

Personalo valdymas valstybės tarnyboje: rajono savivaldybės atvejo analizė

Žilvinas Židonis

*Mykolo Romerio universitetas
Valakupių g. 5, LT-10101 Vilnius*

Neringa Jaskūnaitė

*Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarija
Gedimino pr. 53, LT-01109 Vilnius*

Šiame straipsnyje nagrinėjamos Lietuvos savivaldybių administracijų personalo valdymo problemos. Publikacijoje atskleidžiama Lietuvos valstybės tarnybos situacija Europos Sąjungos viešojo administravimo kontekste. Remiantis Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos SIGMA projekto ataskaita nagrinėjama, kaip valstybės tarnyba atitinka Europos viešojo administravimo principus. Vadovaujantis atvejo analizės tyrimo metodologija tiriamas Ukmergės rajono savivaldybės personalo valdymo atvejais, nustatomos pagrindinės savivaldybės personalo valdymo problemos ir aiškinamos jų priežastys. Šiuo straipsniu bandoma paaiškinti, kaip yra vertinami atskiri personalo valdymo sistemos veiksniai ir kodėl konkrečiai taip vertinami, o ne siekiama nustatyti priežastinių veiksnių, kurie lemia gerą ar blogą personalo valdymą savivaldybėje. Pažymėtina, kad Ukmergės rajono savivaldybėje sėkmingai įgyvendinami personalo mokymai ir kvalifikacijos kėlimo sistemos, tuo tarpu darbuotojų motyvavimo ir personalo planavimo sistemos – silpniausiai išvystyta grandis.

Reikšminiai žodžiai: *valstybės tarnyba, personalo valdymas, Lietuvos savivaldybės, atvejo analizė.*

Keywords: *public service, staff management, Lithuanian municipalities, case study.*

Ivadas

Pastaruoju metu vis didesnis dėmesys skiriamas žmogiškajam veiksmui, pripažįstama žmogaus veiksmo įtaka organizacijos veiklos rezultatams. Savivaldybės personalo valdymas apima dvi skirtingas asmenų grupes – valstybės tarnautojus ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis, kurie atlieka svarbų vaidmenį formuojant visuomenės pasitikėjimą demokratija ir valdžios institucijomis, kadangi nuo jų darbo kokybės priklauso piliečių aptarnavimo lygis. Piliečiai, spręsdami iškilusias problemas, pirmiausia susiduria ne su politinės valdžios atstovais, bet su valstybės tarnautojais. Jiems tenka svarbi užduotis reprezentuoti ne tik savo organizaciją, bet ir apskritai valstybės valdy-

mą. Paprastai pagal piliečių aptarnavimo kokybę sprendžiama ir apie valdymo kokybę. Tačiau kintant politinėms, ekonominėms ir socialinėms sąlygoms iš valstybės tarnautojų reikalaujama atitinkamos aptarnavimo kultūros, profesionalumo, greitos reakcijos, novatoriškumo.

Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos SIGMA projekto 2009 metų ataskaitoje teigiama, kad Lietuva valstybės tarnybos srityje nuo 2004 metų padarė didžiausią pažangą, palyginti su Latvija, Estija, Vengrija, Slovėnija, Slovakija, Lenkija, Čekija, ir geriausiai atitinka Europos viešojo administravimo principus. Lietuva konstruktyviausiai tęsė valstybės tarnybos reformas. Tačiau kyla klausimas, ar tikrai Lietuvos valstybės tarny-

boje ir konkrečiai personalo valdymo srityje viskas taip gerai?

Šio straipsnio tikslas – vadovaujantis atvejo analizės tyrimo metodologija išanalizuoti Ukmergės rajono savivaldybės personalo valdymo atvejį, nustatyti pagrindines savivaldybės personalo valdymo problemas ir paaiškinti jų priežastis. Straipsnyje bandoma palyginti Ukmergės rajono savivaldybės valstybės tarnybos personalo valdymo situaciją su Lietuvos valstybės tarnybos vertinimu, pateiktu Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos SIGMA projekto ataskaitoje. Kaip pabrėžia Z. Norkus [12], kokybinė tyrimo strategija yra orientuota į atvejus, o kiekybinė – į kintamuosius. Taigi šiuo straipsniu ne siekiama nustatyti priežastinius veiksnius, kurie lemia gerą ar blogą personalo valdymą savivaldybėje, o bandoma paaiškinti, kaip yra vertinami atskiri personalo valdymo sistemos veiksniai ir kodėl konkrečiai taip jie yra vertinami. Vadybos ir administravimo problematika yra kompleksiška ir nevienareikšmė, todėl skirtingų tyrimo paradigmu, metodologijų ir tyrimo apimčių taikymas leistų geriau atskleisti šį fenomeną.

Lietuvos valstybės tarnyba Europos Sąjungos viešojo administravimo sistemoje

Žmogiškųjų išteklių valdymo dėsningumai geriausiai matomi Europos Sąjungos (toliau – ES), naujos ekonominės ir socialinės aplinkos, kontekste. Narystė ES daro didelį poveikį visuomenės požiūriui į valstybės tarnybą, kelia naujus reikalavimus valstybės tarnautojams.

Valstybės tarnybos valdymą kiekvienoje šalyje reglamentuoja specialios taisyklės, kurias lemia šalies konstitucija, įstatymai, vyriausybės nutarimai, kolektyvinės sutartys. Skirtingose šalyse šios taisyklės yra skirtingos, tačiau turi ir bendrų bruožų [14]:

- jos apima visas valstybės tarnybos valdymo sritis, įskaitant valstybės tarnautojo statusą, jo teises ir pareigas, darbo užmokestį, nuobaudų skyrimą, socialines ir kitas garantijas;
- jos nuolat kinta ir tobulėja, atsižvelgiant į tai, kaip kinta viešasis administravimas, kokius uždavinius turi spręsti valstybė.

Europos Sąjungos šalyse narėse valstybės tarnybos valdymas nėra ES kompetencija. Vadinasi, tai valstybių vidaus reikalas. Tačiau tas faktas, kad ES teisės aktai nereglamentuoja nacionalinio valstybės tarnybos valdymo, nereiškia, kad integracijos procesai nedarą įtakos nacionaliniam valstybės

tarnybos valdymui. Nacionalinės valstybės tarnybos valdymą netiesiogiai veikia procesai, kurie vyksta įgyvendinant ES teisės aktus ir įsipareigojimus [14].

Kokia yra Lietuvos valstybės tarnybos padėtis ES viešojo administravimo kontekste? OECD SIGMA ataskaitoje vertinant atitiktį Europos viešojo administravimo principams ir valstybės tarnybos reformų trajektorijas po 2004 metų teigiama, kad Lietuva padarė didžiausią pažangą, palyginti su Latvija, Estija, Vengrija, Slovėnija, Slovakija, Lenkija, Čekija (1 lentelė). Konstatuojama, kad Lietuva geriausiai atitinka Europos viešojo administravimo principus ir konstruktyviausiai tęsia valstybės tarnybos reformas nuo 2004 metų.

1 lentelė. Naujųjų Europos Sąjungos šalių narių atitiktis Europos viešojo administravimo principams valstybės tarnybos srityje

<i>Esamas atitikimas</i>	Aukšto lygio atitiktis	Aukšto/vidutinio lygio atitiktis	Vidutinio lygio atitiktis	Vidutinio/žemo lygio atitiktis	Žemo lygio atitiktis
Šalis	Lietuva	Latvija, Estija	Vengrija, Slovėnija	Slovakija, Lenkija	Čekija

Šaltinis: J-H. Meyer-Sahlin, V. Nakrošis, 2009

Antra vertus, nors Lietuvos valstybės tarnyba geriausiai atitinka Europos viešojo administravimo principus, ši atitiktis skirtingų valstybės tarnybos funkcijų skiriasi. Atsižvelgiant į tai, jog viešojo administravimo įstaigose, be valstybės tarnautojų, vis daugėja darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, kurie kartais atlieka viešojo administravimo funkcijas, – valstybės tarnybos apimties atitiktis vertinama tik vidutiniškai. Teisinis valstybės tarnybos pagrindas gerai atitinka Europos viešojo administravimo principus, tačiau Lietuva mažiausiai atitinka Europos viešojo administravimo principus aukštesniosios valstybės tarnybos srityje. Lietuvos atitikimas darbo užmokesčio srityje yra tik vidutinis (2 lentelė). Kaip teigia Meyer-Sahlin ir Nakrošis [11], Lietuvos valstybės tarnybos darbuotojų darbo užmokesčio sistema yra gana skaidri, bet nepakankamai konkurencinga. Lietuva yra labai gerai vertinama pagal valstybės tarnautojų mokymo kriterijų.

2 lentelė. Lietuvos atitiktis Europos viešojo administravimo principams, 2008 m.

Eil. Nr.	Valstybės tarnybos funkcija	Atitiktis laipsnis
1.	Teisinis pagrindas	Aukštas
2.	Valstybės tarnybos apimtis	Vidutinis
3.	Valstybės tarnybos valdymas	Aukštas
4.	Priėmimas į darbą	Aukštas/vidutinis
5.	Karjera	Aukštas/vidutinis
6.	Aukštesnioji valstybės tarnyba	Žemas/vidutinis
7.	Valstybės tarnautojų teisės ir pareigos	Aukštas/vidutinis
8.	Darbo užmokestis	Vidutinis
9.	Mokymas	Aukštas

Šaltinis: J-H. Meyer-Sahlin, V. Nakrošis, 2009

Valstybės tarnybos modeliai

Valstybės tarnybos sistemos ES šalyse turi senas tradicijas, jos egzistuoja kelis šimtus metų ir dabar keičiamos siekiant spręsti besikeičiančios visuomenės problemas. Pasak E. Chlivicko [2], daugelyje ES šalių pasiekti modeliavimo rezultatai yra skirtingi. Išnagrinėjus 15 valstybių valstybės tarnybos sistemas ir apibendrinus jų modelius nustatyta, kad egzistuoja gana griežtai valstybės atskirais įstatymais reglamentuotas valstybės tarnybos modelis, vadinamas karjeros modeliu, ir valstybės tarnyba, kuri yra reglamentuojama tais pačiais įstatymais kaip ir privačiame sektoriuje. Taigi eksperantai, išnagrinėję ES šalių valstybės tarnybos modelius, konstatuoja, kad ES valstybėse egzistuoja šie valstybės tarnybos modeliai [14]:

- karjeros modelis;
- postų modelis;
- mišrus modelis.

Paprastai skiriama 10 specifinių kiekvieno modelio požymių, kurie apibūdina postų ar karjeros modelius (3 lentelė). Išnagrinėjus atskirų šalių valstybės tarnybos sistemas pagal tuos požymius, sprendžiama, koks yra valstybės tarnybos modelis. Lyginant įvairių šalių valstybės tarnybos modelius galima teigti, kad daugelyje senųjų ES valstybių vyrauja karjeros modelio elementai. Jie taikomi Austrijoje, Belgijoje, Graikijoje, Prancūzijoje ir Vokietijoje. Šio modelio požymiai būdingi Airijos, Ispanijos, Liuksemburgo ir Portugalijos valstybės tarnyboms. Postų modelį taiko Švedija, o šio modelio požymiai būdingi Danijai, Italijai, Jungtinei Karalystei, Olandijai ir Suomijai.

Taigi daugelyje ES šalių vyrauja mišrus valstybės tarnybos modelis, kuriame susipina abiejų modelių atskiri požymiai. Kiekviena šalis valstybės tarnybą reglamentuoja skirtingais būdais, atsižvelgiant į galimybes ir vietos tradicijas. Lietuvos valstybės tarnybos sistemoje yra ir postų, ir karjeros modelių požymių (4 lentelė).

Reikia pažymėti, jog į integracijos procesus vis dažniau įtraukiami regionai ir savivaldybės. Lietuvai integruojantis į Europos struktūras daugelį su tuo susijusių iniciatyvų tenka ir teks realizuoti ne vien valstybės, bet ir regionų, o dažnai ir savivaldybių lygmeniu. Taigi savivaldybės vis labiau įsitraukia į tarptautinius projektus, o norint užtikrinti efektyvų jų įgyvendinimą labai svarbu tobulinti žmogiškuosius išteklius savivaldybėje. Kiekviena savivaldybė privalo suformuoti veiksmingą personalo valdymo sistemą.

3 lentelė. Išskirtiniai valstybės tarnybos modelių požymiai

	Karjeros modelis	Postų modelis
Priėmimo į pareigas sąlygos	Priėmimas į žemiausias atitinkamų lygių pareigybes Būtinas specialus išsilavinimas Būtina stažuotė ir bandomasis laikotarpis	Galimas priėmimas ir ne į žemiausias atitinkamo lygio pareigybes Nereikalaujama specialaus išsilavinimo ar įvadinio mokymo, bet reikalingi atitinkami įgūdžiai Nėra stažuotės ar bandomojo laikotarpio pradedant karjerą
Karjera	Yra pareigų paaugštinimo sistema	Nėra pareigų paaugštinimo sistemos
Tarnybos trukmė	Paskyrimas į pareigas neterminuotas	Terminuoti kontraktai
Darbo užmokestis	Darbo užmokestį nustato specialūs teisės aktai	Kolektyvinė sutartis, individualus apmokėjimas
Pensijų sistema	Reglamentuoja specialūs teisės aktai	Kolektyvinė sutartis; bendra sistema valstybėje
Darbo įstatymų taikymas	Specialūs teisės aktai reguliuoja santykius su profsąjungomis ir nustato darbo sąlygas	Darbo sąlygos nustatomos tariantis su valdžios institucijomis ir profsąjungomis; kolektyvinė sutartis

Šaltinis: L. Tuleikienė, B. Česmulevičienė, A. Kvietkus, 2003

4 lentelė. Lietuvos valstybės tarnybos modeliui būdingi požymiai

Tipiški karjeros modelio požymiai	Lietuvoje egzistuojančio modelio požymiai	Tipiški postų modelio požymiai
Valstybės tarnautojų priėmimas į žemiausias atitinkamų lygių pareigybes	Galimas priėmimas į bet kokią pareigybę (P)	Galimas priėmimas ir ne į žemiausias atitinkamo lygio pareigybes
Būtinasis specialus išsilavinimas (viešasis administravimas)	Nebūtinasis specialus išsilavinimas (P)	Nebūtinasis specialus išsilavinimas, bet reikalingi atitinkami įgūdžiai
Maksimali amžiaus riba	Yra – 62,5 metų (K)	Nėra amžiaus ribos
Neatsižvelgiama į patirtį ne valstybės tarnyboje	Nebūtina patirtis valstybės tarnyboje (P)	Atsižvelgiama į profesionalią patirtį
Darbo užmokesčio sistemą nustato atitinkami teisės aktai	Darbo užmokesčio sistemą nustato Valstybės tarnybos įstatymas (K)	Individualus darbo užmokestis
Aukštesnės pareigos – didesnė pareiginė alga	Darbo užmokestis priklauso nuo pareigybės kategorijos (K)	Pareigų paaugštinimas nesusijęs su darbo užmokesčiu
Pareigų paaugštinimo sistema	Numatytas pareigų paaugštinimas (K)	Nėra pareigų paaugštinimo sistemos
Paskyrimas į pareigas neterminuotas	Paskyrimas į pareigas neterminuotas (K)	Paskyrimas į pareigas terminuotas
Pensinį aprūpinimą reglamentuoja specialūs teisės aktai	Specialios pensinės sistemos nėra (P)	Specialios pensinės aprūpinimo sistemos valstybės tarnautojams nėra
Tarnybą reglamentuoja specialūs teisės aktai	Tarnybą reglamentuoja Valstybės tarnybos įstatymas ir jį įgyvendinamieji teisės aktai (K)	Tarnybą reglamentuoja įvairūs teisės aktai, nėra specialių

Šaltinis: L. Tuleikienė, B. Česnulevičienė, A. Kvietkus, 2003

Europos Komisija, atsižvelgdama į ekonomines, socialines ir technologines permainas, rengia personalo valdymo reformas. Moksliniais tyrimais nustatyta, kad tarnautojai per pirmuosius ketverius metus yra kūrybingiausi ir iniciatyviausi. Vėliau, nekeičiant pareigų, tarnautojų kūrybingumas ir iniciatyva mažėja. Siekdama išvengti šio neigiamo poveikio Europos Komisija numato: 2–3 metų „neprižiūstas“ pareigybes; privalomą tarnautojų kaitą „judriose“ veiklos srityse; skaidrius konkursus užimti laisvas vietas; didesnes karjeros galimybes; abipusį keitimąsi tarnautojais tarp ES institucijų [14].

Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos teisinis reglamentavimas

Lietuvos valstybės tarnybos teisinio reglamentavimo raida apima keletą etapų.

1. Lietuvai atgavus nepriklausomybę, valstybės tarnybą pirmą kartą bandyta teisiškai reglamentuoti 1995 metais, kai buvo priimtas Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymas, kuris apibrėžė A ir B lygio valdininkų sąvokas bei nustatė priėmimo į valstybės tarnybą ir atleidimo tvarką, valdininkų teises ir pareigas, atsakomybę, darbo laiką ir socialines garantijas. Įstatymas nereglementavo valdininkų darbo užmokesčio, jiems buvo taikoma bendra darbo apmokėjimo tvarka. Valdininkų įstatymas galiojo 1995–1999 metais ir buvo taikomas 20

tūkst. valdininkų. Tačiau, pasak V. Adomonio, prireikė labai nedaug laiko, kad būtų suprasta, jog jis yra toli nuo to, ko Lietuvai iš tikrųjų reikia, –yra nemažai konfliktiškų ir kontroversiškų nuostatų. Pagrindiniai trūkumai: didelė valstybės tarnautojų kaita po kiekvienų rinkimų, tai yra valstybės tarnautojas neapsaugotas nuo politinių permainų, jam trūksta motyvacijos kelti savo kvalifikaciją, dėl to jis yra nepakankamos kvalifikacijos ir atitinkamai teikia nepakankamos kokybės paslaugas [1].

2. Vyriausybė, atsižvelgdama į Valdininkų įstatymo trūkumus bei ES nuostatas sukurti stabilią valstybės tarnybą, 1997 metais pradėjo rengti Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymą. Valstybės tarnybos įstatymas priimtas 1999 m. liepos 9 d. Nustatyti valstybės tarnautojų pareigybių lygiai A, B, C, D, valstybės tarnautojų pareigybės suskirstytos į 30 kategorijų. Valstybės tarnautojai buvo suskirstyti į šias grupes: viešojo administravimo (karjeros, politinio (asmeninio) pasitikėjimo, įstaigų vadovus, pakaitinius) ir paslaugų (įstaigų vadovus, viešųjų paslaugų bei atliekančius ūkines ir technines funkcijas). Tačiau Valstybės tarnybos įstatymo praktinis įgyvendinimas buvo komplikotas dėl paties įstatymo sudėtingumo, didelės apimties, be to, įstatymas buvo pernelyg detalizuotas, įstatymo nuostatos prieštaravo kai kuriems kitiems įstatymams. Reikia pažymėti, jog Valstybės tarnybos įstatymas jau yra nebe civilinės, o administracinės teisės objektas [1]. Nuostabą kėlė faktas, kad valstybės tarnautojams darbo įstatymai netaikomi,

tačiau dabar ši formuluo­te sušvelninta – kiti darbo įstatymai taikomi tiek, kiek šių santykių neregla­mentuoja Valstybės tarnybos įstatymas.

Vyriausybės 2001–2004 metų programoje buvo įtvirtintos nuostatos dėl tolesnės valstybės tarnybos reformos eigos. Šių nuostatų tikslas – optimizuoti žmogiškųjų išteklių valdymą ir sudaryti sąlygas su­formuoti profesionalią valstybės tarnybą, labiau atitinkančią ES galiojančius kriterijus ir funkciona­laus valstybės tarnybos modelio paiešką [14]. Taigi toliau siekiama tobulinti egzistuojan­ti valstybės tarnybos modelį bei teisinį reglamentavimą.

Lietuvoje vis aktualesnis tampa profesionalios bei „jautresnės“ visuomenės poreikiams valstybės tarnybos klausimas. Valstybei svarbi ir jos išlai­kymo kaina. Tuo tikslu yra vykdoma valstybės tar­nybos reforma, kurios paskirtis – suformuoti mo­dernią žmogiškųjų išteklių valdymo sistemą, atsi­žvelgiant į ES šalyse egzistuojančias tradicijas. Ta­čiau nereikėtų kopijuoti kitų valstybių pasiekimų valstybės tarnyboje. Būtina atsižvelgti į vidinę ter­pę, šalies mentalitetą, vietos tradicijas ir tik tada diegti naujoves. Svarbus ir mūsų pačių kūrybin­gumas. Juk patys geriausiai žinome problemas, eg­zistuojančias mūsų valstybėje. Ir patys galime spręsti jas geriausiai, žinoma, kitų šalių pagalba, naudodamiesi geriausiai jų pasiekimais.

3. Naujas valstybės tarnybos reformos etapas prasidėjo 2002 m. balandžio 23 d. Lietuvos Res­publikos Seimui priėmus Valstybės tarnybos įsta­tymo pakeitimo įstatymą. Įstatymo nuostatos ne­taikomos asmenims, teikiančioms viešąsias paslau­gas visuomenei bei atliekantiems ūkines ir techni­nes funkcijas. Valstybės tarnautojų pareigybės yra trijų lygių (A, B, C), skirstomos į 20 kategorijų. Įstatymas įtvirtina valstybės tarnautojų darbo ap­mokėjimo sistemą, grindžiamą valstybės tarnautojo pareigybės kategorija. Naujai įvedamos kvalifika­cinės klasės (I, II, III), už kurias gali būti mokami priedai. Įstatymas reglamentuoja apie 60 tūkst. valstybės tarnautojų veiklą. Šiuo įstatymu buvo pa­sirinkta atviros ir riboto dydžio valstybės tarnybos koncepcija, kai valstybės tarnautojai yra tik tie as­menys, kurie koordinuoja ir įgyvendina tam tikros valstybės valdymo srities politiką, rengia ir koor­dinuoja teisės aktų, sutarčių ar programų projektus, valdo personalą bei finansinius išteklius ir turi vie­šojo administravimo įgaliojimus nepavaldžių as­menų atžvilgiu [3]. Šiame straipsnyje vadovauja­masi paskutiniame etape priimta nauja Valstybės tarnybos įstatymo redakcija, galiojančia nuo 2005 m. liepos 1 d.

Priėmus naujos redakcijos Valstybės tarnybos įstatymą, įvyko tam tikrų struktūrinių pokyčių:

įsteigtas Valstybės tarnybos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (toliau – Valstybės tarnybos departamentas). Šios įstaigos misija – kurti profesionalią ir veiksmingą valstybės tarnybą, užtikrinti Valstybės tarnybos įstatymo ir su juo susijusių teisės aktų įgyvendini­mo vientisumą.

Lietuvos valstybės tarnybos valdymas iliustruo­ja, kokios Lietuvos Respublikos institucijos vykdo valstybės tarnybos bendrojo valdymo funkcijas. Valstybės tarnybos departamento vieta bendrajame valstybės tarnybos valdymo kontekste ypatinga tuo, kad čia kaupiama duomenų bazė leidžia anali­zuoti valstybės tarnyboje susiklosčiusias tendenci­jas, sekti jų praktinį veiksmingumą ir prognozuoti su tuo susijusius pokyčius, teikti išvadas dėl jų įgyvendinimo. Tikėtina, kad Lietuvos valstybės tarnybos sistemai tampant brandesnei, Valstybės tarnybos departamento įgyvendinamos funkcijos plėsis. Tuo labiau, kad Lietuvos narystė ES iškelia būtinybę formuoti administravimo kultūrą, pagrįstą nauja organizacine elgsena valstybės tarnyboje, pa­sireiškiančią gerais administraciniais gebėjimais ir tarpinstituciniu bendradarbiavimu, visuomenei tei­kiamų paslaugų kokybe.

Ukmergės rajono savivaldybės atvejo analizė: pagrindinės personalo valdymo problemos

Lygindami su kaimyninėmis savivaldybėmis matome, kad tiriamoji Ukmergės rajono savivaldy­bė tiek plotu, tiek gyventojų skaičiumi yra viduti­nio dydžio savivaldybė (5 lentelė), taigi atvejo ty­rimui neturėjo įtakos šie veiksniai: a) savivaldybės didmiesčiai (Vilnius, Kaunas, Klaipėda, iš dalies Šiauliai ir Panevėžys), kurie pritraukia ekonominį ir intelektualinį potencialą tiek į miestų savivaldybių administraciją, tiek į kitas privataus bei viešojo sektoriaus veiklos sritis; b) savivaldybėje esantys visai šaliai svarbūs ūkinės veiklos subjektai – „Mažeikių nafta“, Ignalinos atominė elektrinė.

Ukmergės rajono savivaldybės administracijoje 2006 metais dirbo 87 valstybės tarnautojai, o 2003 metais – tik 45. Tai atitinka bendrą Lietuvos vals­tybės tarnautojų didėjimo tendenciją – per penke­rius metus (2003–2008 m.) savivaldybėse dirban­čių tarnautojų iš viso padaugėjo 49,6 proc., o poli­tinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų – 46,9 proc. Tai atspindi bendrą Lietuvos valstybės tarnybos tarnautojų skaičiaus dinamiką: per penke­rius metus tarnautojų padaugėjo 54 proc., iš jų poli­tinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnauto-

jų – 45,3 proc. Todėl sunku sutikti su SIGMA ataskaitos teiginiais apie Lietuvos valstybės tarnybos depolitizaciją, jei politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų skaičius per penkerius metus padidėjo 45 proc.

Iš viso 2008 metų pabaigoje Lietuvos savivaldybių institucijose ir įstaigose dirbo 6488 valstybės tarnautojai, iš jų 169 politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai, karjeros – 6 202 ir 117 įstaigų vadovų (6 lentelė).

Kaip pabrėžia R. Donmoyer [4], vieno atvejo analizės tyrimu nesiekama atsakyti į jau egzistuojančius klausimus, atvirksčiai – keliami nauji. Toks

tyrimas pabrėžia žinių ir asmeninės patirties svarbą, todėl nagrinėjant Ukmergės rajono savivaldybės atvejį buvo analizuojami pirminiai duomenys, gauti interviu su viešojo administravimo ekspertais metu. Tyrime dalyvavo penki Ukmergės rajono savivaldybės administracijos darbuotojai: vienas įstaigos vadovas, vienas politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojas, trys karjeros valstybės tarnautojai ir penki viešojo sektoriaus ekspertai, iš jų trys – buvę politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai. Ekspertai tyrimui atrinkti vadovaujantis šiais kriterijais:

5 lentelė. Ukmergės rajono ir kaimyninių savivaldybių statistikos duomenys, 2008 m.

Savivaldybė	Teritorija (tūkst. kv. km)	Gyventojai (tūkst.)	Seniūnijų skaičius	Savivaldybės personalo skaičius	Skyrius, atsakingas už personalo valdymą	Skyriaus darbuotojų skaičius
Ukmergės r.	1395	45,87	11	198	bendrasis	4
Anykščių r.	1765	32,14	10	130	juridinis	22
Molėtų r.	1367	23,19	11	147	bendrasis	9
Širvintų r.	906	19,14	8	122	teisės ir personalo	6
Jonavos r.	944	51,75	9	180	teisės ir personalo	4
Kėdainių r.	1677	63,03	11	150	teisės ir personalo	4

Šaltinis: sudaryta autorių

6 lentelė. Savivaldybių institucijų ir įstaigų valstybės tarnautojų skaičius

Metai	Iš viso	Politinio (asmeninio) pasitikėjimo	Karjeros	Įstaigų vadovų
2008	6488	169	6202	117
2007	5615	156	5340	119
2006	5406	124	5162	120
2005	5032	125	4787	120
2004	4685	123	4445	117
2003	4338	115	4109	114

Šaltinis: <http://www.vtd.lt/index.php?-1502481768>

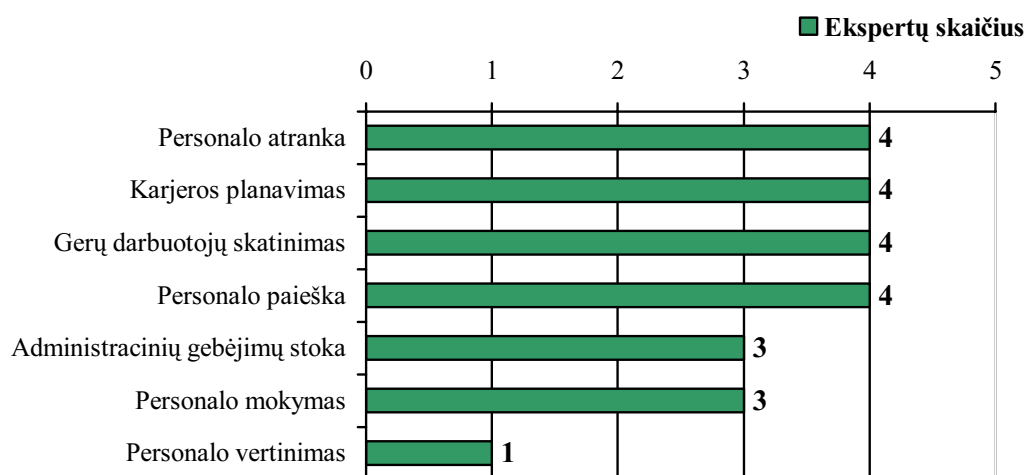
- 1) eksperto žinios apie personalo valdymo situaciją Lietuvos savivaldybėse;
- 2) darbo patirtis personalo administravimo srityje;
- 3) eksperto santykis su personalo valdymo sistema Lietuvos savivaldybėse (asmenys, tiesiogiai dalyvaujantys(-avę) valdant personalą savivaldybėse arba jį tyrinėjantys (publikuojantys(-avę) mokslinius straipsnius ir kt.).

Buvo analizuojami ir antriniai duomenys, skelbti OECD SIGMA ataskaitose, Lietuvos valstybės tarnautojų motyvacijos tyrimo ataskaitoje, savivaldybės administracijos ir mero ataskaitose, Lietuvos statistikos departamento pranešimuose.

Pažymėtina, jog tyrime dalyvavę ekspertai sky-

rė pakankamai dėmesio neigiamiems aspektams aptarti. Įvardydami pagrindines problemas, su kuriomis yra tekę susidurti personalo valdymo savivaldybėse praktikoje, respondentai pateikė skirtingus, individualią patirtį atspindinčius vertinimus (1 pav.). Atlikus tyrimą reikėtų išskirti tokias tiek valstybiniame sektoriuje, tiek savivaldybėse aktuales problemas:

- personalo atranką;
- karjeros planavimą;
- personalo paiešką;
- gerų darbuotojų skatinimą;
- personalo mokymą;
- valstybės tarnautojų administracinių gebėjimų stoką;
- personalo vertinimą.



1 pav. Pagrindinės personalo valdymo problemos savivaldybėse

Atranka

Kalbėdami personalo atrankos aktualijų klausimu ekspertai akcentavo ribotas galimybes rinktis personalą – profesinis pasirengimas ir tinkamumas dirbti dažniausiai vertinamas pagal pateiktus dokumentus, mokslų baigimo pažymėjimus. Šie metodai leidžia įvertinti tik formalų darbuotojo pasirengimą eiti pareigas, tačiau nieko nepasako apie tikrąją pretendento motyvaciją ir asmeninius gebėjimus. Respondentai minėjo priklausomybę nuo politinio angažuotumo. Daugeliu atvejų, naudojan-tis įstatymų spragomis, įdarbinami reikiami, vadovų pagedavimu, politiškai susaistyti asmenys. Ne visada skyrimą į pareigas lemia sugebėjimas dirbti, žinios, kvalifikacija. Konkursai organizuojami neskaidriai. Skaidrumui užtikrinti 2006 metais priimtos Valstybės tarnybos įstatymo pataisos, kuriomis nustatyta, kad reikalavimus į tarnybą skelbia Valstybės tarnybos departamentas, įvertinantis, ar nėra suformuluotų išimtinių reikalavimų, keliamų pareigybei, pagal kuriuos būtų galima atrinkti iš anksto žinomus asmenis.

Karjera ir motyvavimas

Ukmergės rajono savivaldybės administracijos darbuotojų nuomone, personalo skatinimo sistema savivaldybėje neegzistuoja. Teigiamiems pokyčiams atsirasti trukdo griežta Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymu reglamentuota tvarka, ribotos finansinės galybės: darbuotojų atlyginimo dydis ir jo didinimo perspektyva dažnai priklauso ne nuo darbuotojo asmeninių rezultatų, o nuo institucijos finansavimo.

Ukmergės rajono savivaldybėje nefinansinio personalo skatinimo praktikos nėra. Nepakankamai

išnaudojamos net tokios paramaterialinio skatinimo priemonės kaip vadovų padėkos įvairiomis progomis, pagyrimo raštai (išskyrus švietimo sistemos darbuotojus – mokytojus ir įstaigų vadovus).

Savivaldybės tarnautojų kvalifikacinės kategorijos gana žemos, kadangi savivaldybės priskiriamos itin žemai įstaigų grupei. Personalas nėra skatinamas siekti geresnių rezultatų, nes personalo valdymas organizuojamas remiantis darbo pasidalijimu ir hierarchine sistema, nenumatančia asmeninės darbuotojo atsakomybės už darbo rezultatus.

Ekspertai akcentavo, jog pastebimos menkos sąsajos tarp kvalifikacijos kėlimo ir praktinės veiklos – valstybės tarnautojo statusas lemia lankstumo stoką, neleidžia optimaliai išnaudoti personalo galimybių, trukdo valstybės tarnautojams siekti asmeninės karjeros viešajame sektoriuje: vertikali karjeros struktūra leidžia tik ribotam skaičiui darbuotojų pereiti į aukštesnes pareigas, stokojama planingo valstybės tarnautojų mokymo.

Svarbu pažymėti ekspertų įvardytą kvalifikuotos pasiūlos stoką užimant darbo vietas. Ukmergės rajono savivaldybėje trečią kartą skelbiamas konkursas tai pačiai pareigybei užimti, kadangi neatsiranda pretendentų, atitinkančių keliamus reikalavimus. Ypač trūksta teisės, ekonomikos, inžinerijos specialistų.

Reikia paminėti, kad apklausti ekspertai radikaliausią nuomonę pateikė nurodydami savivaldos vadovų, struktūrinių padalinių vadovų vadybinės kompetencijos stoką personalo valdymo srityje. Pavyzdžiui, turint pedagogo išsilavinimą ir dirbant personalo valdymo sferoje nuolat trūksta žinių darbo teisės klausimais. Principinė išsakyta nuomonė

yra ta, jog „nėra personalo valdymo savivaldybėse, jeigu kalbėtume apie personalo motyvavimą, sistemingą darbą siekiant darbuotojų kvalifikacijos augimo, karjeros ugdymo. Yra kadru apskaita, bet personalo valdymo nėra“. Tai prieštaringai vertintinas, išsamių diskusijų ir tolesnių tyrimų reikalaujantis teiginys.

Personalo vertinimas ir karjeros planavimas

Savivaldybės vadovai paprastai neteikia per daug reikšmės valstybės tarnautojų vertinimui ir traktuoja jį kaip dar vieną neišvengiamą, formalią biurokratinę procedūrą, neturinčią praktinės naudos, bet kurią privalu atlikti.

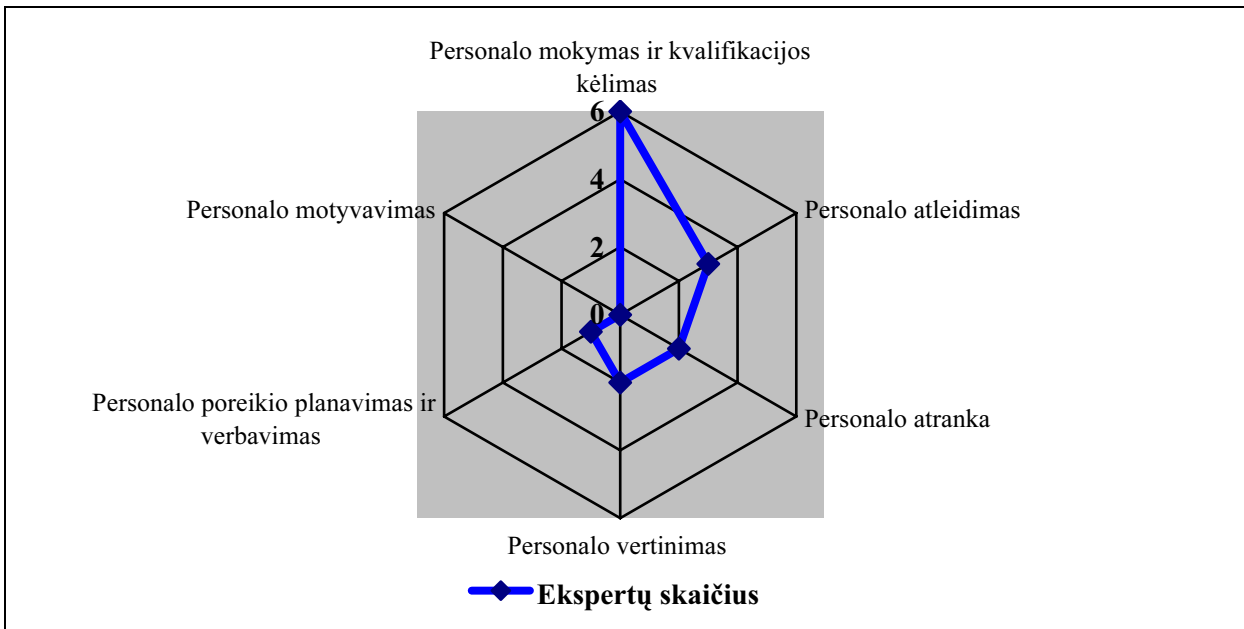
Darbuotojų vertinimas už veiklos rezultatus, įtakojantis priedų, kvalifikacinių klasių nustatymą, vyksta subjektyviai, formaliai. Šiuo požiūriu aktualus konkrečios pareigybės statusas ir su juo susiję klausimai. Pavyzdžiui, įstatymu buvę nepakankamai aiškiai apibrėžta, ar savivaldybių administraci-

jų direktorius reikia vertinti už metinius rezultatus ir ar įvertinus galima nustatyti priedą bei skirti kvalifikacinę klasę.

Kvalifikacijos kėlimui, perkvalifikavimui skiriama pakankamai dėmesio ir lėšų, tačiau organizacijos viduje trūksta karjeros planavimo. Darbo patirtis ir sugebėjimas pasinaudoti galimybėmis, pažintys bei vadovo pozicija labiausiai lemia karjeros perspektyvas.

Bendras personalo valdymo sistemos elementų vertinimas

Analizuojant bendrą Ukmergės rajono savivaldybės administracijos darbuotojų ir viešojo sektoriaus tyrinėtojų požiūrį į personalo valdymo organizavimą savivaldybėse paaiškėjo, kad darbuotojų ugdymas yra geriausiai įdiegtas personalo valdymo sistemos elementas, tuo tarpu darbuotojų motyvavimo ir personalo planavimo sistemos – silpniausiai išplėta grandis (2 pav.).



2 pav. Personalo vadybos procesų įgyvendinimo vertinimas savivaldybėse

Ukmergės rajono savivaldybės administracijos darbuotojai palankiausiai vertina personalo mokymo ir kvalifikacijos kėlimo sistemą. Galima teigti, kad tai lėmė rengta ir finansuota paraiška „Ukmergės rajono savivaldybės ir jos įstaigų darbuotojų kvalifikacijos didinimas“ gauti Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramą.

Vertinant viešojo sektoriaus ekspertų nuomonę, vėlgi sąlygos profesiniam tobulėjimui yra palankiausios. Tam įtakos turi pačių darbuotojų suinteresuotumas, mokymo paslaugų pasiūlos įvairovė.

Vyrauja nepasitenkinimas atlyginimų sistema. Darbo užmokesčiu reikia ne tik teisingai atlyginti už dedamas pastangas, bet ir kasmet jis turi laipsniškai didėti. Teoriškai naujo valstybės tarnautojo motyvacija ima mažėti jau po 6–8 mėn., taigi, jei po asmens eilinio vertinimo nėra pokyčių (finansinių ar karjeros), tai demotivuoja.

Galima daryti prielaidą, jog Ukmergės rajono savivaldybėje trūksta kryptingumo. Organizacijoje neretai spontaniškai į reikiamas pareigas (paprastai

laikinai nesančio asmens darbo funkcijoms atlikti) priimami ne visada tinkami darbuotojai.

Vadovaujantis tyrimo rezultatais galima teigti, jog geriausiai išplėto personalo valdymo sistemos elemento – savivaldybės tarnautojų mokymo ir kvalifikacijos kėlimo – organizavimas yra tikslingas, veiksmingas, tik trūksta sistemingumo (karjeros planavimo).

Išvados

Ukmergės rajono savivaldybės valstybės tarnautojų personalo valdymo atvejo analizė atskleidė, kad, nepaisant labai palankaus Lietuvos valstybės tarnybos vertinimo [13], išsamesnis kokybinis tyrimas rodo, jog egzistuoja tam tikros valstybės tarnybos sritys, kuriose personalo valdymo problematika ir jo raidos trajektorija skiriasi nuo bendrojo vertinimo. Pažymėtina, kad kiekviena savivaldybė atsižvelgdama į strateginius siekius, realias galimybes, organizacijos ir darbuotojų poreikius, personalo skaičių, kitų savivaldybių patirtį šioje srityje kuria sau palankiausią žmoniškųjų išteklių valdymo strategiją, nes nėra vienintelio universalaus personalo valdymo modelio. Todėl tiriant Ukmergės rajono savivaldybės atvejį siekta ne apibendrinti savivaldybių padėtį, o atskleisti specifinius bruožus ir jų priežastis.

Kalbant apie savivaldybių administracijos personalo valdymą pažymėtina, kad Ukmergės rajono savivaldybėje sėkmingai įgyvendinami personalo mokymai ir kvalifikacijos kėlimo sistemos, tuo tarpu darbuotojų motyvavimo ir personalo planavimo sistemos – silpniausiai išplėto grandis. Galima teigti, kad šiuos rezultatus lėmė tiek išorinės sąlygos, tiek vidinės organizacijos veiklos priežastys.

Tinkamai išplėtotą personalo mokymo ir kvalifikacijos tobulinimo grandį Ukmergės rajono savivaldybėje lemia tai, kad ES 2004–2007 metų finansiniu laikotarpiu didelės struktūrinių fondų finansinės lėšos buvo skiriamos viešojo sektoriaus personalo kvalifikacijai kelti. Ukmergės rajono savivaldybė vykdė kvalifikacijos didinimo projektą, kurio vertė 381 192 Lt, todėl ekspertai palankiai vertino mokymų ir kvalifikacijos kėlimo padėtį savivaldybėje. Kitaip tariant, pats mokymų ir kvalifikacijos tobulinimo poreikis atsirado daugiau išorėje nei organizacijos viduje.

Lietuvos ekonomikos augimas (iki 2008 metų pabaigos) ir dėl to atsiradęs darbo jėgos trūkumas, darbo jėgos migracija į didžiuosius Lietuvos miestus bei į kitas ES šalis lėmė kvalifikuotų specialistų

stoką Lietuvos savivaldybėse ir Ukmergės rajono savivaldybėje taip pat. Atvejo analizė patvirtina argumentą, kad valstybės tarnyba yra nelanksti struktūra, labai sunkiai prisitaikanti prie darbo jėgos paklausos ir pasiūlos svyravimų globaliame pasaulyje.

Savivaldybės valstybės tarnautojų personalo motyvavimo problemas lemia pernelyg siaura, nepakankamai apibrėžta valstybės tarnautojų veiklos vertinimo skalė, nenumatyti kvalifikacinių klasių teikimo nuoseklumas. Pastebėta, kad kvalifikacines klases dažniau gauna aukštesnių kategorijų valstybės tarnautojai, o tai mažina žemesnės grandies tarnautojų motyvaciją.

Nors, kaip teigia patys darbuotojai, Ukmergės rajono savivaldybėje sėkmingai vyksta personalo mokymai ir kvalifikacijos kėlimas, ekspertai pabrėžia savivaldybės vadovų vadybinės kompetencijos stoką personalo valdymo srityje. Formaliai mokymų ir kvalifikacijos tobulinimo sistema veikia gerai – vykdomi mokymų projektai, pasiekiami nustatyti rodikliai, įsisavinamos lėšos. Tačiau rezultatas yra prastas, nes savivaldybėje pastebimas vadybos ir vadovavimo kompetencijų trūkumas personalo valdymo srityje.

Literatūra

1. Adomonis, V. Valstybės tarnybos reforma Lietuvoje. Viešasis administravimas Lietuvoje: profesionalumo ir efektyvumo paieškos. *Metinės konferencijos tekstai*. Kaunas: Naujasis lankas, 1999.
2. Chlivickas, E. Žmogiškieji ištekliai viešojo administravimo sistemoje. *Viešasis administravimas*. 2005, 1(5): 64.
3. Česnulevičienė, B. *Lietuvos valstybės tarnybos bendrojo valdymo institucijos. Žmonių išteklių valdymo viešajame sektoriuje vadovas*. Vilnius: Valstybės tarnybos departamentas, 2005.
4. Donmoyer, R. Generalizability and the Single-Case Study. 2000. In: *Case Study Methods*. Gomm R., Hammersley, M.; Foster, P. (ed.) SAGE Publications. 2000.
5. <http://www.stat.gov.lt/lt/> (2009 m. vasario 20 d.)
6. <http://www.ukmerge.lt/> (2009 m. vasario 25 d.)
7. <http://www.vtd.lt/index.php?-1502481768> (2009 m. vasario 25 d.)
8. Lietuvos Respublikos darbo kodeksas. *Žin.* 2002, Nr. 64-2569.
9. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. *Žin.* 2002, Nr. 45-1708.
10. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Žin.* 2000, Nr. 91-2832.
11. Meyer-Sahlin, J-H.; Nakrošius, V. Lietuvos valstybės tarnyba ir jos modernizavimo gairės. Lietuvos

- valstybės tarnyba ir jos modernizavimo gairės. *Konferencijos medžiaga*. 2009.
12. Norkus, Z. *Kokia demokratija, koks kapitalizmas? Pokomunistinė transformacija Lietuvoje lyginamosios istorinės sociologijos požiūriu*. VU leidykla, 2008.
13. SIGMA Report, 2009.
14. Tuleikienė, L.; Česnulevičienė, B.; Kvietkus, A. *LR Valstybės tarnybos įstatymas praktikoje*. Vilnius: Ekonomikos mokymo centras, 2003.

Žilvinas Židonis, Neringa Jaskūnaitė

Public Service Staff Management: the Case of Ukmergė Municipality

Summary

The article deals with the issues of public service staff management in Lithuanian municipalities. Based on the OECD SIGMA report and other documents, it is analyzed how Lithuania's civil service corresponds to the so-called "principles for the European Administrative Space." Secondly, the case of Ukmergė municipality personnel management is presented. It is argued that the most problematic staff management issues are motivation, planning of staff demand and evaluation of official duties. Staff training and qualification improvement are the best organized staff management elements in municipality. The paper argues that in spite of very positive Lithuania's civil service evaluation, in Lithuanian municipalities staff management is a fragmented "ad-hoc" process, it lacks managerial skills and is reactive rather than proactive.

Žilvinas Židonis – Mykolo Romerio universiteto Viešojo administravimo fakulteto Viešojo administravimo katedros docentas, socialinių mokslų daktaras.

Telefonas (+370 5) 274 0634

Elektroninis paštas zzidonis@mrui.eu

Neringa Jaskūnaitė – Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos Teisės aktų redagavimo ir vertimo skyriaus Teisės aktų redagavimo poskyrio specialistė.

Telefonas (+370 5) 239 6069

Elektroninis paštas neringa.jaskunaite@gmail.com

Straipsnis pateiktas 2009 m. vasario mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti 2009 m. gegužės mėn.