

LIETUVOS VALSTYBĖS TARNAUTOJŲ, BIUDŽETINIŲ IR VIEŠŲJŲ ĮSTAIGŲ DARBUOTOJŲ PROFESINĖ SĄJUNGA

J.Jasinskio g. 9, LT-01111 Vilnius, mob. tel. +370 616 17 811, +370 686 37140
el.p. info@vtarnautojai.lt, www.vtarnautojai.lt
Duomenys kaupiami ir saugomi Juridinių asmenų registre, kodas 190778692

Lietuvos Respublikos vyriausybei

2022-09-27 Nr.48

Valstybės tarnybos reforma – tai nepagrįsti ir neargumentuoti siūlymai pabloginti dabartinės „sutarties“ tarp valstybės ir valstybės tarnautojų sąlygas

Pagal egzistuojantį teisinį reglamentavimą su valstybės tarnautojais sutartys nėra sudaromos, o valstybės tarnautojų karjerą, priėmimo ir atleidimo sąlygas, atsakomybę, socialines ir kitas garantijas, iš esmės reglamentuoja tik Valstybės tarnybos įstatymas. Kitaip tariant, Valstybės tarnybos įstatymas ir yra *de facto* valstybės tarnautojų „sutartis“ su valstybe. Ši Vyriausybė, vykdydama savo programą, parengė naujos redakcijos Valstybės tarnybos įstatymo projektą ir daugybę kitų su tuo siejamų įstatymų projektų, kuriais siekiama įgyvendinti vadinamąją Viešojo sektoriaus reformą. Šios reformos tikslui sunku būtų nepritari – siūloma valstybės tarnybą padaryti lankstesnę ir patrauklesnę. Tačiau Lietuvos valstybės tarnautojų, biudžetinių ir viešųjų įstaigų darbuotojų profesinė sąjunga nepritaria priemonėms, kuriomis yra siūloma pasiekti minėtą tikslą ir mano, kad tokios priemonės atvirkščiai sumažins valstybės tarnybos patrauklumą ir konkurencingumą, įneš daugiau neaiškumo nustatant darbo užmokestį, negana to, siūloma bent jau dvejiems ateinantiems metams „išaldyti“ valstybės tarnautojų darbo užmokestį dėl naujai siūlomo taikyti bazinio dydžio, panaikinti ir taip menkas egzistuojančias socialines garantijas.

Atkreipiame dėmesį, kad kitoms valstybinėje tarnyboje dirbančioms asmenų grupėms, kurioms artimiausiu metu neketinama apčiuopiamai didinti darbo užmokesčio (Vadovybės apsaugos tarnybai, Specialiųjų tyrimų tarnybai, žvalgybos pareigūnams, diplomatom, prokurorams, statutiniams valstybės tarnautojams) nuo kitų metų egzistuojančios socialinės garantijos ir darbo užmokesčio apskaičiavimo sistemos paliekamos. Tiesa, reformos rengėjai teigia, kad šiai grupei asmenų darbo užmokesčio sistema pakeista, o esamos garantijos turėtų/galėtų būti panaikintos kitame etape, t. y. po metų. Viena vertus, sąlygų bloginimo šios grupės mes tikrai nepalaikome. Kita vertus, sunku būtų patikėti, kad dėl turimos įtakos sprendimų priėmėjams šioms asmenų grupėms sąlygos bus pablogintos, t. y. sąlygos jiems būtų prilygintos toms, kokios yra siūlomos valstybės tarnautojams. Kitas pavyzdys, iliustruojantis siūlomos reformos nenuoseklumą, yra tas, kad teisėjams yra siūloma nuo 2023 m. gerokai padidinti darbo užmokestį, tačiau reformos iniciatoriai nesiūlo teisėjams panaikinti šiuo metu Teismų įstatyme įtvirtintos atostogų skaičiavimo tvarkos, pagal kurią teisėjui už ilgą teisėjo darbo stažą gali būti suteikta 40 darbo dienų kasmetinių atostogų.

Šiuo metu valstybės tarnautojams taikomi įvairūs specialūs reikalavimai, kurių nereikia laikytis dirbantiems pagal darbo sutartis (turto ir pajamų deklaravimas, pareiga vengti interesų konflikto, puoselėti nepriekaištingą reputaciją, lojalumas), ir atitinkamai numatytos tam tikros garantijos (ilgesnės atostogos ir kt.). Šia reforma naikinamos garantijos, tačiau paliekami papildomi reikalavimai, o tai yra nelogiška, neteisinga ir galimai prieštarauja konstitucinei doktrinai.

Valstybės tarnybos reformos rengėjai nuolat kartoja, kad viešasis sektorius, įskaitant valstybės tarnybą, atsilieka nuo privataus sektoriaus visais aspektais: savo veiklos efektyvumu, kokybe, lankstumu ir pan. Manome, kad toks tiesmukas viešojo ir privataus sektoriaus lyginimas ir supriešinimas yra nekorektiškas. Visų pirma dėl to, kad skiriasi viešojo sektoriaus ir privataus sektoriaus tikslai. Viešasis sektorius siekia viešojo intereso ir kokybiškų viešųjų paslaugų teikimo, o privatus – pelno. Sunku būtų lyginti netgi valstybės ir savivaldybių įstaigų veiklą su valstybės įmonėmis, kurios paprastai veikia monopolijos sąlygomis ir siekia pelno. Taip pat pasigedome valstybės tarnybos reformos rengėjų atlikto padidinto teisinio reguliavimo vertinimo, kaip tai yra numatyta Teisėkūros pagrindų įstatyme. Mūsų įsitikinimu, nesant išsamaus vertinimo, padarytos klaidos valstybei gali grėsti sunkiai ištaisomomis pasekmėmis. Be to, būtų buvę naudinga ir palyginti panašias funkcijas atliekančias valstybės ir savivaldybių institucijas tarpusavyje, išryškinant veiklos efektyvumo problemas. Pavyzdžiui, pateikti „pavyzdines“ institucijas, kurios veikia efektyviai tam, kad kitos institucijos galėtų į jas lygiuotis. Tarkime, ar reformos rengėjai galėtų objektyviai įvardyti, kurios ministerijos kanceliarija veikia efektyviai, o kurios ne?

Toliau pateikiame savo argumentus, kodėl parengtas naujos redakcijos Valstybės tarnybos projektas iš esmės nesudaro jokių priedaigų pasiekti deklaruotą tikslą, t. y. valstybės tarnybą padaryti patrauklesnę ir efektyvesnę, o atvirkščiai – įneš sumaišties, padidins riziką pažeisti tiek šiuo metu pareigas einančių, tiek naujai priimamų tarnautojų teisėtus lūkesčius, pablogins karjeros galimybes, diskriminuos kitą statusą turinčių valstybinėje tarnyboje dirbančių asmenų atžvilgiu.

Neargumentuotas siūlymas didelei daliai dabartinių tarnautojų panaikinti valstybės tarnybos statusą. Valstybės tarnybos įstatymo projektu siūloma per artimiausius dvejus metus panaikinti valstybės tarnautojų statusą nemažai daliai, gal netgi keliems tūkstančiams iš šiuo metu maždaug 27 tūkst. pareigas einančių valstybės tarnautojų. Siūloma valstybės tarnautojais nelaikyti asmenų, kurių funkcijos susijusios su personalo administravimu, buhalterine apskaita, dokumentų tvarkymu, apskaita ir saugojimu, viešųjų pirkimų vykdymu, vidaus auditu, projektų valdymu, viešųjų ryšių palaikymu, teisiniu atstovavimu, korupcijos prevencija ir vidaus tyrimais, informacinių ir ryšių technologijų administravimu, turto administravimu.

Aukščiau nurodytas funkcijas vykdantys valstybės tarnautojai, tikėtina, taptų darbuotojais, dirbančiais pagal darbo sutartis, o nesant atitinkamų įstatyme numatytų saugiklių, galbūt apskritai netektų einamų pareigų. Mažų mažiausiai, buvusiems tarnautojams tapus darbuotojais, dirbančiais pagal darbo sutartis, ateityje tai žymiai apribotų jų galimybes gauti didesnę darbo užmokestį.

Primename, kad dar 2019 m. buvo peržiūrėtos visų valstybės tarnautojų pareigybės tam, kad būtų panaikintos pareigybės, kurių funkcijos yra ūkinio ir (ar) techninio pobūdžio, tad nesuprantama, kodėl vėl reikėtų grįžti atgal ir tokiu būdu įnešti papildomos sumaišties.

Nepagrįstas ir neargumentuotas siūlymas panaikinti priedą už stažą ir atostogų skaičiavimo tvarką valstybės tarnautojams. Manome, kad tarnybos stažo Lietuvos valstybei nuvertinimas karjeros valstybės tarnyboje yra nepagrįstas ir nelogiškas, juo labiau kai naujos redakcijos Valstybės tarnybos įstatymo projekte dar stipriau akcentuojamas tarnautojų lojalumo reikalavimas. Valstybės tarnautojas, būdamas lojalus ir dirbdamas valstybės tarnyboje, kaupia darbo patirtį, tarnautojų institucinę atmintį ir savo veiklą atlieka vis rezultatyviau. Todėl stažas tiesiogiai daro įtaką geresniems valstybės veiklos rezultatams, o priedas už stažą turi būti išsaugotas kaip viena iš nedaugelio darbo valstybės tarnyboje motyvacijos priemonių.

Be to, priedas už stažą istoriškai buvo taikomas ir dėl to, kad tokiu būdu, bent nežymiai, siekiama padidinti valstybės tarnautojų darbo užmokestį negaunant pakankamo finansavimo iš biudžeto. O taip pat ši priemonė veikia ir kaip šiokia tokia atsvara įstaigų vadovų subjektyvumui vykdant kasmetinius veiklos vertinimus.

Socialinių garantijų panaikinimas valstybės tarnautojams prieštarauja tarptautinei praktikai. Reformos iniciatoriai viešojoje erdvėje nuolat kartoja, kad pažangiose valstybėse valstybės tarnautojai esą neturi kažkokių išskirtinių socialinių garantijų, o priedą už stažą jie vadina XIX a. atgyvena ir darbo užmokesčio augimu vien už buvimą valstybės tarnautoju. Visų pirma, virtinėje Vakarų valstybių (Austrijoje, Belgijoje, Liuksemburge, Nyderlanduose, Prancūzijoje, Vokietijoje, Šveicarijoje ir kt) yra taikomos sistemos, kai darbo užmokestis tiesiogiai priklauso ir nuo stažo valstybės tarnyboje dydžio¹.

Absoliučioje daugumoje Europos valstybių į valstybės tarnybą naujai priimtiems valstybės tarnautojams yra suteikiamos ilgesnės atostogos lyginant su privačiu sektoriumi, o jau einantiems pareigas tarnautojams papildomos atostogų dienos dažniausiai yra suteikiamos už ilgesnį stažą valstybės tarnyboje².

Estijos Valstybės tarnybos įstatymas nors ir nenumato priemokos už stažą mokėjimo, tačiau įtvirtina dar patrauklesnes garantijas nei Lietuvoje. Už stažą valstybės tarnyboje Estijoje yra gerokai didinama valstybinė senatvės pensija. Jeigu valstybės tarnautojo stažas siekia 10–15 metų, tuomet senatvės pensija didinama 10 proc., o jeigu tarnautojo stažas yra ilgesnis nei 30 metų, senatvės pensija didinama netgi 50 proc.

Šiais metais Kanados parlamento administracija buvo pripažinta vienu patraukliausiu darbdaviu šalyje, o Kanados parlamento biblioteka buvo išrinkta vienu iš geidžiamiausių darbdavių Kanados sostinės regione³. Tokio titulo Kanados parlamento administracija nusipelnė ne dėl darbo užmokesčio dydžio, kadangi į Kanados parlamentą priimtiems aukštųjų mokyklų absolventams iš pradžių siūlomas nedaug didesnis nei šalies vidutinis darbo užmokestis, o būtent dėl įvairių taikomų socialinių garantijų.

Socialinių garantijų panaikinimas diskriminuos tiek naujai į valstybės tarnybą priimamus tarnautojus, tiek šiuo metu pareigas einančius tarnautojus. Reformos rengėjai pastaruoju metu viešojoje erdvėje naudoja įvairius argumentus, kodėl yra būtina panaikinti šiuo metu egzistuojančias socialines garantijas valstybės tarnautojams. Vienas iš neseniai nuskambėjusių argumentų, kad 1 proc. dydžio priedas mokamas už vienerius stažo už tarnybą Lietuvos valstybei metus yra ydingas, nes esą „atlyginimas būtų teisingas, pagrįstas rezultatais, už atliktus darbus, o ne už egzistavimą ir buvimą tam tikrose pareigose“.

Visų pirma, ir dabartinis teisinis reguliavimas leidžia tarnautoją atleisti ar sumažinti jam darbo užmokestį, jeigu jis nepasiekia jokių rezultatų.

Antra, siūlymas „išaldyti“ priemoną už tarnybos stažą jau einantiems pareigas valstybės tarnautojams taip pat suformuotą ydingą praktiką. Tokiu būdu pažeistų tarnautojų teisėtus lūkesčius dėl nuoseklaus tęstinio priedo augimo, atsirastų nepagrįsti darbo apmokėjimo tvarkos skirtumai tarp jau turinčių tarnybos stažą ir naujai į valstybės tarnybą ateinančių asmenų.

Pažymėtina, kad pagal dabartinį Valstybės tarnybos įstatymą leidžiama naujai priimtiems valstybės tarnautojams nustatyti didesnius pareiginės algos koeficientus nei keliolika metų valstybės tarnyboje dirbantiems tarnautojams. O neretai būna ir taip, kad ką tik priimtas valstybės tarnautojas gauna faktiškai didesnę darbo užmokestį nei tarnautojas, turintis 30 metų darbo valstybės tarnyboje stažą.

Nepagrįsti siūlymai iki 2025 m. „išaldyti“ valstybės tarnautojams taikomą bazinį dydį ir nustatyti naują darbo užmokesčio sistemą. Lietuvos valstybės tarnautojų, biudžetinių

¹ *Remuneration and Benefits in Central Government Civil Service in the EU Members States and European Commission. 2017, Government Office of Slovakia* : https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2016_2_SK_Remuneration_and_Benefits_in_Central_Government_Civil_Service_in_the_EU_Member_States_and_the_European_Commission.pdf

² *Remuneration and Benefits in Central Government Civil Service in the EU Members States and European Commission. 2017, Government Office of Slovakia* : https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2016_2_SK_Remuneration_and_Benefits_in_Central_Government_Civil_Service_in_the_EU_Member_States_and_the_European_Commission.pdf

³ <https://reviews.canadastop100.com/top-employer-library-of-parliament>

ir viešųjų įstaigų darbuotojų profesinė sąjunga visuomet sveikina darbo užmokesčio didinimą viešojo sektoriaus darbuotojams. Šia reforma Vyriausybė siūlo žymiai didinti darbo užmokestį pakankamai siaurai viešajame sektoriuje dirbančiai asmenų grupei (politikams, teisėjams, valstybės ir savivaldybės institucijų ir įstaigų vadovams, valstybės pareigūnams), iš viso mažiau nei 2 tūkst. asmenų.

Tačiau valstybės tarnautojams, kurių yra maždaug 27 tūkst., siūloma artimiausiems dvejiems metams naują bazinį dydį išaldyti. Kitaip tariant, nuo kitų metų didelė dalis valstybės tarnautojų tiesiog gaus kone identišką darbo užmokestį, kurį gauna šiandien. Taip bus dėl to, kad ketinama panaikinti priedą už stažą valstybės tarnybai (t. y. 1 proc. darbo užmokesčio padidėjimą kas metus) ir neketinama didinti įstaigų darbo užmokesčio fondų arba padidinti minimaliai. Taigi valstybės tarnautojai šiuo aspektu yra akivaizdžiai diskriminuojami.

Apskritai sunkiai suprantama, kodėl naujai taikomą bazinį dydį ketinama peržiūrėti kas trejus metus, kadangi tokiu būdu valstybės tarnautojų darbo užmokestis atsiliks nuo faktinio vidutinio darbo užmokesčio šalyje augimo.

Naujos redakcijos Valstybės tarnybos įstatymo projekte siūloma, kad įstaigos vadovas nustatytų įstaigos valstybės tarnautojų darbo apmokėjimo sistemą, kurioje, atsižvelgiant į šio įstatymo ir Darbo kodekso nuostatas, nustatomi didžiausi pareiginės algos koeficientų dydžiai, konkrečiai pareigybei nustatyti pareiginės algos koeficientų intervalai. Įstaigos vadovas nustatys darbo apmokėjimo sistemą vadovaudamasis Vyriausybės nustatytais rekomendacijomis. Iniciatorių teigimu, tokiu būdu įstaigų vadovai esą galėtų lanksčiau nustatyti didesnę darbo užmokestį (t. y. konkrečiai pareigybei nustatyti pareiginės algos koeficientų intervalus).

Šiai siūlomai naujovei nepritariame dėl kelių priežasčių. Visų pirma, manome, kad maksimalūs pareiginės algos koeficientai įstaigose ir institucijose naujojoje darbo apmokėjimo sistemoje bus nustatomi pagal faktinį darbo užmokesčio fonde turimų asignavimų dydį. Kitaip tariant, didžiausi pareiginės algos koeficientų dydžiai iš esmės nesiskirs nuo šio metu galiojančio įstatymo, o jeigu ir bus didesni, tai *de facto* jie negalės būti suteikiami tarnautojams dėl riboto darbo užmokesčio asignavimų dydžio. Antra, manome, kad siūloma nauja darbo užmokesčio sistema sudarys prielaidas, kad panašias funkcijas vykdančiose institucijose bus nustatyti skirtingo dydžio didžiausi pareiginės algos koeficientai.

Taip pat kelia abejonių, ar Vyriausybės parengtomis rekomendacijomis dėl darbo užmokesčio sistemos vadovausis visų įstaigų vadovai. Esame įsitikinę, kad esminiai darbo apmokėjimo sistemos principai turėtų būti įtvirtinti Valstybės tarnybos įstatyme, o ne rekomendacijų forma.

Valstybės tarnybos įstatymo projekto aiškinamajame rašte nurodoma, kad „dėl lėšų trūkumo (darbo užmokesčio fonde) įstaigų galimybės finansiškai motyvuoti valstybės tarnautojus yra ribotos“. Su tuo sunku ginčytis, tačiau ši amžina problema valstybės tarnybos reformos iniciatorių nėra niekaip sprendžiama. Šiuo metu turbūt tik labai menka dalis valstybės tarnautojų (atmetus politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautojus ir įstaigų vadovus) turi galiojančiame Valstybės tarnybos įstatyme nustatytas pareiginės algos koeficientų „lubas“, o jas pasiekti daugeliui tarnautojų reikėtų dar bent keletą metų. Taigi padidinus teorines koeficientų „lubas“ pagal naująją siūlomą darbo užmokesčio sistemą faktinis darbo užmokestis niekaip nepasikeis.

Galiausiai, suteikiant vadovams diskreciją nustatyti didesnę darbo užmokestį ir tuo pat metu valstybei neskiriant pakankamo finansavimo darbo užmokesčiui, gali susiklostyti tokia situacija, kad kai kuriose institucijose ir įstaigose darbo užmokestis kai kuriems tarnautojams didės vien dėl įstaigų vadovų subjektyvumo ar nepotizmo, o kiti tarnautojai gali būti atleisti.

Nepritariame siūlymui eliminuoti profesines sąjungas iš derybų sudarant kolektyvinę sutartį dėl bazinio dydžio. Šiuo metu galiojančiame Valstybės tarnybos įstatyme

numatyta, kad ateinančių finansinių metų bazinis dydis nustatomas nacionalinėje kolektyvinėje sutartyje. Nauju reglamentavimu atsisakius šios nuostatos, būtų eliminuotas profesinių sąjungų vaidmuo nustatant valstybės tarnautojų darbo užmokestį ir susiaurintos profesinių sąjungų galimybės ginti jų atstovaujamų darbuotojų socialines ir ekonomines teises.

Apibendrinant konstatuojame, kad šia reforma yra siūloma iš esmės pabloginti valstybės tarnautojų darbo sąlygas, tuo pat metu tikintis, kad darbuotojai iš privataus sektoriaus pradės veržtis dirbti į valstybės tarnybą. O galbūt yra atvirkščiai, t. y. nemaža dalis viešojo sektoriaus nėra linkę ieškoti darbo privačiame sektoriuje dėl to, kad pastarajame ir dabar yra siūlomos prastesnės sąlygos nei viešajame sektoriuje? Be to, nemaža dalis viešojo sektoriaus ir taip šiuo metu dirba pagal Darbo kodekso nuostatas. Ar tai reiškia, kad vien dėl to valstybės tarnautojai dirba efektyviau?

Galiausiai, ar neatrodo keista, kad patys valstybės tarnautojai, išskyrus galbūt įstaigų vadovus, švelniai tariant, nėra sužavėti siūlomais pokyčiais ir jiems priešinasi?

Atidžiai išanalizavę naujos redakcijos Valstybės tarnybos įstatymo projektą, susipažinę su kitų valstybės ir savivaldybių institucijų derinimo metu pateiktomis pastabomis ir pasiūlymais (kuriuose, beje, net keletas naujai siūlomų nuostatų vertinamos kaip prieštaraujančios konstitucinei doktrinai) bei išmanydami įvairius praktikoje veikiančius aspektus, raginame Vyriausybės posėdyje, o vėliau ir Seime, svarstant šios reformos įstatymų projektų paketą atsižvelgti į profesinių sąjungų ir valstybės bei savivaldybių institucijų pastabas.

Pirmininkė



Irena Petraitiene