

Dėl Valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių teisės aktų projektų (TAP-22-1225(2) (22-9951(3))

Sveikiname iniciatyvą reformuoti valstybės tarnybą ir siekį padaryti ją efektyvesnę. Tam Valstybės tarnybos įstatymo projekte (VTJP)¹ yra numatyta, be kita ko, stiprinti vadovų grandį, keisti valstybės tarnautojų darbo apmokėjimo sistemą bei lankstinti žmogiškųjų išteklių valdymą. Tokiomis priemonėmis priartinus valstybinio sektoriaus reguliavimą ir veikimą prie privataus sektoriaus veikimo sudaromos prielaidos skatinti darbuotojų motyvaciją finansinėmis ir kitomis paskatomis už jų iniciatyvas, taip pat sudaromos sąlygos žmogiškuosius išteklius nukreipti efektyviau. Tačiau kitaip negu privatus, viešasis sektorius nekovoja dėl klientų, nes turi tam tikrą paslaugų monopoliją. Todėl valstybės tarnyboje yra stokojama orientavimosi į rezultatus ir atsakomybės už savo kuriamus rezultatus. Norint veiksmingiau pasiekti valstybės tarnybos reformos keliamus tikslus, būtų prasminga stiprinti valstybės tarnybos ir jos kliento ryšį.

VTJP 22 straipsnis numato, kad už nepriekaištingą savo pareigų vykdymą tarnautojas gali būti skatinamas finansinėmis ir kitomis naudomis. Tačiau nėra detalizuojama, kas tiksliai laikoma nepriekaištingu pareigų vykdymu. VTJP 23 straipsnyje nurodomi tarnybinių nuobaudų kilimo pagrindai, tačiau jie yra susijusios su keliamų procedūrinių taisyklių nesilaikymu, o ne sukuriama rezultatu. Siekiant kurti geresnį ryšį su savo klientu, yra būtina skatinamasias priemones ir nuobaudas sieti ne tik su formalių prievolių vykdymu, bet ir su tinkamu valstybės tarnautojų veiklos ir tarnybinės etikos principų įgyvendinimu užtikrinant jų faktinį laikymąsi. Todėl svarbu ūkio subjektų priežiūros principus integruoti į tarnautojų veiklos aprašą, skatinti tarnautojų šeiminingumą, panaikinti egzistuojančias kliūtis valstybės tarnautojų veiklos ir tarnybinės etikos principams įgyvendinti bei plėsti išteklių ir žalos sampratą.

Pagal VTJP, **atsakomybės principas** reiškia, kad „valstybės tarnautojas atsako už savo veiksmų padarinius“. Tačiau didesnės tarnautojų atsakomybės neįmanoma pasiekti vien sankcijomis už klaidas. Tarnautojų atsakomybė būtų stiprinama įgalinant tarnautojus ir suteikiant jiems daugiau instrumentų pokyčiams. Tikimės, kad diskusijų Seime metu bus surasti konkretūs būdai įtvirtinti tarnautojų atsakomybę.

Tarnautojų atsakomybę paprastai bandoma skatinti įvedant naujas taisykles, o ne kuriant jau esamų taisyklių laikymosi užtikrinimo mechanizmus. VTJP taip pat numatomas ribotas skaičius atvejų, už ką tarnautojui gali būti mokama finansinė paskata, dažniausiai – už veiklą, kuri nėra suplanuota. Tikslinga numatyti ir finansines paskatas už viešojo sektoriaus veiklos tobulinimą, įgyvendinant gero reguliavimo principus ir aktyviai teikiant pasiūlymus dėl teisinio reguliavimo gerinimo.

Pavyzdžiui, pagal Vyriausybės nutarimą „Dėl institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo“ Nr. 511², priežiūros institucija turi kritiškai vertinti teisės aktuose nustatytus reikalavimus, analizuoti ūkio subjektų pastabas ir jas įvertinusi arba savo iniciatyva teikti informaciją aukštesniam pagal pavaldumą subjektui, kai kyla abejonių dėl reikalavimų pagrįstumo, siūlyti keisti teisinį reguliavimą taip, kad būtų mažinama priežiūros ir administracinė našta ūkio subjektams, šalinamos teisinio reguliavimo spragos, efektyviau organizuojama priežiūra. Minėtas teisės aktas taip pat įpareigoja rengiant teisės aktų projektus taikyti „vienas į – vienas iš“ principą: naujos teisinio reguliavimo nuostatos, kuriomis nustatomi reikalavimai, didinantys administracinę naštą ūkio subjektams, gali būti įvedamos tik tuomet, jeigu kartu atsisakoma dalies kitų administracinę naštą tiems ūkio subjektams nustatančių reikalavimų (turi būti panaikinama ne daugiau reikalavimų, nei įtvirtinama naujų).“ Tačiau nėra numatyta

¹ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas Nr. 22-9948(4) Prieiga internetu: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/18aa00d03ee911edbf47f0036855e731?jfwid=-vfxesq1wx>.

² Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo“ Nr. 511. Prieiga internetu: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.371566/asr>.

jokių Vyriausybės nutarimo Nr. 511 prievolių laikymosi užtikrinimo mechanizmų – nei finansinių paskatų, nei nuobaudų. Teisėkūros pagrindų įstatyme ar su tuo susijusiuose teisės aktuose nėra įteisinta tarnautojų pareiga privalomai rinkti duomenis apie teisinio reguliavimo spragas bei tuo pagrindu teikti teisės aktų tobulinimo pasiūlymus. Todėl būtų tikslinga nutarimo įtvirtintas prievolės perkelti į įstatyminį lygį ir drauge nustatyti konkrečius jų laikymąsi užtikrinančius mechanizmus. Be kita ko, yra tikslinga sukurti mechanizmą, įpareigojantį ir skatinantį tarnautojus rinkti iš klientų atvejus, kai reguliavimai akivaizdžiai sukelia problemų, pažeidžia konkrečius principus ir yra pasikartojančio pobūdžio. Vienas iš darbuotojo metinio vertinimo kriterijų turėtų būti minėto įpareigojimo vykdymas, iniciatyva šalinti atrastus teisės aktų netobulumus. Tam turi būti sukurtas registracijos mechanizmas, kuris taptų *ex post* vertinimo dalimi ir teisės aktų tobulinimo įrankiu. Vienas iš esminių įstaigos vadovo vertinimo kriterijų galėtų būti inicijuotų teisės aktų ar valdymo tobulinimo sprendimų vaisingumas, atsiliepiant į jo srities reguliavimo ydas. Šį rodiklį turi vertinti institucija, kuriai įstaiga pavaldi.

Taip būtų skatinama atsakomybė ne tik už konkrečių pavedimų vykdymą, bet ir už gerųjų reguliavimo principų įgyvendinimą bei asmeninę tarnautojų iniciatyvą siekiant gerinti esamą reguliavimą. Tai sudarytų prielaidas tvariam ir nuosekliam valstybės sektoriaus efektyvumo didinimui taupant laiko, finansinius ir žmogiškuosius išteklius. Tik sukūrus tokį nuolatinį mechanizmą valstybės tarnybos dėmesio centru realiai taptų pilietis kaip klientas, o viešosios paslaugos būtų kryptingai tobulinamos jo naudai.

Pagal VTJP, **efektyvumo principas** reiškia, kad „valstybės tarnautojas tarnybinės veiklos rezultatų turi siekti kuo mažesnėmis sąnaudomis, jam skirtus išteklius naudoti ekonomiškai.“ Be finansinių ir kitų materialaus pobūdžio išteklių, vienas labiausiai stokojamų ir brangių išteklių yra laikas: tiek pačių tarnautojų, tiek jų aptarnaujamų klientų.

Tarnautojai laiką praranda dėl perteklinių biurokratinių grandinių, todėl siekiant tinkamai realizuoti efektyvumo principą yra būtina atlikti tarnautojų funkcijų ir visų procesų viešajame sektoriuje monitoringą ir identifikuoti nereikalingas funkcijas bei prievolės. Kaip aptarta aukščiau, padaryti valstybės tarnybą efektyvesnę padėtų visų grandžių tarnautojų įtraukimas į pokyčius. Pastarieji tiesiogiai dirba su savo klientais, todėl turi sukaupti daugiausiai žinių apie įstatymo spragas ar nepagrįstą biurokratiją. Iki šiol jų įtraukimą riboja realios atsakomybės ir motyvacijos dėl teisės aktų tobulinimo nebuvimas. Kai visuotinai toleruojama valstybės institucijų veikla neatliekant teisės aktų poveikio vertinimo, ilgainiui jų tarnautojai gali tapti apatiški ir nematyti prasmės gerinti sistemas. Todėl siekiant efektyvumo principo realizavimo yra būtina įvesti gerųjų reguliavimo principų laikymosi užtikrinimo mechanizmus, kurie skatintų tarnautojų šeiminingumą. Esminis veiksnys, kuris turi būti reformos dėmesio centre, yra piliečių-klientų sugaištamas laikas, pavyzdžiui, laukiant leidimų, sprendimų ir kitų tarnautojų veiksmų, be kurių žmonių veikla sustoja. Užuot kūrę pridėtinę vertę, piliečiai išnaudoja ribotus laiko išteklius biurokratinių galvosūkių sprendimui.

Atsižvelgiant į ypatingą laiko vaidmenį greitų pokyčių reikalaujančiomis ekonominėmis aplinkybėmis yra tikslinga plėsti „žalos“ sampratą. Anot ūkio subjektų veiklos reguliavimo taisyklių, reguliavimo principų nesilaikymas nėra laikomas žalingu ar netoleruotinu aktu³. Numatyti atsakomybės atvejai siejami tik su „neteisetu aktu“ ir konkrečios materialinės žalos ūkio subjektui atsiradimu, o tai turi būti nagrinėjama teisme. Toks atsakomybės įgyvendinimas per teismą yra brangus tiek ūkio subjektui, tiek ir valstybei, tad jis taikomas tik išskirtiniais didelės žalos atvejais. Tai negali būti laikoma adekvačiu ir proporcingu atsakomybės už žalą įgyvendinimo mechanizmu.

³ Žr., pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo“ Nr. 511. Prieiga internetu: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.371566/asr>.

Nors delsimas priimti sprendimus ir pateikti atsakymus dėl piliečių užklausų, smulkmeniškumas tikrinant užklausų duomenis, dokumentų perdavimas iš skyriaus į skyrių tiesiogiai piliečio turto nesugadina, jis sukelia žalą dėl prarasto laiko, finansinių ir kitų išteklių, kurie galėtų būti nukreipti į vertės kūrimą ir veiklos plėtrą. Dėl to yra prasminga plėsti žalos sampratą ir jos atlyginimo formas.

Siekiant tinkamo efektyvumo principo taikymo praktikoje būtina panaikinti esamas kliūtis efektyvumui didinti. Jeigu tarnautojas sprendimą priima greičiau negu įstatymuose numatytas terminas, tai reikšmingai palengvina ne tik paties ūkio subjekto naštą (atsiranda daugiau apibrėžtumo bei laiko užsiimti vertės kūrimu), bet ir sudaro sąlygas tarnautojui optimizuoti veiklą bei išteklių naudojimą. Tikslinga užtikrinti, kad tarnautojai nebūtų persekiojami už savo veiklos pagreitinimą ir procesų optimizavimą. Tarnautojų motyvacijos skatinimas ir didesnis pasitikėjimas jais, taigi, ir savarankiškumo skatinimas, padėtų tarnautojui prisiimti atsakomybę už savo veiklą ir padidinti visos valstybės tarnybos efektyvumą ir realios pridėtinės vertės kūrimą piliečiams.