1.2. Valstybės tarnybos teisinio reguliavimo aktualūs pokyčiai ir plėtros kryptys 2021 m.

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Viešosios teisės institutas
Dr. Gintautas Vilkelis
El. paštas: givil@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-21-01-02

Santrauka. Pagrindinis teisinio reguliavimo valstybės tarnyboje tikslas – tobulinti valstybės tarnybos sistemą, o vienas pagrindinių prioritetų yra pertvarkyti personalo administravimo sistemą valstybės ir vietos savivaldos institucijose. 2021 m. pakeista Valstybės tarnautojų pareigybių aprašymo ir vertinimo metodika. Šiuo sprendimu siekiama nuosekliai atsisakyti valstybės tarnautojų pareigybių vidaus administravimo funkcijoms vykdyti. Valstybės tarnautojų pareigybės turi būti skiriamos tik viešojo administravimo funkcijoms atlikti. Valstybės ir vietos savivaldos institucijų darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis, taip pat nevykdys viešojo administravimo funkcijų. Nuo 2021 m. spalio 1 d. prieš skelbdamas konkursus Valstybės tarnybos departamentas turi peržiūrėti ir valstybės bei vietos savivaldos institucijų darbuotojų pagal darbo sutartis pareigybių aprašymus ir prireikus grąžinti rengėjams tikslinti. Nuo 2021 m. rugpjūčio 1 d. pradėta decentralizuoti priėmimo į valstybės tarnybą atranka, pakeista priėmimo į valstybės tarnybą tvarka, patobulinti atrankos kriterijai, plačiau taikomos atrankos nuotolinės organizavimo formos. Taip tikimasi sutrumpinti ir supaprastinti atrankos procedūras.

Lietuvos Respublikos Seime 2021 m. gruodžio 23 d. priimtas Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas, kuriuo įgyvendinami reikšmingi pokyčiai – panaikintas valstybės tarnautojams būtinas leidimas dirbti kitą darbą pagal darbo sutartį, įstaigos vadovas, kurio tarnybinė veikla per kadenciją vertinta gerai ir (arba) labai gerai, į tos pačios valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos vadovo pareigas antrai kadencijai gali būti skiriamas be konkurso. Numatytos priemokos už papildomą darbo krūvį ir pavadavimą visus kalendorinius metus bei panaikintas 6 mėnesių trukmės apribojimas. Keičiasi ketinančio atsistatydinti savo noru valstybės tarnautojo pareigos, jis privalo apie atsistatydinimą įspėti jį į pareigas priimančią asmenį ne vėliau kaip prieš 20 kalendorinių dienų vietoj ankstesnių 14 kalendorinių dienų, išskyrus atvejus, kai jį į pareigas priimančias asmuo sutinka įspėjimo terminą trumpinti, ir kiti teisinio reguliavimo pakeitimai. Šiais sprendimais toliau siekiama ilgalaikių valstybės tarnybos reformos tikslų – sukurti lanksčią, efektyvią ir patrauklią valstybės tarnybą.

Reikšminiai žodžiai: valstybės tarnyba, pareigybės, priėmimas į valstybės tarnybą.

Įvadas

Valstybės tarnybos reformų sėkmė priklauso nuo priimtų teisės aktų tinkamo įgyvendinimo ir nuo to, kaip bus įgyvendinami priimti sprendimai. Tai užtikrinti galima vykdant teisinio reguliavimo stebėseną ir vertinimą, identifikuojant ir taisant teisinio reguliavimo spragas, nuolat peržiūrint ir tikslinant pavestas funkcijas. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. gruodžio 2 d. nutarimu Nr. 1361 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. lapkričio 28 d. nutarimo Nr. 1176 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo įgyvendinimo“ pakeitimo“ pakeista Valstybės tarnautojų pareigybių aprašymo ir vertinimo metodika. Šios metodikos 1.4, 1.6, 1.19, 1.25, 1.27, 1.33 ir 1.35 papunkčiai, reglamentuojantys pareigybių aprašymų rengimą, įsigaliojo 2021 m. balandžio 1 d. Lietuvos Respublikos Seimo 2021 m. gruodžio 23 d. posėdyje

priimtas Valstybės tarnybos įstatymo 8, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 27, 29, 30, 47, 49 ir 51 straipsnių pakeitimo, įstatymo papildymo 15¹ straipsniu ir 37 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas, kuris įsigalios 2022 m. sausio 14 d. Šie pakeitimai ir planuojami nauji teisės aktų projektai turi iš esmės pakeisti valstybės tarnybą. Teisiniu reguliavimu siekiama daryti tiesioginį poveikį visuomenės elgesiui, tarpusavio santykiams ir jų raidai įstatymus atitinkančių vertybių linkme.

Valstybės tarnyba yra nuolat atnaujinama, modernizuojama, pastaraisiais metais buvo pateikta nemažai iniciatyvų gerinti valstybės tarnybos valdymą, tačiau nepaisant didelių pastangų proveržio nesulaukėme. Vertinant 2021 m. įvykusių valstybės tarnybos teisinio reguliavimo pokyčius ir planuojamas reformas reikia atkreipti dėmesį, kad priimta ir įgyvendinta nemažai vadybinių ir teisinių priemonių, tačiau daug jų iki priimant Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo projektą buvo dalinės, neišbaigtos, trūko sisteminio požiūrio ir esminių principų taikymo, atviro požiūrio į visuomenę. Ši padėtis 2021 m. gruodį pasikeitė iš esmės. Lietuvos Respublikos Seimo 2021 m. gruodžio 23 d. posėdyje priimtas Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimas sudaro prielaidas įgyvendinti reikšmingus valstybės tarnybos pokyčius – panaikintas valstybės tarnautojams būtinas leidimas dirbti kitą darbą pagal darbo sutartį, įstaigos vadovas, kurio tarnybinė veikla per visą kadenciją buvo įvertinta gerai ir (arba) labai gerai, į tos pačios valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos vadovo pareigas antrai kadencijai gali būti skiriamas be konkurso. Numatoma, kad priemokos už papildomą darbo krūvį ir pavadavimą gali būti mokamos visus kalendorinius metus, panaikintas 6 mėnesių trukmės apribojimas. Ketinantis atsistatydinti savo noru valstybės tarnautojas privalo apie atsistatydinimą įspėti jį į pareigas priėmusį asmenį ne vėliau kaip prieš 20 kalendorinių dienų vietoj ankstesnių 14 kalendorinių dienų, išskyrus atvejus, kai jį į pareigas priėmęs asmuo sutinka įspėjimo terminą trumpinti, ir kiti su šiuo klausimu susiję teisinio reguliavimo pakeitimai. Atsižvelgiant į priimtus sprendimus galima pažymėti, kad nors teisinis reguliavimas keičiasi ir valstybės tarnyba tampa lankstesnė bei patrauklesnė, tikimasi gerų reformos rezultatų, tačiau išlieka ir nemažai spręstinių klausimų.

Valstybės tarnybos įstatyme nurodoma: „Valstybės tarnyba – valstybės ir savivaldybių institucijose ir įstaigose pareigas einančių asmenų profesinė veikla, kuria atliekamos viešojo administravimo funkcijos ir (arba) padedama valstybės ar vietos valdžią įgyvendinantiems asmenims atlikti jiems nustatytas funkcijas, išskyrus ūkinio ir (ar) techninio pobūdžio funkcijas.“¹ Valstybės tarnyba laikytina ypatinga – iš valstybės (savivaldybių) biudžeto atlyginama profesinės veiklos priimant sprendimus viešojo administravimo ir (arba) viešųjų paslaugų teikimo srityje (arba dalyvaujant tuos sprendimus rengiant, vykdam, koordinuojant ir (arba) kontroliuojant jų vykdymą ir kt.) sistema (Konstitucinio Teismo 2012 m. liepos 3 d. nutarimas). Didelę dalį tokios veiklos sudaro teisėkūra. Parengtų ir priimtų teisės aktų tikslas yra tobulinti teisinį reguliavimą, bet numatytos ir vykdytos kosmetinės priemonės nesprendė esminių pribrendusių problemų. Iki šiol nėra numatyta racionali darbo užmokesčio sistema, tinkamos valstybės tarnautojų skatinimo priemonės, konkreti asmeninė atsakomybė, kai valstybės institucijos veikla netinkamai organizuota ir nevykdomos priskirtos funkcijos.

„Valstybės tarnautojais laikytini tie valstybės ar savivaldybių institucijose dirbantys asmenys, kurie priima sprendimus vykdam viešąjį administravimą ir / arba teikiant viešąsias paslaugas (arba dalyvauja tuos sprendimus rengiant, vykdam, koordinuojant ir / arba kontroliuojant jų vykdymą ir kt.).“² Taigi valstybės tarnautojų suinteresuotumo stiprinimas sudarytų sąlygas padidinti visos valstybės tarnybos veiklos efektyvumą, kartu ir valstybėje vykdomų reformų sėkmę ir tinkamus jų rezultatus. Valstybės tarnautojų motyvacija turėtų tapti geru varikliu visos valstybės pažangai užtikrinti. Pagrindinis teisės aktas, kuriame apibrėžiama valstybės tarnautojo sąvoka, yra Valstybės tarnybos įstatymas. Šio įstatymo 2 straipsnio 10 dalyje nurodoma, kad valstybės tarnautojas yra

1 Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymas, *TAR*, 2018-07-16, Nr. 12037.

2 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 181-6708.

fizinis asmuo, einantis pareigas valstybės tarnyboje.³ Atsižvelgus į valstybės ir vietos savivaldos institucijose dirbančių valstybės tarnautojų lūkesčius ir visuomenės poreikius galima smarkiai pagerinti viešojo sektoriaus efektyvumą, viešųjų paslaugų kokybę ir plėtoti visą viešojo administravimo sistemą.

Straipsnyje pateikiamos tik kelios aktualios valstybės tarnybos teisinio reguliavimo problemos, aptariami konkretūs siūlymai ir įvardijamos ilgalaikės teisinio reguliavimo problemos bei galimi jų sprendimai. Šio straipsnio tikslas – išanalizuoti naujus 2021 m. įsigaliojusius ir / ar priimtus valstybės tarnybos teisės aktus, susijusius su teisinio reguliavimo esminiais pokyčiais. Nagrinėjamos problemos, susijusios su atranka į valstybės tarnybą, valstybės tarnautojų pareigybių reglamentavimu, leidimu dirbti kitą darbą ir kitais aktualiais teisinio reguliavimo klausimais. Straipsnyje atskleidžiami priimtų sprendimų trūkumai bei privalumai ir poveikis valstybės tarnybai. Pasitelkiami dokumentų analizės, loginis, apibendrinimų ir lyginamasis metodai.

1.2.1. Atrankos į valstybės tarnybą teisinio reguliavimo problemos

Efektyvi valstybės tarnyba, pasižyminti kvalifikuotu personalu, gali įgyvendinti racionalų valstybės valdymą. Kaip tik valstybės tarnautojai gerai supranta viešojo sektoriaus problemas ir gali, remdamiesi institucine ir asmenine patirtimi, teikti reformų siūlymus. Nors teisės aktai numato tokias pareigas ir funkcijas valstybės tarnautojams, šie nėra tinkamai motyvuoti tai atlikti kruopščiai ir atsakingai. Reformų sėkmė priklauso nuo priimtų teisės aktų tinkamo įgyvendinimo. Tai užtikrinti galima vykdant teisinio reguliavimo stebėseną ir vertinimą, identifikuojant ir taisant teisinio reguliavimo spragas, nuolat peržiūrint ir tikslinant pavestas funkcijas. Visa tai reikia paversti institucine kultūra.

Atranka į valstybės tarnybą dažnai sulaukia kritinių pastabų dėl skaidrumo, tinkamos pretendentų kvalifikacijos, biurokratinių ir ilgų procedūrų. Kritikuojamos ir valstybės tarnautojams pareigybių aprašymuose priskirtos funkcijos. Pasak kritikų, didelis dėmesys skiriamas vidaus administravimui, todėl viešojo administravimo funkcijoms vykdyti lieka mažiau laiko ir galimybių. Valstybės tarnautojai daugiau laiko skiria valstybės institucijų vidaus administravimo klausimams spręsti ir nepateisina visuomenės lūkesčių.

Nuolat besikeičianti aplinka ir nauji iššūkiai (pvz., poreikis pasiekti tuos pačius ar didesnius rezultatus turint mažesnius finansinius išteklius) skatina tobulinti atranką į valstybės tarnybą. Demografiniai pokyčiai ir valstybės valdymo funkcijų svarba, ypač Europos Sąjungos narystės sąlygomis, lemia būtinybę didinti valstybės tarnybos patrauklumą ir čia svarbiausią vaidmenį vaidina priėmimo į valstybės tarnybą administracinis teisinis reguliavimas. Ieškoma naujų būdų ir priemonių pakviesti į valstybės tarnybą gabius ir motyvuotus Lietuvos piliečius. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 6 straipsnyje numatyta: „Valdžios įstaigos tarnauja žmonėms.“ Taigi valdžios įstaigose – valstybės tarnyboje – turi tarnauti tokie profesionalūs specialistai, kurie galėtų dirbti žmonėms, kurti inovacijas priskirtoje veiklos srityje, domėtis visapusiškai tiek politika, tiek kitais visuomeniniais reiškiniais ir būti aktyviais piliečiais. Tad galvojant apie atranką į valstybės tarnybą, jos tobulinimą, pirmiausia reikia atrinkti tokius valstybės tarnautojus, kurie užtikrintų teikiamų paslaugų kokybę.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2021 m. liepos 28 d. nutarimu Nr. 584 pakeitė Priėmimo į valstybės tarnautojo pareigas organizavimo tvarkos aprašą, patvirtintą Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. lapkričio 28 d. nutarimu Nr. 1176 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos

3 Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymas, *supra note*, 1.

įstatymo įgyvendinimo“, ir išdėstė jį nauja redakcija. Nutarimas įsigaliojo 2021 m. rugpjūčio 1 d.⁴ Atsižvelgiant į valstybės institucijų ir piliečių lūkesčius pakeista priėmimo į valstybės tarnybą tvarka, atsisakyta perdėto centralizavimo, patobulinti atrankos kriterijai, plačiau taikomos priėmimo nuotolinės organizavimo formos. Siekiant optimizuoti priėmimo į valstybės tarnybą terminus sutrumpintos atrankos procedūros. Nuo 2021 m. rugpjūčio 1-osios, Vyriausybės nutarimo įsigaliojimo dienos, centralizuotai rengiami konkursai turėjo būti užbaigti per 45 kalendorines dienas nuo valstybės tarnautojo pareigybės aprašymo pateikimo Valstybės tarnybos departamentui. Valstybės tarnybos departamentas 2021 m. gegužės 5 d. paskelbtoje 2020 metų veiklos ataskaitoje nurodė, kad 2020 m. vidutinė konkursų ir atrankų organizavimo trukmė nuo konkurso ar atrankos paskelbimo iki konkurso ar atrankos komisijos posėdžio buvo 83,6 kalendorinės dienos, tačiau skirtingais periodais dėl tam tikrų objektyvių priežasčių ji skyrėsi.⁵

Valstybės institucijos gali teikti siūlymus Valstybės tarnybos departamentui dėl konkurso komisijos asmeninės sudėties. Pažymėtina, kad konkurso komisijos narių turi būti nelyginis skaičius ir kad valstybės bei vietos savivaldos institucijos atstovai gali sudaryti mažiau nei pusę komisijos narių. Atrankos procedūros patikslintos ir dokumentų pateikimo etape – nuo 2021 m. rugpjūčio 1 d. kartu su prašymu dalyvauti konkurse pretendentai turi pateikti ir diplomo kopiją. Siekiant paspartinti atrankos procedūras nuo 5 iki 3 darbo dienų sutrumpintas terminas, per kurį pretendentai gali pakartotinai patikslinti teikiamus dokumentus. Tokie dokumentai gali būti teikiami Valstybės tarnybos departamentui ar pakaitinio tarnautojo atranką organizuojančiai įstaigai. Kriterijai ir procedūros, pagal kuriuos asmenys atrenkami į valstybės tarnautojų pareigas, yra vienas svarbiausių veiksnių, lemiančių valstybės tarnybos veiklos efektyvumą.

Siekiant išvengti tarnybinių ginčų ir pateisinti teisėtus pretendentų lūkesčius, priimti nutarimo pakeitimai numatė, kad asmenų, siekiančių tapti valstybės tarnautojais, priimamais konkurso būdu į karjeros valstybės tarnautojo ar įstaigos vadovo (išskyrus įstaigos vadovą, priimamą į pareigas politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu) pareigas, centralizuotų konkursų ir valstybės tarnautojo statuso atkūrimo procedūros, pradėtos iki šio nutarimo įsigaliojimo dienos, toliau turėjo būti vykdomos ir baigiamos iki įsigaliojant šiam nutarimui pagal anksčiau galiojusią tvarką, t. y. atrankos procedūros, pradėtos iki 2021 m. rugpjūčio 1 d., turėjo būti užbaigtos iki įsigaliojant naujam aprašui buvusia tvarka. Esminis pokytis yra ir pasikeitusi pakaitinių valstybės tarnautojų atranka, iš centralizuotos ji tapo decentralizuota. Valstybės tarnybos departamentas tikrina tik pareigybių aprašymus, kurie pateikiami pagal Valstybės tarnybos valdymo informacinę sistemą (toliau – VATIS). Valstybės ir vietos savivaldos institucijos, kurios per Valstybės tarnautojų registrą (toliau – VATAR) pateiks pareigybių aprašymus, per 5 darbo dienas turės gauti Valstybės tarnybos departamento patvirtinimą, kad pareigybės aprašymas atitinka Valstybės tarnybos įstatymo, Viešojo administravimo įstatymo ir Valstybės tarnautojų pareigybių aprašymo ir vertinimo metodikos reikalavimus. Prireikus pareigybės aprašymas gali būti tikslinamas, tačiau jei pareigybės aprašymas tinkamas, valstybės ar vietos savivaldos institucija atranką Valstybės tarnybos departamento interneto svetainėje paskelbia per 3 darbo dienas.

Priėmus šias teisės aktų pataisas pasiekti šie tikslai – valstybės ir vietos savivaldos institucijos gali savarankiškai vykdyti pakaitinių valstybės tarnautojų atranką ir terminuotam laikui priimti pakaitinius valstybės tarnautojus per trumpesnę laiką. Valstybės tarnybos departamento specialistai gali teikti didesnę apimtį kvalifikuotą pagalbą ir organizuoti karjeros valstybės tarnautojų ir įstaigų vadovų atranką. Sutrumpintas iki 45 kalendorinių dienų atrankos procesas atitiko tiek valstybės ir vietos savivaldos institucijų poreikius, tiek ir pretendentų lūkesčius. Minėtų teisės

4 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2021 m. liepos 28 d. nutarimas Nr. 584 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. lapkričio 28 d. nutarimo Nr. 1176 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo įgyvendinimo“ pakeitimo“, TAR, 2021-07-30, Nr. 16824.

5 Valstybės tarnybos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos, 2020 m. veiklos ataskaita. 2021 m. gegužės 5 d. Nr. 27L-23, <https://vtd.lrv.lt/lt/veiklos-sritys-1/ataskaitos>.

aktų pakeitimai užpildė kai kurias teisinio reguliavimo spragas ir supaprastino atrankos procedūras. Tačiau lieka ir toliau atviras klausimas, ar centralizuota atranka į valstybės tarnybą pateisina valstybės ir vietos savivaldos institucijų bei visuomenės lūkesčius. Mažiau abejonių ir neatsakytų klausimų liko dėl skaidrumo, tačiau dėl pretendentų atrankos rezultatų klausimų lieka – ar atrenkami geriausi pretendentai, ar darbdavio (valstybės institucijos) vaidmuo nėra dirbtinai apribotas. Atrankos į valstybės tarnybą decentralizavimas ar / ir didesnio vaidmens darbdaviui atrankos proceso metu numatymas yra viena aktualiausių atrankos į valstybės tarnybą teisinio reguliavimo problemų.

1.2.2. Valstybės tarnautojų pareigybių teisinio reglamentavimo pokyčiai

Valstybė, reaguodama į socialinių pokyčių procesus ir neišvengiamai reformuodama valdymo formą, inicijuoja teisinį reguliavimą, reglamentuoja visuomeninius teisinius santykius ir įtvirtina optimalų teisinio reguliavimo mechanizmą. Vadinasi, teisinis reguliavimas yra būdas teisės normomis įtvirtinti tam tikro instituto esmę, reglamentuoti tikslus, uždavinius, nustatyti vidinę sistemą ir nurodyti funkcionavimo pagrindus. Lygiai taip yra su valstybės tarnybos institutu, kurio teisinio reguliavimo tikslas – sėkmingai veikianti valstybės tarnyba.

Valstybės tarnybos teisiniai santykiai pagal savo pobūdį ir teisinę prigimtį yra dvišaliai, pagal juos valstybės tarnautojas yra įpareigotas tinkamai atlikti teisės aktuose ir pareigybės aprašyme nurodytas funkcijas, o darbdavys privalo mokėti darbo užmokestį ir teikti kitas įstatymuose numatytas socialines garantijas.⁶ 2020 m. gruodžio 8 d. įsigaliojo Valstybės tarnautojų pareigybių aprašymo ir vertinimo metodikos (toliau – metodika) pakeitimai (2020 m. gruodžio 2 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1361 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. lapkričio 28 d. nutarimo Nr. 1176 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo įgyvendinimo“ pakeitimo“⁷). Dalis šio nutarimo įsigaliojo 2021 m. balandžio 1 d. Pakeista Valstybės tarnautojų pareigybių aprašymo ir vertinimo metodika siekiama atsakyti valstybės tarnautojų pareigybių vidaus administravimo funkcijoms vykdyti, valstybės tarnautojų pareigybės turi būti skiriamos tik viešojo administravimo funkcijoms vykdyti. Unifikuotame valstybės tarnautojo pareigybės aprašyme pagal Valstybės tarnybos departamento parengtą pareigybių katalogą pateikiama visa reikalinga informacija apie pareigybei priskirtas funkcijas, būtinas kompetencijas ir keliamus reikalavimus. Taip pat šiuo pakeitimu buvo atsakyta valstybės tarnautojų pareigybių lygmenų pavadinimų, pakeistas reikalingos vadovaujamo darbo patirties metų skaičius, didinamas VII lygmens pareigybėms priskirtų veiklos valdymo ir lyderystės kompetencijų pakankamas lygis. Vietoj politikos formavimo srities įtvirtinama administracinio reglamentavimo sritis, vietoj teisės srities įrašyta teisės (išskyrus administracinį reglamentavimą) veiklos sritis.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje konstatuojama, kad Konstitucija nesudaro prielaidų visus be išimties asmenis, kurie dirba valstybės ar savivaldybių institucijose ar kurių veikla yra atlyginama iš valstybės (savivaldybių) biudžeto, traktuoti kaip valstybės tarnautojus. Teismas valstybės tarnautojais laiko tik tuos valstybės ar savivaldybių institucijose dirbančius asmenis, kurie priima sprendimus vykdant viešąjį administravimą arba teikiant viešąsias paslaugas (arba dalyvauja tuos sprendimus rengiant, vykdant, koordinuojant arba kontroliuojant jų vykdymą ir kt.)⁸. Valstybės tarnyba yra grindžiama teisiniais santykiais, kurių reglamentavimą nustato valstybė, o valstybės tarnautojo statusas nustatomas teisės aktais.

6 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas“ (I dalis), *LVAT biuletenis* Nr. 24, <https://www.lvat.lt/veikla/teismu-praktika/teismu-praktikos-apibendrinimai/206>.

7 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. gruodžio 2 d. nutarimas Nr. 1361 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. lapkričio 28 d. nutarimo Nr. 1176 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo įgyvendinimo“, *TAR*, 2020-12-07, Nr. 26314.

8 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas, *supra note*, 2.

Pagal metodikos reikalavimus pareigybės aprašyme turi būti nustatytos tik specialiosios veiklos sritys arba specialiosios ir bendrosios veiklos sritys, nustatoma viena arba abi alternatyvos iš metodikoje nustatytų išsilavinimo ir (ar) kvalifikacijos, darbo patirties reikalavimų ir (ar) reikalavimų alternatyvų. Į valstybės tarnautojo pareigas priimamas asmuo turi atitikti specialiuosius reikalavimus, kurie yra nustatyti teisės aktuose ir pareigybės aprašyme. Pareigybės aprašyme negali būti nustatyti reikalavimai, kurie nesusiję su tam tikros funkcijos atlikimu. Valstybės tarnautojo, kuris dirbs su įslaptinta informacija, kandidatūra tikrinama iki asmens priėmimo į valstybės tarnautojo pareigas. Toks asmuo į pareigas priimamas tada, kai teisės aktų nustatyta tvarka priimamas sprendimas, kad asmeniui galima išduoti leidimą dirbti su tam tikra slapta informacija. Gali būti pasirenkamos ne mažiau kaip trys pareigybės aprašymo projekte nustatytos funkcijos (išskyrus įstaigos vadovo pareigybes). Pažymėtina, kad pagal pakeistą metodiką gali būti aprašomos ir vertinamos tik naujai steigiamos ir laisvos pareigybės.

Naujoje metodikoje numatyta, kad politinio asmeninio pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigybėms kompetencijos ir jų pakankami lygiai nenustatomi. Taip pat patikslinti reikalavimai dėl atitinkamų kompetencijų nustatymo. Pavyzdžiui, I pareigybės lygmens ir II pareigybės lygmens direktoriaus, prokuratūros kanclerio, savivaldybės kontrolieriaus pareigybėms nustatomos bendrosios, vadybinės ir lyderystės kompetencijos (specifinės ir profesinės nenustatomos), daugėja pareigybių, kurioms nustatomos visos kompetencijos.

Nuo 2021 m. spalio 1 d. Valstybės tarnybos departamentas, vykdydamas Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarime nurodytą pavedimą, pradėjo vykdyti naują funkciją – tikrinti valstybės, savivaldybių ir Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetų bei iš kitų valstybės įsteigtų fondų lėšų finansuojamų valstybės ir savivaldybės įstaigų darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių, dėl kurių rengiamas konkursas, aprašymus. Tokios patikros tikslas – pritaikyti pareigybių aprašymus Viešojo administravimo įstatymo nuostatomis. Tikrinami tik tų pareigybių aprašymai, į kurias nuo 2021 m. spalio 1 d. rengiami atrankos konkursai.

Viešojo administravimo įstatymas viešąjį administravimą apibrėžia kaip teisės aktais reglamentuotą viešojo administravimo subjektų veiklą, skirtą teisės aktams įgyvendinti: išskiriami administracinis reglamentavimas, administracinių sprendimų priėmimas, teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo priežiūra, administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas. Todėl, vykdamas šią įstatymo nuostatą, darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių aprašymuose negali būti funkcijų, atitinkančių viešojo administravimo sritis, nustatytas Viešojo administravimo įstatymo 6 straipsnyje.

Metodikoje numatyta, kad valstybės, savivaldybių ir Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetų bei iš kitų valstybės įsteigtų fondų lėšų finansuojamai valstybės ar savivaldybės įstaigai per VATIS pateikus dirbančiojo pagal darbo sutartį pareigybes, į kurią bus skelbiamas konkursas, aprašymą, Valstybės tarnybos departamentas per 5 darbo dienas nuo jo gavimo dienos patikrina, ar šiame pareigybės aprašyme nėra viešojo administravimo funkcijų. Jeigu Valstybės tarnybos departamentas nenustato teisės aktų neatitikimų, konkursas skelbiamas Valstybės tarnybos portale, jei yra klaidų, aprašymas grąžinamas įstaigai pataisyti, ir ji tai turi atlikti per 7 darbo dienas.

Pagrindinis teisinio reguliavimo valstybės tarnyboje tikslas yra tobulinti valstybės tarnybos sistemą, o vienas pagrindinių prioritetų – pertvarkyti personalo administravimo sistemą valstybės ir vietos savivaldos institucijose. Vienas pagrindinių darbų – gerinti valstybės tarnautojų pareigybių aprašymų rengimą, t. y. įrašyti tinkamus reikalavimus ir kompetencijas pavestoms funkcijoms atlikti. Dabar naudojamas standartizuotas pareigybių katalogas padeda įvertinti pareigybes, išvengti funkcijų dubliavimo, objektyviau nustatyti pareigybių poreikį. Valstybės tarnautojams labai svarbu, kad jų veikla atitiktų reikalavimus, įtvirtintus pareigybės aprašyme. Esant vykdomos veiklos ir pareigybių aprašyme nurodytos veiklos neatitikimams, valstybės tarnautojai tikisi adekvataus darbo užmokesčio. Galima teigti, kad pagrindinės kompetencijos valstybės tarnyboje yra žinios ir patirtis, profesionalumas, geri komunikaciniai ir problemų sprendimo įgūdžiai, organizuotumas, vadybiniai ir vadovavimo gebėjimai.

Nors pareigybių katalogo naudojimas ir nuosekli visų pareigybių, į kurias skelbiami konkursai, aprašymų patikra Valstybės tarnybos departamente įpareigoja valstybės institucijas laikytis teisės aktų reikalavimų, tačiau tai siejama tik su naujai skelbiamais konkursais, visos kitos pareigybės bus tikslinamos ir taisomos palaipsniui. Tai reiškia, kad pareigybių tikslinimo procesas bus ilgesnis ir laukiami rezultatai – viešojo administravimo funkcijų atskyrimas, vidaus administravimo funkcijų vykdymas priskirtas tik darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartį, bus pasiekti ne taip greitai, kaip deklaruoja šios reformos autoriai.

1.2.3. Teisinio reguliavimo kryptys: artimiausi sprendimai

Šalį apėmusi pandemija ir išaugusios nuotolinio darbo apimtys atvėrė naujas problemas ir išbandymus – nepakankamą valstybės tarnautojų motyvaciją ir skatinimo sistemą, mažą darbo užmokestį, perteklines funkcijas ir kt. Tai kelia esminių klausimų dėl valstybės tarnybos reformos kryptį. Valstybės vykdomų reformų pagrindiniai vykdytojai yra valstybės politikai ir patys valstybės tarnautojai, o jų patirtis ir įgūdžiai – vykdomų reformų garantas. Dažnai valstybės tarnautojai dėl perteklinio teisinio reguliavimo, prieštarų teisės normų negali atlikti priskirtų funkcijų tinkamai ir laiku. Tai yra ir tam tikras užburtas ratas, kai teisinio reguliavimo problemos tampa valstybės tarnybos neefektyvumo priežastimi, o teisėkūros iniciatyvos priskirtos tiems patiems valstybės tarnautojams. Atkreiptinas dėmesys, kad tinkamas teisinis reguliavimas yra vienas iš teisinės valstybės tikslų. Tai – būdas teisės normomis reglamentuoti tam tikro instituto esmę, sistemą, tikslus, uždavinius ir įtvirtinti funkcionavimo pagrindus. Atsižvelgiant į teisinio reguliavimo ypatumus, atliekant sisteminę teisės aktų analizę galima nagrinėti, ar sėkmingai pavyko sureguliuoti valstybės tarnybą ir įtvirtinti optimalų jos teisinį reguliavimą 2021 metais.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2021 m. kovo 10 d. nutarimu Nr. 155 „Dėl aštuonioliktos Vyriausybės programos nuostatų įgyvendinimo plano patvirtinimo“ patvirtino Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonių planą, kuriame numatyti esminiai valstybės tarnybai teisės aktų projektai – Vyriausybės sprendimas dėl Valstybės tarnybos pertvarkos koncepcijos parengimo, naujas Valstybės tarnybos įstatymo projektas, kuriuo bus siekiama supaprastinti žmoniškųjų išteklių valdymą valstybės tarnyboje. Plane pažymėta, kad pokyčiai 2021m. valstybės tarnybos sistemoje padės įtvirtinti optimalius kokybinius ir kiekybinius rodiklius valstybės tarnybos instituto kontekste. Šie esminiai pasiekimai padidins kokybiškos ir efektyvios integracijos į Europos Sąjungos valdymo aplinką procesus ir visą apimančią valstybės tarnybos instituto modernizavimą.

Dėmesys valstybės tarnybos institutui didėja, į jo modernizavimo procesą įsitraukia ne tik valstybė, bet ir politikai bei akademinė bendruomenė, tačiau, autoriaus nuomone, jau seniai susiformavusios problemos sprendžiamos tik iš dalies.

Teisinio reguliavimo ir teisės aktų taikymo spragų praktikoje fiksuojama nemažai, todėl valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo raida turėtų dominti ir kelti interesą sistemiskai tirti esminius pokyčius ir problemas. Valstybės tarnybos instituto teisinio reglamentavimo raidos procese buvo ryškios atrankos į valstybės tarnybą bei valstybės tarnautojų pareigybių reglamentavimo problemos, iš jų aktualiausios ir dažniausiai pasitaikančios yra teisinio reglamentavimo nepakankamas sistemiškumas, vienodų atrankos kriterijų taikymas skirtingą statusą įgysiančių valstybės tarnautojų atrankoje ir specialiųjų atrankos kriterijų teisinio reglamentavimo neišbaigtumas. Valstybės tarnautojų pareigybių aprašymų neapibrėžtumas, nebūdingų vidaus administravimo funkcijų valstybės tarnautojams priskyrimas stabdė valstybės tarnybos reformas, sudarė sąlygas nepagrįstai didinti valstybės tarnautojų skaičių. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. gruodžio 2 d. nutarimu Nr. 1361 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. lapkričio 28 d. nutarimo Nr. 1176 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo įgyvendinimo“ pakeitimo“ pakeista Valstybės tarnautojų pareigybių aprašymo ir vertinimo metodika iš dalies išsprendė šias

problemas. Esminė likusi problema yra tai, kad pareigybių peržiūra ir patikra vyks neapibrėžtą laiką ir laukiami rezultatai bus negreitai. Galimas sprendimas dėl pareigybių aprašymų rengimo – nustatyti konkrečius įgyvendinimo terminus ir įpareigojimus vykdyti nuolatinę visų pareigybių aprašymų patikrą.

Vyriausybė 2021 m. liepos 28 d. nutarimu Nr. 584 pakeitė Priėmimo į valstybės tarnautojo pareigas organizavimo tvarkos aprašą, patvirtintą Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. lapkričio 28 d. nutarimu Nr. 1176 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo įgyvendinimo“, ir išdėstė jį nauja redakcija. Pakeitus teisinį reglamentavimą atrankos procedūros tapo trumpesnės, pakaitinių valstybės tarnautojų atranka buvo decentralizuota. Reikia pažymėti, kad centralizuotos atrankos metu būsimą valstybės tarnautoją priimanti valstybės institucija ir jos atstovai dalyvauja atrankos komisijos darbe, bet atlieka ribotą vaidmenį, pagrindinis vaidmuo ir krūvis tenka Valstybės tarnybos departamento specialistams. Tai didina atrankos procedūrų skaidrumą, bet iš esmės apsunkina pretendentų atranką pagal jų gebėjimus ir tinkamumą konkrečioms funkcijoms pasirinktoje valstybės institucijoje atlikti. Galimas sprendimas yra grįžti prie decentralizuoto atrankos mechanizmo ir kartu su Valstybės tarnybos departamento specialistais svarstyti pasitelkti privataus sektoriaus profesionalias personalo atrankų kompanijas.

Lietuvos Respublikos Seimo 2021 m. gruodžio 23 d. posėdyje priimtas Valstybės tarnybos įstatymo 8, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 27, 29, 30, 47, 49 ir 51 straipsnių pakeitimo, įstatymo papildymo 15¹ straipsniu ir 37 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas sprendžia nemažai esminių klausimų, iš jų pažymėtinas privalomo valstybės tarnautojams leidimo dirbti kitą darbą panaikinimas. Tai leidžia valstybės tarnautojams patiems priimti sprendimus dėl papildomo darbo bei savo gebėjimų ir žinių panaudojimo kitame darbe, pvz., universitetuose, mokslo projektuose ir kt. Pagal šias įstatymo pataisas įstaigos vadovas, kurio tarnybinė veikla per visą kadenciją buvo vertinta gerai ir (arba) labai gerai, į tos pačios valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos vadovo pareigas antrai kadencijai gali būti skiriamas be konkurso, o tai sudaro prielaidas formuoti profesionalų vadovų komandą, skatinti kviešti patyrusius vadovus iš privataus sektoriaus ateiti į valstybės tarnybą.

Nepaisant 2021 m. priimtų teisės aktų ir teisinio reguliavimo pokyčių valstybės tarnyboje liko neatsakyta nemažai esminių klausimų. Artimiausios ateities klausimai yra valstybės tarnautojų darbo užmokesčio, priemokų ir priedų mokėjimo klausimai, socialinių garantijų peržiūros problemos. Skirtingas teisinis reguliavimas statutiniais valstybės tarnautojams ir karjeros valstybės tarnautojams (Valstybės tarnybos įstatymas netaikomas statutiniais valstybės tarnautojams – *aut. past.*) dar labiau didina teisinę painiavą. Nėra aišku, ar Lietuvoje bus kuriama bendra valstybės tarnyba, ar bus kelios valstybės tarnybos, kurioms būdingas skirtingas teisinis reguliavimas. Nėra tiksliai reglamentuotas Darbo kodekso nuostatų taikymas valstybės tarnautojams, tai kelia nemažą painiavą ir dažnai tik teisminės praktikos pavyzdžiai užpildo šias spragas. Svarbus tęstinis darbas yra toliau derinti darbo teisės ir valstybės tarnybos teisės normas.

Šiuo metu vykdomo teisėkūros proceso ir teisinio reguliavimo tikslas yra apibrėžti esminius valstybės tarnybos plėtros principus ir tikslus, valstybės tarnautojų atrankos metodus, paremtus Lietuvos viešojo ir privataus sektoriaus patirtimi, užsienio valstybių patirtimi, gerąją praktika, socialinių garantijų sistemos sukūrimas. Tinkamas teisinis valstybės tarnybos reguliavimas padėtų išspręsti daugelį visuomenės ir valstybės problemų, sutelktų valstybės tarnautojus reikšmingoms valstybės iniciatyvoms ir projektams įgyvendinti.

Išvados

1. Valstybės tarnyba – nuolat kintantis ir tobulinamas institutas. Šis institutas yra vienas aktualiausių ir svarbiausių dėl savo esminės paskirties ir neginčijamas viešojo sektoriaus organizacinės struktūros prioritetas. Valstybės tarnybos profesionalumas veikia viešosios politikos

sprendimų realizavimo kokybę. Kad jis būtų užtikrinamas, specialistams keliami tam tikri reikalavimai, pavyzdžiui, būti nepriekaištingos reputacijos, laikytis veiklos ir tarnybinės etikos principų, visa tai įtvirtinta teisės aktuose ir pareigybių aprašymuose.

2. Esminiai pokyčiai ir problematika valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo kontekste siejami su vidiniais (valstybės tarnybos modernizavimu, efektyvumo ir skaidrumo užtikrinimu) ir išoriniais (naryste Europos Sąjungoje, socialiniais, ekonominiais, politiniais procesais) veiksniais. Analizuojamų problemų kontekste matyti, kad nėra sukurtas valstybės tarnautojų lūkesčius atrankoje į valstybės tarnybą, darbo užmokesčio bei kompetencijų modelio srityse užtikrinantis mechanizmas. Nors teisėkūros pagrindinį darbą atlieka patys valstybės tarnautojai, valstybės tarnybos teisinio reguliavimo sprendimai ir jų priėmimo tempai priklauso nuo valstybės politikų.
3. 2021 m. įgyvendinti reikšmingi pokyčiai – panaikintas valstybės tarnautojams būtinas leidimas dirbti kitą darbą pagal darbo sutartį, įstaigos vadovas, kurio tarnybinė veikla per kadenciją vertinta gerai ir (arba) labai gerai, į tos pačios valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos vadovo pareigas antrai kadencijai gali būti skiriamas be konkurso. Priemokos už papildomą darbo krūvį ir pavadavimą gali būti mokamos visus kalendorinius metus, panaikintas 6 mėnesių trukmės apribojimas. Ketinantis atsistatydinti savo noru valstybės tarnautojas privalo apie atsistatydinimą įspėti jį į pareigas priimančią asmenį ne vėliau kaip prieš 20 kalendorinių dienų vietoj ankstesnių 14 kalendorinių dienų, išskyrus atvejus, kai jį į pareigas priimančias asmuo sutinka įspėjimo terminą trumpinti, ir kiti teisinio reguliavimo pakeitimai. Patikslinta pareigybių metodika, atliekama naujų pareigybių aprašymų patikra.
4. Reikia pažymėti, kad 2021 m. priimti sprendimai ir teisinio reguliavimo pokyčiai tik iš dalies sprendžia valstybės tarnybos problemas. Pagrindiniai teisinio reguliavimo klausimai dėl ilgalaikės valstybės tarnybos plėtros išlieka neišspręsti. Pavyzdžiui, ar valstybės tarnyba Lietuvos Respublikoje bus bendra, ar turėsime kelias skirtingas valstybės tarnybas? Kaip bus toliau derinamos darbo teisės ir valstybės tarnybos teisės normos? Ar bus sukurta valstybės tarnautojų darbo apmokėjimo sistema, lanksčiai reaguojanti į ekonominius ir finansinius pokyčius?

Relevant Changes in Legal Regulation of Public Service and Directions of its Development in 2021

Mykolas Romeris University Law School

Institute of Public Law

Dr. Gintautas Vilkelis

E-mail: givil@mruni.eu

Summary. *The principal purpose of the amendments to the legal framework regulating civil service is to improve efficiency of the civil service, particularly focusing on the need to reform the personnel administration system both in state as well as municipal institutions. In 2021, amendments have been made to the Methodology for job description and evaluation of civil servants. The aim of this decision was to consistently phase out civil service positions that are intended for the performance of internal administration functions. Civil service positions shall be used for the performance of public administration functions only. Furthermore, public administration functions will not be performed by employees of state and municipal institutions working under employment contracts. As of 1 October 2021, before publishing a recruitment notice, the Civil Service Department will have to check the job descriptions of employees of state and municipal institutions working under employment contracts and will return them to the initiators for revision if necessary. Since 1 August 2021, the civil service selection process has been put through decentralisation, changes have been made to the civil service admission procedure and to the selection criteria, also remote recruitment has been increasingly seen as an option. All this is expected to shorten and simplify the recruitment procedures.*

On 23 December 2021, the Seimas of the Republic of Lithuania adopted an amendment to the Law on the Civil Service, which implements significant changes – civil servants are no longer required to obtain a permit to engage in other work under an employment contract, the head of an institution whose performance has been assessed as good and / or very good during his or her term of service may be appointed to the post of head of the same state or municipal institution or agency for a second term without competition. Additional pays for workload and replacement may be granted for the whole calendar year, the 6-month duration limit has been removed. A civil servant intending to resign must give notice of resignation to the appointing authority not later than 20 calendar days in advance, instead of the previous 14 calendar days, unless the appointing authority agrees to shorten the notice period and other regulatory changes.

These decisions are expected to contribute to the long-term goals of the civil service reform—namely, the creation of a flexible, efficient, and attractive civil service in Lithuania.

Keywords: *civil service, positions, admission to the civil service.*