“. 2012 m. kovo mėnesį buvo atlikti ir vyriausybės nutarimo dėl konkursų į karjeros valstybės tarnybą pakeitimai, kurie numato, kad konkursinę komisiją gali sudaryti trys visuomenės atstovai (Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymo 8, 11 ir 13 straipsnių pakeitimo įstatymas, 2011 12 21, Nr. XI-1836, Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=415672, žiūrėta: 2014 02 20)

⁵⁴⁹ Valstybės tarnybos įstatymo 3(1), 4, 9, 11, 13, 14, 15, 16, 16(1), 17, 22, 29, 30, 31(1), 32, 34, 41, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo 3, 23, 27 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas, 2012 12 04, Nr. XII -27, *Žin.*, 2012, Nr. 69-3523. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=438584, žiūrėta: 2014 05 20. Pirmieji pakeitimai įsigaliojo nuo 2012 m. rugpjūčio 1 d., paskutiniai 2013 m. birželio 1 d.

⁵⁵⁰ Pakeitimai įteisino, kad į valstybės tarnautojų pareigas priimami asmenys turės turėti valstybės tarnautojui privalomų jo veikloje bendrųjų gebėjimų, o vadovaujantys valstybės tarnautojai – taip pat ir privalomų jų veikloje gebėjimų vadovauti valstybės ar savivaldybės institucijai, ar įstaigai, ar jos padaliniiui. Bendruosius gebėjimus ir vadovavimo gebėjimus tikrins Valstybės tarnybos departamentas. Tai iš esmės įtvirtino iš dalies centralizuotą valstybės tarnautojų atranką, kuri susideda iš 2 etapų – pirmasis, kai bendrieji gebėjimai ir vadovavimo gebėjimai (pretendentams į vadovų pareigas) tikrinami centralizuotai Valstybės tarnybos departamente, o antrasis etapas konkurso būdu vyksta įstaigoje, vykdant pokalbį arba pateikiant praktinę užduotį.

Minėtais pakeitimais buvo peržiūrėta valstybės tarnautojų atranka, siekiant užtikrinti skaidresnę ir tuo pačiu lankstesnę atranką. Visgi naujai įvesta tvarka nėra be tam tikrų problemų, kurias plačiau analizuoja L. Johannsen, K. H. Pedersen ir S. Pivoras straipsnyje „*Falling between two Stools – the Case of the Lithuanian Civil Servant Reform of 2013*“⁵⁵¹.

Galima paminėti, kad 2012 m. birželio 05 d. Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimu įteisintas valstybės tarnautojų atleidimo pagrindas (įsigaliojo nuo 2012 m. rugsėjo 1 d.), kai valstybės tarnautojus iš pareigų galima atleisti sudarius šalių susitarimą dėl įstaigos vadovo (išskyrus įstaigos vadovą, priimamą į pareigas politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu) ir karjeros valstybės tarnautojo atleidimo iš pareigų. Šiuo pagrindu atleidžiamam valstybės tarnautojui gali būti mokama išėtinės išmokos dydžio kompensacija⁵⁵². Įstatymo svarstymo ir priėmimo procese papildomo dėmesio ar kritikos nuostata dėl atleidimo šalių sutarimu nesulaukė⁵⁵³.

Galiausiai, analizuojamu periodu buvo įtvirtinta nepriekaištingos reputacijos sąvoka, pasinaudojant susidariusia palankia politine aplinka, kai LR prezidentė pateikė Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos 4, 9, 29 ir 44 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektą. Pagrindinis projekto tikslas – valstybės tarnybos įstatyme numatyti galimybę nepriimti asmens į valstybės tarnybą arba atleisti jį iš valstybės tarnautojo pareigų, jei LR korupcijos prevencijos įstatymo numatytais atvejais būtų nustatoma, kad asmuo neatitinka valstybės tarnautojo veiklos etikos principų reikalavimų⁵⁵⁴. Remiantis LR Seimo kanceliarijos teisės departamento išvada dėl terminų suvienodinimo „valstybės tarnautojo veiklos etikos principų“ sąvoka buvo pakeista į „nepriekaištingos reputacijos“ sąvoką⁵⁵⁵. Atsižvelgiant į Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto, Teisės ir teisėtvarkos bei Nacionalinio saugumo ir gynybos komitetų pateiktus projekto nuostatų papildymus, įstatymo projektas nesukėlė diskusijų Seime ir buvo vienbalsiai priimtas (balsavo 91 Seimo narys: už – 91, prieš nėra, susilaikiusių nėra⁵⁵⁶).

⁵⁵¹ Johannsen, L., Pedersen, K.H., Pivoras, S. *Falling between two Stools – the Case of the Lithuanian Civil Servant Reform of 2013*. *Journal of Comparative Politics*, 1(8), 2015. P. 34-48

⁵⁵² Valstybės tarnybos įstatymo 3(1), 4, 9, 11, 13, 14, 15, 16, 16(1), 17, 22, 29, 30, 31(1), 32, 34, 41, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo 3, 23, 27 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas, 2012 12 04, Nr. XII -27, *Žin.*, 2012, Nr. 69-3523. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=438584, žiūrėta: 2014 05 20

⁵⁵³ Lietuvos Respublikos Seimas, Valstybės valdymo ir savivaldybių komitetas, Posėdžio protokolas Nr. 113-P-19, 2012 05 23. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=425182, žiūrėta: 2014 05 20; Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 445, 2012 06 05, stenograma, Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=426232&p_tr2=2, žiūrėta: 2014 05 20

⁵⁵⁴ Lietuvos Respublikos Prezidentas, Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymo 4, 9, 29 ir 44 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas, 2010 10 05, Nr. XIP-2474 Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=382472, žiūrėta: 2014 05 20

⁵⁵⁵ Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarija, Teisės departamentas, Išvada dėl valstybės tarnybos įstatymo 4, 9, 29 ir 44 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto, 2010 10 12, XIP-2474, Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=383028, žiūrėta: 2014 05 20

⁵⁵⁶ Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 318, 2011 04 28, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=397613&p_tr2=2, 2014 05 20

Priėmus įstatymo straipsnių pakeitimo įstatymą, kuris įsigaliojo nuo 2011 m. liepos 1 d., valstybės tarnautojų atleidimo iš pareigų sąrašas buvo papildytas nuostatomis dėl neatitikimo nepriekaištingos reputacijos reikalavimams⁵⁵⁷.

Taigi analizuojamu laikotarpiu buvo priimti politiniai sprendimai, kuriais įgyvendinti atskiri valstybės tarnybos koncepcijoje numatyti tikslai, t.y. vertinimo sistema susieta su veiklos rezultatais ir strateginio planavimo sistema, įvestos Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovams kadencijas, reformuota atrankos į valstybės tarnybą sistema. Galima teigti, kad kadencijų ir vertinimo sistemos elementai buvo aiškiau identifikuoti nustatytuose valstybės tarnybos politikos prioritetuose, lyginant su atrankos elementu. Tai iš dalies parodo tam tikrą apibrėžtų politinių prioritetų neatitikimą vykdomiems pokyčiams arba atvirkščiai – netinkamai suformuluotus politinius valstybės tarnybos tobulinimo tikslus.

Nors iš pradžių valstybės tarnybos reforma pasižymėjo tam tikru planingumu (programa, koncepcija, įstatymo projektas), tačiau reformos procese atitinkamos pokyčių idėjos išblėso ir buvo priimti pavieniai sprendimai. Nepavykus įgyvendinti sisteminės reformos, galima teigti, kad politikos procesas išlaikė inkrementinį pobūdį.

3.4.Valstybės tarnybos sistemos tobulinimo politikos proceso veiksniai ir valstybės tarnautojų vertinimai pokyčių klausimais

„*Pertrauktos pusiausvyros*“ procese turėtų būti priimami politiniai sprendimai identifikuotoms problemoms spręsti. Šiuo atveju svarbiais tampa proceso veiksniai, kurie ne tik turi įtakos planuotų rezultatų pasiekimui, bet dažnai nulemia viso politinio proceso pobūdį. Todėl šiame skyriuje, visų pirma, bus siekiama identifikuoti pagrindinius veiksnius, kurie labiausiai turėjo įtakos penkioliktosios Vyriausybės veiklos laikotarpiu vykdomai valstybės tarnybos sistemos tobulinimo politikai. Atskiroje dalyje, remiantis 2011 m. atliktais kiekybinio ir kokybinio tyrimo duomenimis, pristatomi respondentų ir informantų vertinimai atitinkamais valstybės tarnybos sistemos tobulinimo klausimais.

3.4.1. Valstybės tarnybos sistemos tobulinimo politikos proceso veiksniai

Politinis procesas vyksta institucijų kontekste, todėl viešosios politikos problemos ir sprendimai egzistuoja institucinėje erdvėje⁵⁵⁸. Kitaip tariant, norint paaiškinti, kodėl atitinkamas sprendimas konstruojamas tam tikru būdu, svarbu atkreipti dėmesį į idėjų ar interesų atsiradimą

⁵⁵⁷ Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymo 4, 9, 18, 29, 44 straipsnių pakeitimo ir papildymo 3, 30 straipsniais įstatymas. 2014 04 28, Nr. XI-1369, *Žin.*, 2011, Nr. 57-2705, Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=397831, žiūrėta: 2014 05 20

⁵⁵⁸ Parsons, W. *Viešoji politika*. Vilnius: Eugrimas, 2001. P. 210

instituciniame kontekste, kuriame „ieškomi“ politiniai sprendimai, tampantys atsaku į iškeltą / suformuluotą problemą.

Šiame kontekste galima paminėti atskirų institucijų skirtingo požiūrio į numatytą pertvarką reikšmę. Valstybės tarnybos sistemos tobulinimo procese pakankamai ryškiai išsiskyrė ministro pirmininko A. Kubiliaus pozicija, kuri akivaizdžiai buvo palaikanti ir pozityvi. Dėl šios priežasties, reformas palaikančioms institucijoms atsirado galimybė pasinaudoti premjero lyderyste.⁵⁵⁹ Tačiau vien ministro pirmininko nepakanka, „*turi būti ir atitinkamos srities ministras, kuris palaikytų*“⁵⁶⁰. Šiuo atveju reformos rengėjai ir iniciatoriai pripažino, kad valstybės tarnybos pertvarkai vidaus reikalų ministras „*ne tiek daug dėmesio kreipė ir neturėjo tikslios pozicijos*“⁵⁶¹. Analizuojamo laikotarpio politiniame procese išryškėjęs neaiškiai apibrėžtas Vidaus reikalų ministerijos vaidmuo ir pozicijos kaita atitinkamai tobulinimo klausimais, galėjo neigiamai veikti politinį procesą.

Čia galima paminėti M. Beblavy teiginius, kad Vidaus reikalų ministerijos apskritai labiau konservatyvios ir linkusios į inkrementinius pokyčius bei stabilumą⁵⁶². Panašu, kad Lietuvoje išryškėjo dvi viešojo valdymo reformos kryptys, tai politinė, kurią labiau atstovauja Ministro Pirmininko tarnyba ir administracinė, kurią labiau atstovauja Vidaus reikalų ministerija⁵⁶³. Tokiu atveju institucinis interesas tampa pokyčių procesą varžančiu veiksniumi. Tam iš esmės įtakos turi ir vyraujanti koalicinė Vyriausybių sudėtis. Vidaus reikalų ministeriją patikėjus kuruoti liberalų ir centro sąjungos paskirtam ministrui, toks sprendimas vėliau buvo įvardintas kaip galimas trikdys numatytiems valstybės tarnybos reformoms įgyvendinti.

Kaip pastebi Seimo narys ir vienas iš Tėvynės sąjungos – krikščionių demokratų partijos atstovų, „*kada buvo formuojama praeita vyriausybė [penkioliktoji – aut. past.], tai aš buvau iš tų žmonių [Tėvynės sąjungos – krikščionių demokratų partijos atstovas] kur sakiau, kad mes privalom imti vidaus reikalų ministeriją, nes valstybės tarnyba yra ta sritis, ūkis ir valstybės tarnyba, dvi sritys kurias reikia pakeist, valstybės tarnyba tai tas blogis didžiausias, kuris buvo sukurtas 1996 metais. Buvo galima įvesti vadybinę sistemą, įvedėm biurokratiją, tai tą blogį sudaužyti reikia labai kietų raumenų ir geros galvos. Nes čia pasipriešinimas bus kaip ir visur*“⁵⁶⁴.

⁵⁵⁹ Nakrošis, V. *Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų Vyriausybę?* Vilnius: Vilniaus Universiteto leidykla, 2008. P. 56.

⁵⁶⁰ Interviu, EKSP6, 2011 m. kovas

⁵⁶¹ Interviu, EKSP6, 2011 m. kovas

⁵⁶² Beblavy, M. Management of Civil Service Reform in Central Europe. // Peteri, G. (ed.). *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Hungary, 2002. P. 60

⁵⁶³ Nakrošis, V. Viešojo valdymo reformos Lietuvoje, kodėl ir kuo reikia pakeisti naująją viešąją vadybą? *Politologija*, 61(1), 2011. P. 91

⁵⁶⁴ Interviu, POLIT1, 2014 m. sausis

Ministerijas dažnai saisto hierarchiniai santykiai bei ministerinė atskaitomybė, dėl ko ambicijos ir dinamiškumas yra mažiau tikėtini. Tokiu atveju aukščiausio lygio pareigūnų / tarnautojų požiūris į reformą tampa vienu svarbiausių aspektų.

Pripažįstama, kad aukščiausieji vadovai kai kuriose šalyse (N. Zelandijoje, Suomijoje bei Prancūzijoje) buvo svarbiausia valdymo reformų varomoji jėga⁵⁶⁵. Įvertinus tai, kad suplanuotos Lietuvos valstybės tarnybos sistemos permainos didžia dalimi nukreiptos į vadovų korpuso pokyčius, būtent institucijų vadovai pakankamai aktyviai dalyvavo politiniame procese. Visgi, tenka pripažinti, jog šis dalyvavimas daugeliu atvejų buvo orientuotas į pasipriešinimo veiksmus:

„aiškiai buvo matyti, kad visų tų institucijų ir departamentų vadovai tiesiu taikymu bėga į Seimą, gabiai „lobina“ ir sukuria savo gynybos platformą“ (A. Kubilius)⁵⁶⁶.

Numatytoms reformos visuomet reikalingi politiniai sprendimai, todėl tie, kurių manymu, reforma pažeidžia jų interesus, dažnai imasi priemonių ir bando paveikti procesus⁵⁶⁷. Nors daugeliui naujovių buvo priešinamasi, tačiau iš esmės suinteresuotos institucijos parodė gebėjimą veikti pakankamai nuosekliu būdu, t. y. išlaikė atitinkamas (pasipriešinimo) pozicijas, kurias gynė tiek tiesioginiu (teikiamos išvados, rekomendacijos, vertinimai), tiek netiesioginiu (lobizmas) būdais.

„Totalus pasipriešinimas nuvilnijo, ne tik tarp tarnautojų. Žmonės komunikuoja, žmonės pažįsta reikiamus pareigūnus. Vieni pažinčių turi Seime, kiti prezidentūroje ir atitinkamai paveikė sprendimus. Jūs negalvokite, kad Vyriausybė nusileido“⁵⁶⁸.

Tenka pripažinti, kad suinteresuotos institucijos yra pajėgios formuoti politiką, tik šiuo atveju orientuojantis į siaurai apibrėžtus institucijos interesus, o ne bendrus vyriausybės suformuotus prioritetus:

„kai praeitos [penkioliktos – aut. past.] kadencijos valstybės valdymo tobulinimo komisija ir ministerijose buvo žiūrėta šita tema, kalbėt visi nori, tačiau kai pradedi konkrečiai dėliot, kiek tai būtų žmonių, kaip ta sistema veiktų, kad yra rotaciniai dalykai, kad tai būtų 4+4 metų kadencija ir t.t. labai akivaizdžiai atsiranda institucijų interesas“⁵⁶⁹.

⁵⁶⁵ Pollitt, Ch., Bouckaert, G. *Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė*. Vilnius: Algarvė, 2003. P. 34

⁵⁶⁶ Internetinis portalas *vz.lt*. *Saulėlydis be potencijos: valstybės valdymas nei greitais, nei lengvai išjudinamas*, 2009 11 09. Rasta: <http://laikrastis.vz.lt/index.php?act=mprasa&sub=article&id=13409>, žiūrėta: 2011 02 20

⁵⁶⁷ Savoie, D. J. *Fifteen Years of Reform: What Have We Learned?* // Peters, B.G., Savoie, D.J. (ed.). *Taking Stock Assessing Public Sector Reforms*. London: McGill – Queen's University Press, 1998. p. 395.

⁵⁶⁸ Interviu, EKSP15, 2011 m. gegužė

⁵⁶⁹ Interviu, POLIT2, 2014 m. sausis

Saulėlydžio komisijos narė D. Burgienė išvėlgė ne tik institucijų, bet ir asmeninius interesus, kylančius tuomet, kai patys valstybės tarnautojai rengia Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimus⁵⁷⁰. Šią problemą iš esmės pripažįsta ir tiesioginiai reformos iniciatoriai bei rengėjai:

„<...> aš manau, kad tai absoliutus suinteresuotumas ir viešųjų ir privačiųjų interesų konfliktas. <...> Aš netgi esu įsitikinusi, kad galbūt tokį produktą reiktų nusipirkti iš išorės ar galų gale mokslinė įstaiga parašytų t. y. absoliučiai nesuinteresuotas žmogus. Nes sakau, suinteresuotumas yra žiaurus, didelis ir dėl to pasipriešinimas pradėjo stabdyti. Nes tie patys tarnautojai įtakoja ir politinę vadovybę, kuri pasisako ir politiniuose posėdžiuose, pasitarimuose ir atitinkamai išstoja“⁵⁷¹.

Šiuo atveju tinka B. G. Peters pastebėjimas, kad net geriausiai sumanyta politikos naujovė žlugs, jeigu ją įgyvendinantiems administratoriams labiau rūpės jų pačių saugumas negu programos sėkmė⁵⁷². Dėl vangaus valstybės tarnybos reformos pagreičio dažnai buvo kaltinama ir Saulėlydžio komisija. Visgi vertėtų įvertinti, kad komisijos teikiamos ekspertų išvalgas viešojo valdymo reformos klausimais yra rekomendacinio pobūdžio. Vienas iš komisijos narių pastebi, kad komisija tampa kaip atpirkimo ožys: patys politikai ir valstybės tarnautojai negali daryti juos pačius liečiančių reformų, todėl prisidengia šia komisija: „Jeigu Seimas negali pritarti, tai kam mes tą žaidimą žaidžiame?“⁵⁷³. Saulėlydžio komisijos narė R. Vainienė padalijo atsakomybę už neįgyvendintus sprendimus: „10 proc. komisijai, 30 proc. biurokratijai ir 60 proc. politikams“⁵⁷⁴.

Būtent Seimas ir jo daugumos požiūris ironiškai yra vadinami „butelio kakleliu“, strigdinančiu daugiausia sprendimų⁵⁷⁵. Seimo narys K. Masiulis pesimistiškai vertina reformos perspektyvą, teigdamas, kad „bet kokia reforma yra lėta biurokratinė procedūra, atsiremianti į Seimo narių neišmanymą, valdymo nekompetenciją. Čia bet koks valdymo reformų „Titanikas“ suduš“⁵⁷⁶.

Manoma, jog „lobistai“ savo atakoms renkasi būtent Seimą, nes „dėl menkiausios reformos reikia keisti įstatymus“⁵⁷⁷. Įtakos proceso rezultatams neabejotinai turėjo ir Seimo

⁵⁷⁰ Valstybės valdymo tobulinimo komisija (Saulėlydžio komisija), Posėdžio protokolas Nr. 63-23, 2010 11 25. Rasta: http://www.lrvk.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/17_2010-11-25_posedzio_protokolas.pdf. Žiūrėta: 2011 05 22

⁵⁷¹ Interviu, EKSP6, 2011 m. kovas

⁵⁷² Peters, B.G. *Biurokratijos politika*. Vilnius: Pradai, 2002. P. 289

⁵⁷³ Staniulytė, T. Saulėlydis be potencialios, *Verslo žinios*, Nr. 215, 2009 11 09. P. 8, V. Nakrošio citata

⁵⁷⁴ Ten pat

⁵⁷⁵ Internetinis portalas *vz.lt* „Parašė dvejetą su plusu: komisija analizuoja, o saulėlydis užsitęsė“, 2010 02 03. Rasta: <http://laikrastis.vz.lt/index.php?act=mprasa&sub=article&id=16907#ixzz37HiN63Zn>. Žiūrėta: 2012 02 20

⁵⁷⁶ Staniulytė, T. Saulėlydis be potencialios, *Verslo žinios*, Nr. 215, 2009 11 09. P. 8

⁵⁷⁷ Internetinis portalas *vz.lt* „Biurokratų šiaudas – politikai“, 2010 02 03. Rasta: <http://archyvas.vz.lt/news.php?id=6617602#ixzz37HjRoiDt>. Žiūrėta: 2012 02 20

komitetuose vyraujanti išankstinė nuomonė dėl pernelyg revoliucinės pertvarkos pobūdžio ir apskritai poreikio reformuoti valstybės tarnybą:

„mes matėme valstybės tarnautojų įstatymo projektą ir mes pasakėme, kad jūs su šitokių neikit. Nors Valstybės valdymo ir savivaldybių reikalų komitetas yra pagrindinis, bet <...> mes būsim papildomas <...> ir tikrai neturėtų jokios perspektyvos, kas dabar yra sugalvota, nežinau, ir dabar klausimas yra toks, ar reikia reformuoti?“⁵⁷⁸.

Tokioje situacijoje, be tvirto politinio pritarimo Seime, Vyriausybė negali įgyvendinti valstybės tarnybos pertvarkos⁵⁷⁹. Patys reformos rengėjai pripažino, kad „reformai būdinga, jog nėra politinės vientisos jėgos, kuri galėtų palaikyti ir stumti reformą ir projektą“⁵⁸⁰. Viena iš galimų alternatyvų yra atskiros, konkrečiai sisteminiais pertvarkos klausimais besirūpinančios institucijos, su priskirta aiškia atsakomybe, steigimas. Panašias idėjas siūlė svarstyti ir interviu metu kalbinti respondentai⁵⁸¹, išskirdami Vyriausybės kanceliarijos įgaliojimų stiprinimo ar ministro be portfelio pareigybės steigimo galimybes:

„neformalus pasipriešinimas yra didžiulis ir šioje vietoje norint daryti, tai nematyčiau kito kelio, kaip tikrai šiuo atveju ministro pirmininko tarnyboj arba Vyriausybės kanceliarijoje turėti pakankamai aukštų įgaliojimų reformų struktūrą, kuriai vadovautų galbūt ministras be portfelio, galbūt kita kažkokia forma galima, kuris iš esmės rūpintųsi tikrai sisteminiais pertvarkymo klausimais, siekiant išvengti tokių žinybiškumų, tada ta reforma, ji gali vykti iki galo ir tikėtis galime sėkmės“⁵⁸².

Pripažįstama, kad tais atvejais, kai šalyje veikia konkreti pokyčių politiką formuojanti ir įgyvendinanti institucija, kitaip tariant, veikia atskiras reformų reikalais besirūpinantis institutas (agentūra, tarnyba, organizacija, komisija ar pan.), yra didesnė tikimybė sėkmingai įgyvendinti reformas. Tai patvirtino tyrėjai, analizavę pokyčių procesus ir išskyrę anglosaksų ir kontinentinės Europos valstybių atvejus, kai turinčios atskiras reformų reikalais besirūpinančias institucijas šalys (Naujoji Zelandija, Jungtinė Karalystė), sėkmingiau įgyvendino reformas, lyginant su kontinentinės Europos šalimis⁵⁸³. Nors Valstybės tarnybos departamentas Lietuvoje tokių įgaliojimų neturi, tačiau galima paminėti, kad nuo 2013 m. sausio 1 d. buvo išplėstas valstybės tarnybos bendrojo valdymo subjektų ratas ir pakeistas valstybės tarnybos tvarkymo

⁵⁷⁸ Interviu, POLIT6, 2011 m. birželis

⁵⁷⁹ Valstybės valdymo tobulinimo komisija (Saulėlydžio komisija). 2009-2012 m. veiklos ataskaita: rezultatai ir gairės tolesniems pokyčiams, 2012. Rasta: http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/saulelydzio%20ataskaita_2012%2011%2014.pdf

⁵⁸⁰ Interviu, EKSP6, 2011 m. kovas

⁵⁸¹ Interviu, POLIT2, 2014 m. sausis; Interviu, POLIT10, 2014 m. balandis

⁵⁸² Interviu, POLIT2, 2014 m. sausis

⁵⁸³ Peters, B.G., Savoie, J.D. (eds.). *Taking Stock Assessing Public Sector Reforms*. London, McGill – Queens University Press, 1998. P. 8

funkcijas atliekančio Valstybės tarnybos departamento statusas į Vyriausybės įstaigą, kuri dalyvauja formuojant valstybės politiką valstybės tarnybos srityje ir ją įgyvendina⁵⁸⁴.

Analizuojant valstybės tarnybos sistemos tobulinimo politikai įtakos turėjusius veiksmus, svarbu įvertinti faktą, kad Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija nebuvo patvirtinta partijų sutarimu. Remiantis interviu metu gautais duomenimis, laiko faktorius tapo vienu iš galimų tobulinimo proceso trukdžių, dėl ko buvo priimtas sprendimas nelaukti partijų pritarimo:

„valstybės tarnybos koncepcija iš Seimo nutarimo patapo Vyriausybės nutarimu, nes jeigu būtų nueita į Seimą, nežinia, kiek tai ilgai užtruktų ir reforma užsitęstų. O poveikis Seimo ir Seimo biurų didžiulis, kur tie patys valstybės tarnautojai“⁵⁸⁵.

Šis koncepcijos patvirtinimo Vyriausybės nutarimu faktas galimai turėjo įtakos visos valstybės tarnybos tobulinimo politikos pobūdžiui. Įstatymo projektuose išdėstytos idėjos palaipsniui nublanko reformos procese, o, pasikeitus valdančiajai daugumai, koncepcijoje nustatyti valstybės tarnybos tobulinimo prioritetai netapo naujausių reformos dokumentų rengimo pagrindu, nors iš esmės Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija yra reikšmingas dokumentas, kuriame apibrėžta Lietuvos valstybės tarnybos vizija ir tobulinimo kryptys.

Vienų teoretikų teigimu, siekiant, kad vykdoma reforma būtų efektyvi ir naudinga, reikia suplanuotus pokyčius vykdyti intensyviai, nes idėjos turi savo galiojimo laiką⁵⁸⁶, priešingai, kiti pabrėžia lėto ir inkrementinio proceso naudą. B. G. Peters manymu, norint minimalizuoti reformos oponentų galimybes ir pajėgumus, palankesnė greita reforma, nes per laiką oponuojančios jėgos galimai stiprėja⁵⁸⁷. Lietuvos atveju skubotas sprendimas dėl koncepcijos patvirtinimo galimai neleido įvykdyti sisteminių pokyčių, kita vertus, tam tikri pavieniai sprendimai, pasinaudojant alternatyvios politikos vykdymo strategija, buvo priimti.

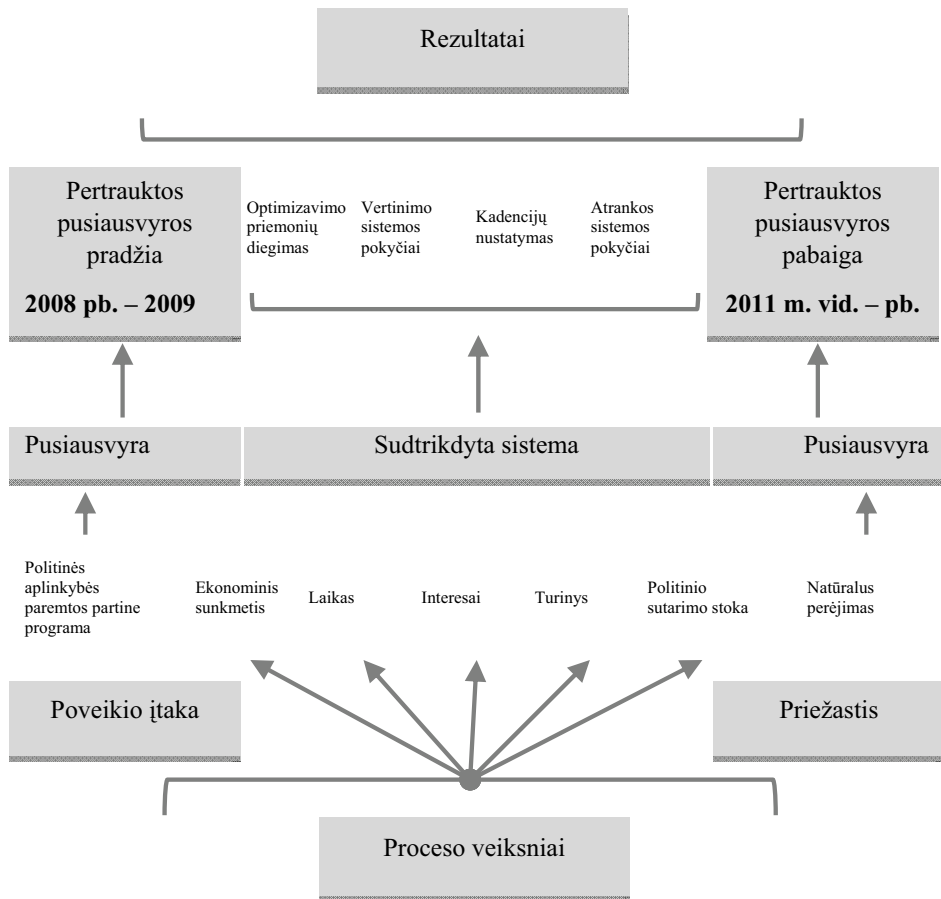
Galima konstatuoti, kad pagrindiniai valstybės tarnybos tobulinimo politikos procesui įtakos turėję veiksniai yra laiko faktorius, interesai (instituciniai ir individualūs), valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos turinys, valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos patvirtinimas Vyriausybės nutarimu, nelaukiant partijų politinio pritarimo ir ekonominis sunkmetis (labiausiai pasireiškęs proceso pradžioje), (žr. 10 pav.).

⁵⁸⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas Dėl Valstybės tarnybos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos statuso ir pavadinimo pakeitimo, Valstybės tarnybos departamento nuostatų, Personalo valdymo komisijos sudėties ir Personalo valdymo komisijos nuostatų patvirtinimo, 2012 10 31, Nr. Nr. 1323, Žin., 2012, Nr. 129-6489, Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=467023, žiūrėta: 2014 09 05

⁵⁸⁵ Interviu, EKSP6, 2011 m. kovas

⁵⁸⁶ Parsons, W. *Viešojo politika*. Vilnius: Eugrimas, 2001.

⁵⁸⁷ Peters, B.G. What Works? The Antiphons of Administrative Reform. // Peters, B.G., Savoie, D.J. (ed.). *Taking Stock Assessing Public Sector Reforms*. London: McGill – Queen’s University Press, 1998. P. 85 – 86.



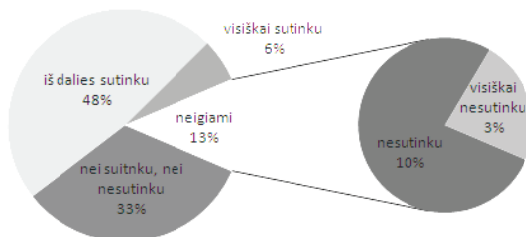
10 pav. Lietuvos valstybės tarnybos sistemos pertrauktos pusiausvyros proceso veiksniai ir rezultatai
Šaltinis: sudaryta autorės

3.4.2. Valstybės tarnautojų vertinimai valstybės tarnybos sistemos tobulinimo klausimais

Valstybės tarnybos tobulinimo politikos įgyvendinimo sėkmė didžia dalimi priklauso nuo to, ar patys valstybės tarnautojai palaiko siūlomas permainas ir jaučia pokyčių poreikį. Valstybės tarnautojai gali būti įvardijami ir kaip vieni iš galimų valstybės tarnybos reformos pasipriešinimo veiksmių ar kliūčių, kurie skirtingai nei kitos pasipriešinimo grupės (politiniai oponentai, profsąjungos, visuomenė ir kt.) turi beveik neribotą prieinamumą prie informacijos bei techninės ekspertizės kompetencijos⁵⁸⁸.

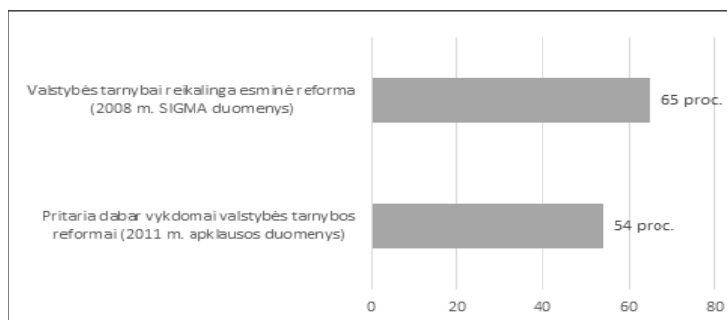
⁵⁸⁸ Civinskas, R. Lietuvos aukštesniosios valstybės tarnybos sistemos reforma: aukštesniųjų vadovų požiūriai ir laikysenos, // Pivoras, S., Civinskas, R., Buckienė, E. *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požiūriai, sandėriai*. Vytauto Didžiojo universitetas: Versus Aureus, 2014. P. 137-165

2011 m. atliktos valstybės tarnautojų anketinės apklausos rezultatai parodė, kad tik 13 proc. respondentų išsakė neigiamą požiūrį dėl valstybės tarnybos reformos ir daugiau kaip puse apklaustųjų remia vykdomą reformą (visiškai sutinka ir iš dalies sutinka – 54 proc.), (žr. 11 pav.). Dėl gana kritiškai pristatomų reformos sumanymų viešojoje erdvėje⁵⁸⁹ buvo linkstama manyti, kad valstybės tarnybos pakeitimams pritaris tik maža dalis valstybės tarnautojų, tačiau apklausos duomenys parodė priešingai.



11 pav. Valstybės tarnautojų parama valstybės tarnybos sistemos tobulinimui
Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2011 m. apklausa

Gautus tyrimo rezultatus galima palyginti su Europos Komisijos ir tarptautinės Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos OECD programos SIGMA 2008 m. atliktos Lietuvos valstybės tarnautojų apklausos duomenimis, pagal kuriuos 65 proc. Lietuvos valstybės tarnautojų sutiko, kad valstybės tarnybai reikalinga esminė reforma⁵⁹⁰ (žr. 12 pav.).



12 pav. Lietuvos valstybės tarnautojų vertinimai dėl valstybės tarnybos reformos poreikio

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2011 m. apklausa ir Nakrošis, V., Meyer-Sahling, J.–H. Lietuvos valstybės tarnyba: sėkmės paslaptys ir tolesnio vystymo alternatyvos. *Viešojo politika ir administravimas*, 27 (8), 2009. P. 12

SIGMA tyrimo metu išsakyta tarnautojų pozicija labiau parodo tarnautojų lūkesčius dėl reformos poreikio, o 2011 m. apklausa išryškina respondentų nuomonę inicijuotą, t. y. vykdomą

⁵⁸⁹ Visockytė, E. Lietuvos valstybės tarnybos reformos poreikis valstybės tarnautojų požiūriu. *Viešojo politika ir administravimas*, 3, 2012. P. 491

⁵⁹⁰ Nakrošis, V., Meyer-Sahling, J.–H. Lietuvos valstybės tarnyba: sėkmės paslaptys ir tolesnio vystymo alternatyvos. *Viešojo politika ir administravimas*, 27 (8), 2009. P. 12

pokyčių atžvilgiu. Visgi abiem atvejais daugiau kaip pusės apklaustųjų pritarimas patvirtina pokyčių būtinumą.

Analizuojant 2011 m. apklausos rezultatus pagal atskirus demografinius rodiklius, duomenys rodo, kad iki 25 m. amžiaus ir daugiau kaip 65 m. amžiaus respondentų atsakymų pasiskirstymo vidurkiai yra atitinkamai žemiausias (2,3 reikšmių skalėje nuo 1 iki 5) ir aukščiausias (2,7 reikšmių skalėje nuo 1 iki 5), kas reikštų, kad iki 25 m. respondentai mažiausiai linkę pritarti vykdomai valstybės tarnybos reformai, o daugiau kaip 65 m. respondentai labiausiai pritaria vykdomai reformai. Visgi, įvertinus pakankamai mažą šias amžiaus grupes sudarančių respondentų skaičių, svarbesniu tampa rodiklis, parodantis, kad nuo 26 iki 65 metų atsakiusių, kurie šiuo atveju sudaro 96,98 proc., vertinimų vidurkis siekia 2,5 (reikšmių skalėje nuo 1 iki 5) ir parodo vidutinį pritarimą. Respondentų pagal turimą darbo stažą atsakymų pasiskirstymas yra tolygus ir tai reiškia, kad skirtingą darbo stažą turintys respondentai nėra linkę labiau ar mažiau palaikyti vykdomą valstybės tarnybos reformą.

Vertinant išreikštą paramą vykdomai valstybės tarnybos reformai pagal respondentų statusą, gana ryškiai išsiskyrė institucijų vadovai (žr. 5 lent.). Šiuo atveju gauti duomenys dviprasmiški, viena vertus, vadovai palaikė vykdomą valstybės tarnybos reformą (vadovų atsakymų pasiskirstymo vidurkis yra aukščiausias, o tai reiškia, kad jie labiausiai linkę pritarti vykdomai reformai), kita vertus, vadovai mažiau pritarė atskiriems numatytiems reformuoti aspektams, lyginant su karjeros valstybės tarnautojų nuomone.

5 lentelė. Pritariančių reformai respondentų pasiskirstymas pagal statusą

Remia valstybės tarnybos reformą (reikšmių vidurkiai skalėje nuo 1 iki 5)			
Statusas	Vidurkis	N	Std.nuokrypis
Karjeros valstybės tarnautojas	2,5020	253	,82435
Statutinis tarnautojas	2,3333	30	,92227
Dirbantis pagal darbo sutartį	2,6415	53	,81085
Padalinio vadovas	2,6531	49	1,01141
Institucijos vadovas	3,5714	7	,97590
Kita	3,0000	5	1,41421
Viso	2,5516	397	,87645

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2011 m. apklausa

Kokybinio tyrimo metu informantų taip pat buvo teiraujama apie valstybės tarnybos reformos tikslus ir kodėl reforma reikalinga arba nereikalinga. Išanalizavus ir apibendrinus interviu metu gautus duomenis, išryškėjo keletas svarbių aspektų: pirma, informantai pripažįsta poreikį tobulinti valstybės tarnybą, tačiau atlikus sisteminę analizę ir identifikavus probleminius aspektus (žr. 6 lent.). Tokiu būdu, aiškus ir įrodymais pagrįstas probleminių sričių nustatymas,

galimai užtikrintų inicijuotų pokyčių tęstinumą valdžių kaitos laikotarpiais. Kitaip tariant, suplanuotų reformų neturėtų paveikti valdžios pasikeitimai.

6 lentelė. Informantų požiūris dėl poreikio tobulinti Lietuvos valstybės tarnybą

Pritaria, kad reikia tobulinti Lietuvos valstybės tarnybos sistemą	
Papildoma sąlyga	Pagrindžiantis teiginys
Išankstinis pasiruošimas (probleminių aspektų identifikavimas ir sisteminė analizė)	„norint atrasti kaip gydyti, reikia pirmiausia tinkamai diagnozuoti. <...> tos tinkamos diagnozės trūksta, nes puolama urmu daryti penkiomis kryptimis“ ⁵⁹¹ ; „faktiškai ta reforma nebuvo paruošta“ ⁵⁹² ; „valstybėje visos reformos turėtų būti labai gerai apgalvotos, suderintos ir pereiti tam tikrus etapus. Tai kaip tik pas mus valstybėje dabar viskas vyksta atvirkščiai“ ⁵⁹³ .
Palaipsnis (atskirų elementų) tobulinimas	„Vis tik galvojant apie reformą, reikia galvoti apie jos įgyvendinimo kažkokius tai etapus“ ⁵⁹⁴ ; „ne totaliai reikia reformuoti, kas yra dabartiniu projektu norima padaryti, bet segmentais“ ⁵⁹⁵ . „Jeigu reikia kažką patobulinti, tai galima <...> pakeisti kažkokią įstatymų nuostatą, ir tai nuolat galų gale vyksta. Tai aš nematau reikalo daryti reformą“ ⁵⁹⁶ ; „<...> kai mes pamatėm tos reformos įstatymo atnaujinimo projektus, tai jie mus šiek tiek nustebino, nes labai kažko naujo, ko negalima būtų padaryti, tiesiog patobulinant senąją sistemą, pataisant senąjį įstatymą, tenai ir nebuvo“ ⁵⁹⁷ . „nemanau, kad kardinaliai reikėtų, nes yra pakankamai geras modelis, o jeigu tikai kurios nors vietos nereikia, tai iš tikrųjų jas tik stiprint reikėtų“ ⁵⁹⁸ ; „tas darymas yra <...> neatsižvelgiantis į sąlyga, <...> neįvertinantis to paveldo, ką mes turime“ ⁵⁹⁹ .
Informacijos sklaida	„<...> Kiek buvo bereikalingai ir tų valstybės tarnautojų jaudinta, kiek mes čia turėjom skambučių. <...> Aš manau vyksta tik bereikalingos audros. <...> reikia viešinti, bet reikia labai protingai viešinti“ ⁶⁰⁰ .

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2011 m. interviu

Antra, informantai labiau linkę pritarti atskirų sistemos elementų tobulinimui, negu sistemei reformai. Laipsniškas pokytis arba atskirų elementų palaipsnis keitimas tikėtina padėtų išvengti klaidingo vykdomų procesų interpretavimo ir viešoje erdvėje skelbiamos neigiamos informacijos apie „grėsmingą reformą“, „griaunančią visą sistemą“⁶⁰¹. Konkretūs ir aiškūs tikslai, tobulinant atskirus probleminius aspektus, tikėtina taptų labiau suprantami tiek

⁵⁹¹ Interviu, EKSP15, 2011 m. gegužė

⁵⁹² Interviu, EKSP13, 2011 m. birželis

⁵⁹³ Interviu, EKSP1, 2011 m. liepa

⁵⁹⁴ Interviu, EKSP12, 2011 m. gegužė

⁵⁹⁵ Interviu, KANC1, 2011 m. liepa

⁵⁹⁶ Ten pat

⁵⁹⁷ Interviu, PERS6, 2011 m. birželis

⁵⁹⁸ Interviu, EKSP4, 2011 m. spalio

⁵⁹⁹ Interviu, EKSP16, 2011 m. gegužė

⁶⁰⁰ Interviu, EKSP8, 2011 m. liepa

⁶⁰¹ Internetinis portalas kaunodiena.lt, Gudavičius S. „Valstybės tarnyboje bus revoliucija?“, 2010 10 28, Rasta: <http://kauno.diena.lt/naujienos/lietuva/salies-pulsas/valstybes-tarnyboje-bus-revoliucija-454363>, žiūrėta: 2014 08 12; Internetinis portalas [delfi.lt](http://www.delfi.lt), Jackūnaitė K. „Ką atneš valstybės tarnybos reforma – griūtį ar naudą?“, 2010 05 08, Rasta: <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/ka-atnes-valstybes-tarnybos-reforma-griuti-ar-nauda.d?id=32038107>, žiūrėta: 2014 08 12

visuomenei, tiek reformuojamų sektorių atstovams, dėl ko didėtų tikimybė pasiekti bendrą sutarimą ir užtikrinti sėkmingą inicijuojamų pokyčių įgyvendinimą. Be to, klaidingai interpretuota ir viešoje erdvėje pasklidusi informacija turi įtakos politinių sprendimų priėmimo procesui ir galutiniam rezultatui.

Trečia, išryškėjo informantų nepritartimas požiūriui, jog Lietuvos valstybės tarnybos sistema reikia keisti iš esmės. Kalbinti asmenys pripažįsta, jog svarbu vertinti per laiką suformuoto valstybės tarnybos modelio privalumus ir tobulinti sistemą nenukrypstant į kraštutinius. Kitaip tariant, diegiant postų sistemos elementus, neatmesti karjeros sistemos elementų, o pokyčius inicijuoti įvertinus tiek teisinį, politinį ir administracinį Lietuvos kontekstą.

Interviu duomenys parodė, jog suvokiamas natūralus raidos ir kaitos procesas nebūtinai rodo privalomą reformavimą. Siūloma nustatyti segmentus, kuriuos planuojama keisti⁶⁰², aiškiai apibrėžti įgyvendinimo etapus⁶⁰³, pasiekti politinį sutarimą⁶⁰⁴ ir tuomet sklandžiai bei tikėtina sėkmingai vykdyti pokyčius. Kaita siejama su palaipsniu tobulėjimu, kuris padėtų išvengti įtampos ir tokiu būdu kylančio pasipriešinimo. Respondentai nepritaria vykdomos reformos mastui ir spartai bei labiau palaiko laipsniškus pokyčius⁶⁰⁵.

Vertinant atskirus valstybės tarnybos organizavimo elementus (atrankos, karjeros planavimo, veiklos vertinimo ir pan.), apklausos duomenys parodė, kad gana tolygiai pasiskirstė respondentų požiūris į tai, kiek derėtų keisti *priėmimo* į valstybės tarnybą tvarkos aspektus (egzaminų raštu ir žodžiu turinį, konkurso organizavimo ir vykdymo tvarką, atrankos komisijų sudėtį). Šiuo atveju negalima išskirti atskiro (su priėmimo į valstybės tarnybą aspektu susijusio) teiginio, kuris respondentų vertinimu yra reikšmingiausias, kadangi respondentų atsakymų suderinamumui įvertinti atlikus neparimetrinės statistikos Kendall testą (angl. *Kendall's concordance test*), gauta patikimumo reikšmė viršija kritinę ribą ($p = 0,462 > 0,05$), o tai rodo, kad Kendall koeficientas nėra statistiškai reikšmingas t. y. skirtumai tarp rangų nepatikimi. Pakankamai tolygus respondentų vertinimų atskiriems su priėmimo į valstybės tarnybą susijusiems teiginiams suteikimas (vidurkio pasiskirstymas ties 2,9 ir 3), (žr. 7 lent.) gali rodyti nuomonę dėl bendro pokyčių priėmimo srityje poreikio, tačiau neapibrėžtumą dėl konkrečių galimų tobulinimo priemonių.

⁶⁰² Interviu, KANC1, 2011 m. liepa; EKSP15, 2011 m. gegužė; EKSP4, 2011 m. spalio; EKSP8, 2011 m. liepa

⁶⁰³ Interviu, KANC12, 2011 m. gegužė; EKSP1, 2011 m. liepa; EKSP12, 2011 m. gegužė

⁶⁰⁴ Interviu, EKSP1, 2011 m. liepa; EKSP13, 2011 m. birželis; KANC1, 2011 m. liepa

⁶⁰⁵ Interviu, EKSP15, 2011 m. gegužė; EKSP13, 2011 m. birželis; EKSP1, 2011 m. liepa; KANC1, 2011 m. liepa; PERS6, 2011 m. birželis; EKSP4, 2011 m. spalio; EKSP16, 2011 m. gegužė; EKSP8, 2011 m. liepa

7 lentelė. Priėmimo į valstybės tarnybą ir atrankos komisijų veiklos aspektų vertinimo statistiniai duomenys

	Statistiniai rodikliai				
	Pritaria	Nei pritaria, nei nepritaria	Nepritaria	Vidurkis	N
Remia vykdomą VT reformą	54,3 %	32,9%	12,8%	2,6	398
Priėmimo į valstybės tarnybą tvarkos aspektai:					
Priimant į VT reiktų keisti egzamino raštu turinį	33,9%	30,7%	35,4%	2,9	398
Priimant į VT reiktų keisti egzamino žodžiu turinį	33,3%	32,3%	34,4%	2,9	393
Priimant į VT reiktų keisti konkurso organizavimo ir vykdymo tvarką	35,5%	30,5%	34,0%	3,0	397
Priimant į VT reiktų keisti atrankos komisijų sudėtį	35,5%	30,2%	34,3%	3,0	397
Komisijų darbas taptų objektyvesnis, jeigu					
Komisijose dirbtų bent vienas samdomas atrankos specialistas	44,1%	23,9%	32,0%	3,2	397
Komisijose dirbtų nepriklausomas stebėtojas	44,6%	25,9%	29,5%	3,2	397
Komisijose dirbtų specialiai parengti (apmokyti) nariai	35,6%	27,8%	36,6%	2,9	396
Priėmimą vykdytų tik kelios centriniu lygmeniu sudarytos ir nuolat veikiančios atrankos komisijos	22,9%	30,2%	46,9%	2,6	397
Komisijų darbą organizuotų ir prižiūrėtų įsteigta speciali nepriklausoma institucija	35,8%	22,0%	42,2%	2,8	396

Reikšmių skalė nuo 1 iki 5

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2011 m. apklausa

Daugiau kaip pusės respondentų pritarimas, kad priimant į valstybės tarnybą yra naudojama politiniais ryšiais rodo apie galimą patronažu paremtų santykių raišką (žr. 13 pav.). Neskaidri sistema gali suteikti galimybę piktnaudžiauti teise priimant ne geriausią, o proteguojamą pretendenta.

Interviu metu kalbinti informantai taip pat įvardijo egzistuojančių manipuliacinių situacijų, kai dirbtinai kuriami bandomieji laikotarpiai, siekiant priimti asmenis į pakaitinių tarnautojų pozicijas arba pagal darbo sutartis, vėliau skelbiant konkursą ir „palaikant“ numatytą darbuotoją⁶⁰⁶:

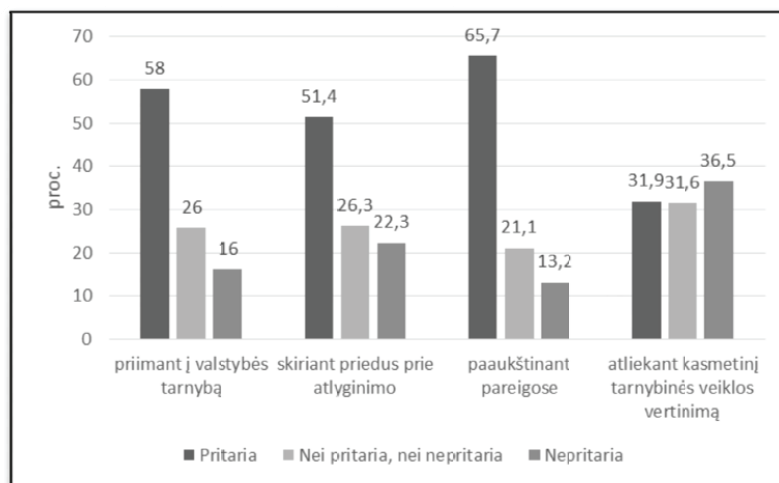
„<...> kartais matau, kad tie konkursai – nėra prasmės jo daryti. Tie patys pakaitiniai kartais yra neva terminuoti, toks bandomasis laikotarpis, <...> būna pakaitinis puikiai pasirodęs, bet mes turime daryti konkursą. Tai tokia galimybė, kad būtų galima be konkurso priimti asmenį, kuris pradirbęs toje institucijoje tarkime daugiau negu metus ar pusę metų, tai

⁶⁰⁶ Interviu, PERS14, 2011 m. rugsėjis; interviu, KANC2, 2011 m. kovas; interviu, PERS6, 2011 m. birželis; interviu, KANC7, 2011 m. kovas; interviu, PERS19, 2011 m. liepa

visai sveikintinas dalykas. <...> Nes visos institucijos mano žiniomis tokius žaidimėlius žaidžia⁶⁰⁷. „Bandomojo laikotarpio nėra. Galimybės sudaryti terminuotą sutartį irgi nėra. Kaip tarpinis variantas, sakysim, testuoti darbuotojai gali būti arba jį pasiimti pakaitiniu, paskui skelbti konkursą <...> arba jį priimti darbo sutartine pozicija ir žiūrėti, pratestuoti, kaip ir pasidaryti tokį bandomąjį laikotarpį – neformalų⁶⁰⁸“.

Be to, institucijos ar skyriaus reorganizacija yra įvardijama kaip galima priemonė ne tik atleisti, bet ir „pakeisti“ valstybės tarnautojus:

„dirbant komisijos vadovu man susidaro įspūdis, kad kiekviena institucija susiduria su problema, kad žmonės, kurie turėtų būti atleisti, jų pajudinti neįmanoma be reorganizacijos, kuri liečia visą kolektyvą. Be reorganizacijos tampa neįmanoma⁶⁰⁹“.



13 pav. Atsakymų pasiskirstymas apie politinių ryšių naudojimąsi atskirose valstybės tarnybos srityse
Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2011 m. apklausa

Manipuliacinių priemonių naudojimas neabejotinai trukdo tarpusavio pasitikėjimu grįstų santykių formavimuisi, kadangi legalūs būdai modeliuojami į situacijas, siekiant asmeninių ar partinių tikslų. Galima manyti, jog gana palankus informantų vertinimas dėl lankstesnio tarnybinių santykių reguliavimo, t. y. šalių susitarimo įteisinimo, gali būti suprantamas kaip siekis išvengti tokių manipuliavimo praktikų ir tikėtis atitinkamos kompensacijos atleidimo atvejais⁶¹⁰.

⁶⁰⁷ KANC2, 2011 m. kovas

⁶⁰⁸ Interviu, PERS6, 2011 m. birželis

⁶⁰⁹ Interviu, PERS4, 2011 m. birželis

⁶¹⁰ Interviu, KANC1, 2011 m. liepa; Interviu, EKSP9, 2011 m. birželis; Interviu, PERS19, 2011 m. liepa; Interviu, PERS4, 2011 m. birželis

Priėmimo į valstybės tarnybą proceso objektyvumas, respondentų vertinimu, galimai didėtų keičiant konkursinių atrankos komisijų į valstybės tarnautojo pareigas sudėtį. Gauti statistiškai reikšmingi skirtumai tarp vidutinių rangų ($W=0,034$, kai $p=0,000 < 0,05$) rodo, jog nepriklausomo stebėtojo ir samdomo atrankos specialisto įtraukimas yra laikomos reikšmingiausiomis konkursinių atrankos komisijų darbo patobulinimo priemonėmis. Išsamiau konkursinės atrankos tobulinimo galimybes, įtraukiant nepriklausomą stebėtoją, analizuoja S. Pivoras publikuotame straipsnyje „Konkursinės atrankos į Lietuvos valstybės tarnybą tobulinimas gero valdymo iššūkių perspektyvoje“⁶¹¹.

Apklauso duomenys parodė, kad vertinant teiginius dėl didesnio konkursinių atrankos komisijų darbo objektyvumo, respondentai mažiausiai buvo linkę pritarti konkursų vykdymo centralizacijai (žr. 7 lent.). Teiginiui, jog priėmimą vykdytų tik kelios centriniu lygmeniu sudarytos ir nuolat veikiančios atrankos komisijos pritarė tik 22,9 proc. apklaustųjų. Be to, išryškėjo akivaizdus vadovų nepritarimas šiuo klausimu, kas galėtų rodyti vadovų nenorą prarasti tam tikrus įgaliojimus atrankos į valstybės tarnautojo pareigas procese (žr. 8 lent.).

8 lentelė. Atsakymų pasiskirstymas pagal statusą, vertinant atrankos į valstybės tarnybą pokyčių galimybes

Konkursinių atrankos į VT komisijų darbas taptų efektyvesnis, jei priėmimą vykdytų tik kelios, tuo tikslu sudarytos ir nuolat veikiančios komisijos (proc.)				
	Pritaria	Neutralu	Nepritaria	Viso
Karjeros valstybės tarnautojai	26,5	34,4	39,1	100
Statutiniai valstybės tarnautojai	33,4	13,3	53,3	100
Padalinio ir institucijų vadovai	14,6	23,6	61,8	100

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2011 m. apklausa

Visgi, išanalizavus kokybinio tyrimo duomenis, pastebima priešinga tendencija – vadovaujančias pareigas užimantys respondentai buvo išimtinai linkę pritarti centralizuotos atrankos į valstybės tarnybą idėjai:

„Šiaip aš manau, kad kaip tik atvirkščiai, reikėtų daugiau centralizuoti, sakysim, atitikimas bendriesiems reikalavimams, turėtų būti centralizuotas priėmimas“⁶¹²; „aš už centralizaciją, ypatingai aukštų valstybės tarnautojų. Tą idėją stūmiau ir aš už ją, kad būtų nepaprastai kvalifikuota atranka, kad būtų kokybė, kad būtų psichologai, ekspertai kviečiami, kad būtų tinkamai patikrinamos žinios ir, ta prasme, tame matau skaidrumą“⁶¹³.

Gautų duomenų skirtumą galėtų paaiškinti tyrimų ribotumo veiksniai - kiekybinio tyrimo atveju santykinai maža atsakiusiųjų vadovų dalis, kurią sudarė 14,1 proc., lyginant su 63,9 proc.

⁶¹¹ Pivoras, S. Konkursinės atrankos į Lietuvos valstybės tarnybą tobulinimas gero valdymo iššūkių perspektyvoje. *Viešoji politika ir administravimas*, 3 (11), 2012. P.473-487

⁶¹² Interviu, KANCI, 2011 m. liepa

⁶¹³ Interviu, EKSP4, 2011 m. spalio

karjeros valstybės tarnautojų dalimi, taip pat anketos klausimas dėl priėmimo vykdymo centriniu lygmeniu („Priėmimus vykdytų tik kelios centriniu lygmeniu sudarytos ir nuolat veikiančios atrankos komisijos“) pateiktas konkursinių atrankos komisijų tobulinimo klausimų bloke, kas iš esmės galėjo sąlygoti respondentų dėmesio sutelkimą ties konkursinių atrankos komisijų pokyčiais, o ne bendrinio atrankos būdo tobulinimu.

Galima pastebėti, kad asmenys, kurie nepritaria vykdomai reformai, išskirtinai pasisako už konkurso organizavimo ir vykdymo tvarkos pokyčius. Tai gali reikšti poreikį iš esmės tobulinti konkursų organizavimo ir vykdymo tvarką, nes atitinkamai kiti atrankos tobulinimo aspektai (pavyzdžiui, egzamino raštu ir žodžiu turinys, komisijų sudėtis) nėra išskirtinai palaikomi tų respondentų, kurie nepritaria vykdomai reformai.

Apibendrintai galima konstatuoti, kad nors priėmimo į valstybės tarnybą sistemos pertvarka nebuvo koncepcijoje įvardinta kaip viena pagrindinių valstybės tarnybos tobulinimo krypčių, tačiau įgyvendintos priemonės (supaprastinta konkursų rengimo tvarka, įteisinta praktinės užduoties pateikimo galimybė, išplėsta atrankos komisijų dalyvių sudėtis ir pan. – plačiau aptarta 3.3.2 poskyryje) iš esmės atitinka respondentų ir informantų požiūrį į priėmimo ir konkursinių atrankos komisijų darbo tobulinimo elementus (išskyrus konkursų vykdymo centralizaciją, kuriai pritaria interviu metu kalbinti informantai, tačiau nėra linkę pritarti anketiniu būdu apklausti respondentai). Atskirai verta paminėti, kad siekiant išvengti akivaizdžių neformaliai taikomų bandomųjų laikotarpių bei išlaikyti patirties įgavusius ir „puikiai pasirodžiusius“⁶¹⁴ pakaitinius valstybės tarnautojus, buvo priimti teisės aktai, įtvirtinę socialinių garantijų būtent pakaitiniams karjeros valstybės tarnautojams. Pasibaigus šių asmenų priėmimo į pakaitinio valstybės tarnautojo pareigas terminui bei nepertraukiamai pareigas ėjusiems ne mažiau kaip dvejus metus, suteikiama teisė būti priimtais į karjeros valstybės tarnautojo pareigas be konkurso, patikrinus jų gebėjimus atlikti pareigybės aprašyme nustatytas funkcijas⁶¹⁵. Galima teigti, jog įgyvendinti pokyčiai priėmimo į valstybės tarnybą srityje iš esmės atitinka valstybės tarnautojų požiūrį.

Didesnis atotrūkis (tarp respondentų ir informantų nuomonės, politinių prioritetų ir inicijuotų bei vykdytų pokyčių) yra dėl karjeros sistemos (karjeros valdymo elementų) tobulinimo poreikio. Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijoje karjeros valdymo elementai nėra priskiriami bendriesiems valstybės tarnybos tobulinimo principams (išskyrus planuojamą siekį atskirti vadovų ir specialistų karjeras) ir įtraukti tik į bendrą koncepcijos tobulinimo gairių turinį, motyvuojant efektyvios ir į rezultatus orientuotos veiklos kūrimu. Rengtuose įstatymo projektuose karjeros vystymo priemonės nebuvo išplėtos, taip pat nebuvo įteisintas valstybės

⁶¹⁴ Interviu, KANCI, 2014 m. sausis

⁶¹⁵ Nuo 2013 m. birželio 1 d., įsigaliojus Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimams

tarnautojo karjeros ir kvalifikacijos tobulinimo planas, kuriame, pagal koncepcijoje keltą idėją, valstybės tarnautojui būtų nustatomi kompetencijos ugdymo uždaviniai ir apibrėžiamos kompetencijos ugdymo sąlygos. Kitaip tariant, karjeros valdymo valstybės tarnyboje elementai nebuvo plėtojami. Priešingai, tyrimo duomenys parodė, kad respondentai labiausiai linkę pritarti karjeros valdymo elementų pokyčiams (lyginant su priėmimo į valstybės tarnybą, konkursinių atrankos komisijų, veiklos vertinimo ir vadovų vaidmens pokyčių elementais).

Visas keturias numatytas karjeros tobulinimo priemones palaikė daugiau kaip puse apklaustųjų (žr. 9 lent.). Pritarimas, jog svarbu sudaryti geresnes sąlygas paaukštinimams (pritarė 77,7 proc. apklaustųjų, atsakymų pasiskirstymo vidurkis - 4,1 reikšmių skalėje nuo 1 iki 5) taip pat galimybei pereiti į lygiavertes pareigas kitoje institucijoje (pritarė 75,6 proc., atsakymų pasiskirstymo vidurkis - 4,1 reikšmių skalėje nuo 1 iki 5) reiškia, jog respondentai yra suinteresuoti tobulinti tiek horizontaliosios, tiek vertikaliosios karjeros elementus.

9 lentelė. Valstybės tarnybos sistemos elementų vertinimo statistiniai duomenys

	Statistiniai rodikliai				
	Pritaria	Nei pritaria, nei nepritaria	Nepritaria	Vidurkis	N
Remia vykdomą VT reformą	54,3%	32,9%	12,8%	2,6	398
Karjeros valdymo valstybės tarnyboje elementai					
Svarbu sudaryti geresnes paaukštinimų sąlygas	77,7%	14,8%	7,5%	4,1	398
Svarbu sudaryti sąlygas pereiti į lygiavertes pareigas kitoje institucijoje	75,6%	18,1%	6,3%	4,1	398
Svarbu sudaryti mokymosi ir kvalifikacijos kėlimo sąlygas	74,7%	16,7%	8,6%	4,1	396
Svarbu sukurti centralizuotą karjeros planavimo tarnybą	54,4%	27,7%	17,9%	3,6	397
Veiklos uždavinių formulavimo ir jų pasiekimo vertinimas					
padės nustatyti aiškesnius ir skaidresnius veiklos tikslus	36,7%	28,5%	34,8%	2,9	396
įves aiškesnę atskaitomybę	36,9%	28,3%	34,8%	3,0	396
pagerins tarnybinės veiklos kokybę	27,5%	30,6%	41,9%	2,7	396
padidins valstybės tarnautojų motyvaciją	26,1%	20,7%	53,2%	2,5	395
Vadovų vaidmens kaita būtų reikšminga valstybės tarnyboje					
tobulinant vadovavimą, remiantis verslo sektoriaus modeliais	49,7%	27,3%	23,0%	3,3	396
nustatant vadovų kadenciją ir rotaciją	39,6%	24,0%	36,4%	3,0	396
taikant terminuotus kontraktus	34,1%	24,5%	41,4%	2,9	396
specialiai reglamentuojant vadovų veiklos vertinimą	50,8%	28,2%	21,0%	3,4	396
sukuriant aukštesniąją valstybės tarnybą	22,2%	26,5%	51,3%	2,5	396

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2011 m. apklausa

Interviu kalbinti informantai pripažino, kad praktiškai karjeros valdymo sistema nefunkcionuoja⁶¹⁶:

„<...> niekas čia neužtikrina. Turim mes tą teisę į karjerą. Tu turi teisę į karjerą, tada kai aukščiau kažkas pasitraukė. Bet tu nežinai, kada tai įvyks, gal po 10 metų, gal greičiau. Iš tikrųjų nėra to karjeros planavimo, gal taip reiktų pasakyti. <...> Gal šioje vietoje turėtų būti aktyvesni personalistai, kurie turėtų užsiimti tuo planavimu“⁶¹⁷.

Šiuo atveju išryškėja ir karjeros planavimo problema. Pripažįstama, jog nėra taikomos karjeros planavimo metodikos, o tarnautojams iš esmės nėra aiškios karjeros perspektyvos:

„šiaip karjeros darymo sistema yra nesutvarkyta – žmonės nežino, kur bus po 2-3 metų. <...> mano kolegos Vakaruose jau prieš du metus žinojo, kokias pereinamas užims. O mes dažnai nežinome, ką turėtume padaryti, kad padarytume karjerą. Taigi karjeros darymo sistema VT yra nesutvarkyta“⁶¹⁸.

Kita dalis informantų nurodė, kad karjeros galimybės egzistuoja, tačiau šiuo atveju svarbūs tiek objektyvūs, tiek subjektyvūs faktoriai⁶¹⁹, o karjeros valdymas didžia dalimi priklauso nuo vadovų iniciatyvų ir finansinių galimybių, kurios dažnai yra apribotos.

„Galimybės yra. <...> galimybė dalyvauti konkursuose, tiek kaitumo būdu, tiek sakysim per neeilinį vertinimą perkėlimas į aukštesnes pareigas. <...> Bet kaip objektyviai tai veikia, vėlgį čia yra kitas klausimas. Tai yra <...> pakankamai dažnai, jeigu atsilaisvina pareigybės aukštesnės, na pažiūrėkim, kas vyksta institucijose. Dažniausiai iš vidaus nėra rotuojamas žmogus. Iš išorės ateina. Čia yra blogai“⁶²⁰.

Karjeros valdymo elementus taip pat galima laikyti svarbiais santykių reguliavimo instrumentais. Šiame kontekste reikia paminėti, jog būtent paaukštinimą pareigose respondentai išskyrė kaip sritį, kurioje, jų manymu, labiausiai naudojamosi politiniais ryšiais (žr. 13 pav.).

Subjektyvumo faktorių dėl perkėlimo į aukštesnes karjeros valstybės tarnautojo pareigas taip pat įvardijo daugelis interviu kalbintų informantų⁶²¹. Viena vertus, siekiant lankstesnio, greičiau prisitaikančio prie kintančios situacijos ir aplinkybių valstybės tarnybos modelio, teisiškai apibrėžta paaukštinimo sistema gali tapti kliūtimi ar tam tikru apribojimu, tačiau tyrimų duomenys rodo, kad valstybės tarnautojai yra suinteresuoti karjeros galimybėmis, o daugiau kaip pusė (54,4 proc.) jų pritarė centralizuotos karjeros planavimo sistemos kūrimo idėjai. Galima daryti prielaidą, jog aiškiai apibrėžtas karjeros valdymo procesas galimai sumažintų

⁶¹⁶ Interviu, PERS12, 2011 m. gegužė; EKSP8, 2011 m. balandis; EKSP3, 2011 m. birželis; PERS7, 2011 m. liepa

⁶¹⁷ Interviu, EKSP8, 2011 m. balandis

⁶¹⁸ Interviu, PERS12, 2011 m. gegužė

⁶¹⁹ Interviu, PERS3, 2011 m. kovas; KANC5, 2011 m. kovas; PERS1, 2011 m. liepa; EKSP1, 2011 m. liepa

⁶²⁰ Interviu, KANC1, 2011 m. liepa

⁶²¹ Interviu, KANC2, 2011 m. kovas; EKSP1, 2011 m. liepa; EKSP2, 2011 m. rugpjūtis; EKSP5, 2011 m. kovas; EKSP6, 2011 m. kovas; PERS2, 2011 m. liepa; PERS9, 2011 m. spalį; PERS17, 2011 m. kovas

situacijų, kai paaukštinant valstybės tarnautoją nuopelnais grįsti kriterijai būtų pakeisti politiniais.

Taigi nors tyrimo duomenys parodė išskirtinį respondentų pritarimą dėl poreikio tobulinti karjeros valdymo elementus, tačiau penkioliktosios Vyriausybės veiklos laikotarpiu rengtuose įstatymo projektuose jie nebuvo išplėtoti.

Lyginant su kitais reformos aspektais, mažiausias respondentų palaikymas išreikštas dėl veiklos uždavinių formulavimo ir jų pasiekimo vertinimo. Galima manyti, jog respondentams trūko informacijos dėl veiklos vertinimo pagal rezultatus galimo poveikio ir naudos, o tai patvirtina faktas, kad LR Vyriausybė naujas į rezultatus orientuotos valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo nuostatas įtvirtino tik 2010 m. pačioje pabaigoje, o jau 2011 m. pradžioje turėjo būti formuluojamos veiklos užduotys. Ši laiko stokos aplinkybė galimai sąlygojo įtampą ir gana skeptišką požiūrį į vertinimo pagal rezultatus taikymą:

„reikia laiko, kad visi pajustų to instrumento ir esmę, ir paskirtį, nes tikrai didelė dalis biurokratijos šią instrumentą ne tai, kad nesuprato, kaip jį taikyti, jie išvis nemato jo prasmės. Yra toks ir vidinis pasipriešinimas, čia mums kažkoks papildomas darbas, papildomos užduotys, ką aš ten sukursiu, jei net nežinau, ką jis dirba. Tokie faktoriai, kurie neleidžia bent jau kol kas šios sistemos efektyviai pritaikyti“⁶²².

Idėja, kad tai, kaip atliekamas darbas, taps vieninteliu ar bent jau vyraujančiu kriterijum užimant etatines pareigas ar nusipelnant paaukštinimo, lemiančiu labiau nei stažas, lojalumas, kvalifikacija bei kiti veiksniai, anaiptol nėra visuotinai populiarai. Ch. Pollitt ir G. Bouckaert teigimu, šią tendenciją labiau remia politikai ir aukštesnieji valstybės tarnautojai, o ne žemesniojo rango atstovai⁶²³.

Tyrimo duomenys iš esmės rodo priešingai, kadangi padalinio vadovų ir institucijos vadovų pritarimas („daugiau naudos nei žalos“ ir „ypač didelė nauda“) atskiriems su tarnautojų veiklos uždavinių formulavimu ir jų pasiekimo vertinimu susijusiems teiginiais yra procentaliai mažesnis, lyginant su karjeros valstybės tarnautojais (žr. 10 lent.).

⁶²² Interviu, PERS10, 2011 m. rugsėjis

⁶²³ Pollitt, Ch., Bouckaert, G. *Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė*. Vilnius: Algarvė, 2003. P. 143

10 lentelė. Atsakymų pasiskirstymas pagal respondentų statusą, vertinant veiklos uždavinių formulavimo ir jų pasiekimo vertinimo tikslus (proc.)

Valstybės tarnautojų taikomų kasmetinės veiklos uždavinių formulavimas ir jų pasiekimo vertinimas	Atsakymų („daugiau naudos nei žalos“ ir „ypač didelė nauda“) pasiskirstymas proc.	
	Karjeros valstybės tarnautojai	Padalinio ir institucijos vadovai
Padės nustatyti aiškesnius ir skaidresnius valstybės tarnautojo veiklos tikslus	39,7	30,4
Įves aiškesnę atskaitomybę	39,7	30,4
Pagerins tarnybinės veiklos kokybę	30,2	25,0
Padidins valstybės tarnautojų motyvaciją	30,7	17,9

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2011 m. apklausa

Tai gali reikšti, jog vadovai mažiau linkę pritarti su tarnybinės veiklos vertinimu susijusiems aspektams dėl jiems numatytos prievolės nustatyti strateginius veiklos tikslus ir savarankiškai pasirinkti užduočių pasiekimo kriterijus, pagal kuriuos turėtų atlikti tarnautojų veiklos vertinimą.

Kokybinio tyrimo rezultatai parodė, jog informantai, užimantys vadovaujančias pozicijas, taip pat gana skeptiškai vertinimo pagal rezultatus atžvilgiu dėl pernelyg formalizuotų procedūrų, rezultatų „matavimo“ problemų ir finansinių skatinimo galimybių apribojimo⁶²⁴.

„<...> nes vadovai nepajėgūs jų [rezultatų – aut. past.] suformuluoti, <...> Mes uždavinį sprendėm 2 savaites, vaikščiojom kaip be galvų...“⁶²⁵. „Nors gali būti nustatomi tiek kokybiniai, tiek kiekybiniai kriterijai, tačiau nėra paprasta, kai tu negali išmatuoti, pasverti kilometrais ar ilgiais, todėl, ar tie mūsų rezultatai tik nebus dėl paukščiukų užsidėjimo“⁶²⁶; „tie visi vertinimai, nors aš juos pasirašinėjau, bet žiūriu labai skeptiškai, čia yra reiškiasi grynai biurokratiniai dalykai, praktinės naudos nei kiek nematau, čia yra grynai popieriukų stumdymas mano nuomone“⁶²⁷.

Galiausiai, vadovai yra linkę netiesiogiai deleguoti tikslų apibrėžimo funkciją, kas iš esmės iškreipia veiklos vertinimo tvarką „nes formaliai mes ten surašėme visus tuos tikslus, užduotis, bet kaip viskas vyko... <...> Jum reikia [personalo tarnyboms – aut. past.], tai jūs ir darykite, tai daug juodo darbo, o naudos praktiškai jokios“⁶²⁸.

Nepaisant skeptiškų nuomonių dėl praktinių veiklos uždavinių apibrėžimo ir jų pasiekimo vertinimo, anketinės apklausos tyrimo duomenys rodo, kad yra stipri koreliacija tarp aiškesnių ir skaidresnių valstybės tarnautojo veiklos tikslų nustatymo, taikant kasmetinių veiklos uždavinių formulavimą ir jų pasiekimo vertinimą ir aiškesnės atskaitomybės įvedimo, tarnybinės veiklos

⁶²⁴ Interviu, EKSP10, 2011 m. balandis; EKSP11, 2011 m. gegužė; EKSP12, 2011 m. gegužė; PERS19, 2011 m. liepa

⁶²⁵ Interviu, EKSP12, 2011 m. gegužė

⁶²⁶ Interviu, PERS3, 2011 m. kovas

⁶²⁷ Interviu, POLIT3, 2014 m. sausis

⁶²⁸ Interviu, PERS19, 2011 m. liepa

kokybės gerinimo ir vidutinė koreliacija tarp valstybės tarnautojų motyvacijos didinimo (žr. 11 lent.).

11 lentelė. Sąryšiai tarp kasmetinių tarnautojų veiklos uždavinių formulavimo rezultatų (Spearman koreliacijos koeficientai)

Kasmetinių tarnautojų veiklos uždavinių formulavimo galimos pasekmės	Aiškesnių ir skaidresnių veiklos tikslų nustatymas
Aiškesnės atskaitomybės įvedimas	,771**
Tarnybinės veiklos kokybės pagerinimas	,720**
Valstybės tarnautojų motyvacijos padidinimas	,563**

$p = 0,000 < 0,05$

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2011 m. apklausa

Nors kokybinio tyrimo duomenys išryškino netinkamai formuluojamų tarnybinės veiklos uždavinių problemą, tačiau apklausos duomenys parodė, kad aiškesni ir skaidresni valstybės tarnautojo veiklos tikslai yra svarbūs tiek dėl aiškesnės atskaitomybės įvedimo, tiek dėl tarnybinės veiklos kokybės gerinimo. Kitaip tariant, duomenys atitinka pagrindinę rezultatais grįšto valdymo idėją, kad viešojo sektoriaus organizacijų veikla gali būti patobulinta, nustatant aiškius tikslus ir užduotis⁶²⁹.

Penkioliktosios Vyriausybės veiklos laikotarpiu buvo modernizuota valstybės tarnautojų vertinimo sistema, susiejant ją su individualiais veiklos rezultatais ir įstaigų strateginiais tikslais⁶³⁰, tačiau respondentai kasmetinių veiklos uždavinių formulavimo ir jų pasiekimo vertinimo nelaiko prioritetiniu tobulinimo aspektu (žr. 9 lent.). Išsakyta nuomonė dėl pernelyg formalizuotų vertinimo procedūrų ir rezultatų „matavimo“ problemų iš esmės atitinka Valstybės tarnybos departamento paskelbtos apklausos dėl į rezultatus orientuotos valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo tvarkos taikymo 2011 metais išvadas, pagal kurias 74,1 proc. respondentų pritarė (sutiko ir visiškai sutiko), kad buvo sudėtinga tinkamai suformuluoti planuojamas atlikti užduotis ir konkrečius jų vertinimo rodiklius bei numatyti rizikas⁶³¹.

Galima pastebėti, kad labiausiai respondentai buvo linkę nepritari teiginiui, jog valstybės tarnyboje taikomų kasmetinės veiklos uždavinių formulavimas ir jų pasiekimo vertinimas padidintų valstybės tarnautojų motyvaciją. Šiam teiginiui nepritarė 53,2 proc. respondentų. Nors pagal anketinės apklausos duomenis, atliekant kasmetinį tarnybinės veiklos vertinimą, politinių ryšių naudojimas nurodomas kaip mažiausiai paplitęs, lyginant su kitomis sritimis (žr. 13

⁶²⁹ Binderkrantz, A.S., Holm, M., Korsager, K. Performance contracts and goal attainment in government agencies. *International Public Management Journal*, 14(4), 2011. P. 445-463

⁶³⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 17 d. nutarimo Nr. 909 „Dėl valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo taisyklių bei valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo kriterijų“ pakeitimo“, Nr. 1860, 2010 12 29. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=390283%20, žiūrėta: 2014 05 20

⁶³¹ Valstybės tarnybos departamentas, Apklausa dėl į rezultatus orientuotos valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo tvarkos taikymo 2011 m., santrauka, 2012. Rasta: <http://www.vtd.lt/index.php?-467039906>, žiūrėta: 2014 05 25

pav.), tačiau interviu metu kalbinti informantai pripažino, kad veiklos vertinimo procese neišvengiamai vyrauja subjektyvumo faktorius: „*ne paslaptis, kad pas mus vykdomos atestacijos politiniu principu, lojalumo principu, patikimo ar nepatikimo principu ir panašiais dalykais*“⁶³². Be to, buvo atkreiptas dėmesys, kad nepriklausomai nuo to, koku būdu veiklos rezultatai būtų susieti su darbo užmokesčiu, iš esmės skatinimo (motyvavimo) priemonės dažnai priklauso nuo įstaigos finansavimo galimybių, o ne tarnautojo veiklos rezultatų⁶³³. Tai parodo tam tikrą nusivylimą dėl motyvavimo priemonių netaikymo. Apskritai, Valstybės tarnybos įstatyme nustatytų motyvacinų priemonių pasirinkimas ribotas, o reikšmingiausia laikoma vienkartinė piniginė išmoka, kuri visgi nėra aiškiai susieta tik su veiklos rezultatais ir gali būti skiriama esant tam tikroms progoms, todėl neretai yra viešai kritikuojama⁶³⁴. Įvertinus tai, kad suintensyvėjo politinės diskusijos dėl platesnių galimybių motyvuoti tarnautojus (plačiau 3.5. poskyryje), galima teigti, kad valstybės tarnautojų identifikuoti probleminiai aspektai iš esmės atitinka valstybės tarnybos sistemos tobulinimo iniciatyvas.

Vykdyta politika dėl vadovų vaidmens kaitos ir vadovavimo tobulinimo elementų taip pat artima respondentų požiūriui – nepritarta kontraktų taikymo galimybei, tačiau palaikomas mobilumą skatinančių priemonių diegimas (apimant kadencijų nustatymą). Be to, informantų iškelta kadencijų pabaigos neapibrėžtumo problema iš esmės išlieka iki šiol. Tą patvirtina 2014 m. liepos – rugpjūčio mėnesių įvykiai, kai nepratęsus kadencijų, buvusiems vadovams pasiūlyta tapti patarėjais, tam įsteigiant naujas pareigybės⁶³⁵.

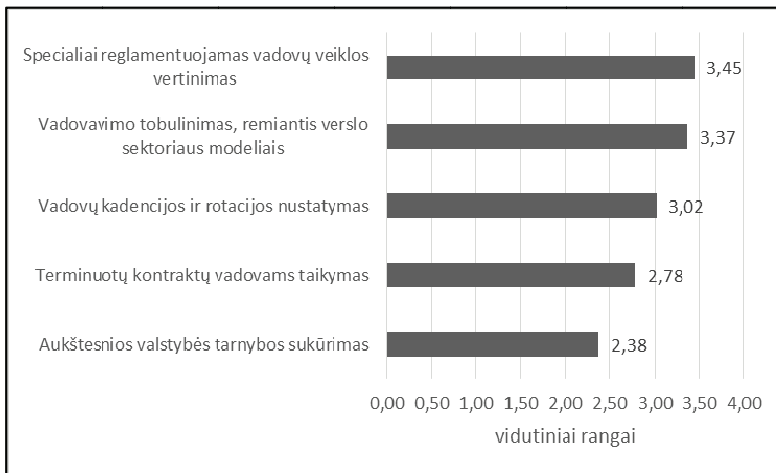
Vertinant respondentų nuomonės suderinamumą, kiek atskiri faktoriai būtų reikšmingi, keičiant vadovų vaidmenį, gauti statistiškai patikimi ($W=0,058$, kai $p=0,000 < 0,05$) skirtumai tarp rangų rodo, jog reikšmingiausiomis priemonėmis respondentai laiko specialiai reglamentuojamą vadovų veiklos vertinimą ir vadovavimo tobulinimą, remiantis verslo sektoriaus modeliais (žr. 14 pav.). Kitaip tariant, svarbūs faktoriai, keičiant vadovų vaidmenį būtų speciali vadovų veiklos vertinimo tvarka ir verslo sektoriaus modelių pritaikymas.

⁶³² Interviu, POLIT4, 2011 m. spalio

⁶³³ Interviu, KANC1, 2011 m. liepa; PERS6, 2011 m. birželis

⁶³⁴ Vidaus reikalų ministerija, Aiškinamasis raštas dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projekto, 2014 05 06. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc?p_id=236075&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2014 05 26

⁶³⁵ Internetinis portalas *lzinios.lt*, Tvaskienė, J. „*Neskestančiųjų rotacija neskandina*“, 2014 08 26. Rasta: <http://lzinios.lt/lzinios/Lietuvoje/neskestanciju-rotacija-neskandina/186143>, žiūrėta: 2014 10 16



14 pav. Vidutinių rangų pasiskirstymas, vertinant vadovų vaidmeniui įtakos turinčius faktorius
Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2011 m. apklausa

Didesnio nepritario susilaukė kontraktų vadovams taikymo galimybė. Tam įtakos galėjo turėti vieša kritika, pasipriešinimas bei administracinio teisinio valdymo elementai, dėl ko atitinkami inicijuoti pokyčiai (įskaitant kontraktų taikymą) tiesiog nublanko reformos procese⁶³⁶. Respondentai labiau kryo į palankų vertinimą dėl specialaus reglamentuojamo vadovų veiklos vertinimo, kadencijų ir rotacijos nustatymo, taip pat iš dalies pritarė, jog valstybės tarnyboje būtų reikšminga vadovavimą tobulinti, remiantis verslo sektoriaus modeliais.

Visgi, analizuojant atsakymų pasiskirstymą pagal atskiras respondentų grupes, išryškėjo, kad padalinio ir institucijos vadovai linkę mažiau pritari atskiriems su vadovų vaidmens kaita susijusiems aspektams (žr. 12 lent.).

⁶³⁶ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas, Įstatymo projektas, 2010 10 27, Nr. 10-4358-01, Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=59292&p_query=&p_tr2=&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, žiūrėta: 2011 11 25

12 lentelė. Atsakymų pasiskirstymas pagal respondentų statusą, vertinant vadovų vaidmens kaitą, reformuojamoje valstybės tarnyboje (proc.)

	Atsakymų („visiškai nereikšminga“ ir „labiau nereikšminga, nei reikšminga“) pasiskirstymas proc.	
	Karjeros valstybės tarnautojai	Padalinio ir institucijos vadovai
Valstybės tarnyboje būtų reikšmingas/a:		
vadovavimo tobulinimas, remiantis verslo sektoriaus modeliais	17,5	50,0
vadovų kadencijos ir rotacijos nustatymas	36,7	55,4
terminuotų kontraktų vadovams taikymas	42,6	60,7
specialiai reglamentuojamas vadovų veiklos vertinimas	15,5	26,8
aukštesniosios valstybės tarnybos sukūrimas	49,0	50,0

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2011 m. apklausa

Verta paminėti ir tai, kad respondentai, nepritariantys vykdomai reformai („nesutinka“ ir „visiškai nesutinka“), kurių skaičius siekia 51, vadovavimo tobulinimo, remiantis verslo sektoriaus modeliais ir specialiai reglamentuoto vadovų veiklos vertinimo aspektus laiko labiau reikšmingais negu nereikšmingais. Tai gali rodyti, kad asmenys, iš esmės nepritaria vykdomai valstybės tarnybos reformai, tačiau išryškina probleminius aspektus, t. y. vadovavimo tobulinimo, remiantis verslo sektoriaus modeliais, svarbą ir specialiai reglamentuojamo vadovų veiklos vertinimo poreikį.

Nestebina gautas ypač stiprus ir statistiškai patikimas ryšys tarp vadovų kadencijų ir rotacijos nustatymo bei terminuotų kontraktų vadovams taikymo galimybės (Spearman koreliacijos koeficientas ,700, kai $p = 0,000 < 0,05$). Nors kadencijos Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovams įvestos nuo 2010 m. liepos 1 d., tačiau terminuotų kontraktų taikymo idėja nebuvo išplėtotą.

Kokybinio tyrimo duomenys parodė, kad informantai iš esmės nuogastauja tiek dėl kadencijų praktinio įgyvendinimo aspektų, tiek dėl kontraktų taikymo būtinumo. Viena vertus, pripažįstant kadencijų ir rotacijos privalumus dėl poreikio „*neužsisėdėti vienoje vietoje*“⁶³⁷, kita vertus, išvelgiami neišgryninti politiniai sprendimai arba praktinio įgyvendinimo problemos, kai daugeliui nėra aiški situacija pasibaigus numatytoms kadencijoms⁶³⁸.

„Ir vat būtent aš bijau vieno dalyko, kad praktinis įgyvendinimo mechanizmas nebūtų supolitizuotas. Ir pasibaigė kadencija, tu ten formaliai, sakysim, pagal specialiuosius

⁶³⁷ Interviu, KANC8, 2011 m. birželis; POLIT4, 2011 m. spalio; EKSP6, 2011 m. kovas; EKSP7, 2011 m. kovas; EKSP15, 2011 m. gegužė; PERS7, 2011 m. liepa

⁶³⁸ Interviu, KANC6, 2011 m. kovas; POLIT6, 2011 m. birželis; EKSP5, 2011 m. kovas; EKSP14, 2011 m. kovas; PERS9, 2011 m. spalio

reikalavimus, netinki, tai ką, viso gero, lieki nereikalingas tokiu būdu lengva atsikratyti⁶³⁹. „Nes jeigu reiškia būti vadovu, o po to eiti į gatvę, tai visi norės būti pavaduotojais, bet ne tuo vadovu⁶⁴⁰“.

Šie probleminiai kadencijų trukmės aspektai atitinkamai siejami ir su terminuotų kontraktų taikymo galimybėmis.

„<...> kontraktinė tarnyba taikoma tose šalyse, kur yra plati darbo rinka. Ypač tai tinkama projektų vadybai, mat, kai vienas projektas pasibaigė, tu eini kitur <...> Užsienyje esant projektinei vadybai, kai trijų metų projektas eina į pabaigą, darbuotojas jau žino, kokiam kitam projekte dalyvaus⁶⁴¹“.

Todėl Lietuvoje, manoma, kontraktų taikymas gali tapti pertekliniu biurokratiniu elementu, neteikiančiu papildomos vertės ir galinčiu sukelti „daugiau rašliavos, daugiau blankų, ataskaitų, planų pildymo⁶⁴²“, kadangi „tarnybinis susitarimas siejamas su tarnautojų veiklos rezultatais⁶⁴³, o „šiuo metu ir be susitarimų viskas vyksta kuo puikiausiai⁶⁴⁴, todėl nereikia papildomų įrankių, padedančių „jumis atsikratyti, kadangi jūs nedarote to, ką aš jus verčiu⁶⁴⁵“.

Galima konstatuoti, kad priėmus politinius sprendimus dėl kadencijų nustatymo ir aiškiai apibrėžus tarnautojams veiklos uždavinius ir tikslus, kurių pasiekimas atitinkamai analizuojamas vertinimo proceso metu, tarnybinio susitarimo poreikis mažėja.

Apibendrinant, 2011 m. tyrimų duomenys parodė, jog valstybės tarnautojai pripažįsta poreikį tobulinti valstybės tarnybą, tačiau atlikus sisteminę analizę ir identifikavus probleminius aspektus. Labiau palaikomi laipsniški pokyčiai, kai aiškiai apibrėžus įgyvendinimo etapus ir politiniu sutarimu patvirtinus reformos programą (konceptiją), būtų vykdomas palaipsnis atskirų sistemos elementų keitimas. Vertinant atskirus valstybės tarnybos sistemos tobulinimo elementus išryškėjo tokios pozicijos:

1) pritariama, jog yra poreikis tobulinti priėmimo į valstybės tarnybą procesą, tačiau nėra vieningos nuomonės dėl atskirų priėmimo į valstybės tarnybą tvarkos tobulinimo priemonių taikymo. Visgi nepriklausomo stebėtojo ir samdomo atrankos specialisto įtraukimas į konkursinių atrankos komisijų sudėtį laikomi reikšmingomis atrankos komisijų darbo patobulinimo priemonėmis. Išryškėjo skirtingi respondentų vertinimai dėl centralizuotos

⁶³⁹ Interviu, KANC1, 2011 m. liepa

⁶⁴⁰ Interviu, KANC2, 2011 m. kovas

⁶⁴¹ Interviu, PERS8, 2011 m. birželis

⁶⁴² Interviu, EKSP10, 2011 m. balandis

⁶⁴³ Interviu, EKSP1, 2011 m. liepa

⁶⁴⁴ Interviu, EKSP10, 2011 m. balandis

⁶⁴⁵ Interviu, PERS12, 2011 m. gegužė

atrankos: anketinės apklausos duomenys parodė, kad respondentai nėra linkę pritarti konkursų vykdymo centralizacijai, o interviu metu kalbinti asmenys pritaria centralizuotos atrankos idėjai.

2) Pritariama tiek vertikalios, tiek horizontalios karjeros valdymo valstybės tarnyboje elementų pokyčiams. Dalis valstybės tarnautojų pripažįsta, kad praktiškai karjeros valdymo sistema nefunkcionuoja ir karjeros valdymas atskirose institucijose priklauso nuo vadovų iniciatyvų ir finansinių galimybių. Palaikoma idėja atsisakyti valstybės tarnautojų rezervo ir manoma, jog kvalifikacinės klasės iškreipia karjeros galimybes (aukštesnės pareigos, tačiau mažesnis atlyginimas).

3) Mažiausias respondentų palaikymas dėl veiklos uždavinių formulavimo ir jų pasiekimo vertinimo (lyginant su kitais tobulinimo aspektais). Nepritariama, jog valstybės tarnyboje taikomų kasmetinės veiklos uždavinių formulavimas ir jų pasiekimo vertinimas padidintų valstybės tarnautojų motyvaciją. Vadovaujančias pareigas užimantys valstybės tarnautojai skeptiškai vertinimo pagal rezultatus atžvilgiu dėl pernelyg formalizuotų procedūrų, rezultatų matavimo problemų ir finansinių skatinimo galimybių apribojimo. Pripažįstamas subjektyvumas tarnybinės veiklos vertinimo procese.

4) Labiau palankiai nei nepalankiai vertinamos kadencijų, rotacijos nustatymo, specialaus reglamentuojamo vadovų veiklos vertinimo įteisinimo galimybės. Iš dalies pritariama, jog būtų reikšminga vadovavimą tobulinti, remiantis verslo sektoriaus modeliais. Vadovai linkę mažiau pritarti atskiriems su vadovų vaidmens kaita susijusiems aspektams, lyginant su kito statuso respondentais. Patirties privačiame sektoriuje turintys valstybės tarnautojai, nėra išimtinai linkę pritarti vadybinių nuostatų taikymui viešajame sektoriuje. Keliama kadencijų praktinio įgyvendinimo problema dėl neapibrėžtumo pasibaigus tarnybai. Nepritariama kontraktų taikymo galimybei.

Apibendrinant skyriuje pateiktą informaciją, galima teigti, jog pirminiai valstybės tarnybos tobulinimo politikos tikslai buvo aiškiai paremti vadybiniais principais, ypač pabrėžiant orientacijos į rezultatus siekius ir tarnybinių susitarimų dėl veiklos rezultatų svarbą. NVV filosofija iškelia aukšto valdymo autonomijos laipsnio ir rezultatais grįstos kontrolės sąveiką, todėl tarnybinės veiklos vertinimas pagal iš anksto apibrėžtus siektinus tikslus, tampa vienu iš vadybinių valstybės tarnybos sandėrių bruožų. Būtent planuoti įteisinti tarnybiniai susitarimai tarp aukštesniųjų valstybės tarnautojų ir tiesioginių jų vadovų galėjo paskatinti (bent iš dalies) „vykdytojo“ tipo lojalumo sandėrio formavimąsi, kaip labiausiai atitinkantį vadybinio sandėrio pobūdį. Tokiu atveju aukštesnysis vadovas taptų priklausomas nuo savo politinio vadovo kontraktiniais santykiais (pasirašant susitarimą – kontraktą), tačiau jis turėtų įgyti laisvę pasirinkti strategijas ir naudoti resursus (sutarties rėmuose). Lietuvos atveju, nors ir buvo Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijoje oficialiai pripažintos ribotos galimybės

vadovaujančias pareigas valstybės tarnyboje einantiems asmenims valdyti žmogiškuosius išteklius, tačiau parengtuose 2010 m. ir 2011 m. Valstybės tarnybos įstatymo projektuose didesnio savarankiškumo ar papildomų įgaliojimų vadovams iš esmės nebuvo numatyta. Be to, planuoti įteisinti veiklos susitarimai taip pat būtų riboję galimybes valstybės tarnautojo darbo santykius spręsti individualių derybų metu ir pritaikyti konkrečiam asmeniui, kadangi teisė derėtis iš esmės buvo apribota.

Taigi pirminiai valstybės tarnybos reformos tikslai, įtvirtinti Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijoje ir įvardinti kaip pakankamai radikalūs, galėjo labiausiai koreguoti santykių pobūdį, tačiau buvo transformuoti į labiau nuosaikesnius pokyčius. „Teisėjo“ tipo sandėrius gina įstatymas, o lojalumą valstybės tarnautojai, visų pirma, teikia tam tikram abstrakčiam subjektui: departamentui, įstatymams, konstitucijai, visuomenei. LR Valstybės tarnybos įstatymas numato prievolę valstybės tarnautojams būti lojaliems Lietuvos valstybei ir jos konstitucinei santvarkai bei tarnauti visuomenės interesams, todėl karjeros valstybės tarnautojai pirmiausia tarnauja valstybei, o ne Vyriausybei. Įstatymu ginamų sandėrių keitimas brangiai kainuoja, todėl tokių sandėrių reformos dažnai vyksta atliekant nežymius pakeitimus ar perdengimus, tiesiog „apeinant, o ne tiesiogiai smūgiuojant“⁶⁴⁶. Panašiai įvyko priėmus atskirus valstybės tarnybos sistemą tobulinančius aspektus. Visų pirma, įvestos ketverių metų kadencijos įstaigų prie ministerijų vadovams, padidino politikų galias priimant sprendimą dėl valstybės tarnautojų darbo trukmės. Antra, įtvirtintos naujos į rezultatus orientuotos valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo nuostatos, o vertinimo rezultatai susieti su darbo užmokesčiu per priedų už kvalifikacinę klasę suteikimą. Taip pat įtvirtinta iš dalies centralizuota valstybės tarnautojų atranka, numatant, kad bendrieji gebėjimai ir vadovavimo gebėjimai (pretendentams į vadovų pareigas) tikrinami centralizuotai Valstybės tarnybos departamente. Tokiu būdu buvo iškeltas vadovavimo kompetencijų reikalavimas aukštesniesiems valstybės tarnautojams. Be to, įteisinta valstybės tarnautojų atleidimo šalių sutarimu galimybė. Šios žmogiškųjų išteklių valdymo priemonės rodo, kad valstybės tarnautojai nėra tik nepriklausomi teisingumo vykdytojai, o jų darbo užmokestis ir tarnybos trukmė nėra visapusiškai apsaugoti įstatymu, todėl iš esmės neatitinka grynojo „teisėjų“ tipo lojalumo sandėrio.

Nors minėti pakeitimai labiau sustiprino ministrų įtaką žmogiškųjų išteklių valstybės tarnyboje valdymo procese, tačiau 2011 m. tyrimo duomenys parodė, kad ir patys valstybės tarnautojai pripažino pokyčių poreikį ir iš dalies pritarė vykdomos reformos turiniui. Visgi vadovų situacija dviprasmiška, viena vertus, jie labiausiai palaikė vykdomą reformą, tačiau mažiausiai pritarė atskiriams su vadovų vaidmens kaita susijusiems aspektams. Nors XV

⁶⁴⁶ Hood, Ch. Public service bargains and public service reform. // Peters, B.G., Pierre, J. (eds.). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London and New York: Routledge, 2001. P. 16

Vyriausybės veiklos laikotarpiu nepavyko įgyvendinti sisteminės reformos, tačiau dėmesys valstybės tarnybos tobulinimo ir ypač vadovų grandies stiprinimo klausimams politinėje darbotvarkėje išliko.

3.5. Valstybės tarnybos sistemos pertvarkos iniciatyvos po 2012 metų

Naujoji šešioliktoji Algirdo Butkevičiaus vadovaujama Vyriausybė savo programoje taip pat numatė valstybės valdymo tobulinimo nuostatų, skirtų valstybės tarnybos pertvarkai⁶⁴⁷, kurių pagrindu Valstybės tarnybos departamentas parengė ir viešam svarstymui 2014 m. gegužės 6 d. pateikė naujos Valstybės tarnybos įstatymo redakcijos projektą⁶⁴⁸. Jame siūloma įtvirtinti naujus tarnautojų atrankos ir vertinimo principus, keisti tarnautojų darbo užmokesčio, mokymo ir skatinimo sistemas.

Galima manyti, kad naujasis Valstybės tarnybos įstatymo projektas buvo rengiamas neatsižvelgiant į Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos nuostatas, kadangi oficiali įstatymo projekto rengimą paskatinusi priežastis nurodyta tik Vyriausybės programa⁶⁴⁹, o įstatymo projekto tam tikros nuostatos neatitinka koncepcijoje suformuotų valstybės tarnybos teisinio reglamentavimo tobulinimo gairių (pavyzdžiui, darbo užmokesčio, vertinimo sistemos aspektai).

Valstybės tarnybos įstatymo projekte numatoma, jog darbo apmokėjimas nėra siejamas su kasmetiniais veiklos vertinimo rezultatais. Siūloma atsisakyti priedų už kvalifikacinę klasę, o atskiroms pareigybių grupėms nustatyti pareiginių algų intervalą, išskyrus aukščiausias pareigas einantiems asmenims (kuriems būtų mokama fiksuota pareiginė alga). Atsiejus tarnybinės veiklos vertinimą nuo darbo užmokesčio sistemos, kitaip tariant, atsakius kintamosios dalies, yra numatoma alternatyva – vienkartinis piniginis skatinimas iki 2 pareiginės algos dydžio pinigine išmoka, kuri siejama tik su veiklos rezultatais. T. y. pinigine išmoka mokama už išskirtinį asmeninį indėlį įgyvendinant įstaigai nustatytus tikslus ar užtikrinant jos vidaus administravimą⁶⁵⁰. Nors tokiu būdu darbo užmokestis nebūtų reguliuojamas per kintamąją dalį,

⁶⁴⁷ Lietuvos Respublikos Seimas, Nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės Programos, 2012 12 13, Nr. XII-51, Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=439761, žiūrėta: 2014 05 05

⁶⁴⁸ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymas, Įstatymo projektas, 2014 05 06, Nr. 14-5103, Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=236041&p_org=&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2014 05 26

⁶⁴⁹ Vidaus reikalų ministerija, Aiškinamasis raštas dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projekto, 2014 05 06. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=236075&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2014 05 26

⁶⁵⁰ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymas, Įstatymo projektas, 2014 05 06, Nr. 14-5103, 42 str. 1 d. 5 p. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=236041&p_org=&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2014 05 26

tačiau „išskirtinio indėlio“ neapibrėžtumas suinteresuotoms institucijoms sukėlė abejonių⁶⁵¹ dėl galimo „įvairaus subjektyvaus interpretavimo“⁶⁵².

Planas atsisakyti priemonų už įprastą darbo krūvį viršijančią veiklą ir už papildomų užduočių atlikimą (vietoj jų paliekant tik aiškia priemoną už kito tarnautojo funkcijų vykdymą), sukėlė išskirtinį suinteresuotų institucijų pasipriešinimą, motyvuojant rizika pažeisti teisingo apmokėjimo už darbą principą, apriboti tarnybos santykių lankstumą ir pažeisti teisėtus lūkesčius dėl atlygio už didesnę veiklos indėlį⁶⁵³. Be to, išvelgiamos piktnaudžiavimo galimybės, skiriant daug papildomų užduočių tais atvejais, kai norima atleisti valstybės tarnautoją⁶⁵⁴. Iš esmės pačios suinteresuotos institucijos netiesiogiai pripažįsta, kad valstybės tarnautojų suinteresuotumas atliekamu darbu didžia dalimi išlieka dėl siekio gauti priemokas. Atsisakius šios galimybės, nuogaustajama, kad išliks tik formalus priskirtų funkcijų atlikimas⁶⁵⁵.

Pagal 2014 metų siūlomo projekto nuostatas, valstybės tarnautojo pareigybėms nustatytos pareiginės algos koeficientų intervalo ribos, kai skirtumas tarp apatinės ir viršutinės ribos sudaro nuo 30 iki 50 proc.⁶⁵⁶ Galima pastebėti, jog Vyriausybės programoje numatyta nuostata, pagal kurią Vyriausybė įsipareigojo „atsigaunant ekonomikai nuosekliai didinti viešojo sektoriaus,

⁶⁵¹ LR Krašto apsaugos ministerija, Dėl Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių kitų įstatymų pakeitimo įstatymų projektų, Nr. 12-01-998, 2014-06-06; Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba, Dėl valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių kitų įstatymų projektų derinimo, Nr. B6-(1.19)-1273, 2014-05-20

⁶⁵² Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba, Dėl valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių kitų įstatymų projektų derinimo, Nr. B6-(1.19)-1273, 2014-05-20

⁶⁵³ Lietuvos savivaldybių asociacija, Dėl naujos redakcijos valstybės tarnybos įstatymo projekto, Nr. (4)-SD-339, 2014-05-22; LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Dėl valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių kitų įstatymų pakeitimo įstatymų projektų, Nr. (10.14-6)SD-3725, 2014-05-23; LR Teisingumo ministerija, Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projekto ir jį lydinčių teisės aktų projektų, Nr. (1.6)2T-664, 2014-06-17; LR Švietimo ir mokslo ministerija, Dėl valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių kitų įstatymų pakeitimo įstatymų projektų, Nr. SR-2604, 2014-06-06; Valstybinė Atominės energetikos saugos inspekcija, Dėl Lietuvos respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projekto, Nr. (1.9-21)22.1-405, 2014-05-23

⁶⁵⁴ Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba, Dėl valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių kitų įstatymų projektų derinimo, Nr. B6-(1.19)-1273, 2014-05-20; Lietuvos savivaldybių asociacija, Dėl naujos redakcijos valstybės tarnybos įstatymo projekto, Nr. (4)-SD-339, 2014-05-22; LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Dėl valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių kitų įstatymų pakeitimo įstatymų projektų, Nr. (10.14-6)SD-3725, 2014-05-23; LR Teisingumo ministerija, Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projekto ir jį lydinčių teisės aktų projektų, Nr. (1.6)2T-664, 2014-06-17; LR Švietimo ir mokslo ministerija, Dėl valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių kitų įstatymų pakeitimo įstatymų projektų, Nr. SR-2604, 2014-06-06

⁶⁵⁵ Lietuvos savivaldybių asociacija, Dėl naujos redakcijos valstybės tarnybos įstatymo projekto, Nr. (4)-SD-339, 2014-05-22

⁶⁵⁶ LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Dėl valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių kitų įstatymų pakeitimo įstatymų projektų, Nr. (10.14-6)SD-3725, 2014-05-23; pastebėjimus dėl didinamo skirtumo tarp mažiausio ir didžiausio valstybės tarnautojo pareiginės algos dydžio taip pat išsako - Valstybinė Atominės energetikos saugos inspekcija, Dėl Lietuvos respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projekto, Nr. (1.9-21)22.1-405, 2014-05-23; Nacionalinė teismų administracija, Dėl pastabų Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektui Nr. 14-5103, Nr. 42-1912-(6.6), 2014-07-11; LR Švietimo ir mokslo ministerija, Dėl valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių kitų įstatymų pakeitimo įstatymų projektų, Nr. SR-2604, 2014-06-06, LR Krašto apsaugos ministerija, Dėl Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių kitų įstatymų pakeitimo įstatymų projektų, Nr. 12-01-998, 2014-06-06

*biudžetinių įstaigų darbuotojų atlyginimus, šalies minimalų darbo užmokestį (siekiant, kad jis artėtų prie 50 proc. vidutinio darbo užmokesčio)*⁶⁵⁷. Tai iš esmės prieštarauja įstatymo projekto nuostatom, nes LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos skaičiavimais, pateiktuose pasiūlymuose numatoma, kad skirtumas tarp mažiausio ir didžiausio valstybės tarnautojo pareiginės algos dydžio sudarytų 7,3 karto, o šiuo metu Valstybės tarnybos įstatyme šis skirtumas sudaro 4,3 karto⁶⁵⁸. Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija siūlo intervalus tarp siūlomų minimalių ir maksimalių pareiginės algos koeficientų visoms karjeros valstybės tarnautojų pareigybių grupėms nustatyti vienodu procentiniu tikslumu⁶⁵⁹.

Išlieka ir kitų neaiškumų, susijusių su naujai apibrėžta darbo apmokėjimo tvarka, pavyzdžiui, dėl pareiginės algos koeficiento didinimo procedūros - nėra aišku, ar tiesioginiam vadovui neteikiant siūlymo dėl pareiginės algos koeficiento padidinimo, tai gali savo nuožiūra atlikti įstaigos vadovas. Be to, pareiginės algos didinimas numatytas „už aukštą atliekamo darbo kokybę“, kurios „kriterijus nustato Vyriausybė“⁶⁶⁰. Dėl aiškiai neapibrėžtų algos didinimo kriterijų, suinteresuotos institucijos baiminasi, kad išliks subjektyvūs vertinimo faktoriai⁶⁶¹. Projekte numatytas pareiginės algos sumažinimas gali būti taikomas ir kaip tarnybinė nuobauda⁶⁶², tačiau įvertinus tai, kad valstybės tarnautojas laikomas nebaustu tarnybine nuobauda, kai po tarnybinės nuobaudos paskyrimo datos praėjo vieneri metai⁶⁶³, lieka neaišku, ar pareiginė alga sumažinama tarnybinės nuobaudos galiojimo laikotarpiui, ar visam laikui⁶⁶⁴.

Suinteresuotų institucijų nuomonė dėl darbo apmokėjimo sistemos pokyčių gana vieninga ir orientuota į siekį išsaugoti esamą darbo užmokesčio struktūrą. Oficialiai pateiktose išvadose dėl įstatymo projekto nuostatų cituojami Konstitucinio teismo nutarimai, tokiu būdu norint

⁶⁵⁷ Lietuvos Respublikos Seimas, Nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės Programos, 2012 12 13, Nr. XII-51, Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=439761, žiūrėta: 2014 05 05

⁶⁵⁸ LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Dėl valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių kitų įstatymų pakeitimo įstatymų projektų, Nr. (10.14-6)SD-3725, 2014-05-23

⁶⁵⁹ Valstybinė Atominės energetikos saugos inspekcija, Dėl Lietuvos respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projekto, Nr. (1.9-21)22.1-405, 2014-05-23

⁶⁶⁰ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymas, Įstatymo projektas, 2014 05 06, Nr. 14-5103, Rasta:http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=236041&p_org=&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2014 05 26

⁶⁶¹ Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnyba, Dėl valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių kitų įstatymų projektų derinimo, Nr. 4-01-2933, 2014-05-26

⁶⁶² Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymas, Įstatymo projektas, 2014 05 06, Nr. 14-5103, 46 str. 3 d. 3 p. ir 46 str. 4 d., Rasta:http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=236041&p_org=&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2014 05 26

⁶⁶³ Ten pat. 49 str. 1 d.

⁶⁶⁴ Valstybinė Atominės energetikos saugos inspekcija, Dėl Lietuvos respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projekto, Nr. (1.9-21)22.1-405, 2014-05-23, LR Krašto apsaugos ministerija, Dėl Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių kitų įstatymų pakeitimo įstatymų projektų, Nr. 12-01-998, 2014-06-06

parodyti, kad planuojami pakeitimai neatitinka Konstitucinio teismo suformuotos darbo užmokesčio mažinimo valstybės tarnyboje doktrinos⁶⁶⁵.

Galima pastebėti, kad, nepaisant skirtingų darbo užmokesčio sistemos tobulinimo scenarijų, siūlytų dar ir ankstesniuose Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo projektuose (2010 ir 2011 m.), suinteresuotų institucijų pozicija išlieka panaši – kritikuojama idėja atsisakyti kintamos darbo užmokesčio dalies ir ypač neigiamai vertinamos nuostatos dėl galimo darbo užmokesčio mažėjimo atveju. Savo ruožtu, reformos rengėjai taip pat nevykdė nuosaikios darbo užmokesčio sistemos tobulinimo politikos. Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijoje iškelta skaidrios darbo užmokesčio sistemos ir finansinio motyvavimo susiejimo su veiklos rezultatais idėja 2010 m. ir 2011 m. Valstybės tarnybos įstatymo projektuose buvo adaptuota į skirtingus darbo užmokesčio modelius, tačiau darbo užmokesčio sąsajos su veiklos rezultatais vizija XV Vyriausybės valdymo laikotarpiu išliko. Galiausiai, 2014 m. Valstybės tarnybos įstatymo projektu siūloma darbo apmokėjimo nesieti su kasmetiniais veiklos vertinimo rezultatais, atsisakant darbo užmokesčio kintamosios dalies. Tai rodo, kad darbo užmokesčio sistemos ir finansinio motyvavimo susiejimo su veiklos rezultatais idėja transformavosi į pakankamai skirtingą nuo pirminių tikslų modelį. Visgi, galima daryti prielaidą, kad 2014 m. įstatymo projekte pasiūlytos platesnės galimybės motyvuoti tarnautojus, skatinant papildomu kompetencijų ugdymu, laisvų dienų suteikimu ar pinigais tiek individualiai, tiek ir už komandos atliktą puikų darbą, suinteresuotų institucijų buvo įvertintos teigiamai, kadangi kritikos jų atžvilgiu (išskyrus tam tikrus techninius aspektus) nebuvo išsakyta.

Galima teigti, kad darbo užmokesčio sistemos pokyčiai yra vienas jautriausių aspektų tiek pokyčių iniciatoriams, tiek suinteresuotoms institucijoms, todėl bendro sutarimo stoka šiuo klausimu tampa viena pagrindinių tobulinimo proceso kliūčių.

Kitas svarbus projekte numatytas įteisinti elementas yra kompetencijų modelis, kuriuo siūloma remtis, nustatant gebėjimų reikalavimus valstybės tarnautojams. Visiems tokias pačias pareigas einantiems valstybės tarnautojams būtų įtvirtinti vienodi gebėjimų reikalavimai ir išvengta situacijų, kai analogiškomis pareigybėms atskirose institucijose nustatomos skirtingos sąlygos⁶⁶⁶. Visgi suinteresuotos institucijos pripažįsta, kad įstatymo projekte pernelyg abstrakčiai apibrėžtas kompetencijomis grįstas valstybės tarnybos žmoniškųjų išteklių valdymas, numatant Vyriausybės nutarimais nustatyti valstybės tarnautojų kompetencijų

⁶⁶⁵ LR Teisingumo ministerija, Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projekto ir jį lydinčių teisės aktų projektų, Nr. (1.6)2T-664, 2014-06-17; LR Švietimo ir mokslo ministerija, Dėl valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių kitų įstatymų pakeitimo įstatymų projektų, Nr. SR-2604, 2014-06-06

⁶⁶⁶ Vidaus reikalų ministerija, Aiškinamasis raštas dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projekto, 2014 05 06. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=236075&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2014 05 26

tikrinimo tvarką ir kompetencijų atitikimo pareigybių grupei reikalavimus. Dėl to kyla informacijos stokos problema ir sudėtinga institucijoms pateikti pastebėjimus⁶⁶⁷:

„<...> kalbama apie kompetencijų profilį, bet įstatymo 1 priede išvardytos tik pareigybės ir pareigybių grupės. Nesant kompetencijų sąrašo ir jų aprašo, kompetencijų modelio negalima įvertinti ir pateikti išvadų. Manytume, kad kompetencijų modelio aprašas turėtų būti pateiktas svarstymui kartu su įstatymo projektu“⁶⁶⁸.

Svarbu paminėti, kad į karjeros valstybės ar pakaitinio valstybės tarnautojo pareigas priimtų asmenų iš išorės (t. y. kurie konkurso organizavimo laikotarpiu nėjo karjeros valstybės tarnautojo pareigų) kompetencijos tikrinamos po 3 mėnesių nuo priėmimo į pareigas. Tais atvejais, kai nustatoma, jog valstybės tarnautojo kompetencijos neatitinka jo pareigybei nustatytų kompetencijų profilio reikalavimų, asmuo iš pareigų atleidžiamas⁶⁶⁹. Tai reiškia, kad įstatymo projektas numato bandomojo laikotarpio arba pereinamojo laikotarpio, susieto su kompetencijų sistema, įtvirtinimą. Ši nuostata nėra taikoma įstaigos vadovams ir aukštesniesiems vadovams.

Valstybės tarnybos įstatymo projekte aukštesniesiems vadovams yra numatytas atskiras tarnybos sąlygų, vadovavimo ir lyderystės gebėjimų, karjeros, darbo apmokėjimo reguliavimas. Grįžtama prie Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijoje keltos centralizuotos ir iš esmės uždaros (su išlygom) vadovų atrankos idėjos. Aukštesnieji vadovai būtų atrenkami iš centralizuotą atranką praėjusių potencialių ir baigusių kadenciją vadovų sąrašo, kurį formuotų Ministras Pirmininkas ar jo įgaliotas asmuo, Valstybės tarnybos departamento direktorius ir atitinkamos valdymo srities ministras ar jo įgaliotas asmuo bei pagal poreikį ekspertai. Ministras pasirinktų ir spęstų dėl asmens priėmimo į pareigas iš pateiktų septynių kandidatų sąrašo⁶⁷⁰. Nors suinteresuotos institucijos pripažįsta, kad tam tikros nuostatos nėra aiškiai reglamentuotos, pavyzdžiui, pretendentų įtraukimo į aukštesniųjų vadovų sąrašą ir išbraukimo tvarka, atrankos

⁶⁶⁷ LR Krašto apsaugos ministerija, Dėl Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių kitų įstatymų pakeitimo įstatymų projektų, Nr. 12-01-998, 2014-06-06; Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnyba, Dėl valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių kitų įstatymų projektų derinimo, Nr. 4-01-2933, 2014-05-26; LR Teisingumo ministerija, Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projekto ir jį lydinčių teisės aktų projektų, Nr. (1.6)2T-664, 2014-06-17; LR Švietimo ir mokslo ministerija, Dėl valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių kitų įstatymų pakeitimo įstatymų projektų, Nr. SR-2604, 2014-06-06;

⁶⁶⁸ LR Švietimo ir mokslo ministerija, Dėl valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių kitų įstatymų pakeitimo įstatymų projektų, Nr. SR-2604, 2014-06-06;

⁶⁶⁹ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymas, Įstatymo projektas, 2014 05 06, Nr. 14-5103, 13 str. 9 dalis, Rasta:http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=236041&p_org=&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2014 05 26

⁶⁷⁰ Vidaus reikalų ministerija, Aiškinamasis raštas dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projekto, 2014 05 06, Rasta:http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=236075&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2014 05 26

kriterijai, aukštesniųjų vadovų pavadavimo modelis⁶⁷¹, tačiau, priešingai negu ankstesnių valstybės tarnybos reformos dokumentų (Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija, 2010 ir 2011 m. Valstybės tarnybos įstatymų projektai) derinimo procese, nėra tokio aršaus pasipriešinimo dėl numatytų atskirų tarnybos sąlygų vadovams taikymo. Suinteresuotos institucijos pastebi, kad įstatymo projekte nebeliko konkrečiau aukštesniojo vadovo apibrėžimo ir jį galima nustatyti tik iš įstatymo priedo, tačiau iš esmės apsiriboja detalumo stygiaus pastabomis. Tai gali rodyti nuosaikesnę suinteresuotų institucijų poziciją vadovų korpuso stiprinimo atžvilgiu.

Apskritai, pateiktų išvadų dėl valstybės tarnybos įstatymo projekto analizė rodo, kad suinteresuotos institucijos yra detalaus reglamentavimo šalininkės. Nors reformos rengėjai siekia Valstybės tarnybos įstatymą padaryti aiškesnį, labiau suprantamą, o praktinį įstatymo taikymą mažiau varžantį, dėl ko ir pačio projekto teksto apimtis beveik dvigubai mažesnė, lyginant su galiojančiu Valstybės tarnybos įstatymu, o daugelis aspektų (aukštesniųjų vadovų sąrašo sudarymas, įtraukimo į sąrašą ir išbraukimo iš jo tvarka; valstybės tarnautojo pareigybės kompetencijų profilio sudarymo tvarka; valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo tvarka; taip pat kriterijai, vertinant veiklos rezultatus; aukštesniųjų vadovų vadybinių ir lyderystės kompetencijų ugdymo ir valstybės tarnautojų kompetencijų ugdymo organizavimo tvarka; darbo kokybės kriterijai; valstybės tarnautojų skatinimo tvarka ir pan.) numatyti sureguliuoti Vyriausybės nutarimais, tačiau suinteresuotos institucijos tam priešinasi, pabrėždamos aiškumo, detalumo ir konkretumo stoka. Kitaip tariant, tikint, jog įstatymas apsaugos nustatytas teises ir įtvirtintas garantijas, teikiamos pastabos dėl pernelyg abstrakčių ir neaiškių nuostatų. Kaip pažymi LR Teisingumo ministerija, „<...> *pati vertinimo, skatinimo ir tarnybinio atlyginimo koeficiento taikymo sistema paini ir nors siejama su asmens kompetencija ir funkcijų atlikimu, lieka tarpusavyje nesusijusi ir vykdoma pagal skirtingas taisykles ir kriterijus, kurie atskirais atvejais lieka neaiškūs (pvz., skatinimo atveju)*“⁶⁷². Tai iš dalies atitinka mokslinėje literatūroje skelbiamus rezultatus, pagal kuriuos teisinė sistema ir tradicinis administravimo modelis turi įtakos įvairioms iniciatyvoms, kurios dažnai nublinksta dar

⁶⁷¹ LR Krašto apsaugos ministerija, Dėl Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių kitų įstatymų pakeitimo įstatymų projektų, Nr. 12-01-998, 2014-06-06; LR Teisingumo ministerija, Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projekto ir jį lydinių teisės aktų projektų, Nr. (1.6)2T-664, 2014-06-17; LR Švietimo ir mokslo ministerija, Dėl valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių kitų įstatymų pakeitimo įstatymų projektų, Nr. SR-2604, 2014-06-06; Lietuvos savivaldybių asociacija, Dėl naujos redakcijos valstybės tarnybos įstatymo projekto, Nr. (4)-SD-339, 2014-05-22; LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Dėl valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių kitų įstatymų pakeitimo įstatymų projektų, Nr. (10.14-6)SD-3725, 2014-05-23

⁶⁷² LR Teisingumo ministerija, Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projekto ir jį lydinių teisės aktų projektų, Nr. (1.6)2T-664, 2014-06-17

tebevykstant procesui⁶⁷³. Be to, priešiškos pozicijos dėl lankstesnio reguliavimo gali kilti baiminantis galimo subjektyvumo, kadangi pagal naują įstatymo projektą yra plečiami vadovų įgaliojimai, pavyzdžiui, pareiginės algos didinimas / mažinimas už atliekamo darbo kokybę pagal rašytinį motyvuotą tiesioginio vadovo siūlymą; valstybės tarnautojų veiklos rezultatų aptarimas su tiesioginiu vadovu ir galimybė gauti piniginę išmoką, nustačius išskirtinį valstybės tarnautojo asmeninį indėlį.

Suinteresuotų institucijų nuogaštavimai dėl galimo subjektyvaus vertinimo ir priešiškos pozicijos dėl pernelyg abstrakčių nuostatų, parodo tarpusavio pasitikėjimo problemas. Pasitikėjimo klausimai gali kilti tiek tarpusavyje tarp valstybės tarnautojų (konkrečiau tarp valstybės tarnautojų ir jų tiesioginių vadovų), tiek tarp politikų ir valstybės tarnautojų, kadangi daugelį nuostatų konkretinantys Vyriausybės nutarimai yra poįstatyminiai teisės aktai, paprasčiau ir lengviau keičiami, ypač siekiant suderinti su naujos Vyriausybės programinėmis nuostatomis. Šiuo atveju politinių galių stiprinimas atrankos į aukštesniųjų vadovų valstybės tarnyboje pozicijas, taip pat tampa svarbiu politikų ir aukštesniųjų vadovų sąveikos aspektu. Kitaip tariant, nauja Valstybės tarnybos įstatymo projekto redakcija siekiama įteisinti nuostatas, kurios padėtų suformuoti stiprių vadovų ir lyderių valstybės tarnyboje korpusą, t. y. oficialiai įteisinti aukštesniąją valstybės tarnybą, kas galimai turėtų įtakos politikų ir aukštesniųjų vadovų sąveikos pokyčiams.

⁶⁷³ Buckienė, E. Valstybės tarnyba ir valstybės tarnautojas – reglamentavimo ir statusų klausimai Lietuvoje. // Pivoras, S., Civiškas, R., Buckienė, E. *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požūriai, sandėriai*. Vytauto Didžiojo universitetas: Versus Aureus, 2014. P. 76

4. AUKŠTESNIOSIOS VALSTYBĖS TARNYBOS KŪRIMAS

KAIP VALSTYBĖS TARNYBOS SISTEMOS TOBULINIMO ELEMENTAS

Aukštesnioji valstybės tarnyba atskirose šalyse gali būti kuriama dėl skirtingų priežasčių. Pavyzdžiui, vienas pagrindinių Nyderlandų aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo tikslų buvo siekis įveikti pernelyg didelį departamentų susiskaidymą (angl. *compartmentalization*) ir paskatinti mobilumą⁶⁷⁴. Susiskaidymas tarp skirtingų aukštesniųjų vadovų grupių Jungtinėse Valstijose arba tarp skirtingų korpusų Ispanijoje ir Prancūzijoje taip pat sąlygojo AVT kūrimą arba diskusijas apie jos pradžia⁶⁷⁵. Kitas svarbus argumentas – poreikis padidinti valstybės tarnybos profesionalumą ir stimuliuoti bendrą, vieningą valstybės tarnybos etosą, moralinį charakterį⁶⁷⁶. AVT turėtų sukurti homogeninę grupę, kurios bendromis vertybėmis dalijamasi visuose departamentuose. Vertybių dalijimasis turi reikšmės ne tik tarpusavio santykiams tarp aukštesniųjų vadovų, tačiau taip pat ir su išorės veikėjais. Jeigu kolektyvinė kultūra ir nepakeičia tvirtų koordinavimo mechanizmų, tai bent jau juos papildo⁶⁷⁷.

Poreikis aukštesniesiems vadovams lanksčiau apibrėžti atrankos ir tarnybos sąlygas taip pat gali tapti viena svarbiausių AVT kūrimo priežasčių. Šiuo atveju lankstumo siekiama, norint padidinti vadovų ir organizacijų, kurioms jie vadovauja, efektyvumą. Atrankos arba tiksliau verbavimo tikslas yra pritraukti „geriausius ir protingiausius“, nepriklausomai nuo to, ar jie ateina iš privataus, ar viešojo sektoriaus. Darbo užmokesčio ir veiklos sutarčių suderinimai gali būti aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo priežastimi trimis skirtingais būdais: pirma, darbo užmokestis ir terminuotų sutarčių pratęsimas siejamas su veiklos rezultatais; antra, sutartyje aiškiai nurodžius tarnautojų vaidmenis ir funkcijas, gali būti sustiprinta politinė atsakomybė ir trečia, siekiant išsaugoti talentingus asmenis, aukštesniųjų vadovų darbo užmokesčio struktūra turėtų skirtis nuo kitų darbuotojų⁶⁷⁸. Karjeros instrumentų (vadovavimo profiliai, įvertinimai) plėtojimas taip pat gali būti AVT siekiu⁶⁷⁹. Galiausiai, remiantis Italijos ir Belgijos

⁶⁷⁴ Steen, T., Van der Meer, F.M. Public service bargains in Dutch top civil service. *Public Policy and Administration*, 26(2), 2011. P. 212

⁶⁷⁵ OECD, *The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries*. Paris, GOV/PGC/PEM, 2, 2008. P. 20

⁶⁷⁶ Steen, T., Van der Meer, F.M. Public service bargains in Dutch top civil service. *Public Policy and Administration*, 26(2), 2011. P. 212

⁶⁷⁷ OECD, *The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries*. Paris, GOV/PGC/PEM, 2, 2008. P. 20

⁶⁷⁸ Ten pat

⁶⁷⁹ Van der Meer, F. M., Raadschelders Jos C.N., *The Senior Civil Service in the Netherlands: A Quest for Unity* // Page E.C., Wright V. (eds.), *Bureaucratic Elite in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials*. Oxford University Press, 1999. P. 211

aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo pavyzdžiais, gali būti tiesiog norima paskatinti reformų procesus⁶⁸⁰.

Lietuvoje oficialiai deklaruojama, kad kuriant aukštesniąją valstybės tarnybą, visų pirma, tikimasi užtikrinti geresnį bendradarbiavimą su politikais ir sąveiką su politine sistema, siekti geresnio valdymo, geresnių paslaugų visuomenei teikimo ir vertybinių principų formavimosi bei sklaidos⁶⁸¹. Tokiu būdu aukštesnioji valstybės tarnyba gali tapti visos valstybės tarnybos sistemos tobulinimo elementu.

Šios dalies pirmasis poskyris skirtas įvardinti aukštesniosios valstybės tarnybos sistemos vystymo prielaidas Lietuvoje, t. y. aptarti politinius sprendimus, turinčius įtakos AVT galimam įteisinimui, taip pat pristatyti aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo poreikį ir atskirus AVT turinio elementus, remiantis valstybės tarnautojų - vadovų ir ekspertų - praktikų vertinimais. Pagal tyrimų duomenis analizuojama, ar identifikuotos valstybės tarnautojų – vadovų tapatybės atitinka aukštesniojo vadovo profilį ir keliamus aukštesniosios valstybės tarnybos tikslus.

Tolesniame poskyryje, remiantis 2014 m. tyrimų duomenimis, analizuojami politikų ir aukštesniųjų vadovų santykiai, siekiant identifikuoti juos pagal sandėrių tipologiją. Taip pat nagrinėjami trišaliai ministro – viceministro – kanclerio santykių bruožai ir tiriama lojalumo sandėrių pokyčiai aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo kontekste.

4.1. Aukštesnioji valstybės tarnyba Lietuvoje – idėja, poreikis ir vertinimai

Aukštesniosios valstybės tarnybos idėjos Lietuvoje, visų pirma, kilo dalyvaujant tarptautiniuose renginiuose ir domintis užsienio šalių praktika jau beveik prieš dešimtmetį. Kaip nurodo reformos rengėjai:

„<...> apie tai pirmą kartą išgirdau 2005 metais Hagoje. Tokiam renginyje, kuriame buvo susitike valstybės tarnybų vadovai, kelių pasaulių valstybių. Buvo kuriamas toks tinklas „profession in perspective“ ir susipažinau su Jan‘u Willem‘u Weck‘u, Nyderlandų aukštesniosios valstybės tarnybos vadovu. Na ir tada pradžioje man buvo neaišku, kas tai yra, paskui po truputį supratau esmę. Po poros metų buvo Taline konferencija, aukštesniųjų valstybės tarnautojų mokymo klausimams skirta, ten irgi labai įdomių dalykų išgirdau ir nuo to mes susidomėjome, <...> ir pradėjome dirbi ta linkme“⁶⁸². „<...> mes sužinojom apie aukštesniąją valstybės tarnybą, apie tai, kad yra sąlygos, dar kokiais 2006 m. ar dar anksčiau,

⁶⁸⁰ OECD, *The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries*. Paris, GOV/PGC/PEM, 2, 2008. P. 20

⁶⁸¹ Aukštesniosios valstybės tarnybos reglamentavimas (VTĮ pakeitimo projekto nuostatos), neskelbta informacija

⁶⁸² Interviu, EKSP1, 2014 m. sausis

nes važiuodavom į EUPAN renginius ir tenais pasimatė, kad kitos valstybės tarnybos tai turi ir buvo diskutuojama, kokios sąlygos taikomos⁶⁸³“.

Dar 2008 m. Valstybės tarnybos departamentas užsakė tyrimą, kuriuo buvo siekiama kiekybiškai ištirti aukštesniosios valstybės tarnybos poreikį bei pristatyti galimą koncepcinį aukštesniosios valstybės tarnybos modelį Lietuvoje. Tiriamąją grupę sudarė aukštesniojo lygmens (18-20 kategorijų) valstybės tarnautojai ir įstaigų, kuriose dirba aukštesniųjų kategorijų (18-20) valstybės tarnautojai, personalo skyrių vadovai arba pareigūnai, atsakingi už personalo valdymą. Tik nežymiai didesnė dalis respondentų (44 proc.) pritarė aukštesniosios valstybės tarnybos steigimui, lyginant su nepritariančiais (41 proc.)⁶⁸⁴. Visgi poveikio politiniams sprendimams šis tyrimas iš esmės neturėjo.

Vadovų grandies stiprinimo klausimai į politinę darbotvarkę pateko penkioliktosios Vyriausybės valdymo metu ir iki šiol (iki 2014 m. pb.) dar yra išlikę politinių ir viešų diskusijų objektu.

4.1.1. Aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo prielaidos Lietuvoje

Pirmą kartą oficialiai aukštesniojo vadovo terminas buvo apibrėžtas patvirtintoje Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijoje, numatant, kad aukštesnysis vadovas turėtų būti vadovas, ne žemesnės kaip institucijos ar įstaigos departamento direktoriaus pareigybės. Aukštesniojo vadovo sąvokos įtvirtinimas suponavo apie aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo tikslus, tačiau penkioliktoji Vyriausybė vadovavimo stiprinimą matė kaip kompleksinį visos valstybės tarnybos sistemos tobulinimo arba dar tiksliau viešojo valdymo stiprinimo elementą, t. y. aukštesnioji valstybės tarnyba nebuvo laikoma kaip pavienis tikslas. Vadovų korpuso stiprinimas ir aukštesniųjų vadovų išskyrimas buvo traktuojami kaip sisteminės reformos dalis.

Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos pagrindu parengtame ir 2010 m. spalio mėn. viešam svarstymui pateiktame LR Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo projekte buvo pateiktas šiek tiek detalizuotas aukštesniojo vadovo apibrėžimas, numatant atvejus, kai valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos administracijos struktūroje departamentai nėra įsteigti ir tuomet aukštesniaisiais vadovais laikomi skyrių vedėjai⁶⁸⁵. Nors apibrėžimas buvo detalizuotas,

⁶⁸³ Interviu, EKSP5, 2014 m. kovas

⁶⁸⁴ Nuomonių dėl aukštesniosios valstybės tarnybos Lietuvoje kūrimo galimybių tyrimo ataskaita, Vilnius, MRU, 2008, neskelbtas dokumentas

⁶⁸⁵ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas, Įstatymo projektas, 2010 10 27, Nr. 10-4358-01, Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=59292&p_query=&p_tr2=&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, žiūrėta: 2011 11 25

tačiau liko neaišku, ar aukštesniesiems vadovams yra priskiriami savarankiškų (nepriklausančių jokio departamento sudėčiai) skyrių vedėjai⁶⁸⁶. Diskusijų kilo ir dėl įstatymo projekte nustatyto reikalavimo, pagal kurį į aukštesniųjų vadovų pareigas priimami ne jaunesni kaip 25 metų asmenys, nors į kitas valstybės tarnautojų pareigas priimamai asmenys sulaukę 18 metų. Sumanymas padidinti aukštesniųjų tarnautojų amžiaus ceną gali būti grindžiamas patirties, vadovavimo įgūdžių poreikiu, tačiau suteiktas aukštesniojo vadovo statusas nepaneigia pirminio valstybės tarnautojo statuso, todėl įstatymo projekto nuostatos tapo prieštaraujančios.

Naujame 2011 m. vasario mėn. viešam svarstymui pateiktame LR Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo projekte šis neatitikimas buvo ištaisytas. Aukštesniojo vadovo apibrėžimas taip pat koreguotas, priskiriant savivaldybių kontrolieriaus ir vidaus audito tarnybos vadovus. Įstatymo projekte pateiktas dvejopas valstybės tarnautojų pareigybių skirstymas, t. y. pagal jose pareigas einančių valstybės tarnautojų statusą: į karjeros, politinio (asmeninio) pasitikėjimo, statutinių ir pagal įgaliojimų pobūdį: į aukštesniųjų vadovų, vadovų, specialistų⁶⁸⁷.

Nors minėti įstatymo projektai nebuvo priimti, tačiau 2012 m. birželį Seimui patvirtinus LR Valstybės tarnybos įstatymo straipsnių pakeitimus, buvo numatyta, kad „Lietuvos Respublikos Vyriausybė iki 2012 m. rugsėjo 10 d. pateikia Lietuvos Respublikos Seimui Valstybės tarnybos įstatymo ir prireikus kitų įstatymų pakeitimo ir papildymo įstatymų projektus, kuriais būtų siekiama teisiškai sureguliuoti klausimus, susijusius su aukštesniosios valstybės tarnybos organizavimu ir funkcionavimu“⁶⁸⁸. Toks įpareigojimas Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) 2009 – 2012 veiklos ataskaitoje oficialiai buvo pavadintas aukštesniosios valstybės tarnybos įtvirtinimu⁶⁸⁹. Vidaus reikalų ministerijos parengtas LR valstybės tarnybos įstatymo projektas pateiktas derinti teisės aktų projektų informacinėje sistemoje tik 2012 m. lapkričio 28 d⁶⁹⁰, tai reiškia netrukus po LR Seimo rinkimų. Šis faktas galimai turėjo įtakos parengto projekto stagnacijai.

⁶⁸⁶ Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija, Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas derinimo, Nr. (1.9-21)22.1-682, 2010 11 18

⁶⁸⁷ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas, Įstatymo projektas, 2011 02 04, Nr. 10-4358-02, Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=73709&p_org=&p_fix=n&p_gov=n žiūrėta: 2011 11 25

⁶⁸⁸ Valstybės tarnybos įstatymo 3(1), 4, 9, 11, 13, 14, 15, 16, 16(1), 17, 22, 29, 30, 31(1), 32, 34, 41, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo 3, 23, 27 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas, 2012 12 04, Nr. XII -27, *Žin.*, 2012, Nr. 69-3523, 26 str. 3 d. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=438584, žiūrėta: 2014 05 20

⁶⁸⁹ Valstybės valdymo tobulinimo komisija (Saulėlydžio komisija). 2009-2012 m. veiklos ataskaita: rezultatai ir gairės tolesniems pokyčiams, 2012. Rasta: http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/saulelydzio%20ataskaita_2012%2011%2014.pdf, žiūrėta: 2014 04 12

⁶⁹⁰ Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerija, LR Valstybės tarnybos įstatymo 2, 6, 9, 10, 14, 16, 21, 222, 25, 311, 41, 43, 44, 45, 46, 47 straipsnių 3 priedo pakeitimo ir papildymo bei įstatymo papildymo 131, 182, 201, 211, 221 straipsniais įstatymas, Įstatymo projektas, 2012 11 28, Nr. 12-3971-01, Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=164164&p_query=&p_tr2=&p_org=12&p_fix=y, žiūrėta: 2012 12 19

Nors šešioliktosios Vyriausybės, vadovaujamos A. Butkevičiaus, programoje ir programos įgyvendinimo priemonių plane nebuvo tiesioginių nuostatų, susijusių su viešojo sektoriaus vadovų korpuso stiprinimu ar aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimu (kas iš dalies keista, nes socialdemokratų, kurie tapo dominuojančia partija Vyriausybėje, rinkimų programoje buvo aiškiai numatytas AVT kūrimas – „*Įteisinti Lietuvoje aukštesniąją tarnybą, kad didėtų vadovų vadybiniai gebėjimai ir augtų vadovavimo kokybė valstybės tarnyboje, pagrįstai apibrėžiant jai priskirtinų valstybės tarnautojų sąrašą ir nustatant jiems taikomus specialius reikalavimus bei sąlygas*“⁶⁹¹), tačiau specialių sąlygų vadovams taikymo idėja buvo plėtojama ir toliau.

Per 2013 metus buvo pateikta įvairių pasiūlymų dėl aukštesniosios valstybės tarnybos tiek iš Vidaus reikalų ministerijos⁶⁹², tiek iš Valstybės tarnybos departamento⁶⁹³. Teigiama, kad ši periodą galima suskirstyti į du etapus: sistemos kūrimo įstatyminio paketo rengimo bei reformos sumanymų viešinimo⁶⁹⁴. Galiausiai, 2014 m. buvo parengtas naujas LR Valstybės tarnybos įstatymo projektas ir gegužės mėnesį pateiktas viešam svarstymui. Šio įstatymo projekte nebeliko aukštesniojo vadovo sąvokos apibrėžimo, konkrečiai apsiribojant pareigybių sąrašu ir aukštesniojo vadovo grupei priskiriamų pareigybių įvardijimu, t. y. ministerijos kanclerio ir direktoriaus (taikoma Vyriausybės įstaigos vadovui; įstaigos prie ministerijos vadovui, kai įstaiga veikia visoje valstybės teritorijoje ir įgyvendina politiką ministrui pavestose valdymo srityse) pareigybės⁶⁹⁵. Nors aiškinamajame rašte vartojama aukštesniosios valstybės tarnybos sąvoka, tačiau įstatyme ji nėra paminėta ar apibrėžta.

Šiame kontekste galima išvelgti tam tikrą taktinį manevrą, kai įstatymo projekto aiškinamajame rašte Vyriausybės programa nurodoma kaip pagrindinė įstatymo projekto rengimą paskatinusi priežastis, nors tam tikros Vyriausybės programoje ir įstatymo projekte numatytos nuostatos yra prieštaringos. Toks manevras tikėtina sietas su palankesnio vertinimo lūkesčiais ir atitinka vieno iš interviu metu kalbinto respondento pastebėjimą:

„<...> aišku gerai, jei tas būtų susietina su Vyriausybės programos nuostatomis, kažkokių [nuostatų – aut. past] įgyvendinimu. Kur galima būtų parodyti, kad va čia yra įgyvendinama

⁶⁹¹ Lietuvos Socialdemokratų partija. „Svarbiausia – žmogus!“, Lietuvos socialdemokratų partijos 2012 metų rinkimų į Lietuvos Respublikos Seimą programa, 2012. P. 45. Rasta: <http://www.lsdplkaipeida.lt/lsdp-ilgoji-programa-2012-m-rinkimams-i-seima/>, žiūrėta: 2014 05 20

⁶⁹² Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Pasiūlymai dėl aukštesniųjų vadovų teisinio reguliavimo, Lietuvos Respublikos Vyriausybės Strateginiam komitetui, 2013 birželis, neskelbta informacija

⁶⁹³ Valstybės tarnybos departamentas, Šarmavičius, O. Pasiūlymai dėl Aukštesniosios valstybės tarnybos, 2013 m. neskelbta informacija; Aukštesniosios valstybės tarnybos reglamentavimas (VTĮ) pakeitimo projekto nuostatos, 2013 m., neskelbta informacija

⁶⁹⁴ Civinskas, R. Lietuvos aukštesniosios valstybės tarnybos sistemos reforma: aukštesniųjų vadovų požiūriai ir laikysenos. // Pivoras, S., Civinskas, R., Buckienė, E. *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požiūriai, sandėriai*. Vytauto Didžiojo universitetas: Versus Aureus, 2014. P. 143

⁶⁹⁵ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymas, Įstatymo projektas, 2014 05 06, Nr. 14-5103, 1 priedas Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=236041&p_org=&p_fix=n&p_gov= žiūrėta: 2014-05-26

Vyriausybės programa. Nes jei tai visiškai nauja idėja ir ji niekaip nėra atspindėta Vyriausybės programoje..... po kokia idėja, po kokia nuostata tai galėtų būti padėta, kad įtikinti, jog tai yra šitos Vyriausybės darbo prioritetas. Tai taip lengviau praeitų <...>“⁶⁹⁶.

Nėra duomenų, ar Lietuvoje vyko diskusijos dėl aukščiausio rango valstybės tarnautojų – vadovų korpuso įvardijimo. Kitaip tariant, ar buvo keliamas termino klausimas. Praktika šiuo atveju įvairi. Aukštesniosios valstybės tarnybos apibūdinimas skirtingose šalyse varijuoja, todėl kartais toks pat angliškas terminas gali turėti skirtingas reikšmes. Pavyzdžiui, Australijoje, Kanadoje, Naujojoje Zelandijoje ir Jungtinėse Valstijose vyresnieji vadovai (angl. *senior executives*) yra valstybės tarnybos hierarchijos viršūnėje, o Jungtinėje Karalystėje ir Airijoje vadovo (angl. *executive*) terminas vartojamas žemesnei valstybės tarnybos vadovų klasei (angl. *executive class*) pristatyti. Atitinkamai, terminas vyresnysis (angl. *senior*) gali nusakyti aukštesnį rangą dėl darbo stažo ar įgytos patirties (kompetencijų) arba gali būti suprantamas kaip tarnautojo amžius, todėl Prancūzijoje ir Ispanijoje labiau vartojamas atitinkamo aukštas (angl. *high*), o Vokietijoje ir Austrijoje „valstybės tarnautojai esantys viršūnėje“ (angl. *civil servants at the apex*).⁶⁹⁷ Visgi terminas „*Highest Civil Service*“ aiškiai nenurodo, kuriuos hierarchinio lygio tarnautojus apima, o „*Top Public Service*“ arba „*Top Civil Service*“ suponuoja, jog tai yra tik aukščiausiojo hierarchinio lygio tarnautojai⁶⁹⁸.

Lietuvoje „aukštesniosios valstybės tarnybos“ terminas tikėtina pasirinktas orientuojantis į galimą korpuso apimtį, t. y. sietas su aukščiausias kategorijas turinčiais vadovais. Visgi pasigirsta kritikos dėl tokio termino tinkamumo ir galimos neigiamos konotacijos:

„Bet kas, kas mūsų idealioj socialistinėj visuomenėj nuskamba kaip „aukštesnis“, jau aukštasis mokslas yra blogai. Universitetai – gerai, aukštasis blogai. Aukštoji visuomenė, elitas – blogai, „runkeliai“ – gerai. Yra visko, ko tik nori. Tai net terminus gal reikėtų naudoti kitus“⁶⁹⁹.

Tokiu būdu emocinis vertinimas gali tapti išankstiniu priešiškuoju lemiančiu veiksniu. Tą parodo ir tam tikri anketinės apklausos duomenys, pagal kuriuos beveik 58 proc. respondentų sutinka, jog nepalankus visuomenės požiūris galėtų tapti kliūtimi sėkmingam aukštesniosios valstybės tarnybos veikimui. Be to, net 68 proc. atsakiusiųjų mano, kad įkūrus AVT gali kilti galios sukonzentravimo administracinio elito rankose grėsmė.

⁶⁹⁶ Interviu, POLIT8, 2014 m. balandis

⁶⁹⁷ OECD, *The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries*. Paris, GOV/PGC/PEM, 2, 2008. P. 16

⁶⁹⁸ Kuperus, H., Rode, A. *Top Public Managers in Europe Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in European Union Member States*, Maastricht: European Institute of Public Administration, 2008. P. 3. Rasta:http://www.fonctionpublique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Study_on_Senior_Civil_Ser vice2.pdf žiūrėta: 2014 03 12

⁶⁹⁹ Interviu, POLIT6, 2014 m. kovas

„Elitas, kasta, išrinktieji, uždaras ratas, gali kiek norit išgirsti tų pavadinimų tam dariniui, kuris yra kuriamas“⁷⁰⁰, todėl verta svarstyti apie aukštesniosios valstybės tarnybos pateikimo visuomenei galimybes arba naudoti tam tikrus „taktinius manevrus“, įteisinant specialias sąlygas apibrėžtai grupei asmenų (vadovų), tačiau vengiant aukštesniosios valstybės tarnybos ar aukštesniojo vadovo sąvokų.

Nors terminą galėtų įprasmingai sąvokos apibrėžimas, tačiau naujausiame įstatymo projekte aukštesniosios valstybės tarnybos sąvoka nėra minima ar apibrėžta (apsiribojant aukštesniojo vadovo terminu), nors aiškinamajame rašte terminas „aukštesnioji valstybės tarnyba“ vartojamas.

Žvelgiant tarptautiniu mastu, SIGMA pateikia tokį bendrinį AVT apibrėžimą:

Aukštesnioji valstybės tarnyba yra pripažinta struktūruota aukštų nepolitinių vyriausybės tarnautojų personalo valdymo sistema. Tai karjeros valstybės tarnyba, užtikrinant, kad šias funkcijas vykdyti bus paskirti ir apmokyti patyrę vadovai. Ši tarnyba yra valdoma centralizuotai ir kontroliuojama atitinkamų institucijų ir procedūrų pagrindu, kuri užtikrina svarbiausios aukštų vadovų grupės stabilumą ir profesionalumą ir kartu suteikia jiems reikalingą lankstumą prisiderinti prie pokyčių vyriausybės sudėtyje, laikantis tinkamų procedūrų⁷⁰¹.

Pateikdami tam tikras pastabas ir įvertinę faktus, kad ne visose ES šalyse yra struktūruota aukštesniųjų tarnautojų personalo sistema, kad tik nedaugelio ES valstybių narių aukštesniojo valstybės tarnautojo pareigybė yra centralizuotai valdoma, autoriai EIPA studijoje pateikė patikslintą apibrėžimą:

Aukštesnioji valstybės tarnyba yra nacionalinei valstybės tarnybai priklausančių aukšto ir aukščiausio lygio vadovų personalo sistema. Šios tarnybos funkcionavimą užtikrina formalus arba neformalus valdžios pripažinimas arba bendras susitarimas, kaip tokia grupė turi būti organizuojama. Tai yra karjeros plėtros sistema, užtikrinanti konkurencingą paskyrimą ir pareigas, apimančias patarimų politiniais klausimais ir praktinį paslaugų teikimą⁷⁰²”.

Apibrėžime taip pat gali būti konkrečiai įvardijamos aukštesniajai tarnybai priklausančios pozicijų grupės (pavyzdžiui, generaliniai sekretoriai, direktoriai ir t.t.), priskirtų asmenų laipsnis ar lygis (pavyzdžiui nuo 15 iki 19 lygio) arba darbo užmokesčio sistema.

Nors konkrečių laipsnių, lygių ar rangų įvardijimo apibrėžime galima išvengti, tačiau OECD nurodo, jog aukštesniosios valstybės tarnybos apibrėžimas visgi turėtų pabrėžti

⁷⁰⁰ Interviu, EKSP3, 2014 m. sausis

⁷⁰¹ SIGMA, Top Management Service in Central Government: Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries, Paris, OECD-SIGMA, Paper 1, 1995. P. 9

⁷⁰² Kuperus, H., Rode, A. *Top Public Managers in Europe Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in European Union Member States*, Maastricht: European Institute of Public Administration, 2008. P. 4 Rasta: http://www.fonctionpublique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Study_on_Senior_Civil_Ser vice2.pdf žiūrėta: 2014 03 12

aukštesniųjų valstybės tarnautojų neutralią kompetenciją, sąveikos su politika ir politinio atliepumo (angl. *political responsiveness*) svarbą bei akcentuoti poreikį siekti ir būti atsakingais už rezultatus⁷⁰³.

Bendraja prasme, aukštesnioji valstybės tarnyba yra valstybės tarnautojų visumos pogrupis, kurio nariai yra paskirti į aukščiausio lygio valdžios postus. Dažniausiai šią grupę sudaro mažiau nei 1 proc. nacionalinės valstybės tarnybos, į kurią patenkama tiek iš viešojo, tiek iš privataus sektoriaus atvirų ir / ar uždarų konkursų būdu. Aukštesnieji tarnautojai turi ypatingas darbo sąlygas, laikosi griežtų darbo ir elgesio standartų, jiems mokamas aukštesnis atlyginimas ir suteikiamos mažesnės darbo garantijos. Dažniausiai nustatomos veiklos kadencijos, o karjeros vystymas priklauso nuo darbo rezultatų. Vyksta glaudus aukštesniųjų tarnautojų bendradarbiavimas su valstybės vykdomąja valdžia. Aukštesnieji valstybės tarnautojai yra asmenys, kurie savo vizija, darbu, sąžiningumu ir novatoriškumu užima lyderių pozicijas⁷⁰⁴. Pareigos, kurias apima aukštesnioji valstybės tarnyba paprastai yra vos žemesnės už politinius asmenis, o pakopų skaičius, kurį sudaro aukštesnioji valstybės tarnyba, priklauso nuo šalyje naudojamo apibrėžimo ir gali varijuoti.

Taigi apibrėžimu galima išryškinti aukštesniosios valstybės tarnybos svarbą ir pabrėžti bendruosius kūrimo tikslus, todėl vertėtų iš naujo apsvarstyti aukštesniosios valstybės tarnybos sąvokos įteisinimo poreikį. Šiuo metu Lietuvoje apsiribojama aukštesniojo vadovo įvardijimu, kurio statusas nuo koncepcijos iki naujausio įstatymo projekto buvo ne kartą keistas, o tiksliau siaurinamas. Pirminiuose reformos dokumentuose aukštesniųjų vadovų apimtis siekė apie 400-500 tarnautojų, planuojant įtraukti ne tik įstaigų vadovus, tačiau ir ministerijų vidinių departamentų vadovus. Pagal naujausią (2014 m.) Valstybės tarnybos įstatymo projektą aukštesniųjų vadovų pareigybės apimtų apie 150 asmenų, orientuojantis į Vyriausybės įstaigas ir įstaigas prie ministerijų, kurios veikia visoje valstybės teritorijoje ir įgyvendina politiką ministrui pavestose valdymo srityse. Taip pat numatyta įtraukti kanclerius, tačiau atsisakyta ministerijų vidinių departamentų vadovų.

Tokia aukštesniųjų vadovų apimties siaurinimo politika galimai vykdoma tikintis mažesnio pasipriešinimo ir išlaikant galimybę laipsniškai plėsti apimtį ateityje. Nors idėją dėl laipsniškos apimties plėtros palaiko dauguma kalbintų informantų⁷⁰⁵, tačiau sprendimas neįtraukti ministerijų vidinių departamentų vadovų į AVT sudėtį vertinamas pakankamai kritiškai⁷⁰⁶ (išskyrus pačių departamentų vadovų). Šiuo atveju ypač svarbi taptų atrankos į AVT

⁷⁰³ OECD, *The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries*. Paris, GOV/PGC/PEM, 2, 2008. P. 17

⁷⁰⁴ Mukherjee, R. *Senior Public Service High Performing Managers of Government*, World Bank, 2004. P. 1

⁷⁰⁵ Interviu, EKSP3, 2014 m. sausis; POLIT6, 2014 m. kovas

⁷⁰⁶ Interviu, KANC5, 2011 m. kovas; KANC2, 2011 m. kovas

procedūra ir būdai, tačiau nepaisant to, vieno iš respondentų manymu, yra iškreipiama karjeros sistema, nes „įstaigų vadovai eina į paaukštinimą, eidami į ministerijos departamento vadovo poziciją <...> išskyrimas tų pavaldžių įstaigų vadovų į aukščiau negu vidinių ministerijos departamentų, tai vienareikšmiškai vertinu blogai“⁷⁰⁷.

Iš dalies palaikoma idėja aukštesniosios valstybės tarnybos apimtį plėsti įtraukiant politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų - viceministrų pareigybes⁷⁰⁸, deklaruojant, jog „politinio lojalumo pagrindu neturėtų būti renkami žmonės iš bet kur“⁷⁰⁹. Galiausiai, išsakyta nuomonių, jog priskyrimą aukštesniajai tarnybai derėtų vykdyti pagal funkcijų pobūdį⁷¹⁰, o ne pareigybes, t. y. aukštesniaisiais vadovais laikyti asmenis, kurie „kontaktuoja arčiausiai su politikais ir daro įtaką politinių sprendimų priėmimui“⁷¹¹.

„<...> Aukštesnioji valstybės tarnyba tai yra ne tie, kas vadovauja, vadovas ar ne vadovas, bet tie, kurie dalyvauja politikos formavime <...> ministerijose <...> nebūtinai netgi departamento vadovas, gali būti ir patarėjas, ir konsultantas, nežinau gali visokiausių būti, bet vėlgi imčiau aš tą sluoksnį būtent ne žiūrėdamas jį ar vadovauja, ar nevadovauja, bet kurioj hierarchinėj vietoj jis yra arčiau politikų“⁷¹².

Apibrėžiant AVT apimtį taip pat svarbu įvertinti pagrindinius keliamus aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo tikslus. Pavyzdžiui, siekiant tarpinstitucinio bendradarbiavimo tikslų, siauresnė aukštesniųjų vadovų grupė, tikėtina, taptų palankesne sąlyga komunikacijai ir bendros kultūros kūrimui. Kitaip tariant, mažesnė apimtis galimai sąlygotų glaudesnę bendravimą.

Taigi nors sprendimai dėl aukštesniosios valstybės tarnybos apimties koreguoti ne kartą, tačiau net pasikeitus valdančiajai daugumai aukštesniųjų vadovų korpuso įteisinimo idėja bandyta realizuoti pateikiant naują LR Valstybės tarnybos įstatymo projektą. Tai reiškia, jog įvyko tam tikras valstybės tarnybos sistemos pokyčių proceso tęstinumas, kurio poreikis vertinimas tolimesnėje poskyrio dalyje.

⁷⁰⁷ Interviu KANC2, 2011 m. kovas

⁷⁰⁸ Interviu, POLIT6, 2014 m. kovas; POLIT7, 2014 m. balandis; POLIT8, 2014 m. balandis

⁷⁰⁹ Interviu, POLIT6, 2014 m. kovas

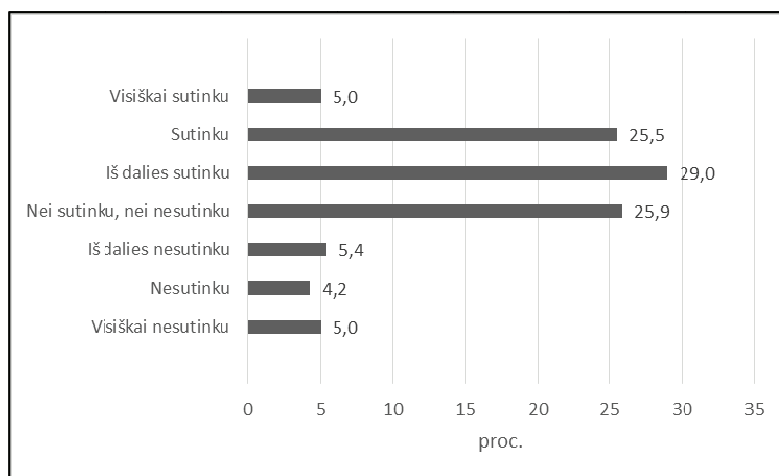
⁷¹⁰ Interviu, KANC2, 2011 m. kovas

⁷¹¹ Interviu, EKSP3, 2014 m. sausis

⁷¹² Interviu, EKSP3, 2014 m. sausis

4.1.2. Aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo poreikis valstybės tarnautojų, politikų ir ekspertų–praktikų požiūriu

Atliekant 2014 m. anketinę apklausą, respondentų buvo teiraujama, ar jie remia sumanymą Lietuvos valstybės tarnyboje įteisinti aukštesniojo vadovo statusą, suteikti ji viešosios politikos funkcijas įgyvendinančių įstaigų vadovams ir nustatyti jiems specialias tarnybos sąlygas. Apklauso duomenys parodė, kad valstybės tarnautojai – vadovai palaiko aukštesniosios valstybės tarnybos įteisinimą. Iš viso net 59,5 proc. respondentų remia AVT kūrimo idėją (žr. 15 pav.).



15 pav. Požiūris į aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimą
Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2014 m. apklausa

Nepritarimą aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo sumanymui išreiškė 14,6 proc. respondentų, atitinkamai neutralią poziciją išlaiko apie ketvirtadalis apklaustųjų. Nors žemiau pateiktoje lentelėje nurodytus tyrimų duomenis sudėtinga lyginti tarpusavyje dėl pakankamai skirtingos respondentų charakteristikos ir sudarytos imties, tačiau išlieka tendencija, kad valstybės tarnautojai yra linkę pritarti galimiems valstybės tarnybos sistemos pokyčiams (žr. 13 lent.).

13 lentelė. Tyrimai Lietuvos valstybės tarnybos sistemos tobulinimo klausimais

OECD (SIGMA)	VDU (Romerio universitetas)	VDU		VDU
2008	2008	2011		2014
Pritaria, kad Lietuvos valstybės tarnybai reikalinga esminė reforma	Pritaria aukštesniosios valstybės tarnybos steigimui	Pritaria vykdomai valstybės tarnybos reformai	Pritaria aukštesniosios valstybės tarnybos sukūrimui	Pritaria aukštesniojo vadovo statuso įteisinimui Lietuvos valstybės tarnyboje, suteikiant specialias tarnybos sąlygas
65 proc.	44 proc.	54 proc.	22,2 proc.	59,5 proc.

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2011 m. apklausa; 2014 m. apklausa; Nakrošis, V., Meyer-Sahling, J.–H. Lietuvos valstybės tarnyba: sėkmės paslaptys ir tolesnio vystymo alternatyvos. *Viešoji politika ir administravimas*, 27 (8), 2009; Nuomonių dėl aukštesniosios valstybės tarnybos Lietuvoje kūrimo galimybių tyrimo ataskaita, Vilnius, MRU, 2008, neskelbtas dokumentas

Vykdamas 2011 m. apklausą, klausimas dėl aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo perspektyvų buvo pateiktas bendrame klausimų apie vadovų vaidmens kaitą reformuojamoje valstybės tarnyboje bloke. Tai iš dalies galėjo sumenkinti klausimo svarbą. Be to, 2011 m. apklausoje dalyvavo įvairaus statuso valstybės tarnautojai, dėl ko žinios apie aukštesniąją valstybės tarnybą galėjo būti ribotos. Tą iš dalies patvirtina faktas, jog respondentai buvo mažiausiai vieningi, vertinant teiginį dėl aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo galimybių ($W=0,058$, kai $p=0,000 < 0,05$), (žr. 14 pav.)

2014 m. anketinės apklausos tyrimas parodė, kad aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo idėjai pritaria net ministerijų vidinių departamentų direktoriai, kurie buvo linkstama manyti labiausiai galėtų nepritarti reformai (žr. 14 lent.).

14 lentelė. Požiūris į aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimą pagal respondentų statusą

Respondento statusas	Požiūris į aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimą			
	Nepritaria	Nei pritaria, nei nepritaria	Pritaria	Viso
Ministerijos kancleris	1	1	0	2
Departamento ar įstaigos prie ministerijos vadovas	11	22	77	110
Ministerijos vidinio departamento vadovas	9	16	23	48
Vyriausybei pavaldžios institucijos vadovas	2	5	18	25
LR Seimui pavaldžios institucijos vadovas	0	4	5	9
Kita	15	19	30	64

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2014 m. apklausa

Analizuojant respondentų vertinimų pasiskirstymą pagal atskirus demografinius rodiklius, galima pastebėti, kad tiek vyrų, tiek moterų požiūris beveik sutapo (pritariančių vyrų AVT kūrimui 59,8 proc., moterų – 58,9 proc., atitinkamai nepritariančių vyrų – 15,2 proc., moterų – 13,7 proc.). Vertinant pagal amžiaus grupes, didžiausią pritarimą išsakė 41 – 60 m. amžiaus

asmenys (64,3 proc.). Tai nėra netikėta informacija, nes šios amžiaus grupės asmenys dažniausiai jau turi darbo patirties, kuri leidžia išvelgti aktualias problemas, todėl ir pokyčiams yra inovatyvūs. Visgi vyresnio amžiaus grupė turi tvirtesnę nuomonę šiuo klausimu, todėl dvejojančių yra tik 13,6 proc. t. y. dvigubai mažiau lyginant su kitų amžiaus grupių respondentais. Be to, vyresnio amžiaus respondentai linkę labiausiai nepritari AVT kūrimui. Tokių požiūrių gali sąlygoti vidiniai interesai ir siekiai išsaugoti esamas pozicijas.

Nepriklausomai nuo turimos darbo stažo trukmės, AVT idėjai pritarė daugiau kaip puse respondentų. Visgi galima išvelgti, jog didesnę nepritarimą išsakė ilgesnį darbo stažą turintys vadovai. Panašiai vertinimai pasiskirstė ir pagal kitą rodiklį, t. y. turimą darbo stažą vadovaujamosiose pareigose. Mažiausiai AVT idėjai linkę pritari turintys daugiau kaip 20 m. vadovaujamo darbo patirties (nepitaria 28 proc.), tačiau, priešingai, daugiau kaip 10 metų (bet mažiau negu 20 m.) vadovų pareigas užėmę asmenys išskirtinai palaiko aukštesniojo vadovo statuso įteisinimą. Asmenys, turintys vadovaujamo darbo patirties privačiame sektoriuje ar dirbę / dirbantys aukštųjų mokyklų dėstytojais / mokslo darbuotojais, linkę labiau pritari aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimui. Nors dalis respondentų nurodė keleta išsilavinimo sričių, tačiau teisinį išsilavinimą turintys respondentai mažiausiai pritarė inicijuojamiems pokyčiams (nepitaria – 26,1 proc.).

Taigi, apibendrintai galima išskirti, kad teiginiui, jog Lietuvos valstybės tarnyboje reikia įteisinti aukštesniojo vadovo statusą, suteikti jį viešosios politikos funkcijas įgyvendinančių įstaigų vadovams ir nustatyti jiems specialias tarnybos sąlygas labiau nepritarė vyresnio amžiaus, ilgesnį darbo stažą ir daugiau kaip 20 m. vadovaujamo darbo stažą turintys asmenys, taip pat buvę politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautojai ir turintys politinės partijos valdymo organo nario patirties bei įgiję teisinį išsilavinimą.

Kokybinio tyrimo metu kalbinti informantai sutartinai pritaria aukštesniosios valstybės tarnybos poreikiui, tačiau taip pat išvelgia galimai kiliančių problemų. Ypač pabrėžiamos politinio proceso kliūtys, galima neigiama politikų ir visos visuomenės reakcija bei vyraujanti legalistinė kultūra⁷¹³:

„<...> nematau tos politinės valios, nematau to ryžtingo noro, ką nors pakeisti“⁷¹⁴; „<...> jei iniciatyva bus tik žinybinė, tai, be abejo, politikai tam pasipriešins, nes yra, na sakykime, natūrali reakcija: o kas čia ką nori padaryti, ir koks čia dabar yra tikslas. Ir aišku ten ras krūvą minusų <...> Antras dalykas, reikia pasižiūrėti: taupome valstybės valdymo lėšas šituo

⁷¹³ Interviu, EKSP6, 2014 m. kovas; POLIT6, 2014 m. kovas; POLIT8, 2014 m. balandis; KANC3, 2014 m. kovas

⁷¹⁴ Interviu, POLIT2, 2014 m. sausis

sprendimu, ar atvirkščiai pasirodys, kad reikia papildomų lėšų. <...> Nes geriausia yra bet kokią idėją užblokuot dėl finansinių sumetimų <...>⁷¹⁵“.

Anketinės apklausos duomenys patvirtino, kad viešojo administravimo sistemos nelankstumas (pritarė 83 proc. respondentų), reformų tęstinumo nebuvimas (pritarė 83,4 proc. respondentų) ir politikų nepasitikėjimas aukštesniaisiais vadovais, nenoras jiems suteikti didesnę veiklos nepriklausomumą (pritarė 85 proc. respondentų) gali tapti kliūtimis sėkmingam AVT veikimui, tačiau visuomenės požiūris ir nestabili ekonominė, politinė aplinka vertinama kaip mažiau svarbūs aspektai, galintys tapti AVT kliūtimis.

Bandant apriboti galimų kliūčių poveikį, dalis kokybinio tyrimo metu kalbintų informantų, siūlo taikyti viešinimo, informacijos sklaidos, suinteresuotų institucijų įtraukimo strategiją, tokiu būdu tikintis palankesnio politikų ir visuomenės požiūrio:

„<...> turėtų dalyvaut sakykim tam korpuso svarstyme ir politikai, ir savivaldos atstovai, mokslininkai, nes nu neesam tokia didelė tauta mes ir pasitikėjimas turi būt įvairiapusis, aš tikrai pritarčiau, kad ir universitetai dalyvautų. Žymiai plačiau, nes kaip matosi praktika, to reikia“⁷¹⁶; „atlikti paruošiamąjį darbą, kviestis į diskusijas, į kažkokias konferencijas. Prašyti inicijuoti tokias konferencijas, Seimo komitetą“⁷¹⁷.

Kita dalis informantų, priešingai, siūlo kuo mažiau viešinti tam tikrą informaciją ir pasinaudoti taktiniais manevrais:

„<...> Jeigu jie [politikai – aut. past.] pražiopsos, o gali būti. Nesuprasdami pražiopsos. Tada viskas gerai nuvažiuos. Jeigu protingai užvoliosi, gali ir pražiopsoti. Čia aš turiu galvoje įstatymo pataisas“⁷¹⁸; „<...> pirma pagal viską turėtų būti pakankamai slaptai padaroma, kad neišgąsdinti“⁷¹⁹.

Pagrindiniai tokių manevrų poreikio motyvai – politikų nekompetencija, asmeniniai interesai ir pokyčių baimė. Galiausiai, informantai pabrėžė etapiškumo svarbą, bandant įteisinti atskirus AVT elementus ir plečiant aukštesniųjų vadovų apimtį arba, priešingai, priimti sprendimą įkurti aukštesniąją valstybės tarnybą ir etapais įgyvendinti⁷²⁰.

Taigi nors respondentai ir informantai išvelgia galimų kliūčių sėkmingam AVT veikimui, tačiau galima konstatuoti, kad tiek anketinės apklausos dalyviai (aukštesnieji vadovai), tiek interviu metu kalbinti asmenys (didžia dalimi politikai ir ekspertai – praktikai) palaiko idėją vystyti aukštesniąją valstybės tarnybą Lietuvoje.

⁷¹⁵ Interviu, POLIT8, 2014 m. balandis

⁷¹⁶ Interviu, KANC2, 2014 m. sausis

⁷¹⁷ Interviu, POLIT8, 2014 m. balandis

⁷¹⁸ Interviu, POLIT6, 2014 m. kovas

⁷¹⁹ Interviu, POLIT1, 2014 m. sausis

⁷²⁰ Interviu, EKSP3, 2014 m. sausis, KANC1, 2014 m. sausis

4.2. Aukštesniojo vadovo savo vaidmens identifikavimas ir sąsaja su aukštesniosios valstybės tarnybos tikslais

Lietuvos valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijoje greta paminėtų vadovaujančias pareigas užimančių valstybės tarnautojų žmogiškųjų išteklių valdymo srities trūkumų, taip pat deklaruotos vadovaujančias pareigas užimančių asmenų atsakomybės (už įstaigos veiklos rezultatus) ir ribotų galimybių (lanksčiai valdyti žmogiškuosius išteklius) problemos. Kitaip sakant, konstatuotas didesnių įgaliojimų ir didesnės atsakomybės poreikis. Pabrėžiama, jog aukščiausiojo lygmens vadovai turėtų būti tarpinė grandis tarp karjeros valstybės tarnautojų ir politikų, užtikrinanti balansą tarp politikos prioritetų ir tikslų įgyvendinimo, ekspertinio situacijos vertinimo ir geriausio sprendimo parengimo, įgyvendinant politinius siekius⁷²¹. Remiantis tuo, vienas pagrindinių aukštesniosios valstybės tarnybos įteisinimo tikslų yra geresnio bendradarbiavimo su politikais ir sąveikos su politine sistema siekis. Tokiu būdu aukštesnieji vadovai atliktų tarpininko vaidmenį, kai netinkamas šio vaidmens atlikimas iš vienos pusės galimai sąlygotų per didelį politizavimą, reformų neįgyvendinamumą, nenuoseklumą, tęstinumo nebuvimą, o iš kitos pusės – neigiant pokyčių poreikius, būtų apribotos tobulėjimo ar inovacijų diegimo galimybės⁷²².

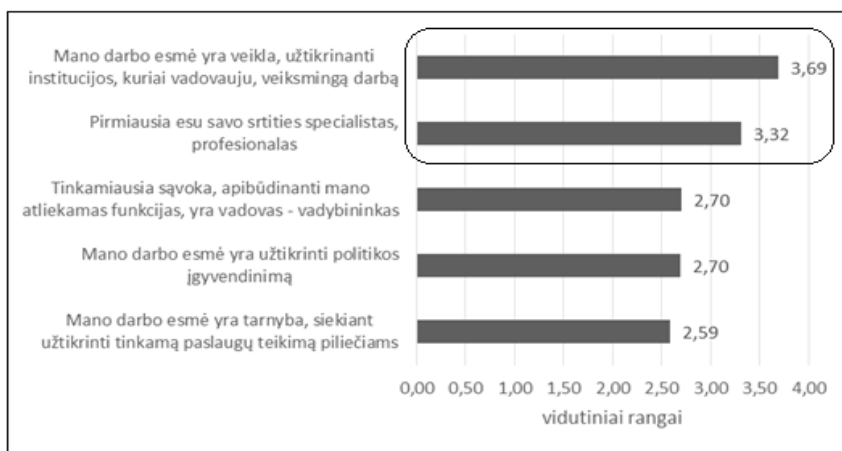
Remiantis iškeltais aukštesniosios valstybės tarnybos tikslais, galima apibrėžti siektino vadovo profilį – tai ne žemesnį kaip magistro kvalifikacinį laipsnį ir ne mažiau 5 metų vadovaujamo darbo patirtį turintis asmuo, pasižymintis vadybinėmis ir lyderystės kompetencijomis⁷²³, įgaunantis daugiau veiklos savarankiškumo, tačiau tampantis atsakingesniu, gebantis bendrauti ir bendradarbiauti bei atlikti tarpininko vaidmenį, siekiant visos vyriausybės, o ne tik konkrečios institucijos tikslų, tampantis bendros valdymo kultūros dalimi.

Suformuoti aukštesniosios valstybės tarnybos tikslai išryškina bruožus, kokio vadovo yra tikimasi. Atliekant viešojo sektoriaus vadovų apklausą, buvo siekiama išsiaiškinti, kaip savo darbą (tarnybinę veiklą) vertina vadovai, apibūdindami pateiktus teiginius kaip visiškai atitinkančius arba visiškai neatitinkančius jų darbo specifiką (žr. 16 pav.).

⁷²¹ Valstybės tarnybos departamentas, Šarmavičius, O. Pasiūlymai dėl Aukštesniosios valstybės tarnybos, 2013 m., neskelbta informacija

⁷²² Aukštesniosios valstybės tarnybos reglamentavimas (VTĮ pakeitimo projekto nuostatos), 2013 m., neskelbta informacija

⁷²³ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymas, Įstatymo projektas, 2014 05 06, Nr. 14-5103, 12, 13 str. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=236041&p_org=&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta 2014 05 26



16 pav. Vidutinių rangų pasiskirstymas, vertinant teiginius apie darbo (tarnybinės veiklos) specifiką (skalėje nuo 1 iki 7)

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2014 m. apklausa

Paveiksle pateiktos vidutinių rangų reikšmės kiekvienam vertintam teiginiui (žr. 16 pav.). Galima konstatuoti, kad vertinant tarnybinę veiklą apibūdinančius teiginius, respondentų nuomonės buvo suderintos, kadangi gautoji Kendall konkordacijos koeficiento reikšmė yra ,115, kai $p = 0,000 < 0,05$. Didžiausių vidutinių rangų pasiskirstymas parodo, kad labiausiai vadovų darbą atitinka veikla, užtikrinanti institucijos veiksmingą darbą bei savęs identifikavimas kaip specialisto / profesionalo. Tarnybinės veiklos sąsaja su vadovaujamos institucijos darbu parodo, kad respondentai savo veiklą pirmiausia orientuoja į konkrečios institucijos veiksmingą darbą ir tokiu būdu tapatina save su institucija, kuriai dirba, o ne su visa vyriausybe plačiąja prasme. Tokiu būdu silpnėja bendradarbiavimo ir bendravimo galimybės, gali formuotis uždaros ir atskiros sistemos. Tą parodo ir anketinės apklausos duomenys, pagal kuriuos nėra patikimo ryšio tarp institucijos veiksmingo darbo užtikrintojo tapatybės ir aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo tikslų, susijusių su geresniu tarpinstituciniu veiklos koordinavimu ir bendra valdymo kultūra pasižyminčio vadovų korpuso kūrimo.

Ši požiūrį sustiprina vadovų savęs laikymas specialistais profesionalais, dėl ko galima manyti, kad vadovavimo klausimams įstaigoje skiriama mažiau dėmesio. Tai gali pagrįsti sektoriinių barjerų problemų raišką. Būtent, kaip pažymi S. Pivoras, institucijos veiksmingo darbo užtikrintojo (institucijos vidaus administratoriaus) ir savo srities profesionalo vaidmenys yra labiau tradiciniai viešojo administravimo vaidmenys, literatūroje įvardijami kaip biurokrato vaidmuo ar tiksliau biurokrato vaidmens tapatumas⁷²⁴.

⁷²⁴ Pivoras, S. Ar aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimas įtvirtina vadybinį valstybės tarnybos sandėrį Lietuvoje? // Pivoras, S., Civinskas, R., Buckienė, E. *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požiūriai, sandėriai*. Vytauto Didžiojo universitetas: Versus Aureus, 2014. P. 181

Visgi reikšmingas faktas, kad didžioji dalis specialistų/profesionalų kartu save tapatina ir su vadybininko – vadovo vaidmeniu. Iš 233 asmenų, pažymėjusių, kad jie pirmiausia yra savo srities specialistai/profesionalai, net 165 priskyrė save ir vadovams – vadybininkams. Apskritai net 85 respondentai pasirinko visus pateiktus veiklos apibūdinimus kaip atitinkančius jų darbo specifiką (žr. 17 pav.). Tai rodo tarnybinės veiklos preferencijų stoką ir iš dalies vadovavimo - vadybinių funkcijų sumenkinimą.

Specialistas/ profesionalas	Specialistas/ Profesionalas	Specialistas/ Profesionalas	Specialistas/ profesionalas	Specialistas/ profesionalas
	Vadovas vadybininkas	Vadovas vadybininkas	Vadovas vadybininkas	Vadovas vadybininkas
		Politikos įgyvendintojas	Politikos įgyvendintojas	Politikos įgyvendintojas
			Institucijos veiksmingo darbo užtikrintojas	Institucijos veiksmingo darbo užtikrintojas
				Paslaugų teikimo piliečiams užtikrintojas
N=233	N=165	N=122	N=115	N=85

17 pav. Respondentų dalis, tapatinanti save su atitinkamu vaidmeniu (N = 260)

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2014 m. apklausa

Gautų duomenų svarbą sustiprina interviu respondentų teiginiai apie egzistuojančius institucinius interesus ir kylantį pasipriešinimą dėl rotacijos galimybių:

„atsiranda institucijų interesus. Yra konkreti institucija, jiniai teigia, kad tai štai mes paruošėm valstybės tarnautojų ir mes nenorime, kad mūsų ten kažkokio departamento direktorių staiga nurotuotų. Nėra valstybinio požiūrio iš esmės yra institucinis požiūris, čia yra didžiausia bėda“⁷²⁵; „<...> žmonės susigyvena su pareigomis, jaučia, kad jie tokie, jų niekas nejudina, ir prie vienos valdžios ir prie kitos yra gerai. <...> kai jis nepakeičia įstaigos, jis tuomet dažniausiai gina tik siaurus tos institucijos interesus“⁷²⁶; silpnas tarpinstitucinis bendravimas, jau nuo seno Europa tą pastebėjo, tai dabar irgi viską lemia tikrai raštai ir susirašinėjimai“⁷²⁷.

Konstatuojama, kad sistemose, kuriose dominuoja techniniai įgūdžiai („turinio“ įgūdžiai) aukštesnieji tarnautojai linkę būti mažiau mobilūs, o kai svarbesni yra vadybiniai įgūdžiai

⁷²⁵ Interviu, POLIT2, 2014 m. sausis

⁷²⁶ Interviu, EKSP6, 2014 m. kovas

⁷²⁷ Interviu, EKSP1, 2014 m. sausis

(„proceso“ įgūdžiai), aukštesniųjų tarnautojų mobilumas tarp institucijų linķes būti didesnis⁷²⁸. Panašiai rodo apklausos rezultatai, pagal kuriuos vadovai, save laikantys institucijos veiksmingo darbo užtikrintojais, dvejoja dėl privalomos rotacijos iš vienos institucijos į kitą poreikio. Net 94 respondentai iš 234 atsakiusiųjų mano, jog visiškai nereikia vykdyti privalomos rotacijos, o 32 neturi tvirtos nuomonės šiuo klausimu. Kadencijų įvedimui nepritaria 65 vadovai, o 36 išreiškė neutralią poziciją (žr. 15 lent.).

15 lentelė. Vadovų, laikančių save institucijos veiksmingo darbo užtikrintojais (vidaus administratoriais), nuomonė dėl kadencijų ir privalomos rotacijos vykdymo

		Institucijos veiksmingo darbo užtikrintojas (N)
Kadencijų nustatymas	Nepitaria	65
	Nei pritaria, nei nepitaria	36
	Pitaria	133
Viso		234
Privalomos rotacijos įvedimas	Nepitaria	94
	Nei pritaria, nei nepitaria	32
	Pitaria	108
Viso		234

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2014 m. apklausa

Atitinkamai, gauta statistiškai reikšminga atvirkštinė koreliacija tarp dimensijų parodo, kad veiksmingo institucijos darbo užtikrintojo arba specialisto/profesionalo tapatybių reikšmingumui didėjant, privalomos rotacijos arba kadencijų nustatymo reikšmės mažėja (žr. 16 lent.). Tai reiškia, kad tradiciniams viešojo administravimo vaidmenims save priskiriantys vadovai linķę būti mažiau mobilūs.

16 lentelė. Sąryšiai tarp aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo tikslų ir vaidmens tapatybių (Spearman koreliacijos koeficientai)

Aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo tikslai	Veiksmingo institucijos darbo užtikrintojas	Savo srities specialistas/profesionalas
Ribotos trukmės aukštesniųjų vadovų kadencijų įvedimas	-,187**	-,163**
Privalomos rotacijos, pasibaigus kadencijai, iš vienos institucijos į kitą vykdymas	-,250**	-,335**

p < 0,05

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2014 m. apklausa

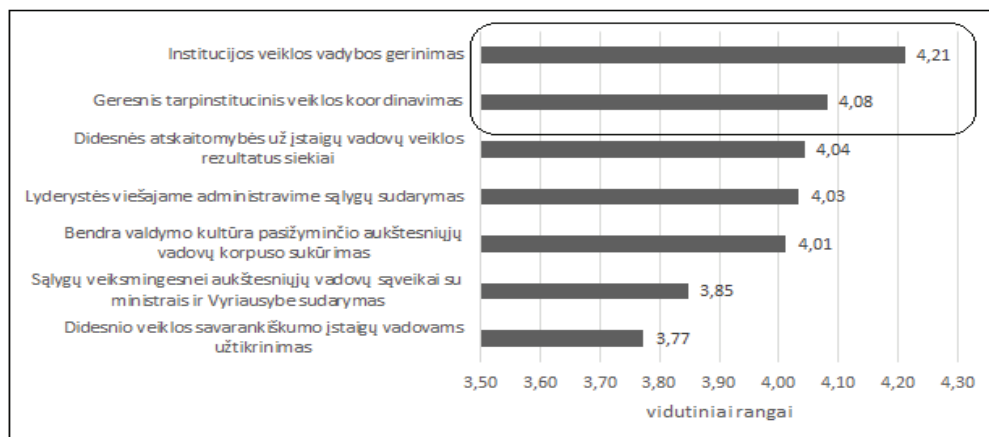
Taigi vadovų savo vaidmens identifikavimas labiau kaip specialisto / profesionalo ir institucijos veiksmingo darbo užtikrintojo, iš esmės neatitinka keliamų AVT tikslų, pagal

⁷²⁸ OECD, *The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries*. Paris, GOV/PGC/PEM, 2, 2008. P. 34-35

kuriuos aukštesnieji vadovai turi pasižymėti vadybinėmis kompetencijomis ir atlikti tarpininko vaidmenį, siekiant visos vyriausybės, o ne tik konkrečios institucijos tikslų.

Išryškėjo du svarbūs aspektai – pirma, respondentai tiesiogiai savo funkcijas identifikavo su labiau tradiciniu viešojo administravimo vaidmeniu, ką pagrindė ir gilesnė duomenų analizė⁷²⁹ pateikta straipsnyje „Ar aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimas įtvirtina vadybinį valstybės tarnybos sandėrį Lietuvoje“⁷³⁰, kuriame konstatuota, kad Lietuvos aukštesniajai valstybės tarnybai (nors ir teisiškai neapibrėžtai) labiau būdingas „pedanto“ tipo (pagal Ch. Hood ir M. Lodge tipologiją) kompetencijų sandėris, pasižymintis siaurais specializuotais profesiniais ar bendraisiais (kiekvienam tarnautojui reikalingais) valstybės tarnautojų gebėjimais bei žiniomis. Antra, išryškėjo institucinių interesų probleminis aspektas.

Būtent pastarasis aspektas yra reikšmingas, vertinant aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo tikslus, kai didžiausias respondentų nuomonių suderinamumas ($W=0,019$, kai $p=0,000 < 0,05$) yra dėl institucijų veiklos vadybos gerinimo ir tarpinstitucinio veiklos koordinavimo tikslų (žr. 18 pav.).



18 pav. Vidutinių rangų pasiskirstymas, vertinant aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo tikslus (reikšmių skalė nuo 1 iki 7)

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2014 m. apklausa

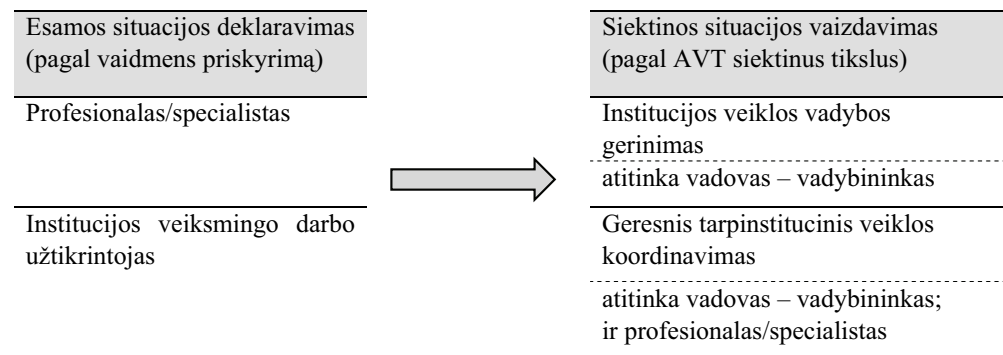
Institucijos veiklos vadybos gerinimas yra laikomas reikšmingiausiu aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo tikslu. Įvertinus tai, kad respondentų pritarimas Lietuvos valstybės

⁷²⁹ Nėra koreliacijos tarp vadybininko vaidmens tapatybės ir tikslo, kuriant aukštesniąją valstybės tarnybą, plėsti įstaigų vadovų veiklos savarankiškumą; nėra sąryšio tarp vadybininko vaidmens ir pritarimo požiūriui, kad atrenkant į AVT reiktų pritraukti kuo daugiau asmenų turinčių privataus sektoriaus patirties; nėra sąryšio tarp vadybininko tapatybės ir kasmetinių veiklos tikslų nustatymo aukštesniajam vadovui reikalingumo

⁷³⁰ Pivoras, S. Ar aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimas įtvirtina vadybinį valstybės tarnybos sandėrį Lietuvoje? // Pivoras, S., Civinskas, R., Buckienė, E. *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požiūriai, sandėriai*. Vytauto Didžiojo universitetas: Versus Aureus, 2014. P. 167-195

tarnyboje įteisinti aukštesniojo vadovo statusą siekia 59,5 proc., išskirtas veiklos vadybos gerinimo tikslas parodo respondentų supratimą dėl vadovavimo kokybės gerinimo svarbos.

Gautus anketinės apklausos tyrimo rezultatus galima grupuoti pagal esamos situacijos deklaravimo ir siektinos situacijos vaizdavimo kriterijus. Tai reiškia, kad vadovai tapatino save su profesionalais – specialistais ir institucijos veiksmingo darbo užtikrintojo vaidmenimis (esamos situacijos deklaravimas) ir pripažino vadybiškumo, t. y. institucijos veiklos vadybos gerinimo ir geresnio tarpinstitucinio veiklos koordinavimo poreikį (siektinos situacijos vaizdavimas), (žr. 19 pav.).



19 pav. Esamos ir siektinos situacijos vaizdavimas pagal tapatybes ir aukštesniosios valstybės tarnybos tikslus

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2014 m. apklausa

Pagal vaidmens tapatybių ir aukštesniosios valstybės tarnybos tikslų sąryšius, institucijos veiklos vadybos gerinimas koreliuoja tik su vadovo – vadybininko vaidmeniu ($\rho = ,188$, kai $p = 0,002 < 0,05$, Spearman koreliacijos koeficientas). Tai reiškia, kad institucijos veiklos vadybos gerinimo tikslams pasiekti iš esmės reiktų tapatybės arba aukščiausio rango valstybės tarnautojų – vadovų pokyčio. Tai iš esmės atitinka ir papildo bendrą išvadą, kad „siekiant per greitą laiką sukurti vadybiškai orientuotą AVT, reiks pakeisti ar bent adaptuoti didelę dalį aukštesniųjų valstybės tarnautojų“⁷³¹. Kitaip tariant, vadybinės aukštesniosios valstybės tarnybos valdymo priemonės galėtų būti tinkamos, siekiant institucijų veiklos vadybos gerinimo tikslų, o tą rodo statistiškai patikima koreliacija tarp institucijos veiklos vadybos gerinimo siekio ir vadybinių priemonių, tačiau dominuojančios tapatybės tam mažiau palankios.

Priešingai, geresnio tarpinstitucinio veiklos koordinavimo siekis koreliuoja ne tik su vadovo vadybininko ($\rho = ,179$, kai $p = 0,004 < 0,05$), bet ir su profesionalo / specialisto ($\rho = ,245$, kai $p = 0,000 < 0,05$) vaidmenimis, todėl tikslas gerinti tarpinstitucinį bendradarbiavimą

⁷³¹ Pivoras, S. Ar aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimas įtvirtina vadybinių valstybės tarnybos sandėrį Lietuvoje? // Pivoras, S., Civinskas, R., Buckienė, E. *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požiūriai, sandėriai*. Vytauto Didžiojo universitetas: Versus Aureus, 2014. P. 195

nėra apribotas tapatybės suvokimu (save identifikuoja tiek su vadybininko, tiek su specialisto vaidmenimis), tačiau nėra statistiškai patikimo ryšio tarp numatytų AVT priemonių (išskyrus kadencijas) ir geresnio tarpinstitucinės veiklos koordinavimo. Tai reiškia, kad AVT kūrimas arba išimtinai vadybinių priemonių diegimas nebūtinai paskatintų tarpinstitucinį bendradarbiavimą. Plačiau galimas kliūtis ir grėsmės, kuriant aukštesniąją valstybės tarnybą analizavęs R. Civinskas nurodo, kad „kultūra turėjo tapti institucinio bendradarbiavimo pagrindu atlikdama klijų funkciją“⁷³². Visgi vėliau autorius apibendrina ir konstatuoja, kad specifinė Lietuvos valstybės tarnybos bei viešojo administravimo kultūra veikia kaip kontekstinis veiksnys ir pasižymi priešišku, nebendradarbiavimo, legalistinių vertybių bruožais bei sudaro neigiamą pokyčių terpę. Tačiau verta pažymėti, kad daugiau kaip 80 proc. respondentų nurodė, jog vienas iš reikšmingiausių aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo tikslų būtent yra bendra valdymo kultūra pasižyminčio vadovų korpuso sukūrimas. Atitinkamai, siekis sukurti bendra valdymo kultūra pasižymintį aukštesniųjų vadovų korpusą tiesiogiai susijęs su tam tikromis AVT kūrimo priemonėmis (žr. 17 lent.).

17 lentelė. Sąryšiai tarp aukštesniosios valstybės tarnybos turinio elementų (priemonių) ir aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo tikslų (Spearman koreliacijos koeficientai)

	Ribotos trukmės kadencijos	Privaloma rotacija	Atranka iš specialiai sudaryto rezervo sąrašo	Siekiai pritraukti kandidatų, turinčių vadovavimo patirties privataus sektoriaus organizacijose	Diferencijuotas darbo užmokestis	Kasmetiniai veiklos planai su numatytomis veiklos užduotimis ir jų pasiekimo priemonėmis
Institucijos veiklos vadybos gerinimas	,197**	-	,247**	,253**	,264**	,356**
Geresnis tarpinstitucinis veiklos koordinavimas	,129*	-	-	-	-	-
Bendra valdymo kultūra pasižyminčio aukštesniųjų vadovų korpuso sukūrimas	,255**	,268**	,318**	-	,161**	-

p < 0,05

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2014 m. apklausa

⁷³² Civinskas, R., Ar įmanoma pritaikyti kontraktus Lietuvos valstybės tarnyboje? Sistemos pertvarka ir dalyvių požiūriai 2010 – 2011 m. // Pivoras, S., Civinskas, R., Buckienė, E. *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požiūriai, sandėriai*. Vytauto Didžiojo universitetas: Versus Aureus, 2014. P. 157

Tai reiškia, kad diegiant specialias aukštesniesiems vadovams pritaikytas sąlygas (pavyzdžiui, ribotos trukmės kadencijos, rotacija, atranka iš specialiai sudaryto rezervo sąrašo ir pan.) galėtų formuotis atskiras vadovų korpusas su jiems bendra valdymo kultūra. Tokiu būdu pagerėtų tarpinstitucinis veiklos koordinavimas ir institucijos veiklos vadyba. Tą parodo gauta statistiškai reikšminga ir patikima koreliacija (žr. 18 lent.).

18 lentelė. Sąryšiai tarp bendra valdymo kultūra pasižyminčio vadovų korpuso kūrimo ir aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo tikslų bei galimos grėsmės

	Institucijos veiklos vadybos gerinimas	Geresnis tarpinstitucinis veiklos koordinavimas	Galios sukoncentravimo administracinio elito rankose grėsmė
Bendra valdymo kultūra pasižyminčio aukštesniųjų vadovų korpuso sukūrimas	,321**	,416**	-

p = ,000 < 0,05

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2014 m. apklausa

Taigi, norint spręsti žinybiškumo problemas ir skatinti tarpinstitucinį bendradarbiavimą, reikšmingas tampa aukštesniųjų vadovų korpuso bendros kultūros formavimo veiksnys. Šiuo atveju svarbu yra tai, kad atskirų⁷³³ priemonių (palaipsnis) diegimas arba konkrečiau specialių sąlygų vadovams nustatymas, net oficialiai neįteisinus aukštesniosios valstybės tarnybos, galimai skatintų bendros valstybės tarnautojų – vadovų kultūros formavimąsi. Atitinkamai, formuojantis bendrai vadovų kultūrai ir nepaisant vyraujančios specialistų / profesionalų savęs suvokimo tapatybės, tikėtina būtų užtikrinamas geresnis tarpinstitucinis veiklos koordinavimas.

Kitaip tariant, sudarant sąlygas (diegiant minėtas priemones) formuotis atskirai aukštesniųjų vadovų kultūrai, kuri, priešingai negu R. Civinkso straipsnyje įvardinta bendroji visos valstybės tarnybos ir viešojo administravimo kultūra (neigiamai veikianti pokyčius), galėtų skatinti tarpinstitucinį bendradarbiavimą. Be to, nėra statistiškai patikimo ir reikšmingo ryšio, kad bendra valdymo kultūra pasižyminčio aukštesniųjų vadovų korpuso sukūrimas būtų susijęs su galios koncentracija administracinio elito rankose.

Stiprinant tarpinstitucinį koordinavimą, aukštesnieji valstybės tarnautojai užima centrinę poziciją, kadangi jų vaidmuo gali būti svarbus, siekiant „pakeisti visos valstybės tarnybos kultūrinius klijus, kuriuos susilpnino stiprios, valdymo pokyčių sąlygotos, individualizacijos tendencijos“⁷³⁴. Būtent vadybiniais principais paremti valstybės tarnybos sandėriai gali labiausiai apriboti aukštesniųjų valstybės tarnautojų vaidmenį tarpžinybinio koordinavimo

⁷³³ Tinkamos tik tos priemonės, kurios koreliuoja su bendros valdymo kultūros kūrimo tikslu, t.y. ribotos trukmės kadencijos, rotacija, atrankos vykdymas iš specialiai sudaryto rezervo sąrašo, diferencijuoto darbo užmokesčio modelio taikymas

⁷³⁴ OECD, *Public Sector Leadership for the 21st Century*. Paris: OECD, 2001. P. 5

atžvilgiu, kadangi tarnautojai pagrindinį dėmesį skiria tikslų pasiekimui konkrečioje institucijoje, o ne centrinėje valdžioje⁷³⁵. Tokiu atveju būtent institucijos veiksmingo darbo užtikrintojo (vidaus administratoriaus) vaidmuo tampa pagrindiniu. Nors Lietuvos atveju tarpinstitucinė koordinavimo problema yra veikiau susijusi su fragmentacija, o ne su naujomis pokyčių iniciatyvomis, tačiau pirminės idėjos (plėtos penkioliktosios Vyriausybės veiklos laikotarpiu) įdiegti veiklos kontraktų praktika, galėjo iš esmės pagilinti šią problemą. Kitaip tariant, į tikslus ir rezultatus orientuoto valdymo santykiai, formalizuota veiklos sutarčių forma bei dėmesys institucijos veiklai, kuri matuojama su svarbiausiais jos tikslais susijusiais rezultatais, skatina susitelkimą į konkrečiai institucijai iškeltų tikslų pasiekimą, nepastebint koordinavimo galimybių ir efektyvumo, todėl tai gali sąlygoti koordinacijos ir bendradarbiavimo tarp institucijų problemas⁷³⁶. Nors naujausiame 2014 m. įstatymo projekte numatyta galimybė skatinti tarnautojus vienkartinę pinigine išmoka už išskirtinį asmeninį indėlį į įstaigos veiklos rezultatus, tačiau plačiai konkurencijai ar „lenktynėms dėl didesnio atlygio“ sąlygos nėra sudaromos.

4.3. Aukštesniųjų vadovų - politikų santykiai ir trečiosios šalies vaidmuo

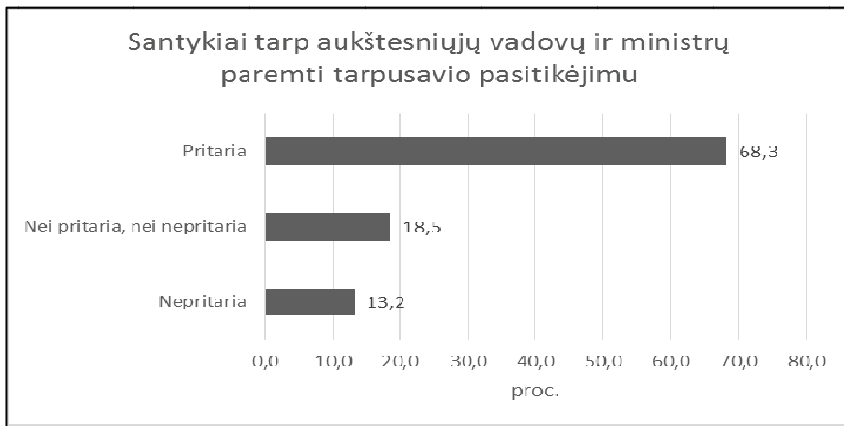
Šiame poskyryje, remiantis 2014 m. tyrimų duomenimis analizuojami politikų ir aukštesniųjų vadovų santykiai, siekiant identifikuoti juos pagal sandėrių tipologiją. Trečiaja šalimi laikant ministrų politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus, šiuo atveju konkrečiai viceministrus, antroje poskyrio dalyje tiriami ministrų – viceministrų ir kanclerių sandėriai.

4.3.1. Politikų ir aukštesniųjų vadovų santykių pobūdis

2014 m. anketinės apklausos tyrimo metu respondentų buvo prašoma įvertinti, kas yra būdinga politikų ir aukštesniųjų vadovų sąveikai. Teiginiui, kad santykiai tarp aukštesniųjų vadovų valstybės tarnyboje ir ministrų yra paremti tarpusavio pasitikėjimu pritarė 68,3 proc. apklaustųjų (žr. 20 pav.).

⁷³⁵ Hansen, M.B., Steen, T., Jong, de M. New Public Management, Public Service Bargains and the challenges of interdepartmental coordination: a comparative analysis of top civil servants in state administration. *International Review of Administrative Sciences*, 79(1), 2012. P. 30

⁷³⁶ Ten pat. P. 33



20 pav. Atsakymų pasiskirstymas, vertinant politikų ir vadovų valstybės tarnyboje santykius

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2014 m. apklausa

Galima pastebėti, kad visų amžiaus grupių ir pasiskirstymo pagal statusą suteiktų reikšmių vidurkiai labai panašūs. Tai rodo, kad visų respondentų, nepriklausomai nuo statuso ir amžiaus, nuomone, santykiams iš dalies yra būdingas tarpusavio pasitikėjimas (žr. 19 lent.).

19 lentelė. Atsakymų pasiskirstymas pagal respondentų statusą ir amžių, vertinant aukštesniųjų vadovų valstybės tarnyboje ir ministrų santykius (reikšmių vidurkiai skalėje nuo 1 iki 7)

Santykiai tarp aukštesniųjų vadovų valstybės tarnyboje ir ministrų yra paremti tarpusavio pasitikėjimu			
Respondento statusas	Vidurkis	N	Std. Nuokrypis
ministerijos kancleris	5,50	2	,707
departamento ar kitos įstaigos prie ministerijos vadovas	5,13	109	1,263
ministerijos vidinio departamento vadovas	5,16	49	1,247
Vyriausybei pavaldžios institucijos vadovas	4,80	25	1,708
LR Seimui pavaldžios institucijos vadovas	5,33	9	1,414
Kita	4,98	64	1,517
Respondento amžius	Vidurkis	N	Std. Nuokrypis
26-40	5,15	47	1,197
41-60	5,01	168	1,412
Daugiau nei 60	5,30	44	1,374

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2014 m. apklausa

Visgi verta paminėti, kad ilgesnį darbo stažą ir ilgesnę vadovaujamo darbo patirtį turintys asmenys mažiau linkę pritari, kad santykiai paremti pasitikėjimu (žr. 20 lent.). Galima daryti prielaidą, kad ilgesnę bendravimo su politikais patirtį įgiję asmenys išsako labiau asmeniniu patyrimu suformuotą nuomonę, todėl pakankamai aukštas respondentų pritarimas, kad santykiai paremti tarpusavio pasitikėjimu, gali būti kvestionuojamas.

20 lentelė. Atsakymų pasiskirstymas pagal respondentų darbo stažą ir darbo vadovaujamosiose pareigose patirtį, vertinant aukštesniųjų vadovų valstybės tarnyboje ir ministrų santykius

	Santykiai tarp aukštesniųjų vadovų valstybės tarnyboje ir ministrų paremti tarpusavio pasitikėjimu (proc.)			
Darbo stažas	Nepritaria	Nei pritaria, nei nepritaria	Pritaria	Viso
< 5 m.	0,0	25,0	75,0	100
6 – 10 m.	0,0	16,7	83,3	100
11 – 15 m.	7,4	37,0	55,6	100
16 – 20 m.	15,7	8,6	75,7	100
> 20 m.	14,4	19,8	65,8	100
Darbo vadovaujamosiose pareigose patirtis	Nepritaria	Nei pritaria, nei nepritaria	Pritaria	Viso
< 5 m.	5,4	16,2	78,4	100
6 – 10 m.	14,3	27,0	58,7	100
11 – 15 m.	10,6	15,2	74,2	100
16 – 20 m.	11,9	14,3	73,8	100
> 20 m.	22,0	18,0	60,0	100

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2014 m. apklausa

Siekiant nuodugniau įvertinti politikų ir vadovų valstybės tarnyboje santykių pobūdį, svarbu įvertinti ir kitus kriterijus, kurie galimai sustiprins, arba paneigs šią išsakytą aukštesniųjų vadovų nuomonę apie tarpusavio pasitikėjimu paremtus santykius.

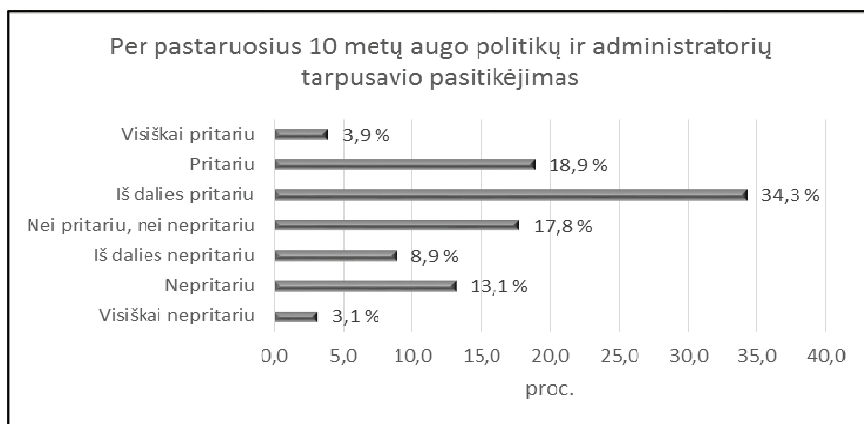
Pirma, aukštesnieji vadovai, anksčiau turėję politinio pobūdžio patirties (buvę politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojais, renkami politikai ar partijos valdymo struktūros nariai), mažiau linkę pritarti, kad santykiai paremti pasitikėjimu. Galima teigti, kad politinės patirties turintys ir šiuo metu vadovų valstybės tarnyboje pozicijas užimantys respondentai, gali visapusiškiau įvertinti santykių pobūdį, todėl jų nuomonė ypač svarbi. Šiuo atveju respondentai skeptiškiau vertina tarpusavio santykius ir mažiau linkę pritarti teiginiui, kad santykiams būdingas tarpusavio pasitikėjimas (žr. 21 lent.).

21 lentelė. Atsakymų pasiskirstymas pagal respondentų darbo patirtį, vertinant aukštesniųjų vadovų valstybės tarnyboje ir ministrų santykius

Darbo (ar veiklos) patirtis atitinkamosiose pareigose	Santykiai tarp aukštesniųjų vadovų valstybės tarnyboje ir ministrų yra paremti tarpusavio pasitikėjimu (proc.)		
	Nepritaria	Nei pritaria, nei nepritaria	Pritaria
Vadovaujamo darbo privačiame sektoriuje	11,8	7,9	80,3
Aukštųjų mokyklų dėstytojo ar mokslo darbuotojo mokslinėse tyrimuose institucijose	14,3	14,3	71,4
Renkamo politiko (savivaldybės tarybos nario, Seimo nario) pareigose	15,8	31,6	52,6
Politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojo pareigose	23,6	18,2	58,2
Politinės partijos valdymo organo nario	27,3	9,1	63,6

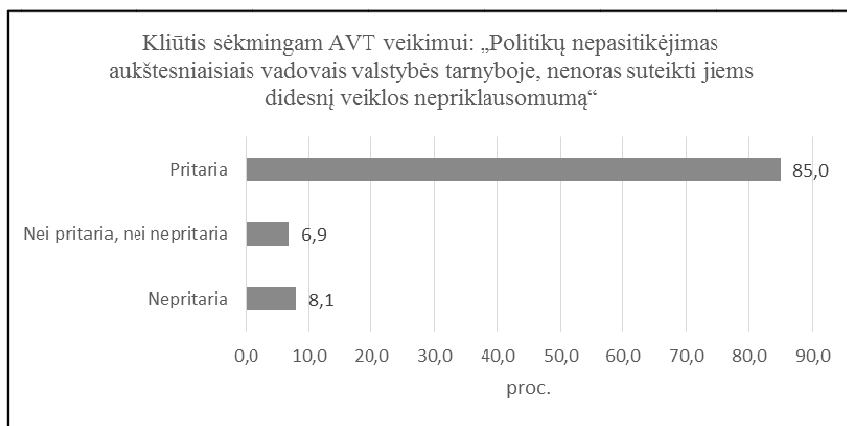
Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2014 m. apklausa

Antra, vertinant tarpusavio pasitikėjimu paremtų santykių pokytį per pastaruosius 10 metų, respondentai nebuvo vieningi ir nėra aiškiai dominuojančios nuomonės dėl galimo santykių gerėjimo, kadangi bendrai pritariančių teiginiui yra tik 57,1 proc., iš kurių didesnė dalis t. y. 34,3 proc. mano, kad tik iš dalies yra būdinga, jog per 10 metų augo tarpusavio pasitikėjimas, dėl ko negalima konstatuoti aiškios nuomonės dėl santykių gerėjimo tendencijų (žr. 21 pav.).



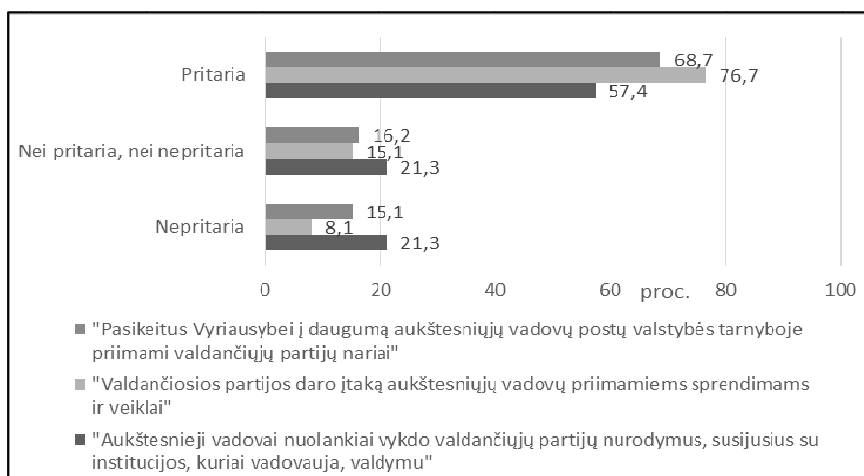
21 pav. Atsakymų pasiskirstymas, vertinant politikų ir valstybės tarnautojų tarpusavio pasitikėjimo pokytį
Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2014 m. apklausa

Trečia, vertinant galimas kliūtis sėkmingam aukštesniosios valstybės tarnybos veikimui, vadovai išskirtinai sutaria, kad „Politikų nepasitikėjimas aukštesniaisiais vadovais valstybės tarnyboje, nenoras suteikti jiems didesnę veiklos nepriklausomumą“ gali ypač trukdyti AVT kūrimo tikslams (žr. 22 pav.). Tokiu būdu parodoma, jog bet koks santykio keitimas ar esamos situacijos pokytis gali iš esmės sąlygoti nepasitikėjimą. Esamų santykių arba sudarytų sandėrių pakeitimas reiškia sutartų sandėrio sąlygų pokytį, kas gali turėti įtakos ir paskatinti nepasitikėjimą. Pritariant teiginiui, kad esamas politikų nepasitikėjimas tarnautojais gali tapti kliūtimi, tuo pačiu parodo aukštesniųjų vadovų nuomonę apie dabartinių santykių pobūdį, t.y. netiesiogiai deklaruojama, jog politikai nepasitiki tarnautojais.



22 pav. Atsakymų pasiskirstymas, vertinant nepasitikėjimu tarp politikų ir aukštesniųjų valstybės tarnautojų paremtus santykius kaip galimą AVT kūrimo kliūtį
Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2014 m. tyrimais

Ketvirta, išsakant nuomonę dėl atskirų aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo tikslų, 76,5 proc. respondentų reikšmingu laiko didesnio veiklos savarankiškumo įstaigos vadovams užtikrinimą. Tai leidžia daryti prielaidą, kad šiuo metu vadovams galimai trūksta didesnio veiklos savarankiškumo (įgaliojimų prasme) arba jų veiklai daroma įtaka. Teiginius dėl galimos įtakos vadovų veiklai sustiprina faktas, kad net 76,7 proc. apklaustų vadovų pritaria, jog valdančiosios partijos daro įtaką aukštesniųjų vadovų priimamiems sprendimams ir veiklai, be to, daugiau kaip puse apklaustųjų pripažino, kad vadovams ne tik daroma įtaka, bet jie nuolankiai vykdo valdančiųjų partijų nurodymus, susijusius su institucijos, kuriai vadovauja, valdymu (57,4 proc.), (žr. 23 pav.).



23 pav. Atsakymų pasiskirstymas vertinant teiginius dėl aukštesniųjų vadovų postų politikacijos apraiškų
Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2014 m. apklausa

Galiausiai, 68,7 proc. mano, jog „*Pasikeitus Vyriausybei į daugumą aukštesniųjų vadovų postų valstybės tarnyboje priimami valdančiųjų partijų nariai*“. Pastarąjį teiginį galima vertinti dvejopai, visų pirma, teisinė aplinka sudaro galimybes formaliai politizacijai reikštis, t. y. pasikeitus Vyriausybei, naujieji vadovai gali savo nuožiūra paskirti politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojus, kuriais dažniausiai tampa valdančiųjų partijų nariai. Kita vertus, politinė įtaka ar politinių ryšių pasinaudojimas, priimant į karjeros valstybės tarnautojų vadovų pozicijas gali rodyti tiesioginės politizacijos apraiškas. Nors valstybės tarnautojai turi tam tikrą formalią nepriklausomybę nuo tų, kuriems jie tarnauja, tačiau duomenys rodo, kad praktikoje galimybė veikti autonomiškai apribota, dėl ko pritariama ir didesniai veiklos savarankiškumui.

Taigi įvardintas tarpusavio pasitikėjimas tarp politikų ir aukščiausio rango valstybės tarnautojų, vertinant platesniame gautų duomenų kontekste, įgauna kitą prasmę. Atsižvelgiant į tai, kad respondentai nurodė, jog tam tikra politinė įtaka vadovams valstybės tarnyboje yra daroma, pripažino, kad daugelis vadovų vykdo valdančiųjų partijų nurodymus ir laiko tokius santykius grįstus pasitikėjimu, galima daryti prielaidą, kad yra būdingas asmeninis pasitikėjimas, kuris reiškiasi per partinę logiką ir formuoja „asmeninio lojalumo“ tipo sandėrį (žr. 24 pav.).

pasikeitus vyriausybei į daugelį aukštesniųjų vadovų postų priimami valdančiųjų partijų nariai

valdančiosios partijos daro įtaką aukštesniųjų vadovų priimamiems sprendimams ir veiklai

vadovai vykdo valdančiųjų partijų nurodymus, susijusius su institucijos, kuriai vadovauja, valdymu

santykiai tarp aukštesniųjų vadovų valstybės tarnyboje ir ministrų paremti tarpusavio pasitikėjimu



„asmeninio lojalumo“ tipo sandėris

24 pav. „Asmeninio lojalumo“ tipo sandėrio bruožai pagal tyrimo rezultatus

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2014 m. apklausa

„Asmeninio lojalumo“ sandėriai pasižymi partnerišku lojalumu, kuris valstybės tarnautojams nesuteikia jokios formalios autonomijos ar diskrecinės galios politiko atžvilgiu, bet suteikia pasitikėjimu ir konfidencialumu grįstus santykius⁷³⁷. Kas šiuo atveju yra svarbu, kad teoriškai problemų nekyla, kai partnerystė derinama su asmeniniu lojalumu, tačiau formaliai „asmeninio lojalumo“ sandėriai turėtų būti apriboti ministro kadencijos trukme, kai tarnautojai

⁷³⁷ Hood, Ch., Lodge, M., *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty and Blame*. New York: Oxford University Press, 2006. P. 116–120

„ateina ir išeina kartu su ministru“. Kitaip tariant, „asmeninio lojalumo“ sandėriai labiau būdingi politiko arba, jeigu konkrečiai žvelgtume per ministerijos atvejį, ministro ir jo politinės komandos narių sąveikai. Visgi tyrimo duomenys parodė priešingai, kad „asmeninio lojalumo“ sandėriai reiškiasi tarp politikų ir nuolatinį valstybės tarnautojų. Viena to priežasčių - dažna ministerijų valdymo modelio kaita, sudariusi palankias sąlygas „asmeninio lojalumo“ sandėriams formuotis.

4.3.2. Trišaliai ministro – viceministro – kanclerio santykių bruožai

Pagal šiuo metu galiojantį Vyriausybės įstatymą, ministerijoms vadovauja ministrai, turintys politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų komandą (viceministrai, ministro patarėjai, ministro atstovas spaudai ir kiti politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai), kuri padeda ministrui suformuoti politines nuostatas ir prioritetus, priimti sprendimus bei juos įgyvendinti⁷³⁸. Ministerijos administracijai vadovauja ministerijos kancleris, kuris tiesiogiai pavaldus ministrui. Kancleriai koordinuoja ir kontroliuoja ministerijos administracijos padalinių veiklą, jiems priskirta ministerijos administracinės ūkinės veiklos kontrolės funkcija⁷³⁹.

Ministro, viceministro ir kanclerio funkcijos yra nustatytos Vyriausybės įstatyme, detaliau apibrėžtos ministerijos darbo reglamente ir ministro patvirtintuose pareigybių aprašymuose. Ministerijų darbo reglamentai (dažniausiai parengti pagal Vyriausybės nutarimu patvirtintą pavyzdinį ministerijų darbo reglamentą) apibrėžia ministro, viceministro ir kanclerio teisę duoti pavedimus. Tiek viceministrai, tiek kancleriai turi teisę duoti pavedimus administracijos padalinių vadovams, ministerijos valstybės tarnautojams ir darbuotojams, išskyrus vienas kitam, t. y. viceministras negali duoti pavedimų kancleriui, o kancleris ministro politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojams.

Nors bendrieji veiklos ir pavaldumo principai yra įteisinti įstatymu, tačiau praktikoje santykiai formuojasi kur kas sudėtingiau ir ypač valdžių kaitos laikotarpiu, kai iš naujo kyla politinio lojalumo klausimai.

⁷³⁸ Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas, 1994 05 19, Nr. I-464, nauja redakcija nuo 1998 04 28, Nr. VIII-717, *Žin.*, 1998, Nr. 41(1)-1131, 31 str. 1,2 d. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=442502; žiūrėta: 2014 05 25

⁷³⁹ Ten pat, 31¹ str.

- *Ministro – kanclerio sandėrio ypatumai*

Oficialiai kancleris yra karjeros valstybės tarnautojas, kurio nesaisto politinių vadovų kadencijų trukmė, tačiau praktika rodo, kad ministrų kaita turi įtakos aukščiausio rango valstybės tarnautojų (šiuo atveju kancleriu) pozicijų kaitai.

„<…> Atėjusi nauja valdžia iš esmės keičia visus kanclerius. Keičia. Nors jie negali to padaryti pagal įstatymą. Bet įvairiausių dalykų yra. <…> Jeigu taip atvirai pasakyti, paskutinę kadenciją aš nestūmiau niekur praktiškai partinių žmonių, išskyrus ten, kur atsilaisvindavo politinė komanda arba buvo kanclerio pareigybė“⁷⁴⁰.

Vienas iš galimų ministro - kanclerio santykių formavimo scenarijų - pasikeitus ministerijos vadovui, „pasikeičia“ ir ministerijos kancleris. Tokia situacija sukelia tiesioginės politizacijos apraiškas, nes tikėtina, kad naujai į kanclerio postą paskirtas asmuo taptų labiau priimtinas ministrui ir tokiu būdu formuotųsi asmeninio lojalumo sandėris, stiprinantis ministro poziciją vadovaujamoje institucijoje. Kita vertus, kancleris gali savarankiškai priimti sprendimą pasitraukti iš tarnybos, keičiantis valdžiai, manant, kad valstybės tarnyba pasidarys šališka arba kontroliuojama tam tikros partijos (numanomos politizacijos tipas). Visgi toks atvejis informantų nebuvo paminėtas, veikiausiai parodant gebėjimą savo lojalumą perkelti kitiems ministrams:

„Nėra to tokio, kad nelojalumo. Mes tokie lietuviai lankstūs. Apsukam tą savo kepurėlę, saugom darbo vietas. Tarnaujam tam ponui. Aš labai primityviai šneku. Ir aš nesu sutikusi, kad būtų labai daug tokių, kurie mestų baltą pirštinę ir sakytų: „aš išeinu iš šito darbo, nes dabar atėjo kiti, aš dirbau prie anos valdžios, aš nedirbsiu kitiems“⁷⁴¹.

Jeigu pavyksta sudaryti sandėrį ir kancleris lieka dirbti ministerijoje, tolesnę santykių eigą didžia dalimi nulemia ministro vaidmuo. Tuo atveju, kai ministras turi aiškia politikos tikslų ir programos įgyvendinimo viziją, kancleris gali tapti *partneriu*, padedančiu siekti numatytų rezultatų, gebančiu patarti, tačiau negalinčiu trukdyti vykdyti politinės programos tikslų.

„Jis kaip žmogus nepritaria, bet kaip kancleris sugeba nuo tų dalykų atsiriboti“⁷⁴²; „vykdyti ministro pavedimus. Įgyvendinti politinius sprendimus. Siūlyti tų sprendimų įgyvendinimo būdus, bet nekvėsti“⁷⁴³.

„<…> aš dirbu su keturioliku ministru <…> ir mes įgyvendiname tos Vyriausybės politiką, tačiau tai nereiškia, kad aš asmeniškai sutinku su viskuo, kas tenais yra parašyta, galbūt man nepatinka, galbūt daryčiau kitaip, bet kadangi yra taip nuspręsta, aš turiu tą įgyvendinti“⁷⁴⁴.

⁷⁴⁰ Interviu, POLIT9, 2014 m. balandis

⁷⁴¹ Interviu, EKSP7, 2014 m. balandis

⁷⁴² Interviu, POLIT5, 2014 m. kovas

⁷⁴³ Interviu, POLIT8, 2014 m. balandis

⁷⁴⁴ Interviu, EKSP3, 2014 m. sausis

Tokiu atveju gali būti sudaromi partnerystės tipo lojalumo sandėriai. Vienas iš partnerystės tipo susitarimų kintamųjų kartu yra ir probleminis aspektas – tai kiekvienos šalies teisė turėti „pokalbį“ su kita šalimi, siekiant išsakyti savo požiūrį, t. y. teisė būti išklaustam uždaroje aplinkoje ir pateikti kritinę ir, tikriausiai, nepageidaujamą nuomonę apie ministro poziciją, mainais už lojalų tos pozicijos gynimą viešumoje. Kitaip tariant, tarnautojas turėtų informuoti ministrą apie galimas pasekmes dėl atitinkamų politinių veiksmų, tačiau, juos patvirtinus, privalo vykdyti ir viešai nekritikuoti. Tai reiškia, kad sandėris negali būti sudaromas tik lojalumo pagrindu, ignoruojant tarnautojo kompetencijų svarbą. Tą pripažįsta tiek ministrai, tiek kancleriai⁷⁴⁵.

Šiuo atveju lojalumo nereikėtų painioti su nuolatiniu pritarimu ministro požiūriui ar pasirinktoms politikos įgyvendinimo priemonėms. Valstybės tarnautojas kartais gali prieštarauti ministerijos pasiūlymams ar nuomonėms, jei mano, jog tai reikalinga. Valstybės tarnautojas turi duoti aiškų perspėjimą ministru, jei jo manymu, laikydamasis savo sumanymų, ministras susidurs su didele teisine, ekonomine, politine ar kita rizika. Kitaip tariant, jeigu sudaromas sandėris, kad valstybės tarnyba vykdys išsipareigojimus tuometinei vyriausybei, teikdama nepartinio pobūdžio patarimus, tai reiškia, kad jie ministrams turi pasakyti viską, ką jie turi žinoti, net tada, kai naujienos yra prastos. Šia prasme ministro ir valstybės tarnautojo santykiai turėtų būti ne vienpusiai, o abipusiai.

„Valstybės tarnautojų korpusas turi būti ir profesionalus, bet jis turi paklusti tam tikrai politinei valiai. Jis turi, kaip sakoma, neleisti daryti „durnus darbus“, bet užkirsti kelią bet kokioms iniciatyvoms irgi negali“⁷⁴⁶.

„Nekalbėjimo apie buvusius partnerius“ metodas gali tapti prevencine priemone, siekiant sandėrio tvirtumo. Vieno iš kanclerių teigimu:

„<…> aš visą laiką pasakau ir ministru, ir naujai komandai, kad mes laikomės tam tikrų etikos principų, kad apie buvusią komandą kalbi tik gerai arba nieko, nu yra visokių ir vidinių dalykų tai tas turi neišplaukti, viskas turi likt tik komandos viduj. Reikia pasakyt, kad pas mus tarp [X] ministro irgi buvo įkurtas [X] ministro klubas <…> ir jaučiamas tas bendradarbiavimas labai smarkiai, kad buvę ministrai ant esančio valdžioj niekada nešvariai ir nieko nekalba, nu pasitaiko tam tikrų išimčių ir būna ministrų tokių, kokie žinote, labai matomi, labai žinomi, tai jie visko pasako, bet taip tai yra tokia taisyklė, visi laikosi tokių principų“⁷⁴⁷.

Tai sandėris pagal kurį susitariama, kad valstybės tarnautojai neteiks informacijos apie prieš tai buvusios vyriausybės veiklą jos įpėdiniams, ir taip pat ateityje laikysis konfidencialumo

⁷⁴⁵ Interviu, POLIT7, 2014 m. balandis, POLIT8, 2014 m. balandis, KANC1, 2014 m. sausis; KANC2, 2014 m. sausis

⁷⁴⁶ Interviu, POLIT7, 2014 m. balandis

⁷⁴⁷ Interviu, KANC2, 2014 m. sausis

apie dabartinius vadovus, jam palikus postą. Ši taisyklė gali pasirodyti nenaudinga politikui tik perėmus postą, tačiau atėjus metui pasitraukti, nekalbėjimas apie buvusius partnerius gali tapti ypač patraukliu. Iš anksto tai suvokus šalis gali sudaryti susitarimą ir jo laikytis.

Iš tiesų klasikinė idėja, kad valstybės tarnyba turi perleisti sprendimų priėmimo galią politikams, kurie laikomi teisėtais ir autoritetingais veikėjais, yra būdinga ir dabar. Valstybės tarnautojai gali nesutikti su politiniu turiniu ar sprendimais, tačiau iš jų nuolat tikimasi politinio pritarimo⁷⁴⁸. Priešingu atveju, ministras gali siekti eliminuoti kanclerį, išimtinai priskirdamas jam tik „ūkio reikalų tvarkytojo“ funkcijas ir tokiu būdu atriboti jį nuo politikos formavimo proceso ar politinių funkcijų atlikimo.

„Kancleriai, sakykim, jie yra daugiau [atsakingi – aut. past.] už vidaus administravimą ir už bendrą užtikrinimą, kad darniai funkcionuotų visa sistema“⁷⁴⁹; Aš nematau iš viso dėl ko su kancleriu turėtų būti aptariami kiti dalykai, išskyrus to enforcemento [vykdymo – aut.past.]. Ta prasme, kaip mašina turi važiuoti...“⁷⁵⁰; „Jis [kancleris – aut. past.] atsakingas už administravimą, už rutininius reikalus. Administravimas, ūkis. Personalas, jeigu ministras deleguoja šitą funkciją. IT dalykai, dokumentų apskaita“⁷⁵¹.

Toks vaidmuo atriboja kanclerį nuo galimų politinių funkcijų atlikimo ir iš dalies paneigia politinio atliepumo kompetencijos poreikį. Labiau techninio / ūkinio pobūdžio funkcijas kancleriui yra linkę priskirti savarankiški ir aiškius politinius tikslus turintys ministrai, kurie tuo pačiu politiškumą labiau sieja su partiškumu.

„Ne kanclerio reikalas kvestionuoti programą, o jo reikalas padėti įgyvendinti, nesvarbu, ką jis apie tai galvoja“⁷⁵²; „Jie neturėtų veikti arba dirbti kaip politikai. Čia ir patiems jiems svarbu suvokti savo statusą. Jie turi <...> pasakoti apie savo veiklą, o ne apie kažkokius tai politinius įsitikinimus, siekius arba vertinti kažką tai“⁷⁵³.

Galiausiai, gali kilti vaidmens persidengimo atveju, kai ministras neturi aiškių politinės veiklos įgyvendinimo tikslų ar konkrečios vizijos, o kancleriai sugeba pasinaudoti šia susidariusia situacija.

„Jeigu į ministeriją ateis koks grybas, tai net ir jeigu tas grybas auksinį turės kanclerį, nu ir kas iš to. Tada susiklostys natūralūs procesai, kaip ir jie susiklosto. Kacleris supras, kad jis

⁷⁴⁸ Raadschelders, Jos C.N. *et al.* Civil Servants in the Enabling Framework State of the 21st Century. // Raadschelders, Jos C.N. *et al.* (eds.). *The Civil Service in the 21st Century. Comparative Perspectives*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave, 2007. P. 300

⁷⁴⁹ Interviu, POLIT7, 2014 m. balandis

⁷⁵⁰ Interviu, POLIT5, 2014 m. kovas

⁷⁵¹ Interviu, EKSP7, 2014 m. balandis

⁷⁵² Interviu, POLIT5, 2014 m. kovas

⁷⁵³ Interviu, POLIT7, 2014 m. balandis

vienintelis, kuris ką nors čia supranta ir jis imsis to ministro vaidmens, kurio neturėtų imtis. Taip yra ir taip yra dėl politikų neprofesionalumo“⁷⁵⁴.

Vaidmens persidengimo santykiai, manipuliacija gali susiformuoti esant kelioms sąlygoms – silpno ir dažniausiai patirties neturinčio ministro figūra; stipraus ir tikėtina ilgametę darbo patirtį ministerijoje turintis kancleris. Tokiu atveju stabilus sandėris taip pat negali būti sudaromas, nes kancleriai pažeidžia sandėrio sąlygas veikdami pagal asmeninius, biurokratinius ar partinius interesus.

R. Rose nurodo, kad tiems, kam suteikiamos pareigos, privalo turėti įgūdžių, būtinų vadovauti didelei biurokratinei organizacijai⁷⁵⁵. Kitaip tariant, politikai privalo sugebėti įgyvendinti idėjas, pasinaudodami esančiomis valdymo struktūromis. Lietuvos atveju, ryškėja kompetencijų stokos problema, kai ministrai ne tik nesugeba įgyvendinti politinių idėjų, bet apskritai neturi idėjų.

Ministerijai pradėjus vadovauti silpnam ministrui, neturinčiam aiškios politinės programos, administracija netiesiogiai tikrina ministro gebėjimą ir situacijos suvokimą:

„<...> ministras ateina ir nežino ką daryti. Kancleri, surink man iš departamentų pasiūlymus, ką čia aš galėčiau daryti. Tuomet departamentai pasikaso galvą, ką čia būtų gerai padaryti ir ką gali prakišti pro šį ministrą ir viską surašo. Tuomet tai tampa tam tikra programa ir taip išeina, kad biurokratija diktuoja politiką <...> čia yra mūsų kultūrinė problema, politikai nesupranta, kad jie daro politiką, ... ir atėję į ministeriją įsivaizduoja, kad ministerija už juos padarys politiką“⁷⁵⁶.

Tokiu atveju ne tik valstybės tarnautojai, bet ir ministras gali pažeisti sandėrio sąlygas, kai paskiriamos prieštaringos užduotys. Be to, aiškios politinės vizijos stoka gali sukelti imitacinio darbo pavojų:

„<...> atnešami seni darbai, kurie vyksta, štai sako naujas darbas, reforma. Ir žiūri, ar ministras kabinasi, ar ne. Jeigu kabinasi – laušas. Reiškia jis neturi jokio matymo. Jis priima tai, kas daroma metai iš metų kaip naują reformuojamą dalyką. Ir net be sąmokslų teorijų, natūraliai tai vyksta“⁷⁵⁷.

Kitu atveju, ministras gali turėti politinius tikslus ir įsivaizdavimą, tačiau vengti bendravimo ir diskusijų su valstybės tarnautojais. Tuomet, numatyti tikslai gali išsikreipti dėl klaidingo turinio suvokimo.

„Yra bloga praktika, kada, čia ypatingai, kai aš [ministras – aut. past.] atėjau čia, reiškiasi iš pradžių prasidėjo lakstymai pasitarti, nėra ko tartis. Sėdi savo vietoj, turi savo

⁷⁵⁴ Interviu, POLIT5, 2014 m. kovas

⁷⁵⁵ Peters, B.G. *Biurokratijos politika*. Vilnius: Pradai, 2002. P. 280

⁷⁵⁶ Interviu, POLIT5, 2014 m. kovas

⁷⁵⁷ Interviu, POLIT9, 2014 m. balandis

*kompetencijos ribose priimti sprendimus ir juos apginti, o jeigu jie bus blogi, reiškia, atsakyti*⁷⁵⁸.

Kokybinio tyrimo duomenys parodė, kad kancleriai yra pakankamai lankstūs ir geba prisitaikyti, tačiau esant palankiai situacijai sugeba išnaudoti silpnąsias ministro savybes. Šiuo atveju gali pasireikšti administracijos politiniai ketinimai, t. y. susiformavusių (dažniausiai per tam tikrą laiką, disponuojant įgytomis žiniomis ir turima informacija) idėjų praktinis realizavimas arba esamos ministerijos politikos išsaugojimas. Tokiu būdu institucijos valstybės tarnautojai gali ne tik tapti politikos kūrėjais, bet kurti politinį sabotąžą.

*„Jeigu labai nori gali ministrą maustyti kaip nori, gali labai nesunkiai. ... labai norint galima ministrui slidžių primėtyti, kad jisai čiuožtu nuo kalno su dideliu vėju*⁷⁵⁹.

Tai reiškia, kad siekiant sumažinti arba išvengti manipuliacinių situacijų, visų pirma, ministrai turi nurodyti savo politinius tikslus, t. y. pateikti programos gaires ir jas pristatyti, kad būtų aišku, ko yra tikimasi iš valstybės tarnautojų juos įgyvendinant. Tikimybė interpretuoti visada išlieka, todėl ministrai neturėtų vengti aiškinti politinės programos nuostatų, kurios, pasikeitus Vyriausybei, ne visuomet yra suprantamos valstybės tarnautojams.

*„Čia sakykim priekaištas daugiau vadovui, kuris netinkamai suformulavo užduotį, tas visiems pasitaiko, įskaitant ir mane tai, pačiam atrodo viską baisiai aiškiai pasakiau, o pagalvoji, kad jo, prie gerų norų galima buvo interpretuoti*⁷⁶⁰.

Svarbia tampa kontrolės funkcija, t. y. priimtų politinių sprendimų įgyvendinimo priežiūra. Suprantama, kad ministras negali asmeniškai prižiūrėti visų politinių sprendimų tinkamo įgyvendinimo, tačiau taip pat suprantama, kad ministras bus laikomas atsakingu už valstybės tarnautojų veiksmus. Tokiu atveju ministro komanda ir jos narių kompetencija tampa reikšmingu aspektu. Praktikoje ministrai taiko ir papildomus kontrolės būdus. Kaip pažymi buvęs ministras:

*„Tame aparate ministro mes buvome įvedę žmogų, kuris kontroliavo ypatingus pavedimus, aš rašydavau politinius pavedimus ir mano politinis patarėjas [prižiūrėjo – aut. past.]. Mano manymu tai buvo svarbu. Reikia kontroliuoti, kaip tai vykdoma. Ir tada mes turėjom dvi kontrolės sistemas: biurokratinę, kur padarė skyriai atskaitą, pateikė, parašė nutarimą ir politinės valios [kontrolę – aut. past.]. Buvom įsivedę visiškai atskirą grafą, atskiras žmogus, kurio viena iš funkcijų buvo stebėti, kaip įgyvendinami politiniai pavedimai*⁷⁶¹.

Taigi ministrų – kanclerių santykių pobūdį visų pima nulemia ministro vaidmuo, kuris gali skirtis priklausomai nuo ministro turimos ankstesnės darbo patirties, politinių funkcijų

⁷⁵⁸ Interviu, POLIT3, 2014 m. sausis

⁷⁵⁹ Interviu, POLIT5, 2014 m. kovas

⁷⁶⁰ Interviu, KANC1, 2014 m. sausis

⁷⁶¹ Interviu, POLIT9, 2014 m. balandis

suvokimo ir suburtos komandos sudėties. Nuo to didžia dalimi priklauso, kas vaidins dominuojantį vaidmenį ministerijoje ir kokios galimos sukčiavimo, t. y. sandėrio sąlygų pažeidimo situacijos iškils.

- *Ministro – viceministro sandėrio ypatumai*

Ministras savo komandoje gali turėti iki keturių politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų – viceministrų. Priklausomai nuo valdančiosios koalicijos ir partijų sutarimo, vyrauja keletas viceministrų „skyrimo“ modelių:

1) „savo viceministro“ modelis, kai atitinkamos srities ministras ir viceministrai yra tos pačios partijos nariai arba ministras turi teisę savo nuožiūra pasirinkti politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautoją. „<…> kada buvo grįžta prie viceministrų 2009 m. buvo toks sutarimas [kad bus vienos partijos vienoje ministerijoje – aut. past.], tas atitiko politinio (asmeninio) pasitikėjimo sąvoką ir esmę“⁷⁶².

2) „svetimo viceministro“ modelis, kai viceministras paskiriamas iš kitų koalicijos partijų, pagal suderėtas kvotas. „Kai aš dirbau [viceministru tam tikroje – aut. past.] ministerijoje, tada buvo XII vyriausybė <…> Tai galiu pasakyti, kad tada buvo pasirinktas toks įdomus modelis, kad būtinai turėjo būti ir iš kitos partijos atstovas. Tai reiškia suformuota vadovybė ne iš vienos, o iš kelių partijų atstovų“⁷⁶³; „<…> tas perdengimas kaladės iš visų partijų, kada tau primeta ta partija viceministrą ir pasitikėjimo, politinio (asmeninio) pasitikėjimo iš ministro pusės nėra, mes iškreipiam [sistemą – aut. past.]“⁷⁶⁴.

Toks postų pasiskirstymo susitarimas sąlygojantis svetimo viceministro modelį yra dviprasmiškas. Viena vertus, išvengiama vienos partijos dominavimo, dėl ko kyla didesnė tikimybė įgyvendinti ne partinius tikslus, o vyriausybės programos nuostatas. Kita vertus, kyla rizika, kad ministro komanda bus susiskaidžiusi, stokos vienybės, bus sunkiau išgryninti ministerijos veiklos prioritetus. Toks viceministrų „paskyrimo“ modelis gali reikšti ir nepasitikėjimą koalicijos partneriais. Ministro komandos nariai turėtų būti susieti asmeninio lojalumo sandėriais su ministru, kadangi juos tiesiogiai pasirenka ministras ir jų paskyrimas susietas su ministro kadencija. Susidariusi situacija, kai koalicinėse Seimo daugumos derybose koalicijos partneriai susitaria atiduoti kuruoti viceministro poziciją kaip kompensaciją, S. Šedbaras įvardina kaip „elementarių politinės veiklos principų nesupratimą“⁷⁶⁵.

⁷⁶² Interviu, POLIT8, 2014 m. balandis

⁷⁶³ Interviu, POLIT7, 2014 m. balandis

⁷⁶⁴ Interviu, POLIT8, 2014 m. balandis

⁷⁶⁵ Šedbaras, S., Valstybės tarnautojas ir politika. // Švedas, G. (ed.). *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008. P. 58

Pastarasis modelis, kai viceministrai paskiriami kitų koalicijos partijų, iš esmės prieštarauja viceministro funkcinei paskirčiai ir neatitinka politinio (asmeninio) pasitikėjimo koncepto. Tokiu atveju yra apribojamos ministro galios formuoti politinę komandą laisva valia. Jeigu viceministrai yra koalicijos partnerių politiniai nariai ir ministro įsakymu jiems yra pavedama kuruoti tam tikras sritis, tai iš dalies perduodama dalis valdžios, kas galimai susilpnina ministrą. „<...> *Aš galvą galiu guldyti, kad susitariam taip: čia yra viceministro sritys ir ministras turi nesikišti*“⁷⁶⁶. Tokiu būdu kyla grėsmė dėl atskirų politikų vienoje ministerijoje vykdymo. Puikiai tą iliustruoja kultūros viceministro Lietuvos lenkų rinkimų akcijos atstovo E. Trusevičiaus pareiškimas, kad svarbiausia jo užduotis – įteisinti dvikalbius užrašus nacionalinių mažumų gyvenamose vietose bei nelietuviškų asmenvardžių rašymą dokumentuose⁷⁶⁷, nors tokios užduoties ministras neformulavo, o vyriausybė apskritai šių klausimų nesvarstė. Tai akivaizdus sandėrio sąlygų pažeidimas, kai viceministras labiau veikia pagal partines preferencijas. Tokiose situacijose, kai kvestionuojama ministro pozicija, teikiamos radikalios viešosios politikos idėjos ir tokiu būdu keliamos politinės suirutės, viceministrų teikiamas lojalumas veikia panašėja į juokdario tipo sandėrį.

Siekiant išvengti atskirų politikų ministerijoje vykdymo ir užtikrinti ministro komandos tvarumą, palankesnis taptų „savo viceministro“ modelis. Apskritai, tarp ministro ir „svetimo viceministro“ sudėtinga formuotis tvariam sandėriui, nes svetimas viceministras tikėtina pirmiausia bus lojalus jį delegavusiai partijai.

Kitas galimas problemiškas ministrų – viceministrų santykių aspektas – kylančios dvejonės dėl viceministrų kompetencijų, ypač manant, kad viceministrai gali kuruoti bet kurios srities ministerijos politiką. Teigiama, kad kandidatai dažnai parenkami visiškai neadekvačiai. „*Kai kurie socialdemokratai piktinasi, kad į viceministrus bei patarėjus pretendentai reitinguoti pagal keistas buvimo partijos struktūrose kvotas, vis infiltruojant jaunimo atstovą, o kompetencija buvo antraeilis dalykas*“⁷⁶⁸.

Diskusijas dėl viceministrų tinkamumo paskatino A. Butkevičiaus vadovaujamos Vyriausybės valdymo laikotarpiu kilęs „juodojo viceministrų sąrašo“ skandalas, kai remiantis Specialiųjų tyrimų tarnybos pateikta pažyma dėl ministrų ir viceministrų skaidrumo, pradėti kelti viceministrų tinkamumo toliau eiti savo pareigas klausimai. Siekdama išvengti

⁷⁶⁶ Interviu, POLIT9, 2014 m. balandis

⁷⁶⁷ Internetinis portalas *delfi.lt*. Naujienų agentūros BNS pranešimas, „*A. Butkevičius: kultūros viceministras paskubėjo su pareiškimais apie dvikalbius užrašus*“, 2013 01 17. Rasta: <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/abutkevicius-kulturos-viceministras-paskubejo-su-pareiškimais-apie-dvikalbius-uzrasus.d?id=60450359>, žiūrėta: 2014 05 26

⁷⁶⁸ Lėka, A. „Valdymo inovacijos - ne pagal Vakarų madą“, *Savaitraštis „Veidas“*, 5, 2013 01 28. P. 13

„kriminalinės“ koalicijos statuso⁷⁶⁹, Vyriausybė priėmė sprendimą, gražinant įgaliojimus prezidentei, atleisti visus viceministrus, o naujai patvirtinus kabinetą, iš naujo formuoti politines komandas be susikompromitavusių viceministrų.

Pagal šiuo metu viceministrams suteikiamus įgaliojimus, galima manyti, jog viceministrai turėtų būti ne tik lojalūs, bet gebantys nustatytose srityse atlikti organizavimo, koordinavimo ir kontrolės funkciją.

„Pas mus viceministrai yra tiek politinio pasitikėjimo, tiek ministro politikos įgyvendintojai, tiek ir dirbantys su jiems priskirtų sričių specialistais. Jie turi ir tą sritį gerai išmanyti, žinoti. Tai savotiškai suponuoja, kad tas viceministras iš tikro turėtų būti tas aukštesniosios valstybės tarnybos specialistas, profesionalas“⁷⁷⁰.

Keliant viceministrų profesionalumo klausimus, informantai buvo linkę palaikyti tam tikrų kompetencijų reikalavimo viceministrams nustatymą ar netgi priskyrimo viceministrų pareigybes aukštesniosios valstybės tarnybos korpusui. Tokiu atveju privalomai būtų nustatyti tam tikri gebėjimų atitikties reikalavimai. Be to, reikia įvertinti, kad asmeninis lojalumas nebūtinai prieštarauja profesionalumui. Nors „asmeniniu lojalumu“ grįstų sandėrių atveju, perėjimas pas įpėdinį būtų traktuojamas kaip sandėrio sąlygų pažeidimas ir viena iš sukčiavimo formų, tačiau praktikoje profesionalūs ir kompetentingi viceministrai juos į pareigas priėmusių ministrų kadencijų pabaigoje jokių garantijų neturi. Šiuo atveju respondentų svarstymai dėl viceministrų priskyrimo aukštesniesiems vadovams galėtų iš dalies spręsti ne tik viceministrų nekompetencijos problemą, bet ir tam tikro asmenų išlaikymo valstybės tarnybos sistemoje klausimą. Kita vertus, keliant kompetencijos ir išliekamumo problemas bei įvertinus viceministrams suteikiamų įgaliojimų pobūdį, informantai linko labiau palaikyti ministrų – sekretorių, o ne ministrų – viceministrų modelį⁷⁷¹.

- *Kanclerių – viceministrų santykių ypatumai*

Ypač jautria sąveika įvardijami santykiai tarp valstybės tarnautojų, kurių tarnyba oficialiai nėra susieta su ministrų kadencija ir kurie savo lojalumo sandėrius gali suvokti kaip „partnerystės“ ar „teisėjo“ tipo (arba šių tipų derinį), ir politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų, kurie tarnauja tik ministrų kadencijos laikotarpiu ir daug aktyviau

⁷⁶⁹ Internetinis portalas vz.lt. Gudavičius, S. „Prezidentė: jeigu koalicija neapsivalys, ją pavadinsiu kriminaline“, 2014 06 30. Rasta: <http://vz.lt/article/2014/6/30/prezidente-jeigu-koalicija-neapsivalys-ja-pavadinsiu-kriminaline>, žiūrėta: 2014 07 29

⁷⁷⁰ Interviu, POLIT7, 2014 m. balandis

⁷⁷¹ Interviu, EKSP7, 2014 m. balandis, POLIT8, 2014 m. balandis, POLIT7, 2014 m. balandis, KANC1, 2014 m. sausis

dalyvauja politikos formavime⁷⁷². Pagal skirtingus lojalumo sandėrius dirbančių valstybės tarnautojų tarpusavio sutarimas gali tapti opia problema tuo atveju, jeigu politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautojai duoda tiesioginius nurodymus (ar prilygstančius tiesioginiams nurodymams) nuolatiniams valstybėms tarnautojams.

Nors oficialiai deklaruojama, kad viceministrai ir kancleriai negali duoti nurodymų vienas kitam, tačiau informantų tvirtinimu, praktika labai įvairi ir atskirose ministerijose susiformuoja skirtingi kanclerio – viceministrų galios balansai. Viceministrai gali būti laikomi savotiškais įsibrovėliais vertikalaus santykio tarp ministrų ir aukštesniųjų valstybės tarnautojų viduje ir sumenkinti jame dalyvaujančių valstybės tarnautojų vaidmenį. Toks valstybės tarnautojų gebėjimų suvaržymas aprūpinti ministrus laisvo, atviro ir bebaimio pobūdžio patarimais sąlygoja administracinės politizacijos raišką. Kitu atveju, gali pasireikšti kanclerio siekis daryti įtaką viceministrams priskirtose kuravimo srityse.

Dažnai kancleriams suteikiama ministerijos asignavimų valdytojo funkcija, dėl ko jie įgauna svarią priemonę viceministrų veiklos atžvilgiu. Didesnė konkurencijos ir funkcijų sankirtos tikimybė kyla tuomet, kai viceministrai siekia atitinkamų (su asignavimais susijusių) tikslų, ypač bandant išvengti oficialių administracinių procedūrų. Tokiu atveju ministro vaidmuo ir bendrų taisyklių, veiklos principų ir apribojimų nustatymas tampa svarbiausiu aspektu.

„Tiktai kiekvienas turi surasti savo vietą. Viceministrai dabartinėje sistemoje neturi vadovauti kancleriui. Jie neturi vadovauti, jie turi kuruoti politines sritis. Mūsųose painiojama. Kancleris atsakingas už viską, kas vyksta ministerijoje, kaip ir ministras. O viceministrai yra politiniai kuratoriai arba ministro politinės rankos tam tikroje srityse. Bet įtampų daug“⁷⁷³. „Faktiškai dabar viceministrai dirba daugumoje ministerijų, kaip kad anksčiau dirbo ministerijos sekretoriai. Ir pavyzdžiui esi viceministras, lyg ir nepavaldus tam kancleriui, pavaldus ministrui. Susiklostė, kad atėję be patirties, žmonės iš verslo, jie nesupranta, kas vyksta, kurio klausyti. Ypatingai tie, kurie seniai sėdi kaip kancleriai...“⁷⁷⁴.

Praktikoje kylanti funkcijų neapibrėžtumo problema iš esmės pažeidžia viceministrų, turinčių apsaugoti valstybės tarnautojus nuo ministro reikalavimų vykdyti su partijos politika susijusias užduotis, veiklos esmę. Nors valstybės tarnautojai turėtų pajėgti atsizvelgti į su jo darbu susijusias politines aplinkybes ir atitinkamus pasiūlymus teikti įvertinus tuometinį politinį kontekstą, t. y. būti politiškai atliepus ir funkciškai politizuoti, tačiau jie neturėtų atlikti partinių užduočių. Kitaip tariant, valstybės tarnautojo politiškumas neturėtų būti siejamas su partiškumu. Kaip teigia Ch. Eicbaum ir R. Shaw, „ministrų patarėjai yra ne institucinė kliūtis, bet veikiau

⁷⁷² Hood, Ch., Lodge, M., *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty and Blame*. New York: Oxford University Press, 2006. P. 128

⁷⁷³ Interviu, POLIT9, 2014 m. balandis

⁷⁷⁴ Interviu, EKSP7, 2014 m. balandis

*teisėtas filtras, absorbuojantis ministrų politinius poreikius ir leidžiantis valstybės tarnautojams dirbti savo darbą, t. y. teikti laisvus ir atvirus patarimus*⁷⁷⁵. Viceministrai turi gebėti padėti suprasti ministro poziciją, dirbti su valstybės tarnautojais ministro vardu bei spręsti partinius vyriausybės reikalų aspektus⁷⁷⁶..

Pripažįstama, kad tais atvejais, kai politinio pasitikėjimo tarnautojai yra pasitelkiami tam, kad prižiūrėtų valstybės tarnautojus (perteklinės politizacijos forma), jie gali tapti tais asmenimis, kuriais visiškai nepasitiki valstybės tarnautojai⁷⁷⁷. Mokslinėje literatūroje pateikiama pavyzdžių, kai ministrų patarėjai, ypač jaunesnio amžiaus, pradeda pernelyg mėgautis savo padėtimi ir tai neretai apkartina jų santykius su kitais ministerijos darbuotojais, kas neatneša jiems jokios naudos ir gali baigtis ministro nepasitenkinimu⁷⁷⁸. Dažnai problemos kyla dėl skirtingo požiūrio, kurį didžia dalimi nulemia rinkiminė dimensija. Kitaip tariant, politinio pasitikėjimo tarnautojai suinteresuoti trumpojo laikotarpio rezultatais, todėl jie turi veikti operatyviai, o karjeros valstybės tarnautojai – ilgojo, todėl gali sau leisti daugiau laiko apmąstymams.

Duomenys rodo, kad kanclerių – viceministrų santykių pobūdį labiau nulemia būtent viceministro pozicija. Kitaip tariant, kiek santykiai bus sėkmingi ar nesėkmingi, didele dalimi priklauso nuo paties viceministro. Be abejonės, kancleriai turi tokią pačią pareigą bendradarbiauti, tačiau jie labiau linkę prisitaikyti. Didesnės bendradarbiavimo galimybės susidarytų tada, jeigu politinio pasitikėjimo tarnautojai ir valstybės tarnautojai turėtų abipusę pagarbą vienas kito „veiklos teritorijai“.

Nors konkurencija buvo įvardinta kaip vienas iš kanclerių ir viceministrų santykius apibūdinančių bruožų, tačiau atskirų mechanizmų, per kuriuos viceministrai galėtų politizuoti kanclerių vykdomą veiklą, procedūrinių trukdymų, kurie ribotų ar sumenkintų kanclerių indėlį formuojant viešąją politiką, patarimų turinio iškraipymo, priskiriant partinius bruožus, nebuvo įvardinta, todėl kanclerių – viceministrų sąveikai iš esmės nėra būdinga administracinės politizacijos forma.

Mokslinėje literatūroje teigiama, kad politiniai ministrų patarėjai nors ir tapo iššūkiu tradicinės valstybės tarnybos dominavimui, tačiau didelio pavojaus nesukėlė ir nepakeitė valstybės tarnautojų, tapdami pagrindiniu politinių patarimų ministrai šaltiniu⁷⁷⁹. Visgi Lietuvos

⁷⁷⁵ Eichbaum, C., Shaw, R. Ministerial Advisers, Politicization and the Retreat from Westminster: The Case of New Zealand. *Public Administration*, 3(85), 2007. P. 624

⁷⁷⁶ Eichbaum, C., Shaw, R. Revisiting politicization: Political advisers and public servants in Westminster systems. *Governance*, 21(3), 2008. P. P. 338

⁷⁷⁷ Verhey, L. Civil Servants and Politicians: Problems and Future Prospects. // Neuhold, Ch., Vanhoonacker, S., Verhey, L. (eds.). *Civil Servants and Politics: A Delicate Balance*. Basingstoke: Palgrave, 2013. P. 41

⁷⁷⁸ SIGMA, Political Advisors and Civil Servants in European Countries, OECD-SIGMA, Paper 38, OECD Publishing, 2007. P. 13

⁷⁷⁹ Ten pat. P. 14-15

atveju didesnis pavojus kyla ne dėl sprendimo praplėsti ministro komandą, o dėl politinių sprendimų panaikinti nuolatinių karjeros valstybės tarnautojų (atitinkamai kanclerių arba ministerijos valstybės sekretorių ir ministerijos sekretorių) pareigybes. Lietuvoje vis kryptama į kraštutinumus, pabrėžiant profesionalios, stabilios, veiklos perimamumą ir funkcijų tęstinumą užtikrinančios valstybės tarnybos sukūrimo arba stiprios politinės ministro komandos, gebančios efektyviai įgyvendinti vyriausybės programos nuostatas, siekius. Politinio dialogo ir sutarimo dėl ministerijų valdymo modelio stoka rodo priimamų politinių sprendimų ribotumą, t. y. plečiama ministro politinio pasitikėjimo komanda, naikinant karjeros tarnautojų pareigybes arba atvirščiai, apribojant ministro komandos narių skaičių, plečiamas aukščiausio rango ministerijos valstybės tarnautojų pareigybių skaičius. Iš esmės nėra svarstomos alternatyvos, dėl ko ir priimami politiniai sprendimai nėra tvarūs, nes pasirenkamas ne geriausias iš alternatyvių, o vienintelis pateiktas sprendimas.

Tam tikrus valdymo modelius siūlo ir tyrėjai, pavyzdžiui, pasirenkant 50 proc. versus 50 proc. principo naudojimo galimybę, kai puse ministerijos vadovybės galėtų sudaryti viceministrai, paskiriami politinio asmeninio pasitikėjimo pagrindu, o kita pusė – sekretoriai, kurie būtų karjeros valstybės tarnautojai⁷⁸⁰. Manoma, jog viena galimų šio modelio atmetimo priežasčių – išlaidų didinimo tikimybė, kas iš esmės panaikintų reformų iniciatorių naudojamus „*optimizavimo, biudžeto išlaidų mažinimo, biurokratinio aparato mažinimo, biudžeto lėšų panaudojimo efektyvumo*“ pokyčių pagrindimo argumentus. Kita priežastis – galimai kilsianti veiklos ir funkcijų dubliavimo problema, kai atitinkamos sritys bus kuruojamos aukščiausio rango valstybės tarnautojų ir prižiūrimos ministro komandos narių. Be to, tai gali pailginti sprendimų priėmimo procesus. Visgi, nepaisant pasirinktos alternatyvos, svarbiausiu aspektas turėtų tapti politinis sutarimas, siekiant išvengti atvejų, kai pasikeitus valdančiajai daugumai, būtų inicijuotos reformos, paremtos „grįžimo atgal“ principu. Apskritai, egzistuojanti politinio nesutarimo problema ir valdančiųjų – opozicijos konfrontacija sąlygoja nesprendimų politikos formavimąsi, pasireiškiantį „atitinkamų iniciatyvų naikinimu politinių sprendimų įgyvendinimo stadijoje“⁷⁸¹. Puikiai tą iliustruoja pavyzdys, kai viešam svarstymui pateikus naujausią 2014 m. Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo projektą, jį kritikuoti suskubo šiuo metu opozicijoje esantys buvę XV Vyriausybės nariai dėl nuostatų, kurias valdymo metu patys inicijavo⁷⁸². Tokiu atveju realioji galia politiniame procese tampa „nesprendimo“ galia, t. y. galia neleisti kitos

⁷⁸⁰ Nakrošis, V. Viešojo valdymo reformos Lietuvoje, kodėl ir kuo reikia pakeisti naująją viešąją vadybą? *Politologija*, 61(1), 2011. P. 90

⁷⁸¹ Parsons, W. *Viešojo politika*. Vilnius: Eugrimas, 2001.

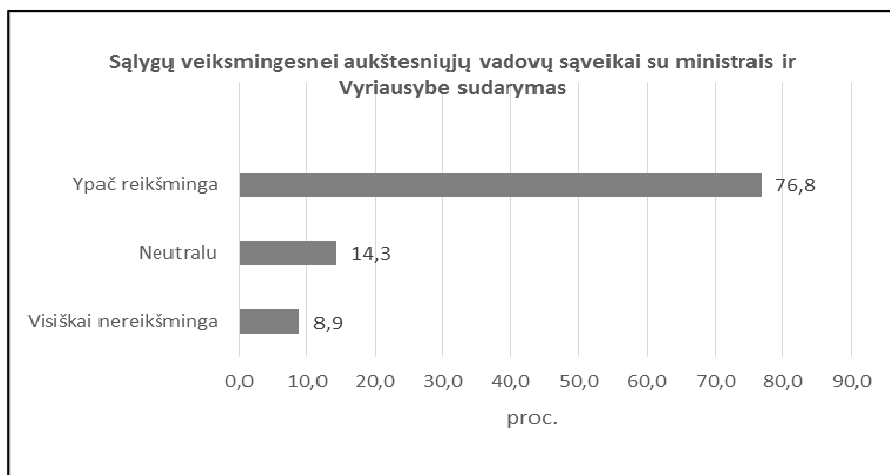
⁷⁸² Internetinis portalas *lrt.lt*. Černiauskas, Š. „*Svajonių darbas pagal ypatingą sąrašą: puiki alga ir jokios rizikos*“, 2014 06 04. Rasta: <http://www.lrt.lt/naujienos/ekonomika/4/45054/svajoniu-darbas-pagal-ypatinga-sarasa-puiki-alga-ir-jokios-rizikos>, žiūrėta: 2014 06 12

grupės idėjoms tapti įgyvendintais politiniais sprendimais⁷⁸³. Nors 2014 m. Valstybės tarnybos įstatymo projekto nuostatos tiesiogiai ministerijų vadovybės proporcijų klausimo nesprenžia, tačiau ministerijos vadovybės santykius gali pakoreguoti iš esmės.

4.3.3. Lojalumo sandėrių pokyčiai aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo kontekste

Naujausio 2014 m. Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo projekto aiškinamajame rašte aiškiai deklaruotas aukštesniosios valstybės tarnybos įteisinimo siekis – balanso tarp aukštesniųjų vadovų korpuso nepriklausomumo / profesionalumo bei atskaitomybės / gebėjimo atliepti ir reaguoti į politiko poreikį (angl. *responsiveness*) užtikrinimas. Užsienio šalių praktika rodo, kad pastarųjų metų valstybės tarnybos reformos sąlygojo vadybinių sandėrių, atitinkančių „vykdytojo“ tipo lojalumo sandėrį, išitvitinimą⁷⁸⁴. Specialių sąlygų aukštesniesiems valstybės tarnautojams įteisinimas koreguotų sudarytų lojalumo sandėrių pobūdį ir Lietuvoje.

Vykdam 2014 m. apklausą, respondentų buvo prašoma įvertinti, kiek reikšmingi yra atskiri aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo tikslai. Teiginiui, jog sąlygų veiksmingesnei aukštesniųjų vadovų sąveikai su ministrais ir Vyriausybe sudarymas yra reikšmingas AVT kūrimui pritarė net 76,8 proc. apklaustųjų (žr. 25 pav.).



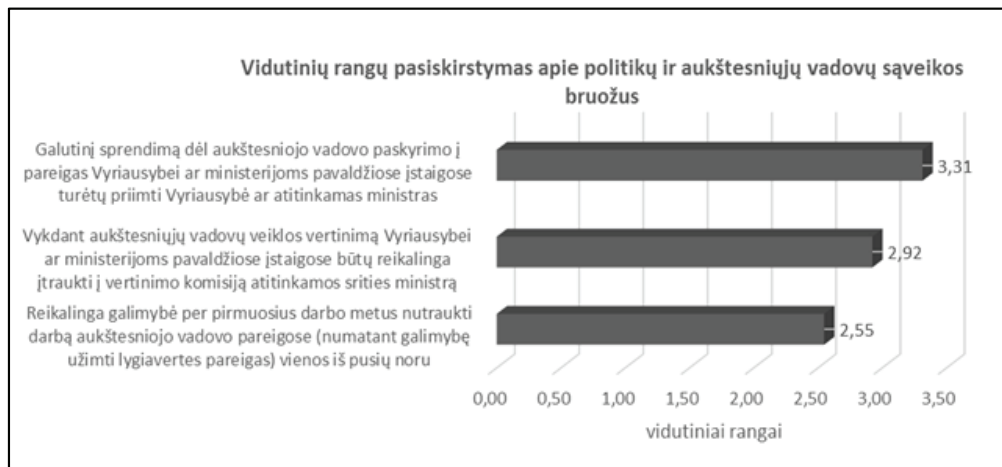
25 pav. Atsakymų pasiskirstymas, vertinant, kiek reikšminga sudaryti geresnes sąlygas aukštesniųjų vadovų sąveikai su ministrais ir Vyriausybe, kuriant aukštesniąją valstybės tarnybą

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2014 m. apklausa

⁷⁸³ Parsons, W. *Viešojo politika*. Vilnius: Eugrimas, 2001. P. 90

⁷⁸⁴ Hood, Ch. Paradoxes of public-sector managerialism, old public management and public service bargains. *International Public Management Journal*, 3, 2000. P. 1-22

Toks pritarimas dėl veiksmingesnės sąveikos gali rodyti aukštesniųjų vadovų intencijas aktyvinti bendravimą. Apklausos metu respondentų taip pat buvo prašoma įvertinti, kas būdinga politikų ir aukštesniųjų vadovų sąveikai ir kaip ją galima būtų tobulinti. Gauti statistiškai reikšmingi skirtumai ($W = 0,073$, kai $p = 0,000 < 0,05$) rodo silpnai suderintą, tačiau patikimą respondentų nuomonę, jog ypač reiktų, kad galutinį sprendimą dėl aukštesniojo vadovo paskyrimo į pareigas Vyriausybei ar ministerijoms pavaldžiose įstaigose priimtų Vyriausybė ar atitinkamas ministras (žr. 25 pav.). Tai reiškia, kad palaikoma idėja dėl formaliai didesnės ministro arba Vyriausybės įtakos priėmimo procese.



$W = 0,073$, kai $p = 0,000 < 0,05$

26 pav. Vidutinių rangų pasiskirstymas, vertinant politikų ir aukštesniųjų vadovų sąveikos tobulinimo galimybes

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2014 m. apklausa

Pagal naujausią 2014 m. Valstybės tarnybos įstatymo projektą siūloma aukštesniuosis vadovus priimti iš centralizuotą atranką praėjusių potencialių ir baigusių kadenciją vadovų sąrašo. Būtent ministras galutiniame etape įgautų sprendžiamąją galią dėl asmens priėmimo į pareigas (pasirinktų iš pateiktų septynių kandidatų sąrašo). Pagal OECD studijoje pateiktą skirstymą, aukštesniųjų vadovų paskyrimai gali būti politiniai, paremti nuopelnais ir hibridiniai (mišrūs)⁷⁸⁵. Pagrindinis skirtumas tarp politinio ir nuopelnais pagrįsto paskyrimo yra atviro konkurso į pareigas buvimas arba nebuvimas, atitinkamai, mišraus paskyrimo atveju, derinamos konkursinės procedūros su tam tikru galutiniu politiniu sprendimu. Pastarojo atveju (dažniausiai pagal pateiktą kandidatų sąrašą) galutinį sprendimą priima ministras, tačiau pirminiame etape

⁷⁸⁵ OECD, *The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries*. Paris, GOV/PGC/PEM, 2, 2008. P. 26

asmenys atrenkami pagal gabumus (panaši sistema veikia Belgijoje, Olandijoje, Naujojoje Zelandijoje).

Anketinės apklausos duomenys rodo, kad mažiau kaip puse (49 proc.) apklaustų respondentų pritartų, jog atranka į aukštesniojo vadovo pareigas būtų vykdoma iš specialiai pagal kompetencijų, patirties ir kitus reikalavimus sudaromo rezervo sąrašo. Nors tokio sąrašo formavimas interviu metu kalbintiems informantams kelia baimių dėl galimai palankių sąlygų formuotis uždarai elitinei aukštesniųjų vadovų grupei, tačiau anketinės apklausos duomenys parodė, kad nėra statistiškai patikimo ryšio tarp atrankos iš specialaus sąrašo ir galimos grėsmės AVT veikimui, sukoncentruojant galias administracinio elito rankose.

Sudaromas „vidinių kandidatų“ sąrašas iš esmės reikštų apribotą galimybę į pareigas priimti tarnautojus be reikiamos patirties ir įgūdžių, nepriklausomai nuo partinės priklausomybės. Nors įstatymo projekte nurodyta, kad į aukštesniųjų vadovų sąrašą gali būti įtraukiami asmenys, atrinkti Vyriausybės nustatyta tvarka (t.y. iš išorės), tačiau, nepaisant konkretaus atrankos modelio taikymo, didžia dalimi minėtą sąrašą vis tiek sudarytų „vidiniai kandidatai“, t. y. asmenys dirbantys / dirbę viešajame sektoriuje ar konkrečiai valstybės tarnyboje:

„tu darai sistemą, kad ir visiškai atvirą, bet joje vis tiek bus aštuoniasdešimt procentų valstybės tarnautojų“⁷⁸⁶; „Asmenų ratas turėtų būti formuojamas iš įvairių šaltinių. Ir tikrai nebūtina iš valstybės tarnautojų, kurie jau turi sukaupę tam tikrą patirtį <...> Lietuvoje manau didesnę pranašumą vis tiek turi tie, kurie jau yra dirbę viešajame sektoriuje. Jie savaime bus to korpuso didžioji arba ta jau lyderių tokia dalis. Nes jie turės sukaupę jau tam tikras žinias ir patirtį, kaip funkcionuoja ta sistema, todėl jiems bus daug lengviau. Bet, žinoma, gabesnieji iš privataus sektoriaus ir kurie būtų lankstūs ir prisitaikantys, manau, kad jie tikrai turėtų pakliūti“⁷⁸⁷.

Kitų valstybių patirtis rodo, kad daugelis šalių palieka galimybę į atskirus aukštesniosios valstybės tarnybos lygius ar konkrečias pozicijas patekti išorės kandidatams (atėjusiems ne iš valstybės tarnybos), tačiau praktikoje vis tiek tik maža dalis į AVT patenka ne iš valstybės tarnybos⁷⁸⁸. Pavyzdžiui, Belgijoje ir Nyderlanduose išoriniai kandidatai, patekę į aukštesniąją valstybės tarnybą, sudaro vidutiniškai apie 10 proc. visų aukštesniųjų tarnautojų⁷⁸⁹.

⁷⁸⁶ Interviu, EKSP4, 2014 m. vasaris

⁷⁸⁷ Interviu, POLIT7, 2014 m. balandis

⁷⁸⁸ OECD, *The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries*. Paris, GOV/PGC/PEM, 2, 2008. P. 34-35

⁷⁸⁹ Pivoras, S. Ar aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimas įtvirtina vadybinį valstybės tarnybos sandėrį Lietuvoje? // Pivoras, S., Civinskas, R., Buckienė, E. *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požiūriai, sandėriai*. Vytauto Didžiojo universitetas: Versus Aureus, 2014. P. 175

LR Valstybės tarnybos įstatymo projekte Vyriausybės nustatyta tvarka nėra detalizuojama, todėl galutinės sąlygos ir reikalavimai dėl išorės kandidatų nėra aiškūs. Visgi beveik puse apklaustų respondentų (49,2 proc.) pritarė, kad vykdant atranką į aukštesniojo vadovo pareigas reiktų stengtis pritraukti kiek įmanoma daugiau kandidatų, turinčių vadovavimo patirties privataus sektoriaus organizacijose. Be to, Lietuvoje taip pat nėra atsisakoma idėjos apibrėžti procentinę dalį, kiek turėtų būti vykdoma atvirų konkursų, norint pritraukti išorės kandidatus⁷⁹⁰.

Įvertinus faktą, kad išorės kandidatų pateikimas gana ribotas, tai iš dalies apsunkina vykdytojo tipo lojalumo sandėrio formavimąsi, kuris labiausiai atitiktų vadybinę idėją. Šio tipo sandėriuose aukštesnieji valstybės tarnautojai į valstybės tarnybą ateina iš privataus sektoriaus ar visuomeninių institucijų, todėl apribojus (ar atitinkamomis priemonėmis neskatinant) išorinį patekimą, galima manyti, jog tik nedaugelis aukštesniųjų valstybės tarnautojų turėtų privataus sektoriaus darbo patirties. Visgi duomenys parodė, kad šiuo metu pakankamai nemaža dalis valstybės tarnautojų – vadovų turi ankstesnės darbo patirties privačiame sektoriuje, t. y. 29,2 proc. atsakiusiųjų (žr. 22 lent.).

22 lentelė. Respondentų pasiskirstymas pagal turimą darbo (ar veiklos) patirtį

Turima darbo (ar veiklos) patirtis	Skaičius	Procentas
Vadovaujamo darbo privačiame sektoriuje	76	29,2
Aukštųjų mokyklų dėstytojo ar mokslo darbuotojo mokslinėse – tiriamosiose institucijose	63	24,2
Politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojo pareigose	55	21,2
Renkamo politiko (savivaldybės tarybos nario, Seimo nario) pareigose	19	7,3
Politinės partijos valdymo organo nario	11	4,2
Neužpildyta	36	13,8
Viso:	260	100,0

Šaltinis: sudaryta autorės, pagal 2014 m. apklausa

Kita vertus, net ir turintys darbo patirties privačiame sektoriuje, mažiau linkę savo darbą tapatinti su vadovo – vadybininko tapatybe (pavyzdžiui, lyginant su savo srities specialisto, politikos įgyvendintojo, institucijos vidaus administratoriaus), todėl patirtis privačiame sektoriuje nebūtinai paskatintų vadybinių nuostatų perkėlimą į viešąjį sektorių⁷⁹¹ ar vykdytojo tipo lojalumo sandėrių formavimą.

Interviu metu kalbinti asmenys taip pat pripažino, kad formaliai didesnė ministro galia priėmimo į aukščiausias valstybės tarnybos pozicijas, „neimituojant konkursinės atrankos procesų“, galėtų tapti santykių reguliavimo priemone:

⁷⁹⁰ Interviu, EKSP1, 2014 m. sausis, EKSP2, 2014 m. sausis

⁷⁹¹ Pivoras, S. Ar aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimas įtvirtina vadybinį valstybės tarnybos sandėrį Lietuvoje? // Pivoras, S., Civinskas, R., Buckienė, E. *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požiūriai, sandėriai*. Vytauto Didžiojo universitetas: Versus Aureus, 2014. P. 184

„Aš asmeniškai visgi įstaigų vadovus ir kanclerį siečiau su ministro kadencija. Ir suteikčiau galią, mano manymu nebežaisti, suteikti galią ministrui organizuoti konkursus atvirus ir pasirinkti tą asmenį, kurį jis nori pasirinkti. <...> Vis tiek tai vyksta. Tiesiog reikia neprievartaut realybės. Tai būtų atviri konkursai, bet atsakomybę priėmimo perkelčiau ministrui. Gyvenime būna taip, kad atnešamas lapas su pavardėm ministrui, ir ministras uždeda kryžiuką. Ir tada vyksta visi cirkai“⁷⁹².

„Aš visada maniau, kad ministras turi, turėjo ir turės įtaką skiriant kanclerį, tam tikrus ministerijos administracijos vadovus, nes jis pats yra visos ministerijos vadovas. Tai jisai negali neturėti tos įtakos. Kiek man žinoma, tai <...> be jo žinios ir nuomonės, be jo netiesioginio sprendimo tikrai nei vienas asmuo nebūdavo paskirtas“⁷⁹³.

Nors partinė narystė daugelio anketinės apklausos respondentų (68,7 proc.) pripažįstama kaip svarbus faktas, priimant į aukštesniųjų vadovų postus, ypač pasikeitus Vyriausybei, tačiau S. van Thiel teigimu, vienas iš svarbiausių motyvų, priimant tarnautoją į pareigas, yra *politinė priklausomybė*, tačiau ji gali reikštis skirtingomis formomis ir nebūtinai turi sietis su partine naryste.

1) Pirmą politinės priklausomybės formą siejama su politinio atliepumo / jautrumo kompetencija (angl. *responsive competency*) reiškiančia, kad aukščiausio lygio tarnautojai turi turėti tam tikrą jautrumą politiniams reikalams, kad būtų pajėgūs tarnauti politikams. Kitaip tariant, jie gali būti funkciškai politizuoti.

2) Antroji politinės priklausomybės forma atspindi bendrą tarnautojo orientaciją ir sąmoningumą viešiesiems reikalams (angl. *public cause*). Tai reiškia, kad daugelis aukščiausio lygio tarnautojų yra stipriai orientuoti ir susidomėję viešais reikalais ar viešu interesu, nes tai yra priežastis dėl ko jie nori dirbti viešajame sektoriuje. Politinis sąmoningumas gali reikštis nepriklausomai nuo to, ar asmuo yra politinės partijos narys, ar ne.

3) Trečia forma siejama su partine naryste, kuri ne visada veikia kaip kandidato privalumas. Nyderlandų atvejis rodo, kad stiprus ministras pasirenka kandidatą iš kitos partijos, siekiant sukurti stabdžių ir atsvarų sistemą arba pasirenka asmenį, turintį panašų požiūrį apie numatomus pokyčius ir / ar ankstesnės patirties įgyvendinant panašias iniciatyvas (ideologinės politizacijos atvejis). Kitaip tariant, ministrai pasirenka aukščiausius tarnautojus su skirtingomis politinėmis pažiūromis negu jų pačių, nes bendras supratimas apie politikos problemas yra laikomas daug svarbesnis negu politinių narių paskyrimas⁷⁹⁴.

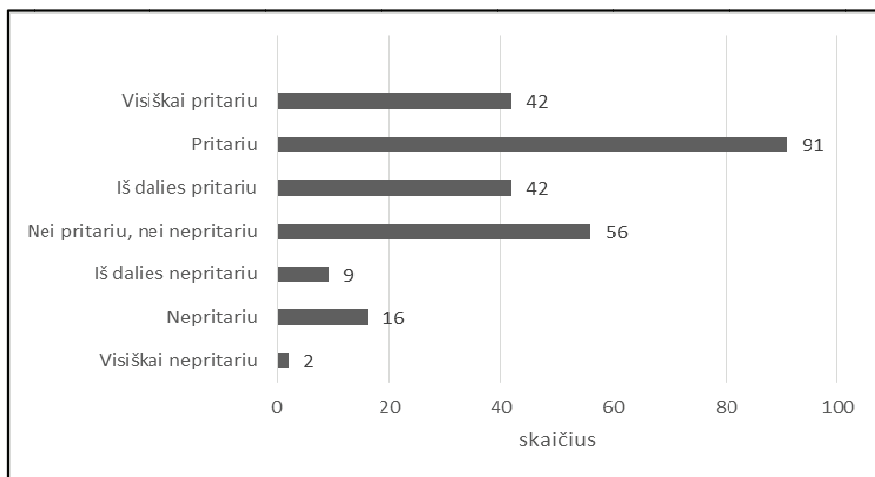
⁷⁹² Interviu, POLIT9, 2014 m. balandis

⁷⁹³ Interviu, POLIT7, 2014 m. balandis

⁷⁹⁴ Van Thiel, S. Managerialism and Politicisation in the Dutch Civil Service. // Neuhold, Ch., Vanhoonacker, S., Verhey, L. (eds.). *Civil Servants and Politics A Delicate Balance*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013. P. 102

Oficialiai Lietuvoje narystė politinėje partijoje nėra reikalaujama, todėl ministrams, skiriant politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojus (arba pagal naują Valstybės tarnybos įstatymo projektą atrenkant kandidatą iš pretendentų sąrašo), nėra prievolės rinktis partinius kolegas. Šiuo atveju politikai yra laisvi pasirinkti jiems pagal asmeninius, išsilavinimo ar kitus kriterijus reikalingus komandos narius. Vadovaujantis sandėrio apibrėžimu, politikai igyja valstybės tarnautojų lojalumą ir kompetenciją, o valstybės tarnautojai gauna vietą valdžios struktūroje, atsakomybę ir atlygį. Partinė narystė nėra būtina lojalumo užtikrinimo sąlyga.

Visgi anketinės apklausos duomenys rodo, kad asmenys, užėmę aukštesniųjų vadovų pareigas valstybės tarnyboje ir toliau aktyviai dalyvauja savo politinių partijų veikloje. Iš 258 atsakiusių net 175 respondentai tai patvirtino („visiškai pritarė“, „pritarė“ ir „iš dalies pritarė“), (žr. 27 pav.).



27 pav. Atsakymų pasiskirstymas vertinant teiginį, kad asmenys, užėmę aukštesniųjų vadovų pareigas valstybės tarnyboje, ir toliau aktyviai dalyvauja savo politinių partijų veikloje
Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2014 m. apklausa

Vertėtų atkreipti dėmesį, kad partinė narystė neturėtų būti tolygi partiniams įsipareigojimams. Ne politinio priklausymo faktas yra rodiklis, o bendri veiklos rezultatai, bendradarbiavimo siekis ir elgesio principai, todėl svarbu skirti politiškumą nuo partiškumo. Nors priklausymas politinei partijai gali rodyti politiškumą, tačiau aktyvi veikla partinėje veikloje užėmus aukštesniųjų vadovų pareigas tikėtina gali kelti kompromituojančių situacijų ir veikiau atspindėti partiškumą. Todėl vertėtų svarstyti apie galimą (laikina) aktyvios partinės veiklos sustabdymą. Esminis principas, kad aukštesnieji vadovai neturėtų atsiriboti nuo politikos, tačiau jie turėtų labiau atsiriboti nuo partijos politikos. Jautrumas politiniams klausimams nereiškia, kad valstybės tarnautojai turi dalyvauti partijos veikloje.

Šiuo atveju svarbiu galėtų tapti ir viešumo kriterijus. Nors politinės pažiūros yra asmens pasirinkimo teisė, tačiau perdėtas partinio priklausomumo traktavimas tik blogina situaciją. Lietuvoje vyrauja nepagrįsta baimė, sąlygojanti partinės priklausomybės slėpimą, kuris atitinkamai kelia įtarumą, o įtarumas mažina pasitikėjimą, kuris yra svarbus bendradarbiavimo ir bendro sutarimo kontekste. Panašiai kaip Nyderlandų atveju, paskyrus aukštesnįjį vadovą, būtų galima viešai paskelbti apie jo partinę narysę. Tokiu būdu taptų aišku, kokias pozicijas, kuri partija turi. Tuo pačiu tai galėtų tapti prevencine priemone prieš viešoje erdvėje eskaluojamus vadovų paskyrimų atvejus, bandant „atskleisti“ partinę priklausomybę ir partinius ryšius.

Taigi aukštesniųjų vadovų priėmimo proceso pertvarka galimai keistų ir atrankos motyvus. Tikėtina, kad ir ministrai atsakingiau pasirinktų kandidata, įvertinę tiesioginę pasirinkimo atsakomybę.

„<...> jeigu pasitiki asmeniškai kažkuriuo tai politikuotu asmeniu, tai čia nematau nieko blogo jeigu jis paima ir paskiria ir tada pasižiūrėkim atsakomybės klausimas kaip sukrenta, dabar gali sakyti, kad blogai jis dirba, bet ką aš galiu padaryti, komisija atrinko, tokie įstatymai. Kitu atveju, jeigu skirtų asmeniškai jau atsakomybę irgi prisiimtu, nes tai yra skiriantis asmuo, jis pats paskyrė, todėl ir prisiima atsakomybę už tą asmenį kurį paskyrei“⁷⁹⁵.

Net ir tais atvejais, kai ministrai pasirinktų partijos kolegas, pirminė centralizuota atranka, kurioje būtų patikrintos būtinos vadovavimo ir lyderystės kompetencijos, iš dalies „apsaugotų“ aukštesniųjų vadovų reputaciją kaip kompetentingų ir reikalavimus atitinkančių asmenų.

„<...> niekas negali pasakyti, kad į poziciją pastatytas partijos narys tik dėl to, kad jis yra partijos narys, galbūt jis yra partijos narys, bet jis atitinka absoliučiai visus reikalavimus. <...> Nes kartais susiejama su partine priklausomybe ir visai po to nežiūrima kaip tas žmogus dirba. Gal jis dirba labai gerai“⁷⁹⁶.

Taigi esminiu principu gali tapti atranka pagal nuopelnus, nors ir nekonkursiniu būdu.

Ministro pozicijos stiprinimo svarbą priėmimo į aukštesniųjų vadovų pareigybes procese iš dalies patvirtina ir gauta statistiškai patikima koreliacija tarp politikų ir aukštesniųjų vadovų tarpusavio pasitikėjimu paremtų santykių ir galimybės ministrui tiesiogiai atsirinkti darbuotoją ($\rho = 0,278$, $p = 0,000 < 0,05$), (žr. 23 lent.). Galima prisiminti ir 2.2. poskyryje pristatytus danų mokslininkų atlikto tyrimo, apklausiant 53 buvusius ir esamus Lietuvos ministrus, duomenis, kai rezultatai parodė, jog daugiau negu 80 proc. ministrų visiškai sutinka ir sutinka su teiginiu, kad „geriau, kai ministrai patys gali asmeniškai paskirti ministerijos valstybės tarnautojus“⁷⁹⁷.

⁷⁹⁵ Interviu, POLIT2, 2014 m. sausis

⁷⁹⁶ Interviu, EKSP2, 2014 m. sausis

⁷⁹⁷ Drengsgaard, L., Hansen, O.H. *State of the State in Lithuania*. Demstar Research Report No. 19, University of Aarhus, 2004. P. 26

23 lentelė. Sąryšiai tarp politikų ir aukštesniųjų vadovų santykių, paremtų pasitikėjimu ir santykių tobulinimo veiksmų (Spearman koeficientas)

Santykių tobulinimo veiksniai	Santykiai tarp aukštesniųjų vadovų valstybės tarnyboje ir ministrų yra paremti tarpusavio pasitikėjimu
Galutinį sprendimą dėl aukštesniojo vadovo paskyrimo į pareigas Vyriausybei ar ministerijoms pavaldžiose įstaigose turėtų priimti Vyriausybė ar atitinkamas ministras	,278**
Vykdam aukštesniųjų vadovų valstybės tarnyboje tarnybinės veiklos vertinimą Vyriausybei ar ministerijoms pavaldžiose įstaigose būtų reikalinga įtraukti į vertinimo komisiją atitinkamos srities ministrą	,228**
Būtų reikalinga galimybė per pirmuosius darbo metus nutraukti darbą aukštesniojo vadovo pareigose (numatant galimybę užimti lygiavertes pareigas kitoje institucijoje) vienos iš pusių (priimančiojo į pareigas arba priimtojo į pareigas) noru	-

$p = 0,000 < 0,05$

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2014 m. apklausa

Taigi aukštesniųjų tarnautojų atranka iš specialaus (centralizuotą atranką praėjusių ir baigusiu kadenciją vadovų) sąrašo, kai galutinį sprendimą dėl kandidato priimtų ministras, galėtų turėti teigiamos įtakos, skatinant tarpusavio pasitikėjimu grįstų santykių tarp ministrų ir aukštesniųjų vadovų formavimą.

Tarnybinės veiklos vertinimo komisijų sudėties pokytis, t. y. konkrečiai į komisijų sudėtį įtraukus atitinkamos srities ministrą, respondentų vertinimu, taip pat sąlygotų teigiamą pokytį, skatinant tarpusavio pasitikėjimu paremtų santykių vystymą. Naujausiame 2014 m. Valstybės tarnybos įstatymo projekte apskritai numatyta atsakyti nuolatinių centralizuotų veiklos vertinimo komisijų, o veiklos rezultatus vertintų į pareigas priimančias asmuo. Apribojus veiklos vertintojų skaičių, iš dalies yra sumažinamas rezultatais grįstos kontrolės laipsnis⁷⁹⁸.

Nors neliko sumanymo pasirašyti atskiro susitarimo dėl pagrindinių veiklos tikslų, tačiau apklausos respondentai išskirtinai palaiko idėją (pritaria 76,8 proc.) įvesti aukštesniųjų vadovų kasmetinius veiklos planus su numatytais veiklos užduotimis ir jų pasiekimo priemonėmis (žr. 28 pav.). Tai galimai parodo apie išlikusias problemas dėl netinkamai formuluojamų užduočių ir labiau formalumu laikomų kasmetinės veiklos vertinimo procedūrų. Tą pripažįsta ir kalbinti politikai:

„kas suformuluos pagrindiniams valstybės tarnautojams uždavinius. Tai vėl tada automatiškai ministrai, kurie yra politikai. Nebūtinai politikas turės tiek daug įgūdžių arba reikalingų įgūdžių toms užduotims suformuluoti. <...> mes darėme konferenciją ir visi ekspertai sutarė, kad instrumentai egzistuoja, tiek metodologine prasme, tiek teisine prasme, nes yra

⁷⁹⁸ Hondeghem, A., Van Dorpe K. Performance management systems for senior civil servants: how strong is the managerial public service bargain? *International Review of Administrative Sciences*, 79(1), 2012. P. 12-13

Vyriausybės nutarimais ar metodikos patvirtintos arba kaip imperatyvai kai kuriais atvejais, sakykime šitoje dalyje viskas egzistuoja, tačiau nėra valios, nėra noro juos taikyti, <...> instrumentas yra, bet nesugebama suformuluoti užduočių⁷⁹⁹.

Šiuo atveju netinkamai suformuluotos užduotys, paliekant plačias interpretavimo galimybes, gali tapti „sukčiavimo“ įrankiu, kai valstybės tarnautojai, gaudami atlygį dirba nerezultatyviai, vadovaudamiesi principu „o kodėl aš turiu tai daryti, jeigu jis [ministras – aut. past.] net nesugeba užduoties suformuluoti“⁸⁰⁰.

Naujausio 2014 m. įstatymo projekto aiškinamajame rašte nurodoma, kad „dažnai kaip perteklinis kritikuojamas užduočių formulavimas visiems valstybės tarnautojams, kadangi įstaigos veiklai svarbios užduotys ir vykdomos priemonės yra numatomos strateginiuose bei veiklos planuose, ir valstybės tarnautojai žino, kokius darbus jie turės atlikti ir kokius rezultatus pasiekti“. Tokiu būdu iš esmės tolstama nuo orientacijos į rezultatus principo, be to, konkrečiai nesusitarus dėl pagrindinių veiklos tikslų ir / ar rezultatų mažėja objektyvaus vertinimo galimybė.

Visgi anketinės apklausos duomenys rodo, kad kasmetinių veiklos planų su numatytais veiklos užduotimis ir jų pasiekimo priemonėmis įvedimas (pritarė 76,8 proc. respondentų), galėtų tapti palankia priemone, siekiant tam tikrų AVT tikslų, pavyzdžiui, didesnės atskaitomybės už įstaigų vadovų veiklos rezultatus, didesnio veiklos savarankiškumo įstaigų vadovams, institucijos vadybos gerinimo. Tą rodo nustatyti statistiškai reikšmingi ir patikimi sąryšiai tarp kasmetinių veiklos planų įvedimo ir vadybinių aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo tikslų (žr. 24 lent.).

24 lentelė. Sąryšiai tarp kasmetinių tarnybinės veiklos planų sudarymo ir aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo tikslų (Spearman koreliacijos koeficientai)

	Aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo tikslai				
	Didesnė atskaitomybė už įstaigų vadovų veiklos rezultatus	Institucijos veiklos vadybos gerinimas	Didesnis veiklos savarankiškumo įstaigų vadovams	Lyderystės sąlygų sudarymas	Veiksmingesnė vadovų sąveika su ministrais ir Vyriausybe
Kasmetiniai veiklos planai su numatytais veiklos užduotimis ir jų pasiekimo priemonėmis	,407**	,356**	,325**	,244**	-

Kai $p = 0,000 < 0,05$

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2014 m. apklausa

⁷⁹⁹ Interviu, POLIT2, 2014 m. sausis

⁸⁰⁰ Interviu, POLIT2, 2014 m. sausis

Galima pastebėti, kad nėra statistiškai patikimo ryšio tarp kasmetinių veiklos planų sudarymo ir veiksmingesnės aukštesniųjų vadovų sąveikos su ministrais ir Vyriausybe, tačiau duomenys parodė, kad atitinkamos srities ministro įtraukimas į vertinimo komisijas yra tiesiogiai susijęs su tarpusavio pasitikėjimu grįžtais santykiais tarp ministrų ir aukštesniųjų vadovų valstybės tarnyboje (žr. 23 lent.).

Nors tarnybinės veiklos vertinimo aspektai galėtų atitikti „vykdytojo“ tipo sandėrio bruožus, tačiau būtent veiklos rezultatų (ypač kanclerio) neapibrėžtumas ir subjektyvaus vertinimo rizika neatitinka šio tipo požymių. Formaliai kancleris nėra ministerijos vadovas, todėl tam tikrų rezultatų siekimas ir jų vertinimas yra labiau santykinis.

Galima paminėti, jog vertinimo procedūras laikant „biurokratiiniu formalumu“⁸⁰¹, alternatyviu pasiūlymu pateiktas ilgesnis ataskaitinis laikotarpis, kai kompleksiskai būtų vertinama vadovo kompetencija, veikla ir rezultatai:

„dabar kasmetinis yra formalus, į jį rimtai nieks nežiūri, į tai žiūri kaip į duodamą priedą prie algos ar neduodamą, bet aš šneku apie rimtą tą atestaciją kas 5 metai, kad tave pakelia nuo kėdės ir tu nežinai, ar tave padės atgal, ar tave gali paleisti ir gali paskelbti konkursą, kurio metu tu vėl gali dalyvauti, bet iš principo rimtesnė atestacija, ne tokia kaip yra dabar“⁸⁰².

Visgi apribojant veiklos vertinimą nustatytu ilgesniu periodu arba atliekant tik kadencijos pabaigoje, yra mažai tikėtina alternatyva dėl siekio kontroliuoti tarpinius rezultatus. Tą iš dalies parodo net 85 proc. apklaustų respondentų pritarimas, jog politikai nenori suteikti vadovams didesnio veiklos savarankiškumo ir tai gali tapti kliūtimi sėkmingam AVT veikimui.

Aukštesniųjų vadovų veiklos ar konkrečiau vykdomų funkcijų apimties problema taip pat iškyla kalbant apie darbo užmokesčio struktūros pokyčius. Informantai pritaria darbo apmokėjimo sistemos pertvarkai, atsisakant priedų už kvalifikacines klases ir iš dalies palaikant diferencijuoto atlyginimo, nustatomo pagal vykdomų funkcijų ir reikalingų kompetencijų apimtį⁸⁰³, idėją, tačiau išvelgia pavojų dėl galimų keblumų, apibrėžiant vykdomų funkcijų apimtį⁸⁰⁴.

Apskritai darbo užmokesčio klausimas yra vienas aktualiausių ir tą parodo tiek anketinės apklausos duomenys, tiek interviu metu kalbinti informantai. Pripažįstama, kad aukštesniųjų vadovų atlygio aspektas yra kertinis visos reformos atžvilgiu:

„2010 metais kurtos ir bandytos priimti VTI pataisos, liečiančios aukštesniąją valstybės tarnybą. Kodėl jos nebuvo priimtos? <...> Praktikai sako taip: ten buvo numatyti dideli

⁸⁰¹ Interviu, POLIT4, 2014 m. sausis; POLIT3, 2014 m. sausis

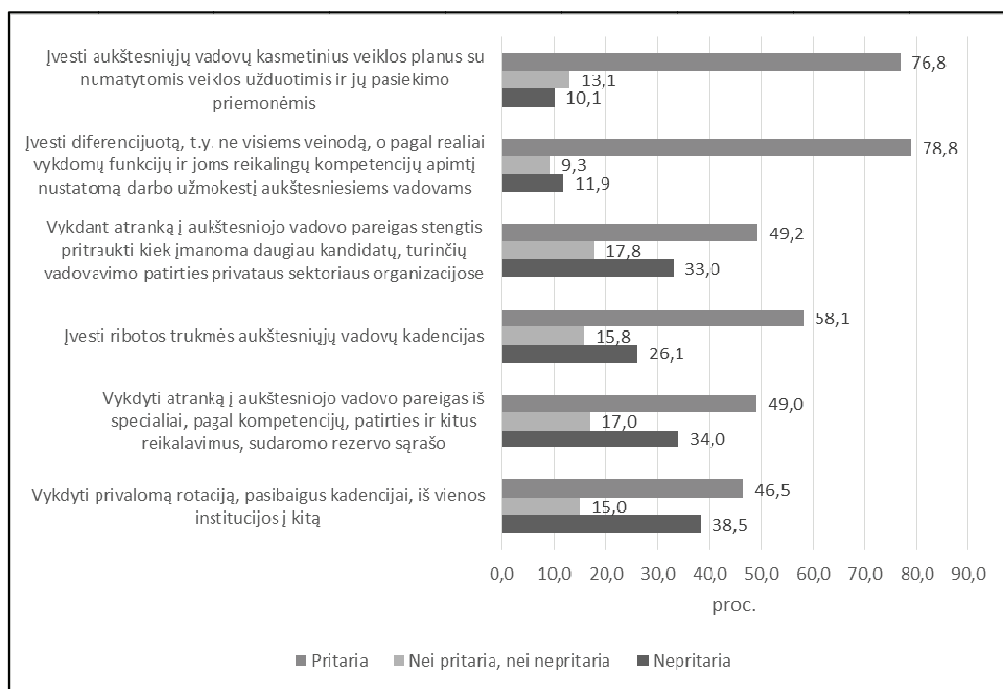
⁸⁰² Interviu, POLIT4, 2014 m. sausis

⁸⁰³ Interviu, EKSP1, 2014 m. sausis; EKSP2, 2014 m. sausis; EKSP3, 2014 m. sausis; EKSP5, 2014 m. kovas; POLIT7, 2014 m. balandis

⁸⁰⁴ Interviu, KANC1, 2014 m. sausis; EKSP7, 2014 m. balandis

reikalavimai ir mažas atlyginimas, kuris galėjo dar labiau sumažėt, o apimtis plati. Ten ne tik apie įstaigos vadovus ėjo kalba, bet ir departamentų ministerijų vadovus, kurie aišku pasipriešino. Geriau būti sraigteliu pilku ir prisitaikyti prie bet kurio ministro, negu būti matomu, būti labai atsakingu ir nemotyvuotu. Tai vat, yra atsakymas, ar reikalingi platus pokyčiai?“⁸⁰⁵.

Anketinės apklausos duomenys parodė, kad teiginiui, jog kuriant aukštesniąją valstybės tarnybą reikia įvesti diferencijuotą, t.y. ne visiems vienodą, o pagal realiai vykdomų funkcijų ir joms reikalingų kompetencijų apimtį nustatomą darbo užmokestį aukštesniesiems vadovams pritarė net 78,8 proc. apklaustųjų ir tai yra didžiausia pritariančiųjų dalis, lyginant su kitais teiginiais (žr. 28 pav.). Tokį pasirinkimą gali sąlygoti pripažįstamos darbo apmokėjimo sistemos problemos, t.y. paini darbo užmokesčio struktūra (kai priedai ir priemokos gali siekti papildomai iki 70 proc. atlygio sumos), subjektyviai ir iš esmės negrįžtamai nustatomi priedai už kvalifikacines klases, kurios dažnai nemotyvuoja dirbti geriau ir iškreipia apmokėjimo bei atsakomybės proporcijas⁸⁰⁶.



28 pav. Atsakymų pasiskirstymas, vertinant teiginius dėl aukštesniosios valstybės tarnybos turinio elementų

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2014 m. apklausa

⁸⁰⁵ Interviu, EKSP1, 2014 m. sausis

⁸⁰⁶ Interviu, POLIT9, 2014 m. balandis; EKSP3, 2014 m. sausis; KANC3, 2014 m. kovas; POLIT9, 2014 m. balandis; POLIT7, 2014 m. balandis

Pagal naujausią Valstybės tarnybos įstatymo projektą aukščiausias pareigas einančių asmenų pareigybės būtų suskirstytos į tris lygmenis, atitinkamai kiekvienam priskiriant nustatytą pareiginės algos koeficiento dydį. Kitaip tariant, būtų mokama fiksuota pareiginė alga (be intervalo), tačiau diferencijuota pagal vykdomas funkcijas į tris lygius. Pagal įstatymo projektą kompetencijų vertinimas ir veiklos rezultatai nėra siejami su darbo užmokesčiu, išskyrus išskirtinį asmeninį tarnautojo indėlį į įstaigos veiklos rezultatus, už kurį gali būti paskatinimas pinigine išmoka.

Kaip rodo 3.5. poskyryje išsamiau pristatyta suinteresuotų institucijų pozicija, darbo užmokesčio mažinimo atvejai traktuojami kaip neatitinkantys suformuotos Konstitucinio teismo doktrinos. Šiuo atveju darbo apmokėjimo sistemą suinteresuotos institucijos linkusios matyti stabilia, t. y. įstatymiškai apsaugotą, o tai labiausiai atitiktų „teisėjo“ tipo sandėrį, kuriame valstybės tarnautojo postas – atlygio ir kadencijos atžvilgiu – yra nepriklausomas (bent jau tam tikra prasme) nuo politinės kontrolės⁸⁰⁷.

Pagal naujausią įstatymo projektą aukštesniesiems vadovams sėkmingai įgyvendinus įstaigos rezultatus, t. y. įvertinus jų veiklą labai gerai, gali būti skiriama įstatymu nustatyta vienkartinė pinigine išmoka arba, įvertinus veiklą už kadencijos laikotarpį gerai arba labai gerai, siūlymas vadovauti įstaigai dar vieną kadenciją. Toks modelis aiškaus individualistinio orientyro ar derybų dėl atlygio elementų neturi, konkretūs veiklos susitarimai dėl siektinų rezultatų, už kuriuos turėtų būti atlyginta po tarnautojo veiklos rezultatų vertinimo taip pat nėra numatyti, todėl vadybinio sandėrio bruožai nedominuoja.

Vadovaujantis 2014 m. Valstybės tarnybos įstatymo projekto nuostatomis, gali būti išskiriamos net kelios santykių reguliavimo priemonės. Visų pirma, aukštesniesiems vadovams nustatytos kadencijos, galinčios užtikrinti tam tikrą stabilumą:

„<...> Kadencija, priešingai negu visi sako veikia kaip stabilumo garantija. <...> Suveikia keistu, priešingu efektu, bet tas yra realus dalykas. Valdžia sukando dantis ir išlaukė kol baigėsi kadencija, nes <...> jis puikiai suvokia, kad pigiau sulaukti kadencijos pabaigos“⁸⁰⁸.

Tyrimų duomenys rodo, kad kadencijų nustatymo idėja yra vertinama palankiai. Tam įtakos galimai turi faktas, kad daliai vadovų kadencijos jau yra numatytos. Anketinės apklausos duomenys parodė, jog daugiau kaip 58 proc. respondentų pritaria poreikiui įvesti visiems aukštesniesiems vadovams ribotos trukmės kadencijas, o interviu metu kalbinti asmenys sutartinai pritaria tarnybos laiko ribojimui. Visgi tarnybos ribojimo trukmė tiesiogiai siejama su

⁸⁰⁷ Hood, Ch., Lodge, M., *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty and Blame*. New York: Oxford University Press, 2006. P. 112

⁸⁰⁸ Interviu, EKSP4, 2014 m.

kadencijų pabaigos situacijos neapibrėžtumu, tais atvejais, kai nėra galimybės vadovams pasiūlyti alternatyvios ir/ar priimtinos pozicijos⁸⁰⁹.

„Kadencijos nėra blogai, jos vis tiek žmogui duoda vienokį ar kitokį postūmį, bet kur surasti jam po to vietą, kaip jį įdarbinti, kaip gauti iš jo grąžą už tuos investuotus pinigus, tai čia yra gan svarbus dalykas“⁸¹⁰. „<...> mes savo valstybės tarnautojų nesaugome visiškai. Mes į juos investuojame milžiniškus pinigus, o po to elementariausiai išmetam į gatvę <...> buvę kancleriai šiti niekam nebereikalingi, nes juos paprasčiausiai pastumia, jie išeina į privatų verslą ir gerai ten sukasi, o mes sakome kaip čia pasikviesti tuos jau labai protingus iš verslo, kai mes patys išvarome juos tenais“⁸¹¹.

Pagal naujausią Valstybės tarnybos įstatymo projektą iki kadencijos pabaigos likus vieneriems metams aukštesnieji vadovai įtraukiami į kandidatų sąrašą ir gali pretenduoti į kitas aukštesniojo vadovo pareigas, taip pat aukštesnieji vadovai jų prašymu gali būti perkelti į žemesnes valstybės tarnautojo pareigas ir dar ketverius metus (kaip ir tie aukštesnieji vadovai, kurie neįsidarbino kitose pareigose) turi teisę grįžti į aukštesniojo vadovo pareigas. Visgi neįsidarbinus kitose aukštesniojo vadovo pareigose arba žemesnėse valstybės tarnautojo pareigose, finansinių garantijų tarnautojams nebelieka. Siekiant spręsti šį klausimą, ką „laikiniai asmuo turėtų daryti“, dalis informantų pateikia LR diplomatinės tarnybos pavyzdį arba „patarėjų tarybų“ steigimo alternatyvą⁸¹²:

„laikiniai, kai neturi kur nurotuoti diplomatus, iš kažkokių tai ambasadų jie dirba ministras be portfelio, jie būna prie ministerijos. Aišku tai kainuoja, tai kainuoja išlaikyti, bet kita vertus, jie kaip kompetencijos centras gali dirbti, tai iš tikrųjų, kodėl nepasinaudoti tai pačiai ministerijai kompetencijomis, <...> aišku tam rezervui finansuoti tada reikėtų kažkiek lėšų, bet vėlgi pasižiūrėkime dabar, kiek samdo įvairių, atsiprašant, neiškių konsultantų ir kokias lėšas sumoka, kai ką galėtų realizuoti patys“⁸¹³; „<...> patarėjų tarybos, kur tiems žmonėms būtų mokama. <...> lieka galimybė dirbti toje pačioje srityje ar turėti kažkokių interesus. [...] Tu išeini iš AVT (sistemos) lauk, bet tavęs neišmeta į gatvę. Tu neini į gatvę, nesėjimas į gatvę, yra daug nelaimingų. Ten sudėtinga“⁸¹⁴.

Būtent galimybė aukštesniesiems vadovams pereiti į žemesnes pareigas išsaugant (keturis metus) galimybę grįžti į aukštesniąją valstybės tarnybą taip pat gali būti traktuojama kaip

⁸⁰⁹ Interviu, POLIT2, 2014 m. sausis; EKSP3, 2014 m. sausis; KANC1, 2014 m. sausis; KANC2, 2014 m. sausis; POLIT9, 2014 m. balandis

⁸¹⁰ Interviu, EKSP3, 2014 m. sausis

⁸¹¹ Ten pat

⁸¹² Interviu, POLIT2, 2014 m. sausis; EKSP3, 2014 m. sausis; EKSP4, 2014 m. vasaris; POLIT7, 2014 m. balandis

⁸¹³ Interviu, POLIT2, 2014 m. sausis

⁸¹⁴ Interviu, EKSP4, 2014 m. vasaris

santykių reguliavimo priemonė, kadangi politinio nesutarimo atveju aukštesnysis vadovas turi alternatyvą pasirinkti.

„Tas nesusidurbimo aspektas yra natūralus, su vienu gali dirbti, o su kitu negali ir nebūtinai politiniai motyvai yra lemiantys <...> kitose šalyse pvz. Belgijoje, veikia tie mechanizmai, kai žmogus nueina į kitas pareigas tam tikrą laikotarpį ir vėl gali grįžti. Mes numatome jam galimybę išėjus iš aukštesniosios valstybės tarnybos į valstybės tarnybą, vėl grįžti į AVT [...] numatom tokią teisę. Kad jisai, galima tai vadinti rezervu, jis lieka jame ir gali keturis metus grįžti į AVT⁸¹⁵“

Galiausiai, išlieka galimybė sudaryti šalių susitarimą dėl įstaigos vadovo ir karjeros valstybės tarnautojo atleidimo iš pareigų.

„Na, jeigu ateina ministras man kaip kancleriui pasako, kad na aš tikrai su tavim nenoriu dirbti, tai įstatyme yra toks straipsnis, punktas, kad galima pasirašyt susitarimą. Priklausomai nuo stažo tau išmoka išmokas ir tokiu būdu ir atsiveikini, na iš tikrųjų aš bent jau laikausi to principo, kad na negali eiti į darbą, kuris tau nepatinkamas na ir kaip katorga yra, nėr pasitikėjimo⁸¹⁶“.

Beje, kuriama aukštesnioji valstybės tarnyba pati savaime laikoma konfliktų prevencine priemone, užtikrinančia skaidrumą ir viešumą: *„aukštesnioji valstybės tarnyba bus „labiau matoma“, bus skelbiama jo [aukštesniojo vadovo] karjera, pokyčiai. Ir jeigu jis yra atleidžiamas tai visuomenė tai turi žinot. Nes tie žmonės yra brangiai apmokami iš mokesčių mokėtųjų pinigų. Tai jau bus skiepas nuo bandymų padaryti veiksmus nereglamentuotus“⁸¹⁷.*

Tam tikri kontrolės ir balanso mechanizmai iš esmės gali tapti santykių reguliavimo arba galimo sukčiavimo prevencine priemone. Ypač tai aktualu valdžių kaitos laikotarpiu, kuomet tiek valstybės tarnautojai gali rodyti priešišumą ir pasyvumą, tiek pati vyriausybė, matydama galimą rinkimų pralaimėjimą, gali imtis veiksmų, siekdama neigiamai paveikti būsimos vyriausybės planus. Lietuvoje tai pasireiškia ministerijų valdymo struktūrų pokyčiais, koreguojant aukščiausio rango karjeros valstybės tarnautojų ir politinio pasitikėjimo tarnautojų proporcijas ir tokiu būdu keičiant sudarytus sandėrius. Atitinkamų taisyklių nebuvimas gali pakenkti ne tik valdžios teisėtumui, bet ir patiems valstybės tarnautojams, todėl atskiros šalys priima tam tikrų santykius reguliuojančių taisyklių.

Pavyzdžiui, Jungtinės Karalystės, Belgijos bei Naujosios Zelandijos vyriausybės veikia pagal įstatymus ir atitinkamas konvencijas, kurie numato, kad jokie aukšto rango paskyrimai į valstybės tarnybą negali būti daromi prieš rinkimus, o Italijos valstybės tarnybos įstatymas

⁸¹⁵ Interviu, EKSP6, 2014 m. kovas

⁸¹⁶ Interviu, KANC2, 2014 m. sausis

⁸¹⁷ Interviu, EKSP1, 2014 m. sausis

apima nuostatų, pagal kurias ne ministerinių institucijų ir agentūrų vadovai, vyriausybės paskirti paskutinės sesijos prieš rinkimus metu, gali būti atšaukti naujosios vyriausybės⁸¹⁸. Vokietijos pavyzdys rodo, jog šalyje galiojanti „politinio atsistatydinimo“ taisyklė apriboja teisėjiškai savybes valstybės tarnybos lojalumo sandėriuose, kai vyriausybė gali pareikalauti valstybės tarnautojo išėiti į „ankstyvą pensiją“ dėl politinių priežasčių (nors atsistatydinę tarnautojai išlaiko teisę gauti atlyginimą ir privilegijas bei gali grįžti į valstybės tarnybą ateityje)⁸¹⁹. Tokiu (nors ir finansiškai brangiu) būdu yra sudaromos sąlygos politikams, išvengiant sukčiavimo, apsupti save tais valstybės tarnautojais, kuriuos jie laiko lojaliais, o ne oponuojančiais jų interesams. Nyderlanduose įteisinta oficiali konfliktų tarp ministrų ir aukščiausio rango valstybės tarnautojų reguliavimo procedūra, kuriame specialus vaidmuo suteikiamas ABD biuro (už aukštesniosios valstybės tarnybos valdymą atsakinga institucija) generaliniam direktoriui⁸²⁰. Ministrui pareiškus nepasitikėjimą valstybės tarnautoju, generalinis direktorius privalo atlikti tyrimą ir pristatyti tyrimo rezultatus ministrų kabinetui, todėl tarnautojo „pakeitimo“ atveju, tai nebūtų paprastas sprendimas ministro, kuriam nepatinka tarnautojas⁸²¹.

Atliekant 2014 m. interviu, informantų taip pat buvo teirujamasi, ar reikėtų įteisinti panašaus pobūdžio santykių reguliavimo priemonių. Nors idėja vertinama palankiai, tačiau praktiniu pritaikomumu dvejojama, kadangi „niekas nenorės viešai pasakoti, kodėl tau nepatinka tas valstybės tarnautojas ir suras kitų būdų jį pakeisti“⁸²². Anketinės apklausos metu respondentų taip pat buvo teirujamasi, ar „būtų reikalinga galimybė per pirmuosius darbo metus nutraukti darbą aukštesniojo vadovo pareigose (numatant galimybę užimti lygiavertes pareigas kitoje institucijoje) vienos iš pusių (priimančiojo į pareigas arba priimtojo į pareigas) noru“. Teiginiui pritarė tik 39 proc. respondentų ir ši santykių tobulinimo alternatyva, lyginant su kitais teiginiais, sulaukė mažiausio respondentų palaikymo (žr. 26 pav.). Galima teigti, kad respondentai neįžvelgia poreikio formuoti atskirų konfliktų sprendimo mechanizmų.

Remiantis tyrimų duomenimis, galima konstatuoti, kad šiuo metu Lietuvoje nepasireiškia „teisėjo“ tipo lojalumo sandėriai dėl gana apriboto aukštesniųjų tarnautojų veiklos savarankiškumo, o naujausio Valstybės tarnybos įstatymo projekto nuostatos, pagal kurias liberalizuojama atleidimo procedūra, o ministrui suteikiama sprendžiamoji teisė priėmimo procese taip pat nėra būdingos nepriklausomo „teisėjo“ tipo lojalumo sandėriams. Pagal

⁸¹⁸ Matheson, A. et. al., *Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants*. OECD Working Papers on Public Governance, OECD Publishing, 2007. P. 20-21

⁸¹⁹ Hood, Ch., Lodge, M., *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty and Blame*. New York: Oxford University Press, 2006. P. 114-115

⁸²⁰ Steen Trui ir Meer, Frits M. Van der; *Public service bargains in Dutch top civil service; Public Policy and Administration*, 26(2); April 2011. P. 215

⁸²¹ OECD, *The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries*. Paris, GOV/PGC/PEM, 2, 2008. P. 85

⁸²² Interviu, KANCI, 2014 m. sausis

numatytus aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo tikslus, iš esmės yra siekiama projektuoti serijinio lojalumo pagrindu paremtus partnerio tipo sandėrius, kuriuose valstybės tarnautojai turėtų galimybę tapti būsimų ministrų ir skirtingų politinių partijų vyriausybių, nepriklausomai nuo jų politinių pažiūrų, patikėtiniais, taip pat apimant ir vykdytojo tipo sandėrio bruožų, tikintis suformuoti stiprių vadovų – lyderių, pasižyminčių vadybinėmis kompetencijomis ir gebančių vykdyti ilgalaikes strategines užduotis bei pasiekti numatytus rezultatus, korpusą. Palankesnės sąlygos numatytiems aukštesniosios valstybės tarnybos tikslams įgyvendinti susidarytų ministrų – sekretorių modelio valstybės tarnybos sistemoje. „Vykdytojo“ tipo sandėriai, labiausiai atitinkantys vadybinę idėją, iš esmės yra apriboti dėl Valstybės tarnybos įstatymo projekte numatytos aukštesniųjų vadovų atrankos iš „vidinių kandidatų“ sąrašo ir veiklos rezultatų neapibrėžtumo bei išliekančios subjektyvios vertinimo rizikos. Galima teigti, kad numatytos valstybės tarnybos sistemos pertvarkos priemonės iš esmės yra palankios tolesniam „asmeninio lojalumo“ tipo sandėrio dominavimui, nors palaipsnis atskirų tarnybos sąlygų aukštesniesiems vadovams nustatymas galėtų formuoti ir „vykdytojo“ tipo sandėrį.

Atlikti tyrimai rodo, kad aukštesniųjų vadovų modeliuojama aukštesnioji valstybės tarnyba galėtų apimti tokius parametrus ir pasižymėti tokiais bruožais: darbo užmokestis aukštesniesiems vadovams nustatomas pagal realiai vykdomas funkcijas ir joms reikalingų kompetencijų apimtį; sudaromi planai su numatytomis veiklos užduotimis (metams arba ilgesniam periodui); aukštesniųjų vadovų priėmimo modelio taikymas, kai galutinis sprendimas tenka priimančiam asmeniui, pasirenkant kandidatą iš pateikto pretendentų sąrašo, sudaryto pagal kompetencijų ir patirties reikalavimus (t. y. pirminiame etape patikrinus kandidatų kompetencijas ir patirtį); kadencijų nustatymas, tačiau užtikrinant „teisėtą lūkesčių kadencijos garantiją“ iš naujo įtraukiant aukštesniuosius vadovus pasibaigus kadencijoms į kandidatų sąrašą (apibrėžtam laikotarpiui) ir / ar pasiūlant kitą poziciją už atitinkamą atlygį.

IŠVADOS

1. Išanalizavus teorinius modelius, buvo suformuota tinkama teorinė prieiga apibrėžtam tyrimo objektui analizuoti. Visų pirma, valstybės tarnybos sistemos tobulinimo procesas ir valstybės tarnybos sistemos tobulinimo iniciatyvos disertacijoje analizuojamos pasinaudojant „*pertraukiamos pusiausvyros*“ viešosios politikos teorija, kuri leidžia paaiškinti specifinį viešosios politikos pokyčių modelį, kai ilgi stabilumo laikotarpiai ir inkrementiniai pokyčiai yra pertraukiami, vykdant radikalius pokyčius. Radikalūs pokyčiai valstybės tarnybos sistemos tobulinimo kontekste neįmanomi be žmogiškųjų išteklių valdymo modernizavimo, todėl antrasis teorinis konceptas siejamas su valstybės tarnybos sistema, kaip žmogiškųjų išteklių valdymo sistema, tokiu būdu pasitelkiant ir vadybinę prieigą. Galiausiai, tiriant politikų ir valstybės tarnautojų santykius, analizės lygmuo išsiplėčia į politinės organizacijos lygmenį, todėl pasitelkiama trečioji - politologinei tyrimų perspektyvai priskiriama valstybės tarnybos sandėrių teorija, kuri papildoma politizacijos reiškinį nusakančiais elementais. Tokiu būdu, apjungus politinę ir vadybinę perspektyvas, yra sudaromas tinkamas teorinis pagrindas tirti valstybės tarnybos sistemos tobulinimo politikos procesus santykių tarp politikų ir valstybės tarnautojų vystymo kontekste.

2. Išanalizavus Lietuvos valstybės tarnybos sistemos raidą ir politikų – valstybės tarnautojų sąveikos ypatumus laikotarpiu nuo 1990 iki 2008 m. pb., galima konstatuoti, kad:

2.1. nuo nepriklausomybės atkūrimo tebevykstančiam valstybės tarnybos sistemos tobulinimo procesui labiau būdingi atsitiktiniai, išorės veiksnių paskatinti pokyčiai. Viena to priežasčių - konceptualaus įsivaizdavimo dėl valstybės tarnybos sistemos tobulinimo kryptčių stoka. Apibrėžtu laikotarpiu identifikuotas vienas pusiausvyros pertraukimas, sudaręs sąlygas įgyvendinti esminius pokyčius ir pertvarkyti valstybės tarnybos sistemą – tai pasirengimo stojimui į Europos Sąjungą periodas. Šiuo laikotarpiu, visų pirma, suintensyvėjo valstybės tarnybos sistemos pokyčių iniciatyvos. Antra, buvo pasiektas politinių partijų sutarimas dėl siūlomų viešojo sektoriaus pertvarkos elementų. Trečia, tai turėjo įtakos profesionalios valstybės tarnybos, paremtos teisės viršenybės principu, formavimuisi ir teisinio formalizmo plėtrai. Galiausiai, per laiką išivyravusi legalistinė sprendimų priėmimo tradicija, susiformavęs legalistinis požiūris į valstybės tarnybos sistemos tobulinimą, vykstantis teisės aktų infliacijos procesas apsunkina pokyčių iniciatyvų raišką.

2.2. Sovietinės administravimo praktikos naikinimas buvo viena iš priežasčių, lėmusių aiškiai atskiriančio politikų ir administratorių santykius modelio pasirinkimą. Palaipsniui plečiamas įstatyminis valstybės tarnybos reguliavimas turėjo sukurti nuo partinės įtakos nepriklausančių ir savo lojalumą būsimiems ministrams gebančių perduoti valstybės tarnautojų

(„serijinių lojalistų“) korpuse. Lygiagrečiai buvo plečiama ministrų komanda, įsteigiant viceministro (politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojo) pareigybę ir tokiu būdu stiprinant „asmeninių lojalistų“ gretas. Galiausiai, dėl 2002 m. priimtų LR Vyriausybės įstatymo ir LR Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimų, daugelis asmeniniu lojalumu saistomų tarnautojų oficialiai tapo nuolatiniais karjeros valstybės tarnautojais. Tai reiškia, kad tiek politinės ministro komandos nariai, tiek nuolatiniai aukščiausio rango valstybės tarnautojai su politikais buvo siejami labiau asmeniniu lojalumu grįstais santykiais. Visgi dažna ministerijų valdymo modelių kaita ir nepastovi politinė elgsena, koreguojant politinio pasitikėjimo ir aukščiausio rango nuolatinį karjeros valstybės tarnautojų proporcijas, tampa sukčiavimo priemone, kuri yra žalinga ir neskatina tarpusavio pasitikėjimu grįstų santykių formavimosi.

3. Išnagrinėjus valstybės tarnybos tobulinimo politiką ir iniciatyvas penkioliktosios LR Vyriausybės veiklos laikotarpiu, galima teigti, kad

3.1. „pertraukta valstybės tarnybos sistemos pusiausvyra“, kurios pradžios stadija siejama su penkioliktosios Vyriausybės veiklos laikotarpio pradžia, atvėrė darbotvarkę įprastai nepopuliariems sprendimams. Politinės aplinkybės, paremtos partine programa, sudarė palankią situaciją, kai radikalūs sprendimai gali tapti politikos tobulinimo instrumentu. Visgi, dėl politinio dėmesio telkimo ekonominio sunkmečio sąlygotoms problemoms, nepasinaudojus sudarytų aplinkybių situacija, „pertrauktos pusiausvyros“ stadija įgavo sutrikdytos sistemos bruožų. Tik įpusėjus Vyriausybės veiklos kadencijai buvo apibrėžti ir konceptualizuoti valstybės tarnybos sistemos tobulinimo politikos prioritetai, kas paskatino greitų rezultatų siekius ir tapo vienu iš tobulinimo proceso trukdžių. Suplanuota sisteminė, vadybiniais principais paremta valstybės tarnybos pertvarka, dėl kritiškų vertinimų ir priešiškos suinteresuotų institucijų pozicijos, tobulinimo procese įgavo kur kas nuosaikesnį pobūdį. Pirminių valstybės tarnybos reformos idėjų ir radikaliausiu elementu įvardintų kontraktinių santykių reguliavimo nuostatų, galėjusių labiausiai koreguoti politikų ir valstybės tarnautojų santykius, dėl ypač aršios kritikos buvo atsisakyta. Išryškėjusi skeptiška suinteresuotų institucijų pozicija dėl lankstesnių priemonių valstybės tarnyboje diegimo, argumentuojant galimu subjektyvumu ar sukčiavimo atvejų pasireiškimu ir pabrėžiant teisinę valstybės tarnautojų statuso apsaugą, išryškino siekius išsaugoti valstybės tarnybos status quo. Nors Vyriausybės veiklos kadencijos pabaigoje buvo mėginama keisti veiklos taktiką ir pasinaudoti politiniais manevrais (pavyzdžiui, susistemintą Valstybės tarnybos įstatymo projekto informaciją atskirai pristatinėjant Seimo komitetams ir grupėms, taip tikintis didesnio palankumo), tačiau penkioliktosios Vyriausybės veiklos laikotarpiu sisteminė valstybės tarnybos reforma neįvyko, o užsitęsęs sutrikdytos sistemos periodas natūraliai perėjo į pusiausvyrą.

3.2. Identifikuoti valstybės tarnybos sistemos tobulinimo politikos formavimo procesui įtaką darę veiksniai (ekonominis sunkmetis, asmeniniai ir instituciniai interesai, politinio sutarimo stoka, laiko faktorius) neleido pasinaudoti „pertrauktos pusiausvyros“ situacija radikaliems pokyčiams įgyvendinti. Visgi, mėginant įvykdyti sisteminę pertvarką, lygiagrečiai buvo vykdoma alternatyvi politika, priimant pavienius politinius sprendimus dėl atskirų valstybės tarnybos sistemos elementų tobulinimo. Tokiu būdu įvestos kadencijos Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovams, pertvarkyta atrankos į valstybės tarnybą sistema, įtvirtintos lankstesnio atleidimo iš valstybės tarnybos nuostatos, tarnybinės veiklos vertinimas susietas su veiklos rezultatais ir strateginio planavimo sistema. Visų pirma, tai parodo, kad valstybės tarnybos sistemos tobulinimo politika pasižymi inkrementiniu sprendimų priėmimo būdu, o politiniam procesui labiau būdinga sutrikdytos sistemos stadija. Antra, įgyvendinti pokyčiai tik iš dalies atitinka Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijoje patvirtintus politinius tikslus, kadangi atrankos sistemos pertvarka nebuvo įvardinta kaip vienas iš pagrindinių siektinų politinių prioritetų.

4. Išanalizavus Valstybės tarnybos tobulinimo koncepciją ir įvertinus jos reikšmę valstybės tarnybos sistemos tobulinimo politikos kontekste, galima teigti, kad LR Vyriausybės nutarimu patvirtinta Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija, visų pirma, yra svarus politinis sprendimas, bandant conceptualizuoti valstybės tarnybos viziją. Antra, valstybės tarnybos sistemos tobulinimas pirmąkart iškeltas į viešosios politikos darbotvarkę sava (o ne išorės veiksnių paskatinta) iniciatyva. Trečia, koncepcija apibrėžė valstybės tarnybos tolesnės plėtros gaires, numatant atskirų valstybės tarnybos sistemos elementų pokyčius, t. y. suplanuotas sisteminius pokyčius, paremtas vadybiniais principais. Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos turinio ir suinteresuotų institucijų pateiktų išvadų / rekomendacijų (dėl koncepcijos projekto) analizė parodė, kad dalis koncepcijos nuostatų yra pernelyg deklaratyvios ir nepagrįstos. Būtent dokumento turinio neišbaigtumas yra viena iš priežasčių, paskatinsiu didesnę suinteresuotų institucijų pasipriešinimą, numatytų tobulinimo priemonių taikymui. Koncepcijos pagrindu parengti Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo projektai (2010 m. ir 2011 m.) neapima dalies koncepcijoje įtvirtintų principinių nuostatų ir, priešingai, numato papildomų valstybės tarnybos sistemos pertvarkos elementų. Tai rodo, kad conceptualizuota valstybės tarnybos vizija ir apibrėžta valstybės tarnybos sistemos tobulinimo kryptis, politiniame procese pakito. Galiausiai, Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos patvirtinimo Vyriausybės nutarimu faktas neužtikrino jos nuostatų tęstinumo. Pasikeitus valdančiajai daugumai, naujausias Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo projektas (2014 m.) nėra paremtas koncepcijoje apibrėžtais politiniais prioritetais.

5. Gauti tyrimų duomenys parodė, kad valstybės tarnautojai iš esmės teigiamai įvertino vykdytą valstybės tarnybos reformą ir vadybiniais principais paremtą jos turinį. Visgi, išanalizavus valstybės tarnybos sistemos tobulinimo politikos procesui didžiausią poveikį turėjusius veiksnius, nustatyta, kad būtent asmeniniai ir instituciniai interesai tapo vienu svarbiausių penkioliktosios Vyriausybės veiklos laikotarpiu inicijuotos valstybės tarnybos reformos trukdžių. Tai reiškia, kad valstybės tarnautojai (ypač vadovai), pripažindami poreikį tobulinti valstybės tarnybą, ėmėsi priemonių, bandydami paveikti politinį procesą ir išlaikyti status quo. Sumanymą Lietuvos valstybės tarnyboje įteisinti aukštesniojo vadovo statusą ir nustatyti jiems specialias tarnybos sąlygas, dauguma aukštesniųjų vadovų taip pat palaiko, tačiau savo tarnybinę veiklą labiau sieja su institucijos veiksmingo darbo užtikrintojo ir specialisto – profesionalo, o ne vadovo – vadybininko vaidmenimis. Šie prieštaravimai parodo, kad tobulinimo poreikis yra pripažįstamas, pabrėžiant egzistuojančias problemas, tačiau valstybės tarnautojų pasirengimas pokyčiams nėra didelis, o viena to priežasčių – per laiką susiformavę ir dominuojantys asmeniniu lojalumu grįsti santykiai. Tokiu atveju interesas pokyčiams yra abipusiai žemas.

6. Ištyrus aukštesniosios valstybės tarnybos sistemos vystymo prielaidas Lietuvoje, galima konstatuoti, kad

6.1. vadovų valstybės tarnyboje grandies stiprinimo klausimai, į politinę darbotvarkę patekę XV Vyriausybės veiklos laikotarpiu, toliau buvo plėtojami šešioliktosios Vyriausybės, kuri 2014 m. vid. pateikė naują LR Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo projektą. Išlikęs politinis dėmesys aukštesniosios valstybės tarnybos klausimams rodo apie valstybės tarnybos sistemos tobulinimo politikos proceso (vadovų korpuso stiprinimo atžvilgiu) tęstinumą. Suinteresuotų institucijų pozicija vadovų korpuso pokyčių klausimais tapo akivaizdžiai palankesnė (lyginant su Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos projekto ir 2010 bei 2011 m. Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo projektu atvejais), apsiribojant tik detalumo stygiaus pastabomis. Tyrimų duomenys parodė, kad, nepaisant galimų kliūčių (nepalankus visuomenės požiūris, galios sukcentravimo administracinio elito rankose), sumanymui Lietuvos valstybės tarnyboje įteisinti aukštesniojo vadovo statusą, nustatant jiems specialias sąlygas, pritarė tiek aukštesnieji vadovai, tiek apklausti politikai bei ekspertai – praktikai. Tai rodo, kad politinis dėmesys ir suinteresuotų institucijų bei pačių aukštesniųjų vadovų išreikšta pozicija yra palankios sąlygos dėl aukštesniosios valstybės tarnybos sistemos vystymo.

6.2. Aukštesniųjų vadovų savo vaidmens identifikavimas kaip specialisto / profesionalo ir institucijos veiksmingo darbo užtikrintojo (institucijos vidaus administratoriaus), iš esmės neatitinka keliamų aukštesniosios valstybės tarnybos tikslų, pagal kuriuos aukštesnieji vadovai turi pasižymėti vadybinėmis kompetencijomis ir atlikti tarpininko vaidmenį, siekiant visos

vyriausybės, o ne tik konkrečios institucijos tikslų. Nors vienas pagrindinių AVT kūrimo tikslų - siekis gerinti tarpinstitucinį bendradarbiavimą nėra apribotas tapatybės suvokimu (save identifikuoja tiek su vadybininko, tiek su specialisto vaidmenimis), tačiau taip pat nėra patikimų sąryšių, kad tokios AVT vystymo priemonės kaip rotacijos aukštesniesiems vadovams įvedimas, atrankos vykdymas iš specialiai sudaryto rezervo sąrašo, diferencijuoto darbo užmokesčio modelio taikymas ar kasmetinių veiklos planų su numatytomis veiklos užduotimis įvedimas, paskatintų tarpinstitucinį bendradarbiavimą. Visgi duomenys parodė, kad specialių sąlygų vadovams nustatymas galėtų skatinti bendros aukštesniųjų vadovų kultūros formavimąsi. Atitinkamai, formuojantis bendrai vadovų kultūrai ir nepaisant vyraujančios specialistų / profesionalų savęs suvokimo tapatybės, būtų užtikrinamas geresnis tarpinstitucinis veiklos koordinavimas. „Vykdymo“ tipo sandėriai yra mažiau palankūs, siekiant spręsti tarpinstitucinio koordinavimo problemas, kadangi tarnautojai pagrindinį dėmesį linkę sutelkti tikslų pasiekimui konkrečioje institucijoje, o ne centrinėje valdžioje.

7. Išanalizavus trišalius ministro – viceministro – kanclerio santykius, nustatyta, kad:

7.1. vienas iš galimų ministro – kanclerio santykių formavimo scenarijų kyla tuomet, kai pasikeitus ministerijos vadovui, „pasikeičia“ ir ministerijos kancleris, tačiau tokia situacija vertinama kaip tiesioginės politizacijos apraiška. Atveju, kai kancleriai savarankiškai priima sprendimus pasitraukti iš tarnybos, keičiantis valdžiai, nebuvo užfiksuota, todėl numanoma politizacija nėra aiški. Tais atvejais, kai kancleris lieka toliau dirbti ministerijoje, santykių pobūdį iš esmės nulemia ministrai, o kancleriai dažnai pasižymi lankstumu ir gebėjimu prisitaikyti ar netgi išnaudoti silpnąsias ministro savybes. Kancleris gali tapti politinio vadovo partneriu tais atvejais, kai ministrai turi aiškia politinę programą, o kancleris geba patarti (nepartinio pobūdžio patarimais) ir perspėti (apie galimas pasekmes), tačiau negali trukdyti vykdyti programos tikslų. Priešingu atveju, ministras gali eliminuoti kanclerį, išimtinai priskirdamas jam tik „ūkio reikalų tvarkytojo“ funkcijas, atblokuojant nuo politikos formavimo proceso. Tais atvejais, kai ministras neturi aiškios politinės programos ir siektinų tikslų, kancleris gali „perimti“ ministro politinį vaidmenį ir veikti pagal asmeninius, biurokratinius ar partinius interesus, darant įtaką politikos turiniui, taip pat gali imituoti darbą ar netgi kurti politinį sabotажą. Tokiu būdu kancleriai pažeidžia sudarytą lojalumo sandėrį. Savo ruožtu ministrai nesilaiko sandėrio sąlygų, kai paskiria valstybės tarnautojams prieštaringas užduotis ir neapibrėžia aiškios veiklos krypties. Ministrų – kanclerių santykių pobūdį didžia dalimi nulemia ministro vaidmuo, kuris gali skirtis priklausomai nuo turimos ankstesnės darbo patirties, politinių funkcijų suvokimo ir politinės komandos sudėties.

7.2. Ministrų – viceministrų santykių pobūdis iš dalies priklauso nuo viceministro „paskyrimo“ modelio. Šiuo metu vyraujantis „svetimo viceministro“ modelis, kai viceministras

paskiriamas iš kitų koalicijos partijų pagal suderėtas kvotas, prieštarauja viceministrų funkciniai paskirčiai ir neatitinka „asmeninio lojalumo“ sandėrio koncepto bei apriboja ministro galią formuoti politinę komandą laisva valia. Nors ministrų ir viceministrų santykiai yra tradicinis asmeninio lojalumo sandėrio pavyzdys, tačiau „svetimi viceministrai“ tam tikrose situacijose įgyja ir „juokdario“ tipo bruožų, ypač kvestionuodami ministro poziciją. Siekiant išvengti skirtingų politikų ministerijoje vykdymo ir užtikrinti ministro komandos tvarumą, palankesnis taptų „savo viceministro“ modelis, kai atitinkamos srities ministras ir viceministrai yra tos pačios partijos nariai arba ministras turi teisę savo nuožiūra pasirinkti politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautoją. Išryškėjo viceministrų profesionalumo stygiaus problema, todėl keliami kompetencijų reikalavimo viceministrams nustatymo ar net priskyrimo viceministrų pareigybes aukštesniosios valstybės tarnybos korpusui, klausimai.

7.3. Pagal skirtingus lojalumo sandėrius dirbančių valstybės tarnautojų tarpusavio sutarimas gali tapti opia problema tuo atveju, jeigu politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautojai duoda tiesioginius nurodymus (ar prilygstančius tiesioginiams nurodymams) nuolatiniams valstybės tarnautojams. Lietuvoje atskirose ministerijose kanclerio – viceministrų galios balansai pasiskirsto skirtingai, todėl svarbus tampa ministro vaidmuo ir bendrų taisyklių, veiklos principų ir apribojimų nustatymas. Nors kancleris turėtų būti politiškai atliepus, tačiau jis turi būti atribotas nuo partinių užduočių. Praktikoje kylanti funkcijų neapibrėžtumo problema iš esmės pažeidžia viceministrų, turinčių apsaugoti valstybės tarnautojus nuo ministro reikalavimų vykdyti su partijos politika susijusias užduotis, veiklos esmę. Visgi, nepaisant nustatytos funkcijų neapibrėžtumo problemos ir pavienių konkurencijos tarp kanclerių ir viceministrų atvejų, negauta duomenų apie tai, kad veiktų tam tikri mechanizmai, kuriais viceministrai galėtų politizuoti kanclerių vykdomą veiklą, apie procedūrinius trukdymus, kurie ribotų ar sumenkintų kanclerių indėlį, formuojant viešąją politiką, apie patarimų turinio iškraipymus, priskiriant partinius bruožus, todėl kanclerių – viceministrų sąveikai iš esmės nėra būdinga administracinė politizacija. Kanclerių – viceministrų santykių pobūdį labiau nulemia viceministro pozicija, kadangi kancleriai yra linkę prisitaikyti.

8. Ištyrus aukštesniųjų vadovų santykių su politikais ypatumus ir įvertinus galimų pokyčių įtaką tarpusavio santykiams, galima konstatuoti, kad

8.1. politikų ir nuolatinė valstybės tarnautojų santykiams būdingas „partnerio“ tipo ir labiau asmeniniu pasitikėjimu grįstas lojalumas, kuris reiškiasi per partinę logiką ir formuoja „asmeninio lojalisto“ tipo sandėrį. Partinė narystė turi įtakos priimant į aukštesniųjų vadovų valstybės tarnyboje postus, o užėmę aukštesniųjų vadovų pareigas, didžioji dalis valstybės tarnautojų ir toliau aktyviai dalyvauja savo politinių partijų veikloje. Tai daro įtaką valstybės tarnautojų elgesiui ir veiklai bei sudaro sąlygas greita (siektino) politinio atliepumo pasireikšti

partiškumui, kuris nėra būtinas lojalumo sandėriui užtikrinti ir labiau skatina sukčiavimą bei trukdo formuotis tvariems sandėriams. Pagal numatytus aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo tikslus, iš esmės yra siekiama projektuoti „serijinio lojalumo“ pagrindu paremtus „partnerio“ tipo sandėrius, kuriuose valstybės tarnautojai turėtų galimybę tapti būsimų ministrų ir skirtingų politinių partijų vyriausybių, nepriklausomai nuo jų politinių pažiūrų, patikėtiniais, taip pat apimant ir „vykdytojo“ tipo sandėrio bruožų, tikintis suformuoti stiprių vadovų – lyderių, pasižyminčių vadybinėmis kompetencijomis ir gebančių vykdyti ilgalaikes strategines užduotis bei pasiekti numatytus rezultatus, korpusą. Visgi, tokios priemonės kaip aukštesniųjų tarnautojų atranka iš „vidinių kandidatų“ sąrašo nebūtų palanki „vykdytojo“ tipo sandėrio formavimuisi. Netinkamai formuluojant tarnybinės veiklos užduotis ar konkrečiai nesusitarus dėl pagrindinių veiklos tikslų, iškyla veiklos rezultatų neapibrėžtumas ir išauga subjektyvaus vertinimo rizika bei mažėja rezultatais grįstos kontrolės galimybės. Tokiu atveju „vykdytojo“ tipo lojalumo sandėrių vystymas taip pat yra apribotas. Darbo užmokesčio struktūra, kai numatytas fiksuotas atlyginimas (nors ir diferencijuotas pagal vykdomas funkcijas į atskirus lygius) aiškiaus individualistinio orientyro ar derybų dėl atlygio elementų neturi, todėl vadybiniai sandėrio bruožai nedominuoja. Tai reiškia, kad vertinant pagal inicijuotas tobulinimo priemones, vykdytojo tipo sandėrių, labiausiai atitinkančių vadybinių sandėrių logiką, galimybės yra ribotos. Kita vertus, patys aukštesnieji vadovai ir politikai nėra suinteresuoti „vykdytojo“ tipo sandėrio plėtra. Nors „vykdytojo“ lojalumas suteiktų politikams teisę „perkelti kaltę“ valstybės tarnautojams dėl nesėkmių (nepasiektų rezultatų), tačiau Lietuvos politinės – administracinės kultūros kontekste toks „kaltės perdavimas“ nėra priimtinas ir visuomenė atsakomybės bet kokių atveju reikalautų iš politiko. Tai iš dalies paaiškina, kodėl partnerio tipo sandėris, pasižymintis tiek asmeninio, tiek serijinio lojalumo bruožais, yra artimesnis Lietuvos kontekstui. Numatytos valstybės tarnybos sistemos pertvarkos priemonės iš esmės yra palankios ir toliau dominuoti „asmeninio lojalumo“ tipo sandėriams, nors palaiptis atskirų tarnybos sąlygų aukštesniesiems vadovams nustatymas galėtų formuoti ir „vykdytojo“ tipo sandėrį, kuris labiausiai paremtas vadybinių sandėrių logika.

8.2. Tyrimų duomenys parodė, kad aukštesnieji vadovai palaiko idėją formaliai padidinti ministro arba Vyriausybės įtaką priėmimo ir tarnybinės veiklos vertinimo procesuose. Aukštesniųjų valstybės tarnautojų atranka iš specialaus sąrašo, kai galutinį sprendimą dėl kandidato priimtų ministras, padidintų ministro atsakomybę ir galimai keistų atrankos motyvus, mažiaus svarbiais laikant politinio priklausymo faktus. Formaliai įteisinta galimybė ministru pasirinkti aukštesnįjį vadovą, padėtų išvengti „imitacinio konkursinės atrankos proceso“ situacijų. Nors atviro pasirinkimo sistema skatintų viešumą ir skaidrumą, tačiau sudėtinga vertinti, kiek tai turėtų įtakos asmeninio lojalumo sandėrių pokyčiams. Visgi oficialus ministrų

įtraukimas į aukštesniųjų vadovų atrankos ir / ar veiklos vertinimo procesus, galėtų tapti viena iš valstybės tarnybos sistemos tobulinimo priemonių. Nors atitinkamos kontrolės ir balanso priemonės gali tapti santykių reguliavimo arba galimo sukčiavimo prevencija (ypač tai aktualu valdžių kaitos laikotarpiu, siekiant išvengti ministerijų valdymo struktūrų pokyčių), tačiau idėja įteisinti specialius santykių reguliavimo ar konfliktų sprendimo mechanizmus, nėra palaikoma aukštesniųjų vadovų ir kalbintų politikų, laikant, jog tarnybos ribojimo trukmė, t. y. kadencijos, tarpusavio šalių susitarimas dėl atleidimo iš pareigų ir galimybė aukštesniesiems vadovams pereiti į žemesnes pareigas, išsaugant teisę grįžti į aukštesniąją valstybės tarnybą, būtų pakankamos santykių reguliavimo priemonės.

REKOMENDACIJOS

Taikomosios rekomendacijos:

1. **SIŪLOMA** Lietuvos valstybės tarnyboje įteisinti aukštesniojo vadovo statusą ir nustatyti aukštesniesiems vadovams specialias tarnybos sąlygas (reglamentuoti aukštesniąją valstybės tarnybą), tokiu būdu gerinant vadovavimo viešajame administravime procesus. Įvertinus tai, kad Lietuvos valstybės tarnybos sistemos tobulinimo politika pasižymi inkrementiškumu, **REKOMENDUOJAMAS** palaipsnis atskirų aukštesniosios valstybės tarnybos sistemos elementų diegimas.

2. Nors dabartinė siūloma aukštesniosios valstybės tarnybos apimtis atitiktų Europos Sąjungos valstybių praktiką, kai aukštesniąją valstybės tarnybą sudaro apie 1 proc. visų valstybės tarnautojų, tačiau **VERTA SVARSTYTI** laipsniškos plėtros galimybes, aptariant ministerijų vidinių departamentų ir viceministrų įtraukimo perspektyvas.

3. **REKOMENDUOJAMA** iš naujo apsvarstyti alternatyvius ministerijų valdymo modelius, kadangi palankesnės sąlygos numatytiems aukštesniosios valstybės tarnybos tikslams įgyvendinti susidarytų, padidinus aukštesniųjų valstybės tarnautojų proporciją ministerijų vadovybės struktūroje. Tokiu būdu būtų užtikrintas reformų įgyvendinamumas, nuoseklumas ir tęstinumas.

4. **REKOMENDUOJAMA** oficialiai ministrus įtraukti į aukštesniųjų vadovų atrankos procesą. Ministro dalyvavimas, vykdant aukštesniųjų vadovų atranką arba galimybė tiesiogiai pasirinkti kandidatą iš specialaus (centralizuotą atranką praėjusių ir kadenciją baigusius vadovų) sąrašo, didintų ministro atsakomybę, taip pat skatintų viešumą ir skaidrumą.

5. Įvertinus, kad ministro politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai turi būti ne tik asmeniškai lojalūs ministrui, tačiau taip pat gebėti atliepti politinius tikslus, **REKOMENDUOJAMA** taikyti „savo viceministro“ modelį, kai atitinkamos srities ministras ir viceministrai yra tos pačios partijos nariai arba ministras turi teisę savo nuožiūra pasirinkti politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautoją. Tokiu būdu būtų užtikrintas didesnis ministro komandos tvarumas. Taip pat **SIŪLOMA** svarstyti galimybę politinio asmeninio pasitikėjimo tarnautojams taikyti kvalifikacinius reikalavimus.

Tolesnių tyrimų vykdymo rekomendacijos:

1. Tiriant politikų ir aukštesniųjų valstybės tarnautojų sąveikos ypatumus, vykdytų tyrimų apimtyje buvo atliktos reprezentatyvios apklausos su valstybės tarnautojais ir aukštesniaisiais vadovais, tačiau apsiribota tik interviu vykdymu su politikais. Siekiant plėtoti politinių –

administracinių santykių temą Lietuvos kontekste, **REKOMENDUOJAMA** įvykdyti reprezentatyvią politikų apklausą. Tokiu būdu būtų aiškiau identifikuota politikų pozicija.

2. Lietuvos viešajame diskurse politizacijai išskirtinai priskiriama neigiama konotacija. Visgi atskiros politizacijos formos, ypač susijusios su valstybės tarnautojų veiklos (elgesio) aspektu, gali būti ne tik naudingos, bet ir būtinos, siekiant užtikrinti politinį atliepumą, įgyvendinant politinius tikslus, todėl **SIŪLOMA** plėtoti politizacijos tyrimus, analizuojant atskiras politizacijos formas, jas aiškiau atskiriant nuo neigiamos partinio patronažo praktikos.

LITERATŪROS IR ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

1. Literatūra

Monografijos:

1. Aberbach, J.D., Putnam, R.D., Rockman, B.A. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981
2. Augustinaitis, A., et. al. *Lietuvos e. valdžios gairės: ateities išvalgų tyrimas: kolektyvinė monografija*. Vilnius: Mykolo Romerio Universitetas, 2009
3. Batley, R., Larbi, G. *The Changing Role of Government/ The Reform of Public Services in Developing Countries*. New York: Palgrave Macmillan, 2004
4. Bitinas, B., Rupšienė, L., Žydžiūnaitė, V. *Kokybinių tyrimų metodologija*. Klaipėda: S. Jokužio leidykla – spaustuvė, 2008
5. Blondel, J. et al., *Governing New European Democracies*. London: Palgrave Macmillan, 2007.
6. Creswell, J.W. *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. London, New Delhi: SAGE Publication, 2014
7. Demmke, Ch., Moilanen, T. *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt: Peter Lang GmbH, 2010
8. Denhardt, R. B. *Viešųjų organizacijų teorijos*. Vilnius: Algarvė, 2001
9. Dowdig, K. *The Civil Service*, Routledge: London, 1995
10. Dunn, W.N. *Viešosios politikos analizė*. Vilnius: HOMO LIBER, 2006
11. Eichbaum, C., Shaw, R. (eds.). *Partisan Appointees and Public Servants: An International Analysis of the Role of the Political Adviser*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010
12. Fayol, H. *Administravimas: teorija ir praktika*. Vilnius: Eugrimas, 2005
13. Field, A. *Discovering Statistics Using SPSS*. Third Edition. London, New Dehli: Sage Publications, 2009
14. Gerston, L.N. *Public Policy Making Process and Principles*. New York, London: M.E. Sharpe Armonk, 1997
15. Hague, P., Hague, N., Morgan, C.A. *Market research in practice: a guide to the basics*. United Kingdom: Kogan Page Limited, 2004
16. Hill, M. *The Public Policy Process*. London, New York: Routledge, 2013
17. Hood, Ch., Lodge, M., *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty and Blame*. New York: Oxford University Press, 2006
18. Howlett, M., Ramesh, M. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. New York: Oxford University Press, 2009
19. Yin, R.K. *Case Study Research: Design and Methods*. Fifth edition. SAGE Publications: Thousand Oaks, 2013
20. Jenkins, W.I. *Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective*. Oxford: Martin Robertson, 1978
21. Johanson, G. *Research Methods for Public Administrators*. Third Edition. London, New York: Routledge, 2014
22. Lane, J.E. *Viešasis sektorius: sąvokos, modeliai ir požiūriai*. Vilnius: Margi raštai, 2001
23. Laurinavičius, A. *Tarnybinė teisė: statutinės valstybės tarnybos teisinis reguliavimas*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003
24. Lindblom, Ch. E., Woodhouse, E.J. *Politikos formavimo procesas*, Vilnius: Algarvė, 1999
25. McNabb, D.E. *Case Research in Public Management*. London, New York: Routledge, 2010.
26. Mikulskienė, B. *Sprendimų priėmimo metodai viešajam valdymui*. Vilnius: leidykla Mes, 2011

27. Miles, M., Huberman, A. *Qualitative Data Analysis: A Sourcebook*. Second Edition. California: SAGE Publication, 1994
28. Nakrošis, V. *Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų Vyriausybę?* Vilnius: Vilniaus Universiteto leidykla, 2008
29. Page E., Wright V. (eds.). *Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials*. Oxford: Oxford University Press, 1999
30. Parsons, W. *Viešoji politika: politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 2001
31. Patton, M. *Qualitative evaluation and research methods*, London, New Delhi: SAGE Publications, 1990
32. Peters, B.G. *Biurokratijos politika*. Vilnius: Pradai, 2002
33. Peters, B.G., Pierre, J. *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*. London and New York: Routledge, 2004
34. Peters, B.G., Savoie, J.D. (eds.). *Taking Stock Assessing Public Sector Reforms*. London, McGill – Queens University Press, 1998
35. Pollitt, Ch., Bouckaert, G. *Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė*. Vilnius: Algarvė, 2003
36. Pollitt, Ch., Van Thiel, S., Homburg, V. (eds.). *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*, Palgrave Macmillan, 2007
37. Pollitt, Ch., Bouckaert, G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Third Edition, New York: Oxford University Press, 2011
38. Pukėnas, K. *Kokybinių duomenų analizė SPSS programa*. Kaunas: Lietuvos kūno kultūros akademija, 2010
39. Raadschelders, Jos C.N. et al. (eds.). *The Civil Service in the 21st Century. Comparative Perspectives*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave, 2007
40. Smith, B.C. *Policy Making in British Government*. London: Martin Robertson, 1976
41. Stone, D.A. *Viešosios politikos paradoksai. Sprendimų priėmimo menas politikoje*. Vilnius: Eugrimas, 2004
42. Thom, N., Ritz, A. *Viešoji vadyba*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004
43. Tidikis, R. *Socialinių mokslų tyrimų metodologija*. Vilnius: LTU, 2003
44. Tuleikienė, L., Česnulevičienė, B., Kvietkus, A. *Lietuvos valstybės tarnybos įstatymas praktikoje*. Vilnius: UAB „Ekonomikos mokymo centras“, 2003
45. Van den Berg, C.F. *Transforming for Europe, The reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance*. Leiden University Press, 2011
46. Van der Meer, F. M. (ed.). *Civil Service Systems in Western Europe*. Second edition. Cheltenham: Edward Elgar, 2011
47. Van Thiel, S. *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*. London and New York: Routledge, 2014
48. Vilpišauskas, R., Nakrošis, V. *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*. Vilnius: Eugrimas, 2003
49. Žydžiūnaitė, V. *Komandinio darbo kompetencijos ir jų tyrimo metodologija slaugytojų veiklos požiūriu*, Kaunas: Judex, 2005
50. Wildavsky, A.B. *Speaking the Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston, MA: Little, Brown and Co, 1979

Straipsniai kolektyvinėse monografijose:

1. Aucoin, P. The Public Service as a Learning Organization: Maintaining the Momentum in Public Service Reform. // Papillon J.J/M. et al. *Modernizing Governance: A Preliminary Exploratio*. Canadian Centre for Management Development, 2000
2. Bannink, D., Resodihardjo, S. The Myths of Reform. // Heyse, L. et al. *Reform in Europe/ Breaking the Barriers in Government*. England: Ashgate Publishing Limited, 2006

3. Baumgartner, F.R., Jones, B.D., Mortensen, P.B. Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. // Sabatier, P.A., Weible, Ch.M. *Theories of the Policy Process*. Third Edition. Westview Press, 2014
4. Beblavy, M. Management of Civil Service Reform in Central Europe. // Peteri, G. (ed.). *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*. Local Government and Public Service Reform Initiative, Hungary, 2002
5. Bourgault, J. Categorizing Senior Officials: Toward a Classification of Typologies. // Bickerton, J., Peters, B.G. (eds.). *Governing*. McGill-Queen's University Press, 2013
6. Buckienė, E. Valstybės tarnyba ir valstybės tarnautojas – reglamentavimo ir statusų klausimai Lietuvoje. // Pivoras, S., Civinskas, R., Buckienė, E. *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požūriai, sandėriai*. Vytauto Didžiojo universitetas: Versus Aureus, 2014
7. Bukauskas, A., Žuromskaitė, B. Lietuvos viešojo administravimo sistema ir valstybės tarnyba. // Masiulis, K., Krupavičius, A. (eds.). *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*. Vilnius: UAB „PRACTION“, 2007
8. Cardona, F. The Management of the Civil Service: Lithuanian and European Models. // Švedas, G. (ed.). *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008
9. Chapman, R. Valstybės tarnautojų etika. // Gulyas, G. (ed.). *Valstybės tarnautojų etika: Straipsnių rinkinys*. Vilnius: Margi raštai, 2002
10. Chlivickas, E. Žmogiškųjų išteklių potencialo viešajame sektoriuje ugdymas. // Raipa, A. (ed.). *Modernus viešasis valdymas*. Kaunas: Vitae Litera, 2012
11. Chlivickas, E. Biurokratinio personalo mokymas ir kompetencijų tobulinimas. // Raipa, A. (ed.). *Biurokratija demokratinėje visuomenėje*. Kaunas: Technologija, 2011
12. Civinskas, R. Ar įmanoma pritaikyti kontraktus Lietuvos valstybės tarnyboje? Sistemos pertvarka ir dalyvių požūriai 2010 – 2011 m. // Pivoras, S., Civinskas, R., Buckienė, E. *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požūriai, sandėriai*. Vytauto Didžiojo universitetas: Versus Aureus, 2014
13. Civinskas, R. Lietuvos aukštesniosios valstybės tarnybos sistemos reforma: aukštesniųjų vadovų požūriai ir laikysenos. // Pivoras, S., Civinskas, R., Buckienė, E. *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požūriai, sandėriai*. Vytauto Didžiojo universitetas: Versus Aureus, 2014
14. Gudelis, D. Pagrindinės viešojo administravimo sąvokos. // Smalskys, V. (ed.). *Viešasis valdymas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010
15. Hood, Ch. Public service bargains and public service reform. // Peters, B.G., Pierre, J. (eds.). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London and New York: Routledge, 2001
16. Jagminas, J. Valstybės tarnautojų karjera. // Masiulis, K., Krupavičius, A. (eds.). *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*, Vilnius: UAB „PRACTION“, 2007
17. Jasaitis, E. Lithuania: A Civil Service System in Transition. // Verheijen, T. (ed.). *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*, Cheltenham: Edward Elgar, 1999
18. Juralevičienė, J., Šnapštienė R. Biurokratinio personalo valdymas. // Raipa, A. (ed.). *Biurokratija demokratinėje visuomenėje*. Kaunas: Technologija, 2011
19. Kellough, J.E., Nigro, L.G. Personnel Policy and Public Management: The Critical Link. // Kellough, J.E., Nigro, L.G. (eds.). *Civil Service Reform in the States: Personnel Policy and Politics at the Subnational Level*. State University of New York Press, 2006
20. Krupavičius, A. Politikos ir valstybės tarnybos sąveika. // Masiulis, K., Krupavičius, A. (eds.). *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*. Vilnius: UAB „PRACTION“, 2007
21. Liukinevičienė, L. Lyderystė viešajame valdyme. // Šaparnienė D., Krupavičius A. (eds.). *Viešasis valdymas: koncepcijos ir dimensijos*. Vilnius: BMK leidykla, 2013
22. Masiulis, K. Valstybės tarnybos vaidmuo ir funkcijos. // Masiulis, K., Krupavičius, A. (eds.). *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*. Vilnius: UAB „PRACTION“, 2007

23. Masiulis, K. Viešojo sektoriaus reformavimo teisinės kliūtys. // Švedas, G. (ed.). *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008
24. Melnikas, B. Viešojo administravimo tobulinimo prioritetai. // Raipa, A. (ed.). *Viešojo administravimo efektyvumas*. Kaunas: Technologija, 2007
25. Mikulowski, W. Competencies for Countries in Transition: A Case Study of the Polish Civil Service. // Horton, S. et al. (eds.). *Competency Management in the Public Sector*. IOS Press, 2002
26. Minkevičius, A., Ivanauskienė, A. Valstybės tarnybos reforma. // Masiulis, K., Krupavičius, A. (eds.). *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*. Vilnius: UAB „PRACTION“, 2007
27. Nakrošis, V. Viešoji administracija. // Krupavičius, A., Lukošaitis, A. (eds.). *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*. Kaunas: Poligrafija ir Informatika, 2004
28. Nakrošis, V. Lietuvos valstybės tarnyba kryžkelėje: vadybos modelio link? // Švedas, G. (ed.). *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008
29. Neuhold, Ch., Vanhoonacker, S. Introduction. // Neuhold, Ch., Vanhoonacker, S., Verhey, L. (eds.). *Civil Servants and Politics: A Delicate Balance*. Basingstoke: Palgrave, 2013
30. Peters, B.G. Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making. // Lane, J.-E. (ed.). *Bureaucracy and Public Choice*. London: Sage Publications, 1987
31. Peters, B.G. What Works? The Antiphons of Administrative Reform. // Peters, B.G., Savoie, D.J. (ed.). *Taking Stock Assessing Public Sector Reforms*. London: McGill – Queen's University Press, 1998
32. Peters, B.G., Pierre, J. Civil servants and politicians The changing balance. // Peters, B.G., Pierre, J. (eds.). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London and New York: Routledge, 2001
33. Peters, B.G. Politicisation: What Is It and Why Should We Care? // Neuhold, Ch., Vanhoonacker, S., Verhey, L. (eds.). *Civil Servants and Politics A Delicate Balance*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013
34. Pivoras, S. Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai ir požiūriai. // Pivoras, S., Civinskas, R., Buckienė, E. *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požiūriai, sandėriai*. Vytauto Didžiojo universitetas: Versus Aureus, 2014
35. Pivoras, S. Ar aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimas įtvirtina vadybinį valstybės tarnybos sandėrį Lietuvoje? // Pivoras, S., Civinskas, R., Buckienė, E. *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požiūriai, sandėriai*. Vytauto Didžiojo universitetas: Versus Aureus, 2014
36. Raadschelders, Jos C.N. et al. Civil Servants in the Enabling Framework State of the 21st Century. // Raadschelders, Jos C.N. et al. (eds.). *The Civil Service in the 21st Century. Comparative Perspectives*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave, 2007.
37. Raipa, A. Politikos ir administravimo sąveika viešajame valdyme. // Smalskys, V. (ed.). *Viešasis valdymas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010
38. Rouban, L. Politicisation of the Civil Service. // Peters, B.G., Pierre, J. (eds.). *The Handbook of Public Administration*. London: Sage, 2003
39. Sadovnik, A.R. Qualitative Research and Public Policy. // Fischer, F. et al. (eds.). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. London, New York: CRC Press, 2006
40. Savoie, D. J. Fifteen Years of Reform: What Have We Learned? // Peters, B.G., Savoie, D.J. (eds.). *Taking Stock Assessing Public Sector Reforms*. London: McGill – Queen's University Press, 1998
41. Smalskys, V. Valstybės tarnybos genezė ir raida Lietuvoje. // Masiulis, K., Krupavičius, A. (eds.). *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*. Vilnius: UAB „PRACTION“, 2007

42. Smalskys, V. „Naujosios viešosios vadybos“ įgyvendinimo problemos kontinentinėje Europoje. // Raipa, A. (ed.). *Naujoji viešoji vadyba*. Kaunas: Technologija, 2007
43. Smalskys, V. Viešojo administravimo santykis su kitais mokslais. // Smalskys, V. (ed.). *Viešasis valdymas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010
44. Šedbaras, S. Valstybės tarnautojas ir politika. // Švedas, G. (ed.). *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008
45. Šnapštienė, R. Žmoniškųjų išteklių valdymas viešajame sektoriuje. // Raipa, A. (ed.). *Įvadas į viešąjį valdymą*. Kaunas: Technologija, 2009
46. Toonen, Th. A. J. The Comparative Dimension of Administrative Reform: Creating Open Villages and Redesigning the Politics of Administration. // Peters, B.G., Pierre J. (eds.). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform: the Changing Balance*. London: Routledge, 2001
47. Van der Meer, F.M. Public Sector Reform in Western Europe and Rise of the Enabling State: An Approach to Analysis. // Mathur, R.R. (ed.). *Glimpses of Civil Service Reform*. Hyderabad: The Icfai University Press, 2009
48. Van der Meer, F.M., Dijkstra G.S.A. Civil service systems in Western Europe: variations and similarities. // Van der Meer, F.M. (ed.). *Civil Service Systems in Western Europe*. Second Edition, Cheltenham: Edward Elgar, 2011
49. Van der Meer, F. M., Raadschelders Jos C.N., The Senior Civil Service in the Netherlands: A Quest for Unity // Page E.C., Wright V. (eds.), *Bureaucratic Elite in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials*. Oxford University Press, 1999
50. Van der Meer, F. M. Dutch government reform and the quest for political control. // Peters B.G., Pierre J. (eds.). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*. London and New York: Routledge, 2004
51. Van Thiel, S. Managerialism and Politicisation in the Dutch Civil Service. // Neuhold, Ch., Vanhoonacker, S., Verhey, L. (eds.). *Civil Servants and Politics A Delicate Balance*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013
52. Vaičaitis, V.A. Valstybės tarnybos santykiai: administraciniai santykiai, turintys darbo teisinių santykių elementų? // Švedas, G. (ed.). *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008
53. Verhey, L. Civil Servants and Politicians: Problems and Future Prospects. // Neuhold, Ch., Vanhoonacker, S., Verhey, L. (eds.). *Civil Servants and Politics: A Delicate Balance*. Basingstoke: Palgrave, 2013
54. Židonis, Ž. Pokyčiai Lietuvos valstybės tarnyboje: demokratinis valdymas versus vadybinė valstybė. // Masiulis, K., Krupavičius, A. (eds.). *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*. Vilnius: UAB „Praction“, 2007
55. Žilinskas, D. Valstybės tarnybos reforma: poreikis, kryptys ir galimybės. // Švedas, G. (ed.). *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008
56. Žukauskas, E. Nestabilus valstybės tarnybos teisinio reguliavimo priežastys. // Švedas, G. (ed.). *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008

Straipsniai periodiniuose mokslo žurnaluose:

1. Aberbach, J.D., Rockman, B.A. Civil servants and policy makers: Neutral or responsive competence? *Governance*, 7(2), 1994, P. 461-469
2. Antanaitis, K. Nomenklatūros transformacijos Lietuvoje 1988-1992 metais. *Darbai ir Dienos*, 49, 2008. P. 81-93
3. Bachrach, P.S., Baratz, M.S. Two faces of power. *American Political Science Review*, 4 (56), 1962. P. 947-952

4. Bachrachm, P.S., Baratz, M.S. Decisions and non-decisions: an analytical framework. *American Political Science Review*, 57, 1963. P. 632-642
5. Baumgartner, F.R. Ideas and Policy Change. *Governance*, 2(26), 2013. P. 239-258
6. Baumgartner, F.R., Jones, B.D. Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *Journal of Politics*, 53, 1991. P. 1044-1074
7. Binderkrantz, A.S., Holm, M., Korsager, K. Performance contracts and goal attainment in government agencies. *International Public Management Journal*, 14(4), 2011. P. 445-463
8. Bogušinskaitė, I., Nakrošis, V. Lietuvos Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų politizacija. *Politologija*, 2 (74), 2014. P. 38 – 67
9. Brožaitis, H. Dismantling Political-Administration Nexus in Lithuania. *Lithuanian Political Science Yearbook 2001*, 2002. P. 113-127
10. Buškevičiūtė, J., Raipa, A. Šiuolaikinių sprendimų rengimas viešajame sektoriuje. *Viešoji politika ir administravimas*, 34, 2010. P. 21-31
11. Butkevičienė, E., Vaidelytė, E., Žvaliauskas, G. Lyderystės raiška Lietuvos valstybės tarnyboje. *Viešoji politika ir administravimas*, 27, 2007. P. 36-44
12. Campbell, C. Review Article: The Political Roles of Senior Government Officials in Advanced Democracies. *British Journal of Political Science*, 18, 1989, P. 242-272
13. Čardona, F. Lietuvos valstybės tarnybos modelis. *Justitia*, 5, 1997. P. 12-14
14. Čeponytė, E. Lietuvos švietimo įstaigų vadovų politizacija: Vilniaus miesto ir Vilniaus rajono savivaldybių lyginamoji analizė. *Politologija*, 2 (74), 2014. P. 123 – 160
15. Dumbliauskas, V. Politikų ir biurokratų sąveika: kas dominuoja? *Politologija*, 3(63), 2011. P. 117-144
16. Eichbaum, C., Shaw, R. Ministerial Advisers, Politicization and the Retreat from Westminster: The Case of New Zealand. *Public Administration*, 3(85), 2007. P. 609-640
17. Eichbaum, C., Shaw, R. Revisiting politicization: Political advisers and public servants in Westminster systems. *Governance*, 21(3), 2008. P. 337-363
18. Givel, M. The Evolution of the Theoretical Foundations of Punctuated Equilibrium Theory in Public Policy. *Review of Policy Research*, 27 (2), 2010. P. 187-198
19. Goetz, K.H. Making sense of post-communist central administration: Modernization, Europeanization or Latinization? *Journal of European Public Policy*, 8 (6), 2001. P. 1032-1051
20. Guogis, A., Gudelis, D. Naujosios viešosios vadybos taikymo teoriniai ir praktiniai aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*, 4, 2003. P. 26-34
21. Gustas, E. Žmoniškųjų išteklių valdymo ypatumai valstybės tarnyboje: tarnautojų veiklos vertinimas ir kvalifikacijos tobulinimas. *Viešoji politika ir administravimas*, 5, 2003. P. 65-70
22. Hansen, M.B., Steen, T., Jong, de M. New Public Management, Public Service Bargains and the challenges of interdepartmental coordination: a comparative analysis of top civil servants in state administration. *International Review of Administrative Sciences*, 79(1), 2012. P. 29-48
23. Hecl, H. Review article: Policy analysis. *British Journal of Political Science*, 2 (1), 1972. P. 83-108
24. Hondeghem, A., Van Dorpe K. Performance management systems for senior civil servants: how strong is the managerial public service bargain? *International Review of Administrative Sciences*, 79(1), 2012. P. 9-27
25. Hood, Ch. Paradoxes of public-sector managerialism, old public management and public service bargains. *International Public Management Journal*, 3, 2000. P. 1-22
26. Hood, Ch., Control, bargains, and cheating: the politics of public service reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(3), 2002. P. 309-332
27. Hustedt, T., Salomonsen, H.H. Ensuring political responsiveness: politicization mechanisms in ministerial bureaucracies. *International Review of Administrative Sciences*, 2014. P. 1-20

28. Jagminas, J., Valickas, A. The Assumptions for Senior Civil Service in Lithuania. *Viešoji politika ir administravimas*, 27, 2009. P. 16-25
29. Jasaitis, E. Kaip perkvalifikuoti Lietuvos visuomeninio sektoriaus darbuotojus. *Mokslas ir gyvenimas*, 7-8, 1996. P. 12-13
30. Johannsen, L. The Responsive State. *Baltic Defence Review*, 2(8), 2002. P. 9-20
31. Johannsen, L. The Effective State. *Baltic Defence Review*, 1(9), 2003. P. 23-33
32. Johannsen L., Pedersen K. H., Pivoras S. Falling between two Stools – the Case of the Lithuanian Civil Servant Reform of 2013. *Journal of Comparative Politics*, 8 (1), 2015. P. 34-48
33. Juralevičienė, J. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos raida 1990-1995 metais. *Viešoji politika ir administravimas*, 11, 2005. P. 55-64
34. Juralevičienė, J., Galvanauškaitė, E. Teoriniai ir praktiniai viešojo administravimo politizacijos aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*, 19, 2007. P. 98-108
35. Kazakevičius, G. Lojalumo struktūros įtaka Lietuvos viešojo sektoriaus politizacijai. *Politologija*, 2 (74), 2014. P. 161-197
36. Khurshid, A. Public Policy, Training and Civil Service Reform. *The Pakistan Development Review*, 2006. P. 1227-1239
37. Laurišonytė, N. Lietuvos valstybės valdomų įmonių vadovų politizacija. *Politologija*, 2 (74), 2014. P. 68 – 95
38. Likaitė, D. Politizuoti(s) ar ne(si)politizuoti? Lietuvos asmens sveikatos priežiūros įstaigų vadovų atvejis. *Politologija*, 2 (74), 2014. P. 96 – 122
39. Mulgan, R. Truth in government and the politicization of public service advice. *Public Administration*, 85(3), 2007. P. 569-586
40. Mulgan, R. How much responsiveness is too much or too little? *Australian Journal of Public Administration*, 67(3), 2008. P. 345-356
41. Nakrošis, V. Lithuanian public administration: A usable state bureaucracy? *Journal of Baltic studies*, 32 (2), 2001. P. 170-181
42. Nakrošis, V., Meyer-Sahling, J.–H. Lietuvos valstybės tarnyba: sėkmės paslaptys ir tolesnio vystymo alternatyvos. *Viešoji politika ir administravimas*, 27 (8), 2009. P. 7-15
43. Nakrošis, V. Viešojo valdymo reformos Lietuvoje, kodėl ir kuo reikia pakeisti naująją viešąją vadybą? *Politologija*, 61(1), 2011. P. 65-98
44. Nakrošis, V. Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijų vadovų kaita ir politizacija. *Politologija*, 2 (74), 2014. P. 3-37
45. Nakrošis, V. Gudžinskas L. Party Patronage and State Politicisation in The PostCommunist Countries of Central and Eastern Europe: A Game Theory Approach. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, V(2), 2012/2013. P. 89-120
46. Palidauskaitė, J., Petrokaitė, M. Lietuvos valstybės tarnautojų veiklos reguliavimas 1918-1940 metais. *Lietuvos istorijos studijos*, 25, 2010. P. 74-89
47. Paukštytė, L., Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos samprata ir modelis 1918-1940 metais. *Jurisprudencija*, 1(103), 2008. P. 64-71
48. Pfiffner, P.J. Political Appointees and Career Executives: The Democracy-Bureaucracy Nexus in the Third Century. *Public Administration Review*, 1(47), 1992, P. 57-65
49. Pivoras S., Dapkutė R. Tarnybinės veiklos vertinimas Lietuvos valstybės tarnybos personalo vadyboje. *Politologija*, 1(33), 2004. P. 1-19
50. Pivoras, S. Post-soviet Transformation of Bureaucracy in Lithuania: Main features and Trends. *Baltic Journal of Law & Politics*, 1, 2008. P. 111-131
51. Pivoras, S. Nuo nomenklatūros iki pseudobiurokratijos. Posovietinės viešosios biurokratijos bruožai Lietuvoje. *Darbai ir dienos*, 52, 2009. P. 159-174
52. Pivoras, S. Model of Civil Service in Lithuania's Public Policy. *Baltic Journal of Law & Politics*, 3 (1), 2010. P. 99-124
53. Pivoras, S., Visockytė, E. Viešojo valdymo koncepcijos ir jų taikymas tiriant valstybės tarnybos reformas. *Viešoji politika ir administravimas*, 1(10), 2011. P. 27-40

54. Pivoras, S. Konkursinės atrankos į Lietuvos valstybės tarnybą tobulinimas gero valdymo iššūkių perspektyvoje. *Viešoji politika ir administravimas*, 3 (11), 2012. P.473-487
55. Pivoras, S., Kaselis, M. Valstybės tarnautojų veiklos vertinimas pagal rezultatus: taikymo iššūkiai Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*, 11 (1), 2012. P. 139-152
56. Princen, S. Punctuated equilibrium theory and the European Union. *Journal of European Public Policy*, 20(6), 2013. P. 854-870
57. Raipa, A. Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika. *Viešoji politika ir administravimas*, 1, 2002. P. 11-20
58. Rauleckas, R., et al. Public Administration Reforms during Fiscal Crisis in Lithuania: Perceptions of Senior Civil Servants. *Viešoji politika ir administravimas*, 12 (3), 2013. P. 350–362
59. Smalskys, V., Raipa, A. Tarpukario Lietuvos valdininkų įvaizdis ir jų veiklos problemos. *Viešoji politika ir administravimas*, 6, 2003. P. 73-80
60. Smalskys, V., Skietrys, E. Viešojo valdymo modernizavimo aspektai ir įgyvendinimo problemos. *Viešoji politika ir administravimas*, 24, 2008. P. 60-66
61. Smalskys, V., Minkevičius, A. Lietuvos valstybės tarnybos kūrimas ir raida 1990-2012 metais. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 1(29), 2013. P. 20-28
62. Steen, T., Van der Meer, F.M. Public service bargains in Dutch top civil service. *Public Policy and Administration*, 26(2), 2011. P. 209-232
63. Svava, J. The myth of the dichotomy: complementarity of politics and public administration in the past and future of public administration. *Public Administration Review*, 61, 2001. P. 176-183
64. Šarkutė, L. Sprendimų priėmimo modeliai Lietuvos Respublikos Vyriausybėse: vidinių veiksmų analizė. *Viešoji politika ir administravimas*, 18, 2006. P.99-115
65. Šiugždiniene, J., Gaulė, E., Rauleckas, R. Redesigning the Strategic Management System in a Time of Fiscal Crisis in Lithuania. *Viešoji politika ir administravimas*, 13 (1), 2014. P. 36–49
66. Urbanovič, J., Garcia-Zamor J.-C. Tendencies of the Development of Public Service in Lithuania. *Public Organization Review*, 11 (2), 2011. P. 177-192
67. Vaičaitis, V. Konstitucinė valstybės tarnybos samprata ir valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija. *Teisė*, 78, 2011. P. 119-136
68. Vaidelytė, E., Žvaliauskas, G. Image of Lithuanian Civil Service in Society and Mass Media. *Viešoji politika ir administravimas*, 31, 2010. P. 9-20
69. Valickas, A., Gražulis, V. Karjeros vystymas Lietuvos valstybės tarnyboje: ar praktika adekvati iššūkiams? *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 22(2), 2011. P. 114-123
70. Vanagas, R. Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus tarnautojų verbavimo ir atrankos sistemos tobulinimas. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2(15), 2009. P. 318-327
71. Visockytė, E. Lietuvos valstybės tarnybos reformos poreikis valstybės tarnautojų požiūriu. *Viešojo politika ir administravimas*, 3, 2012. P. 488-501
72. Visscher de, Ch., Salomonsen H.H. Explaining differences in ministerial menages a trois: multiple bargains in Belgium and Denmark. *International Review of Administrative Sciences*, 79 (1), 2012. P. 71-90
73. Židonis, Ž. Naujosios viešosios vadybos principų įgyvendinimo aspektai institucijų kaitos požiūriu. *Viešoji politika ir administravimas*, 17, 2006. P. 22-28

Studijos:

1. Demmke, Ch. *Are Civil Servants Different because They Are Civil Servants?* Luxembourg: EIPA, 2005
2. Drengsgaard, L., Hansen, O.H. *State of the State in Lithuania*. Demstar Research Report, 19, University of Aarhus, 2004
3. Institute for Public Policy Research, *Accountability and responsiveness in the Senior Civil Service: Lessons from Overseas*. 2013. Rasta: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207237/Accountability_and_Responsiveness_in_the_SCS.pdf žiūrėta: 2013 12 05
4. Kuperus, H., Rode, A. *Top Public Managers in Europe Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in European Union Member States*. Maastricht: EIPA, 2008. Rasta: http://www.fonctionpublique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Study_on_Senior_Civil_Service2.pdf žiūrėta: 2014 03 12
5. Lodge, G., Kalitowski S. *Innovations in Government: International Perspectives on Civil Service Reform*. Institute for Public Policy Research, 2007. Rasta: http://www.ippr.org/assets/media/images/media/files/publication/2011/05/innovations_in_government_1574.pdf; žiūrėta: 2013-02-19
6. Matheson, A. et. al. *Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants*. OECD Working Papers on Public Governance, OECD Publishing, 2007
7. Meyer-Sahling, J.-H. Sustainability of civil service reforms in Central and Eastern Europe five years after EU accession, SIGMA Papers, 44, 2009. Rasta: [http://www.oalis.oecd.org/olis/2009doc.nsf/LinkTo/NT00002C4A/\\$FILE/JT03264288.PDF](http://www.oalis.oecd.org/olis/2009doc.nsf/LinkTo/NT00002C4A/$FILE/JT03264288.PDF), žiūrėta: 2010 04 03
8. Mukherjee, R. *Senior Public Service High Performing Managers of Government*, World Bank, 2004
9. Nakrošis, V., Meyer – Sahling, J.-H. *Modernising the Lithuanian Civil Service*. Vilnius, 2009
10. OECD, *Flexible Personnel Management in the Public Service*. Paris: OECD, 1990
11. OECD, *Public Sector Leadership for the 21st Century*. Paris: OECD, 2001
12. OECD, *The Role of Ministries in the Policy System: Policy Development, Monitoring and Evaluation*. SIGMA, Papers, 39, 2007. Rasta: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60qkg9g7-en>, žiūrėta: 2014 06 02
13. OECD, *The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries*. Paris: GOV/PGC/PEM, 2, 2008
14. SIGMA, *Top Management Service in Central Government: Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries*. Paper 1, Paris: OECD-SIGMA, 1995
15. SIGMA, *Political Advisors and Civil Servants in European Countries*. Paper 38, OECD-SIGMA, OECD Publishing, 2007
16. United Nations Development Programme, *Civil Service Training in the Context of Public Administration Reform, Lessons on Best Practice in the Approach to Effective Civil Service Training*. A Comparative Study of Selected Countries from Central and Eastern Europe and the former Soviet Union (1989 to 2003), 2003. Rasta: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN013648.pdf>; žiūrėta: 2009 04 05

Straipsniai kituose leidiniuose:

1. Biekštaitė, L. Valstybės tarnyboje niekada nebus geriausių laikų. Interviu su Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos vyriausioju administratoriumi Francisko Kardona. *Valstybės tarnybos aktualijos*, 11, 2008

- King, R.M. *Conversations with Civil Servants: Interview Results from Estonia, Lithuania, Czech Republic and Poland*. Rasta: <http://nispa.sk/news/papers/main/King.rtf>, žiūrėta: 2012 04 12
- Krupavičius, A. Kas yra biurokratija? *Valstybės tarnybos aktualijos*, 15, 2009
- Smalskys, V. Nuosaikus požiūris į NVV reformose propaguojamus kontraktus valstybės tarnyboje. *Valstybės tarnybos aktualijos*, 15, 2009
- Šumskienė, O. Pionieriškas įstatymas vardan tarnautojų stabilumo. *Valstybės tarnybos aktualijos*, 10, 2007
- Valstybės tarnybos plėtros koncepcija: pasiūlymai ir komentarai. *Valstybės tarnybos aktualijos*, 17, 2009
- Žukauskas, E. 1918-1940 metų Lietuvos valstybės tarnybos pagrindiniai bruožai. *Valstybės tarnybos aktualijos*, 1, 2004
- Žukauskas, E. Lietuvos valstybės tarnyba sovietmečiu. *Valstybės tarnybos aktualijos*, 2, 2005
- Žukauskas, E. 1999-2003 metų Lietuvos valstybės tarnybos pagrindiniai bruožai. *Valstybės tarnybos aktualijos*, 5, 2006

Pranešimai mokslinėse konferencijose:

- Meyer-Sahling, J.H., Nakrošis, V. *Lietuvos valstybės tarnyba ir jos modernizavimo gairės*. Tarptautinė konferencija, Vilnius, 2009 vasaris. Rasta: <http://www.vtd.lt/index.php?-1086560843>, žiūrėta: 2014 09 03
- Nakrošis, V. *Ekonomikos krizė ir Lietuvos atsakas: valdžios išlaidų taupymas ir jo įtaka viešajam valdymui*. Konferencija „Į rezultatus orientuoto valdymo reformos: ar jau turime kokybę?“, Vilnius, 2012. Rasta: <http://www.lrv.lt/bylos/VORTprojektas/1%20diena/4.pdf>, žiūrėta: 2014 09 04
- Kurpuvesas, V. *Valstybės tarnyba. Iššūkiai ir realybė*. Konferencija - Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija: ar tikrai patobulinsime? Vilnius, Seimo rūmai, 2010 11 15. Rasta: www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6562&p_d=104527&p_k=1, žiūrėta: 2014 09 23
- Skrebyš, K. *Viešojo administravimo reformos Lietuvoje pagrindinės kryptys*. Konferencija – Viešojo administravimo reforma Lietuvoje, konferencijos protokolai, Vilnius: Spaudos praktika, 1997

2. Šaltiniai

Teisės aktai:

- Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba - Atkuriamasis Seimas, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas, 1990 03 22, Nr. I-61. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=137&p_tr2=2, 2014 05 30, žiūrėta: 2014 10 12
- Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, Nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 8 straipsnio 2 ir 4 dalių, 9 straipsnio 1 dalies 4 punkto ir 4 dalies, 22 straipsnio 1 punkto, 24 straipsnio 2 dalies 5 bei 11 punktų, 26 straipsnio 3 dalies 7 punkto, 31 straipsnio 2, 4 dalių ir 6 dalies 2 punkto, 37 straipsnio 4 dalies, 45 straipsnio 4 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, 1999 11 23, *Žin.*, 1999, Nr. 101-2916. Rasta: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/oldsearch.preps2?a=90764&b=>, žiūrėta 2014 06 07
- Lietuvos Respublikos Ministras Pirmininkas, Potvarkis dėl darbo grupės sudarymo, 2009 11 30, Nr. 536
- Lietuvos Respublikos Ministras Pirmininkas, Potvarkis dėl darbo grupės sudarymo, 2010 07 13, Nr. 262. *Žin.*, 2010, Nr. 69-3440. Rasta: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.908FC500ACCF>; žiūrėta: 2014 10 15

5. Lietuvos Respublikos Seimas, Nutarimas dėl Lietuvos Respublikos valstybės valdymo tarnybos „A“ lygio valdininkų pareigybių sąrašo, 1995 06 27, Nr. I-965, *Žin.*, 1995, Nr. 55-1365. Rasta: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.49C0823F6115>, žiūrėta: 2014 10 26
6. Lietuvos Respublikos Seimas, Nutarimas dėl Lietuvos Respublikos valstybės valdymo tarnybos „A“ lygio valdininkų pareigybių sąrašo papildymo, 1996 12 12, Nr. VIII-35, *Žin.*, 1996, Nr. 121-2854. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=33694, žiūrėta: 2014 05 02
7. Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos Valdininkų įstatymas, 1995 04 04, Nr. I-836, *Žin.*, 1995, Nr. 33-759, [Negalioja nuo 1999 07 30]. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=16645&p_tr2=2, žiūrėta: 2014 05 27
8. Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymas, 1999 07 08, Nr. VIII-1316, *Žin.*, 1999, Nr. 66-2130, [pakeistas nuo 2002 07 01]. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=84605, žiūrėta: 2011 11 25
9. Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas, 2002 04 23, Nr. IX-855, *Žin.*, 2002, Nr. 45-1708. Rasta: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/oldsearch.preps2?a=165299&b=>, žiūrėta: 2011 11 19
10. Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymo 4, 9, 18, 29, 44 straipsnių pakeitimo ir papildymo 3, 30 straipsniais įstatymas, 2011 04 28, Nr. XI-1369, *Žin.*, 2011, Nr. 57-2705. Rasta: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/oldsearch.preps2?a=397831&b=>, žiūrėta: 2014 06 05
11. Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymo 8, 11 ir 13 straipsnių pakeitimo įstatymas, 2011 12 21, Nr. XI-1836, *Žin.*, 2011, Nr. 164-7794. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=415672, žiūrėta: 2014 02 20
12. Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymo 3(1), 4, 9, 11, 13, 14, 15, 16, 16(1), 17, 22, 29, 30, 31(1), 32, 34, 41, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo 3, 23, 27 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas, 2012 12 04, Nr. XII-27, *Žin.*, 2012, Nr. 69-3523. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=438584, žiūrėta: 2014 05 20
13. Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas, 1994 05 19, Nr. I-464, [nauja redakcija priimta 1998 04 28]. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=5807&p_tr2=2, žiūrėta: 2014 05 25
14. Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 23 ir 29 straipsnių pakeitimo įstatymas, 1996 12 03, Nr. VIII-16, *Žin.*, 1996, Nr.120-2819. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=33573&p_query=&p_tr2=, žiūrėta: 2014 05 02
15. Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymas, 1998 04 28, Nr. VII-717, *Žin.*, 1998, Nr. 41(1)-1131. Rasta: <https://www.e-tar.lt/portal/legalAct.html?documentId=TAR.466AEC33D854>, žiūrėta: 2014 12 04
16. Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 3, 9, 10, 13, 14, 18, 22, 24, 25, 26, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 44, 45 straipsnių, ketvirtą ir dešimtojo skirsnių pavadinimų pakeitimo ir papildymo įstatymas, 2000 10 10, Nr. VIII-1980, *Žin.*, 2000, Nr. 92-2843. Rasta: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/oldsearch.preps2?Condition1=111835&Condition2=>, žiūrėta: 2014 06 12
17. Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 3, 22, 24, 26, 29, 30, 31, 32, 33, 37, 40, 41, 44, 45 straipsnių, dešimtojo skirsnio pavadinimo pakeitimo ir papildymo bei įstatymo papildymo 31⁽¹⁾, 44⁽¹⁾ straipsniais įstatymas, 2002 04 16, Nr. IX-842, *Žin.*, 2002, Nr. 41-1527. Rasta:

- http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=164648&p_query=&tr2=,
žiūrėta: 2014 06 03
18. Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 26, 29, 31, 31(1), 32, 45 straipsnių pakeitimo įstatymas, 2009 03 10, Nr. XI-185, *Žin.*, 2009, Nr. 29-1139. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=338907 žiūrėta: 2014 05 26
 19. Lietuvos Respublikos Seimas, Nutarimas dėl Lietuvos Respublikos teisėkūros tobulinimo metmenų patvirtinimo ir jų įgyvendinimo, 2006 11 28, Nr. X-933. *Žin.*, 2006, Nr. 134-5066. Rasta: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.94C6C9A0D085>, žiūrėta: 2014 05 26
 20. Lietuvos Respublikos Seimas, Nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos, 2008 12 09, Nr. XI-52. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=333778&p_query=&tr2=, žiūrėta: 2013 05 05
 21. Lietuvos Respublikos Seimas, Nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos, 2012 12 13, Nr. XII-51. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=439761, žiūrėta: 2014 05 05
 22. Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarija, Teisės departamentas, Išvada dėl valstybės tarnybos įstatymo 4, 9, 29 ir 44 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto, 2010 10 12, XIP-2474. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=383028, žiūrėta: 2014 05 20
 23. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Aiškinamasis raštas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo papildymo 30¹ straipsniu ir 3, 22, 24, 26, 29, 30, 31, 32, 33, 37, 40, 41, 44 ir 45 straipsnių ir dešimtojo skirsnio pavadinimo pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto, 2001 12 10, Nr. IXP-1265. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=156008, žiūrėta: 2014-06-01
 24. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas dėl Lietuvos Respublikos valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo, 1995 01 23, Nr.106. *Žin.*, 1995, Nr. 9-192, Negalioja nuo 1997-05-03
 25. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas dėl Lietuvos Respublikos valstybės valdymo tarnybos „B“ lygio grupės valdininkų pareigybių sąrašo patvirtinimo, 1995 08 03, Nr. 1081. *Žin.*, 1995, Nr. 65-1619. Rasta: <https://www.e-tar.lt/acc/legalAct.html?documentId=TAR.B5F78BF44316>, žiūrėta: 2014 09 23
 26. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo, 2004 04 27, Nr. 488, *Žin.*, 2004, Nr. 69-2399. Rasta: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/oldsearch.preps2?Condition1=232235&Condition2=D%C4%97l+Vie%C5%A1ojo+administravimo+pl%C4%97tros+iki+2010+met%C5%B3+strategijos+patvirtinimo>, žiūrėta: 2012 06 14
 27. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas dėl valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų vertinimo tvarkos bei valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo kriterijų, 2002 06 17, Nr. 909. *Žin.*, 2002, Nr. 60-2470. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=169023, žiūrėta: 2012 06 14
 28. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 17 d. nutarimo Nr. 909 „Dėl valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų vertinimo tvarkos bei valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo kriterijų“ pakeitimo, 2007 10 17, Nr. 1106. *Žin.*, 2007, Nr. 110-4508. Rasta: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/oldsearch.preps2?a=307022&b=>, žiūrėta: 2012 06 14
 29. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 17 d. nutarimo Nr. 909 „Dėl valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo taisyklių bei valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo kriterijų“ pakeitimo“, 2010 12 29, Nr. 1860, *Žin.*, 2010, Nr.

- 158-8050. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=390283%20, žiūrėta: 2014 05 20
30. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 17 d. nutarimo Nr. 909 „Dėl valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo taisyklių bei valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo kriterijų“ pakeitimo, 2011 05 18, Nr. 570, *Žin.*, 2011, Nr. 61-2897. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=399369, žiūrėta: 2014 05 20
31. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 17 d. nutarimo Nr. 909 „Dėl valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo taisyklių bei valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo kriterijų“ pakeitimo“, 2012 09 05, Nr. 1070, *Žin.*, 2012, Nr. 106-5374. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=432327, žiūrėta: 2014 05 20
32. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gegužės 20 d. nutarimo Nr. 685 „Dėl valstybės tarnautojų pareigybių aprašymo ir vertinimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo, 2008 04 24, Nr. 356. *Žin.*, 2008, Nr. 49-1809. Rasta: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/oldsearch.preps2?a=318779&b=>, žiūrėta: 2014 05 25
33. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas dėl valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) sudarymo, 2009 01 28, Nr. 50, *Žin.*, 2009, Nr. 13-514
34. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos patvirtinimo, 2010 06 02, Nr. 715, *Žin.*, 2010, Nr. 69-3440. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=375123&p_query=&tr2=, žiūrėta: 2011 11 15
35. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 metų veiklos prioritetų, 2010 02 17, Nr. 165, *Žin.*, 2010, Nr. 23-1077. Rasta: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.5BA4ED692AF2>, žiūrėta: 2014 05 25
36. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 metų veiklos ataskaitos pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui, 2010 03 31, Nr. 340. Rasta: http://www.lrvk.lt/bylos/vyriausybes/15-vyr-dok/2009_ataskaita.pdf, žiūrėta: 2011 03 18
37. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas dėl konkursų į valstybės tarnautojo pareigas organizavimo tvarkos aprašo patvirtinimo, 2012 03 07, Nr. 966, *Žin.*, 2012, Nr. 30-1406. Rasta: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/oldsearch.preps2?a=419634&b=>, žiūrėta: 2014 06 22
38. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas dėl Valstybės tarnybos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos statuso ir pavadinimo pakeitimo, Valstybės tarnybos departamento nuostatų, Personalo valdymo komisijos sudėties ir Personalo valdymo komisijos nuostatų patvirtinimo, 2012 10 31, Nr. 1323, *Žin.*, 2012, Nr. 129-6489. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=467023, žiūrėta: 2014 09 05
39. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Nutarimas dėl viešojo valdymo tobulinimo 2012-2020 metų programos patvirtinimo, 2012 02 07, Nr. 171. *Žin.*, 2012, Nr. 22-1009. Rasta: https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.292E6E1256EB/TAIS_446344, žiūrėta: 2014 05 25
40. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Potvarkis dėl valdymo aparato reformos, 1992 04 27, Nr. 414. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=7226&p_query=&tr2=, žiūrėta: 2014 05 05

Teisės aktų projektai:

1. Lietuvos Respublikos Prezidentas, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 4, 9, 29 ir 44 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas, 2010 10 05, Nr. XIP-2474. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc l?p_id=382472, žiūrėta: 2014 05 20
2. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas, Įstatymo projektas, 2010 10 27, Nr. 10-4358-01. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc l?p_id=59292&p_query=&p_tr2=&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, žiūrėta: 2011 11 25
3. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas, Įstatymo projektas, 2011 02 04, Nr. 10-4358-02, Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc l?p_id=73709&p_org=&p_fix=n&p_gov=n > žiūrėta: 2011 11 25
4. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymas, Įstatymo projektas, 2014 05 06, Nr. 14-5103, Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc l?p_id=236041&p_org=&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2014 05 26
5. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Aiškinamasis raštas dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projekto, 2014 05 06. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc l?p_id=236075&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2014 05 26
6. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos projekto, 2010 02 20. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc l?p_id=22392&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011 05 17
7. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių įstatymų projektų aiškinamasis raštas, 2010 11 02, Nr. 10-4358-01. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc l?p_id=59759&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, žiūrėta: 2014 05 02
8. LR Valstybės tarnybos įstatymo 8, 10, 11, 13, 16, 16¹ ir 43 straipsnių pakeitimo įstatymas, Įstatymo projektas, 2009 10 07, Nr. 2153-01
9. Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerija, LR Valstybės tarnybos įstatymo 2, 6, 9, 10, 14, 16, 21, 222, 25, 311, 41, 43, 44, 45, 46, 47 straipsnių 3 priedo pakeitimo ir papildymo bei įstatymo papildymo 131, 182, 201, 211, 221 straipsniais įstatymas, Įstatymo projektas, 2012 11 28, Nr. 12-3971-01. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc l?p_id=164164&p_query=&p_tr2=&p_org=12&p_fix=y, žiūrėta: 2012 12 19

Vyriausybės programos:

1. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999-2000 metų programa. Rasta: <http://www.lrv.lt/bylos/vyriausybes/10-programa.pdf>; žiūrėta: 2009 04 12
2. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000-2004 metų programa. Rasta: http://www.lrv.lt/bylos/vyriausybes/po_1990_11_programa.pdf; žiūrėta: 2009 04 12
3. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-2004 metų programa. Rasta: <http://www.lrv.lt/bylos/vyriausybes/12-vyr-dok/12-programa.pdf>; žiūrėta: 2009 04 12

4. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Penkioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos programa. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=333778&p_query=&p_tr2=; žiūrėta: 2014 05 25
5. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Šešioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012-2016 metų programa. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=439761, žiūrėta: 2014 05 25

Partijų programos:

1. Tėvynės sąjunga-Lietuvos krikščionys demokratai, *Partijos veiklos programa 2009-2012 metams*: „Pradėkime kartu kurti geresnę Lietuvą“, 2008
2. Lietuvos Respublikos Liberalų sąjūdis, *2008 m. rinkimų į Lietuvos Respublikos Seimą programa*: „Tavo galimybių Lietuva“. Rasta: <http://www.liberalai.lt/lt/partija/dokumentai>, žiūrėta: 2014 08 19
3. Liberalų ir centro sąjunga, *2008 metų rinkimų į LR Seimą programa*: „Geresnė Lietuva“. Rasta: www.lics.lt/download.php/fileid/74, žiūrėta: 2014 08 19
4. Tautos prisikėlimo partija, *2008 metų rinkimų į LR Seimą programa*. Rasta: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:OSUTwWBj168J:www.lidata.eu/d/ata/polsys/LiDA_POLSPART_000009/DOC.001+&cd=1&hl=lt&ct=clnk&gl=lt, žiūrėta: 2014 08 19
5. Lietuvos Socialdemokratų partija. *Lietuvos socialdemokratų partijos 2012 metų rinkimų į Lietuvos Respublikos Seimą programa*: „Svarbiausia – žmogus!“, 2012. Rasta: <http://www.lsdpklaipeda.lt/lsdp-ilgoji-programa-2012-m-rinkimams-i-seima/>, žiūrėta: 2014 05 20

Suinteresuotų institucijų atsiliepimai:

1. LR Kultūros ministerija, Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos, 2010 02 18. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22384&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011 04 30
2. LR Susisiekimo ministerija, Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos, 2010 02 19. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22389&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011 04 30
3. LR Teisingumo ministerija, Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos, 2010 02 22. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22391&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011 04 30
4. LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. vasario 8 d. pasitarimo protokolo Nr. 7 klausimo Nr. 3, 2010 02 11. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22396&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011 05 17
5. LR Krašto apsaugos ministerija, Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos 2010 02 12. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22383&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011 05 20
6. LR Finansų ministerija, Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos projekto, 2010 03 01. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=34266&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011 05 20
7. LR Ūkio ministerija, Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos, 2010 02 20. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22399&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011 05 20

8. LR Sveikatos apsaugos ministerija, Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos, 2010 02 19. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22390&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011 05 17
9. LR Žemės ūkio ministerija, Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos, 2010 02 26. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22393&p_org=18&p_fix=n&p_gov=, žiūrėta: 2011 05 30;
10. LR Krašto apsaugos ministerija, Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių įstatymų projektų išvadų, 2010 11 26. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=63965&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, žiūrėta: 2011 05 20
11. LR Specialiųjų tyrimų tarnyba, Dėl valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių įstatymų projektų, 2010 11 22. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=63031&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, žiūrėta: 2011 05 22
12. LR Energetikos ministerija, Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo projekto ir su juo susijusių įstatymų projektų, 2010 11 23. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=63482&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, žiūrėta: 2011 05 22
13. LR Aplinkos ministerija, Dėl valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių įstatymų projektų, 2010 12 01. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=64544&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, žiūrėta: 2011 05 22
14. Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija, Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas derinimo, 2010 11 18. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=62595&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, žiūrėta: 2011 05 22
15. LR Ministro Pirmininko tarnyba, Dėl valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo ir su juo susijusių įstatymų projektų, 2010 11 16. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.dok_priedas?p_id=89180, žiūrėta 2011 04 19
16. LR Vidaus reikalų ministerija, Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos projekto, 2010 02 20. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22392&p_org=18&p_fix=n&p_gov= = žiūrėta 2011 05 22
17. Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija, Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo, 2011 02 14. Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=62595&p_org=&p_fix=n&p_gov=n, žiūrėta: 2011 04 30
18. LR Krašto apsaugos ministerija, Dėl Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių kitų įstatymų pakeitimo įstatymų projektų, Nr. 12-01-998, 2014-06-06
19. Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba, Dėl valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių kitų įstatymų projektų derinimo, Nr. B6-(1.19)-1273, 2014-05-20
20. Lietuvos savivaldybių asociacija, Dėl naujos redakcijos valstybės tarnybos įstatymo projekto, Nr. (4)-SD-339, 2014-05-22
21. LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Dėl valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių kitų įstatymų pakeitimo įstatymų projektų, Nr. (10.14-6)SD-3725, 2014-05-23

22. LR Teisingumo ministerija, Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projekto ir jį lydinčių teisės aktų projektų, Nr. (1.6)2T-664, 2014-06-17
23. LR Švietimo ir mokslo ministerija, Dėl valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių kitų įstatymų pakeitimo įstatymų projektų, Nr. SR-2604, 2014-06-06
24. Valstybinė Atominės energetikos saugos inspekcija, Dėl Lietuvos respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projekto, Nr. (1.9-21)22.1-405, 2014-05-23
25. Nacionalinė teismų administracija, Dėl pastabų Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymui Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektui Nr. 14-5103, Nr. 42-1912-(6.6), 2014-07-11
26. Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnyba, Dėl valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių kitų įstatymų projektų derinimo, Nr. 4-01-2933, 2014-05-26

Stenogramos:

1. Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 15, 1992 12 16, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=235384#zym_a_1s15povyrist, žiūrėta: 2014 05 05
2. Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 25, 1994 05 10, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=238737#zym_a_4s25povyriausybi_st, žiūrėta: 2014 05 11
3. Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 80, 1995 02 22, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=239063, žiūrėta: 2014 05 25
4. Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 9, 1995 04 04, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=239937#zym_a_6s9povaldinistigy_v; žiūrėta: 2009 03 02
5. Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 4, 1996 11 27, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=234504, žiūrėta: 2014 06 02
6. Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 5, 1996 11 28, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=234534, žiūrėta: 2014 05 05
7. Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 189, 1998 04 28, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=234538, žiūrėta: 2014 06 03
8. Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 281, 1999 01 05, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=70754; žiūrėta: 2009 03 22
9. Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 8, 2002 03 21, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=162742, žiūrėta 2014 06 03
10. Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 20, 2002 04 11, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=164294, žiūrėta: 2014 06 05
11. Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 22, 2002 04 16, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=164546, žiūrėta: 2014 06 05
12. Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 10, 2003 03 26, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=163048, žiūrėta: 2014 06 03
13. Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 13, 2008 12 11, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=332869; žiūrėta: 2014 01 17
14. Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 25, 2008 12 23, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=334850; žiūrėta: 2014 01 17
15. Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 32, 2009 01 20, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=335865, žiūrėta: 2014 01 22
16. Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 33, 2009 02 05, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=336808, žiūrėta: 2014 01 17

17. Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 41, 2009 02 19, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=337793. Žiūrėta: 2014 03 10
18. Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 219, 2010 06 03, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=374166&p_query=stenograma&tr2=2. Žiūrėta: 2014 08 30
19. Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 318, 2011 04 28, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=397613&p_tr2=2, 2014 05 20
20. Lietuvos Respublikos Seimas, Seimo posėdis Nr. 445, 2012 06 05, stenograma. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=426232&p_tr2=2. Žiūrėta: 2014 05 20

Spausdinta ir elektroninė žiniasklaida:

1. Internetinis portalas *delfi.lt*, Nakrošis, V. „Valstybės valdymo reformos vingiai“, 2004 05 24. Rasta: <http://www.delfi.lt/archive/valstybes-valdymo-reformos-vingiai.d?id=4391538>, žiūrėta: 2011 03 20
2. Internetinis portalas *delfi.lt*, Samoškaitė, E. „Valdžių kaita – košmaras valstybės tarnautojams?“, 2008 10 18. Rasta: <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/valdziu-kaita-košmaras-valstybes-tarnautojams.d?id=18927941>, žiūrėta: 2014 07 01
3. Internetinis portalas *balsas.lt*, Donskis, L. „Policinės valstybės link? Mažojo putinizmo grimasos Lietuvoje“, 2008 12 05. Rasta: <http://www.balsas.lt/naujiena/227263/policines-valstybes-link-mazojo-putinizmo-grimasos-lietuvoje/rubrika:naujienos-lietuva-komentaraiiranalize-lietuva>, žiūrėta: 2014 01 17
4. Internetinis portalas *vz.lt*, Staniulytė, T. „Reformų negreitina nė pinigų badas“, interviu su Vidaus reikalų ministru Raimundu Palaičiu, 2009 10 27. Rasta: <http://laikrastis.vz.lt/index.php?act=mprasa&sub=article&id=12736>, žiūrėta: 2011 05 15
5. Internetinis portalas *delfi.lt*, Smalskys, V. „Valstybės tarnybos pertvarkai reikia tik ryžto“, 2010 05 14. Rasta: <http://www.delfi.lt/piliietis/voxpopuli/valstybes-tarnybos-pertvarkai-reikia-tik-ryzto.d?id=32279365#ixzz3A05tnFDdb>, žiūrėta: 2011 12 19
6. Internetinis portalas *lzinios.lt*, Laučius, V. „Ne valdyti, o tarnauti“, 2009 09 14, Rasta: <http://lzinios.lt/lzinios/zmones/ne-valdyti-o-tarnauti/133714>, žiūrėta: 2010 06 23
7. Staniulytė, T. „Valstybės tarnyba – sau ne priešė“, interviu su Vidaus reikalų ministru Raimundu Palaičiu. *Verslo žinios*, 2009 09 01
8. Staniulytė, T. „Saulėlydis be potencijos“, *Verslo žinios*, Nr. 215, 2009 11 09.
9. Internetinis portalas *delfi.lt*, Jackūnaitė K. „Ką atneš valstybės tarnybos reforma – griūtį ar naudą?“, 2010 05 08, Rasta: <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/ka-atnes-valstybes-tarnybos-reforma-griuti-ar-nauda.d?id=32038107>, žiūrėta: 2014 08 12
10. Internetinis portalas *kaunodiena.lt*, Gudavičius S. „Valstybės tarnyboje bus revoliucija?“, 2010 10 28, Rasta: <http://kauno.diena.lt/naujienos/lietuva/salies-pulsas/valstybes-tarnyboje-bus-revoliucija-454363>, žiūrėta: 2014 08 12;
11. Internetinis portalas *respublika.lt*, „R. Palaitis: atlyginimas priklausys nuo darbo rezultatų“, 2009 11 18. Rasta: http://www.respublika.lt/lt/naujienos/lietuva/lietuvos-politika/r_palaitis_atlyginimas_priklausys_nuo_darbo_rezultatu/print.1, žiūrėta: 2011 05 15
12. Internetinis portalas *delfi.lt*, Samoškaitė, E. „R. Palaitis: krizės metu valstybės tarnyba patrauklesnė nei privatus sektorius“, 2009 11 18. Rasta: <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/rpalaitis-krizes-metu-valstybes-tarnyba-patrauklesne-nei-privatus-sektorius.d?id=25839647#ixzz39dWLAi6A>, žiūrėta: 2014 05 15
13. Internetinis portalas *alfa.lt*, Valančius, T. „Valdininkų darbo birža dar neužrakinama“, 2011 08 17. Rasta: <http://www.alfa.lt/straipsnis/12175172/valdininku-darbo-birza-dar-neuzrakinama#.U-kvPfmSx-M>, žiūrėta: 2011 08 18

14. Internetinis portalas *vz.lt*, „Saulėlydis be potencijos: valstybės valdymas nei greitais, nei lengvai išjudinamas“, 2009 11 09. Rasta: <http://laikrastis.vz.lt/index.php?act=mprasa&sub=article&id=13409>, žiūrėta: 2011 02 20
15. Internetinis portalas *vz.lt*, „Parašė dvejetą su plusu: komisija analizuoja, o saulėlydis užsitęsė“, 2010 02 03. Rasta: <http://laikrastis.vz.lt/index.php?act=mprasa&sub=article&id=16907#ixzz37HiN63Zn>, žiūrėta: 2012 02 20
16. Internetinis portalas *vz.lt*, „Biurokratų šiaudas – politikai“, 2010 02 03. Rasta: <http://archyvas.vz.lt/news.php?id=6617602#ixzz37HjRojDt>, žiūrėta: 2012 02 20
17. Internetinis portalas *lrt.lt*, Černiauskas, Š. „Svajonių darbas pagal ypatingą sąrašą: puiki alga ir jokios rizikos“, 2014 06 04. Rasta: <http://www.lrt.lt/naujienos/ekonomika/4/45054/svajoniu-darbas-pagal-ypatinga-sarasa-pu-iki-alga-ir-jokios-rizikos>, žiūrėta: 2014 06 12
18. Internetinis portalas *lzinios.lt*, Tvaskienė, J. „Neskestančiųjų rotacija neskandina“, 2014 08 26. Rasta: <http://lzinios.lt/lzinios/Lietuvoje/neskestanciju-rotacija-neskandina/186143>, žiūrėta: 2014 10 16
19. Internetinis portalas *delfi.lt*, Naujienų agentūros BNS pranešimas, „A. Butkevičius: kultūros viceministras paskubėjo su pareiškimais apie dvikalbius užrašus“, 2013 01 17. Rasta: <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/abutkevicius-kulturos-viceministras-paskubejo-su-pareiskimais-apie-dvikalbius-uzrasus.d?id=60450359>, žiūrėta: 2014 05 26
20. Lėka, A. „Valdymo inovacijos - ne pagal Vakarų madas“, *Savaitraštis „Veidas“*, 5, 2013 01 28
21. Internetinis portalas *vz.lt*, Gudavičius, S. „Prezidentė: jeigu koalicija neapsivalys, ją pavadinsiu kriminaline“, 2014 06 30. Rasta: <http://vz.lt/article/2014/6/30/prezidente-jeigu-koalicija-neapsivalys-ja-pavadinsiu-kriminaline>, žiūrėta: 2014 07 29

Disertacijos:

1. Mikalauskas, A. *Valstybės tarnautojai ir valstybės tarnyba pirmojoje Lietuvos Respublikoje (1918 – 1940 m.)*. Daktaro disertacija, Kaunas: VDU, 2007

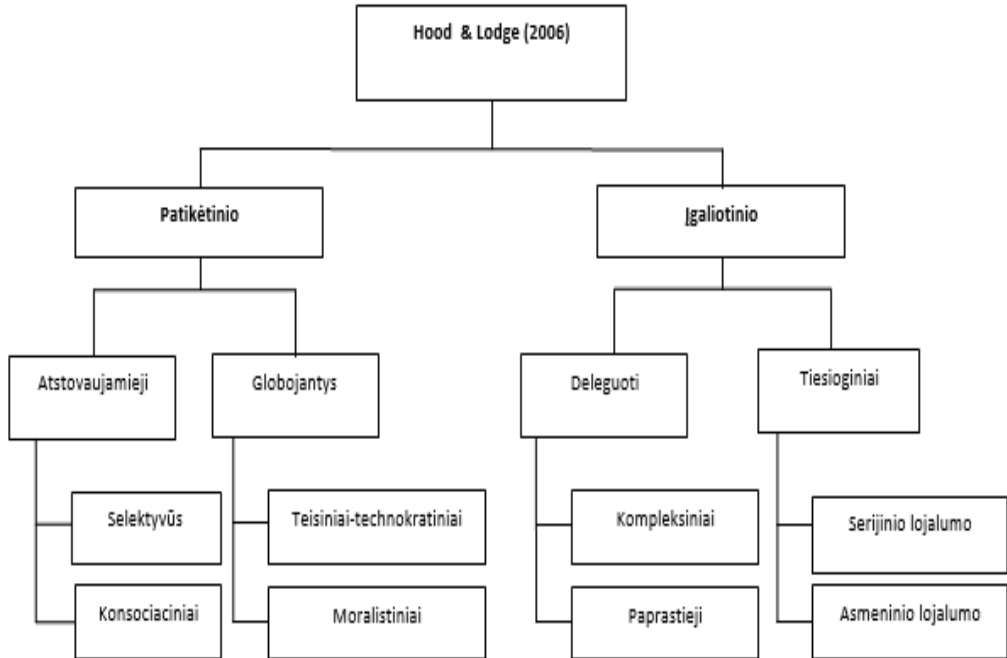
Kiti šaltiniai:

1. Aukštesniosios valstybės tarnybos reglamentavimas (VTĮ pakeitimo projekto nuostatos), neskelbta informacija
2. Aukštesniosios valstybės tarnybos reglamentavimas, 2013 m., neskelbta informacija
3. Lietuvos Respublikos Seimas, Valstybės valdymo ir savivaldybių komitetas, Posėdžio protokolas Nr. 113-P-19, 2012 05 23. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=425182, žiūrėta: 2014 05 20
4. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Pasiūlymai dėl aukštesniųjų vadovų teisinio reguliavimo, Lietuvos Respublikos Vyriausybės Strateginiam komitetui, 2013 birželis, neskelbta informacija
5. Ministro Pirmininko tarnyba, Valstybės tarnybos (įskaitant statutinę valstybės tarnybą) tobulinimo gairės, 2011 05 20, neskelbta informacija
6. Nuomonių dėl aukštesniosios valstybės tarnybos Lietuvoje kūrimo galimybių tyrimo ataskaita, Vilnius, MRU, 2008, neskelbta informacija
7. Valstybės tarnybos departamentas, Apklausa dėl į rezultatus orientuotos valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo tvarkos taikymo 2011 m., santrauka, 2012. Rasta: <http://www.vtd.lt/index.php?-467039906>, žiūrėta: 2014 05 25
8. Valstybės tarnybos departamentas, Šarmavičius, O. Pasiūlymai dėl Aukštesniosios valstybės tarnybos, 2013 m., neskelbta informacija
9. Valstybės valdymo tobulinimo komisija (Saulėlydžio komisija), *2009 m. veiklos planas*. 2009 02 25, Nr. 73-6. Rasta:

- http://www.vyriausybe.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/patvirtintas%20komisijos%202009m_veiklos_planas_internet_psl.pdf, žiūrėta: 2014 08 22
10. Valstybės valdymo tobulinimo komisija (Saulėlydžio komisija). *2009-2012 m. veiklos ataskaita: rezultatai ir gairės tolesniems pokyčiams*, 2012. Rasta: http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/saulelydzio%20ataskaita_2012%2011%202014.pdf, žiūrėta: 2014 04 12
 11. Valstybės valdymo tobulinimo komisija (Saulėlydžio komisija), *2010 m. veiklos planas*. 2009 12 10, Nr. 63-4. Rasta: <http://www.vyriausybe.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/komisijos%202010%20m.%20veiklos%20planas.pdf>,
 12. Valstybės valdymo tobulinimo komisija (Saulėlydžio komisija), Posėdžio protokolas, 2010 02 03. Rasta: http://www.lrvk.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/2_2011-02-03_pos%C4%97d%C5%BEio_protokolas.pdf, žiūrėta: 2011 05 30
 13. Valstybės valdymo tobulinimo komisija (Saulėlydžio komisija). Posėdžio protokolas Nr. 63-5, 2010 02 11, Rasta: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22394&p_org=18&p_fix=n&p_gov =, žiūrėta: 2011-05-20
 14. Valstybės valdymo tobulinimo komisija (Saulėlydžio komisija). Posėdžio protokolas, Nr. 63-13, 2010 05 13. Rasta: http://www.lrvk.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/7_2010-05-13_posedzio_protokolas.pdf, žiūrėta: 2011 08 30
 15. Valstybės valdymo tobulinimo komisija (Saulėlydžio komisija), Posėdžio protokolas Nr. 63-23, 2010 11 25. Rasta: http://www.lrvk.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/17_2010-11-25_posedzio_protokolas.pdf, žiūrėta: 2011 05 22
 16. Valstybės valdymo tobulinimo komisija (Saulėlydžio komisija), *Viešojo sektoriaus įstaigų ir įmonių vadovų valdymo principų apžvalga*, Vilnius, 2012. Rasta: <http://lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/vie%C5%A1ojo%20sektoriaus%20%C4%A1staig%C5%B3%20vadov%C5%B3%20principai.pdf>, žiūrėta: 2014 06 07

PRIEDAI

Priedas Nr.1 Valstybės tarnybos sandėrių tipologija



Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Hood Ch., Lodge M., *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty and Blame*, New York: Oxford University Press, 2006, p. 21

Priedas Nr. 2 Informantų kodavimo lentelė

2011 m. interviu		
Eil. Nr.	Informantui suteiktas kodas	Interviu vykdymo data
1.	POLIT1	2011 06 08
2.	POLIT2	2011 03 25
3.	POLIT3	2011 03 28
4.	POLIT4	2011 10 04
5.	POLIT5	2011 05 26
6.	POLIT6	2011 06 29
7.	KANC1	2011 07 13
8.	KANC2	2011 03 28
9.	KANC3	2011 03 09
10.	KANC4	2011 07 26
11.	KANC5	2011 03 14
12.	KANC6	2011 03 10
13.	KANC7	2011 03 17
14.	KANC8	2011 06 08
15.	KANC9	2011 06 20
16.	KANC10	2011 06 20
17.	EKSP1	2011 07 22
18.	EKSP2	2011 08 19
19.	EKSP3	2011 06 08
20.	EKSP4	2011 10 06
21.	EKSP5	2011 03 12
22.	EKSP6	2011 03 13
23.	EKSP7	2011 03 12
24.	EKSP8	2011 04 12
25.	EKSP9	2011 06 06
26.	EKSP10	2011 04 12
27.	EKSP11	2011 05 12
28.	EKSP12	2011 05 12
29.	EKSP13	2011 06 06
30.	EKSP14	2011 03 12
31.	EKSP15	2011 05 06
32.	EKSP16	2011 05 19
33.	PERS1	2011 07 15
34.	PERS2	2011 07 13
35.	PERS3	2011 03 25
36.	PERS4	2011 06 12
37.	PERS5	2011 06 12
38.	PERS6	2011 06 16
39.	PERS7	2011 07 26
40.	PERS8	2011 06 02
41.	PERS9	2011 10 06
42.	PERS10	2011 09 26
43.	PERS11	2011 09 26
44.	PERS12	2011 05 13
45.	PERS13	2011 06 06
46.	PERS14	2011 09 19

47.	PERS15	2011 06 07
48.	PERS16	2011 09 19
49.	PERS17	2011 03 22
50.	PERS18	2011 06 20
51.	PERS19	2011 07 07
2014 m. interviu		
52.	POLIT1	2014 01 22
53.	POLIT2	2014 01 22
54.	POLIT3	2014 01 24
55.	POLIT4	2014 01 30
56.	POLIT5	2014 03 28
57.	POLIT6	2014 03 26
58.	POLIT7	2014 04 11
59.	POLIT8	2014 04 17
60.	POLIT9	2014 03 23
61.	POLIT10	2014 04 14
62.	KANC1	2014 01 24
63.	KANC2	2014 01 30
64.	KANC3	2014 03 20
65.	EKSP1	2014 01 17
66.	EKSP2	2014 01 17
67.	EKSP3	2014 01 22
68.	EKSP4	2014 02 27
69.	EKSP5	2014 03 14
70.	EKSP6	2014 04 14
71.	EKSP7	2014 04 16

Priedas Nr. 3 2011 m. tyrimo interviu klausimynas

Vytauto Didžiojo universiteto Viešojo administravimo katedros mokslininkų grupė įgyvendina Lietuvos mokslo tarybos finansuojamą projektą „„Lietuvos valstybės tarnybos reforma gero administravimo (dalyvaujamojo valdymo) perspektyvoje“.

Projekto apimtyje yra atliekami tiesioginiai pusiau struktūruoti interviu su politikais, aukšto rango tarnautojais, įstaigų vadovais, ekspertais. Interviu klausimai orientuoti į Lietuvos valstybės tarnybos sistemos pokyčių aspektus.

1. Kokie yra jūsų manymu valstybės tarnybos reformos tikslai ir kokie slypi sumanymai ją rengiant? Kodėl reforma reikalinga?
2. Kaip vertinate teisinį Lietuvos valstybės tarnybos reguliavimą? Ar vertėtų išsamiai reglamentuoti valstybės tarnybos funkcionavimą, ar nustatyti tik bendruosius veiklos rėmus? Kas apskritai turėtų būti reglamentuota?
3. Kaip manote, kokių mastu verta vienodinti atskirų darbuotojų grupių valstybės institucijose (valstybės tarnautojai; dirbantys pagal darbo sutartis; pakaitiniai; statutiniai valstybės tarnautojai) statusus (priėmimo sąlygas, atlyginimą ir t. t.)? Kaip vertinate galimybę valstybės tarnautojų statusą priskirti tik statutiniams pareigūnams (kiti – dirba pagal darbo sutartis)?
4. Kokia jūsų nuomonė apie vadovų priėmimą į tarnybą pagal tarnybinę sutartį? Koks yra vyriausybės interesas įvedant šią sistemą? Kam, kokiai vadovų kategorijai, jūsų nuomone tai turėtų būti taikoma? Koks turėtų būti tarnybinės sutarties turinys? Kas turėtų prižiūrėti sutarčių sudarymą? Kas galėtų vykdyti vadovų konkursinę atranką?
5. Kiek veiksmingos bus sutartys su vadovais. Kokių matytumėte šios priemonės trūkumų? Ar ir kodėl gali kilti pasipriešinimas? Ar netaps kliūtimi politinis ir/ar administracinis favoritizmas. Kas turėtų atlikti sutarčių sudarymo priežiūrą? Ar pavyks vadovo veiklą susieti su sutartais tikslais?
6. Kokio masto valstybės tarnautojų kaita būtų tinkamiausia/optimaliausia pasikeitus vyriausybei ar ministrui? Ar, Jūsų manymu, kyla paklusnumo politinei valdžiai ir profesionalumo santykio problema valstybės tarnyboje ir kaip ją spręsti? Kokio dydžio ministro politinė komanda būtų pakankama, siekiant užtikrinti politinę atskaitomybę politikos įgyvendinime?
7. Kokių matote problemų atrankos į valstybės tarnybą [arba- statutinę valstybės tarnybą] metu savo institucijoje? Kiek verta dar labiau decentralizuoti priėmimo į valstybės tarnybą, kad pačios institucijos savo nusistatyta tvarka atsirinktų sau labiausiai tinkamus darbuotojus?
8. Kaip reikėtų (jei reikėtų) tobulinti atrankos komisijų darbą? (didinti jų veiklos priežiūrą, leisti vykdyti atranką tik gavusioms licencijas [pagal *airišką modelį*] atrankos komisijoms ir panašiai)
9. Kiek reikalingas didesnis lankstumas įdarbinant ir atleidžiant iš valstybės tarnybos? Kokie to lankstumo privalumai ir trūkumai?
10. Kokių mastu (visiems tarnautojams ar tik daliai jų) Lietuvos valstybės tarnyboje turėtų būti įvestas atlyginimas pagal rezultatus? Kokie būtų atlyginimo už rezultatyvią veiklą privalumai ir trūkumai Lietuvos atveju?
11. Kokius pokyčius gali lemti organizacijoje įvestas atlyginimas pagal rezultatus? Kokią įtaką atlyginimas pagal rezultatus gali turėti darbuotojo motyvacijai, efektyvumui?
12. Kiek dabartinė valstybės tarnybos sistema tarnautojams užtikrina karjeros galimybes? Kokias Jūs išvylgiate pagrindines karjeros sistemos tobulinimo galimybes?

Priedas Nr. 4 2014 m. interviu klausimynas

Vytauto Didžiojo universiteto Viešojo administravimo katedros mokslininkų grupė įgyvendina Lietuvos mokslo tarybos finansuojamą projektą „*Aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimas, tobulinant vadovavimo procesus viešajame administravime*“.

Projekto apimtyje yra atliekami tiesioginiai pusiau struktūruoti interviu su politikais, aukšto rango tarnautojais, įstaigų vadovais, ekspertais. Interviu klausimai orientuoti į aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo motyvus, organizavimo ir valdymo ypatybes, tarnautojų santykių su politikais aspektus.

Numatomi interviu klausimai:

1. Iš kur, jūsų nuomone, kilo aukštesniosios valstybės tarnybos idėja? Ar turėjo įtakos užsienio šalių pavyzdys?
2. Kokie yra pagrindiniai motyvai įforminant aukštesniojo valstybės tarnautojo (aukštesniojo vadovo) statusą? Ar manote, kad aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimas gali būti priemonė politikams griežčiau kontroliuoti tarnautojus?
3. Kokie būtų argumentai už ir prieš aukštesniosios valstybės tarnybos, kaip aukščiausio lygio vadovų valstybės tarnyboje korpuso ar valdymo sistemos, kūrimą (pvz. atskiro priėmimo, vertinimo, atlyginimų ir kt. sąlygos)?
4. Kokios gali būti/yra kliūtys rengiant ir įgyvendinant aukštesniosios valstybės tarnybos reformą (pvz, visuomenės, tarnautojų požiūriai, politiniai veiksniai, netinkama kultūra)?
5. Kokios turėtų būti svarbiausios sąlygos aukštesniesiems tarnautojams: vadybinės kompetencijos, ribotos trukmės kadencijos, privaloma rotacija iš vienos institucijos į kitą pasibaigus kadencijai?
6. Koks galėtų būti aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo būdas (laispniška plėtra ar plačios apimties elementų taikymas; t.y. ar pakaktų tik priėmimo, vertinimo aspektų, ar tai galėtų apimti atlyginimus, mokymus, kaitumą ir t.t.)
7. Kiek aukštesnieji vadovai turėtų būti generalistai (vadybininkai), kiek savo srities specialistai (profesionalai)? Kodėl?
8. Kuriant aukštesniųjų vadovų statusą, kiek, jūsų manymu, paraleliai turėtų būti didinami vadovų veiklos savarankiškumo įgaliojimai (atsakomybė) ir kokiose srityse? (pvz, institucijos biudžetas, personalas ir t.t.).
9. Kaip turėtų būti atrenkami aukštesnieji valstybės tarnautojai? Pirmiausia iš esamų valstybės tarnautojų, išsaugant statuso atkūrimo galimybę, ar laisvos konkurencijos su privataus sektoriaus patirtį turinčiais pretendентаis pagrindu? Kaip vertinate specialaus kandidatų sąrašo (kandidatų į AVT rezervo) sudarymą dar prieš atranką? Koks turėtų būti ministro vaidmuo priėmimo procese? Kaip manote, jeigu ministrai parinktų aukštesnius tarnautojus, kokie aspektai būtų svarbiausi (pvz. kompetencijos, patirtis, reputacija, partinė narystė, politinis sąmoningumas)?
10. Kokiais kriterijais remiantis turėtų būti nustatomas aukštesniųjų valstybės tarnautojų atlyginimas?
11. Kaip turėtų būti valdoma aukštesnioji valstybės tarnyba? Centralizuotai Valstybės tarnybos departamente, ar kaip nors kitaip?
12. Kokie, jūsų manymu, yra šiuo metu ir turėtų būti:
 - aukštesniųjų vadovų santykiai su ministrais - kiek jie yra paremti dalykiniu bendradarbiavimu, o kiek tarpusavio nepasitikėjimu?

- aukštesniųjų vadovų santykiai su ministro komanda (viceministrai, patarėjai) – ar santykiai labiau paremti bendradarbiavimu, ar tarpusavio konkurencija. Kaip manote, ministras ar viceministras turėtų dalyvauti skiriant į aukštesniojo vadovo pareigas ar vykdant aukštesniojo vadovo veiklos vertinimą?
 - aukštesniųjų vadovų santykiai su aukštesniaisiais vadovais – Ar aukštesnioji valstybės tarnyba padėtų sukurti bendrą kultūrą, sustiprinti vadovų grandies ryšius/tinklus? Ar matytumėte aukštesniąją valstybės tarnybą kaip horizontalaus koordinavimo tarp ministerijų instrumentą. Ar tai galėtų sumažinti valdžios fragmentiškumą, žinybinį suinteresuotumą?
13. Kokių mastu, jūsų nuomone, kliūtis aukštesniosios valstybės tarnybos įvedimui yra politiniai interesai ar „politiniai žaidimai“?
- Kiek yra pagrįsti, jūsų nuomone, nuogaštavimai, kad aukštesnioji valstybės tarnyba gali tapti politinių partijų „grobiu“, politinių partijų interesų tenkinimo įrankiu?

Ernesta BUCKIENĖ

**VALSTYBĖS TARNYBOS SISTEMOS TOBULINIMO
POLITIKA LIETUVOJE**

Daktaro disertacija

Išleido ir spausdino – Vytauto Didžiojo universiteto bibliotekos Leidybos skyrius
(S. Daukanto g. 27, LT-44249 Kaunas)

Užsakymo Nr. K15-038. Tiražas 15 egz. 2015 04 02.

Nemokamai.