

LIETUVOS ISTORIJOS INSTITUTAS

LIETUVOS
ISTORIJOS
METRAŠTIS

2006 metai

2

LITHUANIAN INSTITUTE OF HISTORY

THE YEAR-BOOK
OF LITHUANIAN
HISTORY

2006

2

VILNIUS 2007

LITAUISCHES INSTITUT FÜR GESCHICHTE

JAHRBUCH
FÜR LITAUISCHE
GESCHICHTE

2006

2

VILNIUS 2007

UDK 947.45

Li 237

Redakcinė kolegija:

Egidijus ALEKSANDRAVIČIUS

Vytauto Didžiojo universitetas

Alfonsas EIDINTAS

Vilniaus universitetas

Jan JURKIEWICZ

Adomo Mickevičiaus universitetas Poznanėje

Zigmantas KIAUPA (pirmininkas)

Lietuvos istorijos institutas

Česlovas LAURINAVIČIUS

Lietuvos istorijos institutas

Ingė LUKŠAITĖ

Lietuvos istorijos institutas

Bronius MAKASKAS

Lenkijos MA Istorijos institutas

Jolita MULEVIČIŪTĖ

Kultūros, filosofijos ir meno institutas

Rimvydas PETRAUSKAS

Vilniaus universitetas

Edmundas RIMŠA

Lietuvos istorijos institutas

Vladas SIRUTAVIČIUS

Lietuvos istorijos institutas

Saulius SUŽIEDĖLIS

Milersvilio universitetas

Joachim TAUBER

Nordost-Institut Liuneburge

Agnius URBANAVIČIUS (sekretorius)

Lietuvos istorijos institutas

Šio žurnalo straipsnių pavadinimai ir santraukos cituojami duomenų bazėse:

Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in:

HISTORICAL ABSTRACTS. AMERICA: HISTORY AND LIFE

ISSN 0202-3342

© Lietuvos istorijos institutas, 2007

© Straipsnių autoriai, 2007

ARVYDAS M I K A L A U S K A S

VALSTYBĖS ADMINISTRACINIO PERSONALO ĮDARBINIMO PRAKTIKA PIRMOJOJE LIETUVOS RESPUBLIKOJE (1918–1940 M.)

Nuo XIX a. Europoje vyko sparti valstybinės administracijos plėtra. Valstybės, nuosekliai prisiimdamos vis didesnę atsakomybę už visuomeninius bei ekonominius procesus, po Pirmojo pasaulinio karo savo rankose sutelkė daugelį socialinio bei ūkinio sektoriaus dalių. Šie procesai vyko ir Pirmojoje Lietuvos Respublikoje. Valstybė buvo monopolizavusi ne tik socialinės apsaugos, susisiekimo ar kitas su naujomis technologijomis susijusias bei ekonomiškai nepelningas sferas. Jos kapitalas dominavo ir žemės ūkio, bankininkystės, statybų bei kituose sektoriuose, kuriuose sėkmingai galėjo dalyvauti ir privati iniciatyva. Valstybė, siekdama pati užtikrinti visuomenės gerovę, rėmėsi etatizmo politika, pagrįsta profesionalių valstybės tarnautojų skaičiaus didinimu. Taigi besiplečiančio valstybės sektoriaus veiklos efektyvumas bei teikiamų paslaugų kokybė tapo priklausomi nuo jame dirbusių asmenų išsilavinimo, profesinio pasirėngimo, darbo patirties, etinių, socialinių vertybių ir kitų asmeninių faktorių. Todėl valstybės politinė valdžia, siekdama sėkmingai įgyvendinti užsibrėžtas programas, visų pirma turėjo išspręsti valstybės biurokratinio personalo rengimo bei profesionalių tarnautojų atrankos problemas.

Besikurianti Lietuvos valstybė perėmė buvusios metropolijos – carinės Rusijos imperijos – įstatyminę bazę tiek, kiek ji neprieštaravo valstybės konstitucijai bei naujai leidžiamiems įstatymams. Tačiau nominaliai turėjusios galioti senosios valstybės tarnautojų priėmimo taisyklės neveikė dėl daugelio priežasčių: luominiais prin-

cipais grįsta rangų sistema buvo moraliai pasenusi; specialistų trūkumas bei pareigybų „pritaikymas“ individualiems asmens sugebėjimams apskritai neigė nuoseklios atrankos galimybes; be to, kol buvo renkami, sisteminami ir verčiami į lietuvių kalbą senųjų žinybų veiklą reglamentuojantys įstatymai, institucijose įsigalėjo individualūs praktinio pobūdžio principai. Gyvybingiausias kandidatų į valstybės tarnybą žinių patikrinimo metodas ir toliau išliko jų egzaminavimas (*egzamen na čin*), kurio galėjo išvengti asmenys, baigę keturių klasių kursą. Taip pat buvo sekami bei analizuojami Vakarų Europos bei kaimynių šalių valstybės tarnybos principai, tačiau nebuvo perimtas joks konkretus modelis. Kur kas didesnę įtaką darė pragmatiški laikotarpio poreikiai bei turimi žmogiškieji resursai.

Istoriografijoje šmėkščiojantis beveidis Pirmosios Lietuvos Respublikos biurokratinio aparato personalas, kaip atskiras tyrinėjimo objektas, iki šiol nėra sulaukęs didesnio tyrinėtojų susidomėjimo. Tačiau įvairiose studijose apie 1918–1940 m. laikotarpį yra fragmentiškai aptariama valstybės tarnyba, administracinio personalo ypatybės. Sovietiniu laikotarpiu paskelbtuose darbuose atsispindi valstybės tarnautojų klasinės apibrėžties paieškos¹. Atkūrus Lietuvos nepriklausomybę profesionalių tyrinėtojų dėmesį labiau patraukė pavienės politinės personalijos bei valstybės institucijų raida. Su ministerijų veikla galima susipažinti tarpukario Lietuvos ministrų gyvenimą bei nuopelnus pristatančiuose darbuose². Minint jubiliejines policijos bei muitinės sukaktis buvo išleistos šių institucijų raidą pristatančios monografijos³. Valdininkijos politizavimo aspektai yra analizuoti Mindaugo Maksimaičio ir Liudo Truskos darbuose⁴. Apie valdininkų rengimo galimybes rašė Česlovas Mančinskas⁵, Alvydas Raipa ir Vainius Smalskys⁶. Ieškant šiuolaikinės valstybės tarnybos pradmenų, teisinėje literatūroje yra aptarti ir ją reglamentavę Pirmosios Lietuvos Respublikos įstatymai⁷. Galima paminėti ir kitas studijas, kuriose valstybės tarnyba ir valstybės tarnautojų

¹ P. Ž o s t a u t a i t ė, Tarnautojų skaičius Lietuvoje 1919–1926 m., jų profesinė, socialinė ir nacionalinė sudėtis, *LTSR Mokslų akademijos darbai*, 1977, serija A, t. 4 (61); P. Ž o s t a u t a i t ė, Tarnautojai ir inteligentai, *Klasės ir politinės partijos Lietuvoje 1919–1926 metais*, Vilnius, 1978.

² *Lietuvos Respublikos ministrai pirmininkai 1918–1940*, Vilnius, 1997; *Lietuvos užsienio reikalų ministrai 1918–1940*, Kaunas, 1999.

³ Č. M a n č i n s k a s, *Policija Lietuvoje 1918–1940 metais*, Vilnius, 1998; A. J a k u b č i o n i s, *Lietuvos muitinės*, Vilnius, 1999.

⁴ M. M a k s i m a i t i s, Tautininkų sąjungos vieta buržuazinės Lietuvos valstybės mechanizme 1926–1940 metais, *Lietuvos TSR aukštųjų mokyklų mokslo darbai*, 1973, *Teisė*, t. 12; L. T r u s k a, *Antanas Smetona ir jo laikai*, Vilnius, 1996.

⁵ Č. M a n č i n s k a s, *Aukštasis mokslas Lietuvoje 1918–1940 metais*, Vilnius, 1996.

⁶ A. R a i p a, V. S m a l s k y s, Iš viešojo administravimo praeities Lietuvoje: 1940 m. Politikos ir socialinių mokslų instituto administravimo kursai, *Lietuvos istorijos studijos*, 2001, t. 9.

⁷ *Lietuvos administracinė teisė*, Vilnius, 2005; *Lietuvos teisės istorija*, Vilnius, 2002.

kontingentas yra aptariami kaip kompleksinių tyrimų dalis⁸. Tuo tarpu 1918–1940 m. Lietuvos valstybės tarnybai, kaip atskirų tyrimų objektui, lig šiol tėra skirti vos keli straipsniai viešojo administravimo leidiniuose. V. Smalskys ir A. Raipa straipsnyje „Tarpukario Lietuvos valdininkų įvaizdis ir jų veiklos efektyvumo problemos“ aptarė buvusias valstybės tarnybos negeroves bei pastangas jas eliminuoti⁹. Su pagrindiniais valstybės tarnybos bruožais supažindina ir Edvardo Žukausko straipsnis¹⁰.

Valstybės tarnautojų įdarbinimo mechanizmą iš dalies atspindi publikuoti šaltiniai. Valstybės tarnybą reguliavę įstatymai skelbti „Vyriausybės žiniose“, o ministerijų bei departamentų vidinę tvarką palaikiusius aplinkraščius galima rasti institucijų leistuose metraščiuose ar žinynuose¹¹. Žinias apie veikusią valstybės administravimo sistemą papildė Vytauto Didžiojo universiteto Teisės fakultete skaityti įvairūs administracinės teisės konspektai¹². Su valstybės administracinio aparato rengtomis naujovėmis (taip pat ir rengtais tarnautojų įdarbinimo kriterijais) supažindina Gasparo Kasparo Mačinsko studija¹³. Seimo stenogramos, amžininkų atsiminimai, aptariamo laikotarpio periodika taip pat padėjo rekonstruoti tarnautojų atrankos mechanizmo detales. Statistinių duomenų suteikė Centrinio statistikos biuro leistas informacinis leidinys „Lietuvos statistikos metraštis“. Rašant darbą ypač naudingas buvo septintasis metraščio tomas, kuriame apžvelgti 1934 m. duomenys: pateiktos išsamios žinios apie valstybės tarnautojų skaičių, tautybę, tikybę, pilietybę, amžių, gaunamo mėnesinio atlyginimo dydį¹⁴. Deja, minėti duomenys metraščiuose pateikti nenuosekliai. Šiuo aspektu informatyvesnis tik dešimtas „Lietuvos statistikos metraščio“ tomas¹⁵ bei pirmųjų leidimo metų „Lietuvos ūkio“ numeriai¹⁶.

⁸ Č. M a n č i n s k a s, *Socialinis draudimas Lietuvoje ir kova dėl jo 1919–1940 metais*, Vilnius, 1971; A. A n u š a u s k a s, *Lietuvos slaptosios tarnybos 1918–1940 m.*, Vilnius, 1998; A. V a i š v i l a, *Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje*, Vilnius, 2000; V. S i n k e v i č i u s, *Lietuvos Respublikos pilietybė 1918–2001 metais*, Vilnius, 2002.

⁹ V. S m a l s k y s, A. R a i p a, Tarpukario Lietuvos valdininkų įvaizdis ir jų veiklos efektyvumo problemos, *Viešoji politika ir administravimas*, 2003, Nr. 6.

¹⁰ E. Ž u k a u s k a s, 1918–1940 metų Lietuvos valstybės tarnybos pagrindiniai bruožai, *Valstybės tarnybos aktualijos*, 2004, Nr. 1.

¹¹ *Policijos departamento aplinkraščių sąvadas 1937 m. birželio 1 d.*, Kaunas, 1937; *Prekybos departamento 1928–1929 metų aplinkraščių rinkinys*, Kaunas, 1930; *Susisiekimo ministerijos 1937 metų metraštis*, Kaunas, 1938; *Vidaus reikalų ministerijos Administracijos departamento aplinkraščiai 1938 m. gegužės 10 d.*, Kaunas, 1938; *Užsienio reikalų ministerijos žinynas 1939*, Kaunas, 1939; ir kt.

¹² *Administracinės teisės konspektas pagal prof. Biržiškos programą*, 1935; S. V a n a g a s, *Administracinė teisė. Užrašai paruošti prisilaikant 1936/1937 m. prof. Biržiškos teisės programas*; P. V i l u t i s, *Administracinė teisė*, Kaunas, 1939.

¹³ G. K. M a č i n s k a s, *Mintys apie mūsų valstybės įstaigas ir valdininkus*, Kaunas, 1932.

¹⁴ *Lietuvos statistikos metraštis 1934 m.*, t. 7, Kaunas, 1935.

¹⁵ *Lietuvos statistikos metraštis 1937 m.*, t. 10, Kaunas, 1938.

¹⁶ Mūsų valdininkų skaičius, *Lietuvos ūkis*, 1921, Nr. 2, p. 18; Lietuvos Respublikos tarnautojų skaičius 1922 XII 10 dienai, *Lietuvos ūkis*, 1922, Nr. 7, p. 28; Lietuvos Respublikos tarnautojų skaičius 1923 VII 1 dieną, ten pat, 1923, Nr. 12, p. 39–43.

Darbe naudotasi ir Lietuvos centriniame valstybės archyve (LCVA) surinktais dokumentais, daugiausia dėmesio skiriant bene svarbiausioms valstybės vidaus gyvenimui Finansų (f. 387) ir Vidaus reikalų ministerijoms (f. 377) bei daugiausia tarnautojų turėjusiai Susisiekimo ministerijai (f. 386). Taigi medžiagos tyrimui daugiausiai buvo ieškota šių ministerijų bei Ministrų kabineto (f. 923) fonduose. Deja, sisteminės informacijos, pagal kokią metodiką kandidatai buvo atrenkami į valstybės tarnybą, nepavyko aptikti. Tačiau daugelį informacijos spragų iš dalies užpildyti padeda ministerijų fonduose išlikę bendri valstybės tarnybos įstatymų projektai bei ministerijų kurta cenzų (išsilavinimo ir stažo) sistema. Be to, rašant darbą naudingi buvo išlikę tarpžinybiniai susirašinėjimai, atskleidžiantys administracinio personalo atrankos kriterijus.

Šio darbo tikslas – išsiaiškinti svarbiausius 1918–1940 m. Lietuvos valstybės administracinio personalo atrankos kriterijus (šalies valstybės tarnybos principai dar tik formavosi, todėl vargu ar galima kalbėti apie tam tikro modelio rekonstrukciją). Valstybės tarnautojų įdarbinimo problemų bei jų sprendimo būdų aptarimas, tarnautojų statistinės charakteristikos (nors ir fragmentiškos) pristatymas leidžia atskleisti ne tik reglamentuotų, bet ir neformalių atrankos kriterijų svarbą. Todėl šiuo darbu pretenduojama papildyti žinias apie viešojo administravimo istorinę raidą Lietuvoje bei valstybės vidaus politiką.

Aptariamojo laikotarpio šaltiniuose bei periodikoje valstybės tarnautojų atrankos sistema dažniausiai buvo vadinama *komplektavimu*. Šiuolaikinėje mokslinėje literatūroje, aptariant tarnautojų atrankos modelius, vartojami kiti lietuviškoje lektūroje dar neįsitvirtinę terminai. J. Novagrockienės pasiūlytos (tarptautinės) *rekrutavimo* sąvokos¹⁷, kuri apima ne tik atranką bei atrankos kriterijus, bet ir kanalus, kuriais patenkama į valstybės tarnybą, asmenis bei institucijas skiriančias į pareigybes, buvo atsisakyta, kaip taikytinos analizuojant aukštesniųjų kategorijų valdininkų parinkimą. Žemesnių valstybės tarnautojų įdarbinimas paprastai remiasi gana nesudėtingu mechanizmu. Darbe aptariamas valstybės tarnautojų kontingentas bendrai, todėl kaip tiksliausia pasirinkta B. Guy Peterso studijoje „Biurokratijos politika“ pasiūlyta *įdarbinimo* sąvoka.

¹⁷ J. Novagrockienė, Valdininkų atrankos modeliai: Lietuvos atvejis, *Viešasis administravimas Lietuvoje: profesionalumo ir efektyvumo paieškos. Metinės konferencijos tekstai. TSPMI, Vilnius, 1998 m. lapkričio 20 d.*, Kaunas, 1999.

Valstybingumo pradžia: biurokratinio valstybės personalo paieška bei svarbiausios problemos

Geopolitiniai pokyčiai Europoje po Pirmojo pasaulinio karo sudarė galimybes susikurti Lietuvos valstybei. Nors didelė dalis gyventojų entuziastingai prisidėjo prie valstybės pagrindų kūrimo, darbą itin sunkino neapibrėžta valstybės teritorija, šalyje esanti vokiečių kariuomenė bei netrukus prasidėjusios Nepriklausomybės kovos, rezervuota užsienio valstybių pozicija pripažinimo klausimu, silpni ryšiai su provincija, užgriuvusios socialinės problemos. Be to, aptariamuoju laikotarpiu itin skaudžiai pasijuto XIX a. valstybingumo tradicijos stoka bei rusifikacijos politika, neleidusi susiformuoti gausnei inteligentijai. Jauna valstybė nebuvo subrendusi administracinei nepriklausomybei. Todėl vienas svarbiausių valstybės uždavinių buvo asmenų, gebančių (bei norinčių) užtikrinti būtinų valstybės funkcijų organizavimą, vykdymą bei tęstinumą, paieška ir mobilizacija.

Kaip žinoma, carinėje Rusijoje valstybinė tarnyba lietuvių tautybės asmenims (katalikams) buvo sunkiai prieinama, tačiau galima. R. Vėbra, remdamasis 1897 m. surašymo duomenimis nurodė, kad Rusijos imperijos valstybinėje administracijoje, teismuose, policijoje ir kt. tarnavo 2067 lietuvių tautybės asmenys (iš jų – 1113 (53,8%) Lietuvos teritorijoje), tiesa, daugelis iš jų užėmė žemiausias kaimo administracinių institucijų pareigas¹⁸. Tikėtina, kad Pirmojo pasaulinio karo metu, į Rusijos gilumą pasitraukus didelei Lietuvos gyventojų daliai, lietuvių skaičius valstybės biurokratinėse institucijose turėjo padidėti. Be to, biurokratinis įgūdžius galėjo lavinti darbas privačiame sektoriuje bei XX a. pradžioje įkurtos kultūrinės, mokslinės, šalpos organizacijos. Taigi, formuojant pirmąsias valstybines institucijas, be didesnių svarstymų buvo perimta ne tik carinės Rusijos administracinio valdymo patirtis, bet iš dalies ir žemesniųjų tarnautojų kontingentas. Susisiekimo ministerijos pateikti 1925 m. duomenys liudija, jog beveik kas trečias ministerijos tarnautojas buvo tarnavęs Rusijos valstybinėse įstaigose (minėtą tarnybos patirtį iš 5919 tarnautojų turėjo 1781)¹⁹. Nors daugiausia tokių šios ministerijos tarnautojų dirbo geležinkelių aptarnavimo sferoje, Rusijoje parengtų tarnautojų perėmimo principo nederėtų minimalizuoti. Ir kitos ministerijos sulaukė didesnio nei tikėtasi tam tikrų sričių specialistų skaičiaus, pavyzdžiui, 1921 m. siekta trečdaliu išplėsti turimus matininkų etatus, į juos įtraukiant iš Rusijos grįžusius specialistus, „kol jie nėra užsiėmę kitais darbais“²⁰.

¹⁸ Sąlyginai išskirtai lietuvių inteligentijai autorius priskyrė 5440 asmenų, tarp kurių taip pat paminėti 573 švietimo darbuotojai bei 895 gydomąja praktika besiverčiantys asmenys: R. Vėbra, *Lietuvių visuomenė XIX a. antrojoje pusėje*, Vilnius, 1990, p. 173–184.

¹⁹ Susisiekimo ministerijos žinios apie tarnavusius Rusų valstybinėse įstaigose tarnautojus, *Lietuvos centrinis valstybės archyvas* (toliau – *LCVA*), f. 386, ap. 1, b. 409, l. 22.

²⁰ Buvusius 110 matininkų siūlyta papildyti 35 naujais etatais: Žemės ūkio ir valstybės turtų ministerijos etatų papildymo aiškinamasis raštas, ten pat, f. 923, ap. 1, b. 194, l. 349.

Tačiau itin skaudžiai susidurta su kompetentingų tarnautojų, turėjusių įstaigų organizavimo bei vadovavimo patirties, trūkumu. Pavyzdžiui, Pašto, telegrafo ir telefono valdyboje 1919 m. rugsėjį vietoj reikiamų 193 specialistų buvo surinkti vos 24 tarnautojai²¹. Ilgainiui šios problemos mastai mažėjo, tačiau aktualumo neprarado. 1921 m. gruodį valstybės administraciniame aparate vis dar tebebuvo 13–14% laisvų etatų²². 1923 m. Susisiekimo ministerija pateikė duomenis, jog iš 106 ministerijos postų, kur būtinas aukštasis išsilavinimas, tik 48 tokius postus užimantys tarnautojai turėjo reikiamą kvalifikaciją, 46 postus užėmė asmenys, neturintys reikiamo išsilavinimo, o likę postai buvo laisvi dėl kvalifikuotų kandidatų stokos²³.

Atsakingų pareigūnų trūkumą ne visada pavykdavo kompensuoti tarnautojų kiekiu, todėl turimi specialistai buvo maksimaliai išnaudojami, pavedant jiems eiti kelias tarnybines pareigas bei skiriant viršvalandžius. Vis dėlto pirmaisiais valstybės gyvavimo metais carinėje Rusijoje parengtų kadroų buvo mažiau nei specialiai neparengtų, bet jaunų energingų tarnautojų²⁴.

Amžininkų atsiminimai liudija, kad valstybės tarnyba raštingam asmeniui buvo nesunkiai prieinama²⁵. Dar 1918 m. spalio bei vėlesniais mėnesiais „Lietuvos aide“ pasirodė skelbimas, kad Lietuvos Valstybės Taryba ruošiasi kurti valdžios įstaigas ir renka žinias apie visus asmenis, galėsiančius užimti „valdininkų vietas“, bei juos registruoja²⁶. *Valdininkų registracijos skyrius* veikė Vilniuje, tačiau spaudoje galima aptikti liudijimų, kad tuo pačiu metu ir Kaune buvo įsteigtas analogiškas *Lietuvių organizacinis biuras*²⁷. Spalio 12 d. prie Užsienio reikalų ministerijos įsteigtas *Lietuvos spaudos biuro Informacijos skyrius* organizavo ministerijoms trūkstamų tarnautojų paiešką tiek Lietuvoje, tiek kitose valstybėse²⁸. Spauda aptariamuoju metu buvo itin svarbi tarnautojų paieškos bei komunikacijos priemonė tarp institucijų ir provincijos tarnautojų. Ypač daug skelbimų apie ministerijoms reikalingų tarnautojų paiešką galima rasti 1919 m. dienraščio „Lietuva“ skelbimų skyrelyje. Šiuose skel-

²¹ 1919 m. rugsėjo 17 d. Pašto telegrafo ir telefono valdybos raštas Nr. 6077 Susisiekimo ministerijai, ten pat, f. 386, ap. 1, b. 8, l. 42.

²² 1921 m. gruodžio mėn. ministerijų valdininkų skaičiui sumažinti ir kai kurių kategorijų valdininkams algoms pakelti komisijos raštas ministrui pirmininkui, ten pat, f. 927, ap. 4, b. 3806, l. 149.

²³ 1923 m. gegužės 21 d. susisiekimo ministro raštas ministrų kabinetui, ten pat, f. 386, ap. 1, b. 409, l. 55.

²⁴ *Lietuvos teisės istorija*, p. 380.

²⁵ P. G a u č y s, *Tarp dviejų pasaulių*, Vilnius, 1992, p. 37.

²⁶ Pranešimas, *Lietuvos aidas*, 1918, Nr. 114, p. 3.

²⁷ Kauno pašto įstaigos įsikūrimo dešimtmetį minint, *Paštininkų žodis*, 1929, Nr. 1, p. 3.

²⁸ 1919 m. sausio mėn. ministerijų raštai Spaudos biuro Informacijos skyriui, *LCVA*, f. 383, ap. 10, b. 517, l. 1–9.

bimuose išdėstyti glausai reikalavimai pretendentams iliustruoja, kad pirmaisiais metais labiausiai vertinta konkretaus darbo patirtis. Pavyzdžiui, Krašto apsaugos ministerijos Sanitarijos skyrius ieškojo ūkio vedėjo ir raštvedžio, gerai mokančių lietuvių kalbą ir gebančių „vesti raštinę“; Finansų ministerijai buvo reikalingi buhalteriai, „žiną dvigubąją buhalteriją“; retkarčiais buvo įvardijamos ir konkrečios tarnybos patirties būtinybė: „Buvusieji rinkliavų inspektoriai (*podatnyje inspektora*) bei jų padėjėjai arba tarnavusieji išdo Rūmuose (Kazionnaja palata), o taip pat išdo (*Kaznačeistvo*) ir valstybės Banko buhalteriai ir kiti valdininkai gali gauti vietos Finansų Ministerijoje.“²⁹ Kituose skelbimuose, netgi pretenduojant į analogiškas tarnybas, buvo keliami ir papildomi reikalavimai: išsilavinimas, darbo patirtis, kalbų mokėjimas, amžius, gyvenamoji vieta, reikalaujama rekomendacijų, informacijos apie buvusioje darbovietėje gautą atlyginimą ir kt.³⁰

Taigi tarnautojai buvo verbuojami įvairiais būdais, jų ieškota ne tik šalies viduje, bet ir tarp užsienio lietuvių. Pavyzdžiui, 1920 m., tarpininkaujant Užsienio reikalų ministerijai, Jungtinių Amerikos Valstijų lietuviai galėjo gauti informacijos apie Lietuvoje esančias laisvas tarnybos vietas, darbo sąlygas, užmokestį bei kitų žinių³¹. Aukštos kvalifikacijos specialistai lietuviai kviešti ir iš Rusijos³². Išimtiniais atvejais reikiamų specialistų ieškota ir tarp kitų valstybių piliečių.

Aptariamuoju laikotarpiu valstybinėse įstaigose, nepaisant tarnautojų diletantizmo, tvyrojo entuziazmo bei patriotizmo atmosfera, vis dėlto finansiniai sunkumai dalį tarnautojų greitai atbaidė. Privachios įmonės, mokėdamos didesnius atlyginimus, persiviliojo kompetentingus pareigūnus. Atlyginimas, neretai nesiekiantis net pragyvenimo minimumo, griovė visą personalo atrankos politiką, todėl ministrai sulaukdavo desperatiškų reikalavimų kelti tarnautojams atlyginimus, siekiant išsaugoti personalą³³. Taip įstaigose atsirado gimnazistų, nepilnamečių ar net asocialių asmenų. Taigi bent minimalius asmeninius poreikius tenkinantis atlyginimas buvo pirmoji tvirtesnio administracinio aparato sąlyga: tik iš „pakenčiamai“ aprūpinto tarnautojo buvo galima reikalauti kompetentingo pareigų atlikimo. Tačiau ir taip ribotas valstybės biudžeto galimybes iki lito įvedimo nuolat menkino ir pinigų devalvacija.

²⁹ Skelbimai, *Lietuva*, 1919 02 19, p. 2; ten pat, 1919 02 21, p. 2; ten pat, 1919 03 16, p. 4.

³⁰ Skelbimai, ten pat, 1919 02 15, p. 2; ten pat, 1919 05 07, p. 4.

³¹ Raštas užsienio reikalų ministrui, *LCVA*, f. 377, ap. 7, b. 241, l. 120.

³² P. Ž o s t a u t a i t ė, Tarnautojų skaičius Lietuvoje..., p. 108.

³³ Piliečių apsaugos departamento direktoriaus pranešimas vidaus reikalų ministrui, *LCVA*, f. 387, ap. 5, b. 6, l. 123.

Teisinis kontekstas

Valstybei užsitikrinus nepriklausomybę, imta spręsti valdininkų gausėjimo, etatų atlyginimo, darbo efektyvumo bei kitas problemas, susijusias su valstybės tarnyba. Vidaus reikalų ministerijos Darbo ir socialinės apsaugos departamentas, bendradarbiaudamas su kitomis ministerijomis, jau 1922 m. pradžioje buvo parengęs *Valstybės tarnybos įstatymo projektą*³⁴, kuriame buvo numatyti ir minimalūs personalo atrankos kriterijai. Projekte skelbta, kad valstybės tarnybos gali siekti visi Lietuvos valstybės piliečiai, sulaukę 18 m., nepaisant jų lyties, tikėjimo ar tautybės (išimtiniais atvejais galėjo būti skiriami ir kitos valstybės piliečiai). Tarnyba buvo neprieinama teistiems ir globojamiems asmenims. Išsilavinimo bei patirties reikalavimas netaikytas tik žemiausių kategorijų tarnautojams – kurjeriams, sargams. Likusiems tarnautojams būtino mokslo cenzo kartelę (ne mažesnę kaip 3 gimnazijos klasių) turėjo nustatyti įstaigų vadovai, atsakingi už tarnautojų priėmimą. Neturintys mokslo cenzo liudijančio dokumento galėjo laikyti atitinkamus egzaminus. Aukščiausiems postams užimti reikėjo pateikti specialybės aukštojo mokslo baigimo liudijimą. Numatyta tarnautojų skyrimo tvarka buvo graduojama pagal pareigų atsakingumą: departamentų direktorius turėjo skirti valstybės prezidentas, centrinių įstaigų etatinius bei aukštesnius vietų valdininkus – ministras, vietos įstaigų valdininkus – atitinkamų departamentų direktoriai.

Trečiojo bei ketvirtojo dešimtmečio sandūroje rengtus valstybės tarnybos pokyčius atskleidžia G. K. Mačinskas, vienas iš *Valstybės valdymo aparato patobulinimo projektui paruošti komisijos* narių. Autoriaus 1932 m. išleistoje studijoje siūlyti kehuri valstybės tarnybos kvalifikacijos laipsniai buvo suderinti su valstybės švietimo sistema³⁵:

pagrindinis kvalifikacijos laipsnis (I–V kategorijos) – pradinis išsilavinimas;
pusvidutinis kvalifikacijos laipsnis (III–VIII kategorijos) – vidurinis išsilavinimas;
vidutinis kvalifikacijos laipsnis (IX–XII kategorijos) – aukštesnysis išsilavinimas;
aukštasis kvalifikacijos laipsnis (nuo XIII kategorijos) – aukštasis išsilavinimas.

Norint įgyti kurį nors kvalifikacinį laipsnį, reikėjo turėti ir papildomą specialųjį išsilavinimą bei praktinių įgūdžių. Prie kiekvienos kvalifikacinės grupės žemiausios kategorijos etatų taip pat turėjo būti numatyti etatai kandidatams, siekiant parengti tarnautojų rezervą. Valstybės tarnyboje nedirbę asmenys galėjo būti skiriami tik į numatytus kandidatų etatus, kuriuose privalėjo išdirbti bent vienerius metus. Darbo patirtis itin akcentuota priimant vadovaujančius postus užimsiančius valdininkus: iš jų reikalauta ne tik vadovaujamojo darbo kompetencijos, bet ir atitinkamos srities

³⁴ Valstybinės tarnybos įstatų projektas, ten pat, f. 386, ap. 1, b. 226, l. 221–240.

³⁵ G. K. M a č i n s k a s, *Mintys apie valstybės įstaigas...*, p. 21.

darbo žemesnėse kategorijose patirties. Atranką į valstybės tarnybą turėjo sustiprinti ir konkursiniai egzaminai, kuriais tikėtasi nustatyti, ar asmuo yra pasirengęs tarnauti konkrečiose pareigose. Taip pat turėjo būti atsižvelgiama ir į amžių, „fizinį ir dvasinį sveikumą“, išauklėjimą, dorovingumą, patriotiškumą, sąžiningumą, pilietybę.

Vis dėlto pokyčiai valstybės tarnyboje vyko itin lėtai, jais buvo susirūpinta tik susidūrus su biudžeto sunkumais. Iškilus ekonominėms problemoms iš naujo svarstyti tarnautojų atrankos kriterijai, vėl buvo grįžta prie etatų didinimo, valstybės tarnautojų darbo efektyvumo klausimų, administracinio aparato reformos būtinybės. Galima pastebėti, kad reformų projektai buvo kuriami atsižvelgiant į ministrų, departamentų bei skyrių vadovų darbo patirtį ir jų valstybės tarnybos viziją³⁶. Vienas iš pagrindinių reformos tikslų – valstybės tarnybos modelis, paremtas tiek teoriniu, tiek praktiniu pretendentu pasirengimu, patikrinamu konkursiniu egzaminu³⁷.

Maksimaliai prie šio modelio priartėjo 1940 m. valstybės tarnybos įstatymo projektas³⁸, kurio įgyvendinimas galėjo išspręsti daugybę tarnautojų atrankos problemų. Pagal šį įstatymo projektą, atsiradus laisvai etatinei vietai, įstaigos viršininkas, leidus Valstybinės tarnybos valdybai, turėjo skelbti viešą konkursą. Valstybės tarnybos posto galėjo siekti Lietuvos pilietis, atlikęs karinę tarnybą, neapribotas teismo sprendimų, turintis sveikatos patikrinimo liudijimą. Kandidatams buvo įvesti amžiaus bei išsilavinimo cenzai. Pretendentes į pirminio valdininko vietą privalėjo turėti aukštąjį išsilavinimą ir būti ne vyresnis nei 40 m. (atitinkamai: antrinis valdininkas – vidurinį išsilavinimą ir ne vyresnis nei 35 m.; prievaldis – pradinį ar specialųjį išsilavinimą ir ne vyresnis nei 30 m.). Tarnautojui reikėjo žodžiu ir raštu mokėti lietuvių kalbą bei išmanyti savo darbą. Kandidatas turėjo pateikti ir gyvenimo aprašymą. Tikrinant kandidato išsilavinimą, žinias bei būdo savybes žodžiu ir raštu buvo atrenkami *atšauktiniai valstybės pareigūnai*. Tai buvo *konkursinių komisijų*, turėjusių veikti kiekvienoje ministerijoje ar įstaigoje, darbas. Ši komisija išlaikiusius konkursą *tarnybos aspirantus* turėjo pristatyti įstaigos viršininkui, kuris iš penkių pirmųjų kandidatų turėjo skirti vieną *atšauktiniu valstybės pareigūnu*. Kad pareigūnas įsisavintų reikiamas žinias, jam turėjo būti suteikiamas vienerių–trejų metų bandomasis laikotarpis. Konkursinę komisiją turėjo skirti ministras ar įstaigos viršininkas. Tačiau jos sudėtį bei sudarymo tvarką smulkiai reglamentavo *Valstybinės tarnybos valdyba*. Taigi priėmimas į valstybės tarnybą turėjo būti objektyvus, paremtas konkursine sistema. Be to, kadangi konkursą galėjo laimėti daugiau nei vienas asmuo, o priimamas buvo tik vienas, likusieji, vadinti *tarnybos aspirantais*, buvo įtraukiami į valstybės tarnybos rezervą ir per metus nuo konkurso jiems galėjo būti siūlomos laisvos pareigybės

³⁶ Pastabos dėl valstybės valdymo organizacijos pertvarkymo tikslo, *LCVA*, f. 387, ap. 7, b. 454, l. 21.

³⁷ Valstybės valdymo organizacijos pertvarkymas, ten pat, b. 19, l. 26.

³⁸ Valstybės tarnybos įstatymo projektas, ten pat, f. 923, ap. 1, b. 1454.

valstybinėse įstaigose. Tai buvo nauja tvarka, užkirtusi kelią įstaigos vadovams vadovautis tik asmeninėmis nuostatomis ar politikų protekcija. Taip buvo naikinamas iki tol Lietuvos valstybės įstaigose gana stipriai pasireiškęs patronatas. Kita vertus, konkursų bei atrankų organizavimas nebuvo pavestas vienai specialiai valstybės institucijai, iš esmės už jų organizavimą liko atsakingos pačios žinybos ar institucijos.

Vis dėlto visu valstybingumo laikotarpiu tobulintas valstybės tarnybos įstatymo projektas nebuvo priimtas, nors jo nuostatos buvo visuotinai žinomos, o bendriausi principai taikyti formuojant įstaigų personalą. Tačiau valstybės administracinio personalo įdarbinimo sistema juridiskai buvo reglamentuota vos keliais įstatymais.

1922 m. gegužės 5 d. paskelbtas *Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatymas* skyrė du tarnautojų tipus: etatinius, kurie pagal pagrindinės algos dydį skirstyti į tarnybines kategorijas, bei laisvai samdomus valstybės tarnautojus, kuriems atlyginimas nustatomas pagal darbo sąlygas bei atitinkamų tarnybų vidutinį atlyginimą³⁹.

Nuolatiniai įstatymo numatyti etatai (pastovaus tipo) buvo skelbiami „Vyriausybės žiniuose“, o laisvai samdomų tarnautojų (kintamojo tipo) skaičius neskelbtas, jis priklausė nuo tarnautojų skaičiumi suinteresuotų ministrų. Iš esmės leidžiami įstatymai numatė tik etatinių valstybės pareigūnų tarnybos eigą, ir tik 1933 m. balandžio 29 d. „Vyriausybės žiniuose“ buvo paskelbtos *Laisvai samdomiems tarnautojams samdyti ir atlyginti taisyklės*, kuriose laisvai samdomi tarnautojai suskirstyti į tris grupes:

1. Tarnautojai, numatyti į etatines vietas;
2. Tarnautojai, samdomi į etatines vietas;
3. Tarnautojai, kuriems nenumatytos etatinės vietos (šie tarnautojai, Ministrų kabinetui leidus, galėjo būti skiriami ne ilgiau kaip vieneriems metams).

Taigi į laisvai samdomus etatus pakliūdavo tarnautojai, priimti bandomajam laikotarpiui, pagausėjus sezoninių (ar nuolatinių) darbų, ar tiesiog siekiant prisivilioti reikiamų specialistų, kurių nebuvo galima įtraukti į einamųjų metų etatus. Padaugėjus laisvai samdomųjų tarnautojų vietų, jos buvo keičiamos į nuolatinės organizacijos struktūras, taigi laisvai samdomų tarnautojų skaičius valstybiniame aparate labai svyravo⁴⁰. Valstybei nuosekliai plečiant savo įtaką socialiniame, ekonominiame, kultūriniame gyvenime, kasmet teko peržiūrėti esamus etatus bei samdyti neetatinius tarnautojus. Nors statistiniai duomenys nėra išsamūs, jie liudija tarnautojų skaičiaus didėjimo tendencijas: 1921 m. tarnavo 13 909 asmenys, 1922 m. – 19 126, 1923 m. – 26 883, 1932 m. – 28 188, 1934 m. – 31 210, 1936 m. – 29 360, 1937 m. – 30 396⁴¹.

³⁹ Tiesa, dar buvo išskirti etatinių tarnautojų kandidatai (gaunantys 2/3 pretenduojamos kategorijos pagrindinės algos) bei tarnautojai, skiriami laikinai eiti etatinės tarnybos pareigas.

⁴⁰ Tarnautojų atlyginimo nustatymo parengiamoji medžiaga, *LCVA*, f. 927, ap. 4, b. 3991, l. 10.

⁴¹ 1921–1923 m. duomenys pateikti be Krašto apsaugos ministerijos tarnautojų, taip pat 1921 m. statistikoje nėra eigulių (3251), atstovybių ir konsulų personalo, Valstybinės draudimo įstaigos tarnau-

1919 m. vasario 6 d. priimtas *Įstatymas dėl Valstybės Tarnybos sutvarkymo* numatė, jog kiekvienas valdininkas privalo raštiškai prisiekti: „Šiuo prisiržadu Lietuvos Valstybės konstituciją saugoti įstatymus ir Vyriausiosios Valdžios įsakymus pildyti ir savo pareigas sąžiningai ir teisingai eiti“⁴². Stasys Šedbaras, aptardamas pirmuosius valstybės administracinius įstatymus, pastebi, jog svarbiausiu dalyku tuometinė valstybė laikė ištikimybės savo valstybei principo įgyvendinimą⁴³. Galima pastebėti, kad neturėjusiam aiškios tarnybos vizijos personalui priesaika buvo stengtasi nurodyti tam tikras vertybines nuostatas: įsipareigojimą besikuriančiai valstybei, hierarchiškumą, objektyvumą, nešališkumą. Nurimus Nepriklausomybės kovoms, priesaika liko tik formali procedūra, kurios tvarką savo žinyboje nustatydavo konkretus ministras. Priesaikos svarba naujai susirūpinta tik ketvirtąjį dešimtmečio pabaigoje, vėl paaštėjęs suvereniteto problemoms. 1939 m. visos ministerijos iškilmingų susirinkimų metu viešai prisaiškino savo tarnautojus. Naujai parengtas priesaikos tekstas ypač pabrėžė etinius bei patriotinius tarnybos aspektus⁴⁴.

1920 m. sausio 20 d. vyriausybė „priminė“, jog valstybės ir savivaldybės įstaigoje negali tarnauti dviejų pirmųjų laipsnių giminystės ryšiais susiję valdininkai, jei tarp jų yra pavaldumo santykis⁴⁵. Nustačius tokius ryšius, vienas iš giminaičių turėjo būti perkeltas į kitą įstaigą. Taigi jau pirmaisiais valstybingumo metais stengtasi apriboti tradicinėje visuomenėje gają patronato sistemą bei korupcijos galimybes.

Kadangi bendros priėmimo į valstybės tarnybą sistemos nebuvo, o valstybės tarnautojų priėmimą reglamentavo vos kelios įstatyminės nuostatos, ministerijų vadovams teko individualiai formuluoti reikiamų kadru kompleksavimo kriterijus. Tarnautojų įdarbinimas tapo priklausomas nuo konkrečios ministerijos vadovo profesionalumo, principingumo, siekių ar kitų individualizuotų įstaigos darbo metodų.

Siekiant, kad valstybės administracijai netrūktų kadru, ilgainiui buvo priimti įstatymai, kurie valstybės tarnybą darė patrauklią. Nuo 1924 m. liepos 11 d. nusistovėjo aštuoniolikos kategorijų sistema (pakeitusi 1922 m. nustatytą dvidešimties kate-

tojų, *Lietuvos ūkis*, 1921, Nr. 2, p. 18; ten pat, 1922, Nr. 7, p. 28; ten pat, 1923, Nr. 12, p. 39–43; *Lietuvos statistikos metraštis*, t. 7, p. 303; ten pat, t. 10, p. 333; Lietuvos ūkio apžvalga 1918–1928 m., *LCVA*, f. 387, ap. 7, b. 409, l. 54.

⁴² Įstatymas dėl Valstybės tarnybos sutvarkymo, *Vyriausybės žinios*, 1919 03 05, Nr. 4/19a.

⁴³ *Lietuvos administracinė teisė*, p. 379.

⁴⁴ Priesaika, *LCVA*, f. 927, ap. 4, b. 3795, l. 235: „Visagalio Dievo akivaizdoje prisiekiu, kad nesigailėdamas savo jėgų ginsiu Lietuvių Tautos ir Valstybės garbę, dirbsiu jos gerovei, paslaugiai patardamas ir padėdamas žmonėms, sąžiningai vykdysiu Lietuvos Konstituciją, įstatymus ir įsakymus, pavyzdinčiai elgdamasis šventai laikysiu patikėtą man paslaptį, neteiksiu Lietuvos priešams jokių žinių ir visa, ką apie juos sužinosiu, tuojau pranešiu savo vyriausybei. Kad taip man, Dieve, padėtumei.“

⁴⁵ Vyriausybės įsakymas, *Vyriausybės žinios*, 1920 02 06, Nr. 19/232.

gorijų sistema), kuri numatė 150–1200 Lt atlyginimą priklausomai nuo užimamos kategorijos⁴⁶. Be to, greta pagrindinio atlyginimo, buvo numatyta gausi priedų sistema, egzistavo trimečių, švenčių, vaikų, aukštojo mokslo, „butpinigių“, gyvenamosios vietos, personalinis bei kiti priedai. Nuo 1926 m. balandžio 24 d. ėmė veikti *Valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų įstatymas*⁴⁷, tapęs valdininkų socialinių garantijų pagrindu. Tarnautojams mokėtos pensijos už ištarnautą laiką, darbingumo netekimą, skirtos pašalpos praradus tarnybą, taip pat dėl ligos. Valstybės tarnybos patrauklumas neapsiribojo materialinės gerovės akcentavimu. Nederėtų atmesti tikslinių – galimybės daryti įtaką vyriausybės sprendimams – bei solidarumo – tarnybos prestižo – veiksmų, skatinusių domėjimąsi valstybės tarnyba. Kol buvo kuriamas patrauklus valstybės tarnybos įvaizdis, viena iš svarbiausių paskatų tarnauti valstybiniame sektoriuje buvo patriotiškumas, išpareigojimas besikuriančiai valstybei. Atsiminimuose apie pirmuosius valstybingumo metus akcentuojamas susitelkimas ir valdininkų pasiaukojimas dirbant tėvynės labui. Petras Klimas, prisimindamas Užsienio reikalų ministerijos kūrimąsi, rašė: „Niekad mano karjere aš nemačiau tokio pasišventimo ir tokio darnaus susiklausymo. Dirbome prieš viens kitą nesididžiuodami, viens kitam nepavydėdami, nesivarždami tarpusavyje. Visi mokėmės dirbdami ir gyvenome vienodai, be komforto, be pramogų, be kategorijų. Algos buvo skurdžios, bet ir tų kartais ilgus mėnesius negaudavome <...> nepaisėme nė valandų. Tekdavo dažnai ir naktį ministerijoje praleisti. Niekas dėl to nemurmėjo. Asmeninis gyvenimas pasitraukė prieš didelį tikėjimą laisve ir laimėjimu“⁴⁸. 1922 m. baigdamas darbą vidaus reikalų ministras R. Skipitis nuoširdžiai dėkojo valdininkams už pareigų atlikimą, dažnai nepaisant asmeninių interesų ar net rizikuojant savo gyvybe⁴⁹.

Valstybės tarnybos motyvaciniai elementai į atsakingus postus padėjo prisivilioti kvalifikuotų asmenų. Kita vertus, valstybinis sektorius, užtikrinęs nuolatines materialines ir socialines garantijas, buvo vienas iš nedaugelio patikimų pragyvenimo šaltinių, be to, teikiantis galimybę realizuoti asmenines karjeros ambicijas. Taigi tarnyba valstybiniame sektoriuje buvo laikoma prestižine ir kone visuotinai geidžiama.

⁴⁶ Teismų tarnautojų atlyginimo įstatymas numatė 14 tarnybos kategorijų, vėliau buvo patvirtinta ir XV kategorija: *Vyriausybės žinios*, 1924, Nr. 168/1185; ten pat, 1932, Nr. 383/2645. Krašto apsaugos ministerijoje civiliai tarnautojai skirstyti į 12 kategorijų: ten pat, 1930, Nr. 326/2235.

⁴⁷ Valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų įstatymas, *Vyriausybės žinios*, 1926, Nr. 221/1443.

⁴⁸ B. K. Balutis rašydamas tokiu pat pakiliu tonu tvirtino, jog panaši atmosfera dominavo visose ministerijose: B. K. B a l u t i s, *Jo gyvenimas ir darbai*, Sodus, 1961, p. 65; P. K l i m a s, *Lietuvos diplomatinėje tarnyboje*, Vilnius, 1991, p. 28.

⁴⁹ 1922 m. vasario 6 d. vidaus reikalų ministro įsakymas, *LCVA*, f. 377, ap. 5, b. 4, l. 122.

Svarbiausi tarnautojų atrankos kriterijai

Valstybės tarnyba Pirmojoje Lietuvos Respublikoje buvo atvira visiems šalies piliečiams, kiekvienas galėjo teikti paraiškas institucijoms bei pretenduoti į laisvas tarnybos vietas. Vis dėlto lygių galimybių principą nustelbė praktiniai institucijų poreikiai: priėmimą į valstybės tarnybą lėmė kandidato išsilavinimas, gebėjimai, darbo patirtis bei jo asmeninės savybės. Toks tarnautojų atrankos modelis, paremtas kandidatų privalumais bei kompetencija, paprastai yra vadinamas *nuopelnų sistema*. Tačiau šiai sistemai neturint teisinio pagrindo, nuopelnų sistema buvo tik *numanomojo tipo*⁵⁰. Įstatymu uždraudus hierarchinius giminaičių ryšius vienoje įstaigoje ir ilgainiui atsisakius taikytos įtakingų bei autoritetingų asmenų bei organizacijų rekomendacijų praktikos⁵¹ (rekomendacijos buvo lengvai gaunamos, todėl jos visiškai nepasiteisino), valstybės tarnyboje buvo apsiribota *patronato sistema*. Vis dėlto tarnautojus skirdavo vienasmenė institucija, todėl tarnautojų atrankos sistema nebuvo apsaugota nuo korupcijos ar protegavimo. Departamentų direktoriai buvo skiriami ir atleidžiami tam tikru Respublikos prezidento aktu, visi kiti valdininkai – ministro įsakymu (įdarbinimas, paremtas rinkimų principu, buvo išimtis, pavyzdžiui, dalis Lietuvos gyventojų surašymo komisijos narių buvo deleguoti renkant⁵²). Atskirų departamentų funkciją skirti bei atleisti tarnautojus bet kada galėjo perimti ministrai⁵³.

Ankstyviausia 1920 m. gegužės 27 d. V. Čarneckio įsakymu susisteminta Susisiekimo ministerijos tarnautojų įdarbinimo tvarka numatė, kad pretendentas, norėdamas užimti tarnybą, turėjo pateikti prašymą ir sumokėti žyminį mokesčių⁵⁴. Su prašymu turėjo būti pateiktas asmens pasas, gydytojo pažyma apie sveikatos būklę, dokumentai, patvirtinantys išsilavinimo cenzą, buvusias tarnybas, praktiką, atestacijas⁵⁵. Tačiau tarnautojo įdarbinimą lėmė ir kiti ne mažiau svarbūs kriterijai. 1921 m. Ministrų tarybos nutarimu buvo skelbiama, kad kiekviena įstaiga, priimdama naują valdininką, reikalautų iš jo gyvenimo aprašymo (*curriculum vitae*), o jei prašymą

⁵⁰ D. H i r s c h, Merit Systems in Western Democracies. An Introduction to Merit in Canada, the United States, Britain, Australia, and New Zealand, *Public Service Commission of Canada*, 1999, November, p. 2.

⁵¹ Pirmaisiais metais bent iš dalies tarnautojų atranką manyta kompensuoti žymių asmenų rekomendacijomis: Ištrauka iš 1919 m. spalio 30 d. Valstybės tarybos 11 posėdžio protokolo, *LCVA*, f. 392, ap. 1, b. 189, l. 14.

⁵² S. V a n a g a s, *Administracinė teisė*, p. 105.

⁵³ 1929 m. spalio 25 d. finansų ministro įsakymo Nr. 421 nuorašas, *LCVA*, f. 387, ap. 4, b. 157, l. 12.

⁵⁴ 1920 m. gegužės 27 d. susisiekimo ministro įsakymas Nr. 62, ten pat, f. 386, ap. 1, b. 16, l. 11–12.

⁵⁵ Patekus į valstybės tarnybą reikėjo užpildyti kur kas išsamesnį *žinių lapą*, kuriame buvo nurodoma gimimo data bei vieta, pilietybė, tautybė, tikyba, tarnybos kariuomenėje statusas, mokslo cenzas bei kalbų žinojimas, buvusios tarnybos vietos bei pareigos, šeimyninė sudėtis, nekilojamas turtas, teistumas.

įteikia nežinomas ar įtartinas asmuo – klausti apie jį žinių Žvalgybos skyriuje⁵⁶. Tarnautojų patikimumo bei ištikimybės jaunai valstybei klausimas iškilo Nepriklausomybės kovų metu, Lietuvos kariuomenėje paplitus gandams, jog valstybės įstaigoje įsitvirtinę bolševikai anuliuoja karių pergales karo lauke. Todėl Krašto apsaugos ministras A. Merkys, kreipdamasis į visas valstybines institucijas, deklaravo, jog vykstant karo veiksams, būtina jo vadovaujamos ministerijos (labiausiai suinteresuotos kova su antivalstybinėmis jėgomis) Žvalgybos skyriui suteikti politinės tarnautojų atrankos galią⁵⁷. Ši politinio sekimo funkcija 1923 m. rugpjūčio 1 d. buvo perduota Vidaus reikalų ministerijos Piliečių apsaugos departamento Kriminaliniam skyriui⁵⁸. Taigi išskirtiniais atvejais politinio sekimo institucijos galėjo spręsti apie asmens tinkamumą tam tikroms pareigoms užimti.

Nesant bendrų valstybės tarnybos įstatymų, reguliuojančių tarnautojų atranką, institucijose atsirado praktinio pobūdžio reikalavimų, pagrįstų darbo įgūdžiais. Pretendentai į konkrečias tarnybas turėjo demonstruoti savo buhalterines, užsienio kalbų žinias, mokėjimą dirbti rašomąja mašinėle. Reikalavimai tarnybai pagal jos pobūdį buvo smulkiai reglamentuoti, pavyzdžiui: kanceliarijos tarnautojai turėjo mokėti rašyti mašinėle lietuvių kalba rankos rašto greitumu; norint užimti mašininko-stenografisto vietą, reikėjo mokėti „komercinę“ stenografiją bei rašyti du kartus greičiau nei ranka; siekiant stenografininko specialisto tarnybos, buvo būtina išmanyti „parlamentinę“ stenografiją bei sugebėti užrašyti kiekvieną žodį vidutiniu skaitomo teksto greičiu⁵⁹. Vis dėlto, trūkstant tarnautojų, institucijoms tekdavo priimti asmenis, neturinčius reikiamos kvalifikacijos, bei pačioms ugdyti reikiamus kadrus. Tuo labiau, kad kai kuriose žinybose (tokiose kaip paštas, geležinkelis, sveikatos apsauga, teismas) be profesionalaus pasirengimo bei techninių žinių tinkamai atlikti pareigas buvo neįmanoma. Reikiamų įgūdžių tarnautojai įgydavo dirbdami pačiose įstaigose ar mokydami ministerijų rengtuose kursuose, aukštesniosiose mokyklose ar universitetuose.

Žinias apie tarnautojus, jau dirbusius valstybės tarnyboje (rečiau – privačiame sektoriuje) surinkti nebuvo sudėtinga. Pateikus užklausą buvusiai darbovietai buvo galima gauti informacijos, kokias pareigas asmuo atliko bei kaip jam pavykdavo susitvarkyti su tarnybos užduotimis: „tarnaujantis Tamstų įstaigoje Martinkus Antanas yra padavęs prašymą Teismo antstolio vietai gauti. Todėl prašau suteikti žinių

⁵⁶ 1921 m. birželio 30 d. Susisiekimo ministerijos aplinkraštis Nr. 6, *LCVA*, f. 386, ap. 1, b. 136, l. 9.

⁵⁷ 1919 m. liepos 30 d. krašto apsaugos ministro A. Merkio raštas Ministrų kabineto pirmininkui, ten pat, f. 927, ap. 4, b. 3831, l. 17.

⁵⁸ A. A n u š a u s k a s, *Lietuvos slaptosios tarnybos...*, p. 116.

⁵⁹ 1936 m. lapkričio 14 d. Geležinkelių valdybos Ekonominės direkcijos direktoriaus raštas Nr. 8620 Susisiekimo ministerijos kanceliarijos viršininkui, *LCVA*, f. 386, ap. 1, b. 747, l. 285.

apie paminėtojo A. Martinkaus *dorą, gabumus, ištikimybę, darbštumą, kaip atlieka jam pavestas pareigas* [išskirta A. Mikalausko] ir dėl kurių priežasčių nori iš užimamos tarnybos pasiliuosuoti.⁶⁰ Tai liudija, kad priimant į valstybės tarnybą buvo rūpinamasi ne tik tarnautojo kompetencija, bet ir jo asmeninėmis savybėmis. Tarnautojų patikimumas, sąžiningumas, darbštumas buvo vertinamas ne mažiau nei darbo įgūdžiai bei išsilavinimas. Atsiliepime pateikta asmeninė buvusio vadovo nuomonė turėjo įtakos tarnautojo karjeros galimybėms ir kitoje institucijoje.

Nors įstatymiškai amžiaus cenzas valstybės tarnybos neribojo, tačiau turimi 1934 m. duomenys liudija, kad absoliučią valstybės tarnautojų daugumą sudarė 25–40 metų asmenys. Taigi į tarnybą buvo primami jau subrendę darbingo amžiaus žmonės.

Duomenys apie valstybės tarnautojų amžių 1934 m.⁶¹

Amžius	Iki 20	20–25	25–30	30–35	35–40	40–45	45–50	50–55	55–60	Daugiau kaip 60
Etatiniai	33	1494	6220	6677	4550	2074	1503	877	750	568
Neetatiniai	94	634	1351	1333	1007	554	434	314	386	346
Iš viso	127	2128	7571	8010	5557	2628	1937	1191	1136	914
	0,4%	6,8%	24,2%	25,6%	17,8%	8,4%	6,2%	3,8%	3,6%	2,9%

Paprastai jaunos valstybės, stokodamos techninį išsilavinimą turinčių specialistų, yra priverstos įdarbinti asmenis, turinčius bendrojo pobūdžio išsilavinimą⁶². Tačiau ilgainiui daugėja tarnautojų su specialiuoju išsilavinimu. Šias tendencijas galima pastebėti ir Lietuvos administracinio aparato raidoje. Nors daugelyje žinybų (išskyrus švietimo ir teisės sferas) išsilavinimo ir stažo cenzai buvo numanomojo tipo, pasinaudojus valstybės tarnybos reformai sukaupia medžiaga juos bandyta reglamentuoti įstatymiškai. Nuo trečiojo dešimtmečio pabaigos Susisiekimo ministerijoje svarstyti pirmieji mokslo cenzo projektai išsirutuliojo į 1936 m. rugsėjo 14 d. ministro įsakymą, numatantį (nuo 1937 m. sausio 1 d.) etatiniams tarnautojams būtiną išsilavinimo cenzą. Tarnautojai pagal užimamą kategoriją turėjo būti įgiję numatytą išsilavinimą⁶³:

⁶⁰ 1929 m. vasario 15 d. Kauno apygardos teismo pirmininko raštas Nr. 462 Kredito įstaigų ir kooperatyvų inspekcijai, ten pat, f. 387, ap. 4, b. 96, l. 9.

⁶¹ Rezultatai atspindi 31199 tarnautojų duomenis: *Lietuvos statistikos metraštis 1934 m.*, t. 7, p. 312–314.

⁶² B. G. P e t e r s, *Biurokratijos politika*, p. 126.

⁶³ 1936 m. rugsėjo 14 d. susisiekimo ministro įsakymas Nr. 66, *Pašto valdybos žinynas*, 1936, Nr. 6, p. 82 (1938 m. birželio 20 d. pakoreguotas).

I–III kategorijų – pradžios mokyklos baigimas (liaudies mokykla);
IV–VII kategorijų – 4 klasių gimnazijos (vidurinės mokyklos ar jos ekvivalentas) cenzas; amato vietoms – amatų mokyklos cenzas ar išlaikyti pareigybei nustatyti egzaminai;
VIII–XI kategorijų – visas gimnazijos kursas arba baigta aukštesnioji technikos mokykla;
nuo XII kategorijos – atitinkamos aukštosios mokyklos baigimas.

Nesant kandidatų, baigusių pradinę mokyklą, į I kategoriją galėjo būti skiriami mokantys skaityti, rašyti bei žinantys skaičiuotės pradmenis asmenys iš nuolatinių ir padienių darbininkų. Kiti įstatymo projektai sprendė ir terminologijos painiavą. Valdininko statusas buvo susietas su keturių gimnazijos klasių (ar atitinkamų mokyklų ekvivalentu) cenzu (nuo IV kategorijos). Asmenys, užėmę etatines vietas, bet neturėję reikiamo išsilavinimo, buvo vadinami valstybės tarnautojais (I–III kategorijos)⁶⁴.

Galimybę į valstybės tarnybą patekti atsitiktiniams ar nepasirengusiems tarnybai asmenims ateityje turėjo riboti ne tik išsilavinimo, bet ir stažo cenzas. Susisiekimo ministerijos kurtose etatinių tarnautojų įdarbinimo taisyklėse buvo pažymėta, kad stažas – tai „tarnybinės santvarkos žinių įgijimas, teorinių žinių praktikai pritaikymas ir administracijos praktikos įgijimas“⁶⁵. Taigi net turėdamas reikiamą išsilavinimą, bet be darbo stažo asmuo galėjo būti priimamas tik etatinės tarnybos kandidatu. Metus trunkantis bandomasis laikotarpis turėjo būti pakankamas įsitikinti, ar asmuo yra tinkamas ir gali būti paskirtas į etatinę tarnybą. Karjeros galimybės – kilimas kategorijomis – taip pat buvo susietas su darbo stažu. Tik ministras, pasinaudojęs išimtinę teise, galėjo nepaisyti taisyklės į etatinę tarnybą skirti visapusiškai tam pasirengusį tarnautoją.

Išsilavinimo bei stažo cenzų projektai buvo kuriami lygiagrečiai, todėl stengtasi juos maksimaliai tarpusavyje suderinti. Pabrėžtina, kad administracijos tarnautojų ir techninių darbuotojų atrankos bei karjeros principai buvo susisteminti kiek skirtingais pagrindais. Administraciniams kadrams buvo būtinas bendrasis išsilavinimas, techniniams – pareigas atitinkantis specialusis išsilavinimas. Techninių pareigybių specialistams darbo stažas buvo būtinas net ir užimant žemiausias kategorijas, o neturintiems reikiamo išsilavinimo tarnautojams buvo suteikiama galimybė išlaikyti atitinkamus egzaminus⁶⁶.

⁶⁴ Susisiekimo ministerijos Valdininkų pareigoms eiti cenzo taisyklių projektas, *LCVA*, f. 386, ap. 1, b. 747, l. 142.

⁶⁵ Susisiekimo ministerijos etatinių tarnautojų stažo taisyklės, ten pat, l. 137.

⁶⁶ 1935 m. sausį parengtas susisiekimo ministro įsakymas, ten pat, l. 170.

Susisiekimo ministerijos tarnautojų išsilavinimo ir darbo stažo reikalavimai

Kategorijos	Raštinių ir biurų tarnybos pareigoms	Kategorijos	Techninėms bei specialiosioms pareigoms
I–III	Baigtas pradinės mokyklos kursas Iš kandidatų į I kategoriją reikalauja mokėti skaityti, rašyti, turėti skaičiuotės pradmenis;	I–III	1) baigtas pradinės mokyklos kursas; 2) atitinkamo darbo stažas. Iš kandidatų į I kategoriją reikalauja mokėti skaityti, rašyti, turėti skaičiuotės pradmenis;
IV–VII	1) 4 gimnazijos klasių cenzas (ar ekvivalentas); 2) VI–VII kategorijoms privalomas darbo stažas.	IV–VIII	1) baigtas vidurinės technikos ar kitų specialiųjų mokyklų ir gimnazijų kursas ar išlaikyti atitinkami egzaminai; 2) atitinkamo darbo stažas.
VIII–XI	1) baigtas gimnazijos kursas (ar ekvivalentas); 2) atitinkamo darbo stažas.	IX–XI	1) baigtas aukštesniosios mokyklos kursas; 2) atitinkamo darbo stažas.
Nuo XII	1) aukštasis išsilavinimas; 2) atitinkamo darbo stažas.	Nuo XII	1) baigtas aukštosios mokyklos kursas; 2) atitinkamo darbo stažas.

Ministras sprendė, į kurias pareigas kandidatuojantys asmenys turėjo laikyti egzaminus, kurių turiniu bei eiga turėjo rūpintis atskirų valdybų vadovai. Analogišką Susisiekimo ministerijos tarnautojų išsilavinimo cenzo įstatymą buvo pasirengusi priimti ir Finansų ministerija. Projektas numatė, jog šios taisyklės turėtų pradėti veikti nuo 1940 m. gegužės 15 d.⁶⁷

Darbo stažo reikalavimai nebuvo iki galo susisteminti. Pavyzdys galėtų būti Geležinkelių valdybos parengti reikalavimai (žr. lentelę psl. 102).

Speciali iš įvairių ministerijos valdybų sudaryta komisija, svarsčiusi Susisiekimo ministerijos etatinių tarnautojų išsilavinimo cenzo ir stažo taisykles, 1936 m. konstatavo, jog taikyti išsilavinimo cenzo taisykles nėra jokių kliūčių. Tačiau darbo stažo reikalavimo įgyvendinimą ministerijoje dauguma komisijos narių laikė neįmanomu, kol jis nėra reglamentuotas visame administraciniame aparate⁶⁸. Susisiekimo ministerija rizikavo prarasti gabiausius tarnautojus, galinčius pereiti į kitas ministerijas. 1936 m. antroje pusėje ministerijos iniciatyva kurti tarpžinybinę komisiją, turėjusią spręsti tarnautojų stažo taisyklių įgyvendinimo galimybes, dar sykį patvirtino, kad valstybės tarnybos tobulinimas neįmanomas be jos unifikavimo.

⁶⁷ Finansų ministerijos etatinių tarnautojų mokslo cenzo taisyklių projektas, ten pat, f. 387, ap. 4a, b. 2791, l. 8–9.

⁶⁸ 1936 m. liepos 14 d. Susisiekimo ministerijos generalinio sekretoriaus raštas susisiekimo ministru, ten pat, l. 436.

Geležinkelių tarnautojų darbo stažo reikalavimai⁶⁹

Kategorijos	Raštinių ir biurų tarnybos pareigoms	Kategorijos	Techninėms bei specialiosioms pareigoms
I–V VI–VII	Paliekama direktijų ir tarnybų nuožiūrai 2 metų tarnyba žemesnėse kategorijose	I II–III	Paliekama direktijų ir tarnybų nuožiūrai Pasirinktinai: 1 metų tarnyba žemesnėje kategorijoje; specialybės egzaminai; specialiosios praktikos atlikimas.
VIII–XI	3 metų tarnyba žemesnėse kategorijose ar atitinkama praktika kitose institucijose	IV–VIII	Pasirinktinai: 2 metų tarnyba žemesnėse kategorijose; 3 metų padienio darbininko praktika atitinkamoje įstaigoje; specialybės egzaminai; specialiosios praktikos atlikimas.
XII	2 metų tarnyba X–XI kategorijose	IX–XI	Pasirinktinai: 3 metų tarnyba žemesnėse kategorijose; specialybės egzaminai; specialiosios praktikos atlikimas.
XIII–XIV	3 metų tarnyba žemesnėse kategorijose	XII XIII–XIV	2 metų tarnyba žemesnėse kategorijose; 3 metų tarnyba žemesnėje kategorijoje.

Tiek išsilavinimo ceno nustatymą, tiek darbo stažo projektą iš dalies galima vertinti kaip valstybinės tarnybos viziją. Seniau valstybės tarnyboje dirbantiems asmenims buvo daromos išimties bei skiriama laiko kelti kvalifikaciją, tuo tarpu iš naujai priimamų tarnautojų jau reikalauta aukštesnio pasirengimo lygio. Tiesa, šie reikalavimai ne visada galėjo būti įgyvendinti praktiškai, pavyzdžiui, Kelių valdybos direktorius skundėsi, jog „mokslo ceno taisyklės neatitinka gyvenimo“: iš 74 valdybai pateiktų darbo prašymų tik vienas kandidatas turėjo reikalaujamą išsilavinimą⁷⁰. Trūkstant tinkamų kandidatų, į aukštesnes vietas paprastai buvo skiriami žemesnių kategorijų tarnautojai, turintys atitinkamo darbo patirties.

Statutinės institucijos turėjo kur kas detaliau reglamentuotas tarnautojų įdarbinimo instrukcijas. Policijos pareigūnams buvo nustatytas ne tik amžiaus, išsilavinimo, sveikatos būklės, kūno sudėjimo, bet ir karinės tarnybos cenzas⁷¹. Norintys tarnauti policijoje privalėjo turėti karinės prievolės metu užsitarnautą atitinkamą karinį laipsnį. Todėl natūralu, kad trečiojo dešimtmečio antroje pusėje absoliučią daugumą policijos tarnautojų sudarė buvę kariškiai: „Visas policijos tvarkymas yra pagrįstas karinės drausmės pagrindais. Tad policijoje, kaip ir kariuomenėje, tegali būti laikomi

⁶⁹ Geležinkelių tarnautojams ceno ir stažo reikalavimai, ten pat, f. 386, ap. 1, b. 747, l. 151–152.

⁷⁰ 1936 m. kovo 17 d. Kelių valdybos vyr. direktoriaus raštas Nr. 3929 Susisiekimo ministerijai, ten pat, l. 160.

⁷¹ Policijos vadininkais galėjo būti 21–45 m. asmenys, aukštesni nei 160 cm, sunkesni nei 60 kg, turintys vidurinį išsilavinimą; policininkais galėjo būti 21–28 m. asmenys, ne žemesni nei 172 cm, sunkesni nei 72 kg, turintys pradinį išsilavinimą: *Policijos departamento aplinkraščių sąvadas...*, p. 199–200.

tik tokio amžiaus asmenys, kurie fizine ir psichine būkle gali tarnybos sąlygas pakelti⁷². Ypač išskirtinė buvo Pasienio policijos padėtis: pagal susitarimą su Krašto apsaugos ministerija karo mobilizacijos atveju ji turėjo virsti karinių pajėgų dalimi. Įdomu, jog tarnybai policijoje galėjo sukliudyti ne tik teistumas. Policijos tarnautojai negalėjo būti skiriami į tarnybą apylinkėje, kurioje pareigūnas buvo gimęs, kur prieš tarnybą policijoje buvo nuolatinė jo gyvenamoji vieta ar kur gyveno dviejų pirmųjų laipsnių giminės. Neabejotinai taip siekta sumažinti korupcijos ar piktnaudžiavimo tarnybine padėtimis galimybes. To nereikalauta tik iš raštinės tarnautojų.

Lengvatos priimant į valstybės tarnybą buvo taikomos lenkų persekiojamiems asmenims, kilusiems iš okupuotos Lietuvos teritorijos, taip pat gausias šeimas išlaikantiems tarnautojams⁷³. Palankiausias galimybės patekti į valstybės tarnybą buvo sudarytos kariškiams bei kariams savanoriams. 1926 m. lapkričio 3 d. Ministrų kabinetas nutarė, jog be kaltės iš kariuomenės atleidžiami karininkai, turintys geras atestacijas, turi pirmumo teisę įsidarbinti civilinėse įstaigose⁷⁴. Vėlesniais metais, nebuvus didesnių Krašto apsaugos ministerijos etatų korekcijų, proteguoti tik Lietuvos kariuomenės kūrėjų savanorių sąjungos nariai, pirmiausia tie, kurie dar nebuvo gavę žemės ar kitų kompensacijų, taip pat sunkiai besiverčiantys. 1929 m. balandžio 9 d. Susisiekimo ministerijos kanceliarija Geležinkelio valdybai pavedė registruoti savanorius, siekiančius valstybinės tarnybos, bei siūlyti jiems atsiradusias laisvas vietas įvairiose žinybose. Darbo prašymai turėjo būti saugomi, kol atsiras laisvų darbo vietų⁷⁵. Remiantis šiais įstatais savanoriai, neįgiję jokios kvalifikacijos, dažniausiai buvo nukreipiami į Geležinkelio valdybos tarnybas, kuriose nereikėjo aukštesnių kvalifikacijų, dirbti sargais, konduktoriais, kurjeriais, iešmininkais, raštininkais ir kt. Tačiau numatyta karių savanorių įdarbinimo palengvinimo sistema nebuvo efektyvi, tarnybos tekdavo laukti ir po kelerius metus, į jas dažniau buvo priimami kiti asmenys. Be to, dalis savanorių tokių tarnybų vengė ar greitai būdavo atleidžiami dėl netinkamos sveikatos, už girtavimą, taisyklių nesilaikymą ar dėl neigiamų vertinimų.

Minėti protegavimo pavyzdžiai atskleidžia buvusias valstybės tarnybos negeroves. Itin atsainiai žiūrėta į žemesniosios tarnautojų grandies formavimą, manyta, kad į šias tarnybas „tinka tik tas elementas, kuris kitokio darbo negali dirbti. Todėl į valdininkus kišami visokie žmonės, nežiūrint į tai, ar sugebės tą darbą atlikti, ar

⁷² Paaikškinimas dėl valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų įstatymo keitimo, *LCVA*, f. 923, ap. 1, b. 1447, l. 129.

⁷³ 1929 m. gegužės 2 d. Ministrų kabineto kanceliarijos viršininko raštas susisiekimo ministrui, ten pat, b. 610, l. 105.

⁷⁴ 1926 m. lapkričio 6 d. Ministrų kabineto reikalų vedėjo raštas Nr. 1390, ten pat, b. 491, l. 8.

⁷⁵ Raštas Lietuvos kariuomenės Kūrėjų – Savanorių sąjungos centro valdybai, ten pat, f. 386, ap. 1, b. 747, l. 33.

ne⁷⁶. Nenuostabu, kad ir pati valstybės tarnyba neretai buvo vertinama tik kaip pajamų šaltinis⁷⁷. Net ir prabėgus pirmajam valstybingumo dešimtmečiui, ministerijas pasiekdavo abstraktūs darbo prašymai ieškant „bet kokios tarnybos“, teikiančios nuolatines pajamas bei galėsiančios išvaduoti iš skurdo.

Apibendrinant valstybės tarnybos atrankos kriterijus, galima teigti, kad laisvi valstybės tarnybos etatai (net ir pirmaisiais valstybingumo metais) netapo būtina tarnautojo priėmimo sąlyga. Apie asmenį, padavusį prašymą tarnybai gauti, žinios buvo renkamos iš pateiktų dokumentų (liudijančio tarnautojo privalumus), ankstesnės darbovietės ar Saugumo departamento. Pretendento tinkamumą tarnybai turėjo įrodyti turima kvalifikacija, o ją papildyti arba kompensuoti – teigiamos asmeninės savybės. Be to, nuo ketvirtojo dešimtmečio vidurio populiarėjo psichologiniai testai („psichologinis pasiteiravimas“): išsamiais klausimais siekta atskleisti tarnautojo būdą, santykius su aplinkiniais, charakterio savybes, pasirengimą tarnybai, administracinius, organizacinius gabumus. Pirmiausia šie testai imti taikyti atrenkant tarnautojus į transporto sektorių⁷⁸.

Svarbiausia, kad numanomojo tipo reikalavimus priimant į valstybės tarnybą ketvirtajame dešimtmetyje imta keisti aiškiais ministerijų įsakymais, reglamentuojančiais įdarbinimo sąlygas.

Pilietybės problema

1919 m. laikinu pilietybės įstatymu Lietuvos valstybė atsiribojo nuo buvusios metropolijos valdininkų, kilusių ne iš Lietuvos teritorijos. Carinės Rusijos valdininkams, kuriuos su Lietuva siejo tik tarnybiniai ryšiai, nebuvo suteikta Lietuvos pilietybė⁷⁹. Išimtis taikyta tik valdininkams (tiek civiliams, tiek kariškiams), nuolat gyvenusiems Lietuvoje bent dešimt metų bei per tą laikotarpį įgijusiems čia nekilnojamo turto⁸⁰.

Tačiau trūkstant savų specialistų, ypač tam tikrose srityse, buvo kviečiamasi specialistų iš kitų valstybių, turėjusių padėti organizuoti įstaigų darbą. Deja, dažnai jų pagalba buvo tik sąlyginė. Specialistai, atvykę į Lietuvą vyriausybės kvietimu ir turėję padėti organizuoti institucijas, ilgiau neužsibūdavo, juos atgrasindavo sunkios gyvenimo ir darbo sąlygos⁸¹. Archyvinė medžiaga leidžia teigti, jog dalis tokių tar-

⁷⁶ A. V a l a š i n a s, *Sistema ar žmonės, Vadyba Lietuvoje 1918–1940 metais*, Vilnius, 1991, p. 300.

⁷⁷ E. Ž u k a u s k a s, *1918–1940 metų Lietuvos valstybės tarnybos pagrindiniai bruožai*, p. 28.

⁷⁸ *Susisiekimo ministerijos 1937 metų metraštis*, p. 137.

⁷⁹ Laikinas įstatymas apie Lietuvos pilietybę, *Lietuva*, 1919, Nr. 18, p. 2.

⁸⁰ V. S i n k e v i č i u s, *Lietuvos Respublikos pilietybė...*, p. 28–29.

⁸¹ *Lietuvos policija 1918–1928 m.*, Kaunas, 1930, p. 170.

nautojų buvo atsitiktiniai asmenys, ieškoję lengvo pasipelnymo, dažnai nepaisę sutarties sąlygų⁸². Kita vertus, tarnybos Lietuvoje patrauklumą menkino nesklandūs Lietuvos institucijų tarpusavio ryšiai: Švedijos policijos kapitonui I. Oertengreenui atvykus į Lietuvą paaiškėjo, kad darbo Vidaus reikalų ministerijoje jam nebėra⁸³. Tokios klaidos bei šiems tarnautojams išmokamos kompensacijos skaudžiai atsiliepė menkam valstybės biudžetui, todėl po pirmųjų valstybingumo metų imta atsargiau vertinti kitų valstybių piliečių verbavimo praktiką. Kontraktai su svetimšaliais, numatantys išskirtines jų darbo sąlygas, buvo sudaromi tik išskirtiniais atvejais; sustiprėjus administraciniam aparatui šią praktiką pakeitė bendrieji tarnybos įstatymai.

Trečiajame dešimtmetyje Lietuvos administraciniame aparate tarnavę kitų valstybių piliečiai buvo įdarbinami tiek etatiniais, tiek laisvai samdomais tarnautojais. Šią painingą galutinai panaikino 1929 m. sausio 29 d. Ministrų kabineto įsakymas, numatęs (iki kovo 1 d.) visus svetimšalius tarnautojus įdarbinti tik kaip laisvai samdomus tarnautojus⁸⁴.

1927 m. gegužės 5 d. Piliečių apsaugos departamento direktoriaus iškelta problema, kad svetimšaliai valstybės tarnyboje yra „nenormalus apsirėškimas“, ir todėl reikėtų „padaryti atitinkamas išvadas“, neliko nepastebėta⁸⁵. Net ir fragmentiški statistiniai duomenys liudija, kad Lietuvos pilietybės neturėjusių asmenų skaičius valstybinėje tarnyboje nuosekliai mažėjo. 1927 m. Lietuvos valstybiniame aparate dirbo 281 pilietybės neturintis tarnautojas⁸⁶, 1934 m. tokių beliko vos 59 (į šį skaičių įtraukus savivaldybes bei pusiau valstybines įstaigas, svetimšalių skaičius padidėtų iki 65)⁸⁷. Galima pastebėti, jog absoliučią daugumą tokių tarnautojų sudarė dviejų ministerijų tarnautojai: 28 iš jų dirbo Švietimo ministerijos pedagoginėse ir meno įstaigose, 24 – URM tarnautojai, tarnybą atlikę užsienyje. Ne Lietuvos piliečiai dažniausiai buvo vidurinėsios grandies tarnautojai. 1929 m. duomenimis VRM tarnavo 25 svetimšaliai, iš kurių vienintelis gydytojas K. Ravenzbergas užėmė XI kategoriją, likę tarnautojai tenkinosi IV–X kategorijomis⁸⁸.

⁸² Susisiekimo ministerijos Kelių tarnybos raštas geležinkelių direktoriui, *LCVA*, f. 386, ap.1, b. 8, l. 88.

⁸³ Užsienio reikalų ministerijos valdytojo raštas Lietuvos valstybės atstovui Stokholme, ten pat, f. 383, ap. 3, b. 18, l. 48.

⁸⁴ 1929 m. vasario 9 d. Ministrų kabineto reikalų vedėjo raštas Nr. 152, VRM Administracijos departamento aplinkraščiai..., p. 275.

⁸⁵ 1927 m. gegužės 5 d. Piliečių apsaugos departamento direktoriaus raštas ministrui pirmininkui, *LCVA*, f. 923, ap. 1, b. 622, l. 186.

⁸⁶ Ten pat, l. 186. Tuo tarpu 1923 m. vien Susisiekimo ministerijoje tarnavo 139 asmenys be Lietuvos pilietybės: 1923 m. sąrašas Susisiekimo ministerijos tarnautojų, ne Lietuvos piliečių, ten pat, f. 386, ap. 1, b. 263, l. 187–194.

⁸⁷ *Lietuvos statistikos metraštis 1934 m.*, t. 7, p. 310–311.

⁸⁸ 1929 m. svetimšalių, tarnaujančių VRM įstaigose, sąrašas, *LCVA*, f. 377, ap. 5, b. 174, l. 26.

Galima teigti, kad sukūrus valstybės biurokratinės sistemos pagrindus, Lietuvos valstybinė tarnyba svetimšaliams tapo neprieinama. Trečiajame dešimtmetyje daugelis statistikos grafose užfiksuotų svetimšalių tarnautojų arba neturėjo jokios pilietybės, arba buvo artimai susiję su Lietuvos valstybe (buvo sukūrę čia šeimas; svetimšalių sąrašuose atsidurdavo ir Lietuvos pilietės, ištekėjusios už kitos valstybės piliečio⁸⁹). Valstybingumo pradžioje įsidarbinę tarnautojai, laikantis Teisingumo ministro nuostatų, tik po 10 metų gyvenimo Lietuvoje galėjo tikėtis jos pilietybės⁹⁰. Taigi daugelis svetimšalių trečiojo–ketvirtojo dešimtmečio sandūroje natūralizacijos būdu įgijo Lietuvos pilietybę bei tapo etatiniais pareigūnais⁹¹.

Tautinių mažumų dalyvavimas valstybės tarnyboje

B. G. Petersas, aptardamas tarnautojų dalyvavimą valstybės biurokratiniame aparate, pastebi, kad dominuojančios bendruomenės narių skaičius valstybinėje tarnyboje, ypač elitiniuose postuose, yra neproporcingai didelis⁹². Paprastai tai lemia ne diskriminacija, o objektyvūs valstybinei tarnybai keliami reikalavimai. Pirmojoje Lietuvos Respublikoje nelietuvių tautybės asmenų įsidarbinimą valstybės tarnyboje ribojo tiek objektyvūs, tiek subjektyvūs veiksniai.

Daugiatautį valstybės tarnybos personalą pirmaisiais valstybingumo metais patvirtina ministerijų dokumentacija, kurioje greta lietuvių kalbos plačiai vartota rusų kalba. Vis dėlto, susidūrus su visuomenės nepasitenkinimu bei biurokratiniais trukdžiais: kalbos barjeru, lėšų ir laiko gaišatimi, buvo pradėta drausti įdarbinti tarnautojus, neturinčius bent minimalių lietuvių šnekamosios ir rašytinės kalbos įgūdžių. Nuo 1920 m. sistemingiau taikytas lietuvių kalbos cenzas galiojo tik iš dalies, jį nustelbdavo specialistų poreikis ir kvalifikacija: dažnai buvo apsiribojama pažadu, kad kalbą artimiausiu metu išmoks. Tačiau nuoseklios priemonės – nuolat leidžiami aplinkraščiai, draudžiantys priimti į tarnybą nemokančius valstybinės kalbos, priėmimo metu tikrinamos tarnautojo kalbos žinios, priėmusiojo tiesioginė atsakomybė už įdarbintą asmenį⁹³ – baigiantis pirmajam valstybingumo dešimtmečiui padėjo išspręsti valstybinės kalbos vartojimo įstaigose problemą. Tarnautojų lietuvių kalbos žinios buvo nuosekliai tikrinamos, tarnautojų bylose šalia išsilavinimo buvo nurodo-

⁸⁹ 1929 m. vasario 28 d. švietimo ministro raštas Nr. 3189 ministrui pirmininkui, ten pat, f. 390, ap. 1, b. 590, l. 3.

⁹⁰ V. S i n k e v i č i u s, *Lietuvos Respublikos pilietybė...*, p. 46–47.

⁹¹ 1938 m. rugsėjo 12 d. valstybės kontrolieriaus raštas Nr. 5124 Ministrų tarybos pirmininkui, *LCVA*, f. 390, ap. 1, b. 923, l. 3.

⁹² B. G. P e t e r s, *Biurokratijos politika*, p. 156.

⁹³ 1927 m. balandžio 12 d. susisiekimo ministro įsakymas Nr. 57, *LCVA*, f. 386, ap. 1, b. 263, l. 186.

mas ir lietuvių kalbos egzamino pažymys. Surinkus duomenis reorganizuojant įstai- gas pirmiausia buvo atleisti valstybine kalba nekalbantys tarnautojai: vien tik Gele- žinkelių valdyboje 1925 m. gegužės mėnesį dėl lietuvių kalbos nemokėjimo buvo atleisti 55 tarnautojai⁹⁴. Žemiausių kategorijų tarnautojams pakako mokėti lietuvių kalbą žodžiu ir raštu, iš jų nereikalauta papildomo žinių įrodymo, tačiau siekiant užimti penktą ar aukštesnę kategoriją, reikėjo pateikti 4 vidurinės mokyklos klasių baigimo atestatą, liudijantį lietuvių kalbos mokymąsi, arba laikyti atitinkamo sudė- tingumo egzaminą. Nepaisant to, kad daugeliui tarnautojų išmokti kalbą buvo sutei- kiamas nuo kelių mėnesių iki vienerių metų laikotarpis, daliai mažiau išsilavinusių kitataučių valstybės tarnyba tapo neprieinama.

Kiek kitokia padėtis buvo Klaipėdos krašto valstybės institucijose. Dirbantys šiose tarnybose privalėjo mokėti ir lietuvių, ir vokiečių kalbą. Tačiau Klaipėdos krašte veikusios lietuvių kalbos žinias tikrinusios komisijos konstatuodavo dvikal- bystės principo nesilaikymą. Pavyzdžiui, 1931 m. net 20% Klaipėdos uosto valdybos tarnautojų visiškai nemokėjo lietuvių kalbos⁹⁵.

Vis dėlto labiausiai valstybės administracinio aparato personalo tautinę sudėtį lėmė tautinė valstybės politika. Įveikus svarbiausias valstybės problemas, nelietuvių tautybės asmenų skaičių valstybės tarnyboje imtasi sistemingai mažinti. Buvusių padėtį taikliai iliustruoja Valstybės kontrolės ataskaita apie padėtį Susisiekimo minis- terijoje 1922 m.: „Trūkstant specialistų lietuvių kilmės čia susisprietė žymus skaičius svetimtaučių ir svetimšalių, kurie kai šašai darto tos Ministerijos fizionomiją. Čia galima dažniau, negu kitur, išgirsti rusų ir lenkų kalbą, tankiau pastebėti savivalę valdininkų, daugiau patėvyti apsideidimą. Šičia rusų dvasia apsireiškia ne vien kal- boje, bet ir pačioj organizacijoj...“⁹⁶ Besikeičiančią padėtį liudija sprendimas nuo 1924 m. nebeskirti lėšų Žydų reikalų bei Gudų reikalų ministerijoms. Tikėtina, kad prasidėjus pavardžių lietuvinimo vajui, nelietuviška pavardė taip pat buvo barjeras gauti valstybės tarnybą. Be to, Saugumo departamentas ir ministerijos reaguodavo į kiekvieną tarnautojus kompromituojančią žinutę ar gandą. Asmenys, kurie privačia- me gyvenime vartojo nevalstybinę kalbą ar vaikus leido į nelietuviškas mokyklas, laikyti įtartinais, todėl vargu ar galėjo tikėtis tarnybos. Šio laikotarpio visuomeninę žydų padėtį analizavęs S. Atamukas pastebi, jog žydai buvo labai lengvai ir greitai išstumti iš valstybės aparato⁹⁷.

⁹⁴ Sąrašas Geležinkelių valdybos tarnautojų ir darbininkų, atleistų iš tarnystės dėl nemokėjimo valstybinės kalbos, ten pat, l. 197–199.

⁹⁵ 1931 m. rugsėjo 3 d. susisiekimo ministro raštas Nr. 2425 Klaipėdos uosto direktoriui, ten pat, l. 18.

⁹⁶ Valstybės kontrolės Lietuvos Respublikos biudžeto už 1922 m. Vykdyto apyskaita, *Statistikos biuletenis*, 1923 m. lapkritis, p. 9.

⁹⁷ S. A t a m u k a s, *Lietuvos žydų kelias*, Vilnius, 1998, p. 131.

Lietuvos statistikos metraštyje pateikti tik 1934 m. išsamūs valstybės tarnautojų statistiniai duomenys, kurie liudija, kad valstybinėse įstaigose tarnavo daugiau nei 96% lietuvių (30 012) ir tik 3,8% (1198) kitų tautybių asmenų: 403 (1,29%) žydai, 394 (1,26%) rusų, baltarusių, ukrainiečių tautybės asmenys; 279 (0,89%) vokiečiai, 122 (0,39%) kitų tautybių asmenys⁹⁸.

Lyčių nelygybės principai

XX a. aštuntajame dešimtmetyje feministinio judėjimo paskatinti tyrimai atskleidė, jog modernųjų organizacijų struktūra neretai yra paremta lyčių konfigūracija⁹⁹. Pastebėta, jog biurokratijai būdinga lyčių segregacija darbo vietų atžvilgiu: moterims paprastai buvo suteikiamos monotoniškos, mažesnę atlyginimą garantuojančios pareigos, o aukštesnes pareigybes užimantys vyrai eliminavo moterų karjeros galimybes. Teigta, jog karjeros idėja tapatinta su vyriška karjera. Moteris turėjo tenkintis vyro karjeros rėmėjos vaidmeniu tiek įstaigoje, tiek namuose. Vyras, nesirūpindamas namų ruošos darbais ar monotoniškais įstaigos reikalais, galėjo tobulėti savo darbo srityje bei tikėtis paaukštinimo. Vėlesni feministiniai tyrimai pasiūlė ir kitų teorijų: moderniosios organizacijos apskritai (*a priori*) yra paremtos vyriškomis vertybėmis bei vyrų dominavimu. Problema stengtasi aiškintis ne lyties, bet neformalių grupių galios sąvokomis¹⁰⁰. Neabejotina, jog minėtos tendencijos buvo stebimos ir Lietuvos valstybės administraciniame aparate.

Daugelyje Europos valstybių po Pirmojo pasaulinio karo politinių teisių apribojimo lyties požiūriu buvo atsisakyta, tačiau viešojo sektoriaus srityse dar labai aiškiai dominavo vyrai. Pirmaisiais valstybingumo metais viešoji moters veikla nebuvo reglamentuota, tačiau į moterų galimybes užimti vadovaujančius postus žvelgta atsargiai. 1918 m. pabaigoje Ministrų kabinete pateikus F. Bortkevičienės kandidatūrą į Maitinimo ministerijos vadovo postą, J. Šernas pareiškė, jog „paskyrimas moteris į Kabineta galėtų sugadinti jo autoritetą“¹⁰¹. Šiai nuomonei pritarė ir J. Vileišis, Stašinskas: pavesti valdyti moteriai tokią svarbią ministeriją per drąsu. J. Tūbelis nurodė, jog moterų teisės bus išspręstos Steigiamajame Seime¹⁰².

Lietuvos konstitucijos garantavo lygias vyrų ir moterų teises, tad lyties cenzo, priimant į valstybinę tarnybą, nebuvo. Tiesa, deklaratyvūs svarbiausio Lietuvos įsta-

⁹⁸ Lietuvos statistikos metraštis 1934 m., t. 7, p. 306–307.

⁹⁹ A. G i d d e n s, *Sociologija*, Kaunas, 2005, p. 337.

¹⁰⁰ Ten pat, p. 337–338.

¹⁰¹ 1918 m. gruodžio 20 d. Ministrų kabineto posėdis, *LCVA*, f. 923, ap. 1, b. 9, l. 35.

¹⁰² Ten pat, l. 35.

tymo teiginiai realiame gyvenime buvo gana stipriai modifikuoti. Tradicinėje Lietuvos visuomenėje moters vaidmuo labiau sietas su šeimos židiniu nei su tarnyba valstybinėje institucijoje.

„Nekalbant apie moterų tarnybos organišką ydas (apleisti vaikai, blogi pietūs, namų ruošos apleidimas, namų židinio ataušimas) gauname įsitikinti, kad moterys visgi dažnokai apleidžia darbą. Tai jos pačios „serga“, tai jų vaikai „nesveiki“, tai dar kas įvyksta, kas su nieku kitu negali atsitikti. Kiekvienas turėjęs su išlepintoms „poniutėms“ tarnybinių reikalų, pripažins, kad mūsų išvardytos valdininkių „profesinės“ ydos toli gražu dar neišsemia viso klausimo.

Paprastai gyvenimo išlepintų panų ir ponių tarnavimas yra gana menkos vertės. Jos vis jaučiasi laikinai dirbančios, su darbu retai sueidamos į glaudesnę kontaktą, neįstengia jo nei pažinti, nei prie jo prisirišti. Atidžių stebėtojų manymu <...> įstaigų darbo eiga visai nenukentėtų, jeigu visos tos ponios, užuot kasdien po šešias valandas kalbėjusios raštinėse, kalbėtų sau ramiai viršininkų netrukdomos savo namuose. Įstaigos nenukentėtų, o vaikai, ruoša, vyrai gal kiek išloštų.“¹⁰³

Gausėnis moterų dalyvavimas valstybės administracijoje siejamas su technikos naujovėmis – rašymo mašinėlės ir telefono atsiradimu¹⁰⁴. Praktiškai visu valstybingumo laikotarpiu moterys neperžengdavo „aptarnaujančiojo“ personalo kategorijų, jos užimdavo sekretorių, telefoniščių, stenografisčių, kasininkių etatus. Pirmaisiais metais tokią padėtį būtų galima sieti su XIX a. carinėje Rusijoje sunkiai įveikiamomis kliūtimis moteriai įgyti aukštąjį išsilavinimą bei užimti valstybinę tarnybą¹⁰⁵. Vis dėlto vėlesniais metais net ir moters įgytas aukštasis išsilavinimas padėties nekeitė¹⁰⁶. Dėl jauno vadovų amžiaus ir ilgalaikės tarnybos perspektyvų kelią moterims į aukštesnius postus galėjo atverti nebent generacijų kaita bei visuomenės nuostatų pokyčiai.

Moterų valstybės administracijoje buvo gerokai mažiau nei vyrų. 1934 m. duomenimis, valstybinėse įstaigose tarnavo 25 424 vyrai ir 5786 moterys (18,5% bendro tarnautojų skaičiaus)¹⁰⁷. Didesnę dalį tarnautojų moterys sudarė tik Švietimo ministerijoje – 2895 tarnautojos (šiek tiek daugiau nei 45%), iš kurių didžiąją dalį (2358) sudarė pradinė mokyklų mokytojos, ir Užsienio reikalų ministerijoje – 50 tarnautojų moterų (27,4%). Kitose ministerijose moterų tarnautojų buvo nepalyginamai mažiau: Vidaus reikalų ministerijoje moterys sudarė tik 5,86% (269), Žemės ūkio ministerijoje – 7,26% (352), Susisiekimo ministerijoje – 12% (1197) visų tarnautojų.

¹⁰³ *Paštininkų žodis*, 1932, Nr. 8, p. 200–201.

¹⁰⁴ H. I z d e b s k i, *Historia administracji*, Warszawa, 2000, s. 200.

¹⁰⁵ R. V ė b r a, *Lietuvių visuomenė XIX a.*, p. 175.

¹⁰⁶ Trečdalį aukštųjų mokyklų studentų sudarė moterys. Tarp baigusių Lietuvos universitetą absolventų kas ketvirta buvo moteris, tiesa, Teisių fakultetą baigė tik 9,2% moterų: Č. M a n č i n s k a s, *Aukštasis mokslas Lietuvoje...*, p. 152, 180.

¹⁰⁷ *Lietuvos statistikos metraštis 1934 m.*, t. 7, p. 302–303.

Vis dėlto moterų tarnybą valstybės administraciniame aparate riboja ir objektyvūs veiksniai. Nuo trečiojo dešimtmečio vidurio valstybė ėmė „stumti“ moteris iš vyriausybės kontroliuojamo biurokratinio aparato. 1926 m. lapkričio 3 d. Ministrų kabineto nutarimu, vyras ir žmona negalėjo dirbti toje pačioje valstybinėje įstaigoje, vienas iš jų turėjo būti atleistas¹⁰⁸. Tačiau dėl itin aktyvių moterų protestų, Ministrų kabinetui iškeltų paklausimų bei interpeliacijų šis sumanymas buvo atšauktas. Tačiau šios praktikos neatsisakė ir kitos vyriausybės. 1933 m. Finansų ministerijos valstybės tarnybos reformai vykdyti sudarytame klausimyne vienas iš probleminių klausimų buvo „Tekėjusios ir netekėjusios moterys valstybės tarnyboj“¹⁰⁹. Dalis žinybų vadovų siūlė mažinti moterų skaičių valstybės administraciniame aparate, nors konkrečių tokio sprendimo argumentų nepateikė. 1933 m. gegužės 2 d. Ministrų kabinetas nuo liepos 1 d. nutarė atleisti pensininkus, netinkamus tarnybai asmenis, laisvai samdomus tarnautojus bei ištekėjusias moteris, „kurių gaunamas iš išdo atlyginimas kartu su jų vyrų uždarbiu nesudaro jiems pagrindinio pragyvenimo šaltinio, arba kurių tarnybos pareigos neatitinka jų išeito mokslo specialybei“¹¹⁰. Tiesa, gegužės 27 d. Ministrų kabineto nutarimas buvo nuosaikesnis, numatyta atleisti tarnautojas, kurių sutuoktinis, gyvenantis Kaune, Klaipėdos krašte ar užsienyje, dviejų asmenų šeimai išlaikyti gauna 600 Lt, kitose vietose – 450 Lt atlyginimą¹¹¹. Jei šeimą sudarė daugiau asmenų, atitinkamai kiekvienam šeimos nariui buvo pridodama papildomai 50 Lt. To meto spaudoje galima rasti duomenų, kad analogiškas sprendimas buvo priimtas ir 1939 m.¹¹²

Tokia situacija liudija, kad ištekėjusiai moteriai kelias į valstybinę tarnybą ketvirtajame dešimtmetyje buvo beveik užkirstas. Ir tik išimtiniais atvejais, kai ištekėjusi moteris buvo pagrindinė šeimos maitintoja arba aukštos kvalifikacijos specialistė, ji galėjo pretenduoti į valstybinę tarnybą. Net jei šeimos pajamos nesiekė numatytos ribos, moters karjeros galimybės buvo ribotos. Netekėjusių moterų priėmimas į valstybės tarnybą nebuvo ribojamas, tačiau šiuo atveju pirmenybė buvo teikiama vyrams. Moterims prieinamesnė tarnyba buvo tik švietimo sistemoje ir biuro aptarnavimo sferoje, jos buvo nušalintos net nuo institucionalizuotos socialinės veiklos¹¹³.

¹⁰⁸ 1926 m. lapkričio 6 d. Ministrų kabineto reikalų vedėjo raštas Nr. 1393, *LCVA*, f. 923, ap. 1, b. 491, l. 7.

¹⁰⁹ Pastabos dėl valstybės valdymo organizacijos pertvarkymo tikslo, ten pat, f. 387, ap. 7, b. 454, l. 1.

¹¹⁰ 1933 05 06 Ministrų kabineto reikalų vedėjo raštas susisiekimo ministrui, ten pat, f. 386, ap. 1, b. 529, l. 59.

¹¹¹ 1933 gegužės 30 d. Ministrų kabineto reikalų vedėjo raštas susisiekimo ministrui, ten pat, l. 25; V. S m a l s k y s, A. R a i p a, *Tarpukario Lietuvos valdininkų įvaizdis...*, p. 75.

¹¹² Moterys įstaigose, *Vairas*, 1939, Nr. 8, p. 154.

¹¹³ O. Mašiotienė, apibendrinama 1937 m. Lietuvos Moterų Tarybos suvažiavimą konstatavo, jog VRM Socialinių reikalų departamente nedirbo moterys, nors šioje srityje būtent jos daugiausia darbavosi: O. M a š i o t i e n ė, *Moterų politinis ir valstybiniai tautiškas darbas 1909–1937 m.*, Kaunas, 1938, p. 47.

Išvados

Pirmojoje Lietuvos Respublikoje valstybės tarnyba, nepaisant konkrečias jos sritis numačiusių įstatymų, nebuvo pakankamai reglamentuota, todėl tarnautojų įdarbinimą lėmė įvairūs veiksniai, iš kurių labiausiai pastebimi sumišę nuopelnų bei patronato sistemos elementai. Žinybų vadovai savo kompetencijoje buvo sutelkę įdarbinimo kontrolę, vis dėlto svarbiausiais tarnautojų atrankos kriterijais laikyta darbo patirtis, išsilavinimas (tiek bendrasis, tiek specialusis) bei asmeninės savybės – darbštumas, gabumai, lojalumas, – turėję užtikrinti valstybinio sektoriaus efektyvumą. Gana homogeniškas tarnautojų kontingentas, daugiausia susidedantis iš 25–40 metų lietuvių tautybės vyrų, liudija, kad įdarbinimo sistemai didelę įtaką darė valstybės tautinė politika bei visuomeninės patriarchalinės nuostatos.

Palaiapsniui modernizuojant valstybės administracinį aparatą bei atsiradus pakankamam kiekiui išsilavinusių asmenų, numanomojo tipo įdarbinimo sąlygos buvo keičiamos aiškiais reglamentuotomis taisyklėmis. Vis dėlto visas reformas stabdė tai, kad nebuvo bendros valstybės tarnautojų įdarbinimo sistemos, kiekviena ministerija rėmėsi savo individualia praktika. Kurti valstybės tarnybos projektai liudija, kad įdarbinimo trūkumai buvo aiškiai suvokiami ir artimiausiu metu siekta juos eliminuoti. 1940 m. Valstybės tarnybos projekte numatytos skaidresnės tarnautojų atrankos sistemos pagrindu turėjo tapti kiekvienoje ministerijoje sudaryta konkursinė komisija bei jos organizuoti vieši konkursai.

THE HIRING PRACTICES FOR PUBLIC ADMINISTRATION PERSONNEL IN THE FIRST LITHUANIAN REPUBLIC (1918–1940)

Summary

ARVYDAS MIKALAUŠKAS

The First Republic of Lithuania which existed during 1918–1940, like in other European states of that time, was characterised by a rapid development of the public administration, which encompassed nearly all the spheres of social and economic life. The state sought to ensure public welfare through a public service career policy. Therefore the selection of professional public servants became one of the necessary conditions in order to expect the successful realisation of the political programmes. This article, in discussing the hiring practice for public servants that existed in the First Republic of Lithuania, mostly focuses on ascertaining the main selection criteria for public servants.

The Lithuanian state that was being formed took over the law base of the parent state, i.e. the Tsarist Russian Empire in so far as this did not conflict with the state's constitution and the newly enacted laws. But the old rules for hiring public servants, which were nominally valid, did not function due to many reasons: the rank system based on estate principles was obsolete; the lack of specialists and the 'adaptation' of positions to the person's individual abilities largely negated the possibilities for a consistent selection; and in addition, so long as the laws regulating the activities of the old departments had not been collected, systemised, and translated into Lithuanian, individual principles of a practical nature were in force in the institutions.

During the entire period of statehood only several laws regulating the hiring of public servants were enacted: i.e. the requirement for an oath, a ban on relatives serving in one institution when one was subordinate to the other, and a wage law which divided the servants into categories. Thus, because no general system for public service hiring existed and the provisions of only several laws regulated the hiring of public servants, the heads of the ministries had to individually formulate the criteria for creating the necessary staff. The hiring of public servants became dependent on the professionalism, integrity, and objectives of the head of a specific ministry or the institution's other individualised work methods.

The hiring of servants was determined by various factors, of which the confused elements from the merit and patronage systems should be noted the most. Servants were appointed by a single-person institution and so the system was not protected from corruption and protectionism. Nevertheless the necessity of the establishment's effectiveness caused the use of a merit-based selection system, the main criteria of which were work experience, education, and personal traits, such as industry, ability, and loyalty. In addition, the state's nationalistic policy determined that in the 1930s citizens of other states were eliminated from the administration's personnel while it was difficult for people of foreign ethnic origin and single women to enter service.

With the gradual modernisation of the public administration apparatus and appearance of a sufficient number of educated individuals, the implied type of hiring conditions were replaced by clearly regulated rules. Nevertheless any reforms were stopped by the fact that no general hiring system for public servants existed. The public service projects that were being created testify that the hiring deficiencies were clearly understood and that efforts were being made to eliminate them in the immediate future. The creation of a competition commission at each ministry and public competitions organised by it would have become the basis for the more transparent public servant selection system foreseen in the 1940 public service project.

Gauta 2006 m. gruodžio mėn.

Arvydas Mikalauskas – Vytauto Didžiojo universiteto Humanitarinių mokslų fakulteto Istorijos katedros doktorantas. Disertacijos tema: „Valstybės tarnyba ir valdininkija Pirmojoje Lietuvos Respublikoje (1918–1940 m.)“.

Adresas: Vytauto Didžiojo universitetas, Humanitarinių mokslų fakultetas, Istorijos katedra, Donelaičio g. 52, Kaunas, LT-44244.

El. paštas: a.mikalauskas@hmf.vdu.lt