

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
TEISĖS FAKULTETAS
KONSTITUCINĖS IR ADMINISTRACINĖS TEISĖS INSTITUTAS

KRISTINA SAUDARGIENĖ

VALSTYBĖS TARNAUTOJŲ MOKYMO
ADMINISTRACINIS – TEISINIS REGULIAVIMAS
Magistro baigiamasis darbas

Vadovas-
dr. Gintautas Vilkelis

VILNIUS, 2014

TURINYS

| | |
|--|----|
| SANTRAUKŲ SĄRAŠAS..... | 3 |
| ĮVADAS..... | 4 |
| 1. ADMINISTRACINIO - TEISINIO REGULIAVIMO SĄVOKA..... | 9 |
| 1.1. Administracinis teisinis reguliavimas..... | 9 |
| 1.2. Valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojo samprata, bruožai..... | 12 |
| 2. VALSTYBĖS TARNAUTOJŲ MOKYMO IR LAVINIMO SĄVOKA..... | 19 |
| 2.1. Valstybės tarnautojų profesinė kompetencija..... | 19 |
| 2.2. Valstybės tarnautojų mokymo teisinio reguliavimo visuma..... | 21 |
| 2.2.1. Valstybės tarnautojų mokymo strategijos raida: prioritetiniai tikslai ir uždaviniai, prioritetinės valstybės tarnautojų gupės..... | 30 |
| 3. VALSTYBĖS TARNAUTOJŲ MOKYMO PROCEDŪRŲ ADMINISTRACINIS TEISNIS REGLAMENTAVIMAS..... | 41 |
| 3.1. Valstybės tarnautojų mokymo poreikio nustatymas..... | 41 |
| 3.1.1. Valstybės tarnautojų vertinimas | 44 |
| 3.2. Valstybės tarnautojų mokymo programų rengimas, tvirtinimas..... | 49 |
| 3.2.1. Programų turinio reikalavimai..... | 52 |
| 3.3. Mokymo paslaugas teikiančių asmenų tvirtinimo tvarkos reglamentavimas..... | 55 |
| 3.4. Valstybės tarnautojų mokymo koordinavimas, mokymo kokybės priežiūra, vertinimas ir kontrolė..... | 60 |
| 4. PERSONALO TARNYBŲ FUNKCIJOS VYKDANT VALSTYBĖS TARNAUTOJŲ MOKYMĄ..... | 66 |
| 4.1. Institucijų personalo tarnybų funkcijos..... | 66 |
| 4.2. Telšių rajono savivaldybės ir Mokesčių inspekcijos Personalo tarnybų funkcijų vykdymo tyrimo duomenų analizė..... | 70 |
| IŠVADOS..... | 75 |
| PASIŪLYMAI..... | 77 |
| LITERATŪRA..... | 78 |
| ANOTACIJA LIETUVIŲ KALBA..... | 84 |
| ANOTACIJA ANGLŲ KALBA..... | 85 |
| SANTRAUKA LIETUVIŲ KALBA..... | 86 |
| SANTRAUKA ANGLŲ KALBA..... | 87 |
| PRIEDAI..... | 88 |
| PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ..... | 96 |

SANTRAUKŲ SĄRAŠAS

1. Valstybės ir savivaldybių institucijų ir įmonių personalo tarnybos - Personalo tarnybos.
2. Valstybės ir savivaldybių institucijos ir įmonės – institucijos.
3. Valstybės tarnautojų mokymo strategija – Strategija.
4. Valstybės tarnautojų mokymo organizavimo tvarkos aprašas – Mokymo tvarkos aprašas.
5. Asmenų, teikiančių mokymo paslaugas valstybės tarnautojams, tvirtinimo tvarkos aprašas – Tvirtinimo tvarkos aprašas.
6. Valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo taisyklės – Vertinimo taisyklės.
7. Lietuvos Respublikos Konstitucinis teismas – Konstitucinis teismas.
8. Lietuvos Respublikos Vyriausybė – Vyriausybė.
9. Lietuvos Respublikos Seimas – Seimas.
10. Lietuvos Respublikos Konstitucija – Konstitucija.
11. Valstybės tarnautojas – tarnautojas.
12. Valstybės tarnautojų mokymo programų turinio reikalavimai – Turinio reikalavimai.
13. Lietuvos viešojo administravimo institutas – LIVADIS.
14. Lietuvos viešojo administravimo lavinimo institucijų asociacija – Asociacija.
15. Pavyzdiniai personalo administravimo nuostatai – Pavyzdiniai nuostatai.

IVADAS

Tiriama problema. Valstybės tarnautojų mokymas - viena valstybės tarnybos politikos įgyvendinimo sričių. Poreikį tobulinti valstybės tarnautojų kvalifikaciją kelia valstybės valdymo efektyvumo siekis, siekis geriau planuoti ir įgyvendinti viešąją politiką, didinti valstybės ir savivaldybių institucijų administracinius gebėjimus.

Lietuvai atgavus nepriklausomybę, valstybės tarnybą pirmą kartą bandyta teisiškai sureguliuoti 1995 metais, priėmus „Valdininkų įstatymą“¹, tačiau šis įstatymas nesudarė prielaidų tinkamai ugdyti Lietuvos valstybės tarnautojų administracinius gebėjimus. Tik 2002 m. naujos redakcijos Valstybės tarnybos įstatymo 45 - 47 straipsniuose² apibrėžtos valstybės tarnautojų mokymo rūšys, mokymo programų rengimo tvarka, mokymo finansavimas bei mokymo organizavimas. Galima teigti, kad šiuo metu jau yra teisinės ir teorinės prielaidos tarnautojų lavinimui, nes teisės aktais yra apibrėžtos mokymo rūšys, finansavimas ir mokymo proceso valdymas, numatyti finansiniai ištekliai, Vyriausybės nustatyta tvarka vykdomas tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimas, tvirtinami ir veikia mokymo paslaugas teikiantys asmenys ir registruojamos mokymo programos. Nežiūrint į tai pastebėtina, valstybės tarnautojų mokymo procesas (mokymo sistemos institucijų veikla) nėra pakankamai koordinuojamas ir tai trukdo išnaudoti visas galimybes mokymus organizuoti optimaliausiu būdu. Nepakankamas institucijų personalo tarnybų pajėgumas vykdamas tarnautojų kvalifikacijos ugdymo poreikių, mokymo efektyvumo analizę, sudaro sąlygas neefektyviam mokymui skirtų lėšų naudojimui.

Šias valstybės tarnautojų mokymo sistemos trūkumų sudedamąsias dalis galima apibūdinti taip – būtina nustatyti objektyvaus ir nešališko valstybės tarnautojų veiklos vertinimo tvarką, teisės aktais reglamentuoti mokymo poreikių nustatymo ir mokymo efektyvumo vertinimo procedūras, keisti tarnautojų mokymo strategijoje nustatytą tarnautojų priskirimo prioritetinėms grupėms kriterijus, deramą dėmesį skirti personalo tarnybų tarnautojų kvalifikacijos tobulinimui. Šių priemonių paskirtis – užtikrinti, kad valstybės tarnautojų mokymas ir kvalifikacijos kėlimas sudarytų tinkamas prielaidas didinti valstybės tarnybos efektyvumą.

Dėl ribotos darbo apimties ir specifinio veiklos pobūdžio darbe neaptariami statutinių valstybės tarnautojų mokymo ir valstybės tarnautojų kvalifikacijos tobulinimo užsienyje klausimai.

Baigiamojo darbo aktualumas. Geriausiai parengtų kandidatų atrinkimas negarantuoja, kad jie bus efektyvūs valstybės tarnautojai ar viešojo sektoriaus darbuotojai. Valstybės tarnautojų mokymas ir kvalifikacijos kėlimas turi būti nukreiptas pagrindiniam tikslui pasiekti – didinti valstybės tarnybos efektyvumą. Tik lavindami vadovavimo, lyderystės ir pokyčių valdymo,

¹ Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1995, Nr. 33-759.

² Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 45-1708.

analitinius gebėjimus, komunikacinius, orientavimosi į klientą įgūdžius, valstybės tarnautojai nepriekaištingai atliks Valstybės tarnybos įstatyme nustatytas pareigas ir užtikrins asmenims teikiamų administracinių ir viešųjų paslaugų kokybę.

Valstybės tarnautojų mokymo procedūros yra reglamentuotos teisės aktais, tačiau valstybės tarnautojų mokymo administraciniame teisiniame reglamentavime esama spragų ir prieštaravimų. Darbe identifikuotos valstybės tarnautojų mokymo problemos, susijusios su valstybės tarnautojų priskirimu prioritetinėms grupėms, valstybės tarnautojų mokymo poreikių nustatymu ir mokymo efektyvumo vertinimu. Siekiant išvengti valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo subjektyvumo ir šališkumo, į vertinimo komisijų sudėtį tikslinga deleguoti Valstybės tarnybos departamento atstovus. Siūlomi problemų sprendimo būdai leistų įstatymų leidėjui bei viešojo administravimo subjektams – Vyriausybei ir Vidaus reikalų ministrui tobulinti įgyvendinamus teisės aktus ta linkme, kad mokymo efektyvumas suponuotų realią naudą institucijos veikloje, o mokymams išleistos lėšos būtų vertinamos kaip investicija į institucijos intelektualinį kapitalą.

Baigiamojo darbo mokslinis naujumas. Darbe analizuojamas ne atskirų valstybės tarnautojų mokymo proceso metu susiklostančių santykių, bet jų visumos administracinis – teisinis reguliavimas. Galiojančių teisės aktų, mokslinės teisinės literatūros ir atlikto anketinio tyrimo duomenų analizė leido nustatyti valstybės tarnautojų mokymo reguliavimo spragas ir prieštaravimus bei jų šalinimui pasiūlyti teisės aktų pakeitimo projektus. Darbe teisės aktų lyginamosios analizės būdų nustatyta, kad institucijų personalo tarnybų valstybės tarnautojų mokymams ir kvalifikacijos tobulinimui skiriamas dėmesys nėra adekvatus šios tarnautojų grupės atliekamų funkcijų vaidmeniui ir svarbai valstybės tarnautojų mokymo procese.

Baigiamajame darbe tiriamos problemos ištyrimo lygis. Valstybės tarnautojų mokymo problema buvo ir yra gausiai nagrinėjama Lietuvos viešojo administravimo ir administracinės teisės mokslų specialistų. Lietuvos valstybės tarnybai aktualių valstybės tarnautojų mokymo problemų analizavimo pradžia sietina su 2000-2002 metų laikotarpiu. Tačiau pastebėtina tai, kad ši problema (tarnautojų mokymo) daugelio mokslininkų nebuvo ir nėra nagrinėjama kompleksiskai per tarnautojų kvalifikacijos ir lavinimo prizmę – pradedant valstybės tarnautojo priėmimu į tarnybą ir baigiant jo atleidimu dėl nepatenkinamų vertinimo rezultatų, kuriuos lėmė nepakankama tarnautojo kvalifikacija. Dauguma mokslinių publikacijų autorių valstybės tarnautojų lavinimo problemą anksčiau ir pastaraisiais metais nagrinėja fragmentiškai. J. Juralevičienė 2005 metais straipsnyje „Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos raida 1990 -1995 metais“³ akcentavo, kad pirmaisiais nepriklausomybės metais valstybės tarnybos kvalifikacija ir

³ Juralevičienė, J. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos raida 1990-1995 metais. *Viešoji politika ir administravimas*. 2005. Nr. 11, P. 60.

kompetencija nebuvo pirmaeiliai, nes pagrindinį vaidmenį vaidino lojalumas valdžiai ir valstybės tarnybos politizavimas. Autorė, nagrinėdama valstybės tarnautojų profesinės kompetencijos klausimus, akcentavo priežastis, kurios lemia būtinumą ugdyti vadybinius gebėjimus⁴. Mokymo poreikio analizės ir mokymo efektyvumo vertinimo svarbos klausimą jau 2002 metais kėlė B. Česnulevičienė ir J. Lakis, nors tuo laikmečiu valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos net nerengė metinių mokymo planų⁵.

Valstybės tarnautojų vertinimo sistemos ryšį su valstybės tarnautojų profesionalumu ir kvalifikacija 2008 metais analizavo R. Vanagas ir A. Tumėnas⁶. Konceptualių požiūrių į valstybės tarnautojų mokymo problemas ir jų sprendimo būdus bei priemones pasižymi E. Chlivicko mokslinės publikacijos. Mokymo programų turinio ryšį su valstybės tarnautojų lavinimo sėkme nagrinėja A. Raipa, A. Velička, V. Domarkas. Valstybės tarnautojų gebėjimų planuoti, organizuoti, koordinuoti bei kontroliuoti ryšį su vadybinių kompetencijų ugdymu analizavo E. Bultkevičienė ir E. Vaidelytė. V. Smalskys ir A. Minkevičius nagrinėjo užsienio šalių ne tik valstybės tarnybos raidos ir modernizavimo tendencijas, bet ir tarnautojų mokymo ir lavinimo aspektus.

Darbo atskiras skyrius skiriamas institucijų personalo tarnybų vykdomų funkcijų, susijusių su valstybės tarnautojų mokymo proceso organizavimu, analizei. Daugelis mokslinių publikacijų autorių fragmentiškai nagrinėjo problemas, susijusias su personalo tarnybų nepakankamu pajėgumu vykdyti nustatytas funkcijas organizuojant valstybės tarnautojų mokymus, tačiau išsamiai ir visapusiškai institucijų personalo tarnybų veiklos administracinio teisinio reglamentavimo problemas analizuoja G. Vilkelis⁷.

Mokslinių publikacijų gausa leidžia teigti, kad Lietuvos mokslininkams valstybės tarnautojų lavinimo problema yra aktuali, kaip aktualūs yra ir reikalavimai, valstybės keliami valstybės tarnautojams dėl jų kvalifikacijos ir kompetencijos. Todėl teigtina, kad valstybės tarnautojų mokymo klausimas įvairiais aspektais yra ištirtas.

Vidaus reikalų ministerija, Valstybės tarnybos departamentas, įvairios valstybinės ir nevalstybinės organizacijos bei atskiros mokslininkų grupės yra atlikę ne vieną tiriamąjį darbą, siekdami išsiaiškinti ne tik valstybės tarnybos problemas įvairiais klausimais (pasitikėjimo, korupcijos, asmenų aptarnavimo ir kt.), bet ir valstybės tarnautojų mokymo tobulinimo galimybių perspektyvas. Tačiau to negalima pasakyti apie viešojo administravimo subjektų veikos kontrolės

⁴ Juralevičienė, J. Valstybės tarnautojų profesinės kompetencijos teoriniai ir teisiniai aspektai. *Viešojo politika ir administravimas*. 2003. Nr. 5, P. 84.

⁵ Česnulevičienė, B., Lakis, J. Valstybės tarnautojų mokymas: nuo strategijos prie praktikos. *Viešojo politika ir administravimas*. 2002. Nr. 2, P.86.

⁶ Vanagas, R., Tumėnas, A. Savivaldybės darbuotojų tarnybinės veiklos vertinimas veiklos valdymo kontekste. *Viešojo politika ir administravimas*. 2008, Nr. 25, P. 58.

⁷ Vilkelis G. Viešojo administravimo institucijų personalo tarnybos ir jų veikla: administracinis teisinis reglamentavimas ir jo tobulinimas// *Viešasis administravimas*, 2011, Nr. 4 (32).

funkciją vykdančią Valstybės kontrolę, kuri tik vieną kartą 2009 metais sugebėjo atlikti valstybės tarnautojų mokymo auditą⁸.

Baigiamojo darbo reikšmė. Valstybės tarnautojų mokymą reguliuojančių administracinės teisės normų ir mokslinės literatūros bei anketinės apklausos duomenų analizė leido identifikuoti valstybės tarnautojų mokymo problemas, jų priežastis ir, suformulavus išvadas, parengti galiojančių teisės aktų pakeitimo projektus. Įstatymų leidėjo ir kitų viešojo administravimo subjektų priimti teisės aktų pakeitimai pašalintų esamas valstybės tarnautojų mokymo teisinio reguliavimo spragas ir prieštaravimus ir leistų valstybės tarnautojų mokymo santykius optimaliai sureguliuoti. Priėmus teisės aktų pakeitimus būtų reglamentuotos valstybės tarnautojų mokymo poreikio nustatymo (išliekant valstybės tarnautojų tarnybinės veikos vertinimui) ir mokymo efektyvumo įvertinimo procedūros. Pakeitimai sudarytų galimybę institucijų personalo tarnybų valstybės tarnautojus priskirti prioritetinei tarnautojų grupei, o jų mokymui skirtų programų nišą užpildytų Valstybės tarnybos departamento mokymo paslaugas teikiantiems asmenims rekomenduotos ir šių parengtos naujos mokymo programos. Personalo tarnybų valstybės tarnautojų vykdoma mokymo poreikio nustatymo procedūra leistų nustatyti tikruosius tarnautojų mokymo tikslus ir tarnautojų grupes ir tai atsispindėtų rengiamame mokymo plane. Tokiu būdu organizuojamas valstybės tarnautojų mokymo procesas leis pasiekti maksimalią mokymų naudą ir užtikrins racionalų mokymams skirtų lėšų naudojimą.

Baigiamojo darbo originalumas. Darbe panaudoti apibendrinti duomenys, gauti atlikus tyrimą - anketinę Telšių rajono savivaldybės administracijos ir Telšių apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos Telšių poskyrio valstybės tarnautojų apklausą. Galiojančių teisės aktų, mokslinės teisinės literatūros ir atlikto anketinio tyrimo duomenų analizė leido nustatyti valstybės tarnautojų mokymo administracinio teisinio reguliavimo spragas ir prieštaravimus bei jų šalinimui pasiūlyti teisės aktų pakeitimo projektus. Darbe pateikti Valstybės tarnybos įstatymo, dviejų Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų ir Vidaus reikalų ministro įsakymo pakeitimo projektai.

Tyrimo tikslas. Valstybės tarnautojų mokymo administraciniame – teisiniame reguliavime esama spragų ir prieštaravimų. Tyrimo tikslas: išnagrinėti valstybės tarnautojų mokymo administracinio teisinio reguliavimo normas, reglamentuojančias valstybės tarnautojų mokymo poreikio nustatymą, mokymo paslaugas teikiančių asmenų tvirtinimą, mokymo programų registravimą, mokymo proceso organizavimą ir įgyvendinimą; identifikuoti esamas problemas bei pateikti jų sprendimo būdus keičiant galiojančius teisės aktus.

⁸ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita „Valstybės tarnautojų mokymas“. Vilnius, 2009 m. lapkričio 30 d. Nr. VA-P-40-1-22. [žiūrėta 2013-10-22]. http://www.vkontrolė.lt/audito_ataskaitos.aspx?tipas=2.

Tyrimo uždaviniai:

1. Išnagrinėti administracinio – teisinio reguliavimo sampratą.
2. Išnagrinėti valstybės tarnautojų mokymo administracinio – teisinio reguliavimo bruožus.
3. Išanalizuoti institucijų personalo tarnybų vaidmenį planuojant ir organizuojant valstybės tarnautojų mokymą, nustatyti ir įvertinti nepakankamo tarnybų pajėgumo priežastis.
4. Parengti administracinių teisės aktų pakeitimo projektus.

Tyrimo metodika. Darbe taikomi šie tyrimo metodai:

1. Norminių teisės aktų lyginamoji ir kontentinė (turinio) analizė. Lyginamoji analizė leidžia apžvelgti valstybės tarnautojų mokymo reglamentavimo tendencijas teisėkūros raidos plotmėje. Įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų turinio analizė padeda išvelgti valstybės tarnautojų mokymo reglamentavimo laipsnį ir pobūdį skirtingais laikotarpiais.
2. Mokslinės literatūros loginė analizė, apibendrinimai.

Tyrimo struktūra. Darbą sudaro keturi skyriai. *Pirmame* skyriuje atskleista administracinio – teisinio reguliavimo sąvoka, pateikti valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojo bruožai, teisinės ir jurisprudencinės sąvokos. *Antrame* skyriuje pateikta valstybės tarnautojų profesinės kompetencijos sąvoka, valstybės tarnautojų mokymo teisinio reguliavimo šaltiniai ir jų dinamika 1995 – 2014 metais. Šioje darbo dalyje analizuojama Vyriausybės patvirtintų strategijų, nustatančių valstybės tarnautojų mokymo prioritetinius tikslus, uždavinius ir grupės, raida. *Trečiame* darbo skyriuje analizuojamas valstybės tarnautojų mokymo procedūrų administracinis teisinis reglamentavimas, nustatyti reguliavimo prieštaravimai ir spragos. Darbo dalyje atskleistas valstybės tarnautojų mokymo koordinavimo, priežiūros, vertinimo ir kontrolės mechanizmas. *Ketvirtoje* darbo dalyje atskleista institucijų personalo tarnybų paskirtis, atliekamos funkcijos organizuojant valstybės tarnautojų mokymą, nurodytos priežastys, lemiančios personalo tarnybų nepakankamą pajėgumą vertinant mokymo poreikius ir mokymų efektyvumą. Šioje darbo dalyje pateikta atlikto tyrimo metų gautų duomenų apie personalo tarnybas analizė.

Ginamieji teiginiai:

1. Valstybės tarnautojų mokymo proceso procedūros iš esmės yra reglamentuotos administracinės teisės normomis.
2. Valstybės tarnautojų mokymo administraciniame teisiniame reguliavime yra spragų ir prieštaravimų.
3. Institucijų personalo tarnybų valstybės tarnautojams skiriamas dėmesys yra nepakankamas ir tai atsiliepia jų pajėgumams vykdant funkcijas, susijusias su valstybės tarnautojų mokymu.

1. ADMINISTRACINIO - TEISINIO REGULIAVIMO SĄVOKA

Teisinio reguliavimo turinį lemia teisinio reguliavimo dalyko (visuomeninių santykių) ypatumai, tarpusavyje susijusių subjektų ir objektų padėtis. Teisiniu reguliavimu keliamų tikslų įgyvendinimo lygis priklauso nuo optimalios sistemos priemonių, kurios pasirenkamos ir kurios atitinka reguliuojamų visuomeninių santykių specifiką. Valstybė, tiesiogiai inicijuodama teisinį reguliavimą ir atsižvelgdama į susiformavusius socialinio vystymosi dėsningumus, apibrėžia visuomeninių santykių teisinio reglamentavimo būtinumą, optimalią reguliavimo teisinę formą. Darbe bus analizuojami teisės aktai, reguliuojantys santykius, susiklostančius valstybės tarnautojų mokymo procese. Administraciniais aktais reglamentuojamos valstybės tarnautojų mokymo programų rengimo ir tvirtinimo, mokymo planų rengimo, mokymo paslaugas teikiančių asmenų tvirtinimo ir eilė kitų tvarkų. Tam, kad būtų galima tinkamai išanalizuoti valstybės tarnautojų mokymo administracinį teisinį reguliavimą, visų pirma atskleistina, kokia yra administracinio teisinio reguliavimo sistema, kaip ji suprantama. Siekiant suvokti minėtų santykių reguliavimo specifiką, būtina atskleisti administracinio teisinio reguliavimo sąvoką. Šios užduoties sprendimui skiriama šio darbo dalis.

1.1. Administracinis teisinis reguliavimas

Teisinis reguliavimas – tai praktiškai funkcionuojanti (veikianti) teisės samprata⁹. Tai socialinio reguliavimo rūšis, kai teisinis poveikis žmonių elgesiui yra daromas teisės normomis. Reguluoti žmonių elgesį – reiškia jį modeliuoti subjektinėmis teisėmis ir pareigomis. Reguliavimu daromas tiesioginis poveikis žmonių elgesiui. Administracinė teisė, kaip ir bet kokia kita teisės šaka, susideda iš teisės normų, kurios reguliuoja atitinkamus visuomeninius santykius, atsirandančius valdant valstybę.

Teisės normomis atskleidžiama bet kurios teisės šakos esmė ir socialinė paskirtis, teisės normos atspindi įvairių visuomeninių santykių, sudarančių teisės šakos reguliavimo dalyką, teisinio reguliavimo specifiką. Sąvoka „administracinis teisinis reguliavimas“ vartojama teisės aktuose, reguliuojančiuose valstybės tarnybos santykius, administracinės teisės literatūroje, tačiau šios sąvokos esmę, struktūrą, sistemą ir administracinio reguliavimo procesą suvokti galima tik išsiaiškinus šios sąvokos charakteristiką. Tai leis iki galo suvokti ir administracinės teisės normas ir valstybės tarnautojų mokymo administracinių teisinių santykių esmę.

⁹ Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000, p. 153.

Administracinio teisinio reguliavimo sistemą A. Bakaveckas¹⁰ apibūdina taip: „tai administracinių teisinių priemonių, kuriomis daromas poveikis visuomeniniams santykiams, siekiant įgyvendinti valstybės ir visuomenės uždavinius, visuma arba tai administracinių teisinių priemonių, kuriomis daromas poveikis visuomeniniams santykiams, susiklostantiems viešojo valdymo (administravimo) srityje, visuma“. Šio plataus apibrėžimo turinys leidžia suformuluoti požymius, kurie apibūdina administracinio teisinio reguliavimo sistemą. Tai: pirma, teisinių priemonių sistema (administracinės teisės normos, administraciniai teisiniai santykiai); antra, teisinės priemonės yra administracinio teisinio pobūdžio; trečia, poveikio objektas yra viešojo administravimo srityje susiformuojantys visuomeniniai santykiai, o poveikio tikslas yra nurodytus santykius sutvarkyti, apsaugoti, vystyti ir tobulinti; ketvirta, teisinės priemonės yra nukreiptos į visuomenės ir valstybės uždavinių sprendimą; penkta, teisinės priemonės suaktyvina viešojo administravimo subjektų veiklą, keliant jų teisinės sąmonės ir kultūros lygį; šešta, esant būtinumui jų įgyvendinimas užtikrinamas valstybės prievarta.

Nors įvairūs autoriai laikosi skirtingų nuomonių dėl administracinio teisinio reguliavimo sistemos sandaros elementų, priimtinausias yra A. Bakavecko, išreiškiančio daugumos administracinės teisės teoretikų nuomonę, teiginys, kad administracinio teisinio reguliavimo sistemą sudaro keturi struktūriniai elementai¹¹.

Pirmajam administracinio teisinio reguliavimo sistemos elementui priskiriamos *administracinės teisės normos*. Norminių administracinių aktų, kuriuose įtvirtintos administracinės teisės normos, priėmimas yra pradinė administracinio teisinio reguliavimo stadija. Administracinės teisės normos, kaip administracinio teisinio reguliavimo poveikio elementai, yra nustatytos įstatymuose, Lietuvos Respublikos Seimo nutarimuose ir kituose norminiuose administraciniuose aktuose. Administracinės teisės normos sudaro administracinio teisinio reguliavimo sistemos pagrindą, nes be jų negalėtų būti garantuotas viešojo administravimo organizavimas ir funkcionavimas.

Kitam administracinio teisinio reguliavimo sistemos elementui priskiriami tam įgaliotų institucijų *administracinės teisės normų aiškinimo aktai*. Administracinės teisės normų aiškinimo būtinybę apsprendžia skirtingos administracinės teisės normas taikančių subjektų nuomonės bei administracinės teisės normų neatitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai (toliau-Konstitucija) atvejai. Prie subjektų, priimančių administracinės teisės normų aiškinimo aktus, priskiriami Lietuvos Respublikos Konstitucinis teismas (toliau-Konstitucinis teismas), Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, formuojantis vienodą bendrosios kompetencijos teismų praktiką aiškinant ir taikant įstatymus ir kitus teisės aktus bei Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas.

¹⁰ Bakaveckas A. Administracinė teisė: teorija ir praktika. I dalis. Vadovėlis. Vilnius: Leidykla MES, 2012, p. 220.

¹¹ *Supra* note 10, p. 220.

Sekančiam administracinio teisinio reguliavimo sistemos elementui A. Bakaveckas priskiria *administracinės teisės normų taikymo aktus*, kuriais užtikrinamas administracinių teisinių santykių dalyvių subjektinių teisių ir pareigų įgyvendinimas. Šio elemento svarbą apsprendžia tai, kad administracinės teisės normų taikymo kokybė ir teisingumas turi tiesioginę įtaką administracinio teisinio reguliavimo rezultatui. Kadangi teisės normų taikymo ir aiškinimo atvejais įgalioti subjektai priima atitinkamus sprendimus, nutarimus ir nutartis, kuriuose pateikiamas atitinkamos normos aiškinimas (arba taikoma teisės norma), todėl jiems pagrįstai keliami aukšti reikalavimai dėl žinių teisės srityje bei aukštos valdymo kultūros.

Ketvirtam struktūriniam elementui priskiriami *administraciniai teisiniai santykiai*, kurie atsiranda, pasikeičia ar pasibaigia administracinės teisės normų taikymo procese – normų taikymo subjektui priimant individualų administracinį aktą. Teigtina, kad administraciniais teisiniais santykiais baigiamas administracinio teisinio reguliavimo sistemos formavimas, nes jame (santykiyje), kaip administracinio teisinio reguliavimo sistemos elemente, individualizuojamos administracinės teisės normos nuostatos, taip nustatant teisinių santykių dalyvių teises ir pareigas.

Kiekvienam iš nurodytų administracinio teisinio reguliavimo sistemos elementų tenka specifinis vaidmuo reguliuojant žmonių elgesį ir jų pagrindu kylančius viešuosius santykius. Dėl šios priežasties šie elementai yra vertinami kaip specifinių santykių, atsirandančių viešojo administravimo srityje, *administracinio teisinio reguliavimo juridinėmis priemonėmis*. Šios priemonės valstybės tarnautojų mokymo administracinio teisinio reguliavimo procese dalyvauja tam tikra seka.

Pirmiausia, formuluojamos administracinės teisės normos, kurios objektyvizuojamos įstatymuose ir kituose teisės aktuose. Prie tokių įstatymų, susijusių su darbo tema priskiriami Viešojo administravimo įstatymas ir Valstybės tarnybos įstatymas. Viešojo administravimo įstatymas, be kitų sąvokų, pateikia *administracinio reglamentavimo* sąvoką (viešojo administravimo subjektų veikla, apimanti norminių aktų priėmimą įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti), o Valstybės tarnybos įstatymo normos reguliuoja valstybės tarnautojų vertinimo, mokymo santykius (nustato valstybės tarnautojų mokymo rūšis, mokymo paslaugas teikiančius ir mokymo programas rengiančius subjektus, apibrėžia Valstybės tarnybos departamento funkcijas ir kt.). Pastebėtina, kad kategorija *administracinis teisinis reglamentavimas* yra susijusi su administracinės teisės normų objektyvizacija teisės aktuose – tai yra su teisėkūros procesu. Todėl terminas *administracinis teisinis reguliavimas* yra platesnis nei terminas *administracinis teisinis reglamentavimas*, nes administracinis teisinis reglamentavimas siejamas su įvairiu taisyklių nustatymu. Administracinis teisinis reguliavimas apima ir administracinės teisės normas, ir administracinius teisinius santykius, ir administracinės teisės normų taikymo aktus. Administracinio teisinio reglamentavimo pavyzdžiu paminėtini

Vyriausybės patvirtintas valstybės tarnautojų mokymo organizavimo aprašas, Vidaus reikalų ministro patvirtinti mokymo programų turinio reikalavimai, Valstybės tarnybos departamento direktoriaus patvirtintos mokymo paslaugas teikiančių asmenų veiklos patikrinimo taisyklės ir kt.

Antra, normos pagrindu priimant administracinės teisės normų taikymo ar subjektinių teisių ir pareigų įgyvendinimo aktus, atsiranda administraciniai teisiniai santykiai. Taip įgyvendinant Valstybės tarnybos įstatymo nuostatas dėl valstybės tarnautojų vertinimo ir mokymo poreikio nustatymo, Vyriausybė, Vidaus reikalų ministras, Valstybės tarnybos departamento direktorius priima administracinės teisės aktus. Jais yra reguliuojami santykiai, susiklostantys tarp institucijų, valstybės tarnautojų ir mokymo paslaugas teikiančių asmenų bei Valstybės tarnybos departamento vykdant valstybės tarnautojų mokymo procesą, kuris apima mokymo poreikių nustatymą, mokymo programų registravimą, mokymo paslaugas teikiančių asmenų tvirtinimą, mokymo proceso organizavimą, ataskaitų teikimą, mokymo kokybės priežiūrą ir kontrolę.

Apibendrinant pagrįstai galima teigti, kad valstybės tarnautojų mokymo administracinio teisinio reguliavimo sistema suprantama kaip nuoseklus administracinių teisinių priemonių naudojimo procesas, įtakoiant visuomeninius santykius, kylančius valstybės tarnautojų mokymo srityje. Valstybės tarnautojų mokymo administracinio teisinio reguliavimo specifiką apsprendžia reguliuojamų santykių subjektų ypatingas statusas ir jiems Konstitucija bei įstatymais keliami reikalavimai. Kaip minėta, valstybės tarnautojų mokymo teisinių santykių vienas iš subjektų yra valstybės tarnautojas.

Kodėl valstybės tarnautojams keliami didesni reikalavimai ir skiriamas didesnis dėmesys nei kitiems asmenims, paaiškina sekančioje darbo dalyje pateiktos valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojo teisinės ir jurisprudencinės sąvokos.

1.2. Valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojo sąvokos, bruožai

Valstybės tarnyba – tai viešojo valdymo pagrindas, be kurio neįmanomi visuomenės poreikius tenkinantys viešojo sektoriaus rezultatai ir jų efektyvus siekimas. Analizuojant valstybės tarnautojų mokymo proceso sudedamųjų dalių (mokymo poreikio nustatytamas, mokymo paslaugas teikiančių asmenų tvirtinimas, programų rengimas ir kt.) reglamentavimo tvarką, neišvengiamai teks analizuoti tarnautojų mokymo priežastis ir tikslus bei atsakyti į darbe keliamus klausimus – kodėl svarbus valstybės tarnautojų mokymo santykių reguliavimas ir kodėl valstybės tarnautojui įstatymų leidėjas nustatė aukštus išsilavinimo reikalavimus. Galimos ir neišvengiamos užduoties sprendimą palengvins šioje darbo dalyje toliau pateiktos valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojo teisinės ir jurisprudencinės sąvokos.

Atkūrus nepriklausomybę, pirmieji realūs žingsniai Lietuvos valstybės tarnybos kaip sistemos kūrimui buvo žengti tik apie 1994 metus. Tokį keturis metus trukusį delsimą lėmė keletas priežasčių. Pirmiausia, valstybės tarnybos kūrimo procesą apsunkino nebeegzistuojančios sovietinės sistemos demontavimas ir jos keitimas. Kita, pagrindinė priežastis, to laikotarpio politikai nelabai suvokė valstybės tarnybos kaip pagrindinio instituto, kuris užtikrina viešojo administravimo efektyvumą, svarbą¹². Ši aplinkybė įtakojo pavėluotą teisinį valstybės tarnybos reglamentavimą.

Siekiant savarankškai apibrėžti valstybės tarnautojo statusą, 1995 metais buvo priimtas Valdininkų įstatymas¹³, kuriame valstybės tarnyba apibrėžta kaip „valstybės valdymo tarnyba“, kuri yra pareigų atlikimas Seimo, Prezidento, Vyriausybės, kitose valstybės ir savivaldybės institucijose. Kaip matyti, šiame teisės akte valstybės tarnybos sąvokos apibrėžimas apsiribojo viena aplinkybe – „pareigų atlikimu“ valstybės ir savivaldybės institucijose. Valdininkų įstatymo 3 straipsnyje pateikta valstybės ir savivaldybių tarnautojų sąvoka – tai įstaigų ir organizacijų darbuotojai (išskyrus politikus), kuriems atlyginimas mokamas iš valstybės ar savivaldybės biudžeto lėšų. Įstatyme buvo apibrėžta ir valstybės ir savivaldybių valdininkų sąvoka – jų profesinį korpusą sudarė valstybės valdymo tarnybos tarnautojai.

Pastebėtina, kad didžiosios dalies asmenų, dirbusių valstybės institucijose ir įstaigose bei gavusių darbo užmokestį iš valstybės ar savivaldybės biudžeto ar iš kitų šaltinių, veiklos Valdininkų įstatymas nereguliavo, jų statusą palikdamas reglamentuoti įvairiems tarpusavyje nesuderintiems įstatymams. Todėl nestabili padėtis valstybės tarnyboje, tarnautoju kaita ir neigiamas visuomenės požiūris bei vieningo valstybės tarnybos teisinio reguliavimo nebuvimas neišvengiamai sąlygojo naujo Valstybės tarnybos įstatymo priėmimą.

Ilgai rengtas Valstybės tarnybos įstatymas buvo priimtas 1999 m. liepos 8 d¹⁴. Šis įstatymas gana plačiai traktavo valstybės tarnautojų kategoriją, prie šių prikyręs net fizinius asmenis, kurie valstybės bei savivaldybių institucijose atlikdavo ūkines ar technines funkcijas. Įstatymo 2 straipsnis apibrėžė įstatyme vartojamas sąvokas, ju tarpe ir valstybės tarnybos sąvoką – tai „*teisinių santykių tarnyboje visuma, reglamentuojama valstybės teisės aktais, nustatančiais valstybės tarnautojo statuso įgijimą, pasikeitimą ir praradimą*“. Valstybės tarnautojo sąvoka apibrėžiama kaip „*fizinis asmuo, įgijęs šio ir kitų įstatymų nustatytą valstybės tarnautojo statusą ir valstybės (valstybinėse ir savivaldybių) institucijose ar įstaigose atliekantis viešojo administravimo, ūkines ar technines funkcijas arba teikiantis viešąsias paslaugas visuomenei*“. Šios redakcijos įstatyme valstybės tarnautojo sąvoka apibūdinama dviem kriterijais – asmuo turi

¹² Juralevičienė J. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos raida 1990-1995 metais// *Viešoji politika ir administravimas*, 2005. Nr. 11, p.55.

¹³ Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymas// *Valstybės žinios*. 1995, Nr. 33-759.

¹⁴ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas // *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 66-2130.

būti įgijęs valstybės tarnautojo statusą, ir antra, valstybės institucijose atliekantis viešojo administravimo, ūkines ar technines funkcijas arba teikiantis viešąsias paslaugas visuomenei.

Viešojo administravimo funkcija paminėta ne atsitiktinai. Kiek anksčiau – 1999 m. birželio 17 d. buvo priimta Viešojo administravimo įstatymo pirmoji redakcija¹⁵. Šiame įstatyme buvo pateikta viešojo administravimo sąvoka – tai *įstatymais ir kitais teisės aktais reglamentuojama valstybės ir vietos savivaldos institucijų, kitų įstatymais įgaliotų subjektų vykdomoji veikla, skirta įstatymams, kitiems teisės aktams, vietos savivaldos institucijų sprendimams įgyvendinti, numatytomis viešosioms paslaugoms administruoti*. Be šios viešojo administravimo sąvokos įstatyme buvo suformuluotas jo (įstatymo) tikslas - „sudaryti būtinas teisinės prielaidas įgyvendinti Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatą¹⁶, jog visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, taip pat skatinti viešojo administravimo institucijų *administracinius gebėjimus*, didinti jų veiklos efektyvumą“. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad Viešojo administravimo įstatymo tiksluose nurodytas siekis „skatinti [...] administracinius gebėjimus, didinti jų veiklos efektyvumą“ buvo pirmą kartą paminėtas norminiame teisės akte, ir vėliau šis siekis taps vienu iš svarbiausių tikslų organizuojant valstybės tarnautojų mokymus.

Pastebėtina, kad 1999 m. Valstybės tarnybos įstatymu buvo siekta kompleksiskai sureguliuoti visus valstybės tarnybos santykius, suvienodinti jų teisinį reguliavimą, sukoncentruojant viską viename teisės akte. Pagrindinis kriterijus, pagal kurį darbuotojai buvo priskiriami valstybės tarnautojams, buvo ne tam tikrų pareigų ar funkcijų atlikimas, o darbo (tarnybos) vieta. Tokiu būdu Lietuva nuo siaurosios valstybės tarnybos sampratos perėjo prie plačiosios. Tačiau, kaip pastebėjo O. Šarmavičius¹⁷, naujasis įstatymas, labai praplėtęs valstybės tarnautojo sąvoka, ne tik kad neišsprendė visų problemų, bet pagimdė ir naujų.

Lietuvos rengimosi stoti į Europos Sąjungą laikotarpiu 2002 m. buvo priimta nauja Valstybės tarnybos redakcija¹⁸. Įstatymo 2 straipsnyje pateikta plati ir išsami valstybės tarnybos sąvoka. Pastebėtina, kad pagal įstatyme pateikiamos valstybės tarnybos sąvoką valstybės tarnautojo statusas teliko asmenims, turintiems viešojo administravimo įgaliojimų, kitaip sakant įgyvendinantiems tam tikros valstybės valdymo srities politiką ar užtikrinantiems jos įgyvendinimo politiką ar užtikrinantiems jos įgyvendinimo koordinavimą, [...] priimantiems ir įgyvendinantiems teisės aktus, valstybės ir savivaldybių institucijų ar įstaigų sprendimus viešojo administravimo srityje¹⁹.

¹⁵ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 72-2975.

¹⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucija, 5 straipsnis // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

¹⁷ Atrankos į valstybės tarnybą pristatymas: Kodėl norime keisti? Tarptautinė konferencija, Vilnius, 2006 m. kovo 21-22 d. d. <http://www.vtd.lt/index.php?823911384>.

¹⁸ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios, 2002, Nr. 45-1708.

¹⁹ Andruškevičius A. Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2008, p. 102.

2002 m. Valstybės tarnybos įstatyme (2 straipsnio 2 dalis) valstybės tarnautojo sąvoka apibrėžta lakoniškai – *tai fizinis asmuo, einantis pareigas valstybės tarnyboje ir atliekantis įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje nurodytą viešojo administravimo veiklą*. Norma, nukreipianti į kitą normą, vertinama kaip blanketinė. Iš tikrųjų, viešojo administravimo veikla detalizuojama įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje, kurioje pateikta valstybės tarnybos sąvoka. Sąvokos turinį nusako formuluotė – „*teisinių santykių [...] visuma*“. Į išvardintą „teisinių santykių visumą“ patenka teisinių santykių grupė, kuri susiklosto „...priimant ir įgyvendinant teisės aktus, valstybės ir savivaldybių institucijų ar įstaigų sprendimus *viešojo administravimo srityje*“. Viešojo administravimo įstatyme pateiktoje viešojo administravimo sąvokoje galima išskirti vieną iš nurodytų viešojo administravimo subjektų veiklos sričių, kurią vykdydamas subjektas bus vertinamas kaip vykdomas viešąjį administravimą. Tai „*įstatymų nustatytų administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas ir viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas*“. Todėl pagal Valstybės tarnybos įstatymo 2 straipsnio nuostatas valstybės tarnautojas - tai fizinis asmuo, būtinai atitinkantis du kriterijus - pirma, *einantis pareigas valstybės tarnyboje* ir, antra, *atliekantis viešojo administravimo veiklą*. Darytina išvada, kad valstybės tarnautojo sąvoka neapima asmenų, valstybės ar savivaldybės institucijose ar įstaigose, atliekančių ūkines ar technines funkcijas ar teikiančių viešąsias paslaugas visuomenei.

Pastebėtina, kad kai kurie autoriai²⁰ valstybės tarnybos paskirtį formuluoja kaip viešųjų paslaugų teikimą gyventojams ir šios paslaugos teikimas įpareigoja visuomenę kelti valstybės tarnautojams didesnius išsilavinimo reikalavimus. Jeigu aukščiau pateikta valstybės tarnautojo sąvoka neapima asmenų, teikiančių viešąsias paslaugas visuomenei, kiltų klausimas – kas valstybės tarnyboje teikia viešąsias paslaugas visuomenei? Atsakymą duoda Viešojo administravimo įstatymo nuostata dėl viešųjų paslaugų *administravimo funkcijos*, kurią atlieka asmenys, turintys valstybės tarnautojo statusą. Iš čia seka, kad viešąsias paslaugas teikia asmenys, su valstybės ar savivaldybės institucija, įstaiga esantys darbo santykiuose pagal sudarytą darbo sutartį. Atribojus viešųjų paslaugų administravimo funkciją vykdančius valstybės tarnautojus nuo asmenų, pagal darbo sutartį dirbančių ir teikiančių viešąsias paslaugas, sektų, kad į norminių aktų, reguliuojančių valstybės tarnautojų mokymo santykius, veikimo sferą patenka tik asmenys, turintys valstybės tarnautojo statusą.

Tokios valstybės tarnybos ir valstybės tarnauto *teisinės* sąvokos yra įtvirtintos Valstybės tarnybos įstatyme. Konstitucinis teismas eilėje nutarimų (1997 m. gegužės 6 d. nutarimas, 1998 m. kovo 10 d. nutarimas) yra pateikęs valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojo *jurisprudencinės* sąvokas. Tačiau daugiausia dėmesio valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojo sąvokų apibrėžimui

²⁰ Vaičaitis, V. et. al. *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008. p. 47.

Konstitucinis teismas skyrė 2004 m. gruodžio 13 d. nutarime²¹ ir 2012 m. liepos 3 d. nutarime²². Konstitucinis teismas nutarime nurodė, kad asmenys, dirbantys institucijose, per kurias vykdomos valstybės funkcijos, sudaro valstybės tarnautojų korpusą, o valstybės tarnyba yra šių asmenų profesinė veikla, susijusi su viešojo intereso garantavimu. Teismas konstatavo, kad Konstitucijoje yra įtvirtinta tokia valstybės tarnybos samprata, kuri yra neatskiriama susijusi su valstybės paskirtimi užtikrinti žmogaus teises ir laisves, garantuoti viešąjį interesą. Profesionalūs valstybės tarnautojai priima sprendimus vykdant viešąjį administravimą ir teikiant viešąsias paslaugas, tačiau jie nevykdo funkcijų įgyvendinant valstybės valdžią. Taip Konstitucinis teismas pabrėžia, kad Konstitucijoje vartojama „valstybės tarnybos“ sąvoka neapima Seimo nario, Respublikos Prezidento, Ministro Pirmininko ar ministro, teisėjo pareigų, savivaldybių tarybų narių.

Šiame nutarime Konstitucinis teismas paliečia valstybės tarnautojui būdingus kriterijus teigdamas, kad Konstitucija nesudaro prielaidų visus asmenis, kurie dirba valstybės ar savivaldybių institucijose ar kurių veikla yra atlyginama iš valstybės (savivaldybių) biudžeto, teisės aktuose kaip valstybės tarnautojus traktuoti vien tuo pagrindu, kad jie dirba minėtose institucijose arba kad jų veikla yra atlyginama iš valstybės (savivaldybių) biudžeto. Pasak Konstitucinio teismo, valstybės tarnautojais laikytini tie valstybės ar savivaldybių institucijose dirbantys asmenys, kurie priima sprendimus vykdant viešąjį administravimą, teikiant viešąsias paslaugas, dalyvauja tuos sprendimus rengiant, vykdant ar kontroliuojant jų vykdymą.

Ten pat Konstitucinis teismas pasisakė dėl valstybės tarnautojų statuso pabrėždamas, kad norminiais teisės aktais turi būti nustatytas toks valstybės tarnautojų teisinis statusas, kuris atitiktų *konstitucinę valstybės tarnybos sampratą*. Teismas, akcentuodamas Konstitucijos išimtinę viršenybę kitų teisės aktų atžvilgiu, nurodė, kad Konstitucijos normų ir principų negalima aiškinti remiantis įstatymų leidėjo ir kitų teisėkūros subjektų priimtais aktais, nes taip būtų paneigta Konstitucijos viršenybė teisės sistemoje. Nutarime pažymima, kad konstitucinė valstybės tarnybos samprata gali būti atskleista tik grindžiant ją pačios Konstitucijos nuostatomis, jų turiniu ir sisteminiemis sąsajomis. Konstitucinė valstybės tarnybos samprata negali būti aiškinama pagal tai, kaip valstybės tarnybos santykius reguliuoja įstatymai ir poįstatyminiai aktai. Atskleisti konstitucinės valstybės tarnybos sampratos turinį – konstitucinės jurisprudencijos ir joje formuluojamos oficialiosios konstitucinės doktrinos funkcija.

Kadangi šiame darbe bus ne kartą akcentuojami valstybės tarnautojų mokymo tikslai ir uždaviniai, todėl šiuo klausimu yra svarbus Konstitucinio teismo pasisakymas dėl valstybės

²¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos konstitucijai ir įstatymams“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 181-6708.

²² Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2012 m. liepos 3 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo 4 straipsnio 5 dalies atitikties Lietuvos Respublikos konstitucijai“. *Valstybės žinios*. 2012, Nr.79-4110.

tarnautojo teisinio statuso. Teismas nutarime akcentavo, kad: „valstybės tarnyba yra valstybės tarnautojų profesinė veikla, susijusi su viešojo intereso garantavimu. Tai, kad valstybės tarnybos paskirtis – garantuoti viešąjį interesą valstybės ir savivaldybių institucijoms vykdant viešąjį administravimą ir teikiant viešąsias paslaugas, o ne privačius šia veikla užsiimančių darbuotojų interesus, *lemia valstybės tarnautojų, kaip korpuso, ypatingą formavimo tvarką, jų teisinio statuso specifiką, taip pat jų ypatingą atsakomybę visuomenei už jiems pavestų funkcijų vykdymą*“²³.

Pastebėtina tai, kad Konstitucinis teismas pasisakydamas dėl valstybės ir savivaldybių institucijų veiklos nepertraukiamumo nurodo, kad nepertraukiamas turi būti ir valstybės tarnybos, kaip sistemos, funkcionavimas, kad visoje valstybėje būtų galima nuolat ir veiksmingai *vykdyti viešąjį administravimą, teikti viešąsias paslaugas garantuojant viešąjį interesą*. Konkretindamas valstybės tarnybos paskirtį, Konstitucinis teismas nurodė, kad valstybės tarnyba turi būti atvira, prieinama žmonėms, tvarkantiems savo reikalus, todėl jos paskirtis – užtikrinti žmogaus teises, laisves bei garantuoti viešąjį interesą. Nutarime pasisakoma ir dėl reikalavimų, keliamų valstybės tarnybos sistemos ir valdžios įstaigų darbo organizavimui. Pasak teismo, viešojo administravimo subjektų darbas turi būti organizuojamas taip, *“kad į valdžios įstaigas, valstybės tarnautojus kreipėsi žmonės nepatirtų savivalės, piktnaudžiavimo, biurokratizmo, kad jų reikalai būtų nagrinėjami ir sprendžiami nevilkinant. Valstybės tarnybos prieinamumo žmonėms reikalavimas sietinas ir su valstybės tarnybos, kaip sistemos, darna (taigi ir su būtinumu užtikrinti valstybės tarnybos sistemos vieningumą). Neleistina, kad valstybės ir savivaldybių įstaigų darbas būtų organizuotas taip, kad į valstybės ar savivaldybės instituciją, valstybės tarnautoją tam tikru reikalu kreipęsis asmuo būtų priverstas dar kartą kreiptis tuo pačiu reikalu dėl to, kad po pirmojo kreipimosi, nors šis ir buvo pagrįstas ir atitiko visus teisės aktuose nustatytus reikalavimus (įskaitant procedūrinius), šio reikalo nagrinėjimas nebuvo inicijuotas*“²⁴.

Konstitucinis teismas, pasisakęs dėl „valdžios įstaigų“ darbo organizavimo, pasisakė ir šiame darbe nagrinėjamos temos klausimu – dėl valstybės tarnautojų profesinės kompetencijos kėlimo. Pasak teismo, būtinumas veiksmingai vykdyti viešąjį administravimą, teikti viešąsias paslaugas bei garantuoti viešąjį interesą, valstybės tarnybai kelia *kvalifikuotumo reikalavimą*. Teismas nurodė, kad valstybės tarnyba turi būti *kvalifikuota* bei turi sugebėti atlikti jai keliamus uždavinius. Jų sėkmingas sprendimas suponuoja valstybės tarnautojams ***aukštus kvalifikacinius ir profesinius reikalavimus ir būtinumą užtikrinti galimybę valstybės tarnautojams nuolat kelti savo profesinę kompetenciją***. Dėl profesinių ir kvalifikacinių reikalavimų, keliamų valstybės tarnautojams, Konstitucinis teismas pasisakė ir 2008 m. sausio 22 d. nutarime²⁵.

²³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas, *supra* note 21, 11 punktas.

²⁴ *Supra* note 23, 18 punktas.

²⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2008 m. sausio 22 d. nutarimas byloje Nr. 24/07. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 10-350.

Apibendrinant darbo dalį pagrįstai galima teigti, kad valstybės tarnautojų mokymo administracinio teisinio reguliavimo sistema suprantama kaip administracinės teisinės priemonės ir kaip nuoseklus tų priemonių naudojimo procesas, kuris įtakoja visuomeninius santykius, kylančius valstybės tarnautojų mokymo srityje.

Valstybės tarnautojų ir valstybės tarnybos sąvokų apibrėžimas daug metų buvo kintantis reiškinys. Tai lėmė valstybės tarnybos santykių reguliavimo nepastovumas. Konstitucijos nuostata, kad visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms lėmė tokį valstybės tarnybos santykių reguliavimą, kad konstitucinė nuostata būtų įgyvendinama nuolat.

Pagal Konstitucinę teisimą, valstybės tarnybos paskirtis – garantuoti viešąjį interesą, todėl tai apsprendė valstybės tarnautojų teisinio statuso specifiką už pavestų funkcijų vykdymą. Būtinumas veiksmingai vykdyti funkcijas valstybės tarnautojams kelia kvalifikuotumo (profesinės kompetencijos) reikalavimą.

Siekiant išnagrinėti valstybės tarnautojų mokymo proceso atskirų procedūrų administracinį teisinį reglamentavimą, būtina apibrėžti valstybės tarnautojų profesinės kompetencijos turinį ir jos tobulinimo priežastis, apžvelgti valstybės tarnautojų mokymo teisinio reguliavimo visumą bei valstybės tarnautojų mokymo prioritetinių tikslų, uždavinių ir grupių nustatymo strategijos raidą. Šie klausimai analizuojami sekančioje darbo dalyje.

2. VALSTYBĖS TARNAUTOJŲ MOKYMO IR LAVINIMO SAMPRATA

2.1. Valstybės tarnautojų profesinė kompetencija

Viešojo administravimo subjektų teikiamos paslaugos yra svarbios ir socialiai jautrios, todėl labai svarbu, kad valstybės tarnyboje dirbtų tik kvalifikuoti ir gabūs tarnautojai. Darbe jau minėtame Konstitucinio teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarime²⁶ buvo akcentuota, kad valstybės tarnautojas turi kelti savo profesinę kompetenciją. Dėl valstybės tarnautojų profesinės kompetencijos pasisakė Seimas 2002 m. lapkričio 12 d. priimtoje Valstybės ilgalaikės raidos strategijoje²⁷. Vienas iš raidos strategijos tikslų – valstybės tarnybos administracinių gebėjimų ugdymas. Įgyvendinant šį tikslą buvo siekiama eilės pagrindinių rezultatų, iš kurių paminėtini tie, kurie susiję su valstybės tarnautojų profesine kompetencija. Tai:

- sukurti sąlygas sudaryti *profesionalių* valstybės tarnautojų korpusą, kuris užtikrintų valstybės valdymo institucijų ir savivaldybių darbo tęstinumą, politinį neutralumą, veiksmingumą, viešumą, gerą teikiamų paslaugų kokybę ir atsakomybę už savo priimtus sprendimus;
- užtikrinti valstybės tarnybos pastovumą ir *profesionalumą*;
- reikalauti, kad valstybės tarnautojai būtų *kompetentingi ir nuolat keltų kvalifikaciją*;
- įdiegti valstybės tarnautojų rengimo ir kvalifikacijos kėlimo strategiją, parengti atitinkamas programas;
- užtikrinti aukštos kvalifikacijos valstybės tarnautojų rengimą, organizuoti nuolatinį kvalifikacijos kėlimą.

Pastebėtina, kad šioje raidos strategijoje Seimas profesionalių valstybės tarnautojų korpuso sukūrimą sieja su geros teikiamų paslaugų kokybės užtikrinimu, o galimybę užtikrinti valstybės tarnybos profesionalumą sieja su reikalavimu, kad valstybės tarnautojai būtų kompetentingi ir nuolat keltų kvalifikaciją. Teigtina, kad Valstybės ilgalaikės raidos strategijoje numatytas administracinių gebėjimų ugdymas siejamas su valstybės tarnybos profesionalumo užtikrinimu reikalaujant, kad valstybės tarnautojai būtų kompetentingi.

Su valstybės tarnautojų profesinės kompetencijos klausimu yra susijęs kitas teisės aktas – Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 488 „Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo“²⁸. Šioje strategijoje konstatuojama, kad valstybės tarnautojams keliami vis didesni reikalavimai, stebima tendencija turėti profesionalią

²⁶ *Supra* note 21.

²⁷ Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimas Nr. IX-1187 „Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 113-5029.

²⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 488 „Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 69-2399.

administraciją, vykdomos valstybės tarnybos reformos tikslas – suformuoti profesionalią valstybės tarnybą. Strategijoje teigiama, kad valstybės tarnybos teisinis reguliavimas iš esmės yra sukurtas (reikia suprasti, kad valstybės tarnautojų mokymo teisinis reguliavimas taip pat: *autorės pastaba*), o įtvirtinta nauja valstybės tarnautojų ir jų tarnybinės veiklos vertinimo sistema siekiama užtikrinti valstybės tarnybos profesionalumą. Čia nurodyta ir priežastis, kodėl valstybės tarnyboje reikia išlaikyti kvalifikuotus specialistus – nuo jų administracinių gebėjimų ir kvalifikacijos priklausys ES struktūrinės paramos lėšų planavimo ir panaudojimo efektyvumas.

Dalinė šių dvejų programinių teisės aktų analizė leidžia teigti, kad juose akcentuojama valstybės tarnautojų profesinės kompetencijos svarba, nurodyti reikalavimai kelti kvalifikaciją, kad valstybės tarnautojai būtų kompetentingi. To tikslas – užtikrinti gerą teikiamų paslaugų kokybę. Atkreiptinas dėmesys, kad 2002 – 2004 metais jau buvo priimtas 2002 m. redakcijos Valstybės tarnybos įstatymas, Viešojo administravimo įstatymas, patvirtinta Valstybės tarnautojų mokymo 2002 -2006 metų strategija²⁹, priimti valstybės tarnautojų mokymo procesą (įregistruotos mokymo programos, patvirtinti mokymo paslaugas teikiantys asmenys) reglamentuojantys aktai, tačiau valstybės tarnautojų profesinės kompetencijos sąvoka nė viename iš jų nebuvo aptarta. Pastebėtina, kad analizuotuose pirmuosiuose dvejuose teisės aktuose Seimas ir Vyriausybė tokio tikslo sau ir nekėlė dėl aktų pobūdžio, tačiau kalbant apie kitus administracinio reglamentavimo aktus peršasi išvada, jog tai yra teisinio reglamentavimo spraga. Reikia pastebėti, kad šią spragą bandoma užpildyti naujame Valstybės tarnybos įstatymo projekte, kurio 13 straipsnyje nurodyta, kad „valstybės tarnautojo kompetencija laikomas gebėjimas atlikti tam tikrą veiklą, vadovaujantis įgytų žinių, įgūdžių, vertybinių nuostatų visuma; kompetencija pasireiškia per asmens elgesį“³⁰. Tai iš dalies patvirtina toliau pateikiama mokslinės teisinės literatūros analizė.

J. Juralevičienė nurodo, kad „profesinė kompetencija yra vienas svarbiausių patikimo ir efektyvaus valstybės valdymo garantų“³¹. Straipsnio autorės teiginys yra pagrįstas, nes Lietuvos narystė Europos Sąjungoje skatina ir įpareigoja valstybės tarnautojus pastoviai ir intensyviai siekti naujų žinių ir ugdyti atitinkamus įgūdžius, kad valstybės valdymo sistema sugebėtų adaptuotis politinėje aplinkoje. Nors valstybės tarnautojų profesinės kompetencijos klausimus J. Juralevičienė gvildeno 2003 metais, tai yra iki Lietuvos įstojimo į ES, tačiau prieš dešimt metų pateikti samprotavimai yra aktualūs ir šiandien.

Nagrinęjant valstybės tarnautojų profesinę kompetenciją, mokslinėse publikacijose vartojami tokie terminai, kaip profesionalumas, kvalifikacija, kompetencija. Dažnai valstybės

²⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. liepos 8 d. nutarimas Nr. 1073 „Dėl valstybės tarnautojų mokymo 2002-2006 metų strategijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2002, Nr.71-2981.

³⁰ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas[žiūrėta2014-05-20]. http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_1?p_id=236041%20.

³¹ Juralevičienė, J. Valstybės tarnautojų profesinės kompetencijos teoriniai ir teisiniai aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2003. Nr. 5, p. 84.

tarnautojų profesionalumas suvokiamas kaip jų *kvalifikacija* ir *kompetencija*. Iš tikrųjų profesionalumu laikoma specialus pasirengimas ir mokėjimas dirbti kokį nors darbą bei geras to darbo išmanymas. Apibūdinant valstybės tarnautojų profesionalumą, turima omenyje ne tik jų atliekamo darbo kokybė, bet ir specialus pasirengimas. Terminas *profesija* sietinas su darbu, kuriam atlikti reikia per tam tikrą laiko tarpą įgytų specialių įgūdžių, patvirtintų egzaminais. Kitaip sakant, profesijos pagrindinis bruožas – specialusis pasirengimas.

Valstybės tarnautojų kompetencijų skirstymas į keturias grupes pateikiamas minėto Valstybės tarnybos įstatymo projekto 13 straipsnyje³². Čia nurodyta, kad tarnautojų kompetencijos yra: „*bendrosios* (gebėjimai atlikti funkcijas bet kurioje profesinėje srityje); vadybinės ir lyderystės (gebėjimai, būtini einant vadovo pareigas); *specialiosios* (gebėjimai, reikalingi atlikti funkcijas keliose veiklos srityse) ir *profesinės* (gebėjimai, reikalingi atlikti konkrečias profesinės veiklos ar pareigų funkcijas)“.

K. Masiulis, nagrinėdamas valstybės tarnautojų kompetencijos klausimus, teigia: „Kompetencija visais viešųjų sprendimų priėmimo lygmenimis yra tapusi viena didžiausių problemų. Viešosios politikos sprendimai šiandien kaip niekada anksčiau reikalauja geopolitikos, politikos istorijos, politologijos, [...], teisės bei socialinių procesų ir kitų žinių³³. Šio mokslininko pastabos dėl kompetencijos stokos yra adresuotos tiek politikams, tiek valstybės tarnautojams. Jo teiginių esmė tokia – viešojo politika iš politikų reikalauja atsirinkti tinkamiausią sprendimą iš daugelio galimų. Tačiau atpažinti, iškelti, įvertinti tinkamiausią sprendimą yra sudėtingas ir kompetencijos reikalaujantis darbas. Todėl, K. Masiulio įsitikinimu, tokios kompetencijos neturintys politikai tampa administracijos (valstybės tarnautojų) pasiūlytų sprendimų įkaitais, bet kartu jų kompetencijos stoka tampa kliūtimi *skatinti ir administracijos kompetencijos plėtrą*.

R. Dačiulytė, analizuodama kvalifikacijos tobulinimo savivaldybėse klausimus teigia, kad darbuotojų profesionalumas susijęs su viešojo administravimo funkcijų atlikimu ir viešųjų paslaugų teikimu³⁴. Platesnę valstybės tarnautojų kompetencijos sampratą pateikia V. Juknevičienė³⁵, nurodydama, kad bet kurio valdymo sėkmė priklauso nuo tą funkciją vykdančių asmenų kompetentingumo, o visuomenės pasitikėjimas valstybės tarnautojais siejamas su jų kompetencija ir gebėjimu efektyviai atlikti savo funkcijas. Be to, ji teigia, kad valstybės tarnautojų paskirtis – įgyvendinti politiką ir tenkinti visuomenės poreikius viešųjų reikalų tvarkymo sferoje. Todėl svarbu, kad viešojo administravimo institucijose dirbtų ypatingai kompetentingas

³² *Supra* note 30, 13 straipsnio 2 dalis.

³³ Masiulis, K. XXI amžiaus iššūkiai Lietuvos valstybės tarnybai. *Viešojo politika ir administravimas*. 2009. Nr. 22, p.71.

³⁴ Dačiulytė R. Žmogiškųjų išteklių vystymo aspektai Lietuvos savivaldybėse. *Viešojo politika ir administravimas*. 2011, T. 10, Nr.4.

³⁵ Juknevičienė, V. Kintamas viešojo administravimo žmogiškųjų išteklių vaidmuo šiuolaikiniuose demokratijos vystymo procesuose. *Viešojo politika ir administravimas*. 2008, Nr. 23, p. 78.

personalas, kad būtų sudarytos prielaidos jam tobulėti. V. Juknevičienė straipsnyje pateikia K. M. Anderson³⁶ teiginius, kad valstybės tarnybai turi būti būdingi tokie bruožai, kaip: neutralumas ir objektyvumas; skaidrumas ir atskaitomybė; *profesionalumas ir kompetencija* (valstybės tarnautojas yra kompetentingas atlikti jam pavestus darbus, remiantis tinkamumo testais ir profesionalumo standartais). Be abejo, K. M. Anderson šiais teiginiais pasisakė ne apie Lietuvos valstybės tarnybos bruožus. Lietuvos Valstybės tarnybos įstatyme taip pat yra įtvirtinti tarnybos principai (įstatymų viršenybės, teisėtumo, lygiateisiškumo, lojalumo, politinio neutralumo, skaidrumo, atsakomybės už priimtus sprendimus, karjeros ir tarnybinio bendradarbiavimo) ir svarbiausieji valstybės tarnautojų veiklos etikos principai. Tačiau *profesionalumo* principo nurodytųjų principų tarpe nėra. Todėl teisus A. Andruškevičius sakydamas, kad „[...]“, manytina, kad valstybės tarnyba turėtų būti grindžiama dar ir *profesionalumo* principu, kurį įstatymų leidėjas kažkodėl pamiršo [...]“³⁷. Reikia pastebėti, kad 2004 metais išsakyta A. Andruškevičiaus pastaba liko išgirsta, nes Valstybės tarnybos įstatymo projekto 4 straipsnio 1 dalies 11 punkte *profesionalumas* nurodytas kaip valstybės tarnautojų veiklos principas, kurio esmė apibūdinama kaip tarnautojo siekis „aukščiausios kokybės tarnybinės veiklos rezultatų, deramai atlikti savo pareigas, nuolat tobulėti“³⁸.

Profesinės kompetencijos klausimus nagrinėjęs E. Chlivickas³⁹ nurodė, kad svarbus valstybės tarnautojų vertinimo kriterijus yra kompetencija. Kompetencijos sąvoka yra susijusi su patirtimi, meistriškumu, specializacija, problemų sprendimu. Profesinė kompetencija E. Chlivicko teigimu, yra gebėjimas sėkmingai veikti keliose srityse, ir tai tiesiogiai susiję su išsilavinimu, kvalifikacijos lygiu, patyrimu. Apibendrinamas E. Chlivickas pastebi, kad nuo valstybės tarnautojo profesionalumo priklauso, kaip asmenys, besikreipiantys dėl viešųjų paslaugų suteikimo, vertins instituciją ir valstybę.

Yrjo Venna ir Niels Joergen Nedergaar 2001 m. rugpjūčio ataskaitoje⁴⁰ apie valstybės tarnautojų kompetenciją pastebėjo, kad mokymo poreikis reiškia *kompetencijos* stoką, kurią galima panaikinti mokant arba mokantis. Ataskaitos autoriai teigia, kad valstybės tarnautojų kompetencijos lygis aprėpia trijų lygių standartus – elgesio reikalavimus.

³⁶ *Supra* note 35, p. 85.

³⁷ Andruškevičius, A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: teisinės informacijos centras, 2004, p.198.

³⁸ *Supra* note 30, 4 straipsnio 1 dalies 11 punktas.

³⁹ Chlivickas, E. Viešojo sektoriaus žmogiškųjų išteklių potencialo plėtra. *Viešasis administravimas*“.2012, Nr. 2(34), p. 9.

⁴⁰ Viešojo administravimo darbuotojų mokymo poreikių analizės metodai. Yrjo Venna ir Niels Joergen Nedergaar, 2001 m. rugpjūtis. [žiūrėta 2014-01-03].

<<http://www3.lrs.lt/owa-bin/owarepl/inter/owa/U0092107.doc>>.

Pirmo lygio kompetencija reikalinga užduočių atlikimui vadovaujantis priimtais reikalavimais (pvz., reikalavimai dėl teisės akto taikymo). Šį lygį valstybės tarnautojas turi pasiekti padedamas įvadinio mokymo. Antro lygio kompetencija būtina esamos praktikos tobulinimui (pvz., rengiant kovos su korupcija priemonių planą būtina mokėti identifikuoti korupcijos apraiškas). Aukščiausias – trečias kompetencijos lygis reikalingas sprendžiant sudėtingas problemas, kai būtinos kelias disciplinas aprėpiančios nagrinėjamos srities žinios. Šių autorių (Yrjo Venna ir Niels Joergen Nedergaar) 2001 m. rugpjūčio ataskaita bus analizuojama ir kituose darbo skyriuose, nes pateikti mokymo poreikių analizės metodai pasižymi glaustumu, paprastumu ir konkretumu.

Apibendrinant darbo dalį teigtina, kad analizuotuose teisės aktuose įtvirtintas reikalavimas, jog valstybės tarnyboje dirbtų kvalifikuoti ir profesionalūs valstybės tarnautojai, siejamas su jų teikiamomis visuomenei paslaugomis. Seimas jau 2002 metais išklėlė tikslą – ugdyti valstybės tarnautojų administracinius gebėjimus ir kelti jų kvalifikaciją. Reikalavimai kelti valstybės tarnautojų kvalifikaciją koreliuoja su jų gebėjimu efektyviai atlikti savo funkcijas.

2.2. Valstybės tarnautojų mokymo teisinio reguliavimo visuma

Šioje darbo dalyje analizuotuojami teisės aktai, kuriais buvo siekiama reglamentuoti valstybės tarnautojų mokymo santykius nuo 1995 metų iki 2002 metų, kai buvo priimtas naujos redakcijos Valstybės tarnybos įstatymas⁴¹, kurio nuostatos dėl valstybės tarnautojų mokymo per pastaruosius 10 metų buvo keičiamos ne kartą.

1995 metų Valdininkų įstatyme Vyriausybė buvo įvardinta kaip tvarkanti valstybės valdymo tarnybą, teikdama pavedimus ministerijoms, valstybės ir savivaldybių institucijoms. Įstatyme buvo apibrėžtos pagrindinės funkcijos, kurios atliekamos tvarkant valstybės valdymo tarnybą. Viena iš jų – valdininkų kvalifikacijos tobulinimo koordinavimas (koordinuojanti institucija nenurodyta). Valdininkų įstatymo 14 straipsnyje buvo nurodyta valdininkų pareiga nepriekaištingai ir kultūringai atlikti savo pareigas, kuri siejosi su kita pareiga – kelti savo kvalifikaciją Vyriausybės nustatyta tvarka. Kadangi Valdininkų įstatymas valdininkus skirstė į valstybės ir savivaldybių valdininkus, todėl savivaldybių valdininkų pareiga kelti kvalifikaciją galėjo būti realizuota tai suderinus su Lietuvos savivaldybių asociacija. Tokia apimtimi Valdininkų įstatymas reguliavo valstybės tarnautojų mokymo santykius. Tačiau jau 1996 m. birželio 26 d. Vyriausybė priėmė svarbų nutarimą dėl valdininkų kvalifikacijos kėlimo tvarkos⁴². Nutarime

⁴¹ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 45-1708.

⁴² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. birželio 26 d. nutarimas Nr. 767 „Dėl Lietuvos Respublikos valdininkų kvalifikacijos kėlimo tvarkos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 1996, Nr. 62-1477.

Vyriausybė iškėlė valdininkų klavifikacijos kėlimo tvarkos tikslą – apibrėžti „A“ ir „B“ lygių valdininkų kvalifikacijos kėlimo sistemą, jos objektus, funkcijas, reguliavimo ir finansavimo pagrindus bei užtikrinti nepertraukiamą, kryptingai organizuotą kvalifikacijos kėlimą.

Nutarimu patvirtintoje tvarkoje yra suformuluotas esminis valdininkų kvalifikacijos kėlimo tikslas – formuoti tokį valdininkų korpusą, kuris gebėtų *profesionaliai* ir *kvalifikuotai* atlikti valstybės valdymo funkcijas, išlaikyti tarnybos stabilumą politinėje ir ekonominėje situacijoje. Šiame teisės akte pabrėžiamas tvarkos imperatyvumas – ji yra privaloma valstybės valdymo ir savivaldos institucijoms. Tvarkoje nurodyta ir institucijų vadovų asmeninė atsakomybė už valdininkų kvalifikacijos kėlimą. Iki 2002 m. rugsėjo 12d. galiojusioje tvarkoje buvo įtvirtinta valdininkų pareiga nuolat kelti savo kvalifikaciją, nustatant kvalifikacijos kėlimo trukmę – per 2 metus ne trumpiau 15 dienų ir ne ilgiau 30 dienų. Atlyginimo mokėjimas kvalifikacijos kėlimo metu buvo diferencijuotas. Vidutinis atlyginimas valdininkams buvo mokamas mokymams trunkant iki 15 dienų. Valdininko gaunama tarnybinė alga buvo mokama mokymams tęsiantis ilgiau kaip 15 dienų.

Detaliau neanalizuojant valdininkų mokymo tvarkos reglamentavimo, autorės įsitikinimu būtina pastebėti kelis esminius momentus. Patvirtintoje tvarkoje neribojamos lėšos, kurias institucijos gali išleisti valdininkų kvalifikacijos kėlimui, nustatyti kvalifikacijos kėlimo formos, metodai ir pagrindiniai principai. Tvarkoje įtvirtintas valdininkų savarankiškumas renkantis kvalifikacijos kėlimo formą, laiką, programą ir mokymo įstaigą. Tam valdininkui pakako gauti tiesioginio vadovo ar kadro skyriaus pritarimo. Valdininko savarankiškumą papildė jo teisė savo įstaigai, mokymo įstaigai ar Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijai (toliau – ministerija) teikti pasiūlymus (tiek žodžiu, tiek raštu) dėl kvalifikacijos kėlimo tobulinimo.

1996 metų valdininkų kvalifikacijos kėlimo tvarkoje apibrėžtos institucijų kadro skyrių funkcijos kvalifikacijos kėlimo srityje (apie personalo tarnybų funkcijas detaliau bus kalbama ketvirtoje darbo dalyje), mokymo įstaigų bei ministerijos funkcijos mokymo srityje. Tvarkoje pirmą kartą ministerijai pavesta **valstybės mastu koordinuoti** valdininkų kvalifikacijos kėlimą. Analizuojant šį teisės aktą būtina pastebėti, kad Vyriausybė vienu teisės aktu bandė sureguliuoti visus valdininkų mokymo proceso subjektų santykius, todėl jis turėtų būti vertinamas kaip Vyriausybės liberalaus požiūrio į valdininkų mokymą išraiška. Faktiškai šiuo Vyriausybės nutarimu buvo suformuluotos decentralizuoto mokymo nuostatos.

1999 m. liepos 8 d. priimamas *Valstybės tarnybos įstatymas*⁴³, kurio priėmimui įtaką darė Europos komisija ir kuris buvo vertinamas kaip Lietuvai tinkamai neadaptuotas bei eklektiškas. Šiame darbe 1999 m. Valstybės tarnybos įstatymas ir jį lydintieji teisės aktai bus analizuojami tiek,

⁴³ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 66-2130.

kiek jie reguliavo valstybės tarnautojų mokymo procesą. Įstatymo 9 straipsnyje numatyta asmenų prievolė būti išėjusiems valstybės tarnautojų *įvadinio mokymo* programą, jeigu šie stoja į valstybės tarnybą ir siekia viešo konkurso būdu būti paskirti į valstybės tarnautojo pareigas, kurių kategorija yra aukštesnė už žemiausią tam tikro lygio katedoriją. Nors įvadinio mokymo paslaugų apmokėjimo šaltinis nenurodytas, reikia suprasti, kad už šį mokymą mokėjo savo lėšomis tie asmenys, kurie ketino stoti į valstybės tarnybą.

To paties straipsnio 3 dalyje įtvirtintas reikalavimas asmenims, kurie jau yra įgyję valstybės tarnautojo statusą ir siekia aukščiausių valstybės tarnautojų pareigų – jie privalo būti išėję atitinkamą Lietuvos viešojo administravimo instituto mokymo programą. Šie reikalavimai buvo perkelti į įstatymo 36 straipsnį, kuris nustatė mokymo rūšis (įvadinis, tęstinis kvalifikacijos kėlimas ir aukščiausių kategorijų valstybės tarnautojų mokymas) ir jų sąvokas. Jau minėtas įvadinis mokymas apibūdinamas kaip asmenų, siekiančių tapti valstybės tarnautojais, žinių įgijimo ir įgūdžių formavimas.

Tęstinis kvalifikacijos kėlimas (specialių profesinių žinių gilinimas ir įgūdžių formavimas) privalomas valstybės tarnautojui per visą tarnybos laiką einant pareigas ar siekiant aukštesnių pareigų. Trečioji mokymo rūšis (profesinių žinių gilinimas ir įgūdžių formavimas) privaloma aukščiausių kategorijų valstybės tarnautojams, siekiantiems aukščiausių kategorijų valstybės tarnautojų pareigų. Mokymasis ir kvalifikacijos kėlimas įstatymas įtvirtinti kaip valstybės tarnautojų pareiga (20 straipsnis) ir kaip teisė (21 straipsnis).

1999 m. Valstybės tarnybos įstatyme ribojamos lėšos, skirtos tarnautojų mokymui. Jos gali sudaryti nuo 1 iki 5 procentų dydžio, lyginant su darbo užmokesčio asignavimais. Įstatyme numatyta valstybės tarnautojo atsakomybė tokiu atveju, jei po mokymo, trukusio ne mažiau kaip 3 mėnesius iš eilės, valstybės tarnautojas palieka valstybės tarnybą anksčiau negu po vienerių metų atsistatydindamas savo noru, pasitraukdamas vieneriems metams ar ilgiau iš valstybės tarnybos dėl asmeninių aplinkybių arba dėl tarnybinės nuobaudos - atleidimo iš valstybės tarnybos, per 3 mėnesius nuo dienos, kurią paliko valstybės tarnybą, jis privalo kompensuoti valstybės institucijai, įstaigai ar savivaldybei su jo mokymu susijusias išlaidas. Ši su mokymu susijusios atsakomybės nuostata kito, tačiau ji išliko ir 2002 metų Valstybės tarnybos įstatyme.

1999 m. Valstybės tarnybos įstatyme (38 straipsnis) pirmą kartą pasisakyta dėl tarnautojų mokymo valstybės strategijos, kurią nustato Vyriausybė, o institucijos, įgyvendindamos strategiją, nustato savo valstybės tarnautojų mokymo prioritetus. Institucijos, atsižvelgdamos į Vyriausybės tarnautojų mokymo strategiją, rengia metinius planus, juose numato mokymo užduotis, kurias suderinamos pagal institucijos poreikius ir individualius valstybės tarnautojų pageidavimus. Nuostata dėl individualių pageidavimų iš 2002 metų Valstybės tarnybos įstatymo vėliau buvo pašalinta. Pastebėtina, kad Vyriausybės nustatyta mokymo strategija pagal 1999 m. Valstybės

tarnybos įstatymą (38 straipsnio 1 dalis) privaloma buvo tik valstybės institucijoms, nes pagal to paties straipsnio 5 dalį savivaldybės nustatė savivaldybės tarnautojų mokymo strategiją, kuria vadovaudamosi rengė savivaldybių tarnautojų mokymo metinius planus.

Kadangi darbe atskirai bus analizuojami administraciniai aktai dėl personalo tarnybų funkcijų vykdymo organizuojant mokymus, todėl būtina pastebėti, kad šiame įstatyme buvo įtvirtinta nuostata dėl institucijų personalo tarnybų, kurios institucijoje organizuoja valstybės tarnautojų mokymą ir už jį atsako.

Per laikotarpį nuo 1999 metų iki 2002 metų naujos redakcijos Valstybės tarnybos įstatymo priėmimo Valstybės tarnybos įstatymo įgyvendinimas administraciniais aktais tarnautojų mokymo srityje nebuvo gausus, nes Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministras 2000 m. gegužės 24 d. patvirtino tik valstybės tarnautojų mokymo programų turinio reikalavimų ir mokymo programų rengimo ir atsiskaitymo už jas tvarką⁴⁴ bei tų pačių metų spalio mėnesį patvirtino mokymo programų santykio su formaliojo mokymo programomis nustatymo tvarką⁴⁵. Atkreiptinas dėmesys, kad pirmąją mokymo programų rengimo tvarką buvo bandyta kompleksiskai reglamentuoti visą programų rengimo procesą – ja buvo nustatyti įvadinio mokymo ir tęstinio kvalifikacijos kėlimo programų turinio reikalavimai, programų įvertinimo, tvirtinimo ir naudojimo tvarka. Šiame akte apibrėžtas išsamus ir konkretus tikslas, kurio siekiama mokymo programų turinio reikalavimais. Tai tobulinimas valstybės tarnautojų bendruosius ir specialiuosius gebėjimus *veikti, vadovauti, priimti sprendimus, vykdyti viešąsias programas ir projektus, veiksmingai ir kompetentingai administruoti jiems patikėtus išteklius*.

Nepasiekus pageidaujamų rezultatų bandant sureguliuoti valstybės tarnybos santykius 2002 m. balandžio 23 d. Seimas priėmė naujos redakcijos Valstybės tarnybos įstatymą⁴⁶. 2002 m. įstatyme išliko valstybės tarnautojų pareiga mokytis nustatyta tvarka (15 straipsnis) ir teisė į mokymą už valstybės ir savivaldybių biudžetų lėšas (16 straipsnis). Įstatymo 45 straipsnyje „Valstybės tarnautojų mokymo rūšys“ neliko mokymo rūšies - „aukščiausių kategorijų valstybės tarnautojų mokymas“, o tęstinį kvalifikacijos kėlimą įstatymų leidėjas suformulavo kaip *kvalifikacijos tobulinimą*. Pastebėtina, kad pasikeitė ir pačios sąvokos turinys. Jeigu tęstinis kvalifikacijos kėlimas buvo „žinių gilimas ir įgūdžių formavimas“, tai *kvalifikacijos tobulinimas* apibūdinamas kaip „specialių profesinių žinių plėtimas, valstybės valdymo ir administravimo įgūdžių bei gebėjimų tobulinimas“. Įstatyme nelieka kaip atsiros mokymo rūšies – aukščiausių

⁴⁴ Lietuvos Respublikos valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministro 2000 m. gegužės 24 d. įsakymas Nr. 65 „Dėl valstybės tarnautojų mokymo programų turinio reikalavimų ir mokymo programų rengimo ir atsiskaitymo už jas tvarkos patvirtinimo. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 43-1236.

⁴⁵ Lietuvos Respublikos valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministro 2000 m. spalio 5 d. įsakymas Nr. 107 „Dėl valstybės tarnautojų mokymo programų santykio su formaliojo mokymo programomis nustatymo tvarkos patvirtinimo. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 87-2676.

⁴⁶ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 45-1708.

kategorijų valstybės tarnautojų mokymo. Šių 18 – 20 kategorijų valstybės tarnautojų bei žemesnės kategorijos įstaigų vadovų pareiga pradėjus eiti pareigas per dvejus metus išklausti patvirtintas atitinkamas programas įtvirtinta 45 straipsnio 1 dalyje, kurioje pateikta kvalifikacijos tobulinimo sąvoka.

2002 m. Valstybės tarnybos įstatymo, detalai reguliuojančio tarnautojų mokymo santykius, naujovė – mokymo programų rengimo ir mokymo subjektų suskirstymo kriterijų nustatymas. Nuo 2009 metų Viešojo administravimo institutas rengia kvalifikacijos tobulinimo bendrąsias programas integracijos į Europos Sąjungą srityje, 18 – 20 kategorijų valstybės tarnautojų bendrąsias mokymo programas ir pagal jas moko valstybės tarnautojus. Kitų kategorijų valstybės tarnautojams programas rengia turintys teisę mokyti asmenys. Įgyvendindamas šias įstatymo nuostatas Vidaus reikalų ministras 2002 m. liepos 11 d. įsakymais patvirtino kvalifikacijos tobulinimo įstaigų tvirtinimo tvarkos taisyklės ir mokymo programų turinio reikalavimus⁴⁷.

Įstatymo 46 straipsnyje konkrečiau apibrėžtas mokymo finansavimas. Valstybės ir savivaldybių biudžetuose numatytos lėšos valstybės tarnautojų mokymui turi sudaryti ne mažiau kaip 1 procentą ir ne daugiau kaip 5 procentus tarnautojų darbo užmokesčiui nustatytų asignavimų. Griežtesnė tvarka nustatyta mokymų finansavimui, kurių trukmė ilgesnė kaip du mėnesiai. Tokiu atveju su tarnautoju turi būti sudaryta sutartis dėl mokymui skirtų lėšų grąžinimo, jeigu jis anksčiau negu po vienerių metų savo noru atsistatydina iš pareigų arba dėl tarnybinės nuobaudos atleidžiamas iš pareigų. Iš tarnybos atleistas valstybės tarnautojas, su kuriuo buvo sudaryta minėta sutartis, privalo per 6 mėnesius grąžinti institucijai jo mokymui išleistas lėšas. Buvusiam tarnautojui lėšų negrąžinus nustatytu terminu, institucija privalo kreiptis į teismą. Teismų praktika šioje bylų kategorijoje nėra gausi, tačiau vienos bylos nagrinėjimas pasiekė Lietuvos Aukščiausiąjį teismą⁴⁸. Į teismą kreipėsi Farmacijos departamentas dėl 19530 Lt išieškojimo iš atsakovo, kuris iš tarnybos buvo atleistas paskyrus tarnybinę nuobaudą –atleidimą iš valstybės tarnybos. Iki atleidimo atsakovas kvalifikaciją tobulino Tarptautinėje aukštojoje vadybos mokykloje. Kadangi tarp proceso šalių buvo sudaryta sutartis dėl lėšų grąžinimo, atsakovui jų negrąžinus gera valia, teismas ieškinį visiškai patenkino.

Valstybės tarnybos įstatyme įtvirtinta Vyriausybės prerogatyva tvirtinti *valstybės tarnautojų mokymo strategiją* (47 straipsnis). Pirmąją valstybės tarnautojų mokymo 2002-2006

⁴⁷ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2002 m. liepos 11 d. įsakymas Nr. 339 „Dėl valstybės tarnautojų mokymo programų turinio reikalavimų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2002. Nr. 77-3310, 2009, Nr. 88-3760 (galiojanti redakcija nuo 2009 m. liepos 26 d.)

⁴⁸ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2005 m. sausio 12 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-39/2005. [žiūrėta 2014-08-21]. <<http://www.infolex.lt/tp/46486>>.

metų strategiją Vyriausybė patvirtino 2002 m. liepos 8 d.⁴⁹ (Vyriausybės patvirtintų valstybės tarnautojų mokymo strategijų analizė bus pateikiama sekančioje darbo dalyje). Pagal Valstybės tarnybos įstatymo pradinę redakciją valstybės tarnautojų mokymo organizavimo tvarką nustatė Vidaus reikalų ministras. Nuo 2013 m. sausio 1 d. ši teisė perėjo Vyriausybei. Šią teisę Vyriausybė realizavo 2012 m. gruodžio 28 d. nutarimu, kuriuo patvirtino Valstybės tarnautojų mokymo organizavimo tvarkos aprašą⁵⁰. Aprašas reglamentuoja mokymo programų, mokymo planų, mokymo ataskaitų rengimo tvarką bei mokymo kokybės vertinimo sistemą.

Iki 2013 m. birželio 1 d.⁵¹ Valstybės tarnybos bendrąjį valdymą atliko Vyriausybė ir Vidaus reikalų ministras. Pakeitus Valstybės tarnybos įstatymo 48 straipsnį minėtų subjektų sąrašas buvo papildytas Vidaus reikalų ministerija ir Valstybės tarnybos departamentu. Šiai institucijai yra skirtas įstatymo 49 straipsnis, nes iki įstatymo pakeitimo departamentas buvo įvardintas kaip valstybės tarnybos tvarkymo funkcijas atliekanti institucija.

Po įstatymo 49 straipsnio pakeitimo Valstybės tarnybos departamentui yra priskirtos papildomos funkcijos valstybės tarnautojų mokymo srityje. Be jau minėtos valstybės tarnautojų mokymo strategijos įgyvendinimo koordinavimo funkcijos, departamentas tvirtina mokymo paslaugas teikiančius asmenis, valstybės tarnautojų mokymo programas, atlieka jų įgyvendinimo kokybės priežiūrą, analizuoja tarnautojų mokymo poreikius ir vykdo valstybės tarnybos valdymo gerosios praktikos sklaidą. Toks Valstybės tarnybos departamento vykdomų funkcijų apimtį padidėjimas buvo ne atsitiktinis. Nuo 2013 m. birželio 1 d., įsigaliojus naujai valstybės tarnautojų atrankos sistemai, Valstybės tarnybos departamentui suteikta teisė tikrinti bendruosius gebėjimus ir vadovavimo gebėjimus asmenų, siekiančių pretenduoti į karjeros valstybės tarnautojus.

Pastebėtina, kad valstybės tarnautojų mokymo koordinavimo problema yra aktuali nuo pat Valstybės tarnybos departamento įsteigimo 2002 metais. Tiek administracinės teisės ir viešojo administravimo sričių mokslininkai, tiek Valstybės kontrolė⁵² ne kartą akcentavo mokymo koordinavimo stoką. 2002 m. Vidaus reikalų ministro pavirtintuose Valstybės tarnybos departamento nuostatuose⁵³ be kitų funkcijų, kurios susijusios su valstybės tarnautojų mokymu, buvo įtvirtinta valstybės tarnautojų mokymo strategijos įgyvendinimo koordinavimo funkcija. Kaip jau minėta, Valstybės tarnybos įstatymo 49 straipsnyje taip pat įtvirtinta ši departamento

⁴⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. liepos 8 d. nutarimas Nr. 1073 „Dėl valstybės tarnautojų mokymo 2002-2006 metų strategijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2002, Nr.71-2981.

⁵⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. gruodžio 28 d. nutarimas Nr. 1575 „Dėl valstybės tarnautojų mokymo organizavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 155-8024.

⁵¹ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 3¹, 4, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16¹, 17, 22, 29, 30¹, 32, 34, 41, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51 straipsnių pakeitimo ir įstatymas. *Valstybės žinios*. 2012, Nr.69-3523.

⁵² Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita „Valstybės tarnautojų mokymas“. Vilnius, 2009 m. lapkričio 30 d. Nr. VA-P-40-1-22. [žiūrėta 2013-10-22].

<http://www.vkontrole.lt/audito_ataskaitos.aspx?tipas=2>.

⁵³ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2002 m. lapkričio 25 d. įsakymas Nr. 548 „Dėl valstybės tarnybos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 114-5104.

funkcija – „[...] mokymo strategijos įgyvendinimo koordinavimas“. Padėtis su valstybės tarnautojų mokymo koordinavimu pasikeitė 2013 m. sausio 1 d. įsigaliojus Vyriausybės nutarimui⁵⁴, kuriuo buvo pakeistas Valstybės tarnybos departamento statusas – iš įstaigos prie ministerijos pakeistas į Vyriausybės įstaigą, dalyvaujančią formuojant ir įgyvendinant valstybės tarnybos srities valstybės politiką. Tuo pačiu Vyriausybės nutarimu buvo patvirtinti departamento nuostatai, kuriuose įrašyta konkreti nauja departamento vykdoma funkcija – *koordinuoja valstybės tarnautojų mokymą*. Deja, Valstybės tarnybos įstatymo 49 straipsnyje Valstybės tarnybos departamento funkcija, susijusi su mokymo koordinavimu, liko nepakitusi – pagal įstatymą departamentas ir toliau *koordinuoja valstybės tarnautojų mokymo strategijos įgyvendinimą*. Valstybės tarnautojų mokymo koordinavimo klausimas plačiau bus nagrinėjamas trečioje darbo dalyje.

Kadangi valstybės tarnautojų mokymo santykius reguliuoja ne tik Valstybės tarnybos įstatymas, bet ir poįstatyminiai teisės aktai, todėl būtina juos paminėti. Pirmiausia paminėtinas naujas administracinis aktas -Vidaus reikalų ministro 2012 m. gruodžio 12 d. įsakymas, kurio patvirtintas asmenų, teikiančių mokymo paslaugas valstybės tarnautojams tvirtinimo aprašas⁵⁵. Apraše nustatyti reikalavimai fiziniams ir juridiniams asmenims, siekiantiems teikti mokymo paslaugas, jų išbraukimo iš sąrašų pagrindai. Porą metų anksčiau – 2010 metais Valstybės tarnybos departamento direktorius patvirtino asmenų, teikiančių mokymo paslaugas valstybės tarnautojams, veiklos patikrinimo taisyklės⁵⁶. Kaip nurodyta taisyklėse, patikrinimai atliekami vykdant mokymo programų įgyvendinimo kokybės priežiūrą.

2009 m. liepos 20 d. įsakymu Vidaus reikalų ministras patvirtino naujos redakcijos valstybės tarnautojų mokymo programų turinio reikalavimus⁵⁷. Patvirtintiems reikalavimams būdinga tai, kad jie buvo ne kartą keisti, o paskutinį kartą pakeisti 2014 metais. Keitimo tikslus paaškina tai, kad 2009 – 2014 metų laikotarpiu Vyriausybė yra patvirtinusi tris skirtingas valstybės tarnautojų mokymo strategijas, kuriuose buvo nustatyti skirtingi valstybės tarnautojų mokymo tikslai, skirtingos prioritetingos tarnautojų mokymo grupės.

⁵⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. spalio 31 d. nutarimas Nr. 1323 „Dėl valstybės tarnybos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos statuso ir pavadinimo pakeitimo, Valstybės tarnybos departamento nuostatų, personalo valdymo komisijos sudėties ir personalo valdymo komisijos nuostatų pavirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 129-6489.

⁵⁵ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2012 m. gruodžio 12 d. įsakymas Nr. 1V-898 „Dėl asmenų, teikiančių mokymo paslaugas valstybės tarnautojams, tvirtinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 148-7611.

⁵⁶ Valstybės tarnybos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos direktoriaus 2010 m. rugsėjo 21 d. įsakymas Nr. 27V-162 „Dėl asmenų, teikiančių mokymo paslaugas valstybės tarnautojams, veiklos patikrinimų taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 150-7702.

⁵⁷ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2009 m. liepos 20 d. įsakymas Nr. 1V-386 „Dėl valstybės tarnybos tarnautojų mokymo programų turinio reikalavimų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 88-3760.

Atskiras dėmesys skirtinas Vyriausybės 2012 m. gruodžio 28 d. nutarimui Nr. 1575, kuriuo buvo patvirtintas valstybės tarnautojų mokymo organizavimo tvarkos aprašas⁵⁸. Ši Vyriausybės teisė nustatyti valstybės tarnautojų organizavimo tvarką nuo 2013 m. sausio 1 d. yra įtvirtinta Valstybės tarnybos įstatyme. Iki tol šią funkciją vykdė Vidaus reikalų ministras. Be kitų klausimų Vyriausybės patvirtintame Apraše yra reglamentuoti reikalavimai, keliami mokymo programoms. Tačiau mokymo programų turinio reikalavimai yra patvirtinti ir 2009 m. liepos 26 d. Vidaus reikalų ministro įsakymu⁵⁹. Autorės įsitikinimu, Vyriausybės nutarimu patvirtintos aprašo nuostatos iš dalies dubliuoja Vidaus reikalų ministro įsakymu patvirtintų mokymo programų turinio reikalavimų nuostatas.

2.2.1. Valstybės tarnautojų mokymo strategijos raida: prioritetiniai tikslai ir uždaviniai, prioritetinės valstybės tarnautojų grupės

Strateginis Lietuvos tikslas – integracija į Europos Sąjungą suponavo valstybės tarnautojų mokymo 2002 – 2006 metų strategijos priėmimą⁶⁰. Strategijoje pateiktos esamos būklės apžvalgoje teigiama, kad rengimasis narystei Europos Sąjungoje didina nuolatinio valstybės tarnautojų mokymo poreikį. Strategija nustatė valstybės tarnautojų mokymo starteginius tikslus ir prioritetines valstybės tarnautojų mokymo grupes. Vienas iš strategijos prioritetinių tikslų suformuluotas ateičiai ir nusakantis valstybės tarnautojų veiklai keliamus kokybiškumo kriterijus – sudaryti sąlygas *gerinti* valstybės tarnautojų *profesionalumą* ir sukurti *veiksmingą* valstybės tarnybą. Kitas tikslas, kaip minėta, susijęs su Lietuvos stojimu į Europos Sąjungą ir su laikmečiu po įstojimo – parengti valstybės tarnautojus dirbti narystės Europos Sąjungoje sąlygomis, skiriant dėmesį *administracinių gebėjimų ugdymui*. Šių tikslų pasiekimui strategijoje numatyti svarbiausieji uždaviniai: nustatyti prioritetinius mokymo tikslus ir prioritetines mokymo grupes; nustatyti valstybės tarnautojus mokančių institucijų sistemą; užtikrinti mokymo kokybę bei racionaliai naudoti mokymui skirtas lėšas. Patebėtina, kad strategijoje neakcentuojamas *pakankamas* lėšų skirimas. Vėliau tiek mokslininkų pastabos, tiek atliktų tyrimų duomenys parodė, kad nepakankamas lėšų skirimas valstybės tarnautojų mokymui buvo pagrindas tai įvardinti kaip vieną iš aktualių problemų, įtakančių valstybės tarnautojų mokymo efektyvumą.

Strategijoje, be valstybės tarnautojų mokymo rūšių (įvadinis mokymas ir kvalifikacijos tobulinimas), yra pateiktos įvairios mokymo formos:

- su pareigomis susijusios stažuotės, kursai, seminarai, paskaitos;

⁵⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. gruodžio 28 d. nutarimas Nr. 1575 „Dėl valstybės tarnautojų mokymo organizavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 155-8024.

⁵⁹ *Supra* note, 54.

⁶⁰ *Supra* note, 31.

- tęstinės studijos aukštosiose mokyklose; nuotolinis (distancinis) mokymasis;
- pranešimų skaitymas konferencijose;
- publikacijos mokslo žurnaluose.

2002 – 2006 metų strategijoje suformuluoti trys pagrindiniai valstybės tarnautojų mokymo principai: *sistemiškumo* (mokymas apima visas institucijas); *nenutrūkstamo mokymo* (orientuotas į nuolatinį institucijų administracinių gebėjimų stiprinimą); *finansinio racionalumo* (mokymui skirtos lėšos turi užtikrinti mokymo efektyvumą).

Strategijos svarbą apibūdina joje nurodytos valstybės tarnautojų mokymą skatinančios priežastys. Tai Europos komisijos 2001 metų ataskaitoje nurodytos konkrečios sritys, kuriose būtina gerinti tarpžinybinį koordinavimą ir užtikrinti sistemiską valstybės tarnautojų mokymą. Strategijoje kaip mokymą skatinanti priežastis nurodytas būtinumas per 2002 – 2003 metus pasiekti tokį administracinių gebėjimų lygį, kuris leistų vykdyti su naryste Europos Sąjungoje susijusias funkcijas, būtinumas užtikrinti administracinius gebėjimus panaudoti Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšas ir būtinumas didinti viešojo administravimo vadybos kompetenciją (viešojo sektoriaus specialistai privalo būti pasirengę teikti paslaugas, adekvačias visuomenės piliečių poreikiams). Kaip teigiama strategijoje, pastarasis būtinumas verčia valstybės tarnautojus aktyviau siekti įgyti naujų gebėjimų strateginio planavimo, valdymo, darbo komandoje, derybų vedimo srityse.

Kaip jau buvo minėta, 2002 metų Valstybės tarnybos įstatymas, nustatydamas valstybės tarnautojų mokymo rūšis, pagal jas nustatė ir valstybės tarnautojų grupes. 2002 – 2006 metų strategija nustatė prioritėtines valstybės tarnautojų mokymo grupes, kurių priskirimui įtaką darė valstybės tarnautojo vykdomų funkcijų specifiška. Pirmajai grupei priskiriami tarnautojai, atsakingi už Vyriausybės strateginių tikslų įgyvendinimą. Pagal svarbą po jų seka valstybės tarnautojai, vykdančys pasirengimo narystei Europos Sąjungoje funkcijas. Atskirai grupei priskiriami 18 – 20 kategorijų tarnautojai. Vyriausybės dėmesį žmogiškųjų išteklių valdymui patvirtina tarnautojų, *atsakingų už personalo tvarkymą*, priskirimas atskirai valstybės tarnautojų mokymo grupei. Be nurodytų valstybės tarnautojų mokymo proceso reguliavimo sričių, 2002 – 2006 metų strategijoje buvo nustatyti reikalavimai valstybės tarnautojų mokymo programų rengimui, mokymo kokybės užtikrinimui bei mokymo finansavimui.

Apibendrinant pirmosios valstybės tarnautojų mokymo strategijos analizę teigtina, kad tai buvo reikšmingas vykdomosios valdžios priimtas teisės aktas, kuriuo pirmą kartą siekta kompleksiskai nustatyti valstybės tarnautojų mokymo *prioritetinius* tikslus, mokymo grupes ir uždavinius. Strategija apibrėžė valstybės tarnautojų mokymo institucijų sistemą, mokymo kokybės užtikrinimo priemones ir mokymams skirtų lėšų naudojimo tvarką. Vėliau parengtoje 2007 – 2010

metų valstybės tarnautojų mokymo strategijoje iš dalies buvo panaudotos 2002 – 2007 metų strategijos nuostatos dėl mokymo tikslų, uždavinių ir valstybės tarnautojų grupių.

Valstybės tarnautojų mokymo *2007 – 2010 metų strategiją* Vyriausybė patvirtino Lietuvai esant Europos Sąjungos nare⁶¹. Ir šia, antrąja valstybės tarnautojų mokymo strategija siekta nustatyti prioritetinius valstybės tarnautojų mokymo tikslus ir prioritetines mokymo grupes ir tuo sudaryti sąlygas valstybės tarnautojų mokymo *plėtrai*.

2007 – 2010 metų strategijoje nurodyta, kad ji remiasi mokymo vizija „*Profesionalūs, produktyvūs ir atviri naujovėms valstybės tarnautojai, kuriantys krašto gerovę*“. Mokymo vizija suformuluota atsižvelgiant į Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijoje⁶² nustatytus siekius „sukurti skaidrią, veiksmingą, orientuotą į rezultatus ir tintamą asmenų aptarnavimą viešojo administravimo sistemą, pagrįstą informacinėmis technologijomis“ ir į dabarties iššūkius, susijusius su žinių visuomenės kūrimu. 2007 – 2010 metų strategijoje pateikta vizijos turinio sąvoka – *valstybės tarnautojų profesionalumas reiškia tinkamą žinių, gebėjimų ir įgūdžių turėjimą, o produktyvumas – efektyvų žinių, gebėjimų ir įgūdžių taikymą siekiant socialinės ekonominės plėtros tikslų*.

Pastebėtina, kad rengiant 2007 – 2010 metų strategiją Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos nuostatomis buvo pasiremta ne atsitiktinai. Joje jau 2004 metais buvo teigiama, kad „asmenys turi teisę reikalauti, kad valstybės institucijos bei įstaigos dėtų visas pastangas, įgyvendindamos Lietuvos Respublikos Vyriausybės numatytus tikslus, kad jos tinkamai teiktų paslaugas. Vykdomos valstybės tarnybos reformos tikslas – modernizuoti žmogiškųjų išteklių valdymą, suformuoti profesionalią ir stabilią valstybės tarnybą, atitinkančią ES taikomus kriterijus. Lietuvos narystė ES iškelia būtinybę formuoti valstybės tarnyboje naują organizacinę elgseną, susijusią su administracinių gebėjimų stiprinimu“.

2007 – 2010 metų strategijoje apibrėžti du mokymo tikslai – didinti valstybės tarnybos administracinius gebėjimus ir, antras – užtikrinti veiksmingą tarnautojų mokymo kokybės priežiūros ir vertinimo sistemą. Mokymo uždaviniai pateikti bendro pobūdžio – mokyti tarnautojus pagal nustatytus mokymo prioritetus ir tobulinti valstybės tarnautojų mokymo koordinavimo mechanizmą.

Strategijoje nustatyti prioritetiniai valstybės tarnautojų mokymo tikslai ir prioritetinės valstybės tarnautojų grupės skiriasi nuo 2002 – 2006 metų strategijoje nustatytų prioritetų. Tai matyti iš pateikiamos I lentelės.

⁶¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. lapkričio 22 d. nutarimas Nr. 1163 „Dėl valstybės tarnautojų mokymo 2007-2010 metų strategijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 127-4845.

⁶² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 488 „Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 69-2399.

1 lentelė. Valstybės tarnautojų prioritetiniai mokymo tikslai ir prioritetinės grupės

| Valstybės tarnautojų mokymo strategija/metai | Prioritetiniai mokymo tikslai | Prioritetinės valstybės tarnautojų grupės |
|--|---|--|
| 2002-2006 | <ol style="list-style-type: none"> 1. Pasirengimas vykdyti funkcijas, susijusias su ES teisės (<i>acquis</i>) įgyvendinimu. 2. Pasirengimas dalyvauti ES teisėkūros procese ir ES institucijų veikloje. 3. Užsienio kalbų mokėjimas. 4. Kompiuterinio raštingumo įgūdžių formavimas. 5. Gebėjimas spręsti problemas, susijusias su Vyriausybės strateginių tikslų įgyvendinimu, tobulinimas. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Tarnautojai, atsakingi už Vyriausybės strateginių tikslų įgyvendinimą. 2. Tarnautojai, kurie vykdo pasirengimo narystei ES funkcijas. 3. 18-20 kategorijų tarnautojai. 4. Tarnautojai, atsakingi už personalo tvarkymą. 5. Tarnautojai, priimti į tarnybą pirmą kartą konkurso būdu |
| 2007-2010 | <ol style="list-style-type: none"> 1. Tobulinti gebėjimus, susijusius su institucijų strateginių tikslų įgyvendinimu. 2. Dalyvauti ES sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo procesuose, pasirengti pirmininkauti ES 2013 metais. 3. Tobulinti visų lygių tarnautojų gebėjimus administruoti ES struktūrinę paramą. 4. Vykdyti privalomą mokymą. 5. Plėtoti tarnautojų žinias profesinės etikos ir korupcijos prevencijos srityse 6. Stiprinti kalbų mokėjimą ir kompiuterinį raštingumą. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Tarnautojų tikslinės grupės atsakingos už institucijų strateginių tikslų įgyvendinimą. 2. Tarnautojai, atsakingi už ES paramos panaudojimą. 3. Tarnautojų tikslinės grupės, susijusios su ES sprendimų priėmimu, įgyvendinimu ir pasirengimu pirmininkauti ES 2013 metais. 4. Tarnautojų tikslinės grupės, kurios privalomai turi išklausti mokymo programas. 5. Tarnautojai, atsakingi už personalo tvarkymą. |

Šaltinis: parengta autorės pagal Valstybės tarnautojų mokymo 2002-2006/2007-2010 metų strategijos duomenis

Analizuojant 1 lentelėje pateiktus duomenis apie prioritetines tarnautojų grupes galima pastebėti, kad 2002-2006 metų strategijoje ketvirtoje eilutėje įrašyti tarnautojai, atsakingi už personalo tvarkymą, o 2007-2010 metų strategijoje įrašyti viena eilute žemiau – kaip paskutinė tarnautojų grupė, bet dar priskiriama prioritetinei. Pasirodo, tai nebuvo teksto korektūros klaida, nes 2011-2013 metų strategijoje tarnautojai, atsakingi už personalo tvarkymą, prioritetinėms valstybės tarnautojų grupėms iš viso nebepiskiriami. Tačiau strategijos įgyvendinimo priemonių sąrašė nurodyta, kad visos institucijos analizuoja valstybės tarnautojų *mokymo poreikius* ir *mokymo efektyvumą*. Žinant, kad institucijose valstybės tarnautojų mokymo poreikius nustato ir mokymų efektyvumą vertina (privalo vertinti) personalo tarnybos, kyla klausimas, ar gali institucijų personalo tarnybų tarnautojai tinkamai analizuoti mokymo poreikius ir mokymo efektyvumą, jeigu viešojo administravimo subjektų piramidės viršūnėje esanti Vyriausybė šiai valstybės tarnautojų grupei skiria vis mažėjančią dėmesį? Teigtina, kad ne. Be abejo, problema glūdi ne Vyriausybėje, kuri formaliai nutarimu patvirtina valstybės tarnautojų mokymo strategiją, bet tose viešojo administravimo institucijose, kurios rengia strategijos projektą. Svarbiausioji iš jų – Valstybės tarnybos departamentas. Ne be šio departamento žinios sekančioje valstybės tarnautojų mokymo 2011-2013 metų strategijoje personalo tarnybų tarnautojams neliks vietos prioritetinių grupių sąrašė.

Strategijoje pirmą kartą konstatuota, kad esant decentralizuotai valstybės tarnautojų mokymo sistemai, *sunku koordinuoti valstybės tarnautojų mokymą*. Kaip to pavyzdys nurodomi

institucijų mokymo planai, kurie netapo tarnautojų kasmetinio vertinimo, jų mokymo poreikių nustatymo ir mokymo koordinavimo dalimi. Sudarant planus ne visada atsižvelgiama į strateginiams tikslams įgyvendinti būtinus mokymo poreikius.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad atlikus valstybės tarnautojų mokymo stiprybių, silpnybių, galimybių ir grėsmių (SSGG) analizę ir įvertinus vidaus ir išorės veiksnius, šioje strategijoje pateiktos nustatytos mokymo stiprybės, silpnybės, galimybės ir grėsmės. Neminint visų strategijoje nurodytų valstybės tarnautojų mokymo stiprybių ir galimybių, tikslinga paminėti keletą mokymo silpnybių ir grėsmių. Šie valstybės tarnautojų mokymo faktoriai buvo ir yra aktualūs ir dabar. Jų (silpnybių ir grėsmių) šalinimas ir toliau lieka aktualus siekiant efektyvaus valstybės tarnautojų mokymo. Valstybės tarnautojų mokymo silpnybių ir grėsmių turinys pateikiamas 2 lentelėje.

2 lentelė. Valstybės tarnautojų mokymo silpnybės ir grėsmės

| Valstybės tarnautojų mokymo strategija/metai | Silpnybės | Grėsmės |
|--|--|--|
| 2007-2010 | <ol style="list-style-type: none"> 1. Kai kuriose institucijose mokymui lėšų skiriama mažiau, negu nustatyta įstatyme. 2. Kvalifikacijos tobulinimas nepakankamai susietas su tarnybinės veiklos vertinimu. 3. Nepakankamai koordinuojama mokymo įstaigų veikla-tai trukdo koordinuoti aktualių programų rengimą. 4. Nepakankama vadovų lyderio kompetencija-mokymas traktuojamas ne kaip investicija, o kaip išlaidos. 5. Silpni darbinių ES kalbų mokėjimo įgūdžiai. 6. Už personalo tvarkymą atsakingi darbuotojai stokoja gebėjimų atlikti žmogiškųjų išteklių vystymo funkcijas. 7. Nepakankami tarnautojų gebėjimai viešojo ir vidaus administravimo srityse 8. Nepakankama mokymo programų specifinių specialybių tarnautojams pasiūla. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Nepakankamas lėšų skirimas lemia tarnautojų profesionalumo stoką. 2. Nepakankamas tarnautojų profesionalumas mažina institucijų veiklos efektyvumą ir visuomenės pasitikėjimą valstybės tarnyba. 3. Nėra veiksmingo tarnautojų mokymo koordinavimo mechanizmo, neatliekamas mokymo paslaugų vertinimas – tuo sudaromos sąlygos teikti nepakankamos kokybės mokymo paslaugas. 4. Esant silpnoms tarnautojų mokymo sąsajoms su institucijų strateginiais tikslais – neracionaliai naudojamos mokymui skirtos lėšos. 5. Nepakankama tarnautojų kvalifikacija gali trukdyti skaidriai naudoti ES struktūrinę paramą. Dėl to gali nukentėti šalies ekonominė plėtra. |

Šaltinis: autorės parengta pagal Valstybės tarnautojų mokymo 2007-2010 metų strategijos duomenis

Iš 2 lentelėje pateiktų duomenų atkreiptinas dėmesys į dvi silpnybes: pirma - už *personalo tvarkymą atsakingi darbuotojai stokoja gebėjimų* atlikti žmogiškųjų išteklių vystymo funkcijas ir antra - nepakankamai koordinuojama mokymo įstaigų veikla ir tai trukdo koordinuoti aktualių programų rengimą. Šios dvi strategijoje nurodytos silpnybės, kaip matysime vėliau, nebus tinkamai įvertintos taip, kad rengiant kitų laikotarpių strategijas būtų į jas atsižvelgta ir jos, kaip silpnybės, būtų pašalintos. Tačiau objektyviai vertinant vėliau padarytus pokyčius rengiant mokymo strategijas būtina pastebėti, kad mokymo įstaigų veiklos koordinavimo srityje vėliau svarbų vaidmenį atliks Valstybės tarnybos departamentas.

2007 – 2010 metų strategijoje pirmą kartą nurodyta, kad jos įgyvendinimą koordinuoja ir jos stebėseną atlieka Valstybės tarnybos departamentas, o stebėseną atliekama pagal tokius vertinimo kriterijus, kaip:

- *per metus mokyme dalyvavusių tarnautojų dalis (procentais) ir dalyvavusių mokyme pagal atskirus prioritetinius tikslus, dalis (procentais);*
- *tarnautojų mokymui skiriamos lėšos (procentais);*
- *pavirtintų mokymo programų skaičius (vienetais);*
- *mokymo kokybę teigiamai arba neigiamai vertinančių tarnautojų skaičius (procentais).*

Be abejo, strategijos įgyvendinimo stebėsenos vykdymas pats savaime yra pozityvus reiškinys valstybės tarnautojų mokymo procese. Tačiau diskutuotina dėl nustatytų vertinimo kriterijų. Pagal dabar galiojančią tvarką valstybės tarnautojai po įvykusio mokymo privalo Valstybės tarnybos departamento sistemos „Savitarna“ posistemėje „VATIS“ užpildyti elektroninę anketą - klausimyną apie išklaustytų mokymų kokybę ir įvertinti mokymo kokybę. Dalis anketos klausimų yra skirta įvertinti apgyvendinimo, maitinimo organizavimo ir kitus aspektus, kurie tiesiogiai nėra susiję su gautos paslaugos – žinių turinio kokybe. Tokiu būdu vertinant mokymo proceso sudedamąsias dalis yra tikimybė susidaryti klaidingą nuomonę apie visą mokymo kokybę.

20011 – 2013 metų valstybės tarnautojų mokymo strategiją⁶³ Vyriausybė patvirtino laikotarpiu, kuris buvo įvardintas tebesitęsiančiu ekonominiu sunkmečiu. Strategijoje akcentuotas valstybės tarnautojų mokymo sumažėjimas ir tai, kad nustatyta *decentralizuota* valstybės tarnautojų mokymo sistema nuolat *tobulinama ir plėtojama*. Nors Vyriausybė 2006 metais, tvirtindama 2007-2010 metų valstybės tarnautojų mokymo strategiją, pirmą kartą konstatavo **decentralizuoto** mokymo vieną iš trūkumų - *sunkumą koordinuoti valstybės tarnautojų mokymą*, po 5 metų Vyriausybė apie **decentralizuotos** mokymo sistemos tobulinimą ir plėtojimą pasisakė kaip apie sėkmingai siekiamą tikslą.

Strategijoje nurodyta, kad ji susijusi su 2010 m. birželio 2 d. Vyriausybės patvirtinta Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija⁶⁴, kurioje „viena iš numatytų bendrojo valstybės tarnybos valdymo ir jos teisinio reglamentavimo tobulinimo gairių yra valstybės tarnautojų mokymo sistemos tobulinimas modernizuojant žmogiškųjų išteklių valdymą, diegiant *kompetencijų valdymo modelį*“. R. Rekašienė pagrindinį tarnautojų kompetencijų modelio ir jo taikymo metodikos tikslą apibūdina taip: *„tobulinti valstybės tarnybos valdymą. Tikimasi, kad jis sukurs galimybę kryptingai formuoti personalą taip, kad jis atitiktų pagrindines valstybės tarnybos*

⁶³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. sausio 12 d. nutarimas Nr. 20 „Dėl valstybės tarnautojų mokymo 2011-2013 metų strategijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 6-230.

⁶⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. birželio 2 d. nutarimas Nr. 715 „Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 69-3440.

*vertybes, misiją ir pagrindines funkcijas; užtikrins vientisą valstybės tarnybos žmogiškųjų išteklių valdymo sistemą, integruojant žmogiškųjų išteklių procesus: atranką, vertinimą, mokymą ir ugdymą, karjeros planavimą; leis kelti nuoseklius reikalavimus, kuriuos turi atitikti visi valstybės tarnautojai, ir kryptingai ugdyti valstybės tarnautojus bei planuoti jų karjerą*⁶⁵.

Koncepcijoje numatyta eilė bendrojo valstybės tarnybos valdymo ir jos *teisinio reglamentavimo* tobulinimo gairių, iš kurių tikslinga išskirti tas, kurios labiausiai siejasi su šio darbo tema. Vienoje iš gairių įtvirtinta nuostata dėl mokymo sistemos tobulinimo modernizuojant žmogiškųjų išteklių valdymą ir diegiant kompetencijų valdymo modelį. Su šia gaire siejasi naujai priimtų tarnautojų įvadinio mokymo tobulinimas, suteikiant galimybę tarnautoją priėmusiai įstaigai pačiai apsispręsti dėl mokymo formos ir turinio. Svarbios ir paminėtinos kitos dvi gairės, kuriose numatyta nustatyti vadovų centralizuotus mokymus ir siekti pusiausvyros tarp bendrosios ir specialiosios kompetencijos bei daugiau dėmesio skirti *tarnautojų analitinei, vadybinei, komunikacinei kompetencijai*.

Strategijos įžanginėje dalyje pateikta informacija apie Valstybės kontrolės 2009 metais atliktą valstybės tarnautojų mokymo auditą ir jo metu nustatytus trūkumus. Ši Valstybės kontrolės ataskaita plačiau darbe dar bus analizuojama, tačiau atkreiptinas dėmesys į Vyriausybės strategijoje suformuluotą išvadą, kad trūkumų šalinimui būtina *tobulinti teisinį reglamentavimą* taip, kad būtų nustatyta institucijų pareiga vertinti bei analizuoti *tarnautojų mokymo efektyvumą*. Pastebėtina, kad iki šios 2011-2013 metų strategijos priėmimo *mokymo efektyvumo* klausimas teisės aktuose nebuvo keliamas, nors mokymo efektyvumo vertinimo klausimu ne vienerius metus pasisakė Lietuvos mokslininkai.

2011-2013 metų strategijoje numatyti valstybės tarnautojų mokymo tikslai skirstomi į bendruosius ir prioritetinius, o prioritetinių valstybės tarnautojų grupių mokymas pateikiamas kaip strategijos tikslų įgyvendinimo uždavinys. Prioritetinei tarnautojų grupei strategijoje priskirti tarnautojai, teikiantys paslaugas gyventojams. Kadangi ši tarnautojų grupė 2011-2013 metų strategijoje nurodyta pirmą kartą, todėl darytina išvada, kad būtent ši tarnautojų grupė pakeitė (išstūmė) 2007-2010 metų strategijoje įtrauktą tarnautojų grupę, atsakingą už institucijos personalo tvarkymą.

Strategijoje nurodyti konkretūs uždavinių vertinimo kriterijai bei institucijų veiksmams įgyvendinant strategiją. Dalis nurodytų strategijos komponentų pateikiami 3 lentelėje.

⁶⁵ Rekašienė, R. Valstybės tarnautojų kompetencijų modelis: Ko juo siekiama ir kaip jis veiktų? *Valstybės tarnybos aktualijos*. 2014, Nr. 10, P. 3.

3 lentelė. 2011-2013 metų valstybės tarnautojų mokymo strategija

| Valstybės tarnautojų mokymo strategija/metai | Bendrieji tikslai | Prioritetiniai tikslai | Strategijos tikslų įgyvendinimo uždaviniai | Prioritetinės valstybės tarnautojų grupės |
|--|--|--|--|---|
| 2011-2013 | 1. Siekti, kad tarnautojai gebėtų profesionaliai ir efektyviai atlikti savo pareigas 2. Tobulinti tarnautojų mokymo sistemą, kad būtų užtikrinta mokymo kokybė ir efektyvumas | 1. Tobulinti vadovavimo gebėjimus, stiprinti lyderiavimo, vadybinę ir valdymo kompetenciją. 2. Tobulinti gebėjimus, susijusius su ES sprendimų priėmimu ir pasirengimu pirmininkauti ES 2013 metais | 1. Mokyti prioritetines tarnautojų grupes. 2. Institucijose pagal jų strateginius tikslus papildomai nustatyti aktualias prioritetines grupes ir jas mokyti. 3. Plėtoti tarnautojų mokymo poreikių ir mokymo efektyvumo vertinimo ir analizės sistemą. | 1. Tarnautojai, einantys vadovaujančias pareigas. 2. Tarnautojai, susiję su ES sprendimų priėmimu ir pirmininkavimu ES. 3. Tarnautojai, teikiantys paslaugas gyventojams. |

Šaltinis: parengta autorės pagal Valstybės tarnautojų mokymo 2011-2013 metų strategiją

Iš pateiktos 3 lentelės duomenų matyti, kad už institucijos personalo tvarkymą atsakingi tarnautojai į prioritetinę grupę nepatenka. Priskirti šią tarnautojų grupę prioritetinei ar ne – tokią teisę strategijoje suteikiama pačiai institucijai. Ir tai priklausys nuo institucijos vadovo požiūrio.

Strategijoje pažymima, kad jos įgyvendinimą koordinuoja ir jo stebėseną atlieka Valstybės tarnybos departamentas, o institucijos, įgyvendinant strategiją, analizuoja mokymo poreikius ir mokymo efektyvumą bei atsižvelgdamos į strategijos prioritetinius mokymo tikslus, prioritetines grupes bei atsižvelgdamos į įstaigos prioritetinius tikslus ir prioritetines grupes, organizuoja atitinkamą mokymą. Kaip matysime toliau, šios deklaratyvios strategijos nuostatos įgyvendinimui kliūtimi taps valstybės tarnautojų mokymo organizavimo tvarkos apraše Valstybės tarnybos departamentui suteikti įgaliojimai tikrinti parengtų mokymo planų atitikimą strategijos nuostatomis.

Strategijoje pasisakyta dėl mokymams skiriamų lėšų naudojimo. Jos pirmiausia turi būti naudojamos mokymui pagal strategijoje nustatytus prioritetinius tikslus bei prioritetines grupes bei pagal institucijos nustatytus prioritetinius tikslus bei prioritetines grupes, kurie siejami su institucijos strateginių tikslų įgyvendinimu. Reiškia, valstybės tarnautojų grupių, kurios nepateko į strategijoje nustatytas prioritetines grupes, mokymams skirti lėšų buvo galima tik tokiu atveju, jeigu jų pakako ir liko organizavus prioritetinių grupių mokymus.

2014-2017 metų strategiją Vyriausybė patvirtino 2014 m. gegužės 28 d⁶⁶. Šio strategijos skiriamasis bruožas, ją lyginant su ankstesnėmis darbe analizuotomis tarnautojų mokymo strategijomis – keturi programiniai teisės aktai, kurie lėmė 2014-2017 metų strategijos parengimą. Vienas iš paminėtų dokumentų – Vyriausybės 2012-2016 metų programa⁶⁷. Vyriausybės

⁶⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. gegužės 22 d. nutarimas Nr. 481 „Dėl valstybės tarnautojų mokymo 2014-2017 metų strategijos patvirtinimo“. TAR, 2014-05-30, Nr. 5848.

⁶⁷ Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. gruodžio 13 d. nutarimas Nr. XII-51 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos. Valstybės žinios. 2012, Nr. 149-7630.

programos 414 punkte teigiama, kad siekiant, kad valstybės tarnautojų mokymo sistema būtų efektyvesnė, daugiau dėmesio bus skiriama valstybės tarnautojų *praktiniams, analitiniams* įgūdžiams lavinti, valstybės tarnautojų mokymai bus labiau susieti su *kompetencijų vadyba*, reikliau bus vertinami mokymo paslaugas teikiančių subjektų *gebėjimai* ir jų teikiamų *paslaugų kokybė*, bus skatinama per mokymus įgytas žinias taikyti praktiškai, tikslingiau naudojami mokymai kaip valstybės tarnautojų motyvavimo priemonė, efektyviau bus naudojamos mokymui skirtas ES fondų ir programų lėšos. Be to, Vyriausybės programoje įtvirtintas valstybės valdymo politikos tikslas – valstybės valdymą nuosekliai artinti prie Lietuvos Respublikos *piliečių poreikių tenkinimo*. Patogesnis administracinių paslaugų teikimas gyventojams siejamas su Vyriausybės įstaigų tinklo pertvarkymu, viešajame sektoriuje dirbančių asmenų *kompetencijos stiprinimu*.

2014-2017 metų strategiją lėmė ir Seimo 2012 m. gegužės 15 d. nutarimu patvirtinta Valstybės pažangos strategija „Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“⁶⁸ (toliau tekste- Pažangos strategija) ir Vyriausybės nutarimu 2012 m. lapkričio 28 d. patvirtinta 2014-2020 metų nacionalinės pažangos programa⁶⁹ (toliau tekste- Pažangos programa). Pažangos strategijoje teigiama, kad: „*Turi būti ne tik tenkinami pagrindiniai saugumo, žmogiškojo orumo poreikiai, bet ir teikiamos mums reikalingos geros kokybės paslaugos. [...] viešasis valdymas turi būti neatsiejamas nuo veiklos efektyvumo ir sprendimai įgyvendinami kuo mažesnėmis sąnaudomis. [...]. Dabartinė sistema nesudaro pakankamai galimybių vadovaujančių tarnautojų lyderiavimo ir vadovavimo kompetencijai ir profesionalumui ugdyti*“.

Pažangos programoje vienas iš uždavinių yra stiprinti institucinius gebėjimus ir didinti valstybės tarnybos patrauklumą. Tuo tikslu siekiama:

- stiprinti aukštesniąją valstybės tarnybą;
- stiprinti tarnautojų strategines kompetencijas, būtinas vadovauti;
- didinti institucijų darbuotojų gebėjimus priimti sprendimus;
- stiprinti valstybės tarnautojų analitinius, konceptualaus mąstymo, bendradarbiavimo ir kitus aktualius bendruosius gebėjimus, kurie būtų įtvirtinti valstybės tarnautojų mokymo strateginiuose dokumentuose.

Ne mažiau svarbus ir analizės vertas mokymo strategijos priėmimą lėmęs teisės aktas – Viešojo valdymo tobulinimo 2012-2020 metų programa⁷⁰(toliau tekste-Programa). Programa siekta numatyti esminius viešojo valdymo pokyčius, kuriuos atlikti būtina, kad didėtų viešojo valdymo proceso efektyvumas ir geriau būtų tenkinami visuomenės poreikiai, kad viešojo

⁶⁸ Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. gegužės 15 d. nutarimas Nr. XI-2015 „Dėl valstybės pažangos strategijos „Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“ patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 61-3050.

⁶⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. lapkričio 28 d. nutarimas Nr. 1482 „Dėl 2014-2020 metų nacionalinės pažangos programos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 144-7430.

⁷⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. vasario 7 d. nutarimas Nr. 171 „Dėl viešojo valdymo tobulinimo 2012-2020 metų programos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 22-1009.

valdymo institucijos teiktų geros kokybės *administracines ir viešąsias paslaugas*. Programoje akcentuota, kad viešojo valdymo institucijos gebėtų priimti ir įgyvendinti visuomenės poreikiais ir kitais įrodymais pagrįstus sprendimus, reikia tam tikrų valstybės tarnybos gebėjimų ir kompetencijos, užtikrinančios valstybės tarnybos profesionalumą. Siekiant didinti institucijų veiklos efektyvumą, būtina didinti valstybės tarnybos patrauklumą, t.y. būtina jos lankstumą ir kompetenciją. Programoje aiškiai suformuluota nuostata dėl *centralizuoto tarnautojų mokymo* perspektyvos: „*Diegiant Lietuvos valstybės tarnybai optimalų kompetencijų modelį, bus nustatytos viešajam interesui svarbios valstybės tarnautojų kompetencijos ir mokymas labiau susietas su kompetencijų vadyba. Tobulinant valstybės tarnautojų lyderystės, žmogiškųjų išteklių valdymo, analitinio, strateginio mąstymo kompetenciją, tam, kad būtų efektyviai naudojamos mokymui skirtos Europos Sąjungos fondų ir programų lėšos, bus siekiama užtikrinti centralizuotą valstybės tarnautojų mokymą pagal nustatytus reikalavimus*“.

Kaip buvo minėta, 2014-2017 metų tarnautojų mokymo strategijos parengimą lėmė, be kitų programinių dokumentų, ir Viešojo valdymo tobulinimo 2012-2020 metų programa, kurios 13.3.3. papunktyje pasisakyta dėl centralizuoto valstybės tarnautojų mokymo. 2014-2017 metų tarnautojų mokymo strategija patvirtinta 2014 metų gegužės mėnesį (praėjus dviem metams), tačiau strategijos 3 punkte teigiama, kad valstybės tarnybos įstatyme nustatyta *decentralizuota* tarnautojų mokymo sistema nuolat tobulinama ir plėtojama.

Strategijoje pateikta 2011-2013 metų tarnautojų mokymo strategijos įgyvendinimo apžvalga, kartu pažymint, kad „nepaisant pozityvių tendencijų, valstybės tarnautojų mokymo ir kvalifikacijos tobulinimo sritis tebėra tobulintina, nes dar nėra bendros reikalavimų valstybės tarnautojų žinioms, įgūdžiams ir gebėjimams sistemos, trūksta lankstesnių mokymo organizavimo formų. Spręsti problemas padėtų *centralizuotas* valstybės tarnautojų strateginių kompetencijų tobulinimas, galimybės ugdyti kompetencijas įvairiomis mokymo formomis ir būdais, taip sudarant tinkamas prielaidas turėti valstybės tarnyboje veiksmingesnius esamus ir būtinus žmogiškuosius išteklius“.

Strategijoje suformuluotas tarnautojų mokymo strateginis tikslas – didinti tarnautojų veiklos efektyvumą ir nustatytas tikslo įgyvendinimo tarnautojų mokymo uždavinys – organizuoti / vykdyti tarnautojų mokymus pagal atskiras prioritėtines mokymo grupes. Strategijoje pirmą kartą pasisakyta vieno iš prioritėtinių tarnautojų mokymo prioritėtinio tikslo – didinti tarnautojų mokymo efektyvumą – įgyvendinimo uždavinio. Strategijos prioritėtiniai tikslai ir prioritėtinės grupės pateikti 4 lentelėje.

4 lentelė. Valstybės tarnautojų mokymo prioritetiniai tikslai, prioritetinės mokymo grupės

| Valstybės tarnautojų mokymo strategija/ metai | Prioritetiniai tikslai | Prioritetinės grupės |
|---|--|---|
| 2014-2017 | <p>1. Stiprinti valstybės tarnautojų strategines kompetencijas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - vadovavimo, lyderystės ir pokyčių valdymo gebėjimus; - komunikacinius įgūdžius; - analitinius gebėjimus; - teikiančių paslaugas gyventojams, orientavimosi į klientą gebėjimus ir įgūdžius; - žinias profesinės etikos ir korupcijos prevencijos srityje <p>2. Didinti valstybės tarnautojų mokymo efektyvumą.</p> | <p>1. 18-20 kategorijų valstybės tarnautojai;</p> <p>2. Vidurinės grandies vadovai;</p> <p>3. Tarnautojai, teikiantys paslaugas gyventojams;</p> <p>4. Tarnautojai, kurie susiję su padidinta rizika, korupcijos reiškiniais;</p> <p>5. Tarnautojai, kurie atlieka korupcijos prevencijos ir kontrolės funkcijas.</p> |

Šaltinis: parengta autorės pagal Valstybės tarnautojų mokymo 2014-2017 metų strategiją

Iš 4 lentelėje pateiktų duomenų matyti, kad institucijų personalo tarnybų tarnautojų mokymui dėmesio neskirta. Šios tarnautojų grupės atliekamos funkcijos nėra susijusios su padidinta rizika ar korupcijos reiškiniais, nėra ši grupė ir teikianti paslaugas gyventojams.

Apibendrinant darbo dalį teigtina, kad įstatymų leidėjas, reguliuodamas valstybės tarnybos santykius, lygiagrečiai siekė sureguliuoti ir valstybės tarnautojų mokymo santykius. Pirmieji bandymai įstatymu įtvirtinti valstybės tarnautojų teisę ir pareigą tobulinti kvalifikaciją buvo atlikti priimant 1999 metų redakcijos Valstybės tarnybos įstatymą. Tobulinant Valstybės tarnybos įstatymą 2002 metais buvo sureguliuoti esminiai valstybės tarnautojų vertinimo ir kvalifikacijos tobulinimo poreikio nustatymo klausimai, nustatytos mokymo rūšys, nustatyta mokymo finansavimo tvarka. Įstatymu pavesta Vyriausybei tvirtinti valstybės tarnautojų mokymo strategiją, joje numatant prioritetinius valstybės tarnautojų mokymo tikslus ir prioritetines mokymo grupes.

Įgyvendinant Valstybės tarnybos įstatymą Vyriausybė patvirtino valstybės tarnautojų mokymo organizavimo tvarkos aprašą, Vidaus reikalų ministras patvirtino mokymo programų turinio reikalavimus bei asmenų, teikiančių mokymo paslaugas, tvirtinimo tvarką. Vykdydamas pavestas mokymo proceso kontrolės funkcijas Valstybės tarnybos departamentas patvirtino asmenų, teikiančių mokymo paslaugas, veiklos patikrinimo taisyklės. Tai pagrindiniai teisės aktai, kuriais iš esmės yra reglamentuotas valstybės tarnautojų mokymas.

Valstybės tarnautojų mokymo procesas susideda iš eilės procedūrų, kurios atliekamos pradedant mokymo poreikio nustatymu ir baigiant mokymo programos išregistravimu. Tai reglamentuojančios teisės normos analizuojamos 3 darbo dalyje.

3. VALSTYBĖS TARNAUTOJŲ MOKYMO PROCEDŪRŲ ADMINISTRACINIS TEISNIS REGLAMENTAVIMAS

3.1. Valstybės tarnautojų mokymo poreikio nustatymas

Siekiant užtikrinti valstybės tarnautojų sėkmingą ir efektyvų mokymo ir kvalifikacijos tobulinimo procesą institucijoje, būtina sistemiškai nustatyti mokymo ir kvalifikacijos tobulinimo poreikius bei tikslus, tinkamai įgyvendinti bei nuolat vertinti mokamąsias programas. Mokymo poreikis apibrėžiamas kaip bet koks valstybės tarnautojo žinių, supratimo, įgūdžių ar požiūrių trūkumas, kuris reikalingas institucijoje. Valstybės tarnautojų profesinio ugdymo poreikis atsiranda tada, kai darbo vietos reikalavimai ir jas užimančių valstybės tarnautojų profesinis pasirengimas pradeda nesutapti. Mokymo poreikių analizė yra institucijos mokymo poreikių nustatymo procesas siekiant atsakyti į klausimą, ar institucija turi poreikių, tikslų ir problemų, kuriuos reikia nukreipti į valstybės tarnautojų mokymus. A. Patapas ir R. Kasperavičiūtė teigia, kad „siekiant nustatyti valstybės tarnautojų mokymo ir kvalifikacijos tobulinimo poreikių nustatymo efektyvumą institucijoje, svarbu išsiaiškinti: koks yra institucijos vadovybės požiūris į valstybės tarnautojų mokymą ir kvalifikacijos tobulinimą; ar mokymo ir kvalifikacijos tobulinimo poreikių nustatymas yra reguliari veikla; į ką yra orientuoti nustatyti mokymo ir kvalifikacijos tobulinimo poreikiai; koku būdu nustatomi mokymo ir kvalifikacijos tobulinimo poreikiai“⁷¹.

Kokie Lietuvos teisės aktai reglamentuoja valstybės tarnautojų mokymo poreikių nustatymo kriterijus, metodus ir procedūras? Valstybės tarnybos įstatymo 22 straipsnyje yra įtvirtintos valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo nuostatos ir apibrėžti atvejai, kai tiesioginis valstybės tarnautojo vadovas ir vertinimo komisija siūlo valstybės tarnautojui tobulinti jo kvalifikaciją. Vyriausybės 2002 m. birželio 17 d. nutarimu Nr. 909 (galiojanti redakcija nuo 2007 m. spalio 26 d.) patvirtintos Valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo taisyklės⁷² (toliau-Vertinimo taisyklės) reglamentuoja valstybės tarnautojo tarnybinės veiklos kasmetinio vertinimo procedūrą, kurios metu gali būti pateiktas siūlymas tobulinti vertinamo valstybės tarnautojo kvalifikaciją. Detaliau mokymo poreikių nustatymo šie teisės aktai nereglamentuoja.

Būtina paminėti Valstybės tarnybos departamento 2012 m. kovo 14 d. Rekomendacijas dėl valstybės tarnautojų mokymo poreikių nustatymo, kurios buvo parengtos atlikus apklausą dėl

⁷¹ Patapas, A., Kasperavičiūtė, R. Valstybės tarnautojų mokymo ir kvalifikacijos tobulinimo sistemos efektyvumas Policijos departamente prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos. *Viešoji politika ir administravimas*. 2009. Nr. 28, p. 79-88.

⁷² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. spalio 26 d. nutarimas Nr. 1106 „Dėl valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo taisyklių bei valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo kriterijų“. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 110-4508.

valstybės tarnautojų mokymo 2011-2014 metais plėtos kryptį⁷³. Pastebėtina tai, kad šios rekomendacijos parengtos iš esmės naudojantis Yrjo Venna ir Joergen Nedergaard parengta darbe jau paminėta 2001 metų ataskaita apie mokymo poreikių analizės metodus (toliau-Metodika)⁷⁴. Šių autorių mokymo poreikių analizės metodus analizavo valstybės tarnautojų mokymo problemas nagrinėję Lietuvos mokslininkai - Česnulevičienė ir J. Lakis (2002), A. Patapas ir R. Kasperavičiūtė (2009) ir kiti bei jau minėtas Valstybės tarnybos departamentas. Kadangi pagrįsta šių autorių išvada, jog institucijų mokymo poreikių nustatymas reikalauja nuolatinio dėmesio ir gerai parengtos tyrimo metodikos (o tokia vadovavosi ir Valstybės tarnybos departamentas rengdamas rekomendacijas), todėl būtina šioje darbo dalyje glaustai atskleisti bent pagrindines valstybės tarnautojų mokymo poreikių analizės metodų gaires.

Pasak Metodikos autorių, atliekant mokymo poreikių analizę būtina ne tik vadovautis Vyriausybės programa ir kitomis valstybės tarnautojų kvalifikacijos gerinimo nacionalinėmis programomis, bet reikia atsižvelgti ir į tokius faktorius, kaip: *prastų darbo rezultatų problemų sprendimas; pokyčių diegimas; naujų darbuotojų priėmimas; sričių, kuriose reikia specifinių profesinių įgūdžių, nustatymas.*

Pirmasis valstybės tarnautojų kvalifikacijos tobulinimo etapas – nustatyti, kokių valstybės tarnautojų įgūdžių reikia, kad būtų tenkinami institucijos konkretūs dabartiniai ir ilgalaikiai reikalavimai įvertinus institucijos strateginį planą ir faktinius tarnautojų pareigybių reikalavimus. Vykdam mokymo poreikių analizę privalu išnagrinėti du elementus: tarnautojo pareigybės reikalavimus ir tarnautojo kvalifikaciją bei jo norus tobulinti kvalifikaciją. Tokią šių elementų įvertinimo informaciją turi tik institucijų personalo skyriai, todėl mokymo įstaigoms sunku juos įvertinti. Tokia situacija apsprendžia tai, kad mokymo įstaigos turėtų bendradarbiauti su institucijų bei jų personalo skyrių vadovais. Gauta informacija mokymo įstaigoms padėtų apsispręsti dėl rengiamų mokymo programų tikslinės paskirties.

Kaip teigiama Metodikoje, personalo skyriams reikia rinkti informaciją apie institucijos mokymo poreikius, o mokymo poreikiai gali būti grindžiami tarnautojų pareigybių aprašymais, pareigybių analize bei darbiniais interviu. Interviu metu tiesioginis tarnautojo vadovas ar personalo skyriaus darbuotojas su tarnautoju kalbasi apie jo pareigas ir funkcijas ir taip sužino kai kuriuos jo mokymosi poreikius. Prieš interviu su tarnautoju jam gali būti pateiktas ir klausimynas, į kurio klausimus atsakęs tarnautojas apibūdintų savo požiūrį į: darbo sąlygas; bendravimą su kolegomis; sritis, kuriose norėtų pagerinti savo darbą; pageidavimus tobulinti svarbiausias darbo sritis ir kt. Tokių darbinių interviu neginčijamos naudos pavyzdžiu Metodikos autoriai pateikia Danijos

⁷³ Valstybės tarnybos departamento Rekomendacijos dėl valstybės tarnautojų mokymo poreikių nustatymo Vilnius, 2012 m. kovo 14 d. Nr. 27L-43. [žiūrėta 2013-10-18].<<http://www.vtd.lt/index.php?30793842>>.

⁷⁴ *Supra* note,39.

aplinkos ministeriją. Mokymo poreikių nustatymo esmė tokia. Personalo skyrius tarnautojus informuoja apie strateginius planus ir būtiną kvalifikaciją dabar ir ateityje. Tarnautojai ne rečiau kaip kartą metuose su tiesioginiu viršininku kalba apie asmeninį tobulinimąsi ir pokalbio pasekoje parengiamas asmeninio tobulinimosi planas. Jis yra privalomas ir vykdomas, nes perduodamas personalo skyriui, o šis privalo surengti kursus. Kaip pastebėta Metodikoje, esminė šios mokymo poreikių analizės formos realizavimo sąlyga – apie strateginius planus privalo žinoti tiek pati institucija, tiek tarnautojai.

Be analizuoto mokymo poreikių nustatymo metodo trumpai apžvelgtini du kiti metodai. Vienas iš jų – kursų sąrašo metodas. Jo esmė – mokymo įstaigos teikia paslaugas vartotojams informaciją katalogų pavidalu apie parengtas mokymo programas. Su programomis susipažinęs *kiekvienas valstybės tarnautojas* sprendžia, kuri atitiks jo mokymosi poreikius. Institucijos vadovas, gavęs katalogą, jį kritiškai įvertina ir sprendžia, kurios programos tinkamos, kurias reikia atidėti ir *kurios netinkamos konkrečiam tarnautojui*. Metodikos autorių teigimu, žmonės teigiamai vertina tuos mokymus, kuriuos pasirenka patys. Šis metodas, kaip teigiama, yra naudingas ir mokymo įstaigoms. Mokymo programų pasirinkimas patvirtina programos paklausą. Ir priešingai – paklausos sumažėjimas reiškia mokymo poreikio patenkinimą ir mokymo programos neaktualumą.

Kitas mokymo poreikio nustatymo metodas – institucijos problemų sprendimas. Šiuo atveju tarnautojų mokymas naudojamas kaip priemonė problemoms spręsti. Institucijos problemų (darbuotojų kaita, bloga darbinė nuotaika, piliečių skundai, klaidingi sprendimai, mažas produktyvumas, skyrių tarpusavio konfliktai veiksmų atlikimo terminų pradelsimas ir kt.) identifikavimas – institucijos vadovo prioritetinė pareiga. Nustačius problemų labiausiai tikėtinas priežastis nesunku suformuluoti atsakomąsias priemones. Viena iš jų – valstybės tarnautojų mokymas.

Ir paskutinė aptariama mokymo poreikių analizės priemonė – valstybės tarnautojų veikos vertinimas. Kadangi sekančioje darbo dalyje bus analizuojamas Lietuvos valstybės tarnautojų veiklos vertinimo administracinis teisinis reguliavimas tiek, kiek tai susiję su mokymosi poreikių nustatymu, todėl toliau pateikiama tik keletas svarbių Metodikoje pareikštų minčių, susijusių su veiklos vertinimu.

Metodikos autoriai įsitikinę teigia, kad institucijų vadovai gerų rezultatų siekia drauge su savo darbuotojais ir jų padedami, o norėdami tinkamai vadovauti ir naudoti veiklos efektyvumui užtikrinti tinkamas priemones, gerai žino pavaldinių kompetenciją bei jų darbo krūvį. Pavaldiniai savo ruožtu nori žinoti, kada jie pasiekia gerų rezultatų ir kokios jų perspektyvos institucijoje. Šie vadovų ir pavaldinių siekiai realizuojami atliekant veiklos vertinimą. Viena iš vertinimo paskirčių – nustatyti dabartinius darbuotojo veiklos rezultatus ir nuspręsti, ar nustatytus trūkumus lemia

darbuotojo žinių ar patirties stoka, ar netinkamos darbo sąlygos. Kvalifikacijos tobulinimo priemonės priklauso nuo nustatytos diagnozės. Jeigu blogų veiklos rezultatų priežastis yra kompetencijos stoka, tada pakanka mokymo priemonių. Metodikoje pastebėta, kad tokia informacija apie kompetencijos (kvalifikacijos) tobulinimo būtinumą turi būti labai naudinga mokymo įstaigoms. Tai jos gali panaudoti rengdamas naujas mokymo programas. Jeigu vertinimo metu nustatoma, kad institucijos darbo problemos susijusios ne su tarnautojo kvalifikacija, o su prastomis darbo sąlygomis ar išteklių stoka, už tai atsakingas yra vadovas. Šio mokymo poreikio nustatymo metodo analizė leidžia teigti, kad tarnautojo vertinimo metu turi būti nustatomi darbuotojo veiklos rezultatai ir juos įtakančios priežastys. Vienos iš jų gali būti ir pačios institucijos sudarytos netinkamos darbo sąlygos. Tokį tarnautojo veiklos vertinimą galima sieti ir su institucijos veiklos savianalize, ko Lietuvos teisės aktai nenumato ir nereglamentuoja.

Atkreiptinas dėmesys į B. Česnulevičienės ir J. Lakio pastabą dėl aptartos Metodikos, kad „neteko aptikti informacijos, kuri teigtų, jog ministerijos arba savivaldybės jau pradėjo taikyti minėtą metodiką savo poreikiams įvertinti. [...] tik Seimo kanceliarijoje, Vidaus reikalų ministerijoje šiais metodais buvo bandyta praktiškai pritaikyti šią metodiką. Deja, ji dar labai sunkiai diegiama.[...] būtų gaila, jei šis jau pritaikytas prie mūsų tikrovės dokumentas paskęstų personalo vadybininkų stalčiuose“⁷⁵.

Pastebėtina, kad Valstybės tarnybos departamento 2012 m. kovo 14 d. Rekomendacijose dėl valstybės tarnautojų mokymo poreikių nustatymo yra pateiktas rekomenduojamos formos klausimynas, padedantis nustatyti individualaus valstybės tarnautojo mokymo poreikį. Detaliai darbe neanalizuojant klausimyno turinio galima teigti, jog jis yra racionalus vien jau dėl to, kad jame pateiktas, be kitų klausimų, toks klausimas klausimyną pildančiam tarnautojui – *kokių žinių ir įgūdžių trūksta bei kokie mokymai galėtų padėti tinkamai atlikti nustatytas funkcijas* ? Nežiūrint į šios Valstybės tarnybos departamento parengtos rekomendacijos ir joje esančio klausimyno pritaikymo praktikoje *neabejotiną vertę*, tenka apgailestauti, kad šio dokumento galia yra ne privalomojo, o tik rekomendacinio pobūdžio. Tuo labiau turint omenyje vis dar egzistuojančią valstybės tarnautojų mokymo decentralizuotą sistemą.

3.1.1. Valstybės tarnautojų vertinimas

Valstybės tarnautojų vertinimas – tai formali, struktūruota sistema, kuri matuoja ir vertina tarnautojų veiklos rezultatus ir jų elgesį, įgalina nustatyti tarnautojo produktyvumo lygį ir jo galimybes dirbti efektyviai taip, kad tarnautojas teiktų didžiausią naudą institucijai, visuomenei. Objektyviai atliktas veiklos vertinimas yra svarbus bet kokios institucijos vadovo darbo įrankis,

⁷⁵ Česnulevičienė, B., Lakis, J. Valstybės tarnautojų mokymas: nuo strategijos prie praktikos. *Viešoji politika ir administravimas*. 2002. Nr. 2, p. 91.

kuris skatina tarnautojus tobulėti. Pagrindinis tarnautojų vertinimo tikslas – tarnautojų ugdymas, rezultatyvumo didinimas ir motyvacijos skatinimas. Esminiai tarnautojų vertinimo tikslai turėtų būti šie:

- *leisti tarnautojui sužinoti, kaip jo tarnybinės veiklos atlikimo lygis yra vertinamas;*
- *nustatyti tarnautojus, kuriems yra reikalingas kvalifikacijos tobulinimas.*

Akcentuotina tarnautojo vertinimo nauda ta prasme, kad vertinimas (pokalbio metu) leidžia tiesioginiam vadovui ir vertinamam tarnautojui aptarti planą, kaip pašalinti vertinimo metu nustatytus kvalifikacijos trūkumus. Valstybės tarnybos įstatymo 22 straipsnio nuostatos nustato bendrą įstaigos vadovo ir karjeros valstybės tarnautojo, einančio valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos administracijos ar struktūrinio padalinio vadovo pareigas tarnybinės veiklos vertinimo tvarką. Vertinimo tikslas – įvertinti jo kvalifikaciją ir gebėjimus atlikti pareigybės aprašyme nustatytas funkcijas ir pasiektus rezultatus vykdant vadovaujamai institucijai ar padaliniui suformuluotas užduotis.

Karjeros valstybės tarnautojų ir pakaitinių tarnautojų vertinimo tikslas – įvertinti jų gebėjimus atlikti pareigybės aprašyme nustatytas funkcijas ir jų kvalifikaciją bei pasiektus rezultatus, vykdant *jiems suformuluotas užduotis*. Kaip matyti, valstybės tarnautojo statusas apsprendžia, kokie pasiekti rezultatai yra vertinami – vykdant pačiam tarnautojui suformuluotas užduotis ar vykdant vadovaujamai institucijai ar padaliniui suformuluotas užduotis. Tačiau kvalifikacija ir gebėjimai vertinami tiek tarnautojų vadovų, tiek tarnautojų ne vadovų. Nuo vertinamo tarnautojo statuso priklauso tai, kas bus jį vertinantis subjektas. Vadovus vertina juos priimančias asmuo arba kolegialios institucijos vadovas. Karjeros ir pakaitinius valstybės tarnautojus vertina jų tiesioginis vadovas.

Kadangi šioje darbo dalyje siekiama išanalizuoti ir nustatyti tuos tarnautojų vertinimo proceso atvejus, kada tarnautojo vertinimo metu jam pateikiamas siūlymas tobulinti kvalifikaciją, todėl kitos įstatyme nustatytos vertinimo pasekmės (skatinimas, paaukštinimas pareigose) neanalizuotinos. Vertinimo taisyklės reglamentuoja visą tarnautojo vertinimo eigos procesą (kai vertina tiesioginis vadovas ir kai vertina komisija), todėl išsamiau analizuojamos bus tik su poreikio tobulinti kvalifikaciją nustatymu susijusios nuostatos.

Valstybės tarnautojo (ši sąvoka apima valstybės tarnautojus vadovus, karjeros valstybės tarnautojus ir pakaitinius valstybės tarnautojus) tiesioginis vadovas gali jį įvertinti labai gerai, gerai, patenkinamai ir nepatenkinamai. Įvertinus gerai tarnautojo padėtis nesikeičia ir vertinimas tuo baigiamas, o įvertinus labai gerai vertinimo išvada pateikiama vertinimo komisijai. Paprastai abiem paminėtais atvejais klausimas dėl valstybės tarnautojo kvalifikacijos tobulinimo nesprenžiamas. Tiesioginis vadovas, tarnautojo tarnybinę veiklą įvertinęs **patenkinamai**, vertinimo išvadą teikia vertinimo komisijai su vienu iš siūlymų: *tobulinti tarnautojo kvalifikaciją*;

suteikti mažesnę kvalifikacinę klasę arba panaikinti turimą trečią kvalifikacinę klasę *ir tobulinti kvalifikaciją*. Vertinimo komisija tiesioginiam vadovui gali teikti siūlyti analogiškus siūlymus, jeigu tarnautojo tarnybinę veiklą įvertina **nepatenkinamai**.

Vertinimo komisiją institucijos vadovas sudaro iš institucijos valstybės tarnautojų, o valstybės institucijų ir įstaigų vadovų, vidaus audito tarnybų vadovų ir auditorių, vertinimo komisijos narių ir 18-20 kategorijų valstybės tarnautojų veiklą vertina Valstybės tarnybos departamento direktoriaus sudaryta vertinimo komisija. Departamento direktorius arba jo įgaliotas valstybės tranautojas gali dalyvauti institucijos vertinimo komisijos darbe, tačiau neprivalo.

Valstybės tarnautojo veiklos vertinimo procedūra prasideda šiam užpildžius tiesioginio vadovo pateiktą vertinimo anketą, kurią tarnautojas užpildęs per tris darbo dienas grąžina tiesioginiam vadovui. Nustatytą datą vyksta valstybės tranautojo ir tiesioginio vadovo pokalbis, kurio metu tiesioginis vadovas aptaria tarnautojo užpildytą anketą ir tarnautojo gebėjimus atlikti pareigybės aprašyme nurodytas funkcijas, pasiektus rezultatus vykdant tarnautojui suformuluotas užduotis bei suformuluoja einamųjų metų užduotis ir aptaria tarnautojo karjerą ir *kvalifikacijos tobulinimą*.

Po pokalbio tiesioginis vadovas, užpildęs tarnautojo vertinimo anketą surašo vertinimo išvadą, kurioje vertinama tarnautojo kvalifikacija bei gebėjimai atlikti nustatytas funkcijas, pasiekti rezultatai vykdant suformuluotas užduotis. Vertinimo išvadoje tiesioginis vadovas suformuluoja einamų metų užduotis, kurios, kaip nurodyta Vertinimo taisyklių 10 punkte, turi būti *aiškios, tikrai įvykdomos*, turėti nustatytą įvykdymo terminą. Užduotys tarnautojui nustatomos atsižvelgus į institucijos strateginio veiklos plano programų tikslus, uždavinius ir priemones, atsižvelgus į institucijos metinio veiklos plano priemones ir į tarnautojui nustatytas funkcijas. Išvadoje tiesioginis vadovas nustato veiklos rezultatų vertinimo rodiklius, kurie taip pat, kaip ir užduotys ,turi būti aiškūs ir turi leisti įvertinti, ar tarnautojas pasiekė konkretų rezultatą. Rodiklių reikšmės turi būti pamatuojamos ir apskaičiuojamos, patikimos ir nesunkiai patikrinamos.

Šioje darbo vietoje autorės įsitikinimu tikslinga paaiškinti tokios išsamios Vertinimo taisyklėse įtvirtinto tarnautojų vertinimo reglamentavimo analizės tikslą. Tikslas ne nurašyti valstybės tarnybos įstatymo 22 straipsnio ir Vertinimo taisyklių nuostatas. Tarnautojo kvalifikacijos tobulinimo poreikis nustatomas jo tarnybinės veiklos vertinimo metu, kuomet pagal tiesioginio vadovo nustatytus rezultatų vertinimo rodiklius vertinamas užduočių įvykdymas. Užduotys einamiems metams nustatomos ne konkrečios pagal pareigybės aprašyme nustatytas funkcijas, o pagal *institucijos strateginio veiklos plano programų tikslus, uždavinius ir priemones, atsižvelgus į institucijos metinio veiklos plano priemones*. Tačiau pagrįstai kyla klausimas, ar tarnautojui nustatytos užduotys bus tikrai *aiškios ir tikrai įvykdomos*,jeigu jos bus nustatytos atsižvelgus į institucijos *strateginio veiklos plano programų tikslus, uždavinius ir priemones*.

Institucijų starteginiai planai rengiami apibrėžtam terminui ir yra orientuoti į 4 – 5 metų ateitį. Pavyzdžiui, Nacionalinės žemės tarnybos prie žemės ūkio ministerijos 2013-2017 metų strateginio plano starteginiai tikslai yra: *kokybiškos paslaugos; tinkamos sąlygos veiklai ir kompetetinga ir motyvuota komanda*⁷⁶. Jeigu tikslas „*kokybiškos paslaugos*“ yra konkreti ir apčiuopama sąvoka, tačiau vargu ar tiesioginiam vadovui pavyks suformuluoti aiškias ir tikrai įvykdomas užduotis, kurios sietusi su kitais strateginiais tikslais - *tinkamos sąlygos veiklai ir kompetetinga ir motyvuota komanda*. Greičiausiai užduočių formulavimo našta bus „perkelta“ ant paties tarnautojų pečių. Be abejo, svarbu kitkas. Kaip vertins sekančiais metais tiesioginis vadovas tarnautojo paties sau suformuluotų užduočių įvykdymą ir kaip tai gali įtakoti vadovo išvadą dėl galimo tarnautojo kvalifikacijos tobulinimo ?

Tiesioginis vadovas tarnautojo vertinimo išvadą pateikia personalo administravimo tarnybai, kuri išvados kopiją pateikia vertinimo komisijai (išskyrus atvejį, kai tarnautojas įvertinamas gerai). Tarnautojo veiklos vertinimo procedūra vertinimo komisijoje apima tarnautojo tarnybinės veiklos nagrinėjimą, kurio metu vertinami gebėjimai atlikti pareigybės aprašyme nustatytas funkcijas, tarnautojo kvalifikacija ir nustatytų užduočių vykdymo rezultatai ir įvertinama tarnautojo tarnybinė veikla. Tarnautojo veiklos nagrinėjimas susideda iš pokalbio su tarnautoju ir tiesioginio vadovo parengtos išvados nagrinėjimo. Komisijai tarnautojo tarnybinę veiklą įvertinus patenkinamai ar nepatenkinamai, gali priimti sprendimą dėl vieno Valstybės tarnybos įstatymo 22 straipsnyje numatytų siūlymų. Vienas iš jų - tarnautoją į pareigas priimančiam asmeniui siūlyti tobulinti tarnautojo kvalifikaciją.

Būtina pažymėti Vertinimo taisyklėse įtvirtintą į pareigas priimančio asmens savarankiškumą ir nepriklausomybę dėl vertinimo komisijos siūlymo įgyvendinimo. Dėl vertinimo komisijos siūlymo įgyvendinimo į pareigas priimančio asmens sprendimą priimti privalo per 5 darbo dienas. Priėmęs motyvuotą sprendimą neįgyvendinti vertinimo komisijos siūlymo, į pareigas priimančio asmens apie tai nurodo vertinimo komisijos išvadoje. Susidaro paradoksali situacija, kai „daug galinti“, tačiau „mažiausiai žinanti“ apie vertinamą tarnautoją komisija priima siūlymą dėl įvertinto tarnautojo kvalifikacijos tobulinimo, o tarnautojo tiesioginis vadovas siūlymą gali ignoruoti.

Kadangi ši trumpai aptarta tarnautojų vertinimo tvarka lemia tarnautojo mokymo poreikio nustatymą, todėl pagrįstai kyla klausimas, ar ji nėra ydinga ir ar ji nesukelia neigiamų pasekmių. Galimos problemos identifikavimas svarbus ir todėl, kad valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimas yra vienintelė ir pagrindinė šiuo metu teisiškai reglamentuota tarnautojų mokymų

⁷⁶ 2013-2017 m. strateginis planas. [žiūrėta 2014-09-25]. <http://intranet.nzt.lt/file/Kiti_klausimai/NZT%202013-2017%20strateginis%20planas%202013-01-15.pdf>.

poreikio nustatymo priemonė. Tačiau ar tiesioginio vadovo, ar vertinimo komisijos surašytos vertinimo išvados objektyviai atspindi tarnautojų kvalifikacijos tobulinimo poreikius ?

Pirmiausia pastebėtina, kad Vertinimo tvarka įteisina galimus asmeniškumus bei subjektyvumą. Tarnautoją vertina tiesioginis vadovas bei to paties vadovo sudaryta vertinimo komisija. Komisijos nariai yra vadovo vadovaujamos institucijos tarnautojai, kuriems vadovas vadovauja, skiria užduotis, kontroliuoja jų veiklą, juos skatina, koordinuoja jų veiklą. Pagaliau jie yra institucijos vadovo pavaldiniai. Šiuo atveju nekalbama apie Valstybės tarnybos departamento sudarytą vertinimo komisiją. Tokia situacija neabejotinai vadovą, vertinamus tarnautojus ir vertinimo komisijos narius sieja simpatijos ir antipatijos, sudarančios sąlygas tarpusavio asmeniškumui susiformuoti. Tai sudaro sąlygas neobjektyviam pavaldinių vertinimui. Ir kaip taikliai pastebi S. Puškorius ir R. Vanagas⁷⁷, vadovo surašyta vertinimo išvada yra „ne kas kita, kaip paties tiesioginio vadovo nuomonės apie vieną ar kitą pavaldinį patvirtinimas“. Kad siekiama išvengti tiesioginio vadovo subjektyvumo, patvirtina ir Valstybės tarnybos įstatyme numatyta vertinimo komisija, nes priešingu atveju ji būtų nereikalinga. Pagaliau vertinimo komisija tarnautojo vertinimo metu analizuoja tiesioginio vadovo subjektyvią išvadą.

Šioje darbo dalyje neanalizuojami tarnautojų vertinimo kriterijai, nes to neleidžia darbo apimtis bei darbo dalies paskirtis – tarnautojų vertinimą analizuoti tiek, kiek tai susiję su mokymo poreikio nustatymu. Tačiau būtina atkreipti dėmesį į galimą problemą, kurią suponuoja tiesioginio vadovo sudarytos vertinimom komisijos kompetentingumas. Įvertinti bet kurio tarnautojo kvalifikaciją gali tik aukštesnio lygio tos pačios srities ekspertas. Tačiau neišvengiamos situacijos, kada informatikos specialisto veiklą vertina komisijos sudėtyje esanti buhalterinės apskaitos specialistė, o teisininko – infromatikos specialistas. Ar tokiu atveju suformuluotas siūlymas tobulinti kvalifikaciją bus objektyvus ? Arba priešingai, nepastebėjus kvalifikacijos trūkumo ir nepagrįstai įvertinus tarnautoją labai gerai, viešasias ar administracines paslaugas ir toliau teiks žemos kvalifikacijos tarnautojas, tuo mažindamas ir taip nedidelį gyventojų pasitikėjimą valdžios institucijomis.

Kai kurie autoriai,⁷⁸ akcentuodami vertinimo metodikos nekonkretumą, pastebi ir kitą trūkumą – praktiškai niekas netikrina, ar tiesioginis vadovas tarnautoją įvertino objektyviai ir nešališkai. Kaip šio trūkumo šalinimą siūloma tobulinti vertinimo sistemą įvedant testų sistemą, tarnautojų vertinimą perduodant nešališkai institucijai (komisijai). Racionalūs yra ir siūlymai, kuriais siūloma užtikrinti institucijos vadovo sudarytos vertinimo komisijos darbo nešališkumą

⁷⁷ Puškorius, S., Vanagas, R. Kvalifikacijos kėlimo sistemos efektyvumo didinimas Lietuvos Respublikos vietos savivaldoje. *Viešoji politika ir administravimas*. 2011, T. 10, Nr. 4, p.622.

⁷⁸Tamošiūnas, T., Šaltauskaitė, A. Valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo sistema: Ukmergės rajono atvejų analizė. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. 2010, 1 (17), p. 121.

bei objektyvumą – kiekvienos tokios komisijos darbe turėtų dalyvauti Valstybės tarnybos departamento deleguotas atstovas. Autorė, pritardama idėjai dėl vertinimo komisijos sudėties papildymo Valstybės tarnybos departamento atstovu, teikia Valstybės tarnybos įstatymo 22¹ straipsnio 5 daliai pakeitimo projektą, kuriame numatytas Valstybės tarnybos departamento atstovo privalomas dalyvavimas institucijų vadovų sudarytų vertinimo komisijų darbe (2 priedas).

Apibendrinant darbo dalį teigtina, kad Valstybės tarnybos įstatymas ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. spalio 26 d nutarimas „Dėl valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo taisyklių bei valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo kriterijų“ yra vieninteliai teisės aktai, kurie teisiškai reglamentuoja valstybės tarnautojų kvalifikacijos tobulinimo poreikių nustatymą. Visi kiti galimi mokymo poreikių nustatymo metodai, būdai ir formos nėra privalomos ir jų pasirinkimas ir naudojimas priklauso nuo institucijos vadovo išprusimo ir požiūrio į valstybės tarnautojo kvalifikacijos ir kompetencijos svarbą įgyvendinant institucijai nustatytus tikslus ir užduotis, nuo požiūrio į institucijos teikiamų administracinių ir viešųjų paslaugų efektyvumą.

Galiojanti valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo tvarka neužtikrina objektyvų ir nešališką tarnautojų veiklos vertinimą, tuo pačiu neužtikrina ir tinkamą tarnautojų kvalifikacijos tobulinimo poreikio nustatymą.

Nustačius valstybės tarnautojų kvalifikacijos tobulinimo poreikį, būtina apdairiai pasirinkti trūkstamų žinių įgijimui ar tobulinimui tinkamą Valstybės tarnybos departamento įregistruotą mokymo programą. Sekančioje darbo dalyje analizuojamas valstybės tarnautojų mokymo programų rengimo ir tvirtinimo teisinis reglamentavimas.

3.2. Valstybės tarnautojų mokymo programų rengimas, tvirtinimas

Valstybės tarnybos įstatymo 45 straipsnyje įtvirtinta nuostata, kad „valstybės tarnautojų mokymo programos rengiamos pagal Vidaus reikalų ministro nustatytus mokymo programų turinio reikalavimus. Mokymo programas rengia ir pagal jas valstybės tarnautojus turi teisę mokyti vidaus reikalų ministro nustatyta tvarka patvirtinti asmenys. Kvalifikacijos tobulinimo bendrąsias programas integracijos į Europos Sąjungą srityje, 18–20 kategorijų valstybės tarnautojų bendrąsias mokymo programas rengia ir pagal patvirtintas bendrąsias programas valstybės tarnautojus moko Lietuvos viešojo administravimo institutas“⁷⁹. Valstybės tarnybos įstatymas, nustatydamas dvi tarnautojų mokymo rūšis – įvadinį mokymą ir kvalifikacijos tobulinimą, nustato ir dvi subjektų, rengiančių mokymo programas, grupes. Tai mokymo paslaugas teikiantys asmenys ir Lietuvos

⁷⁹ *Supra* note 20, 45 str., 2 dalis.

viešojo administravimo institutas. Instituto kompetencijai priskiriamų mokymo programų rengimą apsprendžia programų paskirtis (integracijos į Europos Sąjungą sritis) ir mokinamų pagal programas subjektų statusas - 18–20 kategorijų valstybės tarnautojai.

Valstybės tarnautojų mokymo organizavimo tvarkos apraše⁸⁰ (toliau-mokymo tvarkos aprašas) numatyta institucijų teisė inicijuoti mokymo programų parengimą, parengimo paslaugas perkant Viešųjų pirkimų įstatymo nustatyta tvarka. Pastebėtina, kad institucijų teisė inicijuoti programų rengimą yra pakankamai apribota, turint omenyje programų turinį. Visų valstybės tarnautojų mokymo programų turinio reikalavimus nustato Vidaus reikalų ministro 2009 m. liepos 20 d. įsakymu Nr. 1V-131 patvirtinti mokymo programų turinio reikalavimai⁸¹, kurie nustatyti tikslinių tarnautojų grupių mokymams skirtoms programoms. Valstybės tarnautojų mokymo 2014-2017 metų strategijoje yra nustatyti tarnautojų mokymo prioritetiniai tikslai ir prioritetinės tarnautojų mokymo grupės. Institucijos, siekdamos inicijuoti mokymo programų rengimą, prieš tai privalo nustatyti institucijos tarnautojų prioritetines grupes ir prioritetinius tikslus, nenukrypdomos nuo strategijos reikalavimų parengti metinius mokymo planus. Valstybės tarnybos departamentas, nustatęs mokymo planų neatitikimą strategijos nuostatoms, grąžina juos institucijoms patikslinimui, kurios patikslinusios per VATIS vėl teikia departamentui iki einamųjų metų balandžio 10 dienos.

Mokymo tvarkos aprašas, be kitų klausimų, reglamentuoja programų rengimo, tvirtinimo, pripažinimo negaliojančiomis tvarką. Kriterijus, kuris apibūdina Valstybės tarnybos departamentui tvirtinti teikiamas programas – yra programų trukmė. Ji turi viršyti 8 akademines valandas. Pagal Mokymo tvarkos aprašo 19 punkte nustatytą reikalavimą mokymo programas, kurių trukmė – 8 ir mažiau akademinė valandų, tvirtina mokymo paslaugas teikiantys asmenys. Reiškia, šių programų Valstybės tarnybos departamentas nevertina. Valstybės kontrolė 2009 metų valstybinio audito ataskaitoje nurodė, kad 2006 – 2008 metais mokymai buvo vykdomi pagal 8 val. neviršijančias programas, kurios sudarė daugiau kaip 50 procentų visų mokymo programų. Dėl tokios susidariusios padėties Valstybės kontrolė padarė išvadą, kad taip neužtikrinamas kokybiškas tarnautojų mokymas ir efektyvus valstybės biudžeto lėšų naudojimas⁸².

Teikiamos tvirtinti programos turi atitikti jų struktūrai nustatytus būtinus elementus: pavadinimas, trukmė, modulių sąrašas, mokymo metodai, informacija apie dėstytojus ir kt. Programos turi būti recenzuotos dviejų recenzentų (praktiko ir mokslininko), kuriems apraše nustatyti konkretūs reikalavimai bei apribojimai būti recenzentu. Recenzijos turi atitikti aprašo nustatytus reikalavimus.

⁸⁰ *Supra* note 48, 3 dalis.

⁸¹ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2002 m. liepos 11 d. įsakymas Nr. 339 „Dėl valstybės tarnautojų mokymo programų turinio reikalavimų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2002. Nr. 77-3310, 2009, Nr. 88-3760.

⁸² *Supra* note 52, P. 11.

Valstybės tarnybos departamentas direktoriaus įsakymu per 7 darbo dienas tvirtina programas, jeigu jos dėl trūkumų negražinamos rengėjams patikslinimui. Patvirtintos programos registruojamos Valstybės tarnybos valdymo informacinės sistemos (VATIS) duomenų bazėje ir įrašomos į mokymo programų sąrašą departamento interneto svetainėje. Tik įregistruotoms mokymo programoms VATIS duomenų bazėje, jas parengęs asmenys įgyja teisę mokyti valstybės tarnautojus pagal įregistruotas programas.

Iš svetainėje patalpinto programų sąrašo programos išbraukiamos tuo atveju, jeigu jos pripažįstamos negaliojančiomis. Tokio departamento direktoriaus sprendimo pagrindu gali būti keli konkretūs atvejai:

- *dėl pripažinimo negaliojančia kreipiasi mokymo paslaugas teikiantis asmuo;*
- *pasikeitus programų turinio reikalavimams, programa jų neatitinka.* Šiuo atveju programa pripažįstama negaliojančia, jeigu ją parengęs asmuo jos neatnaujina pagal pasikeitusių teisės aktų reikalavimus. Atnaujintos programos nereikia teikti iš naujo tvirtinti, jeigu nesikeičia programos pavadinimas, trukmė, modulių pavadinimai.
- *programą parengęs asmuo netenka teisės teikti mokymo paslaugas.*

Pastebėtina, kad patvirtintas mokymo programas VATIS duomenų bazėje registruoja, o pripažintas negaliojančiomis iš VATIS išregistruoja patys programos parengę mokymo paslaugas teikiantys asmenys. Programas iki 8 akademinį valandų tvirtina ir negaliojančiomis pripažįsta patys jas parengę asmenys. Kadangi VATIS duomenų bazėje 2013-2014 metais įregistruotų mokymo programų sąrašuose nėra nė vienos įregistruotos programos (trukmės iki 8 valandų), darytina išvada, kad šios programos VATIS duomenų bazėje neregistruojamos pagal Mokymo tvarkos apraše nustatytą reglamentavimą, tačiau išsamią informaciją apie šias programas galima rasti Valstybės tarnybos departamento skelbiamuose mokymo paslaugas teikiančių asmenų sąrašuose.

Įregistruotų mokymo programų skaičius kiekvienais metais yra skirtingas ir sprendžiant pagal skaičių dinamiką galima spręsti, kokie valstybės politinio gyvenimo siekiai tam daro įtaką.

5 lentelė. Valstybės tarnautojų mokymo programų, įregistruotų VATIS, skaičiaus dinamika 2001-2014 metais

| Metai | Programų sk. | Metai | Programų sk. | Metai | Programų sk. |
|-------|--------------|-------|--------------|-------|--------------|
| 2001 | 7 | 2006 | 38 | 2011 | 235 |
| 2002 | 3 | 2007 | 85 | 2012 | 310 |
| 2003 | 59 | 2008 | 120 | 2013 | 282 |
| 2004 | 26 | 2009 | 157 | 2014 | 186 |
| 2005 | 24 | 2010 | 166 | | |

Šaltinis: autorės parengta pagal Valstybės tarnybos departamento VATIS duomenis

Iš 5 lentelės duomenų matyti, kad daugiausia parengtų ir įregistruotų mokymo programų buvo 2011 metais -235, 2012 metais -310, 2013 metais -282 ir 2014 metais -186. Tokią programų gausą 2012, 2013 metais lėmė pasirengimo ir pirmininkavimo ES laikotarpis.

3.2.1. Programų turinio reikalavimai

Valstybės tarnautojų mokymo programų turinio reikalavimų (toliau-Turinio reikalavimai) sąvoka ir reikalavimais nustatyti siekiai nuolat kito nuo pat 2000 metų⁸³. Pirmojoje Turinio reikalavimų redakcijoje reikalavimais buvo siekiama *tobulinti tarnautojų bendruosius ir specialiuosius gebėjimus veikti, vadovauti, priimti sprendimus, vykdyti viešąsias programas ir projektus, kompetentingai administruoti jiems patikėtus išteklius*. Čia suformuluotas konkretus ir paprastas reikalavimas, keliamas programų turiniui – jis turi būti toks, kad suteiktų tarnautojams naujų žinių bei aukštesnę kvalifikaciją ir didintų karjeros galimybę, o *įgytas žinias tarnautojas galėtų pritaikyti praktiškai*.

2002 metais Turinio reikalavimais buvo siekiama užtikrinti rengiamų tarnautojų mokymo programų *atitiktį valstybės tarnybos poreikiams*. Šis siekis išliko ir naujos reakcijos Vidaus reikalų ministro 2009 m. liepos 20 d. įsakymu Nr. 1V-386⁸⁴ patvirtintuose Turinio reikalavimuose – užtikrinti mokymo programų atitiktį valstybės tarnybos poreikiams. Šiame teisės akte nustatyti Turinio reikalavimai taikomi rengiant mokymo programas, kurios skirtos tarnautojų įvadiniam mokymui ir kvalifikacijos tobulinimui žemesnės nei 18 kategorijos įstaigų vadovų ir 18-20 kategorijų valstybės tarnautojams.

Įvadinio mokymo programomis siekiama tarnautojus įsipažindinti su viešojo administravimo subjektų sistema, sprendimų priėmimo procesu, teisės aktų rengimo taisyklėmis, valstybės tarnybos aktualijomis, asmenų aptarnavimu, vidaus dokumentų tvarkymu. Privalomų įvadinio mokymo programų turinys visiems naujai priimtiems tarnautojams vienodas. Įvertinus tai, kad naujai pradėję eiti pareigas valstybės tarnyboje tarnautojai yra baigę teisės, viešojo administravimo, ekonomikos ir kitų krypčių studijų programas ir dalyvaudami konkursuose testų sprendimui ruošėsi studijuodami (mokindamiesi) ir išmoko pagrindinius teisės aktus, reglamentuojančius valstybės tarnybos, viešojo administravimo, darbo ir kitus santykius, pagrįstai kyla klausimas – ar įvadinis mokymas, įvadinio mokymo programų rengimas ir mokymas pagal jas bei lėšų švaistymas nėra visiškai betikslis procesas? Klausimo pagrįstumą patvirtina ir Valstybės kontrolės 2009 m. lapkričio 30 d. ataskaitoje suformuluota išvada, kad „*įvadinio mokymo organizavimas ir vykdymas, kai neatsižvelgiama į valstybės tarnautojo turimas žinias ir įgūdžius, neužtikrina efektyvaus valstybės biudžeto lėšų ir kitų išteklių (žmonių, laiko) naudojimo*“⁸⁵. Autorės abejonės dėl įvadinio mokymo tikslingumo ir Valstybės kontrolės išvados

⁸³ Lietuvos Respublikos valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministro 2000 m. gegužės 24 d. įsakymas Nr. 65 „Dėl valstybės tarnautojų mokymo programų turinio reikalavimų ir mokymo programų rengimo ir atsiskaitymo už jas tvarkos patvirtinimo // Valstybės žinios, 2000, Nr. 43-1236.

⁸⁴ *Supra* note 77.

⁸⁵ *Supra* note 50, p. 13.

pagrįstumą patvirtina Valstybės tarnybos įstatymo projektas, kuriame mokymo rūšys iš viso nenumatytos, o yra nurodytos tik kompetencijų ugdymo formos⁸⁶.

Kitoms valstybės tarnautojų grupėms (žemesnės nei 18 kategorijos įstaigų vadovai ir 18-20 kategorijų valstybės tarnautojai) skirtomis mokymo programomis siekiama ugdyti šių valstybės tarnautojų gebėjimus, būtinus įvairiausiose srityse:

- *tobulinant strateginį valdymą;*
- *įgyvendinant asmenų aptarnavimą bei jų skundų nagrinėjimą;*
- *taikant lyderiavimo teorijas;*
- *tobulinant sprendimų priėmimą, naudojant informacinės technologijas;*
- *dalyvaujant ES institucijų veiklos ir įgyvendinant ES teisės aktus ir kt.*

Pastebėtina, kad tiek įstaigų vadovams, tiek 18-20 kategorijų valstybės tarnautojams nustatytos mokymo programomis ugdomos gebėjimų sritys yra identiškos, o skiriasi tik vienu gebėjimu. Įstaigų vadovams numatyta mokymo programa, kuri turi ugdyti gebėjimą, būtiną vykdant funkcijas, susijusias su nacionalinės regioninės politikos įgyvendinimu. 18-20 kategorijos valstybės tarnautojams numatyta programa, susijusi su gebėjimu įgyvendinti pagrindines nacionalinio saugumo užtikrinimo nuostatas.

Nors institucijų personalo tarnybų padaliniuose dirbančių valstybės tarnautojų atliekamų funkcijų, susijusių su valstybės tarnautojų mokymu, analizei yra skirta atskira darbo dalis, tačiau analizuojant nurodytų valstybės tarnautojų grupių mokymo programų turinio reikalavimus tikslinga buvo atlikti 2009 – 2014 metų parengtų ir įregistruotų mokymo programų sąrašų analizę. Tikslas – lyginant su kitomis programomis, nustatyti programų, skirtų mokyti tuos tarnautojus, kurie nustato tarnautojų mokymo poreikius, apibendrina vertinimo išvadas, nustato konkretaus tarnautojo mokymo tikslus, mokymo prioritetinius tikslus ir prioritetines grupes, vertina įregistruotas mokymo programas ir jas parenka, organizuoja mokymo paslaugų pirkimą. Analizės duomenys pateikiami 6 lentelėje.

⁸⁶ *Supra* note 30, 35 straipsnis.

6 lentelė. 2009-2014 metų mokymo programų skaičius pagal ugdomų gebėjimų grupes

| Eil. Nr. | Valstybės tarnautojų mokymo programų grupių pavadinimai | Mokymo programų įregistravimo metai ir programų skaičius | | | | | |
|----------|--|--|------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| 1. | Valstybės tarnautojų veiklos vertinimas, vertinimo kriterijų sudarymas | 1 ⁸⁷ | - | 1 ⁸⁸ | 1 ⁸⁹ | 1 ⁹⁰ | 1 ⁹¹ |
| 2. | Paslaugų teikimas gyventojams, klientų aptarnavimas | 9 | - | 8 | 5 | 4 | 4 |
| 3. | Buhalterinė apskaita, finansai, atskaitomybė | 7 | 22 | 24 | 23 | 17 | 41 |
| 4. | Užsienio kalbų X lygio mokymai | 3 | 25 | 15 | 19 | 51 | 11 |
| 5. | Informacinės technologijos, kompiuterinės programos | 14 | 32 | 30 | 58 | 31 | 14 |
| 6. | Kova su korupcija. Interesų derinimas. | 1 | 2 | - | 5 | 8 | - |
| | VISO PATVIRTINTA PROGRAMŲ: | 152 | 166 | 235 | 310 | 282 | 186 |

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Valstybės tarnybos departamento VATIS duomenis

Įregistruotų mokymo programų analizė leidžia apstebėti, kad kiekvienais lentelėje nurodytais metais nuo įregistruotų programų skaičiaus penkiasdešimt ir daugiau procentų sudaro mokymo programos tokiomis temomis, kaip: dokumentų valdymas, konfliktų valdymas, derybos, bendravimo psichologija, viešojo administravimo ir vadybos įgūdžių tobulinimas, kūrybiškas mąstymas, streso ir konfliktų valdymas, efektyvių sprendimų priėmimas, komandinio darbo organizavimas. Šis temų sąrašas nėra baigtinis ir nėra prasmės neigti, jog tarnautojų mokymas ir lavinimas pagal tokias programas yra nereikalingas. Klausimas kitas – kodėl valstybės tarnautojų grupės, kuriai teisės aktais yra deleguotos pareigos nustatyti tarnautojų mokymo poreikį, apibendrinti vertinimo išvadas, nustatyti mokymo tikslus, parengti mokymo planus, įvertinti ir parinkti mokymo programas bei nustatyti mokymo naudą efektyvumą, mokymams yra skiriamas toks „didelis“ dėmesys – kai kuriais metais parengiama ir įregistruojama vos po vieną programą, skirtą tarnautojų vertinimui ir mokymosi poreikio nustatymui. Siekiant pateikti nešališką ir objektyvią informaciją, gautą analizuojant mokymo programas, parengtas 2001-2014 metais, paminėtina pirmoji 2003 metais parengta mokymo programa „Valstybės tarnautojų mokymas ir vystymas“, kuri tiesiogiai siejasi su personalo tarnybų tarnautojų mokymu ir 2008 metais parengta programa „Kompetencijos kėlimo plano sudarymas“, skirta būtent personalo tarnybų tarnautojams. Šie skaičiai (per 15 metų -7 programos) nėra džiuginantys. Keistai atrodo ši susiklosčiusi ir nesikeičianti situacija būtent 2011-2014 metų laikotarpiu, kada buvo patvirtintos tarnautojų mokymo 2011-2013, 2014-2017 metų mokymo strategijos. Jose numatytas strateginis

⁸⁷ Programa-„Metinis (vertinimo ir planavimo) pokalbis valstybės ir savivaldybių institucijose“, parengė UAB „Žmogaus studijų centras“, trukmė-16 akad. val.

⁸⁸ Programa- „Vertinimo kriterijai: sudarymas ir taikymas“, parengė VŠĮ Viešosios politikos ir vadybos institutas, trukmė-16 akad. val.

⁸⁹ Programa-„(Metinis) veiklos vertinimo pokalbis“, parengė Mykolo Romerio universitetas“, trukmė-16 akad. val.

⁹⁰ Programa- „Vertinimo kriterijų sudarymas ir vertinimas“, parengė Finansų ministerijos mokymo centras, trukmė-16 akad. val.

⁹¹ Programa- „(Metinis) veiklos vertinimo pokalbis“, parengė UAB „Organizacijų mokymo centras“, trukmė-16 akad. val.

tarnautojų mokymo tikslas – valstybės tarnautojai *turi gebėti profesionaliai ir efektyviai atlikti savo pareigas ir tuo didinti savo veiklos efektyvumą.*

Kurioje valstybės tarnautojų mokymo sistemos grandyje penkiolika metų nepastebimos šios problemos? Nuo 2002 metų viešojo administravimo srities praktikai ir mokslininkai tiek mokslo leidiniuose, tiek publikacijose, analizuodami valstybės tarnautojų mokymo problemas, įvardija dvi – *lėšų, skirtų tarnautojų mokymui, stoką ir institucijų personalo tarnybų nepakankamą pajėgumą vykdyti jiems pavestas funkcijas.* Darytina išvada, kad vis dėlto Vyriausybės patvirtintos valstybės tarnautojų mokymo strategijos (bet kurio laikotarpio) įgyvendinimas *nėra tinkamai koordinuojamas,* ką privalo daryti Valstybės tarnybos departamentas. Todėl yra keistina Vyriausybės patvirtinta valstybės tarnautojų mokymo 2014-2017 metų strategijos nuostata dėl prioritetinių mokymo grupių bei keistini Vidaus reikalų ministro patvirtinti tarnautojų mokymo programų turinio reikalavimai, kuriuose išvardinti tarnautojų ugdytini gebėjimai. Dėl šių teisės aktų pakeitimo darbo autorė pateiks tiek siūlymus Vyriausybei ir Vidaus reikalų ministrui, tiek aktų pakeitimo (papildymo) projektus.

Apibendrinant darbo dalį teigtina, kad valstybės tarnautojų mokymo programų rengimo, įregistravimo, išregistravimo klausimai bei programų turinio reikalavimai yra tinkamai ir detalčiai reglamentuoti Valstybės tarnybos įstatymu, Vyriausybės nutarimu „Dėl valstybės tarnautojų mokymo organizavimo tvarkos patvirtinimo“ ir Vidaus reikalų ministro įsakymu „ Dėl valstybės tarnautojų mokymo programų turinio reikalavimų“.

Taip pat teigtina, kad institucijų personalo tarnybų valstybės tarnautojų mokymui skiriamas nepakankamas dėmesys. Tai patvirtina įregistruotų mokymo programų temos. Šios problemos atsiradimas užprogramuotas valstybės tarnautojų mokymo 2011-2013 metų, 2014-2017 metų mokymo strategijose, Valstybės tarnautojų mokymo organizavimo tvarkos apraše.

3.3. Mokymo paslaugas teikiančių asmenų tvirtinimo tvarkos reglamentavimas

2002-2006 metų valstybės tarnautojų mokymo strategijoje buvo numatytas vienas iš svarbiausių uždavinių – nustatyti institucijų, dalyvaujančių mokant tarnautojus, sistemą. Šią sistemą sudaro Vidaus reikalų ministerija, Valstybės tarnybos departamentas, institucijos bei valstybės tarnautojų kvalifikacijos tobulinimo įstaigos, patvirtintos vidaus reikalų ministro nustatyta tvarka. 2002 metų pabaigoje Lietuvoje buvo patvirtintos tik 8 tarnautojų kvalifikacijos tobulinimo įstaigos, 2003 metais - 34 kvalifikacijos tobulinimo įstaigos. Šiuo laikotarpiu (2002-2003 metai) iš visų kvalifikacijos tobulinimo įstaigų išsiskyrė dvi – Lietuvos viešojo administravimo institutas (toliau-LIVADIS) ir Finansų ministerijos mokymo centras. Šios įstaigos 2002 metais suteikė 62 proc. visų mokymo paslaugų, jų mokymuose dalyvavo 61 proc. visų

besimokančiųjų valstybės tarnautojų. 2003 metais kvalifikacijos tobulinimo įstaigose kvalifikaciją tobulino 60 proc. visų valstybės tarnautojų (bendras tarnautojų skaičius 2003 m. – 54,5 tūkst.). Šie duomenys leidžia teigti, kad 2003 metais Lietuvoje jau buvo sukurta valstybės tarnautojų mokymo paslaugas teikiančių įstaigų sistema.

Ypatingas vaidmuo valstybės tarnautojų mokymo paslaugas teikiančių asmenų tarpe tenka LIVADIS, kuris Vyriausybės buvo įkurtas 1999 m. sausio 25 d. ir kuris yra daugiau atsakingas už horizontalųjį tarnautojų mokymo – lavinimo organizavimą. Jo esmė – įgūdžių ir gebėjimų, privalomų visiems to paties lygio arba tos pačios pareigybės tarnautojams, formavimą. Šiuo metu Valstybės tarnybos įstatymu LIVADIS yra pavesta rengti kvalifikacijos tobulinimo bendrąsias programas integracijos į Europos Sąjungą srityje ir 18-20 kategorijų tarnautojų bendrąsias mokymo programas ir pagal jas mokinti tarnautojus.

Dalį tarnautojų mokymo paslaugas teikiančių institucijų vienija 1998 m. gruodžio 9 d. įkurta Lietuvos viešojo administravimo lavinimo institucijų asociacija (toliau-Asociacija). Asociacijos pagrindinis tikslas - koordinuoti narių veiklą lavinimo, švietimo, mokslinių tyrimų bei konsultavimo srityse, užtikrinant esamų lavinimo institucijų potencialo panaudojimą bei plėtrą. Vienu iš pagrindinių uždavinių įgyvendinant tikslą Asociacija nurodo dalyvavimą formuojant bei įgyvendinant valstybės politiką valstybės ir savivaldybių politikų bei tarnautojų kvalifikacijos tobulinimo srityje ir Asociacijos narių teikiamų paslaugų kokybės užtikrinimą.

Pastebėtina tai, kad Asociacija skirtingais laikotarpiais vienijo skirtingą neakademinio lavinimo institucijų skaičių. Jeigu 2003 metais Asociacijos narėmis buvo 10 žinybinių mokymo centrų, tai šiuo metu vienija tik penkias mokymo institucijas: American - English School, Finansų ministerijos Mokymo centrą, Kauno technologijos universiteto mokymo centrą Kaune, Valstybės ir savivaldybių tarnautojų mokymo centrą „Dainava“ Druskininkuose bei Muitinės mokymo centrą.

Valstybės tarnautojų mokymo paslaugas teikiančių asmenų sąrašą sudaro ne tik paminėtas LIVADIS ir Asociacija, bet ir eilė kitų mokymo paslaugų teikėjų. 2014 m. lapkričio 18 dienos Valstybės tarnybos departamento skelbiamais duomenimis Vidaus reikalų ministro nustatyta tvarka tokių asmenų yra įregistruota 175, iš jų 9 yra fiziniai asmenys. Duomenys apie mokymo paslaugų teikėjų pasiskirstymą pagal Lietuvos regionus ir teisinio statuso rūšis pateikiami 7 lentelėje.

7 lentelė. Mokymo paslaugas teikiančių asmenų pasiskirstymas pagal Lietuvos regionus ir

rūšis

| Mokymo paslaugas teikiančių asmenų buveinė | Asmenų skaičius/proc. | Mokymo paslaugas teikiančių asmenų rūšys | Asmenų skaičius/proc. |
|--|-----------------------|--|-----------------------|
| Vilnius | 125 (71 proc.) | Uždarnosios akcinės bendrovės | 89 (50 proc.) |
| Kaunas | 25 (14,2 proc.) | Viešosios įstaigos | 44 (25 proc.) |
| Klaipėda | 10 (5,7 proc.) | Asociacijos | 4 (2,2 proc.) |
| Panevėžys | 3 (1,7 proc.) | Individualios įmonės | 2 (1,1 proc.) |
| Šiauliai | 1 (0,5 proc.) | Mažosios bendrijos | 3 (1,7 proc.) |
| Marijampolė | 3 (1,7 proc.) | Fiziniai asmenys | 9 (5,1 proc.) |
| Kiti miestai (Raseiniai, Molėtai, Rokiškis, Kuršėnai, Druskininkai, Skuodas, Lazdijai) | 8 (4,5 proc.) | Valstybės ir savivaldybės įstaigos | 24 (13,7 proc.) |

VISO: 175

VISO: 175

Šaltinis: parengta autorės pagal Valstybės tarnybos departamento informaciją apie įregistruotus mokymo paslaugas teikiančius asmenis

Iš 7 lentelėje pateiktų duomenų matyti, kad daugiau kaip pusė (71 procentas) visų mokymo paslaugas teikiančių asmenų yra įsikūrę Vilniuje ar Vilniaus rajone, Kaune (14,2 proc.), Klaipėdoje (5,7 proc.) ir tik vienas randasi Šiauliuose. Dominuojanti mokymo paslaugas teikiančių asmenų rūšis – uždarnosios akcinės bendrovės (50 procentų). Po jų seka viešosios įstaigos (25 procentai) ir valstybės ir savivaldybių mokymo paslaugas teikiančios įstaigos (13,7 procento).

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad iš 9 mokymo paslaugas teikiančių fizinių asmenų 5 nėra įregistravę savo parengtų programų, o iš visų įregistruotų mokymo paslaugas teikiančių asmenų (175) net 31 nėra įregistravęs nė vienos mokymo programos. 13 asmenų yra įregistravę po 1 programą. 14 mokymo paslaugas teikiantys asmenys yra įregistravę daugiau nei po 50 programų. Šių asmenų grupėje lyderių padėtį užima Muitinės mokymo centras (224 programos), Lietuvos savivaldybių asociacijos Mokymo ir konsultavimo centras (158 programos), UAB „PERSON PREMIER“ (102 programos), Mykolo Romerio universitetas (81 programa), Vilniaus universitetas (78 programos).

Mokymo paslaugas teikiančių asmenų įregistruotų programų skaičius turėtų tapti vienu iš kriterijų, institucijoms perkant mokymo paslaugas ir renkant paslaugas teikiančius asmenis. Abejotina, kad vieną ar dvi programas parengęs asmuo gali suteikti kokybiškas mokymo paslaugas dėl dėstytojų korpuso skaičiaus, tuo labiau, jeigu programa yra ne specifinė (narų-gelbėtojų rengimas), o bendro pobūdžio (pvz. konfliktų sprendimas). Kaip nurodyta Valstybės tarnybos įstatymo 45 straipsnio 2 dalyje, mokymo programas rengia ir pagal jas tarnautojus mokyti teisę turi nustatyta tvarka patvirtinti asmenys. Asmenų, teikiančių mokymo paslaugas, tvirtinimo tvarkos aprašą (toliau-Tvirtinimo tvarkos aprašas) patvirtino Vidaus reikalų ministras 2002 m. liepos 11 d. įsakymu Nr. 341⁹², kuris buvo tris kartus keistas (galiojanti redakcija nuo 2013 m. sausio 1 d.). Iš visų teisės aktų, reglamentuojančių valstybės tarnautojų mokymo procesą,

⁹² Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2002 m. liepos 11 d. įsakymas Nr. 341 „Dėl asmenų, teikiančių mokymo paslaugas valstybės tarnautojams, tvirtinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2002. Nr. 77-3312, 2008, Nr. 42-1583, 2010, Nr. 3-131, 2012, Nr. 148-7611.

Tvirtinimo tvarkos aprašo keitimai bene labiausiai atspindi įvykusius pokyčius mokymo organizavimo procese per pastaruosius dešimt metų, nekalbant apie mokymo Strategijos raidą.

Pirmoji 2002 metų Tvirtinimo tvarkos aprašo redakcija nustatė reikalavimus kvalifikacijos tobulinimo įstaigoms ir tokių įstaigų tvirtinimo procedūrą. Procedūra apėmė *dokumentų pateikimą*, pačios įstaigos *vertinimą* ir patvirtintos įstaigos *įrašymą* į kvalifikacijos tobulinimo įstaigų sąrašą. Autorė nekelia sau tikslo analizuoti visą šią tvarką, kuri buvo keista tris kartus, tačiau mano būtina palyginti tuos įstaigų tvirtinimui keliamus reikalavimus, kurie buvo keičiami ir kurie apibūdina kintantį Valstybės tarnybos departamento požiūrį į vieną iš tarnautojų mokymo teisinių santykių subjektą – mokymo įstaigas.

Pagal 2002 metų Tvirtinimo tvarkos aprašo 3 punktą kvalifikacijos tobulinimo įstaigą privalėjo atitikti tik du reikalavimus:

- *turėti kvalifikuotą personalą, kuris užtikrintų tinkamą mokymo įstaigos veiklą;*
- *turėti tinkamą materialinę techninę mokymo bazę (klases, metodines priemones ir kt.)*

Įstaigos, siekiančios mokyti tarnautojus, privalėjo pateikti Tvirtinimo tvarkos apraše nurodytus dokumentus (prašymą, steigimo dokumentus ir kt.), iš kurių, kaip svarbūs, paminėtini trys:

- *numatytų vykdyti ar vykdomų mokymo programų sąrašai;*
- *higieninės ekspertizės protokolo išrašas apie mokymo bazės atitikimą mokymo paslaugoms;*
- *pažyma, apibūdinanti įstaigos materialinę techninę mokymo bazę.*

Valstybės tarnybos departamentas, įvertinęs gautus dokumentus, per 20 darbų dienų teikė Vidaus reikalų ministrui pasiūlymą patvirtinti įstaigą arba nepatvirtinti. Ministras galutinį sprendimą, kuris galėjo būti skundžiamas, priėmė per 10 darbo dienų.

Šiame apraše buvo numatytas mokymo įstaigos išbraukimo iš patvirtinto kvalifikacijos tobulinimo įstaigų sąrašo tik vienas atvejis – ji nebeatitinka 3 punkte nustatytų reikalavimų, tai yra įstaiga *nebeturi kvalifikuoto personalo ir nebeturi tinkamos materialinės techninės mokymo bazės*. Išbraukta iš sąrašo įstaiga ir įstaiga, kuri nebuvo patvirtinta, vėl kreiptis dėl pavirtinimo galėjo ne anksčiau kaip po 3 mėnesių nuo sprendimo išbraukti ar nepatvirtinti priėmimo.

2008 metais Vidaus reikalų ministras patvirtino naujos redakcijos Tvirtinimo tvarkos aprašą, kuriame išliko reikalavimai dėl kvalifikuoto personalo ir materialinės techninės bazės turėjimo bei buvo nustatytas naujas reikalavimas – turėti patirtį vykdant švietimo veiklą. Per metus iki dokumentų tvirtinimui pateikimo įstaigos vykdytų mokymo renginių bendra trukmė turėjo būti ne trumpesnė kaip 200 akademinė valandų ir apmokyta ne mažiau kaip 10 mokymo dalyvių. Įstaigos tvirtinimo reikalaujamų pateikti dokumentų sąrašas išliko tas pats, tačiau buvo numatytas

pateikti naujas dokumentas – dokumentas, įrodantis, koku pagrindu įstaigas naudosis *mokymui skirtomis patalpomis*.

2008 metų Tvirtinimo tvarkos aprašas buvo papildytas naujomis nuostatomis dėl įstaigos išbraukimo iš sąrašo. Išbraukimo naujomis priežastimis galėjo būti šios aplinkybės:

- *įstaiga du metus iš eilės nevykdė mokymų ir / ar nustatyta tvarka nepateikė veiklos ataskaitų;*
- *sistemiškai pažeidė mokymus reglamentuojančių teisės aktų reikalavimus arba teikė klaidingą informaciją apie mokymus;*
- *įstaiga išregistruota iš juridinių asmenų registro arba pati prašo išbraukti iš kvalifikacijos tobulinimo įstaigų sąrašo.*

Išbrauktos iš sąrašo įstaigos teisės kreiptis dėl pakartotinio įregistravimo terminas nuo 3 mėnesių prailgintas iki vienerių metų.

Valstybės kontrolė 2009 metų valstybinio audito ataskaitoje nurodė kaip trūkumą tai, kad nėra nustatyti įstaigos materialinės techninės bazės įvertinimo kriterijai, o Valstybės tarnybos departamentas dažnai kaip pakankamą pagrindą įstaigos įregistravimui, be kitų nustatytų reikalavimų, vertino tik pateiktą disponavimo patalpomis pagrindą – nuomos ar nuosavybės teisę įrodančius dokumentus. Įstaigoms nepateikus kitų materialinės bazės tinkamumo įrodymų, o departamentui to nepareikalavus, buvo sudarytos sąlygos įregistruoti tokias įstaigas, kurios nebuvo pasirengusios teikti kokybiškas mokymo paslaugas.

Pastebėtina, kad įstatymų leidėjo toleruojama tendencija paprastinti reikalavimus, keliamus mokymo paslaugas teikti siekiantiems juridiniams asmenims, išliks ir ateityje. Tai pavirtina Valstybės tarnybos įstatymo projekto 35 straipsnio 4 dalyje esanti nuostata, kad ugdymo renginiuose valstybės tarnautojų kompetencijas ugdyti turi teisę asmenys (paslaugų teikėjai), *atitinkantys nustatytus minimalius privalomus reikalavimus*. Autorės įsitikinimu, Valstybės kontrolės nustatyti trūkumai dėl mokymo paslaugas teikiančių asmenų materialinės bazės įvertinimo kriterijų yra pagrįsti, ir jų ignoravimas gali pasitarnauti susidarymui tokios situacijos, kuri vadintina „mokykla be klasių ir be suolų“. Todėl darbe teikiamas siūlymas keisti Asmenų, teikiančių mokymo paslaugas valstybės tarnautojams, tvirtino tvarkos aprašą, kuriame būtų numatytas reikalavimas juridiniams asmenims, siekiantiems teikti mokymo paslaugas, dėl mokymo materialinės bazės.

Valstybės kontrolė ataskaitoje nurodė ir kitą trūkumą – pagal audito metu galiojusią kvalifikacijos tobulinimo įstaigų tvirtinimo tvarką įgyti specialią teisę – mokyti valstybės tarnautojus galėjo tik juridiniai asmenys. Fizinių asmenų eliminavimas iš tarnautojų mokymo proceso buvo įvertintas kaip prieštaraujantis 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir

Tarybos direktyvos 2006/123EB dėl paslaugų vidaus rinkoje 15 straipsniui.⁹³ Šios priemonės lėmė, kad 2009 m. gruodžio 31 d. įsakymu Nr. 1V-735 Vidaus reikalų ministras patvirtino naują Tvirtinimo tvarkos aprašą. Šio aprašo skiriamieji bruožai yra keli. Pirmiausia, fiziniams asmenims suteikta teisė teikti mokymo paslaugas valstybės tarnautojams. Tam jie turi atitikti tris reikalavimus:

- *turėti aukštąjį universitetinį (magistro kvalifikacinį laipsnį) arba prilygintą išsilavinimą;*
- *turėti su dėstyimu susijusios ne trumpesnės kaip 4 metų praktinės veiklos patirtį arba būti siūlomos dėstyti programos mokslo srities (mokslo krypties) mokslininku;*
- *turėti 100 akademinų valandų dėstyimo patirtį.*

Nauji reikalavimai nustatyti ir juridiniams asmenims. Jie turi turėti dėstytojus, su kuriais sudarytos autorinės, darbo ar preliminarinės sutartys dėl mokymo paslaugų teikimo ir turėti mokymo paslaugų teikimo patirties teikiant mokymo paslaugas, kurios trukmė per vienerius metus iki prašymo pateikimo turi būti ne trumpesnė kaip 300 akademinų valandų ir apmokyta ne mažiau 200 dalyvių. Tiek fiziniai, tiek juridiniai asmenys, siekdami teikti mokymo paslaugas ir teikdami Valstybės tarnybos departamentui dokumentus, privalo pateikti numatomų dėstyti (fiziniai asmenys) ar įgyvendinti (juridiniai asmenys) mokymo programų sąrašą. Šiame apraše siekiančiais teikti tarnautojų mokymo paslaugas be Lietuvos fizinių ir juridinių asmenų yra nurodyti ir Europos Sąjungos ir Europos laisvosios prekybos asociacijos valstybių narių fiziniai asmenys bei nustatyta tvarka įsteigti juridiniai asmenys.

2009 metų Tvirtinimo tvarkos apraše neliko jokių reikalavimų juridiniams asmenims dėl materialinės techninės mokymo bazės bei dokumentų pateikimo apie naudojimosi patalpomis pagrindą. Fizinio asmens išbraukimui mokymo paslaugas teikiančių asmenų sąrašo pagrindai nustatyti tokie: *vienerius metus nevykdė mokymų, nepateikė veiklos ataskaitos, pateikė klaidingą informaciją apie mokymus arba klaidinančius duomenis dėl įrašymo į sąrašus, pateikė prašymą išbraukti iš sąrašų arba mirė*. Juridinių asmenų išbraukimo iš kvalifikacijos tobulinimo įstaigų sąrašų pagrindai nustatyti analogiškai, tačiau nustatytas tik juridiniams asmenims būdingas išbraukimo pagrindas- asmuo likviduojamas arba reorganizuojamas.

Autorės įsitikinimu tik siekiant supaprastinti fizinių asmenų, siekiančių teikti mokymo paslaugas tarnautojams, tvirtinimo ir įrašymo į asmenų sąrašą procedūrą, 2012 metų gruodžio 12 d. Vidaus reikalų ministro įsakymu buvo pakeistas Tvirtinimo tvarkos aprašas. Fiziniams asmenims, siekiantiems teikti mokymo paslaugas, nustatyti trys reikalavimai:

⁹³ *Supra* note 50, p. 15.

- *būti su numatomos dėstyti programos turiniu susijusios mokslo srities ar mokslo krypties mokslininku;*
- *turėti ne žemesnį kaip magistro kvalifikacinį laipsnį arba jam prilygintą išsilavinimą ir ne trumpesnę kaip 3 metų praktinės veiklos, susijusios su programos turiniu patirtį;*
- *turėti ne žemesnį kaip bakalauro kvalifikacinį laipsnį arba jam prilygintą išsilavinimą ir ne trumpesnę kaip 5 metų praktinės veiklos, susijusios su programos turiniu patirtį.*

Akcentuotina tai, kad iki 2012 metų Tvirtinimo tvarkos aprašo pakeitimo, fizinis asmuo turėti atitikti visus šiuos (analogiškus) tris reikalavimus. Po aprašo pakeitimo fiziniam asmeniui pakanka atitikti *bent vieną* iš nurodytų reikalavimų, ir asmuo pripažįstamas tinkamu teikti mokymo paslaugas.

Juridiniams asmenims keliami reikalavimai liko nepakitę. Tokios pat liko ir priežastys, kurioms esant fizinis ar juridinis asmuo gali būti išbraukiamas iš sąrašo asmenų, teikiančių mokymo paslaugas tarnautojams, tačiau Tvirtinimo tvarkos aprašo 2012 metų pakeitime numatyta nauja esminė sąlyga, kuriai esant asmuo išbraukiamas iš kvalifikacijos tobulinimo įstaigų sąrašo. Tai mokymo paslaugas teikiančių fizinio ar juridinio asmens kasmet Valstybės tarnybos departamentui teikiamos veiklos ataskaitose esanti informacija, kurią išanalizavęs departamentas nustato, kad 50 ir daugiau procentų mokymuose dalyvavusių tarnautojų neigiamai atsiliepė apie teikiamų mokymo paslaugų kokybę. Analogiškas kriterijus dėl mokymo kokybės vertinimo (teigiamas arba neigiamas atsiliepimas) buvo numatytas jau 2007-2010 metų tarnautojų mokymo strategijoje siekiant apibrėžti strategijos įgyvendinimo stebėsenos pagrindus⁹⁴.

Apibendrinant darbo dalį teigtina, kad galiojantys teisės aktai (Valstybės tarnybos įstatymas ir Vidaus reikalų ministro patvirtintas Asmenų, teikiančių mokymo paslaugas valstybės tarnautojams, tvirtinimo tvarkos aprašas) reglamentuoja mokymo paslaugas teikti siekiantiems asmenims keliamus reikalavimus, dokumentų pateikimo, vertinimo tvarką, jų išbraukimo iš sąrašų pagrindus ir priežastis bei nustatytų pareigų vykdymą.

Teigtina, kad 2003 metais Lietuvoje jau buvo sukurta valstybės tarnautojų mokymo įstaigų sistema. Daugiau kaip pusė visų mokymo įstaigų (71 proc.) yra registruotos Vilniuje ir rajone. Vyraujanti mokymo įstaigų rūšis – uždariosios akcinės bendrovės (50 proc.). Iš visų įregistruotų mokymo įstaigų net 31 viena įstaiga (18 proc.) nėra įregistravusios mokymo programų, o 13 įstaigų yra įregistravusios po 1 mokymo programą. Nuo 2009 metų mokymo paslaugų teikimo teisė suteikta fiziniams asmenims.

⁹⁴ *Supra* note 60, 22 punktas.

Valstybės tarnautojų mokymo efektyvumas priklauso nuo to, kiek mokymo procesas yra kontroliuojamas, vertinamas ir prižiūrimas bei koordinuojamas. Šio proceso reglamentavimo nuostatos analizuojamos kitoje darbo dalyje.

3.4. Valstybės tarnautojų mokymo koordinavimas, mokymo kokybės priežiūra, vertinimas ir kontrolė

Valstybės tarnybos įstatymo 49 straipsnyje įvirtinta nuostata, jog Valstybės tarnybos departamentas koordinuoja tarnautojų mokymo strategijos įgyvendinimą, tvirtina asmenis, siekiančius mokytis tarnautojus, tvirtina ir registruoja mokymo programas, atlieka jų įgyvendinimo kokybės priežiūrą, analizuoja tarnautojų mokymo poreikius. Dėl mokymo strategijos koordinavimo funkcijos priskyrimo departamentui yra pasisakyta visose (2002-2014 metų) Vyriausybės patvirtintose tarnautojų mokymo strategijose. 2014-2017 metų strategijos 11 punkte pateiktas išsamus funkcijų sąrašas, kurias departamentas atlieka koordinuodamas mokymo strategijos įgyvendinimą. Departamentas atlieka tarnautojų apklausas, susijusias su mokymų organizavimu institucijose, atlieka mokymų stebėseną Valstybės tarnybos valdymo informacinėje sistemoje bei teikia siūlymus ir rekomendacijas institucijoms dėl tarnautojų mokymo organizavimo.

2007-2010 metų tarnautojų mokymo strategijos 16 punkte buvo numatyta, kad tarnautojų mokymo koordinavimą padeda atlikti departamentui atskaitinga patariamoji Mokymo koordinavimo taryba (toliau-Taryba). Vyriausybei tvirtinant strategiją nurodyta Taryba dar neegzistavo, tačiau po metų – 2007 m. spalio 10 d. įsakymu Nr. 1V-350 Vidaus reikalų ministras patvirtino Tarybos sudėtį ir jos nuostatus⁹⁵. Nors Taryba veikė tik keturis metus, tačiau sprendžiant iš jos sudėties (mokslininkai E. Chlivickas, V. Domarkas, K. Masiulis) ir suteiktų įgaliojimų (teikti departamentui siūlymus dėl mokymo organizavimo tobulinimo, mokymo kokybės gerinimo, programų poreikio, tyrimų inicijavimo, teisės aktų tobulinimo) galima teigti, jog ši patariamoji institucija atliko savo misiją prisidedama prie mokymo sistemos tobulinimo ir mokymo kokybės gerinimo.

Valstybės tarnybos departamento nuostatų 8 punkte yra įvardinti departamento veiklos tikslai ir funkcijos, kurios yra suskirstytos pagal veiklos tikslus. Departamento atliekama *valstybės tarnautojų mokymo koordinavimo* funkcija siejasi su departamento tikslu dalyvauti formuojant visuomenės poreikius atitinkančią valstybės tarnybą. Kita departamento atliekama funkcija – *teisės aktų nustatyta tvarka tvirtinti fizinius ir juridinius asmenis, siekiančius mokytis tarnautojus,*

⁹⁵ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2007 m. spalio 10 d. įsakymas Nr. 1V-350 „Dėl mokymo koordinavimo tarybos sudėties ir jos nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2007. Nr. 107-4390.

tvirtinti ir registruoti mokymo programas bei atlikti jų įgyvendinimo kokybės priežiūrą, siejasi su departamento veiklos tikslu – užtikrinti Valstybės tarnybos įstatymo ir su juo susijusių teisės aktų įgyvendinimą. Analizuojant departamento veiklos tikslų turinį nesunku pastebėti, kad tikslas dalyvauti formuojant visuomenės poreikius atitinkančią valstybės tarnybą, aprėpia ir kitą tikslą - užtikrinti Valstybės tarnybos įstatymo ir su juo susijusių teisės aktų įgyvendinimą. Departamentas, užtikrindamas Valstybės tarnybos įstatymo ir su juo susijusių teisės aktų įgyvendinimą, dalyvauja formuojant visuomenės poreikius atitinkančią valstybės tarnybą. Iš čia seka, kad departamentas, koordinuodamas valstybės tarnautojų mokymą, tuo pačiu užtikrina teisės aktų įgyvendinimą, kurie reglamentuoja mokymo paslaugas teikti siekiančių asmenų tvirtinimą, programų registravimą bei jų įgyvendinimo kokybės priežiūrą.

Valstybės tarnybos departamento vykdoma tarnautojų mokymo poreikių analizė atliekama vertinant institucijų iki kovo 10 d. departamentui pateiktus einamųjų metų mokymo planus, kuriuose yra pateikta informacija apie institucijos tarnautojus, kurie dalyvaus mokymuose, pagal atskiras mokymo rūšis. Planuose nurodomos ir mokymams skiriamos lėšos. Institucijų pareiga pateikti mokymo planus numatyta jau analizuotame teisės akte – Valstybės tarnautojų mokymo organizavimo tvarkos aprašo III skyriuje⁹⁶.

Pastebėtina, kad departamentas mokymo proceso koordinavimą atlieka ir tvirtindamas mokymo paslaugas teikiančius asmenis ir registruodamas jų parengtas mokymo programas.

Departamentas, analizuodamas pateiktus mokymo planus, vertina tik jų atitiktį 2014-2017 metų tarnautojų mokymo strategijai. Strategijoje, kaip minėta, yra nustatyta prioritetiniai mokymo tikslai ir prioritetinės tarnautojų grupės. Tai reiškia, kad departamentas iš esmės vertina du mokymo planų aspektus – juose nurodytas mokymo tikslus ir mokymo grupes. Departamentas, nustatęs mokymo planų neatitikimą strategijai, iki kovo 24 d. per VATIS informuoja planus pateikusias institucijas. Šios patikslintus planus privalo pateikti iki einamųjų metų balandžio 10 d.

Įgyvendinant tarnautojų mokymo kokybės priežiūrą įstaigos privalo kasmet iki vasario 1 d. Valstybės tarnybos departamentui pateikti už praėjusius metus tarnautojų mokymo ataskaitą, kurioje pateikiami duomenys apie mokymuose dalyvavusius tarnautojus bei mokymui skirtų lėšų panaudojimą. Iki tos pačios datos departamentui ataskaitas teikia ir mokymo paslaugas teikiantys asmenys, kurie nurodo duomenis apie vykdytas mokymo programas, dalyvavusius tarnautojus ir dėstytojus, gautas lėšas už mokymus bei pateikia mokymuose dalyvavusių tarnautojų atsiliepimus apie mokymų kokybę. Departamentas, po pateiktų ataskaitų analizės, mokymo paslaugas teikiantiems asmenims gali pateikti pastabas dėl mokymo programų įgyvendinimo.

⁹⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. gruodžio 28 d. nutarimas Nr. 1575 „Dėl valstybės tarnautojų mokymo organizavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 155-8024.

Valstybės tarnybos departamentas, vykdydamas tarnautojų mokymo programų įgyvendinimo kokybės priežiūrą turi teisę atlikti mokymo paslaugas teikiančių asmenų veiklos planinius ir neplaninius patikrinimus. Patikrinimų atlikimo tvarką reglamentuoja taisyklės, 2010 m. rugsėjo 21 d. patvirtintos departamento direktoriaus⁹⁷. Taisyklių 8 punkte nurodyti pagrindai, kuriems esant gali būti atliktas neplaninis patikrinimas. Tai gauta informacija apie galimą teisės aktų pažeidimą, kompetentingo viešojo administravimo subjekto⁹⁸ rašytinį motyvuotą prašymą ar pavedimą atlikti patikrinimą. Tikrinimo pagrindu nurodytas ir siekis įsitikinti, kad pašalinti pažeidimai, nustatyti ankstesnio tikrinimo metu. Tikrinimas pagal anoniminį skundą atliekamas tik departamento direktoriui priėmus motyvuotą sprendimą.

Tikrinimas baigiamas surašant pažymą, kurioje nurodoma, ar tarnautojų mokymą reglamentuojantys teisės aktai buvo pažeisti ar pažeidimų nenustatyta. Taisyklėse nurodytas ir vienas apribojimas – negalima tikrinti tų mokymo paslaugas teikiančių asmenų, po kurių įrašymo į asmenų sąrašus nėra praėję 6 mėnesiai. Valstybės tarnybos departamentas Valstybės tarnybos įstatymo ir su juo susijusių teisės aktų taikymo ir įgyvendinimo 2013 metais ataskaitoje nurodė, kad 2013 metais atliko 10 planinių patikrinimų. 2014 metais departamentas yra įsipareigojęs atlikti 8 planinius patikrinimus.

Valstybės tarnybos departamentas tikrinti gali ne tik mokymo paslaugas teikiančius asmenis, bet ir mokymo paslaugas perkančias institucijas. Tokių tikrinimų tvarka yra reglamentuota departamento direktoriaus 2013 m. sausio 10 d. įsakymu Nr. 27V-23, kuriuo patvirtino Valstybės tarnybos įstatymo ir su juo susijusių teisės akto įgyvendinimo institucijose priežiūros tvarkos aprašą⁹⁹. Į su Valstybės tarnybos įstatymu susijusių teisės aktų sąrašą patenka visi darbe minėti Vyriausybės nutarimai ir Vidaus reikalų ministro įsakymai, kuriais reglamentuotos tarnautojų mokymo procedūros. Tai reiškia, kad atliekant šių teisės aktų įgyvendinimo priežiūrą, patikrinimų metu gali būti tikrinama ir institucijų veikla, susijusi su tarnautojų mokymo organizavimu. Departamentas, tikrinimų metu nustatęs teisės aktų pažeidimus, gali pasinaudoti Valstybės tarnybos įstatymo 49 straipsnio 5 dalyje suteiktomis teisėmis ir institucijoms nurodyti pašalinti pažeidimus bei nustatyti terminą sprendimams įvykdyti. Institucijoms nepašalinus pažeidimų, departamentas turi teisę apie tai informuoti aukštesnes pagal pavaldumą institucijas, o savivaldybių institucijų atžvilgiu – ir Vyriausybės atstovą.

⁹⁷ Valstybės tarnybos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos direktoriaus 2010 m. rugsėjo 21 d. įsakymas Nr. 27V-162 „Dėl asmenų, teikiančių mokymo paslaugas valstybės tarnautojams, veiklos patikrinimų taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 150-7702.

⁹⁸ Taisyklėse nenurodytas, kokios institucijos priskiriamos šiems subjektams.

⁹⁹ Valstybės tarnybos departamento direktoriaus 2013 m. sausio 10 d. įsakymas Nr. 27V-23 „Dėl Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymo ir su juo susijusių teisės aktų įgyvendinimo valstybės ir savivaldybės institucijose bei įstaigose priežiūros tvarkos aprašo patvirtinimo. TAR, 2014, Nr. 2014-00490.

Valstybės tarnautojų mokymo kokybės vertinimo sistema numatyta Valstybės tarnautojų mokymo organizavimo tvarkos aprašo V skyriuje. Mokymo paslaugas teikiantys asmenys, užtikrindami mokymo kokybę privalo po kiekvienų mokymų atlikti tarnautojų apklausą apie mokymo kokybę, o apklausos duomenis įrašyti į savo metinės veiklos ataskaitas. Mokymo paslaugas teikiantys asmenys privalo užtikrinti, kad dėstytojai atitiktų reikalavimus, nustatytus Asmenų, teikiančių mokymo paslaugas, tvirtinimo tvarkos apraše.

Pagal mokymo kokybės vertinimo sistemą institucijų vadovai atsako už mokymo paslaugų įsigijimą bei privalo užtikrinti, kad institucijos tarnautojai, pasibaigus mokymams, VATIS Savitarnos posistemėje užpildytų klausimyną apie mokymo kokybę. Departamentas, vykdydamas programų įgyvendinimo priežiūrą, analizuoja mokymo paslaugas teikiančių asmenų pateiktas ataskaitas ir gali inicijuoti mokymo paslaugas teikiančio asmens patvirtinimo panaikinimą tuo atveju, jeigu 50 ir daugiau procentų tarnautojų neigiamai atsiliepė apie šio asmens teikiamų paslaugų kokybę.

Neigiamos pasekmės mokymo paslaugas teikiantiems asmenims gali atsirasti, jeigu departamentas, analizuodamas tarnautojų atsiliepimus VATIS Savitarnos posistemėje nustatys, kad 50 ir daugiau procentų tarnautojų neigiamai atsiliepė apie mokymo renginių kokybę. Darbe yra paminėta, kad tarnautojų vertinimai gali būti ir subjektyvūs, kadangi tarnautojo pildomame klausimyne nuomonė pareiškama dėl įvairių programos įgyvendinimo komponentų. Nežiūrint į tai, departamentui nustačius vyraujančią neigiamą nuomonę apie mokymo renginių kokybę, departamentas programas, viršijančias 8 akademinės valandas, pripažins negaliojančiomis, o mažesnės nei 8 valandos trukmės programas pašalins iš VATIS.

Apibendrinant teigtina, kad Valstybės tarnybos įstatymas, Vyriausybės patvirtintas mokymo organizavimo tvarkos aprašas, Vidaus reikalų ministro ir Valstybės tarnybos departamento direktoriaus priimti administraciniai teisės aktai numato daug ir įvairių mokymo koordinavimo, kokybės priežiūros, vertinimo ir kontrolės svertų. Darbo dalyje analizuoti teisės aktai imperatyviai įpareigoja tiek institucijas, tiek mokymo paslaugas teikiančius asmenis nustatytais terminais atlikti privalomus veiksmus, kurie užtikrina informacijos apie mokymo programų įgyvendinimo kokybę suformavimą ir jos pateikimą Valstybės tarnybos departamentui. Departamentui teisės aktai suteikia teisę, siekiant užtikrinti teikiamų mokymo paslaugų kokybę, taikyti teisės aktuose numatytas sankcijas – panaikinti mokymo paslaugas teikiančio asmens patvirtinimą ir / arba pripažinti negaliojančiomis ir pašalinti iš VATIS mokymo programas.

Darbe ne kartą buvo pažymėta institucijų personalo tarnybų atliekamų funkcijų, susijusių su tarnautojų mokymu, svarba. Kita darbo dalis skirta šios tarnautojų grupės veiklos reglamentavimo analizei.

4. PERSONALO TARNYBŲ FUNKCIJOS VYKDANT VALSTYBĖS TARNAUTOJŲ MOKYMĄ

Institucijų personalo tarnybos koordinuoja, planuoja, organizuoja ir atlieka tarnautojų paiešką ir atrankos procedūras, parengia tarnautojų adaptavimo programas, įvertina personalo mokymo poreikį bei organizuoja kvalifikacijos tobulinimą, koordinuoja tarnautojų ugdymo ir kompetencijų lavinimo procesą, planuoja ir organizuoja institucijos personalo vertinimą, karjeros planavimą ir valdymą ir tokiu būdu prisideda prie institucijos personalo galimybių realizavimo. Taip būtų galima apibūdinti pagrindines institucijų personalo tarnybų vykdomas funkcijas. Šioje darbo dalyje bus analizuojami teisės aktai, mokslinė literatūra ir atliktų tyrimų duomenys tiek, kiek tai bus susiję su personalo tarnybų funkcijų vykdymu tarnautojų mokymo srityje, bus pateikti atlikto tyrimo apibendrinti duomenys.

4.1. Institucijų personalo tarnybų funkcijos

Vienas iš teisės aktų, kuriuo siekta nustatyti institucijų personalo tarnybų uždavinius, funkcijas, teises ir veiklos organizavimą, yra Vyriausybės 2007 m. spalio 17 d. nutarimu Nr. 1098 patvirtinti Pavyzdiniai personalo administravimo nuostatai (toliau-Pavyzdiniai nuostatai)¹⁰⁰. Nuostatuose apibrėžti trys personalo tarnybų uždaviniai ir funkcijos, kurios atliekamos įgyvendinant pavestus uždavinius. Iš 25 Pavyzdiniuose nuostatuose nurodytų funkcijų, viena (5.7. punktas) tiesiogiai siejasi su institucijos tarnautojų mokymo klausimu. Vykdam aptariamą funkciją personalo tarnyba padeda institucijos vadovui formuoti *personalo mokymo prioritetus*, sudaro institucijos personalo *metinius mokymo planus, organizuoja jų įgyvendinimą*, atlieka kitas su žmogiškųjų išteklių plėtros organizavimu susijusias funkcijas.

Per 7 metus po Pavyzdinių nuostatų priėmimo yra priimta eilė teisės aktų, kuriuose yra apibrėžtas žymiai platesnis personalo tarnybų atliekamų veiksmų, susijusių su tarnautojų mokymu, ratas. Tai Vyriausybės patvirtintos valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo taisyklės, valstybės tarnautojų mokymo organizavimo tvarkos aprašas, valstybės tarnautojų mokymo konkrečių laikotarpių strategijos. Tačiau Pavyzdinių nuostatų turiniui nurodytų teisės aktų priėmimas įtakos nepadarė. Pastebėtina, kad Vyriausybė Nuostatų 2.1. punkte institucijas įpareigojo iki 2008 m. liepos 1 d. pagal Pavyzdinius nuostatus papildyti institucijų personalo tarnybų nuostatus arba tas funkcijas atliekančių tarnautojų pareigybių aprašymus. Pavyzdinių nuostatų 2.2 punkte nurodyta, kad institucijų personalo tarnybų nuostatuose ar atitinkamų

¹⁰⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. spalio 17 d. nutarimas Nr. 1098 „Dėl pavyzdinių personalo administravimo tarnybų nuostatų pavirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 110-4500.

valstybės tarnautojų pareigybių aprašymuose gali būti įrašomos kitos normos, neprieštaraujančios šio nutarimo 1 punktu patvirtintų Pavyzdinių personalo administravimo tarnybų nuostatų normoms. Tačiau aktualesnis klausimas yra tai, kokias iš tikrųjų funkcijas atlieka personalo tarnybos, dalyvaudamos tarnautojų mokymo procese ir kokių funkcijų neatlieka, nors privalėtų atlikti ir ar personalo tarnybų pajėgumai (gebėjimai) yra pakankami tam, kad jos galėtų efektyviai įtakoti tarnautojų mokymą.

Valstybės tarnautojų mokymo organizavimo tvarkos aprašo III skyriuje įtvirtinta institucijų pareiga rengti einamųjų metų tarnautojų mokymo planus bei nurodyta, kad planus rengia personalo tarnybos. Šios, rengdamos planus, *analizuoja* institucijos tarnautojų mokymo poreikius ir *apibendrina* tarnautojų tiesioginių vadovų ir vertinimo komisijų pasiūlymus (rekomendacijas) dėl kvalifikacijos tobulinimo, atsižvelgdamos į tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo rezultatus.

Apibendrinti po tarnautojų vertinimo suformuluotus siūlymus dėl kvalifikacijos tobulinimo personalo tarnyboms sunkumų nesukelia, nes tai praktiškai yra vertinimo duomenų apdorojimas ir gautų prognozių pateikimas apibendrinimų pavidalų. Tačiau *analizuoti* mokymo poreikius pirmiausia reiškia *gebėti* tai atlikti. Kuo vadovaujantis atliekama mokymo poreikių analizė? Kaip minėta, tai nėra tarnautojų vertinimo metu suformuluotų siūlymų tobulinti kvalifikaciją apibendrinimas. Šiandien Lietuvos teisės aktai šio klausimo nereglamentuoja, ir tai vertintina kaip administracinio – teisinio reguliavimo spraga. Darbe buvo minėti Yrjo Venna ir Niels Joergen 2001 metais parengti mokymo poreikių analizės metodai, kuriais vadovaudamasis Valstybės tarnybos departamentas parengė rekomendacijas. Daugiau jokio kito dokumento mokymo poreikių analizės klausimu nėra parengta, išskyrus mokslininkų publikacijas.

2014-2017 metų tarnautojų mokymo strategijos 12 punkte nurodyta, kad institucijos (personalo tarnybos) kasmet analizuoja mokymo efektyvumą – vertina mokymų kokybę. Šių veiksmų atlikimas vertintinas kaip atskiros personalo tarnybų funkcijos vykdymas analizuojant mokymo efektyvumą. Pastebėtina, kad ši procedūra taip pat teisės aktais nėra teisiškai reglamentuota. Mokymo efektyvumo vertinimas tampa kiekvienos institucijos personalo tarnybos problema, kurios sprendimas priklauso nuo personalo tarnybos tarnautojų bendrųjų, vadybinių ir specialiųjų kompetencijų. Ar jos yra pakankamos?

Per pastaruosius dešimt metų Valstybės tarnybos departamentas ir atskiros mokslininkų grupės ne kartą atliko įvairius tyrimus, susijusius su valstybės tarnautojų mokymo poreikių nustatymu. B. Česnulevičienė ir J. Lakis jau 2002 metais rašė, kad menkas finansavimas ir nepakankama personalo tarnybų motyvacija yra dvi pagrindinės problemos, ribojančios kiekybinius ir kokybinius valstybės tarnautojų mokymo rodiklius. Šie autoriai nurodė, kad „esamų personalo tarnybų tarnautojų aiškiai neužtenka įvairialypėms žmogiškųjų išteklių strateginio planavimo ir vystymo funkcijoms atlikti, [...] tikslinga stiprinti personalo tarnybų veiklą – suteikti

joms papildomus įgaliojimus tarnautojų profesinės kompetencijos stiprinimo [...] klausimais“¹⁰¹. Apie tarnautojų mokymo metinio plano rengimo svarbą ir apie personalo tarnyboms tenkanti krūvį pastebėjo A. Patapas ir R. Kasperavičiūtė 2009 metais teigdami, kad mokymo plano parengimą „galima būtų įvardinti kaip titaniško darbo rezultatą, antra vertus, kaip techninį rezultatą neatsakingai priimtų sprendimų“. Be abejo, personalo tarnybų tarnautojų kvalifikacija ir kompetencija lemia, kad parengtas mokymo planas netaptų tik „techniniu rezultatu“.

Bene daugiausia dėmesio institucijų personalo tarnybų darbo organizavimo problemų tyrimui skiria G. Vilkelis¹⁰², analizuodamas įvairių apklausų – tyrimų rezultatus ir kitų autorių (E. Chlivickas) išvadas apie nepakankamą institucijų personalo valdymo sistemos pajėgumą. Mokslininkas nurodo, kad „dauguma personalo administravimo specialistų prastai vykdo funkcijas dėl personalo tarnybų tarnautojų gebėjimų spragų ir personalo administravimo tarnybų veiklos netinkamo organizavimo“. Labiausiai aktualūs ir svarbūs yra G. Vilkelio pastebėjimai, kad personalo administravimo pertvarkymai beveik niekada nebuvo reformų tvarkaraščio pradžioje, kad personalo administravimo specialistai turi būti kvalifikuoti ir turintys reikiamą patirtį ir įgūdžius darbuotojai, o personalo tarnybų specialistų ir vadovų profesinis pasirengimas yra viena aktualiausių problemų. Racionali yra autoriaus idėja dėl personalo procedūrų vadovo parengimo, kuris leistų užpildyti esamą procedūrų reglamentavimo spragą.

Nurodytų mokslininkų darbuose pateiktų išvadų pagrįstumą (problemų priežastį) taikliai nusako R. Sadzevičiūtės straipsnyje¹⁰³ pateiktas J. Welch (nuoroda į šaltinį straipsnyje nepateikta: autorės pastaba) teiginys: „Kad vadovavimas žmonėms būtų reikiamo lygio, kompanija privalo iškelti personalo padalinį virš visų kitų padalinių kaip svarbiausią ir įtakingiausią“. Straipsnio autorė pateikia Valstybės tarnybos departamento 2011-2012 metais atliktų tyrimo duomenis apie personalo tarnybų tarnautojų laiko sąnaudas. Personalo mokymams skiriama 29,4 procento, personalo veiklos vertinimui – 58,7 procento ir personalo kvalifikacijos kėlimui – 25,7 procento laiko sąnaudų. Šie rodikliai patvirtina išsakyto teiginio, kad institucijos tarnautojų veiklos vertinimo, mokymo ir kvalifikacijos kėlimo procedūrų vykdymas patenka į personalo tarnybų atliekamų funkcijų sferą, pagrįstumą. Tačiau daugiau informatyvūs yra R. Sadzevičiūtės pateikti duomenys apie personalo tarnybų tarnautojų gebėjimų spragas. 9,2 procento tarnautojų trūksta įgūdžių, 21,6 procento – neatitinka išsilavinimas, o žemas kompiuterinis raštingumas siekia 6,9 procento. Verta prisiminti darbe pateiktą 6 lentelę, kurioje pateikti duomenys nurodo, kad 2012 metais buvo įregistruotos net 58 programos skirtos gilinti žinias informacinių technologijų ir

¹⁰¹ Česnulevičienė, B., Lakis, J. Valstybės tarnautojų mokymas: nuo strategijos prie praktikos. *Viešojo politika ir administravimas*. 2002. Nr. 2, P.89.

¹⁰² Vilkelis, G. Viešojo administravimo institucijų personalo tarnybos ir jų veikla: administracinis teisinis reglamentavimas ir jo tobulinimas. *Viešasis administravimas*. 2011, Nr. 4 (32), P. 90-96.

¹⁰³ Sadzevičiūtė, R. Personalo administravimo tarnybų vaidmuo organizacijoje. Koks jis šiandien viešajame sektoriuje? *Valstybės tarnybos aktualijos*. 2014 m. kovas, P. 27.

kompiuterinių programų klausimais. Darytina išvada, kad personalo tarnybų tarnautojai į minėtus mokymus nesiunčiami, nes pagal 2011-2013 metų, 2014-2017 metų strategijas jie nepatenka į mokymo prioritetines grupes.

Šie skaičiai apie personalo tarnybų tarnautojų gebėjimų spragas neatrodytų keistai, jeigu teisės aktais nebūtų įtvirtinta nuostata, kad pačios personalo tarnybos analizuoja tarnautojų mokymo poreikius, apibendrina tarnautojų vertinimo išvadas ir vertinimo komisijų pasiūlymus, nustato prioritetinius mokymo tikslus ir prioritetines grupes, rengia mokymo planus.

Personalo tarnyboms yra pavesta organizuoti tarnautojų mokymus. Mokymų organizavimas apima įregistruotų mokymo programų analizę ir parinkimą pagal nustatytas prioritetines mokymo grupes ir tikslus bei tarnautojų mokymo paslaugas teikiančių subjektų nustatymą viešųjų pirkimų būdu. Nereikia įrodinėti, kad mokymo programų analizei ir vertinimui yra būtini įvairiapusiški gebėjimai, kompetencija ir aukščiausia kvalifikacija. Teigtina, kad personalo tarnybų tarnautojams yra keliami aukščiausi reikalavimai tam, kad jie tinkamai gebėtų atlikti jiems pavestas funkcijas. Tačiau realybė kitokia. Keliant šiai tarnautojų grupei aukščiausius reikalavimus, institucijų vadovai privalo sudaryti mokymosi ir kvalifikacijos tobulinimo sąlygas tokio lygio, kuris užtikrintų reikalingų žinių įgijimą. Tačiau jau 2011-2013 metų tarnautojų mokymo strategijoje personalo tarnybų tarnautojai nepriskiriami prioritetinėms tarnautojų grupėms, o 2014-2017 metų strategijoje yra netgi nustatytas uždavinys – mokymus organizuoti pagal prioritetines mokymo grupes.

2011-2013 metų tarnautojų mokymo strategijoje dar buvo numatyta formali institucijų teisė nustatyti ir kitas institucijai aktualias prioritetines grupes, tačiau šios teisės įgyvendinimą apribojo tos pačios strategijos 15 punkto nuostatos dėl lėšų skyrimo – pirmiausia jos turėjo būti naudojamos mokymui pagal strategijoje numatytus tikslus ir prioritetinėms grupėms mokyti. 2014-2017 metų tarnautojų mokymo strategijoje neliko ir šios formalios institucijų teisės nustatyti kitas prioritetines grupes.

Apibendrinant teigtina, kad institucijų personalo tarnybos, organizuojant valstybės tarnautojų mokymus, vykdo svarbias joms pavestas funkcijas: analizuoja tarnautojų mokymo poreikius; apibendrina tarnautojų tiesioginių vadovų ir vertinimo komisijų pasiūlymus dėl kvalifikacijos tobulinimo; nustato prioritetinius mokymo tikslus ir grupes; rengia mokymo planus; analizuoja įregistruotas mokymo programas ir jas parenka pagal planuose nustatytus tikslus ir grupes; teikia ataskaitas Valstybės tarnybos departamentui. Pačių personalo tarnybų tarnautojų kvalifikacijos tobulinimo galimybės teisės aktais yra apribotos – jie nepriskiriami prioritetinėms mokymo grupėms. Institucijų formali teisė nustatyti kitas prioritetines grupes ribojama reikalavimais dėl mokymo planų atitikimo strategijos nuostatoms ir dėl lėšų naudojimo mokymams. Institucijų personalo tarnybų faktiškai atliekamos funkcijos, skirtos mokymo poreikių

ir mokymo efektyvumo analizei, teisės aktai nereglamentuojamos, o pati personalo tarnybų tarnautojų efektingo mokymo problema, išskyrus mokslininkus, neakcentuojama ir nesprendžiama.

4.2. Telšių rajono savivaldybės ir Mokesčių inspekcijos Personalo tarnybų funkcijų vykdymo tyrimo duomenų analizė

Šioje darbo dalyje pateikiama analizė duomenų, gautų atlikus Telšių rajono savivaldybės administracijos (toliau-Telšių savivaldybė) ir Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos Telšių apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos Telšių poskyrio (toliau-VMĮ Telšių poskyris) valstybės tarnautojų anketinę apklausą. Tyrimo metu buvo susipažinta su Telšių rajono savivaldybės administracijos Juridinio, personalo ir dokumentų valdymo skyriaus nuostatais, Telšių apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos Administravimo ir personalo skyriaus vedėjo pareigybės aprašymu, Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos valstybės tarnautojų mokymo poreikių nustatymo ir vertinimo metodika.

Tyrimo tikslas: nustatyti, kaip Telšių savivaldybės ir Telšių apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos personalo tarnybos vykdo kai kurias funkcijas, susijusias su valstybės tarnautojų mokymo organizavimu.

Tyrimo uždaviniai:

1. Sudaryti anketą, kuri leistų įvertinti, kaip Telšių savivaldybės ir Telšių apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos valstybės tarnautojai vertina personalo tarnybų funkcijų, susijusių su mokymų organizavimu, vykdymą;
2. Atlikti respondentų apklausą pagal sudarytą klausimyną;
3. Atlikti įvykdytos apklausos anketų duomenų analizę (1 priedas);
4. Pateikti išvadas, kurių pagrindu galėtų būti priimti sprendimai siekiant tobulinti Telšių savivaldybės tarnautojų kvalifikacijos tobulinimo organizavimo sistemą.

Tyrimo objektas: Telšių savivaldybės ir Telšių apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos valstybės tarnautojai.

Tyrimo metodologija: Siekiant nustatyto tikslo ir uždavinių įgyvendinimo buvo atliktas kiekybinis tyrimas. Tyrimo duomenų surinkimui pasirinktas metodas – anketinė apklausa. Šis metodas leidžia per sąlyginai trumpą terminą apklausti apklausos metu dirbančius respondentus ir atlikti gautų duomenų statistinę analizę. Buvo apklausta Telšių savivaldybės 47 valstybės tarnautojai ir 15 Telšių apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos Administravimo ir personalo skyriaus ir Mokesčių mokėtojų aptarnavimo skyriaus Telšių poskyrio valstybės tarnautojų.

Parengtos anketos buvo išdalintos institucijų valstybės tarnautojams jų darbo vietoje darbo metu ir surinktos sekančią darbo dieną, užtikrinant respondentų anonimiškumą. Anketą sudarė 11 klausimų. Tyrimas buvo atliktas 2014 m. spalio mėnesį. Duomenų apdorojimui ir pavaizdavimui parengtos lentelės. Analizuojant duomenis nuomonių dalis įvertinta procentais.

Prieš pateikiant tyrimo rezultatus, tikslinga pristatyti tyrimą atliktose institucijose funkcionuojanti valstybės tarnautojų mokymo organizavimo tvarka.

Telšių savivaldybės administracijoje dirba 320 darbuotojų, 135 iš –valstybės tarnautojai. Administracijos Juridinio, personalo ir dokumentų valdymo skyrius susideda iš trejų padalinių: Dokumentų valdymo poskyris; Viešųjų pirkimų poskyris; Personalo ir ūkio poskyris. Juridinio, personalo ir dokumentų valdymo skyriaus nuostatuose nurodyti skyriaus 5 svarbiausi uždaviniai, iš kurių du, gali būti, kad susiję su tarnautojų mokymo proceso organizavimu: pirmas - *įgyvendinti personalo valdymo politiką Administracijoje*; antras – *organizuoti žmogiškųjų išteklių plėtrą ir formuoti personalą, gebantį tinkamai atlikti pareigas*. Šie uždaviniai abstraktūs ir neinformatyvūs. Apie jų ryšį su tarnautojų mokymu galima tik spėlioti.

Skyriaus nuostatuose yra pateikti poskyrių funkcijų sąrašai. Dokumentų valdymo poskyrio atliekamų 40 funkcijų sąrašė įrašyta vienintelė funkcija - „*organizuoja Poskyrio darbuotojų ir valstybės tarnautojų kvalifikacijos kėlimą*“. Iš funkcijos pavadinimo galima spręsti, kad Poskyris organizuoja tik Poskyrio darbuotojų (dirbančių pagal darbo sutartis) ir valstybės tarnautojų kvalifikacijos kėlimą.

Personalo ir ūkio poskyrio 22 vykdomų funkcijų sąrašė įrašyta su tarnautojų vertinimu susijusi funkcija – „*organizuoja įstaigos valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimą*“. Daugiau jokių su tarnautojų mokymu susijusių funkcijų Juridinio, personalo ir dokumentų valdymo skyrius neatlieka. Manytina, kad, išskyrus šį skyrių, kiti Administracijos padaliniai tuo labiau šiam tyrimui aktualių funkcijų neatlieka.

Lietuvos apskričių Mokesčių inspekcijų valstybės tarnautojų mokymo procesą organizuoja centrinė įstaiga – Valstybinė mokesčių inspekcija prie Finansų ministerijos. Telšių apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos Telšių poskyryje dirba 16 valstybės tarnautojų, 15 iš jų atsakė į pateiktos anketos klausimus.

Apklausoje metų respondentai atsakė į anketos klausimus apie lytį, amžių, išsilavinimą bei darbo trukmę valstybės tarnyboje. Kitais respondentų atsakymais į anketos klausimus buvo siekiama sužinoti respondentų nuomonę apie padalinio, vykdančio tarnautojų mokymo funkcijas, reikalingumą bei gauti informaciją apie mokymo paslaugas teikiančių asmenų pasirinkimą, mokymų periodiškumą. Trys anketos klausimai specialiai buvo suformuluoti taip, kad iš respondentų atsakymų būtų galima spręsti apie mokymosi priežastis, apie institucijų personalo

tarnybų veiksmus, atliekamus iki tarnautojų mokymų ir po mokymų. Informacija apie respondentų pasiskirstymą pagal atsakymus į pateiktus anketos klausimus pateikiama lentelėse.

8 lentelė. Respondentų pasiskirstymas pagal mokymąsi skatinančias priežastis

| Mokymąsi skatinančios priežastys | Mokesčių inspekcijos tarnautojai (proc.) | Savivaldybės tarnautojai (proc.) |
|--|--|----------------------------------|
| 1. Noras tobulėti | 80 | 89 |
| 2. Kolegų įtaka | 13 | 2,5 |
| 3. Vadovų spaudimas | -- | 4,2 |
| 4. Naujų technologijų kaita ir su tuo susiję augantys standartai | 26 | 51 |
| 5. Žinių trūkumas | 66 | 29 |
| 6. Galimybė užsitikrinti didesnę atlyginimą, gauti aukštesnes pareigas | -- | 6,3 |
| 7. Galimybė praleisti laiką ne darbinėje aplinkoje, atsipalaiduoti | 20 | 4,2 |

Apibendrinti 8 lentelėje respondentų atsakymų duomenys leidžia teigti, kad abiejų institucijų tarnautojų norą kelti kvalifikaciją lemia noras tobulėti (virš 80 proc.), po to seka žinių trūkumas (VMĮ-66 proc., savivaldybė -29 proc.), technologijų kaita ir nauji standartai (VMĮ-26 proc., savivaldybė-51 proc.). Galimybę gauti didesnę atlyginimą kaip priežastį mokytis nurodė tik savivaldybės respondentai (6,3 proc.). Tačiau norą pakeisti aplinką, kaip priežastį mokytis, nurodė tik VMĮ respondentai (20 proc.). Tai galėjo lemti darbo specifika administruojant mokesčius ir tarnautojų noras pakeisti darbo aplinką.

9 lentelė. Respondentų pasiskirstymas pagal nuomonės apie personalo tarnybas dėl mokymo poreikio nustatymo ir informavimo apie mokymus

| Poreikio mokytis išsiaiškinimo būdai ir informavimas apie planuojamus mokymus | Mokesčių inspekcijos tarnautojai (proc.) | Savivaldybės tarnautojai (proc.) |
|--|--|----------------------------------|
| 1. Individualaus pokalbio metu su personalo tarnybos darbuotoju | -- | 8,5 |
| 2. Individualaus pokalbio metu su tiesioginiu vadovu | 53 | 34 |
| 3. Užpildžius poreikio anketą ir gavus pasiūlymą mokytis elektroniniu paštu | 66 | 31,9 |
| 4. Po eilinio kasmetinio veiklos vertinimo bendro pasitarimo metu | 6,6 | -- |
| 5. Personalas tarnyba nesidomi poreikiu kelti kvalifikaciją ir neinformuoja apie galimus mokymus | -- | 25 |

9 lentelėje apibendrinti tyrimo duomenys pateikia informaciją apie valstybės tarnautojų informavimą apie mokymus ir mokymo poreikių nustatymo būdus tiriamose institucijose. Mokymo poreikio anketą pildė 66 proc. VMĮ tarnautojų ir 31,9 proc. savivaldybės tarnautojų. Individualus pokalbis su tiesioginiu vadovu 53 proc. VMĮ tarnautojų ir 34 proc. savivaldybės tarnautojų skatina mokytis. Pastebėtinas faktas apie tai, kad ne vienas VMĮ tarnautojas nepareiškė pastabų dėl to, kad VMĮ personalo tarnyba nesidomi mokymosi poreikiu ar neinformavo apie galimus mokymus. Tačiau net 25 proc. apklaustų savivaldybės respondentų patvirtino, jog personalo tarnyba šios funkcijos neatlieka.

10 lentelė. Respondentų pasiskirstymas dėl personalo tarnybos siūlymų pasidalinti patirtimi po mokymų

| Personalo tarnybų siūlymai tarnautojams pasidalinti patirtimi po mokymų | Mokesčių inspekcijos tarnautojai (proc.) | Savivaldybės tarnautojai (proc.) |
|--|--|----------------------------------|
| 1. Parengti pranešimą apie mokymų naudą darbuotojų pasitarime | 20 | 8,5 |
| 2. Parengti straipsnį vietinėje spaudoje | -- | -- |
| 3. Siūlė pasidalinti patirtimi kita forma (respondentai nurodė siūlymą papasakoti kolegoms, pildyti anketas) | 20 (pildyti anketą) | 17 (papasakoti kolegoms) |
| 4. Nesiūlė jokia forma pasidalinti patirtimi | 60 | 76,5 |

Apie mokymų naudos sklaidą po mokymų tiriamose institucijose galima spręsti iš 10 lentelėje pateiktų duomenų. Abiejų institucijų tarnautojams nesiūloma rengti straipsnių vietinėje spaudoje, tačiau personalo tarnybos skatina tarnautojus informuoti kolegas apie mokymų naudą pasitarimuose (VMĮ – 20 proc., savivaldybėje – 8,5 proc.). 20 proc. apklaustų VMĮ respondentų patvirtino, jog pildo anketas, o savivaldybės 17 proc. respondentų teigė skatinami apie mokymus papasakoti kolegoms. Tačiau daugiau nei pusė apklaustų respondentų (VMĮ – 60 proc., Savivaldybės – 76,5 proc.) nurodė, kad personalo tarnybos pasidalijimo patirtimi klausimui neskiria jokio dėmesio.

Vertinant respondentų apklausos metu gautus duomenis apie mokymo naudos sklaidos būdus, būtina atsižvelgti į institucijų veiklos specifiką. Finansų ministerijos mokymo centras yra vienas iš vedančiųjų žinybinių tarnautojų mokymo įstaigų, parengusi ir įregistravusi 242 mokymo programas. 2008 metais Valstybinė mokesčių inspekcija patvirtino tarnautojų mokymo poreikių nustatymo ir vertinimo metodiką, kuri nustatė mokymo vertinimo ir mokymo poreikių nustatymo pagrindus ir procedūras. Mokymo poreikių nustatymui naudojama specialiai sukurta kompiuterinė programa „Mokymai“, kuri yra prieinama tik Valstybinės mokesčių inspekcijos tarnautojams. Šioje programoje skelbiamos mokymo paslaugas teikiančių asmenų siūlomos mokymo programos ir joje talpinami tarnautojų pareikšti mokymo poreikiai. Programoje sukaupę informaciją apibendrina personalo tarnyba bei įvertina tarnautojų veiklos vertinimo metu parengtas išvadas ir komisijos siūlymus. Tik tuomet Finansų ministerijos mokymo centrui teikia tarnautojų mokymo paraiškas. Esant tokiai racionaliai sutvarkytai mokymo poreikių nustatymo tvarkai, personalo tarnybos darbuotojams nėra jokio būtinumo tiesiogiai bendrauti su tarnautojais iki ir po mokymų bei siūlyti dalintis įgyta patirtimi. Mokymų vertinimas Valstybinėje mokesčių inspekcijoje vykdomas pagal nustatytus keturis lygmenis, kurių trumpa santrauka yra patalpinta Valstybės tarnybos departamento tinklalapio skiltyje „Geroji praktika, vertinant mokymo efektyvumą“. Be Valstybinės mokesčių inspekcijos, šioje skiltyje „gerąją praktiką“ yra patalpinusios Nacionalinė mokėjimų agentūra, Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba, Krašto apsaugos ministerija ir Civilinės aviacijos administracija. Susipažinus su tinklalapyje esančia informacija tenka

apgailėstauti, kad kitos viešojo administravimo institucijos nėra teisės aktais įpareigosios parengti tokias „gerąsias praktikas“ ir privaloma tvarka jas talpinti departamento tinklalapyje.

Deja, kita situacija yra Telšių rajono savivaldybės administracijoje, ką patvirtina apklaustų respondentų pateikti atsakymai į anketos klausimus apie personalo tarnybos veiksmus organizuojant tarnautojų mokymus. Tokią susiklosčiusią padėtį, kad personalo tarnyba nesidomi poreikiu kelti kvalifikaciją (nurodė 25 proc. respondentų) ir nesiūlė jokia forma pasidalinti mokymo patirtimi (76,5 proc. respondentų) paaiškina pateiktų savivaldybės dokumentų (Juridinio, personalo ir dokumentų valdymo skyriaus nuostatų ir administracijos nuostatų) analizė.

Apibendrinant darbo dalį teigtina, kad institucijų valstybės tarnautojų sėkmingas mokymo proceso organizavimas, efektyvus įgytų žinių ir įgūdžių panaudojimas priklauso nuo institucijų personalo tarnybų funkcijų atlikimo. Ne paskutinis vaidmuo tenka ir žmogiškajam faktoriui, tačiau atlikto tyrimo duomenys leidžia daryti išvadą – jokios pastangos ir geriausi ketinimai neduos norimų rezultatų, jeigu institucija administraciniais aktais nenustatys personalo tarnybai funkcijų, kurios yra būtinos tinkamam institucijos valstybės tarnautojų mokymo organizavimui.

IŠVADOS

1. Valstybės tarnautojų mokymo administracinio teisinio reguliavimo sistema suprantama kaip nuoseklus administracinių teisinių priemonių naudojimo procesas, įtakojant visuomeninius santykius, kylančius valstybės tarnautojų mokymo srityje. Valstybės tarnybos įstatymo normos reguliuoja tarnautojų vertinimo tvarką, kurio tikslas – įvertinti tarnautojo kvalifikaciją ir gebėjimus. Vertinimo metu gali būti nustatytas poreikis tobulinti tarnautojo kvalifikaciją. Pagal valstybės tarnybos įstatymo 47 straipsnio 2 dalį valstybės tarnautojų mokymą organizuoja ir už jį atsako į pareigas priimančias asmenys, tačiau mokymo organizavimo tvarką nustatyti, tarnautojų mokymo strategiją parengti įstatymu pavesta Vyriausybei. Mokymo programos registruojamos ir mokymo paslaugas teikiančias asmenys tvirtinami Vidaus reikalų ministro nustatyta tvarka. Taip realizuojamos administracinės teisinės priemonės, įtakojančios tarnautojų mokymo santykius.

2. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnyje įtvirtintas principas, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms. Įstatyme valstybės tarnautojas apibrėžiamas kaip asmuo, dalyvaujantis įstaigai vykdant teisės aktuose nustatytas funkcijas bei vidaus administravimo funkcijas, o valstybės tarnybos sąvoka apima teisinius santykius, atsirandančius valstybės tarnautojui einant pareigas institucijoje ir atliekant viešojo administravimo veiklą. Būtinumas veiksmingai vykdyti viešąjį administravimą, teikti viešąsias paslaugas bei garantuoti viešąjį interesą, valstybės tarnybai kelia kvalifikuotumo reikalavimą bei sugebėjimą atlikti jai keliamus uždavinius. Jų sėkmingas sprendimas suponuoja valstybės tarnautojams aukštus kvalifikacinius ir profesinius reikalavimus ir būtinumą užtikrinti galimybę valstybės tarnautojams nuolat kelti savo profesinę kompetenciją.

3. Valstybės tarnautojų profesinė kompetencija yra vienas svarbiausių patikimo ir efektyvaus valstybės valdymo garantų. Valstybės tarnautojo kompetencija laikomas gebėjimas atlikti tam tikrą veiklą, vadovaujantis įgytų žinių, įgūdžių, vertybinių nuostatų visuma. Gebėjimų ugdymas profesinėje veikloje – Valstybės tarnybos įstatyme įtvirtinta kiekvieno valstybės tarnautojo teisės ir pareiga.

4. Valstybės tarnybos santykių reguliavimo vienas iš tikslų – parengti valstybės tarnautoją, kuris gebėtų profesionaliai ir kvalifikuotai atlikti valstybės valdymo funkcijas. Tarnautojų mokymo teisinio reguliavimo pradžia siejama su Valstybės tarnybos įstatymo priėmimu, tačiau mokymo prioritetiniai tikslai ir mokymo prioritetinės grupės buvo nustatytos Vyriausybei patvirtinus įvairiems laikotarpiams skirtas tarnautojų mokymo strategijas. Strategijų skiriamasis bruožas – kiekvienoje iš jų nustatomi skirtingi tarnautojų mokymo tikslai, uždaviniai ir tarnautojų grupės. Skirtumus lemė besikeičianti valstybės valdymo politika, rengiamasis stoti į ES, ekonominis sunkmetis ir kitos priežastys. Strategijose įtvirtintas tikslas ir reikalavimas – valstybės

tarnautojų mokymų planus institucijos privalo rengti atsižvelgdamos į strategijose nurodytus prioritetinius tikslus, o mokymus organizuoti pagal nustatytas prioritetines tarnautojų grupes.

5. Valstybės tarnautojų mokymo procesą sudaro eilė teisės aktais reglamentuotų procedūrų, kurių atlikimas yra būtinas. Valstybės tarnybos įstatymu ir Vyriausybės nutarimu yra reglamentuota tarnautojų vertinimo tvarka, kurios metu gali būti nustatytas kvalifikacijos tobulinimo poreikis. Tarnautojai mokomi pagal mokymo paslaugas teikiančių asmenų parengtas ir įregistruotas mokymo programas. Mokymo paslaugas teikti gali tik Vidaus reikalų ministro nustatyta tvarka patvirtinti asmenys. Valstybės tarnybos departamentas teisės aktais reglamentuota tvarka vykdo mokymo proceso priežiūrą, kontrolę ir vertinimą. Todėl galima daryti išvadą, kad iš esmės visos tarnautojų mokymo proceso procedūros yra reglamentuotos administracinės teisės aktais.

6. Ypatingas vaidmuo tarnautojų mokymo procese tenka institucijų personalo tarnyboms. Šios vykdydamos teisės aktais priskirtas funkcijas privalo nustatyti mokymo poreikius, parengti mokymo planus, įvertinti mokymo programas ir jas parinkti, nustatyti mokymo paslaugas teikiančius asmenis, teikti ataskaitas. Tai reikalauja aukštos kvalifikacijos, kompetencijos ir įvairiausių gebėjimų. Tačiau Vyriausybės strategijose įtvirtinta prioritetinių grupių nustatymo politika užkerta kelią kelti kvalifikaciją tai tarnautojų grupei, kuri organizuoja institucijos tarnautojų mokymo procesą. Tai riboja personalo tarnybų gebėjimų pajėgumus, kurie būtini tinkamam teisės aktais nustatytų funkcijų atlikimui.

7. Tarnautojų mokymo strategijoje įtvirtinta institucijų teisė, atsižvelgiant į institucijų strateginius tikslus, nustatyti kitus mokymo prioritetinius tikslus ir prioritetines tarnautojų mokymo grupes. Tačiau Valstybės tarnybos departamentas, tikrindamas institucijų pateiktus metinius mokymo planus, yra įpareigotas tikrinti jų atitikimą strategijos nuostatomis. Nustačius neatitikimą, planai grąžinami pataisymui. Skirtinguose teisės aktuose įtvirtintas mokymo planų rengimo ir jų tikrinimo reglamentavimas vertintinas kaip teisės normų prieštaravimas viena kitai.

8. Personalo tarnybos, prieš rengiant mokymo planus, privalo įvertinti institucijos tarnautojų kvalifikacijos kėlimo poreikius, o po tarnautojų mokymo privalo vertinti mokymų naudą, įgytas žinias ir gebėjimus ir jų efektyvumą tarnautojams vykdant nustatytas funkcijas. Teisės aktai nereglamentuoja mokymo poreikių nustatymo ir mokymo efektyvumo įvertinimo procedūrų ir tvarkos. Nurodytų santykių neapibrėžtumas vertinamas kaip administracinio teisinio reguliavimo spraga.

Darbe atlikta teisės aktų, mokslinės literatūros ir tyrimo duomenų analizė, suformuluotų išvadų teiginiai įrodo, kad darbe pateikti ginamieji teiginiai yra pagrįsti ir jų pagrįstumas motyvuotai įrodytas.

PASIŪLYMAI

Atsižvelgiant į darbe pateiktų išvadų teiginius, analizuotuose teisės aktuose esančius normų prieštaravimus ir administracinio teisinio valstybės tarnautojų mokymo santykių reglamentavimo spragas, teikiami siūlymai:

1. Keisti Valstybės tarnybos įstatymo 22¹ straipsnio 5 dalį numatant, kad Valstybės tarnybos departamento atstovas privalo dalyvauti institucijos vertinimo komisijos darbe. Departamento atstovo dalyvavimas užtikrintų valstybės tarnautojų mokymo objektyvumą, nešališkumą. Tai įtakotų ir tarnautojo kvalifikacijos kėlimo būtinumo nustatymą.

2. Keisti Vyriausybės 2007 m. spalio 17 d. nutarimu Nr. 1098 patvirtintus Pavyzdinius personalo administravimo tarnybų nuostatus, juose numatant personalo tarnybų pareigas nustatyti mokymo prioritetinius tikslus ir prioritetines tarnautojų grupes atsižvelgiant į institucijos strateginius tikslus, nustatyti tarnautojų mokymo poreikius ir įvertinti tarnautojų mokymo efektyvumo ir įgūtų įgūdžių pritaikymą institucijos veikloje.

Šie Vyriausybės nutarimu patvirtinti Pavyzdinių nuostatų pakeitimai paskatintų Vyriausybę peržiūrėti Mokymų organizavimo tvarkos aprašo ir 2014-2017 metų mokymo strategijos nuostatas dėl institucijų rengiamų mokymo planų vertinimo bei atkreiptų Vyriausybės dėmesį į teisinio reglamentavimo spragas dėl mokymo poreikio nustatymo ir mokymo efektyvumo vertinimo.

3. Keisti Vyriausybės 2014 m. gegužės 28 d. nutarimu Nr. 481 patvirtintą tarnautojų mokymo 2014-2017 metų strategiją joje numatant, kad personalo tarnybų tarnautojai yra priskiriami prioritetinei tarnautojų grupei, o jų gebėjimų ugdymas yra prioritetinis mokymo tikslas.

4. Keisti Vidaus reikalų ministro 2012 m. gruodžio 12 įsakymu Nr. 1V-898 patvirtintą Asmenų, teikiančių mokymo paslaugas valstybės tarnautojams tvirtinimo aprašą, numatant jame reikalavimą, kurį turi atitikti juridinis asmuo, ketinantis teikti mokymo paslaugas – jis privalo turėti tinkamą materialinę mokymo bazę.

LITERATŪRA

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. gruodžio 13 d. nutarimas Nr. XII-51 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 149-7630.
3. Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. gegužės 15 d. nutarimas Nr. XI-2015 „Dėl valstybės pažangos strategijos „Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“ patvirtinimo“ .*Valstybės žinios*. 2012, Nr. 61-3050.
4. Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimas Nr. IX-1187 „Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 113-5029.
5. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 3¹, 4, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16¹, 17, 22, 29, 30¹, 32, 34, 41, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51 straipsnių pakeitimo ir įstatymas. *Valstybės žinios*. 2012, Nr.69-3523.
6. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 45 ir 49 straipsnių pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 154-6960.
7. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 2, 4, 6, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 24, 27, 30, 34, 35, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 49, 50 straipsnių pakeitimo ir papildymo bei įstatymo papildymo 16(1) ir 31(1) straipsniais įstatymas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr.4-97.
8. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 2, 7, 17, 19, 39, 41, 42, 43, 44, 46, straipsnių pakeitimo bei papildymo ir įstatymo papildymo 5(1) straipsniu įstatymas. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 101-4534.
9. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas[žiūrėta2014-05-20].
<http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_1?p_id=236041%20>.
10. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 45-1708.
11. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 66-2130.
12. Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1995, Nr. 33-759.
13. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 72-2975.
14. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2013 m. kovo 13 d. nutarimas Nr. 228 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012-2016 metų programos įgyvendinimo prioritetinių priemonių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2013, Nr. 128-6527.

15. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. gruodžio 28 d. nutarimas Nr. 1575 „Dėl valstybės tarnautojų mokymo organizavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 155-8024.
16. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. vasario 7 d. nutarimas Nr. 171 „Dėl viešojo valdymo tobulinimo 2012-2020 metų programos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 22-1009.
17. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. lapkričio 28 d. nutarimas Nr. 1482 „Dėl 2014-2020 metų nacionalinės pažangos programos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 144-7430.
18. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. gegužės 22 d. nutarimas Nr. 481 „Dėl valstybės tarnautojų mokymo 2014-2017 metų strategijos patvirtinimo“. *TAR*, 2014-05-30, Nr. 5848.
19. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. sausio 12 d. nutarimas Nr. 20 „Dėl valstybės tarnautojų mokymo 2011-2013 metų strategijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 6-230.
20. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. birželio 2 d. nutarimas Nr. 715 „Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 69-3440.
21. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. lapkričio 22 d. nutarimas Nr. 1163 „Dėl valstybės tarnautojų mokymo 2007-2010 metų strategijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 127-4845.
22. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. liepos 8 d. nutarimas Nr. 1073 „Dėl valstybės tarnautojų mokymo 2002-2006 metų strategijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2002, Nr.71-2981.
23. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. spalio 31 d. nutarimas Nr. 1323 „Dėl valstybės tarnybos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos statuso ir pavadinimo pakeitimo, Valstybės tarnybos departamento nuostatų, personalo valdymo komisijos sudėties ir personalo valdymo komisijos nuostatų pavirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 129-6489.
24. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. spalio 17 d. nutarimas Nr. 1098 „Dėl pavyzdinių personalo administravimo tarnybų nuostatų pavirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 110-4500.
25. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. spalio 26 d. nutarimas Nr. 1106 „Dėl valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo taisyklių bei valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo kriterijų“. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 110-4508.

26. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 488 „Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 69-2399.
27. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. birželio 26 d. nutarimas Nr. 767 „Dėl Lietuvos Respublikos valdininkų kvalifikacijos kėlimo tvarkos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 1996, Nr. 62-1477.
28. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2007 m. spalio 10 d. įsakymas Nr. 1V-350 „Dėl mokymo koordinavimo tarybos sudėties ir jos nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2007. Nr. 107-4390.
29. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2002 m. liepos 11 d. įsakymas Nr. 339 „Dėl valstybės tarnautojų mokymo programų turinio reikalavimų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2002. Nr. 77-3310, 2009, Nr. 88-3760.
30. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2012 m. gruodžio 12 d. įsakymas Nr. 1V-898 „Dėl asmenų, teikiančių mokymo paslaugas valstybės tarnautojams, tvirtinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2012. Nr. 148-7611.
31. Valstybės tarnybos departamento direktoriaus 2013 m. sausio 10 d. įsakymas Nr. 27V-23 „Dėl Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymo ir su juo susijusių teisės aktų įgyvendinimo valstybės ir savivaldybės institucijose bei įstaigose priežiūros tvarkos aprašo patvirtinimo. TAR, 2014, Nr. 2014-00490.
32. Valstybės tarnybos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos direktoriaus 2010 m. rugsėjo 21 d. įsakymas Nr. 27V-162 „Dėl asmenų, teikiančių mokymo paslaugas valstybės tarnautojams, veiklos patikrinimų taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 150-7702.
33. Anduškevičius, A. *Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2008.
34. Anduškevičius, A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: teisinės informacijos centras, 2004.
35. Bakaveckas, A. *Administracinė teisė: teorija ir praktika. I dalis*. Vadovėlis. Vilnius: Leidykla MES, 2012.
36. Bakaveckas, A., Dziegoraitis, A., Dziegoraitienė, A. ir kiti. *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis*. Vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
37. Chlivickas, E. Viešasis administravimas Europos Sąjungoje: žmogiškųjų išteklių vadyba. *Viešasis administravimas*. 2010, Nr. 3-4 (27-28), P.25-36.
38. Chlivickas, E., Melnikas B. Valstybės tarnautojų ugdymo ir mokymo sistema: tobulinimo prioritetai ir perspektyvūs sprendimai. *Viešasis administravimas*. 2011, Nr. 2.

39. Chlivickas, E. Viešojo sektoriaus žmogiškųjų išteklių potencialo plėtra. *Viešasis administravimas*. 2012, Nr. 2(34).
40. Chlivickas, E., Melnikas, B. Valstybės tarnautojų ugdymo ir mokymo sistema: tobulinimo prioritetai ir perspektyvūs sprendimai. *Viešasis administravimas*. 2011, Nr. 2 (30), P.63-76.
41. Česnulevičienė, B., Lakis, J. Valstybės tarnautojų mokymas: nuo strategijos prie praktikos. *Viešoji politika ir administravimas*. 2002. Nr. 2, P.85-92.
42. Dačiūlytė R. Žmogiškųjų išteklių vystymo aspektai Lietuvos savivaldybėse. *Viešoji politika ir administravimas*. 2011, T. 10, Nr.4.
43. Domarkas, V. *Valstybės tarnautojų profesinis rengimas ir kvalifikacijos tobulinimas*. Sudarytojai: K. Masiulis ir A. Krupavičius „Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis“ Kolektyvinė monografija; Vilnius: UAB „PRakton“, 2007.
44. Glebovė, N. Valstybės tarnybos samprata ir valstybės tarnautojo statuso ypatumai. *Teisė*. 2010, Nr. 76. P. 130-148.
45. Juknevičienė, V. Kintamas viešojo administravimo žmogiškųjų išteklių vaidmuo šiuolaikiniuose demokratijos vystymo procesuose. *Viešoji politika ir administravimas*. 2008, Nr. 23.
46. Juralevičienė, J. *Valstybės tarnautojų lavinimas naujoje viešojo valdymo sampratoje*. A. Raipa ir kiti „Naujoji viešoji vadyba“ Mokomoji knyga; Kaunas: Technologija, 2007.
47. Juralevičienė, J. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos raida 1990-1995 metais. *Viešoji politika ir administravimas*. 2005. Nr. 11.
48. Juralevičienė, J. Valstybės tarnautojų profesinės kompetencijos teoriniai ir teisiniai aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2003. Nr. 5.
49. Masiulis, K. XXI amžiaus iššūkiai Lietuvos valstybės tarnybai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2009. Nr. 22.
50. Minkevičius, A., Smalskys, V. *Valstybės tarnyba užsienio šalyse: raida ir tendencijos*. Mokamasis leidinys. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.
51. Patapas, A., Kasperavičiūtė, R. Valstybės tarnautojų mokymo ir kvalifikacijos tobulinimo sistemos efektyvumas Policijos departamente prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos. *Viešoji politika ir administravimas*. 2009. Nr. 28.
52. Pučkorius, S., Vanagas, R. Kvalifikacijos kėlimo sistemos efektyvumo didinimas Lietuvos Respublikos vietos savivaldoje. *Viešoji politika ir administravimas*. 2011, T. 10, Nr. 4.
53. Raipa, A., Velička, A. Valstybės tarnautojų mokymo-lavinimo turinio ir formų pokyčiai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2002, Nr. 5.

54. Rekašienė, R. Valstybės tarnautojų kompetencijų modelis: Ko juo siekiama ir kaip jis veiktų ? *Valstybės tarnybos aktualijos*. 2014, Nr. 10, P. 3-5.
55. Sadzevičiūtė, R. Personalo administravimo tarnybų vaidmuo organizacijoje. Koks jis šiandien viešajame sektoriuje ? *Valstybės tarnybos aktualijos*. 2014 m. kovas, P. 27-29.
56. Smalskys, V. Darbuotojų rengimas ir kvalifikacijos kėlimas viešojo sektoriaus organizacijose. *Viešoji politika ir administravimas*. 2011, T. 10, Nr. 2.
57. Šaltauskaitė, A., Tamošiūnas, T. Valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo sistema: Ukmergės rajono atvejų analizė. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. 2010.1 (17), P. 112-125.
58. Vaičaitis, V. et. al. *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008.
59. Vaičaitis, V. A. Konstitucinė valstybės tarnybos samprata ir valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija. *Teisė*. 2001, Nr. 78. P. 119-135.
60. Vaišvila, A. *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2000.
61. Vanagas, R., Tumėnas, A. Savivaldybės darbuotojų tarnybinės veiklos vertinimas veiklos valdymo kontekste. *Viešoji politika ir administravimas*. 2008, Nr. 25.
62. Vanagas, R., Pučkorius, S. Kvalifikacijos kėlimo sistemos efektyvumo didinimas Lietuvos Respublikos vietos savivaldybėje. *Viešoji politika ir administravimas*. 2011, T. 10, Nr. 4.
63. Viešojo administravimo darbuotojų mokymo poreikių analizės metodai. Yrjo Venna ir Niels Joergen Nedergaard, 2001 m. rugpjūtis. [žiūrėta 2014-01-03].
<<http://www3.lrs.lt/owa-bin/owarepl/inter/owa/U0092107.doc>>.
64. Vilkelis, G. Viešojo administravimo institucijų personalo tarnybos ir jų veikla: administracinis teisinis reglamentavimas ir jo tobulinimas. *Viešasis administravimas*. 2011, Nr. 4 (32), P. 90-96.
65. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2004 m. balandžio 28 d. nutarimas byloje Nr. 51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/03. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 181-6708.
66. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2008 m. sausio 22 d. nutarimas byloje Nr. 24/07. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 10-350.
67. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2012 m. liepos 3 d. nutarimas byloje Nr. 54/2010. *Valstybės žinios*. 2012, Nr.79-4110.
68. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2005 m. sausio 12 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-39/2005. [žiūrėta 2014-08-21]. <<http://www.infolex.lt/tp/46486>>.

69. Valstybės tarnybos departamento Rekomendacijos dėl valstybės tarnautojų mokymo poreikių nustatymo Vilnius, 2012 m. kovo 14 d. Nr. 27L-43. [žiūrėta 2013-10-18].<<http://www.vtd.lt/index.php?30793842>>
70. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita „Valstybės tarnautojų mokymas“. Vilnius, 2009 m. lapkričio 30 d. Nr. VA-P-40-1-22. [žiūrėta 2013-10-22]. http://www.vkontrolė.lt/audito_ataskaitos.aspx?tipas=2.
71. Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Finansų ministerijos geroji praktika nustatant mokymo poreikius. [žiūrėta 2013-10-23]. <<http://www.vtd.lt/index.php?-419761889>>.
72. Atrankos į valstybės tarnybą pristatymas: Kodėl norime keisti ? Tarptautinė konferencija, Vilnius, 2006 m. kovo 21-22 d. d. [žiūrėta 2014-04-12]. <<http://www.vtd.lt/index.php?823911384>>.

Saudargienė K. Valstybės tarnautojų mokymo administracinis - teisinis reguliavimas / Viešosios teisės magistro baigiamasis darbas. Vadovas Dr. G. Vilkelis. - Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Teisės fakultetas, 2014. - p. 77.

ANOTACIJA

Poreikį tobulinti valstybės tarnautojų kvalifikaciją kelia valstybės valdymo efektyvumo siekis ir tikslas didinti valstybės ir savivaldybių institucijų administracinius gebėjimus. Nors valstybės tarnautojų mokymo procesas yra reglamentuotas administracinės teisės aktais, tačiau tai neužtikrina teikiamų mokymo paslaugų efektyvumo ir lėšų naudojimo tikslingumo. Darbo tyrimo tikslas – išnagrinėti valstybės tarnautojų mokymo administracinio – teisinio reguliavimo normas, identifikuoti esamas problemas bei pateikti jų sprendimo būdus keičiant galiojančius teisės aktus.

Mokslinės literatūros, teisės aktų ir anketinės apklausos duomenų tyrimo metu nustatyta, kad tarnautojų mokymo teisiniame reglamentavime esama spragų ir prieštaravimų. Tarnybinės veiklos vertinimo tvarka neužtikrina objektyvumo ir nešališkumo, teisės aktais nereglamentuotos tarnautojų mokymo poreikio nustatymo ir mokymo efektyvumo įvertinimo procedūros. Tarnautojų mokymo prioritetinių grupių ir tikslų nustatymas neatitinka siekių ir tikslų, keliamų institucijų personalo tarnyboms. Nustatytas mokymo problemas galima spręsti keičiant teisės aktus.

Reikšminiai žodžiai: valstybės tarnautojai; kvalifikacijos tobulinimas; vertinimas.

Saudargienė K. Administrative and legal regulation of teaching civil servants / Master's final research work of the Public law. Research advisor Dr. G. Vilkelis. - Vilnius: Mykolas Romeris University, Faculty of Law, 2014. - p. 77.

ANNOTATION

The need to improve the qualification of the civil servants is impacted by the aim of the effective state governance and the goal to expand administrative skills of the state and municipality institutions. Though the teaching process of the civil servants is regulated by the legal acts of the administrative law, however it does not guarantee the effectiveness of the provided teaching services and the expediency of the funds used. The aim of the research work is to analyse the administrative – legal norms of teaching civil servants, to identify existing problems and provide possible solutions by changing valid legal acts.

While analyzing the data obtained from scientific sources, legal acts and the survey performed, it was determined that there are some gaps and contradictions in the legal regulation of teaching civil servants. The CDR order does not guarantee the objectivity and impartiality; the legal acts do not regulate the identification of teaching need of civil servants and the evaluation of teaching effectiveness. The determination of priority groups and goals of teaching civil servants does not conform to the targets the institutional services of human resources has. The identified teaching problems can be solved by modifying the legal acts.

Key words: civil servants; improvement of the qualification; evaluation.

Saudargienė K. Valstybės tarnautojų mokymo administracinis - teisinis reguliavimas / Viešosios teisės magistro baigiamasis darbas. Vadovas Dr. G. Vilkelis. - Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Teisės fakultetas, 2014. - p. 77.

SANTRAUKA

Magistro baigiamojo darbo „Valstybės tarnautojų mokymo administracinis – teisinis reguliavimas“ tyrimo tikslas – išnagrinėti valstybės tarnautojų mokymo administracinio – teisinio reguliavimo normas, identifikuoti esamas problemas bei pateikti jų sprendimo būdus keičiant galiojančius teisės aktus. Darbo uždaviniai: išnagrinėti administracinio – teisinio reguliavimo sampratą valstybės tarnautojų mokymo administracinio – teisinio reguliavimo bruožus; išanalizuoti institucijų personalo tarnybų vaidmenį planuojant ir organizuojant valstybės tarnautojų mokymą, nustatyti ir įvertinti nepakankamo tarnybų pajėgumo priežastis ir parengti administracinių teisės aktų, reglamentuojančių valstybės tarnautojų mokymo proceso procedūras, pakeitimo projektus.

Darbo struktūrą sudaro keturi skyriai, pateiktos išvados ir pasiūlymai. Pirmojoje darbo dalyje atskleista administracinio – teisinio reguliavimo sąvoka, pateikti valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojo bruožai, teisinės ir jurisprudencinės sąvokos. Antroje darbo dalyje pateikta valstybės tarnautojų profesinės kompetencijos sąvoka, valstybės tarnautojų mokymo teisinio reguliavimo šaltiniai ir jų dinamika. Trečioje darbo dalyje analizuojamas valstybės tarnautojų mokymo procedūrų administracinis teisinis reglamentavimas, nustatyti reguliavimo prieštaravimai ir spragos, atskleistas valstybės tarnautojų mokymo koordinavimo, priežiūros, vertinimo ir kontrolės mechanizmas. Ketvirtoje darbo dalyje atskleista institucijų personalo tarnybų paskirtis, atliekamos funkcijos organizuojant valstybės tarnautojų mokymą, nurodytos priežastys, lemiančios personalo tarnybų nepakankamą pajėgumą vertinant mokymo poreikius ir mokymų efektyvumą.

Rengiant darbą atlikta mokslinės literatūros, teisės aktų analizė, atlikta Telšių rajono savivaldybės administracijos ir Telšių apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos Telšių poskyrio valstybės tarnautojų anketinė apklausa.

Darbe identifikuotos valstybės tarnautojų mokymo problemos, parengti siūlymai keisti teisės aktus. Pakeitimai leistų tinkamai reglamentuoti: mokymo poreikių nustatymo ir mokymo efektyvumo vertinimo procedūras; vertinimo komisijų sudarymo tvarką; mokymo įstaigų tvirtinimo naujų kriterijų nustatymą; tarnautojų mokymo prioritetinių tikslų ir prioritetinių grupių nustatymą rengiant metinius mokymo planus.

Saudargienė K. Administrative and legal regulation of teaching civil servants / Master's final research work of the Public law. Research advisor Dr. G. Vilkelis. - Vilnius: Mykolas Romeris University, Faculty of Law, 2014. - p. 77.

SUMMARY

The aim of the master's final research work "Administrative and legal regulation of teaching civil servants" is to analyse the administrative – legal norms of teaching civil servants, to identify existing problems and provide possible solutions by changing valid legal acts. The objectives of the research work are as follows: to analyse the conception of the administrative – legal regulation and the features of the administrative – legal regulation of the teaching civil servants; to analyse the role of the institutional services of human resources in planning and organizing the teaching of civil servants; to identify and evaluate the reasons of insufficient capacity of the services and to prepare the modification drafts for the administrative legal acts regulating the procedures of teaching civil servants.

The research work is constituted of four chapters, conclusions and recommendations. The first chapter reveals the concept of the administrative – legal regulation and provides the features, legal concepts of the civil service and civil servant. The second chapter presents the concept of the professional competence of the civil servant, and the sources and dynamics of the legal regulation of teaching civil servants. The third part of the research analyses administrative legal regulations of teaching civil servants, determines the gaps and contradictions of the regulations and reveals the mechanisms of coordination, supervision, evaluation and control of teaching civil servants. The fourth part reveals the purpose of the institutional services of the human resources and their functions in organizing the teaching of the civil servants; also it indicates the reasons determining the insufficient capacity of the services of human resources evaluating the needs for teaching and the effectiveness of it. While writing the research work the scientific sources and legal acts were analysed, the survey of civil servants of Telšiai municipality and State Tax Inspectorate Telšiai subdivision was performed.

In the research work the teaching problems of civil servants were identified, and the modification drafts for changing legal acts were provided. The changes would allow regulating properly: the procedures of identification of teaching need and the evaluation of teaching effectiveness; the procedure of evaluation commission establishment; the determination of new criteria for the approval of teaching institutions; setting the priority goals and priority groups of civil servants by preparing annual teaching plans.

PRIEDAI

1 priedas

ANKETA

Gerb., Respondente,

Esu Mykolo Romerio universiteto magistrantūros studijų studentė Kristina Saudargienė. Rašau magistro baigiamąjį darbą tema „Valstybės tarnautojų mokymo administracinis - teisinis reguliavimas“. Šio tyrimo tikslas – sužinoti Jūsų nuomonę apie valstybės tarnautojų mokymo poreikį ir apie Personalo tarnybos atliekamas funkcijas organizuojant valstybės tarnautojų mokymus. Apklausa anoniminė, todėl tikiuosi, kad Jūsų nuoširdūs atsakymai padės gauti objektyvius tyrimo rezultatus. Jums priimtinausia atsakymą pažymėkite X arba parašykite savo nuomonę nurodytoje vietoje.

Esate:

- Vyras
- Moteris

1. Jūsų amžius:

- Mažiau nei 25 metai
- Nuo 25 iki 35 metų
- Nuo 36 iki 45 metų
- Nuo 46 iki 55 metų
- Nuo 56 metų ir daugiau

2. Jūsų išsilavinimas:

- Aukštasis universitetinis
- Aukštasis neuniversitetinis
- Nebaigtas aukštasis
- Kita

3. Darbo trukmė valstybės tarnyboje:

- Iki 1 metų
- Nuo 1 iki 5 metų
- Nuo 5 iki 10 metų
- Daugiau nei 10 metų

4. Ar manote, kad Jūsų įstaigoje reikalingas atskiras padalinys, kuris rūpinasi darbuotojų mokymu, kvalifikacijos kėlimu?

- Taip
- Ne
- Nežinau

5. Kur yra organizuojami valstybės tarnautojų mokymai?

- Viešajame sektoriuje
- Privačiame sektoriuje

6. Kiek kartų per metus yra organizuojami mokymai?

- 1
- 1-2
- 2-4
- 4-8

7. Kaip dažniausiai yra finansuojami Jūsų mokymai?

- Iš Vyriausybės lėšų
- Iš asmeninių lėšų
- Iš ES paramos lėšų

8. Kada paskutinį kartą dalyvavote mokymuose? Jei seniau nei prieš metus, nurodykite kodėl.

- Šiomet
- 2013, kadangi _____
- 2012, kadangi _____
- 2011 ir seniau, kadangi _____

9. Kokios pagrindinės priežastys, kurios skatina Jus mokytis? (galite pažymėti kelis variantus)

- Noras tobulėti
- Kolegų įtaka
- Vadovų spaudimas
- Naujų technologijų kaita ir su tuo susiję augantys standartai
- Žinių trūkumas
- Galimybė užsitikrinti didesnę atlyginimą, gauti aukštesnes pareigas
- Galimybė praleisti laiką ne darbinėje aplinkoje, atsipalaiduoti nuo darbo

10. Kaip personalo tarnyba išsiaiškina Jūsų poreikį mokytis ir kaip praneša apie planuojamus mokymus įstaigoje?

- Individualaus pokalbio metu su personalo tarnybos darbuotoju
- Individualaus pokalbio metu su tiesioginiu vadovu
- Užpildžius poreikio anketą ir gavus pasiūlymą mokytis elektroniniu paštu
- Po eilinio kasmetinio veiklos vertinimo bendro pasitarimo metu
- Personalo tarnyba nesidomi poreikiu kelti kvalifikaciją ir neinformuoja apie galimus mokymus

11. Ar personalo tarnyba, grįžus iš valstybės tarnautojų mokymų, siūlė Jums:

- Parengti pranešimą apie mokymų naudą darbuotojų pasitarime
- Parengti straipsnį vietinėje spaudoje
- Siūlė _____ pasidalinti _____ patirtimi _____ kita _____ forma (nurodykite) _____
- Nesiūlė jokia forma pasidalinti įgyta patirtimi

Ačiū už atsakymus.



**LIETUVOS RESPUBLIKOS
VALSTYBĖS TARNYBOS ĮSTATYMO NR. VIII-1316 22¹ STRAIPSNIO PAKEITIMO
ĮSTATYMAS**

2014 m. lapkričio d. Nr.
Vilnius

1 straipsnis. 22¹ straipsnio pakeitimas

Pakeisti 22¹ straipsnio 5 dalį ir ją išdėstyti taip:

„5. Valstybės tarnybos tvarkymo funkcijas atliekančios įstaigos vadovas arba jo įgaliotas valstybės tarnautojas ~~gali dalyvauti~~ **privalo** dalyvauti valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos vertinimo komisijos darbe šios komisijos nario teisėmis.“

Skelbiu šį Lietuvos Respublikos Seimo priimtą įstatymą.

Respublikos Prezidentas



LIETUVOS RESPUBLIKOS VYRIAUSYBĖ

NUTARIMAS

DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS VYRIAUSYBĖS 2007 M. SPALIO 17 D. NUTARIMO NR. 1098 „DĖL PAVYZDINIŲ PERSONALO ADMINISTRAVIMO TARNYBŲ NUOSTATŲ PATVIRTINIMO“ PAKEITIMO

2014 m. gruodžio d. Nr.
Vilnius

Lietuvos Respublikos Vyriausybė n u t a r i a :

Pakeisti Pavyzdinius personalo administravimo tarnybų nuostatus, patvirtintus Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. spalio 17 d. nutarimu Nr. 1098 „Dėl pavyzdinių personalo tarnybų nuostatų patvirtinimo“:

1. Pakeisti 5.7. punktą ir jį išdėstyti nauja redakcija taip:

~~5.7. padeda įstaigos vadovui formuoti įstaigos personalo mokymo prioritetus, sudaro įstaigos personalo metinius mokymo planus, organizuoja jų įgyvendinimą, atlieka kitas su žmogiškųjų išteklių plėtros organizavimu susijusias funkcijas.~~

„5.7. Atsižvelgiant į įstaigos strateginius tikslus padeda įstaigos vadovui formuoti įstaigos personalo mokymo prioritetinius tikslus, nustatyti įstaigai aktualias prioritetines valstybės tarnautojų mokymo grupes, parinkti mokymams tinkamas programas.

2. Pakeisti 5.18. punktą ir jį išdėstyti taip:

„5.18. Organizuoja įstaigos valstybės tarnautojų ir įstaigai pavaldžių vadovų tarnybinės veiklos vertinimą, iki valstybės tarnautojų įvertinimo nustato jų mokymo sekantiems metams poreikius, analizuoja ir teikia įstaigos vadovui išvadas dėl valstybės tarnautojų mokymo efektyvumo ir įgūtų įgūdžių pritaikymo įstaigos veikloje“.

Ministras Pirmininkas

Vidaus reikalų ministras



LIETUVOS RESPUBLIKOS VYRIAUSYBĖ

NUTARIMAS

DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS VYRIAUSYBĖS 2014 M. GEGUŽĖS 28 D. NUTARIMO NR. 481 „DĖL VALSTYBĖS TARNAUTOJŲ MOKYMO 2014-2017 METŲ STRATEGIJOS PATVIRTINIMO“ PAKEITIMO

2014 m. gruodžio d. Nr.
Vilnius

Lietuvos Respublikos Vyriausybė n u t a r i a :

Pakeisti Valstybės tarnautojų mokymo 2014-2017 metų strategiją, patvirtintą Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. gegužės 28 d. nutarimu Nr. 481 „Dėl valstybės tarnautojų mokymo 2014-2017 metų strategijos patvirtinimo“:

1. Pakeisti 6. punktą ir jį išdėstyti taip:

„6. Prioritetiniai valstybės tarnautojų mokymo tikslai:

6.1. stiprinti valstybės tarnautojų strategines kompetencijas:

6.1.1. valstybės tarnautojų vadovavimo, lyderystės ir pokyčių valdymo gebėjimus;

6.1.2. valstybės tarnautojų komunikacinius įgūdžius;

6.1.3. valstybės tarnautojų analitinius gebėjimus;

6.1.4. valstybės tarnautojų, ~~teikiančių paslaugas gyventojams, orientavimosi į klientą gebėjimus ir įgūdžius~~ atsakingų už personalo tvarkymą, valstybės tarnautojų mokymo poreikių nustatymo ir mokymo efektyvumo vertinimo gebėjimus ir įgūdžius;

6.1.5. valstybės tarnautojų žinias profesinės etikos ir korupcijos prevencijos srityje;

6.2. didinti valstybės tarnautojų mokymo efektyvumą.

2. Pakeisti 8. punktą ir jį išdėstyti taip:

„8. Nustatomos šios prioritetinės valstybės tarnautojų mokymo grupės:

8.1. ~~aukščiausieji (18-20 kategorijų) valstybės tarnautojai;~~

8.1. valstybės tarnautojai, atsakingi už personalo tvarkymą;

8.2. vidurinės grandies vadovai;

8.3. valstybės tarnautojai, teikiantys paslaugas gyventojams;

8.4. valstybės tarnautojai, kurių tarnyba susijusi su padidinta rizika, korupcijos reiškiniais;

8.5. valstybės tarnautojai, kurie atlieka korupcijos prevencijos ir kontrolės funkcijas“.

3. Pakeisti 12. punktą ir jį išdėstyti taip:

„12. Strategiją įgyvendina valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos, kuriose pareigas eina valstybės tarnautojai. Kasmet valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos:

12.1. analizuoja mokymo poreikius ir vertina mokymų kokybę pagal Vidaus reikalų ministro patvirtintą tvarką;

12.2. nustato mokymų tikslines grupes, atsižvelgdamos į valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų strateginius tikslus;

12.3. organizuoja atitinkamus mokymus.

Ministras Pirmininkas

Vidaus reikalų ministras



LIETUVOS RESPUBLIKOS VIDAUS REIKALŲ MINISTRAS

ĮSAKYMAS

DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS VIDAUS REIKALŲ MINISTRO 2012 M. GRUODŽIO 12 D. ĮSAKYMO NR. 1V-898 „DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS VIDAUS REIKALŲ MINISTRO 2009 M. GRUODŽIO 31 D. ĮSAKYMO NR. 1V-735 „DĖL ASMENŲ, TEIKIANČIŲ MOKYMO PASLAUGAS VALSTYBĖS TARNAUTOJAMS, PATVIRTINIMO TVARKOS APRAŠO PATVIRTINIMO“ PAKEITIMO“ PAKEITIMO

2014 m. gruodžio d. Nr.
Vilnius

P a k e i ĉ i u Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2012 m. gruodžio 12 d. įsakymą Nr. 1V-898 „Dėl Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2009 m. gruodžio 31 d. įsakymo Nr. 1V-735 „Dėl asmenų, teikiančių mokymo paslaugas valstybės tarnautojams, patvirtinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo“

1. Nurodytuju įsakymu patvirtintame Asmenų, teikiančių mokymo paslaugas valstybės tarnautojams, tvirtino tvarkos apraše:

1.1. Papildau 6 punktą 6.3. papunkčiu ir 6 punktą išdėstau taip:

„6. Juridinis asmuo, siekiantis teikti mokymo paslaugas valstybės tarnautojams, privalo atitikti šiuos reikalavimus:

6.1. turėti dėstytojus (-ją) įgyvendinsiančius (-tį) mokymo programas, kurie (-is) atitinka bent vieną iš Aprašo 5 punkte nustatytų reikalavimų ir yra su juridiniu asmeniu, siekiančiu teikti mokymo paslaugas valstybės tarnautojams, sudarę (-ęs) darbo, autorinę ar preliminarią sutartį dėl mokymo paslaugų teikimo;

6.2. turėti patirties teikiant mokymo paslaugas (per vienerius metus iki dokumentų, nurodytų Aprašo 8 punkte, pateikimo vykdytų mokymo renginių bendra trukmė turi būti ne trumpesnė kaip 300 akademinių valandų ir apmokyta ne mažiau kaip 200 mokymo dalyvių).

6.3. turėti tinkamą materialinę techninę mokymo bazę: mokymo klases, mokymo metodinę infrastruktūrą ir kitas būtinas mokymo priemones, atitinkančias numatomų įgyvendinti mokymo programų reikalavimus“.

Vidaus reikalų ministras

PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ

2014-12-01

Vilnius

Aš, Mykolo Romerio universiteto (toliau – Universitetas), Teisės fakulteto Viešosios teisės programos studentė Kristina Saudargienė, patvirtinu, kad šis magistro baigiamasis darbas „Valstybės tarnautojų mokymo administracinis – teisinis reguliavimas“

1. Yra atliktas savarankiškai ir sąžiningai;
2. Nebuvo pristatytas ir gintas kitoje mokslo įstaigoje Lietuvoje ar užsienyje;
3. Yra parašytas remiantis akademinio rašymo principais ir susipažinus su rašto darbų metodiniais nurodymais.

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

Kristina Saudargienė