

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO  
STRATEGINIO VALDYMO IR POLITIKOS FAKULTETO

**POLITIKOS MOKSLŲ KATEDRA**

**GIEDRĖ BEIŠYTĖ**

MAGISTRANTŪROS NEAKIVAIZDINIŲ STUDIJŲ

ESPA, 2 KURSAS, 3 GRUPĖ

**Jungtinės Karalystės ir Lietuvos valstybės tarnybos**

**Magistro baigiamasis darbas**

**Darbo vadovas –**

**doc. Vidmantas Adomonis**

**Recenzentas –**

**lekt. dr. Gediminas Kazėnas**

**Vilnius, 2008**

MYKOLAS ROMERIS UNIVERSITY  
FACULTY OF STRATEGIC MANAGEMENT AND POLICY  
DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCES  
**GIEDRĖ BEIŠYTĖ**  
MAGISTRANTŪROS NEAKIVAIZDINIŲ STUDIJŲ  
ESPA, 2 KURSAS, 3 GRUPĖ

**Civil Service of the United Kingdom and Lithuania**  
**Magistro baigiamasis darbas**

**Darbo vadovas –**  
**doc. Vidmantas Adomonis**

**Recenzentas –**  
**lekt. dr. Gediminas Kazėnas**

**Vilnius, 2008**

## Turinys

Įvadas.....	3
1. Viešojo administravimo sistemų raida ir ypatumai.....	5
1.1 Religija ir tradicijos .....	5
1.2 Administravimo sistemų tipai.....	7
1.3 Viešojo administravimo reformos: prielaidos, tikslai, dalyviai.....	10
2. Jungtinės Karalystės valstybės tarnyba.....	14
2.1 Struktūra ir personalas.....	14
2.2 Valstybės tarnybos reformos.....	16
2.2.1 Gladstono iniciatyva. Profesionali valstybės tarnyba.....	16
2.2.2 Posūkis nuo tradicinės biurokratinės sistemos. Fultono ataskaita.....	18
2.2.3 „Naujoji dešinė“ : konservatorių reformos.....	20
2.2.4 „Naujoji kairė“ : leiboristų reformos.....	26
3. Lietuvos valstybės tarnyba.....	29
3.1 Pereinamojo laikotarpio reformos.....	30
3.2 Stojimo į Europos Sąjungą įtaka.....	33
3.3 Žmogiškųjų išteklių valdymas.....	38
3.4 Lietuvos valstybės tarnyba europiniame kontekste.....	40
3.5 Nacionalinės, regioninės ir savivaldos administravimo santykis.....	49
4. Jungtinės Karalystės ir Lietuvos valstybės tarnybose įvykdytų reformų palyginimas.....	53
Išvados.....	57
Siūlymai ir rekomendacijos.....	59
Literatūros sąrašas.....	60
Priedai.....	64
Santrauka.....	69
Summary.....	70

## Ivadas

Valstybės tarnyba – tai viešąjį administravimą vykdanči organizacija, kuri yra tiesiogiai pavaldi politinei valdžiai ir padeda vyriausybei vykdyti viešosios politikos formavimo ir jos įgyvendinimo procesą. Valstybės tarnyba yra sistema, o tuo pačiu ir valstybės valdymo sistemos posistemė, aptarnaujanti vyriausybę įsakymų ir kitų teisinių aktų ruošime bei priimtų vykdyme. Todėl nuo valstybės tarnybos veiklos priklauso, ar sėkmingai vyriausybė įgyvendina savo politikas. Nepaisant to, kad valstybės tarnyba dalyvauja politiniame procese ji turi išlikti neutrali, t.y. tarnauti bet kurios partijos ar koalicijos valdančiajai vyriausybei, tuo būdu užtikrindama valstybės valdymo tęstinumą.

Valstybės viešasis administravimas ir valstybės tarnybos yra neatsiejamos sąvokos. Jų raida priklauso nuo istorinių, kultūrinių, ekonominių, geopolitinių ir kitų šalies aplinkybių. Šiuolaikinių valstybės tarnybų palyginimas yra labai sudėtingas procesas, nes kiekvienoje šalyje valstybės tarnyba skiriasi sudėtimi, struktūriniais ir funkciniais požūriais. Be to, jos nėra ir negali būti vienalytės dėl pastaraisiais dešimtmečiais nepaprastai greitai kintančių normatyvinių paradigų.

Beveik 150 metų Britanija tarp anglosaksiškų (įvairioje literatūroje vartojami terminai „anglo-amerikietišku“ ir „anglofonišku“) valstybių buvo valstybės tarnybos modelio pokyčių lyderė, dariusi įtaką kitoms šitos grupės valstybėms ir netgi kitos sistemos valstybėms. Britanija neišgyvena politinių režimų kaitos, nes išlieka konstitucinė monarchija su vyriausybine reprezentacija. Tačiau nuo 1960 m. kiekviena vyriausybė daugiau ar mažiau reformavo valstybės tarnybą naujojo viešojo valdymo kryptimi. Vėberinė hierarchinė valstybės tarnybos sistema buvo sukurta jau XIX amžiuje, o naujosios viešosios vadybos elementai, pasitelkus ekspertus ir vadovaujantis jų išvadomis, pradėti diegti dvidešimtojo amžiaus septintajame dešimtmetyje.

Tuo tarpu po valstybės atkūrimo Lietuva išgyveno dramatišką politinės santvarkos transformaciją. Dažnos vyriausybų ir nenuoseklios viešosios politikos kaitos pereinamuoju laikotarpiu, nuosavybės persikirstymo veikiau nei skaidraus privatizavimo procesas savaip koregavo viešojo sektoriaus darbotvarkes. Stojimas į NATO ir Europos Sąjungą priverstinai stimuliuo neatidėliotiną valstybės tarnybos pertvarką. Didelis iššūkis buvo stojimo į Europos Sąjungą reikalavimai administracinių funkcijų harmonizavimui. Tuo būdu buvo pradėta vykdyti valstybės tarnybos reforma, sukurta Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos teisinė bazė. Tačiau valstybės tarnybai iki šiol nekliamas pagrindinis šio laikmečio – taupumo, našumo, efektyvumo – reikalavimas.

Darbe naudojami pirminiai teisės aktai, antriniai lyginamosios analizės literatūros šaltiniai.

**Temos aktualumas:** Jungtinės Karalystės ir Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos visais aspektais priklauso skirtingoms kategorijoms. Tačiau Jungtinės Karalystės valstybės tarnybos, kaip inovacijų viešajame administravime lyderės, reformų patirtis gali būti panaudojama Lietuvos valstybės tarnybos atžvilgiu. Pasaulinės ekonominės krizės akivaizdoje vadybinės Jungtinės Karalystės reformos gali tapti

sektinu pavyzdžiu. Šiame darbe bus tiriamos abiejų šalių valstybės tarnybų reformos, prielaidos jų vykdymui bei įgyvendinimo rezultatai.

**Darbo tikslas** – ištirti Jungtinės Karalystės ir Lietuvos valstybės tarnyboje įvykdytas ir tebevykdomas reformas, atlikti lyginamąją analizę ir pateikti pasiūlymus valstybės tarnybos reformos kryptį.

**Darbo uždaviniai:**

1. Išanalizuoti pasaulinės viešojo administravimo raidos etapus, jų įtaką valstybės tarnyboms.
2. Ištirti Jungtinės Karalystės valstybės tarnybos sistemą, joje įvykdytas reformas: varomąsias jėgas, rezultatus ir išdavas.
3. Atlikti Lietuvos valstybės tarnybos raidos po nepriklausomybės atkūrimo analizę ir vykdomų reformų vertinimą.
4. Pateikti iš palyginimo kylančius reformų krypties pasiūlymus ir rekomendacijas Lietuvos valstybės tarnybai.

**Tyrimo objektas:** Jungtinės Karalystės ir Lietuvos valstybės tarnybų pokyčiai reformų pasekmėje.

**Tikrinamos hipotezės:**

1. Pasirinkta Lietuvos valstybės tarnybos reforma neužtikrina valdymo išlaidų taupymo.
2. Viešojo administravimo modernizacija turėtų vykti sparčiau.

**Tyrimo metodai:** mokslinės literatūros, statistinių duomenų, elektroninių periodinių leidinių analizė, teminis interneto monitoringas ir lyginamoji analizė.

# 1. Viešojo administravimo sistemų raida ir ypatumai

## 1.3 Religija ir tradicijos

Anglosaksiškųjų šalių teisės sistema skiriasi nuo teisinės aplinkos, kurioje veikia kitų Europos šalių viešasis sektorius. Anglosaksiškai sistemai yra svetima vadinamoji administracinė tvarka: nėra išvystyta administracinė teisė ir ją taikantys teismai. Administratoriai vadovaujasi bendrąja teise, o valstybės tarnautojams suteikiama daugiau pasitikėjimo sprendimų priėmimo. Precedentinėje teisėje vyrauja *ad hoc* principas, suteikiantis daugiau lankstumo veikiant apibrėžtoje teisinėje aplinkoje. O diskreciniai sprendimai yra griežtai kontroliuojami piliečių ir bendruomenių.

Anglosaksiškųjų valstybių organizacinis modelis yra iš apačios į viršų, kur piliečių bendruomenės deleguoja ir suteikia įgaliojimus veikti viešajai administracijai iš apačios į viršų, iš lokalinio lygmens į centrinį lygmenį. Tuo tarpu žemyninės Europos tradicijoje bendruomeniškumas nėra taip išsivystęs dėl hierarchinės valdymo kultūros, deleguojančias funkcijas iš viršaus į apačią.

Tačiau viešosios administracijos paradigmu pasiskirstymas pagal valstybes į anglosaksiškas ir kontinentines ne visiškai sutampa. Kai kurie autoriai ištakų bando ieškoti feodalinėse monarchijose, tačiau reikia pasakyti, kad monarchinio valdymo etapą yra praėjusios beveik visos Europos šalys. Valdymo formavimuisi tiesioginę įtaką turėjo bažnyčios organizavimo patyrimas. Valstybių, armijų, bažnyčių valdymas buvo organizuotas griežtai hierarchiniais principais, visuomeninių struktūrų valdymas ilgus laikotarpius vyko linijinių struktūrų pagrindu. Istorinė teisės ir administracinio valdymo raida buvo įtakojama religinių ir pagal jas susiformavusių paprotinių tradicijų.

Vokiečių sociologas M.Weberis darbe „Protestantizmo etika ir kapitalizmo dvasia“ (1930) nagrinėjo ryšį tarp socialinės minties ir ekonominės veiklos ir pripažino, kad socialinės kaitos varomosios jėgos gali būti tradicija ir religija. Suinteresuotumas keisti visuomenę nėra vien ekonominis, jis priklauso idėjų bei idealų pasauliui. [15,43]

Lengva pastebėti, kad Europos šalyse, kurių visuomenėse atsirado poreikis paneigti katalikų bažnyčios viešpatavimą įsigalėjo protestantizmas - daugiau asmenybės laisvių suteikianti religija. Šios šalys adaptavo reformizmą ne tik kaip religiją, bet taip pat ir viešajame administravime, nepriklausomai nuo to, kuriose šalyse reformos radosi ir buvo įdiegtos pirmiausia. Neatsitiktinai administravimo modelį beveik tiksliai nusako vyraujanti šalies religija. Europos šalys, kuriose katalikybę išstūmė XVI amžiuje kilusi protestantizmo banga ir įsitvirtino reformatų tikėjimas vienokia ar kitokia forma (evangelikų, liuteronų, anglikonų, kalvinistų), administracinė sistema palaipsniui tapo decentralizuota su stipria savivalda bei postų valstybės tarnyba. Europoje tai – Skandinavijos šalys, Jungtinė Karalystė. Tai visiškai tinka ir likusiai krikščioniškojo pasaulio daliai. JAV, Australija, Naujoji Zelandija - šalys su vyraujančia protestantiška religija ir daugiaryše decentralizuota

administravimo sistema. Tiesa, pastarąsias, esančias už Europos ribų galima charakterizuoti kaip buvusias Britanijos kolonijas, todėl ir jų teisinė bei administracinė sistemos pagrindai perimti iš jos.

Viešojo administravimo sistema yra hierarchinė, o valstybės tarnyba kaip taisyklė yra karjeros modelio tose šalyse, kuriose vyraujanti religija yra katalikybė - griežta hierarchinė administracinė sistema institucine ir doktrinine prasme. Fundamentaliųjų krikščionybės religijų (katalikinių ir ortodoksinių) tradicijų šalys sunkiai žengia pirmuosius žingsnius decentralizacijos ir naujosios viešosios vadybos administravimo metodų diegimo link.

Tuo galima paaiškinti, kad po nepriklausomybės atkūrimo turėdama pasirinkimo laisvę tarp dviejų sistemų, katalikiškoji Lietuva pasirinko hierarchinį administravimo modelį, o protestantiškoji Estija pasekė Skandinavijos šalių pavyzdžiu, pasirinkdama sudėtingą daugiaryšę sistemą, nesibaimindama naujosios viešosios vadybos diegimo ir atsisakydama policinės valstybės teisinio reglamentavimo. Nepaisant vienodos penkiasdešimties metų represinės patirties ir vienodų starto pozicijų atkūrus nepriklausomybes, po beveik dviejų dešimtmečių viešojo administravimo raidos nepriklausomybės laikotarpiu šiandieninė Lietuvos padėtis Pabaltijo kaimynės atžvilgiu vertinama kaip atsilikimas pagal beveik visus valdymo parametrus. Lietuvos administratoriams belieka žvelgti pavymui į žymiai sėkmingiau į Europos Bendriją besiadaptuojančią Estiją.

Nepaisant to, kad visuomeniniai dėsniai yra neįteisinti įstatymais, jų poveikio galia yra akivaizdi. Normos, papročiai, mados ir nuostatos apsprendžia individų elgseną, nepaisant to, kad jų pažeidimai nesukelia formalių sankcijų ir negali sukelti neformaliųjų taip pat. Normos ir taisyklės yra realios, nežiūrint į tai, kad tiesiogiai nematomos ir neapčiuopiamos. Jos nepriklauso materialiajam pasauliui, tačiau riboja elgseną, taip pat kaip materialusis pasaulis idėjas. Idėjos, normos ir vertybės yra visuomeninių santykių tarpusavio ryšių elementai. Todėl jos priklauso nuo visuomeninių jėgų (aktorių), būna jų palaikomos arba keičiamos. Tuomet, kai jos įsigeria į visuomenės sąmonę ir palieka gilų pėdsaką joje, tampa visuomenės identitetu, rutininio elgesiu ir įpročiais, kurie nebesuvokiami kaip apribojimai. Šių normų apraiška elgsenoje turi savo formą ir pavidalą, todėl yra nuspėjama, sukuria prasmę ir stabilumą, ką A.Giddens (1984) darbe apie struktūrizaciją (*Constitution of Society*) įvardina ontologiniu saugumu.

H. Laswell teigimu svarbiausią vaidmenį žmonių bendruomenėje turi aštuonios vertybės, sudarančios valdžios pagrindus: pati valdžia, pagarba, moralumas, žavėjimasis, gerovė, turtas, sugebėjimai ir išsilavinimas. Viešojo valdymo institucijose pasireiškia etinės, demokratinės ir žmogiškosios vertybės arba jų stygius, o jų transformacija yra labai ilgas ir sudėtingas procesas.

## 1.2 Administravimo sistemų tipai

Šiuolaikinės viešosios administracijos kaip taikomojo mokslo raida gali būti aiškinama trijose dimensijose: civilinėje, teritorinėje ir funkcinėje.

Septyniolikto amžiaus gale, kai politinė valdžia buvo atskirta nuo bažnyčios didžiojoje Europos dalyje, monarchų galia reiškėsi valdžios primetimu įtakingoms klasėms arba net visai visuomenei. Priklausomai nuo to, kaip ši problema buvo sprendžiama, turėjo įtakos visai viešosios administracijos raidai. Britanijos, Olandijos ir Skandinavijos monarchijų konstituciniai apribojimai lėmė jų administracinės raidos skirtingumą nuo Europinio kontinentinio administravimo.

Kitų Europos šalių administracinis valdymas formavosi su didele valstybės reglamentacija visoms gyvenimo sritims. Administracinės tvarkos ir teisės ištakų reiktų ieškoti vokiečių “kameralistų” ir prancūzų “policistų” darbuose, kuriuose teigiama, kad pagrindinį viešosios administracijos tikslą - suteikti piliečiams džiaugsmą - įmanoma tik pasitelkus intervencijos priemones, prižiūrint ir reguliuojant kiek įmanoma daugiau veiklos sričių. Tokiu požiūriu vadovaujantis susiformavo kontinentinės Europos administracinė koncepcija.

Nevienodas nacionalizmo, industrializmo ir demokratijos vystymasis Europoje įtakojo konstitucionalizmo doktrinos apie valdžių atskyrimą skirtingu lygmeniu, o politikos ir administracijos santykis išlieka neišspręsta žmogiškųjų vertybių išsaugojimo problema gyvenimo nestabilumo ir laikinumo diktuojamose aplinkybėse ir dėl valdžios galios pateisinimo jos netvarumu. [25,15]

Kiekviena valstybė turi savitą politinę-teritorinę organizaciją valdymo funkcijoms užtikrinti. Lyginamosios politologijos skirstyme pagal D.Coombes (1998), skirtingai nei pagal G.Žilinską (2002), kuris išskiria tik dvi formas, teritorinė administracinė organizacija gali būti trijų formų:

- unitarinė (Prancūzija, Italija, Lietuva);
- dualistinė (Jungtinė Karalystė);
- federacinė (Vokietija, Ispanija, Belgija).

Unitarinėje valstybėje yra viena bendra įstatymų, valstybės administracijos ir teismų sistema, t.y. ji sudaryta iš vieno juridinio asmens. Taigi, valdžios galia yra centralizuota, kompetencija išimtinai nacionalinio lygmens, o santykis tarp valstybės valdžios ir vietinės valdžios institucijų yra hierarchinis. Būtent toks trijų pakopų teritorinio valdymo – centrinio, apskričių ir savivaldybių - padalinimas yra Lietuvos Respublikoje.

Jungtinėje Karalystėje, dualistinės sistemos šalyje, valdymas vykdomas per autonominius teritorinius vienetus (grafystes ir municipalitetus) bei centrinės valdžios institucijas (ministerijas ir departamentus) ir jos decentralizuotas agentūras. [25,17] Be to, su devoliucijos procesu kai kurios valdymo funkcijos pavestos autonominėms Velso ir Škotijos institucijoms, o tai jau palaipsnis federalizmo proceso formavimasis.



Federacinėje valstybėje valdymas vykdomas nacionaliniame, provinciniame (regioniniame) ir vietiniame lygmenyje. Kiekvienas federacijos subjektas turi autonomiją. Tarp nacionalinio, provincijos ir savivaldos lygmenų egzistuoja kompetencijų pasidalijimas. [15,17]

Funkciniu požiūriu valdžios administravimas reiškiasi:

- jos teisėtumo įtvirtinimu, įskaitant atsiskaitomybę prieš parlamentą ir teismus;
- užtikrinant civilinę ir karinę tarnybą tvarkos valstybės teritorijoje palaikymui ir gerovės užtikrinimui kraštutinėse aplinkybėse (policinė valstybė);
- finansinių resursų įgijimu per mokesčius, paskirstymu ir išdalinimu.

Dvidešimtajame amžiuje viešojo administravimo funkcijos gerokai išsiplėtė ir apėmė industrializaciją, materialinės ir kultūrinės gerovės kūrimą, visuomeninės disfunkcijos (kalėjimų, beprotnamių) korekciją, privalomą išsilavinimą ir pramonės atliekų utilizaciją. Tuo būdu administracinis aparatas plėtėsi ir statistiškai sunaudodavo nuo trečdaliao iki pusės nacionalinio produkto.

Antrojo pasaulinio karo ir pokario metai diktavo politikos ir viešojo sektoriaus tendencijas. Dominavo požiūris, kad ekonominės ir socialinės sąlygos turi būti gerinamos per valstybės intervenciją į ekonomines ir socialines veiklas ir persikirstymą, t.y. gerovės valstybės kūrimą. Tačiau ekonominė krizė sąlygojo radikalias reformas ir valstybės administravimo funkcijų sumažinimą.

Liberalizmo ideologija pasiūlė politinių sprendimų priėmimą spręsti per individo prioritetą, jo laisvę ir teises. Svarbiausia, kad individas būtų saugus ir laisvas, nepriklausomai nuo atskirų grupių ar daugumos valios ir sprendimų. Pabrėžiant valstybės sulaikymą nuo polinkio į perdėtą ekonomikos ir socialinio gyvenimo reguliavimą, pripažįstama jos pareiga palaikyti teisėtumą ir tvarką, nuosavybės saugumą, apsaugą nuo anarchijos ir sumaišties tarptautiniuose santykiuose. [23, 38]

Politinio neutralumo požiūriu administravimo modeliai skirstomi į biurokratinį (neutralų), dar vadinamą tradiciniu, „grobio (politizuotą) ir mišrų. Neutralioji sistema paplitusi Europoje, „grobio“ sistema taikoma JAV. [17,70]

Diskusija apie biurokratijos politizavimo priešpastatymą neutralumui prasidėjo nuo Heclo (1975) ir Moe (1985). Heclo ir Kaufmano (1956), kurie įrodinėjo, jog JAV prezidentas turi siekti neutralios kompetencijos, teikdamas pirmenybę karjeros profesionalams prieš politinius skyrimus. Neutralumas suteikia objektyvią valdymo ekspertizę siekiant geriausio rezultato. [43] Politikai ir jų statytiniai biurokratai dažniausiai siekia trumpalaikių tikslų, kurie leistų išsilaikyti valdžioje.

Pirmasis tradicinio administracinio modelio aprašomuosius sociologinius darbus atliko Weberis, atitinkamai tyrinėjęs racionalumo sklaidą institucijose. Kadangi modernioji visuomenė sudėtinga, Weberis manė, kad biurokratinės sistemos išplitimas į visas žmogiškas sferas yra svarbus pasaulio raidai. Verslai, vyriausybės, bažnyčios – visi organizavosi pagal tuos pačius principus, kurie pabrėžia valdžios įgyvendinimą per hierarchines struktūras. [15,48]

Weberis, aptardamas teisinės valdžios tipą, kuriame valdo biurokratinis personalas, nusakė pagrindinius biurokratinės organizacijos bruožus. Vadovai teisinėje administracinėje organizacijoje veikia pagal šiuos kriterijus:

- Vadovai (administratoriai) yra laisvi ir valdžiai paklūsta tiek, kiek reikia toms pareigoms atlikti, t.y. būti neutralūs.
- Jie yra organizuoti pagal aiškiai apibrėžtą pareigų hierarchiją.
- Teisiškai aiškiai apibrėžta kiekvienos pareigybės kompetencijos sfera.
- Kiekviena pareigybė užimama laisvų sutartinių santykių pagrindu. Todėl iš principo pasirinkimas yra laisvas.
- Kandidatai atrenkami pagal jų techninę kvalifikaciją. Ši kvalifikacija tikrinama egzaminais, garantuojama techninio išsilavinimo diplomu, arba vienu ir kitu. Kandidatai skiriami, o ne renkami.
- Jiems atlyginama nustatytu darbo užmokesčiu ir dažniausia teise į pensiją. Tik ypatingomis aplinkybėmis galima nutraukti paskyrimą.
- Pareigybė laikoma vienintele, bent jau pagrindine ją užimančiojo darbovieta.
- Pareigybė sudaro sąlygas daryti karjerą. Paaukštinimas grindžiamas vyresnumu, laimėjimais, arba ir vienu, ir kitu, ir priklauso nuo vadovybės sprendimo.
- Pareigūnų darbas yra visiškai atskirtas nuo administravimo priemonių nuosavybės, jie negali savo pareigybei skirti finansavimo.
- Eidami pareigas jie paklūsta griežtai ir sistemingai disciplinai bei kontrolei. (Weber, 1947)

Teoriškai biurokratinė organizacija yra sukurta kaip techninis įrankis (Wilson, 1887, Weber 1922, 1964) didelių organizacijų problemų sprendimui ir laikomas idealiuoju tobulos profesionalų hierarchijos tipu, nedalyvaujančiu politinėje veikloje, bet atliekančius pareigas *sine ira et studio* (be jausmų ir šališkumo). Biurokratai savo darbe vadovaujasi racionalumu, o tai leidžia pasiekti geriausių rezultatų sprendimų priėmime. Vis dėlto biurokratijos racionalumas sulaukė daug kritikos. Simonas teigė, kad racionalumas yra nuolaidumas. Prasidėjęs kaip neutralus ir objektyvus požiūris, iš tiesų jis slepia palankumą organizacijos viršenybei, kad ir kokia ji bebūtų. [15,48]

Vakarų Europos viešojo administravimo sistemos skirstomos į šių krypčių:

1. Pietų Europos kryptis: biurokratijos statusas žemas, plačiai paplitęs patronažas, legalistinė tradicija, per didelis kišimasis į savivaldą (Italija, Ispanija, Portugalija, Graikija ir iki tam tikro laipsnio Belgija).
2. Skandinaviška kryptis: profesionali, nepolitizuota, biurokratijos statusas aukštas, žymiai mažesnis kišimasis į žemesnius valdymo lygmenis, segmentuota valstybės tarnyba (Danija, Norvegija, Švedija, ir iki tam tikro lygio Suomija ir Olandija).

3. Vokiška kryptis: aukštas biurokratijos statusas, teisininkai priklauso valstybės tarnybai, segmentuota valstybės tarnyba, aukštesniojo lygmens tarnyba politizuota, ribota federalinė kontrolė žemesniam valdymo lygmeniui (Austrija, Vokietija, Šveicarija).
4. Britų ir airių kryptis: mažiausiai politizuota aukščiausių pareigybių lygmenyje.
5. Prancūziška kryptis: aukštas tarnautojų statusas, aukščiausio lygio tarnyba politizuota, segmentuota pagal *Grand Corps*.

### 1.3 Viešojo administravimo reformos: prielaidos, tikslai, dalyviai

Viešojo valdymo reforma – tai priemonė tikslui pasiekti, o ne pats tikslas. Tikslai – valstybės išlaidų taupymas, viešųjų paslaugų kokybės gerinimas, valdymo veiklos našumo ir galimybių didinimas, kad įgyvendinama politika taptų veiksminga. [ 22,20]

Viešojo administravimo reformos gali vykti skirtinguose lygiuose, būti platesnės ar siauresnės apimties ir pagal Halliganą (1997) skirstomos į pirmo lygio – pripažintų praktikų pritaikymas ir derinimas; antro lygio – naujų metodų taikymas; trečio lygio – pokyčiai idėjų sistemose, sudarančiose bendruosius tikslus ir struktūras, kurios yra veiksmų gairės.

Dabartiniu laikotarpiu pažangių demokratinių valstybių viešajame administravime siekiama įtvirtinti demokratines vertybes, pilietiškumą bei tarnybos visuomenės interesams principus. Vertybių viešajame sektoriuje akcentavimas glaudžiai susijęs su naujuoju viešuoju valdymu. Biurokratinį, instrukcijomis grįstą valdymą pakeitė valdymas nustatant tikslus (Drucker, 1964, 1992), o pastarąjį valdymas, remiantis vertybėmis. Todėl vyksta nuolatinė paieška, kaip, vadovaujantis demokratiniais valdymo principais, pasiekti efektyvesnio administravimo. Tai siejama su neseniai atsiradusiomis ir toliau besivystančiomis naujomis valdymo ir administravimo formomis – naująja viešąja vadyba, naujuoju viešuoju administravimu bei naująja viešąja tarnyba. Šios naujos formos nepaneigia, o tik papildo tradicinį administravimą. (V.Domarkas, 2004)

Viešosios vadybos reformos Vakarų valstybėse buvo empirinės ir įvairavo kiekvienoje šalyje, nes tai nebuvo paprastas institucinės realybės užpildymas doktrinomis. Jungtinės Karalystės reformų eiga nuo pat septintojo dešimtmečio rodo, kokia nenuosekli ji gali būti, priklausomai tiek nuo išorinių veiksnių (svaro sterlingo krizė), tiek nuo vidinių: naujų vyriausybės prioritetų pasikeitimai ir dalyvaujančių jėgų požiūrių nesutapimai. Vis dėlto reformų pradžia laikoma ir pirmiausia atsirado gerovės valstybėse, išgyvenančiose fiskalinę krizę. ( D.Coombes, 1998, C.Pollit, G.Bouckaert, 2000)

Pagrindiniai įvykdytos naujosios viešosios vadybos - entrepreneriškumo vyriausybėje - reformos principai yra šie:

1. Į rinką orientuota valdžia: kontraktų sudarymas, geriausios alternatyvos parinkimas (*quid pro quos*).
2. Bendruomeninė valdžia: suteikti visuomenės iniciatyvų teisę bendruomenei užuot administravus visas programas profesionalams.
3. Konkurencinė valdžia: konkurencija tarp valstybinių institucijų, privačių ir nevyriausybinų organizacijų, siekiant užduočių, paslaugų teikime.
4. Valdžia, kurios varomoji jėga – organizacijos transformavimas: institucijos decentralizuotos, minimizuotos taisyklės, eliminuoti darbo aprašymai, kas stabdo inovacijas ir riboja valdžios veiklą.
5. Valdžia, orientuota į rezultatus: tirti ir finansuoti rezultatus, o ne sąnaudas.
6. Valdžia orientuota į paslaugų vartotojus - klientus: tenkinti klientų, o ne biurokratijos poreikius, suteikiant paslaugų spektrą ir tiriant .
7. Valstybės institucijos - kaip įmonės – uždirbančios iš skolinimo, fondų ir kt., ne tik išleidžiančios.
8. Prevencinė valdžia: neleisti problemai atsirasti, o ne taisyti padėtį.
9. Decentralizuota valdžia: organizacijos lanksčios, grupinis darbas vietoj hierarchinės kontrolės.
10. Katalitinė valdžia: vietoj komandų ir kontrolės restruktūrizuoti rinką, pusiausvyra tarp išteklių ir poreikių. (Osborn ,Gaebler,1992) [25,44-45]

Du pastarųjų penkiolikos metų viešosios politikos klausimai, sukėlę didžiausius prieštaravimus viešojo sektoriaus reformų eroje, buvo rinkos vaidmuo ir veiklos rezultatai (*performance*). Abu jie kildinami iš naujosios viešosios vadybos (NPM), nepaisant to, kad jie yra atspindys to, kas gerokai anksčiau reikėsi privačiajame sektoriuje. Ilgalaiškės tendencijos viešajame sektoriuje rodo veiklos kokybės vertinimą esant dominuojančia viešojo administravimo jėga. (G Bouckaert., J Halligan,2008) Pagrindinis naujosios viešosios vadybos principas – veiklos rezultatyvumas, o šio rezultatyvumo matai - politinis pragmatiskumas, piliečių lūkesčiai, organizacijos veiklos tikslingumas, kaštų optimizavimas.

Organizacijų restruktūrizavimas yra neatskiriamas viešojo sektoriaus reformų bruožas. Klasikinės organizacijų teorijos požiūriu restruktūrizavimą galima sutalpinti į schemas pagal keturias dimensijas:

- 1.Specializaciją;
- 2.Koordinavimą;
- 3.Decentralizavimas/centralizavimas;
- 4.Apimtį.

Jungtinės Karalystės (tuo pačiu Australijos ir Naujosios Zelandijos) reformų kryptys buvo į specializaciją, koordinavimą, naudojantis rinkos mechanizmo priemones, į valdžios decentralizavimą nuo centro iki periferijos (hierarchiniu ir geografiniu požiūriu) ir į viešųjų

organizacijų mažinimą suskaldant ir sumažinant dideles biurokratinės organizacijas. ( C.Pollit, G. Bouckaert, 2000) Kitaip tariant, į decentralizavimą, dereguliavimą ir funkcijų perdavimą.

Nepaisant to, kad naujosios viešosios vadybos reformos padėjo išspręsti trijų E (*Economy, Efficiency, Effectiveness*): taupumo, našumo ir rezultatyvumo problemas, tie patys metodai negali būti perkelti į Lietuvos valstybės tarnybą. Prieš imantis būtinosios decentralizacijos, būtina sumažinti biurokratizaciją. Vidurio ir Rytų Europos valstybių (ir Lietuvos) viešojo administravimo reformatoriai turi bandyti sukurti valstybės tarnautojo požiūrį, orientuotą į visuomenės reikmes, geresnius ryšius tarp valstybės tarnautojų ir piliečių, motyvuotų darbuotojų, besistengiančių gerinti administravimą, ir demokratiškesnių procesų plėtrą. [25,250]

Pollitt ir Bouckaert (2000) nurodo sėkmingai įvykdytų valdymo reformų dalyvius:

- Visoms svarbioms valdymo reformoms reikėjo **vadovaujančių politikų**, t.y. prezidentų, premjerų ir finansų ministrų pritarimo bei aktyvios paramos. Europos Komisijoje valdymo reformai reikėjo taip pat aukštųjų politikų paramos – Europos Komisijos kolegijos.
- Su vykdomosios valdžios politikais visais atvejais **vyresnieji valstybės tarnautojai** patys buvo svarbūs veikėjai reformų programose. Pagal Dunleavy biuro formavimo modelį vyresnieji pareigūnai gauna naudos, perorganizuodami savo pavaldinius, atsiribodami nuo kai kurių operatyvinių problemų ir atsiduodami aukštesnio lygio, intelektualiesniam ir įdomesniajam darbui.
- Be politikų ir vyriausiųjų oficialiųjų patarėjų tam tikros grupės atliko svarbų vaidmenį reformų procese: vadybos konsultantų, nepriklausomų ekspertų ir mokslininkų. Jungtinėje Karalystėje visose devintojo ir dešimtojo dešimtmečių reformose dalyvavo vienas ar daugiau stambiųjų **vadybos konsultantų**: *PriceWaterhouseCoopers, Anderson, Earnst and Young, Deloitte and Touche, KPMG* ir t.t.
- Daug įtakos darė **politikos ekspertai** (ypač Jungtinėje Karalystėje). Dokumentai patvirtina Thatcher susidomėjimą dešiniojo sparno ekspertų tokių kaip Adamo Smitho instituto (*Adam Smith Institute*), Politikos studijų centro (*Centre for Policy Studies*), Ekonominių reikalų instituto (*Institute for Economic Affairs*) idėjomis.
- Galiausiai būtina paminėti ir **mokslo pasaulio įtaką**. Kai kurie profesoriai bendradarbiavo su ekspertais. Kitus samdė šalių valdžios, Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (*OECD, Organizations for Economic Cooperation and development*) ar Viešojo valdymo tarnyba (*Public Management Service*) ir kt.

Įvertindami pereinamojo laikotarpio problemas ir sunkumus valstybės tarnybose pokomunistinėse Centrinės ir Rytų Europos šalyse, Coombes ir Verheijen (1998) siūlo tris strategijas, reformuojant viešąjį administravimą:

1. Tradicinio modelio taikymą;

2. Lengvą menedžeristinę strategiją;
3. Plačią naujosios viešosios vadybos strategiją.

Renkantis strategiją svarbu išspręsti koordinavimo klausimus (per bendras programas ir aukštesniųjų lygių tarnautojų mobilumą), sukurti naują institucinę sistemą centrinio valdymo politikų koordinavimui, stabilizuoti valstybės tarnybą, pritaikyti adekvačią paslaugų teikimo sistemą vietiniame lygmenyje, tobulinti skatinimo sistemą, skatinti apmokymo institucijų ir valstybės tarnybos bei aukštojo mokslo sektoriaus integraciją, išplėsti atsiskaitomumo sistemą, sustiprinant jau esamą, ir diegti naujus atskaitomybės mechanizmus. [25,415]

Orientacija į problemų sprendimą, o ne ideologiją grindžiama strategija leistų pasiekti ilgalaikių rezultatų. Kadangi kiekviena strategija išsprendžia vienas problemas, pagilindama kitas, siūloma naudotis geriausia OECD šalių praktika. Vienas iš svarbiausių šio laikmečio pokyčių – žinių visuomenės formavimas ir technologinė modernizacija. Skaitmeninė ekonomika sukuria prielaidas atsirasti elektronei veiklai valdžioje, vadinama elektrone vyriausybe (e-vyriausybe), o tai visais valstybės lygiais leidžia:

1. užtikrinti valdžios skaidrumą, mažinti valdymo biurokratiją;
2. tolygiai skaidriai ir teisingai teikti socialines, sveikatos apsaugos ir kitas paslaugas;
3. integruotai prieiti prie valdžios informacijos;
4. užtikrinti grįžtamąjį ryšį su valdžia, leisti elektrone būdu balsuoti ir bendrauti su savo išrinktais atstovais;
5. gerinti greitą mokesčių surinkimą, leisti atlikti greitą ir skaidrą auditą;
6. palengvinti nacionalinės ir globalios teisėtvarkos kūrimą. [19,360]

Užsienio mokslo darbuose, nagrinėjančiuose e-valdymo problematiką (Heeks, 2001, Kamarck, Nye,2002) skiriamos šios elektronių paslaugų teikimo stadijos:

- Pirmoji – informacija. Pateikiama tik informacija interneto svetainėje;
- Antroji – vienkryptis interaktyvumas. Elektrone būdu parsisiunčiamos formos;
- Trečioji – dviejų kryptių interaktyvumas. Elektrone būdu ir gaunamos ir pateikiamos formos;
- Ketvirtoji – transakcijos reiškia visišką aptarnavimą internetu, įskaitant sumokėjimą. [19,366]

Valstybės ir jos visų lygių valdžios institucijų misija yra sudaryti sąlygas ir skatinti šį procesą, padėti gyventojams integruotis į pasaulio informacinę visuomenę bei išnaudoti jos teikiamas galimybes. Šiandieniniame pasaulyje tai vadinama postmodernizmo politika (J. R. Gibbins and B. Reimer, 1999), kai pažangios valstybės siekdamos plėtoti savo šalies gamybines jėgas ir didinti darbo našumą, sukuria decentralizuotą politinę sistemą ir formuoja savo nacionalinius identitetus naujųjų technologijų, kitaip vadinamos skaitmeninės ekonomikos, tinklų ekonomikos ar žinių ekonomikos pagrindu.

## 2. Jungtinės Karalystės valstybės tarnyba

### 2.1 Struktūra ir personalas

Jungtinės Karalystės rinkimų sistema yra mažoritarinė, grindžiama paprastosios daugumos atstovavimu. Tarp keleto partijų trys yra pagrindinės: konservatorių, leiboristų ir liberalų demokratų, tačiau tik dvi pirmosios po Antrojo pasaulinio karo pasikeisdamos laimėjo rinkimus ir formavo vyriausybes.

Jungtinės Karalystės vykdomoji valdžia yra stipri, palaikoma griežtos partinės drausmės parlamento Bendruomenių rūmuose. Įprastinėmis sąlygomis ji beveik visuomet gali pasiekti, kad jos įstatymo projektui būtų pritarta. Lordų rūmai iš esmės turi tik galią užvilinti įstatymo priėmimą, tačiau atlieka priežiūros funkciją.

Centriniame lygmenyje viešąjį administravimą paprastai vykdo ministerijos. Pagal šio aparato dydį tarp visų Europos sąjungos valstybių Jungtinė karalystė priklauso antrajai grupei, kuriose ministerijos nėra didelės ir atlieka viešosios politikos formavimo funkciją, o vyriausybei tiesiogiai nepavaldžios agentūros atlieka administravimą. Be Jungtinės Karalystės šiai grupei priklauso Danija, Suomija bei Švedija, kur dominuoja politinis vadovavimas, orientuotas į verslą - menedžerizmas (*managerialism*) ir tuo pat metu viešojo sektoriaus interesą (*public choice*). [14,17]

Jungtinės Karalystės Vyriausybės kabinetą sudaro departamentai, vadovaujami kabineto ministrų. Tai yra daugiafunkciniai administraciniai vienetai, suformuoti po vyriausybės reorganizacijos, įvykdytos atsižvelgiant į tinkamumo, efektyvumo, strateginės politikos ir laikmečio reikalavimus. Westminsterio kabineto sistema yra paimta pagrindu federalinio ar valstybinio lygmens Kanados, Australijos, Naujosios Zelandijos, Indijos ir kt. buvusių kolonijų vyriausybių kabinetuose.

Valstybės tarnybos vaidmuo yra vykdyti vyriausybės praktines ir administracines užduotis. Valstybės tarnautojai yra politiškai bešališki ir vykdo savo departamento, kuriam vadovauja vyriausybės ministras, įsakymus. Jungtinės Karalystės valstybės tarnyba yra pagrįstai laikoma viena efektyviausių. Tarnyba yra nuolat kintantis ir daugybę reorganizavimo ir modernizavimo programų nuolat įgyvendinanti organizacija.

Viešojo administravimo funkcijas atlieka sistema yra sudaryta iš:

- Valstybės ministerijų ir departamentų;
- Vyriausybės regioninių kabinetų;
- Nevyriausybinių departamentų;
- Vykdomųjų agentūrų.

Centriniame lygmenyje viešojo administravimo darinių – departamentų - veikla vykdoma „per rankos ilgi“ nuo ministrų priklausomybės. Jų savarankiškumas garantuojamas dėl objektyvaus

patarimo ir techninės ekspertizės, mokslinių ar kitų kompleksinių klausimų, iškeliant juos už partijos politinės arenos ribų dėl etinių sumetimų ar finansinių sprendimų. Tribunolai ir pusiau (*quasi*) teisiniai dariniai kontroliuoja sprendimų priėmimo atskyrimą ir atsako į apeliacijas. Departamentai atlieka plataus spektro funkcijas kaip nepriklausomo reguliavimo, patarimo, ombudsmeno, apeliacijų, finansavimo, verslo partnerystės, komercijos ir sveikatos apsaugos.

Kaip atskiri juridiniai subjektai jie gali operuoti lanksčiau už vykdomąsias agentūras, nes gali priimti vadybinius sprendimus ir vykdyti komercinius sandorius. Būdami savarankiški instituciniai vienetai, jie turi:

- priimti autonominius sprendimus;
- teisę sudaryti kontraktus;
- valdyti lėšas ir disponuoti jomis;
- įdarbinti tarnautojus;
- turėti savo banko sąskaitą;
- vykdyti bankines operacijas.

Šie funkciniai administraciniai funkciniai vienetai yra atskaitingi Vyriausybei ir nors neturi vieningo pavidalo, yra klasifikuojami atskaitomybei, finansavimui ir ataskaitų sisteminiui. [34]

Nedepartamentiniai administraciniai vienetai (*non-departmental public bodies* - NDPB), anksčiau vadinti pusiau autonominėmis nevyriausybinėmis organizacijomis (*QUANGO*) yra atskirti nuo Vyriausybės ir politinius patarimus teikiančių valstybės tarnautojų sprendimų neutralumui užtikrinti. Jos formuojamos tik tuo atveju, jei jų funkcijos (reguliavimo ir sprendimų finansavimui, ekspertizės teikimas Vyriausybei ir departamentams) yra labiausiai priimtinos ir ekonomiškiausias variantas užduočių įvykdymui. Jie yra atskaitingi parlamentui ir visuomenei, o ministrai atskaitingi už jų veiklos nešališkumą, našumą ir efektyvumą. Todėl nedepartamentinių administracijos vienetų veikla yra peržiūrima tikrinant, ar ji išlieka ekonomiškiausia priemone funkcijos atlikime, o įvykdžius jai paskirtą užduotį stabdoma.

Jungtinės Karalystės valstybės tarnybai vadovauja Vyriausybės kabineto sekretorius, aukščiausio rango valstybės tarnautojas, seras A.T.O'Donnell, žinomas Gus O'Donnell vardu (familiariai – GOD). Verta paminėti, kad prieš užimant šią postą G.O'Donnell dirbo Tarptautinio valiutos fondo ir Pasaulio banko direktoriumi, pradėjęs karjerą Glasgow universiteto politinės ekonomijos dėstytoju, vėliau dirbęs ekonomistu izde, britų ambasadoje Vašingtone ekonomikos grupėje, spaudos sekretoriumi kancleriui ir premjerui, bei makroekonominės politikos ir tarptautinių finansų vadybos direktoriumi vyriausybėje, atsakingu už fiskalinę politiką, tarptautinę plėtrą ir buvo atsakingu už ekonominę bei monetarinę politikas Europos sąjungoje. Taigi, aprašymas itin solidus, bylojantis apie didžiulę patirtį verslo, tarptautinėje ir vyriausybės ekonominėje veikloje. Tai, kad



tokios kompetencijos ekonomikoje asmuo, dirbęs abiejų partijų Vyriausybėms, vadovauja valstybės tarnybai yra ne atsitiktinumas, o visų įvykdytų reformų rezultatas.

Kiekvienais metais apie 54 tūkstančiai žmonių įdarbinami valstybės tarnyboje. Apie 75 procentai šių postų yra atviri Europos ekonominės bendrijos ir imperijos šalių (*Commonwealth*) piliečiams. Priklausomai nuo pareigų atsakomybės kandidatai atrenkami, egzaminuojant kalbos, raštingumo, matematikos, informacijos apdorojimo ir interpretavimo, priežastinio ryšio ir sprendimų priėmimo testais. Dalis testų atliekama naudojant informacines technologijas. Priėmimas galimas į bet kurį lygmenį ir grindžiamas nuopelnais (*merit*). [32]

Aukščiausiųjų valstybės tarnybos pareigūnų (Žr. 1 lentelę) priėmimas į valstybės tarnybos centrinius departamentus, diplomatinę tarnybą, Europos tarnybas, mokslo ir inžinerinę tarnybą, parlamento kanceliariją bei techninės plėtros biurus vykdomas pagal *Fast Stream* programą.

Žemesnių lygių valstybės tarnautojai, sudaryti iš specialistų ir techninių darbuotojų: vyriausiųjų pareigūnų - specialistų (*Senior Executive Officer*), vyresniųjų pareigūnų – specialistų (*Higher Executive Officer*), pareigūnų specialistų (*Executive Officer*), techninių biuro vadovų (*Administrative Officer*), techninių biuro tarnautojų (*Administrative Assistant*).

Valstybės tarnybos veiksmų racionalizavimui ir koordinavimui sudaryta Valdymo grupė iš pastoviuųjų sekretorių (*Permanent Secretaries Management Group*), kiekvieną ketvirtį aptarianti sudėtingas valstybės tarnybos problemas. Valdymo taryba (*Steering Board*) sukurta smulkesnių, specifinių problemų, iškeliamų pogrupuose, sprendimui. [

Jungtinės Karalystės valstybės tarnyba laikoma neutraliausia, su mažu politinių paskyrimų skaičiumi, kuris padidėjo keletu postų H.Wilsono vyriausybės laikotarpiu dėl jo įsitikinimo, kad mandarinai sujauks leiboristų vyriausybės planus. (Fry, 1997) Ta pati tendencija pasikartojo ir T.Blairo valdymo laikotarpiu, kai paskyrimų skaičius pasiekė aštuonias dešimtis. Tai sukėlė didžiulį nepasitenkinimą valstybės tarnyboje, parlamente ir visuomenėje. Įsikišus Viešųjų postų skyrimo komisijai, politinių skyrimų gerokai sumažėjo.

## **2.2 Valstybės tarnybos reformos**

### **2.2.1 Gladstono iniciatyva. Profesionali valstybės tarnyba**

XIX amžiaus vidurio valstybės tarnybos reformos užsakovas ir iniciatorius buvo iš pradžių kancleriu, o vėliau premjeru ministru tapęs W. E. Gladstone. Tai jis atkreipė dėmesį ir įvertino į aukščiausią - nuolatinio sekretoriaus - valdininko postą išde paskirto vos trisdešimt dviejų metų amžiaus Trevelyano nuopelnus, siekiant efektyvumo ir reorganizuojant išdo administravimą, pasinaudojant Indijos kolonijos administracijoje sukaupta patirtimi. Tapęs premjeru Gladstonas paskyrė buvusį valstybės tarnybos pareigūną serą Stafford Northcote išanalizuoti komercijos tarybos

administracinę veiklą, nepriklausomai nuo Trevelyano tyrimo išde. Abiejų pareigūnų tyrimo rezultatai sutapo, todėl 1853 m. jie buvo paskirti ištirti visą valstybės tarnybos padėtį. Jų bendro tyrimo rezultatas buvo 1854 m. Northcote-Trevelyan pranešimas (*“Report on the Organisation of the Permanent Civil Service”*). [21,19]

Jame išdėstomi nauji metodai, revoliucionizavę valstybės tarnybą, nurodytos dvi rekomendacijos: pirmoji, kad valstybės tarnautojai turi būti **įdarbinami atviro konkurso keliu**, o antra, kad paaugstinimas tarnyboje turi būti vykdomas ne postus užpildant iš šalies, o pagal **nuopelnus** esamais tarnautojais. Northcote ir Trevelyan norėjo sukurti vientisą nepriklausomą atsinaujinančią karjeros valstybinę tarnybą, kurioje administratoriai, atrenkami pagal nuopelnus, pasiektų aukščiausius rangus, užuot postus užpildytų kažkieno proteguojami pašaliečiai. Jie taip pat siūlė padalinti pareigybių skirstymą pagal protines ir mechanines funkcijas. Tai turėjo pakeisti valstybės tarnyboje tuo laiku įsigalėjusį protekcionizmą ir korupciją. Aristokratija šituos pasiūlymus priėmė kaip iššūkį jos galių susilpninimui ir net sunaikinimui, todėl šitų pasiūlymų įgyvendinimas užtruko beveik iki 1920m. (Fry, 1969).

Nepaisant nepaprasto tuometinio kontraversiškumo, pranešimo rekomendacijos buvo vykdomos. 1855 m. buvo sudaryta Valstybės tarnybos komisija, o 1859 m. pensijos schemos aktas (*Superannuation Act*) užtikrino, kad pensija bus mokama tik tiems tarnautojams, kurie gavo Valstybės tarnybos komisijos sertifikatą. 1870 m. buvo sukurta egzaminavimo sistema. Skirtingų klasių sistema buvo įdiegta palaipsniui: specialistų (*Executive Class*) 1876 m., o klerkų ir administratorių tik 1918, kurios iki 1940 m. tapo technine, specialistų ir mokslinėmis klasėmis.

Taigi, Gladstone vyriausybė ir jos inicijuotas Northcote–Trevelyan pranešimas, bei vėlesnės liberaliosios vyriausybės įvykdė pirmąją vyriausybines revoliuciją valstybės tarnyboje. [32]

Įvertinant tai, kad 1867m. buvo įkurtas Viešosios ataskaitos komitetas, kurio pareigūnai turėjo atsiskaityti parlamento Bendruomenių Rūmams, o Gladstone vyriausybės 1884 m. nutarimu paskelbė, kad valstybės tarnautojas, iškėlęs savo kandidatūrą rinkimuose, privalo atsistatydinti iš pareigų valstybės tarnyboje, galima teigti, kad Jungtinėje Karalystėje devyniolikto amžiaus pabaigoje buvo sukurta moderni valstybės tarnyba, atitinkanti Weberio idealiosios biurokratijos modelį.

Negalima nepastebėti, kad Weberis lyginamosios sociologijos pagrindui idealiosios biurokratijos modelį aprašė beveik šimtmečiu vėliau, negu jis buvo įdiegtas ir sėmingai veikė britų valstybės tarnyboje. Todėl Jungtinės Karalystės premjerai pelnytai didžiuojasi ir nuolat pabrėžia šitos reformos įtaką kitų šalių valstybės tarnyboms. Didžiausiais Northcote–Trevelyan rekomendacijų pritaikymo nuopelnais galima laikyti **nepotizmo panaikinimą**, kvalifikacijos ir gebėjimų vertinimą įdarbinant ir nuopelnus karjeros procese, neutralumo užtikrinimą ir pareigybių suskirstymą pagal funkcijas valstybės tarnyboje. Vėberinis modelis Jungtinės Karalystės valstybės tarnyboje gyvavo iki

dvidešimtojo amžiaus septintojo dešimtmečio, pragyvenęs du pasaulinius karus, gerovės valstybės kūrimą ir ekonomines bei politines krizes.

## 2.2.2 Posūkis nuo tradicinės biurokratinės valdymo sistemos. Fultono ataskaita

Weberio administracinės valdžios tyrinėjimuose nurodomi trys teisėtos valdžios gryniesi tipai: teisinė, tradicinė ir charizmatinė. Jis nurodo, kad vienintelis būdas išvengti didėjančio socialinio reglamentavimo yra charizmatiniai vadovai, sugebantys valdyti tvirtas biurokratinio administravimo sistemas. Charizmatinis lyderis yra toks, prie kurio prisirišama emociškai ir kuris gali įkvėpti tolesniems siekiams, tačiau jis yra ne tik įkvepiantis, bet ir kuriantis. [15,49]

Ši Weberio išvalga universaliai tinka Didžiajai Britanijai. Būtent tokių charizmatinių lyderių atsiradimas valdyme lėmė jos ankstyvuosius ir vėlesnius dvidešimtojo šimtmečio viešojo administravimo pokyčius.

Viešojo valdymo reformų prielaidos yra dvi politinės sistemos problemos. Pirmoji problema yra fiskaline. Politinė sistema turi mažinti administracinės teisinės sistemos sunaudojamų išteklių kiekį, ar bent jau sulėtinti jų augimo tempą. Antroji problema – politinės sistemos legitimumo piliečių akyse problema: menkėja politikų autoritetas, nuolatos mažėja rinkėjų lojalumas, mažėja visuomenės pasitikėjimas politiniais procesais kaip veiksmingais būdais socialinėms problemoms spręsti, daugėja atvejų, kai įstatymų nepaisoma arba jie apeinami. [22,204]

Devintajame dešimtmetyje beveik visų Europos valstybių viešajame administravime prasidėjo naujas - reformavimo - etapas. Tai galima sieti su valstybės ištikusia ekonomine krize – fiskaline ir legitimumo problemomis, kurios privertė valstybes peržiūrėti savo išlaidų viešajam sektoriui sąmatas ir revizuoti politinių ir teisinių - administracinių sistemų santykį. Jungtinėje Karalystėje šis procesas prasidėjo gerokai anksčiau.

1960-1970m. Jungtinė Karalystė pradėjo administracinės tvarkos reformų įgyvendinimą. Nepaisant to, kad daugelio pasaulio šalių mokslininkų ir analitikų Jungtinės Karalystės valstybės tarnyba buvo laikoma geriausia pasaulyje, poreikis ją reformuoti laikomas britiškuoju paradoksu. Taigi, Naujosios viešosios vadybos diegimas Jungtinėje karalystėje prasidėjo dešimtmečiu anksčiau, negu kitose Vakarų valstybėse. [25,224]

Pirmuoju dokumentu, suteikusi pagrindą tradicinę centralizuotą administracinę struktūrą pakeisti vadybinių metodų pagrindu valdoma nauja struktūra, ypač finansų srityje, galima laikyti 1961m. Plowdeno ataskaitą dėl viešojo valdymo išlaidų (*Plowden Report on the Control of Public Expenditure*). Plowdeno komiteto rekomendacija buvo įkurtas Viešųjų administravimo išlaidų tyrimo komitetas (PESC-*Public Expenditure Survey Committee*). Komitetas, sudarytas iš aukščiausiųjų valstybės tarnybos pareigūnų, ne tik planavo ekonominio augimo ir viešųjų išlaidų

poreikį, bet ir kūrė finansinio valdymo strategiją išde. Be pagrindinių finansinių ir monetarinių kontrolės funkcijų komitetas iki pat Fultono komiteto suformavimo stebėjo valstybės tarnybos departamentų vadovybę, ypač vadybos efektyvumo prasme. [21,64] Taigi, PESC galima laikyti pirmuoju **vadybinės kontrolės įvedimo** elementu.

Septintojo ir aštuntojo dešimtmečio reformos iš esmės nepakeitė *Whitehallo* administracinės struktūros modelio, tačiau vertinant iš dabarties pozicijų akivaizdu, kad jos nubrėžė gaires tolesnėms reformoms ir buvo naujos eros valstybės tarnyboje pradžia.

Dar būdamas opozicijos lyderis konservatorių vyriausybei, leiboristų partijos atstovas Harold Wilson kritikavo britų valstybės tarnybos klasinę sistemą ir nors pats priklausė elitiniam ratui, gavęs privatų išsilavinimą Oksforde bei tapęs Oksfordo akademiku, politiškai oponavo Parlamento Lordų Rūmams. 1964 m. tapęs premjeru, jis suformavo Lordo Fultono vadovaujamą komitetą (1966) valstybės tarnybos padėčiai išanalizuoti. [32]

Iki 1968m. JK valstybės tarnyba išaugo į didžiulę 700 000 tarnautojų organizaciją, apjungiančią įvairių kategorijų darbuotojus, pradedant "mandarinais" ir baigiant sekretoriais-mašininkais. Valstybės tarnyba buvo suskirstyta į tris esmines klases administracinę, specialistų ir klerkų-techninių darbuotojų. Iš jų tik keli tūkstančiai – administratoriai - turėjo politinę įtaką ir buvo nepriekaištingos reputacijos, nepaperkami, aukštos kompetencijos ir garantuojantys valstybės tarnybos stabilumą vyriausybės kaitoje. Šių puikių savybių išsaugojimui buvo skiriamos didžiulės algos ir socialinės garantijos, kaip pensijų schema, galimybė daryti karjerą ir posto pastovumas. Vis dėlto elitizmas, kuriuo pasižymėjo aukščiausioji pareigūnų klasė, beveik išimtinai suformuota iš Oksbridžo absolventų ir jų išsilavinimo generalistinė prigimtis stabdė naujų vadybinių metodų ir įgūdžių, būtinų efektyviam valdymui, atsiradimą.

Fultono komiteto pranešime (1968) greta paminėtų valstybės tarnybos privalumų pripažinimo, buvo ypatingai pabrėžtas valstybės tarnybos nebeatitikimas dvidešimtojo amžiaus reikalavimams ir pareikšta daug kritikos:

- Didžioji dalis tarnybos buvo neprofesionali. Vadybinių įgūdžių vadovaujantys tarnautojai įgydavo tik savo poste.
- Tarnyboje įsitvirtino klasifikacija, trukdanti karjeros vystymui pagal žinias ir galimybes.
- Aukščiausiųjų kategorijų tarnautojai buvo generalistai, neturintys žinių ekonomikoje, moksle ir technologijose, todėl perspektyvoje techniškai negalėsiantys įgyvendinti vyriausybės formuojamų politikų ir padėti vyriausybei įveikti augančią užsienio šalių konkurenciją ekonomikoje.
- Valstybės tarnyba neturėjo verslo patirties įkainojant paslaugas ir kontroliuojant bei vertinant atliktą darbą, ką sėkmingai darė verslo ir komercijos bendrovės.

- "Mandarinams" stigo strateginio mąstymo, todėl jie priiminėjo trumpalaikius sprendimus, nedarydami progreso ir nediegdami inovacijų. [32]

Fultono komitetas nustatė pagrindinę visų trūkumų priežastį – valstybės tarnybos pavaldumą išdui – ir jį rekomendavo panaikinti, sukuriant nepriklausomą Valstybės tarnybos departamentą, pavaldų tiesiogiai Ministrui Pirmininkui. [21,25]

Dvidešimt dvi Fultono rekomendacijos ilgokai nebuvo įgyvendintos tiek dėl valstybės tarnybos mandarinų nenoro išgyventi radikalias permainas, tiek dėl iš eilės trijų silpnų vyriausybių (Wilson, Heath, Gallaghan) politinės valios stokos. Iš jų tik dvi - Valstybės tarnybos departamentą (1968m.) ir jam pavaldžią Valstybės tarnybos kolegiją (1970m.), ruošiančią specialistus su viešojo administravimo ir vadybiniais įgūdžiais, - pavyko pradėti įgyvendinti H.Wilsono vyriausybei pirmajam etape. Tai buvo modernus valstybės tarnybos žmonių resursų valdymas

Išvados: Fultono reforma pakeitė po 1854m. Northcote-Trevelyan reformos įgyvendintą devynioliktojo amžiaus valstybės tarnybos klasifikaciją į vieningą gradavimo sistemą, įkūrė valstybės tarnybos departamentą bei kolegiją. Fultono pranešimą valstybės tarnybos „mandarinai“ ignoravo, tačiau dabar jis pagarbiai laikomas išskirtiniu britų vyriausybės vadybinės filosofijos darbu ir pavadintas „pirmuoju žingsniu“ į **valstybės tarnybos neliečiamybės pervertinimą**. 1979m. konservatoriams laimėjus rinkimus ir vyriausybei pradėjus vadovauti M. Thatcher, Fultono pranešimo rekomendacijos pradėtos įgyvendinti plačiu mastu. [25,225]

### 2.2.3 „Naujoji dešinė“ : konservatorių reformos.

Tęsdamas H.Wilsono pradėtą reformą, konservatorių premjeras E.Heath (1970-1974 m.) paskelbė Centrinės Vyriausybės reorganizacijos Baltąją knygą, kurioje išdėstomos radiklios inovacijos: 1) Programos priežiūra ir analizė, bei 2) Centrinė politikos priežiūros grupė - *think tank* 'ai.

Tačiau didžiausią Fultono reformos rekomendacijų įgyvendinimo indėlį įnešė M. Thatcher vadovaujama vyriausybė, pradėdama valstybės vaidmens mažinimo reformas. Pirmuoju savo veiklos žingsniu įkurdama Našumo padalinį, vadovaujamą sero D.Rayner. Ji M.Thatcher patarėjai atkreipė jos dėmesį į valstybės tarnyboje egzistavusią vidinę karjeros sistemą. Tokios sistemos išdavoje aukščiausių postų pareigūnai neturėjo supratimo apie išoriniame už valstybės tarnybos pasaulyje vykstančius procesus pramonėje, versle, prekyboje ir finansų sektoriuose. Taigi, tapo suprantama, kad su tokios sudėties tarnyba konservatorių keliami uždaviniai - sustabdyti ekonominį šalies nuosmukį - negali būti įgyvendinti. Be to, patarėjai premjerę perspėjo apie bandymą tarnybą transformuoti viduje. Tokios reformos problema būtų nuo Fultono reformos laikų jos rėmėjų pasikeitęs statusas – jauni ir reformų trokštantys tarnautojai jau buvo tapę "mandarinais", todėl jiems būtų parankesnis status quo būvis.

Paveldėjusi 750 000 tarnautojų su gerovės valstybės išplėtotą infrastruktūrą valstybės tarnybą Mrs.Thatcher radikalčiai reformavo valstybės tarnybą. Prasidėjo 3E – ekonomijos, našumo ir efektyvumo (*Economy, Efficiency, Effectiveness*) epocha. Svarbiausi vyriausybės uždaviniai buvo:

- Sumažinti valstybės reguliavimą;
- Sumažinti išlaidas viešajam sektoriui;
- Taupyti mokesčių mokėtojų pinigus;
- Įvykdyti privatizaciją;
- Geriausių privataus sektoriaus patirčių perkėlimas į viešąjį sektorių;
- Vadybos ir efektyvumo priemonių įdiegimas į vyriausybę. [32]

Pati turėdama taikomojo mokslo (chemijos) bei teisinį Oksfordo išsilavinimą, Mrs.Thatcher pasitelkė pagalbon verslo žinovus. Seras Rayneris, iki tol vadovavęs „Marks and Spencer“ kompanijai, vyriausybėje organizavo Našumo padalinio (*Efficiency Unit*) veiklą. Šešių žmonių komanda pradėjo dešimtmetį trukusį procesą, iš kurio radosi Finansinio valdymo padalinys (*Financial Management Unit – FMU*), vėliau Jungtinis valdymo padalinys (*Joint Management Unit – JMU*), Finansinio valdymo iniciatyva (*Financial Management Initiative – FMI*) ir galiausiai - Tolesnių žingsnių iniciatyva, dažniausiai vadinama jos autoriaus lordo R.Ibbs reformos pavadinimu.

Raynerio Išsamaus tyrimo programa susidarė iš:

1. Politikos diegimo arba veiklos trukmės tyrimo pagal visus aspektus.
2. Problemų sprendimo pasiūlymo ir rekomendacijų kaip sutaupyti bei padidinti efektyvumą.
3. Sutartų sprendimų įdiegimo arba įdiegimo pradžios per 12 mėnesių nuo tyrimo pradžios. (Rayner, 1982)

Kaip elgiamasi bet kur privačiajame sektoriuje, Rayneris siekė minimizuoti laiko sąnaudas ir išvengti iniciatyvų atidėliojimo. Pats jų įgyvendinimo procesas buvo vykdomas šiais etapais:

- ✓ Sukuriama strategija. Departamentai turėjo pasiūlyti problemiškas sritis tyrimui;
- ✓ Departamento pajėgomis atliekamas kruopštus tyrimas ir per 90 darbo dienų pateikiami rezultatai;
- ✓ Per tris mėnesius sukuriamas taupymo priemonių veiksmų planas;
- ✓ Kiekvieno departamento vadovas - nuolatinis sekretorius - atsakingas už priemonių įdiegimą;
- ✓ Po dviejų metų nuo tyrimo pradžios priemonių įdiegimo ruošama ataskaita numatytų santaupų patikrinimui. [16,66]

Tuo būdu iki 1986 m. buvo nustatyta 950 mln. DBS galimo sutaupymo prieš 5 mln. tyrimo išlaidoms. Nepaisant to, kad kai kurios priemonės atrodė menkavertės, jų visuma sudarė didžiulę sumą. Kai kurie kritikai teigia, kad dalis priemonių nebuvo įgyvendinta. Nepaisant pasiūlymų, vidiniai valstybės tarnybos konfliktai ir ambicijos blokavo jų diegimą. [16;70]

Kiti kritikai mano, kad sutaupytoji suma sudaro nežymią valstybės išlaidų dalį. Tačiau visuotinai pripažįstamas faktas, kad ši programa parodė lėšų švaistymo mastą. Taigi, apibendrinant Raynerio tyrimą galima teigti:

- Biurokratinės organizacijos problemas spręsti parankiau pasitelkus nepriklausomus ekspertus iš šalies;
- Maža grupelė iniciatyvių žmonių yra viena iš efektyviausių priemonių, išvengiant papildomų monitoringo darinių su papildomomis išlaidomis kūrimo;
- Tyrimas parodė valstybės tarnybos neefektyvumą;
- Tyrimas parodė didžiulius vidinius rezervus, o tuo pačiu barjerus efektyvumui pasiekti;
- Tyrimas tapo tolesnių iniciatyvų pradžia.

Raynerio tyrimų programa inspiravo jauno valstybės sekretoriaus Aplinkos departamente iniciatyvą, savo departamente įkuriant MINIS ( *Management Information System for Ministers*). Jos pagrindu 1982 m. atsirado Finansinio valdymo iniciatyva (Financial Management Initiative - MFI), kurios tikslai buvo visiems departamentams įdiegti, jog visi vadybiniai lygiai turi:

- Konkretų tikslą ir veiksmus jiems pasiekti;
- Aiškiai suvoktą atsakomybę už jiems skirtų pinigų panaudojimą;
- Informaciją ir patarimus savo pareigų atlikimui.

Finansinio valdymo iniciatyvos dėka 1982-1987 m. valdymo išlaidoms buvo sutaupyta daugiau negu 1 milijardas svarų sterlingų. Nacionalinio socialinių ir ekonominių tyrimų instituto duomenimis valstybės tarnybos produktyvumas penkerių metų laikotarpiu (1979-1984) augo po 2-3% ir atitiko privataus sektoriaus rodiklius.

Nuo 1985m. FMI programos dalimi tapo kiekvieno vyriausybinių departamento efektyvumo rodiklių peržiūra, pateikiama veiklos rodiklių ataskaitos pavidalu (Performance Review Reports), o vyriausybė joje papildomai pareikalavo išlaidų kontrolės ataskaitos bei nurodė departamentų išlaidų ribas. Vis dėlto, pati iniciatyva buvo laikoma ne daugiau nei lėšų taupymo priemonė, o ne menedžerizmo diegimo valstybės tarnybon modernizavimo programa. [16,72]

Todėl trečiojoje kadencijoje, prasidėjusioje po 1987m. rinkimų pergalės, M.Thatcher ėmėsi esminių restruktūrizavimo ir privataus verslo priemonių diegimo į valstybės tarnybą plano įgyvendinimo. Premjerė reiškė nepasitenkinimą septynerių metų pastangomis, kurios iš pagrindų taip ir nepakeitė valstybės tarnybos veiklos. Sukurti reformos programą buvo patikėta antrajam serą Raynerį Našumo padalinyje pakeitusiam verslininkui serui Robinui Ibbso. 1987 m. buvo pateikta ataskaita, populiariai vadinama Ibbso arba „Tolesnių žingsnių“ vardu (*Improving Management in Government: The Next Steps*). Pagrindiniai tikslai buvo **suskaldyti monolitinį valstybės tarnybos hierarchiškumą į tikslines funkcines veiklos grupes**, valdomas autonomiškai ir nepriklausomai nuo valstybės tarnybos hierarchiškumo. Taigi, politikos formavimo funkcija būtų griežtai atskirta nuo

vykdomosios. Pagal Ibbso projektą apie 95 procentai vykdomąsias funkcijas atliekančių tarnautojų turėtų suformuoti autonomines vykdomąsias agentūras, kurių veikla nebus pavaldi ministerijoms. Vyriausybiniai departamentai numatys tik įgyvendinamų politikų kryptis, agentūros dydį bei finansavimą, reikalui esant jų funkcijas perleidžiant privatiems kontraktoriams, t.y. privatizuojant.

Ibbso reformos kritikai matė tai, kaip valstybės tarnybos išpardavimą, tuo tarpu kai kurie Thatcher kabineto nariai reikalavo dar griežtesnių privatizavimo priemonių ir valstybės tarnybos pavaldumo išdui panaikinimo. Buvo sutarta dėl trijų struktūrų tipų, kurių:

- 1) veikla turi likti vyriausybinio departamento pavaldume, o organizacinė struktūra liks nepakitusi;
- 2) veikla neturi būti vyriausybės ir valstybės tarnybos pavaldume ir turi perduota privačiam sektoriui arba nevyriausybiniams organizacijoms (*QUANGO*);
- 3) veikla turi būti kontroliuojama vyriausybės, tačiau nepavaldi valstybės tarnybai, veikla perduodama vyriausybiniams agentūroms.

Thatcher valdymo laikotarpiu buvo įkurta tik keletas nereikšmingų vykdomųjų agentūrų, o didesnę pagreitį procesas įgavo vėlesnės John Major vyriausybės laikotarpiu, ypač kai pirmųjų veikla pasitvirtino esanti sėkminga. Iki 1998m. 76 procentai valstybės tarnautojų buvo perkelti į vykdomąsias agentūras.

Pakito ir priėmimo į valstybės tarnybą tvarka. Su darbo tęstinumo ir užmokesčio garantija, pagal infliaciją indeksuojamu pensijos planu aukščiausieji valstybės tarnybos pareigūnai buvo antiteze M.Thatcher idealui – individualaus darbo etikos, intensyvios konkurencijos ir darbo rezultatais grindžiamo atlygio. (Christoph, 1992). Ji pasišventė pagerinti našumą, panaikinti švaistymą ir diegti tuos administravimo metodus, kurie skatintų valstybės tarnautojus pateikti geriausius rezultatus už mokesčių mokėtojų pinigus. Taip pat pakeisti valstybės tarnybos kultūrą tai, kad ekonominis našumas ir vadybinė kompetencija taptų materialiai įvertinami. [38]

Pirmiausia, buvo sudarytos sąlygos priimti į valstybės tarnybą tuos, kurie sėkmingai dirbo privačiajame sektoriuje. Antra, įdarbinimo pobūdžio pakeitimas susilpnino karjeros visam gyvenimui valstybės tarnyboje pozicijas. Tapo įprasta keisti karjerą tarp valstybės tarnybos ir privataus sektoriaus, į valstybės tarnybą priimti vyresnio amžiaus, su didesne patirtimi. Trečia, valstybės tarnautojai pradėti vertinti ne pagal jų intelektualinius, bet pagal vadybinius gebėjimus. (Bradbury,2008)

*Tolesnių žingsnių* reforma valstybės tarnyboje pertvarkė dalinio karjeros modelio valstybės tarnybą į vadybinio (menedžerinio) tipo, laikantis aštuonių principų:

- 1) administracinių vienetų fragmentiškumo;
- 2) konkurencijos;
- 3) aukščiausiųjų valstybės tarnautojų asmeninės atsakomybės;
- 4) veiklos rezultatų vertinimo;



- 5) stebėsenos rezultatų taikymo;
- 6) privataus sektoriaus metodų taikymo;
- 7) racionalaus išteklių paskirstymo;
- 8) tarnavimo vartotojams.

Vykdomosios agentūros įkūnijo šiuos principus kaip viešojo administravimo organizacijos, kuriose atskirtos politikos funkcijos ir jų atskaitomybė ministrams ir kasdieninės vykdomosios administravimo ir vadybinės užduotys, atliekamos autonomiškai disponuojant lėšomis derybiniu susitarimu su vadovaujančia ministerija. [12]

J.Majoro vyriausybės laikotarpiu be jau minėtų Tolesnių žingsnių vykdomųjų agentūrų formavimo iškelta „Piliečių chartijos“ iniciatyva (1990). Tai J. Majoro asmeninių pastangų rezultatas, bandant nustatyti visuomenės pasitenkinimą viešosiomis paslaugomis. Tarnautojai buvo baudžiami arba premijuojami, vadovaujantis visuomenės vertinimu. Ši priemonė ypač tiko naujosioms „Tolesnių žingsnių“ agentūroms, kurios panaudojo vertinimus savo veiklai. Chartijose išdėstytos šios charakteristikos, privalomos tarnybų veikloje:

- Standartai – nustatomi, stebimi ir publikuojami, kad vartotojai žinotų galimybes;
- Atvirumas – išsami informacija, aiškiai, suprantamai išdėstant, kas atsakingas, kaip paslauga teikiama, kiek kainuoja;
- Pasirinkimas – kur įmanoma, siūlant patarimus ir priimant pasiūlymus dėl standarto;
- Paslaugumas ir pagalba – paslaugos prieinamos visiems, o jų teikėjai paženklininti vardais;
- Teisingas vykdymas – atsiprašymai už klaidas ir aiškios skundų procedūros.
- Optimalus įkainojimas – efektyvios paslaugos už pajėgiamus išteklius ir nepriklausomas rodiklių pagal standartą vertinimas.

Šiuo metu yra publikuota 41 chartija, atskirai kiekvienam departamentui ir veiklos sričiai (sveikatos – paciento chartija, švietimo – tėvų chartija, mokesčių – mokesčių mokėtojo ir t.t.)

1991m. Baltojoje knygoje išdėstytas „Konkuruojant dėl kokybės“ ( *Competing for Quality*) projektas ir pradama rinkos tikrinimo (*market-testing*) praktika. Agentūros privalėjo tikrinti ar paslaugų teikimas viešojo administravimo struktūroje ar pagal sutartis privačiajame sektoriuje yra ekonomiškesnis. Šios reformos dėka iki 1994 m. valstybės tarnyba sumažėjo apie 27 000 tarnautojų dėl paslaugų perkėlimo į privatųjį sektorį.

Iki 1994 m. įvykdytos reformos pagrinde palietė ir iš esmės pakeitė viduriniojo ir žemiausiojo rango tarnybas. Tuo tarpu *mandarinų* padėtis išliko nepakitusi ir gilino įsisenėjusias problemas. Todėl 1994 m. Baltoji knyga „Taša ir kaita“ (*Continuity and Change*) palietė ir mandarinų (SCS) pozicijas, kurios iš buvusių trijų kategorijų tapo penkiomis, įtraukiant į jas ir agentūrų vadovybę. Mandarinai pradėti įdarbinti **atviro konkurso keliu**, siekiant įtraukti kuo daugiau talentingų asmenų iš komercijos ir verslo pasaulio, pagal individualius kontraktus, o jų uždarbis susiejamas su atlikto darbo rodikliais ir

atsakomybe. Anksčiau valstybės tarnautojų įdarbinimas nebuvo formalus dviejų pusių susitarimas, bet valstybės sprendimas. Dabar įdarbinimas primena laisvanorišką privataus sektoriaus darbdavio ir darbuotojo sutartį. To pasėkoje valstybės tarnautojų skaičius sumažėjo iki 500 tūkstančių 1998m. [16,92]

Visos šitos iniciatyvos, žinomos naujosios viešosios vadybos (NPM) pavadinimu sukūrė tam tikrą įtampą valstybės tarnyboje: ar ministras gali būti toliau laikomas atsakingu, jei vykdomųjų agentūrų vadovai atsiskaito parlamentui tiesiogiai. [38]

Dėl perduotų kompetencijų sumažėjus kontrolei 1990m kilo ne vienas viešas skandalas, todėl J.Major sudarė Viešųjų standartų komitetą (*Committee on Standards in Public Life*), kurio pirmoji ataskaita, įtakojusi valstybės tarnybos etikos kodeksą (*Civil Service Code* -1996), pasirodė 1995m. [37] Kitas tų pačių metų svarbus dokumentas, pakeitęs Westminsterio veiklos praktiką buvo „Atvira Vyriausybė. Prieigos prie vyriausybės informacijos kodeksas“ . (*Open Government. Code of Practice on Access to Government Information*). 1996m. patvirtinamas Valstybės tarnybos valdymo kodeksas (*Civil Service Management Code*), reglamentuojantis žmogiškųjų išteklių valdymą. Beje, nuo 2000 balandžio mėn., kaip plačiu mastu diegiamos modernizacijos pasekmė, Valstybės tarnybos valdymo įstatymas skelbiamas tik elektronine versija. Šie trys dokumentai pasikėsino į sakralinę aukščiausiųjų tarnautojų neliečiamybę ir pradėjo išsluoksniavimo procesą, tuo sumenkindami jų galias ir sustiprindami individualią atsakomybę ir atskaitomybę. Atsiranda pagreitinto tarnautojų įdarbinimo į aukštus postus kryptis (*Fast Stream*).[35]

9-o dešimtmečio pabaigoje ir dešimtojo pradžioje valstybės tarnyba Jungtinėje Karalystėje buvo staigiai ir radikaliai reorganizuota iš viešojo administravimo organizacijos į viešosios vadybos. Jos struktūra iš beveik šimtmetį menkai pakitusios hierarchinės sistemos pakeista į sudėtingą daugiaryšę, kurios šerdyje atsidūrė viešąją politiką formuojantys vyriausybės valstybės tarnautojai, apsupti šalutinių biurų, vykdančių politikos diegimo su nuolat kintančiais tikslais funkcijas. Šitas evoliucinis procesas prasidėjo Thatcher vyriausybės valdymo laikotarpiu, kaip būtinybė konservatorių vykdomos laisvosios rinkos politikos principams įdiegti bei sustabdyti besipučiančią biurokratiją. Taip vadinamoji *naujoji dešinė* valdymo forma skiriasi nuo kitų atviru normatyvumu, ne tik paaiškinančiu valdžios funkcijas, bet ir kaip tai pasiekti veiksmingomis priemonėmis. *Naujosios dešinės* modelis nurodo, jog vidinė inercija neišvengiamai veda biurokratinę valdžią prie neefektyvumo ir nepagrįsto aparato augimo. Ekonominiu liberalizmu grindžiamų naujosios viešosios vadybos priemonių diegimas transformavo Jungtinę Karalystę į greitai ekonomiškai augančią valstybę. Tarp vakarų valstybėse įvykdytų naujosios viešosios vadybos reformų Didžiosios Britanijos yra laikoma išskirtine, centrinės valdžios įgyvendinta bekompromisine legalistinio proceso viešajame sektoriuje reforma, nepaisant to, kad pradiniam etape nekelta tokių tikslų, o tokia tapo paties proceso eigoje. (Wright, 1994)

Be kita ko, kaip vieną iš Jungtinė Karalystė įvykdė vieną iš didžiausio masto privatizacijų: Britų telekomą (1984), Britų dujas (1986), Britų oro uostų valdybą (1987), vandentiekį ir nuotekas (1989), elektros tinklus Anglijoje, Velse (1990), Škotijoje (1991) ir Šiaurės Airijoje (1993), Britų geležinkelius (1994). (Pollitt, 1996).

Thatcher pavyko sumažinti pastoviųjų valstybės tarnautojų skaičių 20 procentų. 1995 m. balandžio 1 d. jų skaičius buvo 516 890. Strateginių prioritetų nustatymui bei informacijos koordinavimui buvo suformuotos aukščiausiojo tarnautojų lygmens valdymo sistemos. Departamentų veiklos rodikliai ženkliai pagerėjo. Šiam procesui padėjo parlamentinis Nacionalinės audito tarnybos (*National Audit Office* - NAO) įsteigimas devintojo dešimtmečio pradžioje. Jis lieka vieną patikimiausių informacijos šaltinių apie valstybės tarnyboje įgyvendintos reformos efektyvumo pagerėjimą. [25,227]

Naujosios viešosios vadybos teoretikai Osbornas ir Gaebleris (1992) teikia pirmenybę entrepreneuriskai vyriausybei prieš biurokratinę, nes ji sumažina pastarosios trūkumus. Naujosios viešosios vadybos (NPM) priemonių taikymas sukūrė naują paradigimą pragmatiškoje, istoriškai ir politiškai į elitizmą orientuotoje (Oksbridžo) britų administracinėje aplinkoje. Šios priemonės sutelkė dėmesį į taupymo, našumo ir efektyvumo vadybinę kontrolę politikos ir institucinių ryšių kontekste. [48]

#### **2.3.4 „Naujoji kairė“ : leiboristų reformos.**

1997 . į valdžią atėjusi leiboristų vyriausybė, vadovaujama T.Blairo neatsisakė M.Thatcher įvykdytų *Tolesnių žingsnių* reformos. Atvirkščiai – pirmtakai buvo giriami už pagerintą našumą ir produktyvumą. Tačiau gana griežto aktyvios privatizacijos ir rinkos priemonių invazijos į viešąjį administravimą sušvelninimui T.Blairas pasirinko „trečiąjį kelią“ – koordinaciją ir modernizaciją – būtent tų elementų, kurių, suskaldžius valdymo struktūrą, neteko įdiegti konservatorių vyriausybėms. Tai reiškė, kad pradėtos reformos bus toliau vykdomos, laikantis koordinuotos, vienijančios krypties tarpžinybiniuose departamentuose politikos formavimo procese („*Joint-up Government*“).

Modernizacijos reforma (1997) „Vyriausybės modernizavimo iniciatyva“ (*Modernising Government Initiative*) siekė trijų tikslų:

- Gerinti politikų formavimą;
- Atsakingiau teikti aukštesnės kokybės paslaugas;
- Modernios viešojo sektoriaus vadybos.

Apjungta Vyriausybė turėjo pagerinti koordinaciją tarp Whitehallo, atskirtųjų administratorių, vietinių tarybų ir savanorių bei privačių sektorių, užtikrinti vieningą ministrų ir administratorių apmokymą. Piliečių patogumui ir paslaugų kokybės užtikrinimui buvo įsteigtos vienos stotelės

tarnybos (*One Stop Shop*). Nuolatiniai sekretoriai ir departamentų vadovai pradėjo sudarinėti asmeninių tikslų planus, lyginamus su rezultatais ir Vyriausybės uždaviniais. Pradėta skatinti rizikingas iniciatyvas, mažinant bausmes už nesėkmes.

1998m. Valstybės tarnybos konferencijoje pasakytoje kalboje T.Blairas nurodė pagrindines strategines kryptis:

- konstitucinė reforma (devoliucija);
- europeizacija;
- tolesnė privatizacija ;
- modernizacija;
- koordinuota Vyriausybė („*Joint-up*” *Government*).

Vykdydamas reformas T.Blairas stengėsi padidinti politikų formavimo pajėgumus ir sustiprinti Ministro Pirmininko galias. To įgyvendinimui padaugėjo politinių patarėjų skyrimų, kas neabejotinai patraukė oponuojančių akademikų dėmesį ir parlamentinių komitetų debatus, o taip pat sukėlė nepasitenkinimą valstybės tarnautojų aukščiausiuose sluoksniuose.

Jungtinėje Karalystėje be įgyvendintų vadybinių viešojo sektoriaus ir vyriausybių valdymo reformų pastaruosius dešimtmečius galima pastebėti institucinių ir politikos formavimo pokyčių, kurie nebūtinai vertintini vadybiniu požiūriu: regionalizacija, decentralizacija, tarpvyriausybinių ryšių restruktūrizacija, trečiojo sektoriaus modernizacija, gerovės valstybių reformų peržiūra. [34]

Ypatingai didelė reikšmė buvo suteikta e-transformacijai, įsteigiant *E-Envoy* (OeE) biurą, koordinuojantį e-valdymą. Biuro vadovas atsiskaito tiek valstybės sekretoriui, tiek premjerui apie progresą, orientuojant e-vyriausybę į vartotoją ir žinių valdymą vyriausybės viduje. Tam buvo sukurta e-strategija ir e-ap tarnavimo problemų sprendimas. Techniniame lygmenyje buvo diegiama, infrastruktūra, standartai ir e-kanalų strategijos su atsiskaitomybe ministrui. Biuras koordinuoja e-plėtrą į ekonomiką, atlieka JK internetinę kampaniją (UKOnline). [32]

Jungtinė Karalystė pagal kelių įvairia metodika atliktų tyrimų duomenis priklauso labiausiai e-valdymą ir e-dalyvavimą išplėtojusių šalių dešimtukui (duomenys pagal Wasedos universiteto e-vyriausybių reitingą (2007), JT e-vyriausybių pasiruošimo žinių pagrindai (UNKB), JT Pasaulio E-vyriausybių Tyrimą (DESA, 2007) :

Waseda universitetas	JT e-vyriausybės pasiruošimo indeksas	JT e-dalyvavimo indeksas	EIU e-pasiruošimo indeksas
Pagal tinklų paruošimą, valdymo optimizavimą, pagrindinį puslapį, informatyvumą	Pagal kiekybinius rodiklius: tinklapių vertinimą, telekomunikacijos infrastruktūrą, žmogiškųjų išteklių panaudojimą	Pagal kokybinius rodiklius: e-informacijos pateikimą, e-konsultaciją, e-sprendimo priėmimą	Pagal prisijungimą, verslo aplinką, vartotojų ir verslo suderinamumą, teisinę ir politikos formavimo aplinką, socialinę ir kultūrinę aplinką, e-paslaugas
10	4	1	5

Jungtinės Karalystės valstybės tarnybos modernizavimo reformų sėkmę be kita ko lemia:

- Tyrimas sisteminiu požiūriu;
- Reformų diegimas vadybinės analizės pagrindu;
- Kontrolė ir atskaitomybė trimis lygiais;
- Strategija ir planavimas harmonizuoti su Europos Sąjunga.

Pakitusį Jungtinės Karalystės valstybės tarnybos modelį galima vadinti poWhitehalliniu (*post Whitehall*). Jam charakteringa, tai, kad aukščiausių tarnautojų galia sumažėjo, sukuriant ministrų dominuojamą po-Whitehallinę (*postWhitehall*) paradigmą. Tuo būdu anksčiau didžiausią įtaką politikų formavime turėję pusiau akademikai mandarinai ją prarado trimis kryptimis: aukštyn, į šonus ir žemyn. Taip susiformavo pliuralistinis galių pasiskirstymas, kaip priešprieša moraliai pasenusiam centralizuotam unitariniam valdymui. *Devoliucija* ypatingai pastūmėjo decentralizacijos procesą į empirinius pokyčius. (D.Richards,2007)

Nuolatinė britų valdymo elitizmo kritika, suformuota kairiųjų intelektualų, palieka pėdsaką literatūroje apie *Whitehallą*, tačiau Rhodes(1997,2007) kritikuoja šį požiūrį, kaip ir modernistinį empirizmą, siūlydamas interpretizmą britiško valdymo modelio suvokimui. Jis teigia, kad norint suprasti veiksmus, praktikas ir institucijas, turime išsiaiškinti dalyvaujančiųjų įsitikinimus, prasmes ir preferencijas. (2003)

### 3. Lietuvos valstybės tarnyba

Lietuva yra daugiapartinė parlamentinė respublika, kurioje Seimo rinkimuose taikoma mišri (mažoritarinė ir proporcinė) sistema. Tai sąlygoja gana silpnas koalicines Vyriausybes ir sudėtingą viešosios politikos įgyvendinimą.

Lietuvoje yra trylika ministerijų. Vyriausybei pavaldžios ir kitos centrinės institucijos: komitetai, departamentai, inspekcijos; apskričių viršininkų administracijos; Vyriausybės atstovai apskrityse ir savivaldybėse bei dalinai savivaldybės.

Valstybės tarnyba – teisinių santykių, atsirandančių įgijus valstybės tarnautojo statusą, jam pasikeitus ar jį praradus, taip pat atsirandančių dėl valstybės tarnautojo viešojo administravimo veiklos valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje įgyvendinant tam tikros valstybės valdymo srities politiką ar užtikrinant jos įgyvendinimo koordinavimą, koordinuojant tam tikros valstybės valdymo srities įstaigų veiklą, valdant, paskirstant finansinius išteklius ir kontroliuojant jų panaudojimą, atliekant auditą, priimant ir įgyvendinant teisės aktus, valstybės ir savivaldybių institucijų ar įstaigų sprendimus viešojo administravimo srityje, rengiant ar koordinuojant teisės aktų, sutarčių ar programų projektus ir teikiant dėl jų išvadas, valdant personalą arba turint viešojo administravimo įgaliojimus nepavaldžių asmenų atžvilgiu, visuma [2]

Valstybės tarnautojas – fizinis asmuo, einantis pareigas valstybės tarnyboje ir atliekantis viešojo administravimo veiklą. Tokiais asmenimis yra prezidentūros, Seimo, vyriausybės institucijų, policijos, sienos apsaugos, valstybės saugumo, specialiųjų tyrimų tarnybos, mokesčių inspekcijos, teismo, prokuratūros, valstybės ir savivaldybės įstaigų darbuotojai ir t.t. Valstybės tarnautojai – tai valstybinės valdžios atstovai, kurių teisės ir pareigos yra įtvirtintos Valstybės tarnybos įstatyme. Jų veikla yra susijusi su valstybės uždavinių realizavimu, tam tikrų valstybės funkcijų vykdymu. Jie tarnauja valstybei teikdami svarbias paslaugas, savo veikla užtikrindami efektyvų valstybės valdymą ir kiekvieno Lietuvos gyventojų teisę kuo paprasčiau ir objektyviau įgyvendinti subjektines teises, patenkinti teisėtus interesus, gauti kokybiškas viešąsias paslaugas. Valstybės tarnautojai skirstomi į karjeros, politinio (asmeninio) pasitikėjimo, įstaigų vadovus ir statutinius. Karjeros tarnautojai suskirstyti į 20 pareiginių kategorijų. Šiuo metu visose institucijose dirba 28974 valstybės tarnautojų, neįskaitant statutinių. Kiekvienais metais jų skaičius auga. Per pastaruosius penkerius metus Lietuvoje valstybės tarnautojų skaičius padidėjo trečdaliu - nuo 20 iki beveik 30 tūkstančių, ir nuolat skelbiama daug neužimtų pareigybių. (Žr. 5 priedą)

Viešasis administravimas – įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems norminiams teisės aktams įgyvendinti, priimant administracinius sprendimus, teikiant įstatymų nustatytas administracines paslaugas, administruojant viešųjų paslaugų teikimą ir atliekant viešojo administravimo subjekto vidaus administravimą.[3]

Viešojo administravimo subjektai yra valstybinio administravimo subjektai, savivaldybių administravimo subjektai ir kiti viešojo administravimo subjektai. Valstybinio administravimo subjektai – valstybinės institucijos ir įstaigos, jų pareigūnai ir valstybės tarnautojai. Savivaldybių administravimo subjektai - savivaldybių institucijos ir įstaigos, jų pareigūnai ir valstybės tarnautojai. Kitus viešojo administravimo subjektus sudaro viešosios įstaigos, valstybinės įmonės, nevyriausybinės organizacijos, asociacijos, fiziniai ir juridiniai asmenys su įstatymu suteikta teise atlikti viešąjį administravimą (notaras, antstolis, advokatas, viešąsias paslaugas teikiančių įmonių “Regitra”, “Tuvlita”, “Registrų centras” ir pan.)

Valstybės tarnybos tvarkymą reglamentuoja specialios taisyklės, kurių normas lemia šalies Konstitucija, įstatymai, vyriausybės nutarimai ir kolektyvinės sutartys. Įvairiose šalyse šios taisyklės skirtingos, jos priklauso nuo šalies istorijos, tradicijos, tačiau turi bendrų bruožų: apima visas valstybės tarnybos valdymo sritis, įskaitant valstybės tarnautojo statusą, jo teises ir pareigas, darbo užmokestį, nuobaudų skyrimą, socialines ir kitas garantijas jos nuolat kinta, atsižvelgiant į tai kaip kinta valstybės valdymas - viešasis administravimas – pagal tai, kokius uždavinius turi ir geba spręsti valstybė. [24,10]

### **3.1 Pereinamojo laikotarpio reformos**

Valstybės tarnybos kaip valdymo institucijos struktūra, veiklos pobūdis bei funkcijos labiausiai priklauso nuo valstybės politinės sistemos, jos vidinių bei išorinių ryšių, nacionalinio identiteto ir tam tikrų specifinių regioninių ypatumų.

Vidurio ir Rytų Europos šalys savo istorinėje raidoje patyrė teorinio komunizmo ir praktinio socializmo prievartinį diegimą. Administravimo prasme komunistinė sistema yra centralizuota sistema, kurioje hierarchija integruota ir horizontaliai, ir vertikalčiai, centralizuotai valdomi ištekčiai, veiklos sektoriai, organizacijų ir žmonių veikla.

Kadangi visuomeniniai ir įmonių sektoriai komunistinėje sistemoje buvo traktuojami vienodai - abu sektoriai buvo kontroliuojami ministerijų ir pavaldūs tai pačiai reguliaciniam aplinkai – toks ribos nebuvimas lėmė tai, kad įmonės ėmė elgtis kaip valstybės tarnybos, o valstybės tarnautojai ėmė elgtis kaip įmonių vadovai. Šios dvi grupės buvo vienos sistemos dalys, kurios viena kitą papildė. Tarp jų ne tik nebuvo aiškios ribos jų pačių požiūriu, bet taip pat nebuvo ir didelio skirtumo tarp jų elgesį reguliuojančių sistemų ir paskatų. (Beblavy, 2002)

Sugriuvus komunistinei sistemai, visos Vidurio ir Rytų Europos šalys perėjo bendrąsias valdymo reformas, kurios turėjo esminę įtaką valstybės tarnybos reformoms. Pereinamojo laikotarpio šalyse valstybės sektoriaus vaidmuo mažėjo, o atsakomybė reguliuojant ir darant viešojo administravimo

sprendimus nepaprastai išaugo. Beveik visos šalys iš komunistinio periodo paveldėjo vienintelį darbo kodeksą, kuris buvo taikomas visiems darbuotojams. [19,64]

M. Beblavy (2002) teigia, kad Vidurio Europos šalys paveldėjo viešąjį administravimą, problemišką keliais aspektais:

- Darbuotojai veikiamo politinio spaudimo ir asmeniškai lengvai pažeidžiami.
- Biurokratija, kaip visuma, turėjo labai mažą atskaitomybę žmonėms..
- Viešasis administravimas apskritai neturėjo įgūdžių ir informacijos, kurių reikia norint dalyvauti veiklos krypties formavime naujoje demokratinėje rinkoje.
- Dėl tos priežasties, kad valstybė kontroliavo organizacijų veiklą, viešoji tarnyba neturėjo reikiamo moralinio įvaizdžio, kad ją būtų galima laikyti „valstybės tarnyba” vyriausybės tarnautojų statusas buvo neaiškus. [19,62]

Lietuvos valstybės tarnybos raidą po nepriklausomybės atkūrimo galima suskirstyti į keturis etapus: nuo 1990m. iki 1995m., nuo 1995m. iki 1999m., nuo 1999m iki 2002m. ir nuo 2002 iki dabarties. Jie susiję su įstatymų, jų redakcijų ir kitų teisės aktų, reglamentuojančių valstybės tarnybą, išleidimu. Pirmuoju laikotarpiu politinio proceso veikiamas vyko valstybės valdymo pagrindų ir valstybės pareigūnų korpuso formavimas. Antruoju periodu pradedama kurti nuo politinio proceso nepriklausoma valstybės tarnyba. Trečiuoju periodu buvo bandoma įgyvendinti karjeros modelį, o ketvirtuoju – atsisakyta jį įgyvendinti.

1994m. liepos 1d. įkūrus Valdymo ir savivaldybių reikalų ministeriją, prasidėjo **naujas valstybės tarnybos kūrimo etapas**. Pirmą kartą Lietuvoje valstybės tarnybos santykius pradėta reglamentuoti atskiru Lietuvos Respublikos Valdininkų įstatymu, kuris įsigaliojo 1995m. gegužės 1 dieną. Šis įstatymas apibrėžė valstybės valdymo tarnybą, priėmimo į valstybės valdymo tarnybą tvarką, jos laikymąsi, valdininkų teises, pareigas ir atsakomybę, tarnybos santykių pasibaigimą. Valdininkų kategorijai priskirti tiek valstybės ir savivaldybių politikai, tiek valstybės ir savivaldybių tarnautojai. Įgyvendinant įstatymą buvo patvirtinti A ir B lygių valdininkų pareigybių sąrašai.

Valdininkų įstatymas apibrėžė valstybės (ir savivaldybių) tarnautojus, kaip įstaigų ir organizacijų darbuotojus, kuriems atlyginimas mokamas valstybės ir savivaldybės biudžeto lėšomis. Pagal tarnautojų pagrindinio darbo turinį ir pobūdį jie buvo suskirstyti į profesinius korpusus (mokytojų, policijos, teisėjų, medicinos darbuotojų, diplomatų, valdininkų ir t.t.)

Valstybės valdymo tarnybos tarnautojai sudarė profesinį valdininkų korpusą, nors valdininkais nelaikyti tie tarnautojai, kurie atliko ūkines-technines funkcijas, t.y. aptarnavo darbovietės vidaus ūkį ir kurių veikla neturėjo jokios įtakos institucijos veiklai pagal šios institucijos kompetenciją. Tiek valstybės (ir savivaldybių) politikai, tiek valstybės (ir savivaldybių) tarnautojai turėjo darbuotojų statusą - su jais buvo sudarytos darbo sutartys.



Pirma, Valdininkų įstatymu buvo įtvirtinta paprasta valstybės valdymo tarnybos sistema, antra, įtvirtinti tik du pakankamai aiškūs kriterijai, pagal kuriuos tam tikros pareigos buvo priskirtos valstybės tarnautojų grupei, tai darbo užmokesčio mokėjimas iš valstybės ar savivaldybių biudžeto lėšų, ir tai, kad atliekamos funkcijos susijusios ne su ūkinėmis-techninėmis funkcijomis, trečia, specialios, palyginti su tuo metu galiojusiais darbo įstatymais, teisės normos gana lakoniškai reglamentavo valdininkų statusą. [48]

Tačiau įstatymas nebuvo pakankamas teisinis pagrindas efektyviam valstybės valdymui. Europos Sąjunga Lietuvai, kaip asocijuotai narei, kėlė institucinės aplinkos suartinimo reikalavimą. 1997m. Europos Komisijos paskelbtoje Lietuvos pasirengimo narystei Europos Sąjungoje ataskaitoje kaip vieni esminių pasirengimo trūkumų paminėti menki valdininkų administraciniai gebėjimai. Įstatymas nenumatė materialinės bazės kvalifikacijai kelti. Įgyvendinant 1999m. liepos 30 d. įsigaliojusį Valstybės tarnybos įstatymą, kurio rengime dalyvavo PHARE ir SIGMA ekspertai, valstybės tarnautojai buvo suskirstyti į dvi grupes:

- viešojo administravimo valstybės tarnautojus (apie 500 įstaigų, 57 tūkstančius valstybės tarnautojų);
- paslaugų valstybės tarnautojus (apie 2300 įstaigų, 220 tūkstančių valstybės tarnautojų).

Taip pat buvo nustatyti valstybės tarnautojų pareigybiniai lygiai (A,B,C,D) , o pareigybės suskirstytos į 30 kategorijų. Pradėjo veikti karjeros valstybės tarnautojų statuso atkūrimo ir perkėlimo iš vienu pareigų į kitas toje pačioje ar kitoje įstaigoje sistema. Pradėta darbo užmokesčio reforma. Iš labai paprasto ir lakoniško reglamentavimo Valdininko įstatyme valstybės tarnautojo apibrėžtis Valstybės tarnybos įstatyme tapo itin sudėtinga ir sunkiai suvokiama už įstatymo įgyvendinimą atsakingiems valstybės tarnybos darbuotojams.

Reikia pastebėti, kad postų sistemoje įdarbinimas į valstybės tarnybą naudoja tuos pačius metodus, kaip ir privatus sektorius, pagal reikalavimus kvalifikacijai, užduočių atlikimui, socialinėms garantijoms. Tarnautojai, kurie yra specialistai, o ne generalistai, įdarbinami į specifinius postus jų trukmės laikotarpiui ir neturi jokių darbo išsaugojimo garantijų. Nors buvo žinoma, kad postų sistema yra efektyvesnė, lankstesnė teikiant piliečiams paslaugas ir greičiau prisitaikanti prie greitai kintančios socialinės aplinkos, buvo pasirinkta karjeros modelio valstybės tarnyba. Buvo laikomasi nuomonės, kad tokio tipo tarnyba bus neutralesnė, nes valstybės tarnautojų teisės ir pareigos griežčiau apibrėžtos ir tarnyba atskaitinga teismams. Todėl paradoksalu, kad ši nuostata nebuvo taikoma pasirenkant mišrią tarp tradicinės neutralios ir politizuotos „grobio“ sistemos su politinio ir asmeninio pasitikėjimo postais.

Valstybės tarnautojų mokymo sistema turėjo būti valdoma centralizuotai Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos. Tuo tikslu įsteigiamas Lietuvos viešojo administravimo institutas. Ruošiantis stojimui į ES, pradėtas vykdyti PHARE finansuojamas valstybės tarnautojų mokymo

projektas - sistemingas valstybės tarnautojų mokymas. Mokymuose dalyvavo 924 valstybės tarnautojai iš 76 viešojo administravimo institucijų. Buvo sukurtos studijų apie Europos Sąjungą programos, kuriose kvalifikaciją tobulino 1772 valstybės tarnautojai. [19,82].

Lietuvos valstybės tarnybos veiklos ir žmoniškųjų resursų valdymo priežiūrą atlieka Valstybės tarnybos departamentas (VTD) prie Vidaus reikalų ministerijos, įkurtas 2002m. Europos Komisija pritarė 2003m. Valstybės tarnybos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos parengtam PHARE Dvynių projektiniam pasiūlymui. Bendra projekto vertė - 1,77 mln. eurų, iš kurių 1,5 mln. eurų sudarė Europos Komisijos lėšos ir 0,27 mln. eurų - Lietuvos investicijos. Projekto trukmė 1,5m. Rengdamas šį projektą, Valstybės tarnybos departamentas prie VRM glaudžiai bendradarbiavo su Prancūzijos, Danijos ir Belgijos specialistais.

VTD direktorius nuo jo įkūrimo yra Osvaldas Šarmavičius. Įdomu, jog prieš paskyrimą į šį postą O. Šarmavičius dirbo baldų kombinato meistru (pagal specialybę), vėliau – vadovaujantį darbą Lietuvos komjaunimo, LKP ir LDDP. Tai 2000-2002m. laikotarpyje sudarė prielaidas padaryti stulbinamą karjerą per keturis aukštus politinio pasitikėjimo postus: savivaldybės mero, apskrities viršininko pavaduotojo, Vyriausybės atstovo apskrityje ir dabar užimamą. 2006 m VTD direktorius M.Riomerio universitete įgijo teisės magistro kvalifikaciją. Toks gyvenimo aprašymas (CV) yra charakteringas politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojams. Tai iškalbingai byloja apie kompetencijos pakeitimą partine priklausomybe, o tai vertinama kaip valstybės tarnybos politizavimas. (Fry,1997)

### **3.2 Stojimo į Europos Sąjungą įtaka**

1993m. ES Komisija nustatė tris kriterijus, kuriuos turi atitikti valstybės kandidatės, siekdamas narystės Europos sąjungoje: šalyje turi veikti stabilios, garantuojančios demokratiją institucijos, joje turi būti laikomasi įstatymo viršenybės, paisoma žmogaus ir mažumų teisių, turi veikti funkcionali rinkos ekonomika, ji turi laikytis narystės išipareigojimų ir siekti politinės, ekonominės ir pinigų sąjungos. (Vitkus, 1999) Atsižvelgiant į pastabas ir ypatingai Europos Sąjungos narystės reikalavimus, buvo priimta 2002m. Valstybės tarnybos įstatymo redakcija.

Europos sąjungos narės skirtingai reglamentuoja valstybės tarnybos santykius. Yra valstybių, kuriose valstybės tarnyba apima visus viešojo sektoriaus darbuotojus (*public employee*), nes manoma, kad kiekvienas viešojo sektoriaus darbuotojas yra valstybės vykdomosios valdžios mechanizmo dalis (plačioji valstybės tarnybos samprata), tačiau kitos valstybės kaip tik riboja valstybės tarnybos sampratą iki vadinamosios pagrindinės viešosios administracijos (*core public administration*) - siauroji valstybės tarnybos samprata. Vidurio ir Rytų Europos valstybėse taip pat ryškėja valstybės tarnybos sampratos tendencijos. Dauguma šių valstybių pasirinko siaurąją valstybės tarnybos koncepciją, nustatydamos, jog valstybės tarnybos sričiai priskiriamos tik tos pareigos, kurios yra susijusios su

valstybės valdžios funkcijų įgyvendinimu, teisėkūra ir įstatymų įgyvendinimu. (F. Cardona, 2000) Dėl tos priežasties švietimo ir sveikatos apsaugos sistemų darbuotojai atsidūrė pagal darbo kodeksą įdarbinamų darbuotojų sąrašė, nepaisant to, kad visų hierarchines sistemas ir karjeros modeli pasirinkusių šalių tarpe šios kategorijos kaip taisyklė priskiriamos valstybės tarnybai.

2002m. įsigaliojo naujos redakcijos Valstybės tarnybos įstatymas ir buvo priimta dvidešimt lydimųjų teisės aktų. Tai sukūrė naują valstybės tarnybos teisinę aplinką ir reglamentuoja daugiau nei 60 tūkstančių valstybės tarnautojų veiklą (700 valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų). Naujasis įstatymas šiek tiek paprastesnis, tačiau liko pakankamai sudėtingas ir neišsprendė jo paprastesnio taikymo problemos. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintas visuotinis teisės principas – nežinojimas neatleidžia nuo atsakomybės. Jis suponuoja, kad teisė yra sritis, kuri turėtų būti pakankamai suprantama, prieinama ir informatyvi. Konstitucijoje įtvirtina, jog žmogui neturi būti trukdoma ieškoti informacijos ir ją gauti. [1] Tuo tarpu realybė yra tokia, jog valstybės tarnautojų santykius reguliuojančių teisinių aktų nuostatos yra ne tik sunkiai suvokiamos kiekvienam tarnautojui, bet ir konfliktuojančios tarpusavyje, todėl dažnai kreipiamasi Konstitucinio Teismo išaiškinimo, įstatymai dažnai keičiami įvairia apimtimi. Vien 2007m. priimti 2 Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimai, 9 Vyriausybės nutarimai valstybės tarnybos srityje, 3 ministro įsakymai ir 2 Valstybės tarnybos departamento direktoriaus įsakymai. [9]

Kyla sunkumų, kai tam tikri valstybės tarnautojų statuso elementai ir socialinės garantijos nėra reglamentuotos Valstybės tarnybos įstatyme. Taip pat neišvengiama teisės akto taikymo sunkumų ir tuomet, kai minėti aspektai nėra reglamentuoti, todėl, kad įstatymų leidėjas apsisprendė valstybės tarnautojams nesuteikti tam tikrų socialinių garantijų, numatytų kituose įstatymuose.

- Sprendžiant, ar pareigybei suteikti valstybės tarnautojo pareigybės ar darbuotojo, dirbančio pagal darbo sutartį, statusą, susiduriama su valstybės tarnautojo sąvokos taikymo sunkumais.
- Statutinio valstybės tarnautojo pareigybės statuso suteikimo konkrečiai pareigybei klausimas svarbus personalo valdymo, finansinių ir specialių tarnybos sąlygų nustatymo aspektu, todėl reikėtų tikslinti statutinio valstybės tarnautojo sąvoką arba nustatyti kriterijus, kuriais vadovaujantis būtų sprendžiama, ar pareigybėms suteikti statutinio valstybės tarnautojo statusą.
- Valstybės tarnybos įstatymo, Darbo kodekso ir kitų socialines garantijas reglamentuojančių įstatymų santykio nustatymas yra vertinamojo pobūdžio, todėl neretai būna sudėtingas ir diskutuotinas. [9]

Buvo priimti du Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymai. Pasikeitimai yra susiję su Vyriausybės programos 16.6 nuostatos, kuri įpareigojo tobulinti valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo procedūras, įgyvendinimu, Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijos įgyvendinimu, valstybės tarnybos teisinių santykių reglamentavimo tobulinimu.

Reikia pasakyti, kad jau 2002m. VTĮ pakeitimo įstatymas išbalansavo karjeros sistemos diegimui pritaikytą 1999m. įstatymą. Nepaisant to, kad atsirado priėmimas atviro konkurso keliu į bet kurios kategorijos postus, nereikalaujant specialaus išsilavinimo, priėmimo sąlygos liko nepakitusios, netaikytinos postų sistemai. Postų sistemos išsilavinimo reikalavimas yra neatsiejamas su kompetencijos, gebėjimų atlikti specifines užduotis testavimu ir patirties įvertinimu, todėl dabartinis lietuviškasis egzaminavimo variantas neatitinka nei vieno iš dviejų modelių. (Žr.2 priedą) Kitas esminis priėmimo į tarnybą skirtumas yra priėmimas neribotam laikui, kuris įmanomas tik karjeros sistemoje, o postų sistemai, kur dominuoja kontraktai apibrėžtam laikui, visiškai nebūdingas ir įmanomas tik į technines pareigybes. Tačiau didžiausią neatitikimą galima išvengti darbo apmokėjimo tvarkoje.

Pati atrankos sistema yra perdėm formalizuota ir negebanti įvertinti nei realių pretendentų dalykinių sugebėjimų, nei juo labiau jų žmogiškos kompetencijos ir charakterio tinkamumo darbo vietos profiliui. Net keturi penktadaliai valstybės tarnautojų esamą valstybės atrankos sistemą laiko neefektyvia. [19,137] Valstybės tarnybos departamentas prie VRM 2007 metų liepos–rugsėjo mėnesiais atliko Lietuvos viešojo administravimo institucijų ir įstaigų, kuriose yra valstybės karjeros tarnautojų, reprezentatyvią apklausą pagal standartizuotą klausimyną. Siekta nustatyti valstybės tarnybos sritis, kuriose teisinis reglamentavimas yra sudėtingas ir turėtų būti įvertintas. Tyrimu norėta išsiaiškinti asmenų, kurie atlieka personalo administravimo funkcijas viešojo administravimo institucijose ir įstaigose, nuomonę apie Valstybės tarnybos įstatyme ir jį lydinčiuosiuose teisės aktuose reglamentuotų procedūrų sudėtingumą. Už personalo valdymą yra atsakingi įstaigų vadovai. Jų įgaliojimai asmenys arba personalo skyriai padeda vadovams įgyvendinti teisės aktų, reglamentuojančių darbo ar valstybės tarnybos santykius, nuostatas. Būtent jie dažniausiai susiduria su valstybės tarnybos procedūromis. Daugiau nei pusė apklaustųjų teigė, kad teisinis reglamentavimas darosi sudėtingesnis, teisinio reglamentavimo laikymosi kaštų racionalumas yra kvestionuotinas, o procedūros nepakankamai aiškios bei suprantamos. Pusė apklaustųjų prisipažino sunkiai galintys nustatyti pretendentų į tarnautojus gebėjimą atlikti pareigybes aprašyme numatytas funkcijas. [51]

Be miglotų priėmimo sąlygų ir plačiai praktikuojamo nepotizmo valstybės tarnyba turi dar vieną įsisenėjusią problemą. Nei įsigaliojus Valdininkų įstatymui (1995), nei priėmus Valstybės tarnybos įstatymą (1999) bei įstatymo pataisytą redakciją (2002) nauja priėmimo į karjeros valstybės tarnautojus tvarka nebuvo taikyta didelei daliai sovietiniu laikmečiu administravimo įstaigose dirbusių tarnautojų. Pakeitusios ministerijų pavadinimus ir funkcijas savaip pergrupavusios Vyriausybių reorganizacinės reformos nepalietė visos armijos sovietinių biurokratų. Vertindamas pereinamojo laikotarpio šalių valstybės tarnybų praktikas Cardona (2002) teigia, kad “patirtis rodo, kad Centrinės ir Rytų Europos šalims valstybės tarnybos įstatymus nereikėtų taikyti taip, kad esamieji viešojo sektoriaus darbuotojai automatiškai taptų valstybės tarnautojais. Turėtų būti taikomos tam tikros **kvalifikacijos atrankos**

**procedūros esamiems darbuotojams.** Priešingu atveju Valstybės tarnybos įstatymas padidins išlaidas be kokybės ir rezultatų pagerinimo. “ Deja, Lietuvos Valstybės tarnybos įstatymo taikymo praktika nenumatė tokių procedūrų ir apsiribojo pareigybių aprašymu bei kategorijos suteikimu pareigas jau užimantiems darbuotojams. Taigi, nepaisant to, kad dažnai teigiama, jog sukurta vėberinė vertinimo pagal nuopelnus sistema, savo sudėtimi esama valstybės tarnyba neatitinka jos kriterijų. Apie tokių vertinimų taikymą galima kalbėti tik po Valstybės tarnybos įstatymo įsigaliojimo priimtisiems karjeros valstybės tarnautojams, sudarantiems tik dalį visų karjeros tarnautojų. Dalis dabar jau aukščiausias kategorijas užimančių valstybės tarnautojų nebuvo egzaminuojami, testuojami ar kitaip vertinami, prieš pradėdami darbą šiandieninėje valstybės tarnyboje. Juos galima vertinti kaip sovietinį nomenklatūrinį paveldą, kuriam netaikyti šiuolaikinės valstybės tarnybos kriterijai, tačiau taikomos jos garantijos. Tuo būdu valstybės tarnyba paveldėjo sovietinių partinių ir korupcinių ryšių praktiką, išlieka nekompetentinga, neefektyvi, bet ir sunkiai atsinaujina, nes įstatymas nenumato darbo trukmės terminų. Tai iš dalies pažeidžia konstitucinę nuostatą, kad lygiomis sąlygomis stoti į Lietuvos Respublikos valstybinę tarnybą – konstitucinė piliečio teisė. Konstitucinis teismas konstatavo, kad konstitucinis lygių sąlygų stojant į valstybės tarnybą imperatyvas suponuoja stojančiųjų konkurenciją, taip pat objektyvų, nešališką stojančiųjų į valstybės tarnybą vertinimą ir atranką. ( Nr. 51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/03) Turint omenyje, kad galiojančiu įstatymu diegiama dalinė karjeros valstybės tarnyba yra pakankamai uždara ir tarnautojų teisės po kasmetinio vertinimo užtikrina galimybę būti perkelti į aukštesnes pareigas, galime teigti, kad šiuo metu stojantiems į valstybės tarnybą asmenims yra apsunkintos galimybės pasiekti aukštesnius karjeros postus. Norintieji siekti karjeros turi dalyvauti konkursuose. Maža to, pasinaudodami partiniais ryšiais ir politinio pasitikėjimo bei skyrimais be konkurso valstybės tarnyboje aukščiausius postus užima abejotinos kompetencijos sovietiniai partiniai ir nomenklatūriniai funkcionieriai bei su užsienio specialiosiomis tarnybomis bendradarbiavę sistemos darbuotojai, kas sukelia pelnytą visuomenės pasipiktinimą. Niekam ne paslaptis ir partinio patronažo kuriamos papildomos darbo vietos valstybės tarnyboje. Peršasi išvada, kad tokia Valstybės tarnybos įstatymo taikymo tvarka buvo pasirinkta ne reformuoti egzistavusią sistemą, bet kaip galima geriau prisitaikyti senuoju turiniu prie naujosios formos, tuo būdu išsaugant daugybės nedidelių gebėjimus turinčių, bet pakankamai gerą atlygį gaunančių valdininkų garantijas. VTD ataskaitose ir vertinimuose nesunku pastebėti manipuliavimo statistika (ypač pateikiant atlyginimo, priedų ir priemokų dydžius) ir bandymo suteikti tarnyboje nesamų charakteristikų požymių. Lietuvoje įteisinta nenuosekli priėmimo ir kompensavimo tvarka yra patogi tam tikrai grupei, nes suteikia manevro laisvę nepotizmo ir patronažo klestėjimui.

Valstybės tarnautojų atrankos tobulinimas – vienas iš Vyriausybės 2006–2008m. programoje numatytų prioritetų. 2007m. Vyriausybės Strateginio planavimo komitete buvo svarstyta ir nutarta, kaip valstybės tarnautojų atranka ateityje turėtų būti tobulinama. Nutarta:

- tobulinti esamą atrankos į valstybės tarnautojo pareigas tvarką, t.y. įstaigos ir toliau tikrins pretendentų gebėjimus atlikti konkrečios pareigybės aprašyme nustatytas funkcijas egzamino raštu bei žodžiu metu ir vykdys galutinę atranką;
- išplėsti esamą testų duomenų bazę - didinti testų įvairovę (bendrujų žinių, užsienio kalbų mokėjimo ir kt. testai) ir kokybę;
- papildomai reglamentuoti atrankos komisijų darbą, mokyti personalo tarnautojus profesionaliai vykdyti atranką, stiprinti atrankos komisijų darbo kontrolę;
- išnagrinėti galimybes dėl asmenų, galinčių atkurti valstybės tarnautojo statusą, sąrašo išplėtimo;
- išnagrinėti galimybes keisti aukščiausiųjų kategorijų valstybės tarnautojų priėmimo tvarką.

Reikia pripažinti, kad šios intencijos toli nepažengė ir jau pasibaigus šios strategijos terminui VTD siūloma nauja priėmimo tvarka su papildomu užsienio kalbų tikrinimu raštu neužtikrins kokybinio šuolio. Dar nepriėmus šios tvarkos pakeitimo įstatymo viešojoje internetinėje erdvėje randasi skepticizmo, esą informacija apie užduotis, kad ir kaip jos besikeistų nutekinama išankstiniai pasirinktiems kandidatams. Kad tokia praktika visuomenėje vyksta kasmet įrodoma su abitūros egzaminų užduočių išviešinimu. Todėl itin keista, kad jaunu ir kompetentingu kolektyvu save įvardijantis VTD kolektyvas iki šiol neparuošė egzaminavimo informacinėmis technologijomis, kurias gerokai sunkiau apgauti.

Lietuvos valstybės tarnautojų darbo apmokėjimo sistema gali būti taikoma tik griežtos karjeros sistemos modeliui, nes atlygis priklauso nuo pareigybės kategorijos, o ne nuo atliekamo darbo rezultato. Valstybės tarnautojų priedų ir priemokų dydžiai auga proporcingai su pareigybine kategorija, o tai padidina ir taip didžiulį skirtumą tarp žemesnių ir aukščiausiųjų kategorijų. Pareiginės algos ir priemokų, siekiančių iki 70 procentų, suma svyruoja iki 5, 5 karto. Tuo būdu didžiausią darbo krūvį turintys viduriniųjų kategorijų karjeros tarnautojai yra nepatenkinamai menkai apmokami ir papildomai skatinami, lyginant su vadovaujančiais, politinio pasitikėjimo ir ministerijų darbuotojais. Labiausiai valstybės tarnautojų veiklą motyvuojančiu veiksniumi būtų adekvatesnis ir teisingesnis veiklos įvertinimas pinigine išraiška bei atlyginimo susiejimas su darbo rezultatais.

Tarnautojas.lt pateiktoje apklausoje dėl darbo valstybės tarnyboje motyvų net 44 % (17 iš 39) balsavusių darbą pasirinko dėl saugumo, pastovumo ir socialinių garantijų. Patinkantis darbas buvo motyvu 26% balsavusiųjų. Tuo tarpu noras tarnauti Tėvynei (kurį galima suvokti ir kaip tarnavimą žmonėms) sudaro 21 %, kitų galimybių neturėjimas 8% ir galimybė siekti karjeros 3%. Atlyginimas nebuvo motyvu nei vienam balsavusiajam (0%). [28] Todėl labai akivaizdu, kad esama apmokėjimo už darbą tvarka nesukuria motyvacijos į valstybės tarnybą patekti ambicingiems ir gebantiems žmonėms.

Lietuvoje galiojantys politinio ir asmeninio pasitikėjimo asmenų paskyrimai į postus yra patronažo pasireiškimas. Patronažo galimybė ir tiesioginės kontrolės poreikis verčia partijas smarkiai

priešintis valstybės tarnybos reformai. Tuo galima paaiškinti ne tik atsisakymą vykdyti nuoseklų karjeros sistemos diegimą, bet ir greit tūkstantį pasiekiančių politinio asmeninio pasitikėjimo postų išlikimą visose Valstybės tarnybos įstatymo pataisose. (Žr.6 priedą) Ministerijų steigiamoms viešosioms įstaigoms vadovai skiriami, darbo užmokestį viešosiose įstaigose nustato jų vadovai. Valstybės kontrolierių audito metu nustatyta, kad kai kuriose ministerijų įsteigtose viešosiose įstaigose darbuotojų vidutinis darbo užmokestis buvo 25 proc. didesnis negu pačiose ministerijose.[39] Galimybės daryti įtaką paskyrimams yra patrauklios ne tik skiriant aukšto rango pareigūnus, bet ir žemesnio rango vietas atstovus, ypač tuose regionuose, kur yra didelis nedarbas ir kur valstybės tarnautojo alga yra didelė. [19,67] Maža to, susikompromitavę valstybės tarnautojai ar baigę kadenciją politikai savo politinių ryšių dėka yra skiriami į diplomatinės tarnybas, Europos Sąjungos įstaigas ir viešųjų įstaigų vadovais.

Valstybės tarnautojų registro duomenimis, 2007m. į valstybės tarnautojo pareigas buvo priimti 4834 asmenys, iš kurių 3430 priimti į pareigas konkurso būdu (71 proc. visų priimtųjų) ir 1404 – be konkurso. Net 40 iš 77 asmenų į įstaigų vadovų pareigas buvo priimta politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu.[9] Valstybės tarnybos politizavimas nėra absoliutus blogis ir yra aptinkamas beveik visose šalyse, tačiau demokratijos deficito sąlygomis pokomunistinėse valstybėse šitas reiškinys įgauna iškreiptą formą ir atkuria klaninius korupcinius ryšius, ypač antrosios administravimo institucijų pakopos lygmenyje, ką įrodo nesibaigiantis su žemės reforma ir nuomojimu susiję skandalai.

### **3.3 Žmogiškųjų išteklių valdymas**

Itin svarbi sąlyga apsprendžianti valstybės tarnybos žmogiškųjų resursų padėtį yra tarnybinės veiklos vertinimas, nuo kurio priklauso kompensavimas ir paaugstinimas pareigose karjeros tarnautojų tarpe. Laikomasi nuomonės, kad tarnybinės veiklos vertinimas turi būti orientuotas į tikslus: besiremiantis veiklos rezultatais, o ne asmenybės bruožais, matuojantis rezultatus, o ne numatytus tikslus ar uždavinius; orientuotas į dalyvavimą: tiek nustatant tarnybinės veiklos tikslus vertinamo laikotarpio pradžioje, tiek vertinant rezultatus jo pabaigoje, pavaldinys įtraukiamas tiek pat, kiek ir vadovas; orientuotas į vystymąsi: tarnybinės veiklos vertinimas turi pasiekti daugiau, negu tik nustatyti darbuotojų reitingą. Jis turi padėti tobulinti tarnybinę veiklą, padėti nustatyti mokymosi ar kitos paramos būtinybę.

1. Tarnybinės veiklos vertinimo modelis Lietuvoje yra netobulas ir koreguotinas.

2. Vertinimo kriterijai, metodika ir procedūra, kuri dabar yra taikoma, sudaro prielaidas dideliame vertinimo subjektyvumui.

3. Nėra iki galo numatytos vertinimo sąsajos su karjera: pareigų paaukštinimas gali eiti tik iškart po vertinimo, o ne, tarkim, per metus nuo įvertinimo dienos. Būtų tikslinga labai gerai įvertintus tarnautojus įtraukti į tam tikro laikotarpio paaukštinimo siekiančiųjų rezervą.

4. Pagal tarnybinės veiklos vertinimo rezultatus Lietuvoje skiriami piniginiai priedai yra neįprastai dideli geriausios Vakarų šalių praktikos kontekste.

5. I ir II Lietuvos valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimų metu aukščiausias kvalifikacines klases paprastai gavo daugiausia vadovaujančias pareigas užimantys pareigūnai, o patys vertinimo kriterijai buvo itin paprasti ir sudarė galimybes subjektyvioms interpretacijoms.

6. Aukščiausių kvalifikacinių klasių, kartu ir didelių piniginių priedų teikimas vadovams, kaip vyraujanti tarnybinės veiklos vertinimo padarinių tendencija, iškreipia lygių karjeros galimybių valstybės tarnyboje principą. [47]

Neteisinga veiklos vertinimo ir apmokėjimo už darbą sistema turi neigiamą poveikį valstybės tarnybos sudėčiai. Darbo užmokestis analogiškų pareigybių įstaigose, priskirtose skirtingoms apmokėjimo grupėms, labai skiriasi (įstaigos padalytos į 6 apmokėjimo grupes). Įstaigų suskirstymas į grupes nepagrįstas objektyviais kriterijais.[44,55] Daugiausiai diskusijų kelia tai, kad iš principo tarnautojas vertinamas pagal tiesioginio vadovo parengtą vertinimo pažymą.[41]

Viešosios politikos ir vadybos instituto 2006m. tyrimo duomenimis, per pastaruosius 2 metus išvyko iki 4 proc. aukštos kvalifikacijos viešojo sektoriaus darbuotojų. Per artimiausius 3 metus ketina išvykti 7,5 proc. aukštąjį išsilavinimą turinčių viešojo sektoriaus darbuotojų (iš jų iki 2,5 proc. tvirtai apsisprendę). Jaunesni (iki 35 metų) ir dirbantys mažiau kaip 10 metų asmenys yra šiek tiek labiau linkę išvykti dirbti į užsienį. Kadangi didesnę dalį aukštos kvalifikacijos viešojo sektoriaus darbuotojų sudaro vyresnio amžiaus asmenys, čia emigracijos mastai kiek mažesni palyginti su visos šalies tendencijomis. Emigraciją labiausiai skatina netenkinančios darbo apmokėjimo sąlygos ir kiti su profesine veikla susiję veiksniai. Kaip svarbiausias išskiriamas žemas darbo užmokestis ir tai, kad jis nėra susietas su darbo rezultatais. Valstybės valdymo sektoriaus atstovai nepalankią darbui aplinką ir biurokratizmą (per griežtas veiklos reglamentavimas), pernelyg didelį darbo krūvį, nepalankias karjeros galimybes nurodė kaip svarbiausius motyvus, skatinančius išvykti dirbti į užsienį ir pereiti į privatų sektorių. Taigi, pastebimas poreikis aktyviau įdarbinti jaunos darbuotojus, kurie labiausiai linkę išvykti. [9] Siekiant įgyvendinti Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos politikos nuostatas ir užtikrinti tinkamą visų įstaigų ir organizacijų specialistų darbą Lietuvos integracijos į Europos Sąjungą sąlygomis buvo sukurta valstybės tarnautojų nepertraukiamo kvalifikacijos ugdymo sistema.

Neeilinio generalinių direktorių posėdžio, vykusio 2005m. sausio 31d., metu buvo sudaryta *ad hoc* grupė (Lisabonos grupė), kurios tikslas yra apibrėžti integruotą veiksmų planą, kurį vykdytų Europos viešojo administravimo tinklo (EUPAN) darbo grupės ir kurio turinys turėtų būti įtrauktas į Vidutinės trukmės programą (VTP), taip padedant skatinti ir gerinti EUPAN efektyvumą ir darną.



Prioritetiniai valstybės tarnautojų mokymo tikslai yra: pasirengimas vykdyti funkcijas, susijusias su ES teisės (*acquis*) įgyvendinimu; pasirengimas dalyvauti Europos Sąjungos teisėkūros procese ir Europos Sąjungos institucijų veikloje; užsienio kalbų mokėjimas; kompiuterinio raštingumo Europos standarto (ECDL) įgūdžių formavimas; gebėjimų spręsti problemas, susijusias su Lietuvos Vyriausybės strateginių tikslų įgyvendinimas ir tobulinimas.

Galime daryti išvadą, kad valstybės tarnybos įstatymas yra perdėm detalizuotas, neuniversalus ir neorientuotas į valstybės strategiją Europiniame kontekste. Žmogiškųjų išteklių politika ir valstybės tarnybos padalinių vadovų skyrimas politinio pasitikėjimo pagrindu neleidžia spręsti naujų laikmečio diktuojamų ir sparčiai kintančių problemų. Nevykdomas analizavimas organizaciniu ir vadybiniu požiūriu, nėra racionalaus visapusiškumo sprendimų priėmimo.

Viešojo administravimo institute 2003m. IV ketvirtį - 2004m. I ketvirtį, taikant A. Aleknienės (VU) parengtą tyrimo metodiką buvo atliktas Lietuvos viešojo valdymo institucijų vertybinis tyrimas. Jam buvo pasirinktos vertybės, kurių analizės rezultatai geriausiai atskleidžia esamą vertybių potencialą, egzistuojančių bei siektinų vertybių atotrūkį, jų transformaciją. Tyrimo duomenys parodė, kad absoliuti dauguma respondentų (82,1 proc.) manė, jog viešajam sektoriui būdingiausias taisyklių ir procedūrų laikymasis, net 48,5 proc. valstybės tarnautojų tai įvertino kaip labai būdingą vertybę, 33,6 proc. – kaip būdingą vertybę. Tik 3,6 proc. respondentų mano, kad ši vertybė nebūdinga. Taisyklių ir procedūrų akcentavimas yra biurokratinės organizacinės kultūros vertybė, šią vertybę respondentai išskyrė kaip labiausiai dominuojančią, nes darbas viešajame sektoriuje yra gana formalizuotas, reglamentuojamas rašytinių taisyklių. Kaip antrą būdingiausią vertybę respondentai nurodė valdžios centralizaciją. Įdomu pažymėti, kad antroji aukščiausiai vertinama vertybė – valdžios centralizacija – taip pat priskiriama prie biurokratinių vertybių: 40,9 proc. apklaustųjų nuomone, valdžios centralizacija yra labai būdinga, 40,2 proc. – būdinga. Sprendimų galia priklauso aukščiausiam valdymo lygiui, o specialistai atlieka vykdytojų funkciją.

Tuo tarpu vertybės būdingos naujam viešajam valdymui buvo įvertintos mažesniu balu: respondentai įvertino orientaciją į rezultatus (3,89), tarnavimą visuomenės interesams (3,84), profesionalumą (3,71), vertinant 1-5 skalėje, kur 1 – visai nebūdinga, 5 – labai būdinga.

Didžiausias atitrūkimas pastebėtas vertinant esamos ir siektinos orientacijos į darbuotoją būklę (1,4402). Valstybės tarnybos įstatymas apibrėžia valstybės tarnautojų teises ir pareigas, numato kvalifikacijos kėlimo galimybes, tačiau, nepaisant šių garantijų, respondentų nuomone, ši vertybė labiausiai neatitinka siektinos padėties.

T. Gaebler ir D. Osborne (1992), propaguodami vyriausybės perkūrimo koncepciją, teigia, kad biurokratinė valstybės tarnybos sistema šiuolaikinėje visuomenėje yra kliuvinys, neleidžiantis viešosios politikos formuotojams efektyviai vadovauti personalui. Todėl iš esmės turi būti keičiami valstybės tarnautojų priėmimo, motyvavimo ir atleidimo principai.

### 3.4 Lietuvos valstybės tarnyba europiniame kontekste

Bene pagrindinė tyrimo problema yra empiriškai nustatyti, kaip valstybės tarnybas veikia šalių priklausymas Europos sąjungai ir valdymas vadovaujantis jos teisyne (*aquis*). Europos Sąjunga neturi viršenybės viešojo administravimo įstatyminio reguliavimo požiūriu ir administravimo reorganizavimo bei organizacinių struktūrų atžvilgiu valstybėse narėse. Vis dėlto tai, kad Europos Sąjunga neturi galios reguliuoti nacionalinę valstybinę tarnybą, nereiškia, kad Europos integracija neturi jokio poveikio nacionalinėms tarnyboms. Atvirkščiai, kuo toliau, tuo labiau tarnybos kinta priklausomai nuo Europos integracijos. Pirmiausia, jas įtakoja stojimo sąlygose viešojo administravimo sistemoms keliami reikalavimai. Nacionaliniai administraciniai teismai yra priklausomi nuo Europos teisingumo Teismo. Taigi, juridinė ir administracinė sistemos valstybėse narėse pastoviai prisitaiko taip, kad atitiktų europinių įstatymų reikalavimus. Viešasis administravimas „europėja“ ir vis daugiau viešosios politikos sričių perduodama Europos Sąjungos kompetencijai. [

2002m. F. Cardona rašė, kad Centrinės ir Rytų Europos valstybių tarnyboms (tame tarpe ir Lietuvos valstybės tarnybai) būdinga:

*Politizacija.* Dėl partinių ryšių išplitimo valstybės tarnyba praranda administravimo neutralumą. Todėl piliečių pasitikėjimas valstybe menkėja, jei ne visiškai išnyksta. Politinio pasitikėjimo įteisinimas turi būti menkas ir neturi kenkti politiniam neutralumui

*Korupcija.* Valstybės tarnautojų neribojamos galimybės dalyvauti ekonominiuose procesuose, netgi jei jie teisėti, sukuria viešųjų ir privačiųjų interesų konfliktų augimą. Valstybės tarnautojų ir politikų moralė yra svarbus veiksnys geram valdymui bei ekonominiam valstybės vystymuisi.

*Patronažas.* Valstybės pareigūnų paklusnumas politiniam šeimininkui sumenkina jų galimybes tarnauti viešajam interesui. Politikos formavimo proceso neutralumas ir teisėtumas yra teisinės valstybės būtinybė.

*Nepotizmas.* Skirimas į postus neturėtų būti vykdomas pagal priklausomybę etninei grupei, šeimai ar klanui. Viešosios institucijos nėra kelių išrinktųjų šeimų paveldas. Nuopelnai ir konkursas turi tapti įdarbinimo pagrindu.

*Neprofesionalumas.* Aukštos kvalifikacijos ir motyvuoti valstybės tarnautojai yra būtinybė strateginių valstybės tikslų įgyvendinimui. Be stojimo į tarnybą reikalavimų profesionalumo augimui įtakos turi mokymas, skaidri karjeros ir atlyginimų sistema bei saikingas papildomas skatinimas pagal šalies ekonomines galimybes. Konstituciškai privalomas tarnautojų pareigų ir teisių rinkinys turi kelti profesionalumo standartą. Turi būti įdiegta ne tik valstybės tarnautojų atsiskaitomybė, bet ir jų profesionalumo atsiskaitomybė.

*Nestabilumas.* Viešosios administracijos kaitumas kenkia valstybės patikimumui ir yra nepatrauklus geriems ir kvalifikuotiems individams. Demokratijoje viešojo administravimo institucija

turi būti pastovi ir stabili, užtikrinanti institucinį tęstinumą. Tam tikras laipsnis trukmės ir darbo garantijų valstybės tarnautojams užtikrina stabilumą ir profesionalumą.

*Fragmentiškumas.* Vieningų standartų per visą valstybės tarnybos infrastruktūrą įdiegimas yra būtinas. Tai pasiekti reikia užtikrinti centrinio valdymo organo atsakomybę už vadovavimą, stebėseną ir valstybės tarnybos vystymąsi. Vadovavimo uždarumas neigia teisingą ir patikimą viešąjį administravimą ir padaro sistemą neskaidrią. Valstybinių institucijų kūrimui reikia ilgalaikės sisteminės vizijos.[36]

Nepaisant gana stabilios politinės situacijos ir dvi kadencijos Vyriausybės Ministrą Pirmininką teikusios socialdemokratų partijos Lietuvoje nepavyko pagerinti valstybės tarnybos veiklos. Nepotizmo, patronažo ir korupcijos lygis ne tik nemažėja, bet netgi auga. Tai galima sieti su kairiųjų partijų komandinio valdymo tradicija.

Valstybės tarnybos veiklą reglamentuoja Viešojo administravimo įstatymas, kuris sudaro prielaidas įgyvendinti Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatą, kad „visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms; nustato viešojo administravimo principus, viešojo administravimo sritis, viešojo administravimo subjektų sistemą ir administracinės procedūros organizavimo pagrindus; garantuoja asmenų teisę apskusti viešojo administravimo subjektų veiksmus, neveikimą ar administracinius sprendimus, taip pat teisę į įstatymais pagrįstą ir objektyvų asmenų prašymų, skundų ir pranešimų nagrinėjimą.” [3,1str.]

1999 m. viešojo administravimo reforma, pateikdama viešojo administravimo sampratą, ją susiejo su valstybės tarnautojų paslaugų teikimu gyventojams. Tačiau reikia laikyti nesusipratimu tai, jog įstatymų leidėjas vėlesniais įstatymais - ypač 2002 m. Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymu stengėsi atsisakyti nuostatos apie valstybės tarnautoją kaip apie viešųjų paslaugų teikėją. [17,73]

Viešojo administravimo subjektai, taigi ir valstybės tarnyba, savo veikloje turi vadovautis šiais principais:

1. *įstatymo viršenybės.* Šis principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektų įgaliojimai atlikti viešąjį administravimą turi būti nustatyti įstatymuose, o veikla atitikti šiame įstatyme išdėstytus teisinius pagrindus. Administraciniai aktai, susiję su asmenų teisių ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais turi būti pagrįsti įstatymais;
2. *objektyvumo.* Šis principas reiškia, kad administracinio sprendimo priėmimas ir kiti oficialūs viešojo administravimo subjekto veiksmai turi būti nešališki ir objektyvūs;
3. *proporcingumo.* Šis principas reiškia, kad administracinio sprendimo mastas ir jo įgyvendinimo priemonės turi atitikti būtinus ir pagrįstus administravimo tikslus;

4. *nepiktnaudžiavimo valdžia*. Šis principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektams draudžiama atlikti viešojo administravimo funkcijas neturint įstatymų suteiktų reikiamų įgaliojimų arba priimti administracinius sprendimus siekiant kitų, negu įstatymų nustatyta, tikslų;
5. *tarnybinio bendradarbiavimo*. Šis principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektai, rengdami administracinius sprendimus, prireikus teikia vienas kitam reikalingą informacinę ir kitokią pagalbą;
6. *efektyvumo*. Šis principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektas, priimdamas ir įgyvendindamas sprendimus, jam skirtus išteklius naudoja ekonomiškai, rezultatų siekia kuo mažesnėmis sąnaudomis;
7. *subsidiarumo*. Šis principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektų sprendimai turi būti priimami ir įgyvendinami tuo viešojo administravimo sistemos lygiu, kuriuo jie yra efektyviausi;
8. „*vieno langelio*“. Šis principas reiškia, kad asmeniui informacija suteikiama, prašymas, skundas ar pranešimas priimamas ir atsakymas į juos pateikiamas vienoje darbo vietoje. Prašymą, skundą ar pranešimą nagrinėja ir informaciją iš savo administracijos padalinių, pavaldžių subjektų, prireikus – ir iš kitų viešojo administravimo subjektų gauna pats prašymą, skundą ar pranešimą nagrinėjantis ir administracinį sprendimą priimantis viešojo administravimo subjektas, neįpareigodamas tai atlikti prašymą, skundą ar pranešimą padavusį asmenį. [3,3str]

Visi, kuriems yra tekę kreiptis į valstybės tarnybos institucijas, nėra įsitikinę, kad šių įstatymo nuostatų valstybės tarnyboje piliečių atžvilgiu yra paisoma. Piliečių daugumai viešoji politika ir valdymas reiškiasi tuo, ką jų atžvilgiu daro administratoriai, o ne tuo, kas rašoma įstatymuose ar poįstatyminiuose aktuose. Todėl klausimas apie administracinę atsakomybę yra labai subtilus ir sudėtingas. Politikos kūrėjai kartais turi menką supratimą apie savo priimtų sprendimų pasekmes ir prasmę. [23,373] Bandytas išspręsti atsakomybės problemą reiškiasi paklausimais teisėkūros institucijoms, ministrų ir administracijos darinių atsiskaitymas už savo veiksmus, parlamentinių priežiūros komitetų, vyriausybės įgaliotinių ir teismų institutų veikla. Šiuo požiūriu labai svarbus viešojo administravimo monitoringas, kurį pagal Viešojo administravimo įstatymą turėtų organizuoti Vyriausybė arba jos įgaliota institucija, tačiau kol kas sistemingai ir nuosekliai tai nedaroma. Bene pagrindinė viešojo administravimo sėkmės sąlyga yra sistemos maksimalus atvirumas. Tačiau sukurtoji politinė sistema yra **uždara** ir praktikuoja tik kolektyvinę politinę administracinę atsakomybę, kitaip tariant jokią.

Pasaulio vertybių ketvirtosios bangos, o taip pat „Vilmorus“ 2003m. tyrimai parodė, kad Lietuvos gyventojai kitų Europos šalių kontekste valstybės tarnyba pasitiki mažiausiai. Valstybės tarnybos įvaizdžio analizė (Vaidelytė, Žvaliauskas, 2007) ir Seimo kontrolierių ataskaitos rodo, kad dėl valstybės tarnautojų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo Lietuvos piliečių teisės yra nuolat pažeidžiamos. Per 2007m. Seimo kontrolieriai gavo 2178 skundus ir pareiškimus, priėmė 2441

sprendimą ir net 30 proc. skundų pripažino pagrįstais, t.y. konstatavo pareigūnų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar netinkamo viešojo administravimo faktus. Lyginant su ankstesniais metais, pagrįstų skundų skaičius šiek tiek padidėjo. 2006 metais tokie skundai sudarė 28 proc., o 2007m. - 29 proc. Taip pat 29 proc. sudarė skundai, kurių tyrimas buvo nutrauktas, kai tyrimo metu išnyko skundžiamos aplinkybės, pareiškėjas atsiėmė savo pareiškimą arba paaiškėjo, kad skundas yra, buvo ar turi būti nagrinėjamas teisme.[27] Todėl būtina užtikrinti valstybės tarnautojų nešališkumą, tarnavimą valstybės interesams, ugdyti valstybės tarnautojo profesinės etikos ir garbės suvokimą. Nepaisant to, vis dar nėra priimtas valstybės tarnautojų elgesio kodeksas, kuriame būtų aiškiai apibrėžtos valstybės tarnautojų elgesio taisyklės, reikalavimai ir svarbiausios vertybės, kurių būtina laikytis valstybės įstaigų tarnautojams.

Tarnybinio bendradarbiavimo principas eiliniam piliečiui pasireiškia pažymų pristatinėjimu iš vieno valstybės tarnybos padalinio kitam, o subsidiarumo principas veikia ne daugiau kaip skundų persiuntimas iš aukštesnės instancijos apskųstajai su itin nemalonių rezultatu teisybės ieškotojui. „Vieno langelio“ principas yra veikiau formali deklaracija, nei naujosios viešosios vadybos elemento įdiegimas, nes „Praktinis vadovas“ valstybės tarnautojų yra priimamas tik kaip patarimo pobūdžio rekomendacija.

„*Transparency International*“ nustatytas korupcijos suvokimo indeksas, pagal kurį Lietuva ir toliau priklauso šalių, kurioms nepavyksta pažaboti korupcijos, grupei. Priede pateikiama lentelė, kurioje parodytos Pabaltijo šalių ir Jungtinės Karalystės korupcijos suvokimo koeficiento kitimas pastarųjų metų laikotarpyje. Žiūrint į korupcijos suvokimo koeficiento kitimo kreives galime padaryti išvadą, kad Lietuvoje korupcijos lygis yra toks pat stabilus kaip ir Jungtinėje Karalystėje su tendencija didėti pastaraisiais metais. Esminis skirtumas tas, kad JK korupcijos suvokimo koeficientas svyruoja tarp 7,7 - 8,6, o Lietuvoje 4,8 - 4,6 ir šiuo metu yra žemiausias iš visų Pabaltijo respublikų, t.y. korupcija didžiausia. (Žr.7 priedą)

Tai charakterizuoja pastoviai veikiančią sistemą, kurios netrikdo besikeičiančios vyriausybės, kontrolės institucijos ir reformos. Skirtingai nei kaimyninių Latvijos ir Estijos, kurių koeficientas pastoviai kilo, Lietuvos korupcijos koeficiento lygio pastovumo nesutrikdė nei 2002m. Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas, nei teisinės aplinkos kitimas po įstojimo į Europos Sąjungą 2004m., nei Viešojo administravimo įstatymo nuostatos. Galima daryti išvadą, jog šis reiškinys gali būti siejamas su tarnybos sudėties pastovumu ir per juos palaikomais korupciniais ryšiais.

M.L.Liiv (2004) Tartu universitete atliktame magistrinio darbo „Administravimo korupcijos priežastys Centrinėje ir Rytų Europoje“ tyrime nustatė korupcijos ir aukštus postus administravime užimančių sovietinių pareigūnų teigiamą koreliaciją. Darbe taip pat pateikiama Klitgaard (1998) nustatyta korupcijos (C) priklausomybė nuo monopolizavimo (M), diskrecijos (D) ir atskaitomybės (A) :  $C=M+D-A$ .

Taigi, esamą padėtį, be kita ko, sąlygoja atskaitomybės, monitoringo ir demokratinių priemonių stoka Lietuvos valstybės tarnybos veikloje. Šalyje, kurioje teisėkūra tarnauja išskirtinėms interesų grupėms, o įstatymai taikomi pasirinktinai, teisinis reguliavimas, kaip vienintelis įrankis valstybės tarnybos yra **nepakankamas**, kreipiantis valstybės tarnybą į atsilikimą ir piktnaudžiavimą šalies ir Europos Sąjungos piliečių mokesčių mokėtojų pinigais. Teisinės atskaitomybės dominavimas ne tik nesumažina totalitarizmo pavojaus, bet atvirkščiai – tiesiogiai veda į praktiškai tokią situaciją, kuri buvo sovietiniais laikais. Vidinę institucijų atskaitomybės rūšį sudaro biurokratinė ir profesinė atskaitomybė. Biurokratinė atskaitomybė remiasi griežta valdymo hierarchija ir galia, kurią suteikia užimamas postas. Valstybės tarnyba, kaip hierarchiškai organizuota struktūra, labiausiai tinka standartizuotoms valdymo užduotims atlikti. Tačiau šiuolaikinė valstybės tarnyba transformuojasi iš administracinės į paslaugas teikiančią instituciją, kur vis labiau reikalingos ekspertinės žinios ir lankstumas. [19,351]

Valdymo efektyvumas, kuris tik paviršutiniškai paminėtas viešojo administravimo įstatyme iki šiolei nėra suformuluotas kaip Lietuvos valstybės tarnybos prioritetas. Dar blogiau - realiai nėra vykdoma jokia sisteminio institucijos veiklos monitoringo ir vertinimo programa. Akivaizdu tik tai, kad kasmet auga valdymo išlaidos. Valdymo veiklos rodikliai neprilygo didėjančioms valdžios išlaidoms, kurios nuo 2004m. išaugo 65 proc. (V. Nakrošis, 2008) Vadovaudamasi Viešojo administravimo įstatymo suteikta teise, Vyriausybė steigia vis naujas viešąsias įstaigas. 2004 metais atlikę auditą valstybės kontrolieriai nustatė, kad informacija apie valstybės biudžeto lėšų naudojimą viešosiose įstaigose yra nepakankama, nėra vieningos viešųjų įstaigų atskaitomybės už valstybės biudžeto lėšų panaudojimą tvarkos, nereglamentuotas viešųjų įstaigų darbuotojų užmokesčio klausimas. Auditoriai taip pat atkreipė dėmesį, kad dalis viešųjų įstaigų buvo steigiamos ne tam, jog teiktų paslaugas visuomenei, kaip numato įstatymas, o tam, kad vykdytų ministerijų užduotis, kurias neretai galėjo atlikti ir pačios ministerijos. Dažniausiai ministerijos savo įsteigtoms viešosioms įstaigoms pavesdavo vykdyti darbus, netaikydamos viešųjų pirkimų procedūrų. [39] Iki šiol nerasime informacijos apie valstybės tarnautojų atlyginimus. Nors teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymo pataisos įsigaliojo nuo 2008 m rugpjūčio 1d., valdininkai nepasiruošę atskleisti savo atlyginimų, priemokų ir reprezentacijai skiriamų išlaidų. Įstatymo pataisos suteikia teisę kiekvienam šalies piliečiui paprašyti informacijos valstybinėse įstaigose apie mokamus atlyginimus ir jų priedus.

V. Nakrošis straipsnyje „Lietuvos valdžia:kokie jos rezultatai ir kiek ji kainuoja?“ teigia, kad per pastaruosius metus valdžios efektyvumas sumažėjo. Lygindamas Lietuvos rodiklius kitų Europos šalių kontekste autorius sudarė šią lentelę:

Lietuvos valdžios indeksas 2006–2007m. ir jo dinamika

Balai (iš 10), dinamika nuo 2004m.

1. ES direktyvų perkėlimo deficitas	Geras	10	Stabili
2. Mokesčių deficitas	Vidutiniškas	5	.Nepalanki
3. ES struktūrinių fondų lėšų panaudojimas	Prastas ir vidutiniškas	3,5	Nepalanki
4. ES Lisabonos strategijos siekiai	Prastas	2	Palanki
5. 2006–2008m. Vyriausybės įsipareigojimų įgyvendinimas	Vidutiniškas	5	Stabili
6. Valdžios rezultatyvumas	Prastas ir vidutiniškas	3,5	Stabili
7. Reglamentavimo kokybė	Vidutiniškas	5	Stabili
8. Piliečių pasitikėjimas ir pasitenkinimas	Vidutiniškas	5	Palanki
9. Sektoriniai sveikatos ir švietimo rodikliai	Prastas	2	Stabili
10. Viešųjų paslaugų prieinamumas internetu	Prastas	2	Nepalanki

Iš viso: 43 iš 100

Šaltinis: V. Nakrošis. Balai apskaičiuoti pagal Lietuvos rezultatą, palyginus su kitomis šalimis (prastas rezultatas – 2 taškai, prastas ir vidutiniškas – 3,5 taško, vidutiniškas – 5 taškai, vidutiniškas ir geras – 7,5 taško, geras rezultatas – 10 taškų).

Šie rezultatai rodo, kad vienintelis geras rodiklis yra Europos teisės aktų perkėlimas į nacionalinę teisę. Lietuvos valdžia neturi kokybiškos ir plačios informacijos apie savo veiklą, todėl tenka pasikliauti užsienio ekspertais. Pasaulio banko valdžios rezultatyvumo rodiklis, kuriuo matuojama viešosios politikos, viešųjų paslaugų ir valstybės tarnybos kokybė, Lietuvoje 2006m. sudarė +0,82 balo skalėje tarp –2,5 ir +2,5. [45,7]

Dabartinis Lietuvos Respublikos valstybės valdymo modelis įtvirtino „valstybės dominavimą prieš žmogų“. Jis nesiremia piliečių pasitikėjimu bei bendradarbiavimu, dėl to prarandami ryšiai tarp piliečių ir valstybės. Politikos formuotojai neįvertina aktyvios pilietinės visuomenės, kaip būtinos demokratinės valstybės išsaugojimo ir tautos gerovės kūrimo sąlygos. [26,520]

ES ekspertai, besidomintys viešojo administravimo padėtimi Lietuvoje rekomenduoja kurti nešališką ikiteisminę institucinę sistemą fizinių ir juridinių asmenų ginčams su valdžios institucijomis nagrinėti. Vienintelė tokia institucija yra Vyriausioji administracinių ginčų komisija, tačiau ji turi ribotus įgaliojimus ir negali tirti apskričių viršininkų administracijų veiklos. Tuo tarpu beveik pusė asmenų nusiskundimų Seimo kontrolieriaus tarnybai yra būtent dėl šios veiklos.[17,74)

Be to, Lietuvos Vyriausybės ir valstybės tarnybos vadovų strategijoje neatsispindi orientacija į vartotoją ir paslaugų kokybės užtikrinimą. Nebandomas suvokti ir faktas, kad teismai ir skundai kontrolieriaus tarnybai yra kraštutinė priemonė santykiuose tarp viešosios paslaugos teikėjo ir vartotojo, todėl norint užtikrinti kokybiškas paslaugas reiktų padidinti demokratinę atskaitomybę ir skaidrumą. Galų gale skundus tiriančios institucijos nėra pajėgios nešališkai išspręsti visus ginčus,

pamirštant ir tai, kad juos institucijoms priimtina forma suformuluoti pajėgia nedidelė dalis asmenų, kurių teisės pažeidžiamos. Tikrasis pažeidimų mastas lieka nežinomas, o gyventojų nuomonės neklausama, nevykdomas vidinis veiklos kokybės tyrimas. Nėra grįžtamojo ryšio mechanizmo. Tai byloja apie didžiulį sistemos atotrūkį nuo realybės ir piliečių.

Šiuolaikinis naujasis viešasis administravimas gali būti apibūdinamas kaip idėjų rinkinys veikiau nei teorija. Naujosios viešosios vadybos sąvoka nėra plačiai žinoma ir vartojama Lietuvos politikų ir valstybės tarnautojų. Vis dėlto A. Kubiliaus Vyriausybės valdymo laikotarpiu ir vėliau pasirodė bandymų diegti naujoves, kurias sąlygiškai būtų galima sieti su tuo, kas Vakaruose vadinama naująja viešąja vadyba. Galima paminėti „Saulėlydžio“ ir „Saulėtekio“ komisijų iniciatyvas, kuriomis buvo siekiama sumažinti ir racionalizuoti valdymo išlaidas, supaprastinti verslo reguliavimą. (Guogis, Gudelis, ) Europos Asamblėja kviečia Europos Sąjungos nares reformuoti valstybės tarnybas, ypatingą dėmesį kreipiant į elektroninių paslaugų įdiegimą, kuris įgalintų informacijai pasiekti visus visuomenės narius, išgyvendinti jų priklausomybę nuo tarnautojų asmeniškumo, vangumo ar paprasčiausio neefektyvumo.

Elektroninė valdžia yra vienas iš būdų pagerinti visuomenės ir valstybės valdžios bendravimo kokybę, modernizuoti valstybės valdymą, sėkmingai vykdyti valstybės reformą, prisitaikant prie žinių visuomenės reikalavimų. Toffleris ir kt. knygoje „Naujos civilizacijos kūrimas: Trečiosios bangos politika“ (1995) nurodo tris civilizacijos transformacijos į agrarinę, į industrinę ir į žinių visuomenės bangas. Dėl šių priežasčių elektroninė valdžia gali ir turi tapti viena iš svarbiausių žinių visuomenės teisėkūros gairių, valstybės strateginės politikos prioritetų ir valdymo efektyvumo gerinimo veiksmų.

Vienas iš pirmųjų žingsnių sprendžiant elektroninės plėtros problemas yra nugalėti valstybės tarnautojų priešinimąsi, kuris gali būti dėl tam tikrų motyvų: pavyzdžiui, galių praradimo valdymo procese, baimės netekti darbo vietos dėl technologijų diegimo mažėjant darbo vietų skaičiui, manymo, kad informacinės technologijos nedaro įtakos valstybės tarnautojų darbo efektyvumui.

( *World Public Sector Report*, 2003)

Tačiau yra ir daugiau e-valdžios diegimo problemų. M. S. Islam straipsnyje „*Towards a sustainable e-Participation implementation model*“ gvildenamos e-valdymo diegimo ir e-dalyvavimo prielaidos įvairių išsivystymo lygių šalyse ir ieškoma universalaus teorinio pagrindo, nes dauguma esamų yra nepanaudojami žemesnių socialinių ekonominių ir technologijų plėtros lygių šalims. Mokslo įtaka demokratijai simbolizuoja ir įtvirtina tokias liberaliosios demokratijos vertybes kaip skaidrumas, skepticizmas ir kolektyvinis problemų sprendimas, stiprina ekonomiką ir saugumą bei padeda politikai ir politikos formavimo procesams tapti racionaliariais ir efektyvesniais, ypač pastebint vis mažesnio visuomenės dalyvavimo tradiciniuose demokratinuose procesuose tendencijas.



E-dalyvavimas yra nauja e-vyriausybės ir e-valdžios plėtros dimensija, įgalinanti tradicinę biurokratinę sistemą transformuoti iš autokratinės į demokratinę, iš sistemos „kai kuriems“ į sistemą visiems, iš uždaros į atvirą, patikimą ir skaidrią.

Išanalizavus daugelio šalių e-valdymo ir e-dalyvavimo tendencijas, paaiškėjo, kad (OECD) šalyse e-dalyvavimas yra aktyviausias smulkesniuose valdžios institucijų dariniuose, ypačingai savivaldos, vietinės bendruomenės lygmenyje, kas neįmanoma besivystančiųjų šalių atveju dėl akivaizdaus kompiuterinės plėtros ir raštingumo netolygumų tarp įvairių sluoksnių. Tai pasakytina ir apie Lietuvos visuomenę.

Atlikęs pirmąjį e-demokratijos plėtros tyrimą Norris (2006), nacionaliniu lygmeniu tarp JAV vietos savivaldų nustatė nemažai kliūčių. Pagrindinės problemos yra: finansavimo stoka, technologijas aptarnaujančio personalo trūkumas, technologijų atnaujinimo, visuomenės poreikių, išrinktųjų pareigūnų poreikių, saugumo užtikrinimo, technologijos ekspertizės, neatstovaujамų visuomenės grupių dalyvavimo, išrinktųjų politikų paramos. Nenustačius pagrindinių problemų, neįmanoma sukurti teorinio pagrindo ir praktinio e-valdymo įdiegimo.

Be visų šių kliūčių, aktualių ir Lietuvos sąlygomis, e-vyriausybė neveikia dėl itin biurokratizuotos, moraliai pasenusiais metodais veikiančios institucinės aplinkos, kurioje perdėm sureikšminami antspaudai ir parašai, pažymos ir raštai, nedovanotinai ilgai klaidžiojantys institucijų koridoriais. Valstybė iki šiol neturi integralios duomenų bazės: nebaigti kurti valstybinio turto registro, teritorijų planavimo dokumentų registras ir kiti registrai, kurie nepaisant nebaigtumo veikia. Tačiau už juose sukauptus duomenis nėra atsakingų. Sistema neveikia greitai ir efektyviai dėl keitimosi informacija strigimo. Todėl realiai neįmanoma įdiegti „vieno langelio“ principo. Dažnos institucijos dubliuoja funkcijas, tuo būdu neefektyviai naudojamos lėšas iš valstybės biudžeto. Informacinės visuomenės plėtros komitetas ir kitos institucijos nėra pasidalinusios kompetencijos dėl teisės aktų netobulumo. Pati Teisingumo ministerija iš septynių registrų yra įteisinusi tik du.

Valstybės kontrolės auditas nustatė, jog iki šiol nenustatyta valstybinio registro sąvoka. Todėl yra neaiškūs tarpžinybiniai ryšiai. Keitimosi ir perdavimo informacija procesai nėra tinkamai reglamentuoti, o tai ne tik apsunkina piliečių reikalų tvarkymą papildomomis pažymomis, bet ir apmokestinimu. Todėl racionalia ir efektyvia turinčia būti biurokratija visuomenės akyse skaitmeniniame amžiuje matoma anachronistine, dykaduoniaujančia laiko gaišintoja, lyginant su privačiąjame sektoriuje dirbančia visuomenės dalimi. Šiandien jau sunku įsivaizduoti privataus sektoriaus vadybininką negebant naudotis kompiuterinėmis programomis ir nesuteikiant klientams elektroninių paslaugų. Dauguma sandorių privačiąjame sektoriuje įvykdomi elektroniniu būdu ne tik dėl laiko sąnaudų ir lėšų taupymo, bet ir dėl patikimumo.

Kol kas nekalbama apie asmens identifikavimo standartą, kuriuo jau keletą metų sėkmingai naudojasi estai. Lietuvoje, tuo tarpu, net Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriai neatsako į

elektronine forma pateiktas užklausa, nepateikus papildomai originalaus, t.y. ranka rašyto prašymo. Mokesčių inspekcijos raginimas užsiregistruoti elektroniniu būdu per banko sąskaitą taip pat neįvyksta be fizinio asmens atvykimo į mokesčių inspekciją su pažymomis. Nuolat atidedamas elektroninio parašo įdiegimas, nors Lietuvos informacinės visuomenės plėtros planas elektroninio parašo įdiegimą numatė 2007m. Internetu neteikiamos elementariausios paslaugos, kaip gyvenamosios vietos deklaracija, balsavimo registracija, kas yra natūralus reiškinys Jungtinės Karalystės gyventojui. Lyginant Lietuvoje atliekamų e-paslaugų tyrimus su užsienio tyrimais nustatytas neatitikimas. Pvz. nustatyta, kad pasų išdavimo ir pašalpų teikimo paslauga Lietuvoje teikiama tik pirmuoju lygiu, t.y. internetu suteikiama tik informacija.

E-valdžios valstybinis reguliavimas stinga lyderio. Elektroninių paslaugų projektai stinga priežiūros ir vertinimo. Be to, institucijos vykdo nekoordinuotą tarpusavyje sistemą.

Pagal Eurostato duomenis elektroninės valdžios srityje 20 pagrindinių Lietuvos viešųjų paslaugų prieinamumas internete sudarė 35 proc. 2007m., palyginti su 70 proc. Estijos rodikliais tais pačiais metais. Be to, e-valdžios paslaugų vartojimas Lietuvoje atsilieka nuo ES vidurkio: pagal „Eurostato“ duomenis, 2007m. tik 18 proc. lietuvių naudojo internetą sąveikai su valdžios institucijomis, palyginti su 30 proc. 27 ES šalių vidurkiu tais pačiais metais.

E-dalyvavimo plėtra „iš apačios“, bendruomenių kompiuterinio raštingumo skatinimas, vyksta lėtai. Be to, pagal interneto prieigą visuomenė yra artimesnė besivystančioms šalims veikiau nei išsivysčiusioms ir greičiau pretenduoja į m-dalyvavimą, t.y. mobiliųjų telefonų panaudos. „Economist“ paskelbtais 2006 metų duomenimis 100 Lietuvos gyventojų tenka 18 kompiuterių ir yra 36 vietoje (JK 75,6 – 7, Estija 48,3 – 21). [52]

Daugelis valstybės tarnautojų kompiuterinio raštingumo pramoko darbo vietose ar jiems skirtuose mokymuose, o jų kompetencijos lygis technologijų panaudojime lieka labai menkas. radijo laidą skambinęs respondentas daugeliui tarnautojų kompiuteris yra viso labo kaip brangi rašomoji mašinėlė. Juolab, kad mokymai nėra susieti su Vyriausybės strategija, ir pačių kursų organizatorių teigimu mokymų pobūdis parenkamas pagal valstybės tarnautojų pageidavimą. Tarnautojai mano, kad tarnautojų mokymui trūksta ir nuoseklumo, ir planingumo. [9]

Interneto revoliucija yra šuolis priartinantis vyriausybes prie piliečių. Viešasis administravimas paprastai turi funkcinės izoliacijos reputaciją. Tai pasireiškia tendencija neintegruoti paslaugų priežiūros į vyriausybinis departamentus, atsižvelgiant į piliečių interesus. Lietuvos valstybės tarnyboje, deja, stebimas atotrūkis nuo technologinio progreso, savo padėties saugojimas, neefektyvumas, nesugebėjimas spręsti naujų laikmečio problemų. Nepaisant pakankamų išteklių ir strategijų, e-valdžios procesas yra itin vėluojantis ir lėtas.

### 3.5 Nacionalinės, regioninės ir savivaldos administravimo santykis

Viešasis administravimas ir valstybės tarnyba yra tiriami dažniausiai trimis aspektais : kai analizės vienetas yra individas, kuris užsiima administracine veikla, valstybės tarnautojas; kai analizės vienetas yra organizacija, o valstybės tarnyba suvokiama kaip konkrečių administracinių organizacijų suma; kai analizės vienetas yra nacionalinė administracinė sistema, o jos santykiai su politine valdžia yra vienas svarbiausių tyrimo aspektų. (Jreizat, 2001)

Politinių ir administracinių santykių analizė dažniausiai reikalauja pasirinkti didžiausią analizės vieneto elementą – nacionalinę administracinę sistemą. Ją be visuomenės politinės raidos, istorinio administracinio paveldo ir politinės kultūros įtakoja valdžios struktūra ir konstitucinė sankloda, o taip pat centrinės, regioninės bei vietinės valdžios pusiausvyra.

Šiuo požiūriu Lietuvos valdymas gali pasižymėti itin didele centralizacija ir politizavimu. Centralizuota valstybinės valdžios sistema palaipsniui sukelia neigiamų padarinių, nes yra nelanksti, mažiau demokratinė ir kelia pavojų individų laisvėms. Smulkių vietinių problemų perkėlimas į valstybinės valdžios lygį sulėtina sprendimų priėmimo procesus, o vietinių reikalų specifiškumas nustelbtas. Pasireiškia demokratijos deficitas. Apskričių administravimo funkcijos dubliuoja savivaldos funkcijas, didina centralizaciją ir politizavimą dėl politinio pasitikėjimo administracijos vadovų skyrimo. Tai sutrikdo normalų tarnybos ritmą dėl valdančiųjų koalicijų nestabilumo ir su tuo susijusių politinio pasitikėjimo postų tarnautojų atstatydinimo.

Viešojo administravimo sistemos ir valstybės bei visuomenės nuostatų atitikimas – kompleksinė problema. Ji sietina su valdymo metodų ir organizacinių formų turiniu. [20,12] Dabartiniu laikotarpiu viešojo administravimo raida vyksta tradicinio arba senojo viešojo administravimo ir naujosios vadybos idėjų sandūroje. Ją stipriai veikia globalizacijos procesai bei naujosios informacinės technologijos. (Domarkas, 2007)

Dar 1946m. Simonas rašė: „ Administravimo apibūdinimas šiuo metu yra paviršutiniškas, supaprastintas, nerealus. Jis pernelyg susietas su valdžia, į jo lauką neįsileidžiama kitų veiksmų, organizaciniam elgesiui darančių ne mažesnę įtaką. Nesivarginama tirti tam tikro sprendimo priėmimo funkcijų pasiskirstymo. Pasitenkinama kalbomis apie „valdžią“, „centralizaciją“, „kontrolės apimtį“, „funkciją“, tačiau nesiekama darbinių šių terminų apibrėžimų. Administravimo teorijai rūpi, kaip reikėtų sukonstruoti valdomą organizaciją, kad ji dirbtų efektyviai.” [15,105]

Vietos savivaldos sampratai, savivaldos institucijų vietos politinėje sistemoje suvokimui didžiausią įtaką daro tarpukaryje vyravusi kontinentinėje Europoje sukonstruotos teisinės valstybės arba valdymo su teisės pagalba (*Rechtsstaat*) koncepcija, po Antrojo pasaulinio karo primesta socialistinės teisės tradicija bei šiuolaikinės teisinės valstybės koncepcija. [23,211}

1995m. įsteigus naujas valdymo institucijas, apskričių viršininkų institucijos perėmė iki vietos savivaldos institucijų vykdytas funkcijas. Vietos savivaldos institucijų kompetencija , vykdam

teritorijos administracinę ir vietos savivaldos reformą buvo apribota žemės ūkio, statybos, švietimo, sveikatos srityse. Remiantis Europos vietos savivaldos chartija valstybės kompetencijos vykdymo pirmenybė paprastai teikiama arčiausiai piliečių esančiai valdžiai. Viešas pareigas pirmumo tvarka įgyvendina arčiausiai piliečių esantys vietinės valdžios organai. Pareigų, perduodamų kitiems vietinės valdžios organams, apimtis turi atitikti užduoties apimtį ir jos pobūdį, taip pat efektyvumo ir ekonomiškumo reikalavimus. [7]

Vietos savivaldos kompetencijų perdavimas apskričių viršininkų administracijoms akivaizdžiai pažeidžia šitą nuostatą, nes funkcijas vykdanči valdžia nutolsta nuo piliečių. Turint omenyje, kad apskričių viršininkų ir jų pavaduotojų pareigybės priskiriamos politinio pasitikėjimo kandidatams, valdžios centralizacija ir politizavimas pasiekia regioninį lygmenį.

Europos hierarchinės sistemos šalyse nuo 1980m. vykdoma dekoncentracija, perduodant valdymo kompetencijas iš centrinių į regioninius administracinius darinius, Lietuvoje, nepaisant priimtų įstatymų dekoncentracija nebuvo įgyvendinta dėl įstatymo nevykdymo, teisinantis lėšų stygiumi, o realybėje boikotuojant reformos procesą. Tai padaro antrosios pakopos administracinį darinį – apskrities viršininko administracijas – papildomu ir visai nebūtinu administravimo sluoksniu, kurio funkcijas galima perduoti į savivaldos lygmenį, t.y. įvykdant decentralizaciją.

Sėkmingam sistemos valdymui reikia rinkti bei analizuoti informaciją. Metodologiniu požiūriu informacinių procesų analizė panaši į kitų procesų analizę: reikia nustatyti procesų sudėtį, o analizuojant kiekvieną procesą atskirai reikia išsiaiškinti proceso dalyvius, judančios informacijos turinį ir operacijas. Deja, reikia pripažinti, kad detalus teisinis valstybės tarnybos reguliavimas, kaip esminė sistemos funkcionavimo prielaida nesukuria galimybių sisteminei valstybės tarnybos analizei. Būtina provincialią, uždara, strateginės orientacijos stokojančią Lietuvos politiką privalu pradėti grįsti globalizacijos ir europeizacijos procesų analize, reformuoti valstybės valdymo modelį, padidinant jo lankstumą, efektyvumą, informuotumą ir atvirumą visuomenei. [ 26,515]

Strateginiame valdyme skiriami keturi etapai: tikslų nustatymas, analizavimas, formulavimas ir diegimas. Britų mokslininkai siūlo priimti sprendimus tik įvairiapusiškai įvertinus alternatyvas. Strategijos įgyvendinime akcentuojamas programos sudarymas, organizavimo klausimai: išteklių paskirstymas, biudžeto formavimas, kalendorinio grafiko parengimas.

Sėkmingas valdymas galimas tik tokioje sistemoje kuri atitinka šias sąlygas:

- ✓ Sistema disponuoja informacija apie save ir savyje vykstančius procesus.
- ✓ Sistema disponuoja informacija apie išorės aplinką ir joje vykstančius procesus.
- ✓ Sistema analizuoja, atpažįsta informaciją ir sugeba ja naudotis.

Pilietinės visuomenės instituto atliktas tyrimas „Lietuvos tauta: būklės ir raidos perspektyvų analizė“, nustatė, jog Lietuvoje iki šiol nesuformuotas valstybės strateginio mąstymo ir valdymo modelis. Politinių sprendimų lygmenyje nėra pakankamai suvokta struktūrinių permainų būtinybė ir

neieškoma realių ir efektyvių jų įgyvendinimo priemonių. Valdyme nesinaudojama ekspertinėmis žiniomis. Lietuvos politika ES iš esmės reaktyvi: Lietuva pagal galimybes įgyvendina ES politiką, nesiekdama savo tikslų. Vykdomi vidiniai pokyčiai fragmentiški ir neesminiai, dažniausiai inicijuoti išorinių veiksnių, tokių kaip Europos Sąjungos *aquis* imperatyvus įgyvendinimas.

#### 4. Jungtinės Karalystės ir Lietuvos valstybės tarnybose įvykdytų reformų palyginimas

Jeigu Jungtinėje Karalystėje *europaizacija* yra vienas svarbiausių valstybės strateginių uždavinių nuo 1997m. [30], tai Lietuvoje yra iki šiol iki galo nesuvokti Europos bendrosios erdvės viešajam administravimui keliami reikalavimai. Europoje vykstantys natūralios konvergencijos procesai dėl Europos Teisingumo Teismo kompetencijos virš nacionalinių subjektų, bendrųjų Europos Bendrijos politikų, gerosios patirties sklaidos, įtakojančios šalių decentralizacijos procesus ir viešojo sektoriaus modernizacija su e-valdymu diktuoja laikmečio reikalavimus viešajam administravimui. Delsimas pertvarkyti sistemą naujosios viešosios vadybos pagrindu palieka Lietuvos administratorius europinės viešosios politikos procesų nuošalėje ir pažeidžia kiekvieno Lietuvos piliečio interesus.[46] Hierarchinės sistemos reformavimas vien teisiniu reglamentavimu neatitinka šiuolaikinių procesų ir orientuojasi į devynioliktojo amžiaus paradigmą. Tai yra nedovanotinas ir beviltiškas lėšų švaistymas, laimintis laiko nepelnytai savo garantijas ir didelius užmokesčius užsitikrinusiai ir saugiai įsitaisiusiai biurokratijai.

Jungtinėje Karalystėje rinkimus laimėjusiosios partijos Vyriausybė paveldi tos pat sudėties valstybinę tarnybą, kuri nuo 1854m. įvykdytos Gladstono reformos išlieka *politiškai neutrali*. Politinio pasitikėjimo postai sudaro vos kelias dešimtis ir tai yra nereikšminga dalis pusę milijono siekiančioje valstybės tarnyboje. Technines funkcijas atliekantys viešojo administravimo dariniai yra privatizuoti, autonominiai, savarankiškai tvarkantys finansus bei organizuojantys savo veiklą, politiškai atskaitingi ministerijoms bei atsakingi prieš pilietį – klientą - už veiklos kokybės užtikrinimą. Sistema veikia taupiai, našiai ir efektyviai, tačiau tai nėra pagrindas nevykdyti laiko reikalavimus atitinkančių pokyčių – modernizacijos - e-valdymas taikomas plačiu mastu.

Griežtu planavimu bei orientacija į rezultatus pagrįsta valdymo sistema įrodė esanti efektyvi, siekiant įgyvendinti įvairių sričių reformas ir spręsti sudėtingas problemas. Strateginio planavimo proceso metu institucija nuolat analizuoja aplinkos veiksnių įtaką institucijos veiklai, svarsto, kaip efektyviausiai panaudoti turimus finansinius, materialinius ir darbo išteklius užsibrėžtiems tikslams bei rezultatams pasiekti. *Piliečių chartijos* reforma iš esmės pakeitė požiūrį į viešųjų paslaugų vartotojus – klientus. Pagarba ir dėmesys žmogui ir atsakomybė už efektyviai panaudojamas mokestines lėšas - pagrindiniai valstybės tarnybos tikslai. Valstybės tarnybos kodeksas (*Civil Service Code*), dar labiau supaprastintas 2006m., labai aiškiai ir visiems suprantamai apibrėžia tarnautojams keliamas moralines nuostatas.

Lietuvos viešojo administravimo sistema labiausiai primena Pietų Europos krypties su teisinio reguliavimo tradicija, prasta biurokratijos reputacija ir paplitusia korupcija bei patronažu. Iki šiol stipriai politizuota valstybės tarnyba (politinio pasitikėjimo postų skaičius 2007m. buvo 838) nesiekia

neutralumo (postų skaičius padvigubėjo per 2004-2008 m laikotarpį). [ 29] Jos aukščiausiųjų pareigūnų siūlomos įstatymų reformos valstybės tarnybos tobulinimui tik palaiko esamą padėtį ir augina viešojo valdymo išlaidas. Viena-kita teisės aktų pataisa nedaro esminės įtakos valstybės tarnybos sudėčiai, struktūrai ir vykdomai veiklai. Taip įtvirtinamas tarnybos *status quo*. Bandytas įdiegti klasikinę administravimo sistemą su grynojo karjeros modelio valstybės tarnyba ilgalaikėje perspektyvoje galėjo išugdyti profesionalią ir kompetentingą valstybės tarnautojų sudėtį. Tačiau tai truko neilgai ir baigėsi, pilnai jo neįgyvendinus dėl politinės pusiausvyros pasikeitimo. Jį pakeitęs tariamai lankstesnis mišrus modelis yra kritikuotinas pirmiausia dėl to, kad padidino nepotizmo ir patronažo galimybes. Priėmimo į valstybės tarnybą tvarka visiškai neatitinka laikmečio reikalavimų ne tik dėl kompetencijos kriterijų, nebuvimo, bet ir dėl informacinių technologijų nenaudojimo egzaminavimo procese, kas įgalintų skaidresnę ir objektyvesnę atranką

Valstybės tarnybos reformos tikslai buvo institucinis vientisumas, teisinis reglamentavimas bei centralizuotas reguliavimas, planingas tarnautojų mokymo organizavimas. Šie tikslai formaliai buvo įgyvendinti. Tačiau pasirinkta centralizuota hierarchinė sistema nebeatitinka laikmečio ir demokratinės valstybės reikalavimų bei visuomenės lūkesčių. Valstybės tarnybą reglamentuojantys teisiniai aktai yra sudėtingi, sunkiai taikomi ir nepalankūs didžiajai daliai valstybės tarnautojų, todėl reikalauja nuolatinio jų redagavimo. Bandytas tobulinti esamą viešojo administravimo teisinę bazę, užuot atlikus radikalias naujosios viešosios vadybos reformas, kurios Vakaruose jau užleidžia pozicijas naujai viešosios tarnybos paradigmai, didina atotrūkį nuo pirmaujančių, reformas įgyvendinusių šalių. Valstybės tarnybos veikla nėra orientuota į piliečius, vietinių problemų sprendimas nutolintas ir sunkiai vykdomas. Be fragmentiškai atliekamo Valstybės kontrolės audito, niekas netiria ir neregamentuoja nei gyventojams teikiamų paslaugų apmokestinimo pagrįstumo, nei juo labiau paslaugų kokybės.

Šiuolaikinis viešasis administravimas yra įtakojamas globalizacijos ir stiprios orientacijos į rinką, atvirų informacinių srautų ir socialinių mokslų raidos, todėl neįmanomas be tarpdisciplininių ryšių ir jam keliami šių žinių reikalavimai:

1. Politologijos, politikų analizės, politinės ekonomikos;
2. Sociologijos, kultūros ir bendruomenės studijų;
3. Vadybos ir organizacijų teorijos. [50,8]

Visi tarpdisciplininiai ryšiai yra įtraukti į Jungtinės Karalystės valdymą ir yra taikomi valstybės tarnybos reformose. Akivaizdu, kad šiandieninė Lietuvos valstybės tarnyba neatitinka šių reikalavimų. Lietuvoje geriausiu atveju vykdoma pirmojo laipsnio reforma – išbandytų modelių ir strategijų panaudojimas. Be to, atskaitomybės už tarnybinę veiklą deficitas, nepavykęs dekoncentravimo procesas, kontrolės tarnybų (STT) pajungimas grupiniams interesams ir visiškas institucijos pasitikėjimo praradimas visuomenės akyse byloja apie legitimumo krizę valstybės tarnyboje.

Pagrindinės kliūtys įgyvendinant naująją viešąją vadybą Lietuvos savivaldybėse yra susijusios su teisiniu reglamentavimu, savivaldybių savarankiškumo stoka ir visuomenės kultūrinio bei institucinio nepasirengimu reformoms. Dažniausiai kalbama apie ribotą vietos savivaldos institucijų autonomiją. Jos neturi galių nustatyti savo įgaliojimų, kompetencijos. Autonomiją riboja ir priežiūros principo, vykdomo valstybės valdžios institucijų, taikymas. [ 23,211]

Modernus valstybės valdymas, kurio svarbiausia dedamoji yra valstybės tarnyba, turėtų būti laikomas esmine sąlyga, be kurios sunku tikėtis esminių pokyčių, įgyvendinant šalies plėtros strategijas, užtikrinant nacionalinius Lietuvos interesus. Būtina nuolat informuoti visuomenę apie naujus iššūkius ir grėsmes, stiprinti **tarpinstitucinį koordinavimą**, efektyviai išnaudojant e-valdžią ir e-demokratiją. Viešosios politikos formuotojams menka Lietuvos visuomenės organizuotumą derėtų pripažinti esant rimta valstybės problema. Būtina iš esmės keisti valdžios ir pilietinių organizacijų santykius. Tam reikia užtikrinti valstybinių institucijų darbo viešumą, visuomenės įtraukimą į valdymo procesus.[26,528]

Pasaulinės ekonominės krizės akivaizdoje itin išaugusios valstybės tarnybos išlaidos neabejotinai gresia fiskalinėmis problemomis. Valstybės tarnautojų skaičius nuolat auga (Žr.5 priedą), palaikomas biurokratijos nenoro keistis, diegti inovacijas ir gerinti piliečių aptarnavimą. Piliečių nepasitikėjimas valdžia byloja apie legitimumo krizę. Todėl galime teigti, kad susidarė prielaidos radikaliai struktūrinei reformai valstybės tarnyboje. Naujosios viešosios vadybos priemonės kol kas lieka deklaracijomis, nes jos neįmanomos be kokybinio tarnybos sudėties pasikeitimo ir taisyklių sumažinimo. Bandytas diegti naujuosius metodus yra sveikintinas, tačiau pasmerktas nesėkmei. Tai ne kas kita, kaip bandymas sunkiai sergantį ligonį išgydyti kosmetinėmis priemonėmis. „Administravimo reforma yra viso politikos vyksmo poaibis, o ne atskira techninių pastangų grupė”(Ingraham,1997). Sėkmingiems valdymo pokyčiams būtinas holistinis požiūris. Radikali reforma „iš viršaus” buvo neįmanoma dėl aukštosios biurokratijos nenoro prarasti puikias, daug galių privatizacijos procese suteikiančias pozicijas, o „iš apačios” - neįmanoma dėl silpnos pilietinės visuomenės ir didelės valdymo centralizacijos.

Analizuojant įvykdytas Jungtinės Karalystės ir Lietuvos valstybės tarnybų reformas išryškėjo tam tikri bendri dėsniumai.

**Reforma neįmanoma**, kai yra:

- Politinės valios stoka, silpna vyriausybė.
- Dažna vyriausybių kaita.
- Administratorių galios išaugimas.
- Perdėtas teisinis reglamentavimas.
- Atsiskaitomybės už veiklą, demokratijos deficitas.



**Sėkmingos reformos** prielaidos yra:

- Charizmatinis politinis lyderis.
- Ilgalaikė vyriausybė.
- Reformų tęstinumas.
- Sistemine analize pagrįsta strategija.
- Aiškūs ir realistiški tikslai.
- Mokslo ir vadybos žinių panaudojimas.

## **Išvados:**

1. Pasaulinė ir Europos viešojo administravimo raida parodė, jog tradicinė hierarchinė sistema neatitinka laikmečio reikalavimų, yra anachronistinė, stabdo šalies ekonominį augimą ir konkurencingumą, nepagrįstai augina valdymo išlaidas. Pernelyg didelis teisinis reglamentavimas lygiuoja Lietuvos valstybės tarnybą į Europos atsilikėlių – Pietų Europos šalių grupę, su joms būdingomis korupcijos, nepotizmo ir patronažo apraiškomis.
2. Jungtinė Karalystė pirmoji septintajame dešimtmetyje pradėjo diegti vadybos elementus į valdymą. Ekonominės krizės įtakoje vyriausybės buvo priverstos atsisakyti Keynesio tipo valstybės reguliavimo daugelyje sričių. Naujosios viešosios vadybos iniciatyvos peraugo į unikalią plataus masto reformą, iš esmės pakeitusią ne tik viešojo, privataus ir trečiojo sektoriaus pusiausvyrą, bet ir valstybės politikos formuotojų, valdymo funkcijų vykdytojų bei paslaugų vartotojų santykius. Gerokai sumažėjusi ir visuomenei atskaitinga valstybės tarnyba nuolat atsinaujina be taupumo, našumo ir efektyvumo siekdama dar ir piliečiams teikiamų paslaugų kokybės. Europeizacijos strategija įgalina aktyviai dalyvauti Europos Sąjungos politikų formavimo procese ir įtakoti jas savo piliečių naudai. Pati vykdydama trečiojo lygio reformas Jungtinė Karalystė išlieka valstybės tarnybos ir viešojo sektoriaus valdymo pokyčių lydere. Jos gerą patirtimi naudojami kitos šalys, tame tarpe ir Lietuva, pritaikydama valstybės kontrolės, viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimo ir kt. patirtis.
3. Lietuvos valstybės tarnyba po paskutinės valstybės tarnybos reformos yra gerokai artimesnė sovietinei nomenklatūrinei, negu neutraliai vėberinei. Kairiosios partijos, dominavusios pastarąjį laikmetį, užtikrino savo klanų įsigalėjimą valstybės tarnyboje. Jie ne tik iškelė savo asmeninius ir klaninius interesus virš valstybinių, bet ir ignoruoja nuolatinį konstitucinių piliečių teisių pažeidinėjimą. Valdymui stinga koordinavimo, vadybiniais principais paremtos strategijos ir realistinių tikslų. Todėl valstybės tarnybos apimtis nekontroliuojamai auga. Įvertinant tai, kad Valstybės kontrolė, atlikinėdama įvairių viešojo administravimo institucijų finansinį ir veiklos auditą, nuolat pabrėžia koordinuojančių institucijų stygių, nepanašu, jog esama kryptimi reformuojamos valstybės tarnybos skaičiai mažės. Tuo pačiu augs valdymo išlaidos. Modernizavimas išspręstų daugelį problemų, tačiau jis vykdomas stichiškai, kiekvienai institucijai sau suprantama kryptimi. Inovacijų diegimas stabdomas teisinio reglamentavimo.
4. Lietuvos daugiapartinė rinkimų sistema neužtikrina stiprios Vyriausybės suformavimo. Koalicinė vyriausybė yra nepajėgi įvykdyti radikalią naujosios viešosios vadybos reformą. Tačiau panaikinti partinių skyrimų praktiką, įdiegiant postų modelį į valstybės tarnybą ir

decentralizuoti valdymą įmanoma. Sekant Jungtinės Karalystės pavyzdžiu, įmanoma sparčiai modernizuoti viešąjį administravimą. Tačiau tam be politinės valios reikia ekspertinių žinių, koordinacinių darinių ir atskaitomybės už rezultatus.

**Tyrimo hipotezė**, kad Lietuvos valstybės tarnyboje taikomos reformos nesudaro prielaidų valstybės tarnautojų skaičiaus mažėjimui, o tuo pačiu valdymo išlaidų taupymui pasitvirtino.

**Tyrimo hipotezė**, kad viešojo administravimo modernizavimas vyksta pernelyg lėtai pasitvirtino.

## **Siūlymai ir rekomendacijos:**

### **Vyriausybei:**

- Įvykdyti regioninę decentralizaciją, priartinant valdžios institucijas prie piliečių ir panaikinant nereikalingus hierarchinės struktūros sluoksnius (apskričių administracijas, Vyriausybės atstovus).
- Sustiprinti tarpžinybinę koordinaciją, įsteigiant *ad hoc* komitetą su aukščiausiųjų pareigūnų rotacija kompleksiniam valdymo sistemos veiklos tyrimui, detaliam ir pragmatiškai pagrįstam reformos strateginio plano sudarymui bei vykdymo eigos monitoringui.
- Įvairiomis formomis stiprinti atskaitomybę visuomenei ir įtraukti akademikus, politologus, nevyriausybinės organizacijas ir visuomenės atstovus į politikų formavimą.
- Visiems projektams diegti vidinius ir išorinius veiklos priežiūros ir vertinimo mechanizmus.

### **Vyriausybės kanceliarijai:**

- Paruošti metodiką vieningo e-valdymo ir e-vyriausybės priemonių diegimui į viešojo sektoriaus institucijas.
- Nedelsiant imtis koordinuotos, kryptingos ir aktyvios 3 ir 4 lygio e-valdymo plėtros.

### **Valstybės tarnybos departamentui:**

Inicijuoti įstatymo pataisas dėl priėmimo į valstybės tarnybą tvarkos pakeitimo:

- panaikinti politinio pasitikėjimo postus, paliekant nedidelį skaičių asmeninio pasitikėjimo;
- organizuoti kandidatų į aukščiausius postus konkursus kompetencijos ir gebėjimų nustatymui, naudojantis informacinėmis technologijomis;
- įdarbinimui pagal kontraktus vadovams, susiejant su asmenine atsakomybe ir darbo rezultatais.

**Savivaldybėms** išplėsti atskaitomybės visuomenei mechanizmus.

## Literatūros sąrašas

### Teisės aktai:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1014; 1996, Nr. 64-1501, Nr. 122-2863;
2. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 1999– 07–30. Nr. 66–2130. Nauja įstatymo redakcija nuo 2002 m. liepos 1 d.: Nr. IX-855, 2002-04-23
3. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945. Nauja įstatymo redakcija nuo 2007 m. sausio 1 d.: Nr. X-736, 2006-06-27, Žin., 2006, Nr. 77-2975 (2006-07-14)
4. Lietuvos viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategija // Valstybės žinios, 2005-02-24, Nr.26-830
5. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas // Valstybės žinios., 1994, Nr. 60-1183,
6. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas //Valstybės Žinios, 1994, Nr.: 55, Publikacijos Nr.: 1049
7. Europos vietos savivaldos chartija // Valstybės žinios, 1999-10-01, Nr. 82-2418
8. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“
9. Valstybės tarnybos įstatymo ir su juo susijusių teisės aktų taikymo ir įgyvendinimo ataskaita, 2007
10. Civil Service Management Code,  
[http://www.civilservice.gov.uk/iam/codes/csmc/online\\_report/8.asp](http://www.civilservice.gov.uk/iam/codes/csmc/online_report/8.asp) (prisijungimo laikas 2008 09 29)
11. Civil service Code, <http://www.civilservice.gov.uk/iam/codes/cscod/code.asp>(prisijungimo laikas 2008 09 29)
12. Doc. 9711, Report of Committee on Economic Affairs and Development, 2003  
<http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc03/edoc9711.htm>  
(prisijungimo laikas 2008 09 15)

### Specialioji literatūra:

13. Almond G. A., Dalton R.J., et al Comparative politics Today: A World View,  
Harlow:Longman, 2005

14. Bossaert D., Demmke C., Nomden K. and Polet R. Civil Service in the Europe of Fifteen. Trends and New Developments, EIPA, Maastricht, 2001
15. Denhardt R.B. Viešųjų organizacijų teorijos, Vilnius: Algarvė, 2001
16. Dowding K. The Civil service, London and NewYork: Routhledge,1995
17. Gylys A., Vaičaitis V.A. Viešojo administravimo problemos ir mūsų teisinis mentalitetas// Jurisprudencija, Vilnius, 2003, T.39, P.69-78
18. Kvietkus A. Valstybės tarnyba: Valstybės tarnybos įstatymas ir jį lydintys teisės aktai, Vilnius:KKK, 2006
19. Masiulis K., Krupavičius A. Valstybės tarnyba Lietuvoje: Praeitis ir dabartis ,Vilnius: VTD 2007
20. Melnikas B. Viešasis administravimas: Teorijos problemos, Vilnius 1999
21. Pilkington C. The Civil Service in Britain today, Manchester and NewYork: MUP, 1999
22. Pollitt C., Bouckaert G. Viešojo valdymo reforma, Vilnius:Algarvė, 2003
23. Raipa A. Viešojo administravimo efektyvumas, Kaunas: Technologija, 2004
24. Tuleikienė L., Česnulevičienė B., Kvietkus A. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas praktikoje, Vilnius:Ekonomikos mokymo centras, 2003
25. Verheijen T., Coombes D., Innovations in Public Management:Perspectives from East and West, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1999

#### **Interneto svetainės, straipsniai:**

26. Pilietinės visuomenės institutas,  
[http://www.civitas.lt/files/Tyrimas\\_Lietuvos\\_tauta\\_Isvados.pdf](http://www.civitas.lt/files/Tyrimas_Lietuvos_tauta_Isvados.pdf) (prisijungimo laikas 20081216)
27. Seimo kontrolierių įstaiga,  
<http://www.lrski.lt/index.php?p=55&l=LT&n=279> (prisijungimo laikas 2008 11 03)
28. Tarnautojas.lt, [http://tarnautojas.lt/?page\\_id=27](http://tarnautojas.lt/?page_id=27), prisijungimo laikas 2008 11 08)
29. Valstybės tarnybos departamentas, <http://www.vtd.lt/> ,(prisijungimo laikas 2008 11 29)
30. UK Prime Ministre , <http://www.number10.gov.uk/output/>, (prisijungimo laikas 2008 11 14)
31. UK Government Website for Citizens , <http://www.direct.gov.uk>, (prisijungimo laikas 2008 11 05)
32. UK Civil Service, <http://www.civilservice.gov.uk/about/statistics/index.asp>, (prisijungimo laikas 2008 10 28)
33. UK Civil Servant, <http://www.civilservant.org.uk/fultonreport.shtml> , (prisijungimo laikas 2008 10 28)

34. UK Cabinet Office, [http://www.cabinetoffice.gov.uk/civil\\_service\\_reform.aspx](http://www.cabinetoffice.gov.uk/civil_service_reform.aspx) , (prisijungimo laikas 2008 11 07)
35. UK Civil Service Recruitment Gateway, <http://careers.civil-service.gov.uk/>, (prisijungimo laikas 2008 10 03)
36. Cardona F. Building a Civil Service System. Sigma/OECD, 2002  
[www.sigmaweb.org/dataoecd/37/30/38736319.pdf](http://www.sigmaweb.org/dataoecd/37/30/38736319.pdf) (prisijungimo laikas 2008 10 01)
37. Carpenter M., Efficiency and Legality in Public Administration: What is the Priority? // <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/34/26/35679893.pdf> (prisijungimo laikas 2008 12 18)
38. Dillman D. L., Enduring Values in the British Civil Service, <http://aas.sagepub.com> (prisijungimo laikas 2008 12 08)
39. ELTA, Valstybės kontrolė: viešosiose įstaigose yra galimybių švaistyti lėšas//Delfi 08 rugsėjo mėn. 30 d. 16:28),  
<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/article.php?id=18714878>  
(prisijungimo laikas 2008 11 14)
40. Islam M.S., Towards a sustainable e-Participation implementation model  
[www.epracticejournal.eu/document/5158](http://www.epracticejournal.eu/document/5158) (prisijungimo laikas 2008 12 08)
41. Kasakaitis K. Sprendimai turi būti pagrįsti informacija /VTA, Nr.14, P.  
[http://www.livadis.lt/user\\_dir/File/2008\\_/numeris/VTA14.pdf](http://www.livadis.lt/user_dir/File/2008_/numeris/VTA14.pdf)
42. Ketelaar A., Manning N. and Turkisch E. Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences  
<http://www.oecd.org/dataoecd/11/40/38990099.pdf> 2007 (prisijungimo laikas 2008 11 02)
43. Krause G.A., Lewis D. E., Douglas J. W. Political Appointments, Civil Service Systems, and Bureaucratic Competence: Organizational Balancing and Executive Branch Revenue Forecasts the American States // <http://www.princeton.edu/~delewis/Papers/ApptMechanism> (prisijungimo laikas 2008 11 02)
44. Kvietkus A. Tobuliname valstybės tarnautojų pareigybių sistemą // VTA, Nr.13, P.55  
[http://www.livadis.lt/user\\_dir/File/2008\\_/numeris/VTA13.pdf](http://www.livadis.lt/user_dir/File/2008_/numeris/VTA13.pdf) (prisijungimo laikas 2008 11 04)
45. Nakrošis V. Lietuvos valdžia: kokie jos rezultatai ir kiek ji kainuoja // Valstybės tarnybos aktualijos // [http://www.livadis.lt/user\\_dir/File/2008\\_/numeris/VTA14.pdf](http://www.livadis.lt/user_dir/File/2008_/numeris/VTA14.pdf) (prisijungimo laikas 2008 11 04)
46. Nizzo C., Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries // <http://www.sigmaweb.org> (prisijungimo laikas 2008 12 08)
47. Pivoras S., Dapkutė R. Tarnybinės veiklos vertinimas Lietuvos valstybės tarnybos personalo vadyboje, ISSN 1392–1681 //

[www.ceeol.com/aspx/getdocument.aspx?logid=5&id=3158E1A1-667D-4399-8F4C-96F4318F7B5A](http://www.ceeol.com/aspx/getdocument.aspx?logid=5&id=3158E1A1-667D-4399-8F4C-96F4318F7B5A) (prisijungimo laikas 2008 11 14)

48. Povilaitienė I. Valstybės tarnyba: Kai kurios atskyrimo nuo darbo teisinių santykių ir darbo įstatymo ribų nustatymo problemos Lietuvoje. Vilnius Teisė  
<http://www.leidykla.vu.lt/inetleid/teise/53/tomas-53.html> (prisijungimo laikas 2008 11 03)
49. Toonen T.A.J., Raadschelders J.C.N. Public Sector Reform in Western Europe // <http://www.emeraldinsight.com> (prisijungimo laikas 2008 12 08)
50. Vigoda E. Rethinking the Identity of Public Administration: Interdisciplinary Reflections and Thoughts of Managerial Reconstruction, <http://www.emeraldinsight.com>, (prisijungimo laikas 2008 12 08)
51. Čyžiūtė J. Žmogiškųjų išteklių valdymo sudėtingumo valstybės tarnyboje tyrimas/ Viešojo administravimo aktualijos, [http://www.livadis.lt/user\\_dir/File/2008\\_/numeris/VTA57.pdf](http://www.livadis.lt/user_dir/File/2008_/numeris/VTA57.pdf) (prisijungta 2008 11 14)
52. [http://www.economist.com/research/articlesBySubject/displayStory.cfm?story\\_id=12758865&subjectID=348909&fsrc=nwl](http://www.economist.com/research/articlesBySubject/displayStory.cfm?story_id=12758865&subjectID=348909&fsrc=nwl) (prisijungta 2008 12 25)



**Priedai:****1 lentelė. Aukščiausių JK valstybės tarnybos pareigūnų postai ir kategorijos:**

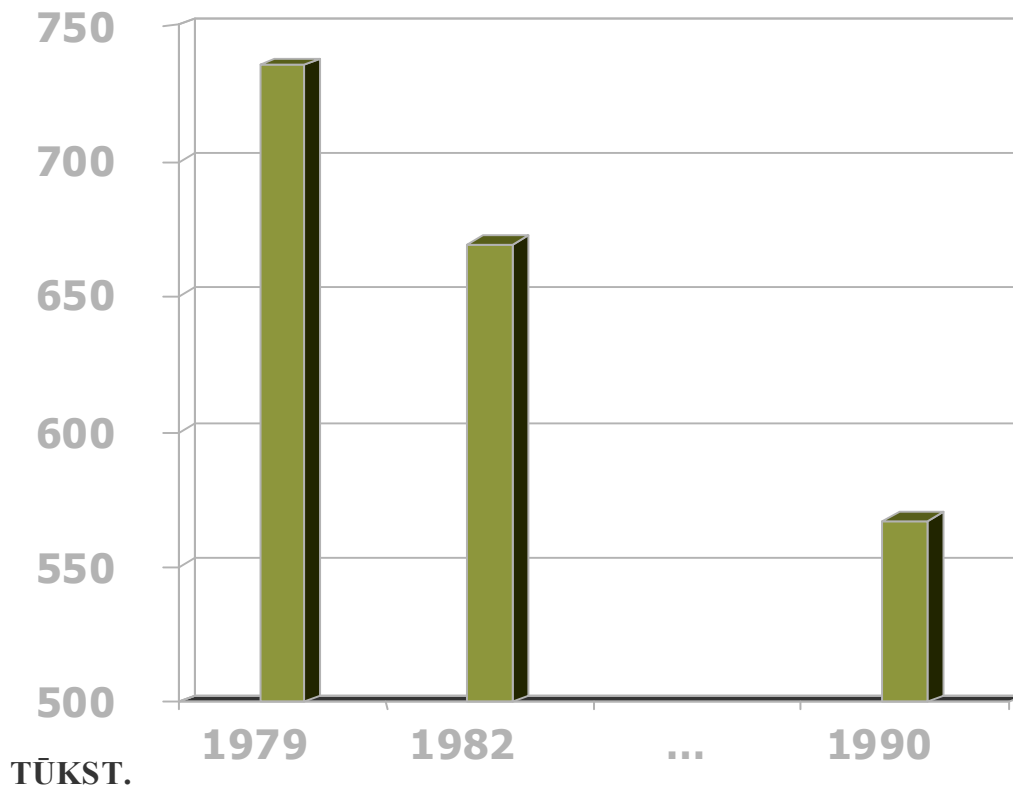
<b>Pareigų pavadinimas</b>	<b>Funkcijos</b>	<b>Kategorija</b>
Nuolatinis sekretorius ( <i>Permanent Secretary</i> )	Vyriausybinių departamentų vadovas	Grade 1
2-asis nuolatinis sekretorius ( <i>Second Permanent Secretary</i> )	Departamento ar politikos formavimo grupės vadovas	Grade 1 A
Sekretoriaus pavaduotojas ( <i>Deputy Secretary</i> )	Politikos arba specialistų grupės arba vykdančiosios agentūros direktorius	Grade 2
Jaunesnysis sekretorius ( <i>Under Secretary</i> )	Programos vadovas, vyriausias linijinis vadovas	Grade 3
Direktorius	Vyriausias profesionalas	Grade 4
Sekretorius asistentas ( <i>Assistant Secretary</i> )	Sekcijos vadovas	Grade 5
Vyriausias vadovas ( <i>Senior Principal</i> )	Regioninio departamento vadovas	Grade 6
Vadovas ( <i>Principal</i> )	Vietinės institucijos vadovas	Grade 7

Duomenys [21,175]

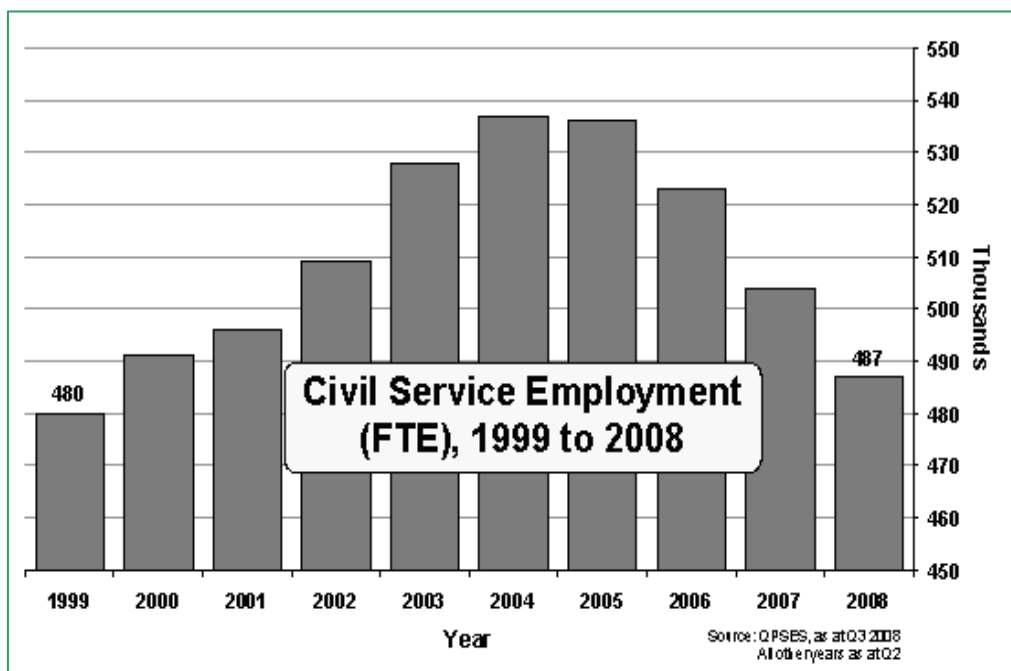
**2 lentelė. Kriterijai, kuriais vadovaujamosi priimant į valstybės tarnybas Lietuvoje ir Jungtinėje Karalystėje:**

	LT	JK
Įdarbinimo procedūros	Amžius apribotas įstatymu; Darbo patirtis nesvarbi	Amžius neribotas; Patirtis itin svarbi
Kvalifikacijos ir gebėjimų reikalavimai	Specialiosios žinios ir kvalifikacija nereikalinga kiekvienam postui užimti	Darbo patirtis ir kvalifikacija yra kriterijus specifiniam postui
Apmokėjimas ir priedai	Griežtai apibrėžta, diskriminacinė apmokėjimo ir priedų sistema	Apmokėjimas priklauso nuo atsakomybės ir darbo apimtys, numatytas kontrakte
Paaukštinimas ir karjeros plėtojimas	Paaukštinimas grindžiamas vertinimu	Teisiniu pagrindu
Tarnybos trukmė	Neterminuotas	Kontraktu nustatytam laikui

3 pav. JK valstybės tarnautojų skaičiaus mažėjimas konservatorių naujosios viešosios vadybos reformos metu

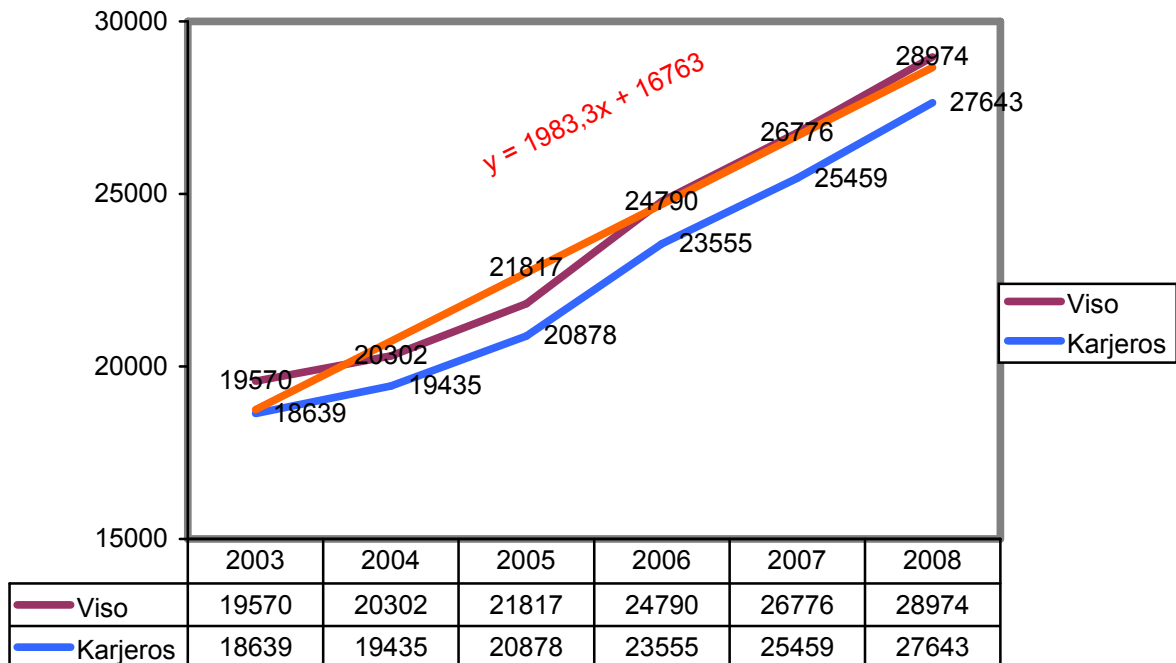


4 pav. JK valstybės tarnautojų skaičius leiboristų valdymo laikotarpiu

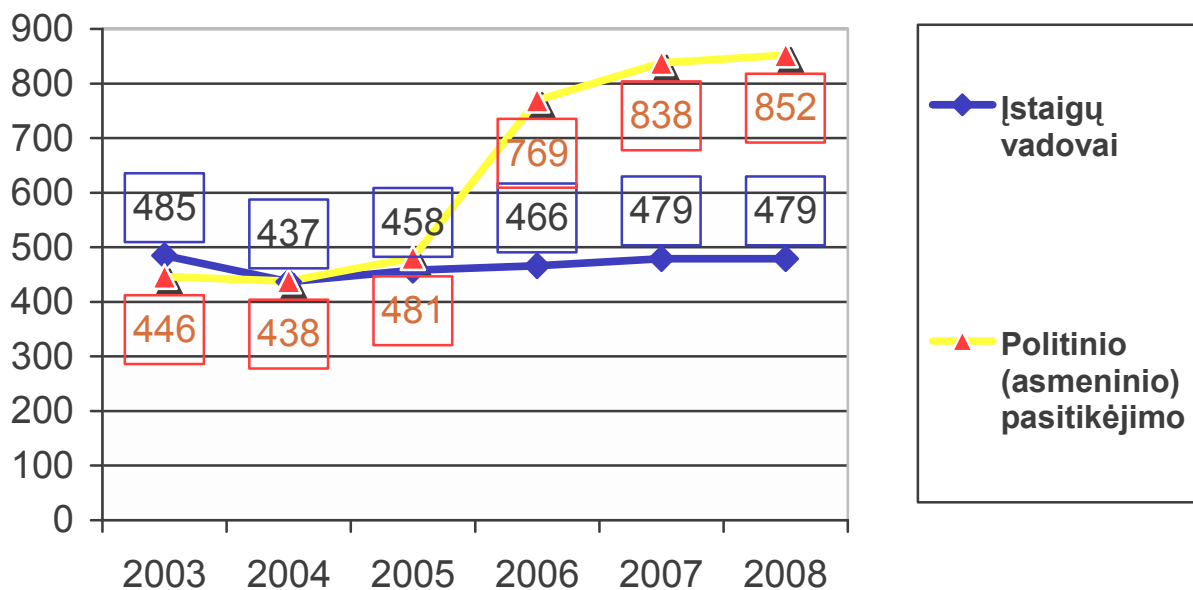


Duomenys iš [www.civilservice.gov.uk](http://www.civilservice.gov.uk), (prisijungimo laikas 2008 10 28)

5 pav. Viso (neskaitant statutinių) ir karjeros tarnautojų skaičiaus augimo kreivės ir tendencijos linija

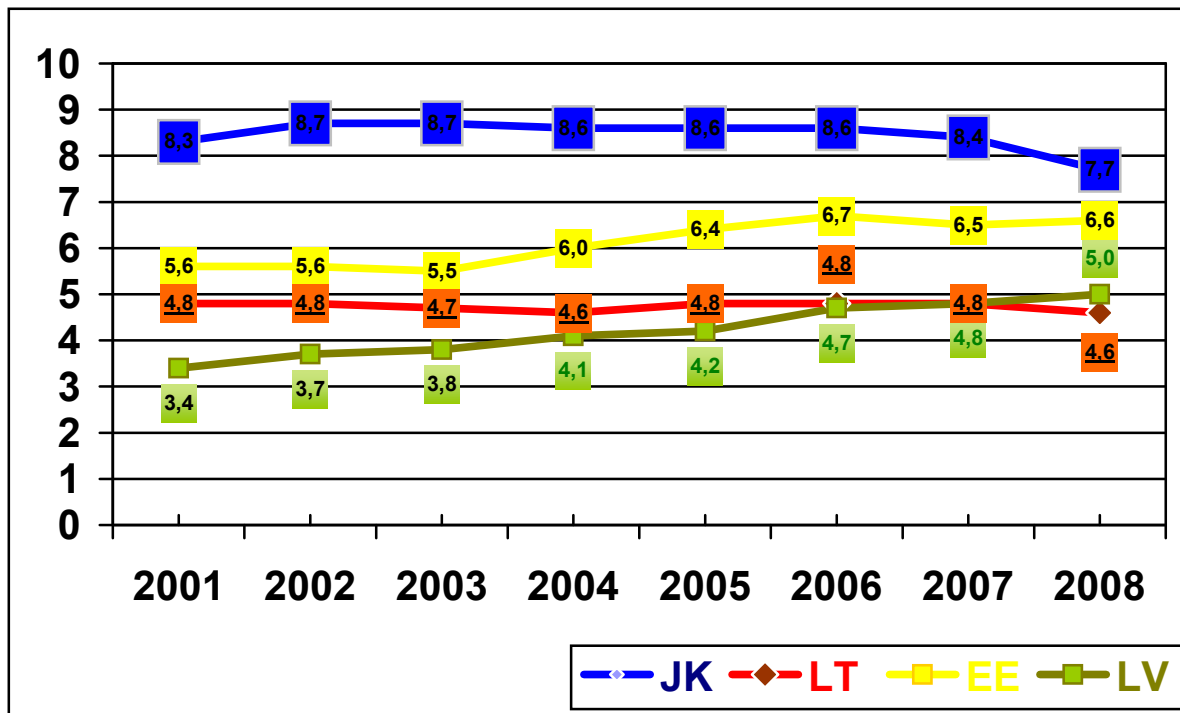


6 pav. Politinio (asmeninio) pasitikėjimo ir įstaigų vadovų valstybės tarnautojų skaičiaus augimas



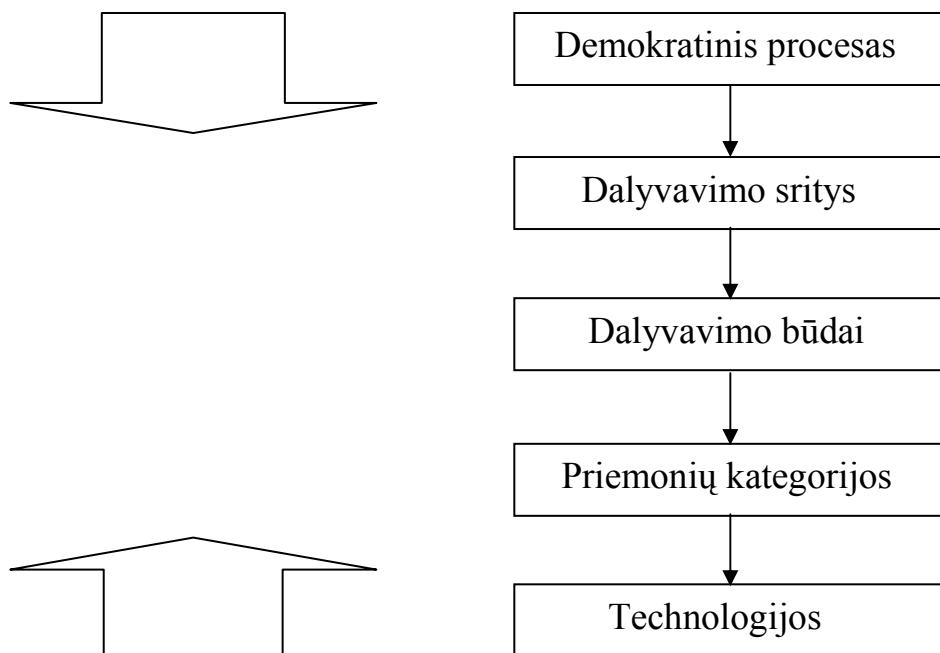
Duomenys iš Valstybės tarnybos departamento, <http://www.vtd.lt/index.php?1471208505>, Žiūrėta 2008 12 05

7 pav. Korupcijos suvokimo indekso dinamika JK, LT, EE, LV



Duomenys iš [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/) Žiūrėta 2008-10-05

8 pav. Dvipusė „iš viršaus į apačią“ ir „iš apačios į viršų“ penkių stadijų e-dalyvavimo schema (pagal Tambouris, 2007)



Duomenys iš [www.epracticejournal.eu/document/5158](http://www.epracticejournal.eu/document/5158), Žiūrėta 2008 12 08

## Santrauka

Lietuvos viešojo administravimo pertvarkymas ir vaidmens pasikeitimas visuomenės gyvenime yra itin sudėtingas. Sovietinių laikų politizuota administravimo sistema atsiliepia šiandieninėje. Patirties stoka verčia žvalgytis į vakarietiškas, jau išbandytas strategijas. Kita vertus, jų pritaikymas sąlygotas vietinių aplinkybių, nestabilios politikos ir įsisenėjusių partinės draugystės problemų, duoda savitus rezultatus. Šiame darbe tiriamos Jungtinėje Karalystėje ir Lietuvoje vykdytos ir tebevykdomos reformos, ieškoma bendrų reformų procesų požymių, bandoma nustatyti teisinio reguliavimo trūkumus bei pasiūlyti struktūrinius pakeitimus.

Pirmame skyriuje yra išanalizuojamos administravimo sistemas formavusios aplinkybės. Antrasis - skirtas Jungtinėje Karalystėje įgyvendinto evoliucinio proceso, peraugusio iš mažų pakeitimų į vieną radikaliausių ir visapusiškiausių reformų, tyrimui. Trečiajame tiriamos Lietuvoje įgyvendintų reformų pasekmės ir pasirinkto viešojo administravimo modelio trūkumai, valdžios ir visuomenės atskirties didėjimas. Demokratijos deficitas ir visuomenės pasitikėjimo nuosmukis byloja apie legitimumo krizę, kuri paaštrinama artėjančios pasaulinės ekonominės krizės, sudaro teorines prielaidas naujosios viešosios vadybos reformai. Tačiau kita būtina sąlyga jai įvykdyti yra stipri Vyriausybė, kurios stokoja kelių partijų koalicija.

Lietuva neišvengiamai pritaiko Jungtinėje Karalystėje jau pergyventas viešojo administravimo paradigmas, reformų lyginamoji analizė parodo reformų krypties sprendimus. Patys akivaizdžiausi yra decentralizacija ir modernizacija.

## Summary

The redesign of public administration and the redefinition of its role in society have proved extremely difficult for Lithuania. The degree to which the public administration was politicised under the former regime left its pattern in the current system. On one hand, the lack of the relevant expertise draws officials of Lithuania to find a ready-made solution amongst western strategies. On the other hand, various hidden agendas of domestic affairs and partisanship create precedents. This work tries to look into the process of civil service reform in both United Kingdom and Lithuania, define a common ground as well as provide some advice on shortcomings in legislation and structure of Lithuanian civil service.

Chapter 1 explains all the surroundings that formed various models of public administration. Chapter 2 is to show the evolutionary process, which saw only minor changes, has given way to a revolutionary process of change in the UK public administration. Chapter 3 critically examines lack of efficiency in the strict hierarchy of central institutions of Lithuania, where all doubtful decisions are taken behind the closed doors in the best interest of a few. The deficit of democracy and loss of confidence in civil service heads towards a legislative crisis, not to mention the worldwide recession prospect. These two crisis combined create conditions for reforms towards a new public management. However, weak political power of any party is a key factor in formation of the Government.

As Lithuania is copying public administration paradigms undergone in the United Kingdom, a comparative analysis provides obvious choices in the means of the reform in Chapter 4. Modernization and decentralization seems to be the only options in order to avoid stagnation of public administration.

