

LIETUVOS VALSTYBĖS TARNYBOS REFORMA 2004–2018 M. – EUROPEIZACIJOS ASPEKTAS

SIMONA STATNECKYTĖ, JAROSLAV DVORAK

Klaipėdos universitetas (Lietuva)

ANOTACIJA

Lietuvos narystė ES implikavo pokyčius įvairiose valstybės valdymo srityse, taip pat ir valstybės tarnyboje. Straipsnyje aptariami narystės laikotarpiu vykę arba inicijuoti pokyčiai Lietuvos valstybės tarnybos sistemoje vertinant jų atitiktį bendriems Europos administravimo principams. Daugiausia dėmesio skirta XVII LR Vyriausybės iniciatyvai reformuoti valstybės tarnybos sistemą, kurią per visą narystės laikotarpį galima pavadinti vienu ryžtingiausių žingsnių vykdančią reformą. Vis dėlto ne visi Vyriausybės pasiūlymai valstybės tarnybos žmogiškųjų išteklių administravimo klausimu artimi proeuropietiški administracinių principų ir vertybių institucionalizavimui. XVII LR Vyriausybės iniciatyvomis valstybės tarnybos optimizavimo, darbo užmokesčio ir priėmimo į valstybės tarnybą klausimais siekta depolitizuoti valstybės tarnybą, akcentuojant profesionalizmą, taip atliepiant bendrus Europos viešojo administravimo principus. Tačiau vykdomosios valdžios politinis elitas, nors ir įžvelgė valstybės tarnautojų mokymo efektyvumo trūkumą, nebandė ieškoti galimybių, kaip gerinti mokymo kokybę, o į įstatymo projektą įtraukė pataisas, mažinančias mokymų valstybės tarnyboje prieinamumą ir būtinumą, be to, nepateikė jokių reikšmingų pasiūlymų, kaip tobulinti aukštesniosios valstybės tarnybą.

PAGRINDINIAI ŽODŽIAI: *europėizacija, Lietuva, reforma, valstybės tarnyba, viešasis administravimas*

JEL KLASIFIKACIJA: D730, D850, H830, 0310

DOI:

Įvadas

Pastaruosius du dešimtmečius beveik visose nacionalinėse valdymo sistemose vykdytos esminės valstybės tarnybos reformos (Damke, 2010). Viena pastarųjų naujų aplinkybių, pasiekusi Europos, ypač Vidurio ir Rytų (toliau VRE), valstybės tarnybas buvo europėizacijos procesai (Dimitrova, 2010), skatinę valstybės tarnybas perimti bendrus veiklos principus, siekiant profesionalios ir depolitizuotos valstybės tarnybos (Goetz, 2001). Nors reformos traktuojamos kaip sąmoningi viešojo sektoriaus organizacijų struktūros, vykstančių procesų ir / ar kultūroje pokyčiai, siekiant jų veiksmingumo (Pollitt, Bouckaert, 2017), vis dėlto reformų iniciatyvos ne visada lemia pokyčių sėkmę ir konkrečius reformų planus. Vyriausybių programos paaiškina procesus, tačiau negali garantuoti reformų baigties (Peters, 2002). Todėl pasipriešinimo reformos eigai mažinimas gali būti suvokiamas kaip naujos pokyčių galimybės (angl. *window of opportunity*) (Civinskas, Dvorak ir kt., 2015). Reformų tvarumo įgyvendinant ES rekomendacijas trūko ir VRE regione (Meyer-Sahling, 2009) dažnai dėl politinio elito vertybinių pozicijų ir iniciatyvų stokos, kurios yra svarbios siekiant europinės integracijos (Matonytė, Morkevičius, 2009).

2004–2018 metai – Lietuvos narystės ES laikotarpis, implikavęs valstybės tarnybos reformos pradžią, 2004 m. priėmus valstybės tarnybos įstatymą, kuriuo siekta atitikti bendrus Europos administravimo principus. Daugiau nei dešimtmetį trunkanti narystė natūraliai vertė nuolat tobulinti valstybės sistemą laikantis proeuropietiškių veiklos standartų ir puoselėjant atitinkamas vertybes. Vis dėlto šiame straipsnyje atliekama Lietuvos valstybės tarnybos reformos apžvalga atskleidžia, kad Lietuvos valstybės tarnybos sistemos tobulinimas visą narystės ES laikotarpį taip ir nelėmė ryškių pokyčių, kurie leistų teigti, kad nuosekliai siekta institucinės ir vertybinės integracijos į bendrą Europos administracinę erdvę. XV–XVI LR Vyriausybių kadencijų laikotarpiu žlugo po dvi sistemines iniciatyvas reikšmingai atnaujinti Lietuvos valstybės tarnybos

įstatymą ir patobulinti visą valstybės tarnybos sistemą. XVII LR Vyriausybė, turėjusi plačių užmojų reformuoti didelę dalį valstybės valdymo sričių, priėmė ir naują valstybės tarnybos įstatymą, kurį galima laikyti tam tikru politiniu proveržiu po ilgo stagnacijos periodo. Vis dėlto svarbus ne tik įstatymo priėmimas, bet ir jo turinys.

Pastaroji iniciatyva reformuoti valstybės tarnybą ir pasiūlymo turinys atkeliavo iš XVII LR Vyriausybės ir teisėkūros proceso metu buvo tobulinta ir koreguota. Kadangi politinio elito vertybiniai įsitikinimai ir pozicijos svarbios įgyvendinamos reformos turiniui, šiuo straipsniu siekiama atsakyti į klausimą, kaip XVII LR Vyriausybės pasiūlymai ir pozicijos valstybės tarnybos reformavimo klausimu teisėkūros procese atitiko bendrus Europos viešojo administravimo principus, siekiant didesnio valstybės tarnybos profesionalumo ir mažesnio politizavimo?

Straipsnio tikslas: aptarti Lietuvos valstybės tarnybos sistemos tobulinimo procesą narystės ES laikotarpiu europeizacijos kontekste.

Uždaviniai:

- aptarti ES rekomendacijas jos narių valstybės tarnybos sistemų tobulinimo klausimu ir pagrindines tokias iniciatyvas Lietuvoje pirmojo narystės dešimtmečio laikotarpiu;
- įvertinti XVII LR Vyriausybės pasiūlymų ir pozicijų valstybės tarnybos reformavimo klausimu atitiktį bendriems Europos viešojo administravimo principams.

Taikyti metodai: remiantis ankstesniais tyrimais ir mokslininkų įžvalgomis, taikant mokslinės literatūros ir dokumentų analizės bei sintezės metodus, atlikta Lietuvos valstybės tarnybos reformos apžvalga narystės laikotarpiu, įvertinta pažanga europeizacijos klausimu. Mokslinės literatūros analizė, dokumentų studijos ir lyginamasis, aprašomasis, sisteminimo metodai taikyti, siekiant įvertinti XVII LR Vyriausybės pasiūlymų ir pozicijų valstybės tarnybos reformavimo klausimu atitiktį bendriems Europos viešojo administravimo principams. Siekiant didinti tyrimo patikimumą, jis papildytas struktūruotais kokybiniais interviu su ekspertais ir valstybės tarnautojais, kurie dalyvavo 2018 metais rengiant valstybės tarnybos įstatymo projektą.

1. Valstybės tarnybos sistemų europeizacijos intencijos ir Lietuvos rezultatai pirmąjį narystės ES dešimtmetį

Europeizacija bendrąja prasme dažnai suprantama kaip legitiminis išorinės įtakos (tiesioginės ar netiesioginės) ES šalių nacionalinėms sistemoms veiksnys, kalbant apie tiesioginę įtaką, pasireiškiantis poveikiu įvairioms valdymo sritims, įvairių veiksmų reguliavimu, kalbant apie netiesioginę įtaką, bylojantis kultūrinę sklaidą: nuo elementarių Vakarų pasaulio socializacijos elementų iki demokratijos modernizavimo. C. Radaelli europeizaciją savo tyrimų pradžioje apibūdino kaip (1) konstravimo, (2) sklaidos, (3) formalių ir neformalių taisyklių, procedūrų, politinių paradigmų, stilių, būdų, „atlikti užduotis“, institucionalizavimo procesą, taip pat dalijimąsi vertybėmis ir normomis, kurios, atsiskleidžia ES politikoje, vėliau įtraukiamos į nacionalinio tapatumo, politinių struktūrų, viešosios politikos diskursus (Radaelli, 2003). Europeizacijos procesas paveikė ir šalių narių bei kandidačių valstybės tarnybų sistemas, kai tuometinėms kandidatėms iš VRE šalių, vėliau – narėms rekomenduota taip reformuoti savo valstybės tarnybas, kad jos atitiktų bendros Europos administracinės erdvės, pagrįstos patikimumo ir nuoseklumo, atvirumo ir skaidrumo, atskaitomybės, produktyvumo ir efektyvumo (OECD, 1999) principus, taip mažinant valstybės tarnybos politizavimą ir didinant jos profesionalumą, kas buvo ir vis dar yra aktualu šio regiono šalims narėms.

Viešojo valdymo politizavimo reiškinys ne visada rodo menką valstybės tarnautojų profesionalumą, tačiau VRE šalių integracijos į ES procese jo poveikis buvo neigiamas dėl istoriškai susiformavusios šių šalių administracinės tradicijos. Meritokratinės / profesionalios valstybės tarnybos sistemos sukūrimas laikomas pagrindu, siekiant reformuoti VRE šalių administracines sistemas laikantis ES principų ir integruoti jas į bendrą Europos administracinę erdvę. Apskritai šalies biurokratinės sistemos kokybė laikoma pagrindiniu dėmeniu, siekiant ekonominio augimo ir demokratiškesnių vertybių dermės (Jan-Hinrik Meyer Sahling, Lowe, Van Stolk, 2016), o kaip ypač svarbus veiksnys, lemiantis valstybės tarnybos politizavimo galimybę, nuro-

domas viešojo administravimo ir valstybės tarnybos teisinio reglamentavimo trūkumas (Nakrošis, Gudžinskas, 2012/2013), kurių tobulinimas laikantis ES viešojo administravimo principų buvo viena pagrindinių Europos Komisijos rekomendacijų VRE šalims. Tiesa, kaip rodo kai kurių VRE šalių patirtis, valstybės kandidatės dažnai pačios prašė Europos Komisijos pateikti rekomendacijas kaip įrodymą, kad to reikalauja ES, ir taip lengviau įtikinti reformos priešininkus (Interviu Nr. 6). Europos Komisija rekomendavo šalims narėms taip reglamentuoti valstybės tarnybos žmogiškųjų išteklių administravimą, kad būtų viena valstybės tarnybos sistemos funkcionavimą koordinuojanti institucija, nustatyta atvira ir apolitiška priėmimo į valstybės tarnybą tvarka, aiškiai reglamentuotas atleidimas iš valstybės tarnybos ir vienodai visiems taikoma valstybės tarnautojo atlyginimo sistema (valstybės tarnautojų vertinimas turėtų būti siejamas su mokymu), galiausiai, kad būtų sukurtas aukštesniosios valstybės tarnybos lygmuo (Jan-Hinrik Meyer Sahling, 2011).

Lietuva, ruošdamasi narystei ES 2004 m., priėmė valstybės tarnybos įstatymą ir 2009 m. buvo pripažinta lydere tarp VRE šalių, kaip geriausių valstybės tarnybos tobulinimo rezultatų pasiekusi šalis: jos valstybės tarnyba atitiko Europos viešojo administravimo principus (Jan-Hinrik Meyer Sahling, 2009). Politinis dėmesys į valstybės tarnybos sistemos tobulinimo klausimus vėl atkreiptas 2009 metų pavasarį, kai numatyta valstybės tarnybos plėtros koncepcijai parengti vidaus reikalų ministro įsakymu buvo sukurta darbo grupė, tačiau valstybės tarnybos įstatymo projektuose išdėstytos idėjos nublanko politiškai užvilkinus reformos procesą, o pasikeitus valdančiajai daugumai koncepcijoje nustatyti valstybės tarnybos tobulinimo prioritetai netapo naujausių reformos dokumentų rengimo pagrindu, nors buvo pagrįsti sisteminė valstybės tarnybos pertvarka, galėjusia valstybės tarnybą priartinti prie atitikties bendriems Europos viešojo administravimo principams (Buckienė, 2015). XVI LR Vyriausybės veiklos laikotarpiu (2014 m.) parengtas ir viešai svarstyti pristatytas naujos Valstybės tarnybos įstatymo redakcijos projektas, kuriame siūlyta įtvirtinti naujus tarnautojų atrankos ir vertinimo principus, keisti tarnautojų darbo užmokesčio ir skatinimo sistemas, tačiau dokumente visiškai nesiremiamą ankstesnėje koncepcijoje apibrėžtais politiniais prioritetais, kurių pagrindu bandyta Lietuvoje iš esmės sistemiškai reformuoti valstybės tarnybą. Bandymas pakeisti Lietuvos valstybės tarnybą nebuvo sėkmingas.

2. Valstybės tarnybos tobulinimo iniciatyvos ir pozicijos XVII LR

Vyriausybės laikotarpiu: atitiktis bendriems Europos viešojo administravimo principams

XVII LR Vyriausybė pasižymėjo plačiais užmojais reformuoti didelę dalį valstybės valdymo sričių ir daugeliu atvejų ėmėsi rimtų iniciatyvų. Taip nutiko ir su Lietuvos valstybės tarnybos reforma. Vyriausybės programoje buvo numatyta, jog bus siekiama, kad valstybės tarnyba būtų patraukli, moderni, depolitizuota ir efektyvi, bus diegiama kompetencijomis pagrįsta valstybės tarnybos sistema, kurioje valstybės tarnautojų atranka, veiklos vertinimas, karjera bus siejami su konkrečioms pareigoms nustatytomis kompetencijomis. Be to, buvo numatyta siekti valstybės tarnybos efektyvumo, t. y. pasitelkus mokslininkus ir praktikus optimizuoti valstybės tarnybą, atsisakius nereikalingų funkcijų ir perteklinio administracinio aparato, įvertinus, kokias valstybės vykdomas funkcijas veiksmingiau atlikti regionų, savivaldybių lygmeniu, o kurias perduoti nevyriausybiniam sektoriui. Be to, buvo numatyta įtvirtinti tarnautojo atsakomybės už nekokybiškos paslaugos suteikimą principą (LR Seimo nutarimas, 2016 m. gruodžio 13 d., Nr. XIII-82). Tokie planai atitiko viešojo administravimo europeizacijos principus, siekiant mažinti valstybės tarnautojų politizavimą ir didinti jų profesionalumą. Vis dėlto, ekspertų ir procese dalyvavusių asmenų teigimu, valstybės tarnybos įstatymo projekto teisėkūros procesas buvo labiau formalus, turint konkrečią išankstinę viziją ir mažai atsižvelgiant į darbo grupės pasiūlymus (Interviu Nr. 1; Interviu Nr. 3), nors, kai kurių ekspertų teigimu, visose normaliose demokratijose Vyriausybės dominuoja priimant tokio pobūdžio sprendimus (Interviu Nr. 2). Nepaisant teisėkūros proceso ypatumų, atsižvelgiant į siūlytus pakeitimus dėl valstybės tarnybos žmogiškųjų išteklių administravimo, svarbu įvertinti, kaip Vyriausybės pozicijos atitinka bendrus Europos viešojo administravimo principus, mažinant valstybės tarnybos politizavimą ir diegiant europietiškus profesionalaus darbo principus.

Pirmieji XVII Vyriausybės užmojai reformuoti valstybės tarnybą optimizuojant jos veiklą buvo pagrįsti konkrečia idėja – mažinti valstybės tarnautojų skaičių keičiant valstybės tarnautojo statuso reglamentavimą:

„išgryninant“ valstybės tarnautojų ratą, iš *valstybės tarnybos* sampratos išbraukiant vidaus administravimo, ūkio ir (ar) techninio pobūdžio funkcijas (LR valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas). Vyriausybės atstovai turėjo tam argumentų, tačiau ši idėja teisėkūros procese taip ir „neprasibrovė“ į antrąją įstatymo projekto versiją: „Bendrosios funkcijos, arba *back office*, yra palaikymas pačios organizacijos gyvybingumo, jis nėra susijęs su valstybės institucijų funkcijų įgyvendinimu, todėl ten dirbantys tarnautojai tarnautojais yra tik todėl, kad taip yra nustatyta, jie neatlieka viešojo administravimo funkcijų, ir mes norėjome tai pakeisti, tačiau teisėkūros proceso metu derinant įvairias nuomones, teko pirminės nuomonės atsisakyti. Paaiškėjo, kad per daugybę metų susipynęs *back office* su *front office*, taigi nuspręsta laipsniškai imtis permainų“ (Interviu Nr. 4). Kokybinio tyrimo respondentų vertinimu, tai buvo proeuropietiškas sprendimas, atitinkantis bendrus viešojo administravimo principus, nes viešojo administravimo specialistai turi būti tikrai valstybės tarnyboje dirbantys specialistai. Kokybinio tyrimo respondento teigimu, „nebūtinai valstybės tarnautojo statusą turi turėti buhalteriai, personalo vadybininkai, IT specialistai“ (Interviu Nr. 1).

Priėmimo į valstybės tarnautojo pareigas klausimu Europos Komisija pasisakė už tokią konkurso į valstybės tarnybą sistemą, kuri įtvirtintų atvirumo (konkursai į valstybės tarnybą būtų prieinami visiems vienodai) ir efektyvumo (numatytoms funkcijoms atlikti atrinkti tinkamiausius asmenis) principus. Tobulinant Lietuvos valstybės tarnautojų atrankos sistemą galima pastebėti konstruktyvius bandymus įgyvendinti atrankos atvirumą (visiems lygias galimybes), siekiant užkirsti kelią asmeniniam ar politiniam favoritizmui konkursuose į valstybės tarnybą. Gerų rezultatų pasiekta 2013 metais. 2013 m. birželio 1 d. įtvirtinta iš dalies centralizuota valstybės tarnautojų atranka, kuri vyko dviem etapais. Taip atrankos sistema išsiplėtė ir įtvirtino tradicinės ir unifikuotos valstybės tarnybos bruožus, nes pirmajame – centralizuotos atrankos etape pagal naują tvarką tikrinamas pretendentų pasirengimas apskritai užimti valstybės tarnautojo pareigas, o ne tik tinkamumas konkrečiai pareigybei; antrajame etape atrenkami pretendentai ir konkurso laimėtojai į konkrečią pareigybę (Pivoras, 2014). Valstybės tarnybos sistemos pertvarką tiriantys mokslininkai pripažįsta, kad hibridinė atrankos sistema užtikrina didesnę skaidrumą ir mažesnę favoritizmo apraiškas (Sundell, 2014). Vis dėlto kalbant apie XVII LR Vyriausybės pozicijas, reikia paminėti, kad aiškinamajame rašte „Dėl LR Valstybės tarnybos įstatymo Nr. XVII-1316 pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių įstatymų projektų“ teigiama, kad esama sudėtinga daugiapakopė valstybės tarnautojų atrankos sistema neleidžia užtikrinti atrankos proceso skaidrumo, efektyvumo, negarantuoja tinkamų kandidatų atrankos į pareigas valstybės tarnyboje, be to, pačią valstybės tarnybą daro nepatrauklią jauniems specialistams (Aiškinamasis raštas „Dėl LR Valstybės tarnybos įstatymo Nr. XVII-1316 pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių įstatymų projektų“). Pirmajame įstatymo projekte buvo numatyta, kad priėmimo į valstybės tarnautojo pareigas tvarką nustato Vyriausybės patvirtintas konkurso į valstybės tarnautojo pareigas tvarkos aprašas (Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas, Nr. XIIP-1596(2)), ir, nors iš projektą vertinusių žinybų buvo pateikti pasiūlymai priėmimo tvarką nustatyti įstatymu, į tokius pasiūlymus neatsižvelgta ir naujajame įstatymo projekte liko nuostata, kad priėmimas į valstybės tarnautojo pareigas bus vykdomas Vyriausybės nustatyta tvarka (atskiru poįstatyminiu aktu) organizuojant konkursą vienai centralizuotai Vyriausybės įgaliotai institucijai (Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas, Nr. XIIP-1596(2)). Tokia Vyriausybės pozicija, kokybinio tyrimo respondentų vertinimu, iš esmės neprieštarauja bendriems Europos viešojo administravimo principams, tačiau yra sunkiai įgyvendinama ir turi mažai galimybių efektyviai veikti (Interviu Nr. 1).

ES politika skatino sukurti skaidrią ir aiškią atlyginimų sistemą, pabrėžė kuo mažesnę vadovų diskreciją dėl valstybės tarnautojų bazinio atlyginimo dydžio bei priemonių už veiklos rezultatus nustatymo. Europos Komisijos ir tarptautinės Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (angl. *Organisation for Economic Cooperation and Development*) programos pagrindu atliktuose vertinimuose ir Europos Komisijos ataskaitose palaikomas valstybės tarnautojų darbo užmokesčio derinimas su panašaus lygmens darbuotojų darbo užmokesčiu privačiame sektoriuje, siekiant išlaikyti valstybės tarnybos prestižą (Meyer-Sahling, 2011). Į esamas problemas Lietuvos valstybės tarnyboje reagavo XVII LR Vyriausybė aiškinamajame rašte dėl įstatymo pakeitimo projekto nurodydama, kad: „Galiojanti valstybės tarnautojų darbo užmokesčio sistema kritikuojama dėl pareiginės algos ir priedų bei priemonių santykio, dėl neaiškios ir dažnai neskaidrios

priedų ir priemonų skyrimo tvarkos, taip pat dėl to, jog galiojanti darbo užmokesčio sistema neskatina valstybės tarnautojų siekti gerų darbo rezultatų, jų nemotyvuoja. Šiuo metu galiojanti darbo užmokesčio sistema nesudaro prielaidų lanksčiai reaguoti į ekonomikos ir rinkos tendencijas, valstybės tarnautojų darbo užmokestis yra žemas. Nors darbo užmokestis valstybės tarnyboje augo, jis išlieka žemesnis nei atitinkamos kvalifikacijos darbo užmokestis privačiame sektoriuje. Lietuvos valstybės tarnautojų darbo užmokestis yra žemesnis už kitų šalių valstybės tarnautojų darbo užmokestį (...), už EBPO (Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija, angl. *Organisation for Economic Cooperation and Development* – OECD) vidurkį žemesnis daugiau kaip 2 kartus“ (Aiškinamasis raštas „Dėl LR Valstybės tarnybos įstatymo Nr. XVII-1316 pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių įstatymų projektų“). Po naujojo Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto derinimo su kitomis žinybomis išryškėjo ir šio projekto trūkumai valstybės tarnautojų užmokesčio klausimu. Projekto rengėjai, iš esmės kritikavę esamą užmokesčio sistemą dėl neaiškios ir dažnai neskaidrios priedų ir priemonų tvarkos, neišvengė neaiškumų dėl valstybės tarnautojų darbo apmokėjimo reglamentavimo, priemonų skyrimo tvarkos (LR krašto apsaugos ministerija Nr. 1D-4165 „Dėl įstatymų projektų“). Antrajame įstatymo redakcijos projekte atsižvelgta į kai kurių žinybų vertinimus ir siūlomas pataisas. Vertinat naują įstatymo projektą iš europeizacijos perspektyvos, tenka pripažinti, kad institucijos diskrecijos teisės nustatyti valstybės tarnautojo pareiginės algos dydį per priedų ir priemonų sistemą projektas įtvirtina labiau centralizuotą valstybės tarnybos atlyginimo sistemos tvarkos tipą. Remiantis EBPO, valstybės tarnautojo atlyginimo sistemos tipas, kai atlyginimai nustatomi ir kontroliuojami labiau centralizuotai, suteikiant mažiau diskrecijos teisės institucijos lygmeniu, leidžia veiksmingiau naudoti lėšas iš anksto jas numatant ir skaidriai naudojant, tai gerokai sumažina asmeninio protekcionizmo bei politinio patronažo apraiškas (OECD, 2012). Taip iš dalies užtikrinama aiškesnė ir skaidresnė valstybės tarnautojų atlyginimo sistema, mažinanti vadovų diskrecijos teisę.

Kitas svarbus įstatymo projekto aspektas, atsižvelgiant į galimas įstatymo pataisas dėl darbo užmokesčio europeizacijos kontekste, tai valstybės tarnautojų atlyginimų konkurencingumas darbo rinkoje. Nuo pat įstatymo projekto rengimo pradžios Vyriausybės viešųjų ryšių diskurse akcentuotas naujos įstatymo redakcijos tikslas – didinti valstybės tarnautojų atlyginimus, taip sukuriant prestižinę valstybės tarnybą. Vis dėlto įvertinus pirmąjį įstatymo projektą, naujajame projekte numatyta, kad bazinį algos dydį, kuris nustatomas jį dauginant iš pareiginės algos koeficiento, tvirtina LR Seimas, atsižvelgdamas į keletą įstatymų numatytų aspektų, kurie yra rekomendacinio pobūdžio (Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas). Kokybinio tyrimo respondentas iš esmės pripažįsta, kad „pats įstatymo projektas dėl politizacijos mažinimo ir profesionalumo valstybės tarnyboje didinimo galėtų būti vertinamas kaip turintis nuosaikią palankią įtaką, ypač dėl iš esmės sudarytų sąlygų didinti atlyginimus valstybės tarnautojams ir mažinti jų skaičių, taip išlaikant profesionalus ir jų pritraukiant į valstybės tarnybą“ (Interviu Nr. 1), nors patys Vyriausybės atstovai pripažino, kad įstatymo projekto pataisomis siekta didinti valstybės tarnautojų atlyginimus, tačiau iš esmės keičiama valstybės tarnautojų darbo užmokesčio tvarka drastiškai valstybės tarnautojų atlyginimų nepadidintų, tiesiog išsklaidytų neaiškia priedų ir priemonų sistemą, jai suteikiant daugiau skaidrumo, kai pagrindinė atlyginimo dalis yra stabili ir didesnė. Vis dėlto vadovams sudaroma galimybė didinti atlyginimus, optimizuojant institucijų sandarą (Interviu Nr. 5).

Dar vienas XVII LR Vyriausybės gerokai „supurtytas“ Lietuvos valstybės tarnybos žmogiškųjų išteklių administravimo elementas – valstybės tarnautojų mokymas. Svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad valstybės tarnautojų mokymas iki tol bent jau formaliai sietas su valstybės tarnautojų vertinimu, o tai atitinka Europos Komisijos reikalavimus ir rekomendacijas didinti finansavimą valstybės tarnautojų mokymui, tai siejant su valstybės tarnautojų bei organizacijos planais (OECD, 2017). Tuo tarpu naujo įstatymo projekto rengėjai, nenurodę argumentų aiškinamajame rašte, įstatymo projekte siūlo atsisakyti valstybės tarnautojų privalomo įvadinio mokymo valstybės lėšomis (Aiškinamasis raštas „Dėl LR Valstybės tarnybos įstatymo Nr. XVII-1316 pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių įstatymų projektų“). Atkreiptinas dėmesys į tai, kad siūlymai keisti / tobulinti valstybės tarnautojų mokymo sistemą atsirado paskutiniuosiuose įstatymo rengimo etapuose, o į viešumą išsiūsta žinutė, kad „naikinamas valstybės tarnautojų mokymas valstybės lėšomis“, buvo netikslinga, nes tokiu atveju valstybės tarnautojai prarastų motyvaciją tobulėti (Interviu Nr. 1).

Kokybinio tyrimo respondentų, atstovaujančių Vyriausybės pozicijai, nuomone, įvadinio mokymo, kuriam reikia papildomų finansinių ir laiko išteklių, valstybės tarnautojams visiškai nereikia, nes mokoma to, ką jie pareigas priimti tarnautojai ir taip žino (Interviu Nr. 4). Net jei tai ir tiesa, kokybinio tyrimo respondentų nuomone, norint pakeisti esamą situaciją, reikėjo priimti ne tokį problemos sprendimą: „Reikėtų didinti tokių mokymų efektyvumą, o ne atsisakyti to privalomo mokymo valstybės lėšomis“ (Interviu Nr. 1).

Vienas svarbiausių politizavimo raiškos elementų, kai politikai gali daryti poveikį biurokratų veiksams, yra aukštesnioji valstybės tarnyba (toliau AVT) (Pollitt, Bouckaert, 2017; Jan-Hinrik Meyer-Sahling, Veen, 2012; Staroňová, 2015). Atsižvelgdama į VRE šalims būdingą AVT politizavimą, EK rekomendacijose akcentavo būtinybę kurti aukštesniąją valstybės tarnybą, siekiant užtikrinti visos valstybės tarnybos profesionalumą, politinę nepriklausomybę, nuopelnais grįstą žmogiškųjų išteklių administravimą (Jan-Hinrik Meyer-Sahling, 2011). SIGMA ataskaitose AVT apibrėžiama kaip karjeros valstybės tarnybos sistema, sudaryta iš nepolitiškų, patyrusių ir tinkamai apmokytų personalo vadovų, gebančių atlikti numatytas funkcijas. Tokia sistema turi būti administruojama centralizuotai, siekiant užtikrinti pagrindinių vadovų profesionalumą ir stabilumą, kartu garantuojant sistemos lankstumą prisiderinant prie Vyriausybės pokyčių (OECD, 1995). Profesionali ir politiškai neutrali AVT garantuoja integralumą ir tęstinumą tenkinant viešuosius interesus, užkerta kelią politinio patronažo apraiškoms valstybės tarnyboje (OECD, 2017). AVT tiesiogiai siejasi su apolitiška kompetencija, sąveika su politika ir politiniu atliepimu (angl. *political responsiveness*) bei atsakomybe už veiklos rezultatus (OECD, 2008), kitaip aukštesniųjų valstybės tarnautojų korpuso kaita po naujos vykdomosios valdžios rinkimų gali trikdyti reformų procesą (Pollitt, Bouckaert, 2017). AVT įtvirtinimas gali suteikti patirties nepatyrusiems politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojams, taip išvengiant nerealių politinių užmojų garantuoja ministerijų vadovų ir jų darbuotojų darbo lankstumą. Tam, kad AVT būtų veiksminga, ji turi būti centralizuota ir gerai apmokama, nes siekiama, kad ją sudarytų kompetentingi ir patyrę valstybės tarnautojai (OECD, 1995), formuojantis bendram valstybės tarnybos etosui, moralei ir prestižui (Steen, 2011). XVII LR Vyriausybės veiklos laikotarpiu pradėtame rengti valstybės tarnybos įstatymo projekte mažai dėmesio skiriama AVT kūrimui. Kokybinio tyrimo respondentų teigimu, „pagrindinis argumentas, kodėl šiam aspektui projekte skirta mažai dėmesio, buvo tas, jog paskutiniai bandymai įtvirtinti AVT patyrė nesėkmę, dėl to ir šios kadencijos LR Seimui pasiūlymai dėl reikšmingų pokyčių AVT klausimu nebuvo pateikti“ (Interviu Nr. 5). Toks sprendimas priešingai traktuojamas kitų respondentų, dažnai pabrėžiant, kad „XVII LR Vyriausybės veiklos laikotarpiu visada jaučiamas atskiras *Gedimino II* skaidrumo politikos formavimas, priešpriešinamas *Daukanto aikštei*“ (Interviu Nr. 1). Iš esmės naujame įstatymo projekte aukštesniųjų valstybės tarnautojų klausimu, kurie dažniausia būna politizuoti, pokyčių nedaug. Kaip pažymėjo kokybinio tyrimo respondentas, „įtvirtinami šie tokie tokie AVT modelio bruožai: atsiranda kai kurių vadovų kadencijos, keičiama jų vertinimo sistema, fiksuoti atlyginimai, siūlysiame kitokių metodų taikymą vadovų atrankai“ (Interviu Nr. 5), tačiau šie pakeitimai ryškių pokyčių dėl AVT Lietuvos valstybės tarnybos sistemoje nelemia.

Išvados

1. Lietuva, ruošdamasi narystei ES, 2004 m. priėmė Valstybės tarnybos įstatymą ir 2009 m. buvo pripažinta lydere tarp VRE šalių, kaip geriausių valstybės tarnybos tobulinimo rezultatų pasiekusi šalis, kurios valstybės tarnyba atitiko Europos viešojo administravimo principus. Politikai apie valstybės tarnybos sistemos tobulinimo būtinybę vėl prakalbo 2009 m., pradėjus rengti valstybės tarnybos plėtros koncepciją, kurioje buvo numatyti sisteminiai valstybės tarnybos pokyčiai: įgyvendinti jie būtų dar labiau priartinę tuometinę valstybės tarnybos sistemą prie bendrų Europos administracinių principų. Deja, siūlomi pokyčiai nesulaukė politinio palaikymo. XVI LR Vyriausybės veiklos laikotarpiu 2014 m. parengtas ir viešam svarstymui pristatytas naujos Valstybės tarnybos įstatymo redakcijos projektas, kuriame siūlyta įtvirtinti naujus tarnautojų atrankos ir vertinimo principus, keisti tarnautojų darbo užmokesčio ir skatinimo sistemas, tačiau dokumente visiškai nesiremiama ankstesnėje koncepcijoje apibrėžtais politiniais prioritetais, kurių pagrindu sistemiškai ketinta reformuoti valstybės tarnybą. Bandymas iš esmės pertvarkyti Lietuvos valstybės tarnybą nebuvo sėkmingas.

2. XVII Vyriausybės pasiūlymai, išdėstyti pirmajame valstybės tarnybos įstatymo projekte, artimiausi bendrų Europos administravimo principų institucionalizavimo galimybei buvo valstybės tarnybos optimizavimo ir valstybės tarnautojų užmokesčio klausimai. Pačiame pirmajame Vyriausybės teiktame derinti įstatymo projekte siūlyta mažinti valstybės tarnautojų skaičių ir valstybės tarnyboje atsisakyti bendrųjų funkcijų: valstybės tarnautojai turi būti tik viešojo administravimo specialistai ir nuolat tobulintis šioje srityje. Ir, nors po teisėkūros proceso etapo – teisės akto projekto derinimo, įsikišus kitoms institucijoms, šios idėjos atsisakyta, turėtų būti vertinama pirminė Vyriausybės, kaip politinio elito, pozicija, kuri buvo bene viena artimiausių europeizacijos procesams, siekiant didinti Lietuvos valstybės tarnybos darbuotojų profesionalumą. Kita teigiamai vertintina iniciatyva – galimybė keisti valstybės tarnybos darbo atlygį, tai įgyvendinus: (1) ženkliai valstybės tarnautojų atlyginimai nedidėtų, tačiau prielaidos didėti, optimizavus valstybės tarnautojų skaičių, atsirastų; (2) sumažinama vadovų diskrecijos teisė savavališkai spręsti dėl paskirų valstybės tarnautojų priedų ir priemonų dydžių. Tai atitinka ES reikalavimą sukurti skaidrią ir aiškią valstybės tarnautojų atlygio sistemą. Galima teigti, kad šiais dviem aspektais įstatymo projekto iniciatorių pozicijos, implikuotos normatyvinio *izomorfizmo*, buvo artimiausios europietišku vertybių institucionalizacijai Lietuvos valstybės tarnyboje.
3. Pagrindiniai Vyriausybės politinio elito siūlymo steigti centralizuotą instituciją, kuri būtų atsakinga už valstybės tarnautojų atranką visai Lietuvos valstybės tarnybai, argumentai – siekis mažinti politizavimą ir nepotizmą valstybės tarnyboje. Iš esmės tai galėtų būti traktuojama kaip bendrų Europos administracinių principų institucionalizavimo Lietuvoje priemonė, tačiau, ekspertų ir teisėkūros procesuose dalyvaujančių asmenų manymu, šio pasiūlymo negalima vertinti vienareikšmiškai, nes dėl to, kad nepateiktas konkretus paaiškinimas / planas, kokiais principais ir kokia tvarka remiantis centralizuota institucija turėtų veikti, neišsklaidytos abejonės dėl politizacijos galių sutelkimo vienos rankose ir pan., todėl kaip empirinių vertybių institucionalizavimo priemonė tai galėtų būti vertinama tik *ex post* tvarka.
4. Vykdomosios valdžios politinis elitas esamoje valstybės tarnautojų mokymų tvarkoje ir jos įgyvendinimo procese įžvelgė efektyvumo trūkumą, bet nebandė ieškoti mokymų kokybės gerinimo galimybių, o į įstatymo projektą įtraukė pataisas, kurios mažina mokymų valstybės tarnyboje prieinamumą ir būtinumą. Tai neatitinka Europos Komisijos rekomendacijų kurti tinkamą valstybės tarnautojų mokymų sistemą, susietą su valstybės tarnautojų vertinimu ir paaugstinimu, siekiant veiksmingos ir profesionalios valstybės tarnybos. Tuo tarpu AVT klausimu vykdomosios valdžios politinis elitas, siūlydamas naują valstybės tarnybos įstatymo projektą, suteikė šiek tiek AVT modelio bruožų, tačiau šie pokyčiai nėra esminiai ir nekuria paskiro AVT, kaip visos valstybės tarnybos elemento, nors būtent AVT yra ta valstybės tarnybos sistemos dalis, kuri paprastai yra labiausiai politizuota ir gali lemti neigiamas pasekmes.

Literatūra

- Aiškinamasis raštas „Dėl LR Valstybės tarnybos įstatymo Nr. XVII-1316 pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių įstatymų projektų“*. Reg. Nr. XIIP-1596-XIIP-1608. Rengė Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija.
- Buckienė, E. (2015). *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimo politika Lietuvoje*. Daktaro disertacija. Kaunas.
- Civinskas, R., Dvorak, J., Davidonis, R. (2015). Lietuvos viešojo valdymo institucinė sandara 2009–2012 m. *Region Formation and Development Studies*, No. 1 (15), p. 36–46.
- Damke, Ch., Moilanen, T. (2010). *Civil Service in the EU 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt: Perter Lang GmbH.
- Dimitrova, L. A. (2010). The New Member States of the EU in the Aftermath of Enlargement: Do New European Rules Remain Empty Shells? *Journal of European Public Policy*, Vol. 17, No. 1. p. 137–148.
- Goetz, K. H., Wollmann, H. (2001). Governmentalizing Central Executives in Post-Communist Europe: A Four Country Comparison. *Journal of European Public Policy*, Vol. 8 (6), p. 864–887.
- Guy Peters, B. (2002). *Biurokratijos politika*. Vilnius: Pradai.
- Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministerija Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijai 2017-09-07 Nr. 12-01-1564 į 2017-08-02 Nr. 1D-4165 „Dėl įstatymų projektų“. Prieiga internete: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct-Print/lt?jfwid=5w7avi022&documentId=9f7ae04093c511e7a4e894f4e733c0ae&category=TAK>

- Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas, Nr. XIII-1596(3), 2017-08-02. Rengė Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija. Prieiga internete: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/1c005b20709a11e8a76a9c274644efa9?jfwid=2vcao1jmf>
- Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas, Nr. XIII-1596(2), 2017-12-12. Rengė Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija. Prieiga internete: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/5d6c45a07a9611e89188e16a6495e98c?jfwid=2vcao1jmf>
- LR Seimo nutarimas, 2016 m. gruodžio 13 d., Nr. XIII-82 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“. Prieiga internete: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/886c7282c12811e682539852a4b72dd4>
- Matonytė, I., Morkevičius, V., Best H. (2009). Elitų Europa: ES valstybių narių politinio ir ekonominio elito europietišumo mastai. *Politologija*, Nr. 54, p. 3–32.
- Meyer Sahling, J.-H., Lowe, W., Van Stolk, Ch. (2016). Silent Professionalization: EU integration and the professional socialization of public officials in Central and Eastern Europe. *European Union Politics*, Vol. 17 (10), p. 162–183.
- Meyer-Sahling, J.-H. (2009). Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession. *Sigma Papers*, No. 44, OECD Publishing.
- Meyer-Sahling, J.-H. (2011). The Durability of EU Civil Service Policy in Central and Eastern Europe after Accession. *An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 24, No. 2, p. 231–260.
- Meyer-Sahling, J.-H., Veen, T. (2012). Governing the Post-Communist State: Government Alternation and Senior Civil Service Politicisation in Central and Eastern Europe. *Eastern European Politics*, Vol. 28 (1), p. 4–22.
- Nakrošis, V., Gudžinskas, L. (2012/2013). Party Patronage and State Politicization in the Post-Communist Countries of Central and Eastern Europe: A Game Theory Approach. *The NISPACEE Journal of Public Administration and Policy. Special Issue: The Politics of Agency Governance*, Vol. 5, No. 2, p. 89–120.
- OECD (1995). Top Management Service in Central Government: Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries. *SIGMA Papers No 1*. OECD Publishing, Paris.
- OECD. (1999). European Principles for Public Administration. *SIGMA Papers No. 27*.
- OECD. (2008). The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries. *GOV/PGC/PEM*, 2. Paris.
- OECD. (2012). The Public Sector System in Slovenia. *OECD Public Governance Reviews*. OECD Publishing.
- OECD. (2017). Political influence in senior staffing. *Government at Glance 2017*. OECD Publishing, Paris.
- Pivoras, S. (2014). Konkursinės atrankos į Lietuvos karjeros valstybės tarnybą tobulinimas. Sud. S. Pivoras, R. Civiškas, E. Buckienė. *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požūriai, sandėriai*. VDU: Versus Aureus, p. 77–102.
- Pollitt, Ch., Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform. A Comparative Analysis – into the Age of Austerity*. Oxford: Oxford University Press.
- Radaelli, C. (2003). The Europeanization of Public Policy. In K. Featherstone, C. Radaelli (eds.). *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Skills for a High Performing Civil Service. Highlights. (2017). *OECD Public Governance Reviews*. Prieiga internete: <http://www.oecd.org/gov/skills-for-a-high-performing-civil-service-9789264280724-en.htm>
- Staroňová, K. (2015). Elite Building or Not? Senior Civil Service in Slovakia. *Paper prepared for PSA conference*. Sheffield, UK, April, p. 1–14.
- Steen, T., Van der Meer F. M. (2011). Public service bargains in Dutch top civil service. *Public Policy and Administration*, Vol. 26 (2), p. 209–232.
- Sundell, A. (2014). Are formal civil service examinations the most meritocratic way to recruit civil servants? Not in all countries. *Public Administration*, Vol. 92, Issue 2, p. 440–457.

Interviu su ekspertu, Nr. 1, 2018 m. balandžio 19 d. Vilnius.

Interviu su ekspertu, Nr. 2, 2018 m. birželio 5 d. Vilnius.

Interviu su valstybės tarnautoju, Nr. 3, 2018 m. birželio 4 d. Vilnius.

Interviu su valstybės tarnautoju, Nr. 4, 2018 m. gegužės 17 d. Vilnius.

Interviu su valstybės tarnautoju, Nr. 5, 2018 m. gegužės 17 d. Vilnius.

Interviu su ekspertu, atsakingu už viešojo administravimo reformą, Nr. 6, 2013 m. kovo 26 d. Bratislava, Slovakija.

THE REFORM OF THE LITHUANIAN CIVIL SERVICE SYSTEM IN 2004–2018: THE ASPECT OF EUROPEANIZATION

SIMONA STATNECKYTĖ, JAROSLAV DVORAK
Klaipėda University (Lithuania)

Summary

Lithuania's membership in the EU implied changes in various areas of public administration including the civil service. The article discusses change initiatives or changes in the civil service system of Lithuania during the membership period assessing their compliance with the general principles of the European administrative space. The membership has naturally demanded continuous improvement of the civil service system by integrating pro-European standards and values. However, the review of the process of the reform reveals that the improvement of the system did not show significant changes, suggesting that the institutional and value integration into the common European administrative space was consistently pursued. The 17th Government of the Republic of Lithuania has adopted a new law on civil service that can be considered as a certain political breakthrough after a long period of stagnation. However, it is not only the adoption of the law that matters, but also its content.

The aim of this article is to discuss the process of improvement of the Lithuanian public service system in the context of Europeanization during the membership period. This article first of all describes the EU recommendations on the improvement of the member state civil service systems and the most important improvement initiatives in Lithuania during the first decade of its membership, and also evaluates the compliance of proposals of the 17th Government of the Republic of Lithuania on the positions of the reform on the civil service to the general principles of the European public administration.

Political initiatives to reform the Lithuanian's civil service system in the first decade of the membership were close to pro-European administrative principles and values but did not receive political support. Initiatives of the 17th Government of the Republic of Lithuania on the optimization of civil service, salary system and recruitment to the civil service were aimed to depoliticization and professionalization of the civil service and it has responded to the common principles of the European public administration. As for the lack of efficiency in the existing system of civil servants training the governmental political elite has indicated the problem but, at the same time, has not suggested any significant issues to improving it. Moreover, the politicians have not made any significant suggestions for the improvement of the Lithuanian senior civil service too.

KEYWORDS: *civil service, Europeanization, Lithuania, reform, public administration.*

JEL CODES: D730, D850, H830, 0310.