

ORGANIZACIJŲ VADOVŲ ATLYGIS IR JO POKYČIAI LIETUVOS VIEŠAJAME SEKTORIUJE

GIEDRIUS KAZAKEVIČIUS

Šiame straipsnyje Lietuvos viešojo sektoriaus vadovų atlygiui ir jo pokyčiams įvertinti naudojama viešosios tarnybos susitarimų modelio atlygio dimensija, kuri apima skirtingus požiūrius į materialų atlygį ir nematerialius motyvuojančius veiksnius. Straipsnyje yra aptariama teisinio reglamentavimo kaita, tarptautiniame kontekste įvertinamas Lietuvos viešojo sektoriaus vadovų materialus atlygis, nagrinėjami jo skirtumai skirtingo tipo Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijose ir vadovo atlygio santykis su organizacijos darbuotojų darbo užmokesčiu. Taip pat įvertinamas politikų ir pačių vadovų požiūris į dabartinę atlygio sistemą ir apžvelgiama nematerialių motyvuojančių veiksnių visuma. Remiantis šia analize siekiama nustatyti, kokiam tipui viešosios tarnybos susitarimų modelio požiūriu priskirtina Lietuvos viešojo sektoriaus atlygio sistema, ir įvertinti, ar politikams ir viešojo sektoriaus organizacijų vadovams ši sistema yra priimtina, t. y. ar egzistuoja viešosios tarnybos susitarimas dėl atlygio. Taip pat parodoma, kad Lietuvos viešojo sektoriaus atlygio sistemai didžiausią įtaką darė ne iš anksto suplanuota viena ar kita logika grįsta reforma, o inkrementiniai politiniai sprendimai, ekonominės situacijos pokyčiai ir teismų praktika.

Giedrius Kazakevičius – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto asistentas (el. paštas: g.kazakevicius@gmail.com).

© Giedrius Kazakevičius, 2015

Straipsnis įteiktas redakcijai 2014 m. gruodžio 4 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2015 m. vasario 17 d.

Įvadas

Valstybės gebėjimui sutelkti ir panaudoti galią¹ reikšmingą įtaką daro politikų ir administracinio aparato santykiai. Vienas pagrindinių šių santykių elementų yra viešojo sektoriaus darbuotojų atlygis. 1993 m. Pasaulio bankas savo ataskaitoje teigė, kad ir ekonominės sąlygos priklauso nuo biurokratijos kokybės, o ši – nuo tarnautojų atrankos ir atlygio praktikos², tačiau niekada nedetalizavo, kokia atlygio sistema laikytina tinkama³.

Pasaulio banko publikuojamų valdymo reitingų⁴ ir Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (angl. *Organization for Economic Cooperation and Development*, toliau – OECD) pateikiamų duomenų apie aukščiausiųjų tarnautojų darbo užmokestį⁵ palyginimas patvirtina, kad tarp tokių tarnautojų darbo užmokesčio dydžio ir valdžios efektyvumo, politinio stabilumo, korupcijos kontrolės ir teisinės viršenybės statistinio ryšio beveik nėra⁶. Silpną teigiamą ryšį galima konstatuoti tarp vadovų algos ir pilietinių laisvių situacijos, taip pat reguliavimo kokybės⁷. Reikšmingo statistinio ryšio taip pat nėra, jei aukščiausiųjų tarnautojų darbo užmokestis išreiškiamas santykiu su BVP, tenkančiu vienam gyventojui, ir su vidutiniu metiniu

¹ Fukuyama F., *What Is Governance?*, CGD Working Paper 314, Washington, DC: Center for Global Development, 2013, <<http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426906>>, 2014 09 05.

² World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford: Oxford University Press, 1993.

³ Hood C., Peters B. G., with Lee G. O. M., „Introduction“, Hood C., Peters B. G. (sud.), *Reward for High Public Office: Asian and Pacific-Rim States*, London: Taylor & Francis, 2003, p. 3–21.

⁴ *The Worldwide Governance Indicators (WGI) Project*, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp>, 2013 06 01.

⁵ OECD, „Compensation of Senior Management in Central Government“, OECD, *Government at a Glance 2011*, Paris: OECD Publishing, 2011, <http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-33-en>, 2013 10 10.

⁶ Koreliacijos koeficientas mažesnis nei 0,2, autoriaus atliktas vertinimas.

⁷ Autoriaus atliktais vertinimais.

darbuotojo, įgijusio aukštąjį išsimokslinimą, atlygiu⁸. Vadinasi, politikų ir administracinio aparato santykiams svarbus yra ne vien nominalus materialaus piniginio atlygio dydis, bet ir visa atlygio sistema ir jos darna.

Šio straipsnio tikslas yra išnagrinėti, kokią įtaką Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijų vadovų atlygio sistemai turėjo viešojo sektoriaus reformos, teisinio reglamentavimo kaita, realaus materialaus atlygio ir nematerialių motyvuojančių veiksnių pokyčiai, taip pat Lietuvos politikų ir pačių viešųjų organizacijų vadovų įsitikinimai, lemiantys individualią sampratą apie teisingą atlygį.

Lietuvoje atlygio klausimai buvo tirti valstybės tarnautojų motyvacijos kontekste, pabrėžiant, kad viešajame sektoriuje svarbūs yra vertybiškai determinuoti motyvai (t. y. noras tarnauti visuomenės interesams, prisidedant tiek prie viešosios politikos darymo, tiek prie jos įgyvendinimo, lojalumas ir pagarba valdžiai, atsidavimas teisingumo ir socialinės lygybės idėjoms, geranoriškumas atskirų asmenų ir grupių atžvilgiu). Tai padaro juos unikalius, palyginti su privataus sektoriaus darbuotojų motyvais, nors greta jų gali veikti ir universalūs ekonominiai motyvai⁹. Taip pat buvo atlikta gana išsami bandomoji Lietuvos valstybės tarnautojų motyvacijos analizė. Ji iš dalies paneigė šią teorinę įžvalgą ir parodė, kad vadovams asmeniškai svarbiausias motyvuojantis veiksnys yra troškimas tobulėti, o svarbiausi demotyvuojantys veiksniai yra valstybės tarnybos biurokratizmas, prastas vadovavimas ir neadekvatus darbo užmokestis¹⁰. Statutinių organizacijų tyrimas atskleidė moralinių vertybių sąskaita padidėjus

⁸ OECD, „Compensation of Senior Managers“, OECD, *Government at a Glance 2013*, Paris: OECD Publishing, 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-34-en>, 2014 06 07.

⁹ Palidaskaitė J., „Motyvacijos unikalumas valstybės tarnyboje“, *Viešoji politika ir administravimas* 19, 2007, p. 33–45.

¹⁰ Palidaskaitė J., Segalovičienė I., „Valstybės tarnautojų motyvacijos profilis Lietuvoje: empirinio tyrimo rezultatų analizė“, *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai* 47, 2008, p. 73–90.

pragmatizmo ir asmeninio pasitenkinimo svarbą, nors oficiali pas-
katų sistema išliko nepakitusi¹¹. Kartu abejojama, ar motyvuojantys
veiksniai viešajame sektoriuje yra suderinami su Naujosios viešo-
sios vadybos principais, teigiant, kad, išbalansavus tradicinio viešojo
administravimo modelio struktūrą, saviraiška valstybės tarnybos kon-
tekste gali turėti destruktivių padarinių¹². Papildomos informacijos
apie požiūrį į atlygį Lietuvos viešajame sektoriuje suteikia pastangų
reformuoti valstybės tarnybą 2008–2011 m. tyrimai, rodantys ben-
drą pozityvų valstybės tarnautojų požiūrį į vadybos priemones (ne-
gatyviai vertinama tik su elitizmu siejama aukštesniosios valstybės
tarnybos idėja), tačiau kartu pastebimas administracinio elito ir kai
kurių profesinių grupių (pavyzdžiui, teisininkų) nepritarimas refor-
mai¹³. Pažymėtina, kad Lietuvoje viešojo sektoriaus tyrimai dažnai
neperžengia teisinio reglamentavimo nubrėžtų ribų, todėl neišskiria
organizacijų vadovų ir apsiriboja tik karjeros ar statutine valstybės
tarnyba, taip pat tam tikro sektoriaus darbuotojais (pavyzdžiui, socia-
liniais¹⁴, vietos savivaldos¹⁵ ir pan.). Buvo atlikta gana plati empirinė
Lietuvos viešojo sektoriaus vadovų požiūrio į savo pavaldinių mo-
tyvavimą ir taikomą praktiką studija¹⁶. Lietuvoje atlygis dažniausiai
apžvelgiamas iš teisinio reglamentavimo taško¹⁷, įtraukiant svarbes-

¹¹ Vitkauskas K., Adamonienė R., Seniutienė D., „The Institution and its Employees Compatibility Values: Case of the Lithuanian Police“, *HRM & E (Human Resources Management and Ergonomics)* 2 (6), 2012, p. 6–18.

¹² Vanagas R., Rakšnyš A. V., „Motyvacija viešajame sektoriuje – motyvacinių alternatyvų teorinės įžvalgos Maslovo poreikių hierarchijos kontekste“, *Viešoji politika ir administravimas* 13, 2014, p. 318–330.

¹³ Civinskas R., „Can a Senior Civil Servant Adapt to Managing by Contract? Reform and Civil Servants’ Preferences in Lithuanian Government“, *Baltic Journal of Law & Politic* 2 (4), 2011, p. 154–186.

¹⁴ Marcinkevičiūtė L., Petrauskienė R., „Savivaldybės socialinių darbuotojų praktiniai motyvavimo aspektai“, *Viešoji politika ir administravimas* 27, 2009, p. 63–86.

¹⁵ Marcinkevičiūtė L., „Savivaldybės darbuotojų motyvavimo teoriniai ir praktiniai aspektai“, *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos* 5, 2005, p. 239–247.

¹⁶ Diskienė D., „Darbo motyvacija viešajame sektoriuje: iššūkiai ir tikrovė“, *Viešasis administravimas* 4, 2008, p. 34–40.

¹⁷ Smalskys V., Minkevičius A., „Lietuvos valstybės tarnybos kūrimas ir raida 1990–2012 metais“, *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos* 1 (29), 2013, p. 20–28.

nus teismų sprendimus¹⁸, o praktiniai ir ekonominiai tokio reguliavimo aspektai vertinami retai¹⁹. Atskirai reikėtų paminėti tyrimą, skirtą nustatyti teisingo atlygio suvokimą, kuriuo parodoma, kad ir viešajame, ir privačiame sektoriuje nuo darbo užmokesčio ir jo skyrimo proceso teisingumo priklauso pasitenkinimas darbo užmokesčiu²⁰.

Straipsnio pirmojoje dalyje aptariami su materialiu atlygiu sietini teoriniai modeliai ir pagrindinės motyvavimo teorijos. Atsižvelgiant į tai, viešojo sektoriaus vadovų atlygis (angl. *Reward*), kaip vienas esminių politikų ir viešojo sektoriaus vadovų santykių aspektų, nagrinėjamas pasitelkiant viešosios tarnybos susitarimų (angl. *Public Service Bargains – PSBs*) modelį²¹. Antroje straipsnio dalyje, remiantis šiuo modeliu, vertinama atlygio struktūra ir jos pokyčiai šiandieninių viešojo sektoriaus reformų kontekste. Tam buvo atlikta politikų ir viešojo sektoriaus įstaigų vadovų santykius reglamentuojančios teisinės bazės analizė, įvertinti jos pokyčiai, su tuo susiję teismų sprendimai, išnagrinėta politikų retorika ir jų pateikta pokyčių interpretacija. Taip pat buvo išanalizuota statistinė informacija ir remtasi viešajame sektoriuje atliktų apklausų rezultatais.

1. Atlygio analizės viešajame sektoriuje teoriniai aspektai

1.1. Su materialiu atlygiu sietinos teorinės prielaidos

Su ekonominiais aspektais ir bandymais objektyviai nustatyti darbo užmokesčių dažniausiai siejama ribinio darbo našumo teorija (angl.

¹⁸ Glebovė N., „Valstybės tarnautojų darbo užmokesčio teisinis reguliavimas ir jo probleminiai aspektai“, *Teisė* 71, 2009, p. 116–131.

¹⁹ Gerikienė V., Blažienė I., „Mokėjimo už valstybinio sektoriaus darbuotojų darbą reguliavimas: Europos šalių patirtis ir Lietuvos praktika“, *Jurisprudencija* 56 (48), 2004, p. 39–51.

²⁰ Lazauskaitė-Zabielskė J., „Suvokto atlygio už darbą teisingumo prielaidos viešajame ir privačiame sektoriuje“, *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai* 55, 2010, p. 103–117.

²¹ Hood C., Lodge M., *The Politics of Public Service Bargains Reward, Competency, Loyalty – and Blame*, Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 3–23.

Marginal Productivity Theory). Pagal ją darbo užmokestis yra lygus ribiniam darbo jėgos produktui, kuris atitinka produkto pokytį įdarbinus vieną papildomą darbuotoją²². Bendrovių vadovų atveju tai gali būti interpretuojama kaip konkretaus vadovo indėlis į bendrą veiklos rezultatą²³ ir suprantama kaip vertės akcininkams kūrimas (akcijų vertės didėjimas)²⁴. Su ribiniu darbo našumu sietina ir žmogiškojo kapitalo teorija²⁵. Remiantis ja, vadovas, turintis didesnę žmogiškąją kapitalą, turėtų būti produktyvesnis ir geriau apmokamas²⁶. Šią situaciją galima sieti ir su pusiausvyra vadovų darbo rinkoje. Kai tinkamai pasirengusių vadovų pasiūla maža, o jų paklausa didėja, tai atitinkamai didėja ir jų darbo užmokestis²⁷. Tačiau darbo našumas, ypač vadovų, yra sunkiai įvertinamas, o pati ribinio darbo našumo teorija nepateikia įtikinamo darbo užmokesčio dinamikos išsivysčiusiose šalyse paaiškinimo²⁸.

Derybų teorija teigia, kad darbo užmokestį lemia dalyvių derybinė galia. Bendrovių vadovų atveju tai taikytina atstovavimo teorijai (angl. *Agency Theory*), kuri apibrėžia bendrovės savininko ir jos vadovo santykius kaip susitarimą, o atlygis suprantamas kaip mechanizmas, leidžiantis suderinti užsakovo (savininko) ir vykdytojo (vadovo) interesus²⁹ arba sumažinti atstovavimo sąnaudas. Ši teori-

²² Piketty T., *Capital in the Twenty-first Century*, Cambridge, Massachusetts, London, England: The Belknap Press of Harvard University Press, 2014, p. 279–307.

²³ Gomez-Mejia L. R., „Executive Compensation: A Reassessment and a Future Research Agenda“, *Research in Personnel and Human Resources Management* 12, 1994, p. 161–222.

²⁴ Nguyen B. D., Nielsen K. M., *What Death Can Tell: Are Executives Paid for their Contributions to Firm Value?*, 2013, <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1695366>, 2014 09 05.

²⁵ Becker G. S., *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, Third Edition, Chicago: The University of Chicago Press, 1993, p. 15–28.

²⁶ Agarwal N. C., „Determinants of Executive Compensation“, *Industrial Relations* 20 (Winter), 1981, p. 36–46.

²⁷ Piketty, p. 279.

²⁸ Ten pat, p. 279–307.

²⁹ Balsam S., *An Introduction to Executive Compensation*, London: Academic Press, 2002, p. 5–7.

ja padėjo pagrindus veiklos rezultatų vertinimui, jų kvantifikavimui ir darbo apmokėjimo už rezultatus schemoms, kartu išryškindama informacijos asimetrijos ir galimo gudravimo aspektus³⁰. Santykiškai didelį atlygį vadovams gali užkrinti ir tai, kad savininkai neturi efektyvios kontrolės mechanizmų³¹. Vadovų galios modeliu paprastai remiamasi aiškinant per pastarąjį dešimtmetį sparčiai kilusį JAV bendrovių ir finansinio sektoriaus institucijų vadovų atlygį³², o kartu ir padidėjusią darbo užmokesčio nelygybę³³. Čia taip pat paminėtina varžybų teorija, siūlanti vadovui nustatyti dosnų atlyginimą tam, kad žemesnio rango vadovai produktyviai dirbtų siekdami aukščiausio posto³⁴. Tokiu atveju organizacijų vadovų atlygis gali būti interpretuojamas kaip „atlygis už sėkmę“³⁵.

Minimalaus pragyvenimo lygio teorija numato, kad darbininkams turi būti mokama tiek, kad jie išgyventų³⁶. Tad algas lemia pragyvenimo lygis. Kartu organizacijos elgseną lemia jos socialinis kontekstas ir todėl ji siekia kurti tokias struktūras ir procesus, kurie geriausiai atitiktų institucinės aplinkos standartus, vertybes ir įsitikinimus³⁷. Tai taikoma ir tam, kaip ir koks nustatomas vadovų atlygis³⁸. Čia vado-

³⁰ Franco-Santos M., „Performance Measurement Issues, Incentive Application and Globalization“, Gomez-Mejia L. R., Werner S. (sud.), *Global Compensation. Foundations and perspectives*, London and New York: Routledge, 2008, p. 41–56.

³¹ Ten pat, p. 179.

³² Bebchuk L. A., Fried J. M., *Pay Without Performance: Overview of the Issues*, Harvard Law School John M. Olin Center for Law, Economics and Business Discussion Paper Series, Paper 528, 2005, <http://lsr.nellco.org/harvard_olin/528>, 2014 07 24.

³³ Piketty, p. 279–307.

³⁴ Rosen S., „Prizes and Incentives in Elimination Tournaments“, *The American Economic Review* 4 (76), 1986, p. 701–715.

³⁵ Piketty, p. 279–307.

³⁶ Galbraith J. K., *Economics in Perspective: A Critical History*, Boston: Houghton Mifflin, 1987, p. 84.

³⁷ Marin G. S., „The Influence of Institutional and Cultural Factors on Compensation Practices Around the World“, Gomez-Mejia L. R., Werner S. (sud.), *Global Compensation. Foundations and Perspectives*, London and New York: Routledge, 2008, p. 3–17.

³⁸ Marin, p. 11–14.

vų atlyginimą galima vertinti kaip socialinį konstrukta, kur socialinis statusas ir atitinkama pozicija yra esminis faktorius, lemiantis atlygį, o darbo užmokesčio skirtumai gali būti suvokiami kaip konkretaus vadovo socialiai nulemtos specifinės pozicijos rezultatas³⁹. Paminėtina ir nominalaus vadovo teorija (angl. *Figurehead Theory*), kuri siūlo nustatant vadovo atlygį orientuotis į vadovo, kaip bendrovės reprezentanto, vaidmenį, nes tik jis atstovauja bendrovei santykiuose su valdžios institucijomis, visuomene, darbuotojais ir yra tikrasis bendrovės simbolis⁴⁰.

Socialinio konteksto svarba ypač išryškėja, kai aukščiausių vadovų darbo užmokesčiai grindžiamas situacija rinkoje ir pasiulytinumu su konkurentais. Viešojo sektoriaus atveju būta bandymų sieti šio sektoriaus administratorių darbo užmokesčių su privačiu sektoriumi, tačiau faktiškai niekur nepavyko išlaikyti privataus sektoriaus padiktuotų atlygio didėjimo tempų⁴¹. Todėl aukščiausiųjų viešojo sektoriaus vadovų darbo užmokesčiai labiau lygintinas su šalies vidutiniu darbo užmokesčiu, su darbuotojų, turinčių aukštąjį išsimokslinimą, arba su tam tikro sektoriaus darbuotojų darbo užmokesčiu, taip pat su kitų šalių viešojo sektoriaus vadovų darbo užmokesčiu. Ne mažiau reikšmingas yra ir viešojo sektoriaus vadovų darbo užmokesčio palyginimas su šio sektoriaus ar konkrečios įstaigos darbuotojų darbo užmokesčiu, įvertinant vadinamąją vertikalią kompresiją⁴² arba diferenciaciją⁴³ konkrečioje įstaigoje.

Čia aptartų teorijų sinteze remiasi aukščiausio lygio vadovų atlygį padedantys nustatyti konsultantai, kurie stengiasi įvertinti tiek vadovo atsakomybės ribas, tiek jo atlygio palyginimą su rinka ir sąsają su

³⁹ Berrone P., Otten J., „A Global Perspective on Executive Compensation“, Gomez-Mejia L. R., Werner S. (sud.), *Global Compensation. Foundations and Perspectives*, London and New York: Routledge, 2008, p. 113–128.

⁴⁰ Ungson G. R., Steers R. M., „Motivation and Politics in Executive Compensation“, *Academy of Management Review* 9 (2), 1984, p. 313–323.

⁴¹ Čia ryškiausia išimtis yra Singapūro viešasis sektorius.

⁴² Hood et al., p. 35–38.

⁴³ Nėra priimto vieno metodo, kaip vertinama vertikali diferenciacija.

rezultatais⁴⁴. Ten, kur nuosekliausiai buvo diegiami Naujosios viešosios vadybos principai, minėti konsultantai dalyvauja ir peržiūrint viešojo sektoriaus vadovų darbo užmokestį⁴⁵. Kartu pažymėtina, kad priklausomai nuo konteksto, tiek politikai, tiek viešųjų organizacijų vadovai, siekdami pagrįsti darbo užmokesčio pokyčių poreikį, yra linkę selektyviai pasitelkti minėtų teorijų argumentaciją.

1.2. Su motyvavimu sietinos teorinės prielaidos

Šios teorinės prielaidos apima vadybos mokslo humanistinę kryptį, kurios pradininke laikytina Mary Parker Follet⁴⁶. Dabartinis požiūris į motyvavimą remiasi Abrahamo H. Maslow poreikių hierarchijos⁴⁷, Douglaso McGregoro X ir Y teorijomis⁴⁸, Chriso Argyriso požiūriu, kad žmonės siekia saviraiškos, sėkmės, autonomijos ir atsakomybės, o organizacijos siūlo priklausomybę, kontrolę, įsipareigojimus ir konfliktus⁴⁹. Paminėtinas Fredericko W. Herzbergo pasiūlytas motyvuojančių (vidinių, atsakingų už motyvavimą) ir higieninių (išorinių, kurių nebuvimas sukelia nepasitenkinimą) faktorių atskyrimas⁵⁰. Tai paaiškina, kodėl darbo užmokestis nėra pagrindinis motyvuojantis faktorius, tačiau nepakankamas jo lygis gali sukelti nuolatinį nepasitenkinimą. Nagrinėjamame kontekste svarbi ir Davido McClellando pasiekimų poreikio teorija, išskirianti tris pagrindinius elgseną lemiančius elementus – poreikį kažką pasiekti (efektyvi veikla), po-

⁴⁴ <<http://www.haygroup.com/lt/services/index.aspx?id=5168>>, 2014 07 24.

⁴⁵ <<http://www.ssc.govt.nz/rem-senior-state-sector-staff-to-30june13>>, 2014 07 24.

⁴⁶ Kiechel III, W., „The Management Century“, *Harvard Business Review*, November 2012, p. 62–75.

⁴⁷ Maslow A. H., „A Theory of Human Motivation“, *Psychological Review* 50, 1943, p. 370–396.

⁴⁸ McGregor D., „The Human Side of Enterprise“, *The Management Review* 11 (46), 1957, p. 22–28.

⁴⁹ Kressler H., *Motivate and Reward Performance Appraisal and Incentive Systems for Business Success*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan, 2003, p. 19–20.

⁵⁰ Ten pat, p. 20–23.

reikį kontroliuoti kitus (atsakomybė) ir poreikį priklausyti tam tikrai grupei (komandinis darbas)⁵¹. Panašiai motyvavimą savo lūkesčių teorijoje (angl. *Expectancy*) vertina ir Victoras H. Vroomas, nurodydamas tris elementus: svarbų asmeninį tikslą, pagrindinius etapus siekiant jo ir tikimybę, kad tikslas gali būti pasiektas⁵². Leono Festingerio kognityvaus disonanso teorija paaiškina, kaip subjektyvus neteisingumo suvokimas, lyginant savo ir kitų pasiekimus, gali prisidėti prie demotyvuojančių veiksmų⁵³. Jeanas Stacy Adamsas šios teorijos kontekste išplėtojo lygybės teoriją, kuri labiau orientuojasi į piniginį atlygį ir remiasi darbuotojo siekiu savo indėlio ir rezultato santykį lyginti su kitais darbuotojais⁵⁴. Vėliau tai buvo išplėta į organizacinio teisingumo teoriją, teigiančią, kad organizacijoje ne tik turi būti teisingai paskirstyti ištekliai, bet ir tai turi būti padaryta vadovaujantis teisingomis procedūromis ir turi būti teisingai komunikuojama⁵⁵. Aptartos teorijos remiasi orientacija į darbuotojo poreikius, tačiau greta jų buvo plėtojamos ir tikslų teorijos. Edwinas A. Locke'as ir Gary P. Lathamas akcentavo sutarimo dėl ambicingų tikslų svarbą ir tinkamą grįžtamąjį ryšį⁵⁶. Atskirai paminėtina socialinio pažinimo teorija (angl. *Social Cognitive Theory*), kur savo veiksmingumo (gebėjimo pasiekti tikslą – angl. *Self-efficacy*) suvokimas yra svarbiausias faktorius, turintis ne tik tiesioginę įtaką elgsenai, bet ir tam, kokie pasirenkami tikslai, kokios paskatos ir kokie atgrasantys faktoriai yra siejami su būsimais rezultatais, kaip suprantamos kliūtys ir galimybės socialinėje sistemoje⁵⁷. Vadovaujantis šia teori-

⁵¹ Ten pat, p. 23–25.

⁵² Ten pat, p. 26–27.

⁵³ Kressler, p. 28.

⁵⁴ Latham G. P., *Work Motivation: History, Theory, Research, and Practice*, Thousand Oaks: Sage Publications, 2007, p. 42–44.

⁵⁵ Greenberg J., „Promote Procedural Justice to Enhance the Acceptance of Work Outcomes“, Locke E. A. (sud.), *A Handbook of Principles of Organizational Behavior*, Chichester, UK: John Wiley & Sons, 2009, p. 255–272.

⁵⁶ Latham, p. 27.

⁵⁷ Bandura A., „Cultivate Self-efficacy for Personal and Organizational Effectiveness“, Locke E. A. (sud.), *A Handbook of Principles of Organizational Behavior*, Chichester, UK: John Wiley & Sons, 2009, p. 179–200.

ja, tikslų nustatymas ir įsipareigojimas jų siekti yra interpretuojamas kaip pažinimo procesas⁵⁸.

Dauguma aptartų teorinių išvalgų buvo suformuluotos remiantis pramoninės ir organizacinės psichologijos, žmogiškųjų išteklių valdymo ir organizacinės elgsenos tyrimais, tačiau nė viena jų nepateikia visa apimančio paaiškinimo⁵⁹. Nepaisant šio ribotumo, jos sudaro teorinį pagrindą privataus, nevyriausybinio ir viešojo sektoriaus organizacijų tyrimams.

Taigi, motyvavimo teorinės prielaidos patvirtina, kad piniginis darbo užmokestis yra svarbus higieninis motyvavimo faktorius, kurio dydis vertintinas pagal tai, ar jį visi suinteresuoti asmenys suvokia kaip teisingą ir pakankamą. Tačiau greta materialaus atlygio ne mažiau svarbūs yra ir kiti aspektai: aiškūs ir ambicingi tikslai, galimybė jų siekti (laisvė veikti), taip pat numanoma socialinės sistemos reakcija į sėkmę ir nesėkmę (kaltinimų grėsmė). Todėl vadovo autonomija ir aiškūs tikslai (platus politiko suteiktas mandatas) gali būti laikomi stipriu motyvuojančiu veiksniumi. Tačiau čia svarbus balansas, nes tiek per didelė politinė administracinio aparato subordinacija, tiek neribota autonomija mažina valstybės gebėjimą veikti⁶⁰. Kartu yra svarbus ir socialinio statuso pripažinimas, o jo labai dažnai siekiama kitų organizacijos narių sąskaita⁶¹.

Todėl tyrinėtojai, vertindami viešojo sektoriaus vadovų atlygį, visų pirma skirsto jį į materialų ir nematerialų, taip pat į formalų ir neformalų⁶² (žr. 1 lentelę).

⁵⁸ Latham, p. 219.

⁵⁹ Kressler, p. 30–31.

⁶⁰ Fukuyama, 2013.

⁶¹ Fukuyama F., *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011, p. 27–28.

⁶² Brans M., Peters B. G., „Rewards for High Public Office. Continuing Development“, Brans M., Peters B. G. (sud.), *Rewards for High Public Office in Europe and North America*, London: Routledge, 2012, p. 1–10.

1 lentelė. Viešojo sektoriaus atlygio dimensijos

	Formalus (įtvirtintas įstatymuose)	Neformalus (besiremiantis tradicijomis)
Materialus	Atlyginimai, priedai ir lengvatos, taip pat valstybinių pensijų sistema ir atlygis natūra (automobilis, kelionės ir apgyvendinimas)	Galimybė gauti didelį atlygį privačiame sektoriuje, baigus tarnybą (Japonija ⁶³ , Prancūzija (pranc. <i>Pantouflage</i>) ⁶⁴), gauti pajamų iš projektinės, pedagoginės veiklos, už publikuotus kūrinis ir t. t.
Nematerialus	Valstybės apdovanojimai, galimybė įgyvendinti pokyčius visuomenėje	Pagarba visuomenėje, galimybė dalyvauti priimanč sprendimus, daryti įtaką politikams, būti įvertintam
Tarpinis	Sukurtas ryšių (kontaktų) tinklas, pasiektas žinomumas visuomenėje	

Šaltinis: Brans M., Peters B. G., p. 4.

Iš esmės formalaus ir neformalaus atlygio išskyrimas atspindi teisinio reglamentavimo šalyje ypatumus. Todėl tiriant atlygio pokyčius Lietuvoje, kur viešasis sektorius pasižymi stipria legalistine tradicija⁶⁵, teisinio reglamentavimo vertinimas yra vienas iš svarbiausių šaltinių. Tačiau motyvavimo teorinės prielaidos kelia būtinybę papildomai įvertinti tiek neformalius, tiek nematerialius atlygio elementus, kurie labiau sietini su tradicijomis ir nusistovėjusiu visuomenės požiūriu.

⁶³ Nakamura A., Dairokuno K., „Japan’s Pattern of Rewards for High Public Office: A Cultural Perspective“, Hood C., Peters B. G. (sud.), *Reward for High Public Office: Asian and Pacific-Rim States*, London: Taylor & Francis, 2003, p. 105–118.

⁶⁴ Rouban L., „The Political and Administrative Elites“, Perrineau P., Rouban L. (sud.), *Politics France and Europe*, New York: Palgrave Macmillan, 2009, p. 121–142.

⁶⁵ Pivoras S., „Post-Communist Public Administration in Lithuania“, Liebert S., Condey S. E., Goncharov D. (sud.), *Public Administration in Post-Communist Countries Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia*, Boca Raton: CRC Press Taylor & Francis Group, 2013, p. 136–137.

1.3. Atlygio dimensija viešosios tarnybos susitarimų modelyje

Siekiant įvertinti viešojo sektoriaus reformų įtaką materialiam ir nematerialiam viešojo sektoriaus vadovų atlygiui Lietuvoje, toliau šiame tyrime remiamasi Viešosios tarnybos susitarimų modeliu, atskirai išskiriant atlygio dimensiją. Šiame modelyje santykiai tarp renkamų politikų ir skiriamų viešojo sektoriaus vadovų suprantami kaip tiesioginiai ar netiesioginiai susitarimai, kuriais politikai įgyja tam tikrą skiriamų vadovų lojalumą ir kompetencijas, o vadovams užtikrinama tam tikra vieta valdžios struktūroje, suteikiama atsakomybė ir atlygis⁶⁶. Šio modelio specifika ir taikymas Lietuvos atveju buvo aptartas nagrinėjant viešojo sektoriaus vadovų lojalumo klausimus⁶⁷. Atlygio, kaip ir kitų dimensijų, atveju yra išskiriami keturi elementai: hierarchinis, egalitarinis, individualistinis ir fatalistinis⁶⁸. Atlygio dimensijos atveju šių elementų apibendrinimas pateiktas 2 lentelėje⁶⁹, kuri atspindi ribojimų (kiek įtakos asmens sprendimams turi išoriniai ribojantys veiksniai) ir grupės (kiek įtakos asmens sprendimams turi priklausymas grupei) teorijos (angl. *Grid-Group*) matricą⁷⁰.

Hierarchinėje atlygio struktūroje yra aiškiai nustatyta, kokiam rangui (ar vietai hierarchijoje) kas priklauso (atlygis, automobilis, kabinetas, kelionės ir t. t.), taip pat kopimo hierarchiniais laiptais taisyklės⁷¹. Pradedant Georgu Hegeliu ir Maxu Weberiu buvo teigiama, kad tarnautojai turi gauti pakankamai komfortišką darbo užmokestį,

⁶⁶ Hondeghem A., Steen T., „Evolving Public Service Bargains for Top Officials: Some International Comparisons“, *International Review of Administrative Sciences* 1 (79), 2013, p. 1–3.

⁶⁷ Kazakevičius G., „Lojalumo struktūros įtaka Lietuvos viešojo sektoriaus politizacijai“, *Politologija* 2 (74), 2014, p. 161–197.

⁶⁸ Hood, Lodge, p. 64–132.

⁶⁹ Ten pat, p. 69.

⁷⁰ Peters B. G., *The Politics of Bureaucracy, Fifth edition*, London and New York: Routledge, 2001, p. 43–77.

⁷¹ Hood, Lodge, p. 69.

2 lentelė. *Atlygio tipai pagal viešosios tarnybos susitarimų modelį*

<p>Fatalistinis požiūris – ne automatinis ir visiškai nenuspėjamas atlygis – tarnautojai gyvena nuolatinio nenuspėjamo apdovanojimo ir nuvertinimo kazino („Gyvenimo loterijos“ struktūra)</p>	<p>Hierarchinis požiūris: struktūrizuotas atlygio šablonas, užtikrinantis nuspėjamą ir tvarkingą pažangą („Piramidės ir eskalatoriaus“ struktūra)</p>
<p>Individualistinis požiūris – kintamas atlygis, besiremiantis individualiomis varžybomis („Kalakutų varžybų“ struktūra)</p>	<p>egalitarinis požiūris: santykinis savęs apribojimas aukščiausiuose postuose – dvigubo disbalanso sistema, kai aukščiausiuose postuose mokamas santykinai mažas atlyginimas, tačiau sukuriama kita atsiužinimo sistema („Postas įpareigoja – <i>Noblesse oblige</i>“ struktūra)</p>

Šaltinis: Hood C., Lodge M., 2006, p. 69.

tačiau gal kiek mažesnę nei kituose sektoriuose, tai kompensuojant darbo vietos stabilumu, pasitenkinimą teikiančiu darbu ir dosniu aprūpinimu senatvėje⁷². Kartu darbo užmokestis turėjo užtikrinti statusą visuomenėje, o tai ypač svarbu buvo kolonijose⁷³. Ši logika sietina su tarnybos viešajame sektoriuje kaip profesinės⁷⁴ tarnybos samprata, todėl kita veikla, galinti duoti pajamų, nėra toleruojama. Hierarchinė sistema taip pat pasižymi nuspėjamu karjeros keliu ir inkrementine darbo užmokesčio sistema (atlygis už stažą)⁷⁵. Hierarchinės sistemos efektyvaus funkcionavimo pagrindas yra ilgalaikis stabilumas, žemutinių rangų atstovų pasitikėjimas ja ir ilgalaikiai lūkesčiai, todėl politizavimas (karjeros galimybės sumažėjimas) arba

⁷² Hood, Lodge, p. 65–66.

⁷³ Ten pat, p. 66–67.

⁷⁴ Čia profesinė tarnyba suprantama kaip darbas, suteikiantis pagrindinį pragyvenimo šaltinį. Jei galimos kitos pajamos iš kapitalo ar darbo ir jos yra palyginamos su veiklos viešajame sektoriuje pajamomis, minėta argumentacija praranda prasmę.

⁷⁵ Ten pat, p. 70.

atlygio sumažėjimas dėl ekonominių ar kitų priežasčių pakerta tokios sistemos funkcionavimo pagrindus⁷⁶. Šioje sistemoje, be materialaus atlygio, aukščiausius vadovus motyvuoja pripažinimas, kurį atspindi vieta hierarchijoje, ir galimybė valdyti didelius išteklius, kartu susitaikant su ribota autonomija.

Egalitarinė atlygio sistema pasižymi dvejopu disbalansu⁷⁷, kai aukštesnieji tarnautojai apmokami prasčiau nei privačiame sektoriuje, o žemesnių rangų tarnautojai – geriau. Ekonominiu požiūriu ši sistema vadovaujasi socialinio palyginamumo požiūriu. Egalitarinė tradicija, sietina su 1871 m. Paryžiaus komunos laikų idėjomis, rado atgarsį daugelyje buvusių socialistinių valstybių, įskaitant ir SSRS⁷⁸. Laikantis šios tradicijos, tarnautojai ir vadovai turi gauti tiek, kiek uždirba kiti visuomenės atstovai, taip išlaikant viešojo sektoriaus sąsają su realybe⁷⁹. Socialinio palyginamumo logika kartais siejama su pragyvenimo lygio teorija, teigiant, kad viešojo sektoriaus vadovų alga turi priklausyti nuo valstybės gerovės ir jos ekonominių rodiklių, taip bandant ekonominiais argumentais pagrįsti skirtingą apmokėjimą skirtingose šalyse, nors to ir nepatvirtina empiriniai duomenys⁸⁰. Taip pat grupė, su kuria lyginamas vadovo darbo užmokestis, gali būti susiaurinta iki atitinkamo sektoriaus ar net vienos organizacijos. Tokiu atveju ypatingą reikšmę įgauna vidutinio darbuotojo ir organizacijos vadovo darbo užmokesčio santykis⁸¹. Egalitarinė sistema idealiu atveju turėtų remtis ideologiniu ar net religiniu vadovų atsidavimu⁸², tačiau dažnai susiformuoja kita, lygiagreti atlygio sistema

⁷⁶ OECD, „Current Trends in the Compensation of Public Employees in OECD Countries“, *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, Paris: OECD Publishing, 2012, p. 17–40, <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264177758-4-en>>, 2013 10 20.

⁷⁷ Ten pat, p. 71.

⁷⁸ Hood, Peters, p. 6.

⁷⁹ Hood, Lodge, p. 65.

⁸⁰ Hood, Peters, p. 14.

⁸¹ *Hutton Review of Fair Pay in the Public Sector*, 2011, p. 76, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130129110402/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/hutton_fairpay_review.pdf>, 2014 07 25.

⁸² Schaffer B. B., *The Administrative Factor*, London: Frank Cass., 1973, p. 39.

(pagarba, lengvatos, pripažinimas ir t. t.) arba atsiranda galimybių gauti atlygį vėliau (pereiti į verslą ar pretenduoti į dosnią pensiją), tačiau pastaruoju atveju būtinas stabilumas ir viešojo sektoriaus vadovų pasitikėjimas sistema⁸³. Žinomiausias lygiagretaus atlygio sistemos pavyzdys yra sovietinė nomenklatura. Egalitarinėje sistemoje bene svarbiausias nematerialus motyvuojuojantis faktorius yra galimybė dalyvauti formuojant politiką ir daryti įtaką pokyčiams⁸⁴. Todėl tokioje sistemoje, kai politikos formavimą uzurpuoja politiniai patarėjai ir išorės konsultantai, stipriai sumažėja aukščiausių vadovų motyvacija⁸⁵.

Individualistinė sistema remiasi atlygio už pasiektą rezultatą idėja, kuri ekonominių teorijų požiūriu artimiausia derybų logikai. Atlygis už rezultatus gali sietis su konkurencija dėl greitos karjeros arba dėl įvairių materialių premijų⁸⁶. Čia rezultatai suprantami tiek kaip trumpalaikiai organizacijos tikslai, tiek kaip ilgalaikiai ir daugelį sričių apimantys pokyčiai (pavyzdžiui, Singapūre aukščiausiųjų tarnautojų atlygio kintamoji dalis yra susieta su šalies BVP augimu, taip skatinant galvoti apie verslo sąlygas ir konkurencinį pajėgumą⁸⁷). Individualistinėje sistemoje svarbiausiu nematerialiu vadovą motyvuojančiu veiksniu tampa jam suteikta autonomija ir aiškiai apibrėžti tikslai. Autonomijos ir darbo užmokesčio už rezultatus logiką⁸⁸, besiremiančią ne tik ekonominio atstovavimo, bet ir motyvavimo teori-

⁸³ Hood, Lodge, p. 71–76.

⁸⁴ Hood, Lodge, p. 72.

⁸⁵ Aucoin P., Bakvis H., „Public Service Reform and Policy Capacity: Recruiting and Retaining the Best and the Brightest“, Painter M., Pierre J. (sud.), *Challenges to State Policy Capacity*, Basingstoke: Palgrave 2005, p. 185–204.

⁸⁶ Hood, Lodge, p. 79–81.

⁸⁷ Quah J. S. T., „Paying for the ‘Best and Brightest’: Rewards for High Public Office in Singapore“, Hood C., Peters B. G. (sud.), *Reward for High Public Office: Asian and Pacific-Rim States*, London: Taylor & Francis, 2003, p. 153–158.

⁸⁸ Pollitt C., Bouckaert G., *Public Management Reform a Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Third edition, New York: Oxford University Press, 2011, p. 92.

jomis (visų pirma pastiprinimo (angl. *Reinforcement*)⁸⁹ ir V. Vroomo lūkesčių⁹⁰ teorijomis) kaip tik ir įtvirtino Naujoji viešoji vadyba. Šiuo metu yra sutariama, kad su rezultatais susietos darbo užmokesčio sistemos efektyvumas labai priklauso nuo aplinkybių ir ne visur tokia sistema gali būti rekomenduotina⁹¹. Politikai linkę sutelkti dėmesį į pavaldžių organizacijų darbą tik tuo atveju, jei tai siejasi su jautriais politiniais klausimais, organizacijos turi didelį finansinį svorį, nėra reikšmingos informacijos asimetrijos, atsirandančios dėl organizacijos naudojamų specifinių ir techninių sprendimų⁹². Tai reiškia, kad organizacijos dažnai neturi aiškių kriterijų, pagal kuriuos galima būtų vertinti jų sėkmę⁹³, ir politikai ieško naujų kontrolės mechanizmų didindami ministerijų personalą, stiprindami kontrolės gebėjimus ar kontroliuojančių institucijų galias⁹⁴. Kai kurie tyrinėtojai gana kategoriškai teigia, kad susitarimai dėl užduočių (angl. *Personal Service Contracts*) ir su rezultatais susieta apmokėjimo schema smarkiau nepadidino efektyvumo^{95, 96, 97}. Tokia darbo užmokesčio sistema dažnai

⁸⁹ Latham, p. 48–52.

⁹⁰ Ten pat, p. 44–48.

⁹¹ Franco-Santos, p. 52–53.

⁹² Pollitt C., „Decentralization: A Central Concept in Contemporary Public Management“, Ferlie E., Lynn Jnr. L., Pollitt C. (sud.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 371–397.

⁹³ Marsden D., „The Paradox of Performance-Related Pay Systems: Why Do we Keep Adopting Them in the Face of Evidence that they Fail to Motivate?“, Margetts H., 6. P., Hood C. (sud.), *Paradoxes of Modernization. Unintended Consequences of Public Policy Reform*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 185–202.

⁹⁴ Christensen T., Lægheid P., „Autonomization and Policy Capacity: The Dilemmas and Challenges Facing Political Executives“, Painter M., Pierre J. (sud.), *Challenges to State Policy Capacity*, Basingstoke: Palgrave, 2005, p. 137–163.

⁹⁵ Ingraham P., Peters B. G., Moynihan D., „Public Employment and the Future of the Public Service“, Peters B. G., Savoie D. J. (sud.), *Governance in the Twenty-first Century*, Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press and Canadian Centre for Management Development, 2000, p. 385–425.

⁹⁶ Lægheid P., „Top Civil Servants Under Contract“, *Public Administration* 4 (78), 2000, p. 879–896.

⁹⁷ Perry J. L., Engbers T., Jun S., „Back to the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence“, *Public Administration Review*, January/February, 2009, p. 39–51.

yra neefektyvi tradicinės biurokratijos sistemose, kontrolės ir finansų institucijose, tačiau pakankamai gerai gali veikti sveikatos apsaugos sistemoje, o švietimas ir viešasis saugumas demonstruoja mišrius rezultatus⁹⁸. Svarbu ir tai, kad atlygio susiejimas su rezultatais nėra efektyvus aukščiausiųjų vadovų atveju⁹⁹, o efektyvumą gali mažinti politikų ir viešojo sektoriaus vadovų karjerų susipynimas¹⁰⁰. Taip pat, palyginus su rezultatais susietos darbo užmokesčio sistemos apimtį¹⁰¹ ir valdymo efektyvumą pagal Pasaulio banko indikatorius¹⁰², negalima teigti, kad OECD šalių atveju makrolygiu egzistuočių statistiškai reikšminga koreliacija¹⁰³.

Fatalistinė sistema pasižymi tuo, kad atlygis nepriklauso nuo tarnautojų pastangų, gebėjimų (angl. *Merit*) ar patirties (angl. *Seniority*). Tokioje sistemoje atlygio pokyčius gali lemti situacijos pokyčiai, žiniasklaidos kaltinimai ar prestižo sumažėjimas¹⁰⁴. Šiam tipui priskirtina ir tokia sistema, kur atlygio dydį ir formą lemia valdovo ar politiko malonė. Fatalistinėje sistemoje viešojo sektoriaus vadovams svarbiausias nematerialus motyvuojantis veiksnys yra valdovo ar politiko pasitikėjimas, o turint tokį pasitikėjimą, paprastai užsitikrinama didelė autonomija ir diskrecija. Galima sakyti, kad kai dėl vidaus ar išorinių pokyčių esami susitarimai tarp politikų ir tarnautojų dėl atlygio pradeda silpnėti, atlygio sistema įgauna vis daugiau fatalistinei logikai būdingų bruožų.

⁹⁸ Ten pat, p. 43.

⁹⁹ Ten pat, p. 44.

¹⁰⁰ Dahlström C., Lapuente V., „Explaining Cross-Country Differences in Performance-Related Pay in the Public Sector“, *Journal of Public Administration Research and Theory* 3 (20), 2010, p. 577–600.

¹⁰¹ OECD, „Staff performance management“, *Government at a Glance 2011*, Paris: OECD Publishing, 2011, <http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-38-en>, 2013 10 10.

¹⁰² The Worldwide Governance Indicators.

¹⁰³ Autoriaus atliktais skaičiavimais, koreliacijos koeficientas yra 0,075, o kitų penkių Pasaulio banko valdymo indikatorių atveju gaunama maža šiek tiek neigiama koreliacija. Tačiau, analizuojant valdymo efektyvumo santykį su veiklos vertinimo apimtimi, ryškėja šiek tiek reikšmingesnė koreliacija – atitinkamas koeficientas 0,285.

¹⁰⁴ Hood, Lodge, p. 81–83.

Atsižvelgiant į aptartus teorinius aspektus, šiuo tyrimu siekiama patikrinti hipotezę, kad Lietuvos viešajame sektoriuje egzistuoja aiškus susitarimas tarp politikų ir viešojo sektoriaus organizacijų vadovų dėl atlygio sistemos ir ji turi aiškiai išreikštą vieną dominuojantį tipą.

Taip pat viešojo sektoriaus reformų poveikis gali būti suprantamas kaip tam tikras viešosios tarnybos susitarimo pasikeitimas, taip atskiriant realius reformos rezultatus nuo politinės retorikos ar vienkartiųjų politinių akcijų. Pažymėtina, kad per pastaruosius dešimtmečius Vakarų valstybėse hierarchiniai ir egalitariniai elementai susilpnėjo, o individualistiniai ir fatalistiniai sustiprėjo¹⁰⁵. Fatalistinio elemento sustiprėjimas siejamas ir su didėjančiu valstybės tarnybos politizavimu ar nesėkmėmis diegiant individualistinei sistemai būdingą atlygio už rezultatus sistemą. Todėl šiuo tyrimu siekiama patikrinti ir antrąją hipotezę, kad Lietuvos viešojo sektoriaus atlygio sistemos dominuojantis tipas kito ir tam turėjo įtakos iš anksto suplanuotos viešojo sektoriaus reformos.

2. Lietuvos viešojo sektoriaus vadovų materialus atlygis ir nematerialūs motyvuojantys veiksniai

2.1. Materialaus atlygio teisinio reglamentavimo pokyčiai

Reikšmingiausių pokyčių atkūrus Nepriklausomybę 1990 m. laikytinas komunistinės partinės struktūros demontavimas. Taip buvo panaikinta nomenklatūrinė paskyrimų, griežtai reglamentuotų privilegijų ir paslėpto, tačiau oficialaus atlygio sistema. Lietuvos viešajame sektoriuje tai lėmė vadovų paskyrimų decentralizaciją ir administratorių autonomijos didėjimą. Tačiau formalus piniginis atlygis iš esmės ir toliau buvo mokamas pagal nuo 1977 m. veikusią gana frag-

¹⁰⁵ Ten pat, p. 83–85.

mentuotą sovietinę sistemą¹⁰⁶. Ši sistema kiek reikšmingiau buvo pradėta peržiūrėti tik 1991 m.¹⁰⁷ Tuomet iš bendros sistemos buvo išskirtas viešojo sektoriaus vadovų darbo užmokestis¹⁰⁸. Šie sprendimai ir užtikrino formalios egalitarinės darbo užmokesčio struktūros tęstinumą (kur vadovo darbo užmokestis buvo 2 kartus didesnis už paprastų tarnautojų ir 1,2 karto didesnis už vidurinės grandies darbuotojų darbo užmokestį). Stipri egalitarinė pasaulėžiūra atsispindi ir kitose to meto darbo užmokestį reglamentuojančiose nuostatose (pavyzdžiui, numatant, kad „vadovams ir kitiems vadovaujantiems darbuotojams nauji tarnybiniai atlyginimai nustatomi po to, kai jau įvestos kitų darbuotojų darbo apmokėjimo sąlygos“¹⁰⁹). Tuo pat metu prasidėjo atskirų organizacijų ar jų grupių išskyrimas, kuriant atskiras apmokėjimo sistemas¹¹⁰. Atskirai buvo nustatyti valstybinių ir valstybinių akcinių įmonių vadovų maksimalūs pareiginių algų dydžiai¹¹¹. Pirmą kartą su minimalia mėnesine alga kai kurių viešojo

¹⁰⁶ Vyriausybės 1991 m. gegužės 15 d. nutarimas Nr. 194 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės sprendimų biudžetinių įstaigų ir organizacijų darbuotojų darbo užmokesčio klausimais pripažinimo netekusiais galios“, *Žin.*, Nr. 16-442, 1991.

¹⁰⁷ Vyriausybės 1991 m. vasario 22 d. nutarimas Nr. 74 „Dėl biudžetinių įstaigų ir organizacijų darbuotojų darbo užmokesčio padidinimo“, *Žin.*, Nr. 7-213, 1991.

¹⁰⁸ Vyriausybės 1991 m. kovo 29 d. nutarimas Nr. 110 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. vasario 22 d. nutarimo Nr. 74 papildymo ir dalinio pakeitimo“, nepublikuotas.

¹⁰⁹ Vyriausybės 1990 m. rugsėjo 12 d. nutarimas Nr. 283 „Dėl biudžetinių įstaigų ir organizacijų darbuotojų darbo apmokėjimo tobulinimo“, *Žin.*, Nr. 27-670, 1990.

¹¹⁰ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo 1990 m. rugsėjo 19 d. nutarimas Nr. I-586 „Dėl Lietuvos Respublikos prokuratūros darbuotojų tarnybinių atlyginimų ir 1991 metų išlaidų sąmatos“, *Žin.*, Nr. 28-679, 1990; Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo 1990 m. rugpjūčio 16 d. nutarimas Nr. I-485 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės departamento darbuotojų tarnybinių atlyginimų, darbo apmokėjimo sąlygų ir išlaidų sąmatos“, nepublikuotas; Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo 1990 m. rugpjūčio 8 d. nutarimas Nr. I-477 „Dėl Lietuvos Respublikos kultūros paveldo inspekcijos darbuotojų atlyginimų ir laikinos išlaidų sąmatos“, *Žin.*, Nr. 24-607, 1990.

¹¹¹ Vyriausybės 1991 m. gegužės 23 d. nutarimas Nr. 207 „Dėl valstybinių ir valstybinių akcinių įmonių pelno dvigubo apmokestinimo sąlygų panaikinimo ir šių įmonių vadovų darbo apmokėjimo“, *Žin.*, Nr. 17-462, 1991.

sektoriaus darbuotojų darbo užmokestis buvo susietas 1991 m. pabaigoje¹¹², atsisakius tradicijos tvirtinti nominalius dydžius ir numatant didesnes priemokų ir priedų galimybes. 1993 m. su minimalia mėnesine alga buvo susietas ir likusio biudžetinio sektoriaus darbuotojų darbo užmokestis¹¹³. Taip minimali mėnesinė alga Lietuvos viešajame sektoriuje tapo atskaitos tašku, turėjusiu užtikrinti tam tikrą atlygio kitimo depolitizavimą. Tačiau 1995 m. minimali mėnesinė alga viešajame sektoriuje pradeda keisti baziniu dydžiu, taip iš esmės šiame sektoriuje įšaldant minimalią mėnesinę algą¹¹⁴. Po dvejų metų ši situacija buvo fiksuota darbo užmokestį reglamentuojančiuose teisės aktuose¹¹⁵, tačiau galutinai teisiškai įforminta tik 2006 m.¹¹⁶ 2002 m. įsigaliojus Valstybės tarnybos įstatymo naujai redakcijai, visi tarnautojų ir politikų atlyginimai vėl buvo susieti su minimalia mėnesine alga. 2002 m. su minimalia mėnesine alga iš naujo buvo susietas ir valstybės valdomų įmonių vadovų darbo užmokestis¹¹⁷, nors nuo 1997 m. galiojo nuostata, kad jų tarnybiniai atlyginimai negali būti didesni nei praėjusio ketvirčio įmonės darbuotojų penki vidutiniai

¹¹² Vyriausybės 1991 m. lapkričio 29 d. nutarimas Nr. 499 „Dėl valstybinės valdžios, valstybės valdymo ir teisės saugos organų vadovų bei kitų pareigūnų laikinos bandomosios darbo apmokėjimo tvarkos“, *Žin.*, Nr. 3-62, 1992.

¹¹³ Vyriausybės 1993 m. liepos 8 d. nutarimas Nr. 511 „Dėl biudžetinių įstaigų ir organizacijų darbuotojų darbo apmokėjimo tvarkos tobulinimo“, *Žin.*, Nr. 28-655, 1993.

¹¹⁴ Vyriausybės 1995 m. sausio 4 d. nutarimas Nr. 6 „Dėl minimalių bei kitų išmokų dydžių nustatymo ir biudžetinių įstaigų bei organizacijų darbuotojų darbo apmokėjimo“, *Žin.*, Nr. 4-73, 1995.

¹¹⁵ Vyriausybės 1997 m. balandžio 14 d. nutarimas Nr. 357 „Dėl biudžetinių įstaigų ir organizacijų darbuotojų darbo apmokėjimo sąlygų dalinio pakeitimo“, *Žin.*, Nr. 33-834, 1997.

¹¹⁶ Vyriausybės 2006 m. birželio 8 d. nutarimas Nr. 565 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. liepos 8 d. nutarimo Nr. 511 „Dėl biudžetinių įstaigų ir organizacijų darbuotojų darbo apmokėjimo tvarkos tobulinimo“ pakeitimo“, *Žin.*, Nr. 66-2439, 2006.

¹¹⁷ Vyriausybės 2002 m. rugpjūčio 23 d. nutarimas Nr. 1341 „Dėl valstybės įmonių ir valstybės kontroliuojamų akcinių bendrovių, uždarytųjų akcinių bendrovių administracijos vadovų, jų pavaduotojų ir vyriausiųjų finansininkų darbo apmokėjimo“, *Žin.*, Nr. 83-3608, 2002.

mėnesiniai darbo užmokesčiai¹¹⁸. Tačiau ir vėl gana greitai tokios sąsajos buvo atsisakyta, siekiant užtikrinti minimalios mėnesinės algos¹¹⁹ kilimą, nedidinant algų viešojo sektoriaus darbuotojams¹²⁰. Prie tarnautojų darbo užmokesčio bazės buvo grįžta tik 2007 m., kai pasirodė pirmieji krizės ženklai¹²¹. Minimali mėnesinė alga, kaip atlygio atskaitos taškas, dar kartą buvo įšaldyta 2012 m. pabaigoje, kai minimali mėnesinė alga buvo padidinta iki 1 000 litų, tačiau valstybės valdomų įmonių vadovybės mėnesinės algos pastoviosios dalies dydžiui nustatyti buvo paliktas galioti senasis dydis¹²². Pažymėtina, kad atlygio sąsaja su minimalia mėnesine alga būdavo įtvirtinama po lėto ekonominio augimo ar nuosmukio laikotarpio, o jos atsisakoma santykinai spartaus augimo metu.

Viešojo sektoriaus vadovų darbo užmokesčio susiejimas su baziniu dydžiu (ar tam tikrais laikotarpiais su minimalia mėnesine alga) yra, ko gero, vienintelis elementas, būdingas skirtingoms darbo užmokesčio sistemoms. Nepaisant bandymų sukurti bendrą tarifų sistemą¹²³, iš sovietinės tradicijos paveldėta didelė viešojo sektoriaus

¹¹⁸ Vyriausybės 1997 m. birželio 26 d. nutarimas Nr. 680 „Dėl valstybės kontroliuojamų akcinių bendrovių (uždarytų akcinių bendrovių) ir valstybės įmonių vadovaujančiųjų darbuotojų darbo apmokėjimo bei pelno naudojimo“, *Žin.*, Nr. 61-1456, 1997.

¹¹⁹ 2006 m. liepos 19 d. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo ir Valstybės politikų, teisėjų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo pakeitimo įstatymas Nr. X-789, *Žin.*, Nr. 87-3400, 2006.

¹²⁰ Vyriausybės 2003 m. liepos 24 d. nutarimas Nr. 937 „Dėl minimaliojo darbo užmokesčio didinimo“, *Žin.*, Nr. 73-3371, 2003; Vyriausybės 2004 m. kovo 28 d. nutarimas Nr. 316 „Dėl minimaliojo darbo užmokesčio didinimo“, *Žin.*, Nr. 46-1511, 2004; Vyriausybės 2005 m. balandžio 4 d. nutarimas Nr. 361 „Dėl minimaliojo darbo užmokesčio didinimo“, *Žin.*, Nr. 45-1444, 2005.

¹²¹ 2007 m. liepos 4 d. Valstybės politikų, teisėjų, valstybės pareigūnų ir valstybės tarnautojų pareiginės algos bazinio dydžio, taikomo 2008 metais, įstatymas Nr. X-1270, *Žin.*, Nr. 80-3224, 2007.

¹²² Vyriausybės 2012 m. gruodžio 19 d. nutarimas Nr. 1543 „Dėl minimaliojo darbo užmokesčio didinimo“.

¹²³ Lietuvos Respublikos valstybės ir Vyriausybės vadovų, Seimo narių, valstybės ir savivaldybių įstaigų bei organizacijų darbuotojų darbo apmokėjimo pagrindų įstatymas Nr. I-1581, *Žin.*, Nr. 109-2472, 1996.

atlygio reguliavimo fragmentacija ne tik išliko, bet ir buvo įtvirtinta įstatymais, taigi net sustiprinta.

Šiandieninėje Lietuvos administravimo sistemoje daugiausia dėmesio yra kreipiamas į 1999 m. priimto ir 2002 m. iš esmės peržiūrėto Valstybės tarnybos įstatymo reglamentuojamus aukščiausio rango valstybės tarnautojus. Jų atlygio sistema evoliucionavo iš bendros biudžetinių organizacijų darbo užmokesčio sistemos į pareigybių, susietų su atitinkamomis kategorijomis, sistemą¹²⁴. Ši sistema turėjo rodyti apsisprendimą kurti klasikinį, t. y. hierarchinę logiką pagrįstą, viešojo administravimo ir valstybės tarnybos modelį¹²⁵. Tačiau greta kategorijų valstybės tarnyboje veikia kvalifikacinių klasių sistema, kuri sudaro sąlygas gauti iki 50 procentų pareiginės algos priedą, yra numatytas ir priedas už tarnybos stažą, ir galimybė gauti vienkartinę išmoką (premiją). Valstybės tarnybos įstatyme numatyti kriterijai, kuriais remiantis valstybės tarnautojams nustatomas apmokėjimo už darbą dydis, nėra aiškūs, darbo užmokesčio priedai ir priemokos sudaro neproporcingą darbo užmokesčio dalį, įtvirtintos darbo užmokesčio nemažinimo taisyklės laikomasi formaliai¹²⁶. Reikia pasakyti, kad organizacinės struktūros, pareigybių sąrašo tvirtinimą ir paaukštinimų klausimą palikus įstaigos vadovo diskrecijai, taip pat neliko atskaitos taško, kurio atžvilgiu gali būti vertinama karjeros perspektyva, būtina hierarchinei atlygio sistemai funkcionuoti. Tad teisinis reguliavimas čia iš esmės nubrėžia tam tikrą maksimalų vadovo darbo užmokesčio limitą, tačiau kartu palieka gana didelį neapibrėžtumą, susijusį su konkrečiu vadovo darbo užmokesčiu. Toks teisinis

¹²⁴ Vaičaitis V. V., „Valstybės tarnybos santykiai: administraciniai santykiai, turintys darbo teisinių santykių elementų?“, Švedas G. (sud.), *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*, Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008, p. 45.

¹²⁵ Vaičaitis, p. 45.

¹²⁶ Andriuškevičiūtė J., „Teisingo apmokėjimo už darbą valstybės tarnyboje (darbas įvairiose grupėse, valstybės tarnautojų teisė dirbti kitą darbą)“, Švedas G. (sud.), *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*, Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008, p. 88.

reguliavimas yra palankesnis ilgai poste esantiems vadovams, turintiems didesnę tarnybos stažą ir, tikėtina, spėjusiems gauti aukštesnę kvalifikacinę klasę.

Tačiau valstybės tarnybos teisinis reglamentavimas turi reikšmingų išimčių. Čia atskirą kategoriją sudaro statutiniai pareigūnai ir diplomatai, kurių darbo užmokestį reglamentuoja tiek Valstybės tarnybos įstatymas, tiek atskiri statutai ir Diplomatinės tarnybos įstatymas. Galima sakyti, kad klasikinėje hierarchinėje sistemoje darbo užmokestis siejamas arba tik su rangu, arba tik su pareigomis¹²⁷. Tačiau Lietuvos statutinių valstybės tarnautojų darbo apmokėjimo sistema formuoja dvigubą hierarchiją, kur yra abi darbo užmokesčio skalės, – tiek pagal einamas pareigas, tiek pagal rangus (laipsnius). Tokia su tam tikromis skaidrumo problemomis susijusi sistema visų pirma sietina su istorine tradicija ir specialiu čia aptariamų viešojo administravimo sričių valdymu iki 1990 m. Statutinių tarnautojų organizacijų vadovams ši sistema užtikrina santykinai šiek tiek didesnes pajamas ir atitinkamą statusą, palyginti su kitomis įstaigomis, tačiau nesukuria reikšmingo išskirtinumo, tuo labiau kad, gavus atitinkamas pareigas, dažniausiai suteikiamas ir atitinkamas rangas. Pažymėtina, kad statutinių valstybės tarnautojų atlygio sistema išskiria įteisintomis galimybėmis gauti papildomas išmokas, susijusias su tarnybos specifiška arba darbu užsienyje. Taip pat pareigūnų atveju yra įteisinta jų valstybinė pensija. Visi šie papildomi atlygio elementai yra būdingi hierarchinei sistemai. Tad atlygio požiūriu statutinės valstybės tarnybos reglamentavimas yra hierarchiškesnis nei likusios valstybės tarnybos. Šis skirtumas yra reikšmingas ir tuo, kad statutinė valstybės tarnyba apima 43 proc. visų valstybės tarnautojų¹²⁸.

¹²⁷ *Bundesbesoldungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Juni 2009 (BGBl. I S. 1434), das zuletzt durch Artikel 13c des Gesetzes vom 19. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3836) geändert worden ist*, <<http://www.gesetze-im-internet.de/bbesg/BJNR011740975.html>>, 2014 08 27.

¹²⁸ Valstybės tarnybos departamentas, „Valstybės tarnybos įstatymo ir su juo susijusių teisės aktų taikymo ir įgyvendinimo 2013 metais ataskaita“, Vilnius, 2014, p. 10, <<http://www.vtd.lt/index.php?137647749>>, 2014 06 03.

Kiek kitokia darbo užmokesčio sistema taikoma profesiniams karo tarnybos kariams¹²⁹, kurie teisinio reglamentavimo požiūriu nėra priskiriami valstybės tarnybai. Ši sistema iš esmės atitinka visus hierarchinės darbo užmokesčio sistemos požymius, nes atlygis yra susietas su laipsniu. Tiesa, praėjus metams po sistemos reformos 1998 m. buvo įtvirtinta papildomų priedų vadovaujančias pareigas, kurios susijusios su didesne vadų (ne žemesne kaip bataliono vado) atsakomybe, einantiems kariams sistema¹³⁰. Krizės metu šie priedai, kaip ir kitų sričių vadovų atveju, buvo sumažinti¹³¹. Ši sistema išskiria iš bendro konteksto ir tuo, kad konkretų darbo užmokesčių pavaista nustatyti Vyriausybei jo griežtai nefiksuojančią įstatymu.

Kitų Vyriausybės kompetencijoje veikiančių organizacijų vadovų darbo apmokėjimą reglamentuoja Vyriausybės nutarimai: jau aptartos biudžetinių įstaigų ir organizacijų darbuotojų darbo apmokėjimo¹³², valstybės įmonių ir valstybės kontroliuojamų akcinių bendrovių, uždarytųjų akcinių bendrovių vadovų, jų pavaduotojų ir vyriausiųjų buhalterių darbo apmokėjimo tvarkos¹³³, taip pat mokslo ir studijų institucijų vadovų, jų pavaduotojų, akademinėjų padalinių vadovų, jų pavaduotojų, mokslinių sekretorių, mokslo darbuotojų, kitų tyrėjų ir

¹²⁹ Vyriausybės 1998 m. lapkričio 20 d. nutarimas Nr. 1353 „Dėl profesinės karo tarnybos karių, karių savanorių ir aktyviojo rezervo karių tarnybos apmokėjimo sąlygų“, *Žin.*, Nr. 104-2873, 1998.

¹³⁰ 1999 m. liepos 7 d. Krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatymo 2, 3, 10, 11, 13, 25, 26, 28, 31, 34, 38, 39, 40, 43, 45, 46, 48, 50, 53, 54, 55, 56, 60, 62, 63, 64, 65, 68, 72, 73 straipsnių pakeitimo bei papildymo ir įstatymo papildymo 77 (1) straipsniu įstatymas Nr. VIII-1289, *Žin.*, Nr. 64-2069, 1999.

¹³¹ Vyriausybės 2009 m. birželio 25 d. nutarimas Nr. 646 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. lapkričio 20 d. nutarimo Nr. 1353 „Dėl profesinės karo tarnybos karių, karių savanorių ir aktyviojo rezervo karių tarnybos apmokėjimo sąlygų“ pakeitimo“, *Žin.*, Nr. 79-3275, 2009.

¹³² Vyriausybės 1993 m. liepos 8 d. nutarimas Nr. 511 „Dėl biudžetinių įstaigų ir organizacijų darbuotojų darbo apmokėjimo tvarkos tobulinimo“, *Žin.*, Nr. 28-655, 1993.

¹³³ Vyriausybės 2002 m. rugpjūčio 23 d. nutarimas Nr. 1341 „Dėl valstybės įmonių ir valstybės kontroliuojamų akcinių bendrovių, uždarytųjų akcinių bendrovių vadovų, jų pavaduotojų ir vyriausiųjų buhalterių darbo apmokėjimo“, *Žin.*, Nr. 83-3608, 2002.

dėstytojų darbo apmokėjimo sąlygų aprašas¹³⁴, viešųjų įstaigų, kurių savininkė yra valstybė arba kai valstybė turi daugumą balsų visuotiniame dalininkų susirinkime, vadovų, jų pavaduotojų ir vyriausiųjų buhalterių darbo apmokėjimo tvarka¹³⁵. Visi minėti nutarimai iš esmės atlieka minėtų organizacijų vadovų atlygio ribojimo ir sąsajos su baziniais dydžiais funkciją. Išskirtinis yra sveikatos priežiūros įstaigų vadovų darbo apmokėjimas, kuris 2011 m. buvo nustatytas įstatymu¹³⁶. Nors jame fiksuotas pastoviosios ir kintamosios atlyginimo dalies principas, kartu įtvirtinta tradicinė sąsaja su pareiginės algos (atlyginimo) baziniu dydžiu. Galima pasakyti, kad Vyriausybė savo projekte siūlė pastoviąją darbo užmokesčio dalį susieti su Lietuvos statistikos departamento paskelbtais paskutinių dviejų ketvirčių valstybės sektoriaus darbuotojų vidutinio mėnesinio bruto darbo užmokesčio vidurkiais¹³⁷, tačiau tai nesulaukė palaikymo Seime.

Likusių viešojo sektoriaus organizacijų vadovų ir valstybės politikų darbo užmokestį reglamentuoja vienas bendras įstatymas¹³⁸. Šis darbo užmokestis, kaip ir valstybės tarnyboje, yra išreiškiamas koeficientais nuo Lietuvos Respublikos valstybės politikų, teisėjų, valstybės pareigūnų ir valstybės tarnautojų pareiginės algos (atlyginimo) bazinio dydžio. Tačiau ir čia vyko tam tikri fragmentacijos procesai,

¹³⁴ Vyriausybės 2007 m. balandžio 4 d. nutarimas Nr. 337 „Dėl mokslo ir studijų institucijų vadovų, jų pavaduotojų, akademinį padalinių vadovų, jų pavaduotojų, mokslinių sekretorių, mokslo darbuotojų, kitų tyrėjų ir dėstytojų darbo apmokėjimo sąlygų aprašo patvirtinimo“, *Žin.*, Nr. 42-1582, 2007.

¹³⁵ Vyriausybės 2010 m. gegužės 26 d. nutarimas Nr. 598 „Dėl viešųjų įstaigų, kurių savininkė yra valstybė arba kai valstybė turi daugumą balsų visuotiniame dalininkų susirinkime, vadovų, jų pavaduotojų ir vyriausiųjų buhalterių darbo apmokėjimo“, *Žin.*, Nr. 62-3035, 2010.

¹³⁶ 2011 m. birželio 30 d. Sveikatos priežiūros įstaigų įstatymo papildymo 15 (1) straipsniu įstatymas Nr. XI-1563, *Žin.*, Nr. 86-4177, 2011 ir 2011 m. gruodžio 22 d. Sveikatos priežiūros įstaigų įstatymo papildymo 15 (1) straipsniu įstatymo 1 ir 2 straipsnių pakeitimo įstatymas Nr. XI-1898, *Žin.*, Nr. 164-7799, 2011.

¹³⁷ Sveikatos priežiūros įstaigų įstatymo papildymo 15 (1) straipsniu įstatymo projektas Nr. XIP-3034.

¹³⁸ 2000 m. rugpjūčio 29 d. Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymas Nr. VIII-1904, *Žin.*, Nr. 75-2271, 2000.

leidę kai kuriems sektoriams savo atlygio sistemas atsieti nuo valstybės politikų atlygio. Tarkime, 2001 m. Lietuvos banko vadovybei¹³⁹ ir 2008 m. teisėjams buvo suformuota atskira darbo užmokesčio sistema¹⁴⁰, nors prokurorų ir tam tikros dalies žvalgybos pareigūnų darbo apmokėjimas ir toliau buvo reglamentuojamas minėtu bendru įstatymu. Čia tik galima pridurti, kad žvalgybos pareigūnų darbo apmokėjimą papildomai reglamentuoja kiti įstatymai, nuo 2013 m. įtvirtinę gerokai savo dydžiu išsiskiriančių priedų už stažą žvalgybos institucijoje sistemą¹⁴¹. Nors teisėjų darbo užmokesčio sistemos reforma garantavo vienkartinį atlygio padidėjimą ir sustiprino tam tikrus hierarchinius elementus, atlygis ir toliau liko susietas su bendru pareiginės algos (atlyginimo) baziniu dydžiu. Tačiau Lietuvos banko valdybos pirmininko (ir atitinkamai valdybos narių) atlyginimas, kuris yra išreiškiamas kartais nuo piniginio tarpininkavimo įstaigų tarnautojų vidutinio mėnesinio darbo užmokesčio, gali būti laikomas beveik visiškai depolituotu. Ši sistema nepatyrė ryškesnių pokyčių daugiau nei dešimt metų (reikia pripažinti, kad 2004 m. 1,5 karto padidintas koeficientas 2011 m. vėl buvo šiek tiek sumažintas¹⁴²). 2011 m. tokia pat sistema buvo pritaikyta ir Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos viršininko atlyginimui, kuris lygus keturiems ūkio subjektų, įstatymų nustatyta tvarka ir sąlygomis vykdančių branduolinės energetikos objekto (objektų) eksploatavimo, eksploatavimo nutraukimo ir (ar) uždarytų radioaktyviųjų atliekų saugyklų ar atliekynų priežiūros veiklą, darbuotojų vidutinių mėne-

¹³⁹ 2001 m. kovo 13 d. Lietuvos banko įstatymo pakeitimo įstatymas Nr. IX-205, *Žin.*, Nr. 28-890, 2001.

¹⁴⁰ 2008 m. lapkričio 6 d. Valstybės politikų, teisėjų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo pavadinimo, 1, 2, 3, 4, 5, 7 straipsnių ir Įstatymo priedėlio pakeitimo įstatymas Nr. X-1773, *Žin.*, Nr. 131-5021, 2008, ir 2008 m. lapkričio 6 d. Teisėjų atlyginimų įstatymas Nr. X-1771, *Žin.*, Nr. 131-5022, 2008.

¹⁴¹ 2012 m. spalio 17 d. Žvalgybos įstatymo pakeitimo įstatymas Nr. XI-2289, *Žin.*, Nr. 129-6463, 2012.

¹⁴² 2011 m. balandžio 14 d. Lietuvos banko įstatymo 10, 11, 16, 17, 35, 49 ir 50 straipsnių pakeitimo įstatymas Nr. XI-1319, *Žin.*, Nr. 46-2158, 2011.

inių bruto darbo užmokesčių¹⁴³. Lietuvos viešojo sektoriaus atlygio sistemos struktūroje yra dar kelios išimtys, kur maksimalus vadovų piniginis atlygis teisiškai nėra apribotas, o sprendimą dėl jo priima kolegialus valdymo organas. Pavyzdžiui, Lietuvos nacionalinio radijo ir televizijos atveju yra nustatyta, kad taryba „viešo konkurso būdu 5 metams skiria generalinį direktorių, nustato jo atlyginimą“¹⁴⁴. Taip pat aukštųjų mokyklų kolegialūs valdymo organai nustato rektorių (direktorių) darbo užmokestį.

Reikėtų pasakyti, kad Lietuvos viešajame administravime būta tam tikrų bandymų stiprinti individualistinius atlygio struktūros elementus, siejant viena ar kita forma materialų atlygį su darbo rezultatais. 1991 m. įmonių vadovų atlygį buvo bandoma sieti su pelnu¹⁴⁵, tačiau konkretūs mechanizmai¹⁴⁶ ir kontrolės būdai¹⁴⁷ buvo nustatyti tik vėlesnėse Vyriausybės nutarimo redakcijose. Biudžetinėms įstaigoms kurį laiką galiojo 1997 m. įtvirtinta nuostata, kad „personalinis priedas mažinamas arba panaikinamas, jeigu pablogėja tų asmenų darbo rezultatai“¹⁴⁸, o 2012 m. ji buvo sukonkretinta, nustatant, kad

¹⁴³ 2011 m. birželio 28 d. Branduolinės energijos įstatymo pakeitimo įstatymas Nr. XI-1537, *Žin.*, Nr. 91-4314, 2011.

¹⁴⁴ 1996 m. spalio 8 d. Lietuvos nacionalinio radijo ir televizijos įstatymas Nr. I-1571, *Žin.*, Nr. 102-2319, 1996.

¹⁴⁵ Vyriausybės 1991 m. gegužės 23 d. nutarimas Nr. 207 „Dėl valstybinių ir valstybinių akcinių įmonių pelno dvigubo apmokestinimo sąlygų panaikinimo ir šių įmonių vadovų darbo apmokėjimo“, *Žin.*, Nr. 17-462, 1991.

¹⁴⁶ Vyriausybės 2004 m. birželio 14 d. nutarimas Nr. 735 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugpjūčio 23 d. nutarimo Nr. 1341 „Dėl valstybės įmonių ir valstybės kontroliuojamų akcinių bendrovių, uždarytų akcinių bendrovių administracijos vadovų, jų pavaduotojų ir vyriausiųjų finansininkų darbo apmokėjimo“ pakeitimo“, *Žin.*, Nr. 95-3499, 2004.

¹⁴⁷ Vyriausybės 2009 m. spalio 14 d. nutarimas Nr. 1318 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugpjūčio 23 d. nutarimo Nr. 1341 „Dėl valstybės įmonių ir valstybės kontroliuojamų akcinių bendrovių, uždarytų akcinių bendrovių vadovų, jų pavaduotojų ir vyriausiųjų buhalterių darbo apmokėjimo“ pakeitimo“, *Žin.*, Nr. 126-5433, 2009.

¹⁴⁸ Vyriausybės 1997 m. balandžio 14 d. nutarimas Nr. 357 „Dėl biudžetinių įstaigų ir organizacijų darbuotojų darbo apmokėjimo sąlygų dalinio pakeitimo“, *Žin.*, 1997, Nr. 33-834.

„priedas nustatomas atsižvelgiant į praėjusių metų veiklos rezultatų vertinimo rodiklius (biudžetinės įstaigos ar organizacijos tikslų įgyvendinimas pagal atitinkamų metų strateginiame ar metiniame veiklos plane nustatytus vertinimo kriterijus ir (ar) kitus rodiklius“¹⁴⁹. 2012 m. buvo reglamentuotas ir su rezultatais susietas viešųjų įstaigų vadovų darbo užmokestis¹⁵⁰. Valstybės tarnyboje su veiklos rezultatais buvo pradėta sieti karjera, o įstaigų vadovams įdiegta kasmetinių asmeninių užduočių sistema¹⁵¹. Valstybės tarnybos įstatyme nuoroda į pasiektų rezultatų, vykdant institucijai ar įstaigai suformuluotas užduotis, vertinimą buvo įtvirtinta 2012 m.¹⁵²

Apibendrinant galima pasakyti, kad daugiausia hierarchinės atlygio sistemos elementų galima išskirti statutinių pareigūnų ir teisėjų atlygio teisiniame reglamentavime, kiek mažiau – profesinių karo tarnybos karių atveju ir nestatutinėje valstybės tarnyboje. Tai iš dalies patvirtina pirmąją hipotezę, kad Lietuvos teisiniame reglamentavime galima aiškiai išskirti visoms viešojo sektoriaus atlygio sistemoms būdingus egalitarinius elementus, tačiau kai kurios jų turi gana stipriai išreikštų hierarchinių elementų. Su viešosiomis paslaugomis susijusių organizacijų atlygio teisiniame reguliavime, kurį nustato Vyriausybė, labiau yra išreikšti individualistiniai atlygio elementai.

¹⁴⁹ Vyriausybės 2012 m. liepos 11 d. nutarimas Nr. 871 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. liepos 8 d. nutarimo Nr. 511 „Dėl Biudžetinių įstaigų ir organizacijų darbuotojų darbo apmokėjimo tvarkos tobulinimo“ pakeitimo“, *Žin.*, Nr. 86-4504, 2012.

¹⁵⁰ Vyriausybės 2010 m. gegužės 26 d. nutarimas Nr. 598 „Dėl viešųjų įstaigų, kurių savininkė yra valstybė arba kai valstybė turi daugumą balsų visuotiniame dalininkų susirinkime, vadovų, jų pavaduotojų ir vyriausiųjų buhalterių darbo apmokėjimo“, *Žin.*, Nr. 62-3035, 2010.

¹⁵¹ Vyriausybės 2010 m. gruodžio 29 d. nutarimas Nr. 1860 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 17 d. nutarimo Nr. 909 „Dėl Valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo taisyklių bei Valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo kriterijų“ pakeitimo“, *Žin.*, Nr. 158-8050, 2010.

¹⁵² 2012 m. birželio 5 d. Valstybės tarnybos įstatymo 3 (1), 4, 9, 11, 13, 14, 15, 16, 16 (1), 17, 22, 29, 30, 31 (1), 32, 34, 41, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas Nr. XI-2041, *Žin.*, Nr. 69-3523, 2012.

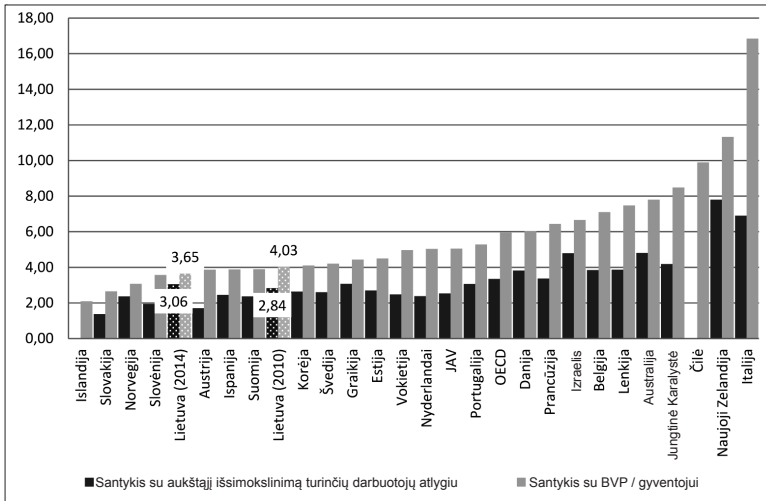
Teisinė reglamentavimo analizė taip pat patvirtina ir antrąją hipotezę. Po 2000 m. vykusiomis valstybės tarnybos ir teismų reformomis buvo siekiama sustiprinti klasikinius viešosios tarnybos elementus ir tai atsispindėjo teisiniame reglamentavime. Po 2008 m. daugiau dėmesio buvo skiriama individualistinei atlygio logikai, tad kaip tik tuo metu teisiniame reguliavime atsiranda ir šią logiką atitinkančios nuostatos.

2.2. Realus materialaus atlygio pokyčiai Lietuvos viešajame sektoriuje

Lietuvos viešojo sektoriaus vadovų realus darbo užmokestis šiame tyrime yra vertinamas lyginant jį su kitų valstybių viešojo sektoriaus vadovų darbo užmokesčiu, nustatant skirtumus tarp skirtingo tipo Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijų vadovų realaus darbo apmokėjimo, apžvelgiant vadovo atlygio išskirtinumą konkrečioje organizacijoje ir visoje valstybės tarnybos sistemoje.

Lyginant su kitų valstybių viešojo sektoriaus vadovų darbo užmokesčiu, šiame tyrime buvo apsiribota OECD taikoma metodika ir įvertintas tik ministerijų aukščiausių tarnautojų (kanclerių) darbo užmokestis. Lietuvos atveju aukščiausių centrinės valdžios valstybės tarnautojų vidutinis metinis atlygis (įskaitant ir socialinio draudimo įmokas) 2010–2014 m. vidutiniškai buvo 3,8 karto didesnis už BVP, tenkantį vienam gyventojui, ir 2,9 karto didesnis už vidutinį metinį darbuotojo, įgijusio aukštąjį išsimokslinimą, atlygį (žr. 1 pav.). Pagal santykį su BVP, tenkančiu vienam gyventojui, Lietuvos centrinės valdžios vadovų darbo apmokėjimas yra palyginamas su tokių egalitarinės tradicijos valstybių kaip Norvegija (3,08), Suomija (3,90) ar Švedija (4,21) darbo apmokėjimu, tačiau yra gerokai mažesnis už individualistinės (Naujoji Zelandija – 11,33, Jungtinė Karalystė – 8,48) ar hierarchinės (Vokietija – 4,97) tradicijos valstybių viešojo sektoriaus vadovų darbo apmokėjimą. Tačiau lyginant su situacija darbo

rinkoje (t. y. vertinant santykį su vidutiniu metiniu darbuotojo, įgijusio aukštąjį išsimokslinimą, atlygiu)¹⁵³, Lietuvos centrinės valdžios vadovų darbo apmokėjimas yra artimas OECD vidurkiui ir didesnis už atitinkamą Vokietijos (2,48) ir JAV parametą (2,53).



1 pav. Aukščiausiųjų centrinės valdžios valstybės tarnautojų vidutinio metinio atlygio santykis su BVP, tenkančiu vienam gyventojui, ir su vidutiniu metiniu darbuotojo, įgijusio aukštąjį išsimokslinimą, atlygiu 2011 m.¹⁵⁴

Taigi, vertinant tarptautiniu mastu, Lietuvos vadovų darbo apmokėjimo sistema yra artimiausia egalitarinei tradicijai, tačiau kai lyginama su vidaus darbo rinka, ji pasižymi tam tikrais hierarchiniais elementais.

¹⁵³ Čia reikėtų atsižvelgti į tai, kad Lietuvoje viešajame sektoriuje, Statistikos departamento duomenimis, 2010–2013 m. vidutiniškai dirbo 43 proc. visų dirbančiųjų, turinčių aukštąjį ir aukštesnįjį išsimokslinimą. Todėl šis parametras Lietuvos atveju labiau atspindi vadovų algų santykį su viešojo sektoriaus algų vidurkiu.

¹⁵⁴ Duomenys paimti iš OECD, *Compensation of Senior Managers*, OECD, Government at a Glance 2013, Paris: OECD Publishing, 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-34-en>, 2014 06 07, taip pat remtasi Lietuvos statistikos departamento ir ministerijų viešai skelbiama informacija.

Skirtingo tipo Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijų vadovų darbo užmokesčio skirtumai buvo įvertinti išnagrinėjus viešai skelbiamą informaciją apie išmokas. Pavyzdžiui, santykinai mažai teisiškai ribojamo LRT generalinio direktoriaus atlyginimas 2013 m. sudarė apie 13,1 tūkst. litų¹⁵⁵ per mėnesį, valstybės įmonių vadovų – 8–11 tūkst. litų (išimtis – IAE vadovas, kurio atlygis siekė apie 20 tūkst. litų), aukščiausio rango valstybės tarnautojų algos – 9–10 tūkst. litų (po Konstitucinio Teismo sprendimo 2014 m. jos didėjo iki 11 tūkst. litų), statutinių tarnautojų – 8–9 tūkst. litų, valstybės pareigūnų – 7–8 tūkst. litų. Bene didžiausias buvo Lietuvos banko valdybos narių ir VATESI direktoriaus atlygis – atitinkamai 20,4 ir 15,8 tūkst. litų. Toks darbo užmokesčio pasiskirstymas leidžia teigti, kad, nepaisant kai kurių specifinių elementų, didžiosios dalies viešojo sektoriaus organizacijų darbo užmokesčio teisinis reglamentavimas iš esmės tik riboja maksimalų galimą minėtų organizacijų vadovų darbo užmokestį, tačiau jo reikšmingiau tarp atskirų organizacijų tipų nediferencijuoja. Kadangi minėtas ribojimas yra susietas su baziniu dydžiu, kuris lemia didelio skaičiaus viešojo sektoriaus darbuotojų (įskaitant ir pačius politikus) atlygį, jis iš esmės veikia kaip ilgalaikis vadovų darbo užmokesčio įšaldymo mechanizmas. Todėl kur kas geresnė situacija yra tų vadovų, kurių darbo užmokestis nustatomas individualiai, atlygis siejamas su objektyviais statistiniais rodikliais arba nėra labai griežtai reglamentuojamas.

Vadovo atlygio išskirtinumą konkrečios įstaigos kontekste atspindi vertikali organizacijos atlygio diferenciacija, t. y. vadovo ir organizacijos vidutinio darbo užmokesčio santykis. Lietuvoje šis santykis skirtingo tipo viešojo sektoriaus organizacijose dėl fragmentuoto teisinio reglamentavimo šiek tiek skiriasi, tačiau ne taip smarkiai, kaip galima būtų tikėtis. Vidutinio organizacijos (sektoriaus) darbo užmokesčio santykis su vadovo darbo užmokesčiu biudžetinėse įstaigose svyruoja nuo 1,8 iki 2,8 karto, viešosiose įstaigose – 1,8–3,9,

¹⁵⁵ *LRT veiklos metinė ataskaita*, 2013 m., p. 90, <<http://www.lrt.lt/apie-lrt/lrt-taryba/dokumentai>>, 2014 08 27.

valstybės įmonėse – 1,6–3,7, o valstybės valdomose AB atitinkamai – 1,6–5,9¹⁵⁶. Jeigu vertintume vidutinės mėnesinio darbo užmokesčio medianų palyginimo pagal ministrų valdymo sritis reikšmes, matytume, kad jos 2011 m. biudžetinėse įstaigose siekė 2,31, viešosiose įstaigose – 2,66, valstybės įmonėse – 2,63 ir akcinėse bendrovėse – 2,85¹⁵⁷. Tad skirtingas atskirų sektorių reguliavimas nesukuria reikšmingų skirtumų, nors atskirų ekstremalių atvejų esama ten, kur reguliavimas yra lanksčiausias. Galima pasakyti, kad formaliai vadovo piniginis atlygis su organizacijos darbuotojų atlygiu Lietuvoje tiesiogiai siejamas tik valstybės valdomų įmonių atveju¹⁵⁸.

Atskirai reikėtų išskirti valstybės tarnybą, kurios detalus teisinis reglamentavimas vienodai taikomas visose valstybės ar savivaldybės institucijose ar įstaigose. Kaip minėta, šis reglamentavimas formuoja gana griežtą hierarchiją, tačiau hierarchiją atspindintis santykis (aukščiausios kategorijos santykis su žemiausia kategorija) yra tik 4,3, o tai yra kur kas mažiau, palyginti su tarpukario Lietuva, kur šis santykis įvairiais laikotarpiais svyravo nuo 8 iki 16. Tokioje tradicinės hierarchinės sistemos valstybėje kaip Vokietija šis santykis ir šiandien siekia 6,8¹⁵⁹. Realiai Lietuvos valstybės tarnyboje vertikali diferenciacija yra dar mažesnė – vidutinis specialistų darbo užmokestis nuo įstaigų vadovų vidutinio darbo užmokesčio skiriasi apie du kartus¹⁶⁰. Tai susiję su tuo, kad Valstybės tarnybos įstatymas organiza-

¹⁵⁶ Valstybės valdymo tobulinimo komisija (Saulėlydžio komisija), *Viešasis sektorius Lietuvoje: gairės tolesniems pokyčiams. Veiklos ataskaita*, Vilnius, 2011, <<http://www.lrv.lt/bylos/veikla/veiklos-ataskaitos/saulelydis-final.pdf>>, 2013 03 05.

¹⁵⁷ Duomenys iš: Valstybės valdymo tobulinimo komisija (Saulėlydžio komisija), *2009–2012 m. veiklos ataskaita „Rezultatai ir gairės tolesniems pokyčiams“*, Vilnius, 2012, <http://www.lrv.lt/bylos/veikla/veiklos-ataskaitos/Saulelydzio%20ataskaita_2012%2011%2014.pdf>, 2013 03 05.

¹⁵⁸ Vyriausybės 2002 m. rugpjūčio 23 d. nutarimas Nr. 1341 „Dėl valstybės įmonių ir valstybės kontroliuojamų akcinių bendrovių, uždarytų akcinių bendrovių vadovų, jų pavaduotojų ir vyriausiųjų buhalterių darbo apmokėjimo“, *Žin.*, Nr. 83-3608, 2002.

¹⁵⁹ *Bundesbesoldungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Juni 2009 (BGBl. I S. 1434), das zuletzt durch Artikel 13c des Gesetzes vom 19. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3836) geändert worden ist*, <<http://www.gesetze-im-internet.de/bbesog/BJNR011740975.html>>, 2014 08 27.

¹⁶⁰ Valstybės tarnybos departamentas, *Valstybės tarnybos įstatymo ir su juo susijusių teisės aktų taikymo ir įgyvendinimo 2013 metais ataskaita*, Vilnius, 2014, p. 43, <<http://www.vtd.lt/index.php?137647749>>, 2014 06 03.

cinii lygiu leidžia gana lanksčiai koreguoti vadovaujamų pareigų neinančių tarnautojų individualų darbo užmokestį. Viena iš tokių galimybių yra pareigybių priskyrimas aukštesnėms kategorijoms. Štai nuo 2003 m. iki 2013 m. bendras 1–7 kategorijos tarnautojų skaičius sumažėjo 6 423, o 8–20 kategorijos – padidėjo 11 601¹⁶¹ – tai atitiktų visos sistemos poslinkį per dvi kategorijas¹⁶². Valstybės tarnautojų, turinčių kvalifikacines klases, skaičius 2013 m., palyginti su 2011 m., padidėjo 976 tarnautojais (5,7 proc.), o palyginti su 2012 m. – 467 tarnautojais (2,6 proc.). Per dešimt metų padidėjo ir turinčių kvalifikacines klases (tai reiškia – ir gaunančių atitinkamą priedą) tarnautojų skaičius nuo 31,5 proc. visų tarnautojų 2003 m. iki 63,2 proc. 2013 m. Tai iš esmės paaiškina, kodėl, lyginant 2006 m. ir 2013 m., vidutinis valstybės tarnautojų darbo užmokestis padidėjo 22,3 proc., nors bazinis dydis didėjo tik 4,7 proc.¹⁶³ Kartu tokios tendencijos valstybės tarnyboje patvirtina, kad net savo forma iš dalies hierarchinis teisinis reglamentavimas iš esmės yra orientuotas į egalitarinę struktūrą stiprinantį ilgalaikį poveikį. Todėl, esant tokiai struktūrai, kur kas didesnį poveikį turi ne formalūs teisiniai apribojimai (kategorijos, didžiausias leistinas pareigybių skaičius), o skiriamas darbo užmokesčio fondas ir realūs finansiniai ištekliai, kuriais disponuoja konkrečios organizacijos vadovas.

Kokį poveikį turi tai, kad aukščiausio lygio valstybės tarnautojų alga negali lanksčiai reaguoti į besikeičiančią ekonominę situaciją, galima įvertinti nagrinėjant teorinio maksimalaus didžiausio valstybės tarnautojo darbo užmokesčio¹⁶⁴ santykį su minimalia mėnesine alga ir vidutine viešojo sektoriaus darbuotojų alga. Taigi 2002 m., įdiegus naują atlygio sistemą, valstybės tarnyboje aukščiausio lygio

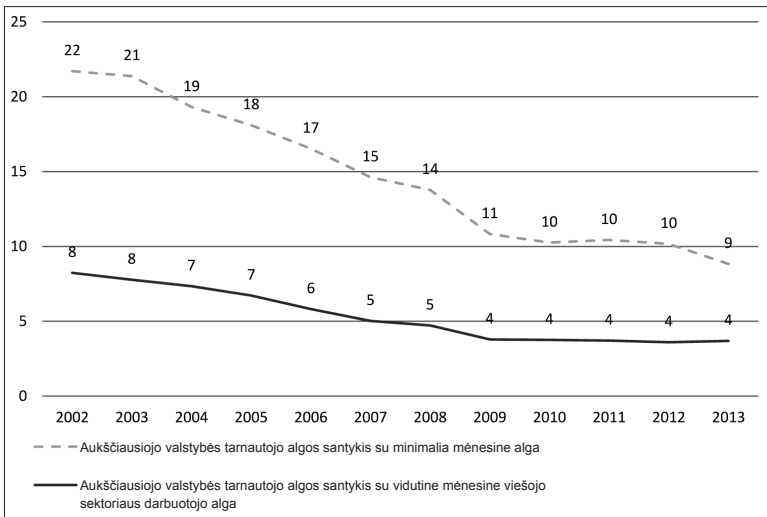
¹⁶¹ Pagal Valstybės tarnybos departamento 2003 ir 2013 metines ataskaitas.

¹⁶² Pažymėtina, kad 2013 m. nebebuvo nė vieno 1 ir 2 kategorijos tarnautojo.

¹⁶³ Valstybės tarnybos departamentas, *Valstybės tarnybos įstatymo ir su juo susijusių teisės aktų taikymo ir įgyvendinimo 2013 metais ataskaita*, Vilnius, 2014, p. 42, <<http://www.vtd.lt/index.php?137647749>>, 2014 07 29.

¹⁶⁴ Kadangi Valstybės tarnybos įstatymas aiškiai reglamentuoja pareiginę algą ir galimus maksimalius priedus, tai čia buvo imta aukščiausios – 20 kategorijos valstybės tarnautojo alga, pridėjus maksimalius galimus priedus.

valstybės tarnautojas teoriškai galėjo gauti atlygį, lygų 22 tuometinėms minimalioms mėnesinėms algoms, tačiau po 11 metų šis atlygis buvo lygus tik 9 minimalioms mėnesinėms algoms. Per tą patį laikotarpį aukščiausiojo valstybės tarnautojo alga santykinai sumažėjo nuo 8 iki 4 vidutinių viešojo sektoriaus darbuotojo algų. Visi šie pokyčiai vyko iš esmės nekeičiant ir neperžiūrint valstybės tarnautojų darbo apmokėjimo sistemos, o bazinio dydžio padidinimas 2009 m., vėlesnis sumažinimas ir koeficientų peržiūrėjimas aukščiausių kategorijų valstybės tarnautojams neturėjo esminės įtakos čia aptariamiems santykiams (žr. 2 pav.). Taip pat galima pasakyti, kad ekonominio pakilimo laikotarpiu 2003–2008 m. aukščiausiojo valstybės tarnautojo santykinė alga mažėjo sparčiausiai, o ekonomikos krizės po 2008 m. laikotarpiu iš esmės stabilizavosi.



2 pav. Aukščiausiųjų valstybės tarnautojų didžiausio galimo darbo užmokesčio santykio su minimalia mėnesine ir vidutine viešojo sektoriaus darbuotojo alga pokytis 2002–2013 m.¹⁶⁵

¹⁶⁵ Parengta autoriaus pagal Statistikos departamento duomenis.

Realaus darbo užmokesčio įvertinimas Lietuvos viešajame sektoriuje iš esmės patvirtina pirmąją hipotezę, kad Lietuvos viešojo sektoriaus darbo užmokesčio sistema yra aiškiai išreikšto egalitarinio tipo. Tačiau antroji hipotezė čia paneigiama, nes santykiniam vadovų darbo užmokesčio pokyčiui didesnę įtaką turėjo bendroji šalies ekonominė raida, o ne iš anksto suplanuotos viešojo sektoriaus reformos.

2.3. Materialaus atlygio pokyčių interpretavimas Lietuvos viešajame sektoriuje

Kaip buvo parodyta, Lietuvos viešojo sektoriaus administratorių piniginio atlygio maksimali riba nėra lanksti, daugeliu atvejų susieta su pačių politikų atlygiu, politizuota ir nepriklauso nuo pozityvių ekonominių pokyčių. Ilgą laiką neperžiūrima tokia atlygio struktūra natūraliai juda vis didesnio egalitarizmo link. Tai yra priimtina plačiam spektrui politikų, kurie, kad ir kokiai politinei stovyklai priklausytų, nuolat akcentuoja egalitarizmo argumentus¹⁶⁶ ir reiškia rūpestį mažiausiai uždirbančiais viešojo sektoriaus darbuotojais¹⁶⁷ (nors tam tikrų išimčių yra ir čia¹⁶⁸). Kartu Seimo nariai deklaruoja norą stiprinti viešojo sektoriaus administratorių darbo užmokesčio sąsają su politikų (Seimo narių) darbo užmokesčiu¹⁶⁹ arba teikia kraštutiniam egalitarizmui priskirtinus siūlymus visiems valstybės tarnautojams laikinai nustatyti darbo užmokestį, lygų minimaliai

¹⁶⁶ 2009 m. balandžio 23 d. Seimo II (pavasario) sesijos rytinio nenumatyto plenarinio posėdžio Nr. 65 stenograma.

¹⁶⁷ 2012 m. gruodžio 20 d. Seimo I (rudens) sesijos vakarinio plenarinio posėdžio Nr. 16 stenograma.

¹⁶⁸ <<http://www.lrytas.lt/-12887946201286691595-e-masiulis-kai-alga-5-t%C5%ABkst-lit%C5%B3-%C4%AF-valstybin%C4%AF-sektori%C5%B3-papuola-bepro%C4%8Diai-arba-vagys.htm>>, 2014 08 28.

¹⁶⁹ 2009 m. balandžio 23 d. Valstybės įmonių ir valstybės kontroliuojamų akcinių bendrovių, uždarytųjų akcinių bendrovių vadovų ir kitų vadovujančių darbuotojų darbo apmokėjimo įstatymo projektas Nr. XIP-563; 2009 m. spalio 28 d. Seimo nutarimo „Dėl atlyginimų valstybės tarnyboje ir valstybės kontroliuojamose įmonėse“ projektas Nr. XIP-1322.

mėnesinei algai¹⁷⁰. Bene ryškiausias pastarųjų metų egalitarine logika besiremiantis vienašališkas susitarimo dėl atlygio keitimas yra aukščiausių kategorijų valstybės tarnautojų progresinis darbo užmokesčio mažinimas krizės laikotarpiu¹⁷¹. Pažymėtina, kad atitinkami įstatymai Seime nesulaukė rimtesnio opozicijos pasipriešinimo, o kai kurie jos nariai net pritarė projektams¹⁷². Politikų priešiškuam hierarchine logika grįstiems argumentams puikiai iliustruoja ir diskusija Seime dėl valstybės kontrolierės kreipimosi į teismą dėl darbo užmokesčio disproporcijų¹⁷³, taip pat svarstant projektus, susijusius su Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarimu dėl neproporcingo darbo užmokesčio mažinimo aukščiausiesiems tarnautojams¹⁷⁴. Seime palaikymo nesulaukia ir iniciatyvos diegti individualistinė logika grįstą darbo užmokesčio sistemą, kuri sietųsi su tam tikro sektoriaus vidutiniu atlygiu. Tai geriausiai iliustruoja Seimo nario A. Syso teiginys Konkurencijos įstatymo projekto svarstymo metu, kad pateiktas siūlymas „griauna piliečių pasitikėjimą darbo užmokesčio organizavimu Lietuvoje. Kodėl Prezidentė, Seimo Pirmininkė, jūs ir visi kiti, čia sėdintys, ir daug valstybės tarnautojų, dirbančių už šių sienų, t. y. visų jūsų darbo užmokestis matuojamas baziniu dydžiu, o Konkurencijos tarybos viršininkui, pavaduotojams jūs pradedate taikyti vidutinį darbo užmokestį? <...> Vidutinis darbo už-

¹⁷⁰ 2009 m. balandžio 10 d. *Pasiūlymas Valstybės tarnybos įstatymo 1 priedo pakeitimo įstatymo projektui Nr. XIP-508*, <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=341076>, 2014 08 28.

¹⁷¹ 2009 m. balandžio 23 d. Valstybės tarnybos įstatymo 1 priedo pakeitimo įstatymas Nr. XI-227, *Žin.*, Nr. 49-1937, 2009 ir 2009 m. liepos 17 d. Valstybės tarnybos įstatymo 25 straipsnio ir 1 priedo pakeitimo įstatymas Nr. XI-363, *Žin.*, Nr. 91-3918, 2009.

¹⁷² <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_sale.bals?p_bals_id=-4913&p_var=1&p_mark=&p_rus=2> ir <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_sale.bals?p_bals_id=-6071&p_var=1&p_mark=&p_rus=2>, 2014 08 29.

¹⁷³ 2013 m. lapkričio 12 d. Seimo III (rudens) sesijos vakarinio plenarinio posėdžio Nr. 97 stenograma.

¹⁷⁴ 2013 m. rugsėjo 19 d. Seimo III (rudens) sesijos rytinio plenarinio posėdžio Nr. 80 stenograma.

mokestis auga. <...> Pasakykite man, kaip išaugs jų darbo našumas, jeigu mes tris kartus didinam jo atlyginimą už darbą¹⁷⁵.

Nepaisant visuotinio politikų sutarimo ir faktinės egalitariinės atlygio sistemos, patys administratoriai ir valstybės tarnautojai apeliuoja į hierarchinę atlygio logiką. Kartu jie puikiai suvokia, kad deklaruojami hierarchiniai elementai šiandieninėje atlygio sistemoje yra labiau formalūs. Tai patvirtina 2011 m. atliktos valstybės tarnautojų apklausos rezultatai – 77,7 proc. visų respondentų akcentavo, kad karjeros valdymui valstybės tarnyboje svarbu sudaryti geresnes sąlygas paaukštinimams¹⁷⁶. Tiesa, hierarchinę sistemą silpninanti ne labai skaidri priedų, priemonių ir vienkartinųjų išmokų sistema patiems administratoriams yra iš dalies priimtina, nes didina jų diskreciją pačioje organizacijoje ir formuoja tam tikrą administracinę atsvarą dideliame egalitariniam politikų spaudimui. Tačiau visgi hierarchinė logika yra gana nuosekliai ginama pasitelkus teises priemones ir teismų sistemą. Čia pasakytina, kad pareiškimus Konstituciniam Teismui, kuris pats negali imtis iniciatyvos, šiuo atveju teikė ne politikai, o teismai, besiremdami individualiais teisėjų ir valstybės tarnautojų ieškiniais. Pačių viešojo sektoriaus organizacijų vadovų tai buvo laikoma galimybe ištaisyti Konstitucijai galimai prieštaraujančias įstatymų spragas valstybės pareigūnų atžvilgiu ir pakoreguoti aplinkybes, kurios suponavo valstybės tarnautojų ir valstybės pareigūnų darbo užmokesčio dydžių disproporcijų bei konstitucinių normų iškraipymą¹⁷⁷. Atitinkamai hierarchinė atlygio logika atsispindi teismų ir Konstitucinio Teismo sprendimuose. Taip Konstitucinis Teismas

¹⁷⁵ 2011 m. rugsėjo 29 d. Lietuvos Respublikos Seimo VII (rudens) sesijos rytinio plenarinio posėdžio Nr. 360 stenograma.

¹⁷⁶ Projekto „Lietuvos valstybės tarnybos reforma gero administravimo (dalyvaujamojo valdymo) perspektyvoje“ rezultatų pristatymas, doc. dr. Saulius Pivoras, doc. dr. Remigijus Civinskas, konferencija-seminaras „Lietuvos valstybės tarnybos atnaujinimo ir reformos perspektyvos“, Vilnius, 2011 m. lapkričio 22 d.

¹⁷⁷ Valstybės kontrolerės Giedrės Švedienės atsakymai į Seimo narių Andriaus Mazuronio ir Petro Gražulio 2013 m. spalio 28 d. raštu pateiktus klausimus (2013 m. lapkričio 12 d. Seimo III (rudens) sesijos vakarinio plenarinio posėdžio Nr. 97 stenograma).

nurodė, kad turi būti nustatyti aiškūs kriterijai, kuriais remiantis valstybės tarnautojams nustatomas apmokėjimo už darbą dydis, biudžete turi būti numatytos lėšos valstybės tarnautojų darbo užmokesčiui, o remiantis teisėtų lūkesčių apsaugos principu – susiaurintos galimybės mažinti valstybės tarnautojų darbo užmokestį¹⁷⁸. Galiausiai buvo konstatuota, kad konstitucinis valstybės tarnybos institutas implikuoja tam tikrą hierarchinę valstybės tarnautojų sistemą ir diferencijuotus tarnautojams mokamų atlyginimų dydžius ir pagal Konstituciją netoleruotinos situacijos, kai valstybės tarnautojų atlyginimai, esant sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai valstybėje, būtų sumažinti neproporcingai, *inter alia* taip, kad atliekančio sudėtingą darbą aukštos kvalifikacijos valstybės tarnautojo atlyginimo dydis būtų priartintas prie mažiau sudėtingą darbą dirbančio žemesnės kvalifikacijos valstybės tarnautojo atlyginimo ar net suvienodintas su juo¹⁷⁹.

Taigi, tai, kaip materialaus atlygio pokyčius interpretavo politikai ir viešojo sektoriaus administratoriai (visų pirma valstybės tarnyboje), tik iš dalies patvirtina pirmąją hipotezę. Politikų įsitikinimas, kad teisinga yra egalitarinė atlygio sistema, iš esmės nesutampa su viešojo sektoriaus administratorių (ir viso administracinio aparato) požiūriu, kad ši sistema turėtų būti grįsta hierarchine logika. Todėl laikytina, kad viešosios tarnybos susitarimo modelio požiūriu tvaraus susitarimo dėl atlygio nėra. Dabartinę valstybės tarnautojų ir teisėjų atlygio struktūrą galima būtų laikyti iš esmės egalitarine, kuri įtvirtina tam tikras ribas ir jose toleruoja hierarchinių elementų turinčios ir įstatymais įtvirtintos sistemos funkcionavimą. Tas atsispindi ir Kons-

¹⁷⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“ byla Nr. 51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/03.

¹⁷⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų nuostatų, kuriomis nustatyti sumažinti valstybės tarnautojų ir teisėjų atlyginimai valstybėje susidarius itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, byla Nr. 125/2010-26/2011-21/2012-6/2013-8/2013-10/2013.

titucinio Teismo sprendime dėl 2009 m. mažinto darbo užmokesčio, kur politikams pripažįstama teisė visiems proporcingai mažinti darbo užmokestį (bendras egalitarinis principas), tačiau progresinis mažinimas skelbiamas prieštaraujančiu Konstitucijai (siekis apsaugoti hierarchinį elementą nuo politikų įtakos). Kartu čia paneigiama ir antroji hipotezė, nes Lietuvos viešojo sektoriaus atlygio sistemoje egalitariinių ir hierarchinių elementų pusiausvyros pokyčiams didesnę įtaką turėjo krizinės situacijos padiktuoti pokyčiai ir iš dalies juos pakeitę teismų sprendimai, o ne iš anksto suplanuotos viešojo sektoriaus reformos.

2.4. Nematerialūs motyvavimo elementai Lietuvos viešajame sektoriuje

Be piniginio atlygio, reikšmingą vaidmenį, ypač egalitarinės struktūros sistemose, vaidina neformalus atlygis, apimantis papildomus motyvavimo elementus. Todėl būtina įvertinti ir tai, kiek svarbūs Lietuvos viešajame sektoriuje yra minėti papildomi elementai.

Egalitarinėje sistemoje vienas svarbiausių papildomai motyvuojančių veiksnių yra aukščiausiesiems administratoriams sudaromos galimybės dalyvauti priimant politinius sprendimus. Ši galimybė dažnai yra ribojama didinant politinio ir asmeninio pasitikėjimo tarnautojų skaičių ir jų įtaką. Politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų 2013 m. buvo 915¹⁸⁰, o 2003 m. tik 481¹⁸¹. Tačiau iš tikrųjų didžiąją dalį šio augimo lėmė 340 pareigybėmis padidėjęs politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų skaičius Seime (iš esmės tai Seimo narių padėjėjų pareigybės). Tokių tarnautojų

¹⁸⁰ Valstybės tarnybos departamentas, *Valstybės tarnybos įstatymo ir su juo susijusių teisės aktų taikymo ir įgyvendinimo 2013 metais ataskaita*, Vilnius, 2014, p. 57, <<http://www.vtd.lt/index.php?137647749>>, 2014 06 03.

¹⁸¹ Valstybės tarnybos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, *2003 metų veiklos ataskaita*, Vilnius, 2004, p. 46, <<http://www.vtd.lt/index.php?137647749>>, 2014 06 03.

skaičius per dešimt metų kiek reikšmingiau padidėjo savivaldybių institucijose ir įstaigose (79), o ministerijose – tik 31 pareigybe (nors ministerijų vadovybėje politinio (asmeninio) pasitikėjimo viceministrų pareigybės atsirado vietoj karjeros valstybės tarnautojų – ministerijos sekretorių pareigybių). Per visą minėtą laikotarpį politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai sudarė apie 3 proc. visų valstybės tarnautojų (be statutinių). Taigi negalima teigti, kad per dešimt metų karjeros valstybės tarnautojų galimybės dalyvauti priimant sprendimus gerokai sumažėjo, padidėjus politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų skaičiui ir jų įtakai. Tačiau jau minėtas pačių aukščiausių valstybės tarnautojų pareigybių ministerijose pakeitimas politinio (asmeninio) pasitikėjimo viceministrų pareigybėmis visgi susilpnino egalitarinius nematerialių paskatų sistemos elementus.

Kitas egalitarinėje atlygio struktūroje svarbus nematerialus aspektas yra sietinas su vadovų autonomija ir stabilumu. Lietuvos, kaip ir likusios SSRS ir kitų Rytų Europos valstybių administracija, kuri buvo atsakinga už totalinį visuomenės ir visų gyvenimo sričių administravimą, pasižymėjo didele institucine fragmentacija ir formalia organizacinių darinių autonomija. Demontuojant nomenklatūrinę sistemą, atsisakant partinės kadrų ir ūkinės veiklos kontrolės, ši sistema buvo transformuota į realią autonomiją turinčių mažų ir neišsiskiriančių aukšta organizacine branda įstaigų sistemą. Vykdomosios valdžios įstaigų sistemoje mažos (iki 100 darbuotojų) įstaigos 2010 m. sudarė apie 67 proc., o 2011 m. – apie 62 proc. visų įstaigų¹⁸². Apsunkinant konsolidavimo iniciatyvas ši sistema buvo įtvirtinta ir teisinėje sistemoje, daugelio įstaigų ar net jų padalinių veiklai apibrėžti sukuriant atskiriems sektoriams skirtus įstatymus. Autonomija teisiškai dar buvo sustiprinta reglamentuojant žmogiškųjų išteklių valdymą ir viešuosius pirkimus, visus svertus sutelkiant organizaci-

¹⁸² Valstybės valdymo tobulinimo komisija (Saulėlydzio komisija), 2012.

jos vadovo rankose ir ribojant galimybę atšaukti jo sprendimus ne per teismą. Politikų bandymai riboti šią autonomiją tenkinosi Naujajai viešajai vadybai būdingomis išorinės kontrolės priemonėmis – suteikė kontrolės funkcijas tokioms institucijoms kaip Viešųjų pirkimų tarnyba ar Valstybės tarnybos departamentas, stiprino strateginio planavimo pajėgumus, tačiau neribojo pačios organizacinės autonomijos ar diskrecijos. Kartu buvo sustiprintos vadovų stabilumą užtikrinančios priemonės, kurios valstybės tarnybos atveju apskritai užkirto kelią politikams atleisti organizacijų vadovus¹⁸³. Tiesa, kai kurie organizaciniai autonomijos elementai buvo susilpninti po 2008 m. finansų krizės – Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovams įvestos kadencijos ir numatyta steigėjo prerogatyva tvirtinti organizacinę struktūrą¹⁸⁴. Tačiau šių pakeitimų praktinis įgyvendinimas (kai kuriems organizacijų vadovams grąžinant teisę patiems tvirtinti struktūrą¹⁸⁵) ir teisinė interpretacija (vadovų kadencijos pratęsimas neskelbiant konkurso) gerokai sumažino realų minėtų pakeitimų poveikį. Bandymai įvesti visiems biudžetinių įstaigų vadovams kadencijas ir jų veiklos vertinimo sistemą taip pat sulaukė viešojo sektoriaus vadovų pasipriešinimo ir siūlymo grįžti prie periodinių atestacijų logikos, kurios valstybės tarnybos pavyzdžiu tik sustiprintų vadovų pozicijų stabilumą¹⁸⁶. Išliekanti santykinai didelė viešojo sektoriaus organi-

¹⁸³ 2002 m. balandžio 23 d. Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas Nr. IX-855, *Žin.*, Nr. 45-1708, 2002.

¹⁸⁴ 2010 m. birželio 3 d. Vyriausybės įstatymo 3, 6, 22, 24, 26, 29, 30, 31 (1), 35, 38, 45 straipsnių, aštuntojo skirsnio pavadinimo pakeitimo, įstatymo papildymo 28 (1), 29 (1) straipsniais ir 33 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas Nr. XI-863, *Žin.*, Nr. 71-3541, 2010.

¹⁸⁵ Vyriausybės 2013 m. lapkričio 27 d. nutarimas Nr. 1082 „Dėl Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos administracijos struktūros tvirtinimo“, *Žin.*, Nr. 123-6255, 2013.

¹⁸⁶ Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos parengtas antrasis Biudžetinių įstaigų įstatymo Nr. I-1113 9 straipsnio pakeitimo ir įstatymo papildymo 9 (1) straipsniu įstatymo projektas, kuris 2014 m. liepos 24 d. buvo pateiktas derinti suinteresuotoms institucijoms ir visuomenei, <http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=249357&p_org=&p_fix=n&p_gov=n>, 2014 09 03.

zacijų vadovų diskrecija priimti sprendimus ir jų organizacinė autonomija laikytina vienu iš stipriausių administratorius motyvuojančių egalitarinei sistemai būdingų faktorių. Pastangos šiek tiek riboti administratorių stabilumą, autonomiją ir diskreciją Lietuvos atveju daugiau sietinos su individualistinei sistemai būdingų motyvavimo elementų stiprinimu: siekis įtvirtinti aiškų tikslų nustatymą, paskatos objektyviai vertinti turimus ribotus išteklius ir formalizuoti politikų ir administratorių dialogą.

Prie papildomų egalitarinei sistemai būdingų motyvavimo elementų taip pat galima priskirti galimybę baigus karjerą įsidarbinti valstybės valdomose įmonėse, tarptautinėse organizacijose, gauti patrauklių verslo pasiūlymų ar pradėti politinę karjerą. Siekiant įvertinti karjerą baigusią viešojo sektoriaus administratorių tolesnę veiklą, reikėtų platesnių tyrimų, tačiau preliminariai galima pasakyti, kad tokia praktika nėra nei labai dažna, nei labai sėkminga¹⁸⁷. Lietuvos viešajame sektoriuje formalūs standartai ir apribojimai yra kur kas aukštesni net lyginant su kai kuriomis senas administravimo tradicijas turinčiomis šalimis, o ir visuomenės nuomonė ypač nepalanki neformalaus atlygio praktikai, tai siejant su sovietine administravimo sistema ir nomenklatūros slapta ir neskaidria privilegijų taikymo praktika.

Bandant įvertinti hierarchinei sistemai būdingus nematerialaus motyvavimo elementus galima teigti, kad vienas svarbiausių tokių elementų – galimybė karjeros pabaigoje būti paskirtam įstaigos ar organizacijos vadovu – buvo eliminuotas net teisiniame reguliavime¹⁸⁸. Lėta vadovų kaita taip pat sumažino neformalias galimybes pasiekti aukščiausias pozicijas.

¹⁸⁷ 2008 m. spalio 9 d. VTEK sprendimas Nr. KS-78 „Dėl Sauliaus Spėčiaus“.

¹⁸⁸ Visi įstaigų ir organizacijų vadovai bent jau formaliai skiriami konkurso būdu. Taip pat Valstybės tarnybos įstatymas numato, kad į karjeros valstybės tarnautojo pareigas priimamam asmeniui nėra privalomas reikalavimas turėti valstybės tarnybos stažą, išskyrus įstatymų nustatytus atvejus.

Taigi, nematerialių Lietuvos viešojo sektoriaus administratorių motyvavimo elementų sistema iš esmės remiasi egalitarine logika ir tai iš dalies patvirtina pirmąją hipotezę. Pastangos reformuoti Lietuvos viešąjį sektorių įtvirtinant hierarchinius nematerialaus motyvavimo elementus (kaip antai karjeros perspektyva) buvo visiškai nesėkmingos, tačiau kai kurie individualistinei logikai priskirtini elementai visgi buvo įdiegti ir šiek tiek modifikavo nematerialaus motyvavimo sistemą. Tai tik iš dalies patvirtina antrąją hipotezę, kad deklaruotos reformos turėjo tam tikrą įtaką nematerialiojo motyvavimo sistemos pokyčiams.

Išvados

Šis tyrimas iš dalies patvirtino pirmąją hipotezę, kad Lietuvos viešajame sektoriuje galima išskirti dominuojantį atlygio tipą. Egalitarinė atlygio sistema yra nuosekliai įtvirtinta teisiniame reguliavime (darbo užmokesčio sąsajose su baziniu dydžiu), ji praktiškai riboja aukščiausiųjų administratorių piniginį atlygį, šią sistemą palaiko plati politikų koalicija, o ją sutvirtina nematerialaus motyvavimo elementai (vadovų stabilumas, autonomija ir diskrecija). Tačiau tyrimas nepatvirtino, kad politikai ir viešojo sektoriaus vadovai sutaria dėl egalitarinės atlygio sistemos, t. y. kad viešojo sektoriaus vadovai šią sistemą laiko teisinga.

Tyrimas nepatvirtino antrosios hipotezės, kad viešojo sektoriaus reformos turėjo reikšmingesnę įtaką atlygio sistemos pokyčiams. Tiesa, reformuojant valstybės tarnybą teisiniame reglamentavime atsirado tam tikrų su hierarchine logika sietinų nuostatų, tačiau jos nebuvo sustiprintos nematerialaus motyvavimo elementais ir iš esmės nepakeitė nusistovėjusios egalitarinės atlygio logikos. Su individualistine logika sietinos atlygio nuostatos teisiniame reguliavime atspindėjo kur kas mažiau ir taip pat neturėjo reikšmingesnės įtakos egalitarinei tradicijai. Didžiausias jų poveikis išryškėja nagrinėjant

su nematerialiu motyvavimu sietinus elementus. Taigi, Lietuvos viešojo sektoriaus atlygio sistemai didžiausią įtaką darė ne iš anksto suplanuotos viena ar kita logika grįstos reformos, o inkrementiniai politiniai sprendimai, ekonominės situacijos pokyčiai ir teismų praktika.

Viešojo sektoriaus vadovai, panaikinus nomenklatūrinę kontrolės sistemą, pasinaudojo galimybe sustiprinti savo autonomiją, užsitikrinti jos teisinę apsaugą ir įtvirtinti ją rengiantis narystei Europos Sąjungoje. Svarbiu faktoriumi, ribojančiu pavienių politikų bandymus stiprinti viešojo sektoriaus administratorių veiklos kontrolę, tapo ir išskirtinai fragmentuota institucinė Lietuvos viešojo sektoriaus struktūra. Todėl pastarųjų dešimtmečių viešosios tarnybos susitarimo dėl atlygio pokyčiai iš esmės reiškia administratorių piniginio atlygio sumažėjimą, kuris iš dalies buvo kompensuotas sustiprinus jų autonomiją ir stabilumą. Tokia tendencija lėmė egalitarinės logikos įsitvirtinimą, nors deklaratyviai buvo kuriami nepagrįsti hierarchinės arba individualistinės atlygio struktūros lūkesčiai.

Sprendžiant egalitarinės ir hierarchinės logikos konfliktą tam tikras kompromisas, bent jau valstybės tarnybos atveju, buvo pasiektas stojant į Europos Sąjungą. Tačiau jis sukūrė dvilypę atlygio sistemą: egalitarinėje ir mažai diferencijuotoje sistemoje pradėjo funkcionuoti tam tikrų hierarchinių elementų turinti sistema, kuri iš esmės nepažeigia pagrindinių egalitarizmo principų.

2008 m. prasidėjusių finansų krizę politikai išnaudojo viešojo sektoriaus administratorių atlygiui riboti – pirmiausia mažino materialų atlygį, o vėliau ribojo autonomiją ir vadovų pozicijų stabilumą. Savo ruožtu, viešojo sektoriaus vadovai šių priemonių poveikį minimizavo išnaudodami galimybę kreiptis į teismus ir užsitikrindami hierarchinę logiką atitinkančią Konstitucinio Teismo sprendimą, praktikoje pritaikydami palankesnę įstatymų nuostatų interpretaciją dėl kadencijų ir administracinių priemonių blokuodami jų stabilumą mažinančias iniciatyvas. Visgi viešojo sektoriaus vadovai atlygio požiūriu savo pozicijų, turėtų iki krizės, neatgavo.

Tokioje situacijoje esminiai atlygio sistemos pokyčiai mažai tikėtini. Siekiant įtvirtinti tradicinę, t. y. hierarchinę, atlygio struktūrą, būtinas ne tik piniginio atlygio padidėjimas, bet ir gerokas vadovų autonomijos apribojimas, kai kuriais atvejais atsisakant politikos formavimo ir įgyvendinimo institucinio atskyrimo. Kartu vadovais turėtų būti skiriami tik karjerą viešajame sektoriuje padarę asmenys. Bandant stiprinti individualistinius atlygio elementus, būdingus Naujosios viešosios vadybos doktrinai, būtinas nemažas vadovų piniginių atlygio didėjimas, šiek tiek ribojant ir griežčiau kontroliuojant esamą autonomiją. Bet kuriuo atveju abi šios pokyčio tendencijos nei politikams, nei viešųjų organizacijų vadovams neužtikrintų greitos ir akivaizdžios naudos.

LITERATŪRA IR ŠALTINIAI

Agarwal N. C., „Determinants of Executive Compensation“, *Industrial Relations* 20 (Winter), 1981, p. 36–46.

Andriuškevičiūtė J., „Teisingo apmokėjimo už darbą valstybės tarnyboje (darbas įvairiose grupėse, valstybės tarnautojų teisė dirbti kitą darbą), Švedas G. (sud.), *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*, Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008, p. 82–90.

Aucoin P., Bakvis H., „Public Service Reform and Policy Capacity: Recruiting and Retaining the Best and the Brightest“, Painter M., Pierre J. (sud.), *Challenges to State Policy Capacity*, Basingstoke: Palgrave, 2005, p. 185–204.

Balsam S., *An Introduction to Executive Compensation*, London: Academic Press, 2002.

Bandura A., „Cultivate Self-efficacy for Personal and Organizational Effectiveness“, Locke E. A. (sud.), *A Handbook of Principles of Organizational Behavior*, Chichester, UK: John Wiley & Sons, 2009, p. 179–200.

Bebchuk L. A., Fried J. M., *Pay Without Performance: Overview of the Issues*, Harvard Law School John M. Olin Center for Law, Economics and Business Discussion Paper Series, Paper 528, 2005, <http://lsr.nellco.org/harvard_olin/528>, 2014-07-24.

Becker G. S., *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, Third Edition, Chicago: The University of Chicago Press, 1993.

Berrone P., Otten J., „A Global Perspective on Executive Compensation“, Gomez-Mejia L. R., Werner S. (sud.), *Global Compensation. Foundations and Perspectives*, London and New York: Routledge, 2008, p. 113–128.

Brans M., Peters B. G., „Rewards for High Public Office. Continuing Development“, Brans M., Peters B. G. (sud.), *Rewards for High Public Office in Europe and North America*, London: Routledge, 2012, p. 1–10.

Christensen T., Lægred P., „Autonomization and Policy Capacity: The Dilemmas and Challenges Facing Political Executives“, Painter M., Pierre J. (sud.), *Challenges to State Policy Capacity*, Basingstoke: Palgrave, 2005, p. 137–163.

Civinskas R., „Can a Senior Civil Servant Adapt to Managing by Contract? Reform and Civil Servants' Preferences in Lithuanian Government“, *Baltic Journal of Law & Politic* 2 (4), 2011, p. 154–186.

Dahlström C., Lapuente V., „Explaining Cross-Country Differences in Performance-Related Pay in the Public Sector“, *Journal of Public Administration Research and Theory* 3 (20), 2010, p. 577–600.

Diskienė D., „Darbo motyvacija viešajame sektoriuje: iššūkiai ir tikrovė“, *Viešasis administravimas* 4, 2008, p. 34–40.

Franco-Santos M., „Performance Measurement Issues, Incentive Application and Globalization“, Gomez-Mejia L. R., Werner S. (sud.), *Global Compensation. Foundations and perspectives*, London and New York: Routledge, 2008, p. 41–56.

Fukuyama F., *What Is Governance?*, CGD Working Paper 314, Washington, DC: Center for Global Development, 2013, <<http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426906>>, 2014 09 05.

Fukuyama F., *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.

Galbraith J. K., *Economics in Perspective: A Critical History*, Boston: Houghton Mifflin, 1987.

Gerikienė V., Blažienė I., „Mokėjimo už valstybinio sektoriaus darbuotojų darbą reguliavimas: Europos šalių patirtis ir Lietuvos praktika“, *Jurisprudencija* 56 (48), 2004, p. 39–51.

Glebovė N., „Valstybės tarnautojų darbo užmokesčio teisinis reguliavimas ir jo probleminiai aspektai“, *Teisė* 71, 2009, p. 116–131.

Gomez-Mejia L. R., „Executive Compensation: A Reassessment and a Future Research Agenda“, *Research in Personnel and Human Resources Management* 12, 1994, p. 161–222.

Greenberg J., „Promote Procedural Justice to Enhance the Acceptance of Work Outcomes“, Locke E. A. (sud.), *A Handbook of Principles of Organizational Behavior*, Chichester, UK: John Wiley & Sons, 2009, p. 255–272.

Hondeghem A., Steen T., „Evolving Public Service Bargains for Top Officials: Some International Comparisons“, *International Review of Administrative Sciences* 1 (79), 2013, p. 1–3.

Hood C., Lodge M., *The Politics of Public Service Bargains Reward, Competency, Loyalty – and Blame*, Oxford: Oxford University Press, 2006.

Hood C., Peters B. G., with Lee G. O. M., „Introduction“, Hood C., Peters B. G. (sud.), *Reward for High Public Office: Asian and Pacific-Rim States*, London: Taylor & Francis, 2003, p. 3–21.

Hutton Review of Fair Pay in the Public Sector, 2011, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130129110402/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/hutton_fair_pay_review.pdf>, 2014–07–25.

Ingraham P., Peters B. G., Moynihan D., „Public Employment and the Future of the Public Service“, Peters B. G., Savoie D. J. (sud.), *Governance in the Twenty-first Century*, Montreal and Kingston: McGill–Queen’s University Press and Canadian Centre for Management Development, 2000, p. 385–425.

Ivanauskas V., „Biurokratinio valdymo stilius Lietuvoje brandžiojo socializmo metais“, *Darbai ir dienos* 50, 2009, p. 261–289.

Kazakevičius G., „Lojalumo struktūros įtaka Lietuvos viešojo sektoriaus politikai“, *Politologija* 2 (74), 2014, p. 161–197.

Kiechel III, W., „The Management Century“, *Harvard Business Review*, November 2012, p. 62–75.

Kressler H., *Motivate and Reward Performance Appraisal and Incentive Systems for Business Success*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan, 2003, p. 19–20.

Lægread P., „Top Civil Servants Under Contract“, *Public Administration* 4 (78), 2000, p. 879–896.

Latham G. P., *Work Motivation: History, Theory, Research, and Practice*, Thousand Oaks: Sage Publications, 2007.

Lazauskaitė-Zabielskė J., „Suvokto atlygio už darbą teisingumo prielaidos viešajame ir privačiajame sektoriuje“, *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai* 55, 2010, p. 103–117.

LRT veiklos metinė ataskaita 2013 m., <<http://www.lrt.lt/apie-lrt/lrt-taryba/dokumentai>>, 2014 08 27.

Marcinkevičiūtė L., Petrauskienė R., „Savivaldybės socialinių darbuotojų praktiniai motyvavimo aspektai“, *Viešoji politika ir administravimas* 27, 2009, p. 63–86.

Marcinkevičiūtė L., „Savivaldybės darbuotojų motyvavimo teoriniai ir praktiniai aspektai“, *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos* 5, 2005, p. 239–247.

Marin G. S., „The Influence of Institutional and Cultural Factors on Compensation Practices Around the World“, Gomez-Mejia L. R., Werner S. (sud.), *Global Compensation. Foundations and Perspectives*, London and New York: Routledge, 2008, p. 3–17.

Marsden D., „The Paradox of Performance-Related Pay Systems: Why Do we Keep Adopting Them in the Face of Evidence that they Fail to Motivate?“, Margetts H.,

6 P., Hood C. (sud.), *Paradoxes of Modernization. Unintended Consequences of Public Policy Reform*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 185–202.

Maslow A. H., „A Theory of Human Motivation“, *Psychological Review* 50, 1943, p. 370–396.

McGregor D., „The Human Side of Enterprise“, *The Management Review* 11 (46), 1957, p. 22–28.

Nakamura A., Dairokuno K., „Japan’s Pattern of Rewards for High Public Office: A Cultural Perspective“, Hood C., Peters B. G. (sud.), *Reward for High Public Office: Asian and Pacific-Rim States*, London: Taylor & Francis, 2003, p. 105–118.

Nguyen B., D., Nielsen K. M., *What Death Can Tell: Are Executives Paid for their Contributions to Firm Value?*, 2013, <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1695366>, 2014 09 05.

OECD, „Compensation of Senior Management in Central Government“, OECD, *Government at a Glance 2011*, Paris: OECD Publishing, 2011, <http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-33-en>, 2013 10 10.

OECD, „Compensation of Senior Managers“, OECD, *Government at a Glance 2013*, Paris: OECD Publishing, 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-34-en>, 2014 06 07.

OECD, „Staff performance management“, *Government at a Glance 2011*, Paris: OECD Publishing, 2011, <http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-38-en>, 2013 10 10.

OECD, „Current Trends in the Compensation of Public Employees in OECD Countries“, *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, Paris: OECD Publishing, 2012, p. 17–40, <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264177758-4-en>>, 2013 10 20.

Palidauskaitė J., „Motyvacijos unikalumas valstybės tarnyboje“, *Viešoji politika ir administravimas* 19, 2007, p. 33–45.

Palidauskaitė J., Segalovičienė I., „Valstybės tarnautojų motyvacijos profilis Lietuvoje: empirinio tyrimo rezultatų analizė“, *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai* 47, 2008, p. 73–90.

Peters B. G., *The Politics of Bureaucracy*, Fifth edition, London and New York: Routledge, 2001.

Perry J. L., Engbers T., Jun S., „Back to the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence“, *Public Administration Review*, January/February, 2009, p. 39–51.

Piketty T., *Capital in the Twenty-first Century*, Cambridge, Massachusetts, London, England: The Belknap Press of Harvard University Press, 2014, p. 279–307.

Pivoras S., „Post-Communist Public Administration in Lithuania“, Liebert S., Condrey S. E., Goncharov D. (sud.), *Public Administration in Post-Communist Countries Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia*, Boca Raton: CRC Press Taylor & Francis Group, 2013, p. 136–137.

Pollitt C., „Decentralization: A Central Concept in Contemporary Public Management“, Ferlie E., Lynn Jr. L., Pollitt C. (sud.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 371–397.

Pollitt C., Bouckaert G., *Public Management Reform a Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Third edition, New York: Oxford University Press, 2011.

Quah J. S. T., „Paying for the ‘Best and Brightest’: Rewards for High Public Office in Singapore“, Hood C., Peters B. G. (sud.), *Reward for High Public Office: Asian and Pacific-Rim States*, London: Taylor & Francis, 2003, p. 153–158.

Rosen S., „Prizes and Incentives in Elimination Tournaments“, *The American Economic Review* 4 (76), 1986, p. 701–715.

Rouban L., „The Political and Administrative Elites“, Perrineau P., Rouban L. (sud.), *Politics France and Europe*, New York: Palgrave Macmillan, 2009, p. 121–142.

Schaffer B. B., *The Administrative Factor*, London: Frank Cass., 1973.

Smalskys V., Minkevičius A., „Lietuvos valstybės tarnybos kūrimas ir raida 1990–2012 metais“, *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos* 1 (29), 2013, p. 20–28.

Ungson G. R., Steers R. M., „Motivation and Politics in Executive Compensation“, *Academy of Management Review* 9 (2), 1984, p. 313–323.

Vaičiaitis V. V., „Valstybės tarnybos santykiai: administraciniai santykiai, turintys darbo teisinių santykių elementų?“, Švedas G. (sud.), *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*, Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008, p. 43–50.

Valstybės tarnybos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, *2003 metų veiklos ataskaita*, Vilnius, 2004, p. 46, <<http://www.vtd.lt/index.php?137647749>>, 2014 06 03.

Valstybės tarnybos departamentas, *Valstybės tarnybos įstatymo ir su juo susijusių teisės aktų taikymo ir įgyvendinimo 2013 metais ataskaita*, Vilnius, 2014, <<http://www.vtd.lt/index.php?137647749>>, 2014 06 03.

Valstybės valdymo tobulinimo komisija (Saulėlydžio komisija), *Viešasis sektorius Lietuvoje: gairės tolesniems pokyčiams. Veiklos ataskaita*, Vilnius, 2011, <<http://www.lrv.lt/bylos/veikla/veiklos-ataskaitos/saulelydis-final.pdf>>, 2013 03 05.

Vanagas R., Rakšnys A. V., „Motyvacija viešajame sektoriuje – motyvacinių alternatyvų teorinės įžvalgos Maslovo poreikių hierarchijos kontekste“, *Viešojo politikos ir administravimas* 13, 2014, p. 318–330.

Vitkauskas K., Adamonienė R., Seniutienė D., „The Institution and its Employees Compatibility Values: Case of the Lithuanian Police“, *HRM & E (Human Resources Management and Ergonomics)* 2 (6), 2012, p. 6–18.

World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford: Oxford University Press, 1993.

SUMMARY

*EXECUTIVE'S REWARDS AND THEIR CHANGES
IN THE LITHUANIAN PUBLIC SECTOR*

The article deals with contemporary executive's rewards system in the Lithuanian public sector and its changes over time. This analysis includes high officials in civil service as well as heads of public service's providers and managers of state-owned enterprises. The analysis bases on the reward dimension of the Public Service Bargains (PSBs) model which reflects different approaches to tangible and intangible reward elements. This theoretical approach is used to test the hypotheses that there is a clear public sector bargain on the executive's rewards system, and this bargain was shaped by pre-planned reforms in the public sector. The analysis of the legal framework of the tangible reward system explains how egalitarian bargain was consolidated in the fragmented public service system, and pre-planned reforms added some hierarchical and individualistic elements to this system. The assessment of the Lithuanian public sector executives' tangible rewards in the international context, differentiation among different types of Lithuanian public sector organizations and inside organisations itself provides clear evidences that the egalitarian reward type dominates in the Lithuanian public service. The refusal by politicians to align the reward system periodically with changes in economic conditions during growth times also strengthens this egalitarian element. Recent public deliberations allow to assess how divergent are approaches by politicians and high public officials to the contemporary executive's reward system. On the one side, there is a broad political coalition which in a consistent way supports the egalitarian approach to the executive's reward system. On the other side, high civil service officials follow the logic of the hierarchical system and use judicial measures to protect their interests. An overview of the intangible reward elements in the Lithuanian public sector also shows supporting evidence to the egalitarian reward system. In this context, notable is the failure to introduce a clear career path as the key element of the hierarchical system. This article concludes that the Lithuanian public sector executive reward system can be regarded as egalitarian and was largely shaped by incremental policy decisions, changes in economic conditions, and court decisions but not by pre-planned reforms.