

*ISSN 1648-2603*

KAUNO TECHNOLOGIJOS UNIVERSITETAS  
MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

# **VIEŠOJI POLITIKA IR ADMINISTRAVIMAS**

Nr. 27

**Vyriausieji redaktoriai:**

Prof. habil. dr. Vladislavas Domarkas, Kauno technologijos universitetas  
Doc. dr. Tadas Sudnickas, Mykolo Romerio universitetas

**Redaktorių kolegija:**

Prof. PhD Erik Aalbek, Aalborgo universitetas, Danija  
Prof. dr. Maria Aristiqueta, Pietų Floridos Universitetas, JAV  
Prof. PhD Larry Bakken, Hamlino universitetas, JAV  
Prof. PhD Howard Balanoff, Teksaso valstybinis universitetas, JAV  
Prof. dr. Viktorija Baršauskienė, Kauno technologijos universitetas  
Prof. dr. Eugenijus Chlivickas, Lietuvos viešojo administravimo lavintojų asociacija  
Prof. habil. dr. Eduardas Jančauskas, Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademija  
Prof. dr. Algis Krupavičius, Kauno technologijos universitetas  
Prof. dr. Alan Lawton, Hull universitetas, Jungtinė Karalystė  
Prof. habil. dr. Borisas Melnikas, Vilniaus Gedimino technikos universitetas  
Prof. habil. dr. Vladimiras Obrazcovas, Mykolo Romerio universitetas  
Prof. dr. Jolanta Paliduskaitė, Kauno technologijos universitetas  
Prof. dr. Rimantas Petrauskas, Mykolo Romerio universitetas  
Prof. dr. Alvydas Pumputis, Mykolo Romerio universitetas  
Prof. habil. dr. Stasys Puškorius, Mykolo Romerio universitetas  
Prof. dr. Alvydas Raipa, Kauno technologijos universitetas  
Doc. dr. Vainius Smalskys, Mykolo Romerio universitetas  
Dr. Jurgita Šiugzdinienė, Kauno technologijos universitetas  
Doc. dr. Rasa Šnapštienė, Kauno technologijos universitetas  
Prof. dr. Norbert Thom, Berno universitetas, Šveicarija  
Prof. dr. Theo Toonen, Leideno Universitetas, Olandija  
Prof. habil. dr. Edvins Vanags, Latvijos universitetas, Latvija  
Prof. dr. Michiel S. de Vries, Nijmegen universitetas, Olandija

**Šio numerio atsakingasis redaktorius**

Prof. habil. dr. Vladislavas Domarkas

**Atsakingasis sekretorius**

Doc. dr. Aleksandras Patapas

**Interneto svetainės adresai:**

<http://www.ktu.lt/vpa>  
<http://www.mruni.lt/leidyba.html>

**Redakcijos adresai:**

KTU Socialinių mokslų fakultetas  
Viešojo administravimo katedra  
K. Donelaičio g. 20  
44239 Kaunas  
El. paštas: vak@ktu.lt

MRU Viešojo administravimo fakultetas  
Viešojo administravimo katedra  
Ateities g. 20  
08303 Vilnius  
El. paštas: vak@mruni.lt

Leidžiama nuo 2002 metų

*ISSN 1648-2603*

KAUNAS UNIVERSITY OF TECHNOLOGY  
MYKOLAS ROMERIS UNIVERSITY

# **PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION**

No. 27

**Editors:**

Prof. Dr. Habil. Vladislavas Domarkas, Kaunas University of Technology  
Assoc. Prof. Dr. Tadas Sudnickas, Mykolas Romeris University

**Editorial Board**

Prof. PhD Erik Aalbek, Aalborg University, Denmark  
Prof. PhD Maria Aristiqueta, University of South Florida, USA  
Prof. PhD Larry Bakken, Hamline University, USA  
Prof. PhD Howard Balanoff, Southwest Texas State University, USA  
Prof. Dr. Viktorija Baršauskienė, Kaunas University of Technology  
Prof. Dr. Eugenijus Chlivickas, Lithuanian Association of Public Administration Trainers  
Prof. Dr. Habil. Eduardas Jančas, The General Jonas Žemaitis Military Academy of Lithuania  
Prof. Dr. Algis Krupavičius, Kaunas University of Technology  
Prof. Dr. Alan Lawton, University of Hull, United Kingdom  
Prof. Dr. Habil. Borisas Melnikas, Vilnius Gediminas Technical University  
Prof. Dr. Habil. Vladimiras Obrazcovas, Mykolas Romeris University  
Prof. Dr. Jolanta Paliduskaitė, Kaunas University of Technology  
Prof. Dr. Rimantas Petrauskas, Mykolas Romeris University  
Prof. Dr. Alvydas Pumputis, Mykolas Romeris University  
Prof. Dr. Habil. Stasys Puškorius, Mykolas Romeris University  
Prof. Dr. Alvydas Raipa, Kaunas University of Technology  
Assoc. Prof. Dr. Vainius Smalskys, Mykolas Romeris University  
Dr. Jurgita Šiugždinienė, Kaunas University of Technology  
Assoc. Prof. Dr. Rasa Šnapštienė, Kaunas University of Technology  
Prof. Dr. Norbert Thom, Bern University, Switzerland  
Prof. Dr. Theo Toonen, Leiden University, Netherlands  
Prof. Dr. Habil. Edvins Vanags, Latvijas universitetas, Latvija  
Prof. Dr. Michiel S. de Vries, University of Nijmegen, The Netherlands

**Editor of this issue**

Prof. Dr. Habil. Vladislavas Domarkas

**Executive secretary**

Assoc. Prof. Dr. Aleksandras Patapas

**Internet addresses:**

<http://www.ktu.lt/vpa>  
<http://www.mruni.lt/leidyba.html>

**Editorial offices:**

Department of Public Administration  
Faculty of Social Sciences  
Kaunas University of Technology  
K.Donelaičio str. 20  
44239 Kaunas,  
E-mail: vak@ktu.lt

Department of Public Administration  
Faculty of Public Administration  
Mykolas Romeris University  
Ateities str. 20  
08303 Vilnius  
E-mail: vak@mruni.lt

Published since 2002

## TURINYS

<b>Valstybės tarnybos vystymas</b>	Lietuvos valstybės tarnyba: sėkmės paslaptys ir tolesnio vystymo alternatyvos..... 7 <i>Jan-Hinrik MEYER-SAHLING</i> <i>Vitalis NAKROŠIS</i>
	Aukštesniosios valstybės tarnybos steigimo prielaidos Lietuvoje.... 16 <i>Jonas JAGMINAS</i> <i>Andrius VALICKAS</i>
	Žmogiškųjų išteklių vystymo modelio parengimas ir pagrindimas..... 26 <i>Jurgita ŠIUGŽDINIENĖ</i>
	Lyderystės raiška Lietuvos valstybės tarnyboje..... 36 <i>Eglė BUTKEVIČIENĖ</i> <i>Eglė VAIDELYTĖ</i> <i>Giedrius ŽVALIAUSKAS</i>
<b>Pilietinės visuomenės kūrimo teoriniai ir praktiniai aspektai</b>	Elektroninis dalyvavimas ir Lietuvos atstovaujamoji valdžia..... 45 <i>Rimantas PETRAUSKAS</i> <i>Eglė MALINAUSKIENĖ</i> <i>Gintarė PARAŽINSKAITĖ</i> <i>Neringa VEGYTĖ</i>
	Klientų dalyvavimas viešosiose paslaugose: bendrasis paslaugų kūrimas..... 54 <i>Alvydas RAIPA</i> <i>Evendželina PETUKIENĖ</i>
<b>Valstybės ir savivaldybių tarnautojų motyvavimo aspektai</b>	Savivaldybės socialinių darbuotojų praktiniai motyvavimo aspektai..... 63 <i>Lina MARCINKEVIČIŪTĖ</i> <i>Rūta PETRAUSKIENĖ</i>
	Valstybės tarnautojų socialinės garantijos: Europos Sąjungos šalių patirtis..... 69 <i>Aušra VAISVALAVIČIŪTĖ</i>
<b>Regionų ir savivaldybių valdymo problemos</b>	Viešojo valdymo sistemos decentralizacija: turinys, privalumai ir trūkumai..... 79 <i>Jūratė BALTUŠNIKIENĖ</i>
	Šiuolaikinės apskričių ir regionų valdymo problemos Lietuvos Respublikoje..... 90 <i>Gintaras ŽILINSKAS</i>
<b>Valdymo ir administravimo istoriniai aspektai</b>	Administracinės reformos Rusijos valdomoje Lietuvos teritorijoje XVIII a. pabaigoje – XIX a. pradžioje..... 101 <i>Antanas ŠENAVIČIUS</i> <i>Vainius SMALSKYS</i>
<b>Knygų apžvalga</b>	Valstybės tarnyba svetur: raida ir tendencijos..... 109 <i>Gediminas BUBNYS</i>
<b>Informacija</b>	Atmintinė žurnalo publikacijų autoriams..... 110

## CONTENTS

<b>Development of Public Service</b>	The Lithuanian Civil Service: Secrets of Success and Alternatives for Further Development..... 7 <i>Jan-Hinrik MEYER-SAHLING</i> <i>Vitalis NAKROŠIS</i>
	The Assumptions for Senior Civil Service in Lithuania..... 16 <i>Jonas JAGMINAS</i> <i>Andrius VALICKAS</i>
	Development and Substantiation of the of Human Resource Development Model..... 26 <i>Jurgita ŠIUGŽDINIENĖ</i>
	Leadership in Lithuanian Civil Service..... 36 <i>Eglė BUTKEVIČIENĖ</i> <i>Eglė VAIDELYTĖ</i> <i>Giedrius ŽVALIAUSKAS</i>
<b>Theory and Practice of Civil Society Development</b>	E-Participation in Lithuanian Representative Power..... 45 <i>Rimantas PETRAUSKAS</i> <i>Eglė MALINAUSKIENĖ</i> <i>Gintarė PARAŽINSKAITĖ</i> <i>Neringa VEGYTĖ</i>
	Customer Participation in Public Services: Co-production of services..... 54 <i>Alvydas RAIPA</i> <i>Evendželina PETUKIENĖ</i>
<b>Motivation of Civil Servants</b>	Practical Aspects of Social Workers' Motivation..... 63 <i>Lina MARCINKEVIČIŪTĖ</i> <i>Rūta PETRAUSKIENĖ</i>
	Social Guarantees of Public Servants: an Experience of the EU Member States..... 69 <i>Aušra VAISVALAVIČIŪTĖ</i>
<b>Problems of Local and Regional Governance</b>	Decentralization of Public Governance System: Content, Advantages and Disadvantages..... 79 <i>Jūratė BALTUŠNIKIENĖ</i>
	Contemporary Problems of Governance Transformation of Counties and Regions in Lithuania..... 90 <i>Gintaras ŽILINSKAS</i>
<b>Historical Aspects of Governance</b>	Administrative Reforms in the Lithuanian Territory Governed by Russia: end of XVIII - beginning of XIX Century..... 101 <i>Antanas ŠENAVIČIUS</i> <i>Vainius SMALSKYS</i>
<b>Book Review</b>	Public Service Abroad: Development and Tendencies..... 109 <i>Gediminas BUBNYS</i>
<b>Information</b>	Notes for Contributors..... 111

## Lietuvos valstybės tarnyba: sėkmės paslaptys ir tolesnio vystymo alternatyvos

Jan-Hinrik Meyer-Sahling

Notingamo universitetas  
University Park, Nottingham NG7 2RD, Jungtinė Karalystė

Vitalis Nakrošis

Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas, Vilniaus universitetas  
Vokiečių g. 10, LT-01130, Vilnius

2009 metais organizacijos SIGMA tyrėjams atlikus naujųjų Europos Sąjungos (toliau – ES) šalių narių, kurios 2004 m. įstojo į ES, valstybės tarnybų vertinimą, Lietuvos valstybės tarnybos atitiktis Europos viešojo administravimo principams buvo įvertinta geriausiai. Straipsnyje siekiama nustatyti svarbiausias palankaus Lietuvos valstybės tarnybos vertinimo priežastis. Parodyta, kad palyginti su kitomis Rytų ir Vidurio Europos šalimis, Lietuvos valstybės tarnybos vystymuisi būdingas santykinis tęstinumas ir nuoseklumas. Be to, straipsnyje pateikiamos tolesnės Lietuvos valstybės tarnybos vystymo alternatyvos: valstybės tarnybos stabilizacija bei konsolidacija ir nuosaiki vadybinė reforma. Šioms alternatyvoms įgyvendinti pateikiamos trumpojo ir vidutinio laikotarpio rekomendacijos, skirtos Lietuvos sprendimų priėmėjams.

**Raktažodžiai:** valstybės tarnyba, žmogiškųjų išteklių valdymas, valstybės tarnybos reforma, valdžios įstaigos.

**Keywords:** the civil service, human resource management, civil service reform, public administration institutions.

### Įvadas

Europos Komisijos ir tarptautinės Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos OECD (angl. *Organisation for Economic Co-operation and Development*) programos SIGMA (angl. *Support for Improvement in Governance and Management*), teikiančios pagalbą valdymui ir vadybai gerinti, 2009 m. ataskaitoje, vertinant naujųjų ES šalių narių (Lietuvos, Latvijos, Estijos, Vengrijos, Slovėnijos, Slovakijos, Lenkijos,

Čekijos) valstybės tarnybų atitiktį Europos viešojo administravimo principams ir valstybės tarnybos reformų trajektorijas po 2004 m., buvo akcentuota, kad Lietuva padarė didžiausią pažangą, o po 2004 m. Lietuva konstruktyviausiai tęsė valstybės tarnybos reformas [5, p. 82].

Tai nebuvo pirmasis palankus Lietuvos valstybės tarnybos įvertinimas. 2006 m. Pasaulio banko ataskaitoje Lietuvai pagal teisinę valstybės tarnybos pagrindą buvo suteiktas trečiasis aukščiausias reitingas (kartu su Latvija), pagal valstybės tarnybos politizaciją - antrasis (geriausias tarp visų Rytų ir Vidurio Europos šalių), o pagal valstybės tarnautojų paskatas – trečiasis (antrasis geriausias po Latvijos) [12, p. 34, 36, 38]. 2003 m. OECD/SIGMA ataskaitoje Lietuvos valstybės tarnyba irgi buvo gerai įvertinta, nurodant, kad „Lietuvos valstybės tarnybos įstatymas iš esmės suderintas su ES šalyse narėse taikomais principais ir standartais“, o „valstybės tarnybos valdymo sistema gerai sudaryta“ [8, p. 3, 18].

---

Jan-Hinrik Meyer-Sahling – Notingamo universiteto Europos politikos dėstytojas, socialinių mokslų daktaras.  
E. paštas J.Meyer-sahling@nottingham.ac.uk

Vitalis Nakrošis – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto docentas, socialinių mokslų daktaras  
E. paštas vitalis.nakrosis@tspm.vu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2009 m. vasario mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2009 m. kovo mėn.

Šiame straipsnyje siekiama nustatyti svarbiausias palankaus Lietuvos valstybės tarnybos vertinimo priežastis, pateikti tolesnės Lietuvos valstybės tarnybos vystymosi alternatyvas ir rekomendacijas, kaip jas įgyvendinti. Čia Lietuva lyginama su kitomis Rytų ir Vidurio Europos šalimis, kurios įstojo į ES 2004 m., atsižvelgiama į žmogiškųjų išteklių vystymo tendencijas senose ES šalyse narėse. Straipsnyje remiamasi 2009 m. SIGMA ataskaita „Valstybės tarnybos reformos tęstinumas Rytų ir Vidurio Europoje, įstojus į ES“, kurios autorius yra Jan-Hinrik Meyer-Sahling [4], ir bendra šio straipsnio autorių studija „Lietuvos valstybės tarnybos modernizavimo gairės“ [5].

### Lietuvos valstybės tarnybos sėkmės priežastys

Kokybinės lyginamosios analizės rezultatai rodo, kad Lietuvos ir kitų Baltijos šalių valstybės tarnybos labai gerai atitinka Europos viešojo administravimo principus dėl mažos valstybės tarnybos politizacijos. Šio straipsnio autoriai atliko daugia-reikšmių kintamųjų kokybinę lyginamąją analizę, kurioje atitiktis Europos viešojo administravimo principams buvo priklausomas kintamasis, o valstybės tarnybos modelis ir politizacija – nepriklausomi kintamieji. *1 lentelėje*, kurioje pateikti šios analizės rezultatai, matyti, kad nepaisant skirtingo valstybės tarnybos modelio (Lietuvoje karjeros valstybės tarnybos modelio bruožai sudaro 71 proc., o Estijoje – tik 35 proc.) Baltijos šalims būdinga santykinai maža politizacija.

Rengiant šiuos darbus 2008 m. buvo išnagrinėti įvairūs valstybės tarnybos šaltiniai (antriniai šaltiniai, Lietuvos teisės aktai, Valstybės tarnybos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos veiklos ataskaitos), atlikta Lietuvos ir kitų naujųjų ES šalių narių valstybės tarnautojų apklausa, įvykdyta Lietuvos valstybės tarnautojų interviu programa ir valstybės tarnybos ekspertų apklausa, atlikta apklausų ir interviu duomenų analizė.

Politicizacijos lygis apskaičiuotas pagal 2008 m. SIGMA valstybės tarnautojų apklausos rezultatus: teiginiui „politinės partijos ministerijose priima į darbą savo rėmėjus“ Lietuvoje pritarė tik 22 proc. apklaustų valstybės tarnautojų, o Lenkijoje – net 62 proc. Valstybės tarnybos modelis buvo nustatytas pagal EPAN (angl. *European Public Administration Network*) apklausos rezultatus: karjeros modeliu laikoma valstybės tarnyba, kurioje karjeros modelio bruožų daugiau negu 60 proc., postų modeliu – valstybės tarnyba, kurioje karjeros modelio bruožų mažiau negu 60 proc. [2, p. 10]. Atitiktis Europos viešojo administravimo principams nustatytas pa-

gal 2009 m. SIGMA ataskaitą [5]: visų Baltijos šalių atitiktis Europos viešojo administravimo principams didelė, nes viršija 60 proc. (žr. 1 pav.).

**1 lentelė. Naujųjų ES šalių narių kokybinė lyginamoji analizė pagal valstybės tarnybos politizacijos, valstybės tarnybos modelio ir atitikties Europos viešojo administravimo principams kintamuosius**

Šalis	Valstybės tarnybos politizacija	Valstybės tarnybos modelis	Atitiktis Europos viešojo administravimo principams
	0 - maža politizacija 1 – didelė politizacija	0 - karjeros modelis 1 - postų modelis	0 - maža atitiktis 1 - didelė atitiktis
Lietuva	0	0	1
Latvija Estija	0	1	1
Lenkija	1	0	0
Slovėnija Slovakija Čekija	1	1	0

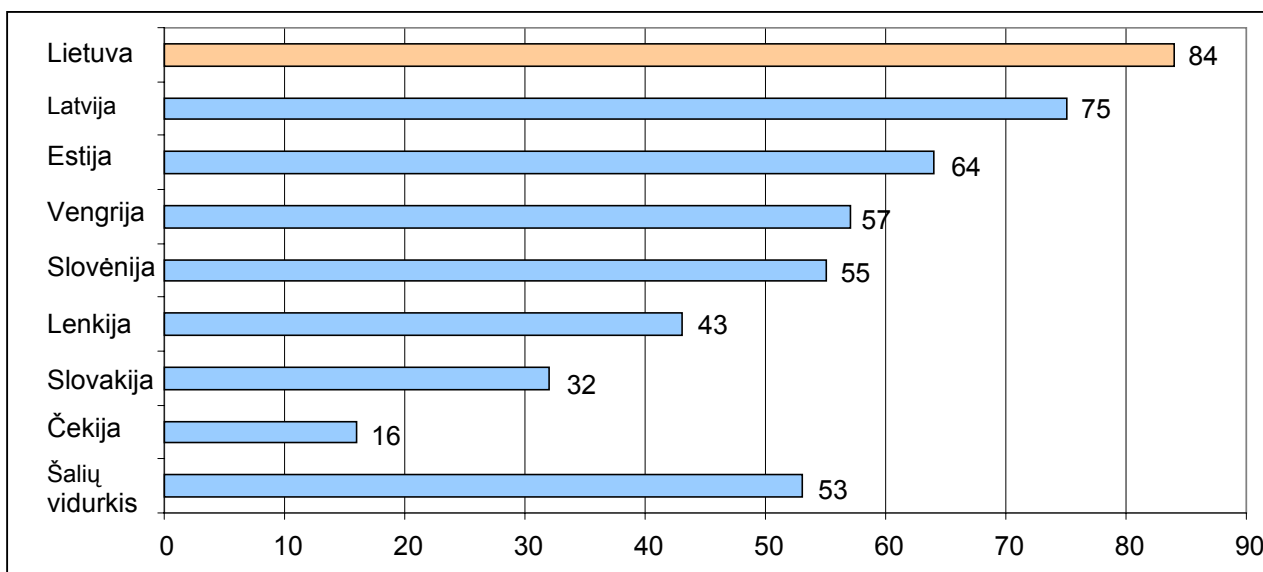
Lietuvai stojant į ES, valstybės tarnybos reformoms turėjo įtakos ES. Europos Komisija darė didelę įtaką valstybės tarnybos reformoms šalyse kandidatėse naudojamos tokias priemonės: „vartų saugojimą“, geriausios praktikos perteikimą ir priežiūrą, teisinius ir institucinius modelius, techninę pagalbą ir „Dvynių“ programa, kitas ES paramos programas. Pavyzdžiui, 1999 m. buvo skubama priimti *Valstybės tarnybos įstatymą* LR Seime, kad Europos Komisijos nuomonė apie Lietuvos pažangą stojant į ES būtų palankesnė [7, p. 136].

Anot Lietuvos valstybės tarnybos ekspertų iš viešojo ir privataus sektorių, ES padarė didelę įtaką valstybės tarnybos reformai Lietuvoje. Tai rodo svertinis indeksas (žr. *2 lentelę*), kuris buvo apskaičiuotas taip: 1 balas suteikiamas už atsakymą „visiškai sutinku“, 0,75 balo – už atsakymą „sutinku“, 0,5 balo – už neutralų atsakymą, 0,25 balo – už atsakymą „nesutinku“, 0 balų – už atsakymą „visiškai nesutinku“.

Ekspertų nuomone, ES turėjo didžiausią įtaką valstybės tarnybos programos vystymuisi (86,10 balo iš 100) ir *Valstybės tarnybos įstatymo* priėmimui (83,33), kiek mažesnę - prie už valstybės tarnybą atsakingos institucijos (Valstybės tarnybos departamento) stiprinimui (77,77). Tačiau ES įtaka buvo

šiek tiek mažesnė didinant vadovujančias pareigas einančių valstybės tarnautojų profesionalumą (69,44),

dar mažesnė – mažinant šių tarnautojų kaitą (63,88) ir didinant jų darbo užmokestį (58,33).



1 pav. Naujųjų ES šalių narių atitiktis Europos viešojo administravimo principams: 2008 m. indeksas

*Pastaba:* aukščiausias (100 balų) indeksas reiškia visišką valstybės tarnybos atitiktį Europos viešojo administravimo principams, o žemiausias (0 balų) indeksas – visišką šiems principams neatitiktį.

*Šaltinis:* J.-H. Meyer-Sahling. *Post-Accession Sustainability of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe*. Paris: OECD-SIGMA Publications, 2009.

**2 lentelė. ES ištraukimo į Lietuvos valstybės tarnybos vystymąsi aktyvumas dar Lietuvai neįstojus į ES ir jau tapus jos nare (balais iš 100)**

ES ištraukimas	Svertinis indeksas
<i>Iki narystės ES</i>	
Skatino ir suteikė informacijos apie valstybės tarnybos programų plėtrą	86,10
Privertė mano šalyje priimti Valstybės tarnybos įstatymą	83,33
Sustiprino už valstybės tarnybą atsakingos institucijos padėtį	77,77
Padidino vadovujančias pareigas einančių valstybės tarnautojų profesionalumą ministerijų administracijose	69,44
Stabilizavo (sumažino kaitą) tarp tarnautojų, kurie eina vadovujančias pareigas ministerijų administracijose	63,88
Padėjo didinti vadovujančias pareigas einančių valstybės tarnautojų darbo užmokestį ministerijų administracijose	58,33
<i>Tapus ES nare</i>	
Lietuvos Vyriausybėje sumažėjo valstybės tarnybos reformos interesas	38,89

*Šaltinis:* Devynių Lietuvos valstybės tarnybos ekspertų apklausos duomenys, 2007 m.

Lietuvoje buvo efektyviai išnaudota ES parama valstybės tarnybos srityje. 1997-2005 m. Lietuvoje buvo įgyvendinti trys svarbiausi programos PHARE projektai valstybės tarnybos srityje (žr. 3 lentelę).

**3 lentelė. Svarbiausi programos PHARE projektai Lietuvoje valstybės tarnybos srityje 1997-2005 m.**

Nr.	PHARE projekto pavadinimas	Pagrindinė atsakinga institucija	Įgyvendinimo laikotarpis
1.	PHARE administracinės reformos projektas	Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerija	1997-1998 m.
2.	PHARE projektas „Viešojo administravimo paslaugų stiprinimas“	Lietuvos viešojo administravimo institutas	2000-2002 m.
3.	PHARE projektas „Valstybės tarnybos valdymo tobulinimas“	Valstybės tarnybos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos	2003-2005 m.

Vykdam pirmąjį administracinės reformos projektą labiausiai buvo rūpinamasi, kaip parengti 1999 m. *Valstybės tarnybos įstatymo* projektą. Antrasis projektas - „Viešojo administravimo paslaugų stiprinimas“ - buvo skirtas valstybės tarnautojų mokymo paslaugoms, kurias teikia Lietuvos viešojo administravimo institutas, tobulinti. Trečiasis projektas - „Valstybės tarnybos valdymo tobulinimas“ - labiausiai prisidėjo stiprinant Valstybės tarnybos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos pajėgumus [11, p. 34]. Nuo 2006 m. Lietuvoje pradėtos naudoti Europos socialinio fondo lėšos valstybės tarnautojams mokyti.

*Politiniai Lietuvos valdžios išipareigojimai* buvo kita Lietuvos valstybės tarnybos sėkmės priežastis. Tiek ir neįstojus, tiek ir įstojus į ES valstybės tarnybos reforma buvo ir yra svarbi Lietuvos valdžios politinės darbotvarkės dalis. 2004 m. patvirtintoje *Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijoje* buvo numatyti šie tikslai: didinti valstybės tarnybos administracinius gebėjimus ir gerinti valstybės tarnautojo įvaizdį. Svarstant įvairius valstybės tarnybos klausimus, dalyvavo Lietuvos įstatymų leidžiamosios valdžios ir vykdomosios valdžios (Vyriausybės ir Prezidento) institucijų atstovai. 2007 m. apklaustieji Lietuvos ekspertai nesutinka su teiginiu, jog įstojus į ES sumažėjo Lietuvos Vyriausybės interesus toliau reformuoti valstybės tarnybą (svertinis indeksas sudaro tik apie 39 balus iš 100 (žr. 2 lentelę). Tuo Lietuva skiriasi nuo kitų Rytų ir Vidurio Europos šalių, kuriose joms įstojus į ES politinės valdžios dėmesys valstybės tarnybos reformai sumažėjo.

Lietuvoje susidarė pakankami *centrinės valdžios pajėgumai*, reikalingi valstybės tarnybos politikai koordinuoti ir kontroliuoti. Remiantis 2009 m. SIGMA ataskaita, tik Lietuvoje (ir kiek mažiau Latvijoje) buvo sukurta ir išlaikyta tinkama valstybės tarnybos valdymo struktūra, o Valstybės tarnybos departamentui prie Vidaus reikalų ministerijos būdingas veiklos stabilumas ir pajėgumas [4, p. 30]. Šis 2002 m. įsteigtas departamentas Lietuvoje tapo vienintele institucija, atsakinga už valstybės tarnybą. Tuo tarpu valstybės tarnybos valdymo institucijoms Lenkijoje, Vengrijoje ir Slovėnijoje būdingas nestabilumas ir netikrumas, Estijoje – valdžios fragmentacija tarp kelių institucijų, o Čekijos ir Slovakijos atsakingoms institucijoms - silpnas pajėgumas [4, p. 26].

Apibendrinant galima daryti išvadą, kad, palyginti su kitomis naujosiomis ES šalimis, Lietuvos valstybės tarnybos vystymuisi būdingas santykinis tęstinumas ir nuoseklumas. Lietuvoje laipsniškai mažėjo politizacija, didėjo valstybės tarnybos valdymo ir pačių Lietuvos valstybės tarnautojų profesionalumas. Jeigu Lietuvai stojant į ES Europos Komisija darė didelę įtaką

valstybės tarnybos reformai, tai įstojus į ES valstybės tarnybos klausimai tapo Lietuvos politinės valdžios išipareigojimų dalimi. Skirtingai nuo Lietuvos (ir iš dalies Latvijos), kitoms Rytų ir Vidurio Europos šalims būdinga atsitiktinė valstybės tarnybos reforma, kurios iniciatyvos prasidėdavo ir vėl sustodavo [4].

### **Lietuvos valstybės tarnybos atitiktis Europos viešojo administravimo principams**

2009 m. SIGMA ataskaitoje naujųjų ES šalių narių valstybės tarnybų atitiktis Europos viešojo administravimo principams buvo vertinamas pagal šiuos principus: 1) valstybės tarnybos patikimumą ir teisinį tikrumą, 2) atvirumą ir skaidrumą, 3) teisinę atskaitytomybę, 4) efektyvumą ir rezultatyvumą, 5) neutralumą, profesinį dorumą, proporcingumą. Lietuvos atitiktis Europos viešojo administravimo principams buvo įvertintas geriausiai: 84 balai iš 100, esant 53 balų vidurkiui (žr. 1 pav.).

Palankus Lietuvos valstybės tarnybos vertinimas nereiškia, jog Lietuvoje neturi toliau vykti žmogiškųjų išteklių valdymo reforma. Lietuvos valstybės tarnybos sistema turi tam tikrų trūkumų, kuriuos reikia ištaisyti. Lietuvos valstybės tarnybos atitiktis Europos viešojo administravimo principams skiriasi pagal skirtingas valstybės tarnybos funkcijas (žr. 4 lentelę).

#### **4 lentelė. Lietuvos atitiktis Europos viešojo administravimo principams pagal valstybės tarnybos funkcijas 2008 m.**

<i>Nr.</i>	<i>Valstybės tarnybos funkcija</i>	<i>Atitikties laipsnis</i>
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-Sahling, V. Nakrošis. *Modernising the Lithuanian Civil Service*. Vilnius, 2009.

Lietuvoje buvo sukurtas geras teisinis valstybės tarnybos pagrindas, kurio nuostatos faktiškai taikomos valdant žmogiškuosius išteklius. Tačiau šiam

teisiniam pagrindu būdingas sudėtingumas ir nestabilumas, kurio viena iš priežasčių yra „aiškiai suformuluotos valstybės tarnybos plėtros koncepcijos trūkumas“ [14, p. 54]. Taip pat Lietuvos valstybės tarnybos dydis tik vidutiniškai atitinka Europos viešojo administravimo principus. Tai daugiausia susiję su tuo, jog centrinės valdžios ir savivaldybių įstaigose, be valstybės tarnautojų (2007 m. jų buvo 29 390), dirba vis daugiau šio statuso neturinčių darbuotojų (2007 m. - 25 957). Nors dalis šių darbuotojų atlieka viešojo administravimo funkcijas, jų statusą reglamentuoja *Darbo kodeksas* [5, p. 16].

Lietuvos valstybės tarnautojų karjeros sistema gerai atitinka Europos viešojo administravimo principus. 62,07 proc. Lietuvos valstybės tarnautojų pritaria, jog jų ministerijose pareigų paaugstinimas priklauso nuo gerų individualių veiklos rezultatų“ (naujųjų ES šalių vidurkis sudaro tik 42,25 proc.) [6, p. 25-26]. Tačiau mažiausiai Europos viešojo administravimo principus Lietuva atitinka aukštesniosios valstybės tarnybos srityje. Nors daugelyje Vakarų Europos šalių buvo įkurtos aukštesniosios valstybės tarnybos sistemos [3], Lietuvoje valstybės tarnautojų, kurie eina vadovaujančias pareigas, valdymui beveik netaikomos specialiosios nuostatos (išskyrus dėl valdžios įstaigų vadovų vertinimo, aukščiausiųjų kategorijų valstybės tarnautojų mokymo). Tačiau Lietuvoje nesūlyama kurti centralizuotos aukštesniosios valstybės tarnybos ar atskiro tokių valstybės tarnautojų korpuso, atsižvelgiant į jo politizacijos galimybę (pavyzdžiui, dėl šios priežasties bandymai kurti atskirus tokių tarnautojų korpusus Vengrijoje ir Slovakijoje buvo nesėkmingi) [5, p. 44].

Remiantis 2009 m. SIGMA ataskaita Lietuvos darbo užmokesčio sistema yra gana skaidri, bet nepakankamai konkurencinga [5, p. 55]. Ši sistema nepakankamai orientuota į rezultatą: tik 31 proc. Lietuvos valstybės tarnautojų mano, jog už gerą veiklą skiriamas didesnis darbo užmokestis (Estijoje taip mano 50 proc. tarnautojų, o visų naujųjų ES šalių narių vidurkis yra 32 proc.). Todėl Lietuvoje tikslinga atkreipti dėmesį į darbo užmokesčio sistemos, kuri 2004 m. buvo pasiūlyta Pasaulio banko ataskaitoje, alternatyvą. Šioje ataskaitoje buvo rekomenduota pritaikyti integruotą darbo užmokesčio sistemą, pagal kurią papildomos įmokos būtų įvestos esamoje kategorijų sistemoje [14]. Ji galėtų pakeisti dabartinę sistemą, kurioje pareiginė alga ir priedai už stažą ir klasę skaičiuojami atskirai.

### Politiniai iššūkiai Lietuvos valstybės tarnybos reformai

Lietuvoje reikia reaguoti į politinius iššūkius valstybės valdymui, įgyvendinti politinius valstybės poli-

tikos prioritetus. Svarbiausias 2009-2010 m. politinis prioritetas - pasiekti geresnių valstybės politikos rezultatų su mažesniais finansiniais ištekliais. 2008 m. LR Seimo rinkimų programų analizė rodo, jog dešinišios ir centro dešinės partijos (ypač Tėvynės Sąjunga - Lietuvos krikščionys demokratai, Liberalų ir centro sąjunga, Liberalų sąjūdis), sudarančios valdančiąją daugumą, pasisako už valstybės valdymo reformas, kurios pagrįstos vadybiniu modeliu [6]. *2008-2012 metų Lietuvos Vyriausybės programoje* planuojama parengti valstybės tarnybos plėtotės koncepciją, pagal kurią būtų modernizuojama Lietuvos valstybės tarnyba. Šioje programoje numatytos kelios vadybinės reformos priemonės: dėl efektyvios valstybės tarnautojų motyvavimo sistemos, orientuotos į rezultatus, dėl kompetencijų valdymo modelio diegimo ir kt.

Šio straipsnio autoriai atliko kitą daugiareikšmių kintamųjų kokybinę lyginamąją analizę, kurioje veiklos valdymo sistemos vertinimas buvo priklausomas kintamasis, o viešojo administravimo tradicija ir valstybės tarnybos modelis – nepriklausomi kintamieji. Viešojo administravimo tradicija buvo suskirstyta pagal viešojo administravimo literatūrą į kontinentinę, anglosaksų ir Šiaurės šalių tradiciją. Valstybės tarnybos modelis nustatytas remiantis minėtos EPAN apklausos rezultatais [2, p. 10]. Veiklos valdymo sistemos vertinimas paimtas iš G. Bouckaerto ir J. Halligano knygos [1].

Kokybinės lyginamosios analizės rezultatai rodo (žr. 5 lentelę), kad pažangios veiklos valdymo

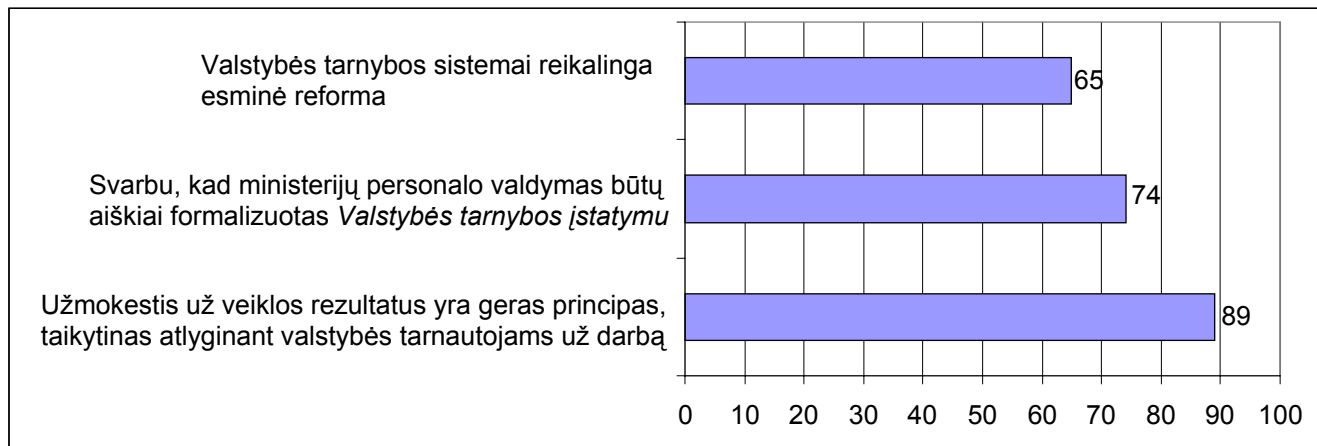
5 lentelė. ES šalių narių kokybinė lyginamosios analizės pagal viešojo administravimo tradicijos, valstybės tarnybos modelio ir veiklos valdymo sistemos kintamuosius

Šalis	Viešojo administravimo tradicija	Valstybės tarnybos modelis	Veiklos valdymo sistemos vertinimas
	0 - kontinentinė tradicija 1 - anglosaksų, šiaurės tradicija	0 - karjeros modelis, 1 - postų modelis	0-pradinis veiklos valdymas 1-pažangus veiklos valdymas
Graikija, Vokietija, Prancūzija	0	0	0
Jungtinė Karalystė, Švedija	1	1	1
Olandija	0	1	1

sistemos, kurios buvo sukurtos Jungtinėje Karalystėje, Olandijoje ar Švedijoje, susijusios ne su viešojo administravimo tradicija, o su šiose šalyse taikomu postų valstybės tarnybos modeliu (Olandijoje karjeros modelio bruožai sudaro 59 proc., Švedijoje ir Jungtinėje Karalystėje – 24 proc.). Todėl diegiant į rezultatus orientuotą valdymą Lietuvoje, reikia didinti žmogiškųjų išteklių valdymo lankstumą. Tačiau Lietuvai nesiūloma pereiti prie postų valstybės tarnybos modelio.

2008 m. SIGMA atliktos valstybės tarnautojų apklausos duomenys rodo, jog Lietuvos valstybės

tarnautojai palaiko reformų įgyvendinimą valstybės tarnyboje (žr. 2 pav.). 65 proc. Lietuvos valstybės tarnautojų sutinka, kad Lietuvos valstybės tarnybai reikalingos esminės reformos. Kiti du teiginiai rodo Lietuvos valstybės tarnautojų lūkesčius dėl valstybės tarnybos reformos modelio. 74 proc. Lietuvos valstybės tarnautojų sutinka, kad personalo valdymas ministerijose turi būti aiškiai formalizuotas įstatymu. Tai reiškia, kad žmogiškųjų išteklių valdymas turi būti pagrįstas *Valstybės tarnybos įstatymu* (kaip visose Vakarų Europos šalyse, išskyrus Jungtinę Karalystę).



2 pav. Lietuvos valstybės tarnautojų pozicija dėl valstybės tarnybos reformos, 2008 m.

Lietuvos valstybės tarnautojai palaiko darbo užmokestį, susijusį su veiklos rezultatais, o ne pagrįstą tarnybos stažu. Tai reiškia, kad valstybės tarnautojams priimtina lankstesnė žmogiškųjų išteklių vadyba ministerijose ir kitose valdžios įstaigose.

### Nuosaikios vadybinės reformos alternatyva

Atsižvelgiant į Lietuvos pasiekimus ir atitikties Europos viešojo administravimo principams laipsnį, viena iš Lietuvos valstybės tarnybos vystymo alternatyvų būtų tolesnis valstybės tarnybos konsolidavimas ir stabilumo išlaikymas trumpuoju 2009-2010 m. laikotarpiu. Šiuo laikotarpiu būtų siekiama didinti Lietuvos valstybės tarnybos atitiktį Europos viešosios administravimo principams, ypač tokiose srityse kaip valstybės tarnybos dydis, aukštesnioji valstybės tarnyba, darbo užmokestis.

Atsižvelgiant į politinius iššūkius ir Lietuvos valstybės tarnautojų lūkesčius, vidutiniu laiku iki 2012 m. pabaigos tikslinga suformuoti nuosaikios valstybės tarnybos vadybinio vystymo alternatyvą. Svarbiausios šios vidutinio laikotarpio

reformos prielaidos yra dvi. Pirma, Lietuvoje turi būti išlaikyta santykinai *maža Lietuvos valstybės tarnybos politizacija*, nes politizuotos valstybės tarnybos aplinkoje kyla grėsmė net ir nuosaikioms vadybinėms reformoms, kurioms vykstant valdžios įstaigų vadovai laisviau atlieka įvairius veiksmus. Antra, žmogiškųjų išteklių (arba indėlių) valdymo lankstumas turi būti siejamas su *efektyvesne Lietuvos valdžios įstaigų veiklos rezultatų kontrole*. Todėl Lietuvoje reikia tobulinti strateginį valdymą diegiant veiklos rezultatų stebėsenos ir vertinimo sistemas. Tačiau siekiant šio strateginio tikslo svarbu, kad esamoms problemoms spręsti ir valstybės politikos uždaviniams siekti valstybės tarnautojai turėtų daugiau analitinių įgūdžių, kurių jie gali įgyti studijuodami aukštesiose mokyklose ar besimokydami valstybės tarnautojų mokymo įstaigose.

Nuosaiki vadybinė reforma būtinai turi remtis minėtais Europos viešojo administravimo principais, daugiau dėmesio teikiant lankstumui ir skaidrumui (žr. 3 pav.). Reikia, kad žmogiškųjų išteklių valdymas Lietuvos valdžios įstaigose taptų lankstesnis ir kad būtų didinamas personalo valdymo skaidrumas. Valstybės tarnautojų priėmimas į darbą ir jų atleidimas iš jo turėtų išlikti

detaaliai reglamentuotas, daugiau lankstumo galimybių numatant esamam valdžios įstaigų personalui valdyti [6, p. 56-57].



3 pav. Nuosaikus vadybinis valstybės tarnybos reformos modelis

Lietuvos valstybės tarnybą galima padaryti *lankstesne* keliais būdais. Pirma, valstybės tarnybos teisinis pagrindas gali būti šiek tiek supaprastintas, Valstybės tarnybos įstatyme nustatant bendrus principus ir svarbiausias nuostatas, atsakomybę už detalios tvarkos nustatymą skiriant atsakingoms vykdomosios valdžios institucijoms (Vyriausybei, Vidaus reikalų ministerijai, Valstybės tarnybos departamentui prie VRM). Antra, nors labiausiai lankstumas atsispindi planuojant personalo skaičių ir darbo užmokesčio fondą, nerekomenduojama greitai atsisakyti etatų limito ar atskiro darbo užmokesčio fondo nustatymo. Bet koks supaprastinimas (pavyzdžiui, galimybė planuoti visas einamąsias išlaidas vienoje biudžeto eilutėje) turėtų būti detalčiai išnagrinėtas ir išbandytas. Trečia, atsižvelgiant į tai, kad Lietuvos ministerijoms ir kitoms valdžios įstaigoms būdinga hierarchinė struktūra, turinti daug vertikalinių lygių ir vadovų (pavyzdžiui, 2007 m. Lietuvos ministerijose vadovai sudarė 23 proc. visų darbuotojų), naudinga siekti struktūrinių pokyčių Lietuvos valdžios įstaigose, kurie užtikrintų horizontalesnio pobūdžio valdymą. Ketvirta, kai kurios valstybės tarnybos funkcijos gali būti valdomos lanksčiau: pavyzdžiui, galima taikyti praktines užduotis atrenkant valstybės tarnautojus ar numatyti lakstesnį darbo laiką valdžios įstaigose.

Tačiau kad nebūtų nukrypta nuo Europos viešojo administravimo principų, didesnis lankstumas turi būti derinamas su didesniu *skaidrumu* valstybės tarnyboje. Skaidrumo gali būti siekiama taip pat keliais būdais. Pirma, galima suvienodinti personalo statusą valdžios įstaigose (pavyzdžiui, aiš-

kiau atskiriant valstybės tarnautojų ir darbuotojų pareigybes). Antra, reikia griežtinti nuostatas dėl valstybės tarnautojų pareigų ir užtikrinti jų geresnį taikymą, pavyzdžiui, naudojant turto ir pajamų deklaravimą, įvedant etikos kodeksą, taikant tarnybinių nusižengimų nuostatas. Trečia, kai kurių valstybės tarnybos funkcijų valdymas gali tapti skaidresnis: pavyzdžiui, tai galima padaryti atrenkant pakaitinius tarnautojus organizuojant supaprastintą konkursą, viešai skelbiant darbo užmokesčių internete ar skelbiant konkursų vadovų pareigoms rezultatus.

Labai svarbu Lietuvos valstybės tarnyboje įvesti kelias modernias žmoniškųjų išteklių valdymo priemones. Pirma, svarbu pripažinti tam tikrą dalį valstybės tarnautojų, kurie eina vadovaujančias pareigas (pavyzdžiui, apie 5 proc. visų valstybės tarnautojų), kaip atskirą grupę ir jiems nustatyti specialias nuostatas dėl priėmimo į darbą, karjeros, veiklos vertinimo, mobilumo, darbo užmokesčio, mokymo ir kt. Antra, darbo užmokesčio sistemoje valstybės tarnautojams (tarp jų vadovams) gali būti nustatytas rezultatais pagrįstas darbo užmokestis. Šiuo metu Lietuvoje priedai už kvalifikacines klases (ir vienkartiniai priedai) pagrįsti valstybės tarnautojų veiklos vertinimu, tačiau tik 36 proc. Lietuvos valstybės tarnautojų mano, kad jų darbo užmokesčio lygis susietas su jų veiklos rezultatais [6, p. 28]. 2004 m. Pasaulio banko ataskaitoje buvo teigiama: svarbiausia veiklos vertinimo Lietuvoje problema yra ta, kad priedai už veiklos rezultatus galėjo būti skiriami mažai personalo daliai (dažniau vadovams) [14, p. 3]. Trečia, Lietuvos valstybės tarnyboje turi būti įvesta kompetencijų vadyba, suderinta su kitomis valstybės tarnybos funkcijomis (atranka, vertinimu, mokymu, darbo užmokesčiu ir kt.). Lietuvoje valstybės tarnautojų veiklos vertinimo potencialas nėra pakankamai išnaudojamas, siekiant suderinti valdžios įstaigų tikslus su valstybės tarnautojų kompetencijomis ir jų tobulinimo galimybėmis. Be to, siekiant didinti valstybės tarnautojų kompetenciją, svarbu gerinti studijų kokybę Lietuvos aukštosiose mokyklose, kurių rengiami specialistai dalyvaus konkursuose valstybės tarnybos pareigoms.

### **Rekomendacijos dėl valstybės tarnybos reformos trumpuoju ir vidutiniu laikotarpiu**

Visos rekomendacijos dėl Lietuvos valstybės tarnybos reformos, kurios pateikiamos 6 lentelėje, suskirstytos į dvi grupes. Rekomendacijos dėl valstybės tarnybos reformos trumpuoju laikotarpiu, kurios remiasi valstybės tarnybos konsolidavimo ir stabilizavimo alternatyva, galėtų būti įgyvendintos per 1-2 metus (2009-2010 m.). Rekomendacijos dėl

6 lentelė. Rekomendacijos dėl valstybės tarnybos reformos trumpuoju ir vidutiniu laikotarpiu

Nr.	<i>Valstybės tarnybos funkcija</i>	<i>Rekomendacijos dėl valstybės tarnybos reformos trumpuoju laikotarpiu</i>	<i>Rekomendacijos dėl valstybės tarnybos reformos vidutiniu laikotarpiu</i>
1.	Teisinis valstybės tarnybos pagrindas	Didinti <i>Valstybės tarnybos įstatymo</i> nuostatų stabilumą ir jų taikymo kokybę.	Šiek tiek supaprastinti teisinės valstybės tarnybos nuostatas, skiriant daugiau atsakomybės vykdomajai valdžiai.
2.	Valstybės tarnybos dydis, valdymas	Siekti suvienodinti arba aiškiai atskirti skirtingų personalo grupių statusą valdžios įstaigose. Taikyti maksimalius etatų limitus ir atskirai planuoti darbo užmokesčio fondą, bet didinti objektyvumą planuojant žmogiškuosius išteklius.	Siekti lankstesnės ir horizontalesnės valdžios įstaigų struktūros, turinčios mažiau vertikalių skaičių. Išbandyti supaprastintą personalo skaičiaus ir darbo užmokesčio planavimo sistemą tam tikrose valdžios įstaigose.
3.	Priėmimas į darbą	Atrinkti pakaitinius tarnautojus supaprastinto konkurso tvarka. Įvertinti iš dalies centralizuotos atrankos galimybę mažesnėms valdžios įstaigoms. Įvesti praktines užduotis ir kitas galimybes kandidatų analitiniams ir loginiams pajėgumams įvertinti.	Didinti atrankos centralizaciją, pavyzdžiui, numatant preliminarios vadovų atrankos galimybę. Tobulinti egzaminų turinį su galimybe jį geriau pritaikyti atskirų institucijų poreikiams.
4.	Valstybės tarnautojų mokymas	Didinti valstybės tarnautojų mokymo kokybę, daugiau dėmesio teikti analitiniams įgūdžiams.	Geriau susieti valstybės tarnautojų mokymą su kompetencijų vadyba. Didinti vadovų mokymo apimtį, efektyviai panaudoti mokymui skirtas darbo užmokesčio fondo ir Europos socialinio fondo lėšas.
5.	Karjera, veiklos vertinimas	Tobulinti santykį tarp veiklos vertinimo ir darbo užmokesčio siekiant skaidresnio ir teisingesnio veiklos vertinimo. Veiklos vertinimą išnaudoti valdžios įstaigų tikslams ir valstybės tarnautojų veiklai derinti.	Suderinti priedus už veiklos rezultatus su esama pareigybių ir jų kategorijų sistema (naujoje darbo užmokesčio sistemoje). Geriau panaudoti veiklos vertinimą valdant valstybės tarnautojų kompetencijas Pripažinti siaurą aukštesniųjų valstybės tarnautojų grupę ir jiems numatyti specialias nuostatas (dėl priėmimo į darbą, karjeros, mobilumo, darbo užmokesčio, mokymo).
6.	Valstybės tarnautojų teisės ir pareigos	Griežtinti nuostatas dėl valstybės tarnautojų pareigų turto ir pajamų deklaravimo srityje ir užtikrinti jų efektyvią priežiūrą Inicijuoti mokymus dėl tarnybinių pažeidimų taikymo.	Įvesti vieningą etikos ar elgesio kodeksą. Numatyti pusę dienos užimtumą ar kitas lanksčias darbo formas valstybės tarnyboje.
7.	Darbo užmokestis	Teikti daugiau dėmesio veiklos rezultatams ir jų valdymui darbo užmokesčio sistemoje. Viešai pateikti informaciją apie darbo užmokestį (įskaitant priedus ir priemokas).	Sukurti naują darbo užmokesčio sistemą, kuri būtų vieninga, skaidri, konkurencinga ir orientuota į rezultatus (gali būti pritaikyta integruota darbo užmokesčio sistema pagal Pasaulio banko ataskaitos siūlymus).

valstybės tarnybos reformos vidutiniu laikotarpiu, kurios pagrįstos nuosaikiu vadybiniu modeliu, galėtų būti įgyvendintos iki dabartinės Vyriausybės kadencijos pabaigos 2012 m.

## Apibendrinimas

Palankus Lietuvos valstybės tarnybos vertinimas, kuris buvo pateiktas 2009 m. SIGMA ataskaitoje [5], labai susijęs su tuo, kad Lietuvos valstybės tarnybos vystymuisi buvo būdingas tęstinumas ir nuoseklumas, palyginti su kitomis naujomis ES šalimis narėmis. Todėl beveik po visiško Vyriausybės pasikeitimo 2008 m. pabaigoje svarbu, kad 2009-2010 m. laikotarpis Lietuvoje būtų skirtas valstybės tarnybai konsoliduoti, vengiant didelio valstybės tarnybos politizavimo. Be to, 2009 m. būtų naudinga parengti bendrą valstybės tarnybos vystymo koncepciją ir dėl jos pasiekti Lietuvos įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių bei interesų grupių sutarimą. Tai sudarytų sąlygas pasiruošti ir sėkmingai įgyvendinti nuosaikios vadybinės reformos modelį Lietuvos valstybės tarnyboje 2011-2012 m. laikotarpiu. Tačiau reikia atsižvelgti, kad nuosaikios vadybinės reformos modelį galima Lietuvoje taikyti tik esant mažai valstybės tarnybos politizacijai ir efektyviai valdžios įstaigų veiklos kontrolei. Nesant šių prielaidų, šis modelis gali neduoti gerų rezultatų, valdant žmogiškuosius išteklius Lietuvos valstybės tarnyboje.

## Literatūra

1. Bouckaert, G., and Halligan, J. *Managing Performance: International Comparisons*. Routledge, 2007.
2. Demmke, Ch., Henökl, T., and Moilanen, T. *What are Public Services Good at? Success of Public Services in the Field of Human Resource Management*. EIPA, May 2008. <http://www.eupan.eu/3/92/&for=show&tid=178> [2008-11-01].
3. Kuperus, H., and Rode, A. *Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in the European Union Member States*. EIPA, December 2008. <http://www.eupan.eu/3/92/&for=show&tid=191> [2008-11-01].
4. Masiulis K. ir Krupavičius A. *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*. Vilnius: UAB „Akritis“, 2007.
5. Meyer-Sahling, J.-H. *Post-Accession Sustainability of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe*. Paris: OECD-SIGMA Publications, 2009.
6. Meyer-Sahling, J.-H., and Nakrošis, V. *Modernising the Lithuanian Civil Service*. Vilnius, 2009.
7. Nakrošis V. Lietuvos valstybės tarnyba kryžkelėje: vadybos modelio link? Kn.: G. Švedas (sudaryt.). *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir jo perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008.
8. *Paying for Performance: Policies for Government Employees. Policy Brief*. OECD, May 2005. <http://www.oecd.org/dataoecd/13/51/34910926.pdf> [2008-11-01].
9. *Lithuania: Public Service and the Administrative Framework Assessment*. OECD/SIGMA, 2003. <http://www.Sigmaweb.org/dataoecd/41/47/34988156.pdf> [2008-11-01].
10. Pollitt, C., S. van Thiel, and Homburg, V. (eds.) *New Public Management in Europe: Adaptations and Alternatives*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2007.
11. Pollitt, C., and Bouckaert, G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2<sup>nd</sup> Ed. Oxford, Oxford University Press, 2004.
12. *Country Summary Evaluation Report No. 3*. Public Policy and Management Institute, 1 March 2006.
13. *Report on Strategic Planning and Policy Management in Lithuania and Latvia*. World Bank, October 2006. <http://www.lrv.lt/strateginis/Pasaulio%20banko%20studija.pdf> [2008-11-01].
14. *Recommendations for Civil Service Salary Reform to Support the Introduction of Performance Management*. World Bank, 2004.
15. Žukauskas E. Nestabilaus valstybės tarnybos teisinio reguliavimo priežastys. Kn.: G. Švedas (sudaryt.). *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir jo perspektyvos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008.

Jan-Hinrik Meyer-Sahling, Vitalis Nakrošis

## The Lithuanian Civil Service: Secrets of Success and Alternatives for Further Development

### Summary

The 2009 SIGMA assessment of the civil services in the new EU member states, which joined the EU in 2004, revealed that only the Lithuanian civil service achieved a high degree of fit with the European principles of public administration. The article seeks to determine main reasons behind this favourable assessment of Lithuania. Compared to other countries of Eastern and Central Europe, the development of the Lithuanian civil service was marked by relative continuity and consistency. In addition, the article presents two main alternatives for further developing the Lithuanian civil service: a stabilisation and consolidation of the Lithuanian civil service as well as its moderate managerial reform. To implement these alternatives, the article outlines a number of short-term and medium-term recommendations for Lithuanian decision-makers.

## The Assumptions for Senior Civil Service in Lithuania

Jonas Jagminas, Andrius Valickas

Mykolas Romeris University  
Valakupių st. 5, LT-10101 Vilnius

*This article analyses the assumption for establishing senior civil service in Lithuania in the course of reforms of civil service system directing much attention to the conceptualizations of senior civil service in contemporary strategic human resource management theory and research where the need for establishing senior civil service is grounded by stressing the differentiated approach to human resources. A special attention is paid to highly valued and unique human resources, capable of leading the institutions and the sector as a whole. The data of the empirical research indicate that the idea of establishment of the senior civil service in Lithuanian is accepted ambiguously within the system of civil service. The authors, noting highly contextual nature of the issue, conclude that the decisions on the concrete design of senior civil service in Lithuania should be based on consideration of noticeable tendencies of developments of senior civil services in the democracies of the world.*

**Key words:** *civil service reform, strategic human resource management, senior civil service.*

**Raktažodžiai:** *valstybės tarnybos reforma, strateginis žmogiškųjų išteklių valdymas, aukštesnioji valstybės tarnyba.*

### Introduction

For almost two decades the substantial changes of human resource management (HRM) in the Lithuanian civil service have continuously been implemented. Reforms inspired by political, administrative and technical reasons have been transforming HRM practices. In the course of modernization of the Lithuanian civil service the issues related to establishment of senior civil service are becoming very relevant.

According to SIGMA report of 2009, Lithuania has achieved the highest fit with the European principles of public administration and continued the civil service reforms after its accession to the EU [21]. Lithuania reaches a high degree of fit in areas such as the quality of the legal basis of the

civil service, the capacity and quality of the central management structures responsible for the coordination and control of civil service policy, and the system of open competition [20]. However, despite the progress, there remain several shortcomings. One of the biggest – senior civil service. In this area Lithuania's fit with the European principles of public administration is evaluated at the level of low/medium [21].

Establishment and functioning of senior civil services in foreign countries have permanently and very carefully been analyzed and compared by many scientists [3; 8; 11; 13; 14; 22; 28] and international organizations [18; 21; 23; 24; 30]. Though the dimensions of the researches differ, comprising legal, political, organizational, comparative to business, HRM and other perspectives, however the purpose of the investigations in most cases is very practical - to study the experiences of senior civil services provision seeking to provide recommendations for effectiveness or reform of the systems of senior civil service (or even wider systems of civil service and public administration). Therefore it has to be noted that a vast body of research results and theoretical approaches were accumulated.

However it has to be admitted that the issue and the nature of any senior civil service is much

---

*Jonas Jagminas* – Mykolo Romerio universiteto Personalo vadybos ir organizacijų plėtros katedros vedėjas, docentas, gamtos mokslų daktaras.  
E. paštas [jjagminas@gmail.com](mailto:jjagminas@gmail.com)

*Andrius Valickas* – Mykolo Romerio universiteto Personalo vadybos ir organizacijų plėtros katedros katedros doktorantas.  
E. paštas [avalickas@mruni.lt](mailto:avalickas@mruni.lt)

Straipsnis įteiktas redakcijai 2009 m. vasario mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2009 m. kovo mėn.

dependant on the context and vary with administrative traditions, societal factors, institutions, level and scope of reform. Thus the conditions for establishing, reforming or abolishing the senior civil service are different in each country.

Therefore the purpose of our article is to analyze the assumptions for establishment of senior civil service in Lithuania taking into consideration the recent developments of strategic HRM related to the issue. The greatest attention will be paid to:

1. Conceptualizations of the senior civil service in contemporary strategic HRM theory and research literature. As it was noted, analyzing HRM related features of senior civil service much attention is paid to various aspects of micro HRM, such as recruitment, appointments, performance assessment and pay, promotion and mobility and etc. (for example see [23]). Thoughtful analysis of foundations of establishing senior civil service in the context of Strategic HRM is still not complete. The models applicable for business organizations are very valuable in this situation as the issues related to management of business top managers has been more intensively studied than the same in public organizations.

2. Attitudes of the possible senior servants and managers of personnel departments of the institutions to the possibility and necessity to establish senior civil service in Lithuania. Acceptance or resistance to the idea of establishing senior civil service among those the most concerned with the issue is one of the main assumptions of taking one or another action in respect to senior civil service in Lithuania.

3. Recent tendencies of development of senior civil services in foreign countries. During the last three decades of experience with senior civil services in various countries some trends of development of these structures are becoming evident. Knowledge of them obviously could be useful for the political and non-political officials making decisions in respect to the possibilities to establish the senior civil service in Lithuania and its possible design.

The research methods used in this study were analysis of scientific literature especially in respect to strategic HRM relation to senior civil service and development tendencies of the senior civil services in various countries. Also the data of the empirical study related to acceptance of the idea of senior civil service within the Lithuanian system of civil service will be presented.

### **Conception of senior civil service**

Senior civil service is defined as a system of non political personnel for high and top level man-

agement positions in the national civil service, formally or informally recognized by an authority, or through a common understanding of the organization of such a group. It is a framework of career-related development providing people to be competitively appointed to functions that cover policy advice, operational delivery or corporate service delivery [9; 25; 30]. In this article we will use the term "senior civil service" however noting that different countries use different terms to identify the highest structures of civil service.

Only a few countries have a very clear definitions and delimitation of the senior civil service; majority of them are able to delineate more or less clearly their senior management group [23]. However in spite of the problems of the demarcation of senior civil service, there is a noticeable tendency at least in most EU Member States to pay special attention to the group of senior civil servants. Often they have a special status with special recruitment, compensation and other conditions [9].

Countries which do not have a differentiated group of senior management, for example Finland, apply more or less similar management systems to their senior executives as to their other civil servants [23]. In Lithuania special provisions have been developed for the heads of institutions concerning the appraisal of their performance, special training programs are provided for them. However, there are no special conditions in respect to the majority of legal and HRM related aspects. Therefore senior civil servants are not officially considered as a special group in the Lithuanian civil service [20].

Usually the mode of senior civil service depends on the design of general civil service system prevailing in a certain country. Classical distinction was made between two main types of the systems [23]:

1. A "career-based" civil service system usually recruits from the group of top civil servants. Recruitment takes place early on in the career and often uses competitive examinations and thereafter progression is managed by the institution. Plenty of resources are invested in the development and the careers of the selected civil servants to prepare them for top executive positions.

2. In a "position-based" civil service system candidates for particular top executive positions are recruited from the wider civil service and the private sector. The result of that is a large pool of possible candidates. Appointments tend to be made on the basis of seniority and merit within the confines of the involved department.

The first senior civil service was established in the United States of America (named as Senior Executive Service) in 1978 (effective from 1979). It comprised more than 7000 officials at the bureau director level in charge of management, supervision and policymaking. In Australia ranks and grades were simplified and the positions of about 1450 officials above division chief level were formed into the Senior Executive Service in 1984. Through several stages the Executive Group was established in early 1990s in Canada, and now it consists of almost 4000 officials. About 3800 officials were formed into the senior civil service in 1996 in the United Kingdom. In the Netherlands Senior Public Service, which was established in 1995, affected those at or above bureau director level and expanded in 2001 to include division chiefs. In all, about 900 officials (top management group and management posts) in this country were involved in 2003 [15].

Generally the purpose of having separate senior civil service is related to strong wish to improve performance of government and other public organizations though increased quality of management and leadership. The senior civil service can be a useful bridge between policy making and implementation. It is expected that the senior civil service will serve as a key link between political executives and the rest of the career civil service [15]. Experience of government organizations' functioning and their managerial perspective enables the senior civil servants to shape and guide implementation of strategies, which is especially important during times of political instability and the periods of governments' change. Through the mechanisms of horizontal mobility senior civil servants are likely to work in several different government organizations and this helps to maintain government-wide perspective in all the public sector.

Thus summarizing it can be stated that senior civil servants usually have three critical jobs: managing the political-administrative interface, managing the institution or department, helping to manage the civil service as a whole.

### **Issue of senior civil service in the context of strategic and differentiated approach to HRM**

The concept "strategic" implies something that is seriously consequential for the future of any organization public or private. There are three critical elements which can assure long term strategic viability of the organization: appropriate goals, relevant non-human resources and capable people. It means that without certain kinds of human capital, organizations are simply not viable. This is quite

obvious but it has to be stressed because many important decisions are made and dozens of books are published on strategic management assuming that good strategy appears out of nowhere: human beings do not seem to be involved [4]. True nowadays reality is that appropriate human resources are strategic to success of every organization.

Many today can copy technology, manufacturing processes, products, services or strategies. However it is hard or impossible to copy human capital, therefore it represents a unique competitive advantage for business organizations and the essential resource used for effectiveness in public organizations. Therefore improving the process of strategic management has a lot to do with human resource management [5]. Edward Lawler [16] in this context emphasizes the significance of the human capital centric (i.e. HC-centric) business models. According to Lawler, an HC-centric organization is one that aligns its features (compensation, division and department structure, information systems, and etc.) toward the creation of working relationships that attract talented individuals and enable them to work together in an effective manner.

Having admitted that HRM strategy is becoming essential for strategic management of organization as a whole it is important to admit that strategic management is a human process beset with all the pitfalls that characterize human attempts to make decisions in conditions of uncertainty, rivalry and limited resources [4]. Human cognition is a psychological term for thinking processes, for our ability to process information and make decisions. Research on cognition recognizes the viability of Herbert Simon's statement, in his classic "Administrative behavior" that people are subject to bounded rationality [as cited in 4]. Therefore organizations have to be very careful handling their human resources, especially ones responsible for formulation and implementation of the strategy. The greater the uncertainty and discretion involved in work, the more important is to hire and promote people of high ability, with a well rounded intellectual and emotional profile, who have the capacity to lead, to think and to act more creatively and flexibly. That is why the organizations facing tight competition (in business) or high requirements (in public sector) have to discern their essential human resources and handle them differently.

Due to this a human resource strategy is usually non-homogeneous, especially in bigger organizations managing at least several categories for differentiated personnel groups. The evidences sug-

gest that organizations rarely adopt a single style of management and unified set of critical HRM practices for all their employee groups [4]. As Wright and Boswell conclude, “the assumptions of homogeneity of human resources of organization is naïve and detrimental to the development of the field” [as cited in 27, p. 92].

Therefore it is better to consider HRM strategy as a cluster of HR systems as shown in Figure 1.

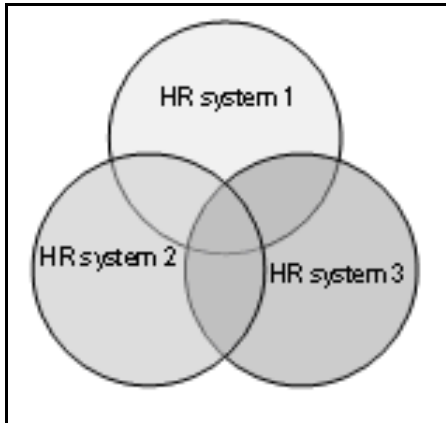


Figure 1: An organization’s HR strategy as a cluster of HR systems [4]

Usually it will be some overlaps in HR practices across HR systems within an organization: for example, there maybe common ways of handling leave and common ways of dealing with personal grievances. However, there are also substantial differences across HR systems. Each system is aimed at organizing the work and managing the employees of major workforce groups. It is quite common for there to be one HR system for management, another for core operating staff, and one or more models to support workers of various kinds [4]. It has also to be noted that HR systems vary in messages they send: some are more oriented to achieve low labor costs with adequate levels of effectiveness than they are to achieve high levels of employee commitment and expert performance.

Lepak and Snell [17] developed a model proposing four employment modes that shed light on the nature of HR systems in organizations (Table 1). The model extends prior theoretical works by specifying the characteristics of employees that cause firms to differentially value and manage them and as a result to form qualitatively different kinds of employment relationship with them. Their unique input is the introduction of the idea that the competencies and contributions desired by an organization from its employees determine the choice of HRM practices [31].

Table 1: Human capital characteristics and employment modes (adapted from [17])

		<i>Strategic Value</i>	
		<i>Low</i>	<i>High</i>
<i>High</i>	<i>Uniqueness</i>	<b>Quadrant 4: Alliances/ partnerships</b> - External knowledge - Access to internal knowledge - Needs trust and sharing - Collaborative HRM	<b>Quadrant 1: Knowledge-based employment</b> - Provide knowledge base - Internal development - Skills and competence count most - Commitment-based HRM
	<i>Low</i>	<b>Quadrant 3: Contractual work arrangements</b> - Little strategic value - Low skills, low cost, short training time - Candidate for outsourcing - Compliance-based HRM	<b>Quadrant 2: Job-based employment</b> - Important contribution, but transferable - Acquired externally - Salary in return for job performance - Results-based HRM

Lepak and Snell [17, p.35] propose that the decision to invoke a particular set of HRM practices is a function of value defined as “the ratio of strategic benefits to customers derived from skills relative to the costs incurred”, and uniqueness which is understood as the degree to which the individual has the firm specific skills that are not widely available in the external market of human capital. Employees are valuable to the extent that their skills contribute to the amount a customer is willing to pay for the organization’s products or services, whereas employees are unique if their skills are useful to the employer but not widely available in the external labor market [31]. Using the dimensions of value and uniqueness Lepak and Snell [17] develop four employment modes: knowledge-based employment, job-based employment, contract work and alliances/partnerships (Table 1). Every employment mode is matched with certain HR configuration.

The most attention here deserves human capital belonging to the first quadrant, which is most likely to be viewed as core to the firm. Because of their value, these employees are able to contribute to a firm’s strategic objectives. When human capital is

both valuable and unique, it represents the knowledge base around which firms are most likely to build their strategies. Knowledge workers are defined primarily by the work that they do, which is relatively unstructured and organizationally contingent, and which reflect the changing demands of organizations more than occupationally defined norms and practices [29]. Knowledge-based employment is related to applying commitment based HRM practices that provide for enhanced employee skills, motivation, and autonomy in decision making. Developmental and career management practices are also used. We suppose that majority of heads and top managers of public organizations should fall under this category. The argument could be supported by the facts and findings that that many public sector organizations are knowledge intensive, therefore at least their leaders should be considered to be knowledge workers [1; 2].

The models stressing the differentiated approach to managing human resources have originated in business HRM research literature, however they obviously could be useful and applied to HRM practices in civil service especially noting the influence of new public management [12]. A striking features of new public management has been its emphasis on the establishment of a cadre of top management to enforce a business-like approach. These managers are ceded greater operational control but are more subject to centralized forms of audit [2]. Many governments now are in the urgent and complicated situation solving the problem of how to attract and retain the best top managers and leaders [6; 7; 15; 16].

Thus summarizing the analyzed literature we have to conclude that human resources are becoming strategic for majority of organizations, they should be treated differently applying varying HRM strategies, taking into consideration their value and uniqueness. Namely this idea is behind establishing and reforming the systems of senior civil service.

However having all the theoretical assumptions in Strategic HRM of establishing senior civil service, there remain context related issues. The first of them is – the level to which the idea of having separate senior civil service is acceptable to those most concerned with it.

### Acceptance of the idea of senior civil service within the Lithuanian system of civil service

With the objective to ascertain the level of acceptance of the idea of establishment of senior civil service in Lithuania we carried out the empirical investigation of the opinion of the civil

servants in respect to the issue. The survey was conducted in August-September of 2008.

The following groups of the respondents were selected:

- Civil servants of 18-20 categories. 54 civil servants from this group were surveyed, which makes 13,5 per cent of the total number of civil servants having 18-20 categories.
- Heads of personnel departments of the institutions were higher categories (18-20) civil servants are working. The list of 102 of such institutions was composed. 47 civil servants from this group responded to the survey, which makes 46 per cent of the total number of civil servants of this group.

The total number of the surveyed was 101, which makes 20,4 percent of the general population intended to be surveyed. Thus the authors of the research conclude that the results of the survey are representative in respect to the general population (Civil servants of 18-20 categories and heads of personnel departments of the institutions were higher categories (18-20) civil servants are working) with possible bias comprising 9,8 per cent.

In Figure 2 the opinion of all the respondents is presented in respect to the statement that the establishment of senior civil service would improve the quality of management of the civil service in Lithuania. The majority of the surveyed (45,9 per cent) are sure that establishment of the senior civil service would improve the quality of management of the civil service in Lithuania, about quarter (27,6 per cent) have the opposite opinion, and the remaining quarter (26,5 per cent) could not express their unambiguous opinion.

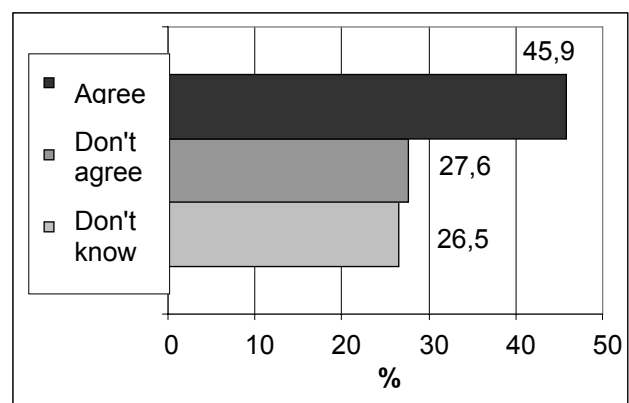


Figure 2: Distribution of the responses to the statement that establishment of the senior civil service would increase the quality of management of the State civil service in Lithuania

The responses to the discussed question were found to statistically reliably correlate ( $\tau = 0,453$ ,  $p < 0,01$ ) with their responses to the next statement if it would be purposeful to separately regulate the status of higher categories civil servants and heads of institutions in the Lithuanian civil service (Figure 3).

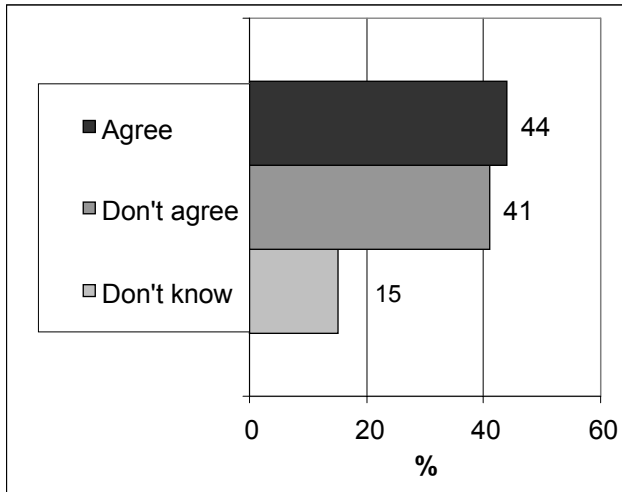


Figure 3: Distribution of the responses to the statement that it would be purposeful to separately regulate the status of higher categories civil servants and heads of institutions in the Lithuanian civil service

The ones who believe that the establishment of senior civil service would improve the quality of management of the civil service in Lithuania are also sure that it would be purposeful to separately regulate the status of higher categories civil servants and heads of institutions in the Lithuanian civil service. 44 per cent of the surveyed accepted the idea of purposefulness of establishment of senior civil service, 41 – rejected, and the remaining 15 – responded as “don’t know”. Table 2 represents the responses to the same statement discussed in Figure 2 analyzed according to the social demographic characteristics and tenure in civil service of the surveyed.

As could be noticed from Table 2, slightly higher percentage of men (42,9) than women (42,9) are accepting the idea of establishment of senior civil service. The biggest supporters of senior civil service are among the group of the youngest (72,7 per cent) and oldest (45,2 per cent) respondents. Acceptance or not acceptance of the establishment of senior civil service is essentially not related to the tenure in civil service.

Further analyzing the data it was noted that higher categories (18-20) civil servants are more likely to accept the idea of establishment of senior civil service than the surveyed heads of the personnel departments (Figure 4)

Table 2: **Distribution of the responses to the statement that it would be purposeful to separately regulate the status of higher categories civil servants and heads of institutions in the Lithuanian civil service (according to the social demographic characteristics of the surveyed and tenure in civil service)**

<i>Social demographic characteristics and tenure in civil service of the surveyed</i>	<i>Responses to the statement that it would be purposeful to separately regulate the status of higher categories civil servants and heads of institutions in the Lithuanian civil service</i>					
	Agree		Don't agree		Don't know	
	%	N	%	N	%	N
<b>Gender</b>						
Males	45,5	20	36,4	16	18,2	8
Females	42,9	24	44,6	25	12,5	7
<b>Age</b>						
Till 30 years	72,7	8	18,2	2	9,1	1
31-40 years	42,4	14	39,4	13	18,2	6
41-50 years	32,0	8	60	15	8	2
51 and more years	45,2	14	35,5	11	19,4	6
<b>Tenure in civil service</b>						
Till 5 years	57,9	11	26,3	5	15,8	3
5-10 years	29,6	8	44,4	12	25,9	7
10 -15 years	48,4	15	45,2	14	6,5	3
More than 15 years	43,5	10	43,5	10	13	3

Heads of the institutions appeared to be the group the most accepting the idea of establishment of senior civil service in Lithuania (Figure 5).

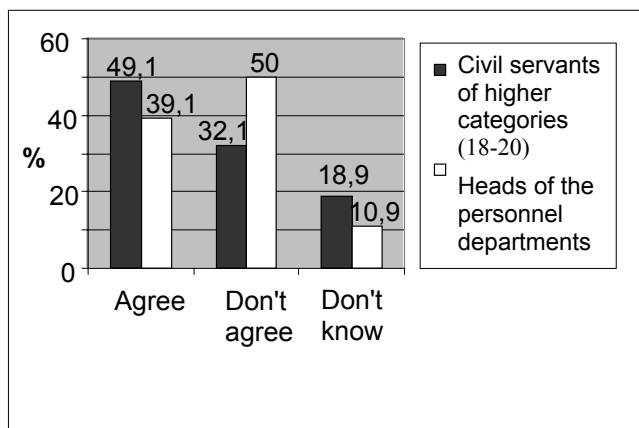


Figure 4: Distribution of the responses to the statement that it would be purposeful to separately regulate the status of higher categories civil servants and heads of institutions in the Lithuanian civil service (according to dependence of the surveyed to higher category civil servants (18-20 categories) or heads of the institutions' personnel departments)

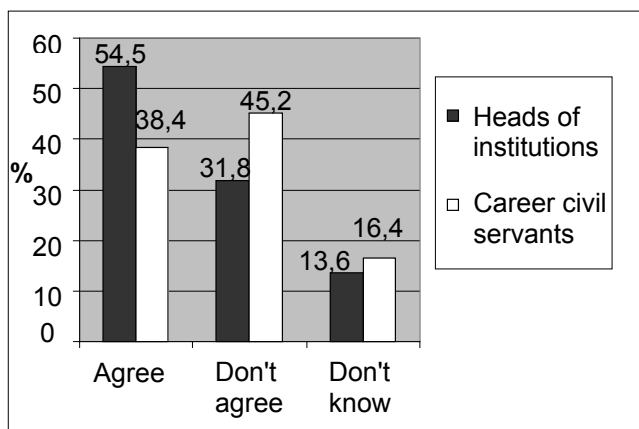


Figure 5: Distribution of the responses to the statement that it would be purposeful to separately regulate the status of higher categories civil servants and heads of institutions in the Lithuanian civil service (according to dependence of the surveyed to heads of institutions or career civil servants)

Majority of heads of institutions (54,5 per cent) are sure that it would be purposeful to separately regulate the status of higher categories civil servants and heads of institutions in the Lithuanian civil service. Just 31,8% have the opposite opinion and 13,6% don't know. As it can be seen from figure No.5 other career civil servants are more reluctant to accept the idea of senior civil service in Lithuania. Only 38,4 per cent of them agree and 45,2 per cent oppose to the idea.

A more critical approach of lower categories (8-17) civil servants to the establishment of senior civil service in Lithuania could be understood as a kind of opposition to forming the stratum of civil servants with special status and the fear that this would be more useful for the possible senior servants themselves than for the country's civil service. That is confirmed by separate opinion expressed by some respondents where they declare that if we have the purpose of strengthening leadership in civil service, we should not limit that to the highest level civil servants, the leadership is very important everywhere in the civil service. Moreover it remains unclear if we will succeed in establishing equal and transparent possibilities of acquiring the status of senior civil servant.

Summarizing the results of the survey it must be concluded that the idea of establishment of senior civil service in Lithuania is accepted ambiguously within the system of civil service. The acceptance of the idea is higher among higher categories civil servants and decreases with the category. This obviously means that some explanatory campaign is necessary to assure more support for the idea within the system of civil service. The results of the survey are quite important in the face of the reforms of the Lithuanian civil service, taking into consideration aforementioned evaluation of Lithuania's fit with the European principles of public administration and essentially positive developments and reforms of senior civil service system in the majority democracies of the world, which have already established their senior civil service systems.

### Tendencies of development of senior civil service

Among the most important recommendations given at the conference "The Lithuanian Civil Service and the Guidelines of its Modernization" which took place in the Lithuanian Parliament on February 24, 2009, was the following: to start establishing a senior civil service in Lithuania by recognising a narrow scope of the senior civil servants and establishing some special conditions with regard to recruitment, career, pay, training [21]. Obviously this recommendation is based on strong belief that the leading and the most essential human resources must be adequately valued in the civil service.

It has to be noted that establishment of senior civil service does not guarantee success in itself. For example, Hungary and Slovakia tried to implement that, but the systems in both countries have failed. These experiences indicate that senior civil services are sometimes difficult to institutionalize in Central and Eastern Europe. Here it may be more important

to consider the political context for the establishment of senior civil service systems [19].

However majority of the countries which have established their senior civil services are further developing them and not abolishing. Many Asian and African countries are latecomers in installing a separate higher-level civil service. Also, many Latin American countries are still under the substantial influence of the spoils system. Accordingly, the best examples of higher-level civil service are from the continents of North America, Europe, and Oceania [14].

As reforming senior management is currently becoming a common theme in many countries around the world some generalizations about the most evident trends and directions of development of these structures are already available, though some of them are still under intense discussion. Thus analyzing the experiences of different countries and data from various comparative studies we find the following tendencies of development of senior civil services:

1. *Competency management* for senior civil service is implemented. This system usually aims to enhance professionalism among senior civil servants and decrease the focus on “function and task” orientation and thus create a more flexible altitudes [32]. Countries are using different frameworks to describe the most important competencies of senior civil servants. The recent research made in Korea identified the following core nine competencies: communication ability, customer-oriented service, presentation of vision, coordination and integration, goal and result orientation, innovative leadership, professionalism, understanding of potential problems and strategic thinking [14].

2. *Recruitment and selection*. The tendency is noticeable that countries aim at recruiting executives with management and leadership capacities. Competition and openness for the positions of senior civil servants is strengthened (open competition and job posting). Recruitment is carried out through government-wide competition or outside competition. Senior executives with proven leadership skills outside the public service are expected to encourage a change in mentality and open a window on societal changes [23].

3. *Appointments and contracts*. In many countries appointments are made for fixed terms. Increasingly, these countries work out detailed individual performance contracts, and some countries are linking these individual contracts to organizational objectives and long-term strategies [23].

4. *Development of abilities and capabilities*. Individual and customized training programs are starting to be used more widely. Development is related to competencies assessment and carrier planning. It is recognized that the initiative of developments should stem from the senior civil servant and the support must com from the system, but not the opposite.

5. *Performance assessment*. Countries are using increasingly complex performance assessment systems which aim at establishing a dialogue on objectives and results. Performance-oriented civil service culture is encouraged though designing separate performance related systems for senior civil servants. To promote this new culture, countries realize that it is necessary to establish transparent procedures to avoid undermining staff confidence. Assessment procedures begin at the critical point when objectives are assigned. They are regularly adjusted and are directly tied to organizational objectives. More extensive assessment on termination of contracts or mandates determines whether an executive is kept in the service or even promoted. Certain countries provide appeal procedures in the case of disagreement [23].

6. *Compensation*. The tendency of passing from pay based on hierarchy and seniority, (rank-in-person system) to pay determined by the type of position and performance (rank-in-position system) is noticeable [10; 14]. Pay rates for top management in the civil service are determined through a process of independent review. Some countries regulate the salaries of their senior civil servants attaching them to certain level pay rates for equivalent private sector jobs [26].

7. *Promotion and career*. The tendency of passing from seniority - based promotion, to promotion based on performance evaluation and competition. Personnel exchanges take place between ministries and agencies, and there are government-wide solicitations to fill vacant posts [10; 14]. In order to promote government-wide perspectives, interagency transfers of high level officials are encouraged through both monetary and non-monetary incentives.

8. *Strict division of responsibilities and spheres of influence between senior civil servants and politicians*. As it was noted in “Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants”, “in countries with weaker governance systems, politicization in civil service recruitment and management presents greater risks, and exposes the system to the associated problem of senior officials lacking the competence to carry out their functions” [18, p.11]. Countries choose different means by which the senior civil service systems

achieve a balance between political neutrality and responsiveness of the public interests. These include: legal and conventional constraints on ministerial decision-making, the promotion of a culture of apolitical professionalism amongst civil servants, formal delegations and divisions of labor between ministers and civil servants, openness of process, and oversight by legislative or judicial authorities. This helps to avoid the extremes of a self-serving civil service immune to political leadership, or an over-politicized civil service hostage to patronage and serving partisan rather than national interests [18].

9. *Publicity.* Implementing any reforms related to senior civil service well designed publicity campaigns are used to help the general public have a better understanding of the system and its changes.

10. *Involvement.* Having the purpose to implement serious changes in the system of civil service all the interested and able to help to better understand the relevant problem are usually involved. It is necessary to carefully review a broad range of opinions and obtain feedback from government officials, politicians, scientists, journalists, civic groups and the general public through public hearings [14].

Thus summarizing it can be stated that there are noticeable tendencies of the development of senior civil services. Taking into consideration that the issue is highly contextual they nevertheless should be evaluated as very relevant in the process of designing senior civil service system in Lithuania.

Here it is also important to stress that the costs of poor governance in a small society are very large, given the extreme difficulty in recovering from the consequences of inappropriate policies and practices sustained over a long period. In the countries with weak traditions of openness, participation and accountability all the rearrangements of the structures of civil service should be undertaken with special care.

## Conclusions

Having acknowledged that the senior civil service provides the front line at which major issues have to be confronted, and the essential mechanism for the transmission of change and direction in the administrative apparatus and having analyzed the assumptions for establishment of senior civil service in Lithuania we have to conclude that:

1. Strategic approach to human resource management implies that human resources are especially unique and valuable leaders should be treated differently from other groups of employees within the public sector. The civil service system should invest

much in providing internal development possibilities for them and use commitment-based human resource management practices. This idea should be used as one of the bases implementing the reforms in human resource management in civil service.

2. The idea of establishment of senior civil service in Lithuania is accepted ambiguously within the system of civil service. The acceptance of the idea is higher among higher categories civil servants and decreases with the category. This obviously means that some explanatory campaign is necessary to assure more support for the idea within the system of civil service.

3. The decisions on the concrete design of senior civil service in Lithuania should be based on consideration of noticeable tendencies of the development of senior civil services in the democracies of the world. However at the same time it is very important to stress a highly country contextual nature of the issue and the vulnerability of the designed system to various political, economical, societal and other influences.

## References

1. Alvesson, A. *Knowledge Work and Knowledge Intensive Firms*. Oxford: Oxford university press, 2004.
2. Bach, S., and Kessler, I. HRM and the New Public Management. In: Boxall, P., Purcell, J., Wright, P. (eds.). *The Oxford Handbook of Human Resource Management*. Oxford University Press, 2007, 469-488.
3. Bhatta, G. A. Cross-Jurisdictional Scan of Practices in Senior Public Services: Implications for New Zealand. Working Paper No. 13, New Zealand State Services Commission, 2001.
4. Boxall, P., and Purcell, J. *Strategy and Human Resource Management*. New York: Palgrave Macmillan, 2008.
5. Burke, J. R., and Cooper, C. L. The Human Resource Revolution: why putting People First Matters. In: Burke, J. R., Cooper, C. L. (eds.). *Routledge Reinventing human resource management*. 2005, 3-15.
6. Cappelli, P. *Talent on Demand: Managing Talent in an Age of Uncertainty*. Boston, MA: Harvard Business School Press, 2008.
7. Cheese, P., Thomas, R. J., and Craig, E. *The Talent Powered Organization: Strategies for Globalization, Talent Management and High Performance*. Philadelphia, PA: Kogan Page, 2007.
8. Dierickx, G. Senior Civil Servants and Bureaucratic Change in Belgium. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 2003, Vol. 16, No 3, 321-348.
9. *Top Public Managers in Europe*. EIPA, Maastricht, December, 2008.
10. Halligan, J. Leadership and the Senior Service from a Comparative Perspective. In: Peters, B. G., Pierre, J.

- (eds.). *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications, 2007.
11. Haraway, W. M., and Haraway, D. L. American Civil Service Reform: using France as a Model to develop Administrative Statesmen in the Senior Executive Service. *International Social Science Review*, 2004, Vol. 79, No 3 & 4, 108-123.
  12. Hood, C. A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 1991, Vol. 69, No 1, 3-19.
  13. Horton, S. Participation and Involvement of Senior Staff in the Reform of the British Civil Service. *Review of Public Personnel Administration*. 2005, Vol. 25, No 1, 56-68.
  14. Kim, P. S. Transforming Higher Level Civil Service in a New Age: A Case Study of a New Senior Civil Service in Korea. *Public Personnel Management*, 2007, Vol. 36, No 2, 127-142.
  15. Kim, P. S. How to Attract and Retain the Best in Government. *International Review of Administrative Sciences*, 2008, Vol. 74, No 4, 637-652.
  16. Lawler, E. E. *Talent: Making People Your Competitive Advantage*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2008.
  17. Lepak, D. P., and Snell, S. A. The Human Resource Architecture: Toward a theory of human capital allocation and development. *Academy of Management Review*, 1999, Vol. 24, 31-48.
  18. Matheson, A., et al. Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants. *OECD Working Papers on Public Governance*. OECD Publishing, 2007/6.
  19. Meyer-Sahling, J.-H. The Bumpy Road to Depoliticization: Civil Service Reform in Postcommunist Europe. *West European Politics*, 2004, Vol. 27, No 1, 69-101.
  20. Meyer-Sahling J.-H., and Nakrošis, V., Modernizing the Lithuanian Civil Service. Conference "The Lithuanian Civil Service and the Guidelines of its Modernization" materials. Vilnius, February 24, 2009.
  21. Meyer-Sahling, J.-H. Post-Accession Sustainability of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe. Paris: OECD-SIGMA Publications, 2009.
  22. Mountfield, R. The New Senior Civil Service: Managing the Paradox. *Public Administration*, 2002, Vol. 75, No 2, 307-312.
  23. Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries. Background note presented at the 28th Session of the OECD Public Management Committee, Paris, 13-14 November, 2003.
  24. Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries. Paris: OECD, 2004.
  25. The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries. OECD, 2008.
  26. O'Riordan, J., and Humphreys, P. C. Career Progression in the Irish Civil Service. CPMR Discussion Paper. Dublin: Institute of Public Administration, 2002.
  27. Purcell, J., Kinnie, N., Swart, J., and Rayton, B. *People Management and Performance*. Routledge, 2009.
  28. Rouban, L. Public Management and Politics: Senior Bureaucrats in France. *Public Administration*, 2007, Vol. 85, No 2, 473-501.
  29. Scarbrough, H. Knowledge as Work: Conflicts in Management of Knowledge Workers. *Technology Analysis and Strategic Management*, 1999, Vol. 11, No 1, 5-16.
  30. Top Management Service in Central Government: Introducing a System for the Higher Civil Service in the Central and Eastern European Countries. Paris: SIGMA/OECD, 1995.
  31. Slay, H. S., and Taylor M. S. Career Systems and Psychological Contracts. In: Gunz, H., Peiperl, M. (eds.). *Handbook of Career Studies*. Los Angeles: Sage Publications: 2007.
  32. Van Der Meer, F. M., and Toonen, T. A. J. Competency Management and Civil Service Professionalism in Dutch Central Government. *Public Administration*, 2005, Vol. 83, No 4, 839-852.

Jonas Jagminas, Andrius Valickas

### **Aukštesniosios valstybės tarnybos steigimo prielaidos Lietuvoje**

Santrauka

Straipsnyje analizuojamos aukštesniosios valstybės tarnybos steigimo prielaidos Lietuvoje reformuojant valstybės tarnybos sistemą. Didžiausias dėmesys skiriamas aukštesniosios valstybės tarnybos poreikio analizei strateginio žmoniškųjų išteklių valdymo teorijoje, aukštesniosios kategorijos valstybės tarnautojų ir įstaigų personalo vadovų požiūrio į aukštesniosios valstybės tarnybos steigimą vertinimui ir aukštesniosios valstybės tarnybos sistemų užsienio šalyse vystymosi tendencijoms. Atkreiptas dėmesys, kad strateginio žmoniškųjų išteklių valdymo teorijoje ir tyrimuose akcentuojamas diferencijuotas požiūris į skirtingos vertės ir unikalumo žmoniškuosius išteklius, į lyderystės ir vadovavimo gebėjimais pasižyminčius darbuotojus. Autorių atliktas tyrimas – aukštesniųjų kategorijų valstybės tarnautojų ir įstaigų personalo vadovų apklausa - rodo, kad aukštesniosios valstybės tarnybos steigimo Lietuvoje idėja yra vertinama nevienareikšmiškai: aukštesniųjų kategorijų valstybės tarnautojai yra linkę tam pritarti labiau nei žemesniųjų. Atsižvelgiant į tai, daroma išvada, kad požiūris į aukštesniosios valstybės tarnybos steigimą priklauso nuo konkrečios šalies politinio, ekonominio ir socialinio konteksto, ir todėl, projektuojant aukštesniąją valstybės tarnybą valstybės tarnybos sistemoje, būtina atsižvelgti į aukštesniosios valstybės tarnybos vystymo tendencijas įvairiose pasaulio šalyse.

## Development and Substantiation of the of Human Resource Development Model

Jurgita Šiugždinienė

*Kauno technologijos universitetas  
K. Donelaičio g. 20, 44239 Kaunas*

*The traditional approach to employment conditions in the civil service has been fundamentally challenged by the implementation of public management reforms and the change in status of personnel associated with it. These fundamental changes call for a significant transformation of the human resource function in general and human resource development (HRD) responsibility in particular. Therefore, the article seeks to develop and substantiate the theoretical model of the human resource development system in the context of public management reform. The model is based on the strategic approach to HRD. It presents a systematic approach to the HRD system and can not be implemented in a piecemeal manner. The research revealed that the primary concern of HRD should be the establishment of strong linkages with the strategic goals of the organization and the development of a work environment which facilitates learning.*

**Raktažodžiai:** *žmogiškųjų išteklių vadyba, žmogiškųjų išteklių vystymas, besimokanti organizacija, organizacijų vystymas.*

**Keywords:** *human resource management, human resource development, learning organization, organizational development.*

### Introduction

The traditional approach to employment conditions in the civil service has been fundamentally challenged by the implementation of public management reforms and the change in status of personnel associated with it. Public employment is threatened by losing the advantages that for a long time characterized its specific attractiveness including job security, a less stressful pace of work, career opportunities and so on [9; 19]. Duties are becoming multifaceted and very complex: they may encompass policy advice, management of human, financial and other resources, the provision of critical services and others [46]. Meeting these challenges requires a unique combination of knowledge, skills, attitudes and effective human resource development systems, as well as policies and strategies to nurture these competencies.

In this context, HRD is seen as having the potential to accommodate current changes in employment relations in the public sector and to ease the shift towards more position-based systems. Civil servant commitment to the organization can be strengthened by offering learning opportunities and encouraging greater self-development among employees.

Therefore, there is a need for significant transformation of a HRD system, which would be able to generate new competencies and develop a learning culture in the government institutions, creating particular opportunities for civil servants to develop and enhance the necessary capabilities and encourage greater self-development opportunities to facilitate an effective implementation of public management reforms.

The HRD function has been extensively researched by many foreign and Lithuanian scholars. It has been investigated from different perspectives, including the examination of dominant paradigms, roles and status of HRD and as well as the link between business strategy and HRD [2; 3; 10; 13; 37; 41]. Importantly, several Lithuanian scholars have carried out extensive researches in different areas of HRD, for instance focusing on HRD strategies [6], analyzing development trends and models of HRD [25; 36] and evaluation of HRD efficiency [24].

---

*Jurgita Šiugždinienė* – Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedros vedėja, socialinių mokslų daktarė.

E. paštas [jurgita.siugzdiniene@ktu.lt](mailto:jurgita.siugzdiniene@ktu.lt)

Straipsnis įteiktas redakcijai 2009 m. vasario mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2009 m. kovo mėn.

However, despite extensive research in the area of HRD, the scientific discussion requires singleness and a more systematic approach. Various studies acknowledge the potential of HRD to leverage and facilitate the implementation of reforms; however, the theoretical and practical nature of these relationships receives amazingly scant attention [26].

Therefore, the key scientific problem addressed by this article is the lack of a consistent theoretical perspective and a systematic approach to the HRD system. In this context, the key question is *what are the essential characteristics of the HRD system, which would enable the development of appropriate competencies and behaviour to facilitate the implementation of wide reaching public management reforms?*

A comprehensive analysis of the scientific literature was carried out for the theoretical exploration of the problem. Specific attention was paid to theoretical and empirical research carried out in the fields of public administration and management, human resource development and sociology.

The article is organized into five main sections. Thus, *the first sections* deals with the theoretical background for the understanding of the context of public management reforms. *The second section* presents analysis of different theories and perspectives of HRD. *The third section* analysis the specific characteristics of HRD system especially critical for the public sector environment. *The fourth section* presents and discusses the theoretical model of the HRD system in the context of public management reform. *In the fifth part* the conclusions are presented.

## **1. Theoretical context of public management reform**

Over the last two decades, public management has undergone substantial changes in both developed and developing countries. Public sector reforms have focused on the efficiency of governments seeking to transform traditional bureaucratic system of public administration to market oriented, results-driven system of public management. The role of the state was to be reduced and what remained was to be subject to enhanced political direction, increased managerial discipline and greater responsiveness to citizens [1]. There was a call for “reinventing” government on the basis of a market economy [32] and it has become common to talk about the emergence of the new model of public administration - New Public Management - as a collection of ideas and practices that emphasize competition between service providers, a new mix of state and market under provision of

collectively financed services, decentralization, freedom of choice for citizens, and more responsive management [18].

In this article the term “public management reform” is used to describe different reform efforts related to modernization of public administration. Public management reform is an developing phenomenon with diverse and complex body of ideas and practices. In terms of comprised elements, tools and techniques, public management reform provides a “shopping basket” from which reformers can choose according to the local conditions and priorities. Many authors such as Pollitt and Bouckaert [34], Hood [18], Aucoin [1], Osborne and Gaebler [32] have described and categorized different trajectories of the reforms which can be grouped into four key areas, such as (1) Introduction of market mechanisms (the move from service delivery to its regulation, the creation of quasi markets, and outsourcing); (2) Devolution of authority (the move away from hierarchical structures to devolved management structures, accompanied by devolved budgets and HRM; increased managerial autonomy and the establishment of agencies); (3) Performance management (the move from inputs in management and the budgeting processes towards outputs and outcomes); (4) Civil service reform and decentralization of human resource management. The fourth area, because of its relevance to this article will be discussed in more detail.

***Decentralization of human resource management.*** In order to carry out the above mentioned reforms successfully there is a need not only to guarantee legally correct application of laws and various reform strategies, but to ensure that competent and professional civil servants are in place that are able to lead and implement the envisaged reforms. Individualization of civil service arrangements and decentralization of HRM/HRD responsibilities are seen as a way of overcoming the inefficiency and rigidity in the public sector and are expected to offer flexibility and responsiveness needed for effective administration of public agencies [7]. According to Osborne and Gaebler [32] the authority should be pushed downward in the organizational hierarchy as much as possible, so that managers within individual agencies would be “empowered” to run their organizations more effectively.

Thus, agencies and departments assume fuller authority over core HR functions, such as recruitment, selection, training and development, classification, compensation and promotion. Under such an approach, control activities are conceded for a more proactive and involved function of HR and the central personnel agency is called to shift from

its customary control orientation to a new consultant or adviser role [7; 21]. Furthermore, there is a move towards individualization of civil service arrangements related to the selection process, the terms of appointment, termination of employment, pay and performance management.

However, despite of the efforts to improve HRD function in the context of ongoing reforms the following challenges remain and are emphasized by different authors [13; 17; 28]. For instance, lack of systematic approach and very fragmented and reactive nature of the training and development function, poor alignment of training and development with institutional strategies and performance appraisal systems, as well as the inability of HRD specialists to assume a strategic role in addressing organizational problems, other.

Thus, it is evident that current approaches to HRD are insufficient to ensure the development of a new set of competences of civil servants and to create an enabling environment within government institutions that enhance the organization's capacity to take on large scale learning process associated with major cultural and procedural change [22] brought by public management reforms.

Therefore, the next section will discuss different perspectives of HRD in order to better understand the role of HRD and its possible contribution in contemporary organizations.

## **2. The strategic role of human resource development in the context of public management reform**

HRD has derived its conceptual basis from three broad areas of organizational theory, economics and psychology [37]. Based on Garavan *et al.* [12] the psychological perspective promotes motivation, learning and ownership issues. It tackles the issue of a psychological contract which is attempting to conceptualize the employment relationships using notions of expectations, perceptions and obligations. Organizational theory focuses on organizational learning processes and change. It also deals with the establishment of a learning organization. The economic dimension emphasizes investments in human capital and focuses on resource-based theories.

Hence a universally accepted definition of HRD is non-existent, several scholars have attempted to define HRD or identify its essential elements. The concept of HRD is used to convey different meanings, including those that frame HRD as a synonym for training and development [44]. For the purpose of this article *HRD is defined as a process of facilitating*

*long-term work related learning capacity at an individual, group and organizational levels through structured and unstructured learning and non-learning activities to enhance organizational performance.*

The „learning organization” and “performance” can be named as key perspectives to discuss HRD, however, we are in consent with Simmonds and Pedersen [39] that the future of HRD lays in the need to take into account and encompass the inextricably interrelated paradigms. In addition to that the principles of systems theory tell us that no one element of a system can be viewed separately from other elements. Intervening in only one element of the system without creating congruence in other parts of the system will not lead to systemic change. Therefore even if HRD is increasingly concerned with facilitating the learning of individuals, teams and organizations as a key to the organizations sustainable competitive advantage the success of HRD policies will be measured by its impact on business performance.

***The strategic approach to human resource development.*** The fact that the employees today can be the competitive advantage of a company has influenced the interest in strategic HRD questioning how in such an unstable environment, the HRD profession can contribute strategically to the success of an organization, through development of its employees. Strategic HRD has become an important component of HRM as a means to improve performance and organizational effectiveness [20]. According to McCracken and Wallace [29] strategic HRD comprises the creation of a learning culture, within which a range of training, development and learning strategies both respond to corporate strategy and also help to shape and influence it. Similarly, Burgoyne [5] and Walton [44] emphasize HRD provision which is conscious and proactive rather than unplanned; it focuses on the maturity of HRD provision to reflect organizational growth and clearly envisages that HRD interventions are valuable only to the degree that they facilitate the organization in achieving its goals. Based on the presented definitions we can say that *the strategic HRD is a means to improve organizational performance through the establishment of strong HRD links with organizational goals and strategies as well as the strategic leveraging of learning and development processes to generate and enhance appropriate behaviour and competencies of an organization.*

The strategic HRD approach maintains a strong focus on adopting a learning organization perspective and the application of the learning approach to strategy, as well as the shift away from individual concepts of training and development towards more inte-

grated concept called learning. McCracken and Wallace [29] emphasize the importance and interrelation with the learning culture and Horwitz [20] suggests that a key focus of strategic HRD is the creation of a learning environment and structural design which promotes learning and development for performance improvement and competitiveness. Key characteristics of strategic HRD discussed by different authors are the following: HRD is proactive in shaping organizational strategy and it is well integrated with HRM, HRD specialists have innovative and strategic roles and facilitate change, line managers assume responsibility for HRD and top managers are committed to HRD. The cost effectiveness evaluation is taking place and the organization has become strategically mature in HRD terms and a strong learning culture is in place.

### **3. Specific characteristics of HRD system critical for the public sector environment**

It is evident that general management and organizational concepts and practices applied in the private sector can have a valuable application in government; however unique aspects of the government context must be also taken into account. Therefore, besides important characteristics of HRD system discussed in section 2 several additional characteristics especially critical for the public sector environment need to be emphasized:

1. The analysis has confirmed that the civil service is an extremely complex system consisting of diverse range of organizations with varying business objectives and operational requirements. Jurisdictional boundaries and numerous authorities, laws, and political interests complicate decisions about where, when and how government institutions operate. Therefore, a well articulated national policy in the area of HRD, communicated through different policy documents and especially through the HRD strategy is critical to ensure coordination and coherence within the complex government system, including the dispersed HRM/HRD function. Strategic and consistent government policy in the area of HRD should also facilitate the development of a supportive environment and ensure political commitment to HRD throughout the process of reform.

2. The type of civil service system might also influence the ability of the HRD system to generate, sustain and develop necessary competencies. In order to adequately react and respond to the changes in the process of implementation of public management reform it is necessary to ensure sufficient flexibility to manage the civil service as required by the evolving civil service environment. A traditional, career based

civil service is seen as less able to deliver necessary competencies and provide the required flexibility than a position based system [8; 31].

3. It is important to consider the fact that government institutions are very much rule bound organizations [35]. Even if, in the process of public management reform, there is a tendency to simplify the rules and introduce more flexible human resource management policies, it is still evident that formal rules and established procedures play an important role in governing the activities of civil servants. Therefore, it is important to make sure that different rules and procedures do not limit the successful functioning of the HRD system. Clarity of the roles entrusted to the HRD specialists and access to various other business units and departments and formal relationship among departments and units may also facilitate or impede communication. The position of the HRD function in the institutional hierarchy, it is also an important factor to consider.

4. Different models of HRD quite often do not take into account the external environment of organizations, which might have a significant influence on HRD policies and practices. The importance of the environmental context is especially crucial for government institutions, since they often are more open than other organizations and to certain types of environmental pressures and constraints [35]. For instance, technological developments continually influence the operations of government agencies and they must struggle to keep up with advances in IT, communications and others. This requires the development of new skills and knowledge. Demographic trends may project an increasing percentage of women and an aging workforce in government institutions, which requires a special approach to HRD policy and practice. Moreover, changes of the political elite might significantly influence the policy related to HRD and divert financial resources to other priority areas. Predominant values, attitudes, beliefs, social customs and the socialization process in the country might have considerable influence on HRD implementation strategies and the learning methods to be applied. Different interest groups such as civil service training institutions and professional unions might also influence the development and implementation of HRD policies.

### **4. Theoretical model of human resource development system**

In a period of such rapid organizational change as discussed in the first section, the consequences, challenges and changes related to contracting out, decentralization, and empowerment mean that civil

servants need to be more flexible and undertake continuous learning rather than periodic training [30]. Hence, this calls for *significant transformation of the HRD system* to reflect the demands of public management reform by creating a learning competence or capacity within the government institutions to generate new knowledge and facilitate learning on a continuous basis.

Based on the discussion above we can conclude, that *HRD system will be perceived as having strategic value in the context of public management reform, only if it has the capability to develop a supportive environment for learning, where there is a clear connection between HRD and the strategic goals of the government institutions, which in turn has been aligned with objectives of public management reform.* Consequently, institutional strategy of the government institution needs to be expressed in the behavioural terms and implemented through the strategic HRD system, which facilitates learning and generates appropriate behaviours and competencies needed to implement the goals of public management reform and does this on a continuous basis.

Therefore, the suggested theoretical model of HRD system presented in the Figure 1 is based on the strategic HRD approach promoted by number of scholars such as Garavan T.N, Heraty N., McCracken M. and Wallace M, Wognum A.A.M, Hockey J, Kakabadse A., Kakabadse N., Luoma M. and others. It integrates two main perspectives – learning and performance. The model has been built on the premise that *strategic HRD is a prerequisite for the learning culture to emerge and for the learning organization to develop.* Strategic partnerships between key stakeholders – HRD specialists, line managers and civil servants – are also central for strategic HRD to emerge.

Proposed theoretical model of strategic HRD system defines strategically matured government organization in HRD terms, which has the capacity to learn and diffuse knowledge effectively and where HRD is shaping organizational strategy. HRD is not anymore limited to training, but extended to facilitating and supporting learning processes within an organization focusing on different forms of learning, including informal and incidental learning [4]. Learning is regarded as a normal part of everyday work and working is seen as a rich source of learning.

HRD shaping the mission and goals of the government institution is at the core of the model. If HRD reaches the position of being able to shape

organizational strategy, then, we can argue, it will be in the position to shape organizational culture.

The model proposes to divide the process of strategic HRD into three stages – *formulation, implementation and evaluation.* The first stage is the formulation of the institutional strategy, which is shaped and influenced by HRD. The second stage is implementation of HRD systems based on the HRD strategy aiming to generate appropriate behaviours and competencies. The final stage is evaluating and reviewing the effectiveness of HRD strategy. It is a holistic and dynamic model and the three stages are closely interlinked.

Each stage has *enabling characteristics*, which are crucial to facilitate the process of strategic HRD. Presence or absence of these characteristics would influence the level of HRD maturity in government institutions and would anticipate the success of implementation of Public Management reform. As presented in the model, the enabling characteristics are attached to each of the three stages, assuming that particular set of enabling characteristics have a bigger influence at a particular stage. At the same time, it is evident that enabling characteristics are important and have a significant influence on the entire HRD system.

HRD policies are not implemented in the isolated public administration environment. Based on Hall [14] environmental context plays a crucial role in institutionalization processes in organization. Values, goals and procedures become strongly established not because managers choose them as a most efficient means, but in most cases as a result of environmental influences and exchanges. Consequently, various external factors very much influence HRD strategies and systems, and needs to be taken into account.

Socio-economic challenges are confronting governments and posing serious questions about the sustainability and integrity of key aspects of public sector human resource systems. Prominent among these challenges with direct impact on HRD policies are demographic shifts and trends in labour migration, technological and market changes, quality of tertiary education and changes in the government policies may also force additional training to be considered [35; 43].

The impact of an aging population on human resource policy and practices in the public sector maybe significant, but the effects vary according to the circumstances of different countries. An aging civil service may require the introduction of new succession-planning measures, such as greater attention to upgrading the skills and increasing the promotion opportunities [33].

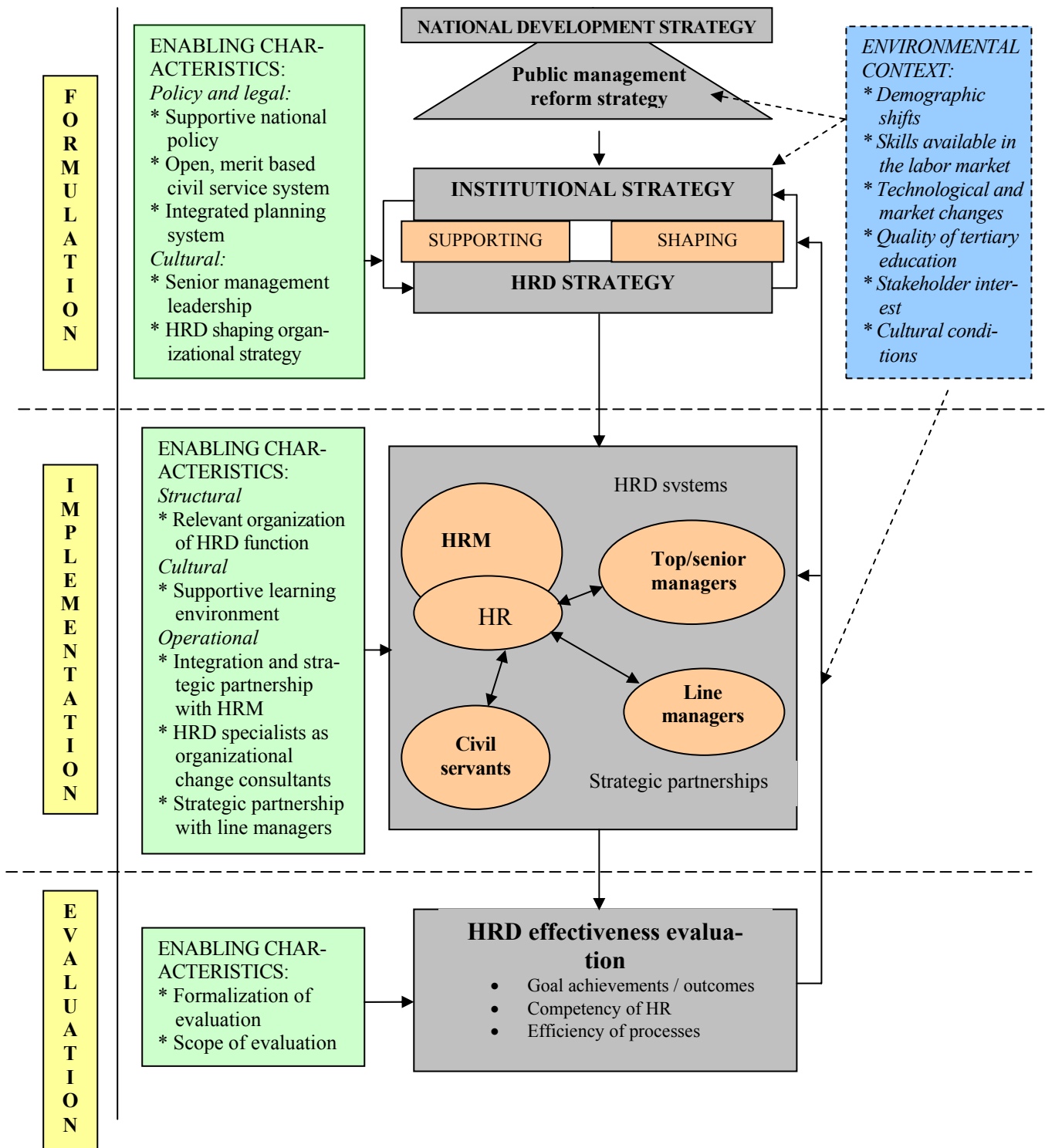


Figure 1. Theoretical model of strategic HRD system to facilitate implementation of public management reform (Source: Offered by the author)

*The formulation stage “HRD shaping institutional strategy”* provides a ground for the strategic HRD to emerge. At this stage the institutional Strategy (hereafter - the Strategy) is formulated, where the desired behaviours (capabilities) have been identified. These capabilities are translated into learning objectives that serve as assignments for HRD [26]. HRD strategy aims to set a scene within which policies

related to learning and development of people are agreed and which displays specific routes to be followed in order to achieve the Strategy.

HRD role is proactive in shaping and responding to the Strategy [29]. The relationship between the Strategy and HRD are reciprocal and mutually enhancing. The leadership recognizes HRD specialists as business partners and provides them with avenues

to be proactive. HRD specialists are actively involved in the process of development of the Strategy and are able to consult leadership and senior management about various policies and practices that are followed and the changes that are necessary for effective implementation of the Strategy.

Based on Figure 1 the enabling characteristics are classified into policy and legal and cultural, specifically.

*Supportive national policy in the area of HRD* is essential to ensure coherence and coordination within the system and provide guiding principles for the implementation of HRD policy in the decentralized human resource management environment. Importantly, it confirms the importance given to the development of human resources in the overall national development context.

*The model of civil service* influences development and implementation of HRD policies and strategies. Traditional, career based civil service system limits flexibility of HRD policies. In career based systems civil servants are hired usually based on university degree, academic credentials and/or civil service examinations. It is characterized by limited possibilities of lateral entry and a strong emphasis on career development. The system with other structural characteristics (position based) is more flexible and resembles an employment tradition in the private sector. In this model the focus is placed on selecting the most suitable candidates for each position.

In order to facilitate implementation of public management reform, it is essential for *integrated strategic planning system* to be in place linking different strategic planning documents/strategies (national, sectoral, cross-sectoral) into coherent planning system and most importantly integrating public management reform strategy into the planning framework in a way that its objectives are reflected in the institutional strategies of the central and local government institutions.

HRD policy is “owned” and appreciated by the leadership in the sense that they are actively involved in the development and are committed to the implementation of the HRD policies and strategies [27]. This means that *HRD is lead rather than simply supported by senior management* [15]. Senior management together with HRD staff is actively involved in the scanning of the environment, and external opportunities and threats are analyzed specifically in HRD terms.

*HRD role is proactive in shaping the development of institutional strategies* [29]. HRD specialists are involved not only at the implementation stage of the Strategy development, but also in the

formulation stage of the development of the Strategy, namely they are members of the strategic planning team. As the organization becomes more mature, HRD is coordinated in support to operational outcomes, moving from simply playing a part in implementing organizational strategy, to helping to shape it. The most mature organizations have learning processes which actually enhance the nature and quality of institutional strategy.

*The second stage “Existence of strategic partnerships”*, it is that of implementing HRD strategy. HRD strategy provides a frame for the implementation stage to happen. It identifies a set or a sequence of learning objectives and utilizes the HRD’s function expertise in delivering learning experiences and interventions to generate appropriate behaviours and competencies essential for the Strategy implementation, which is aligned with the goals of public management reform.

At the centre of the implementation system are the strategic partnerships between the key stakeholders, which help to achieve the strategic role of HRD. Based on the strategic maturity approach [29] discussed in the section 1.2.2 the primary partnerships are between the HRD specialist (as an internal consultant) and the rest of the organization, namely, line and senior managers and HRM specialists. The most important partnership is that between HRD specialists and senior management. They should work together as a true business partners to contribute towards environmental scanning, the formulation of the institutional strategy and the shaping of organizational culture. It is essential for all stakeholders to have clear understanding of the various roles played by the others.

The enabling characteristics of this stage are classified into structural, cultural and operational.

*Relevant organization of HRD function* deals with the staffing pattern of the HRD, the roles entrusted to the HRD personnel, the access to various other business units and reporting structure within the government institution. Reporting structures, layers of hierarchy in the organization and formal relationship among the various departments may facilitate or impede communication and cause a lack of alignment of various functions for strategy implementation.

Institutional policy related to HRD should be clearly outlined in the by-laws of the institution and in line with national policy recommendations regarding the HRD. It should provide guidelines regarding the situations in which the HRD can intervene in the organizational functioning and the scope of changes that it can make there.

*Supportive learning environment* is also very important at this stage. In a period of rapid change related to the implementation of public management reform the consequences of the challenges and changes mean that civil servants will have to be more flexible and undertake continuous learning rather than periodic training. The facilitation of learning and development can only take place in a supportive environment, where there is a clear link between HRD and institutional strategy and learning is embedded into the life of the government institution.

HRD is one, but pivotal part of a wider package of HRM activities; *it is well integrated with HRM activities*, to the extent that they are seen as one and the same [30]. Required competencies and behaviors are generated by HRD but it is crucial to sustain and reinforce them with the help of other domains of HRM – selection, appraisal, rewards and communications [26].

*HRD specialists are treated as organizational change consultants*. There is a shift away from the situation where training is a primary responsibility of the HRD specialists and HRD becomes shared responsibility of line management, employees and the HRD specialists [4].

HRD specialists have innovative and strategic roles and facilitate change. They are strategic partners in the organization, and core learning facilitators to oversee existing learning initiatives and proactively initiate new development processes supportive of the organization's strategy [23]. HRD specialists are proactive rather than simply reactive and see themselves in a central and strategic rather than peripheral and operational role [11].

*Partnerships with line managers* in the area of HRD are important. It is considered to be critical that actual HRD activities are carried out by line managers, while HRD specialists provide assistance and advice [16]. This should help to close the gap between individual and organizational performance and in that way to improve the quality of HRD interventions [13]. HRD activities are increasingly devolved to line managers they are expected to assume greater responsibility for developing their subordinates. For instance, it is expected of them to perform assessments and need analyses, work on development plans for their staff, motivate employees for learning and manage a workplace as a place supportive for learning. In this context line managers need to have sufficient knowledge and skills in the area. Additionally, it is vital that line managers and HRD specialists work in partnership on both operational and strategic issues.

***The final stage of strategic HRD system “HRD effectiveness evaluation”***. Evaluation of HRD interventions should take place, addressing whether stra-

tegic objectives and needs of the government institution have been met and whether individual and organizational performance has been improved through learning interventions. This also includes cost effectiveness evaluation. Based on Swanson *et al.* [41] “the HRD profession is woefully behind in reporting its economic contribution”. Evaluation can be used to influence the perception of effectiveness of HRD specialists or the resource allocation based on performance. Evaluation should also provide a mechanism with which to secure champions of HRD amongst senior managers, line managers and HRM specialists. If senior management can see HRD specialists as business partners because they speak the same language and can prove that their contribution is worthwhile, then strategic HRD, as argued by McCracken and Wallace [29; 30], will emerge and develop.

The enabling characteristics for the evaluation stage are *formalization of the evaluation process and a scope of evaluation*. A higher level of formalization of the evaluation will strengthen the process in terms of content and regularity of the feedback. This also will facilitate the planning and provision of necessary financial and human resources to carry out the evaluation. The scope of the process determines the extent to which the effectiveness and level of strategic integration of the HRD systems is to be evaluated. If the level of strategic integration is not properly evaluated than it may take much longer to identify the gap between strategy and practices or the mismatch between practices.

## 5. Conclusions

1. Having performed the scientific analysis of the theoretical bases and of the trends and challenges brought by public management reforms it was concluded that traditional approaches to HRD are insufficient to ensure the development of a new set of competences of civil servants and to create the enabling environment within government institutions that enhance the organization's capacity to take on large scale learning processes associated with major cultural and procedural changes introduced by public management reforms. Thus, there is a need for a significant transformation of the HRD function, creating particular opportunities for civil servants and government institutions to develop and enhance the necessary competencies and behaviour to facilitate the implementation of wide reaching public management reforms.

2. The research revealed that the primary concern of HRD should be the establishment of strong linkages with the strategic goals of the organization and

the development of a work environment which facilitates learning. Therefore, in this article, *a strategic HRD has been defined as a means to improve organizational performance through the establishment of strong HRD links with organizational strategies and goals as well as the strategic leveraging of learning and development processes to generate and enhance appropriate behaviour and competencies.*

3. On the basis of theoretical analysis of different approaches to HRD a strategic model of HRD has been suggested. It is based on the strategic approach to HRD. The model presents a systematic approach to the HRD system, where due importance is given not only to each stage, but also to each linkage. Therefore, the model can not be implemented in a piecemeal manner and requires a systematic approach, which should be built on the following provisions: 1) HRD system is perceived as having strategic value in the context of public management reform, only if it has the capability to develop a supportive environment for learning, where there is a clear connection between HRD and the strategic goals of government institutions, which in turn has been aligned with the objectives of public management reform; 2) strategic HRD is a prerequisite for a learning culture to emerge and for a learning organization to develop. Once strategic HRD is a reality, a learning culture must also be in place. One element cannot exist without the other. Strategic partnerships between key stakeholders – HRD specialists, line managers and civil servants – are central for strategic HRD to develop; 3) HRD is no longer limited to training, but extended to facilitating and supporting learning processes within an organization focusing on different forms of learning, including informal and incidental learning [4]; learning is regarded as a normal part of everyday work and working is seen as a rich source of learning; 4) evaluation and feedback is vital for any process of strategic HRD. It helps in establishing self-correcting mechanisms in the process. The evaluation stage will also help in demonstrating HRD successes and increase the credibility of the HRD function.

## References

1. Aucoin, P. *The New Public Management: Canada in comparative perspective*. Canada: The Institute for Research on Public Policy, 1995.
2. Auluck, R. K. The Human Resource Development function: the Ambiguity of its Status within the UK Public Service. *International Review of Administrative Sciences*, 2006, Vol. 72, No 1, 27-41.
3. Auluck, R. K. Mere Nip and Tuck? Training and Development's Changing Role. *Industrial and Commercial Training*, 2007, Vol. 39, No 1, 27-34.
4. Bubens, D., and Wouters, K. Future Challenges for Human Resource Development Professionals in European Learning-oriented Organizations. *Journal of European Industrial Training*, 2001, Vol. 25, No 9, 442-453.
5. Burgoyne, J. Learning: Conceptual, Practical and Theoretical Issues. BPS Annual Conference, Herriott-Watt University, Edinburgh, 1997.
6. Chlivickas E. Viešojo sektoriaus žmoniškųjų išteklių potencialo plėtra Europos Sąjungos plėtros sąlygomis. Kn.: A. Raipa (red.). *Naujoji viešoji vadyba*. Kaunas: Technologija, 2007, 132-150.
7. Cogburn, J. D. The Benefits of Human Resource Centralization: Insights from a Survey of Human Resource Directors in a Decentralized State. *Public Administration Review*, 2005, Vol. 65, No. 4, 424-435.
8. Demmke, C., Hammerschmid, G., and Meyer, R. Decentralisation of HR Practices – A European Comparative Perspective. EGPA Conference, Milan, 2006.
9. Emery, Y., and Giauque, D. Employment in the Public and Private Sectors: toward a Confusing Hybridization Process. *International Review of Administrative Sciences*, 2005, Vol. 71, No 4, 639-657.
10. Garavan, N. T., Gunnigle, P., and Morley, M. Contemporary HRD Research: a Triarchy of Theoretical Perspectives and their Prescriptions for HRD. *Journal of European Industrial Training*, 2000, Vol. 24, No 2, 3, 4, 65-93.
11. Garavan, T. N. Interpersonal Skills Training for Quality Service Interactions. *Industrial and Commercial Training*, 1997, Vol. 29, No 3, 70-77.
12. Garavan, T. N., Heraty, N., and Barniule, B. Human Resource Development Literature: Current Issues, Priorities and Dilemmas. *Journal of European Industrial Training*, 1999, Vol. 23, No 4/5, 169-179.
13. Gibb, S. Line Manager Involvement in Learning and Development: Small Beer or Big Deal? *Employee Relations*, 2003, Vol. 25, No 3, 281-293.
14. Hall, R. H. *Organizations: Structure and Process*. 6th ed. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall, 1996.
15. Harrison, R. *Employee Development*. London: Institute of Personnel Development, 1997.
16. Harrison, R. *Learning and Development in the Smaller Organisation*. London: Learning and Development, CIPD, 2002.
17. Hockey, J., Kakabadse, A., and Kakabadse, N. Developing a Leadership Cadre for 21st Century: a Case Study of Management Development in the UK's New Civil Service. *International Review of Administrative Sciences*, 2005, Vol. 71, No 1, 83-98.
18. Hood, C. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 1991, Vol. 69, No 19, 3-19.
19. Horton, S., Hondeghem, A., and Farnham, D. *Competency Management in the Public Sector European Variations on a Theme*. Amsterdam: IOS Press, 2002.
20. Horwitz, F. M. The Emergence of Etrategic Training and Development: the Current State of Play. *Journal of European Industrial Training*, 1999. Vol. 23, No 4/5, 15-28.

21. Kellough, J. E., and Selden, S. C. The Reinvention of Public Personnel Administration: An Analysis of the Diffusion of Personnel management Reforms in the States. *Public Administration Review*, 2003, Vol. 63, No 2, 165 – 176.
22. Koc R. New Public Management and Management Education: Foundations of Successful Management Reform. *Australian Journal of Public Administration*. 1999, Vol. 58, No 3, 97–100.
23. Koornneef, M., Oostvogel, K. B. C., and Poell, R. F. Between Ideal and Tradition: the Roles of HRD Practitioners on South Australian Organizations. *Journal of European Industrial Training*, 2004, Vol. 29, No 5, 356-368.
24. Kumpikaite, V., and Sakalas, A. Evaluation of Human Resources Development Efficiency in Nowadays Organizations. In: *Problems of the Economy Development in the Russian Enclave. Kaliningrad Region as a Pilot Region of Cross-Border Co-Operation of Russia, The Baltic States, and Eastern Europe. Experience and Perspectives*. Kaliningrad: Kaliningrad State Technical University Press, 2004..
25. Kumpikaite, V., and Sakalas, A. The Model of Human Resource Development System Focused on Consistency of the Organization and its Employee's. 8th Conference on International HRM, International Human Resource Management: Making a Difference in a World of Differences, Australia: Cairns, Queensland, 2005.
26. Luoma, M. Investigating the Link between Strategy and HRD. *Personnel Review*, 2000, Vol. 29, No 6, 769–790.
27. Mabey, C. Mapping Management Development Practice. *Journal of Management Studies*, 2002, Vol. 39, No 8, 1139-1159.
28. Maor, M. A Comparative Perspective on Executive Development: Trends in 11 European Countries. *Public Administration*, 2000, Vol. 78, No 1, 135-152.
29. McCracken, M., and Wallace, M. Exploring Strategic Maturity in HRD – Rhetoric, Aspiration or Reality? *Journal of European Industrial Training*. 2000, Vol. 24, No 8, 425-467.
30. McCracken, M., and Wallace, M. Towards a Redefinition of Strategic HRD. *Journal of European Industrial Training*, 2000, Vol. 24, No 5, 281-290.
31. Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries. Background Note. OECD, 2003.
32. Osborne, D., and Gaebler, T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*. USA: Penguin Group, 1993.
33. Podger, A. S. Innovation with Integrity – The Public Sector Leadership Imperative to 2020. *Australian Journal of Public Administration*, 2004, Vol. 63, No 1, 11–21.
34. Pollitt, C., and Bouckart, G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
35. Rainey, H. G. *Understanding and Managing Public Organizations*. Jossey-Bass Public Administration Ser.: John Wiley & Sons, 1997.
36. Sambrook, S. A “Critical” Time for HRD. *Journal of European Industrial Training*, 2004, Vol. 28, No 8/9, 611-624.
37. Senge, P. M. *The Fifth Discipline: The Art & Practice of Learning Organization*. New York: Doubleday, 1994.
38. Simmonds, D., and Pedersen, C. HRD: the Shapes and Things to Come. *Journal of Workplace Learning*, 2006, Vol. 18, No 2. 122-134.
39. Sloman, M., and Philpott, J. Training and Learning in the Knowledge and Service Economy. *Journal of European Industrial Training*, 2006, Vol. 30, No 3, 240-250.
40. Smith, I. Continuing Professional Development and Workplace Learning 7. Human resource development – a Tool for Achieving Organizational Change. *Library Management*, 2004, Vol. 25, No 3, 148-151.
41. Swanson, R., and Holton, E. F. *Foundations of Human Resource Development*. San-Francisco: Berrett-Koehler, 2001.
42. Trekan, K. Who is Not Sleeping with Whom? What's not Being talked about HRD? *Journal of European Industrial Training*, 2004, Vol. 28, No. 1, 23-38.
43. *World Population Prospects: the 2002 Revision*. Department of Economic and Social Affairs, E.03.XIII.8, United Nations, 2003.
44. Walton, J. Human Resource Development and the Corporate University. Strategic Human Resource Development. / Ed. J. Walton. London: Pearson Education, 1999, 412-437.

Jurgita Šiuigždiniene

## **Žmogiškųjų išteklių vystymo modelio parengimas ir pagrindimas**

Santrauka

Šiame straipsnyje pateikiamas teorinis žmogiškųjų išteklių vystymo sistemos modelis parengtas atlikus išsamią žmogiškųjų išteklių vystymo teorijų ir požiūrių analizę. Išsamos žmogiškųjų išteklių vystymo teorijų ir požiūrių analizės, atsižvelgiant į viešojo valdymo reformos kontekstą ir reikalavimus, pagrindu pasiūlytas teorinis žmogiškųjų išteklių vystymo sistemos modelis yra holistinis, dinamiškas modelis, susidedantis iš trijų glaudžiai susijusių etapų (formulavimo, įgyvendinimo, vertinimo). Jis remiasi strateginiu ir sisteminiu požiūriu į žmogiškųjų išteklių vystymą, t.y. negali būti įgyvendinamas fragmentiškai. Nustatyta, kad žmogiškųjų išteklių vystymo sistema gali būti vertinama kaip turinti strateginę reikšmę viešojo valdymo reformos kontekste tik tuo atveju, jei ji geba sukurti palankią mokymuisi aplinką, kai žmogiškųjų išteklių vystymas yra susietas su strateginiais valdžios institucijų tikslais, atspindinčiais viešojo valdymo reformos uždavinius.

## Lyderystės raiška Lietuvos valstybės tarnyboje

Eglė Butkevičienė, Eglė Vaidelytė, Giedrius Žvaliauskas

*Kauno technologijos universitetas  
K. Donelaičio g. 20, 44239 Kaunas*

*Šio straipsnio tikslas – atskleisti lyderystės raišką Lietuvos valstybės tarnyboje. Pagrindinis dėmesys skiriamas atlikto tyrimo empirinių duomenų analizei. Šis tyrimas leido palyginti du lyderystės kontekstus: „idealią“ valstybės tarnautojo lyderio modelį, atkleidžiantį, kokiomis asmeninėmis savybėmis, gebėjimais ir kompetencijomis, taip pat vertybinėmis nuostatomis turėtų neturėtų pasižymėti valstybės tarnautojas lyderis, ir „realią“ valstybės tarnautojo lyderio modelį, atkleidžiantį, kokiomis savybėmis pasižymi valstybės tarnautojai, kuriuos bendradarbiai įvardija esant lyderiais. Tyrimo rezultatai išryškino lyderio socialinių gebėjimų ir asmeninių savybių spektrą, kuris lemia lyderio pripažinimą tarp bendradarbių ir atskleidžia lyderio kompetencijų formavimosi veiksnius.*

**Raktažodžiai:** valstybės tarnyba, lyderystė.

**Keywords:** civil service, leadership.

### Įvadas

Šiuolaikinė valstybės tarnybos koncepcija grindžiama trimis pagrindiniais požūriais: tradiciniu, akcentuojančiu biurokratinio valdymo aspektus, naująją viešąją vadybą, orientuota į verslo sektoriuje pripažintus vadybinius sėkmės principus, ir naująją valstybės tarnybą, akcentuojančia naujojo tipo vadovo kaip įgalintojo, o ne reguliuotojo vaidmenį. Remiantis šiuo požūriu akcentuojamas į piliečius ir jiems teikiamų paslaugų kokybę orientuotas valstybės administravimas ir valstybės tarnybos žmogiškųjų išteklių valdymas, o valstybės tarnautojų vadybinės kompetencijos ir karjeros kelio formavimas tampa vis svarbesniu diskusijų akcentu.

Valstybės tarnautojų lyderystės tematika populiari užsienio, ypač JAV, akademiniuose leidiniuose. Lietuvoje ši problema tyrinėta nedaug.

---

*Eglė Butkevičienė* – Kauno technologijos universiteto Sociologijos katedros docentė, socialinių mokslų daktarė.  
E. paštas egle.butkeviciene@ktu.lt

*Eglė Vaidelytė* – Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedros docentė, socialinių mokslų daktarė.

E. paštas egle.vaidelyte@ktu.lt

*Giedrius Žvaliauskas* – Kauno technologijos universiteto Politikos ir viešojo administravimo instituto vyresnysis mokslo darbuotojas, socialinių mokslų daktaras.

E. paštas giedrius.zvaliauskas@ktu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2009 m. sausio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2009 m. vasario mėn.

Lietuvoje lyderystės viešajame administravime tema kaip viena žmogiškųjų išteklių dedamųjų dalių aptariama Šiugždinienės [24; 25] darbuose, valstybės tarnautojų vertybinės orientacijos analizuojamos Palidaskaitės [17; 18] darbuose. Lyderystės tema Amerikos valstybės tarnyboje plačiai aptariama užsienio autorių: Lambright [13], Waugh Jr. ir Streib [27], Burke, Cho ir Wright [3], Rainey ir Thompson [19], Kiel ir Watson [9], darbuose ir studijose.

Straipsnyje lyderystės tema aptariama sujungiant vadybinių kompetencijų ir vertybinių orientacijų aspektus<sup>1</sup>. Šio straipsnio tikslas – atskleisti formaliosios ir neformaliosios lyderystės raišką Lietuvos valstybės tarnyboje.

Tyrimo tikslui pasiekti buvo suformuluoti šie uždaviniai: 1) atskleisti lyderiui būdingas kompetencijas, išryškinant lyderio socialinių gebėjimų ir asmeninių savybių spektrą, kuris lemia lyderio pripažinimą tarp bendradarbių; 2) nustatyti lyderystės raišką valstybės tarnyboje ir atskleisti valstybės tarnautojo lyderio kompetencijų formavimosi veiksnius.

Pirmoje straipsnio dalyje aptariama lyderystės viešojoje organizacijoje specifika, tačiau pagrindinis akcentas šiame straipsnyje yra empirinių duomenų analizė. Šio tyrimo rezultatų analizė pateikiama antroje straipsnio dalyje, kurioje nagrinėjamos lyderiui

---

<sup>1</sup> Tyrimas atliktas Valstybės tarnybos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos užsakymu.

būdingos kompetencijos ir analizuojami valstybės tarnautojo lyderio kompetencijų formavimosi veiksniai. Šioje dalyje atskleidžiami du lyderystės kontekstai: 1) „idealusis“ valstybės tarnautojo lyderio modelis, atskleidžiantis, kokios asmeninės savybės, kompetencijos ir vertybės turėtų būti būdingos valstybės tarnautojui lyderiui; 2) „realusis“ valstybės tarnautojo lyderio modelis, atskleidžiantis, kokios savybės būdingos valstybės tarnautojui, kuriuos bendradarbiai įvardija esant lyderiais. Jis išryškina lyderio socialinių gebėjimų ir asmeninių savybių spektrą, kuris lemia lyderio pripažinimą tarp bendradarbių.

Nustatant lyderystės raišką valstybės tarnyboje, atskleisti valstybės tarnautojo lyderio kompetencijų formavimosi veiksniai. Atlikus kokybinį tyrimą paaiškėjo, kokie tiek objektyvieji, tiek subjektyvieji veiksniai, svarbūs valstybės tarnautojo lyderio bruožams susiformuoti. Tai valstybės tarnautojų, kurie buvo įvardyti ne tik kaip vadovai, bet ir grupės arba padalinio, arba organizacijos lyderiai, „sėkmės istorijos“.

## 1. Lyderystės samprata ir specifika viešojoje organizacijoje

Praėjusiame šimtmečiuje lyderystė tapo populiariu įvairių diskusijų ir tyrimų objektu – lyderystės tema parašyta daug knygų ir straipsnių. Lyderystė dažniausiai apibrėžiama akcentuojant lyderį sekančius individus. Pavyzdžiui, Kreitner [11] ir Northhouse [16] lyderystę apibūdina kaip procesą, kurio metu individas (lyderis) suburia kitus individus (sekėjus, pavaldinius) siekti bendro tikslo. Zaleznik [26] pastebėjo, kad lyderis gali ne tik siekti bendro tikslo, bet ir daryti įtaką siekiant pakeisti savo sekėjų nuostatas. Burnas [4] pristatė transformacinės lyderystės dimensiją, akcentuodamas, kad lyderiai dažnai ne tik skatina savo sekėjus siekti tikslo, bet ir siekia keisti savo pavaldinių vizijas ir tikslus.

Iki Pirmojo pasaulinio karo daugumoje lyderystės teorijų buvo pateikta sėkmingo lyderio bruožų analizė. Būtent Stogdil [23] aptarė bendrus sėkmingo lyderio bruožus. Vėliau Kirkpatrick ir Locke [10] įrodė, kad išskirti lyderio bruožus yra svarbu, kadangi būtent šie bruožai išskiria lyderius iš paprastų individų, kitaip jie nėra lyderiai.

Stogdil [23] studijoje lyderystės tyrimų objektu tapo nebe lyderio asmeninių bruožų analizė, o lyderystės tipų interpretacija. Bendruoju požiūriu išskiriami du lyderystės tipai: orientuotas į žmones (akcentuojantis žmonių santykius) ir orientuotas į užduotis (akcentuojantis projektus ir jų vykdymo metodus). Blake ir Mountain [2] manymu, geriausias lyderystės stilius yra

sujungiantis abu aukščiau minėtus stilius, t.y., orientuotas tiek į žmones, tiek į užduotis. Kita vertus, situacijos lyderystės teorijos teigia, kad vadovavimo stilius priklauso nuo situacijos – kiekvienai situacijai yra tinkamas skirtingas lyderystės stilius [8].

Burns [4] išpopuliarino transformacinės lyderystės koncepciją. Remiantis šia koncepcija, tirama, kaip ir kokie lyderio asmeniniai bruožai veikia jo sekėjus. Kita vertus, Northouse [16] pastebi, kad transformaciniai lyderiai taip pat atsižvelgia į savo pavaldinių poreikius ir lūkesčius. Dauguma autorių (Northouse, Kreitner [16], Bassas [1]) teigia, kad svarbiausios transformacinio lyderio savybės yra charizma ir vizijos turėjimas. Charizma suprantama kaip lyderio bruožai, patraukiantys jo pavaldinius: sąžiningumas, patikimumas, inteligencija, bendravimo gebėjimai. Vizija yra susijusi su lyderio gebėjimais sukurti įtikinamas ateities gaires, kurios būtų priimtinos, aiškios ir siektinos lyderio pavaldiniams ir skatintų jų kūrybiškumą.

Tačiau paskutiniaisiais metais lyderystės teorijos vis dažniau yra kritikuojamos dėl to, kad labai akcentuojami vadybiniai lyderio bruožai ir vadybinė aplinka. Atsiradus naujam požiūriui į valstybės tarnybą, vis aktualesni tampa vietos bendruomenės lyderystės klausimai. Lappe ir Moore [14] pastebi, kad vis dažniau valstybės tarnybai ir vietos bendruomenei palaikant partnerystės santykius išskyla ne tik lyderiai biurokratai, bet ir vietos bendruomenės lyderiai, kurie bendradarbiauja su valstybės tarnybos lyderiais.

Dar vienas svarbus aspektas, kurį reikia įvertinti analizuojant lyderystės raišką valstybės tarnyboje, yra valstybės tarnautojų vertybinės orientacijos. Dauguma mokslininkų vertybes traktuoja kaip abstrakčius, bet gilius akstinius, kurie paaiškina visuomenėje susiformavusius požiūrius, normas ir veiksmus. Toliau pateikiama analizė, kuri remiasi empiriškai pagrįstu teoriniu požiūriu apie vertybių motyvacinis aspektus. Šis požiūris grindžiamas dešimt vertybinių orientacijų, kurios yra gerai žinomos įvairiose kultūrose. Remiantis Schwartz [21; 22], kiekviena bazinė vertybė gali būti charakterizuojama pagal jos pagrindines motyvacijos tikslą. *I lentelėje* pateikiamos dešimt pagrindinių vertybių, kiekviena iš jų apibrėžiama pagal motyvacijos tikslą.

Vertinant kiekvieną iš šių vertybinių orientacijų, galima nustatyti pagrindines vertybes, būdingas tyrimo objektui. Tyrėjus ypač domina, kaip vertybių lemiamos išankstinės nuostatos arba atvirkščiai, vertybinių orientacijų sukeltos pasekmės daro įtaką konkrečioms nuomonėms, vertybėms ar elgsenai.

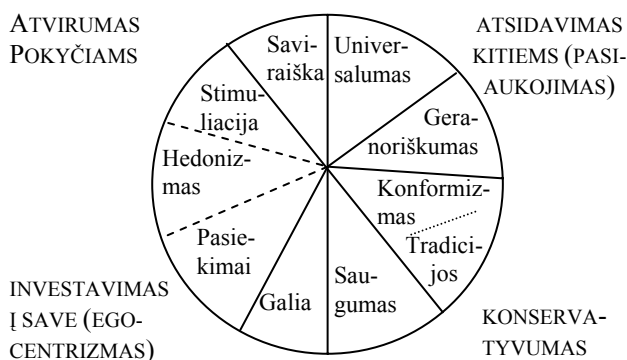
1 lentelė. Vertybių motyvacijos tipai pagal tikslus ir juos reprezentuojančios vertybės

Vertybė	Bruožai
GALIA	Socialinis statusas ir prestižas, žmonių ir išteklių kontrolė bei dominavimas (socialinė galia, autoritetas, turtas, viešojo įvaizdžio saugojimas).
PASIEKIMAI	Asmeninė sėkmė demonstruojant socialiniais standartais pripažintą kompetenciją (sėkmingas, ambicingas, gabus, įtakingas).
HEDONIZMAS	Malonumai ir dvasinis savęs lepinimas (malonumai, mėgavimasis gyvenimu, savęs lepinimas).
STIMULIACIJA	Adrenalinas, naujovės ir gyvenimo iššūkiai (drąsus, spalvingas, įvairove pagrįstas gyvenimas).
SAVIKLIOVA	Nepriklausomas mąstymas ir veiksmų parinkimas, kūryba, tyrinėjimas (kūrybingumas, laisvė, smalsumas, nepriklausomybė, asmeninių tikslų parinkimas).
UNIVERSALIZMAS	Supratingumas, tolerancija, rūpinimasis visų žmonių gerove, gamtos saugojimas ir vertinimas (išmintingumas, socialinis teisingumas, lygybė, taika pasaulyje, pasaulio grožis, susitapatinimas su gamta, rūpinimasis gamta).
GERANORIŠKUMAI	Rūpinimasis pažeistų žmonių gerove, parama jų labui (padedantis, sąžiningas, atlaidus, lojalus, atsakingas).
TRADICIJA	Pagarba, atsidavimas ir laikymasis tradicinės kultūros ar religijos nustatytų papročių ir idėjų (kuklumas, savo likimo priėmimas, pasiaukojimas, pagarba tradicijoms).
KONFORMIZMAS	Ribojimas veiksmų, intencijų ir akstinių, galinčių išskaudinti ar pakenkti kitiems arba pažeisti socialines normas ar lūkesčius (mandagumas, paklusnumas, savitvarda, pagarba tėvams ir vyresniems).
SAUGUMAS	Visuomenės, tarpusavio ryšių ir asmeninis saugumas, harmonija ir stabilumas (šeima, saugumas, nacionalinis saugumas, socialinė tvarka, švara).

Šaltiniai: [21; 22].

Remiantis Schwartzo sukurtą vertybių tyrimo metodologija, šios dešimt pagrindinių vertybių yra tiriamos pateikiant respondentui 21 vieną teiginį. Toliau esanti diagrama rodo aptartų dešimties vertybių visumą, tarpusavio atitikimus ir priešpriešas (žr. 1 pav.).

Skritulinis vertybių išdėstymas reprezentuoja motyvacinę tęstinumą. Pateikta struktūra apibendrintai



1 pav. Motyvacinių vertybių tipų teorinis modelis

Šaltiniai: [21; 22].

gali būti charakterizuojama dviem ortogonaliosiomis dimensijomis: investavimu į save (egocentrizmas) vs. atsidavimu kitiems (pasiaukojimas) ir atvirumu pokyčiams vs. konservatyvumu.

Schwartz sukurtą vertybių tyrimo metodologija socialiniuose tyrimuose yra viena iš plačiausiai taikomų vertybių analizės metodų, siekiant išsiaiškinti individų vertybių skirtumus.

## 2. Naujoji viešojo sektoriaus lyderystės teorija: tradicinio ir šiuolaikinio lyderio sugretinimas

Apibendrinant lyderystės tyrimus ir studijas, mokslinėje literatūroje aptinkama nauja lyderystės teorija – viešojo sektoriaus lyderystės teorija. Ši teorija daugeliu atveju yra pagrįsta praktinėmis išvalgomis ir apima skirtingus lyderystės bruožus ir gebėjimus.

Remiantis Farazmand [6, p. 9], lyderystė viešojoje organizacijoje yra esminė organizacijos žmogiškųjų išteklių valdymo ašis, tarsi „organizacijos klijai“, o XXI a. organizacijos veiklos efektyvumas yra neįmanomas be tiksliai sutvarkyto organizacijos personalo.

Išskiriamos trys atskiros lyderystės dimensijos. *Pirmoji lyderystės dimensija* orientuota į karjeros ir politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojų santykį. Politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojams būdinga dažna kaita, tačiau jie yra tarsi politiniai lyderiai, atsakingi už organizacijos veiklą. Karjeros valstybės tarnautojai yra tarsi žemesnėje pozicijoje, tačiau jie organizacijoje paprastai dirba ilgiau, turi daugiau patirties, yra profesionalesni ir geriau pažįsta organizaciją. Šios dvi valstybės tarnautojų grupės dažnai kovoja dėl įtakos priimant sprendimus, tačiau būtent šių dviejų grupių sutarimas yra raktas į organizacijos sėkmę.

*Antroji lyderystės dimensija* susijusi su viešosios politikos sistema ir yra tarsi pirmosios dimensijos tęsinys. Būtent nuo valstybės vykdomos viešosios politikos sistemos, su ja susijusios įstatyminės bazės ir teisės aktų priklauso valstybės tarnautojų vaidmuo valdant valstybę.

*Trečioji lyderystės dimensija* siejama su vidine valstybės institucijos politika valdant žmogiškuosius išteklius. Tai lyderystės nuostatos atrenkant darbuotojus, juos skatinant, vykdant darbuotojų mokymus, planuojant organizacijos veiklą ir t. t. Ši dimensija taip pat atskleidžia valstybės tarnautojo lyderio prioritetus, asmenines savybes ir t. t.

Atsižvelgiant į šio tyrimo tikslus ir uždavinius, valstybės tarnautojų lyderystės kompetencijoms analizuoti buvo taikoma trečioji lyderystės dimensija.

Gibson ir Lacy [7], remdamiesi naujosios lyderystės teorijos elementais, išskyrė du idealius lyderio tipus: tradicinį lyderį ir šiuolaikinį lyderį (žr. 2 lentelę). Šie mokslininkai pateikia atitinkamus tradicinio

2 lentelė. Lyderių tipai ir savybės

Tradicionis lyderis	Šiuolaikinis lyderis
Ekspertas, atsargus naujovėms	Atviras naujovėms
Koalicijų kūrėjas	Konsensuso kūrėjas
Kontroliuojantis	Padedantis
Nurodinėjantis	Pasidalijantis informacija
Manipuliuojantis	Įgalinantis
Nekantus	Kantus / tolerantiškas
Orientuotas į tikslą	Lankstus tikslų atžvilgiu
Ribotai pasiekiamas	Pasiekiamas
Motyvuotas, ištraukiantis	Motyvuojantis / įtraukiantis
Kategoriškas / agresyvus	Lankstus / atlaidus
Filtruojantis informaciją	Skleidžiantis informaciją

ir šiuolaikinio lyderio bruožus, kurių sugretinimas išryškina pagrindines naujosios paradigmos charakteristikas. Anot mokslininkų, lyderystė yra ne individualus, bet kolektyvinis bruožas, priklausantis nuo organizacijos politinės kultūros ir stipriai įsisavinta organizacijos veiklos procesuose.

### 3. Lyderystės raiška Lietuvos valstybės tarnyboje: empirinio tyrimo rezultatai

Atliekant empirinį tyrimą, taikyti kiekybinio ir kokybinio tyrimo metodai. Kiekybinės ir kokybinės priemonės derinimas užtikrina išsamesnį tiriamojo reiškinio atskleidimą.

Tyrimas atliktas 2008 m. spalio mėn. Tyrimo generalinė visuma – 28 974 valstybės tarnautojai (be statutinių)<sup>2</sup>.

Klausimyną pildė 511 valstybės tarnautojų, iš kurių 77,6 proc. moterų ir 22,4 proc. vyrų. Apklausta daugiau nei trigubai daugiau moterų. Tai natūralu, nes moterys sudaro daugumą valstybės tarnautojų. Valstybės tarnyboje dirba 21 318 (73,5 proc.) moterų ir 7656 (26,4 proc.) vyrų.

Respondentų amžiaus vidurkis 43 metai, dominuojanti amžiaus grupė – tarp 40 ir 59 metų. Respondentų pasiskirstymas pagal amžiaus grupes yra pakankamai logiškas: daugiausia jų priklausė amžiaus grupei nuo 40 iki 49 metų (31 proc.), amžiaus grupei nuo 50 iki 59 metų (29,5 proc.) ir amžiaus grupei nuo 30 iki 39 metų (22,8 proc.) grupes. Praktiškai visai tarp respondentų nebuvo pensinio amžiaus žmonių (60 ir daugiau metų turėjo 3,2 proc. respondentų). Amžiaus grupę iki 30 m. sudarė 13,2 proc. respondentų.

Vertinant respondentų pasiskirstymą pagal tautybę, didžiausią respondentų dalį (96,2 proc.) sudarė lietuviai. Kitos tautybės: 0,6 proc. rusų ir 3,2 proc. lenkų.

Daugiausia respondentų yra kilę iš kaimo 27,5 proc., šiek tiek mažiau iš didžiųjų miestų (Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Šiaulių) – 20,9 proc., rajono centrų – 19,2 proc., kitų miestų, turinių apskrities centro statusą (Panevėžys, Alytus, Marijampolė, Tauragė, Telšiai, Utena), – 17,2 proc. ir miestelių, gyvenviečių – 15,2 proc.

Didžiausią dalį (92,8 proc.) respondentų sudarė A lygio valstybės tarnautojai. Kitų lygių valstybės tarnautojų mažai: B lygio tarnautojai sudarė 6,7 proc., C lygio tarnautojai – 0,5 proc.

<sup>2</sup> Valstybės tarnybos departamento duomenys. [www.vtd.lt/index.php?-1985007398](http://www.vtd.lt/index.php?-1985007398) [2008-10-11].

Daugiau nei pusė respondentų (54,7 proc.) turi pavaldinių, yra tam tikro lygmens vadovai.

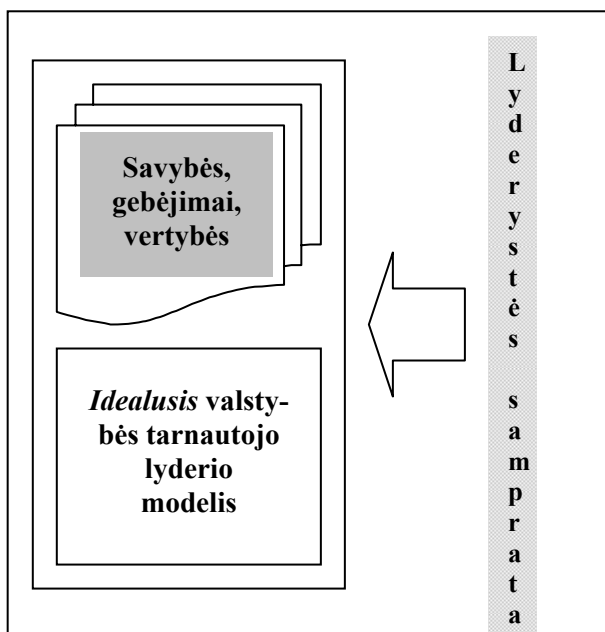
Empiriniame tyrime taip pat taikytas *interview*. Šis tyrimas atliktas 2008 m. spalio mėn. Siekiant atskleisti lyderystės kompetencijų formavimosi veiksnius, paimti 6 interviu iš ministerijų, apskričių ir savivaldybių vadovo pareigas einančių valstybės tarnautojų, kurie atliekant anketinę apklausą buvo nustatyti kaip lyderiai.

### 3.1. Lyderystės samprata valstybės tarnyboje: savybės, gebėjimai ir vertybės

Lyderystės kaip reiškinių samprata buvo tiriama remiantis trimis komponentais (žr. 2 pav.):

- valstybės tarnautojo lyderio savybių visuma;
- valstybės tarnautojo lyderio gebėjimų visuma;
- valstybės tarnautojo lyderio vertybinėmis orientacijomis.

Empirinio tyrimo duomenys rodo labai platų valstybės tarnautojo lyderio asmeninių savybių spektrą. Pati svarbiausia valstybės tarnautojo lyderio asmeninė savybė – sąžiningumas. Ši savybė paminėta 179 kartus. Tarp kitų svarbiausių savybių – atsakingumas (136 kartus) ir komunikabilumas (106 kartus).



2 pav. Lyderystės samprata: „idealius“ valstybės tarnautojo modelis

Kitos labai svarbios lyderio savybės: darbštumas (paminėta 81 kartą), pareigingumas (59 kartus), tolerantiškumas (48 kartus), iniciatyvumas (40 kartų), teisingumas (35 kartus), imlumas, atvirumas naujovėms, inovatoriškumas

(34 kartus), kūrybiškumas arba kūrybingumas (34 kartus).

Kaip rodo empirinio tyrimo duomenys, valstybės tarnautojui lyderiui turėtų būti svarbios ir tokios savybės: energingumas, intelektualumas, protingumas, kruopštumas, mandagumas, kultūringumas, principingumas, objektyvumas, punktualumas, draugiškumas, ryžtingumas ir pasitikėjimas savimi.

Be pagrindinių savybių, galima išskirti ir nemažai papildomų savybių, kurias respondentai paminėjo kaip svarbias apibūdinant valstybės tarnautoją lyderį. Tai reiklumas, humoro jausmas, nešališkumą, kantumą, dalykiškumas, diplomatiškumas, nesavanaudiškumas, nuoširdumas, patikimumas, taktiškumas, padarumas, greita orientacija, moralumas, etiškumas, paslaugumas, geranoriškumas, supratingumas ir kt.

Valstybės tarnautojų požiūriu, lyderis valstybės tarnyboje turėtų, pirmiausia, būti kompetentingas, kvalifikuotas savo srities žinovas, profesionalas. Kompetencija (kompetentingumas) kaip esminis lyderio gebėjimas buvo paminėta 165 kartus, kvalifikacija, savo srities specialistas, ekspertas, profesionalas – 68 kartus.

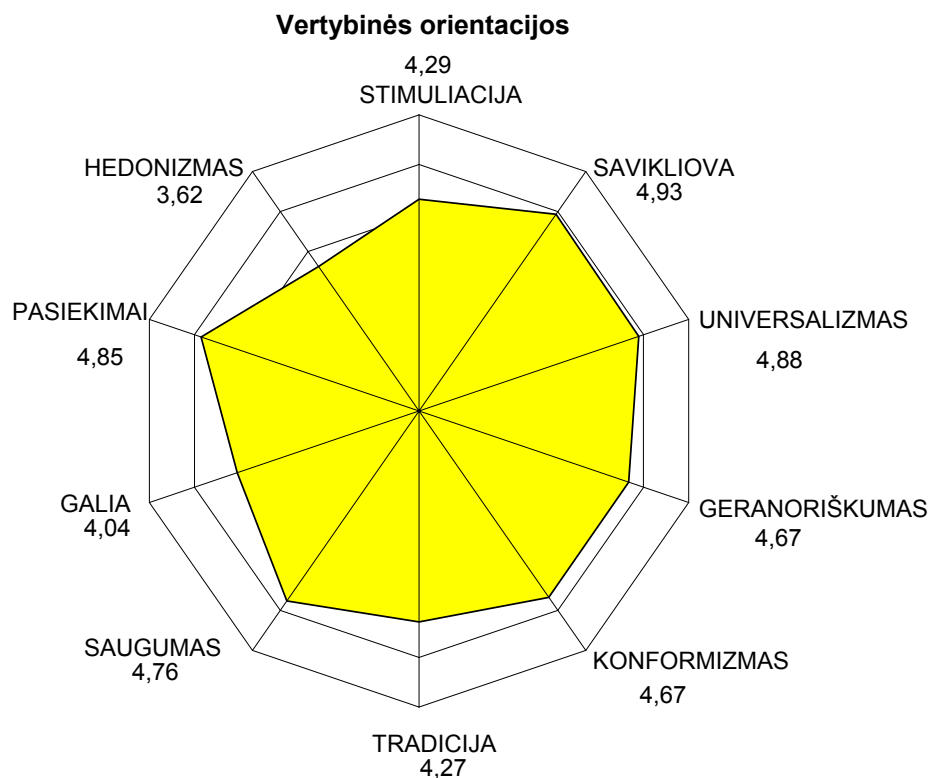
Apklausos duomenys parodė ne tik „idealaus“ valstybės tarnautojo lyderio teigiamas savybes ir gebėjimus, bet ir savybes, kurios neturėtų būti būdingos valstybės tarnautojui lyderiui. Tai savanaudiškumas, žema kompetencija ir nesąžiningumas.

Empirinio tyrimo duomenys parodė, kaip valstybės tarnautojai suvokia valstybės tarnautojo lyderio vertybines orientacijas. Tai atvaizduota 3 pav.

Valstybės tarnautojai, aptardami „idealią“ valstybės tarnautojo vertybes, atskleidė 3 pagrindinių vertybinių orientacijų derinį:

- Savikliovos;
- Universalizmo;
- Pasiekimų.

Taigi „idealią“ valstybės tarnautojui lyderiui turėtų būti itin svarbu naujų idėjų generavimas ir kūrybiškumas, todėl jo veikla yra išskirtinė, idėjos originalios. Savo veiklą jis turėtų parodyti visuomenei, turėtų orientotis į sėkmę. Valstybės tarnautojas lyderis taip pat turi išlaikyti gerus žmogiškuosius santykius. Jam turi būti svarbu įsiklausyti į kitų žmonių nuomones, net tada, kai jis nepritaria jiems. Tačiau atkreipti dėmesį į kito nuomonę - tai nėra paklusti kitų valiai. Valstybės tarnautojo lyderio priimami sprendimai turi nepriklausyti nuo kitų valios, jis turi būti nešališkas. Valstybės tarnautojui lyderiui turi rūpėti kiekvienas žmogus. Jam turi būti svarbu, kad su kiekvienas žmogus turėtų vienodas galimybes.



3 pav. Lyderystės samprata: „idealaus“ valstybės tarnautojo vertybės (vidurkis, vertinimo skalė nuo 1 iki 6)

Valstybės tarnautojų nuomone, „idealus“ valstybės tarnautojas lyderis mažiausiai turėtų orientotis į hedonistines vertybes (vertinimo vidurkis 3,62) – t. y. smagiai praleisti laiką, „palepinti“ save, daryti tai, kas teikia malonumą.

### 3.2. Valstybės tarnautojo lyderio bruožai ir jų formavimosi veiksniai

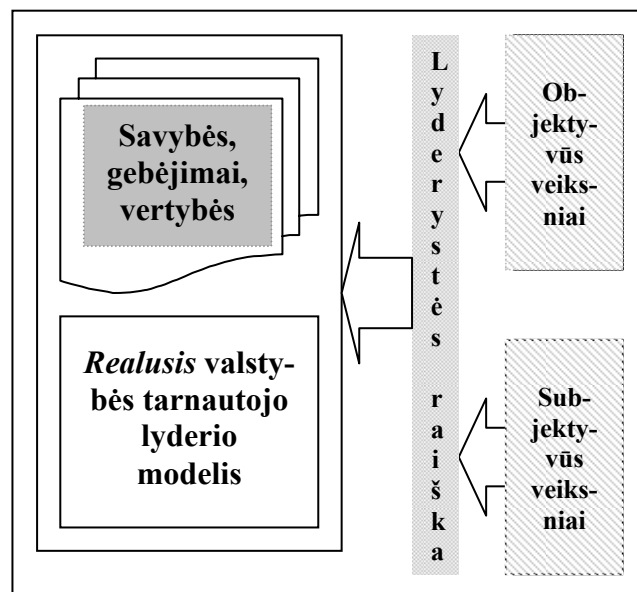
Lyderystės raiška valstybės tarnyboje buvo tirama remiantis keliais komponentais (žr. 4 pav.):

- valstybės tarnautojo lyderio savybėmis;
- valstybės tarnautojo lyderio gebėjimais;
- valstybės tarnautojo lyderio kompetencijų formavimosi veiksniais.

Empirinis tyrimas taip pat atskleidė „realiojo“ valstybės tarnautojo lyderio paveikslą: valstybės tarnautojai buvo paprašyti įvardyti tris pagrindines savo institucijos lyderio savybes. Dažniausiai minimos savybės iš esmės atspindi šiuolaikinio lyderio savybes ir naujosios viešosios tarnybos principus.

Pagal respondentų vertinimus, „realaus“ valstybės tarnautojo lyderio pirmosios savybės sutampa su „idealaus“ valstybės tarnautojo lyderio

savybėmis: dažniausiai buvo minimas atsakingumas (83 kartus), draugiškumas (minima 56 kartus), darbštumas (50 kartų), sąžiningumas (50 kartų). Taip pat dažnai minimas komunikabilumas (47 kartus) ir tolerantiškumas (46 kartus). Kitos



4 pav. Lyderystės raiška: „realusis“ valstybės tarnautojo modelis

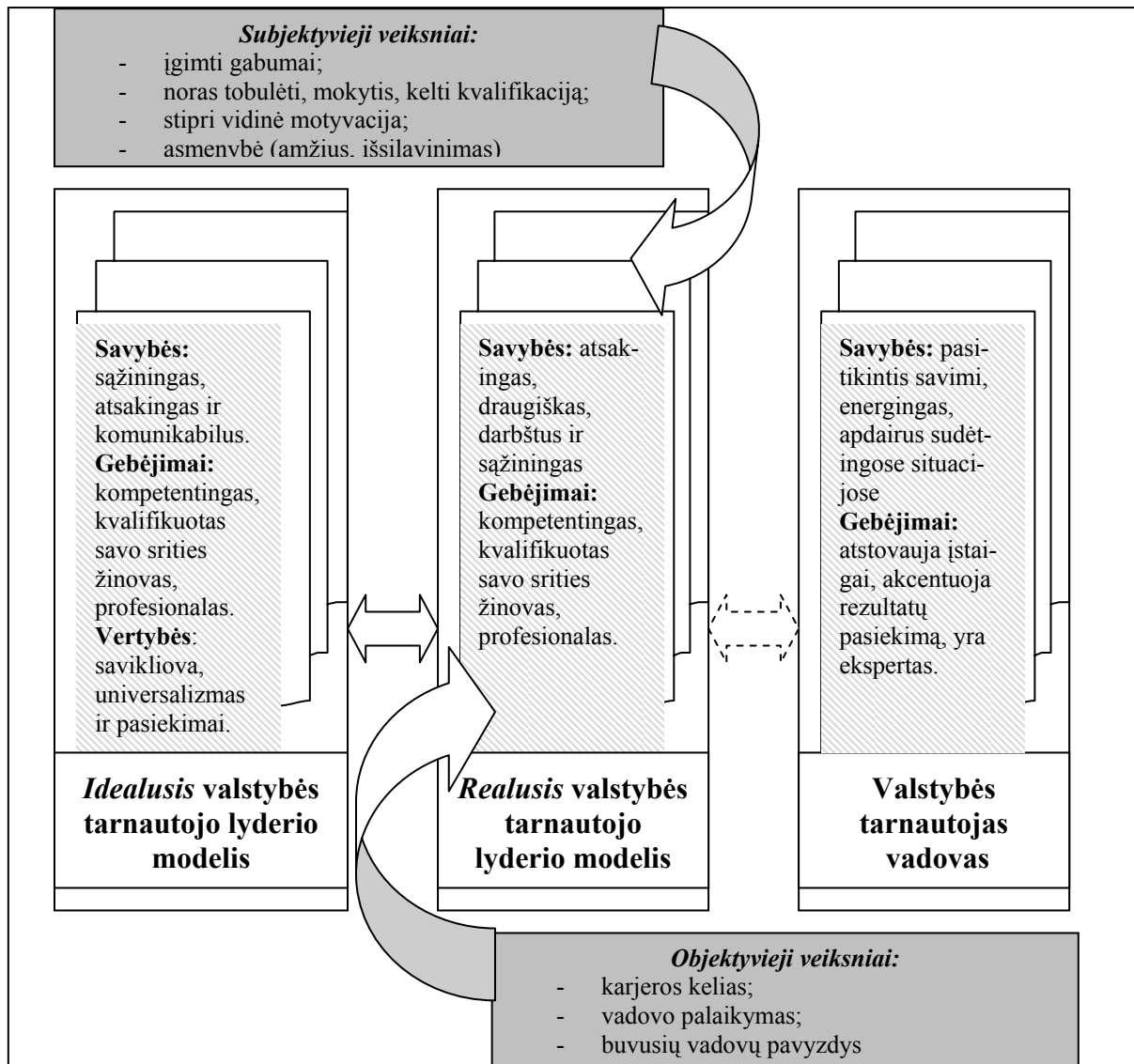
dažnai minimos svarbios savybės: intelektualumas, protingumas, profesionalumas, pasitikėjimas savimi, energingumas ir pareiškumas. Visos šios savybės yra minimos ir „idealiajame“ valstybės tarnautojo lyderio savybių modelyje.

Tyrimo duomenys taip pat parodė, kokie turi būti „realaus“ valstybės tarnautojo lyderio gebėjimai. Valstybės tarnautojų požiūriu, savo institucijos lyderio pagrindinis gebėjimas yra kompetencija (minima 111 kartų). Kompetencija taip pat buvo paminėta kaip esminis „idealaus“ lyderio gebėjimas.

Taigi, galima teigti, kad valstybės tarnautojų „idealaus“ lyderio samprata tapatinama su „realaus“ lyderio savybėmis.

Valstybės tarnautojai taip pat nurodė tokius pagrindinius savo institucijos lyderio gebėjimus, kurie iš esmės atspindi naujosios viešosios vadybos principus: gebėjimą dirbti komandoje, bendravimo gebėjimus. Šie gebėjimai minimi po 19 kartų. Remiantis teoriniu praeities ir ateities vadybininko modeliu, šie gebėjimai yra ryškūs šiuolaikinio lyderio bruožai.

Apibendrintos tyrimo išvados pateiktos 5 pav.



5 pav. Lyderystės ir vadovavimo raiška valstybės tarnyboje

Interviu duomenys parodė, kad valstybės tarnautojo lyderio kompetencijoms formuoti turi įtakos keli veiksnių tipai: 1) *objektyvieji veiksniai*, kurie nėra tiesiogiai priklausomi nuo vadovo. Šie veiksniai apima valdymo objektą, karjeros kelią, sprendžiamų klausimų specifika,

buvusių vadovų charakteristikas ir valdymo stilių; ir 2) *subjektyvieji veiksniai*, kylantys iš asmeninių žmogaus polinkių, savybių, išsilavinimo, temperamento.

Interviu rezultatai parodė, kokie reikšmingi objektyvieji ir subjektyvieji veiksniai.

Objektyvieji veiksniai yra šie:

- vadovas lyderis dažnai karjeros siekia tiek linijiniu būdu, t. y. „žingsnis po žingsnio“ valstybės tarnyboje, tiek ir kardinaliai keičiant veiklos sritį;
- vadovo lyderio karjerai turi įtakos geras esamo vadovo vertinimas, pasitikėjimas;
- vadovo lyderio karjerai įtakos turi buvusių vadovų pavyzdys – „lyderius ugdo lyderiai“.

Subjektyvieji veiksniai:

- įgimti gabumai;
- noras tobulėti, mokytis, kelti kvalifikaciją;
- stipri vidinė motyvacija užsiimti vadovaujančia veikla, asmuo turi norėti tapti vadovu, lyderiu;
- valstybės tarnautojo lyderio asmenybė.

Lyderystės raiškai palankiausias vidutinis (40–50 metų) amžius, aukštasis lyderio išsimokslinimas, dažnai net daktaro mokslo laipsnis.

## Išvados

1. Parengtą lyderystės kompetencijų tyrimo metodiką būtų galima taikyti periodiškai tiriant valstybės tarnautojų lyderystės raišką. Lyderystės tyrimo metodika grindžiama dviejų lyderystės kontekstų atskleidimu: a) „idealiuoju“ valstybės tarnautojo – lyderio modeliu, atkleidžiančiu kokiomis savybėmis ir kompetencijomis, taip pat vertybinėmis nuostatomis turėtų ir neturėtų pasižymėti valstybės tarnautojas lyderis bei tikėtinas vertybines orientacijas, ir b) „realiuoju“ valstybės tarnautojo lyderio modeliu, atkleidžiančiu, kokiomis savybėmis pasižymi valstybės tarnautojai, kuriuos bendradarbiai įvardija esant lyderiais. Šis modelis išryškina lyderio socialinių gebėjimų ir asmeninių savybių spektrą, kuris lemia lyderio pripažinimą tarp bendradarbių.

2. Nustatyta, kad valstybės tarnautojų požiūriu, lyderis turi būti: pirma, sąžiningas, antra, atsakingas ir, trečia, komunikabilus. Svarbiausias valstybės tarnautojo lyderio gebėjimas – kompetencija, žinios, darbinės veiklos išmanymas. Valstybės tarnautojų nuomone, tik kompetentingas žmogus, ekspertas gali tapti lyderiu. Taigi „idealiai“ valstybės tarnautojui lyderiui svarbu generuoti idėjas ir būti kūrybiškumam, tuomet jo veikla bus išskirtinė, idėjos originalios. Savo veiklą jis turėtų parodyti visuomenei, turėtų orientuotis į sėkmę. Valstybės tarnautojas lyderis taip pat turi būti orientuotas į gerus žmogiškuosius santykius. Jam turi būti svarbu įsiklausyti į kitų žmonių nuomones, net tada, kai jis ir nepriitaria joms. Tačiau atkreipti dėmesį į kito nuomo-

nę - nėra paklusti kitų valiai. Valstybės tarnautojo lyderio priimami sprendimai turi nepriklausyti nuo kitų valios, jis turi būti nešališkas. Valstybės tarnautojui lyderiui turi rūpėti kiekvienas žmogus. Jam turi būti svarbu, kad kiekvienas žmogus turėtų vienodas galimybes.

3. Lyderystės sampratoje dominuoja naujosios viešosios tarnybos principai. Dažniausiai minimos savybės iš esmės atspindi šiuolaikinio lyderio savybes: atsakingumą, draugiškumą, darbštumą, sąžiningumą, komunikabilumą, tolerantiškumą ir kompetenciją.

## Literatūra

1. Bass, B. M. *Leadership and Performance Beyond Expectations*. New York: Free Press, 1985.
2. Blake, R. R., and Morton, J. S. *The Managerial Grid*. Houston, TX: Gulf Publishing, 1985.
3. Burke, B. F., Cho, Ch-L., and Wright, D. S. Continuity and Change in Executive Leadership: Insights from the Perspectives of State Administrators. *Public Administration Review*. December, 2008, Supplement to Vol. 68, 29–37.
4. Burns, J. M. *Leadership*. New York: Harper & Row, 1977.
5. Farazmand, A. *Ethics, Professionalism and the Image of the Public Service*. Report prepared by United Nations Secretariat, 1997.
6. Farazmand A. *Strategic Public Personnel Administration – Building and Managing Human Capital for the 21st Century*. Greenwood Publishing Group, 2007.
7. Gibson, P. D., and Lacy, D. P. Community Strategic Planning: Studies in Contrasting Leadership Styles and Renewal Processes. Paper presented at the Conference of the Community Development Society, Saint John, New Brunswick, Canada, July, 2000.
8. Hersey, P., and Blanchard, K. H. *Management of Organizational Behavior: Utilizing Human Resources*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1988.
9. Kiel, L. D., and Watson, D. J. Effective Leadership and Emotional Labor: A View from the Local Level. *Public Administration Review*. January–February, 2009, Vol. 69, 21–25.
10. Kirkpatrick, S. A., and Locke, E. A. Leadership: Do Traits Matter? *The Executive*, 1991, Vol. 5, 48–60.
11. Kreitner, R. *Management*. Boston, MA: Houghton Mifflin Company, 1995.
12. Kumpikaitė, V., and Šiugždinienė, J. Human Resource Development's Evaluation in Public Management: Lithuanian case. *International Journal of Business Research*. 2008, Vol. 8, No. 4, 96–103.
13. Lambright, H. W. Leadership and Change at NASA: Sean O'Keefe as Administrator. *Public Administration Review*. March/April, 2008, Vol. 68, No 2, 230–241.

14. Lappe, F. M., DuBois, P. M. *The Quickening of America: Rebuilding Our Nation, Remaking Our Lives*. San Francisco: Jossey-Bass, 1994.
15. Nalbandian, J. Facilitating Community, Enabling Democracy: New Roles for Local Government Managers. *Public Administration Review*, 1999, Vol. 59, No. 3, 187–197.
16. Northouse, P. G., *Leadership: Theory and Practice*, Thousand Oaks, CA: Sage, 1997.
17. Paliduskaitė, J. Vertybinis valstybės tarnautojo profilis šiuolaikinės Lietuvos politinės kultūros kontekste. *Politologija*, 2008, Nr. 2(50), 23–52.
18. Paliduskaitė, J. Exploring public service motivation: Lithuanian case. *Socialiniai mokslai*, 2008, Nr. 3(61), 17–30.
19. Rainey, H. G., and Thompson, J. Leadership and the Transformation of a Major Institution: Charles Rossotti nas the Internal Revenue Service. *Public Administration Review*, July–August, 2006, Vol. 66, 596–605.
20. Rost, J. C. *Leadership for the Twenty-First Century*. New York: Praeger, 1991.
21. Schwartz, S. H. Universals in the content and structure of values: Theory and empirical tests in 20 countries. In M. Zanna (ed.). *Advances in experimental social psychology*. New York: Academic Press, 1992, Vol. 25, 1–65.
22. Schwartz, S. H. Are there universal aspects in the content and structure of values? *Journal of Social Issues*, 1994, Vol. 50, 19–45.
23. Stogdill, R. M. Personal Factors Associated with Leadership. *Journal of Psychology*, 1948, Vol. 25, 35–71.
24. Šiugždinienė, J. Enabling characteristics of the strategic human resource development system. *Filosofija. Sociologija*, 2008, T. 19, Nr. 2. 31–40.
25. Šiugždinienė, J. Line Manager Involvement in Human Resource Development. *Viešoji politika ir administravimas*, 2008, Nr. 25, 32–37.
26. Zaleznik, A. Managers and Leaders: Are They Different. *Harvard Business Review*, 1977, Vol. 76.
27. Waugh, Jr. W. L., and Streib, G. Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management. *Public Administration Review*. December, 2006, Supplement to Vol. 66, 131–141.

Eglė Butkevičienė, Eglė Vaidelytė, Giedrius Žvaliauskas

### **Leadership in Lithuanian Civil Service**

#### Summary

The article discusses the empirical results of the research on leadership in Lithuanian Civil Service that was conducted in Autumn 2008 and was funded by the Civil Service Department under the Ministry of the Interior of the Republic of Lithuania. The research presents a challenging opportunity to compare “ideal“ and “real” models of civil servant-leader. The “ideal model” reveals civil servants’ approach towards a civil servant-leader “must have” features, competencies, value orientations and skills. The “real model” presents the features of civil servants that are identified as leaders among their colleagues. The model reveals social skills and personal features that are relevant to a leader as well as the factors of building leadership competencies. Study results revealed the challenging tendency that the aspects of new public governance are dominant in the perception of leadership. The most commonly mentioned characteristics of a civil servant-leader are responsibility, morality, tolerance, communication skills, competence.

## Elektroninis dalyvavimas ir Lietuvos atstovaujamoji valdžia

Rimantas Petrauskas, Eglė Malinauskienė, Gintarė Paražinskaitė, Neringa Vegytė

Mykolo Romerio universitetas  
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius

*Straipsnyje pateikiami praeitos ir šios kadencijų Lietuvos Respublikos Seimo narių ir Lietuvos parlamentinių politinių partijų interneto svetainių empirinio tyrimo „Elektroninio dalyvavimo iniciatyvos Lietuvos centrinėje atstovaujamojoje valdžioje“ rezultatai. Aptartos elektroninio dalyvavimo priemonės, kurios potencialiai gali kelti piliečių pasitikėjimą valdžios institucijomis, ypač atkreipiant dėmesį į demokratijos vystymo procesus ir Lietuvos parlamentarų bei politinių partijų elektroninio dalyvavimo priemonių taikymą. Apžvelgiami elektroninio dalyvavimo iniciatyvų atstovaujamoje valdžioje tyrimai pasaulyje, pateikiama tyrimo Lietuvoje metodika ir aptariamos demokratijos vystymo tendencijos informacinėje visuomenėje. Pateikiami Lietuvos Respublikos Seimo narių ir politinių partijų svetainių tyrimo rezultatai. Pabaigoje apibendrinama Lietuvos atvejo studija ir pateikiamos rekomendacijos, kaip plėtoti atstovaujamoją valdžią.*

**Raktažodžiai:** elektroninis dalyvavimas, elektroninė demokratija, informacinė visuomenė, interneto tinklapių vertinimas, atstovaujamoji valdžia.

**Keywords:** electronic participation, electronic democracy, information society, website benchmarking study, representative power.

### Įvadas

Europos Komisijos parengtoje *Žaliojoje knygoje* „Europos demokratijos ateitis“ rašoma: „Demokratija niekuomet nebus tobula dėl netobulos, prieštaringos ir nuolat besikeičiančios aplinkos“ [8]. Daugiausia rimtų demokratijos vystymo problemų kyla neseniai nepriklausomybę atkūrusiose valstybėse, kur demokratizacijos procesai jau pasibaigę, tačiau demokratine sistema labai nepasitikima. Todėl šioms šalims ypač svarbu perimti „senujų“ valstybių de-

mokratijos patirtį ir kartu vystyti inovatyvias jos formas. Viena iš naujų demokratijos formų - *elektroninis dalyvavimas* (toliau - e. dalyvavimas).

Europos Sąjungoje (toliau – ES) e. dalyvavimas suprantamas kaip didesnis piliečių išitraukimas į teisėkūros ir sprendimų priėmimo procesus visais valdymo sprendimų priėmimo lygmenimis, skaidresnis, atskaitingesnis ir geresnis demokratinis valdymas, taikant naujas skaitmenines technologijas [6]. Manoma, kad taikant informacines komunikacines technologijas (toliau - IKT), e. dalyvavimas galėtų būti efektyvi priemonė susigrąžinti pasitikėjimą demokratija piliečiams dalyvaujant, juos įtraukiant ir įgalinant. E. dalyvavimu besiremianti kokybiška demokratija vadinama elektronine demokratija (toliau - e. demokratija), kuri Europos Komisijos apibrėžiama kaip sąsaja tarp demokratijos, naujų technologijų ir naujų socialinės sistemos valdymo formų [26]).

Politiniu lygmeniu informacinių komunikacinių technologijų panaudojimas daugiausia siejamas su valstybės institucijų ir viešojo sektoriaus modernizavimu [16]. Kita vertus, tarpdisciplininiu požiūriu e. dalyvavimas lieka nepakankamai įvertintas.

2002 m. N. Jackson atliko Didžiosios Britanijos parlamentarų interneto svetainių studiją [10], kurioje buvo įvertinta, ar jos yra pritraukiančios, interaktyvios ir ar jose sudarytos sąlygos palikti tiksli-

---

*Rimantas Petrauskas* - Mykolo Romerio universiteto Elektroninio verslo katedros vedėjas, profesorius, technologijos mokslų daktaras.

E. paštas rpetraus@mruni.eu

*Eglė Malinauskienė* - Mykolo Romerio universiteto Elektroninio verslo katedros doktorantė.

E. paštas: eglemal@mruni.eu

*Gintarė Paražinskaitė* - Mykolo Romerio universiteto Elektroninio verslo katedros lektorė.

E. paštas giparaz@mruni.eu

*Neringa Vegytė* - LR Seimo Ekonomikos komiteto pirmininko padėjėja, Elektroninės valdžios administravimo magistrė.

E. paštas vnevute@yahoo.com

Straipsnis įteiktas redakcijai 2009 m. vasario mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2009 m. kovo mėn.

nes žinutes. Tyrimo rezultatai parodė, kad ištirtos svetainės viso labo papildo įprastos informacijos šaltinius ir nėra panaudojamos kaip naujas būdas glaudžiau bendradarbiauti su elektoratu.

2004 m. N. Jackson'o tyrimai buvo atnaujinti ir palyginti su tyrimo, atlikto Australijoje, rezultatais [7]. Tokio palyginimo tikslas buvo nustatyti, kas sukelia britų ir australų parlamentarų entuziazmą pasinaudoti e. dalyvavimo teikiamomis galimybėmis. Buvo nustatyta, kad interneto svetainių panaudojimą daugiausia lemia asmeninės parlamentarų savybės: aktyvesni jaunesni, kompetentesni IKT srityje, einantys aukštesnes pareigas valdžioje parlamentarai.

2005 m. Suomijoje buvo atliktas analogiškas suomių parlamentarų svetainių tyrimas [20]. Tyrimo rezultatai parodė, kad 25 proc. visų parlamentarų visapusiškai panaudoja savo turimas interneto svetaines, apie pusė parlamentarų jas naudoja tik elektoratui informuoti. Taip pat paaiškėjo, kad dauguma parlamentarų turi savo asmenines interneto svetaines.

E. dalyvavimo plėtros klausimas Lietuvoje buvo nagrinėtas keliuose darbuose, tiriant LR Seimo internetinę svetainę ir lyginant ją su kitų valdžios institucijų arba kitų šalių parlamentų svetainėmis<sup>1</sup>.

Šio straipsnio tikslas – ištirti elektroninio dalyvavimo priemones, kurios potencialiai gali kelti piliečių pasitikėjimą valdžios institucijomis, ypač atkreipiant dėmesį į demokratijos vystymo procesus ir Lietuvos parlamentarų bei politinių partijų e. dalyvavimo priemonių taikymą. Tam tikslui buvo tiriama e. dalyvavimo iniciatyvų sklaida tarp Lietuvos politikų ir ji lyginama su pasauline praktika.

## 1. Demokratijos formų kaitos tendencijos informacinėje visuomenėje

Sėkmingas demokratijos stiprinimas e. dalyvavimo priemonėmis priklauso nuo daugelio veiksnių. Šiame straipsnyje šalių ekonominis ir IKT išsivystymo lygis, geografinės, demografinės ir institucinės charakteristikos neaptiriamos. Nagrinėjama demokratijos formų ir demokratinės kultūros kaita dėl e. dalyvavimo iniciatyvų „iš viršaus į apačią“.

Paprastai e. dalyvavimo iniciatyvų rezultatai priklauso nuo to, į kurią demokratijos aspektą (vertybinį ar procesinį) orientuojamasi. Istoriskai demokratinė vertybių sąrašas nuolat didėjo. XVIII a. liberalioji atstovaujamoji demokratija įvedė įstatymo, gynybos

ir apsaugos, asmeninių teisių normas. Kitame šimtetyje gimė demokratinės pilietiškumo, demokratinio dalyvavimo, pliuralistinės visuomenės ir kt. vertybės. XX a. pasauliniu mastu susiformavo naujas – socialinis – klodas, apimantis paslaugas ir visų įtrauktį, aplinkos pusiausvyrą ir gyvenimo kokybę. Kuriantis informacinei visuomenei, tapo svarbios įgalinimo vertybės: ieškoma pusiausvyros tarp tikslų ir priemonių jiems pasiekti (angl. *ends and means*), skaidrumo ir atvirumo, etikos ir atsiskaitomumo, pasitikėjimo, siekiama, kad viešasis sektorius taptų lygiavertis privačiam sektoriui, suasmeninti paslaugas individualiems vartotojams, pakeisti vaidmenis, struktūras ir teises [12]. Atitinkamai dėl demokratijos prigimties naujosios vertybės skatina demokratinėse procesų transformaciją (politinių sprendimų priėmimo ir veikiančių asmenų). Kiekviena e. dalyvavimo iniciatyva turi būti įvertinta remiantis abiem demokratijos aspektais.

Kai demokratiname procese suderinami pokyčiai ir vertybės, IKT gali palengvinti dialogą tarp valdžios ir piliečių. Tai gali paskatinti dalyvaujamoją arba patariamąją demokratiją [19], kai galima išreikšti asmeninę nuomonę diskutuojant, o ne įgyvendinti kažkieno asmeninius norus. Dalyvavimas tampa priemone ne tik įgalinti piliečius, bet ir įteisinti politinę sistemą. Informacija pirmiausia sukelia visuomenėje diskusiją, kuri sustiprina bendruomenės idėjas, atvirumą ir toleranciją [2]. Dar daugiau, patarimoji demokratija skatina piliečius atsakingiau formuoti savo požiūrį ir priimti demokratinus sprendimus, atsisakant kai kurių asmeninių interesų dėl kolektyvo poreikių [17].

Kita vertus, demokratija gali ir nesustiprėti jei e. dalyvavimo rėmėjai pervertins procesinius aspektus, tiksliau, jeigu IKT naudojamos tam kad būtų daugiau balsuojančiųjų asmenų, tai gali paskatinti tiesioginę demokratiją. Šiai demokratijos formai daugumos balsas yra suprantamas kaip „demokratiškas“, nors tuomet mažumos interesai paprastai yra neatstovaujami. Sprendimai yra priimami ne taip atsakingai nei patarimojoje demokratijoje [15].

Kitas svarbus aspektas, lemiantis e. dalyvavimo sėkmę stiprinant demokratiją, yra aukšta politinė kultūra, daugiausiai aukštas korupcijos suvokimo lygis (angl. *corruption perception index* – CPI) ir atvira politinė kultūra. Anot *Transparency international* pateiktos CPI apžvalgos, Suomija nuo 2003 m. yra viena iš mažiausiai korumpuotų pasaulio šalių Lietuva 2007 m. tarp 180 šalių užėmė 51-ją vietą [21]. Tikėtina, kad mažas Suomijos korumpuotumas siejasi ir su aukštu e. dalyvavimo išvystymo laipsniu.

<sup>1</sup> Žr., pavyzdžiui: Treschel, A., Kies R., Mendez, F., and all. *Evaluation of the use of new technologies in order to facilitate democracy in Europe. E-Democratizing the parliaments and parties of Europe*. European University Institute, University of Geneva 2003; Kraucevičiūtė I. *Elektroninė demokratija: priemonė pilietinei visuomenei stiprinti*. Magistro darbas. Mykolo Romerio universitetas, 2006.

## 2. Tyrimo metodologija

Atliekant e. dalyvavimo Lietuvoje tyrimą, taikytas 2003 m. Ekonominio bendradarbiavimo ir pagalbos organizacijos (angl. *OECD*) apibrėžtas 3 lygmenų e. dalyvavimo modelis [14]:

*I lygmuo - informavimas* (angl. *e-information*) - vienos krypties bendravimas, kai politikai ar institucijos pateikia informaciją piliečiams. Tai apima ir „pasyvų“ informavimą, kai piliečio prašymu suteikiamas priėjimas prie tam tikros informacijos, ir „aktyvų“ informacijos skleidimą. Kuo jis intensyvesnis, tuo skaidresnė šalies politinė sistema, ir tuo labiau piliečiai įsitraukia į ją, nes informuoti jie dažniausiai nebenerori būti apatiški ir abejingi.

*II lygmuo - konsultavimas* (angl. *e-consultation*) – dviejų krypčių bendravimas „iš viršaus į apačią“, kai politikai ar institucijos apibrėžia pirminę informaciją, konsultacijų problematiką, nustato klausimus ir pakviečia piliečius pasidalyti savo nuomone. Taip jie sulaukia grįžtamojo ryšio. Piliečiai diskutuoti gali tik būdami pakankamai informuoti analizuojamu klausimu, todėl be pirmojo lygmens antrąjį pasiekti sunku [27, p. 210].

*III lygmuo - aktyvus dalyvavimas priimant politinius sprendimus* (angl. *active participation*) arba *įgalinimas* (angl. *empowerment*) [1, p. 5] – piliečių ir valdžios institucijų partnerystė. Pripažįstama piliečių teisė siūlyti idėjas „iš apačios į viršų“, tačiau galutinis sprendžiamasis balsas ir atsakomybė priklauso valdžios institucijoms.

Tyrimo taikyta 2005 m. Jungtinių Tautų (JT) parengta vertinimo metodika, kurioje naudojama trečiosios šalies interneto turinio tyrimas, atliekamas įvertinant minėtus tris e. dalyvavimo lygmenis [9]. 2007 m. rugpjūtį ir lapkritį, 2008 m. rugsėjį ir 2009 m. sausį tirtos 2004-2008 m. ir 2008-2012 m. kadencijų Lietuvos Respublikos Seimo narių svetainės bei 2007 m. 11-os Seime atstovautų<sup>2</sup> ir 24-ių didžiausių 2008 m. rudenį Seimo rinkimuose dalyvavusių<sup>3</sup> politinių partijų svetainės.

<sup>2</sup> 2004-2008 m. Seime atstovautų partijų sąrašas: Darbo partija (DP), Liberalų demokratų partija „Tvarka ir teisingumas“ (LDP), Liberalų ir centro sąjunga (LICS), Lietuvos krikščionys demokratai (LKD), Lietuvos lenkų rinkimų akcija (LLRA), Lietuvos Respublikos liberalų sąjūdis (LRLS), Lietuvos socialdemokratų partija (LSDP), Lietuvos valstiečių liaudininkų sąjunga (LVLS), Naujoji sąjunga (socialliberalai) (NS), Pilietinės demokratijos partija (PDP), Tėvynės Sąjunga (konservatoriai, politiniai kaliniai ir tremtiniai, krikščioniškieji demokratai) (TS/LK).

<sup>3</sup> 2008 m. Seimo rinkimuose dalyvavusių partijų sąrašas: Darbo partija (DP), Liberalų demokratų partija „Tvarka ir teisingumas“ (LDP), Liberalų ir centro sąjunga (LICS), Lietuvos krikščionys demokratai (LKD), Tėvynės Sąjunga (konservatoriai, politiniai kaliniai ir tremtiniai, krikščioniškieji demokratai) (TS/LK),

Visų pirma, remiantis *Google* paieškos sistema buvo nustatyta parlamentarų tinklalapių, turinčių tinklaraščius ar asmenines svetaines, skaičius. Paieška internete buvo atliekama naudojant tokius paieškos žodžius: vardas / pavardė arba pavardė / vardas, arba Seimas / vardas / pavardė, arba pavardė / vardas/ Seimas. Paieškos žodžiai politinėms partijoms buvo tokie: partijos pavadinimas arba trumpinys.

Po to tinklalapiai buvo analizuojami pagal klausimyną, kuris parengtas remiantis P. Norris [13], N. Jackson [10] ir R. Suomi [17] metodologijomis. Politinių partijų tinklalapiai buvo tiriami naudojant tą patį klausimyną, papildytą 2004 m. [5] ir 2006 m. [3] Australijoje atliktų mokslinių tyrimų kriterijais ir remiantis A. Smith's 1997 m. parengta metodologija.

Visos charakteristikos, pagal kurias buvo vertinami tinklalapiai, buvo rūšiuojamos į 5 grupes:

- pirmoji grupė: *e. informavimas* (I e. dalyvavimo lygmuo);
- antroji grupė: *e. konsultavimas* (II e. dalyvavimo lygmuo);
- trečioji grupė: *įgalinimas* (III e. dalyvavimo lygmuo, kuri žymi grįžtamojo ryšio tarp valdžios ir piliečių atsiradimas [11]);
- ketvirtoji grupė: *tinkliškumas* - pagal ją buvo vertinama, kaip svetainės įsilieja į bendravimo erdvę ir kiek ji yra pastebima tarp kitų svetainių globaliame tinkle;
- penktoji grupė: *patrauklumas* - kreiptas dėmesys tiek į turinį, tiek į grafinį vaizdą.

Tyrimo ribotumui turėjo įtakos keletas aspektų. Pirma, buvo analizuojama sritis, kurioje tvirtos ir aiškios teorijos dar nėra, todėl nėra ir aiškios tyrimo metodologijos, kuria būtų galima remtis – beveik kiekvieno tyrimo autoriai pritaiko ir papildo prieš tai taikytus tyrimo instrumentus. Todėl gali būti, kad šio tyrimo atveju parinkti tyrimo kintamieji buvo ne visai tinkami tiksliams svetainių pasiekiamiems lygmenims nustatyti. Antra, norint padaryti bendresnes išvadas apie Lietuvos piliečių atstovų draugiškumą IT

(LKDP ir TS/KD rinkimuose dalyvavo kaip viena partija, susijungusi 2008-05-17, tačiau LKDP svetainė išliko); Lietuvos lenkų rinkimų akcija (LLRA), Lietuvos Respublikos liberalų sąjūdis (LRLS), Lietuvos socialdemokratų partija (LSDP), Lietuvos valstiečių liaudininkų sąjunga (LVLS), Naujoji sąjunga (socialliberalai) (NS), Pilietinės demokratijos partija (PDP), Krikščionių konservatorių socialinė sąjunga (KKSK), Jaunoji Lietuva, Tautininkų frakcija tautininkų sąjunga (TF TS), Lietuvos centro partija (LCP), Lietuvos humanistų partija (LHP), Lietuvos lenkų liaudies partija (LLL), Lietuvos nacionaldemokratų partija (LNDP), Lietuvos politinių kalinių ir tremtinių sąjunga (LPKTS), Lietuvos rusų sąjunga (LRS), Lietuvos socialdemokratų sąjunga (LSDS), Lietuvos socialistų partija (LSP), Lietuvos smulkaus ir vidutinio verslo partija (LSVVP), Tautos pažangos partija (PPP), Tautos prisikėlimo partija (TPrP).

ir palankumą e. dalyvavimui, reikėtų įvertinti ne tik LR Seimą, bet ir vietos atstovaujamosias institucijas. Bendresnes išvadas daryti sudėtinga ir dėl to, kad ši sritis realiame gyvenime labai sparčiai vystosi (pvz., atliekant pirmą tyrimą, per 1,5 mėn. duomenys pasikeitė), o rinkimai situaciją pakoreguoja savaip (pvz., per 17 mėn. Seimo narių svetainių padaugėjo nuo 26 iki 40, o prieš rinkimus politinių partijų svetainių kokybė pagerėjo). Trečia, tyrime analizuota tik objektyvi e. dalyvavimo pasiūla.

### 3. Lietuvos atstovaujamosios valdžios e. dalyvavimo tyrimų rezultatai

Tyrimas parodė, kad interneto svetaines turi dauguma Lietuvoje įregistruotų politinių partijų: tiek 11 2007 m. Seime atstovautų, tiek 24 2008 m. rudenį Seimo rinkimuose dalyvavusių, tiek 9 2008-2012 m. Seimo kadencijoje atstovaujamos partijos. Parlamentarų rodikliai mažesni: 2007 m. nuolat atnaujinamus puslapius turėjo tik 18 proc. Lietuvos Seimo narių, 2009 m. sausį – 28 proc. narių, iš jų aktyviai prižiūrimų - 11 proc. ir 18 proc. Plg. - 2004 m. 51 proc. Didžiosios Britanijos Bendruomenių rūmų narių ir 52 proc. Australijos Atstovų rūmų narių turėjo savo asmenines interneto svetaines, o 2005 m. jas turėjo 90 proc. Suomijos parlamentarų (žr. 1 lentelę). Skaičiai sparčiai keičiasi. Pavyzdžiui, Jungtinėje Karalystėje 2002 m. interneto svetaines turėjo tik 28 proc. Bendruomenių rūmų narių [10, p. 126]. Lietuvoje rodikliai išaugo pasikeitus valdančiajai daugumai.

1 lentelė. Įvairių šalių parlamentarų, turinčių asmenines internetines svetaines, procentas

Metai	Proc.	Atstovaujamoji institucija
2007	18	Lietuvos Respublikos Seimo 2004 - 2008 m. kadencijos nariai*
2009	28	Lietuvos Respublikos Seimo 2008 - 2012 m. kadencijos nariai*
2004	51	Didžiosios Britanijos Bendruomenių rūmų nariai
2004	52	Australijos Atstovų rūmų nariai
2005	90	Suomijos parlamento ( <i>Eduskunta</i> ) nariai

\* Įtrauktos ir laikinai neveikiančios ar pertvarkomos interneto svetainės.

Ir 2007 m., ir 2009 m. visų Lietuvos parlamentarų interneto svetainių regioniniai domenų vardai yra .lt. Suomijoje 42,2 proc. svetainių domenų vardai yra .net, .com, .org. Vyrauja šių tipų svetainės:

1. Asmeniniai puslapiai LR Seimo svetainėje (už jų turinį atsako patys politikai). 2009 m. sausį jų buvo 16, iš jų 3 yra neatnaujintos.

2. Asmeninės svetainės.

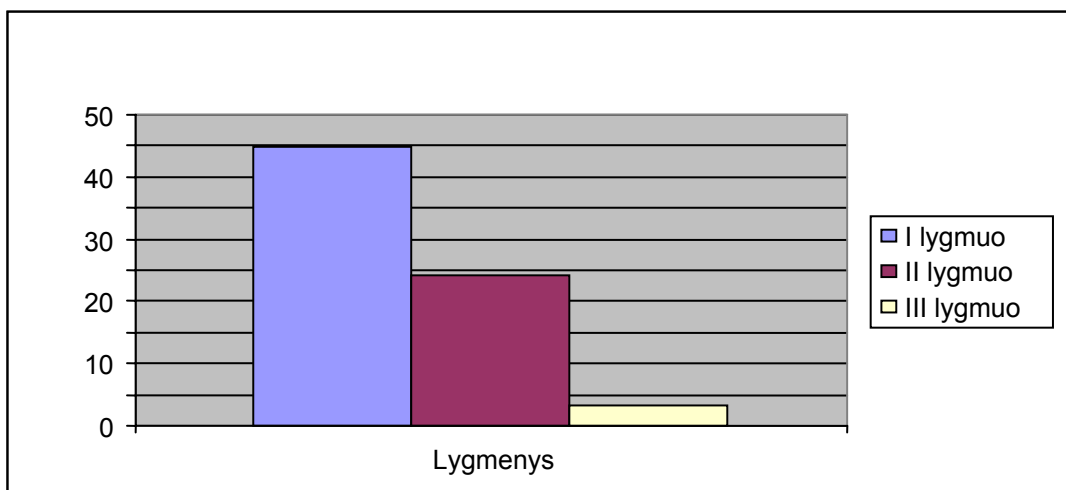
3. Tinklaraščiai (angl. *blogs*) - savotiški atviri dienoraščiai elektroninėje erdvėje. Lietuvoje 2007 m. juos juos turėjo 2, o 2009 m. – 7 Seimo nariai. Jungtinėje Karalystėje tinklaraščių buvo surasta 5 (2004 m.), Australijoje – nė vieno [4, p. 14]. Juos galima vertinti dviprasmiškai. Ši komunikavimo priemonė suteikia piliečiams nedaug dalyvavimo galimybių – tik komentuoti politiko mintis. Tačiau atvirai reiškiamomis mintimis politikas ir visą Seimo institucija priartėja prie paprastų žmonių, užmezgamas artimesnis ryšys tarp atstovo ir piliečių, juolab kad Lietuvos parlamentarijai savo internetinius „dienoraščius“ rašo bent du kartus per savaitę (2009 m. duomenys). Be to, tinklaraščiai yra vis labiau jaunų žmonių mėgstamas interneto sprendimas, todėl tikėtina, kad jie padėtų sudominti juos politika.

2007 m. e. dalyvavimo iniciatyvos ėmėsi 6-ios Seimo narės ir 20 narių vyrų. 2009 m. vyrų padaugėjo iki 37, o moterų sumažėjo iki 3. Nei Australijoje, nei Jungtinėje Karalystėje, nei Suomijoje nepastebėta ryškaus skirtumo tarp vyrų ir moterų parlamentarų iniciatyvumo

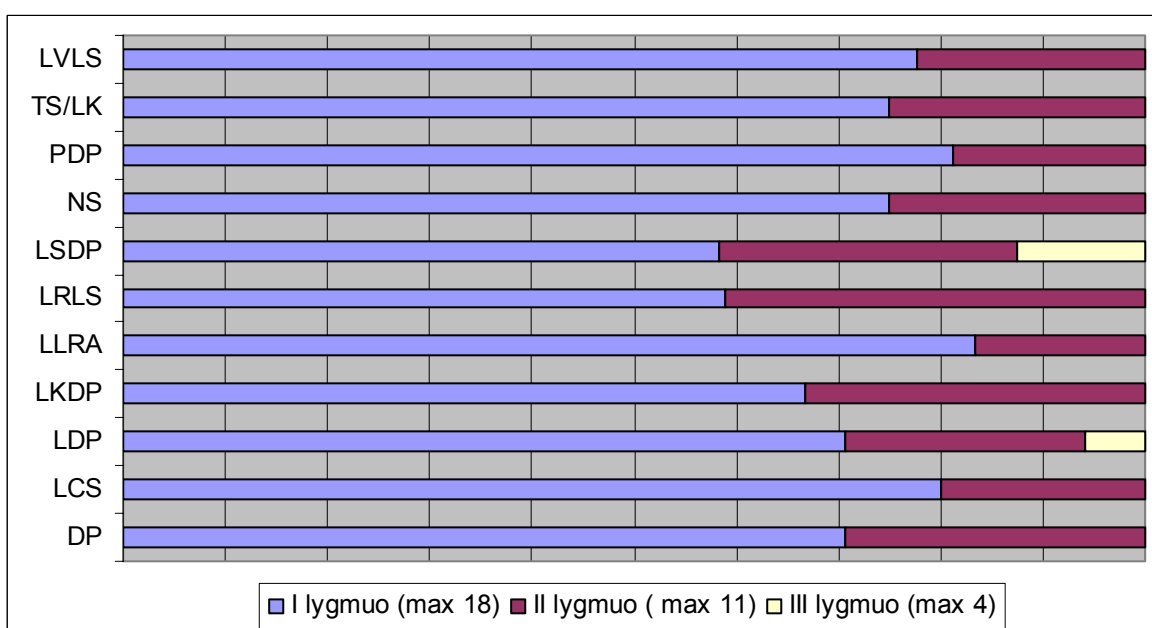
Seimo narių interneto svetainės 2007 m. buvo pasiekusios I – informavimo – lygmenį (žr. 1 pav.). Tirtos svetainės atitiko 44,8 proc. I lygmens kokybės reikalavimų, 24,2 proc. - II lygmens ir tik 3 proc. – III lygmens kokybės reikalavimų. Seime atstovaujamųjų politinių partijų tinklalapiuose 2007 m. taip pat vyravo I lygmuo (žr. 2 ir 3 pav.).

Kad interneto svetainė būtų informatyvi, reikalingas piliečiai žinojimas apie jos egzistavimą. Informuoti apie jos atsiradimą galima įvairiai. Pavyzdžiui, vienas iš LKDP svetainės įkūrimo iniciatorių ir ją prižiūrėjusių partijos narių teigė, kad įkūręs svetainę jis nuolat partijos aplinkraštyje (kuris platinamas žmonėms į rankas) pateikdavo apie ją informaciją, skatindamas juos apsilankyti internetinėje svetainėje.

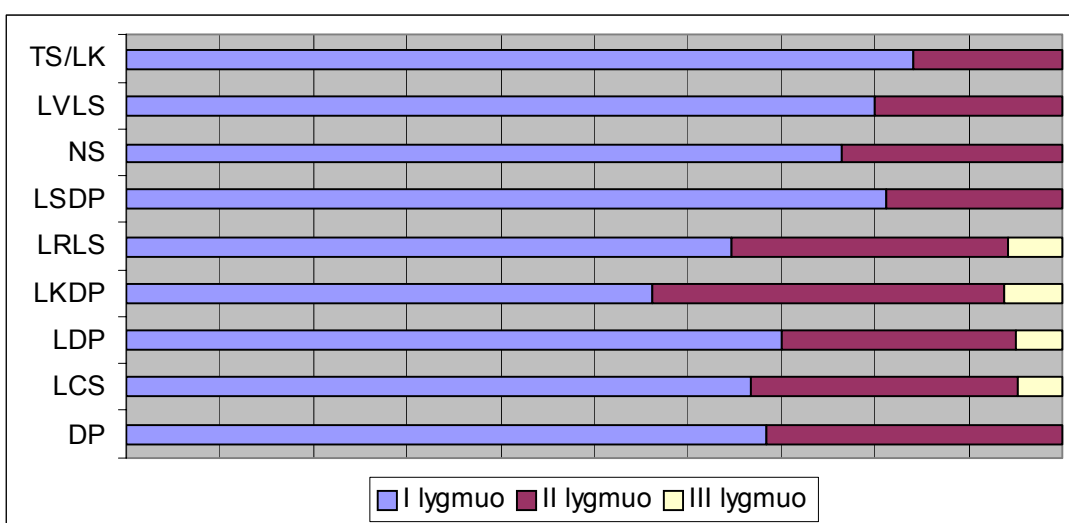
Kol IKT nenaudojamos kaip juodosios rinkiminės technologijos, jos gali teikti demokratijai naudos kaip pigi ir vis didesnę auditoriją pasiekianti politinės rinkodaros priemonė. Visų pirma ji naudojama pabrėžti savo partinę priklausomybę. Pavyzdžiui, 2002 m. 68,8 proc. Jungtinės Karalystės Bendruomenių Rūmų narių interneto svetainėse buvo partinės priklausomybės požymių. 2005 m. stoti į jų partiją savo svetainėje ragino 30 proc. Jungtinės Karalystės ir 9 proc. Australijos parlamentarų. Lietuvoje 28,6 proc. Seimo narių interneto svetainių apie Seimo nario partinę priklausomybę neužsiminta, likusiose buvo bent vienas



1 pav. Seimo narių interneto svetainių lygmuo 2007 m.



2 pav. 2007 m. Seime atstovautų politinių partijų interneto svetainių lygmuo



3 pav. 2008 m. Seimo politinių partijų svetainių pasiekiamas lygmuo

iš elementų: partijos logotipas (trijose), nuoroda į partijos svetainę (šešiose). Tik trečdalis Seimo narių svetainėje pristatė savo politinę programą (žr. 4 pav.). LVLS atstovės ir TS/LK lyderis išsiskyrė tuo, kad į jų svetaines buvo galima patekti iš partijų svetainės.

2007 m. analizuotos politinių partijų interneto svetainės buvo gana statiškos, forma primenančios įprastą spaudą. Nors naujienų skiltis buvo visose svetainėse, užsisakyti naujienas e. paštu siūlyta tik keturiose iš jų. Partijos skyrių internetiniai puslapiai pateikti 3 internet svetainėse. Draugui naujieną e. paštu siūlė persiųsti tik LKD partija. Atsisiųsti partijos laikraštį į savo kompiuterį buvo galima iš LSDP, LVLS ir TS/LK svetainių. Pagal populiarumą 2007 m. pirmavo partijos logotipas, aptiktas visose 11 svetainių, antroje vietoje – partijos šūkis, aiškiausiai deklaruotas 4 svetainėse (žr. 5 pav.). Trys partijos pateikė savo himną: Lietuvos Lenkų rinkiminė akcija - tekstą, o Lietuvos demokratų partija ir LR Liberalų sąjūdis – garso versiją.

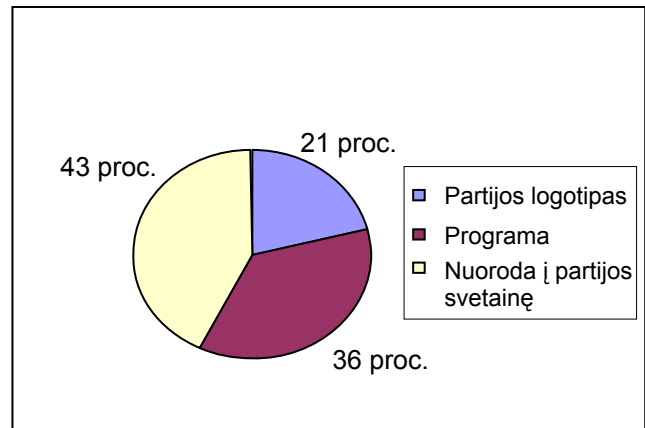
2008 m. rinkiminės kampanijos metu politinės partijos interneto svetaines naudojo rinkiminei agitacijai: savo logotipus išskyrė 18, rinkiminius šūkius - 11 iš 24 rinkimams pasirengusių partijų (žr. 6 pav.). Kai kurios iš tuo metu Seime atstovaujama partijų iš esmės atnaujino savo svetainių dizainą, orientuodamosi į rinkimų programos teiginius. Tačiau interneto svetainėmis, kaip pigesne ir vis platesnę auditoriją pasiekiančia politinės rinkodaros priemone, pasinaudojo ne visos partijos: svetaines rinkiminės kampanijos metu patobulino arba pakeitė 7 iš 10 pirmu etapu tirtų ir 5 iš 14 naujai tirtų politinių partijų.

2007 m. svetainės buvo panaudojamos ne tik politiko (-ės), bet ir kitos srities profesionalo (-ės) įvaizdžiui kurti: deklaruojami muzikiniai ar literatūriniai sugebėjimai, pateikiami profesiniai darbai. 2009 m. vyrauja porinkiminės nuotaikos ir „žemiško politiko“ įvaizdis (dažniausiai aptinkamos šios frazės: „ačiū balsavusiems“, „šalia jūsų“, „Seimo narys“, „Jūsų atstovas“, „jaunas ir veržlus“, „kartu pirmyn“).

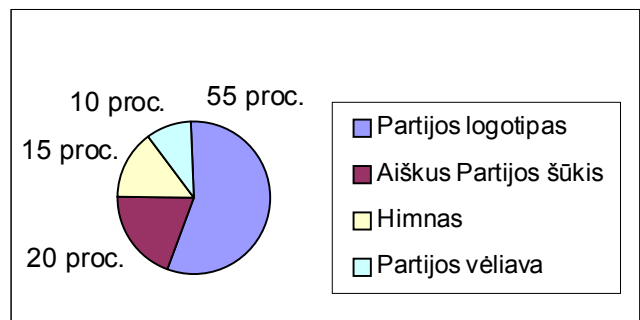
Tinkamai naudojant interneto svetaines, atsiranda unikali galimybė skleisti tokią informaciją, kokios nori pats politikas ar politinė partija. Pasi-taiko atvejų, kai svetainėse pateikiama pasenusi, tendencinga ir net tikrovę iškraipanti informacija. Atskiro teisės akto, kuris reglamentuotų politikų ar politinių partijų svetaines, nėra. Vienintelis teisės aktas, nustatantis viešojo sektoriaus institucijų interneto svetainių reikalavimus, yra 2003 m. balandžio 18 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas *Dėl bendrųjų reikalavimų valstybės institucijų interneto svetainėms patvirtinimo* [25].

Suprantama, kad demokratiją labiau stiprina pateikiama *prasminga* informacija. Tik vienoje iš 11

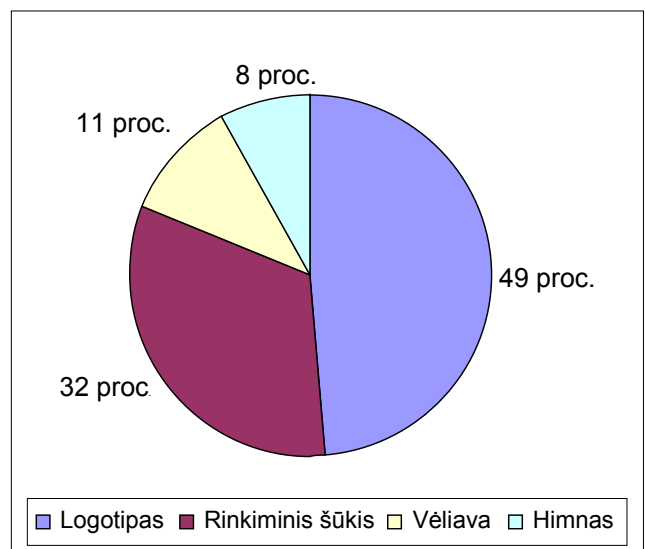
politikų svetainių pateikiama metinė finansinė ataskaita, taigi trūksta net bazinės informacijos (skaičiais išreikštos veiklos rezultatų).



4 pav. Politinės rinkodaros elementų populiarumas Seimo narių svetainėse



5 pav. Politinės rinkodaros elementų populiarumas 2007 m. Seimo politinių partijų svetainėse



6 pav. Politinio marketingo elementų populiarumas 2008 m. Seimo rinkimuose dalyvavusių politinių partijų interneto svetainėse

II ir III lygmenų e. dalyvavimas sudaro prielaidas glaudesniems politiko ir piliečių ryšiams, ta-

čiau tam reikia ir sudėtingesnių IT sprendimų, ir abipusio nusiteikimo ši ryšį palaikyti. Australijoje ir Jungtinėje Karalystėje pirmenybė teikiama bendrauti e. paštu vienas su vienu (atitinkamai 97 proc. ir 88 proc.). Suomijoje 139 iš 180 parlamentarų svetainėse pateikia mobiliojo telefono numerį. Lietuvoje mobiliojo telefono numerį nurodo tik 2 Seimo nariai. Jie pirmenybę teikia e. pašto adresui (66,6 proc. svetainių) ir parngtatai e. laiško formai (46,6 proc. svetainių). Interaktyvumo lygmuo partijų svetainėse taip pat nedidelis, pirmenybė teikiama bendrauti e. paštu, o ne diskutuoti internete.

Partijos aplenkia atskirus Seimo politikus tik apklausų rubrikos dažnumu: ši rubrika aptikta tik 1 iš 15 Seimo narių interneto svetainių ir net 5 iš 11 politinių partijų svetainių. Tyrimas Lietuvoje patvirtino 2003 m. ES tyrimo išvadą, jog Europos partijų svetainės mažai siekia mobilizuoti piliečius [23, p. 30]. Tik penkios LR Seime atstovaujamos partijos ne rinkiminės kampanijos metu siūlė piliečiams parsiųsti prašymo tapti nariu formą. Tačiau jas užpildytas reikėjo atnešti į centrinę būstinę (LICS, LDP, LVLS, PDP, TS/LK). Ir tik dvi partijos priėmė formas, atsiųstas e. paštu (LSDP ir NS). Demokratinėje visuomenėje politinė partija turėtų būti tarsi demokratijos mokykla. Taigi IT ne tik palengvintų informacijos perdavimą geografiškai toli vienas nuo kito išsimėčiusiems partijos nariams, bet ir sukurtų e. diskusijų erdvę. Tyrimas parodė, kad visos LR partijos panaudoja pirmąjį aspektą (savo partijos svetainėje nariai gali perskaityti naujienas), bet viduje bendrauja tik 4 iš LR Seime atstovaujamų partijų (LICS, LDP, LKDP, LSDP).

Interneto svetainės tirtos ir techniniu bei socialiniu aspektais. Techniniu aspektu analizuota, ar paprasta surasti svetainę, iš kur pilietis gali į ją patekti, ir kur iš jos nueiti. Svarbiausia, kad politiko ar politinės partijos svetainė turėtų ryšį su pagrindine atstovaujamosios valdžios institucija – Seimu. 2007 m. į Seimo tinklalapį buvo galima patekti iš 6 politikų svetainių, o devyni politikai nuorodos nepateikė. 4 svetainės turėjo trumpą versiją anglų kalba. Nuorodomis, kurios padeda politikui pakreipti tolesnę piliečio „kelionę internete“ ir rodo įsiliejimą į pasaulinį tinklą, labiausiai rūpinosi Seimo narys E. Vareikis (pateikė 36 nuorodas, iš jų 16 - į poezijos puslapius ir 20 „Gerų nuorodų besidomintiems politika“). 3 svetainėse (neskaičiuojant rekonstruojamos) nuorodų išvis nebuvo. 2009 m. daugiausia nuorodų į „išorę“ savo interneto svetainėje turi Seimo nariai A. Bilotaitė (27), D. Jankauskas (21) ir E. Vareikis (21). Į Seimo svetainę nuorodą pateikia 9 iš 25 interneto svetainės turinčių Seimo narių.

Socialinis aspektas susijęs su galimybe plėsti socialinius tinklus ir tradicines bendruomenes perkelti į

virtualiąją erdvę. Kalbant apie socialinius tinklus, kurie, pasak R. Putnamo, padeda „demokratijai veikti“ [28], verta paminėti keletą pavyzdžių:

- nuorodos į Ignalinos kraštiečių klubą, Signatarų klubą, „Lions“ klubą, kuriomis politikai tarsi reprezentuoja jiems svarbias bendruomenes (Č. Juršėnas, S. Pečeliūnas, A. Melianas);
- nuorodos į „Raudonojo kryžiaus“, projekto „Nedelsk“ ar moterų klausimais besirūpinančių institucijų ir organizacijų svetaines, kurios ne tik didina tų svetainių lankomumą, bet ir formuoja pačios (-ies) politikės (-o) įvaizdį (A. Melianas, A. Zuokas, B. Vėsaitė);
- nuorodos į jaunimo iniciatyvas: Jaunųjų konservatorių lygą (A. Bilotaitė), jaunimo organizaciją „Darbas“ (V. Uspaskich), Utenos jaunimas (E. Pupinis);
- nuorodos į kultūros projektus: Užupio Respublikos projektus (M. Adomėnas), Jono Meiko svetainę, Ermitažo muziejų (A. Zuokas).

Kitas svarbus elementas socialiniu aspektu – palaikyti tamprų ryšį su savo politine partija. Jau minėta, kad 2007 m. 43 proc., o 2009 m. 49 proc. interneto svetainės turinčių Seimo narių pateikė nuorodą į savo partijos svetainę. Plg. – Jungtinėje Karalystėje savo politinės partijos svetainės adresą pateikė 91 proc., Australijoje – 87 proc. svetainės turinčių parlamentarų.

Techniškai visų politinių partijų interneto svetainės aptinkamos pasinaudojus Google paieškos sistema. Tačiau svetainių turinys rodo, kad partijos veikia kaip vietinės: 2007 m. anglų kalba versijas turėjo tik 2 svetainės. Viena savo tarptautinius ir europinius ryšius ypač pabrėžianti partija turėjo svetainę tik valstybine lietuvių kalba, o LLRA informacijos lenkų kalba pateikė daugiau nei valstybine lietuvių kalba. 2008 m. rinkiminės kampanijos metu 5 partijos turėjo sutrumpintas svetainių versijas arba pateiktas anglų kalba (LSDS, LCS, LDP, NS), 2 - rusų kalba (LSP, NS), 1 - vokiečių kalba (LSDS,) 2 – lenkų kalba (LLP ir NS).

Socialiniu aspektu labai svarbūs partijų užmezgami ryšiai su kitomis politinėmis partijomis. Tyrimo metu nustatyti vienakrypčiai ryšiai – kiek nuorodų pateikiama į ideologiškai artimas politines partijas. Taip įsijungiama į tarptautinį tinklą. 2007 m. daugiausia nuorodų pateikė LSDP (į ES narių socialdemokratų partijų svetaines – 28), TS/LK (6) ir LICS (4). LDP, LRLS ir LVLS nepateikė nei vienos nuorodos. Prieš rinkimus 2008 m. daugiausia nuorodų iš antrą kartą tiriamų partijų pateikė NS (27), TS/LK (24), LCS (20), iš naujai tiriamų – LSP (16), nei vienos - 10 iš visų 24. Pliuralistinėje demokratijoje ne mažiau svarbu, kaip partija palai-

ko ryšius su kitomis partijomis šalyje, kaip skatina rinkėjų ir partijos narių toleranciją kitaip politiškai maštantams. Internetu pastebimas reiškinys – kibernetinis mobilumas, dar vadinamas „lakstymu po bendruomenes“ (angl. *community shopping*), - išmoko net ir didžiausius individualistus sutarti su kitokiais žmonėmis [22, p. 299]. 2007 m. vieninteliai TS/LK pateikė nuorodas į 13 didžiausių Lietuvos politinių partijų svetainių ir 1 – į LICS. Rinkiminės kovos į Seimą metu taip pat pirmavo TS/LK.

Svetainės patrauklumas lemia tai, ar kartą užklydęs, lankytojas į ją dar sugrįš. Tad vėl svarbūs techniniai sprendimai (svetainės grafika, garso ir vaizdo elementai, spalvingumas ir pan.), turinys (ar pateikiamos naujienos, ar politikas rašo dienoraštį, kuris suintriguoja, ar galima naujienas užsisakyti e. paštu) ir psichologinis aspektas (vieni politikai gali svetainėje skirti dėmesį savo apygardos rinkėjų problemoms, kiti – platesniam lankytojų, kaip potencialių rinkėjų, ratui). 2007 m. LR Seimo narių svetainėse šioje grupėje rasta 29 proc. galimų stebėjimų. Svetainėse populiariausios yra nuotraukos – jų randama visose 2007-2009 m. tirtose svetainėse. Dauguma politikų svetainės puošia ir paveikslėliais. Partijų svetainėse panaudojama daugiau interneto suteikiamų galimybių: randama ne tik paveikslų ir nuotraukų, bet daugiau vaizdo ir garso elementų, ypač prieš 2008 m. rugsėjo rinkimus: Lietuvos himną išklausyti siūlė 3 politinės partijos, vaizdo medžiaga apie veiklą pateikė 8 partijos, nuotraukų buvo galima rasti 13 partijų svetainėse.

Apskritai iki šiol Lietuvos politikų e. dalyvavimo iniciatyvos yra silpnos tiek kiekybiniu aspektu (internetinių svetainių skaičiumi), tiek kokybiniu (e. dalyvavimo lygiu) aspektais. Tai sąlygota kelių veiksnių. Pirmiausia, Seimo nariai ir politinės partijos Lietuvoje turi ribotus finansinius išteklius. Antra, riboti administraciniai ištekliai ir jų kompetencijos IT srityje stoka. Trečia, e. dalyvavimas yra suprantamas siaurąja prasme ir iš jo nedaug tikimasi, o ir pačios asmeninės internetinės svetainės nėra vertinamos kaip svarbus politinis ginklas.

## Išvados

1. Tiek Seimo narių, tiek parlamentinių politinių partijų interneto svetainės yra priemonė prisistatyti ir pateikti savo politines pažiūras. Tačiau neišnaudojamas jų, kaip politinio ginklo ar kaip priemonės įtraukti piliečius į politikos kūrimo procesą, potencialas.

2. Iš 40 Seimo narių, 2009 m. turinčių interneto svetaines, net 15 yra neprižiūrimos arba jose pateikiama pasenusi informacija. Vos keli politikai siūlo interaktyvias ir patrauklias internetines svetaines. Tai gali tiesiogiai priklausyti nuo menkų finansi-

nių, administracinių ir profesinių išteklių. Kita vertus, gilesnė politikų asmeninio požiūrio į piliečių įtrauktį analizė yra būtina siekiant nustatyti tokių rezultatų priežastis.

3. Lyginamoji Australijos, Suomijos, Lietuvos ir Jungtinės Karalystės analizė parodė, jog Lietuvos politikų e. dalyvavimo iniciatyvos atsilieka tiek kiekybiniu (internetinių svetainių skaičiumi), tiek kokybiniu (e. dalyvavimo lygiu) aspektais: 28 proc. 2008 - 2012 m. kadencijos Seimo narių, susidomėjusių e. dalyvavimo iniciatyvomis, skaičius siekia vos pusę Jungtinės Karalystės 2004 m. lygio.

4. Nors Lietuvos politikai nevengia naujų darbo priemonių, tačiau e. dalyvavimas kol kas nėra dažnai praktikuojamas: 2008 m. internetines svetaines turėjo visos registruotos politinės partijos, tačiau buvo pasiektas tik I e. dalyvavimo lygmuo – informavimas. Piliečių nuomonės vertinimas ir įtraukimas į sprendimų priėmimą nėra traktuojamas kaip sektina vertybė.

5. Tiek politikai, tiek jų administracinis personalas turėtų rūpintis, kaip pritaikyti užsienio šalių gerąją e. dalyvavimo praktiką, ir remtis tyrėjų pasiūlymais diegiant e. dalyvavimo elementus į politinį gyvenimą.

6. Sėkmingoms e. dalyvavimo iniciatyvoms reikalingi e. dalyvavimo paklausos („ar ir kodėl piliečiai pasinaudoja e. dalyvavimo iniciatyvomis?“) ir politikų suinteresuotumo („kodėl politikai (ne)suinteresuoti turėti asmeninę svetainę?“) tyrimai. Be to, būtini rimti organizaciniai pasikeitimai. Politikai ir partijos turėtų suburti e. dalyvavimo asistentų komandas ar e. dalyvavimo grupes, kurios rūpintųsi svetainėmis ir kurios padėtų atstovaujantiems valdžiai bendrauti su piliečiais virtualioje erdvėje.

## Literatūros sąrašas

1. Ahmed, N. An Overview of E-participation Models. UNDESA workshop “E-participation and E-government: Understanding the Present and Creating the Future“, Budapest, Hungary, 27-28 July, 2006.
2. Astrom, J. Should Democracy Online be Quick, Strong or Thin? In: *Communication of the ACM*, 2001, Vol. 44, No 1, 49-51.
3. Chen, P., Gibson, R., and Geiselhart, K. The Impact of new ICT on the Australian Democracy for the Democratic Audit of Australia. In: *The Australian National University report*, 2006, No.6.
4. Coleman, S., and Gotze, J. *Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation*. London: Hansard Society, 2001.
5. Conway, M., and Dorner, D. An evaluation of New Zealand Political Party Websites. In: *Information Research*, 2004, 9(4), Paper 196..
6. E-Participation Leaflet 2008. European Commission [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/egovernment/policy/eparticipation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/policy/eparticipation/index_en.htm) [2009-02-03].

7. Gibson, R., Lusoli, W., and Ward, S. Phile or Phobe? Australian and British MPs and the New Communication Technology. In: *Annual meeting of the American Political Science Association*. Chicago 2004.
8. Green Paper to the Council of Europe *The future of democracy in Europe – trends, analyses and reforms*. Belgium, 2004.
9. Heeks, R. Understanding and Measuring e-Government: International Benchmarking studies. In: UNDESA workshop „e-Participation and e-Government: Understanding the Present and Creating the Future“, Budapest, 2006. p. 32.
10. Jackson, N. MPs and Web Technologies: Untapped Opportunity? *Journal of Public Affairs*, 2003, Vol. 3 (2), 124-137.
11. Lithuanian Political News Website. [http://www.politika.lt/index.php?cid=1819&new\\_id=11728](http://www.politika.lt/index.php?cid=1819&new_id=11728) [2008-01-07].
12. Millard, J. eGovernance and eParticipation: Lessons from Europe In: UNDESA workshop „e-Participation and e-Government: Understanding the Present and Creating the Future“, Budapest, 2006.
13. Norris, P. *Deepening Democracy via e-Governance*. Harvard University, 2004.
14. Engaging Citizens Online for Better Policy Making. OECD, Policy brief, 2003, 4. <http://www.oecd.org/dataoecd/62/23/2501856.pdf> [2007-04-20].
15. Opinion Inquirer. [http://opinion.inquirer.net/inquirer/opinion/columns/view\\_article.php?article\\_id=102832](http://opinion.inquirer.net/inquirer/opinion/columns/view_article.php?article_id=102832) [2008-01-05].
16. Petrauskas R., Malinauskienė E. Elektroninės valdžios moksliniai tyrimai: Lietuva pasaulio kontekste. *Viešasis administravimas*, 2007. Nr. 15, 65–70.
17. Petrauskas R. *Informacinių technologijų taikymas viešajame administravime*. Vilnius: LTU, 2001
18. Saward, M. *Democracy (key concepts)*, Polity, UK, 2003.
19. Setälä, M., and Grönlund, K. Parliamentary Websites: Theoretical and Comparative Perspectives. *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 2006, Vol. 11(2), 149-162.
20. Suomi, R., Websites of Finnish Members of Parliament – an Innovation Adoption Point of View. Turku School of Economics and Business Administration, 2005.
21. Transparency International. [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2007](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007) [2007-10-30].
22. Tranvik, T. Surfing for Online Connectedness: is the Internet helping to end Civic Engagement? In: Sanjeev, P., Per Selle (eds.). *Investigating social capital : comparative perspectives on civil society, participation and governance*. New Delhi: Sage Publications, 2004, 281-303.
23. Treschel, A., Kies, R., Mendez, F., etc., *Evaluation of the Use of New Technologies in Order to Facilitate Democracy in Europe. E-Democratizing the parliaments and parties of Europe*. European University Institute, University of Zeneva, 2003.
24. Vegyte, N., Malinauskiene, E., Petrauskas, R. E-Participation in Lithuanian Representative Power. In the publication presented at Best Practice and Innovation: 6<sup>th</sup> International Eastern European e|Gov Days, Prague, 23<sup>th</sup> – 25<sup>th</sup> April 2008, Austrian e-Government-Konferenz 2008, Mautern, May 2008.
25. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. balandžio 18 d. nutarimas Nr. 480 *Dėl bendrųjų reikalavimų valstybės institucijų interneto svetainėms patvirtinimo. Valstybės žinios*, 2003, Nr. 38-1739.
26. Komisijos komunikatas Tarybai, Europos Parlamentui, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui „i2010 e. vyriausybės veiksmų planas: e. vyriausybės plėtros spartinimas Europoje visų labui“ Briuselis, 25.04.2006 COM(2006) 173 galutinis. [http://www.ivpk.lt/teises\\_aktai/files/109.pdf](http://www.ivpk.lt/teises_aktai/files/109.pdf) [2009-02-02].
27. Kiškis M., Petrauskas R. Rotomskis I. ir Štītis D. *Teisės informatika ir informatikos teisė*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006.
28. Putnam R. *Kad demokratija veiktų: Pilietinės tradicijos šiuolaikinėje Italijoje*. Vilnius : Margi raštai, 2001.
29. Vyriausiosios rinkimų komisijos svetainė. [www.vrk.lt](http://www.vrk.lt) [2008-08-21].

Rimantas Petrauskas, Eglė Malinauskienė, Gintarė, Neringa Vegytė

### **E-Participation in Lithuanian Representative Power**

#### Summary

This paper considers how e-participation can strengthen confidence in democratic institutions and players in Lithuania, and concentrates on the overall development of electronic democracy and electronic participation (e-participation) tools used by the Lithuanian members of Parliament (MPs) and political parties. Firstly, a brief overview of the previous studies about e-participation initiatives of the politicians' worldwide is provided. Secondly, follows the description of the methodology. Thirdly, the authors discuss democracy development trends in the information society and then present main findings of the survey completed in August 2007 – January 2009 on the websites of the Lithuanian MPs and political parties. Finally, the conclusions of Lithuanian case study and the recommendations to Lithuanian representative power are given.

## Klientų dalyvavimas viešosiose paslaugose: bendrasis paslaugų kūrimas

Alvydas Raipa, Evendželina Petukienė

Kauno technologijos universitetas  
K. Donelaičio g. 20, 44239 Kaunas

*Straipsnyje gvildenama klientų dalyvavimo viešųjų paslaugų teikimo procese tema ypatingą dėmesį skiriant bendram kliento ir teikėjo paslaugos kūrimui. Siekiama atskleisti bendrojo paslaugų kūrimo aktualumą viešajame sektoriuje, aptartos šio reiškinio tyrinėjimų kryptys. Kadangi bendrasis paslaugų kūrimas yra tam tikra prasme aktyvus klientų dalyvavimas viešosiose paslaugose, todėl pirmiausia aptariama klientų dalyvavimo viešosiose paslaugose koncepcija parodant bendrojo paslaugų kūrimo vietą joje. Vėliau straipsnyje analizuojamas bendrasis paslaugų kūrimas, pateikiamos skirtingos jo traktuotės, aptariamoms svarbiausios susijusios dimensijos: pilietiškumas, individualus ir kolektyvinis dalyvavimas, ilgalaikiai santykiai su klientais, kuriama paslaugų vertė. Straipsnis baigiamas bendrojo paslaugų kūrimo ir viešųjų paslaugų teikimo modernizavimo sąsajų aptarimu.*

**Raktažodžiai:** viešosios paslaugos, klientų dalyvavimas viešosiose paslaugose, bendrasis paslaugų kūrimas.

**Keywords:** public services, client participation in the public services, co-production.

### Įvadas

Transformacijos laikotarpiu viešajame sektoriuje būtina teikti daugiau geresnės kokybės paslaugų mažinant kaštus. Todėl, viena vertus, viešųjų paslaugų teikėjai turi pasiekti pusiausvyrą tarp finansinių, institucinių pajėgumų, kita vertus, jie turi tenkinti piliečių lūkesčius dėl paslaugos. Siekiant tai įgyvendinti, kai kurias paslaugas galima panaikinti ar įvesti paslaugos mokesčius (arba didinti esamus mokesčius) ir priimti kitus sprendimus. Tačiau yra ir alternatyva - *bendrasis* (teikėjo ir kliento) *viešosios paslaugos kūrimas* kaip kliento aktyvaus dalyvavimo teikiant paslaugas forma. Todėl pastaraisiais metais paslaugų teikimas viešjoje sferoje naujai interpretuojamas: paslaugos nebėra suprantamos kaip „vienpusiai“ procesai, nes vis didesnę vaidmenį kuriant ir įgyvendinant sprendimus vaidina vartotojai ir kiti visuomenės nariai.

*Alvydas Raipa* – Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedros profesorius, socialinių mokslų daktaras.

E. paštas [alvydas.raipa@ktu.lt](mailto:alvydas.raipa@ktu.lt)

*Evendželina Petukienė* – Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedros doktorantė.

E. paštas [eva@smf.su.lt](mailto:eva@smf.su.lt)

Straipsnis įteiktas redakcijai 2009 m. sausio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2009 m. kovo mėn.

Dažnos šiuolaikinės viešojo sektoriaus problemos sunkiai išsprendžiamos todėl, kad viešųjų paslaugų teikėjai nepasinaudoja savo vertingiausiais išteklių: jų pačių klientais. Efektyvus klientų gebėjimų, žinių, laiko ir pan. panaudojimas yra neatskiriamas nuo bendrojo paslaugos kūrimo idėjos [20, p. 12], nes visuomenė iš viešojo sektoriaus institucijų reikalauja efektyvumo, naujų veiklos formų, nuolat gerėjančių kokybinių veiklos rodiklių [5, p. 3; 27, p. 9].

Viešųjų paslaugų teikėjų užduotis yra teikti piliečiams tas paslaugas, kurių jiems reikia. Pats pilietis vertinamas ne kaip į pavaldinys, bet kaip klientas (ar net bendradarbis), kuris, mokėdamas mokesčius valstybei, iš jos reikalauja ir kokybiškų paslaugų suteikimo. Tačiau nepakanka vien tik orientotis į klientus. Taip pat svarbu, kad patys piliečiai išsilaivintų iš dažnai nerealių lūkesčių valstybei [31 p. 160]. Ekspertai sutinka, kad su klientais galima bendrauti siekiant padėti jiems įvertinti tam tikras organizacines vertes, išugdyti jų sugebėjimą funkcionuoti konkrečiame paslaugų kontekste, suvokti, ko iš jų tikimasi, bei įgyti sugebėjimų ir žinių, kurie reikalingi, kad būtų galima veiksmingai bendrauti su paslaugų teikėjais ir kitais klientais [15, p. 187]. Aktyviai klientui nedalyvaujant paslaugose, šie uždaviniai sunkiai realizuojami.

Naujosios viešosios vadybos kontekste vartotojų įgalinimas dalyvauti visuose lygmenyse: politikos, planavimo ir paslaugos teikimo, yra pagrindinis orien-

tuotos į vartotoją sistemos komponentas, ir, kaip teigia V. Pestoff, piliečiai turi turėti atlikti gerokai svarbesnį vaidmenį, teikdami viešąsias paslaugas, kad būtų įveiktas augantis demokratijos deficitas [26].

Bendrasis paslaugos kūrimas kaip aktyvus kliento dalyvavimas paslaugoje akademinėje literatūroje traktuojamas kaip fenomenas, kylanti paradigma, elgsena, procesas, paslaugų teikimo forma, modelis, ar tiesiog pripažįstamas bendrasis paslaugos kūrimas, būdas pertvarkyti viešąsias paslaugas sąveikaujant personalui ir klientams. Bendrojo paslaugų teikimo reikšmė sietina ne tik su naudomis konkrečioms organizacijoms ar piliečiams kaip klientams, bet A. Joshi ir M. Motore teigimu, bendrasis kūrimas gali pasiūlyti vienintelę realistinę viltį pagerinti gyvenimo kokybę daugelyje neturtingų bendruomenių visame pasaulyje [6, p. 30].

Taigi šio straipsnio tikslas - išanalizuoti bendrojo paslaugų kūrimo koncepciją iš klientų dalyvavimo perspektyvos, aptarti ją kaip mokslinių tyrimų objektą. Šio darbo pavadinimas, taip pat tikslas savo prasme apsiriboja tik piliečio kaip kliento bei valstybinės įstaigos kaip viešųjų paslaugų teikėjos bendruoju paslaugos kūrimu. Tačiau galimos ir kitos bendrojo paslaugos kūrimo diados: valstybinė institucija – nevyriausybinių organizacijų, nevyriausybinių organizacijų – pilietis, valstybinė institucija – verslo organizacija, verslo organizacija – verslo organizacija, ir kt.

Bendrojo paslaugos teikimo sąvoka šiame straipsnyje siejama su angliška sąvoka *co-production*. Sąvokos *co-production* (kitur *coproduction*) oficialaus vertimo į lietuvių kalbą nėra, nepavyko šio termino lietuviško atitikmens rasti ir Lietuvos mokslininkų<sup>1</sup> darbuose. Nors anglų kalbos žodis *production* verčiamas kaip *gamyba*, tačiau lietuvių kalbos specialistai rekomenduoja kalbant apie paslaugas vartoti sąvoką *kūrimas*. Priešdėlis *co-* reiškia *bendrumą, bendrą veiksmą*, tačiau lietuviškas *ko* atitikmuo vartotinas tik tarptautiniuose žodžiuose (pvz., koedukacija, koegzistuoti). Straipsnio autoriai neneigia, kad *co-production* kaip procesas vyksta ir gamybos atveju, t. y. gaminant prekes (materialius daiktus) ir tuo atveju tikslesnis sąvokos atitikmuo - *bendroji gamyba*, tačiau daugiausia mokslinių tyrimų atlikta būtent paslaugų sektoriuje (tiek privačių, tiek viešųjų). Be to, kaip teigia K. Walsh, „viešasis sektorius dažniausiai yra įtrauktas į paslaugų sektorių, ne į prekių, nes yra esminių skirtumų tarp šių dviejų tipų“ [33, p. 9]. Šiame straipsnyje taip pat yra svarbus tik bendras *paslaugos* kūrimas. Taip pat

šiuo darbe autoriai atsiriboja nuo *kliento, vartotojo, pirkėjo, naudotojo* sąvokų skirtumų nustatymo.

## Nuo klientų dalyvavimo viešųjų paslaugų teikime iki bendro paslaugų kūrimo

Sąvoka *dalyvavimas* apskritai reiškia teigiamą dalyką: kad kažkas bendradarbiauja, dirba kartu su grupe ar žmogumi, kad pasiektų bendrą tikslą [30, p. 26]. Analizuojant mokslinius straipsnius klientų dalyvavimo paslaugose tematika pastebima, kad vieni autoriai vartoja sąvoką *dalyvavimas* (angl. *participation*), kiti – sąvoką *į(si)traukimas* (angl. *involvement*). Sąvokos *dalyvavimas, įtraukimas* daugiau ar mažiau vartojamos kaip sinonimai, reiškiantys procesą, kurio metu individai ar grupės pasirinktu būdu bendrauja tarpusavyje, keičiasi informacija, daro įtaką konkrečių sprendimų priėmimui [30, p. 26].

Paslaugų rinkodarą analizuojantys mokslininkai jau seniai yra pripažinę svarbų paslaugų klientų dalyvavimo vaidmenį ir ištyrę (tiek privačiose, tiek viešose paslaugose) klientų dalyvavimo įtaką paslaugų produktyvumui ir kokybei, taip pat klientų nuomonei apie kokybę, pasitenkinimą ir vertę [15, p. 186]. Tyrimais įrodyta, kad dėl dalyvavimo sustiprėja kliento įgūdžiai naudotis paslauga, didėja tikimybė, kad poreikiai yra patenkinti ir nauda gauta, didėja kliento pasitenkinimas [10, p. 2152]. G. Whitaker teigia, kad klientų dalyvavimas teikiant paslaugą dažnai yra lemiamas jos sėkmei [10, p. 2152].

Iki šiol atliktose atskirose studijose buvo vertinami specifiniai dalyvavimo aspektai: elgsena, apibrėžianti paslaugą (pavyzdžiui, aprūpinimas instrukcijomis), savanoriška elgsena, verbalinės sąveikos tarp klientų [10, p. 2152]. Tai rodo, kad dalyvavimas negali būti vieninga koncepcija, nes ji susideda iš skirtingų dimensijų. Nepaisant kliento dalyvavimo svarbos, trūksta aiškumo ir tinkamo šio reiškinio *konceptualizavimo bei vertinimo*. Kai kalbama apie vartotojo dalyvavimą paslaugos teikimo procese, turime omenyje, kad jis atlieka tam tikras paslaugų proceso operacijas (arba jų dalį) [3, p. 148].

Klientų dalyvavimas paslaugoje apibrėžiamas įvairiai: kaip elgsena ir kaip procesas). B. Dong ir kt. dalyvavimą apibrėžia kaip „mastą, koku klientas yra įtrauktas į paslaugos kūrimą ir teikimą“ [11, p. 124]. Kitaip sakant, klientas gali būti aktyvus ar pasyvus paslaugos teikimo dalyvis. Klientų dalyvavimo lygis skirtingose paslaugose skiriasi (žr. *1 lentelę*).

Akivaizdu, kad ne visose paslaugose yra būtinas aktyvus kliento dalyvavimas. Kliento dalyvavimas yra svarbus paslaugoje, ir yra ypač tose, kur kliento būsenos ar elgsenos pokyčiai yra pirminis paslaugos rezultatas [10, p. 2152], t. y. paslaugose, kurios labiau

<sup>1</sup> Dvorak J. [12], vartodamas *kodalyvavimo* sąvoką, nepagrindžia šio termino loginių žodžių junginio nei lingvistinė, nei semantinė prieiga.

skirtos pakeisti tiesiogiai žmones (švietimo, sveikatos apsaugos ir pan. paslaugos), o ne jų fizinę aplinką. Tokios paslaugos reikalauja aukšto klientų dalyvavimo lygio, kai klientas (pvz., pacientas) ir paslaugos teikėjas (pvz., gydytojas) bendrai dalijasi kokybiškai-

paslaugai kurti reikalinga informacija, žiniomis, pastangomis, kitais indėliais. Tokiose paslaugose klientai yra sudedamoji paslaugų teikimo sistemos dalis, taip pat pirminiai „produktai“ ar „priemonės“, demonstruojant įgyvendintus paslaugų rezultatus [17, p. 360].

1 lentelė. Klientų dalyvavimo lygiai skirtingose paslaugose

	<b>Žemas</b> Klientų dalyvavimas reikalingas teikiant paslaugą	<b>Vidutinis</b> Kliento indėlis reikalingas kūriant paslaugą	<b>Aukštas:</b> Klientas kartu kuria paslaugos produktą
Paslaugos rezultatas	Produktai (paslaugų rezultatai) yra standartizuoti	Kliento indėlis pritaiko standartinę paslaugą individualiam vartotojui	Aktyvus kliento dalyvavimas sąlygoja paslaugos pritaikymą individualiam klientui
Paslaugos teikimas	Paslauga teikiama nepaisant individualaus išsigijimo	Paslaugai teikti reikalingas kliento išsigijimas	Paslauga negali būti išigyta be aktyvaus kliento dalyvavimo
Kliento indėlis	Sumokėjimas gali būti vienintelis reikalaujamas kliento indėlis	Kliento indėlis (informacija, medžiagos) būtini atitinkamam rezultatui, bet paslaugą teikia įmonė	Kliento indėlis yra privalomas ir kartu kuria rezultatą
Dalyvavimo pobūdis	Visa, kas yra reikalaujama – tai klientų fizinis buvimas ar dalyvavimas. Paslaugų organizacijos darbuotojai atlieka visą paslaugų gamybos ir pristatymo darbą	Klientas dalyvauja pateikdamas informaciją organizacijai arba apie organizaciją. Klientas veikia kaip konsultantas, kokybės inspektorius ir pranešėjas kitiems: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pateikia informaciją organizacijai apie blogą ir gerą paslaugų pristatymą;</li> <li>• Siūlo inovacines idėjas;</li> <li>• Teigiamai arba neigiamai bendrauja su kitais potencialiais ir esamais klientais</li> </ul>	Klientas bendradarbiauja su paslaugų organizacija: padeda įvertinti paslaugų poreikį, klientams pritaikyti paslaugų dizainą ir pristatymą bei sukurti dalį ar visas paslaugas sau. Taigi klientą galima laikyti bendru kūrėju arba daliniu darbuotoju, kuris prisideda pastangomis, taip pat laiku ir kitomis priemonėmis kuriant paslaugas

Šaltinis: Parengta autorių pagal [4], [15].

Kad aktyvus dalyvavimas paslaugose būtų naudingas organizacijai ir klientui (kokybė, vertė, pasitenkinimas, lojalumas, grįžtamasis ryšys, kaštų mažinimas ir t. t.), viešųjų paslaugų, kurioms atlikti reikalingas aktyvus klientų išitraukimas, ypač tų klientų, kurie yra tiesioginiai paslaugų naudotojai, teikėjai turėtų atitinkamai valdyti klientų dalyvavimą paslaugose, o ne tenkintis elementariomis aptarnavimo procedūromis.

Efektyvus klientų (dalyvavimo) valdymas siejama su *dalinio darbuotojo* sąvoka. Kliento dalyvavimas visų pirma yra elgsena, kuri siejasi su veiksmis ir ištekliais, teikiamais klientų paslaugai kurti ir(ar) pristatyti apimant fizinį, protinį arba emocinį darbą [14, p. 8]. Tai rodo aktyvų kliento vaidmenį: jie veikia ir stengiasi kontaktuoti (sąveikauti) su paslaugos teikėjais, kai paslauga teikiama [10, p. 2153], ir pasikeičia su jais tam tikrais ištekliais: žiniomis, įgūdžiais, laiku ir kt. Dėl šios priežasties, jei klientai ypač aktyviai dalyvauja teikiant viešąsias paslaugas,

kai kurie paslaugų rinkodaros teoretikai teigia, kad jie (klientai) turėtų būti laikomi paslaugų organizacijų „daliniiais darbuotojais“ (angl. *partial employees*). Ši perspektyva numato aktyvų klientų valdymą, siekiant užtikrinti, kad jų dalyvavimas palengvins viešųjų paslaugų teikimą ir pageidaujamus rezultatus [10, p. 2153]. Tam, kad klientas efektyviai atliktų dalinio darbuotojo vaidmenį, paslauga turi būti pritaikyta individualiam vartotojui: skiriami ištekliui paslaugai teikti informacijos ir pastangų forma, padidinamas aiškumas, parodant dalyvavimo naudą [7, p. 95].

Mokslininkai sutaria, kad efektyvus klientų dalyvavimas priklauso nuo trijų veiksnių: klientų vaidmens aiškumo, sugebėjimo ir motyvacijos [15, p. 190]:

1. *Vaidmens aiškumas*. Klientai privalo aiškiai žinoti, ko iš jų tikimasi ir kaip jie turėtų elgtis esant konkrečiai paslaugai. Konkretūs klientų dalyvavimo vaidmenys, indėliai ar prisidėjimas, ribos ir būdai turėtų būti aiškūs, pažįstami ir nuoseklūs.

2. *Sugebėjimas*. Norint efektyviai dalyvauti taip pat reikalingi klientai, kurie gali pateikti naudingus ir savalaikius indėlius pristatant paslaugas. A. R. Rodie ir S. S. Kleine pateikia platų sugebėjimo apibrėžimą, kuris apima visas susijusias priemones: žinias, patirtį, energiją, pastangas, pinigus ar laiką.

3. *Motyvacija*. Klientai taip pat turi būti motyvuoti dalyvauti teikiant paslaugas.

Bet kokių atveju aktyvus dalyvavimas vienaip ar kitaip susijęs su kliento ir paslaugos teikėjo (darbuotojo) santykiais vykstant gamybai ir vartojimui. Dalyvavimas susideda iš trijų pusių aspektų: dalijimosi informacija, atsakingo elgesio ir asmeninės sąveikos. Pirmia, klientai turi dalytis informacija su paslaugų teikėjais, kad būtų užtikrintas jų asmeninių poreikių patenkinimas. Antra, klientai pripažįsta savo pareigą ir atsakomybę pozityviai bendradarbiauti su paslaugos teikėju. Trečia, asmeninės sąveikos aspektas reiškia, kad bus pasitikėjimas, parama, bendradarbiavimas ir išipareigojimas [14, p. 8].

Taigi paslaugų organizacijos negaus naudos iš kliento dalyvavimo, jei organizacija ir klientas nebus pasirengę aktyviai bendradarbiauti. Pavyzdžiui, organizacijos gali naudoti pasirinktų metodų, komunikacinių iniciatyvų ir mokymo programų kombinaciją, norėdamos užtikrinti, kad klientai turėtų būtinus sugebėjimus tapti efektyviais paslaugų dalyviais. Klientai gali neįgyvendinti dalyvavimo naudos tol, kol paslaugų organizacija aiškiai neparodys jiems šios naudos. Be to klientus reikia motyvuoti, kompensuoti patirtus dalyvavimo procese nuostolius.

Aktyviai dalyvaudami paslaugų teikimo procese, klientai bendrai kuria paslaugą sau. Norint pasiekti reikiamą efektą, klientų dalyvavimą reikia valdyti taip, kad klientas bendrai kurtų savo paslaugą ir taip parodytų vertę, pranašumą ir gebėjimą atitikti vidinių ir išorinių suinteresuotų asmenų interesus.

## **Bendrasis paslaugų kūrimas kaip tyrimų objektas**

Bendrojo viešųjų paslaugų teikimo problema pirmiausia susidomėjo Amerikos viešojo administravimo srities mokslininkai praėjusio šimtmečio aštuntajame dešimtmetyje. Pirmiausia ji buvo plėtojama Politikos teorijos ir politikos analizės seminare Indianos universitete. Mokslininkai ir valdininkai teigė, kad gyventojai kaip klientai turi gauti efektyvesnes ir našesnes paslaugas, teikiamas profesionalių darbuotojų, dirbančių didelėje biurokratinėje įstaigoje [8, p. 493; 26, p. 5]. Patį bendrojo kūrimo terminą pasiūlė E. Ostrom. Ji pavartojo šį terminą kaip būdą paaiškinti, kodėl policijai reikia bendruomenės ne mažiau, nei bendruomenei reikia policijos [20, p. 9]. E. Ostrom

vėlesniuose darbuose pripažino, kad „paslaugos kūrimas, skirtingai nuo prekės gamybos, buvo sudėtingas be aktyvaus galimų paslaugos gavėjų dalyvavimo“. Buvo sukurtas terminas „bendrasis kūrimas“, kad aptartų santykius tarp „įprasto kūrėjo“, tokio kaip mokytojas, slaugytojas, socialinis darbuotojas ir „kliento“ [13 p. 17]. Kiek vėliau buvo atlikti bendrojo kūrimo tyrimai su gydytojais ir pacientais. E. Cahn savo tyrimais įrodė, kad norint teigiamų pokyčių saugioje kaimynystėje ryšiai turi būti abipusiai [20, p. 9].

Jau senokai atkreiptas dėmesys į nevyriausiąnių organizacijų vaidmenį teikiant viešąsias paslaugas [2, p. 32]. J. Alford teigia, kad nuo 1980 m. vidurio susidomėjimas bendrojo paslaugų kūrimu „perėjo“ į viešojo sektoriaus marketizavimą, o nuo 1990 m. susidomėjimas „bendruoju kūrimu“ vėl atsinaujino [5, p. 4].

Dabartiniuose mokslininkų darbuose pastebima, kaip kinta su bendruoju kūrimu susiję apibrėžimai, kaip skirtingi autoriai akcentuoja skirtingus aspektus. Vieni autoriai, pavyzdžiui, Sh. Mottiar, ir F. White bendrąjį kūrimą įvardija kaip alternatyvią paslaugos teikimo formą, kai piliečiai veikia bendrai su viešosiomis įstaigomis teikiant paslaugą [23, p. 2]. Kiti autoriai bendrąjį kūrimą įvardija kaip vieną iš piliečių dalyvavimo formų, paslaugos vertės kūrimo procesą, ar net alternatyvą naujajai viešajai vadybai.

Kai kurie mokslininkai bendrąjį kūrimą apibrėžia plačiau: nuo piliečių pageidavimų dėl viešųjų paslaugų iki piliečių, teikiančių pagalbą visuomeninėms organizacijoms. Kiti teigia, kad bendrasis kūrimas yra „paslaugos vartotojų dalyvavimas teikiant paslaugą paprastai kartu su viešosiomis institucijomis“ arba „tie piliečių veiksmai, kurie skirti papildyti viešųjų institucijų veiksmus ar prisidėti prie jų ir sukelti bendrą elgesį“. Taigi apibrėžimai rodo, kad pilietis ir viešoji institucija abipusiai atsakingi už paslaugos teikimą. Vietoj to, kad viešoji institucija reaguotų į reikalavimus paslaugai, dabar ji dirbs su piliečiais kaip su kartu kuriančiais [žmonėmis], kad patenkintų tuos reikalavimus [23, p. 2].

J. L. Brudney ir R. E. England bendrąjį kūrimą apibrėžė kaip kylančią paslaugų teikimo proceso koncepciją, pagal kurią piliečiai tiesioginį dalyvauja *planuojant* ir *teikiant* viešąsias paslaugas kartu su profesionaliais paslaugų teikėjais [9, p. 59]. Taigi bendrasis kūrimas pateikia atsakymą į dilemą „daugiau paslaugų – mažesni kaštai“: papildant arba pakeičiant, apmokamų valdininkų darbus į paslaugą nukreipta miesto gyventojų veikla, bendras kūrimas turi potencialą padidinti viešųjų paslaugų kokybę ir efektyvumą [9, p. 59]. Bendrąjį kūrimą kaip procesą apibrėžia ir E. Ostrom: „procesas, kurio metu įnašai ar įdėtos pastangos, naudojami *prekės ar paslaugos gamybai*, daromi asmenų, kurie nėra tos pačios organizacijos nariai“ [5, p. 4].

Vėliau E. Ostrom, teigė [8, p. 493], kad „bendrasis kūrimas“ apibūdina potencialų santykį, kuris gali egzistuoti tarp „nuolatinio“ gamintojo (t. y. paslaugos teikėjo) (gatvėse patruliuojantys pareigūnai, mokytojai, gydytojai ir kt.) ir klientų, kurie nori remdamiesi paslauga tapti saugesniais, geriau išsilavinusiais arba sveikesniais žmonėmis. Bendrasis kūrimas - vienas būdas, kuriuo gali atsirasti sinergija dėl valdžios veiklos ir piliečių veiklos. Pirmieji, kaip paslaugų teikėjai „yra įtraukti kaip profesionalai arba „įprasti kūrėjai“, tada kai „piliečių kūrimas“ pagrįstas savanoriškomis pastangomis padidinti jų gaunamų paslaugų kokybę ir skaičių“ [8, p. 494]. M. J. Marschall bendrą kūrimą konceptualizuoja kaip susitarimą ir procesą, kurio metu klientai ir paslaugų teikėjai sujungia savo atsakomybę kuriant viešąsias paslaugas [22, p. 232]. Visus šiuos apibrėžimus vienija pripažinimas, kad viešosios paslaugos yra bendras piliečių ir vyriausybės valdininkų produktas.

Kaip minėta, bendrasis paslaugos kūrimas gali egzistuoti skirtingų subjektų santykių diadose. A. Joshi ir M. Moore apibrėžia šią bendrojo kūrimo formą („institucionalizuotą bendrą kūrimą“): „viešųjų paslaugų teikimas per reguliarius, ilgalaikius santykius tarp valstybinių agentūrų ir organizuotų piliečių grupių, kurios prisideda ištekliams“ [5, p. 10]. Šiame apibrėžime bendrasis kūrimas apribojamas tarp valstybinių agentūrų ir organizuotų piliečių grupių. T. Bovaird, pateikia labiau universalų dalyvių prasme apibrėžimą: bendrasis kūrimas - paslaugų teikimas per reguliarius ilgalaikius santykius tarp specializuotų teikėjų bet kuriame sektoriuje ir paslaugų vartotojų arba kitų bendruomenės narių, kur visi prisideda ištekliams [5, p. 10]. Paslaugų vartotojas šiuo atveju nebūtinai organizuota piliečių grupė ar institucija. Kiti autoriai, pavyzdžiui, E. Löffler ir kt. [19]) taip pat neakcentuoja organizuoto institucinio bendrojo kūrimo.

Anot T. Brandsen ir V. Pestoff [8], *bendrojo kūrimo* konceptas siejamas su piliečių ar klientų įtraukimu į kūrimą, t. y. su tiesioginiu naudotojų įtraukimu tiek privačiame, tiek viešajame sektoriuose. Nors autoriai savo darbe, be piliečių kaip individualių klientų, analizuoja ir trečiojo sektoriaus vaidmenį bendrai kuriant viešąsias paslaugas, tačiau taip pat teigia, kad bendrojo kūrimo sąvoka pabrėžia bendrą (dalyvaujantį) kūrimo proceso pobūdį ir yra susijusi su savanoriškomis *pavienių* gyventojų pastangomis.

Taigi bendrojo kūrimo dalyviai yra ne tik piliečių savanoriškos formalios ar neformalios organizacijos, bet ir tie klientai, kurie individualiai dalyvaudami kuriant paslaugas gauna asmeninę naudą. Šiam požiūriui pagrįsti galima remtis J. Alford, svarstymais apie viešųjų paslaugų klientą. Jis savo straipsnyje

*Defining the customer in the Public sector* teigia, kad viešųjų paslaugų *klientai*, nėra vien piliečiai arba savanoriai. Kaip klientai, iš įstaigos teikiamos paslaugos jie gauna „privačią“ vertę (t. y. prekes, paslaugas arba kitas naudas, vartojamas individualiai), o ne „viešą“ vertę, kuri „vartojama“ bendrai [1, p. 337-346]. Taigi turint omenyje, kad bendras kūrimas galimas visokio tipo paslaugose, skirtinguose sektoriuose, bendru kūrėju gali tapti individualus asmuo – viešųjų paslaugų klientas.

Percy taip pat mano, kad bendrojo kūrimo pastangų naudą apimtis gali paveikti piliečio sprendimą apie vykdomo bendro kūrimo tipus ir dažnumą. Kai piliečių pastangų nauda yra pirmiausia pačių bendro kūrėjo nauda, bendro kūrimo bus daugiausia. Taigi tarp skiriamų išteklių ir gaunamų naudų yra tiesioginis ryšys. Tačiau ten, kur nauda plačiai paplitusi tarp visų gyventojų, piliečių bendrojo kūrimo veikla yra ne tokia dažna [24]. Kitaip sakant, klientas labiau bus suinteresuotas bendrai kurti, jei jis gaus didesnę asmeninę naudą. J. Alford savo tyrimais įrodė, kad kuo daugiau visuomeninės vertės naudoja klientai, tuo sudėtingesni jų motyvai bendrai kurti [2].

J. Brudney, E. England, skiria tris bendrojo kūrimo tipus pagal gaunamų naudų pobūdį: individualųjį, grupinį ir kolektyvinį. R. Rich taip pat skiria individualųjį ir kolektyvinį bendrąjį kūrimą. Taigi bendras kūrimas nereikalauja formalios piliečių organizacijos, nors kai kurie autoriai teigia, kad organizacijos yra lemiamas kintamasis, kadangi jos geriau nei individualūs asmenys gali pakelti bendrojo kūrimo lygį ir palengvinti koordinavimą tarp piliečių ir viešųjų institucijų [24].

Natūralu, kad kalbant apie bet kokią viešojo sektoriaus institucijų ir klientų bendradarbiavimą priimant bendrus sprendimus iškyla pilietiškumo klausimas. J. Alford teigia, kad piliečių bendras paslaugų kūrimas atitinka aktyvų pilietiškumo modelį [24]. Rosentraub ir Warren mano, kad konkretinant (turi omenyje, kad bendrojo kūrimo sąvoka nėra statiška, išbaigta) bendrojo kūrimo sąvoką, neturi būti įtraukiama pilietinė veikla, paprastai tapatinama su pilietiškumu, Šalutiniai veiksmai yra laukiamos piliečių elgesio formos: pranešimas apie nusikaltimus arba įstatymų ir taisyklių laikymasis. Lygiagreti gamyba apima paslaugas, panašias į tas, kurias teikia viešosios įstaigos, bet pagamintas žmonių, visiškai nebedradarbiaujant su viešosiomis įstaigomis [25, p. 507]. Pestoff V. 2004 m. teigė, kad būtina skirti bendrąjį kūrimą nuo šalutinės ir (arba) lygiagrečios gamybos [24]. Nepaisant to, vienu ar kitu aspektu pilietiškumo bei bendrojo kūrimo sąsajos mokslininkų darbuose yra analizuojamos. Turint omenyje, kad

savo esme pilietiškumo sąvoka remiasi kolektyvistine filosofija, kuri labiausiai akcentuoja ne siaurus pavienių asmenų poreikius, o platesnius visuomenės ir socialinio teisingumo poreikius, taip pat pabrėžia ne tik piliečių teises, bet ir pareigas [16, p. 434], bendrasis kūrimas kaip pilietiškumo išraiška labiau sietinas su nevyriausybinų organizacijų aktyviu savanorišku dalyvavimu teikiant paslaugas visuomenei.

Mokslininkų darbuose bendrasis kūrimas analizuojamas ir kaip rinkodaros tyrimų objektas. Reikšmingiausi darbai šioje srityje priklauso S. L. Vargo ir R. F. Lusch. Mokslininkai pateikia kiek kitokį požiūrį į bendrąjį kūrimą. Paslaugų dominavimo rinkodaroje logikos požiūriu klientas visada įtrauktas į vertės kūrimą. Autoriai susitelkia į rinkodarą kaip nuolatinį procesą, kur gamyba ir vartojimas yra to paties vertės kūrimo proceso dalis. Nors šie autoriai taip pat pabrėžia artumą santykiuose, jų požiūris į santykius plačiau apima atskiras operacijas, susijusias su socialiniais sandoriais, t. y. „pažadus ir patikinimus, kad mainų santykiai teiks vertingą paslaugos teikimą“ [32, p. 12].

Paslaugų dominavimo rinkodaroje logikos koncepciją pateikė S. L. Vargo ir R. F. Lusch 2004 m. Bendrasis kūrimas šioje rinkodaros logikoje yra esminė sąvoka ir sąlyga (tiek viešajame, tiek privačiame sektoriuose), ypač ilgalaikių santykių su klientais kūrimo perspektyvoje.

V. Pestoff, analizuodamas tėvų ir darbuotojų (kaip bendrų kūrėjų) dalyvavimą kooperatyvuose ir savanoriškose organizacijose, teikiančiose dienos užimtumo paslaugas ikimokyklinio amžiaus vaikams Švedijoje, akcentuoja *ilgalaikių santykių* būtinumą. Autorius teigia, kad dauguma asmeninių socialinių paslaugų daugiau remiasi ilgalaikiais santykiais tarp vartotojo ir tokių paslaugų teikėjų, nei vienkartiniais ryšiais. Nors paslaugos gali būti finansuojamos iš mokesčių, įmokų arba iš abiejų šaltinių, jos taip pat reikalauja, kad paslaugų vartotojas paaukotų savo išteklius, kad gautų visą paslaugos vertę [24]. Kaip jau minėta, daugelyje svarbių viešojo sektoriaus sričių neįmanoma teikti paslaugų (švietimo, sveikatos, saugumo ir pan.) be kliento sugaišto laiko ir pastangų.

Analizuojant *bendrojo kūrimo* apibrėžimus literatūroje galima išvėlyti, kad vieningos nuomonės dėl pastarojo apibrėžimo suinteresuotoje akademinėje bendruomenėje nėra (yra platus ir lankstus požiūris), tačiau tikrai esama pagrindinių principų, tinkančių visiems atvejams [20, p. 9]. Be jų kyla pavojus, kad ši idėja bus pakirsta ir priskirta utilitarinei viešųjų paslaugų darbotvarkėi, kuria siekiama sumažinti išlaidas ir efektyviai siekti tikslo.

Bendrojo kūrimo kaip valdomo proceso integravimas į viešąjį sektorių gali susidurti su kliūtimis, kurias reikia įveikti kol bendro kūrimo idėja taps priimtina politinėse ir profesinėse sferose. Bendrasis paslaugų kūrimas gali paskatinti daug teigiamų socialinių vertybių ir pokyčių. Taigi neturėtų būti suprantamas tik kaip priemonė sumažinti kainas, darbuotojų skaičių arba viešąjį biudžetą. Bet kokiu atveju bendrasis kūrimas paslaugose nėra savaime suprantamas ir vykstantis procesas ir yra susijęs su technologiniais, socialiniais, instituciniais pokyčiais viešųjų paslaugų sektoriuje.

### **Viešųjų paslaugų teikimo modernizavimo ir bendrojo paslaugų kūrimo sąsajos**

Yra mokslininkų manančių, kad „bendrasis kūrimas yra požiūris į viešųjų paslaugų reformą, kuris siekia panaudoti vartotojų, personalo ir visuomenės įgūdžius ir energiją visuose lygmenyse, kad įvestų naujoves geresniems rezultatams pasiekti tokiu būdu, kuris įgalina ir lieka ištikimas egalitarinei ir kolektyvinei viešųjų paslaugų esmei“ [13, p. 11]. Z. Gannon ir N. Lawson teigia, jog viešųjų paslaugų reformos darbotvarkė negali būti sėkminga tiesiog dėl centralizuotų tikslų paskyrimo „iš viršaus į apačią“ arba daugiau rinka pagrįsto pasirinkimo. Nauja viešųjų paslaugų reformos paradigma turi būti atvira, remiantis bendrojo kūrimo principu ir praktika [13, p. 5].

Anot E. Astrom, bendrasis kūrimas kaip piliečių dalyvavimo forma viešajame sektoriuje funkcionuoja mikro lygmeniu, kur dėmesio centras yra žmonių ar grupių vaidmuo teikiant tokias paslaugas [8, p. 495]. Taigi bendrasis kūrimas skiriasi nuo tradicinio viešųjų paslaugų gamybos modelio, kuriame valdininkai turi išskirtinę atsakomybę už paslaugų piliečiams kūrimą ir teikimą, kurie savo ruožtu tik reikalauja, vartoja ir įvertina jas. Turint omenyje, kad viešųjų institucijų demokratizavimo procesų plėtrai itin svarbus yra viešųjų institucijų veiklos skaidrumas, viešumas, jų sugebėjimas atstovauti piliečių interesams, spręsti žmonių problemas [28, p. 56] ir pan., galima teigti, kad bendrasis kūrimas suponuoja minėtą demokratizavimo plėtrą.

V. Pestoff nuomone, dominuojantis viešųjų paslaugų kūrimo modelis remiasi dviem skirtingomis sferomis: 1) įprastinių (viešųjų) teikėjų sfera ir 2) prekes ir paslaugas vartojančių klientų arba piliečių, interesų grupių ir t. t. sfera. Grįžtamasis ryšys tarp jų gali būti problemiškas. Priešingai, bendrojo kūrimo modelis remiasi aktyvių, dalyvaujančių gyventojų prielaida. Kai šios dvi sferos didesniu ar mažesniu mastu sutampa, grįžtamasis ryšys

tarp jų yra vidinis procesas. Tai sumažina informacines išlaidas tiek paslaugų teikėjams, tiek ir vartotojams. Tai taip pat gali daryti įtaką kitų operacinių išlaidų sumažėjimui. Paslaugos teikiamos bendroje įmonėje, kuri apima ir piliečius, ir valdžios atstovus. Todėl dalyvavimas teikiant viešąsias paslaugas – tai piliečių dalyvavimas vykdant ar realizuojant viešąją politiką [34, p. 240].

Kaip jau minėta, bendras kūrimas turi potencialą padidinti viešųjų paslaugų kokybę ir efektyvumą [9, p. 59] ir, kaip teigia V. Pestoff, tampa svarbia priemone paskatinti ne tik viešųjų paslaugų kokybę, bet ir jų kiekį [24]. Warren ir kt. teigia, kad bendras kūrimas gali paskatinti kainų mažėjimą, geresnę aptarnavimo kokybę ir platesnes galimybes piliečiams dalyvauti priimant sprendimus, susijusius su viešosiomis paslaugomis. Pastarojo rezultatas gali būti didesnis pasitenkinimas ir parama viešosioms paslaugoms [24].

Kitas svarbus klausimas tobulinant viešąsias paslaugas tobulinime yra kokybės užtikrinimas. Kaip teigia A. Raipa ir D. Urbonavičius, pastaraisiais metais viešojo sektoriaus veiklos pastangos gana dažnai yra nukreipiamos į produktyvumo strategines inovacijas, tokias kaip visuotinė kokybės vadyba, klientų aptarnavimo kokybės gerinimas, kurių užduotis – užtikinti glaudesnius viešųjų paslaugų teikėjų-vartotojų-mokesčių mokėtojų santykius. Visuotinė kokybės vadyba kaip organizacijos filosofija susideda iš idėjų visumos, kurių viena – orientacija į klientus [29, p. 116], o esminė visuotinės kokybės vadybos dalis yra vartotojų poreikių patenkinimas, kokybiškų paslaugų teikimas mažiausiomis išlaidomis. Daugiausiai mokslininkų dėmesio sulaukė būtent bendrojo kūrimo kaip paslaugų kokybės prielaidos tyrinėjimai. Būtent paslaugų gamybos (teikimo) proceso metu klientas gali tapti kokybiškos, atitinkančios jo lūkesčius, paslaugos bendru kūrėju.

Taip pat manoma, kad bendras kūrimas gali ne tik užtikrinti kokybiškų paslaugų teikimą, bet apskritai yra susijęs su produktyvumu. Brudney ir kt. bendrąjį kūrimą suprato kaip požiūrį į viešojo sektoriaus produktyvumo didinimą. Jie analizavo bendrojo paslaugų kūrimo programas atsižvelgdami į tris produktyvumo modelius [24]:

- 1) *kainų efektyvumo*, kad ištirtų indėlių į paslaugas pokyčių poveikį paslaugos tiekimo rezultatams;
- 2) *kainų veiksmingumo*, kad palygintų alternatyvius paslaugos teikimo variantus pagal kainą ir kokybę ir (arba) pasiektų rezultatų kiekį;
- 3) *programos vertingumo*, kad įvertintų paslaugos teikimo programas pagal teisinius, moralinius ir (arba) politinius kriterijus.

Jie daro išvadą, kad bendras kūrimas gali paskatinti kainų efektyvumą, bet paprastai nereализuoja kainų veiksmingumo, ypač kai masinės savanoriškos programos pakeičia didelę dalį viešosios darbo jėgos. Programos vertingumo atžvilgiu jis pažymi, kad nors bendrojo kūrimo programos susiduria su politinio pripažinimo problemomis ir iššūkiais paslaugos nešališkumui, iš esmės jos gali paskatinti demokratinių vertybių plėtrą [24].

Apibendrinant galima pasiremti T. Bovaird, kuris teigia, kad tuo metu, kai tradicinis viešasis administravimas suvokė valdininkus kaip veikiančius „visuomenės interesais“ ir naujoji viešoji vadyba pasiūlė būdus, kaip paslaugų teikėjai galėtų labiau reaguoti į vartotojų ir bendruomenių poreikius, bendrojo paslaugų kūrimo požiūriu paslaugų vartotojai ir jų bendruomenės gali ir dažnai turėtų būti paslaugos planavimo ir teikimo dalis. Tai yra potencialiai revoliucinė viešųjų paslaugų koncepcija. Ji turi didelę reikšmę atstovaujamos vyriausybės demokratinei praktikai, išdėstydamą vartotojus ir bendruomenes arčiau centro sprendimų priėmimo procese. Be to, ji paaiškina, kaip plėtojamos atsirandančios strategijos dirbant su klientais viešosiose paslaugose. Ji reikalauja, kad politikai ir specialistai rastų naujų būdų sąveikauti su vartotojais ir jų bendruomenėmis [5, p. 855-856].

Kaip esminį dalyką Z. Gannon ir N. Lawson pažymi tai, kad bendras kūrimas padės susidoroti su pagrindiniu viešųjų paslaugų reformos paradoksu, būtent, konkuruojančiais lygybės ar universalizmo norais, ir inovacijų poreikiu. Bendras kūrimas įsilieja į paslėptą dinamišką darbuotojų ir vartotojų energiją, sujungdamas juos, kad leistų nuolat modernizuoti ir reformuoti paslaugas. Tai yra svarbus požiūris viešųjų paslaugų darbuotojų ir vartotojų aktyvinimo procese. Bendras kūrimas, nebūdamas rinkos arba mechanizmų reformų modelis, parodo praktišką ir vertybėmis grįstą požiūrį į viešųjų paslaugų reformą. Bendrojo kūrimo pagrindu parama viešosioms paslaugoms gali būti įgyvendinta nepaisant to, kas yra valdžioje [13, p. 5].

## **Išvados**

Klientų dalyvavimas teikiant paslaugas kaip tyrimų objektas domina tiek rinkodaros, tiek viešojo sektoriaus paslaugų tyrėjus. Visi tyrėjai sutaria, kad klientų dalyvavimas paslaugų teikimo procese turi svarbią reikšmę ir paslaugų teikėjams, ir klientams. Dauguma tyrėjų pažymi didėjančią kliento dalyvavimo paslaugų gamybos ir teikimo procese svarbą. Nepaisant kliento daly-

vavimo svarbos, trūksta aiškumo ir tinkamo šio reiškinių konceptualizavimo ir įvertinimo.

Klientų dalyvavimas paslaugos teikime turi teigiamą įtaką paslaugos efektyvumui, kokybei, paslaugų teikėjų darbo krūvio sumažinimui, grįžtamajam ryšiui, paslaugos vertei ir kt., tačiau aktyvus klientų dalyvavimas (bendrasis kūrimas) nėra būtinas *visose* viešosiose paslaugose. Daugiausiai kliento išitraukimo reikalaujančios paslaugos yra tos, kurios skirtos pakeisti žmogaus būseną arba elgseną.

Ypač aktyviai dalyvaujantys (aktyviai dalindamiesi su paslaugos teikėju informacija, žiniomis, pastangomis, aukodami savo laiką, bei perimdami dalį paslaugos teikimo procedūrų ir kt., t. y. tapdami bendrais paslaugos kūrėjais) klientai gali būti traktuojami kaip daliniai organizacijos darbuotojai. Daugelis autorių pažymi, kad tokiu atveju, dalinius darbuotoju galima valdyti tokiomis pačiomis priemonėmis kaip ir samdomus nuolatinius organizacijos darbuotojus.

Klientų dalyvavimas paslaugoje yra procesas, kurį tinkamai valdant galima pasiekti pageidaujamo paslaugos kokybės lygio, teikimo kaštų sumažinimo, optimalaus klientų poreikio patenkinimo ir kt. Ne tik klientas turi gebėti ir norėti aktyviai dalyvauti paslaugoje (tam reikia kompetencijos, patirties, motyvacijos ir kt.), bet ir paslaugos teikėjas turi turėti tam pakankamai įgūdžių, pritarimo ir gebėjimo tinkamai valdyti šį procesą, kad pasiektų optimalių aktyvaus dalyvavimo rezultatų.

Viešųjų paslaugų bendrasis kūrimas – didėjančio susidomėjimo tyrimų sritis. Tyrėjai bendrąjį kūrimą analizuoja iš skirtingų teorinių prieigų, tad nėra dar vienos bendrojo kūrimo formuluotės (yra platus ir lankstus požiūris).

Galima išskirti tokias esmines su bendruoju paslaugos kūrimu susijusias dimensijas:

- bendrasis kūrimas neišvengiamas tokiose paslaugose, kurios reikalauja tiesioginio kliento dalyvavimo teikiant, yra nukreiptos į jų elgsenos pokyčius, kurios nebus efektyvios be kliento įdėtų pastangų, ir kurių naudą tiesiogiai gaus klientas, o ne apskritai visuomenė;
- bendrasis kūrimas gali būti individualus iš kliento dalyvavimo perspektyvos ir grupinis ar kolektyvinis (bet nebūtinai formalus);
- nors bendrasis kūrimas ir susijęs su pilietiškumu, tačiau šių dviejų sąvokų tapatinti negalima; nuo pilietiškumo vertėtų atsiriboti ir konkretinant bendrojo kūrimo sampratą.

Bendrasis paslaugų kūrimas pripažįstamas kaip požiūris į viešųjų paslaugų reformą ir traktuojamas kaip naujas viešųjų paslaugų teikimo modelis.

Bendrasis kūrimas užtikrina atsakomybės už paslaugos rezultatus tarp paslaugos teikėjų ir klientų pasiskirstymą, leidžia mažinti paslaugų teikimo kaštus ir didinti jų (paslaugų) skaičių, gerinti kokybę. Bendrasis kūrimas, sujungdamas darbuotojų ir vartotojų energiją paslaugoms modernizuoti ir reformuoti, suponuoja demokratizavimo plėtrą.

#### Literatūra:

1. Alford, J. Defining the Customer in the Public Sector: a Social Exchange Perspective. *Public Administration Review*, May-June 2002, Vol. 62, Issue 3, (a), 337-346.
2. Alford, J. Why do Public Sector Clients Co-produce? Towards a Contingency Theory. *Administration & Society*, 2002, Vol. 34, No. 1, 32-56.
3. Bagdonienė L. ir Hopenienė R. *Paslaugų marketingas ir vadyba*. Kaunas: Technologija, 2004.
4. Bitner, M. J., Faranda, W. T., Hubbert, A. R., and Zeitham, V. A. Customer Contributions and Roles in Service Delivery. *International Journal of Service Industry Management*, 1997, Vol. 8, No. 3, 193-205.
5. Bovaird, T. Beyond Engagement and Participation – User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, 2007, 24.
6. Bovaird T., and Downe, J. Innovation in Public Engagement and Co-production of Services. Policy Paper for Department of Communities and Local Government. Cardiff: Cardiff Business School 2009, p. 39. [http://www.cardiff.ac.uk/carbs/research/group/s/clrgr/policy paper.pdf](http://www.cardiff.ac.uk/carbs/research/group/s/clrgr/policy%20paper.pdf)
7. Bowers, M. R., and Martin, Ch. L. Trading Places Redux: Employees as Customers, Customers as Employees. *Journal of Services Marketing*. 2007, Vol. 21, No. 2, 88-98.
8. Brandsen, T., and Pestoff, V. Co-production, the Third Sector and the Delivery of Public Services: An Introduction. *Public Management Review*. December, 2006, Vol. 8, No. 4, 493–501
9. Brudney, J. L., and England, R. E. Toward a Definition of the Co-Production Concept. *Public Administration Review*, 1983, No. 43, 59-65.
10. Chua, C., and Sweeney J. C. Customer Participation in Service Production: Development of a Multidimensional Scale. Anzmac Conference, Adelaide, Australia, 2003, 2152-2159.
11. Dong, B., Evans, K. R., and Zou, S. The Effects of Customer Participation in Co-created Service Recovery. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 2008, Vol. 36, No. 1, 123-137.
12. Dvorak J. Valstybės ir piliečių kodalyvavimas viešųjų paslaugų sferoje. *Pilietinė visuomenė: politikos įpilietinimo projekcijos*. Kn.: S. Šiliauskas (sudaryt.). Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla, 2006.
13. Gannon, Z., and Lawson, N. *Co-production: the Modernisation of Public Services by Staff and Users*. London: Compass, 2008, 46.

14. Hsiuju, Y., Kevin R., Gwinner, P., and Su W. The Impact of Customer Participation and Service Expectation on Locus Attributions Following Service Failure. *International Journal of Service Industry Management*, 2004, Vol. 15 (1), 2004, 7-26.
15. Kotzé, T. G., Plessis, P. J. Students as “Co-producers” of Education: a Proposed Model of Student Socialisation and Participation at Tertiary Institutions. *Quality Assurance in Education*, 2003, Vol. 11, No. 4, 186-201.
16. Laing, A. Marketing in the Public Sector: Towards a typology of public services. *Marketing Theory*, 2003, Vol. 3(4), 427-445.
17. Lengnick-Hall, C. A., Claycomb, V., and Inks, L.W. From Recipient to Contributor: Examining Customer Roles and Experienced Outcomes. *European Journal of Marketing*, 2000, Vol. 34, No. 3-4, 359-383.
18. Liu, W, Liu, B, and Chen, R. Customer Participation in the Service Encounter. *Chinese Business Review*, USA, 2007, Vol. 6, No. 4 (serial No. 46).
19. Löffler, E. et al. “If you want to go fast, walk alone. If you want to go far, walk together”: Citizens and the Co-production of Public Services. Ministry of Budget, Public Finance and Public Services (ed.), 2008.
20. Lucie, S., Ryan-Collins, J., and Boyle, D. Co-production: A Manifesto for Growing the Core Economy. 2008. <http://www.neweconomics.org/gen/uploads/wyifkx552bjzvkmj2zcnq11072008194321.pdf>
21. Lusch, R. F., and Vargo, S. L. (eds.) *The Service-Dominant Logic of Marketing. Dialog, Debate, and Directions*. M. E. Sharpe, 2006.
22. Marschall, M. J. Citizen Participation and the Neighborhood Context: A New Look at the Co-production of Local Public Goods. *Political Research Quarterly*, 2004, Vol. 57, No. 2, 231-244.
23. Mottiar, Sh., and White, F. Co-production as a Form of Service Delivery: Community Policing in Alexandra Township. Paper was prepared for a workshop on New Approaches to Decentralized Service Delivery. 16-20 March, 2003, 18. [www2.ids.ac.uk/logolink/resources/downloads/Chile%20Workshop/Mottiarbgpaper.pdf](http://www2.ids.ac.uk/logolink/resources/downloads/Chile%20Workshop/Mottiarbgpaper.pdf).
24. Pestoff, V. Co-production and Personal Social Services (I). CIES. Universitat De Barcelona. 2004. [www.grucies.com/Html/boletin/docs/Victor%20Pestoff.pdf](http://www.grucies.com/Html/boletin/docs/Victor%20Pestoff.pdf)
25. Pestoff, V. Citizens and Co-production of Welfare Services: Childcare in eight European countries. *Public Management Review*, Vol. 8, Issue 4, 2006, 503-519.
26. Pestoff, V. Civil Democracy: the Civicness of Co-production and the Provision of Personal Social Services in Sweden. Paper for the CINEFOGO Workshop, Ljubljana [interaktyvus]. 6-8 March, 2008, 24. [http://cinefogo.cuni.cz/index.php?&id\\_result=13420&id\\_out=436](http://cinefogo.cuni.cz/index.php?&id_result=13420&id_out=436)
27. Puškorius S. ir Raipa A. Teoriniai viešojo sektoriaus veiklos modernizavimo aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*, 2002, Nr. 2, 9-17.
28. Raipa A. Socialiniai pokyčiai ir modernus viešasis administravimas. *Filosofija. Sociologija*, 2001, Nr. 2, 56-61.
29. Raipa A. ir Urbonavičius D. Visuotinės kokybės vadyba viešajame sektoriuje. *Viešojo administravimo efektyvumas*, ats. red. Raipa, A. Kaunas: Technologija, 2007, 116-135.
30. Tijūnaitienė R. *Dalyvavimo pilietinės visuomenės organizacijose motyvacijos raiška ir plėtojimas*. Daktaro disertacija. Kaunas, KTU, 2009.
31. Vanagas R. Naujosios viešosios vadybos taikymo galimybės šalies vietos savivaldos sistemoje esant dabartinei teisinei bazei. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2006, Nr. 2 (7), 160-169.
32. Vargo, S. L., and Lusch, R. F. Evolving to a New Dominant Logic of Marketing. *Journal of Marketing*. 2004, 68 (1), 1-17.
33. Walsh, K. Citizens and Consumers: Marketing and Public Sector Management. *Public Money and Management*. 1991, 11(2), 9-16.
34. Whitaker, G. Co-production: Citizen Participation in Service Delivery. *Public Administration Review*, 1980, Vol. 40, No. 3, 240-246.

Alvydas Raipa, Evandželina Petukienė

### **Customer Participation in Public Services: Co-production of Services**

#### Summary

The topic of customer participation in the provision of public services, paying special attention to customer and provider co-production of the service, is examined in the article. The concepts of customer participation in the delivery of public services and co-production of services are discussed in the article. It is aimed to reveal the relevance of co-production in the public sector; also the trends of research of the phenomenon are discussed. Since the co-production of services is in a sense active customer participation in public services, the concept of customer participation in public services, demonstrating the place of co-production in it, is discussed first. Further, co-production of services is analysed, different approaches towards it are presented, the main related dimensions: citizenship, individual and collective participation, long-term relationships with customers, produced value of services are analysed in the article as well. In conclusion the links between co-production of services and the modernisation of delivery of public services are discussed.

## Savivaldybės socialinių darbuotojų praktiniai motyvavimo aspektai

Lina Marcinkevičiūtė

Lietuvos žemės ūkio universitetas  
Universiteto g. 10, Akademija, 53361 Kauno r.

Rūta Petrauskienė

Kauno technologijos universitetas  
K. Donelaičio g. 20, 44239 Kaunas

*Siekiant išanalizuoti socialinių darbuotojų motyvus profesinėje veikloje ir motyvacijos ugdymo galimybes, buvo apklausti Prienų rajono savivaldybės Socialinės paramos, Švietimo, kultūros ir sporto bei Vaikų teisių apsaugos skyrių darbuotojai, Prienų rajono mokyklų direktoriai ir bendradarbiaujančių institucijų (socialinės paramos tarnybos, pedagoginės-psichologinės tarnybos, vaikų teisių apsaugos tarnybos ir seniūnijų socialiniai) darbuotojai. Tyrime taikyta anketinė apklausa ir interviu, siekiant nustatyti socialinių darbuotojų darbo motyvų struktūrą ir jų tenkinimo lygį savivaldybėje. Reiškinyms buvo analizuojamas iš kelių pozicijų, įvertinant savivaldybių socialinių darbuotojų, mokyklos direktorių ir bendradarbiaujančių institucijų darbuotojų nuomonės. Įvardijamos problemos, kurios trukdo suformuluoti praktinį savivaldybės socialinių darbuotojų motyvavimo pagrindą.*

**Raktažodžiai:** savivaldybių socialiniai darbuotojai, motyvavimas, veiksniai.

**Keywords:** municipal social workers, motivation, factors.

### Įvadas

Nors mokslininkai nagrinėja socialinių darbuotojų motyvacijos ugdymo ir jų rengimo problemas, nepavyko aptikti tyrimų, kuriuose būtų domimasi socialinio darbuotojo kaip specialisto ir asmens padėtimi savo įstaigoje, jo nuomone, svarbiausiais darbo praktikoje įgūdžiais, gebėjimais, asmeninėmis savybėmis ir pačių darbuotojų savęs vertinimu. Taip pat tenka pastebėti, kad socialinis darbuotojas, dirbantis su labiausiai socialiai pažeidžiamais bendruomenės nariais, dažnai vertinamas tik kaip įrankis problemoms spręsti, neatsižvelgiant į jo paties poreikius ir motyvus.

Vienas iš pagrindinių socialinio darbuotojo motyvavimo elementų, turintis įtakos kvalifikuotam

darbo atlikimui, yra jo asmeninės savybės, iš kurių lemiamą reikšmę turi socialinio darbuotojo darbo motyvacija.

Mokslinių tyrimų duomenimis, Lietuvoje (ypač kaimo regionuose) trūksta kvalifikuotų socialinių darbuotojų, norinčių ir gebančių dirbti socialinį darbą. Dauguma jaunesnių, aktyvesnių, darbštesnių kaimo gyventojų išvažiavo į didmiesčius ar užsienio šalis. Dabar Lietuvoje gyvena 18,5 tūkst. gyventojų mažiau negu prieš metus. Per pastaruosius septynerius metus jų sumažėjo 3,6 proc., kurią lemia žemas gimstamumo ir aukštas jaunimo emigracijos lygis. Likusieji kaimo regionuose yra vyresnio amžiaus žmonės, kuriems trūksta gebėjimų ir motyvacijos dirbti. Todėl vis svarbesnė tampa socialiniu darbuotojų veikla, o tai savo ruožtu skatina giliau analizuoti šių darbuotojų darbo ypatybes. Šis straipsnis orientuotas į socialinių darbuotojų darbo motyvacijos tyrimus ir jų darbo motyvavimo tobulinimą. Pagrindinis straipsnio tikslas - išanalizuoti socialinius darbuotojus motyvuojančius veiksnius ir jų tenkinimo lygį Prienų savivaldybėje.

Straipsnyje remiamasi nuostata, kad kiekvieną darbuotoją skatina skirtingi motyvai, skirtingi jų deriniai. Tai priklauso nuo asmens poreikių, vertybių ir galimybių. Vykstant pastarojo laikotarpio

---

Lina Marcinkevičiūtė – Lietuvos žemės ūkio universiteto Administravimo ir kaimo plėtros katedros docentė, socialinių mokslų daktarė.

E. paštas: lina.marcinkeviciute@lzuu.lt

Rūta Petrauskienė – Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedros docentė, socialinių mokslų daktarė.

E. paštas ruta.petrauskiene@ktu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2009 m. sausio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2009 m. kovo mėn.

darbo rinkos pokyčiams reikalinga labiau rūpintis darbuotojų motyvavimo trūkstamos jėgos pritraukimu.

### **Bendrosios motyvacijos teorijos nuostatos**

Mokslinėje literatūroje galima sutikti įvairias motyvacijos teorijų klasifikacijas, kurios nurodo darbuotojų veiklos motyvus ir jų alternatyvas.

Dauguma motyvacijos teorijų sukurta JAV ir jos taikomos amerikiečiams. Akivaizdžiausia šioms teorijoms būdinga amerikietiškoji savybė yra ta, kad stipriai pabrėžiamas individualizmas ir gyvenimo kokybės veiksniai. Bendra tarp šių teorijų yra tai, kad svarbiausias vaidmuo tenka asmens žinojimui, pasirinkimui, kas jam svarbu, ir aplinkybėms, kurioms esant jis dirba [5; 6].

Mokslinėje literatūroje nagrinėjamos įvairios skatinimo formos, kurios savitai prisideda prie asmeninės ar profesinės darbuotojo motyvavimo sėkmės [2]. Dominuoja nuostata, kad nepatenkinti darbuotojų poreikiai sukelia neigiamą būseną, o individas tam tikru elgesiu šią problemą stengiasi pašalinti. Teorijos suskirsto motyvavimo veiksmus pagal kategorijas, diferencijuojant juos tarp nepatenkinimo vengimo ir patenkinimo. Teigiama [7], kad svarbumą ar unikalumą galima sukelti destruktiviomis priemonėmis: traktuoti save viršesnę už kitus arba tiesiog susikurti problemų, kurios išskiria iš kitų. Todėl galima teigti, kad poreikių formavimąsi lemia *daug įvairių veiksnių*: istorinių, etninių, geografinių-klimatinių, socialinių-demo-grafinių, ekonominių ir kt.

Darbuotojų motyvavimu besidomintys mokslininkai daugiausia dėmesio skiria žmonių motyvavimo veiksniams nustatyti ir jų tenkinimo būdams analizuoti. Psichologai teigia, kad žmogus jaučia poreikį veikti, kai pajunta psichologinį ar fiziologinį ko nors trūkumą. Kiekvienas veiksnys savaime iškelia jo patenkinimo motyvus, kurie kreipia elgesį siekti tikslą.

Socialinis darbuotojas, atlikdamas savo funkcijas darbe, negali dirbti tarsi prie konvejerio. Smalsumas, visapusiškas interesas aplinkai, klausimas „kodėl?“ vienija ir menininką, ir mokslininką, ir socialinį darbuotoją. Motyvuotas darbas, nepriklausomai nuo veiklos pobūdžio, kai siekiama kilnaus tikslo, labiau efektyvus. Jei socialinis darbuotojas profesinėje veikloje save realizuoja turėdamas teigiamus motyvus, jis jaučia išorinę ir vidinę paskatą, ir tai sudaro prielaidas, kad jo darbas bus rezultatyvesnis, sprendžiant ugdytinių ir jų supančių žmonių problemas. Norėdamas patenkinti kliento poreikius, socialinis darbuotojas, dirbdamas atsakingą ir kupiną netikėtumų darbą, pirmiausia kaip specialistas turi išanalizuoti savo poreikius.

Daugumos žmonių yra skirtingi profesiniai gebėjimai ir požiūris į darbą, renkantis vienos ar kitos rūšies veiksmus. Todėl vienodi standartai, kartais demotyvuoja geriausius darbuotojus siekti pažangos ir kokybės savo darbe.

### **Tyrimo metodika ir rezultatai**

Tyrimo dalyvavo: 18 Prienų rajono savivaldybės Socialinės paramos, Švietimo, kultūros ir sporto bei Vaikų teisių apsaugos skyrių darbuotojų, 15 Prienų rajono mokyklų direktorių ir 55 bendradarbiaujančių institucijų (socialinės paramos tarnybos, pedagoginės-psichologinės tarnybos, vaikų teisių apsaugos tarnybos ir seniūnijų) socialiniai darbuotojai. Tiriamųjų amžius – nuo 24 iki 55 metų.

Tiriant Prienų rajono socialinių paslaugų teikimo sistemos darbuotojų nuostatas, buvo vertinamos skirtingos motyvuojančių veiksmų grupės, kurios daro didžiausią įtaką socialinių darbuotojų darbui. Aktualiausi socialinius darbuotojus motyvuojantys veiksniai buvo asmeninio indėlio išskyrimas iš bendrų rezultatų ir įtraukimas į sprendimų priėmimą, kurie įvertinti po 5 balus. Vertinant veiksmo tenkinimo lygį Prienų rajono savivaldybėje, esminėmis kliūtims darbe buvo įvardyta konkrečių savo profesinio augimo perspektyvų žinojimas (2 balai). Tai rodo, kad šios sistemos darbuotojų profesinė veikla ir karjera pirmiausia priklauso nuo asmens norų ir gebėjimų, todėl ji tampa asmenine, t. y. pats asmuo atsakingas už ją labiau negu įstaiga. Profesinės motyvacijos plėtotę nulemia išoriniai ir vidiniai veiksniai. Pastarieji yra tiesiogiai susiję su vertybėmis ir yra ilgalaikiai nuolat kintant dabarties aplinkybėms. Savivaldybės socialinių darbuotojų motyvuojančių savirealizacijos veiksmų vertinimas pateiktas 1 pav.

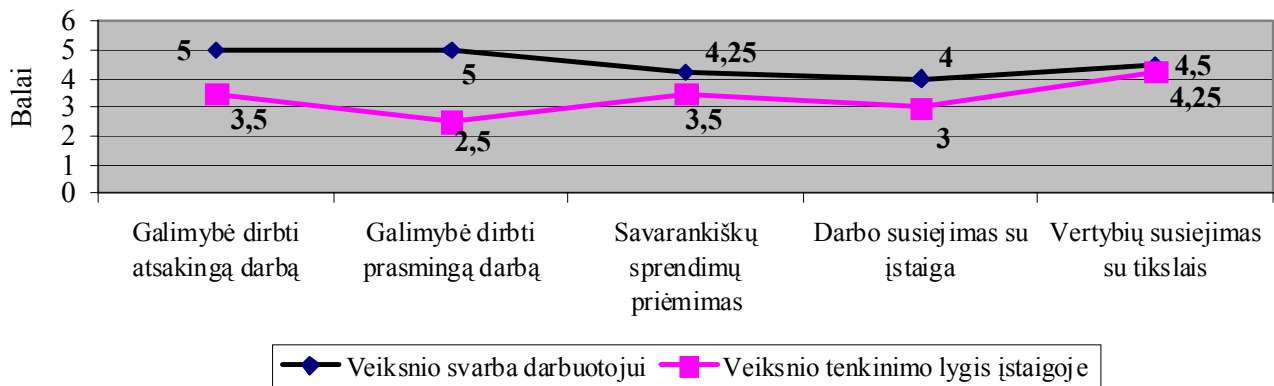
Aktualiausiais veiksniais savirealizacijos poreikių kategorijoje buvo įvardyta galimybė dirbti atsakingą (5 balai) ir prasmingą (5 balai) darbą. Savivaldybėje šie poreikiai tenkinami atitinkamai 3,5 ir 2,5 balo. Galima prielaida, kad nors socialinio darbuotojo veikla reglamentuota įstatymais ir organizuojama pagal pareigines instrukcijas, vis dėlto pačios šios srities veiklos neįmanoma griežtai apibrėžti. Tai kūrybinis procesas, kurio eigą ne visuomet galima numatyti ar įvertinti.

Galima teigti, kad pagrindinė socialinės pagalbos funkcija yra veikti natūralioje aplinkoje sprendžiant socializacijos procese išylančias problemas.

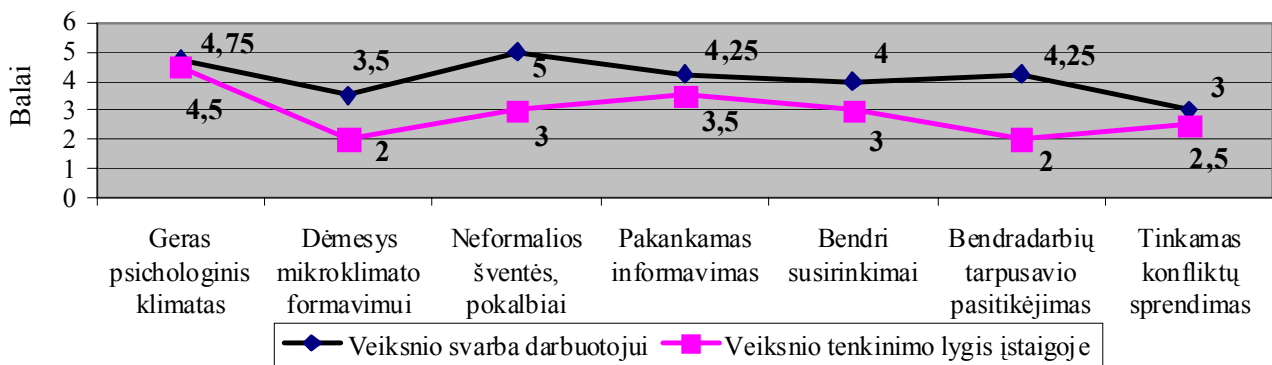
Analizuojant ne tik socialines funkcijas, bet ir socialinę darbuotojų aplinką buvo vertinami socialinę aplinką ir socialinius poreikius charakterizuojantys veiksniai (žr. 2 pav.).

Savivaldybės socialiniai darbuotojai prioritetą teikia neformaliosioms šventėms ir pokalbiams (5 balai), taip pat geram psichologiniam mikroklimatui (4,75 balo). Savivaldybės lygmeniu es-

minėmis problemomis buvo įvardyti bendradarbių tarpusavio pasitikėjimas (2 balai) ir dėmesio psichologiniam mikroklimatui formuoti stoka (2 balai).



1 pav. Socialinius darbuotojus motyvuojančių veiksnių svarba savirealizacijos poreikių grupėje, balais



2 pav. Socialinius darbuotojus motyvuojančių veiksnių svarba socialinių poreikių grupėje, balais

Remiantis tyrimo rezultatais, norint padėti socialinių problemų turinčioms grupėms (vaikams, jaunimui, vyresniojo amžiaus žmonėms) įgyti būtiniausių įgūdžių savarankiškam ir racionaliam mokymosi ir integravimosi į veiklos pasaulį perspektyvų planavimui ir sprendimams, tenka bendradarbiauti mokytojams, psichologams ir socialiniams darbuotojams, kurių kvalifikacija tai turėtų parodyti, nes viena iš svarbiausių asmenybės integracijos į visuomenę prielaidų yra tinkamas veiklos planavimas.

Išvardytų funkcijų atlikimas ir viso socialinio darbuotojo darbo efektyvumas priklauso ne tik nuo paminėtų socialinio darbuotojo žinių ir mokėjimų, bet ir nuo kitų jo kolegų, ypač švietimo institucijų administracijos ir mokytojų pasirengimo bei palankaus nusiteikimo bendradarbiauti siekiant užsibrėžtų tikslų.

Darbas su žmonėmis išsekina ne tik fizines, bet ir dvasines jėgas, todėl specifinės darbo sąlygos dažnai reikalauja ir specifinių poveikio priemonių, kurios

leistų darbą atlikti efektyviai. Prioritetą Prienų rajono savivaldybės socialiniai darbuotojai skyrė darbo sąlygoms ir nemokamam kasmetiniam sveikatos tikrinimui (po 5 balus), savivaldybės lygmeniu tai buvo įvertinta atitinkamai 3,5 ir 2 balais.

34,7 proc. savivaldybės socialinių darbuotojų teigė, kad 75 proc. savo darbo laiko jie dirba savivaldybėje ir 25 proc. už jos ribų. Tačiau iš atsakymų galima spręsti, kad darbo laikas skiriamas dirbti už savivaldybės ribų, netenkina socialinių darbuotojų.

Visuotinai pripažinta, kad socialinio darbuotojo profesinis darbas grindžiamas specialiai organizuota veikla. Analizuodamas besikreipiančių asmenų problemas, socialinis darbuotojas turi kompleksiskai tirti, kodėl kyla problemos, bendrauti ne tik su besikreipiančiu asmeniu, bet ir kitais jį supančiais žmonėmis. Kad nekiltų problemos, socialinis darbuotojas turi organizuoti ir prevencinį darbą.

Daugeliu atvejų savivaldybės socialinio darbuotojo veikla yra orientuota į pagalbos teikimą visoms gyventojų kategorijoms prioritetiškai siekiant preven-

cinių profilaktinių tikslų. Šie specialistai neturi laukti, kada į juos klientai kreipsis pagalbos, bet patys etiškai leistiniais būdais privalo stengtis užkirsti kelią būsimoms problemoms. Todėl atliekant pagrindinius darbus tik savivaldybės teritorijoje pakankamai sudėtinga vykdyti prevencinę veiklą, jeigu socialinės problemos susijusios ne tik su besikreipiančiu pagalbos asmeniu, bet ir su jo aplinka.

Anketinės apklausos duomenimis, socialiniai darbuotojai savo darbe susiduria su daugybę problemų, iš kurių svarbiausios šios: prasta socialinės apsaugos tarnybų finansinė padėtis ir materialinės sąlygos, žinių stoka, ribotas priėjimas prie informacijos šaltinių, per didelė psichinė įtampa, nenormuotas darbo krūvis, valdžios struktūrų ir dalies visuomenės abejingumas.

Aktualiais veiksniais socialiniai darbuotojai įvardijo darbo užmokestį, priedus prie darbo užmokesčio ir darbo užmokesčio aiškumą (po 5 balus). Savivaldybėje prasčiausiai buvo įvertinti priedai prie darbo užmokesčio ir premijos (po 1 balą). Tik nedaug geresni rezultatai vertinant darbo užmokestį ir darbo užmokesčio sistemos pastovumą (po 2 balus).

Reikalavimų socialiniams darbuotojams yra labai daug, tačiau darbo užmokestis tikrai neatitinka sudėtingos darbo specifikos. Tyrimo duomenimis,

savivaldybės socialinių darbuotojų darbo užmokestis pagal skirtingas kvalifikacines kategorijas (įvertinus tarnybinio atlyginimo koeficientus) yra toks: socialinio darbuotojo –1200 Lt, vyresniojo socialinio darbuotojo –1560 Lt ir socialinio ugdymo eksperto – 1700 Lt. (atskaičius mokesčius). Todėl kyla klausimas, ar tokie darbo užmokesčiai motyvuoja jaunos žmones rinktis darbą socialinėje sferoje.

Analizuojant savivaldybės socialinių darbuotojų motyvavimo priemonių populiarumą, tyrimo metu buvo nustatyta, kad labiausiai yra vertinamos ir materialinės, ir psichologinės motyvavimo priemonės. Šį teiginį įvardijo 65 proc. respondentų.

Socialiniai darbuotojai per pastaruosius dvejus metus buvo motyvuojami sekančiais: 30 proc. respondentų buvo įteiktos savivaldybės Švietimo skyriuje raštiškos padėkos, 30 proc. socialinių darbuotojų buvo įteiktos vienkartinės premijos iki 100 Lt kalėdinių švenčių proga, 25 proc. respondentų Savivaldybės lygmeniu buvo įvertinti kaip geriausi savo profesijos darbuotojai ir tik 15 proc. po atestacijos buvo paskirti eiti geriau mokamas pareigas.

Tyrimo atskleistos vyraujančios savivaldybės socialinių darbuotojų demotivacijos priežastys pateiktos lentelėje. Lentelėje pateikiami respondentų nuomonės apie demotivacijos priežastis vidurkiai.

*Lentelė. Socialinių darbuotojų demotivacijos priežastys  
(1 – labiausiai demotyvuoja; 5 – mažiausiai demotyvuoja)*

<i>Savivaldybės lygmeniu</i>	<i>Vertinama nuo 1 iki 5</i>	<i>Darbuotojo lygmeniu</i>	<i>Vertinama nuo 1 iki 5</i>
Įstaigos administracijos abejingumas.	3	Neįvertinamas sėkmingas darbas.	3
Mažas darbo užmokestis ir nesubalansuotas darbo krūvis.	2	Nepakankamai atlyginama už darbo rezultatus.	1
Dažnai keičiami įstaigos uždaviniai.	3	Neišklusoma darbuotojų nuomonė.	3
Prasta darbo bazė ir sąlygos, inventorius stoka.	3	Ugdytinių pasitikėjimo stoka socialiniu pedagogu.	3
Neadekvatūs organizaciniai reikalavimai.	3	Neigiamas kolektyvo požiūris į socialinio darbuotojo veiklą.	2
Skatinimo sistemos trūkumas.	1	Nevertinamos racionalios idėjos.	2
Nedalyvaujama priimant sprendimus.	4	Nėra grįžtamojo ryšio tarp vadovų ir pavaldinių.	4
Dirbamas nereikalingas (biurokratinis) darbas.	2	Prasti santykiai su kolegomis.	3

Esminėmis demotivacijos priežastimis respondentai įvardijo per mažą darbo užmokestį ir skatinimo sistemos trūkumą. Mažas darbo užmokestis ir nesubalansuotas darbo krūvis bei skatinimo sistemos stoka už gerai atliekama darbą

gali tapti negatyviais motyvais, trukdančiais efektyviai dirbti.

Problemų įvardijimas reikalauja ir jų sprendimo. Todėl respondentų buvo prašoma įvardyti, kas, jų nuomone, padėtų socialinį darbą atlikti profesio-

naliau. 55 proc. respondentų kaip svarbiausią veiksnį nurodė motyvavimo sistemos tobulinimą.

Lėšų stygius neleidžia savivaldybių socialinių darbuotojų visiškai aprūpinti reikiamomis mokymosi ir darbo priemonėmis, modernizuoti darbo kabinetų, atnaujinti susidėvėjusį inventorių (užsienio šalyse yra įrengiami relaksacijos kabinetai, kurie padeda atsipalaiduoti ir pailsėti socialiniams darbuotojams nuo nuolatinio psichologinio krūvio). Darbo sąlygų tobulinimas - vienas iš veiksnių, galinčių padėti racionaliau organizuoti socialinio darbuotojo profesinį pasirengimą, užtikrinti veiklos kokybę, nes 42 proc. respondentų nėra patenkinti sudarytomis darbo sąlygomis.

Karjeros siekimas socialiniams darbuotojams šiuo metu nėra akcentuojamas, tačiau netolimoje ateityje jis taps būtinas didėjant specialistų konkurencijai dėl darbo vietos. Didelė socialinių darbuotojų konkurencija (tiksliau jų perteklius) susidaro didžiuosiuose miestuose, kuriuose yra šių specialistų rengimo institucijos. Tačiau didžiausią paklausą šiems darbuotojams turinčiose kaimo ir kitose socialiai nepalankiose vietovėse (kur gausu bedarbių ir skurdžiai gyvenančiųjų, asocialių šeimų ir rizikos grupės vaikų) yra sunku sukurti patrauklias darbo vietas jauniems specialistams.

Remiantis tyrimo duomenimis, vienas būdingiausių socialinių darbuotojų bruožų tas, kad jie savo veiklą laiko esant prasminga, darbo specifiškumą išskiria iš kitų vertybių, o profesinę veiklą motyvuoja ir individualūs, ir organizaciniai veiksmai. Dauguma apklaustųjų pripažįsta socialinių darbuotojų motyvavimo sistemos kūrimo reikalingumą.

Kaip minėta, buvo apklausti ir mokyklų direktoriai, socialinės paramos skyriaus, pedagoginės-psichologinės tarnybos, vaikų teisių apsaugos tarnybos, seniūnijų socialiniai darbuotojai.

Vertinant teorinį ir praktinį socialinių darbuotojų pasirengimą veiklai, 77 proc. mokyklos vadovų (apklausti 15 mokyklos vadovų) įvertino jį pakankamai gerai (+7 balais iš 10 galimų). Todėl galima daryti prielaidą: direktoriai pripažįsta, jog socialiniai darbuotojai turi pakankamai teorinių ir praktinių žinių, kurios reikalingos teikiant socialinę pagalbą. 80 proc. bendradarbiaujančių institucijų darbuotojų, Savivaldybės socialinių darbuotojų pasirengimą veiklai įvertino (+8 balais iš 10 galimų). Esminių pastabų analizuojant socialinio darbo trūkumus nebuvo paminėta.

Mokyklos vadovų nuomone, silpniausiomis socialinio darbuotojo veiklos sritimis galima įvardyti pagalbos teikimą tėvams ir darbą su specialiuju poreikiu vaikais. Šioje srityje minimalius rezultatus pasiekia vos trečdalis (atitinkamai 32,6 proc. ir 34,1 proc.) visų socialinių darbuotojų, bandančių padėti probleminių šeimų ir elgesio sutrikimus tu-

rintiems vaikams. 56 proc. bendradarbiaujančių institucijų darbuotojų silpniausia socialinio darbuotojo veiklos sritimi įvardijo tinkamos dokumentacijos parengimą ir pateikimą laiku. Anketinės apklausos atsakymų duomenimis, susiformavo nuomonė, kad šį trikdį lemia per didelis socialinių darbuotojų darbo krūvis. Jeigu teorinėje literatūroje rekomenduojama (per 1 darbo dieną) socialiniam darbuotojui turėti 5 konsultacijas, tai praktikoje šių konsultacijų skaičius kartais pasiekia ir 20. Psichologinis pervargimas neigiamai atsiliepia socialinių darbuotojų tinkamam darbo organizavimui.

Tyrimo metu nustatyta, kad 64 proc. savivaldybės skyrių vadovų, socialiniams darbuotojams motyvuoti taiko individualius socialinius-psichologinius motyvavimo būdus. 58 proc. vadovų socialinių darbuotojų motyvavime taiko psichologines motyvavimo priemones.

Esminėmis buvo įvardytos šios priemonės: padėkos raštai, garbės vardų suteikimas, darbo turinio praturtinimas ir saviraiškos galimybės.

10 proc. bendradarbiaujančių institucijų darbuotojų pagrindinėmis socialinių darbuotojų metodinėmis veiklos kryptimis įvardijo: pasidalijimą gerąja patirtimi, 5 proc. - naujai pradėjusių dirbti socialinių darbuotojų konsultavimą, 27 proc. - naujų darbo formų ieškojimą siekiant socialinės gerovės, 13 proc. - bendradarbiavimą kartu sprendžiant iškilusias problemas, 10 proc. - metodinių ir dalykinių naujovių aptarimą, 20 proc. - sukauptos socialinės patirties gerovės srityje apibendrinimą ir 15 proc. profesinės veiklos tobulinimą.

Galima teigti, kad gerosios patirties sklaida, socialiniams darbuotojams sudarytų galimybes siekti nuolatinio profesinės kompetencijos augimo ir pasirengimo ugdymo turinio kaitai. Partnerystės galimybių paieška padėtų sujungti visas suinteresuotas metodinės veiklos grandis kuriant nuolatinį metodinės veiklos vyksmą, organizuojant jį taip, kad socialiniai darbuotojai jaustų savo darbo prasmingumą, perspektyvą, kaitą. Savivaldybėje besikurianti kokybiškai nauja metodinės veiklos organizavimo kultūra padėtų įvertinti bendravimo ir bendradarbiavimo prasmingumą, kad metodinė veikla taptų socialinio darbuotojo meistriškumo mokykla.

Apibendrinant respondentų nuomones, galima pastebėti, kad socialinis darbuotojas – specialistas, kurio darbo objektas yra žmogus, kuriam reikia padėti, todėl šiam darbuotojui keliami tam tikri tinkamumo šiam darbui reikalavimai. Socialinio darbuotojo profesinės savybės reiškiasi kompleksškai ir jų išskyrimas yra grynai santykinis. Tikroji šio specialisto vertė atsiskleidžia tiesiogiai atliekant savo pareigas, t. y. santykiuose su savo globotiniu.

## Išvados

1. Socialinis darbuotojas, dirbantis su labiausiai socialiai pažeidžiamais bendruomenės nariais, dažnai vertinamas tik kaip įrankis problemoms spręsti, neatsižvelgiant į jo paties poreikius.

2. Prienų rajono savivaldybės socialiniai darbuotojai aktualiausiais motyvavimo veiksniais savirealizacijos poreikių kategorijoje įvardijo: galimybę dirbti atsakingą (5 balai) ir prasmingą (5 balai) darbą. Savivaldybėje, kaip įstaigoje, šie poreikiai tenkinami atitinkamai 3,5 ir 2,5 balo. Galima prielaida, kad nors socialinio darbuotojo veikla reglamentuota įstatymais ir organizuojama pagal pareigines instrukcijas, tačiau šios srities veiklos neįmanoma griežtai apibrėžti. Tai kūrybinis procesas, kurio eigą ne visuomet galima numatyti ar įvertinti.

3. 65 proc. savivaldybės socialinių darbuotojų vertina tiek materialines, tiek ir psichologines motyvavimo priemones. 55 proc. respondentų kaip svarbiausią veiksnį nurodė motyvavimo sistemos tobulinimą.

4. Lėšų stygius neigiamai įtakoja Prienų rajono savivaldybės socialinių darbuotojų aprūpinimą reikiamomis mokymosi ir darbo priemonėmis, darbo kabinetų modernizavimą, susidėvėjusio inventoriaus atnaujinimą (užsienio šalyse yra įrengiami relaksacijos kabinetai, kurie padeda atsipalaiduoti

ir pailsėti socialiniams darbuotojams nuo nuolatinio psichologinio krūvio).

5. Darbo sąlygų tobulinimas yra vienas iš veiksnių, galinčių padėti racionaliau organizuoti socialinių darbuotojų profesinį pasirengimą, veiklos vykdymo kokybės užtikrinimą, nes 42 proc. respondentų nėra patenkinti sudarytomis darbo sąlygomis.

## Literatūra

1. Haris, I., and Moran, R. *Meaning, Self and Motivation Organizations*. New York: McGraw-Hill, 2001.
2. Felser, G. *Motyvacijos būdai: asmens sėkmę lemiantys faktoriai*. Vilnius: Alma litera, 2006.
3. Johnson, L. *Motivation*. New York: Harper Collins Publishers, 2001.
4. Marcinkevičiūtė L. *Lietuvos įmonių darbuotojų motyvavimo modelių ypatumai besikeičiančios rinkos sąlygomis*. Daktaro disertacija. Kaunas: Akademija, 2003.
5. Marcinkevičiūtė L. Savivaldybės darbuotojų motyvavimo teoriniai ir praktiniai aspektai. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2005, Nr. 5, 239-247.
6. Maslow, A. *Motivation and Personality*. New York: Harper and Row, 2006.
7. Myers, D. G. *Psichologija*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2000.
8. Šavareikienė D. *Motyvacija vadybos procese*. Šiauliai: Šiaulių universiteto leidykla, 2008.

Lina Marcinkevičiūtė, Rūta Petrauskienė

## Practical Aspects of Social Workers' Motivation

### Summary

The paper presents the results of a survey conducted in Prienai District Municipality, which was aimed to analyze the motives of social workers' professional activity and possibilities for development of their motivation. The questionnaire was distributed among social workers of the divisions of Social Security, Education, Culture and Sport, and Children Rights' Protection of the Municipality, also among principals of Prienai District secondary schools and among workers from collaborative institutions (Social Security Office, Pedagogical-psychological Office, Children Rights' Protection Office). The questionnaire and the structured interview were applied to identify the structure of work motives and the level of meeting them by social workers in Prienai District. The research was carried out using triangulation research method and on the ground of viewpoint where the triangulation can be used combining qualitative and quantitative researches. The topic was analyzed from several perspectives: the opinions of social workers, schools' principals and employees collaborating with social workers were evaluated. The authors of the article pointed out problems, which impede the formulation of the basis of municipality social workers' motivation.

## Valstybės tarnautojų socialinės garantijos: Europos Sąjungos šalių patirtis

Aušra Vaisvalavičiūtė

*Kauno technologijos universitetas  
K. Donelaičio g. 20, 44239 Kaunas*

*Personalo valdymas ir žmogiškųjų išteklių vadyba tiek viešajame, tiek privačiame sektoriuose visuomet buvo ir yra mokslininkų ir praktikų diskusijų objektas. Tačiau mokslininkų dėmesys viešojo sektoriaus darbuotojų socialinių garantijų temai yra nepakankamas. Kaip rodo daugelyje šalių atlikti tyrimai, socialinės garantijos yra vienas iš veiksnių, motyvuojančių žmones siekti karjeros valstybės tarnyboje. Straipsnyje analizuojama įvairių ES šalių patirtis socialinių garantijų valstybės tarnautojams įgyvendinimo srityje, išryškinant valstybės tarnautojų darbo užmokesčio formavimo, atostogų išmokų, socialinių ir kitų išmokų teikimo ypatumus.*

**Raktažodžiai:** valstybės tarnyba, socialinės garantijos, valstybės tarnautojų socialinės garantijos..

**Keywords:** public service, social guarantees, social guarantees of public servants.

### Įvadas

Remiantis įvairiose šalyse, pavyzdžiui, Danijoje, Suomijoje, Belgijoje ar Lietuvoje, atliktų valstybės tarnautojų motyvacijos tyrimų duomenimis, akivaizdu, kad socialinės garantijos yra vienas iš svarbiausių ir patraukliausių motyvuojančių veiksnių tiek esamiems valstybės tarnautojams, tiek pretenduojantiems jais tapti. Jau nuo seno žinoma, kad dažniausiai mažesnius palyginti su privačiu sektoriumi, valstybės tarnautojų atlyginimus viešojo administravimo srityje bandoma kompensuoti įvairiomis socialinėmis garantijomis [16].

Nors mokslininkų dėmesys personalo valdymui ir žmogiškųjų išteklių vadybai tikrai yra pakankamas, tačiau to negalima pasakyti gvildenant viešajame sektoriuje dirbančių asmenų socialinių garantijų temą. Tiek Lietuvos, tiek ir užsienio šalių autoriai nedaug tėra šią temą rašę. Pavyzdžiui, G. Desslerio knygoje *Personalo valdymo pagrindai* tik paminima, kokia galima darbuotojų nauda (užmokestis už neišdirbtą laiką, draudimo, paslaugų nauda ir kt.), o D. L. Dresang darbe *Public personnel management and public policy* apie socialines garantijas net neužsimenama [13; 14]. Kai kurie personalo vadybos ar valdymo temas analizuojantys

Lietuvos mokslininkai (V. Baršauskienė, B. Leonienė, A. Sakalas, V. Šilingienė, I. Bučiūnienė ir kt.) apie socialines garantijas savo darbuose rašo tik bendrais bruožais, plačiau jų netyrinėja.

Šio straipsnio tikslas – remiantis mokslinės literatūros, teisės aktų, antrinių statistinių duomenų ir internetinių šaltinių analize atskleisti atskirų ES šalių patirtį valstybės tarnautojų socialinių garantijų srityje. Siekiant šio tikslo, akcentuojami valstybės tarnautojų darbo užmokesčio sistemos formavimo ypatumai, aptariama atostogų sistema ir apžvelgiamos įvairios valstybės tarnautojams mokamos išmokos ir kompensacijos.

Norint kuo išsamiau ir įvairiapusiškiau atkleisti analizuojamą temą, ES šalys buvo pasirinktos pagal jose egzistuojančius valstybės tarnybos modelius, nes jie glaudžiai siejasi su darbuotojų motyvacija, kurios vienas iš elementų ir yra socialinės garantijos. Vokietija, Belgija, Prancūzija ir Airija pasirinktos kaip karjeros valstybės tarnybos modelio šalys, o Suomija, Jungtinė Karalystė, Danija, Nyderlandai – kaip postų modelio šalys. Taip pat analizuojama ir Estijos, kaip naujos demokratinės valstybės patirtis valstybės tarnautojams taikomų socialinių garantijų srityje.

### Darbo užmokesčio sistemos formavimo ypatumai

Paprastai socialinėms garantijoms priskiriamos medicininis ir pensinis draudimas, atostogos, įvairios lengvatos, parama darbuotojams ir kt. Mokslinėje literatūroje ar specializuotose žodynuose nėra pateikto universalus, aiškus socialinių garantijų

*Aušra Vaisvalavičiūtė* – Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedros doktorantė.

E. paštas [ausra.vaisvalaviciute@ktu.lt](mailto:ausra.vaisvalaviciute@ktu.lt)

Straipsnis įteiktas redakcijai 2009 m. sausio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2009 m. kovo mėn.

apibrėžimo: jis įvairuoja, atsižvelgiant į šalies pasirinktą valstybės tarnybos modelį, susiklosčiusias istorines, administracines tradicijas, bendrą šalies ekonominės plėtros lygį ir pan.

Atlyginant už darbą, vis labiau atsižvelgiama į darbuotojų kvalifikaciją, įgūdžius, atsakomybę ir darbo rezultatus [3, p. 126]. Valstybės tarnautojų darbo užmokesčių paprastai sudaro keletas komponentų: pareiginė alga, priedai ir priemokos bei išmokos (šeimai, priedas už veiklos rezultatus, priemoka už darbą kitoje valstybėje, specialūs kasmetiniai

mokėjimai ir pan.). Esminis elementas atlyginant už darbą yra pareiginė alga, kurios dydis bendroje darbo užmokesčio sistemoje, priklausomai nuo kiekvienos šalies, svyruoja tarp 40–80 proc. Kai kuriais atvejais papildomos išmokos sudaro bendro darbo užmokesčio dydžio nemažą dalį [3, p. 130]. Daugelyje ES valstybių viešajame sektoriuje valstybės tarnautojų bazinė mėnesinė alga ir garantuotos išmokos sudaro daugiau kaip 95 proc. bendro atlygio už darbą (žr. 1 lentelę).

1 lentelė. Atlygio už darbą komponentai [22]

	<i>Bazinė mėnesinė alga (įskaitant darbo stažą ir priemokas)</i>	<i>„Garantuoti“ priedai / išmokos</i>	<i>Nuo veiklos rezultatų priklausantis atlygis</i>
Vokietija	Esanti: 99 proc. Planuojama: 92 proc.	-	Esantis: 1 proc. Planuojama: iki 8 proc.
Airija	98 proc.	1 proc.	1 proc.
Nyderlandai	90 proc.	7 proc.	3 proc.
Švedija	99,3 proc.	0,7 proc.	0 proc.
Jungtinė Karalystė	Užmokesčio sistema ir atsiskaitymo už darbą tvarka yra labai skirtinga, todėl bet koks vidutinis dydis neturi jokios reikšmės.		

Pareiginės algos dydis paprastai nustatomas pagal atlyginimų skalės ar schemas. Atlyginimų skalės egzistuoja Belgijoje, Danijoje, Vokietijoje, Prancūzijoje, Airijoje, Nyderlanduose ar Suomijoje. Jungtinėje Karalystėje atlyginimų skalės buvo panaikintos ir pakeistos atlygiu pagal rangus (kategorijas) [3, p. 131].

Atskiros šalys turi skirtingai reglamentuotas valstybės tarnautojų darbo užmokesčio sistemas. **Vokietijoje ir Prancūzijoje** viešajame sektoriuje dirbantiems asmenims užmokesčio už darbą tvarka nustatoma centralizuotai, atsižvelgiant į einamų pareigų darbo užmokesčio klasę ir valstybės tarnautojo laipsnį. Nustatant atlyginimą, susietą su darbo rezultatais, sprendimus paprastai priima vadovai [10; 30].

Galima teigti, kad minėtų šalių valstybės tarnautojų darbo užmokesčio nustatymo sistema yra gana konservatyvi bei statiška. Pavyzdžiui, tiek Vokietijoje, tiek Prancūzijoje nėra numatyto automatinio atlyginimų kilimo, atsižvelgiant į darbo rinkos situaciją: paprastai jis priklauso nuo valstybės tarnautojo amžiaus ar veiklos rezultatų. Atlyginimai taip pat gali didėti po derybų tarp darbdavio ir profsąjungos, kai susitariama dėl darbo užmokesčio dydžio ir struktūros [10; 24; 30]. Tokį darbo užmokesčio didinimo procesą galima vertinti kaip

gana painų, sudėtingą ir ilgai trunkantį. Kaip teigiamą poslinkį šioje srityje galima įvardyti, pavyzdžiui, nuo 2009 m. sausio mėn. 1 d. įvestą naują Vokietijos valstybės tarnautojų atlyginimų sistemą, kurioje nuo veiklos rezultatų priklausantis atlygis bus padidintas iki 8 proc. [1].

Savita ir gana prieštaringa kai kuriose viešojo administravimo srityse užmokesčio už darbą sistema yra **Prancūzijoje**. Centriniam banke, atominėse elektrinėse, dujų ir elektros bei vandens sektoriuose asmenys įdarbinami pagal sutartį. Tokia egalitarinė sistema užtikrina, kad to paties hierarchinio lygmens valstybės tarnautojai, dirbantys tame pačiame korpusse ir toje pačioje institucijoje, gautų vienodą pareiginę algą, nepriklausomai nuo individualaus darbo kokybės. Tai visuotinė sistema, kurioje kiekvienos grupės darbo užmokesčiai yra susiję su visų kitų grupių darbo užmokesčiu [10]. Gali kilti klausimas, ar tokia užmokesčio už darbą sistema iš tiesų yra efektyvi ir motyvuojanti? Vienareikšmio atsakymo į šį klausimą greičiausiai nėra.

**Belgijoje** atlyginimai valstybės tarnautojams nustatomi taip pat remiantis skalėmis (ne mažesnis nei minimalus ir ne didesnis nei maksimalus atlygis). Šioje šalyje valstybės tarnautojų pareiginės algos dydis priklauso nuo kategorijos (A, B, C, D) ir funk-

cinės klasės (A kategorijai) ar laipsnio (B, C ir D kategorijoms); tarnybos stažo [10; 24].

Apskritai Belgijos valstybės tarnautojų darbo užmokesčio sistemoje galima pastebėti ir centralizacijos, ir decentralizacijos tendencijas. Kai kurie užmokesčio už darbą klausimai reglamentuoti vieningai ir galioja visiems valstybės tarnautojams, tačiau nuo 1988 m. regionai gali patys nustatyti atlyginimus savo valstybės tarnautojams (atskiros institucijos turi savą tvarką dėl priedų ar priemokų mokėjimo). Galima daryti prielaidą, kad tokia sistema turėtų leisti efektyviau ir racionaliau paskirstyti finansinius išteklius, labiau atsižvelgiant į tam tikro regiono specifiką, darbuotojų poreikius, esamą nedarbą, kainų lygį ir kitus veiksnius. Tačiau, kaip bus teigiama toliau, tam tikrais atvejais tokia valstybės tarnautojų atlyginimų nustatymo sistema gali būti ydinga ir problemiška. Šioje šalyje egzistuoja gana retas ir kitose ES šalyse nelabai populiarus užmokesčio už darbą aspektas: kai bendras metinis valstybės tarnautojo darbo užmokestis mažesnis nei 25 162 eurų, valstybės tarnautojai turi teisę gauti papildomą kompensaciją [10; 24]. Tai galima traktuoti kaip tam tikrą finansų garantą valstybės tarnautojams, leidžiantį jiems jaustis saugesniems dėl savo pajamų.

Belgijoje taip pat labai skiriasi valstybės tarnautojų atlyginimai, ypač aukštesniuose valstybės tarnybos lygmenyse. Bendri atlyginimo skirtumai gali siekti keturis kartus, pavyzdžiui, atsakingas sekretorius gali uždirbti 4 kartus daugiau nei jam pavaldus darbuotojas. Flandrų bendruomenėje darbo užmokestis yra didesnis nei šalies centrinėje valdžioje [10; 24]. Galima daryti prielaidą, kad tokia užmokesčio sistema tam tikrais atvejais gali sukelti darbuotojų nepasitenkinimą, taip pat neteisybės, diskomforto jausmą, paąštrinti santykius kolektyve.

Gana savitomis valstybės tarnautojų darbo užmokesčio sistemomis išsiskiria **Airija** ir **Jungtinė Karalystė**. Airiją galima priskirti šalims, turinčioms labiausiai fragmentuotą darbo užmokesčio sistemą. Čia egzistuoja visiškai atskiros ir tarpusavyje nesusijusios darbo užmokesčio sistemos valstybės tarnautojams, teisėjams, švietimo darbuotojams, kariškiams ir t. t. Airijoje viešojo administravimo sferoje dirbantiems asmenims darbo užmokestis vis dažniau nustatomas atsižvelgiant į atitinkamų profesijų darbo užmokestį privačiame sektoriuje [11]. Valdžios siekį mokėti kiek galima aukštesnius ir kiek įmanoma artimesnius privačiam sektoriui atlyginimus galima vertinti kaip leidžiantį išsaugoti kvalifikuotą darbo jėgą viešajame sektoriuje. Vis tik aukštesnes pareigas einančių valstybės tarnautojų darbo užmokestis tiesiogiai priklauso nuo jų veiklos rezultatų, o tai įpareigoja kritiškiau vertinti savo darbą ir efektyviau siekti organizacijos tikslų.

**Jungtinėje Karalystėje** panašiai kaip ir Airijoje, departamentai ir kitos institucijos turi teisę savarakiškai nustatyti savo personalui atlygio už darbą (atlyginimo ir išmokų) terminus ir sąlygas (išskyrus pensijas ir vyresniųjų valstybės tarnautojų darbo užmokestį). Iš viso yra devynios darbo užmokesčio gradacijos, kurias atskiri departamentai pasirenka savo nuožiūra [7]. Tame pačiame mieste tas pačias pareigas einantys, bet skirtingose institucijose dirbantys valstybės tarnautojai gali gauti nevienodą darbo užmokestį. Tokią sistemą galima vertinti dvejopai. Viena vertus, taip gali būti skatinama darbuotojų konkurencija, siekiama pritraukti kuo geresnius specialistus į tas institucijas, kuriose mokami didesni atlyginimai. Tačiau tam tikrais atvejais tokia sistema gali sukelti darbuotojų konfliktus, nepasitenkinimą ar prieštaravimus, ypač tarp identišką veiklą vykdančių ar vienodą kvalifikaciją turinčių asmenų.

Visi centrinio lygmens departamentai ir visos institucijos Jungtinėje Karalystėje turi savo darbo užmokesčio ir išdėstymo pagal rangus / laipsnius sistemą. Pradinis atlyginimas priklauso nuo darbo vietos; bendras paketas gali skirtis priklausomai nuo departamento. Nustatant fiksuotą darbo užmokestį ir darbo užmokestį, susietą su rezultatais, svarbi atsakomybė tenka vadovams [10]. Bet koks atlyginimo kilimas sietinas su darbo rezultatais, o tai savo ruožtu gali veikti kaip stipri paskata kuo kokybiškiau atlikti patikėtas funkcijas ir užduotis.

Atskirų institucijų sprendimus dėl valstybės tarnautojų atlyginimų dydžio Jungtinėje Karalystėje kontroliuoja Ministrų kabinetas (*Cabinet Office*). Jis nustato minimalias ir maksimalias valstybės tarnautojų algas ir premijų dydžius. Jei departamentas ar kita įstaiga savo darbo užmokesčio ir gradavimo sistemoje nori padaryti daug reikšmingų pakeitimų, ji turi apie tai informuoti Ministrų kabinetą ir gauti leidimą. Numatyta, kad atlygio už darbą sistema turi būti iš naujo svarstoma ir atnaujinama kas trejus metus, nors Ministrų kabinetas turi teisę nustatyti ir ilgesnius terminus [8; 9]. Reguliarų užmokesčio už darbą svarstymą galima suvokti kaip siekį neatsilikti nuo bendrų darbo užmokesčio tendencijų visoje šalyje ir išlaikyti konkurenciją su privačiu sektoriumi.

Šioje šalyje valstybės tarnautojų vertinimo rezultatai nedaro poveikio jų atlygiui už darbą [8; 9]. Tokią situaciją galima vertinti prieštaringai. Viena vertus, taip užkertamas kelias vertintojų papirkinėjimui ir subjektyvumui, nes nebelieka tikslo vienkiais ar kitokiais būdais veikti jų sprendimų. Tačiau, kita vertus, gali kilti klausimas, ar tokia sistema skatina valstybės tarnautojus dirbti kokybiškiau ir atsakingiau? Atsakymas greičiausiai priklausytų nuo atskiro individo požiūrių ir vertybių.

Jungtinėje Karalystėje, skirtingai, nei, pavyzdžiui, Airijoje, nustatant valstybės tarnautojų darbo užmokesčių, laikomasi gana konservatyvios politikos, mažai reaguojama į pokyčius darbo rinkoje. Todėl, kaip ir Vokietijoje ar Prancūzijoje, tai sudaro prielaidą, kad nemaža viešajame sektoriuje dirbančių asmenų dalis, jausdama nepasitenkinimą darbo užmokesčio dydžiu, siekia pereiti dirbti į privatų sektorių.

**Danijos** viešojo sektoriaus darbo rinkai būdinga tai, kad ji paremta kolektyviniais susitarimais, priimtais vykstant deryboms tarp darbuotojų ir darbdavių. Tarnautojų darbo užmokesčio formavimas yra decentralizuotas iki vietinio lygmens, nes čia turima daugiausia informacijos apie aktualias darbo sąlygas ir darbuotojų kvalifikaciją bei pastangas. Atlyginimo didėjimas labiausiai susijęs su darbo atlikimu ir kvalifikacija. Tokia sistema leidžia išsaugoti pačius geriausius specialistus, užtikrinant kvalifikuotą visos valstybės tarnybos veiklą. Reikia pabrėžti, kad Danijos valstybiniame sektoriuje dirbančių asmenų darbo užmokesčių lemia ir geografiniai municipalitetų skirtumai, pavyzdžiui, atlyginimų dydis privačiame sektoriuje, kainų lygis, mokesčių dydis tam tikrame municipalitete ir pan. [22; 32]. Visa tai suteikia galimybes įvairiapusiškiau ir išsamiau išanalizuoti ir įvertinti valstybės tarnautojų darbo užmokesčio sistemą, padeda neatsilikti nuo darbo rinkos tendencijų. Taip pat leidžia parinkti efektyvesnes darbuotojų skatinimo priemones ir užtikrinti visos valstybės tarnybos veiklos stabilumą.

Dar vienas teigiamas poslinkis Danijos valstybiniame sektoriuje – 1998 m. įdiegta nauja užmokesčio už darbą sistema, kuria siekta įvesti darbo užmokesčių, galintį konkuruoti su privačiame sektoriuje gaunamu atlyginimu. Anksčiau veikusi darbo užmokesčio sistema buvo paremta atlyginimo didėjimu atsižvelgiant į tarnybos stažą. Šiuo metu pagrindinė darbo užmokesčio dalis nustatoma centralizuotai, bet gali būti mokama ir decentralizuotai, o vietiniuose valdymo vienetuose nustatyti papildomi priedai [10; 31; 32]. Todėl galima daryti prielaidą, kad esamiems ar potencialiems valstybės tarnautojams atlyginimo dydžio vaidmuo renkantis darbą ar norint jį pakeisti gali mažėti. Šiuo atveju privačiojo sektoriaus organizacijoms, norinčioms prisivilioti specialistų iš valstybės tarnybos, tektų ieškoti kitų motyvuojančių veiksnių.

**Olandijos** valstybės tarnyboje<sup>1</sup> užmokesčio už darbą srityje taip pat pastebima ryški decentralizacijos tendencija. Už derybas dėl valstybinio sekto-

riaus darbo užmokesčio sąlygų atsakinga tam tikrą sritį kuruojanti ministerija [11; 23].

Vienas iš geriausių Olandijos valstybės tarnautojų darbo užmokesčio aspektų yra tas, kad bendri kasmetiniai darbo užmokesčio kaštai visam valstybiniam sektoriui apskaičiuojami atsižvelgiant į prognozuojamą metinę infliaciją, numatomą darbuotojų ir darbo našumo augimą, socialinio draudimo įmokų kitimą. Tokia sistema padeda institucijoms lanksčiau reaguoti į rinkos pokyčius, prie jų prisitaikyti ir nustatyti labiausiai valstybės tarnautojų interesus ar tam tikro laikotarpio realijas atitinkantį darbo užmokesčių. Kiekvienos pakopos darbo užmokesčio skalė valstybės tarnautojams nustatoma darbo užmokesčio potvarkyje. Vyriausybės personalo politikos taryba nusprendžia, kurie klausimai derinami kolektyvinėmis sutartimis, o kurie – viso sektoriaus lygiu. Kiekvieno valstybinio sektoriaus šakos atstovai dėl darbo užmokesčio lygio ir sąlygų derasi atskirai [10; 11]. Tai turėtų palengvinti lėšų skyrimo darbuotojų atlyginimams procesą, atsižvelgiant į kiekvienoje viešojo administravimo srityje dirbančių asmenų problemas bei jų poreikius.

Olandijos valstybės tarnyboje retai taikoma užmokesčio pagal darbo rezultatus sistema (šiuo atveju svarbi atsakomybė tenka aukščiausio lygio ir žemesniojo rango vadovams) [11]. Tai galima vertinti kaip tam tikrą spragą valstybės tarnautojų skatinimo sistemoje.

Nuo XX a. devintojo dešimtmečio vidurio **Suomijoje** taip pat vykdoma nuosekli valstybinio sektoriaus darbuotojų darbo užmokesčio sistemos reforma. Ja siekiama sukurti modernią, decentralizuotą ir, priešingai nei Olandijoje, su darbo rezultatais susietą darbo užmokesčio sistemą [11].

Vienas iš svarbiausių Suomijos valstybės tarnautojų darbo užmokesčio sistemos bruožų tas, kad ji siejama su veiklos vertinimu ir individualiu tarnybinės veiklos atlikimu [10; 11]. Tai galima vertinti kaip efektyvią darbuotojų skatinimo priemonę, leidžiančią juos labiau stengtis, pasitempti, nuolat tobulinti savo kvalifikaciją. Tokia sistema taip pat turėtų padėti užtikrinti kokybišką ir produktyvią viešojo sektoriaus institucijų veiklą.

Dar vienas teigiamas aspektas Suomijos valstybės tarnyboje tas, kad darbo užmokesčio sistema nustatoma, atsižvelgiant ir į panašių profesijų paklausą bei darbo užmokesčio dydį privačiame sektoriuje. Tai sąlygoja tam tikrą konkurenciją, leidžia operatyviau ir efektyviau reaguoti į pokyčius darbo rinkoje, išsaugoti esamus darbuotojus ir pritraukti naujų į valstybės tarnybą.

Darbo užmokesčio diferenciacija tarp atskirų Suomijos valstybinio sektoriaus šakų nėra didelė.

<sup>1</sup> Olandijos valstybės tarnyba padalyta į dvylika sektorių, iš kurių vienas yra Vyriausybė. Valstybinių sektorių sudaro 2 dalys: valstybinis ir pusiau valstybinis sektoriai [11].

Atsiranda nedideli skirtumai tarp centrinei ir vietinei valdžiai pavaldžių institucijų darbuotojų darbo užmokesčio, kuriuos lemia kolektyvinėmis derybomis nustatytas skirtingas darbo užmokesčio lygis [11]. Galima daryti prielaidą, kad tokia sistema leidžia proporcingai paskirstyti viešojo sektoriaus žmogiškuosius išteklius po tam tikras institucijas ar regionus. Taip išvengiama jų susikoncentravimo tik ten, kur mokamas didesnis atlyginimas.

**Estijoje**<sup>2</sup> taip pat praktikuojamas valstybės tarnautojų darbo užmokesčio nustatymas remiantis kolektyviniais susitarimais. Darbo užmokesčio sistemą (skaičiavimo metodus už atliktą darbą) nustato darbdavys, atsižvelgdamas į kolektyvines sutartis. Jei darbuotojas dirba papildomai ar viršvalandžius, jo darbo užmokestis turi būti padidintas arba sumokamas papildomas atlyginimas [33]. Visa tai galima vertinti kaip didelę pažangą Estijos valstybės tarnautojų darbo užmokesčio srityje, kuri turėtų ne tik sąlygoti kokybiškesnę, efektyvesnę asmenų veiklą, bet ir didinti jų motyvaciją. Taikant tokią darbo užmokesčio formavimo sistemą, taip pat matyti, kad Estijoje suvokiama vadybinių elementų svarba valdant žmogiškuosius išteklius.

Pateikti pavyzdžiai rodo, kad atsižvelgiant į valstybę, jos struktūrą, tradicijas ir pan., valstybės tarnautojų darbo užmokestis gali būti nustatomas ir centralizuotai, ir decentralizuotai, ir derinant abu šiuos metodus. Vienos šalys laikosi gana konservatyvios valstybės tarnautojų darbo užmokesčio politikos, kitos stengiasi būti lankstesnės, labiau reaguoti į įvairius pokyčius ir konkuruoti su privačiu sektoriumi. Remiantis minėtų ES šalių patirtimi, galima teigti, kad mūsų šalies užmokesčio už darbą valstybės tarnyboje sistema artimesnė Vokietijos ar Prancūzijos centralizuotoms darbo užmokesčio sistemoms. Tačiau Lietuvos Vyriausybė, pavyzdžiui, remdamasi Jungtinės Karalystės patirtimi, galėtų patvirtinti minimalias ir maksimalias pagrindinės valstybės tarnautojų algos ribas, o teisę nustatyti savo personalui užmokesčio už darbą tvarką ir sąlygas paskirti atskiroms institucijoms. Tokią atlygio už darbą sistemą reikėtų iš naujo svarstyti bent kas dvejus metus, atsižvelgiant į pokyčius darbo rinkoje, infliaciją, mokesčių politiką ir pan.

## Atostogos

Atostogų išmokos glaudžiai siejasi su pareigine alga. Jos labai dažnai traktuojamos kaip fiksuotas

<sup>2</sup> Estijoje valstybės tarnyba skirstoma į valstybinę (*state public service*) ir vietos valdžios (*local government public service*) [26].

individualaus darbo užmokesčio elementas. Valstybės tarnautojų atostogų rūšys ir išmokos ES valstybėse yra gana panašios [3, p. 133]. Galima teigti, kad, nepriklausomai nuo valstybės tarnybos modelio, analizuojamų šalių atostogų sistemos vis labiau orientuojamos į tai, kaip sukurti socialinę-ekonominę gerovę ne tik pačiam valstybės tarnautojui, bet ir jo šeimai. Paprastai valstybės tarnautojai turi teisę į kasmetines, motinystės, tėvystės, ligos ir įvairias specialias atostogas, kurių trukmė bei užmokesčio sistema įvairuoja priklausomai nuo kiekvienos šalies specifikos.

**Vokietijoje** kasmetinių atostogų trukmė svyruoja, atsižvelgiant į valstybės tarnautojų amžių: 26 darbo dienos priklauso iki 30 m. asmenims, 29 dienos – 30 – 40 m. asmenims, 30 dienų – vyresniems nei 40 m. asmenims. Įstatymuose numatytais atvejais valstybės tarnyboje dirbantiems asmenims taip pat gali būti suteiktos mokamos arba nemokamos papildomos, motinystės, vaiko priežiūros, vaiko auginimo ir kt. atostogos [24; 30]. Tokia atostogų sistema atskleidžia, kad rūpinamasi pačiu valstybės tarnautoju, bet ir jo šeimos gerove. Tai savo ruožtu kuria patrauklios, socialiai orientuotos valstybės tarnybos įvaizdį.

Panašia patirtimi skiriant kasmetines atostogas pasižymi ir **Belgija**. Atsižvelgiant į amžių, valstybės tarnautojai turi teisę į 26 dienų (iki 45 m.), 27 dienų (45 – 49 m.) arba 28 dienų (nuo 50 iki 60 m.) kasmetines atostogas. Asmenims, vyresniems nei 60 m., praėjus vis metams atostogų trukmė pailgėja dar viena diena (28+). Belgijos valstybės tarnautojų atostogų išmoka sudaro 92 proc. mėnesinio darbo atlyginimo [24]. Tačiau tiek šioje šalyje, tiek Vokietijoje egzistuojančią kasmetinių atostogų trukmės priklausomybę nuo valstybės tarnautojo amžiaus galima vertinti prieštarinčiai. Viena vertus, tai galbūt skatina kuo ilgiau dirbti viešojo sektoriaus institucijose ir įgyti teisę į ilgesnes atostogas. Tačiau, kita vertus, galima išvelgti tam tikrą neteisybę ir valstybės tarnautojų diskriminaciją dėl amžiaus.

**Prancūzijos** valstybės tarnautojams taikoma atostogų sistema taip pat galima traktuoti kaip pažangią – dėmesys kreipiamas ne tik į patį valstybės tarnautoją, bet ir į jo šeimą. Šios šalies valstybinės valstybės tarnyboje dirbantiems asmenims gali būti suteikta ne daugiau kaip 31 diena kasmetinių atostogų vienu kartu. Jie taip pat turi teisę į iš dalies mokamas ligos atostogas. Kaip ir daugelyje kitų valstybių, prancūzų valstybės tarnautojai gali būti išleidžiami motinystės (tėvystės), taip pat profesinio mokymosi atostogų [12]. Visa tai leidžia daryti prielaidą, kad Prancūzijoje taip pat tampa svarbi socialiai orientuota valstybės tarnyba, kur rūpinamasi ne tik pačių valstybės tarnautojų poilsiu, sveikata, kvalifikacija, bet ir jų šeimų gerove.

**Airija** išsiskiria ypatingu dėmesiu valstybės tarnautojų šeimoms. Šios šalies valstybės tarnautojai be įprastų kasmetinių atostogų (visą darbo dieną (visu etatu) dirbantys asmenys turi teisę į 20 dienų kasmetinių atostogų), gali būti išleidžiami terminuotų nemokamų, mokamų ar nemokamų motinystės, tėvystės, globos, įvaikinimo ir kitų atostogų. Įstatymuose numatytais atvejais valstybės tarnautojai gali pasinaudoti nemokamomis atostogomis nuo birželio iki rugpjūčio pabaigos, kad galėtų suderinti savo darbinis įsipareigojimus su vaikų vasaros atostogomis ir pan. [4; 5; 6; 25; 29].

Airijos valstybės tarnautojai taip pat turi teisę pasinaudoti tikslinėmis atostogomis dėl šeimyninių (sergančio sutuoktinio, vaiko ar artimojo priežiūrai ir globai) ar nenumatytų aplinkybių, pvz., susirgus, susižalojus ar mirus šeimos nariui, įvykus santuokai ir kt. [17; 18; 29]. Tokią lanksčią atostogų sistemą teigiamai vertintina tiek organizacijos, tiek asmenys. Esant reikalui ar susiklosčius tam tikroms aplinkybėms, net ir ilgesniam laikui atostogauti išėję valstybės tarnautojai gali jaustis saugūs ir ramūs, kad nepraras savo darbo. Organizacija savo ruožtu gali būti garantuota dėl savo darbuotojų lojalumo, atsidavimo ir gali sugebėti efektyviau konkuruoti su privačiu sektoriumi dėl kvalifikuotos darbo jėgos.

Šios valstybės tarnautojai turi teisę į karjeros pertraukas. Tai nemokamos atostogos, galinčios trukti nuo šešių mėnesių iki penkerių metų. Valstybės tarnautojai (*civil servants*) per visą savo karjerą gali daryti dvi karjeros pertraukas. Tokios pertraukos galimos dėl šeimyninių problemų, įskaitant ir vaikų priežiūrą, mokymąsi, keliones į užsienį. Darrantis karjeros pertrauką valstybės tarnautojas negali dirbti jokio mokamo darbo Airijoje. Karjeros pertrauka iki trejų metų galima norint dirbti savarankiškai [17; 18]. Šias pertraukas galima traktuoti kaip savotišką motyvavimo priemonę, leidžiančią darbuotojams kelti kompetenciją, pasisemti patirties ir naujų įgūdžių kitose šalyse ar geriau pasirūpinti savo šeima. Taip pat suteikiama galimybė po atostogų toliau dirbti valstybės tarnyboje.

**Jungtinėje Karalystėje** kaip ir nustatant darbo užmokestį, nėra vieningos ir aiškiai reglamentuotos valstybės tarnautojų atostogų sistemos. Kiekviena institucija pati savarankiškai nustato atostogų suteikimo sąlygas. Kasmetinių atostogų trukmė kiekvienoje įstaigoje yra skirtinga. Už neišnaudotas atostogas mokama. Įstatymuose numatytais atvejais ir sąlygomis valstybės tarnautojai turi teisę išeiti mokamų (tam tikrais atvejais ir nemokamų) motinystės, tėvystės ar įvaikinimo atostogų [8]. Tokia nevienalytė Jungtinėje Karalystėje taikoma valstybės tarnautojų atostogų sistema suteikia daugiau

galimybių rinktis, kurioje institucijoje ar srityje dirbti atsižvelgiant į individualius poreikius ir pan. Tačiau eiliniams darbuotojams kartais būna sunku susigaudyti toje sistemoje.

**Danijoje** valstybės tarnautojams suteikiamos penkių savaičių kasmetinės atostogos mokant darbo užmokestį ir specialią atostogų priemoką. Darbuotojai taip pat turi teisę ir į specialiąsias atostogas, kurios nustatomos darbuotojo ir darbdavio susitarimu, pavyzdžiui, persikraustant į kitą darbo vietą, dėl šeimyninių aplinkybių ir pan. Įdomu (tam tikrais atvejais gali būti ir naudinga), jog darbuotojai gali specialiąsias atostogas iškeisti į grynuosius pinigus arba, darbdavio ir darbuotojo susitarimu, pakeisti į eilines atostogas [15; 32]. Visa tai leidžia lanksčiau reaguoti į personalo poreikius ir naudoti įvairesnes skatinimo priemones.

Danijoje, kaip ir Airijoje, valstybės tarnautojams taikoma atostogų sistema, kuri leidžia pasirūpinti ir jų šeimų gerove. Pagal šios šalies įstatymus abu tėvai gali išeiti mokamų atostogų moters nėštumo laikotarpiu ir po vaiko gimimo ar jį įsivaikinant. Motina ir tėvas kartu gali būti išleisti mokamų tėvų atostogų. Jie turi teisę dalį atostogų atidėti vėlesniam laikui, per atostogas gali dirbti ne visu etatu, išeiti vaiko slaugos atostogų ir pan. [15]. Tokia sistema padeda garantuoti valstybės tarnybos stabilumą ir didinti jos patrauklumą tarp visuomenės narių.

**Estijoje** valstybės tarnautojai taip pat turi teisę išeiti kasmetinių ir papildomų atostogų. Metinės atostogas sudaro 28 kalendorinės dienos. Nepilnamečiams, asmenims, turintiems invalidumą ar pensiją dėl nedarbingumo, bei Valstybės ir vietos valdžios pareigūnams metinės atostogos gali būti pratęstos iki 35 kalendorinių dienų. Vadovams, švietimo, socialinės rūpybos institucijų, vaikų sanatorijų darbuotojams metinės atostogos pratęsimos iki 56 kalendorinių dienų. Pareigūnai, valstybės tarnyboje išdirbę 3 metus, įgyja teisę į 1 papildomą atostogų dieną ir po dieną už visus būsimus tarnybos metus, bet ne daugiau kaip iš viso 10 kalendorinių dienų. Valstybės tarnautojai taip pat turi teisę į trijų mėnesių trukmės mokamas profesinio tobulinimo atostogas, bet ne dažniau kaip kartą per 5 metus [19; 26]. Atostogų trukmės ilginimas remiantis darbo stažu gali būti traktuojamas kaip tam tikras stimulas siekti karjeros valstybės tarnyboje.

Estijoje, panašiai kaip ir Airijoje ar Danijoje, vis daugiau dėmesio skiriama valstybės tarnautojų šeimyniniams ir darbiniais įsipareigojimams derinti. Darbdaviai įstatymuose numatytais atvejais privalo suteikti motinystės, tėvystės, įvaikinimo, papildomas vaiko priežiūros ir kt. atostogas. Dar-

buotojai pačių prašymu taip pat turi teisę į nemo-kamas atostogas tam tikrą laikotarpį, nustatytą šalių susitarimu, pavyzdžiui, norėdami laikyti egzaminus vidurinėje, profesinėje ar aukštojo mokslo įstaigoje ir pan. [19; 26]. Tokia įvairialype atostogų sistema siekiama užtikrinti atsakingą ir kokybišką valstybės tarnautojų darbą ir padėti sukurti patrauklų valstybės tarnybos įvaizdį visuomenės akyse.

Pateikta analizė rodo, kad ES šalių patirtis, suteikiant atostogas valstybės tarnautojams, yra

gana įvairi. Nors atostogų trukmė, išmokų dydžiai, suteikimo sąlygos ir tvarka skiriasi, tačiau pačių atostogų specifika, jų rūšys yra gana panašios (žr. 2 lentelę). Vienose valstybėse kiekviena institucija turi jai skirtą teisę nustatyti atostogų suteikimo sąlygas ir tvarką, kitose tai vykdoma centralizuotai. Kai kurios šalys išsiskiria ypatingu dėmesiu valstybės tarnautojų šeimų gerovei – sudaromos galimybės derinti darbinės pareigas su šeimyniniais įsipareigojimais.

2 lentelė. Valstybės tarnautojų atostogų galimybės atskirose ES šalyse

	<i>Airija</i>	<i>Belgija</i>	<i>Danija</i>	<i>Estija</i>	<i>JK</i>	<i>Olandija</i>	<i>Prancūzija</i>	<i>Suomija</i>	<i>Vokietija</i>
Kasmetinės	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Įvaikinimo	+	nr	+	+	+	nr	nr	nr	nr
Nėštumo ir motinystės	+	nr	+	+	+	+	+	+	+
Tėvystės	+	nr	+	+	+	nr	+	nr	nr
Papildomos vaiko priežiūros	nr	nr	+	+	nr	nr	nr	nr	+
Mokymosi	nr	nr	nr	+	nr	nr	+	nr	nr
Kitos	+	nr	nr	+	nr	nr	+	nr	+

*Pastaba:* nr – analizuotuose šaltiniuose duomenų nerasta.

Remiantis kitų šalių patirtimi, Lietuvoje taip pat galėtų būti įteisintos valstybės tarnautojų karjeros pertraukos. Tai leistų valstybės tarnyboje išsaugoti darbuotojus, ypač jaunos žmones, kurie neretai dėl mokslo ar šeimyninių aplinkybių būna priversti išeiti iš darbo. Be to, Lietuvoje taip pat galėtų būti parengta rūpinimosi valstybės tarnautojo šeima koncepcija, siekiant padėti subalansuoti šeimyninį (asmeninį) ir tarnybinį gyvenimą.

### Socialinės išmokos ir išlaidų kompensavimas

Daugelyje ES šalių valstybės tarnautojai, be minėtų pareiginės algos ir atostogų, paprastai gauna ir įvairias socialines (šeimoms), funkcinės ir veiklos išmokas. Šios priemokos dažniausiai yra fiksuotos [3, p. 133 – 135]. Atsižvelgiant į šalį ir joje egzistuojantį valstybės tarnybos modelį, kai kur valstybės tarnautojams kompensuojamos ir vykdančios pareigas patirtos išlaidos, pavyzdžiui, transporto, persikraustymo ir pan.

**Vokietijoje** išmokos šeimai priklauso nuo kiekvienos šeimos situacijos. Įstatymuose numatytais atvejais vokiečių valstybės tarnautojai turi teisę gauti pašalpas esant ligai. Dirbantys ar išėję į pensiją valstybės tarnautojai gali gauti nustatyto dydžio išmokas ligos išlaidoms padengti [24; 30].

**Danijoje**, kaip ir Vokietijoje, daugelis centriname valstybės lygmenyje dirbančių valstybės tarnautojų esant ligai turi teisę į išmokas, lygias jų visam atlyginimui. Tačiau kai kurie valandinį atlygį gaunantys darbuotojai ligos atveju turi teisę tik į ligos išmokas, kurios mažesnės nei visas atlyginimas.

**Olandijoje** ir **Airijoje** nėra vieningos valstybės tarnautojams taikomų išmokų sistemos. Darbo valandos, atostogų, vaikų priežiūros tvarka, premijų ir kitų išmokų sistemos yra labai skirtingos, nes jas kiekviena institucija nustato atskirai. Nėra reglamentuotų jokių standartų, todėl išmokų dydžiai net ir vienodas pareigas einantiems valstybės tarnautojams gali labai skirtis. Pavyzdžiui, Airijos policijos pareigūnai, kalėjimuose dirbantys asmenys gali gauti tam tikro dydžio rentą, mokytojai turi teisę į papildomas išmokas pagal kvalifikacijos lygį, saugumo srityje dirbantys asmenys turi teisę į papildomas išmokas už darbo rezultatus ir pan. [27; 34].

Airijos valstybės tarnautojams kompensuojamos kelionių išlaidos, pavyzdžiui, kelionės ir pragyvenimo išlaidos išvykus į komandiruotę, reprezentacinės, persikraustymo išlaidos, kai tarnautojai darbo reikalais nuolatos turi keliauti iš vienos vietos į kitą ir pan. Tam tikrais atvejais gali būti padengiamos valstybės tarnautojų pokalbių asmeni-

niu telefonu išlaidos ar kompensuojama už prarastą arba sugadintą asmeninį turtą [29].

Valstybės tarnautojams mokamų išmokų dydžiai šiek tiek įvairuoja ir **Prancūzijoje**. Kadangi šalis suskirstyta į tris zonas todėl, atsižvelgiant į gyvenamąją vietą, valstybės tarnautojams gali būti skiriamas 0,1 ar 3 proc. priedas prie atlyginimo. Jie taip pat turi teisę gauti kompensaciją už nelaimingus atsitikimus darbe, papildomas būsto ar šeimos išmokas [2; 12; 28]. **Belgijos** valstybės tarnautojams gali būti mokama būsto ar gyvenamosios vietos išmoka [20]. Tiek Prancūzijos, tiek Belgijos valstybės tarnybose socialinių išmokų ir išlaidų kompensavimo srityje esama socialinės-ekonominės orientacijos, leidžiančios skirti dėmesį ne tik atskiram darbuotojui, bet ir teikti paramą jo šeimai.

**Jungtinės Karalystės** departamentai taip pat gali padengti valstybės tarnautojų išlaidas, atsiradusias vykdant tiesiogines pareigas. Tačiau, norėdami apmokėti darbuotojų transporto ir medicinos draudimo išlaidas, turi gauti leidimą iš Ministrų kabineto. Institucijos privalo savo personalui kompensuoti išlaidas, atsiradusias dėl darbo vietos pokyčių, išvykų darbo reikalais ir pan. Įstatymuose numatytais atvejais institucijos ir departamentai gali kompensuoti visas ar dalį savo darbuotojų (ar jų šeimos narių) išlaidų keliaujant iš namų į darbą ir atgal, darbo reikalais į keliones vykstant ne darbo valandomis arba dirbant prieš darbą ar po jo ir pan. Tačiau prieš kompensuodamos kelionės išlaidas institucijos privalo įsitikinti, kad valstybės tarnautojai naudojami pačiomis ekonomiškiausiomis ir efektyviausiomis, esant toms aplinkybėms, transporto priemonėmis [8]. Tai galima vertinti kaip tikrai gerą praktiką, pavyzdį kitoms šalims ar savotišką kontrolę. Tam tikrais įstatymuose numatytais atvejais institucijos apmoka darbuotojams persikėlimo (persikraustymo), mokymosi išlaidas, praradimus dėl persikraustymo ar netekus asmeninio turto. Atskirais atvejais darbovietė gali padėti įsigyti antrus namus (*second homes*), suteikti beprocentę paskolą namui įsigyti, skirti subsidijas (dotacijas) namui pirkti ir pan. [8]. Taip viešojo sektoriaus institucijos skatina darbuotojų motyvaciją ir apskritai prisideda prie visos šalies socialinės-ekonominės gerovės kūrimo.

**Estijos** valstybės tarnautojams taikoma socialinių išmokų ir išlaidų kompensavimo sistema taip pat gali būti vertinama kaip patraukli, motyvuojanti, orientuota ne tik į patį valstybės tarnautoją, bet ir jo šeimos narius. Įstatymuose numatytais atvejais valstybės tarnautojams ar pareigūnams turi būti kompensuotos dalykinių kelionių, jų bei jų šeimų narių persikraustymo į naują darbo vietą, transpor-

to, pragyvenimo kitoje šalyje išlaidos. Valstybės pareigūnai, vykdantys sanitarinių priemonių, karantino, veterinarinės, maisto, augalų sveikatos, muitinės kontrolės pareigas pasienio postuose, turi teisę gauti nemokamas viešojo maitinimo paslaugas savo tarnybos metu [26]. Tai efektyvi nepiniginio darbuotojų skatinimo priemonė.

Kitų ES valstybių socialinių išmokų ir išlaidų kompensavimo geroji patirtis galėtų būti taikoma ir Lietuvoje.

## **Kitos išmokos, priedai ir premijos**

Kaip minėta, visose analizuojamose ES šalyse valstybės tarnautojams prie pareiginės algos dar gali būti mokamos premijos, priemokos ar vienkartinės išmokos, kurias galima įvardyti kaip tam tikras darbuotojų motyvacijos didinimo priemones. Paprastai jos susijusios su metų pabaigos išmokomis, gerais darbo rezultatais, kelių kalbų mokėjimu ir pan.

**Vokietijos** valstybės tarnautojai už išskirtinę veiklą gali būti skatinami priemokomis ar premijomis. Veiklos premijos (iki 7 proc. bazinio pradinio darbo užmokesčio) yra suprantamos kaip atlygis už išskirtinę veiklą ir negali būti mokamos ilgiau nei metus. Už šių premijų (priedų) skyrimą yra atsakingi vadovai. Valstybės tarnautojai taip pat gali gauti specialiąją premiją (vadinamąją „Kalėdinę premiją“), kuri yra mėnesinio atlyginimo dydžio, bei atostogų premiją, mokamą metų viduryje nepriklausomai nuo to, kada atostogaujama [24].

Vokietijoje taikoma kitose ES šalyse nepopuliari valstybės tarnautojų ir valstybinių įstaigų darbuotojų skatinimo priemonė – pelną teikiančios išmokos: tuo atveju nustatyta suma investuojama pagal specialų įstatymą. Nuo tarnybos pradžios suėjus 25, 40 ar 50 m. vokiečių darbuotojams gali būti mokamos jubiliejinės premijos [30]. Tai gali būti traktuojama kaip tam tikra paskata kuo ilgiau dirbti valstybės tarnyboje.

Skirtinguose **Belgijos** departamentuose egzistuoja sava tvarka dėl priedų, priemokų mokėjimo. Jei atlyginimas nustatytas centralizuotai, čia palikta laisvė. Priemokos ir priedai gali būti skiriami už kvalifikacijos kėlimą, turimą kompetenciją, išskirtinę veiklą, mokslo laipsnius, užsienio kalbų mokėjimą ir pan. Aukštesnės (C ir D) kategorijos valstybės tarnautojams, kurie tiesiogiai vadovauja ne mažiau kaip dešimt žmonių, kas mėnesį mokamas vadovavimo priedas [10; 20].

Už puikius darbo rezultatus turi teisę gauti premijas ir **Airijos** viešojo sektoriaus institucijose dirbantys asmenys.

Pagal naująją **Danijos** valstybės tarnautojų darbo užmokesčio sistemą, be centralizuotai nustatytos

pareiginės algos, darbuotojai gali gauti priemokas už papildomų funkcijų vykdymą, kvalifikaciją ir pan. Išmokos už valstybės tarnautojo kvalifikaciją paremtos darbuotojo profesine ir asmenine kvalifikacija kokybiškai ir efektyviai vykdant užduotis. Priemokos už papildomų funkcijų vykdymą mokamos norint atlyginti darbuotojui už atsakingai įvykdytas specialiąsias funkcijas. Šios išmokos paprastai yra laikinos ir skiriamos tik už tam tikrų papildomų funkcijų įvykdymą, tačiau gali būti ir nuolatinės [10; 15]. Dažnai darbuotojai reguliariai mokamas išmokas ima traktuoti kaip įprastas. Tačiau tuo atveju, kai priedai mokami tik už ypatingus veiklos rezultatus, nėra rizikos, kad jie bus suvokiami kaip savaimė suprantamas dalykas [24].

**Olandijos** valstybiniame sektoriuje taip pat diegiama nauja premijavimo už gerus darbo rezultatus tvarka. Tačiau premijoms šiuo metu skiriama tik apie 2 proc. visų darbo užmokesčių skirtų lėšų [11]. Todėl laikytina, kad Olandijos premijų ir priemokų sistema nėra pakankamai efektyvi ir skatinanti.

**Estijos** valstybės tarnyboje taip pat stebima teigiama tendencija skiriant priedus ir priemokas. Panašiai kaip ir kitose ES valstybėse, šios šalies valstybės tarnautojai įstatymuose numatytais atvejais turi teisę gauti papildomą atlygį už darbo stažą, akademinį laipsnį, užsienio kalbų mokėjimą ir pan. [26; 33]. Nors Estija yra dar gana jauna demokratinė valstybė, tačiau galiojanti priedų ir priemokų valstybės tarnautojams mokėjimo sistema gali būti įvardyta kaip pakankamai patraukli ir motyvuojanti ne tik šioje srityje jau dirbančius asmenis, bet ir potencialius kandidatus.

Apibendrinant galima teigti, kad ES valstybėse narėse taikoma priedų, priemokų bei premijų mokėjimo sistema atlieka didesnę ar mažesnę valstybės tarnautojų motyvavimo funkciją.

## Apibendrinimas

ES šalys pasižymi savita ir įvairia patirtimi valstybės tarnautojų socialinių garantijų srityje, nors galima įžvelgti ir tam tikrų bendrų bruožų. Pastebimos skirtingos centralizacijos ir decentralizacijos tendencijos bandant nustatyti valstybės tarnautojų socialines garantijas. Vienur bendri šalies teisės aktai reglamentuoja bendruosius socialinių garantijų aspektus, kitur atskiros institucijos, įstaigos, kurios gali geriau įvertinti kiekvieno valstybės tarnautojo poreikius, jo situaciją ir organizacinius išteklius jiems patenkinti, prisiima tam tikrą atsakomybės dalį. Skirtingose šalyse stebima tendencija nustatant valstybės tarnautojų darbo užmokesčių orientuotis į jų veiklos rezultatus ir privačiame sektoriuje esančią situaciją.

ES šalių patirtis nustatant valstybės tarnautojų atostogas yra gana įvairi. Paprastai atostogų trukmė, jų suteikimo nuostatos, išmokų dydžiai skirtingose šalyse skiriasi, tačiau pačių atostogų rūšys yra gana panašios. Vienose valstybėse atostogų suteikimo tvarka ir sąlygos nustatytos centralizuotai, kitose kiekviena institucija jas suteikia individualiai.

ES šalyse pastebimas siekis subalansuoti asmeninį (šeimyninį) gyvenimą ir darbinius įsipareigojimus. Skirtingose valstybėse valdžia, rūpindamasi savo valstybės tarnautojų gerove, kartu prisiima atsakomybę pasirūpinti ir jų artimaisiais. Tai neabejotinai daro įtaką formuojant valstybės tarnybos kaip patraukios profesijos įvaizdį. ES valstybių praktika mokant įvairias išmokas ir kompensacijas leidžia išsaugoti ir labiau motyvuoti darbuotojus, padeda atlaikyti privataus sektoriaus konkurenciją. Galiausiai tai garantuoja tam tikrą finansinį stabilumą, pastovumą valstybės tarnyboje dirbantiems asmenims.

Tobulinant Lietuvos valstybės tarnautojų socialinių garantijų sistemą, derėtų atsižvelgti į ES valstybių gerąją patirtį. Reikėtų derinti centralizacijos ir decentralizacijos komponentus nustatant valstybės tarnautojų darbo užmokesčių. Taip pat vertėtų efektyviau reaguoti į besikeičiančią darbo rinkos situaciją, labiau orientuotis į privatų sektorių, taikyti lankstesnę atostogų sistemą. Norint padidinti valstybės tarnybos patrauklumą ir siekiant padėti subalansuoti šeimyninį (asmeninį) ir tarnybinį gyvenimą, reikėtų parengti bendrą rūpinimosi valstybės tarnautojo šeima strategiją.

## Literatūra

1. Änderungstarifvertrag Nr. 2 vom 31. März 2008 zum Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) vom 13. September 2005. (2008) Algos tarifo keitimo sutartis, sudariusiems terminuotas darbo sutartis. <http://www.bmi.bund.de> [2008-11-06].
2. Bodiguel, J. L. Non-career Civil Servants in France. *International Review of Administrative Sciences*, 1999, Vol. 65, 55 – 70.
3. Bossaert, D., Demmke, C., Nomden, K., Polet, R. *Civil services in the Europe of fifteen: trends and new developments*. Maastricht: European institute of public administration, 2001.
4. Circular 39/2002: Amendments to Parental Leave Entitlement (age & disability). <http://finance.gov.ie/viewdoc.asp?fn=/documents/equality/circ3902.htm> [2008-08-09].
5. Circular 35/95: Maternity Leave. <http://finance.gov.ie/viewdoc.asp?fn=/documents/equality/circ3595.htm> [2008-08-09].
6. Circular 22/2000: Extended Entitlement to Parental Leave. <http://finance.gov.ie/viewdoc.asp?fn=/documents/equality/extendedparentalleave.htm> [2008-08-09].

7. Civil Service. [http://www.civilservice.gov.uk/about\\_us/index.asp](http://www.civilservice.gov.uk/about_us/index.asp) [2008-10-02].
8. Civil Service Management Code. [http://www.civilservice.gov.uk/documents/doc/CSMC\\_April08.doc](http://www.civilservice.gov.uk/documents/doc/CSMC_April08.doc) [2008-10-02].
9. Civil Service policy. [http://www.civilservice.gov.uk/iam/cs\\_policy/index.asp](http://www.civilservice.gov.uk/iam/cs_policy/index.asp) [2008-10-02].
10. Čyžiūtė J. Dėl valstybės tarnybos kitose Europos Sąjungos šalyse. Valstybės tarnybos departamento medžiaga.
11. Darbo apmokejimo ypatumai. <http://www.mokslai.lt/referatai/diplominis/darbo-apmokejimo-ypatumai-puslapis9.html> [2008-09-09].
12. Dajotaitė, L. Prancūzijoje – skaitlingesnė valstybės tarnyba. *Valstybės tarnybos aktualijos*. 2006, Nr. 4.
13. Dessler, G. *Personalo valdymo pagrindai*. Vilnius: Poligrafija ir Informatika, 2001.
14. Dresang, D. L. *Public personnel management and public policy*. New York: Longman, 2002.
15. Employment in the Danish State Sector. [http://www.perst.dk/db/filarkiv/12055/Employment\\_in\\_the\\_Danish\\_State\\_Sector\\_2005.pdf](http://www.perst.dk/db/filarkiv/12055/Employment_in_the_Danish_State_Sector_2005.pdf) [2008-08-25].
16. Europos Sąjungos valstybių narių viešasis sektorius: dirbančiųjų motyvavimo sistemų ir socialinių garantijų apžvalga. Valstybės tarnybos departamento medžiaga.
17. Family Friendly Work Life Balance Arrangements in the Civil Service. <http://finance.gov.ie/viewdoc.asp?fn=/documents/equality/famfriend.htm> [2008-08-25].
18. Family Friendly Work Life Balance. <http://finance.gov.ie/-documents/publications/equality/wlb2006.pdf> [2008-08-25].
19. Holidays Act. Passed 4 April 2001. <http://www.legaltext.ee/text/en/X50054K2.htm> [2008-10-02].
20. Hondeghem, A. The national Civil Service in Belgium. *Paper for the International Conference on Civil Service Systems in a Comparative Perspective*. April 5 – 9, 1997.
21. Ketelaar, A., Manding, N., Turkisch, E. Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences. *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/5, OECD Publishing. doi:10.1787/160726630750.
22. Kingdom of Denmark. Public Administration Country Profile, May 2006. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023306.pdf> [2008-08-25].
23. Kingdom of the Netherlands. Public Administration Country Profile. United Nations, March 2006. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN023318.pdf> [2008-08-05].
24. Paliduskaitė, J. Lietuvos valstybės tarnautojų motyvacijos tyrimo ataskaita, 2007.
25. Paternity Leave. <http://finance.gov.ie/viewdoc.asp?fn=/documents/equality/patleave.htm> [2008-10-02].
26. Public Service Act. Passed 25 January 1995. <http://www.legaltext.ee> [2008-10-05].
27. Report of the Public Service Benchmarking Body. <http://www.finance.gov.ie/documents/publications/Benchmarking/2ndBmarkreport.pdf> [2008-10-25].
28. Republic of France. Public Administration Country Profile. United Nations, April 2006. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023308.pdf> [2008-08-19].
29. Rules and Practices. Freedom of Information Act 1997. Section 16. Reference Book. <http://www.finance.gov.ie/viewtxt.asp?fn=/documents/foi/s16pt1.htm> [2008-10-18].
30. The public service in Germany. [www.epractice.eu/resource/615](http://www.epractice.eu/resource/615) [2008-08-19].
31. The State's Personnel and Management Policy 2003. <http://www.perst.dk/db/filarkiv/9919/PolicyUK.pdf> [2008-07-29].
32. Vizitas į Daniją. Ataskaita apie tarnybinę komandiruo-tę į Daniją. <http://www.vtd.lt/index.php?839644255> [2008-08-19].
33. Wages Act. Passed 26 January 1994. <http://www.legaltext.ee/text/en/X1037K6.htm> [2008-10-02].
34. Work Life Balance Review 2006. <http://finance.gov.ie/documents/publications/equality/wlb2006update.pdf> [2008-10-02].

Aušra Vaisvalavičiūtė

## **Social Guarantees of Public Servants: an Experience of the EU Member States**

### Summary

The purpose of the paper is to analyze the EU member states experience of social guarantees of public servants. There is no universal concept of social guarantees, but the analysis of practice of different states helps to explain it. In most cases, social guarantees cover the entire range of legislation identified by social rights (various holidays, medical insurance, a range of benefits, compensation and other support). Civil servants' wages usually consist of several components: basic salary, bonuses and benefits (of family, concessionary travel: home to office travel, relocation expenses, compensation for loss or damage to personal property, qualification-related allowances, functions-related allowances, performance-related pay, the premium for work in another country, special annual payments and so on). Typically, public servants shall be entitled to annual, maternity, paternity, disease and various special leaves. The duration and payment system of leaves vary depending on each country's specificities.

## Viešojo valdymo sistemos decentralizacija: turinys, pranašumai ir trūkumai

Jūratė Baltušnikienė

*Kauno technologijos universiteto Panevėžio institutas  
Klaipėdos g. 1, 35209 Panevėžys*

*Straipsnyje analizuojama viešojo valdymo sistemos decentralizacijai apibūdinti vartojamų apibrėžimų, tipų ir rūšių įvairovė, decentralizacijos pranašumai ir trūkumai. Palyginamos įvairių autorių decentralizacijos sampratos bei decentralizacijos tipų ir rūšių klasifikacijos, nustatomi sampratų ir klasifikacijų panašumai ir skirtumai. Remiantis klasikiniu viešojo valdymo kompetencijų suskirstymu į tris grupes - viešųjų paslaugų teikimo, pajamų perskirstymo ir makroekonominės stabilizacijos - analizuojami decentralizacijos pranašumai ir trūkumai.*

**Raktažodžiai:** decentralizacija, dekoncentracija, delegavimas, devoliucija.

**Keywords:** decentralization, deconcentration, delegation, devolution.

### Įvadas

Per pastaruosius penkiasdešimt metų daugelyje šalių vykdyta decentralizacija pakeitė centralizuotas politines, administracines ir ekonomines sistemas. J. Manor 1999 m. publikuotame straipsnyje teigia, kad „beveik visos pasaulio šalys įgyvendina decentralizaciją, nes siekia išspręsti daugybę viešojo sektoriaus problemų“ [31]. Ch. Garman ir kiti, 2001 m. atlikę tyrimą, konstatuoja, kad „63 iš 75 besivystančių valstybių vykdo decentralizaciją“ [21]. L. Hooghe ir G. Marks teigia, kad nė viena iš pirmųjų 15 ES valstybių nuo 1980 m. necentralizavo savo viešojo valdymo sistemų, o pusė jų itin sustiprino regioniniame valdymo lygmenyje veikiančių subjektų galias [24]. J. Ahmad ir kiti pastebi, kad pastarojo amžiaus paskutinįjį ketvirtį daugiau nei 75 šalys suteikė didesnius įgaliojimus žemesniųjų viešojo valdymo lygių subjektams [1]. 1980 m. subnacionalinio valdymo subjektams visame pasaulyje atiteko apie 15 proc. visų nacionalinių pajamų ir apie 20 proc. visų šalies išlaidų. XX amžiaus pačioje pabaigoje šie skaičiai ūgtelėjo atitinkamai iki 19 proc. ir 25 proc. ribos [20].

Decentralizacija pabrėžia skirtingų valdymo lygių subjektų sąveikos, dar vadinamos „užslėptąja“ arba „ketvirtąją valdžios šaka“, aktualumą [24].

Taigi mokslininkai vis dažniau savo analizės objektu pasirenka nebe nacionalinį, bet subnacionalinį valdymą ir nebe horizontalią valdžios subjektų, priimančių, vykdančių įstatymus ir prižiūrinių jų vykdymą, sąveiką, bet atskiruose viešojo valdymo lygmenyje ir tame pačiame viešojo valdymo lygmenyje veikiančių subjektų santykius.

Nors viešojo valdymo sistemos decentralizacijos problemoms mokslinėje literatūroje skiriama nemažai dėmesio, tačiau iki šiol analizuojant decentralizaciją susiduriama su vartojamos terminijos problema: mokslinėje literatūroje pateikiamos skirtingos decentralizacijos teorinės interpretacijos, nesutariama dėl decentralizacijos tipų ir rūšių klasifikacijos. Be to, itin nevienareikšmiškai vertinami decentralizacijos padariniai, t.y. nesutariama, ar decentralizacija lemia teigiamus, ar neigiamus viešojo valdymo sistemos pokyčius.

Šio straipsnio tikslas – išanalizuoti viešojo valdymo sistemos decentralizacijos esmę ir turinį, susisteminant decentralizacijos tipus ir rūšis bei įvertinti galimus decentralizacijos padarinius.

Pirmoje straipsnio dalyje analizuojami decentralizacijai apibūdinti vartojami apibrėžimai ir klasifikacijos, susisteminant decentralizacijos tipus ir rūšis. Antroje dalyje nagrinėjami decentralizacijos pranašumai ir trūkumai, įgyvendinant šias viešojo valdymo kompetencijas: viešųjų paslaugų teikimas, pajamų perskirstymas, makroekonominė stabilizacija.

### Decentralizacijos turinio analizė

Viena iš metodologinių problemų, analizuojant decentralizaciją, - vartojamos terminijos problema. J. Litvack ir kt. [29] bei Ch. K. Shar-

Jūratė Baltušnikienė – Kauno technologijos universiteto Panevėžio instituto Vadybos mokslu katedros lektore, socialinių mokslų daktarė.

E. paštas jurate.baltusnikiene@ktu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2009 m. vasario mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2009 m. kovo mėn.

ma [53] teigia, kad apibūdinti decentralizaciją itin sudėtinga, kadangi šis reiškinys apima daugybę skirtingų viešojo valdymo reformų. E. Ostrom, L. Schroeder ir S. Wynne taip pat akcentuoja, kad nėra visiems priimtino ir vienodo decentralizacijos apibrėžimo, kadangi įvairūs autoriai, analizuojantys šį reiškinį, vartoja skirtingus terminus ir interpretacijas [38].

Plačiausiai iš visų analizuojamų autorių decentralizaciją apibrėžė D. Rondinelli [48], R. Crook, J. Manor [10], J. Manor [31], K. Kaiser [28], A. Raipa [41], A. Astrauskas [3], M. Romeris [46]. Smauriausiai decentralizacijos sąvoką apibrėžė D. Rushforth, F. Boudier, E. Lacey [49], V. Evdokimov, J.

Starcev [18], G. Žilinskas [67] (žr. 1 lentelę). Smauriausiai decentralizaciją apibrėžę mokslininkai decentralizaciją suvokia kaip įgaliojimų ir išteklių perdavimą iš centrinių valstybės valdymo subjektams savivaldos teises turintiems viešojo valdymo subjektams. Kiti autoriai, plačiau apibrėžę decentralizaciją, šį reiškinį traktuoja kaip veikimo laisvės (diskrecijos), funkcijų, atsakomybės ir išteklių perdavimą ne tik savivaldos teises turintiems viešojo valdymo subjektams, bet ir skirtingose viešojo valdymo pakopose funkcionuojantiems valstybės valdymo ir (ar) privataus sektoriaus subjektams, nevyriausybinėms organizacijoms. 1 lentelėje pateikti apibrėžimai vienas kitam iš esmės neprieštarauja, o tik papildo vienas kitą.

1 lentelė. Decentralizacijos teorinės interpretacijos (sudaryta autorės)

<i>Autorius</i>	<b>Decentralizacija – tai:</b>
D. Rondinelli [47]	valdžios ir atsakomybės už viešųjų funkcijų vykdymą perdavimas iš centrinės valdžios jai pavaldžiai valdžiai ar kvazinepriklusomoms valstybinėms organizacijoms ir (arba) privačiam sektoriui.
D. Rushforth, F. Boudier, E. Lacey [49]	atsakomybės ir įgaliojimų perdavimas demokratiškai suformuotiems ir nepriklausomiems viešojo valdymo subjektams, veikiantiems žemesniuose viešojo valdymo lygiuose, suteikiant jiems daugiau valdžios įgaliojimų, bet nebūtinai daugiau finansinių galių.
R. Crook, J. Manor [10]; J. Manor [40]	įgaliojimų ir resursų perdavimas iš aukštesniųjų viešojo valdymo lygių (pakopų) žemesniesiems.
<i>Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook</i> [12]	laipsniškas įgaliojimų perdavimo procesas demokratiniu būdu suformuotoms savivaldybių institucijoms.
V. Evdokimov, J. Starcev [17]	atskirų valdingų įgaliojimų perdavimas iš centro vietiniams (regioniniams) savivaldybių organams, savarankiškiems viešiesiems – teisiniams institutams, neįeinantiems į valstybės valdžią.
G. Žilinskas [68]	įstatymais pagrįstas valdymo funkcijų perdavimas iš centrinių valstybinės valdžios institucijų savivaldos teisę turinčioms teritorijoms (savivaldybėms).
<i>World Resources 2002-2004</i> [65]	procesas, kai valstybės valdžia perduoda dalį savo įgaliojimų savivaldybei, vietiniam lyderiui ar kokiam nors bendruomenės institucijai.
K. Kaiser [28]	sprendimų priėmimo įgaliojimų skirstyti viešuosius išteklius, valdyti personalą ir taikyti reguliacinius mechanizmus, kurie anksčiau buvo centralizuoti, suteikimo procesas.
A. Raipa [41]	atsakomybės už sprendimų priėmimą, planavimą, vadybą ir išteklių panaudojimą perdavimas iš bet kurio valdžios lygmens žemiau esantiems valdžios subjektams.
A. Astrauskas [3]	toks valstybės, kaip labai sudėtingos socialinės sistemos, valdymo ir (ar) paslaugų teikimo posistemių pertvarkymo būdas, kai įgaliojimų, paskirstytų tarp valdymo ir (ar) paslaugų teikimo posistemius sudarančių elementų, proporcija keičiama mažinant įgaliojimų, nustatytų aukštesniam hierarchiniam lygiui priklausantiems subjektams (esantiems „toliau nuo centro“, kuriame sutelkta valdžia, administravimas ar paslaugų teikimas), dalį arba įgaliojimai yra padalijami didesniai skaičiui to paties hierarchinio lygio subjektų.
M. Romeris [46]	valstybės valdžios (centro) funkcijos tam tikrų sričių pavedimas vykdyti ir tvarkyti tam tikriems socialiniams junginiams, kurie šią funkciją vykdo per savo organus.

Apibūdindami decentralizaciją, dauguma mokslininkų [9; 10; 28; 42; 48] visų pirma išskiria objektyvų decentralizacijos aspektą, t. y. tas sritis, kurios yra decentralizuojamos. Pagal objektyvų aspektą išskiriamos politinės, fiskalinės, rinkos (ekonominės), erdvinės ir administracinės decentralizacijos tipai. Nors ir nėra vieningo sutarimo, pateikiamas ir procesinis decentralizacijos tipų aspektas arba, kitaip tariant, pateikiamos decentralizacijos rūšys. Rinkos (ekonominė) decentralizacija skirstoma į dvi rūšis – privatizavimą ir dereguliaciją [28; 52], o politinė, fiskalinė ir administracinė decentralizacija – į tris rūšis: dekoncentravimą, delegavimą ir devoliuciją [17; 28; 29]. Erdvinė decentralizacija į rūšis neskirstoma.

Įvairūs decentralizacijos tipai ir rūšys gali reikšti skirtingais pavidalais bei kombinacijomis įvairiose šalyse ir netgi vienos šalies skirtinguose sektoriuose. Kita vertus, visi decentralizacijos tipai ir rūšys praktikoje susipina vienas su kitu ir dažnai vienas decentralizacijos tipas ir rūšis yra priežastis arba pasekmė įgyvendinti kitą decentralizacijos tipą ar rūšį. Dėl šių priežasčių tam tikras decentralizacijos tipas ar rūšis negali būti analizuojamas izoliuotai [53], neįvertinant visų galimų decentralizacijos tipų ir rūšių įvairovės.

*Politinė decentralizacija* dažniausia suvokiama kaip procesas, kurio metu teritorinių bendruomenių nariams ir jų išrinktiems atstovams perduodama daugiau galių priimti viešuosius sprendimus [29; 36]. Kita vertus, legislatyvinių galių suteikimas teritoriniams valstybės valdymo subjektams (prefekto tipo institucijoms ir dekoncentruotosioms administracijoms) taip pat traktuotinas kaip politinė decentralizacija [17; 28].

*Fiskalinė decentralizacija* – tai procesas, kurio metu konkrečių viešojo valdymo lygių subjektų sprendimų priėmimo ir jų įgyvendinimo atsakomybė valstybės finansų srityje perskirstoma žemesniųjų valdymo lygių subjektų fiskalinės autonomijos didėjimo link [4]. Didėsių finansinių galių suteikimas teritoriniams valstybės valdymo subjektams taip pat traktuotinas kaip fiskalinė decentralizacija [17; 28].

*Rinkos (ekonominė) decentralizacija* – „giliausias“ decentralizacijos tipas. Ji skirstoma į du tipus: privatizavimą ir dereguliaciją [29; 36]. Privatizuojant ir dereguliuojant dalis viešojo valdymo kompetencijos perduodama privačioms įmonėms, visuomeninėms organizacijoms, kooperatyvams ir kitoms nevyriausybinėms organizacijoms.

*Erdvinė decentralizacija* yra vienas iš regioninės politikos instrumentų [16]. Jos esmė – tolygios regioninės plėtros šalyje skatinimas, sudarant sąlygas mažesniems ir ekonomiškai silpniesiems miestams bei vietovėms tapti švietimo, komercijos, pramonės ir žemės ūkio centrais.

*Administracinė decentralizacija* – skirtinguose viešojo valdymo lygiuose ar valstybės valdymo pakopose funkcionuojančių subjektų funkcijų ir atsakomybės perskirstymas. Tai atsakomybės vykdyti tam tikras viešąsias funkcijas perdavimas iš centrinių valstybės valdymo subjektų teritoriniams valstybės valdymo subjektams arba vietos ir regioninėms savivaldybėms.

Išnagrinėjus ir apibūdinus decentralizacijos tipus, tikslinga paanalizuoti decentralizacijos rūšis. Kaip jau minėta, išskiriamos trys skirtingais bruožais pasižyminčios politinės, fiskalinės ir administracinės decentralizacijos rūšys: dekoncentracija, delegavimas ir devoliucija.

Išanalizavus įvairių autorių [10; 28; 31; 41; 47] decentralizacijos apibrėžimus, galima išskirti keturis aspektus, kuriais remiantis įvairūs decentralizacijos tipai gali būti skirstomi į skirtingas decentralizacijos rūšis: diskrecijos (veikimo laisvės), funkcijų, atsakomybės ir išteklių perskirstymas.

Bendriausiu požiūriu *diskrecija* – tai teisės normų ribojama erdvė, kurioje teisės subjektai gali įgyvendinti savo pasirinkimą ir, kurioje priimamas sprendimas yra jo laisvė spręsti, kaip atrodo tinkama rezultatas.

*Dekoncentracija* – silpniausia decentralizacijos rūšis, dažniausiai įgyvendinama unitarinėse valstybėse. Tai teisės aktais detaliam pagrįstas veikimo laisvės, atsakomybės, funkcijų, finansinių išteklių perdavimas iš centrinių valstybės valdymo subjektų teritoriniams valstybės valdymo subjektams.

*Delegavimas* – stipresnė decentralizacijos rūšis, palyginti su dekoncentravimu, kai veikimo laisvė, atsakomybė, funkcijos ir finansiniai ištekliai perduodami iš centrinių valstybės valdymo subjektų įvairiems teritorinio valdymo subjektams (kurie gali turėti savivaldos teises arba jų neturėti), valstybinėms įmonėms, gyvenamųjų namų bendrijoms, specialios paskirties regionams, pusiau autonominiams mokyklų regionams, regioninės plėtros institucijoms ar specialioms projektų įgyvendinimo padaliniais, kurie įpareigojami laikantis teisės aktais nustatytos tvarkos ir taisyklių vykdyti perduotas funkcijas.

*Devoliucija* – trečia decentralizacijos rūšis, kuri kartais vadinama tikrąja decentralizacija [36]). Tai įstatymais pagrįstas veikimo laisvės, atsakomybės, valdymo funkcijų ir išteklių perdavimas iš valstybės valdymo subjektų savaveiksimumo pagrindais veikiančioms vietos ir (ar) regioninėms savivaldybėms. Pastaroji definicija netiesiogiai leidžia suvokti, kad žemesniųjų valdymo lygių valdžios organai, turėdami tam tikrą autonomijos (veikimo laisvės) laipsnį, visų pirma atskaitingi ne valstybės valdymo subjektams, bet vietos ar regiono rinkėjams.

Vyriausybės legislatyvinės diskrecijos ir atsakomybės perdavimas teritoriniams valstybės valdymo subjektams gali būti traktuojamas kaip politinė dekoncentracija ir delegavimas (atsižvelgiant į tai, ar diskrecija suteikiama pavaldžiam, ar nepavaldžiam subjektui), o parlamento legislatyvinės diskrecijos ir politinės atsakomybės bei Vyriausybės legislatyvinės diskrecijos perdavimas teritorinėms savivaldybėms – politinė devoliucija. Administracinės diskrecijos, funkcijų ir administracinės atsakomybės perdavimas teritoriniams valstybės valdymo subjektams traktuojamas kaip administracinė dekoncentracija ir delegavimas, o teritorinėms savivaldybėms – kaip administracinė devoliucija ir delegavimas (atsižvelgiant į tai, ar įstatymo nustatytas reikalavimas teritorinei savivaldybei funkciją vykdyti privalomai, ar ne, didelis ar mažas valstybinio administracinio reglamentavimo laipsnis ir kt.).

*Fiskalinė decentralizacija* remiasi keturiomis išteklių paskirstymo dedamosiomis: išlaidų ir mokesčių paskirstymu, finansiniais pervedimais ir skolinimosi mechanizmu. Fiskalinė decentralizacija skirstoma į fiskalinę dekoncentraciją, delegavimą ir devoliuciją.

Įgyvendinant decentralizacijos „iš viršaus į apačią“ modelį, vietos ir regioninės savivaldybės vykdo savo kompetenciją valstybės valdžios vardu, t. y. duodant nurodymus ir prižiūrint valstybės valdžios institucijoms. Decentralizacijos „iš apačios į viršų“ modelio taikymas leidžia teritorines savivaldybes veikti žemesniųjų valdymo lygių ar vietos gyventojų vardu [55].

Hibridinė, arba mišrioji, decentralizacija – tai skirtingų administracinės decentralizacijos rūšių taikymas, reformuojant viešojo valdymo sistemą, kai dekoncentracija, delegavimas ir devoliucija susipina tarpusavyje. D. Rondinelli ir kiti netgi privatizavimą ir dereguliaciją traktuoja kaip administracinės decentralizacijos rūšis [38]. Tačiau didžioji dalis autorių pastarąsias decentralizacijos rūšis priskiria ekonominės ar rinkos decentralizacijos tipui. J. Cohen ir S. Peterson teigia, kad privatizavimas ir decentralizacija „iš viršaus į apačią“ ir „iš apačios į viršų“ – tai delegavimo atmainos, o hibridinė, arba mišrioji, decentralizacija traktuotina ne kaip atskira decentralizacijos rūšis, bet kaip skirtingų decentralizacijos rūšių kombinacija [9]. Pavyzdžiui, E. Ostrom ir kiti išskyrė „policentrinį“ valdymą, kaip naują administracinės decentralizacijos rūšį [88]. Tačiau gilinantį į „policentrinio“ valdymo esmę paaiškėja, kad tai yra administracinė devoliucija [9].

*World Resources 2002-2004 ataskaitoje* [65] išskiriami šie decentralizacijos tipai: politinė, administracinė, bendradarbiavimo susitarimai, visuomeniniai projektai. Akivaizdu, kad sudarant ir įgyvendinant bendradarbiavimo susitarimus pasi-

telkiama dekoncentracija ir devoliucija, o visuomeninius projektus – delegavimas. Šioje ataskaitoje administracinė decentralizacija sutapatinama su dekoncentracija, neišskiriant kitų administracinės decentralizacijos rūšių, t. y. delegavimo ir devoliucijos. Toks požiūris į decentralizaciją, yra gana rezervuotas, neatskleidžiantis šio reiškinio esmės.

Paminėtinas Lietuvos konstitucinės teisės kūrėjo M. Romerio požiūris į decentralizaciją. M. Romeris pastebi, kad dekoncentracija yra ne decentralizacijos, o centralizacijos forma [46]. Daroma išvada, kad centralizacija gali būti koncentruota arba dekoncentruota. Dekoncentruota centralizacija, pasak M. Romerio, nėra decentralizacija.

Pastebima tendencija, kad socialinių mokslų specialistai nevienodai traktuoja decentralizacijos reiškinį. Politologai linkę politinę decentralizaciją ir apskritai decentralizaciją tapatinti su devoliucija, nevertinant delegavimo ir dekoncentravimo procesų. Viešojo administravimo specialistai dekoncentravimą, delegavimą ir devoliuciją dažniausia traktuoja tik kaip administracinės decentralizacijos tipus. Decentralizacijos klasifikavimo įvairovė pateikta šios straipsnio autorės sudarytoje 2 lentelėje.

A. Evans [17], Kaiser [28], Litvack ir kt. [29] pateiktos decentralizacijos klasifikacijos, modifikuojant ir papildant jas kitais dažniausia išskiriamais decentralizacijos tipais ir rūšimis, savo dydžiu iš esmės apima visas aptartas decentralizacijos klasifikacijas ir integruoja visas aptartas decentralizacijos sampratas. Todėl, remiantis šiuo požiūriu bei integruojant kitus dažniausia mokslininkų išskiriamus decentralizacijos tipus ir rūšis, šio straipsnio autorės sudaryta ir 1 pav. pateikta apibendrinta decentralizacijos tipų ir rūšių klasifikacija.

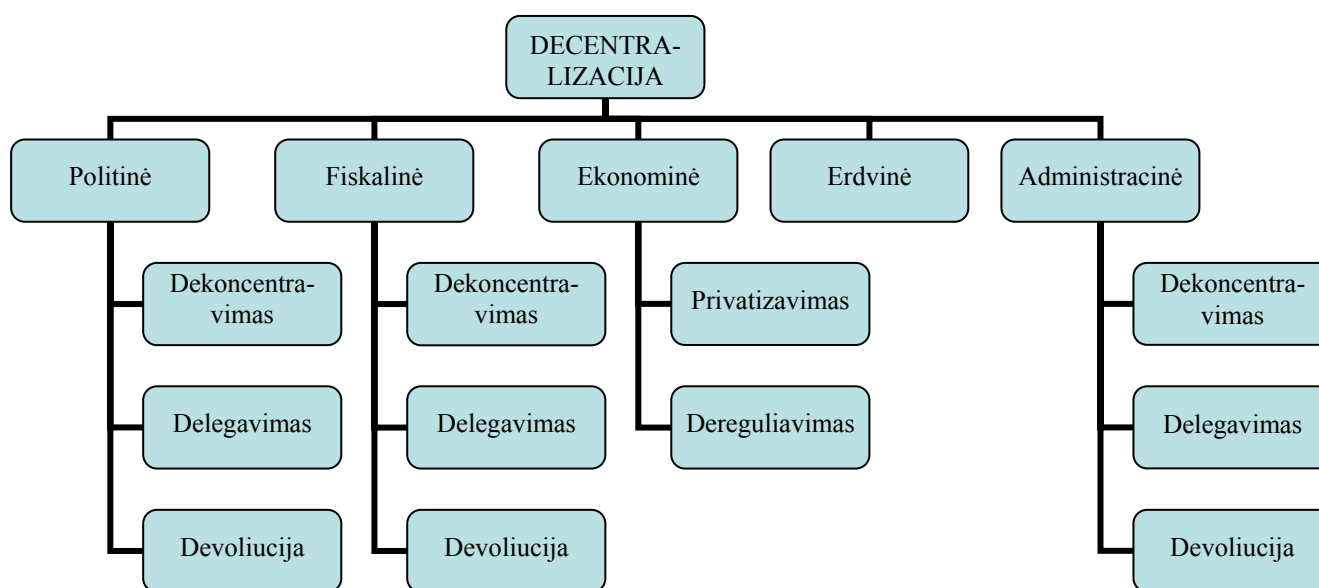
Išanalizavus ir apibendrinus įvairių autorių decentralizacijos sampratas ir klasifikacijas, pagrindžiančias decentralizacijos aktualumą, kartu ir daugiareikšmiškumą bei kompleksiskumą, galima konstatuoti, kad decentralizacija – tai daugiabriūnis reiškinys, apimantis laipsnišką veikimo laisvės (diskrecijos), funkcijų, atsakomybės ir išteklių perdavimą teritorinėms savivaldybėms, teritoriniams valstybės valdymo ir privačiojo sektoriaus subjektams, nevyriausybinėms organizacijoms.

## **Decentralizacijos privalumai ir trūkumai**

Argumentų „už“ ir „prieš“ decentralizavimą analizė ir suvokimas bei vadovavimasis viešojo valdymo pertvarkymų metu – tai viena iš sąlygų, reikalingų veiksmingai subnacionalinio valdymo struktūrai sukurti ir teritorinių savivaldybių kompetencijai nustatyti. Neįvertinus decentralizacijos

2 lentelė. Decentralizacijos klasifikavimo įvairovė

<i>Autoriai</i>	<i>Decentralizacijos tipai (objektinis aspektas)</i>	<i>Decentralizacijos rūšys (procesinis aspektas)</i>
D. Rondinelli, J. Nellis, Sh. Cheema [48]	Administracinė	Privatizavimas, dereguliavimas
J. Silverman [55]	Administracinė	Dekoncentravimas, delegavimas, devoliucija, decentralizacija „iš viršaus į apačią“, decentralizacija „iš apačios į viršų“, hibridinė decentralizacija
R. Prud'homme [39]		Decentralizacija, tapati devoliucijai
J. Cohen, S. Peterson [9]	Administracinė	Dekoncentravimas, delegavimas, devoliucija
R. Crook, J. Manor [10]; J. Manor [37]	Politinė	Devoliucija
	Administracinė	Dekoncentravimas
World Resources 2002-2004 [65]	Administracinė	Devoliucija
A. Raipa, E. Backūnaitė [42]	Politinė	Devoliucija (perdavimas)
	Rinkos	Privatizavimas, dereguliavimas
	Administracinė	Dekoncentravimas, delegavimas
Evans, [17], K. Kaiser [28]	Politinė	Dekoncentravimas, delegavimas, devoliucija
	Fiskalinė	Dekoncentravimas, delegavimas, devoliucija
	Rinkos	Privatizavimas
	Administracinė	Dekoncentravimas, delegavimas, devoliucija



1 pav. Decentralizacijos tipų ir rūšių klasifikacija (sudaryta autorės)

potencialių grėsmių arba galimo teigiamo efekto ir nesiimant atitinkamų priemonių, viešojo valdymo sistemai ir visos šalies gerovei galima padaryti daugiau žalos nei naudos. R. Prud'homme teigia, kad „decentralizacija – tai lyg vaistai: jie, skiriami laiku ir reikiama doze atitinkamai ligai gydyti, gali sąlygoti teigiamą efektą, tačiau netinkamai parinkti vaistai greičiau pakenks nei gydys“ [39].

Autorių nuomonės apie decentralizacijos pranašumų ir trūkumus labai skirtingos. Vieni [15; 23; 33;

37; 43; 44; 56; 63] decentralizaciją vertina kaip teigiamą įtaką viešojo valdymo sistemos ir viešųjų finansų funkcionavimui darantį reiškinį. Kiti [7; 8; 26; 39; 45; 54; 58; 59; 60; 64] decentralizaciją traktuoja kaip viešojo valdymo sistemos efektyvumą mažinantį reiškinį. Dar kiti [29] mano, kad diskusijos dėl decentralizacijos privalumų ir pranašumų beprasmės, nes šis procesas yra pasaulinio masto realija, nepaisant to, kad kai kurie autoriai decentralizacijos reiškinyje išvelgia gausybę „blogųjų“ savybių.

Siekiant kuo sėkmingiau sukurti decentralizuotą viešojo valdymo sistemą, būtina suvokti galimus teigiamus ir neigiamus decentralizacijos padarinius. Decentralizacijos pranašumams ir trūkumams analizuoti naudojama klasikinė tapusi viešojo valdymo kompetencijų (funkcijų) suskirstymo į tris grupes - viešųjų gėrybių teikimas, pajamų perskirstymas ir makroekonominė stabilizacija [35] - schema. Įgyvendinant decentralizaciją šalyje, viešųjų paslaugų teikimo, pajamų perskirstymo, makroekonominės stabilizacijos kompetencijos (funkcijos) visiškai ar iš dalies „perdislokuojamos“ tarp atskirų viešojo valdymo lygių subjektų, siaurinant centrinių valstybės valdymo subjektų kompetenciją ir plėtojant subnacionalinių valdymo subjektų kompetenciją.

Daugelio autorių darbuose [6; 13; 14; 15; 23; 30; 37; 40; 56; 63] nurodoma, kad pagrindinis decentralizacijos pranašumas - efektyvesnis viešųjų gėrybių paskirstymas skirtinguose valstybės teritorijos administraciniuose vienetuose gyvenančioms bendruomenėms. Decentralizacija skatina ekonominį efektyvumą [2; 56], sudarydama palankias sąlygas teikti tokias viešąsias gėrybes, kurios labiausiai atitinka skirtingus vartotojų prioritetus. Būtent vartotojų mobilumas skatina teritorines savivaldybes teikti viešąsias gėrybes, kuo adekvačiau atitinkančias vartotojų interesus. Centralizuotai valdomose valstybėse paprastai teikiamas standartizuotas viešųjų gėrybių kompleksas, neatsižvelgiant į atskirų regionų specifiką ir visuomenės grupių poreikių įvairovę.

Tačiau realybėje decentralizacijos ir ekonominio efektyvumo sąveiką trikdo daugelis veiksnių: piliečių poreikių išaiškinimo (gyventojai gali iš viso neturėti aiškių prioritetų arba nesugebėti ar nenorėti jų išreikšti, be to, gyventojų poreikiai nuolat kinta) ir jų tenkinimo sudėtingumas (pvz., masto ekonomijos problema, šalutinio efekto, „laisvo raitelio“ fenomenas ir kt.), persikėlimo gyventi į kitą savivaldų teritorinį darinį sąnaudos, informacijos stoka apie skirtinguose savivaldos subjektuose teikiamas viešąsias gėrybes ir mokesčius, negalimumas suformuoti tiek savivaldžių teritorinių darinių, kad absoliučiai kiekvienas individas galėtų pasirinkti pageidaujamą viešųjų gėrybių ir mokesčių kompleksą ir pan.

Decentralizacija sudaro palankias sąlygas eksperimentams ir inovacijoms [22] viešųjų gėrybių teikimo, biudžeto sudarymo ir kitose srityse. Kuo daugiau viešųjų gėrybių teikėjų, tuo didesnė viešųjų prekių ir paslaugų teikimo įvairovė. Decentralizuotoje valdymo sistemoje konkurencinė viešųjų gėrybių teikėjų sąveika stimuliuoja savo veikloje adaptuoti tik pačias efektyviausias viešųjų prekių ir paslaugų teikimo technikas.

Tačiau, kita vertus, decentralizuota sistema gali sukelti „mokesčių karus“, kai teritorinės savivaldybės varžosi tarpusavyje dėl mokesčių bazių, tarifų, lengvatų ir kt., siekdamos pritraukti daugiau gyventojų, investicijų ir pan., ir „mokesčių eksportą“ kitoms teritorinėms savivaldybėms. Decentralizacija taip pat sudaro sąlygas atsirasti nepageidaujamiems naudos (žalos) „persiliejimams“ ir „laisvo raitelio“ efektams.

Naudos „persiliejimas“ - tai toks procesas, kai nauda, teikiama, pavyzdžiui, vienos savivaldybės įmonių, išsiplėtoja ir taip pat tenkina kitų savivaldybių gyventojų poreikius, teikia jiems naudos. Ši nauda yra išorinė, t. y. teigiamas išorinis poveikis (šalutinis efektas), kurį administracinis teritorinis vienetas daro kitiems administraciniams teritoriniams vienetams (tiksliau, jų gyventojams), nemokantiems už tą poveikį. Tokiu atveju iškyla vadinamoji „zuikio“ arba „laisvojo raitelio“ problema. „Zuikis“ - asmuo arba įmonė, kuriai negalima riboti naudojimosi gėrybėmis, net jeigu ji už jas nemoka [35, 58; 74; 78]. Šalutinis efektas, skatindamas veltėdžiavimą ar išsisukinėjimą susimokėti už gaunamą naudą, komplikuoja efektyvų išteklių paskirstymą.

Centralizuota viešojo valdymo sistema leidžia pasinaudoti masto ekonomijos teikiamomis galimybėmis. Vadovaudamiesi masto ekonomijos logika, decentralizacijos kritikai teigia, kad centralizuotam viešųjų gėrybių teikimui reikia mažiau sąnaudų [26; 50; 45]. Viena iš pagrindinių valstybės valdžios funkcijų, kai atsiranda masto ekonomija, - mokesčių administravimas. Valstybės valdymo subjektai paprastai yra labiau pajėgūs rinkti mokesčius žemesnėmis administracinėmis sąnaudomis (pvz., dėl geresnių informacinių technologijų, administracinių gebėjimų ir pan.) nei subnacionalinio valdymo subjektai.

Viešųjų gėrybių teikimas - tai procesas, kurio metu gali atsirasti korupcija. Mokslininkai, tiek teoriškai, tiek empiriškai analizuojantys decentralizacijos ir korupcijos koreliaciją, nesutaria, ar ryšys tarp šių dviejų reiškinių yra teigiamas, ar jis neigiamas. Decentralizacijos modelio, kuriuo akcentuojama subnacionalinio valdymo subjektų konkurencija dėl gyventojų, investicijų ir pan., šalininkai [32] mano, kad decentralizacija mažina korupcijos mastus.

Autoriai, kurie pasisako už intensyvios stebėsenos ir tiesioginės atskaitomybės decentralizacijos modelį, teigia, kad decentralizuotoje viešojo valdymo sistemoje kiekvienas valdžios atstovas atsakingas už santykinai siaurą specifinę veiklos sritį tam tikroje vienoje teritorinėje savivaldybėje, todėl mažiau linkęs piktnaudžiauti viešąja galia siekiant asmeninės naudos [5; 30; 51; 57]. O centralizuotoje viešojo valdy-

mo sistemoje politikos formuotojai ir įgyvendintojai atsakingi už įvairialypes užduotis. Kuo sprendimai, tiesiogiai darantys įtaką vietos gyventojams, priimami aukštesniu viešojo valdymo lygiu, tuo didesnė tikimybė, kad silpnės politikų atsakomybė ir atskaitomybė rinkėjams bei daugės galimybių atsirasti viešųjų ir privačių interesų konfliktams.

Mokslininkai, teigiantys, kad decentralizacija sąlygoja didesnius korupcijos mastus, pastebi, kad subnacionalinio valdymo institucijos yra mažiau patrauklios labai kompetentingiems valdžios atstovams dėl mažesnio užmokesčio, menkesnio vietinių institucijų prestižo, siauresnės įtakos sferos ir pan. [59].

Kiti decentralizacijos ir korupcijos koreliaciją teigiamai vertinantys mokslininkų mano, kad decentralizacija išsklaido plataus rato subnacionalinio valdymo institucijų sprendimų priėmimo galias, o tai sumenkina valdžios atstovų galimybę gauti informaciją vieniems iš kitų, ar už tam tikros paslaugos atlikimą jau buvo paimtas kyšis, ar dar ne, ir suformuoja sąlygas „perteklinei“ korupcijai [54].

Autoriai, empiriškai analizuojantys decentralizacijos ir korupcijos sąsajas, taip pat nėra vieningi: vieni [25] savo atliktais tyrimais pagrindžia teigiamą decentralizacijos ir korupcijos koreliaciją, o kiti [20; 34] empiriškai įrodo, kad decentralizacija mažina korupcijos mastus.

Taigi vienareikšmiško atsakymo į klausimą, ar decentralizacija skatina, ar slopina piktnaudžiavimą viešąja galia, nėra. Politinė, socialinė, ekonominė, kultūrinė konkrečios šalies situacija lemia decentralizacijos ir korupcijos sąveikos pobūdį.

Pajamų perskirstymas tarp individams ir teritorinėms savivaldybėms – tai dar viena viešojo valdymo decentralizavimą. Dalis autorių [35; 39] tvirtina, kad pajamų perskirstymo individams funkcija turi būti tik valstybės valdžios kompetencija. Ši mokslininkų pozicija grindžiama tuo, kad decentralizuotas pajamų perskirstymas individams sukelia situaciją, kai vargingai gyvenantys individai turi didesnę naudą gyvendami klestinčiose teritorinėse savivaldybėse nei nepasiturintieji, gyvenantys skurstančiose teritorinėse savivaldybėse [39]. Be to, skirtinguose regionuose vienodas pajamas gaunantys individai po decentralizuoto finansinių išteklių perskirstymo gaus skirtingas pajamas dėl nevienodo individualių pajamų lygio tarp atskirų savivaldos subjektų (netgi jei pajamų perskirstymo politikos skirtinguose valstybės teritorijos administraciniuose vienetuose yra vienodos) arba dėl skirtingų pajamų ir perskirstymo politikų skirtingose teritorinėse savivaldybėse. Decentralizuotas pajamų perskirstymas didinant mokesčių našą turtingiesiems (pvz.,

nustatant progresinius pajamų mokesčio tarifus) ir suteikiant plačias socialines garantijas skurstantiesiems neišvengiamai sukelia efektą, kai pasiturintieji migruoja į teritorines savivaldybes su mažesne mokesčių našta. O vargingesni šalies gyventojai dėl menkesnių finansinių pajėgumų neretai nėra pajėgūs migruoti paskui turtinguosius ir ilgainiui atsiduria skurstančiuose regionuose (t. y. atsiranda segregacijos fenomenas).

Tačiau kategoriškus teiginius dėl neefektyvaus decentralizuoto pajamų perskirstymo akivaizdžiai paneigia tokių valstybių, kaip Šveicarija, Skandinavijos šalys, patirtis, rodanti, kad teritorinės savivaldybės gali sėkmingai atlikti pajamų perskirstymo funkciją. Pavyzdžiui, Danijoje savivaldybių išlaidos viršija pusę nacionalinio biudžeto išlaidų ir sudaro trečdalį šalies BVP. Daigiau kaip pusė savivaldybių asignavimų Danijoje tenka socialinėms funkcijoms, kurios daugiasia finansuojamos gyventojų pajamų mokesčiais, įgyvendinti [51].

Decentralizacija taip pat gali komplikuoti centrinių valstybės valdymo subjektų įgyvendinamą pajamų perskirstymo arba, kitais žodžiais tariant, atskirų teritorinių savivaldybių fiskalinių pajėgumų išlyginimo procesą, kadangi turtingesnieji regionai neretai praranda iniciatyvą kaupti pajamas, kurios yra perskirstymo vargingesniems regionams objektas. Stimulai savarankiškai kaupti pajamas gali silpnėti ir vargingesnėms teritorinėms savivaldybėms, atsidūrusioms „skurdo spąstuose“, kai „patogiau“ tampa vietos ir regioninius biudžetus formuoti iš valstybės valdžios finansinių pervedimų (dotacijų, dalomųjų mokesčių), o ne iš mokesčių, nemokesčių pajamų ar pasiskolintų lėšų.

Pagrindiniai šalies makroekonominio koordinavimo ir stabilizavimo instrumentai – tai įvairios pinigų ir fiskalinės politikos priemonės. Daugelis autorių [35; 39; 59; 61], nagrinėjančių decentralizacijos reiškinį, teigia, kad fiskalines ir pinigų priemones taikyti gali tik centriniai valstybės valdymo subjektai, kadangi teritorinės savivaldybės turi vos keletą ekonominio stabilizavimo paskatų arba jų visiškai neturi.

Pagrindiniai argumentai, kodėl vietos ir regioninės savivaldos institucijos nėra pajėgios efektyviai atlikti makroekonominio stabilizavimo funkcijų, yra šie [52]: a) vietos ir regioninės savivaldos subjektų didėjantis išsiskolinimas lemia kainų kilmą, tačiau tokio stabilizavimo naudos regionas neišvengiamai išplinta už tam tikros teritorinės savivaldybės ribų ir išsklaido makroekonominio stabilizavimo efektą; b) plačios teritorinių savivaldybių skolinimosi galimybės gali sąlygoti infliaciją ir kelti grėsmę kainų stabilumui; c) siekiant nacio-

nalinės valiutos stabilumo, reikalingas centralizuotas pinigų ir fiskalinės politikos įgyvendinimas šalyje; d) ekonomikos cikliniai svyravimai paprastai atsiranda visos šalies mastu, todėl ir reikia reaguoti į juos nacionaliniu lygiu.

Taigi, viena vertus, kai subnacionalinio valdymo subjektai pernelyg savarankiškai formuodami ir vykdydami savo biudžetus, t. y. teritorinėms savivaldybėms suteikta plati fiskalinė autonomija, arba, kitais žodžiais tariant, šalyje yra aukštas fiskalinės decentralizacijos lygis, valstybės valdžia gali tapti nepajėgi koordinuoti šalies makroekonomikos (pvz., pernelyg padidėjus teritorinių savivaldybių išskolinimui ir palūkanų sąnaudoms). Tačiau, kita vertus, žemas fiskalinės decentralizacijos lygis palaipsniui sukelia neigiamų padarinių: centralizuota šalies finansinė sistema yra nelanksti (vietinių problemų „perkėlimas“ į valstybės valdžios lygį sulėtina sprendimų

priėmimo procesus), mažiau demokratinė (vietinių reikalų specifiškumas užslopintas, nustelbtas), grasina individo laisvėms [68].

Visgi mokslininkai nėra vieningi, vertindami decentralizacijos ir ekonominio augimo sąsajas. Dalis mokslininkų [2; 27] teigia, kad decentralizacija skatina ekonomikos augimą, kiti [66; 67] mano, kad fiskalinės decentralizacijos plėtra neigiamai veikia šalies ūkį, o tretieji [11; 32; 62] konstatuoja, kad decentralizacija neturi jokios įtakos ekonominei gerovei. Visi šie prieštaringi decentralizacijos vertinimai dar kartą patvirtina teiginį, kad decentralizacijos pranašumai ir trūkumai atsiranda atsižvelgiant į konkrečią konjunkturą ir gali būti identifikuoti arba ne identifikuoti atsižvelgiant į mokslininkų parinktus decentralizacijos vertinimo kriterijus.

Apibendrintieji decentralizacijos privalumai ir trūkumai pateikti autorės sudarytoje 3 lentelėje.

3 lentelė. Decentralizacijos pranašumai ir trūkumai

Pranašumai	Trūkumai
<b>Decentralizacija ir viešųjų gėrybių teikimas</b>	
Ribojama viešojo sektoriaus plėtra.	Be efektyvios kontrolės ir stebėsenos sistemos gali nukentėti viešųjų gėrybių teikimo kokybė, kadangi valstybės tarnautojai priskiria sau politikos formavimo funkciją, gana laisvai interpretuodami politikos, projektų ir programų įgyvendinimą.
Piliečiams suteikiama daugiau galimybių daryti įtaką viešųjų sprendimų priėmimui.	Paslaugų kokybė gali nukentėti dėl nepakankamų administracinių gebėjimų ir resursų stokos. Skiriamų valstybės tarnautojų dalyvavimas formuojant viešąją politiką komplikuoja atskaitomybės rinkėjams principo taikymą.
Dėl geresnių galimybių reaguoti į vietinius poreikius ir atskaitomybės vietiniams gyventojams principo taikymo išauga viešųjų gėrybių kokybė.	Gali būti prarasti masto ekonomijos pranašumai.
Susiformuoja palankios sąlygos inovacijoms ir eksperimentams.	Gali atsirasti „mokesčių karai“ ir „mokesčių eksportas“, naudos „persilieėjimas“, „laisvo raitelio“ efektas
Mažėja korupcija.	Didėja korupcij.
Išauga viešųjų gėrybių įvairovė. Konkurencija tarp viešųjų gėrybių teikėjų skatina adaptuoti tik pačias geriausias viešųjų prekių ir paslaugų teikimo technikas.	Subnacionalinio valdymo institucijos yra mažiau patrauklios aukštos kvalifikacijos valstybės tarnautojams.
<b>Decentralizacija ir pajamų perskirstymas</b>	
Decentralizuotas pajamų perskirstymas ir plėtojama fiskalinė decentralizacija sudaro prielaidas stiprėti gyventojų iniciatyvoms kontroliuoti vietinę valdžią.	Decentralizavus pajamų perskirstymą, gali atsirasti segregacija ir netolygus pajamų perskirstymas individams ir teritorinėms savivaldybėms. Komplikuotesnis išlyginti fiskalinius pajėgumus atskiriems subnacionalinio valdymo subjektams.
<b>Decentralizacija ir makroekonominis stabilumas.</b>	
Spartėja ekonomikos augimas.	Lėtėja ekonomikos augimas.
Fiskalinė decentralizacija šalies finansų sistemą daro lankstesnę, sudaro sąlygas subnacionaliniams valdymo subjektams spręsti ekonomines problemas neimant lėšų iš valstybės biudžeto.	Silpnėja valstybių makroekonominio manevringumo galimybės nacionaliniu lygiu, gali atsirasti netolygi regioninė plėtra.

Taigi nėra vienintelio geriausio (de)centralizacijos modelio, kadangi pasaulyje egzistuoja daug įvairių vietos ir regioninių valdymo struktūrų, valdymo praktikų, politinių ir administracinių kultūrų. Šalys vykdo skirtingas reformas, skirtingais tempais, skirtinguose sektoriuose, iš skirtingų startinių pozicijų ir turėdamos skirtingus tikslus ir prioritetus. Siekiant suformuoti demokratiškesnę ir didesniu visuomenės dalyvavimu pagrįstą valdymą, didinti valdžios atstovų atskaitomybę ir atsakomybę piliečiams, užtikrinti didesnę viešųjų gėrybių ir jų vartotojų poreikių adekvatumą bei išlaikyti aukštą makroekonominio stabilumo lygį šalyje, būtina atsižvelgiant į konkrečios šalies kontekstą ieškoti optimalaus centralizavimo-decentralizavimo derinio.

### Išvados

Išanalizavus ir apibendrinus įvairių autorių decentralizacijos sampratą ir klasifikacijas, pagrindžiančias decentralizacijos aktualumą, daugiareikšmiškumą ir kompleksiskumą, galima konstatuoti, kad decentralizacija – tai daugiabriaunis reiškinys, apimantis laisvą veikimo laisvės (diskrecijos), funkcijų, atsakomybės ir išteklių perdavimą teritoriniams valstybės valdymo, subnacionalinio valdymo ir privataus sektoriaus subjektams, nevyriausybinėms organizacijoms.

Decentralizacija gali lemti tiek teigiamas, tiek neigiamas pasekmes. Išanalizavus įvairias mokslininkų pozicijas akcentuotina, kad nėra vienintelio geriausio (de)centralizacijos modelio, kadangi pasaulyje egzistuoja daug įvairių vietos ir regioninių valdymo struktūrų, valdymo praktikų, politinių ir administracinių kultūrų.

Siekiant suformuoti demokratiškesnę ir didesniu visuomenės dalyvavimu pagrįstą valdymą, didinti valdžios atstovų atskaitomybę ir atsakomybę piliečiams, užtikrinti didesnę viešųjų gėrybių ir jų vartotojų poreikių adekvatumą bei išlaikyti aukštą makroekonominio stabilumo lygį šalyje, būtina atsižvelgiant į konkrečios šalies kontekstą ieškoti optimalaus centralizavimo-decentralizavimo derinio.

### Literatūra

- Ahmad, J., Devarajan, S., Khemani, S., and Shah, S. Decentralization and Service Delivery. *World Bank Policy Research Working Paper*, 2005, No. 3603.
- Akai, N., and Sakata, M. Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State-level Cross-section Data for the United States. *Journal of Urban Economics*, 2002, Vol. 52, No. 1, 93-108.
- Astrauskas A. Decentralizacija vietos savivaldybėje: turinys ir formos. *Viešojo politika ir administravimas*, 2007, Nr. 20, 9-23.
- Baltušnikienė J. Fiskalinės decentralizacijos teoriniai ir metodologiniai aspektai. *Pinigų studijos*, 2004, Nr. 1, 89-102.
- Bardhan, P., and Mookherjee, D. Capture and Governance at Local and National Levels. *American Economic Review*, 2000, Vol. 90 (2), p. 135-139.
- Boex, J. An Introductory Overview of Intergovernmental Fiscal Relations. Georgia State University, Fiscal Policy Resource Center, 2001. <http://isp-aysps.gsu.edu/fprc/pofd/pofd1/boex2001.pdf> [2002-03-18].
- Breton, A. An Introduction to Decentralization Failure. *Conference on Fiscal Federalism*, International Monetary Fund, Washington, D. C., 2000.
- Cai, H., and Treisman, D. State Corroding Federalism. *Journal of Public Economics*, 2004, Vol. 88, No. 3-4, 819-843.
- Cohen, J., and Peterson, S. Methodological Issues in the Analysis of Decentralization, 1996. <http://www.cid.harvard.edu/hiid/555.pdf> [2007-05-12].
- Crook, R., and Manor, J. Democracy and Decentralization in Southeast Asia and West Africa: Participation, accountability, and performance, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Davoodi, H., and Zou, H. Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross Country Study. *Journal of Urban Economics*, 1998, Vol. 43, No. 2, 244-257.
- Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook*. Washington, D. C.: Center for Democracy and Governance Bureau for Global Programs, 2000
- Dunleavy, P., ir O'Leary, B. *Valstybės teorijos: liberaliosios demokratijos teorija*. Vilnius: Eugrimas, 1999.
- Ebel, R., and Yilmaz, S., Fiscal decentralization: Is It Happening? How Do We Know? Georgia State University, Fiscal Policy Resource Center, Principles of Fiscal Decentralization, 2001. <http://isp-aysps.gsu.edu/pa/pers/ebel2001.pdf> [2004-03-14].
- Eichenberger, R. The Benefits of Federalism and the Risk of Overdecentralization. *Kyklos*, 1994, Vol. 47, Issue 3, 403-420.
- Elias, E. The Implications of Electoral Competition for Fiscal Decentralization and Subnational Autonomy in Mexico, 1998. <http://209.85.135.104/search?q=cache:gTOtE5V-HFsJ:bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lasa98/Edmonds.pdf+spatial+decentralization+fiscal+decentralization&hl=lt&ct=clnk&cd=4&gl=lt> [2008-08-22].
- Evans, A. Decentralization: A Review of Staffing Practices in Eight Countries. Washington, D. C.: World Bank, 2004.
- Evdokimov V., and Starcev J. Mestnyje organy vlasti zarubežnyh stran. Pravovyje aspekty. Moskva: Spark, 2001.
- Falleti, T. A Sequential Theory of Decentralization: Latin American cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, 2005, Vol. 99, No. 3, 327-346.

20. Fisman, R., Gatti, R. Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries. *Journal of Public Economics*, 2002, No. 83, 325-345.
21. Garman, Ch., Haggard, St., and Willis, E., Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases. *World Politics*, 2001, No. 53, 205-236.
22. Gray, V. Innovation in the States: A Diffusion Study. *American Political Science Review*, 1973, Vol. 67, 1174-1185.
23. Hayek, F. A. *Individualizmas ir ekonominė tvarka*. Vilnius: Eugrimas, 2002.
24. Hooghe, L., and Marks, G. Types of Multi – Level Governance. *European Integration online Papers (EIoP)*, 2001, Vol. 5, No. 11. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm> [2005-04-12].
25. Huther, J., and Shah, A. Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization. *World Bank Policy Research Working Papers*, 1998, No. 1894.
26. Inman, R., and Rubinfeld, D. Rethinking Federalism. *The Journal of Economic Perspectives*, 1997, Vol. 11, No. 4, 43-64.
27. Jin, H., Qian Y., and Weingast B.R. Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style. *Journal of Public Economics*, 2005, Vol. 89, No. 9-10, p. 1719-1742.
28. Kaiser, K. Decentralization Reforms. *Analyzing the Distributional Impact of Reforms: A Practitioner's Guide to Pension, Health, Labor Market, Public Sector Downsizing, Taxation, Decentralization and Macroeconomic Modeling*, A. Coudouel, S. Paternostro (eds), Vol. 2. The World Bank, 2006.
29. Litvack, J., Ahmad, J. and Bird, R. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington, D. C.: World Bank, 1998.
30. Mačiulytė J. ir Ragauskas P. *Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link?* Vilnius: Versus Auris, 2007.
31. Manor, J. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, DC: The World Bank, 1999.
32. Martinez-Vazquez, J., and McNab, R. Cross-Country Evidence on the Relationship Between Fiscal Decentralization, Inflation, and Growth. *National Tax Association Proceedings: Ninety-Fourth Annual Conference*, 2002, 42-48.
33. McLure, Ch. Comment on “The Dangers of decentralization” by Prud’homme. *World Bank Research Observer*, 1995, Vol. 10, No.2, p. 221 – 226.
34. Mello, L., and Barenstein, H. Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis. *Working Paper WP/01/71*. Washington, D. C.: International Monetary Fund, 2001.
35. Musgrave, R. A. *The Theory of Public Finance*. New York et al.: McGraw-Hill Book Company, 1959.
36. Neven, I. Background paper on “Decentralization”. Institute Alterra, 2002. <http://www.metla.fi/eu/cost/e19/neven.pdf> [2007-09-12].
37. Oates, W. Fiscal Decentralization and Economic Development. *National Tax Journal*, 1993, Vol. 46, No. 2, 237-243.
38. Ostrom, E., Schroeder, L., and Wynne, S. *Institutional Incentives and Sustainable Development. Infrastructure Policies in Perspective*. San Francisco: Oxford, 1993.
39. Prud’homme, R. The Dangers of Decentralization. *World Bank Research Observer*, 1995, Vol. 10, No.2, 201-220.
40. Putnam, R. The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. *The American Prospect*, 1993, No. 13, 35-42.
41. Raipa A. „Naujoji viešoji vadyba“ efektyvumo metodologijoje. Kn.: A. Raipa (red.). *Naujoji viešoji vadyba*, Kaunas: Technologija, 2007, 25-38.
42. Raipa A. ir Backūnaitė E. Decentralizacijos reformų teoriniai ir taikomieji aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*, 2004, Nr. 7, 23-32.
43. Rimas J. Fiskalinės decentralizacijos plėtojimas. *Inžinerinė ekonomika*, 1999a, Nr. 3 (14), 22-30.
44. Rimas J. Vietinė valdžia savarankiška tiek, kiek ji valdo savo finansus. *Kauno diena*, 1999b spalio 28, 18.
45. Rodden, J. The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World. *American Journal of Political Science*, 2002, Vol. 46, No. 3, 670-687.
46. Romeris M. *Valstybė ir jos konstitucinė teisė. Trečia dalis: Valstybės formos ir konstituciniai režimai. Unitarinė valstybė ir valstybiniai junginiai*. Vilnius: MRU, 2008.
47. Rondinelli, D. Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries. *International Review of Administrative Science*, 1980, Vol. 47, No. 2, 133-145.
48. Rondinelli, D., Nellis, J., and Cheema, Sh. Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience. *Staff Working Paper No. 581*. Washington, D. C.: World Bank, 1984.
49. Rushforth, D., Boudier, F., and Lacey, E. *Managing Across Levels of Government*. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), 1997.
50. Sanguinetti, P. Intergovernmental Transfers and Public Sector Expenditures : A Game Theoretic Approach. *Estudios de Economia*, 1994, Vol. 21, No. 2, 179-212.
51. Seabright, P. Accountability and Decentralization in Government: An Incomplete Contracts Model. *European Economic Review*, 1996, No. 40 (1), 61-89.
52. Shah, A., Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or For Worse? World Bank, 1997. <http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/documents/shah.anwar.pdf> [2002-04-22].
53. Sharma, Ch. K. Decentralization Dilemma: Measuring the Degree and Evaluating the Outcomes. *Indian Journal of Political Science*, 2006, Vol. LXVII, No. 1, 49-64.
54. Shleifer, A., Vishny, R. Corruption. *Quarterly Journal of Economics*, 1993, Vol. 108, 599-617.
55. Silverman, J. *Public Sector Decentralization*. Washington, D. C.: World Bank, 1992.

56. Smoke, P. *Fiscal Decentralization in Developing Countries: a Review of Current Concepts and Practice*. United Nations Research Institute for Social Development. 2001.
57. Tabellini, G. Constitutional Determinants of Government Spending. Bocconi University, 2000. <ftp://ftp.igier.unibocconi.it/wp/2000/162.pdf> [2007-09-12].
58. Tanzi V., and Schuknecht L. *The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries*. Washington, D. C.: International Monetary Fund, 1995.
59. Tanzi, V. Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. *Annual Bank Conference Development Economics 1995*. The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, 1996.
60. Tanzi, V. On Fiscal Federalism: Issues to Worry About. *Conference on Fiscal Federalism*, International Monetary Fund, Washington, D.C., 2000.
61. Ter-Minassian, T., Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview. *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997.
62. Thornton, J. Fiscal Decentralization and Economic Growth Reconsidered. *Journal of Urban Economics*, 2007, Vol. 61, No. 1, 64-70.
63. Tiebout, Ch. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 1956, No. 64 (5), 416-424.
64. Treisman, D. Decentralization and the Quality of Government. *Conference on Fiscal Federalism*, International Monetary Fund, Washington, D. C, 2000.
65. *World Resources 2002-2004. Decisions for the Earth: Balance, Voice, and Power*. United Nations Development Programme. Washington, D. C.: World Bank, World Resources Institute, 2003.
66. Xie, D., Zou, H., and Davoodi, H. Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States. *Journal of Public Economics*, 1999, Vol. 45, No. 2, 228-239.
67. Zhang, T., and Zou, H. Fiscal Decentralization, Public Spending and Economic Growth in China. *Journal of Public Economics*, 1998, Vol. 67, 221-240.
68. Žilinskas G. Valstybinės valdžios politinė – teritorinė organizacija ir jos formos. Kn.: A. Raipa (red.). *Viešasis administravimas*. Kaunas: Technologija, 2001.

Jūratė Baltušnikienė

### **Decentralization of Public Governance System: Content, Advantages and Disadvantages**

#### Summary

The article analyzes the variety of definitions, types and sorts, used to characterize the decentralization, advantages and disadvantages of decentralization. Conceptions and classifications of types and sorts of decentralization by different authors are compared; similarities and differences of conceptions and classifications are identified. Advantages and disadvantages of decentralization are discussed based on the classic scheme for division of public governance competencies into three groups, i. e., allocation of public goods, redistribution of income and macroeconomic stabilization. A generalized list of advantages and disadvantages of decentralization is presented.

## Šiuolaikinės apskričių ir regionų valdymo problemos Lietuvos Respublikoje

Gintaras Žilinskas

*Kauno technologijos universitetas  
K. Donelaičio g. 20, 44239 Kaunas*

*Siekiant nustatyti Lietuvos Respublikos apskričių ir regionų valdymo transformacijų kryptis po 2008 m. rinkimų į Seimą, straipsnyje analizuojamos politinių partijų rinkimų programos, valdančiosios koalicijos sutarties ir Vyriausybės programos nuostatos. Atkreipiamas dėmesys į dabartinės Vyriausybės programą, kurioje nurodyta, kad apskritys bus naikinamos, pasisakoma už apskričių viršininkų administracijų funkcijų perdavimą savivaldybėms, planuojama suteikti savivaldos teisę regionams, formuojant jų valdymo institucijas laikantis delegavimo principo.*

**Raktažodžiai:** *apskritis, regionas, apskrities valdymas, regiono valdžia, valdymo reforma.*

**Keywords:** *county, region, county governance, regional government, management reform.*

### Įvadas

Lietuvos Respublikos administraciniuose teritoriniuose vienetuose susiformavusios dvi skirtingos valdymo sistemos: savivaldos sistema, organizuojama žemesnės pakopos administraciniuose vienetuose – savivaldybėse, ir vietos valdymo sistema, organizuojama aukštesnės pakopos administraciniuose vienetuose – apskrityse. Pastarąją sistemą organizuoja Lietuvos Respublikos Vyriausybė (toliau – LRV). Lietuvoje dar funkcionuoja regionų valdymo sistema, kuri neatsiejamai susijusi su pagrindine vietos valdymo institucija – apskrities viršininko administracija. Ji taip pat susijusi su savivaldos sistemos institucijomis. Regionų valdymo sistemą galima vadinti kvazivaldymo sistema, funkcionuojančia vientisoje valstybės teritorijos dalyje (ne administraciniame teritoriniame vienetė).

Jau kuris laikas vyksta diskusijos apskričių ir regionų valdymo pertvarkymo klausimais, kurios tai suintensyvėja, tai apimsta. Šioms problemoms spręsti priimtas ne vienas sprendimas. Deja, vėliau jie tikslinami arba jų vykdymas nukeliamas vėlesniam laikui. Vienas iš postūmių, atgaivinančių diskusijas apskričių valdymo reformavimo klau-

simais, paprastai yra Lietuvos Respublikos Seimo (toliau – LRS) rinkimai. Tai pasakytina ir apie 2008 m. rudenį vykusius LRS rinkimus, vėliau vykusį valdančiosios koalicijos formavimą ir LRV programos rengimą ir tvirtinimą.

Vienas iš svarbiausių apskričių valdymo reformavimo klausimų yra jo demokratizavimas. Tai, kad valdant apskritį ir regioną trūksta demokratijos ir atsakomybės, rodo jų nedidelis įnašas į politiką tiek teritoriniu, tiek nacionaliniu lygiais. Tačiau galimos įvairios apskričių ir regionų valdymo reformų demokratizavimo kryptys. Jos aptartos šio straipsnio autoriaus straipsnyje „Regionų valdymo reformų kryptys Lietuvos Respublikoje“ [25].

Apskričių ir regionų valdymo pertvarkymas yra susijęs ir su daugelio kitų problemų sprendimu. Pavyzdžiui, būtina apibrėžti apskrities (aukštesniojo administracinio teritorinio vieneto) ir regiono (vientisos valstybės teritorijos dalies) santykį, funkcijų pasiskirstymą tarp šių administracinių teritorinių vienetų administracijų ir savivaldybių ir pan. Šiame straipsnyje analizuojami su apskričių valdymo pertvarkymais susiję klausimai pagrindinį dėmesį skiriant apskričių valdymo demokratizavimui.

Šio straipsnio tikslas – identifikuoti LR apskričių ir regionų valdymo transformacijų kryptis po 2008 m. rinkimų į LRS. Siekiant nustatyti galimas vietos ir regiono valdymo transformavimo kryptis, straipsnyje analizuojamos LR politinių partijų rinkiminės programos, valdančiosios koalicijos sutarties ir penkioliktosios LRV veiklos programos nuostatos apie apskričių ir regionų valdymą, taip pat siekiama nustatyti

*Gintaras Žilinskas* – Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedros docentas, socialinių mokslų daktaras.

E. paštas [gintaras.zilinskas@ktu.lt](mailto:gintaras.zilinskas@ktu.lt)

Straipsnis įteiktas redakcijai 2009 m. vasario mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2009 m. kovo mėn.

LRS, LRV ir Vidaus reikalų ministerijos (toliau – VRM) pirmuosius praktinius žingsnius transformuojant apskričių ir regionų valdymą.

### **Valdančiosios koalicijos politinių partijų rinkimų programų nuostatos apskričių ir regionų valdymo klausimu**

Politinių partijų 2008 m. rinkimų į LRS programos analizuojamos eilės tvarka pagal tai, kiek jose vietos skiriama apskričių ir regionų valdymo reformai ir kaip detalai nurodomos šių reformų įgyvendinimo kryptys. Tuo aspektu keturių būsimos valdančiosios koalicijos partijų programos akivaizdžiai skiriasi. Viename poliuje yra Tėvynės Sąjungos-Lietuvos krikščionių demokratų (toliau – TS-LKD) programa, kurioje plačiausiai ir konkrečiausiai apibūdinami siekiami apskričių ir regionų valdymo pertvarkymai, o kitame – pati trumpiausia Tautos prisikėlimo partijos (toliau – TPP) programa, kurioje apie tai net neužsimenama. Tarp šių programų atitinkamai išsidėsto Liberalų ir centro sąjungos (toliau – LICS) ir Lietuvos Respublikos Liberalų sąjūdžio (toliau – LRLS) programos.

*TS-LKD partijos rinkimų programos* [21] antrosios dalies *Valstybės rekonstrukcija* pirmojo skyriaus *Valstybės valdymo pertvarka* ketvirtajame poskyryje *Dabartinės valstybės valdymo sistemos ir valstybės tarnybos problemų sprendimas* nurodytos šios (beje, jos ir anksčiau buvo keliamos) regioniniu lygmeniu atsirandančios problemos:

- a) nereikalingas mokesčių mokėtojų lėšų švaistymas;
- b) atitinkamų valstybinio valdymo funkcijų ir igaliojimų, finansavimo, reikalingo jiems vykdyti, neperdavimas apskričių viršininkams:
  - centrinėms institucijoms priklausiusių, tačiau apskričių viršininkams perduotinių funkcijų tolesnis palikimas ministerijų ir kitų centrinių institucijų žinioje,
  - centrinių institucijų lygiagretaus regioninių padalinių tinklo sukūrimas ir (arba) tolesnis tokio dubliuojančio tinklo kūrimas, užuot kai kurių savo funkcijų regioninį vykdymą koordinavus su apskričių viršininkų administracijomis;
- c) iki galo nesubalansuotas funkcijų tarp vietos savivaldos institucijų ir apskričių administracijų pasidalijimas ir vykdymas; tai neretai trukdo konstruktyvų tarpusavio bendradarbiavimą [21, p. 26–27];
- d) savivaldos stygius regioniniu lygmeniu [21, p. 35].

Šios partijos nuomone, viena iš trijų svarbiausių krypčių pertvarkant valstybės valdymo sistemą yra realaus subsidiarumo principo įgyvendinimas [21, p. 28]. Šio principo įgyvendinimas glaudžiai susijęs su savivaldos ir regionine reforma: a) funkcijų persikirstymo ir b) regiono valdymo institucijų formavimu.

Net trijose programose vietose deklaruojama nuostata apie apskričių administracijų funkcijų perdavimą savivaldybėms [21, p. 32, 34, 35]. Savivaldybėms turi būti perduotos visos funkcijos, kurias jos gali vykdyti, kartu su finansiniais resursais. Tačiau neperduodamos funkcijos, kurios tiesiogiai siejasi su regiono vystymu. Remiantis šia programa, mažinant apskričių administracijų vykdomas funkcijas, turėtų išlikti tos, kurių reikia, norint: a) vykdyti bendrą vieningą nacionalinę politiką atskirose srityse; b) apsaugoti piliečius nuo galimos vietos valdžios savivalės [21, p. 35].

Tos programos antrosios dalies antrojo skyriaus *Savivaldos reforma – žmogui tarnaujanti vietos valdžia* ketvirtajame poskyryje *Regionų savivalda ir administracinė reforma* apibrėžtas apskričių ir regionų valdymo pertvarkymo tikslas - siekti tolesnės ekonominės ir kitokios regioninės plėtros tolygumo ir nurodyti numatomus to pertvarkymo būdą ir eiga, regionų skaičių ir regiono valdymo institucijas.

*TS-LKD partijos rinkimų programoje* rašant apie apskritis ir regionus vartojamos „pertvarkymo“ ir „reformos“ sąvokos. Apie apskričių likvidavimą ar panaikinimą neužsimenama. Teiginys: „...stengdamiesi tolygiai plėtoti visus regionus pertvarkysime apskričių sistemą, negriaudami esamos teritorinės struktūros, bet pirmiausia mažindami jų funkcijas, o vėliau jas jungdami į stambesnius ekonominius junginius – regionus“ [21, p. 34], leidžia daryti išvadą, kad apskričių ir regionų pertvarkymas, jų reforma turėtų vykti palaipsniui, etapais. Galima nustatyti du apskričių ir regionų reformos etapus: iš pradžių mažinamos apskričių funkcijos, o po to apskritis jungiamos į regionus. Pažymėtina, kad ši partija teigia: „pertvarkysime apskričių sistemą, negriaudami esamos teritorinės struktūros“ [21, p. 35]. Ši nuostata galėtų reikšti, jog apskritis ir toliau išliks LR administraciniu teritoriniu vienetu. Tačiau, atsižvelgiant į tai, kad a) antrojo skyriaus ketvirtojo poskyrio pavadinime rašoma: „<...> administracinė reforma“ [21, p. 34]; b) regionai integruos po dvi tris apskritis ir c) apskritis taps „tik regiono padaliniais“, kyla abejonų dėl apskrities išlikimo administraciniu teritoriniu vienetu. Aiškaus atsakymo į šį klausimą rinkimų programoje nėra. Kad ir kaip būtų, TS-LKD savo rinkimų programoje nepasisako už apskričių panaikinimą. Be to, neapibrėžtas būsimasis apskričių statusas.

Todėl galima daryti prielaidą, kad, įgyvendinus šios partijos numatomą administracinę reformą, Lietuvos teritorijoje gali būti sudaryti šie trys valstybės teritorijos administraciniai vienetai: savivaldybės, apskritys ir regionai, atskirai išskiriant apskričių ir regionų teritorijas. Apskritis liktų regiono padalinys, apskrities valdymo institucijos taptų regiono valdymo institucijų padaliniais.

*TS-LKD partijos rinkimų programoje* nurodoma, kad apskritys galėtų būti integruojamos į 4 stambesnius ekonominius regionus:

1. Rytų regioną: Vilniaus – Utenos apskritys.
2. Vidurio – Pietų regioną: Kauno – Alytaus – Marijampolės apskritys.
3. Šiaurės regioną: Šiaulių – Panevėžio apskritys.
4. Vakarų regioną: Klaipėdos – Telšių – Tauragės apskritys [21, p. 35].

Šios programos analizė sudaro prielaidas nustatyti galimas regiono ir jo padalinių – apskričių valdymo institucijas, jų formavimo tvarką ir funkcijas. Regione turėtų būti sudaromos ir veikti šios institucijos:

- a) regionų valdžios institucija,
- b) savivaldybių tarybų narių suvažiavimas,
- c) regiono viršininkas,
- d) regiono viršininko pavaduotojas,
- e) regiono viršininko administracija.

Programoje nurodoma, kad kuriamų regionų valdžia turėtų būti arba demokratiškai renkama institucija, t. y. tiesiogiai renkama, arba savivaldybių tarybų deleguota institucija.

Programos analizė rodo, kad TS-LKD dar nėra galutinai apsisprendusi dėl regionų valdžios institucijos sudarymo tvarkos ir paties šios institucijos pavadinimo. Tačiau ši partija įsitikinusi, kad regioninės politikos sėkmei užtikrinti reikalingas legitimiskumas, esantis demokratiame mandate [14, p. 39]. Šios programos antrojo skyriaus ketvirtojo poskyrio pavadinime akcentuojama regionų savivalda [21, p. 34]. Visa tai leidžia teigti, jog regionams planuojama suteikti savivaldos teisę ir taip išspręsti savivaldos stygiaus regioniniu lygmeniu problemą. Vadinasi, Lietuvoje turėtų atsirasti dviejų pakopų teritorinės savivaldos sistema.

Pažymėtina, jog programoje nedetalizuojama savivaldybių tarybų narių suvažiavimo sudėtis ir jo sušaukimo tvarka. Tačiau šios institucijos pavadinimas rodo, kad suvažiavime turėtų dalyvauti visi regione esančių savivaldybių tarybų nariai, o ne jų atstovai. Pagal planuojamus sudaryti regionus, šiuose suvažiavimuose dalyvautų: Rytų regione – 374, Vidurio – Pietų regione – 474, Šiaurės regione – 373, Vakarų regione – 339 savivaldybių tarybų nariai. Svarbiausios savivaldybių tarybų narių suvažiavimo

funkcijas turėtų būti šios: a) svarbiausių regiono plėtros klausimų svarstymas; b) regiono viršininko rinkimas; c) regiono viršininko pavaduotojų rinkimas. Regiono viršininko administracija turėtų susikcentruoti į užimtumo, gyventojų pajamų ir verslo sąlygų, nelygybės mažinimą ir tolygų regiono vystymą. Ji neturėtų vykdyti funkcijų, susijusių su gyventojų poreikių tenkinimu. Vadinasi, regiono viršininkas būtų vykdomoji regiono institucija. Regiono viršininko pavaduotojas vadovautų regiono padaliniai, kuris veiktų buvusios apskrities teritorijoje. Jį rinktų savivaldybių tarybų narių suvažiavimas, kuriam jis ir būtų atsakingas.

Pateiktoji analizė rodo, kad TS-LKD partija pasiryžusi demokratizuoti regionų valdymą, suteikiant jiems savivaldos teisę. Neaišku, kaip apskričių reforma ir regionų demokratizavimas bus suderintas su *Lietuvos Respublikos Konstitucijos* [8] nuostata, kad „aukštesniuose administraciniuose vienetuose ... valdymą organizuoja Vyriausybė“ (123 str. 1 d.). Beje, *TS-LKD partijos rinkimų programoje* teigiama, kad „apskričių viršininkai negalėjo užtikrinti Konstitucijoje numatyto valstybinio aukštesniųjų administracinių vienetų valdymo principo“ [21, p. 27]. Programoje neaiškinama, ar bus keičiama *Lietuvos Respublikos Konstitucija* [8], nes numatomos reformos prieštarautų Konstitucijos 123 straipsnio pirmosios dalies nuostatai. Beje, pagal numatomų regiono valdymo institucijų veiklos formas, išskyrus savivaldybių tarybų narių suvažiavimą, jos tapачios dabar funkcionuojančioms apskričių institucijoms. Aišku, skiriasi jų sudarymo tvarka.

*LICS rinkimų į LR Seimą programos* dalyje *Turtingi regionai – turtinga Lietuva* nurodoma, kad „Lietuvos regioninė politika turi būti grindžiama veiksmingomis valstybės, regionų ir savivaldybių ekonominės plėtros priemonėmis“ [6]. Ekonominės plėtros priemonės neminimos.

Šios programos dalyje *Mažiau valdžios – efektyvi Lietuva* nurodomi išsipareigojimai viešojo administravimo sektoriuje, tarp jų išsipareigojimai apskričių reformos srityje. Nurodoma, kad savivaldybėms turi būti perduotos apskričių funkcijos, išskyrus tik regioninių projektų koordinavimą. Regioninių projektų koordinavimas paliekamas apskritims. Vadinasi, galima teigti, jog ši partija nepasisako už apskričių panaikinimą. Toliau nurodomas išsipareigojimas „vykdyti apskričių funkcijų ir struktūrų reformą“ [6]. Čia dar kartą pakartotas, tik bendresne forma (nenurodyta, kam perduoti apskričių funkcijas), teiginys apie apskričių funkcijų perdavimą. Šioje programos dalyje nurodomas ir vienos konkrečios funkcijos – žemės nuosavybės ir

žemėtvarkos klausimai – perdavimas savivaldybėms. Užsimeriant, kad turėtų būti vykdoma ir apskričių valdymo struktūrų reforma, jos turinys programoje neatskleidžiamas. Šioje programos dalyje sąvoka „regionas“ visiškai neminima.

LRLS rinkimų programoje [9] sąvokos „regionas“, „regiono institucijos“ neminimos, o sąvoka „apskritis“ paminėta vieną kartą. Programos dalies *Veiksmingas viešasis administravimas* penktajame skyriuje *Savivaldai ir bendruomenėms suteiksime galios* yra vienintelė nuostata apie apskritis: „Pa-

naikinsime apskritis, jų funkcijas perduosime savivaldybėms“. Taip LRLS aiškiai pasisako už apskričių panaikinimą. Visos apskričių funkcijos turėtų būti perduotos savivaldybėms. Numatoma apskričių panaikinimo tvarka neatskleista.

Politinių partijų programų analizė rodo, kad TS-LKD, LICS ir LRLS pasiryžusios vykdyti gana radikalias apskričių ir regionų reformas (žr. 1 lentelę). Šios trys partijos vieningai sutaria dėl kai kurių apskričių administracijų funkcijų perdavimo savivaldybėms.

1 lentelė. Politinių partijų rinkimų į LRS 2008 m. programų nuostatos dėl apskričių ir regionų valdymo reformų

<i>Politinės partijos</i>	<i>Institucijos, kurioms siūloma perduoti apskričių administracijų funkcijas</i>	<i>Apskričių likimas</i>	<i>Apskričių ir regionų skaičius</i>	<i>Apskričių ir regionų institucijos</i>	<i>Apskričių ir regionų valdymo institucijų sudarymas</i>	<i>Apskričių ir regionų savivalda</i>
TS – LKD	Savivaldybėms, regionams, valstybės valdžios institucijoms	Lieka (regiono padalinys)	4	Regionų valdžios institucija, savivaldybių tarybų narių suvažiavimas, regiono viršininkas, regiono viršininko pavaduotojas, regiono viršininko administracija	Rinkimai arba delegavimas	Regionų savivalda (netiesiogiai)
LICS	Savivaldybėms, išskyrus regioninių projektų koordinavimą	Lieka	–	Apskričių struktūrų reforma	–	–
LRLS	Savivaldybėms	Naikinamos	–	–	–	–
TPP	–	–	–	–	–	–
LSDP	Racionalus funkcijų paskirstymas teritorinėms valstybinėms administravimo institucijoms ir įstaigoms bei teritorinėms savivaldybėms	Lieka	–	Regioninio vystymo taryba	Demokratinio valdymo principų diegimas apskrityse	–
KDP+J	Savivaldybėms	Naikinamos	–	–	–	–
PTIT	–	Naikinamos	4 (kraštai)	–	–	Regionų savivalda (netiesiogiai)
LLRA	Savivaldybėms	Lieka	–	–	–	–

TS-LKD ir LICS pasisako už apskričių išsaugojimą. Jos abi taip pat sutinka, jog turi būti vykdoma apskričių ir regionų valdymo institucijų reforma. LRLS teigia, kad apskritis turi būti panaikinta. Apie regionus ir jų valdymą rašoma tik TS-LKD

rinkimų programoje. Ši partija vienintelė savo programoje deklaruoja regionų savivaldą. Ji taip pat vienintelė savo programoje nurodo, kokios turėtų būti apskrities ir regiono valdymo institucijos ir jų sudarymo forma.

## Apskričių ir regionų valdymo problema opozicinių politinių partijų rinkimų programose

*Lietuvos socialdemokratų partijos* (toliau – LSDP) rinkimų į LRS programoje [13] du kartus pakartota nuostata apie išskirtinį dėmesį regioninei politikai.

LSDP nuostatos apie apskričių ir regionų valdymo reformas išdėstytos programos dalies *Valstybės valdymas ir savivalda* skyriuje *Viešojo valdymo tobulinimas ir regionų plėtros politikos įgyvendinimas*. Pradžioje nurodomas bendras partijos tikslas valstybės valdymo srityje: tobulinti valstybės valdymą, užtikrinti valstybės valdymo efektyvumą [13]. Po to vardijami pagrindiniai nacionalinės regionų vystymo politikos tikslai. LSDP išpaireigoja siekti šių tikslų:

- a) mažinti ekonominius ir socialinius sričių vystymosi skirtumus;
- b) skatinti plėtrą probleminėse teritorijose;
- c) įtraukti vietos savivaldybes į nacionalinės regionų plėtros politikos formavimą ir įgyvendinimą;
- d) tinkamai koordinuoti nacionalinės regionų plėtros politikos priemones su regionine ES politika.

LSDP rinkimų programoje išryškintos šios apskričių ir regionų valdymo pertvarkymų kryptis:

1. Racionaliai paskirstyti funkcijas tarp centrių ir teritorinių valstybinių administravimo institucijų ir įstaigų bei teritorinių savivaldybių. Pažymėtina, jog vartojamas bendras terminas – „teritorinės valstybinės administravimo institucijos“. Jis apima ir apskričių valdymo institucijas. Atskirame punkte nurodomas vienos konkrečios funkcijos perdavimo atvejis: Vyriausybės atstovams turėtų būti perduodama dalis valstybinės priežiūros (kontrolės) funkcijų, kurias šiuo metu atlieka apskričių viršininkai ir jų administracijos.

2. Didinti regioninės plėtros tarybų vaidmenį. Šis vaidmuo turėtų būti didinamas: a) sprendžiant gyventojams aktualius regioninės reikšmės klausimus; b) įgyvendinant nacionalinę regionų plėtros politiką; c) plečiant įgaliojimus, planuojant ir administruojant Europos Sąjungos (toliau – ES) struktūrinę paramą. Tai galima vertinti ir kaip regioninės plėtros tarybų kompetencijos nustatymą.

3. Laipsniškas demokratinio valdymo principų diegimas apskrityse. Programoje ši bendro pobūdžio nuostata nedetalizuojama. Žodžio „laipsniškas“ vartojimas leidžia nedviprasmiškai teigti, jog greitų, staigių pokyčių apskričių valdyme nebus. Nors ir nedetalizuojami demokratinio valdymo principai, jie pirmiausia turbūt sietini su apskrities

atstovaujama institucija ir jos formavimo tvarka – rinkimais.

4. Sudaryti kelis stambesnius funkcinius regionus. Juose turėtų būti: a) kuriamos regioninės inovacinės sistemos ir b) sėkmingiau plėtojamas regiono tradicinis smulkusis ir vidutinis verslas. Reikia pastebėti, kad nuostata apie stambesnius funkcinius regionus nedetalizuojama.

Pagal LSDP programą, ši partija nesirengia daryti radikalių pakeitimų apskričių ir regionų valdyme. Turėtų išlikti dabar esančios apskritys ir regionai, juose funkcionuojančios institucijos ir tik papildomai sudaryti funkciniai regionai. Pažymėtina, jog programoje net nevartojamas terminas „reforma“, kai rašoma apie apskritis ir regionus.

*Koalicijos „Darbo partija + jaunimas“* (toliau – KDP+J) rinkimų į LRS programos [5] įvadinėje dalyje, kurioje apibūdinama „bendra situacija šalyje“, išsakomas kritiškas požiūris į vykdomą regioninę politiką ir vietos valdymą apskrityse. Programoje yra šie du teiginiai:

- a) „nepakankamai vykdoma regionų socialinių ir ekonominių skirtumų mažinimo programa“;
- b) „apskričių administracijos nepagerino administracinio valdymo, o tik sudarė papildomas problemas Lietuvos gyventojams“ [5].

*KDP+J rinkimų programoje* administracinė teritorinė reforma neminima. Šios programos dalyje *Valstybės valdymas, regioninė politika ir savivalda* pateikiami šie siūlymai:

1. Panaikinti apskričių viršininko administracijas (neaišku, ar tai reškia ir apskričių panaikinimą).
2. Parengti ir įvykdyti regioninės politikos reformą.

KDP+J, kaip ir daugelio kitų partijų, programoje yra nuostata apie funkcijų perskirstymą. Nurodoma, kad savivaldybėms turėtų būti perduodamos funkcijos, susijusios su savivaldybės gyventojų poreikių tenkinimu žemės ir miškų ūkio, žemėtvarkos, švietimo, socialinės apsaugos, viešosios tvarkos palaikymo, sveikatos priežiūros, kultūros ir kultūros paveldo priežiūros ir kitose srityse. Nors programoje neminima, kas tas funkcijas turėtų perduoti, atsižvelgiant į tai, kad siūloma panaikinti, galima daryti prielaidą, kad tai turėtų būti apskričių viršininko administracijos.

*Partijos Tvarka ir teisingumas* (toliau – PTIT) rinkimų į LRS programos [15] dalyje *Valstybė* yra siūlymas panaikinti apskritis kaip atskirą teritorinį vienetą. Šioje nuostatoje vienintelį kartą programoje paminėtas apskrities pavadinimas. PTIT programos

dalyje *Savivalda* rašoma tik apie regionus, o apie jų valdymą visiškai neužsimenama. Regionus siūloma vadinti kraštais. Jie turėtų tapti „pagrindiniais šalies ūkio plėtos, švietimo ir tradicinės kultūros saugojimo ir raidos centrais, aktyviai dalyvaujančiais Europos Sąjungos regioninėse programose“ [15]. PTIT rinkimų programoje apie tai, kad regionams būtų suteikta savivaldos teisė tiesiogiai nerašoma. Tačiau tai, kad nuostatos apie regionus yra programos dalyje, pavadintoje *Savivalda*, galima daryti prielaidą, jog ši partija pasisako už regionų savivaldą. PTIT programoje yra nurodytas regionų (kraštų) skaičius. Siūloma įteisinti keturis regionus (kraštus): a) Žemaitiją, b) Aukštaitiją, c) Dzūkiją ir d) Suvalkiją.

*Lietuvos lenkų rinkimų akcijos* (toliau – LLRA) rinkimų programos [7] dviejose vietose nurodoma, kad siekiama išsaugoti egzistuojantį valstybės teritorijos administracinį suskirstymą. Programos dalyje, pavadintoje *Savivalda ir administracinė reforma*, nurodoma, kad „bet kurie teritoriniai administraciniai pakeitimai galimi tik įvykus referendumui šiuo klausimu“ [7], o dalyje *Tautiniai santykiai* teigiama, kad „nauji administraciniai vienetai gali būti sudaromi tik vietos gyventojams bei jų atstovams sutikus“ [7]. Siekis išsaugoti esančią administracinę teritorinę struktūrą grindžiamas ne racionalaus valdymo būtinumu, tradicijų išsaugojimo argumentais ar pan., o LLRA įsipareigojimu rinkėjams, kad „istoriškai susiformavusi kompaktiškai Vilniaus krašte gyvenanti lenkų bendruomenė negali būti centrinės valdžios skaidoma bei skirstoma“ [7].

*LLRA rinkimų programoje* taip pat yra nuostata apie kai kurių apskričių viršinininkų administracijų funkcijų perdavimą savivaldybėms. Antai programoje rašoma, kad „savivaldybės pasirengusios perimti žemėtvarką, mokesčių administravimą bei kitas apskritims dirbtinai atiduotas funkcijas“ [7]. Apie funkcijų žemėtvarkos srityje grąžinimą savivaldybėms minima ir programos dalyje *Žemės ūkis*.

Apibendrinus opozicinių politinių partijų rinkimų programų analizės rezultatus (žr. 1 lentelę), galima teigti, kad LSDP ir LLRA pasisako už apskričių išsaugojimą, PTIT siūlo naikinti apskritis, o KDP+J – naikinti apskričių viršinininko administracijas. Iš opozicinių partijų vienintelė LSDP aiškiai deklaruoja nuostatą apie apskričių valdymo demokratizavimą, netiesiogiai išreiškia tokią nuostatą ir PTIT. Ši jų nuostata iš esmės sutampa su TS-LKD nuostata apie regionų savivaldą. Kitos dvi opozicinės partijos apie apskrities ir regiono savivaldą ar valdymo demokratizavimą savo programose nerašo. KDP+J, PTIT ir LLRA programose nėra nuostatų apie apskričių ir regionų valdymo institucijų

reformavimą. Kaip ir valdančiosios partijos, opozicinės partijos vienokia ar kitokia forma pasisako už dalies apskričių funkcijų perdavimą savivaldybėms. Tik TS-LKD ir PTIT savo programose nurodo regionų (kraštų) skaičių – 4.

### **Apskritys ir regionai *Permainų koalicijos sutartyje***

TS-LKD, TPP, LRLS ir LICS po eilinių Seimo rinkimų 2008 m. lapkričio 17 d. sudarė *Permainų koalicijos sutartį* [18]. Jos trečiojoje dalyje nurodyta, kad minėtos partijos „tariasi dėl esminių valstybinės valdžios institucijų pertvarkymų“ [18]. Šią nuostatą detalizuoja sutarties priedai: *Permainų koalicijos sutarties priedas Nr. 3: Koalicijos susitarimas dėl ministerijų sistemos ir jų valdymo pertvarkos* [17] ir *Permainų koalicijos sutarties priedas Nr. 8: Koalicijos susitarimas dėl apskričių reformos* (toliau – *Susitarimas dėl apskričių reformos*) [16].

Tai, kad koalicijos sutarties atskirame priede išdėstytos apskričių reformos nuostatos, aiškiai parodo TS-LKD, TPP, LRLS ir LICS prioritetus pertvarkant valstybės valdžios institucijas.

*Susitarimo dėl apskričių reformos* [16] analizė sudaro prielaidas nustatyti numatomos apskričių valdymo reformos būdą, tikslą, terminą, etapus ir jų terminus bei turinį, apskričių (būsimųjų regionų) skaičių. Pagal šį susitarimą apskričių valdymo sistema turėtų būti reformuojama reorganizacijos būdu. Pagrindinis reorganizavimo tikslas – apskričių valdymą pertvarkyti į europiniais principais paremtą regionų valdymą. Numatoma, kad reorganizacija turėtų būti pradėdama nedelsiant ir baigiama iki ateinančių savivaldos rinkimų, kurie vyks 2011 m.

*Susitarime* aiškiai išdėstytos šios principinės nuostatos:

- a) visos apskritys yra reorganizuojamos;
- b) Lietuvoje veiks ne daugiau kaip 5 apskritys;
- c) apskričių reorganizacija bus baigta iki artimiausių savivaldos rinkimų 2011 m.;
- d) apskričių valdymas bus pakeistas į europietišką regionų valdymą.

Tačiau apskričių reformos turinys *Susitarime* tik iš dalies atskleidžiamas. Kaip minėta, pagrindinis reformos tikslas – įgyvendinti europiniais principais paremtą regionų valdymą. Tačiau *Susitarime* europietiško regionų valdymo turinys neatskleidžiamas. Nuostatų dėl europietiško regionų valdymo nėra ir koaliciją sudariusių partijų rinkimų programose, ir LRV veiklos programoje [10].

Aiškiai neapibrėžtas ir apskričių bei regionų tarpusavio ryšys. *Permainų koalicijos sutarties* [18]

aštuntojo priedo pavadinimas *Koalicijos susitarimas dėl apskričių reformos* suponuoja, kad bus vykdoma apskričių reforma. Tačiau šio priedo tekste vartojamos „apskričių valdymo“, „regionų valdymo“, „regionų darinių“, „apskričių darinių“ sąvokos. Jo pirmojoje dalyje teigiama, kad apskričių valdymas pertvarkomas į regionų valdymą. Antrosios dalies „a“ punkte rašoma: „nuo 2009 m. liepos 1 d. Lietuvoje veiks 4-5 apskritys (būsimoji regionai), kurios pradės veikti po artimiausių savivaldos rinkimų 2011 metais [16]. Todėl kyla klausimai: Ar apskritys reorganizuojamos į regionus? Ar bus siekiama panaikinti apskrities kaip aukštesniojo administracinio vieneto, kuriame valdymą organizuoja Vyriausybė, statusą? Ar išliks apskrities – LR teritorijos administracinio vieneto pavadinimas? Gal šis pavadinimas bus pakeistas regiono pavadinimu? Lieka neaišku, kaip keisis regiono ir jo institucijų statusas. Šiais klausimais didesnio aiškumo suteikia tik trečiosios dalies nuostata apie skiriamus apskričių vadovus. Tai vienintelė institucija, minima *Susitarime dėl apskričių reformos* [16], tačiau pagal LRV veiklos programą, jos turi nelikti.

*Susitarime* nurodoma, kad reorganizacija bus vykdoma etapais. Pirmasis etapas pavadintas reorganizacijos etapu. Šis etapas turėtų trukti nuo *Permainų koalicijos sutarties* [18] sudarymo dienos, t. y. nuo 2008 m. lapkričio 17 d. iki 2009 m. liepos 1 d. Tame etape turėtų būti:

1. Seime priimtas *Apskričių reorganizavimo įstatymas*, kuriuo turėtų būti įteisinta, kad „nuo 2009 m. liepos 1 d. Lietuvoje veiks 4-5 apskritys“, t. y. turės būti nurodytas apskričių skaičius. Apskričių skaičius turėjo būti patikslintas iki 2008 m. gruodžio 10 d.

2. Atliktas nuoseklus apskričių funkcijų auditas ir šių funkcijų persikirstymas, laikantis principinės nuostatos, kad tai, ko netvarko Vyriausybė, tvarko savivaldybės, o ne tarpiniai regionų ar apskričių dariniai. Šis principas buvo įtvirtintas TS-LKD rinkimų programoje. Šie darbai turėtų būti atlikti iki 2009 m. liepos 1 d.

3. Parengtas tikslus grafikas, pagal kurį iki 2010 m. sausio 1 d. turėtų būti persikirstytos tos dabar vykdomos apskričių funkcijos, kurių nebus spėta persikirstyti iki 2009 m. liepos 1 d. Tai taip pat turėtų būti atlikta iki 2009 m. liepos 1 d.

4. Parengtas įstatymas, kuris nustatys, kaip apskričių valdymas bus pakeistas į europietišką regionų valdymą. Toks įstatymas taip pat turėtų būti parengtas iki 2009 m. liepos 1 d.

Antrasis etapas, kurio pavadinimas nenurodytas, turėtų trukti nuo 2009 m. liepos 1 d. iki 2010 m. sausio 1 d. Šiuo laikotarpiu turėtų būti persikirstytos tos

dabar vykdomos apskričių funkcijos, kurių nebus spėta persikirstyti iki 2009 m. liepos 1 d.

Kiti etapai *Susitarime* nenurodyti, nors apskričių valdymas turi būti baigtas pertvarkyti iki artimiausių savivaldos rinkimų 2011 m.

Koalicijos partneriai apskričių reformą buvo pasirengę pradėti nedelsiant. Per 24 dienas buvo planuota priimti *Apskričių reorganizavimo įstatymą*. Jis nepriimtas. Kad *Susitarime* numatyti terminai įgyvendinti apskričių valdymo reformas yra nepamatuoti, galima spręsti iš koalicijos partnerių partijų programų nuostatų apskričių ir regionų reformos klausimais. Jose galima išvelgti bendrą partijų nuostatą dėl apskričių / regionų valdymo reformos būtinumo, aktualumo, bet pačios reformos turinys programose nėra aiškiai nurodytas, gal išskyrus TS-LKD rinkimų programą.

*Susitarime dėl apskričių reformos* [16] nėra nuostatų apie apskričių ir regionų savivaldą ar jų valdymo demokratizavimą. Šio *Susitarimo* trečiosios dalies nuostata „nauji apskričių vadovai skiriami į pareigas...“ [16] prieštarauja TS-LKD rinkimų programoje deklaruojamam teiginiui apie regionų savivaldą [21, p. 34].

Suprantama, kad sutartyje dėl koalicijos sudarymo ir jos trumpame aštuntajame priede numatytos tik esminės, principinės apskričių reformos gairės, todėl gal ir nereikėtų tikėtis išsamaus reformos aprašymo. Jis turėtų būti nurodytas kituose dokumentuose, pavyzdžiui, LRV programoje.

### **Apskričių ir regionų valdymo pertvarkymo nuostatos penkioliktosios LRV veiklos programoje**

2008 m. gruodžio 9 d. Seimo patvirtintoje *Penkioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos programoje* [10] permainos valstybės valdymo srityje išdėstytos šios programos trečiojoje dalyje *Septynių esminių permainų 2008–2009 metais planai* ir ketvirtajame dalyje *Vyriausybės 2008–2012 metų veiklos strategijos pagrindinės nuostatos*. Pastarojoje programos dalyje išdėstytos ir apskričių bei regionų reformos pagrindinės nuostatos.

*LRV veiklos programoje* užfiksuoti šie Vyriausybės įsipareigojimai valstybės valdymo pertvarkos srityje:

- a) parengti ir įgyvendinti naują valstybės valdymo sistemos modelio koncepciją, kuri:
  - būtų adekvati esamai situacijai,
  - atitiktų strateginius valstybės ir LRV politinius prioritetus,
  - būtų orientuota į rezultatus ir vartotoją;
- b) tobulinti atskiras valstybės valdymo sistemos posistemas ar atskiras jos dalis;

- c) tobulinti valdymo institucijų sistemos sandarą ir modernizuoti jų vidaus struktūrą;  
 d) spręsti klausimus, kylančius dėl institucijų vietos valdymo sistemoje ir jų funkcijų apibrėžimo [10].

Minėtos bendros valstybės valdymo pertvarkos nuostatos taikytinos ir apskričių bei regionų valdymo reformai. Be jų, *LRV veiklos programoje* yra specialių apskričių ir regionų valdymo reformai įgyvendinti skirtų nuostatų (žr. 2 lentelę).

2 lentelė. Penkioliktosios LRV veiklos programos ir valdančiosios koalicijos politinių partijų rinkimų programų nuostatos apie apskričių ir regionų reformą

<i>Penkioliktosios LRV veiklos programos nuostatos</i>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Panaikinamos apskritys.</li> <li>• Įkuriami regionai.</li> <li>• Apskričių funkcijos perduodamos savivaldybėms.</li> <li>• Paliekamos regionams atstovaujančios regionų plėtros tarybos.</li> <li>• Regionų valdymo institucijos sudaromos laikantis delegavimo principų iš savivaldybių tarybų narių.</li> <li>• Tobulinama LR administracinė teritorinė struktūra: regionai – NUTS 2.</li> </ul>			
<i>Valdančiosios koalicijos politinių partijų rinkimų programų nuostatos</i>			
TS-LKD	LICS	LRLS	TPP
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apskritys tampa regiono padaliniais.</li> <li>• Savivaldybėms, regionams, valstybės valdžios institucijoms perduodamos apskričių funkcijos.</li> <li>• Regione sudaromos ir veikia regionų valdžios institucija, savivaldybių tarybų narių suvažiavimas, regiono viršininkas, regiono viršininko pavaduotojas, regiono viršininko administracija.</li> <li>• Regionų valdžia turi būti arba demokratiškai renkama, arba savivaldybių tarybų deleguota institucija.</li> <li>• Apskritys „galėtų būti“ integruojamos į 4 regionus.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vykdoma apskričių struktūrų reforma.</li> <li>• Savivaldybėms perduodamos apskričių funkcijos, išskyrus regioninių projektų koordinavimą.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Panaikinamos apskritys</li> <li>• Apskričių funkcijos perduodamos savivaldybėms.</li> </ul>	–

*LRV veiklos programos* trečiojoje dalyje svarbiausi darbai valstybės valdymo pertvarkos srityje 2009 m. sugrupuoti į šias keturias grupes:

1. Strateginio planavimo sistemos pertvarka.
2. Teritorinio valdymo pertvarka (joje keturiais punktais išdėstytos nuostatos dėl apskričių ir regionų reformos).
3. Ministerijų sistemos ir valdymo pertvarka.
4. Savivaldos pertvarka [10].

LRV įsipareigoja įgyvendinti *Permainų koalicijos sutarties* [18] aštuntąjį priedą *Susitarimą dėl apskričių reformos* [16]. Vadinasi, šis sutarties priedas yra LRV veiklos programos sudėtinė dalis.

Galima teigti, kad per 2009 m. LRV turi pasirengti teritorinio valdymo arba konkrečiai apskričių ir regionų pertvarkai. Tai yra turi būti priimti šiai pertvarkai įgyvendinti reikalingi teisės aktai. LRV veiklos programoje konkrečiai nurodoma, kad per 2009 m. turi būti: a) sukuriami pagrindai būsimai Lietuvos regionų valdymo struktūrai; b) tobulinamas Lietuvos Respublikos teritorinis valdymas; c) parengiamas reformų paketas, leisiantis po 2013 m. pertvarkyti Lietu-

vos teritorinę statistinę struktūrą ir suformuoti regionus, atitinkančius ES teritorinių statistinių vienetų nomenklatūros antrąjį lygį (NUTS 2); d) parengiamas apskričių atliekamų funkcijų perskirstymo modelis: funkcijos, kurios gali būti įgyvendinamos vietos lygiu, perduodamos savivaldybėms, o valstybė išlaiko tik funkcijas, kurių reikia norint vykdyti bendrąją nacionalinę politiką atskirose srityse [10].

LRV veiklos programos teiginį, kad turi būti suformuoti regionai, atitinkantys ES teritorinių statistinių vienetų nomenklatūros antrąjį lygį (NUTS<sup>1</sup> 2) [10], galima vertinti kaip tam tikrą *Susitarimo dėl apskričių reformos* [16] nuostatos apie „europiniais principais paremtą regionų valdymą“ konkretinamą.

Trijų lygių NUTS regionų sistemoje Lietuvos apskritys priklauso NUTS 3 lygiui. Norint, kad Lietuvos apskritys ar regionai priklausytų NUTS 2 lygiui, jose turėtų gyventi nuo 800 tūkst. iki 3 mln. gyventojų [1]. Vadinasi, Lietuvoje galima sufor-

<sup>1</sup> NUTS – Teritorinių statistinių vienetų nomenklatūra (angl. *The Nomenclature of Territorial Units for Statistics*).

muoti daugiausia 4 administracinius vienetus, atitinkančius NUTS 2 lygį.

Lyginant *Susitarimo dėl apskričių reformos* [16] vykdymo terminus su *Penkioliktosios LRV veiklos programoje* [10] nurodytais terminais, galima pastebėti, jog pastarojoje jie yra nukeliami toliau. Pavyzdžiui, daugumos priemonių, kurių įgyvendinimo terminas *Susitarime* buvo numatytas 2011 m., Vyriausybės programoje nukeliamas į 2013 m. Tai rodo, kad apskričių reforma nukeliama vėlesniam laikui.

Be jau minėto apskričių reorganizacijos tikslo, nurodyto *Susitarime dėl apskričių reformos* [16], *LRV veiklos programoje* nurodomas ir kitas teritorinio valdymo pertvarkos tikslas – pertvarkyti Lietuvos teritorinę statistinę struktūrą. Tai susiję su regionų, atitinkančių NUTS 2 lygį suformavimu. Galima teigti, kad šie du tikslai vienas kitam neprieštarauja. Antrasis tikslas papildo pirmąjį, kuris daug platesnis.

*LRV veiklos programoje* aiškiai ir nedviprasmiškai nurodoma, kad apskritys bus panaikintos [10, p. 9]. *Susitarime dėl apskričių reformos* [13] dar buvo tam tikrų neaiškumų dėl apskričių likimo. Tiksliau – nenurodoma, kad apskritys naikinamos. *LRV veiklos programoje* šio neaiškumo nebelyka. Antra vertus, tarp šių dokumentų yra tam tikras prieštaravimas. *Susitarime* rašoma apie apskričių reorganizavimą (1–2 d.), o ne likvidavimą ar panaikinimą, kaip tai nurodyta *LRV veiklos programoje*. *Programoje* kalbama apie apskričių panaikinimą ir kaip administracinių teritorinių vienetų, ir kaip vietinio valdymo sistemos aukštesnės pakopos vienetuose (apskirtyse), kurios institucija yra apskrities viršininkas. Vadinas, šioje programoje užfiksuota LRCS rinkimų programos nuostata dėl apskričių panaikinimo. Kaip minėta, TS-LKD ir LRLS rinkimų programose šios nuostatos nebuvo (žr. 2 lentelę).

Dėl regionų valdymo *LRV veiklos programoje* užfiksuotos šios nuostatos:

1. Paliekamos regionams atstovaujančios regionų plėtros tarybos [10, p. 21] (jos jau funkcionuoja nuo 2002 m.).

2. Regionų valdymo institucijos nuo 2011 m. bus sudaromos laikantis delegavimo principų iš savivaldybių tarybų narių [10, p. 22]. Vadinas, norima išplėsti delegavimo principo taikymą sudarant regiono valdymo institucijas, nes šis principas taikomas nuo 2002 m. sudarant regionų plėtros tarybas. Regionų plėtros tarybas galima apibūdinti „kaip valdžios paribyje esantį darinį“ [19, p. 179]. Jos turėtų gauti naują demokratinį teisėtumą [3, p. 646]. Tiesa, savivaldybių tarybų deleguoti jų nariai ir dabar sudaro

daugumą regionų plėtros tarybos narių, išskyrus apskrities viršininką ir iš dalies merus. Merai, nors ir renkami tarybos narių, bet į regionų plėtros tarybas patenka pagal pareigas.

*LRV programoje* apsispręsta dėl regionų valdymo institucijų sudarymo taikant delegavimo principą, nes TS-LKD rinkimų programoje dar buvo nurodyta ir kita alternatyva – rinkimai (žr. 2 lentelę).

*LRV veiklos programa* aiškiai neatsako į klausimą, ar bus sukurta dviejų pakopų teritorinė savivaldos sistema, nes programoje vienur nurodoma, kad regionų valdymo institucijos, t. y. ir atstovaujamosios, ir vykdomosios, sudaromos laikantis delegavimo principų iš savivaldybių tarybų narių, o kitur rašoma apie regiono valdymą, o ne savivaldą

### **LRS ir VRM veikla apskričių ir regionų reformos srityje**

Naujosios kadencijos Seimas pirmaisiais savo veiklos mėnesiais jokių dokumentų, susietų su apskričių reforma, neparengė ir nepriėmė. 2009 m. sausio 21 d. LRS Valstybės valdymo ir savivaldybių komitetas surengė išvažiuojamąjį posėdį M. Romerio universitete, kurio metu aptarė Lietuvos regionų valdymo ir valstybės tarnybos sistemos teisinio reglamentavimo perspektyvas [11].

*Vidaus reikalų ministerijos 2009 m. veiklos priemonių plane* [12], įgyvendinant *Vidinės savivaldybių decentralizacijos koncepcijos įgyvendinimo 2007–2010 metų priemonių planą* [23], numatyta iki 2009 m. rugsėjo 30 d. parengti ir LRV pateikti Apskrities valdymo įstatymo pakeitimo įstatymo projektą.

2009 m. sausio 22 d. VRM vadovų ir savivaldybių merų susitikime, be kitų klausimų, aptartas ir pasirengimas teritorinei reformai. Ministras nurodė, kad, įgyvendinant LRV programoje numatytą teritorinio valdymo pertvarką, bus parengtas apskričių atliekamų funkcijų persikirstymo modelis, savivaldybėms perduotos funkcijos, kurios gali būti įgyvendinamos vietos lygiu. Valstybė išlaikys tik tas funkcijas, kurių reikia vykdant bendrąją nacionalinę politiką atskirose srityse ir užtikrinant valstybinę priežiūrą. Apskritys bus panaikintos įkūrus regionus ir apskričių funkcijas perdavus savivaldybėms bei įvertinus išpareigojimus ES [24].

Atsižvelgus LRS ir VRM veiklą apskričių ir regionų valdymo srityje, galima daryti išvadą, kad šiuo metu politikai ir valstybės tarnautojai dar tik siekia išsiaiškinti galimas apskričių panaikinimo ir regionų valdymo reformų kryptis, būdus, jų galimą turinį. Nesvarbu net ir tai, kad, anot A. Bakavecko, „dar prieš steigiant apskritis (1994 m.) buvo suabe-

jota jų reikalingumu“ [2, p. 211], „apskričių steigimas tikslingumo požiūriu sukėlė daug ginčų visuomenėje ir tarp specialistų“ [2, p. 207]. Pabrėžtina, kad, net ir praėjus pusantro dešimtmečio nuo šios „problemiškos“ institucijos įsteigimo, vis dar nėra susitarta dėl jos likimo. Galima rasti svarių paaškinimų, kodėl reformos šioje srityje vykdomos ne taip greitai, kaip numatyta *Susitarime dėl apskričių reformos* [13], kuri yra ir LRV veiklos programos sudėtinė dalis: krizės įveikimo plano rengimas, biudžeto tvirtinimas, mokesčių sistemos reforma ir kt. Dėl to apskričių ir regionų valdymo reformos pradžia bus uždelsta.

## Išvados

1. Visos į LRS po 2008 m. rinkimų patekusios politinės partijos, išskyrus TPP, rinkimų programose daugiau ar mažiau dėmesio skyrė apskričių / regionų valdymo transformavimo klausimams. Šių problemų sprendimui skiriamas dėmesys ir valdančiosios koalicijos sutartyje, ir penkioliktosios LRV veiklos programoje. Visiems minėtiems dokumentams būdinga tai, kad nuostatos apie apskričių / regionų valdymo reformas yra bendro pobūdžio, fragmentiškos, neišsamios, nekonkrečios, dažnai joms trūksta aiškumo.

2. Politinių partijų programose, koalicijos sutartyje ir LRV veiklos programoje sprendžiamos apskričių likimo (naikinti ar reformuoti), apskrities ir regiono tarpusavio santykių, apskričių / regionų skaičiaus, apskričių / regionų savivaldos (valdymo demokratizavimo), apskričių / regionų valdymo institucijų ir jų sudarymo tvarkos, apskričių funkcijų perdavimo savivaldybėms problemos.

3. Į valdančiąją koaliciją įeinančių TS-LKD ir LICS rinkimų programose netiesiogiai pasisakoma už apskričių išsaugojimą, o LRLS siūlė apskritis naikinti. Opozicinė LSDP ir LLRA rinkimų programoje pasisakė už apskričių išsaugojimą. PTIT nurodė, kad apskritis reikia naikinti, o KDP+J siūlė panaikinti apskrities viršininko administraciją. Partijos, nepasisakiusios už apskričių panaikinimą, kartu nurodė, kad jų valdymas turi būti reformuojamas. Jeigu koalicijos sutartyje dar konkrečiai nekalbama apie apskričių naikinimą, tai LRV programoje aiškiai nurodyta, kad apskritis bus panaikinta.

4. Apskritis turėtų pakeisti regionai. Neaišku, ar jiems bus suteiktas administracinio teritorinio vienetų statusas. Tik dvi politinės partijos – TS-LKD ir PTIT – rinkimų programose nurodė, kad turi būti sudaryti 4 regionai, koalicijos sutartyje – 4–5 regionai. Norint realizuoti LRV nuostatą apie regionus, atitinkančius NUTS 2 lygį, atsižvelgiant į da-

bartinį Lietuvos gyventojų skaičių, gali būti suformuoti ne daugiau kaip 4 regionai.

5. TS-LKD, LICS ir LSDP rinkimų programose yra nuostatų apie apskričių / regionų valdymą. Plačiausiai apie regiono valdymą rašoma TS-LKD programoje: nurodomos regiono institucijos, jų funkcijos ir sudarymo tvarka. LICS apsiriboja nuostata apie būtinumą vykdyti apskričių struktūrų reformą, LSDP – didinti plėtros tarybų vaidmenį. LRV veiklos programoje minima dabar veikianti regionų plėtros taryba.

6. TS-LKD ir LSDP rinkimų programose aiškiai deklaruojama nuostata apie apskričių / regionų valdymo demokratizavimą. TS-LKD programoje rašoma apie regionų savivaldą, o LSDP programoje – apie demokratinių valdymo principų diegimą apskrityse. Netiesiogiai regionų savivalda nurodoma ir PTIT programoje. TS-LKD nurodo galimą alternatyvą formuojant regionų valdymo institucijas: rinkimus arba delegavimą. Pagal LRV veiklos programą, regionų valdymo demokratizavimo kryptis yra delegavimo principo taikymas formuojant jame veikiančias institucijas.

7. Siekiant demokratizuoti regionų valdymą, linkstama į tai, kad jiems būtų suteikta savivaldos teisė. Regiono institucijos turėtų būti sudaromos taikant delegavimo principą (savivaldybių tarybos deleguotų savo narius). Atsisakoma tiesioginių ar netiesioginių regiono valdymo institucijų rinkimų. Kryptama į tai, kad LR turėtų būti suformuota dviejų pakopų teritorinė savivaldos sistema, kurią sudarytų savivaldybės ir regionai.

8. Kyla abejonių, ar pavyks greitai ir sėkmingai įvykdyti numatomas regionų valdymo demokratinizavimo reformas. Valdančiajai koalicijai jau nepavyko koalicijos sutartyje nurodytais terminais pradėti numatytas reformas. Dabartiniu metu LRS nariai, LRV ir VRM tarnautojai dar tik aiškinasi, kaip realiai įgyvendinti bendro pobūdžio koalicijos sutarties ir LRV programos nuostatas apie apskričių panaikinimą ir regionų valdymo demokratizavimą.

## Literatūra

1. Basic principles of the NUTS. [http://74.125.43.100/translate\\_c?hl=lt&sl=en&u=http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/basicnuts\\_regions\\_en.html&prev=/search%3Fq%3Dnuts%2Bregions%26hl%3Dlt&usg=ALkJrhgu-9vIVIQGiMs4yCg9S55U\\_plALQ](http://74.125.43.100/translate_c?hl=lt&sl=en&u=http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/basicnuts_regions_en.html&prev=/search%3Fq%3Dnuts%2Bregions%26hl%3Dlt&usg=ALkJrhgu-9vIVIQGiMs4yCg9S55U_plALQ) [2009-01-20].
2. Bakaveckas A. *Lietuvos vykdomoji valdžia*. Vilnius: Eugrimas, 2007.
3. Desai, V. Imrie, R. The New Managerialism in Local Governance: North – South dimensions. *Third World Quarterly*, 1998, Vol. 19(4), 635–650.

4. 10 Tautos prisikėlimo partijos nuostatų. <http://www.prisikelimopartija.lt/partija/nuostatos/menu/667.html> [2009-01-26].
5. Koalicijos „Darbo partija + jaunimas“ rinkimų į 2008–2012 m. Lietuvos Respublikos Seimą programa. [http://www.darbopartija.lt/files/docs/2008-2012\\_programa.doc](http://www.darbopartija.lt/files/docs/2008-2012_programa.doc) [2009-01-27].
6. Liberalų ir centro sąjungos 2008 metų rinkimų į LR Seimą programa. [http://www.lics.lt/naujienos/Liberalu\\_ir\\_centro\\_sajungos\\_2008\\_metu\\_rinkimu\\_i\\_LR\\_Seima\\_PROGRAMA](http://www.lics.lt/naujienos/Liberalu_ir_centro_sajungos_2008_metu_rinkimu_i_LR_Seima_PROGRAMA) [2009-01-24].
7. Lietuvos lenkų rinkimų akcijos rinkimų Programa – 2008. <http://www.awpl.lt/index.php?action=page&id=327&lng=lt> [2009-01-26].
8. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.
9. Lietuvos Respublikos Liberalų sąjūdžio Rinkimų programa 2008. [http://www.liberalusajudis.lt/index.php/rinkimai/rinkimu\\_programa/56298](http://www.liberalusajudis.lt/index.php/rinkimai/rinkimu_programa/56298) [2009-01-26].
10. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“. *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 146-5870.
11. Lietuvos Respublikos Seimo savaitė (2009 01 19–2009 01 23). [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_bin?p\\_id=335498](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_bin?p_id=335498) [2009-01-20].
12. Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro įsakymas „Dėl Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos 2009 metų veiklos priemonių plano ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės kontroliuojamų pavedimų vykdymo kontrolės“. [http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu\\_failai/Bendrasis\\_dep/2008-12-31/081231\\_Nr1v-491.doc](http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu_failai/Bendrasis_dep/2008-12-31/081231_Nr1v-491.doc) [2009-01-20].
13. Lietuvos socialdemokratų partijos 2008 metų rinkimų į Lietuvos Respublikos Seimą programos nuostatos. <http://www.lsdpl.lt/lt/index.php/component/content/article/575-programos-nuostatos-pilnas> [2009-01-24].
14. Marquand, D., Tomaney, J. Regional government and sustainability, 2001, *New Economy*. Nr. 1, 36–41.
15. Partijos Tvarka ir teisingumas 2008 metų rinkimų į Lietuvos Respublikos Seimą programa. <http://www.ldp.lt/index.php?id=432> [2009-01-26].
16. Permainų koalicijos sutarties priedas NR. 8. Koalicijos susitarimas dėl apskričių reformos. [http://www.tsa-junga.lt/uploads/files/dir59/dir2/0\\_0.php](http://www.tsa-junga.lt/uploads/files/dir59/dir2/0_0.php) [2009-01-16].
17. Permainų koalicijos sutarties priedas Nr. 3. Koalicijos susitarimas dėl ministerijų sistemos ir jų valdymo pertvarkos. [http://www.elta.lt/zinute\\_pr.php?inf\\_id=934856&tipas=Issaugoti&fvardas=-3k-](http://www.elta.lt/zinute_pr.php?inf_id=934856&tipas=Issaugoti&fvardas=-3k-) [2009-01-25].
18. Permainų koalicijos sutartis. <http://svencionys.tsajunga.lt/?p=53> [2009-01-16].
19. Peters, G. B. *Biurokratijos politika*. Vilnius: Pradai, 2002.
20. Tautos prisikėlimo partijos programa (švari politika Lietuvai). <http://www.prisikelimopartija.lt/partija/programa/menu/665.html> [2009-01-26].
21. Tėvynės Sąjungos-Lietuvos krikščionių demokratų rinkimų programa. [http://www.tsajunga.lt/index.php/rinkimu\\_programa/359](http://www.tsajunga.lt/index.php/rinkimu_programa/359) [2009-01-24].
22. Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto Seimo I (rudens) sesijos darbų programa. <http://www3.lrs.lt/docs2/WEVSLJMF.DOC> [2009-01-20].
23. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl vidinės savivaldybių decentralizacijos koncepcijos įgyvendinimo 2007–2010 metų priemonių plano patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 95-3830.
24. VRM vadovų ir savivaldybių merų susitikime – tiesioginių merų rinkimų, apskričių reformos ir BPC plėtros klausimai. [http://www.vrm.lt/index.php?id=131&backPID=4&tt\\_news=1971&](http://www.vrm.lt/index.php?id=131&backPID=4&tt_news=1971&) [2009-01-24].
25. Žilinskas G. Regionų valdymo reformų kryptys Lietuvos Respublikoje. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*, 2004, Nr. 32, 233–245.

Gintaras Žilinskas

## Contemporary Problems of Governance Transformation of Counties and Regions in Lithuania

### Summary

Aiming to identify the trends of county and regional governance transformation after the Parliamentary elections of 2008, the article analyses the guidelines of the following documents: the election programmes of different political parties, the agreement of the ruling coalition, and the Government Programme. The discussion regarding the future of the counties is finalized in the Government Programme, which states that counties have to be dissolved. It is stated that the Government speaks up for the assignment of the county functions to municipalities; it is planned to give self-government rights to regions; institutions of the regions should be formed on the principle of delegation. A two tier territorial self-government system should be formed in Lithuania. The article shows that a detailed plan of implementation of the county and regional governance reform does not yet exist.

## Administracinės reformos Rusijos valdomoje Lietuvos teritorijoje XVIII a. pabaigoje – XIX a. pradžioje

Antanas Šenavičius

*Kauno technologijos universitetas  
K. Donelaičio g. 20, 44239 Kaunas*

Vainius Smalskys

*Mykolo Romerio universitetas  
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius*

*Straipsnyje analizuojami administraciniai pertvarkymai carinės Rusijos valdomoje Lietuvos teritorijoje XVIII a. pabaigoje - XIX a. pradžioje. Teigiama, kad carinė Rusija, aneksavusi Lietuvą, ėmėsi pertvarkyti okupuoto krašto administracinę teritorinę skirstymą, naujinti buvusius ir kurti naujus valstybinius valdymo institutus, tarp jų ir iki padalijimų galiojusią teisę, apriboti gyventojų teises. Pažymima, kad griauinant buvusią administracinę valdymo sistemą, Lietuvoje buvo pradėtas diegti Rusijos carų autokratiškas centralizuoto administracinio valdymo modelis.*

**Raktažodžiai:** *Lietuva, carinė Rusija, administracinės reformos, valdymo sistema.*

**Keywords:** *Lithuania, Czarist Russia, administrative reforms, system of governance.*

### Įvadas

Abiejų Tautų Respublika Rusijos imperijos įtakon pateko dar XVIII a. pradžioje. Po nesėkmingų bandymų pasipriešinti 1717 m. vadinamajame Nebyliajame seime Rusijos caro vyriausybė ėmė daryti įtaką šalies politikai bei administraciniams pertvarkymams. Lietuvos ir Lenkijos bajorams buvo uždrausta burtis į konfederacijas, apribotos reformos, etmonų valdžia, labai sumažinta kariuomenė. Caras Petras I privertė pasirašyti sutikimą, kad Lietuvos Didžioji Kunigaikštystė turės ne daugiau kaip 6 tūkst., o Lenkijos Karalystė – 18 tūkst. karių [24, p. 28]. Dėl to Respublika nebegalėjo nepaklusti Rusijos ir iškilusios Prūsijos diktatui. Tai Rusijos protektorato, trukusio beveik 5 dešimtmečius, pradžia. Prasidėjęs atviras Rusijos (ir iš dalies Prūsijos ir

Austrijos) kišimasis į Lietuvos ir Lenkijos vidaus (politinius ir administracinius) reikalus tesėsi iki jų valstybingumo netekimo. Rusijos pasiuntinys Respublikoje N. Repninas (1734-1801), kuris rezidavo Varšuvoje, sprenddamas politinius ir administraciniuose klausimus turėjo daugiau galių negu karalius ir sava valdžia.

1772 m. rugpjūčio 5 d. Austrija, Prūsija ir Rusija Peterburge pasirašė trišalę Lietuvos ir Lenkijos valstybių žemių padalijimo konvenciją [14, p. 179–180]. Po pirmojo Abiejų Tautų Respublikos padalijimo buvo įvykdytos šios administracinės reformos: iš Rusijai tekusių Šiaurės Rytų LDK teritorijų ir Latgalos buvo sudarytos dvi gubernijos – Mogiliovo ir Pskovo, joms paskirti gubernatoriai. Šios dvi gubernijos sudarė Gudų (Baltarusijos) generalguberniją [10, p. 30]. Jekaterina II naujai paskirtiems gubernatoriams išleido plačią instrukciją dėl naujai prijungtų žemių valdymo, kurioje, be kita ko, buvo rašoma: „Miestams kol kas palikite jų teises bei privilegijas ir nei vienam iš jų nedrauskitė prašyti mus tas teises patvirtinti“ [19, p. 221]. Tas „kol kas“ truko apie dvejus metus. Visoje Rusijoje gyvenantiems katalikams valdyti buvo numatyta įsteigti vieną vyskupiją [23, p. 7].

Nepaisydami vis didėjančios Rusijos įtakos, Vilniaus universiteto mokslininkai profesorai J. Stroi-

*Antanas Šenavičius* – Kauno technologijos universiteto Teisės katedros docentas, socialinių mokslų daktaras.

E. paštas antanas.senavicius@ktu.lt

*Vainius Smalskys* – Mykolo Romerio universiteto Viešojo administravimo katedros vedėjas, docentas, socialinių mokslų daktaras.

E. paštas vainius.smalskys@gmail.com

Straipsnis įteiktas redakcijai 2008 m. rugsėjo mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2009 m. vasario mėn.

novskis, J. Marchlevskis ir kt. modeliavo Lenkijos ir Lietuvos valstybės ateities santvarką. J. Stroinovskis tvirtino, kad centrinė valdžia turi būti stipri, tačiau nebūtinai turi būti stiprus valdovas. Taigi jis pasisakė ne už absoliutizmo įtvirtinimą, bet už konstitucinę monarchiją. Buvo tikimasi konstitucija sustiprinti vykdomosios valdžios vertikale. Tačiau dėl išorinių (Rusijos) veiksnių to padaryti nepasisėkė.

1793 m. sausio 23 d. Peterburge Rusija ir Prūsija pasirašė antrojo Abiejų Tautų Respublikos pasidalijimo aktą. Austrija, kariavusi tuo metu su Prancūzija, padalijimo procese nedalyvavo. Šiuo aktu Rusijai atiteko kairiakrantė Ukraina, visa Minsko vaivadija, rytinė dalis Vilniaus vaivadijos su Breslauja, kai kuriuos Naugarduko ir Bresto vaivadijų sritys su Pinsku, Nesvyžiumi, Slucku. Prūsija gavo vakarines Lenkijos žemes su Gdansku, Torune ir Poznane. Naujai užgrobtose žemėse Rusija vėl įvykdė administracinius-teritorinius pertvarkymus. Jas suskirstė į tris gubernijas: Minsko, Breslavo ir Iziaslavo (vėliau Voluinės) [29, p. 10],[ 28, p. 12]. Lietuvos katalikų dvasininkų žemės valdos buvo paskelbtos Rusijos izdo nuosavybe. Keli dvarai buvo atimti iš vienuolynų, beveik visų savo valdų neteko Unitų bažnyčia [22, p. 220].

Respublikoje brendo nepasitenkinimas, buvo rengiamasi sukilimui. Rusijos kariuomenės sukilimą numalšino. Anot E. Aleksandravičiaus ir A. Kulakausko, sukilimo pralaimėjimas reiškė ne tik Lietuvos ir Lenkijos valstybingumo pabaigą, bet ir tam tikros visuomeninės-politinės santvarkos baigtį [1, p. 14].

Daugelis istorikų, tyrinėdami Abiejų Tautų Respublikos raidą po trijų valstybės padalijimų, analizuoja pokyčius socialinėje ir politinėje srityse. Šio straipsnio tikslas – išsamiai išanalizuoti Lietuvos administracinius pertvarkymus, prijungus jos teritoriją prie carinės Rusijos

## **Lietuvos valdymo (administravimo) pertvarkymai**

Rusijos kariuomenei okupavus LDK teritoriją iki Nemuno, pradėta rengtis inkorporuoti kraštą į imperijos sudėtį, pertvarkant administracinę teritorinę skirstymą, naikinant esamus ir kuriant naujus valstybinius institutus [7, p. 83]. Anot P. Čepėno, Lietuva, prieš patekdamą Rusijos imperijos valdžion, buvo ne tik vakarietiška valstybė savąja kultūra, bet ir visa politinė ir administracinio valdymo sistema, kuri skyrėsi nuo Rusijos carų autokratiško valstybės administravimo būdo [5]. Galima teigti, kad carinės Rusijos valdymui buvo būdingas rytietiškas konservatyvumas, centralizavimas ir nepaslanki, biurokratinė politinių sprendimų įgyvendinimo sistema.

Kuršo ir Estijos generalgubernatorius N. Repninas 1794 m. spalio 30 d. Jekaterinos II duotu vardiniu įsaku „Dėl Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės padalijimo į tris dalis ir jų valdymo“ jis buvo paskirtas Lietuvos generalgubernatoriumi. Įsakas tapo pagrindiniu dokumentu organizuojant okupuoto krašto valdymą (administracinę teritorinę skirstymą, vykdomąją valdžią, teismus) [30, t. 23, Nr. 17264].

Iš buvusios Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės žemių turėjo būti sudaryta Lietuvos generalgubernatorija, suskirstyta į tris dalis, kurių centrai turėjo būti Vilniaus, Gardino ir Kėdainių arba Kauno miestai. Generalgubernatoriaus N. Repnino būstinė turėjo būti Gardinas. Dalis turėjo administruoti imperatorės skiriami kariuomenės korpusų viršininkai, pavaldūs Lietuvos generalgubernatoriui, kuriam priklausė aukščiausia valdžia Lietuvoje.

1794 m. pabaigoje – 1795 m. pradžioje, t. y. dar galutinai nepaaiškėjus Respublikos likimui, jau imta prisaikdinti Lietuvos gyventojus Rusijos valdovei. Priesaika buvo laikina: reikalauta neprisidėti prie sukilimo ir neremti „maištininkų“ [1, p. 60].

Lietuvos administracinis valdymas, kaip buvo nurodyta 1795 m. liepos 18 d. Jekaterinos II įsake, tuo metu „buvo paruošiamasis“, nes „dar nebuvo galutinio sprendimo dėl naujai prijungtų prie mūsų imperijos lenkiškų žemių“ [31, p. 50]. Beveik metus tęsėsi derybos tarp Austrijos, Rusijos ir Prūsijos dėl trečiojo Abiejų Tautų Respublikos žemių padalijimo.

Galiausiai 1795 m. spalio 24 d. Peterburge buvo pasirašytas Rusijos ir Prūsijos traktatas dėl Respublikos žemių pasidalijimo, galutinai likvidavęs Lietuvos ir Lenkijos valstybes. Rusija užgrobė vakarines LDK žemes iki Nemuno, Voluinę ir Kuršą. Taigi, didžioji etninės Lietuvos dalis – Žemaičių kunigaikštija, Vilniaus ir Trakų vaivadijos – atiteko Rusijai, Užnemunė (pietinė Žemaičių kunigaikštijos ir pietvakarinė Trakų vaivadijos dalis – abi kairėje Nemuno pusėje) - Prūsijai. Nemunas tapo abiejų skirtingoms valstybėms tekusių Lietuvos dalių riba. Šios teritorijos niekada nebuvo Rusijos valstybės sudėtyje [30, t. 23, Nr. 17264].

Iš prijungtų Lietuvos ir Lenkijos žemių Prūsijos vyriausybė sudarė atskirą administracinę provinciją – Naująją Rytų Prūsiją su centru Balstogėje.

1795 m. gegužės mėn. Austrija užėmė plačią teritoriją aplink Krokuvą, kuri vėliau buvo pavadinta Naująja Galicija [30, t. 23, Nr. 17323, 17332].

Abiejų Tautų Respublikos padalijimai neturėjo precedento naujųjų laikų Europos istorijoje. Žlugo civilizacija, savo kultūra ir institucijomis puoselėjusi Vakarų vertybes. Nebuvo kito tokio atvejo, kad tyčia šaltakraujiškai būtų panaikinta viena iš istori-

nių Europos valstybių. Lenkija tapo politinės vivisekcijos auka – ją suluošino, apipjaustė ir galiausiai suskaldė į gabalus, ir vienintelis motyvas buvo tas, kad „pacientas“ prastai jautėsi [8, p. 545]. Anot E. Aleksandravičiaus ir A. Kulakausko, Austrija, Prūsija ir Rusija trimis Abiejų Tautų Respublikos padalijimais Lietuvos XIX amžių padarė savojo XIX amžiaus dalimi. Tačiau Rusijon įtakoje patekusių Lietuvos ir Lenkijos žemių politinė ir administracinė raida XIX a. klostėsi kitaip negu Austrijos arba Prūsijos valdose [1, p. 14].

1795 m. lapkričio 25 d. buvo paskelbta, kad naikinama karaliaus institucija, taip pat titulai, urėdai (pareigybės). Karalius Stanislovas Augustas Poniačovskis, išstremtas į Gardiną, atsisakė sosto. Rusijos carai pasisavino Lietuvos didžiojo kunigaikščio, taip pat Žemaičių kunigaikščio titulus kaip ceremonialą [1, p. 14]. Po šių veiksmų buvo imtasi Rusijai atitekusių LDK žemių aneksijos. Mūsų nuomone, oficialiai LDK kaip politinio administracinio vieneto nebuvo. Pagrindiniu politikos subjektu okupuotoje Lietuvoje tapo rusų administracija.

1795 m. gruodžio 14 d. Jekaterinai II paskelbus įsaką dėl LDK prijungimo prie Rusijos imperijos visiems laikams ir prijungtą teritoriją suskirstant į Vilniaus ir Slonimo gubernijas, Vilnius turėjo tapti gubernijos centru [30, t. 23, Nr. 17417, 17418, 17494]. Vilniaus gubernijos iškilmingas atidarymas turėjo įvykti 1796 m. lapkričio 24 d., o Slonimo – gruodžio 25 d. [10, p. 53]. Tačiau šioms iškilmėms nebuvo lemta įvykti, nes 1796 m. lapkričio 6 d. staiga mirė Jekaterina II. Repninas išvyko į Peterburgą, ir atgal į Lietuvą nebegrižo. Jekaterinos II mirtis Repnino pradėtą darbą Lietuvoje laikinai nutraukė. Vilniaus gubernija buvo įkurta vėliau, o Slonimo visai nebuvo įkurta.

Jekaterinos II sūnus Pavelas I (1796–1801 m.) buvo nusistatęs prieš motinos vykdytas reformas ir daug ką darė priešingai negu jo pirmtakė: buvo pakeisti gubernijų pavadinimai, ribos. Jis nusprendė kitaip pertvarkyti okupuotos Lietuvos administracinį valdymą. Jau 1796 m. lapkričio 27 d. įsake Pavelas I vartojo Vilniaus gubernijos vardą, o po savaitės, gruodžio 4 d. – Lietuvos gubernijos vardą [30, t. 24, Nr. 17611]. 1796 m. gruodžio 12 d. Pavelo I įsaku buvo įkurta Lietuvos gubernija [30, t. 24, Nr. 17634]. Vilniaus miestas tapo didelio administracinio vieneto – gubernijos -centru. Toks administracinis teritorinis skirstymas išliko iki 1801 m.

Naujai sudarytos Lietuvos gubernijos generalgubernatoriumi, kartu ir kariniu gubernatoriumi, tapo N. Repninas, gyvenęs Peterburge ir tik retkarčiais atvykdamas į savo valdomą kraštą. 1798 m. N.

Repniną pakeitė Obrien de Lassi, vėliau – Goričius, Goleniščėvas-Kutuzovas [27, p. 199–200]. Lietuvos guberniją sudarė 19 apskričių: Ašmenos, Breslaujos, Brastos, Gardino, Kauno, Kobrino, Lydos, Naugarduko, Pružanų, Raseinių, Slonimo, Šiaulių, Telšių, Trakų, Vilkmėgės, Upytės, Užnerio (Švenčionių), Vilniaus, Volkovysko [24, p. 193].

1799 m. liepos 26 d. specialiu caro įsaku nuo 1800 m. pradžios Lietuvos gubernijoje buvo įvestas Rusijoje galiojęs senasis (Julijaus) kalendorius. Užnemunėje toliau galiojo Grigaliaus kalendorius [30, t. 25, Nr. 19049].

1801 m. naktį iš kovo 11 į 12 d. sąmokslininkų buvo nužudytas Pavelas I. Imperatoriumi tapo jo sūnus Aleksandras I (1801–1825). Tik atėjęs į sostą, jis pažadėjo, kad grįš prie „mylimos senelės“ politikos principų [32, p. 246–261]. Lietuvos teritorijoje vėl buvo įvykdytos administracinės-teritorinės reformos. Rugsėjo 9 d. Lietuvos gubernija buvo padalyta į dvi: Lietuvos Vilniaus ir Lietuvos Gardino [30, t. 26, Nr. 20004], kurias kontroliuoti paskirta Vilniuje reziduojančiam Vilniaus generalgubernatoriui L. Benigsenui (1801–1806). Lietuvos Vilniaus guberniją sudarė 11 apskričių: Ašmenos, Zarasų (Novoaleksandrovsko), Kauno, Raseinių, Šiaulių, Telšių, Trakų, Vilkmėgės (Ukmergės), Upytės (nuo 1843 m. Panevėžio), Užnerio (nuo 1843 m. Švenčionių) ir Vilniaus. Gubernijos centru tapo Vilniaus miestas. Lietuvos Gardino gubernija turėjo 8 apskritis: Gardino, Brastos, Kobrino, Lydos, Naugarduko, Pružanų, Slonimo ir Volkovysko. Gubernijos centru tapo Gardino miestas. Lietuvos Gardino gubernija priklausė Vilniaus generalgubernatoriai [26, p. 1]. Toks administracinis skirstymas išliko iki 1840 m.

1794 m. spalio 30 d. Jekaterinos II įsake N. Repninui buvo nurodyta, kaip tvarkytis prie Rusijos prijungtose LDK žemėse – vienur buvo duotos aiškios, griežtos instrukcijos, kitur jam buvo leista elgtis savo nuožiūra. Lietuvos generalgubernatoriaus N. Repnino manifeste buvo nurodyta, kad visose trijose dalyse vykdomąją valdžią turės imperatorės skiriami kariuomenės korpusų viršininkai. Apskritims turėjo vadovauti karinių įgulų komendantai (brigadininkai arba pulkininkai), kuriems padėtų komisarai [15, p. 344]. Komisarai turėjo padėti kariuomenei gauti pašarą, maistą, butus, pastatus ir kt. Kiek apskrityje buvo komisarų, tiksliai negalima nustatyti, nes pačiame N. Repnino manifeste jų skaičius nebuvo nurodytas.

Taigi 1794 m. rudenį Rusijos okupuotoje Lietuvoje buvo įvesta karinė padėtis, o administravimas sutelktas karinėse institucijose. Karinių korpusų

vadai buvo tarpinė valdymo grandis tarp generalgubernatoriaus ir apskrities valdžios. Civilinei administracijai darė įtaką karinės valdžia.

1794 m. spalio 30 d. Jekaterinos II įsaku buvo numatyta įsteigti Lietuvos vyriausiąją valdybą Gardine, kaip aukščiausiosios krašto karinės valdžios, kuriai priklausė visa civilinė valdžia ir teismas, įstaiga. Jai turėjo vadovauti Lietuvos generalgubernatorius N. Repninas. Valdyboje turėjo būti 4 skyriai: mokesčių, baudžiamasis, civilinis ir ekonominis. Valdybą sudarė jos pirmininkas ir visų skyrių viršininkai. Skyrių viršininkų padėjėjai turėjo vadintis ekspeditoriais. Jais turėjo būti „skiriami iš vietinių gyventojų, politiškai aiškių, ištikimų, stropių“ po vieną į kiekvieną skyrių iš visų trijų krašto dalių [15, p. 345]. Ekspeditoriai valdybos posėdžiuose balso teisės neturėjo.

Lietuvos vyriausiosios valdybos mokesčių skyrius atitiko Rusijos gubernijų Mokesčių rūmus ir administravo mokesčių rinkimą, kitas pajamas, tvarkė turtų apyskaitą. Ekonominis skyrius vykdė ūkinę valdžią. Jo kompetencija atitiko Rusijos gubernijų ekonominio direktoriaus įgaliojimus. Baudžiamasis ir civiliniai skyriai turėjo tokią pat kompetenciją kaip ir Rusijos gubernijų teismų rūmai. Tai turėjo būti tarpinė instancija tarp Lietuvos vyriausiojo tribunolo ir Rusijos Valdančiojo senato. Tačiau Lietuvos vyriausiasis tribunolas nebuvo atkurtas, todėl baudžiamasis ir civilinis skyriai tapo apeliacine instancija žemesniems teismams [17, p. 59–60]. Taip Lietuvos vyriausioji valdyba sujungė vienoje įstaigoje gubernijos valdybą ir gubernijos teismų rūmus. Valdyba turėjo pradėti veikti 1795 m. vasarą. Jekaterinos II įsaku N. Repninui buvo įsakyta apeliacijas siųsti į Lietuvos vyriausiąją valdybą, o kasacijas perduoti Valdančiojo senato III departamentui [25, p. 93–95]. Šiam hierarchiškam valdymo modeliui didelę įtaką turėjo vokiečių (Prūsijos) administracinės kultūros įtaka. Kita vertus, šiame modelyje buvo ir rytietiško, ir iš LDK palikimo atėjusio valdymo elementų. Nebuvo atskirtos administracijos ir teismų funkcijos. Taigi neriboto absoliutizmo sistemai buvo pajungtos teisminės ir administracinės valdžios funkcijos.

Jei teisėjams kildavo abejonių dėl įstatymų taikymo, jie turėjo kreiptis į gubernijos prokurorą ir tik gavę jo išvadą, turėjo teisę spręsti bylą. Tokią bylą teisėjai turėjo spręsti kartu su padėjėjais (patikėtiniais). Tik baudžiamosiose bylose prokuroras duodavo rašytinę išvadą, kitose bylose jos nereikėjo. Sprendžiant bylą, t. y. vykstant teismo procesui, gubernijos prokuroras ir jo padėjėjai nedalyvaudavo [3, p. 252]. Teismų nuosprendžiai ir administraciniai potvarkiai turėjo būti skelbiami imperatorės vardu lenkų kalba [28, p. 57–58].

Įkūrus Lietuvos vyriausiąją valdybą, buvo šiek tiek pakeistas karinis krašto valdymas: paleistos komisijos prie karinių dalinių, o jų funkcijos perduotos zemstvų ispravnikams (kapitanams ispravnikams). Tačiau zemstvų ispravnikų bei gorodničių, atlikusių analogiškas funkcijas miestuose, pareigos kiek skyrėsi nuo tokių pat pareigūnų Rusijos gubernijose veiklos, kurią reglamentavo 1775 m. Gubernijų nuostatai. Rusijoje ispravnikai ėjo žemutinio žemės (policijos valdybos) teismo pirmininko pareigas. Tokio teismo Lietuvoje dar nebuvo. Skirtingai negu Rusijoje, Lietuvoje šie pareigūnai buvo skiriami, o ne renkami. Gorodničių funkcijų skirtingumas sąlygojo tai, kad Lietuvos miestuose dar tebegaliojo Magdeburgo teisė, kurios Rusijos miestuose niekada nebuvo. Pavietuose liko jų viršininkai, buvo įsteigta zemskinio ispravniko pareigybė [17, p. 60].

1796 m. rugpjūčio 8 d. Vilniuje buvo įsteigtas Civilinis rūmų departamentas neišspręstoms apeliacinėms byloms, pradėtoms dar Vyriausiajame Lietuvos tribunole iki krašto okupacijos ir aneksijos, nagrinėti. Departamentą sudarė 6 dvarininkų išrinkti tarėjai ir pirmininkas. Jų nutarimai galėjo būti apskundžiami Valdančiajam senatui – aukščiausiai valstybės ir teismo institucijai, pavaldžiai imperatoriui [31, p. 88–89]. Sprendžiant administracines bylas, dažnai buvo vadovaujamosi civiliniais įstatymais. Administracinė teisė kaip viešojo administravimo teisė dar nebuvo susiformavusi.

1797 m. sausio 27 d. buvo išleistas įsakas dėl Lietuvos gubernijos valdybos įsteigimo. 1797 m. Lietuvoje buvo įsteigta, be karinio gubernatoriaus, dar ir civilio gubernatoriaus pareigybė. Karinis gubernatorius skyrė žemutinio teismo komisarus (ispravnikus), vietos bajorams buvo palikta teisė rinkti tik žemutinio žemės teismo (policijos valdybos) tarėjus. Pažymėtina, kad 1775 m. Gubernijų nuostatuose nebuvo griežtai reglamentuotas jų santykis su centre valdžia. Generalgubernatoriai, valdydami keletą gubernijų, dažnai ėjo ir karinių gubernatorių pareigas, o pastariesiems būdavo pavedamos civilinių gubernatorių funkcijos [17, p. 62].

Generalgubernatorius buvo vyriausias imperatoriaus vietininkas jo valdomose gubernijose. Generalgubernatoriaus svarbiausia pareiga buvo jo valdžioje esamoje teritorijoje saugoti monarcho teises, skelbti įstatymus, įsakus ir prižiūrėti jų vykdymą. Lietuvos Vilniaus ir Lietuvos Gardino gubernatoriai buvo pavaldūs Vilniaus generalgubernatoriui. Vilniaus generalgubernatorius dažniausiai būdavo ir Vilniaus karinės apygardos viršininkas. Po generalgubernatoriaus aukštieji vietos administracijos valdininkai buvo gubernatoriai. Jiems tie-

siogiai priklausė gubernijos valstybės turto valdymas, akcizas, paštas, izdas. Viena iš svarbiausių gubernatoriaus funkcijų buvo gyventojams privalomų valstybinių mokesčių surinkimo priežiūra ir jų persiuntimas į Rusijos imperijos izdą. Gubernatoriai turėjo teisę siūlyti mokesčių padidinimo ar sumažinimo projektus. Gubernatoriams taip pat buvo pavesta rūpintis jų gubernijose esamais valstybiniais pastatais, jų statyba, remontu, taip pat fabričių ir kitų įmonių darbo higienos sąlygų priežiūra. Gubernatoriai buvo pavaldūs vidaus reikalų ministru, kurio iniciatyva jie buvo skiriami. Tiesa, oficialiai gubernatorius skirdavo pats imperatorius, tačiau gubernatoriaus kandidatūrą per Ministrų komitetą jam paprastai siūlydavo vidaus reikalų ministras [7, p. 87].

Lietuvos gubernijų centruose Vilniuje ir Gardine buvo visų Rusijos imperijos ministerijų skyriai. Gubernatorius turėjo teisę prižiūrėti visą tų imperatoriaus centrinių skyrių valdininkų veiklą. Gubernatoriai taip pat turėjo teisę kasmet asmeniškai padaryti pranešimą carui apie jo valdomą guberniją. Be to, jiems buvo patikėta visų gubernijos gyventojų politinė priežiūra [7, p. 87–88]. Vėliau izdo reikalai buvo atskirti nuo gubernijos administracijos ir pavesti Izdo rūmams. Juos sudarė vicegubernatorius, ekonomijos direktorius, tarėjas, 2 asesoriai ir izdininkas [18, p. 3].

1797 m. pavasarį buvo atkurtas Vyriausiasis Lietuvos tribunolas, pavadintas Vyriausiuoju Lietuvos teismu. Tai buvo apeliacinė instancija. Jos sprendimus galima buvo siūsti Valdančiajam senatui. Nuosprendžius baudžiamosiose bylose turėjo tvirtinti imperatorius. Valstybinių dvarų ir žemės ginčų byloms nagrinėti buvo įkurtas Rūmų teismas. Jis, kaip ir Vyriausiasis Lietuvos teismas, buvo pirmosios instancijos teismų ir Valdančiojo senato tarpinė grandis [27, p. 215–216]. 1801 m. pabaigoje Rūmų teismas buvo panaikintas, o jo funkcijos perduotos Vyriausiajam Lietuvos teismui [30, t. 26. Nr. 20096].

Lietuvos guberniją suskirsčius į Lietuvos Vilniaus ir Lietuvos Gardino gubernijas, kiekvienoje iš jų vietoj Lietuvos Vyriausiojo teismo 1801 m. buvo sudaryti du tokio pobūdžio teismai: Lietuvos Vilniaus gubernijos vyriausiasis teismas ir Lietuvos Gardino gubernijos vyriausiasis teismas. Jie susidėjo iš pirmojo (baudžiamųjų bylų) ir antrojo (civilinių bylų) departamento [30, t. 26, Nr. 20096]. Rusijoje tokie teismai veikė nuo 1775 m. ir buvo visiems luomams skirta trečioji apeliacinė instancija. Tačiau Lietuvoje apeliacijos teisė priklausė ne visiems luomams. Bajorų bylas galutinai turėjo svarstyti Valdantysis senatas.

Jekaterina II 1794 m. spalio 30 d. ir 1795 m. gruodžio 14 d. įsakais užtikrino buvusios Lietuvos

Didžiosios Kunigaikštystės gyventojams jų iki tol turėtas laisves ir teises. Nepaisant užtikrinimų, okupacinė valdžia stengėsi jas siaurinti, sudaryti Lietuvoje rusų bajorijos sluoksnį kaip atramą okupuotame krašte. Todėl valstybinės žemės ekonomijų, seniūnijų ir tenutų dvarus Jekaterina II dalijo savo šalininkams, favoritams, aukštiems karininkams arba jų našlėms. Pavyzdžiui, 1795 m. Jekaterina II Šiaulių ekonomiją, buvusią tiesioginėje valdovo valdžioje, padovanojo P. Zubovui [12, p. 260].

LDK bajorų teisės, palyginti su Rusijos bajorų teisėmis, buvo skirtingos. Lietuvoje buvo pritaikytas Jekaterinos II 1785 m. balandžio 21 d. „Bajorų privilegijų raštas“. Pagal šį įstatymą buvo patvirtintos Lietuvos bajorų teisės žemei ir valstiečiams, bajorams leista steigti pramonės įmones, verstis urmo prekyba prekėmis, pagamintomis savo dvare [13, p. 203].

Kartu su nauja administravimo tvarka okupuotame krašte buvo pritaikyta bajorų savivalda. Jos principus deklaravo minėtas „Bajorų privilegijų raštas“. Palyginti su Respublikoje turėtomis politinėmis teisėmis ir galimybe daryti įtaką valstybiniam gyvenimui, Lietuvos bajorijai tai buvo žingsnis atgal. „Bajorų privilegijų raštas“ įteisino luominę instituciją - bajorų susirinkimą. Jo analogas LDK buvo bajorų seimeliai. Nuo susirinkimų jie skyrėsi pavadinimu, kuris asocijavosi su XIX a. perkeltomis seimelių tradicijomis. Įsigaliojęs Lietuvoje „Bajorų privilegijų raštas“ čia bajorų teises ir jų savivaldą gerokai sumenkino. Bajorų seimelių veiklą taip pat reguliavo atskirieji prijungtoms žemėms taikomi Rusijos įstatymai. Seimeliuose buvo leista dalyvauti tik tiems bajorams, kuriems priklausė 8 dūmai arba 25 baudžiauninkai, arba turėjo tam tikrą mokslo cenzą, arba karininko laipsnį, o civilinėje tarnyboje – kolegijos registratoriaus rangą [18, p. 4–5; 4, p. 94–96].

Tikėtina, kad bajorų savivaldos modelio pritaikymas, prijungus Lietuvą prie Rusijos, buvo kryptingas caro valdžios žingsnis siekiant užkirsti kelią vietinei (iš Lietuvos gyventojų) profesionaliai biurokratijai formuotis. Renkamos administracinės pareigybės neužtikrino kokybiško tarnautojų darbo. Rusijoje profesionali (tarnybinė) biurokratija pradėjo formuotis XVII a. pab. – XVIII pr.. Iš Rusijos atsiųsti aukščiausi tarnautojai (vadovai) iš dalies buvo profesionaliai geriau pasirengę. Tai turėjo parodyti, kad svetimšalių vadovaujama administracija gali geriau ir efektyviau valdyti buvusios LDK teritorijas.

Lietuvos miestų ir miestelių gyventojų teisinė padėtis buvo nevienoda. Nors XVIII a. pabaigoje ir buvo deklaruojama, kad paliekamos visiems miestams jų turėtos teisės, dauguma miestų jas ir teisę naudoti herbą prarado. 1795 m. revizijos metu Vil-

niaus išdo rūmai sudarė Lietuvos miestų ir miestelių sąrašą. Į jį pateko 316 vienetų [12, p. 249]. Jekaterinos II 1796 m. rugpjūčio 8 d. įsaku Vilniui ir apskrities miestams turėjo būti pritaikyti 1785 m. balandžio 21 d. „Malonės rašto miestams“ nuostatai [30, t. 23, Nr. 17495]. Tačiau šio įsako įgyvendinimas Lietuvoje užtruko. Lietuvos Vilniaus gubernijoje numatyti apskričių centrai – Panevėžys, Vilkmergė (Ukmergė), Švenčionys, Telšiai – buvo Jekaterinos II išdalyti savo šalininkams, favoritams arba priklausė dvarininkams. Išimtį sudarė Vilnius, Kaunas, Šiauliai. Rusų valdžia siekė minėtuosius miestus išpirkti arba iškeisti. 1806 m. rugsėjo 4 d. Valdantysis senatas panaikino Ketverių metų seimo duotas privilegijas. Be kelių neetatinių miestų, savivaldžiais buvo pripažinti tik tie, kurie turėjo gubernijos arba apskrities miesto statusą. Tad dabartinėje Lietuvos teritorijoje liko 8 senieji miestai: Vilnius, Kaunas, Panevėžys, Raseiniai, Šiauliai, Telšiai, Trakai ir Vilkmergė, kurie galėjo naudoti herbus (XVIII a. pab. jų buvo apie 70) [19, p. 227 – 228].

„Malonės rašto miestams“ nuostatai buvo pradėti taikyti nuo 1808 m. Tais metais jie buvo duoti Vilniaus miestui. Kiti Lietuvos apskričių miestai juos gavo vėliau. Šių miestų gyventojų teisinė padėtis pasikeitė: jie buvo apsaugoti nuo bajorų savivalės, gyventojams buvo paliktos arba suteiktos savivaldos teisės. Pagal „Malonės raštą miestams“ Vilniaus, Kauno ir kitų Lietuvos miestų valdžia buvo pajungta bendrai generalgubernatoriaus administracijai. Miestų magistratai išlaikė teismo funkcijas, kurias atliko daugiausia remdamiesi Magdeburgo teise. Magistrato ūkinius administracinius reikalus sprendė miesto dūma, kurią rinko vietos luomai (miestiečiai, pirkliai) ir jos vykdomoji institucija – 6 narių miesto taryba [20, p. 15]. Savivaldžių miestų skaičiaus Lietuvos teritorijoje apribojimas dar kartą įrodo rytietišką Rusijos valdymo pobūdį. Vakarų šalyse miestų savivalda ugde miestiečių pilietiškumą, įvairios miesto piliečių grupės kovodavo dėl įtakos miestų magistratų sprendimams. Lietuvoje buvo sustabdyta pilietinės visuomenės raida.

Prijungus Lietuvą prie Rusijos, daugumos miestelėnų teisinė padėtis pablogėjo. Seniūnijų miesteliai pateko į dvarininkų valdžią. Seniūnijų valdytojai ir dvarininkai, kuriems atiteko savivaldos teisės turėję miesteliai, miestelėnus ėmė laikyti baudžiauninkais, atėmė iš jų teisę mokėti činčą, vertė eiti lažą [12, p. 250]. Lietuvos teritoriją prijungus prie carinės Rusijos, buvo reformuojama mokesčių sistema. LDK laikais valstybiniai mokesčiai buvo renkami nuo valstiečių kiemo (dūmo, padūmės), o Rusijos imperijoje – nuo „revizinės

sielos“, tai yra nuo vyriškos lyties žmogaus. [25, p. 141]. Tik 1812 m. sausio 29 d. Aleksandro I manifestu valstybiniai mokesčiai Lietuvoje buvo sulyginti su valstybiniais mokesčiais, buvusiais Rusijos imperijos vidaus gubernijose. [27, t. 32, Nr. 24976]. Katalikų Bažnyčios administravimo srityje 1797 m. vasario 26 d. Jekaterinos II įsaku prie Kuršo, Estijos ir Suomijos reikalų justicinės kolegijos buvo įsteigtas Romos katalikų departamentas [30, t. 24, Nr. 17836]. 1801 m. lapkričio 13 d. Aleksandro I įsaku šis departamentas buvo pertvarkytas į savarankišką Romos katalikų dvasinę kolegiją [30, t. 27, Nr. 20053], įsikūrusią Peterburge. 1811 m. birželio 25 d. buvo įsteigta Vyriausioji kitatikų dvasinių reikalų valdyba [30, t. 31, Nr. 24307, 24326]. Ji turėjo ministerijos teises. Valdybai pavaldi tapo ir anksčiau įsteigta Romos katalikų dvasinė kolegija, kurią sudarė pirmininkas, du padėjėjai ir 6 atstovai. Lietuvos Katalikų bažnyčiai taip pat buvo privalomi ir Lietuvos generalgubernatoriaus bei gubernijos valdybos nurodymai. Katalikų bažnyčioms ir vienuolynams priklausanti nejudamąji ir kilnojamąji turtą buvo draudžiama perduoti, dovanoti arba perleisti be imperatoriaus sutikimo [22, p. 35].

Apibendrinus, galima teigti, kad Lietuvos Katalikų bažnyčia iš dalies tapo integralia carinės administracijos dalimi. Jos pavaldumas Apaštalo Sostui (Vatikanui) tapo nominalus. Popiežius negalėjo skirti vyskupų nesuderinęs su carinės Rusijos valdžia.

### **Administracinį valdymą reguliuojančių teisės aktų veikimo panaikinimas**

Tyrinėjant prijungtų prie carinės Rusijos buvusios LDK teritorijų administracinio valdymo pokyčius ir reformas, negalima nepaminėti XVIII–XIX a. sandūroje įvykusių pokyčių teisminės valdžios ir teisės galiojimo srityje, juolab kad carinėje Rusijoje teisminės valdžios ir administracijos funkcijos nebuvo atskirtos. Pati administravimo sistema buvo hierarchinė ir rytietiška, smarkiai veikiama vokiškos, teise paremtos, administravimo tradicijos (vokiškos kilmės carų valdymo įtaka). Lietuvos teritorijoje buvo atlikta įvairių teisinės sistemos reformų.

Jekaterinos II 1794 m. spalio 30 d. įsaku Lietuvoje buvo palikta galioti senoji teismų santvarka, III Lietuvos Statutas ir po jo išėjusios seimų konstitucijos. Įsake nurodyta, kad 1791 m. gegužės 3 d. Konstitucija ir visi kiti LDK galioję teisės aktai laikomi neturintys teisinės galios. Pagal šio teisės akto prasmę liko galioti tik baudžiamoji ir civilinė teisės bei jų teismo procesai, reguliavę teisinius santykius LDK

iki jos okupacijos ir prijungimo prie Rusijos imperijos. Teisės aktai, reguliavę administracinį valdymą, nustojo galioję [2, p. 34–37; 6, p. 4].

XIX a. pradžioje pasikeitus aukščiausiai valdžiai senieji Lietuvos įstatymai buvo panaikinti kaip nesuderinami su Rusijos imperijos valstybinio administravimo principais. Antai, Rusijoje tikybiškai mišrios santuokos buvo reguliuojamos Švenčiausiojo Sinodo (pavaldaus carinei (civilinei) administracijai) nutarimais. Senosiose LDK teisės aktuose normų, reguliuojančių tikybiškai mišrių santuokų sudarymą ir jų pasekmes, nebuvo. Civilinės administracinės įstaigos santuokų sudarymui įtakos neturėjo [21, p. 105].

Lietuvos administracinis teritorinis skirstymas iškelavo teisinės kolizijas. Caro valdžiai, besivadovaujančiai unifikacijos tendencijomis, senieji LDK teisės šaltiniai buvo svetimi ir menkai pažįstami. Tai skatino carinę administraciją „arčiau pažinti“ (ypač administracinio teritorinio skirstymo srityje) ir „suvarkyti“ vietinę teisę, suderinti ją su Rusijos teise. Tam tikslui 1798 m. iš lenkų kalbos į rusų kalbą buvo išverstas III Lietuvos Statutas ir kelios Seimo konstitucijos. Tačiau dėl neigiamo recenzentų įvertinimo vertimas nebuvo atspausdintas [2, p. 37].

Nikolajus I 1840 m. birželio 25 d. įsaku paskelbė III Lietuvos Statuto artikulų likučių ir juos papildančių teisės aktų galiojimo Vakarų gubernijose (taigi ir Lietuvoje) panaikinimą ir įvedė bendrus Rusijos imperijos įstatymus [16, p. 20–21]. Į Rusijos imperiją inkorporuotoje Lietuvos teritorijoje įsigaliojo ją okupavusios šalies įstatymai ir pagal juos turėjo būti įgyvendinami politiniai ir administraciniai sprendimai. Administracinėse įstaigose buvo įvesta rusų kalba. Imperatoriaus įsakai turėjo atgalinę galią.

## Apibendrinimas

Po Abiejų Tautų Respublikos III padalijimo, Lietuvos teritoriją prijungus prie carinės Rusijos, buvo vykdomi administraciniai-teritoriniai buvusios valstybės pertvarkymai. Lietuvos teritorijoje sukurtų gubernijų ribos keitėsi, kol 1801 m. buvo suformuotos Lietuvos Vilniaus ir Lietuvos Gardino gubernijos. Aukščiausiu šių gubernijų vadovu tapo Vilniaus generalgubernatorius.

Carinės Rusijos valdymo metais (XVIII a. pab. – XIX a. pr.) Lietuvos teritorijoje esančių gubernijų civilinė administracija buvo veikiamą karinės rusų valdžios. Karinių korpusų vadai tapo tarpine valdymo grandimi tarp generalgubernatoriaus ir apskričių valdžios.

Lietuvoje (kaip ir visoje Rusijoje) nebuvo atskirtos administracijos ir teismų funkcijos. Už-

grobtų teritorijų valdymas turėjo rytietišką, vokiškosios ir iš LDK palikimo atėjusių administracinės kultūros bruožų.

Bajorų savivaldos modelio pritaikymas ir pratęsimas, iš bajorų renkant administracijos ir teismo tarnautojus, buvo kryptingas caro valdžios žingsnis siekiant užkirsti kelią vietinės (iš Lietuvos gyventojų) profesionalios biurokratijos formavimuisi. Iš Rusijos atsiųsti aukščiausi administracijos vadovai iš dalies buvo geriau pasirengę dirbti administracinę darbą ir turėjo parodyti, kad tik svetimšalių vadovaujama administracija gali efektyviau valdyti okupuotas teritorijas.

Rusijos okupacijos metais (XVIII a. pab. – XIX a. pr.) Lietuvoje buvo įgyvendinta nemažai įvairių teisinės sistemos pertvarkymų. Carinėje Rusijoje teisminės valdžios ir administracijos funkcijos nebuvo atskirtos. Lietuvoje (kaip ir Rusijoje) teisminės valdžios ir teisinės sistemos reformos darė tiesioginę įtaką administraciniam pertvarkymams.

## Literatūra

1. Aleksandravičius E., Kulakauskas A. *Carų valdžioje. XIX amžiaus Lietuva*. Vilnius: Baltos lankos, 1996.
2. Andriulis V. Teisės vystymo Lietuvoje XIX a. klausimu. *Lietuvos TSR aukštųjų mokyklų mokslo darbai: Teisė*. 1972, T. 11, 34-37.
3. Andriulis V., Maksimaitis M., Pakalniškis V., Pečkaitis J. S., Šenavičius A. *Lietuvos teisės istorija*. Vilnius: Justitia, 2002.
4. Bairašauskaitė T. Bajorų seimeliai XIX amžiaus Lietuvoje. *Lietuvos istorijos metraštis. 1996 metai*. Vilnius, 1997, 94-96.
5. Čepėnas P. *Naujųjų laikų Lietuvos istorija*. Fotografinis leidimas. T. 1. Vilnius: Lituania, 1992.
6. Davies N. *Dievo žaislas. Lenkijos istorija. T. 1: Nuo seniausių laikų iki 1795 metų*. Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 1998.
7. Davies N. *Dievo žaislas. Lenkijos istorija. T. 2: Nuo 1795 metų iki mūsų dienų*. Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 2002.
8. Janulaitis A. *Lietuvos bajorai ir jų seimeliai XIX amž. (1795–1863)*. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto teisių fakulteto leidinys, 1936.
9. Jučas M. *Baudžiavos irimas Lietuvoje*. Vilnius: Mintis, 1972.
10. Jurginis J., Merkys V., Tautavičius A. *Vilniaus miesto istorija nuo seniausių laikų iki Spalio revoliucijos*. Vilnius: Mintis, 1968.
11. Kiaupa Z., Kiaupienė J., Kuncevičius A. *Lietuvos istorija iki 1775 metų*. Vilnius: A. Varno personalinė įmonė, 2000.
12. *Lietuvos TSR istorijos šaltiniai. T. 1: Feodalinis laikotarpis*. Vilnius: Valstybinė politinės ir mokslinės literatūros leidykla, 1955.

13. Maksimaitis M. *Lietuvos teisės šaltiniai 1918 – 1940 metais*. Vilnius: Justitia, 2001.
14. Petrauskas Z. Lietuvos valdymo reorganizavimas 1794–1797 metais. *Teisinių institutų raida Lietuvoje, XI–XIX a. (Straipsnių rinkinys)*. Vilnius: Mintis, 1981, 173-180.
15. Purėnas P. *1831 m. sukilimas Lietuvoje*. Kaunas, 1931.
16. Rimša E. Miestų heraldika Abiejų Tautų Respublikos padalijimų metu. *Lietuvos valstybė XVII–XVIII a.* Vilnius: Lietuvos istorijos institutas, 1997, 20-21.
17. Rusų valdžios pastangos reformuoti savivaldybes. *Savivaldybė*, 1930, Nr. 10, 60-62.
18. Sidaravičius J. Santuokos ir šeimos santykių teisinis reguliavimas Lietuvoje 1795–1840 metais. *Teisinių institutų raida Lietuvoje, XIV–XIX a. (Straipsnių rinkinys)*. Vilnius: Mintis, 1981, 4-5.
19. Truska L. *Bažnytinė žemėvalda Lietuvoje feodalizmo laikotarpiu (XVIII a. 2-oje – XIX a. 1-oje pusėje)*. Mokymo priemonė. Vilnius, 1988.
20. Vaičekonis P. *Katalikų dvasininkijos juridinė padėtis XIX a. Lietuvoje*. Vilnius: Atkula, 1999.
21. Vaitekūnas S. *Lietuvos teritorija ir gyventojai*. Vilnius: Alma litera, 1998.
22. Żytkowicz, L. *Rządy Repina na Litwie w latach 1794-7*. Wilno: Nakładem Towarzystwa Przyjaciół Nauk w Wilnie z zasiłku Funduszu kultury narodowej Józefa Piłsudskiego, 1938.
23. *Акты и документы архива Виленского, Ковенского и Тродненского генерал – губернаторского управления, относящиеся к истории 1812–1813 г.г.* Ч. 1-2. Вильна, 1912-1913.
24. Жукович, П. Западная Россия в царствование императора Павла. *Журнал Министерства народного просвещения*. Новая серия. Ч. 63. С. Петербург: Сенатская типография, 1916.
25. Жукович, П. Управление и суд в Западной России в царствование Екатерины II. *Журнал Министерства народного просвещения*. Новая серия. Ч. 51. С. Петербург: Сенатская типография, 1914.
26. Нольде, А. *Очерки по истории кодификации местных гражданских законов при графе Сперанском*. Выпуск I. С. Петербург: Сенатская типография, 1906.
27. *Полное собрание законов Российской империи. 1830-1849*. Собр. I-е, с 1649 по 12 декабря 1825 г.: В 45 т. С. Петербург: отд. ЕИВ. канц., Т. 32.
28. *Сборник документов, касающихся административного устройства Северо-западного края при императрице Екатерине II (1792-1796)*. Вильна, 1903, 12.
29. Черкасов, П. П., Чернышевский, Д. В. *История императорской России*. От Петра Великого до Николая II. Москва: Международные отношения, 1994.
30. *Полное собрание законов Российской империи. 1830-1849*. Собр. I-е, с 1649 по 12 декабря 1825 г.: В 45 т. С. Петербург: отд. ЕИВ. канц., Т. 23-32.
31. *Сборник документов, касающихся административного устройства Северо-западного края при императрице Екатерине II (1792-1796)*. Вильна, 1903, 88-89.

Antanas Šenavičius and Vainius Smalskys

### **Administrative Reforms in the Lithuanian Territory Governed by Russia: End of XVIII - Beginning of XIX Centuries**

#### Summary

After the Third Division of Lithuanian and Polish states almost the entire territory of the Lithuanian Great Kingdom was incorporated into the Russian Empire (except Uzmemune that was devolved to Prussia). Lithuania has lost its lineament as a political society, therefore the citizens were alienated from the Western tradition of administration and law. After annexing Lithuania, Russia has initiated the reorganization of the administrative-territorial distribution of the occupied country as well as rehashing the former and creating the new administrative institutions. While ruining the previous governance system the deployment of autocratic-centralized model of state administration and law was started.

## Valstybės tarnyba svetur: raida ir tendencijos

Gediminas Bubnys

*Mykolo Romerio universitetas  
Viešojo saugumo fakultetas  
V. Putvinskio g. 70, LT-44239 Kaunas*

**Minkevičius A., Smalskys V.**  
*Valstybės tarnyba užsienio šalyse: raida ir tendencijos.*  
**Mokomasis leidinys. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008.**

Knygos autorių pastangomis atskleidžiama valstybės tarnybos veikla užsienio šalyse: personalo atranka, mokymas, vertinimas, valstybės valdymo institucijų personalo karjera ir administracinė (viešojo administravimo) kultūra ir net apibendrinami nauji iššūkiai Europos Sąjungos šalių valstybės tarnyboms ir jų tarnautojams. Informacija apie tą ar kitą valstybės tarnybos veiklos aspektą pateikiama daugiau nei apie 30 pasaulio šalių valstybės tarnybų (išskyrus Afrikos kontinentą). Knygos autoriai atliko imlų ir informatyvų darbą, kurio nauda akivaizdi ir leidinys bus naudingas ne tik studentams, bet ir praktikams – valstybės tarnautojams.

Pačios Lietuvos valstybės tarnyba paskutiniu metu yra labai aukštai įvertinta. Ji net laikoma pavyzdine. Būna tik didžiulis Lietuvos valstybės tarnybos pasi-

ektais rezultatais ir pabandyti per mūsų pasiekimų prizmę žvilgtelėti į recenzuojamą leidinį, ieškant jame tos patirties, kuri būtų naudinga mūsų valstybės tarnautojams. Nors knygos autoriai pasilieka sau teisę neanalizuoti visų šalių modernių valstybių tarnybų patirties, A. Minkevičius ir V. Smalskys, anot jų pačių, „<...> pasirinko pačias svarbiausias (valstybes – G. B.), darančias įtaką kitoms valstybėms ir išgyvenančias sudėtingus pokyčius bei sunkiai pertvarkančias savo valstybės tarnybas šalis“.

Gilinantis į „svetimų“ valstybės tarnybų patirtį galima pasigesti tokio jų biurokratijos įvertinimo, bet nereikėtų to laikyti šios mokymo priemonės trūkumu. Atvirakšiai, bet koks blaškymasis tarnybos finansavimo procese negalėtų garantuoti jos veiklos nuoseklumo įgyvendinant bet kokias reformas.

Skaitant apie Azijos šalių valstybės tarnybas, pasigendama žinių apie joms būdingą Azijos gyvenimo būdą: kaip yra būdžiami valstybės tarnautojai, pažeidę viešojo administravimo etiką. Tačiau mums gal ir nesuprantami būtų tie atsakomybės principai, jų griežtumas, tenyškščio viešojo administravimo etikos ypatumai. Pavyzdžiui, Jungtinės Karalystės valstybės tarnautojai taip pat gali būti patraukti būdžiamojon atsakomybėn, baus-

mės numatytos šios šalies teisės aktais. Antra vertus, šioje šalyje ne tik valstybės tarnautojai, bet ir jų šeimų nariai turi pakankamas socialines ir atlygio garantijas. Tačiau informacija apie tai Lietuvos beveik nepasiekia.

Knygos autoriai užsienio šalių valstybės tarnybų raidą ir tendencijas išnagrinėjo labai apibendrinimai. Tikriausiai juos varžė ne informacijos stoka, o leidinio apimtis. Tačiau knyga skatina mąstyti apie Lietuvos valstybės tarnybos tolesnį teisinį reglamentavimą, šio proceso tobulinimą, siekiant darbo efektyvumo.

Galima išsakyti pageidavimą recenzuojamos knygos autoriams, kad galima būtų buvę pabandyti susiteminti atskirų valstybių tarnybų pagrindinius prioritetus, jų pastangas mokyti personalą ir ugdyti administracinius gebėjimus, supaprastinti daugelį valdymo procedūrų ir tobulinti tarnybos veiklos stebėseną. Visa tai, be abejo, didina pasitikėjimą valstybės tarnyba, be kurios efektyvaus darbo neįmanoma gerinti nei tarnybos, nei valstybės įvaizdžio.

Apibendrintai galima teigti, kad A. Minkevičiaus ir V. Smalskio knyga tiek studentams, tiek kitiems besidomintiems šia sritimi piliečiams padės geriau suprasti valstybės tarnybos veiklos kitose šalyse principus ir bus naudinga pritaikant gerą patirtį Lietuvoje.

*Gediminas Bubnys* – Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo fakulteto Humanitarinių mokslų katedros docentas, humanitarinių mokslų daktaras.

E. paštas smk@ltukf.lt

Apžvalga įteikta redakcijai 2009 m. vasario mėn.

## Atmintinė žurnalo publikacijų autoriams

Žurnale spausdinami viešosios politikos ir viešojo administravimo teorinius ir praktinius klausimus nagrinėjantys straipsniai. Pirmumas teikiamas tiems straipsniams, kuriuose akcentuojamos šiuolaikinės Lietuvos viešosios politikos formavimo ir viešojo administravimo aktualijos, tarp jų – viešojo administravimo sistemos reformos eiga, Lietuvos viešojo administravimo sistemos priderinimas prie Europos Sąjungos reikalavimų ir kt. Straipsniai recenzuojami. Be to, žurnale spausdinamos konferencijose diskutuotų problemų apžvalgos, viešosios politikos ir viešojo administravimo srities naujų knygų recenzijos ir informacija apie naujoves bei įvykius viešojo administravimo sistemos, taip pat mokslo ir mokymo institucijose ir įstaigose. Lietuvos autorių straipsniai spausdinami lietuviškai, o užsienio autorių – angliškai, prancūziškai, rusiškai, vokiškai arba lietuviškai.

Žurnalui pateikiamų straipsnių apimtis neturėtų viršyti 8 000 žodžių (maždaug 60 000 spaudos ženklų), o konferencijų apžvalgų, knygų recenzijų ir informacinio pobūdžio medžiagos – 2 000 žodžių. Straipsnio pradžioje rašoma ne trumpesnė kaip 600 spaudos ženklų anotacija, parašyta ta pačia kalba, kaip ir straipsnio tekstas, o pabaigoje – ne trumpesnė kaip 600 spaudos ženklų – reziumė anglų kalba lietuviškiems straipsniams ir lietuvių kalba – užsienio kalba parašytiems straipsniams.

Straipsnio medžiaga pateikiama šia tvarka: straipsnio pavadinimas; autoriaus(-ių) vardas(-ai) ir pavardė(-ės); darbovietė(-ės) ir jos adresas(-ai); anotacija; raktažodžiai lietuvių ir anglų kalbomis; straipsnio tekstas; literatūros sąrašas; reziumė. Įteikiant straipsnį, atskirai pateikiami duomenys apie autorių(-ius) (ne daugiau kaip 150 žodžių): vardas(-ai) ir pavardė(-ės); mokslinis(-iai) laipsnis(-iai) ir vardas(-ai), nurodant mokslo sritį ir kryptį; darbovietė(-ės) ir pareigos bei informacija apie ankstesnę profesinę patirtį; adresas.

Pageidautina, kad straipsnio turinys būtų suskirstytas į paragrafus. Įvadiniamame paragrafe būtina pagrįsti temos aktualumą ir apibrėžti mokslinę ar praktinę problemą, tyrimo objektą ir tikslą bei tyrimo metodiką; nurodyti santykį su kitų tyrinėtojų darbais. Glaustai ta informacija turi būti pateikta ir anotacijoje bei reziumė. Straipsnio teksto pabaigoje padaromos svarbiausios išvados, nurodomos rekomendacijos.

Remiantis kitų autorių darbais arba dokumentais, tekste pateikiamos nuorodos, laužtiniuose skliaustuose pažymint šaltinio numerį(-ius) literatūros sąrašė ir puslapį(-ius). Literatūros sąrašė šaltiniai spausdinami originalo kalba toliau pateikiamų pavyzdžių forma.

*Straipsniai periodiniuose leidiniuose:*

1. Norkus Z. Du galios veidrodžiai. *Politologija*, 1998, T.1, Nr.11, 103-116.
2. Brewer, G. A., Selden, S. C., and Facer, R. L. Individual Conceptions of Public Service Motivation. *Public Administration Review*, May/June 2000, Vol. 50, No 3, 240-253.

*Straipsniai straipsnių rinkiniuose arba knygų skyriai kelių autorių knygose:*

3. Raipa A. Viešoji politika ir analizė: viešojo administravimo politinis kontekstas. Kn.: A. Raipa (red.). *Viešasis administravimas*. Kaunas: Technologija, 1999, 17-41.
4. Gulick, L. Notes on the Theory of Organization. In: L.Gulick and L.Urwick (eds.). *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration, 1937, 1-46.

*Knygos:*

5. Vadapalas V. *Tarptautinė teisė*. Vilnius: Eugrimas, 1998.
6. Denhardt, R. B. and Grubbs, J. W. *Public Administration: An Action Orientation* (3<sup>rd</sup> ed.). Harcourt Brace College Publishers, 1999.
7. Heeks, R. (ed.). *Reinventing Government in the Information Age*. London and New York: Routledge, 1999.
8. *Merriam-Webster's collegiate dictionary* (10th ed.). Springfield, MA: Merriam-Webster, 1993.

*Organizacijų ir oficialių įstaigų leidiniai:*

9. *Švietimas*. Vilnius: Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, 2000.
10. *Municipal Year Book*. Washington, DC: International City Management Association, 1992.

*Įstatymai ir Vyriausybės nutarimai:*

11. Lietuvos Respublikos audito įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 59-1916.
12. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. vasario 7 d. nutarimas Nr. 127 *Dėl valstybės įmonių ir įstaigų audito*. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 13-323.

*Interneto šaltiniai:*

13. Tarptautinis bendradarbiavimas. <http://www.vrm.lt/index1.htm?dokumentai.htm> [2001-04-20].
14. eEurope: An Information Society For All. [http://europe.eu.int/comm/information\\_society/europe/indexen.htm](http://europe.eu.int/comm/information_society/europe/indexen.htm) [2001-02-01].

Publikacijų medžiaga redakcijai pateikiama kompiuteriame diskelyje dviem spausdinto teksto egzemplioriais. Teksto redaktorius *Microsoft Word*; šriftas *Times New Roman*. Tekstą spausdinti A4 formato lape 1,5 eilutės intervalu su šiomis paraštelėmis: viršuje – 2,0 cm, apačioje – 2,5 cm, dešinėje ir kairėje – 1,8 cm. Pastraipas pradėti su 0,6 cm įtrauka. Tekstą spausdinti 12 pt dydžio šriftu, reziumė ir literatūros sąrašą – 10 pt dydžio šriftu.

## Notes for Contributors

This journal publishes the articles analyzing public policy and administration theoretical and practical problems. The priority is given to the articles that emphasize the topicality of modern public policy and public administration in Lithuania, including the reform of public administration system, the adjustment of Lithuanian public administration system to the requirements of European Union and etc. The reviews of the problems discussed in the conferences, the critique of new published public administration books and information about the events in scientific and academic field of Lithuanian public administration institutions are also published in the journal.

The articles of authors from Lithuania are published in Lithuanian and the articles of authors from foreign countries are published in English, French, Russian, German or Lithuanian.

The articles should not exceed 8 000 words (approx. 60 000 symbols) and the reviews of conferences and new published books and occasional notes should not exceed 2000 words. The article should begin with an abstract of no less than 600 symbols written in the same language as an article and should end with the summary of no less than 600 symbols. The summary of articles written in Lithuanian should be written in English and summary of articles written in foreign language should be in Lithuanian.

An article should include the following order: the title, author's name and surname, workplace and its' address, abstract, keywords in Lithuanian and English, text, bibliography, summary. On separate sheet should be included author's personal data: name and surname, scientific degree, research field and direction, work and position, and information about previous work experience, address.

It is desirable that the article should be divided into paragraphs. The essential thing of the first paragraph is to substantiate subject relevance and to define problem, subject, the aim and the methods of the research, describe the relation with the works of other investigators. The same information should be condensed in the abstract and summary as well. Main conclusions and recommendations should be stated at the end of the article.

Bibliographic references should be given in angle brackets and should refer the number in the bibliography list and the number of the page. In the bibliography list the references are given in original language and should respond the following requirements:

### *Articles in the periodical:*

1. Norkus Z. Du galios veidrodžiai. *Politologija*, 1998, T.1, Nr.11, 103-116.
2. Brewer, G. A., Selden, S. C., and Facer, R. L. Individual Conceptions of Public Service Motivation. *Public Administration Review*, May/June 2000, Vol. 50, No 3, 240-253.

### *Articles in notes or chapters in books of multiple authors:*

3. Raipa A. Viešoji politika ir analizė: viešojo administravimo politinis kontekstas. Kn.: A. Raipa (red.). *Viešasis administravimas*. Kaunas: Technologija, 1999, 17-41.
4. Gulick, L. Notes on the Theory of Organization. In: L. Gulick and L. Urwick (eds.). *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration, 1937, 1-46.

### *Books:*

5. Vadapalas V. *Tarptautinė teisė*. Vilnius: Eugrimas, 1998.
6. Denhardt, R. B. and Grubbs, J. W. *Public Administration: An Action Orientation* (3<sup>rd</sup> ed.). Harcourt Brace College Publishers, 1999.
7. Heeks, R. (ed.). *Reinventing Government in the Information Age*. London and New York: Routledge, 1999.
8. *Merriam-Webster's collegiate dictionary* (10th ed.). Springfield, MA: Merriam-Webster, 1993.

### *Institutional books:*

9. *Švietimas*. Vilnius: Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, 2000.
10. *Municipal Year Book*. Washington, DC: International City Management Association, 1992.

### *Legislation and government resolutions:*

11. Lietuvos Respublikos audito įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 59-1916.
12. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. vasario 7 d. nutarimas Nr. 127 *Dėl valstybės įmonių ir įstaigų audito*. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 13-323.

### *Internet:*

13. Tarptautinis bendradarbiavimas. <http://www.vrm.lt/index1.htm?dokumentai.htm> [2001-04-20].
14. eEurope: An Information Society For All. [http://europe.eu.int/comm/information\\_society/eeurope/index.en.htm](http://europe.eu.int/comm/information_society/eeurope/index.en.htm) [2001-02-01].

The article should be submitted in two printed copies and one electronic copy in a floppy disk Text editor Microsoft Word; font Times New Roman. All submissions must be 1.5 spaced on one side paper of A4 format and with margins as follows: top 2 cm, left and right – 1.8 cm. Each paragraph should begin with indentation of 0.6 cm. For article text font size is 12 pt, for summary and bibliography list font size is 10 pt.

**VIEŠOJI POLITIKA IR ADMINISTRAVIMAS Nr. 27**

**ISSN 1648-2603**

Redagavo E. Dumskytė

SL 344. 2009-03-16. 14 leidyb. apsk. I. Tiražas 200 egz.

Kaina sutartinė. Užsakymas 190.

Išleido leidykla „Technologija“, K. Donelaičio g. 73, 44029 Kaunas

Spausdino leidyklos „Technologija“ spaustuvė, Studentų g. 54, 51424, Kaunas