

Lietuvos valstybės tarnybos reformos poreikis valstybės tarnautojų požiūriu

Ernesta Visockytė

*Vytauto Didžiojo universitetas
K. Donelaičio g. 58, LT-44248 Kaunas*

Anotacija. Straipsnyje, remiantis 2011 m. balandžio–gegužės mėnesį atlikta reprezentatyvia Lietuvos valstybės tarnautojų apklausa ir kokybiniu tyrimu, aptariamas valstybės tarnautojų požiūris į vykdomos valstybės tarnybos reformos poreikį, nurodomas apibendrintas reformos turinio vertinimas, pateikiant respondentų požiūrį į atskirus įgyvendinamos reformos aspektus. Taip pat apžvelgiamos sritys, kuriose, remiantis respondentų atsakymų pasiskirstymu, labiausiai naudojamosi politiniais ryšiais, analizuojami aukščiausiųjų valstybės tarnautojų ir politikų santykių galimi pokyčiai vykdomų reformų procese.

Raktažodžiai: valstybės tarnyba, valstybės tarnybos reforma, valstybės tarnybos politizacija.

Keywords: civil service, civil service reform, politicization of the civil service.

Įvadas

Reformų viešajame sektoriuje įgyvendinimas yra paremtas politikos ir administracijos atstovų, piliečių, veikiančios aplinkos ir idėjų sąveika. Todėl valstybės tarnybos reformos sėkmė daugiausia priklauso nuo to, ar patys valstybės tarnautojai palaiko siūlomas permainas ir jaučia reformos poreikį. Nors vykstant reformai atsiranda pokyčių kuria nors kryptimi, kuriai pritarė tam tikros grupės ar individai, tačiau tai nebūtinai rodo pagerėjimą. Dėl šios priežasties naujos valdymo pertvarkos dažnai įvairiai vertinamos.

Padidėjus poreikiui tobulinti ir modernizuoti viešąjį valdymą, kinta ir Lietuvos valstybės tarnybos formavimo kryptys. Dabartinė 15-oji Lietuvos Respublikos Vyriausybė savo veiklos programoje pabrėžė valstybės valdymo pertvarką [6]: žadama plačiai modernizuoti valstybės tarnybą, produktyviau diegti finansavimo ir vertinimo už pasiektus veiklos rezultatus sistemą, efektyviau valdyti valstybės tarnybos žmogiškuosius išteklius, plačiau taikyti tarnybinį kaitumą, pabrėžti asmeninės kompetencijos bei tarnybinės atsakomybės svarbą. Pastebima, jog Lietuvoje visuomenės nuomonių

(pasitikėjimo, veiklos vertinimo ir pan.) apklausos yra atliekamos gana reguliariai¹, tačiau valstybės tarnautojų, kaip vienu svarbiausių veikėjų, dalyvaujančių valdymo ir įgyvendinamų pokyčių procesuose, jos atliekamos daug rečiau. Todėl svarbu išsiaiškinti, ar viešai deklaruojami ir inicijuojami valstybės tarnybos pokyčiai yra palaikomi sistemos viduje ir kokių galimų grėsmių ar politizacijos apraiškų galima įžvelgti šiame reformų procese. Straipsnio objektas – Lietuvos valstybės tarnybos reforma ir politizacijos apraiškos reformų procese.

Straipsnio tikslas – remiantis atliktais tyrimais, įvertinti vykdomos valstybės tarnybos reformos poreikį ir nustatyti galimas politizacijos apraiškas reformų procese. Šiuo tikslu 2011 metų balandžio–gegužės mėnesiais buvo atliekama valstybės tarnautojų apklausa. Apklausiai atlikti buvo sudaryta 1000 valstybės tarnautojų imtis pagal Valstybės tarnybos departamento telefonų duomenų bazę, kurioje 2011 m. balandžio mėnesį buvo nurodytos 48 444 pareigybės. Apklausa buvo atliekama telefonu ir siunčiant klausimynus elektroniniu paštu. Respondentų atsakomumas – 40 proc., o bendras surinktų užpildytų anketų skaičius siekia 400 (keletoje anketų yra užpildyti ne visi klausimai). Apklauso duomenys buvo suvesti ir analizuojami statistinės informacijos ir duomenų apdorojimo programiniu paketu *SPSS v. 19*. Kartu 2011 m. buvo atliktas kokybinis tyrimas, naudojant 50 pusiau struktūruotų interviu su aukščiausio lygmens valstybės tarnautojais, valstybės tarnybos sritimi besirūpinančiais politikais ir kitais valstybės tarnybos ekspertais praktikais².

Remiantis šiais kiekybinio ir kokybinio tyrimo duomenimis, straipsnyje aptariamas valstybės tarnautojų požiūris į vykdomos valstybės tarnybos reformos poreikį, nurodomas apibendrintas reformos turinio vertinimas, pateikiant respondentų požiūrį į atskirus įgyvendinamos reformos aspektus. Taip pat apžvelgiamos sritys, kuriose, remiantis respondentų atsakymų pasiskirstymu, labiausiai naudojamosi politiniais ryšiais, analizuojami aukščiausiųjų valstybės tarnautojų ir politikų santykių galimi pokyčiai vykdomų reformų procese.

Valstybės tarnybos reformų koncepciniai pagrindai

Vienas svarbiausių valstybės tarnybos iššūkių yra siekis prisitaikyti prie nuolat kintančios aplinkos taikant atitinkamų reformų inicijavimo praktiką. Peter Aucoin pažymi, kad pokyčius valstybės tarnyboje ypač veikia padidėję piliečių poreikiai, skaidresnio valdymo reikalavimas, pačių valstybės tarnautojų silpnėjantys įsipareigojimai autoritetams ir hierarchinėms struktūroms, naujų technologijų diegimas keičiant piliečių, politikų ir valstybės tarnautojų santykius [1, p. 150]. Viešojo valdymo idėjos yra generuojamos mėginant taikyti efektyvesnes priemones, pabrėžiant bendradarbia-

¹ Plačiau: Lietuvos gyventojų apklausos apie pasitikėjimą valstybės ir savivaldybių institucijomis ir įstaigomis, 2006–2011 m. Vidaus reikalų ministerija, <http://www.vakokybe.lt/index.php?id=307>; taip pat Valstybės tarnybos įvaizdžio tyrimai, 2003 ir 2008 m. Valstybės tarnybos departamentas, <http://www.vtd.lt/index.php?1004093977>.

² Duomenų rinkimo pagrindas – įgyvendinamas Lietuvos mokslo tarybos finansuojamas mokslinio tyrimo projektas „Valstybės tarnybos reforma gero administravimo (dalyvaujamojo valdymo) perspektyvoje“, sutarties Nr. MIP-33/2010.

vimo su visuomene ir privačiu sektoriumi bei skaidresnio, atviresnio, dalyvavimu grįsto valdymo principus.

Būtent naujausios viešojo valdymo paradigmos, paremtos dalyvavimo principais, tiesiogiai sietinos su atvira ir visuomenės lūkesčius atitinkančia valstybės tarnyba, kuri turi remtis valstybės tarnautojų pritarimu ir palaikymu. Kitaip tariant, reformas, orientuotas į skaidresnį, atviresnį valdymą turėtų palaikyti ir patys valstybės tarnautojai.

Iš esmės per pastaruosius du dešimtmečius dalyvavimu grįstas valdymas (angl. *participatory governance*) plačiai paplito kaip praktinis atsakas į naująjį valdymo kontekstą [10, p. 32]. Straipsnyje „Viešojo valdymo koncepcijos ir jų taikymas tiriant valstybės tarnybos reformas“ pateikiama „atviros valdžios“ samprata, kuri glaudžiai sieta su geru valdymu (angl. *good governance*) [10, p. 33]. Sauliaus Pivoro teigimu, apskritai atvirąjį valstybės tarnybos modelį (angl. *open civil service model*), rekomenduotą Europos viešojo administravimo instituto, verta atnaujinti plačiąją prasme, nes jį galima interpretuoti ir išplėtoti kaip atviros valstybės tarnybos modelį, kurį taip pat sudarytų tam tikros vadybinės priemonės. Tačiau šios priemonės nebūtų laikomos pagrindiniais tikslais ir uždaviniais. Autorius pažymi, kad dalyvaujamojo valdymo koncepcijoje nenumatoma panaikinti profesionali valstybės tarnyba, tik kitaip interpretuojama jos sąveika su piliečiais ir skatinamas artimesnis abipusis kontaktas. Pabrėžiama, kad viešasis administravimas, paremtas tiek vadybiniu efektyvumu, tiek dalyvaujamojo valdymu, visiškai nekliudo hierarchinės santvarkos mažėjimui valstybės tarnybos sistemoje, jos lankstumui ir mobilumui, net didina atvirumą [9, p. 118].

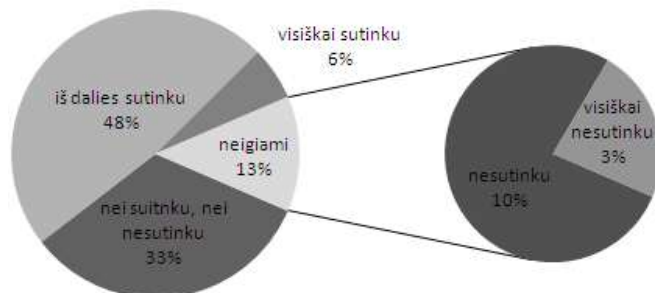
Pilietiškumu ir dalyvavimu grįstą valstybės tarnybos sampratą teikia ir mokslininkų plėtojama „naujosios viešosios tarnybos“ (angl. *New Public Service*) teorinė paradigma, kurios idėjomis taip pat siekiama didinti skaidrumą ir pasitikėjimą valstybės tarnyba [2]. Skaidrumas įgalina dalyvaujančius veikti kompetentingai, aktyviai ir produktyviai, teikiant indėlį į politikos formavimo procesą.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė savo 2008–2012 metų programoje taip pat akcentavo pokyčius valstybės tarnyboje, orientuotus į vadybinių elementų diegimą, skaidresnį ir dalyvavimu grįstą valdymą. Buvo užsibrėžta sukurti visuomenės poreikius atitinkančią, atsakingą ir atskaitingą, diegiančią naujoves, lanksčią ir konkurencingą valstybės tarnybą. Taip valdymo tobulinimo koncepciniai pagrindai remiasi tiek vadybine doktrina, tiek naujausiomis viešojo valdymo paradigmomis, paremtomis dalyvavimo principais. Tačiau kyla klausimas, ar šie koncepciniai pagrindai ir numatytos praktinės priemonės yra palaikomos pačių valstybės tarnautojų ir kitų viešojo sektoriaus atstovų.

Lietuvos valstybės tarnybos reformos poreikio vertinimas

Valstybės tarnybos reformų įgyvendinimo procese valstybės tarnautojai tampa viena svarbiausių sąveikaujančių pusių, kurių vaidmuo ir požiūris yra svarbūs. Pačių tarnautojų palaikymas ne tik rodo, kad jie pritaria numatytam politiniam veiklos kursui, bet kartu rodo, kad reikia inicijuoti pokyčius. Atitinkamai neišreikšta parama suponuoja galimą nepritarimą vykdomai politikai ir poreikio neigimą.

2011 m. balandžio–gegužės mėn. atliktos valstybės tarnautojų apklausos rezultatai parodė, jog 6 proc. respondentų visiškai pritaria dabar vykdomai valstybės tarnybos reformai, 48 proc. tik iš dalies jai pritaria (1 pav.).



1 pav. Respondentų nuomonė dėl vykdomos valstybės tarnybos reformos

Šaltinis: sudaryta autorės pagal tyrimo duomenis.

Šie rezultatai rodo, kad net 54 proc. respondentų pritaria pokyčiams ir palaiko vykdomą valstybės tarnybos reformą. Atsižvelgiant į ekonominį kontekstą ir inicijuotų pokyčių procesus, toks palaikymas yra gana netikėtas. Visų pirma 2009 metai yra laikomi ekonominių ir finansinių šalies problemų metais, kas turėjo įtakos viešojo sektoriaus taupymo programų diegimui. Dėl ekonominio sunkmečio buvo nutarta mažinti laisvų etatų skaičių, naikinti funkcijas dubliuojančias pareigybes, mažinti aukščiausių 15–20-os valstybės tarnautojų kategorijų pareiginių algų koeficientus, taip sudarant galimybę sumažinti valstybės biudžeto asignavimus darbo užmokesčiui. Visgi reformos, pagrįstos taupymo tikslais, ne visada dera su reformomis, kurių reikia veiklos gerinimui skatinti [11, p. 83]. Būtent, valstybės tarnybos reformos produktyvumo ir efektyvumo priemonės buvo konceptualizuotos tik 2010 m. pavasarį Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijoje [14], kuri sukėlė gana priešišką politikų, viešojo sektoriaus atstovų, ekspertų ir profsąjungų reakciją dėl daugelio joje numatytų nuostatų (kadencijų nustatymo, rotacijos principo, kontraktų su vadovais ir kt.). Patys reformuotojai taip pat pripažįsta, jog buvo priešiška diskutuojama, dėl to stipriai nublanko daugelis Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto nuostatų pačiame rengimo ir derinimo procese, palyginti su pradine radikalia valstybės tarnybos atnaujinimo idėja. Viešojoje erdvėje taip pat gana kritiškai, kartais ironiškai pateikiami reformos sumanymai, pavyzdžiui, „gresia reforma“, „senosios sistemos griūtis“, „revoliucija valstybės tarnyboje“ ir pan. Dėl šių priežasčių buvo linkstama manyti, kad valstybės tarnybos pakeitimams pritaris tik maža dalis valstybės tarnautojų. Priešingai, jiems nepritaria nedidelė respondentų dalis, t. y. tik 13 proc.

Vertinant išreikštą paramą vykdomai valstybės tarnybos reformai pagal respondentų statusą, gana ryškiai išsiskiria institucijų vadovai (1 lent.). Duomenys rodo, kad vadovų atsakymų vidurkis yra aukščiausias, vadinasi, jie labiausiai linkę pritarti vykdomai reformai. Nors daugelis radikalių reformos elementų yra orientuoti į vadovų grandį (kadencijų nustatymo, rotacijos principo, kontraktų su vadovais ir kt.),

tačiau toks palaikymas gali suponuoti realų poreikį reformuoti atskirus, vadovų vaidmenį valstybės tarnyboje apibrėžiančius aspektus.

1 lentelė. Pritarimo vykdomai reformai vertinimų pasiskirstymas pagal respondentų statusą

Remia dabar vykdomą valstybės tarnybos reformą (reikšmių vidurkiai skalėje nuo 1 iki 5)			
Statusas	Vidurkis	Atsakiusiųjų skaičius	Standartinis nuokrypis
Karjeros valstybės tarnautojas	2,5020	253	,82435
Statutinis tarnautojas	2,3333	30	,92227
Dirbantis pagal darbo sutartį	2,6415	53	,81085
Padalinio vadovas	2,6531	49	1,01141
Institucijos vadovas	3,5714	7	,97590
Kita	3,0000	5	1,41421
Iš viso	2,5516	397	,87645

Šaltinis: sudaryta autorės pagal tyrimo duomenis.

Gautus tyrimo rezultatus galima palyginti su 2008 m. Europos Komisijos ir Tarptautinės ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (angl. *Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD*) programos SIGMA (angl. *Support for Improvement in Governance and Management*), teikiančios pagalbą valdymui ir vadybai gerinti, duomenimis. Jais remiantis, 65 proc. Lietuvos valstybės tarnautojų sutiko, kad Lietuvos valstybės tarnybai reikalingos esminės reformos [7, p. 12]. Visgi tuo metu pateikta tarnautojų nuomonė dėl valstybės tarnybos reformos labiau rodė bendrą sutikimą dėl reformų poreikio, o ne pritarimą konkrečioms veiksmams.

Vykdant 2011 m. apklausą, buvo orientuojamasi į dabartinę valstybės tarnybos reformą ir su ja susijusius inicijuojamus pokyčius bei pačių valstybės tarnautojų poziciją (palaikymą arba nepalaikymą) dėl siūlomų permainų. Antroje lentelėje pateikti statistinių vidurkių rodikliai reikšmių skalėje nuo 1 iki 5, parodo respondentų požiūrį į valstybės tarnybos reformos turinį, t. y. atskirus įgyvendinamos reformos aspektus. Remiantis pateiktais duomenimis, labiausiai respondentai linkę pritari karjeros valdymo valstybės tarnyboje elementų pokyčiams. Pritarimas, jog svarbu sudaryti geresnes paaukštinimų sąlygas (vidurkis 4,1), taip pat galimybei eiti lygiavertes pareigas kitoje institucijoje (vidurkis 4,1) rodo, kad respondentai yra suinteresuoti tobulinti tiek horizontaliosios, tiek vertikaliosios karjeros elementus. Gauti duomenys rodo, jog nėra skiriama pakankamai dėmesio karjeros plėtojimui. Dėl to net 54,5 proc. apklaustųjų pritarė tam, kad būtų sukurta centralizuota karjeros planavimo tarnyba. Požiūris, jog tarnautojų karjeros galimybės nėra aiškios, suponuoja būtinus pokyčius, užtikrinančius aiškesnes ir objektyvias karjeros galimybes.

2 lentelė. Valstybės tarnybos reformos turinio vertinimas

	Statistinių vidurkių rodikliai		
	Min.	Maks.	Vidurkis
Remia šiuo metu vykdomą valstybės tarnybos reformą	1	5	2,6
Karjeros valdymo valstybės tarnyboje elementai			
Karjeros valdymo VT svarbu sudaryti geresnes paaukštinimų sąlygas	1	5	4,1
Karjeros valdymo VT svarbu sudaryti sąlygas pereiti į lygiavertes pareigas kitoje institucijoje	1	5	4,1
Karjeros valdymo VT svarbu sudaryti mokymosi ir kvalifikacijos kėlimo sąlygas	1	5	4,1
Karjeros valdymo VT svarbu sukurti centralizuotą karjeros planavimo tarnybą	1	5	3,6
Vadovų vaidmens kaita reformuojamoje valstybės tarnyboje			
VT būtų reikšminga vadovavimą tobulinti, remiantis verslo sektoriaus modeliais	1	5	3,3
VT būtų reikšminga nustatyti vadovų kadenciją ir rotaciją	1	5	3
VT būtų reikšminga vadovams taikyti terminuotus kontraktus	1	5	2,9
VT būtų reikšminga specialiai reglamentuoti vadovų veiklos vertinimą	1	5	3,4
VT būtų reikšminga sukurti aukštesnę valstybės tarnybą	1	5	2,5
Veiklos uždavinių formulavimo ir jų pasiekimo vertinimo aspektai			
VT taikomas kasmetinis veiklos uždavinių formulavimas ir jų pasiekimo vertinimas padės nustatyti aiškesnius ir skaidresnius veiklos tikslus	1	5	2,9
VT taikomas kasmetinis veiklos uždavinių formulavimas ir jų pasiekimo vertinimas suteiks aiškesnę atskaitomybę	1	5	3
VT taikomas kasmetinis veiklos uždavinių formulavimas ir jų pasiekimo vertinimas pagerins tarnybinės veiklos kokybę	1	5	2,7
VT taikomas kasmetinis veiklos uždavinių formulavimas ir jų pasiekimo vertinimas padidins valstybės tarnautojų motyvaciją	1	5	2,5

Šaltinis: sudaryta autorės pagal tyrimo duomenis.

Kita klausimų grupė yra orientuota į vadovų vaidmens kaitą reformuojamoje valstybės tarnyboje. Tai bene radikaliausi vykdomos reformos elementai, tačiau nepalankiai vertinami jie nebuvo. Labiau kryptama į palankų vertinimą dėl specialaus reglamentuojamo vadovų veiklos vertinimo (vidurkis 3,4), kadencijų ir rotacijos nustatymo (vidurkis 3), taip pat iš dalies pritariama, jog valstybės tarnyboje būtų reikšminga vadovavimą tobulinti remiantis verslo sektoriaus modeliais (vidurkis 3,3). Labiau nepritariama kontraktų vadovams taikymo galimybei (nepritaria 41,4 proc., neutralus požiūris – 24,5 proc.). Tam įtakos galėjo turėti vieša kritika, pasipriešinimas ir administracinio teisinio valdymo elementai, dėl ko atitinkami inicijuoti pokyčiai

(taip pat kontraktų taikymas) tiesiog nublanko reformos procese. Respondentai nemano, jog valstybės tarnybai reikšminga, kad būtų sukurta aukštesnioji valstybės tarnyba (vidurkis 2,5), kuri būtų siejama su biurokratinio aparato plėtra, o tai mažintų efektyvumą.

Palyginti su kitais reformos aspektais, mažiausia pritariama veiklos uždavinių formulavimui ir jų pasiekimo vertinimui. Galima daryti prielaidą, jog respondentai gana skeptiškai dėl veiklos vertinimo pagal rezultatus. Neutralus požiūris rodo, kad neturima aiškios nuomonės. Tai gali būti aiškinama ir tuo, jog respondentams trūksta informacijos dėl veiklos vertinimo pagal rezultatus galimo poveikio ir naudos, o tai pagrindžiama tuo, kad vertinimas pagal rezultatus, anot apklaustųjų, nepadidina valstybės tarnybos motyvacijos (teiginiui „vertinimas pagal rezultatus padidins valstybės tarnautojų motyvaciją“ nepritarė 53,2 proc. respondentų).

Apibendrinant anketinės apklausos tyrimo rezultatus, galima teigti, jog valstybės tarnautojai iš esmės remia dabar vykdomą valstybės tarnybos reformą ir palankiai vertina atskirus inicijuojamų pokyčių aspektus. Labiausiai pritariama karjeros valdymo valstybės tarnyboje elementų pokyčiams, mažiausiai – kasmetinių veiklos uždavinių formulavimui ir jų pasiekimo vertinimui.

Remiantis tuo, jog Vyriausybė savo programoje įtraukė nuostatų, išreiškiančių siekį ieškoti bendresnio sutarimo ir visuomenės pritarimo žvelgiant į tolesnę reformų perspektyvą ir tiesiogiai ją susiejant su visuomene bei jos poreikių atitikimu, tyrimo apklausos anketoje buvo formuluojamas klausimas: „Ar Lietuvos valstybės tarnybą reikia toliau reformuoti, nes ji yra atitrūkusi nuo visuomenės, neatitinka jos poreikių?“ (2 pav.).



2 pav. Respondentų nuomonė dėl tolesnio valstybės tarnybos reformos vykdymo

Šaltinis: sudaryta autorės pagal tyrimo duomenis.

Apklausos rezultatai parodė, kad daugiau negu 10 proc. respondentų visiškai sutinka, jog valstybės tarnybą reikėtų toliau reformuoti, nes ji neatitinka visuomenės poreikių. 51,02 proc. šiam teiginiui pritaria iš dalies. Taip išryškėja atotrūkio nuo visuomenės problema.

Analizuojant atsakymų pasiskirstymą pagal respondentų statusą (3 lent.) išsiskiria žemas institucijų vadovų palaikymas. Iš esmės jie nelinkę pritarti, jog valstybės

tarnybą reikia toliau reformuoti, nes ji atitrūkusi nuo visuomenės (vidurkis 2,85), nors bendras institucijų vadovų pritarimas vykdomai reformai yra aukščiausias (1 lent. vidurkis 3,57). Tai gali reikšti, jog institucijos vadovai labiau orientuojasi į trumpąjį reformų laikotarpį, konkrečius jos aspektus ir nemano, kad visuomenės atotrūkis nuo valstybės tarnybos galėtų būti reikšmingas kaip reformų inicijavimo pagrindas.

3 lentelė. Respondentų nuomonė dėl tolesnio valstybės tarnybos reformos vykdymo

Valstybės tarnybą reikia toliau reformuoti, nes ji atitrūkusi nuo visuomenės ir neatitinka jos poreikių (reikšmių vidurkiai skalėje nuo 1 iki 5)			
Respondentai pagal statusą	Vidurkis	Atsakiusiųjų skaičius	Standartinis nuokrypis
Karjeros valstybės tarnautojas	3,6614	251	,85373
Statutinis tarnautojas	3,7586	29	,78627
Dirbantis pagal darbo sutartį	3,3846	52	1,10531
Padalinio vadovas	3,2449	49	,87870
Institucijos vadovas	2,8571	7	1,34519
Kita	3,4000	5	,54772
Iš viso	3,5623	393	,91015
Respondentai pagal valstybės institucijas			
Ministerijos	3,5667	30	,62606
Ministerijoms pavaldžios institucijos	3,5538	195	,88570
Prezidentui, Seimui ir Vyriausybei pavaldžios institucijos	3,4091	22	,79637
Savivaldybės ir joms pavaldžios institucijos	3,6250	128	,97205
Kitos	3,3684	19	1,21154
Iš viso	3,5609	394	,90943

Šaltinis: sudaryta autorės pagal tyrimo duomenis.

Apibendrinant anketinės apklausos tyrimo rezultatus, galima teigti, jog respondentai ne tik palankiai vertina vykdomą valstybės tarnybos reformą ir atskirus inicijuojamų pokyčių aspektus, bet taip pat pripažįsta poreikį ir toliau reformuoti valstybės tarnybą, išryškinant atotrūkio nuo visuomenės ir jos poreikių neatitikimo problemas.

Atliekant tyrimą, taip pat buvo atlikti interviu su aukščiausio lygmens valstybės tarnautojais, valstybės tarnybos sritimi besirūpinančiais politikais ir kitais valstybės tarnybos ekspertais praktikais. Jie buvo prašomi įvardyti, *kokie yra vykdomos valstybės tarnybos reformos tikslai ir kodėl reforma reikalinga arba nereikalinga*.

Išanalizavus interviu gautus duomenis, galima teigti, jog respondentai iš esmės pakartojo 15-osios Vyriausybės viešai deklaruotus valstybės tarnybos valdymo ir jos teisinio reglamentavimo plėtros principus. Kalbinti asmenys pripažino poreikį toliau

tobulinti valstybės tarnybą, modernizuojant tam tikrus sistemos elementus, tačiau jie nebuvo linkę šiuo metu inicijuojamų pokyčių valstybės tarnyboje vadinti „reforma“:

„Aš net nežinau, ar tą vadinti reforma, kai mes pamatėm tos reformos įstatymo atnaujinimo projektus, tai jie mus šiek tiek nustebino, nes labai kažko naujo, ko negalima būtų padaryti tiesiog patobulinant senąją sistemą, pataisant senąjį įstatymą, tenai ir nebuvo. O galų gale ir tas variantas, kuris buvo pateiktas, jis buvo gana „žalias“, turintis pakankamai daug spragų“ (Lietuvos Respublikos Seimui atskaitingos institucijos darbuotojas, 2011-06-16);

Jeigu reikia kažką patobulinti, tai galima, nevedinant skambių reformų ar reorganizacijų vardu, pakeisti kažkokią įstatymų nuostatą, ir tai nuolat galų gale vyksta. Tai aš nematau reikalo daryti reformą. Visi šitie dalykai turi būti visuomenei, ir tie patys valstybės tarnautojai turi nebijoti tų reformų“ (buvęs Lietuvos Respublikos ministerijos skyriaus vedėjas, 2011-07-22).

Anot Ch. Pollitt ir G. Bouckaert, viešojo valdymo reformą sudaro „sąmoningi pokyčiai viešojo sektoriaus organizacijų struktūrose ir procesuose, kad jie veiktų geriau (tam tikra prasme)“ [11, p. 22]. Nors tai turėtų rodyti atitinkamą gerėjimą, tačiau susidaro įspūdis, jog Lietuvoje įsivyruoja priešingas termino „reforma“ traktavimas, priešingas stabilumui, ramiam gyvenimui. Taip reforma įgyja neigiamą „bausmės“ reikšmę. Viena galimų priežasčių – reformos procese nublankę tam tikri 15-osios Vyriausybės deklaruoti pokyčiai, pavyzdžiui, siekis diegti kontraktine vadyba grįstą viešųjų institucijų valdymą. Atsisakius ar nepavykus įdiegti tam tikrų naujovių, respondentams kilo dvejonų, ar dabartinius planuojamus įtvirtinti pokyčius tikslinga vadinti kardinalia reforma. Išryškėjo pozicija, jog, siekiant išvengti klaidingo vykdomų procesų interpretavimo, svarbu išsamiai paaiškinti reformos tikslus, aiškiai juos pateikti tiek visuomenei, tiek reformuojamų sektorių atstovams ir pokyčius vykdyti laipsniškai.

Interviu gauti duomenys parodė, jog suvokiamas natūralus raidos ir kaitos procesas nebūtinai rodo privalomą reformavimą, kaita siejama su palaipsniu tobulėjimu. Vyraujantis požiūris, jog valstybės tarnyba yra susikaustęs ir niekur nejudantis aparatas, respondentų nuomone, klaidingas. Dėl tokio klaidingo požiūrio kilo poreikis vykdyti radikalią reformą, užsibrėžiant priimti naują įstatymą. Siūloma ne revoliuciniu, o evoliuciniu būdu tobulinti sistemą, nes pačios valstybės tarnybos esmė yra užtikrinti valstybės stabilumą, judėjimo stabilumą. Šiuo atveju stabilumas nėra sąstingis. Tai judėjimas tam tikra nustatyta kryptimi. Nuogaustaujama, kad „reformuojant valstybės tarnybą nėra vertinamas paveldas to, ką jau turime ir kaip mes jį pasiekėme“ (Lietuvos Respublikos Seimo komiteto narys, 2011-05-19). Pripažįstama, kad per laiką išsikristalizavo tam tikras mišrus valdymo modelis, kuris galėtų būti tobulinamas, diegiant atitinkamus vadybinius postų sistemos elementus, tačiau nenukrypstant į kitą kraštutinumą ir neatmetant karjeros sistemos elementų, įvertinant tiek teisinį, politinį ir administracinį Lietuvos kontekstą.

Nors atliekant interviu kalbinti asmenys pripažino poreikį tobulinti valstybės tarnybą, tačiau buvo nepritariama šiuo metu vykdomos reformos mastui ir spartai, ypač kritiškai vertinant užmojus priimti naują valstybės tarnybos įstatymą.

Įvardijant galimas valstybės tarnybos reformos inicijavimo priežastis, respondentai taip pat išvelgė ir neigiamų aspektų, reformą susiedami su galimais politiniais motyvais. Buvo pateikta nuomonių, jog pasikeitus politinei valdžiai reformos gali tapti priemonėmis susilpninti ankstesnės valdžios atstovų įtaką, o dažniausiai pasirenkamas būdas – aukščiausias pareigas einančių valstybės tarnautojų kaita arba organizaciniai struktūriniai pertvarkymai. Dėl šios priežasties toliau straipsnyje pateikiami anketinės apklausos ir interviu duomenys, susiję su personalo valdymo politizavimo apraiškomis ir valstybės tarnautojų kaita pasikeitus vyriausybėms.

Reformų grėsmės ir politizacijos apraiškos

Anot B. Guy Peters ir Jon Pierre, valstybės tarnybos politizacija gali būti suprantama kaip nuopelnais grįstų kriterijų pakeitimas politiniais kriterijais atrenkant, išlaikant, paaukštinant, atlyginant ir drausminant viešojo sektoriaus darbuotojus [8, p. 2]. Šis apibrėžimas labiau atspindi politizuotą personalo valdymą. Be politizuoto personalo valdymo, yra žinoma ir funkcinė aukštesniosios valstybės tarnybos politizacija [3, p. 1040].

Atliekant anketinę apklausą, respondentų buvo prašoma penkių balų skalėje įvertinti, kuriose valstybės tarnybos srityse, jų nuomone, labiausiai naudojamosi politiniais ryšiais. Rezultatai rodo, jog visose srityse politinių ryšių pasinaudojimo vertinimo reikšmės yra gana aukštos. Tai rodo tarnautojų požiūrį, jog pagrindinėse personalo valdymo srityse naudojamosi arba linkstama naudotis politiniais ryšiais (3 pav.).

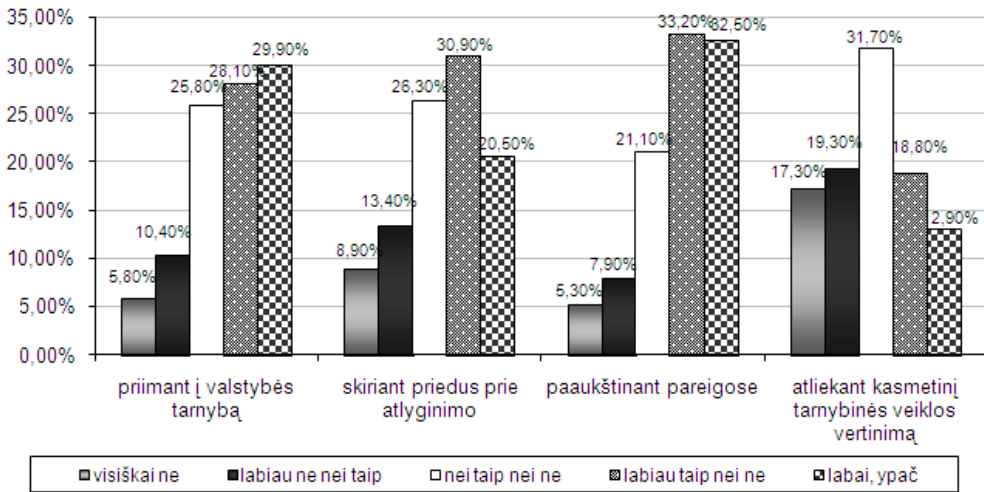
Respondentai paaukštinimą pareigose išskyrė kaip labiausiai politizuotą sritį, kurioje anot 65,7 proc. apklaustųjų, *ypač* ir *labiau taip nei ne* naudojamosi politiniais ryšiais. Paaukštinimą pareigose galima tiesiogiai sieti su karjeros valdymo valstybės tarnyboje pokyčiais, kuriuos respondentai yra linkę palaikyti labiausiai (2 lent.). Remiantis tuo, galima teigti, jog pokyčiai, užtikrinantys objektyvias karjeros galimybes ir nustatantys aiškų karjeros valdymo procesą, galėtų mažinti politizacijos apraiškas šioje personalo valdymo srityje.

Kasmetinės tarnybinės veiklos vertinimo procese, anot respondentų, mažiausiai naudojamosi politiniais ryšiais. Taip yra dėl to, jog respondentai apskritai gana skeptiškai įvertino veiklos vertinimo pagal rezultatus naudą (2 lent.) ir nepateikė vieningos nuomonės šiuo aspektu, dėl to ir politinių ryšių raiškos galimybę šioje srityje išvelgė menkiausia.

Politinių ryšių naudojimas priėmimo į valstybės tarnybą srityje (atsakymų pasiskirstymas – *ypač* ir *labiau taip nei ne* – 58 proc.) suponuoja atrankos procesų skaidrumo ir objektyvumo problemas. Priėmimo arba paskyrimo į pareigas sfera yra viena labiausiai kvestionuojamų, o vienas iš galimų politizacijos apraiškos būdų – įstatyminių nuostatų keitimas, koreguojant aukščiausio rango karjeros valstybės tarnautojų ir politinio pasitikėjimo tarnautojų proporcijas.

Naujas proporcijų pokytis įvyko ir po 2009 m. vasario 5 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo pataisų (įsigaliojo nuo liepos 1 d.), kai naujoji valdžia priėmė sprendimą praplėsti ministrų komandą, naikinant karjeros valstybės tarnautojų (t. y. valstybės sekretoriaus ir ministerijų sekretorių) pareigybes [5]. Šis žingsnis buvo

sutiktas labai dviprasmiškai. Konservatorių atstovai gynė politinei programai įgyvendinti reikalingos stiprios ministro komandos, sugebančios suvaldyti biurokrtiją, idėją, o socialdemokratai išvelgė užmaskuotus „kadru valymo politikos tikslus“ [13]. Toks siekis pakeisti valstybės tarnautojus sau politiškai lojaliais asmenimis tam tikrų akademikų ir politikų yra vertinamas kaip ryški politizacijos apraiška. Jų pozicijai pagrįsti tiktų Stasio Puškoriaus teiginys, kad politiniai lyderiai vis dažniau renkasi administratorius, kurie pritaria jų tikslams [12, p. 61].



3 pav. Sritis, kuriose labiausiai naudojamosi politiniais ryšiais

Šaltinis: sudaryta autorės pagal tyrimo duomenis.

Valstybės tarnybos politizacija yra gana dinamiškas reiškinys – tam tikrais laikotarpiais, ypač vykstant reformoms, sustiprėja, o politiškai ramiais laikais susilpnėja [4, p. 334]. T. J. G. Verheijen ir A. Rabrenovič manymu, apskritai Centrinės ir Rytų Europos šalyse esminė aukštesniojo rango valstybės tarnautojų rotacijos priežastis yra naujų ministrų išrinkimas. Tuomet ministerijose dažnai kyla rimtų problemų, turinčių neigiamą poveikį tiek politikos kūrimui, tiek įgyvendinimui [15, p. 19].

15-osios Vyriausybės priimtą sprendimą naikinti valstybės ir ministerijų sekretorių pareigybes galima vertinti ir iš kitos pozicijos. Atsižvelgiant į tai, kad nuo 2001 m. ilgą laiką valdžioje išliko kairieji, pagrįstai dvejojama dėl per laiką tikriausiai susiformavusio plataus lojalių buvusių politinei valdžiai tarnautojų spektro. Kitas galimas argumentas – ministrų siekis, pasitelkiant viceministrus, išplėsti realias vadovavimo ministerijai galias, nes iki 2009 m. įstatymo pakeitimo ministerijos darbą prižiūrėjo aukščiausio rango karjeros valstybės tarnautojai.

Taigi didžiausia politikų ir tarnautojų susiformavusių santykių ir proporcijų kaitos tikimybė yra valdžių kaitos laikotarpiu. Tuo metu tiek tarnautojai gali rodyti priešišumą ir pasyvumą, tiek pati vyriausybė, numatydama galimą rinkimų pralaimėjimą, gali imtis administracinių veiksmų, siekdama neigiamai paveikti būsimos vyriausybės pla-

nus. Dėl šios priežasties dauguma valstybių turi specialių taisyklių ir konvencijų, pavyzdžiui, neleidžiančių politiniu pagrindu paskirti aukščiausio rango tarnautojų prieš pat rinkimus arba naujai vyriausybei suteikiančių teisę atšaukti tokio rango tarnautojus, paskirtus paskutinėje buvusios vyriausybės darbo sesijoje prieš rinkimus. Kitaip tariant, politinė įtaka sprendžiant personalo klausimus galėtų veikti geriau, jeigu egzistotų papildomi kontrolės ir balanso mechanizmai, prižiūrintys funkcines atsakomybes.

Nors interviu gauti duomenys parodė, jog šiuo metu ministrams yra sudarytos tinkamos sąlygos įgyvendinti užsibrėžtus politinius tikslus, pasitelkiant pakankamą vice ministrų, patarėjų ir padėjėjų politinę komandą, tačiau buvo išskirta karjeros valstybės tarnautojų kaitos problema kaip ryški kliūtis siekti užtikrinti tęstinumą ir stabilumą.

Lietuvoje vis dar lieka pavojus, kad nauja politika valdžioje, nauja partija valdžioje, naujas ministras ne tik atsives politinio pasitikėjimo pareigūnus, kurie dirbs jo komandoje, bet bus priimami sprendimai, dėl kurių gali būti pakeisti ir kiti valstybės tarnautojai.

„Politinė komanda ne visada būna geranoriškai nusiteikusi, ir kitas dalykas yra interesas. Gali būti ir tokia situacija – žmogus atleidžiamas ne todėl, kad jis nekompetentingas, bet politinė komanda nori atsivesti savo žmones“ (Lietuvos Respublikos ministerijos kancleris, 2011-06-08).

Pabrėžiama, jog vykdant valstybės tarnybos pertvarką yra privalomas išankstinis politinis sutarimas. Priešingu atveju, pasikeitus valdžiai, gali būti inicijuojamos naujos reformos, paremtos „grįžimo atgal“ principu.

Siekiant efektyviai reformuoti atitinkamą sektorių privalu ne tik pasiekti politinį sutarimą, tačiau taip pat atlikti išsamią senosios sistemos analizę ir aiškiai identifikuoti problemas.

“Norint reformuoti sritį, reikia pirmiausia nustatyti, kas yra joje negerai. Po to, kaip reikia keisti, paskui priimti teisės aktą, kad, tarkim, per 2–5 metus mes pateikėm reformą, kokia ta reforma, kokios gairės, po to būtina pasiekti politinį susitarimą ir tada ta reforma vyksta labai greitai ir sklandžiai. Bet ji rengiama tris, penkis, o kartais net ir dešimt metų. Tai pas mus viso šito nėra. Lietuvoje toks įspūdis, kad vyksta nepaliaujama reforma“ (Lietuvos Respublikos ministerijos valstybės tarnautojas, 2011-07-22).

Kruopštus pradinių tikslų nustatymas ir aiškus ateities vizijos formavimas – sąlygos, turinčios didelę įtaką sklandžiam tolesnių veiksmų sklandžiam įgyvendinimui. Visgi praktika rodo, kad ateities vizijos nėra konkrečios, o trajektorijos dažnai tik dalinės. Vieną iš svarbiausių reformos vykdymo etapų respondentai išskyrė ir visuomenės įtraukimą, nes strategijose „žmogaus nebelieka“, todėl būtina keisti santykį su visuomene.

Apibendrinus interviu gautus duomenis, galima teigti, jog labiausiai palaikoma yra laipsniškos reformos idėja, kurios esmė – pagal poreikį pasirinkti kryptį, kaip padėti žmonėms, ir tikslingai bei laipsniškai ta kryptimi judėti.

Išvados

1. Reformų įgyvendinimo sėkmė daugiausia priklauso nuo visų sąveikaujančių pusių (politikos atstovų, valstybės tarnautojų, piliečių) sutarimo. Palaikymo aspektas tampa ypač svarbus siekiant pertvarką orientuoti į skaidresnį, atviresnį, dalyvavimu grįstą valdymą.

2. Atlikto kiekybinio tyrimo duomenys parodė, jog respondentai palankiai vertina vykdomą valstybės tarnybos reformą ir atskirus inicijuojamų pokyčių aspektus. Labiausiai pritariama karjeros valdymo valstybės tarnyboje elementų pokyčiams, mažiausiai – kasmetinių veiklos uždavinių formulavimui ir jų pasiekimo vertinimui. Taip pat pripažįstamas poreikis toliau reformuoti valstybės tarnybą, išryškinant atotrūkio nuo visuomenės ir jos poreikių neatitikimo problemas.

3. Kokybinio tyrimo duomenys parodė, jog respondentai pripažįsta poreikį tobulinti valstybės tarnybą, tačiau nepritaria šiuo metu vykdomos reformos mastui (kritiškai vertinamas tikslas priimti naują valstybės tarnybos įstatymą) ir spartai (sisteminės analizės, visuomenės įtraukimo, politinio sutarimo stoka).

4. Įžvelgiama tiesioginė sąsaja tarp vykdomų valstybės tarnybos reformų ir politinės valdžios pasikeitimo. Inicijuojami valstybės tarnautojų kaitos procesai tampa priemone susilpninti ankstesnės valdžios atstovų įtaką ir taip sudaro sąlygas galimai politizacijos raiškai, kuri tampa vykdomų reformų grėsme. Atliktų interviu duomenys parodė, jog keičiantis valdžiai optimali yra tik politinio asmeninio pasitikėjimo valstybės tarnautojų kaita.

Literatūra

1. Aucoin, P. The Public Service as a Learning Organization: Maintaining the Momentum in Public Service Reform, In: J. J / M. Papillon, P. G. Thomas, V. Lemieux, P. Aucoin (eds.). *Modernizing Governance: A Preliminary Exploratio*. Canadian Centre for Management Development, 2000, p. 147–184.
2. Denhardt, J. W., Denhardt, R. B. *The New Public Service. Serving not Steering*. Third Edition. M. E. Sharpe, 2011.
3. Goetz, K. H. Making Sense of Post-communist Central Administration: Modernization, Europeanization or Latinization? *Journal of European Public Policy*, 2001, Vol. 8, No. 6, p. 1032–1051.
4. Krupavičius A. Politikos ir valstybės tarnybos sąveika. Kn.: K. Masiulis, A. Krupavičius, *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*. Vilnius, 2007, p. 305–341.
5. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 26, 29, 31, 31(1), 32, 45 straipsnių pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 29-1139.
6. Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos programa, 2008-12-09. http://www.lrv.lt/bylos/vyriausybes/15_vyr_programa.pdf [2011-11-22].
7. Meyer-Sahling, J. H. Nakrošis V., Lietuvos valstybės tarnyba: sėkmės paslaptys ir tolesnio vystymo alternatyvos. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 27, 2009, p. 7–15.
8. Peters, B. G., Pierre J. *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*. Routledge: London, 2004.

9. Pivoras S. Model of Civil Service in Lithuania's Public Policy. *Baltic Journal of Law & Politics*, Vol. 3, No. 1, 2010, p. 99–124.
10. Pivoras S., Visockytė E. Viešojo valdymo koncepcijos ir jų taikymas tiriant valstybės tarnybos reformas. *Viešojo politika ir administravimas*, T. 10, Nr. 1, Kaunas: Technologija, 2011, p. 27–40.
11. Pollitt, Ch., Bouckaert, G. *Viešojo valdymo reforma. Lyginamoji analizė*. Algarvė, 2003.
12. Puškorius S. *Viešojo sektoriaus institucijų administravimas*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002.
13. Sysas A. *Pasisakymas Seimo posėdžio metu*, Seimo posėdis Nr. 25, 2008-12-23, Vyriausybės įstatymo 26, 29, 31, 31¹, 32, 45 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas Nr. XIP-85(2) (svarstymas), stenograma. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=334850 [2011-11-02].
14. *Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija*, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. birželio 2 d. nutarimas Nr. 715. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=375123&p_query=&p_tr2=2 [2011-11-25].
15. Verheijen, T. J. G., Rabrenovic, A. Civil Service Development in Central and Eastern Europe and the CIS: Swimming with the Tide, In: Jos C. N. Raadschelders, Theo A. J. Toonen, F. M. Van der Meer (eds.). *The Civil Service in the 21st Century. Comparative Perspectives*, Palgrave, 2007, p. 17–33.

Ernesta Visockytė

The Need for Civil Service Reform in Lithuania: Civil Servants' Position

Abstract

The article presents the opinion of Lithuanian civil servants on the need for the ongoing national civil service reform. Detailed assessment of reform content is presented with the highlight on respondents' attitude towards different aspects of reform (in the areas of civil servants recruitment, work organization of selection committees, career management, change of leadership roles, performance evaluation). According to the distribution of respondents' answers, the article also reviews the areas where political connections are used the most, and analyses possible changes of the relationship between top-level civil servants and politicians in the process of ongoing reforms.

The article is based on the data of quantitative survey carried out on April – May 2011 and qualitative research with top-level public officials and politicians. During the research a questionnaire survey of civil servants was carried out with 400 respondents in total. Moreover, 50 top-level public officials and politicians were interviewed.

Ernesta Visockytė – Vytauto Didžiojo universiteto Politikos mokslų ir diplomatijos fakulteto Viešojo administravimo katedros doktorantė.

E. paštas: e.visockyte@pmdf.vdu.lt

Ernesta Visockyte, Doctoral student at the Department of Public Administration, Faculty of Political Sciences and Diplomacy, Vytautas Magnus University.

E-mail: e.visockyte@pmdf.vdu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2012 m. rugpjūčio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2012 m. rugsėjo mėn.