

Lietuvos ūkio sektorių finansavimo po 2020 m. vertinimas: Viešasis valdymas

(Galutinės vertinimo ataskaitos 15 priedas)

2019 m. kovo 4 d.
(2019 m. balandžio 30 d. redakcija)



Kuriame
Lietuvos ateitį

2014–2020 metų
Europos Sąjungos
fondų investicijų
veiksmų programa

Dokumentą parengė UAB „ESTEP Vilnius“.
Vertinimas atliktas pagal 2018 m. liepos 31 d. paslaugų teikimo sutartį
Nr. 14P-45 tarp Lietuvos Respublikos finansų ministerijos ir ūkio
subjektų grupės UAB „PricewaterhouseCoopers“ UAB „ESTEP Vilnius“

TURINYS

1	TIKSLŲ IR UŽDAVINIŲ VERTINIMAS	3
1.1	DABARTINIAI VALSTYBĖS TIKSLAI	3
1.2	SITUACIJOS ANALIZĖ	4
1.3	VALSTYBĖS TIKSLŲ IR UŽDAVINIŲ TINKAMUMO IR SUDERINAMUMO VERTINIMAS	24
1.4	SIŪLOMI TIKSLAI IR UŽDAVINIAI LAIKOTARPIUI PO 2020 M.	28
2	FINANSAVIMO MASTO ANALIZĖ	31
3	INTERVENCIJŲ VERTINIMAS	36
3.1	INTERVENCIJOS, SKIRTOS STIPRINTI STRATEGINES KOMPETENCIJAS VIEŠOJO VALDYMO INSTITUCIJOSE IR GERINTI ŠIŲ INSTITUCIJŲ VEIKLOS VALDYMĄ (1 TIKSLAS)	36
3.1.1	<i>Vykdomų intervencijų rinkinio vertinimas</i>	36
3.1.2	<i>ES fondų investicijų vertinimas</i>	43
3.2	INTERVENCIJOS, SKIRTOS GERINTI PASLAUGŲ KOKYBĘ IR DIDINTI JŲ PRIEINAMUMĄ VISUOMENEI (2 TIKSLAS)	45
3.2.1	<i>Vykdomų intervencijų rinkinio vertinimas</i>	45
3.2.2	<i>ES fondų investicijų vertinimas</i>	48
3.3	INTERVENCIJOS, SKIRTOS UŽTIKRINTI VIEŠOJO VALDYMO PROCESŲ ATVIRUMĄ IR SKATINTI VISUOMENĘ AKTYVIAI JUOSE DALYVAUTI (3 TIKSLAS)	49
3.3.1	<i>Vykdomų intervencijų rinkinio vertinimas</i>	49
3.3.2	<i>ES fondų investicijų vertinimas</i>	52
3.4	PASIŪLYMAI DĖL PRIKLAUSOMYBĖS NUO ES SF FINANSAVIMO MAŽINIMO 2021–2027 M.	52
1 PRIEDAS.	FINANSAVIMO ANALIZĖ PAGAL KIEKVIENĄ VIEŠOJO VALDYMO SRIČIAI PRISKIRTĄ VALSTYBĖS FUNKCIJŲ GRUPĘ	54

1 TIKSLŲ IR UŽDAVINIŲ VERTINIMAS

Šiame skyriuje pateikiama analizė pagal šiuos Techninėje specifikacijoje (toliau – TS) suformuluotus ir papildomus (toliau – P) vertinimo klausimus:

TS 9.1.1. Kokie valstybės tikslai yra nustatyti atskirose viešosios politikos srityse? Ar tikslai aktualūs ir atitinka ekonominę–socialinę Lietuvos situaciją ir demografines tendencijas? (1.1., 1.2., 1.3 poskyriai).

TS 9.1.2. Ar nustatyti tikslai valstybės viešosios politikos srityse atitinka ES, EBPO ir kitų tarptautinių organizacijų rekomendacijas, direktyvas bei tarptautinių susitarimų tikslus? (1.3. poskyris).

TS 9.2.2. Kokie turėtų būti viešosios politikos sričių strateginiai tikslai, siekiant tvaraus visuomenės gyvenimo kokybės augimo užtikrinimo vidutiniu ir ilguoju laikotarpiu? (analizė tik viešosios politikos srities lygiu – 1.4 poskyris; išvados šalies mastu bus pateiktos galutinės ataskaitos projekte bendrojoje dalyje).

P1. Kokios yra svarbiausios problemos, kylantys iššūkiai, kuriuos šalis turėtų spręsti ilguoju laikotarpiu atitinkamoje srityje? Kodėl? Problemų analizė turėtų būti pagrįsta statistiniais rodikliais, kiek įmanoma naudojant Lietuva 2030 ir NPP jau nustatytus rodiklius. (1.2 poskyris).

P2. Kokie yra svarbiausi veiksniai (priežastys), kurie sąlygoja nurodytas problemas, iššūkius atitinkamoje srityje? (1.2 poskyris).

P3. Ar ir kiek dabartiniai valstybės tikslai šioje viešosios politikos srityje yra tinkami siekiant išspręsti kylančius iššūkius ir problemas? Kodėl? Jeigu ne, kaip šie tikslai (įskaitant ir NPP nustatytus tikslus) turėtų būti koreguojami siekiant atspindėti siekiamą pokytį? (1.2., 1.3. ir 1.4. poskyriai).

1.1 DABARTINIAI VALSTYBĖS TIKSLAI

2012 m. patvirtintos Lietuvos pažangos strategijos „Lietuva 2030“ srityje „Sumanaus valdymas“ įvardijami ilgalaikiai viešojo valdymo srities (toliau – VPS) tikslai apima strategiškai pajėgios valdžios, atviro ir įgaliojimus suteikiančio valdymo bei visuomenės poreikius atitinkančio valdymo siekius. Strategiją įgyvendinančioje Nacionalinėje 2014–2020 m. pažangos programoje (toliau – NPP) formuluojamas prioritetas „Visuomenės poreikius atitinkantis ir pažangus viešasis valdymas“, kuriam keliamas bendrasis tikslas „siekti visuomenės poreikius atitinkančių ir į šalies pažangą orientuotų viešojo valdymo rezultatų“ bei trys detalesni tikslai:

1. Stiprinti strategines kompetencijas viešojo valdymo institucijose ir gerinti šių institucijų veiklos valdymą;
2. Užtikrinti viešojo valdymo procesų atvirumą ir skatinti visuomenę aktyviai juose dalyvauti;
3. Gerinti paslaugų kokybę ir didinti jų prieinamumą visuomenei.

2017 m. patvirtintame XVII Vyriausybės programos įgyvendinimo plane viešojo sektoriaus efektyvumo ir skaidrumo didinimas numatytas kaip vienas iš prioritetų, kuris įgyvendinamas 5 kryptimis:

1 kryptis. Viešojo sektoriaus efektyvumo didinimas;

2 kryptis. Viešųjų ir administracinių paslaugų modernizavimas ir informacinės visuomenės plėtra;

3 kryptis. Skaidrumo ir atvirumo didinimas, kovos su korupcija stiprinimas;

4 kryptis. Kompetencijos valstybės valdymo srityje kėlimas;

5 kryptis. Vietos savivaldos ir regionų stiprinimas (ši sritis detalčiau nagrinėjama regioninės plėtros VPS).

Be bendrųjų visos šalies strateginius tikslus įtvirtinančių dokumentų, viešojo valdymo tikslai keliami ir sektorinėse vidutinio laikotarpio strategijose.

2012 m. patvirtintoje Viešojo valdymo tobulinimo programoje keliami tikslai, kuriais siekiama užtikrinti viešojo valdymo procesų atvirumą ir skatinti visuomenę aktyviai juose dalyvauti; užtikrinti visuomenės poreikius atitinkančių paslaugų teikimą; stiprinti strateginį mąstymą viešojo valdymo institucijose ir gerinti jų veiklos valdymą.

2015 m. patvirtintoje Nacionalinėje kovos su korupcija programoje 2015–2025 m. vienas iš keliamų tikslų yra siekti didesnio viešojo sektoriaus valdymo efektyvumo, sprendimų ir procedūrų skaidrumo, viešumo ir atskaitingumo visuomenei, didesnio valstybės tarnybos atsparumo korupcijai.

Informacinės visuomenės plėtros 2014–2020 m. programoje „Lietuvos Respublikos skaitmeninė darbotvarkė“ numatytas tikslas kurti saugias, pažangias, gyventojams ir verslui patogias ir jų poreikius atitinkančias viešąsias ir administracines elektronines paslaugas, skatinti jomis naudotis.

Apibendrinant nustatytus tikslus, matyti, kad **viešojo valdymo srityje** siekiama gerinti viešojo valdymo institucijų veiklos valdymą, stiprinti valstybės tarnautojų kompetencijas, didinti viešojo valdymo procesų atvirumą ir visuomenės įtraukimą į viešojo valdymo procesą, gerinti viešųjų paslaugų kokybę ir prieinamumą visuomenei. Vyriausybės ir Nacionalinėje kovos su korupcija programose papildomai keliamas tikslas stiprinti atsparumą korupcijai. Šie tikslai aktualūs ir atitinka ekonominę – socialinę Lietuvos situaciją ir demografines tendencijas. Lietuvos valdžios išlaidos yra santykinai mažos¹, tačiau didelis valstybinio sektoriaus darbuotojų skaičius², neišvengiami demografiniai pokyčiai (pvz., visuomenės senėjimas) ir didėjantys paslaugų teikėjų ir gavėjų lūkesčiai didina spaudimą valstybinio sektoriaus išlaidoms, ir todėl būtina modernizuoti viešojo valdymo sistemą. Efektyvaus ir tikslingo finansinių išlaidų valdymo siekiama viešojo valdymo institucijų veiklos valdymo gerinimu ir strateginių kompetencijų didinimu. Didinant viešojo administravimo efektyvumą ir modernizuojant viešojo administravimo praktikas, prisidedama ir prie šalies ūkio konkurencingumo užtikrinimo. Siekiant spartesnio ilgalaikio ūkio augimo būtina užtikrinti, kad viešasis sektorius būtų orientuotas į kokybiškų paslaugų gyventojams, visuomenei ir verslui teikimą, o ne į formalų nustatytų funkcijų vykdymą³, todėl numatytais tikslais siekiama gerinti paslaugų kokybę ir jų prieinamumą. Siekiant patenkinti visuomenės lūkesčius ir padidinti jos pasitikėjimą institucijomis numatytas tikslas – didinti viešojo valdymo procesų atvirumą ir skatinti visuomenę aktyviai juose dalyvauti.

1.2 SITUACIJOS ANALIZĖ

2015 m. Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (toliau – EBPO) atliktoje viešojo valdymo apžvalgoje⁴ buvo pastebėta, kad Lietuvoje, nors yra įdiegta sudėtinga planavimo ir stebėsenos sistema, **praktikoje tebetruksta į rezultatus orientuoto požiūrio ir sistemiško politikos vertinimo**. Taip pat atkreiptas dėmesys, kad, nors šalis žengė didelį žingsnį link piliečių įtraukimo ir jų dalyvavimo politikos formavime, dar laukia daug darbo, kad jie (įskaitant mažumas) visiškai įsitrauktų į politikos formavimo procesą, kad būtų atkurtas piliečių pasitikėjimas Vyriausybe ir administracinėmis institucijomis bei būtų kovojama su korupcija. Įvertinus tuometinę situaciją EBPO pateikė rekomendacijas.

Atviros valdžios (Vyriausybės) srityje:

- Skatinti informacijos apie veiklos rezultatus panaudojimą;
- Skatinti institucijas įgyvendinti atviros valdžios (Vyriausybės) iniciatyvas, viešinti šių iniciatyvų įgyvendinimo rezultatus, skleisti gerą patirtį.

¹ 2017 m. duomenimis Lietuvos viešosios išlaidos sudarė 33,1 proc. BVP. EBPO šalių kontekste Lietuva yra antra mažiausią BVP dalį skirianti viešosioms išlaidoms (tik Airijoje viešosios išlaidos sudaro mažiau – 26,3 proc. BVP).

² Remiantis valstybės departamento duomenimis, valstybės tarnyboje dirbančių žmonių skaičius mažėja (2014 m. – 54 776, 2015 m. – 54 562, 2016 m. – 55 121, 2017 m. – 54 819, 2018 m. – 53 367), tačiau EBPO šalių kontekste Lietuvos viešojo sektoriaus darbuotojų skaičiaus santykis su visais dirbančiais asmenimis tebėra didelis. Už bendrą EBPO vidurkį Lietuvos viešasis sektorius yra didesnis maždaug 5 proc. Remiantis Eurostat duomenimis, Lietuva yra penktoje vietoje pagal tai, kokia dalis nuo visų darbuotojų šalyje dirba viešajame sektoriuje. Lietuvoje 2016 m. duomenimis 22 proc. darbuotojų dirbo viešajame sektoriuje. Didesnį viešąjį sektorių pagal šį kriterijų turi tik Švedija, Danija, Suomija ir Estija.

³ ESTEP, „2014–2020 m. ES fondų investicijų poveikio Lietuvos ūkiui ir plėtros prioritetų 2021–2027 m. vertinimas“, 2017.

⁴EBPO viešojo valdymo apžvalgos. Lietuva: atviro ir įtraukiančio politikos formavimo skatinimas, EBPO, Geresnė politika geresniam gyvenimui, 2015 m. Oficialus vertimas atliktas UAB „HesiGroup“ Nevyriausybinių organizacijų informacijos ir paramos centro užsakyму.

Visuomenės dalyvavimo viešajame valdyme skatinimo srityje:

- Sukurti institucijų konsultavimosi mechanizmą;
- Didinti informacijos apie Vyriausybės vykdomą veiklą ir visuomenės dalyvavimo viešajame valdyme galimybes ir prieinamumą;
- Didinti nevyriausybinų organizacijų galimybes dalyvauti viešajame valdyme.

Informacinės visuomenės plėtros iniciatyvų įgyvendinimo srityje:

- Stiprinti informacinės visuomenės plėtros iniciatyvų įgyvendinimo koordinavimą, lyderystę ir politinį palaikymą;
- Didinti valstybės informacinių išteklių valdymo efektyvumą;
- Didinti e.paslaugų kokybę, siekiant didesnės jų orientacijos į vartotojų poreikius
- Stiprinti didelės vertės IT projektų rizikos valdymą;
- Plačiau skleisti gerą patirtį ir informaciją apie sėkmingai įgyvendintas informacinės visuomenės plėtros iniciatyvas ir pasiektus rezultatus;
- Išnaudoti IT teikiamus privalumus, mažinant korupciją viešajame sektoriuje;
- Stiprinti kompetencijas, reikalingas informacinės visuomenės plėtros tikslams pasiekti.

Naujausioje viešojo sektoriaus ataskaitoje⁵ pateikti duomenys rodo, kad 2017 m. siekiant optimizuoti viešąjį sektorių, buvo įgyvendinama daug institucinių pokyčių, kurie sąlygojo sektoriuje dirbančių darbuotojų skaičiaus mažėjimą. 2016–2017 m. laikotarpiu viešasis sektorius sumažėjo 113 viešojo sektoriaus organizacijų (iš jų 33 valstybės viešojo sektoriaus, o 80 savivaldybių viešojo sektoriaus organizacijų). Viešojo sektoriaus darbuotojų skaičius sumažėjo 15 886 darbuotojais (4,4 proc.). Kalbant tik apie valstybės viešojo sektoriaus organizacijas, tam tikri instituciniai ar struktūriniai pokyčiai vyko net 20 proc. organizacijų: išregistruoti 33 juridiniai asmenys, 16 valstybės viešojo sektoriaus organizacijų pradėtos ar tęsiamos likvidavimo ir bankroto procedūros, dar 119 valstybės viešojo sektoriaus organizacijų buvo reorganizuojamos. Tokia ženkli sektoriaus optimizacija buvo vykdoma įgyvendinant šias pagrindines viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvas:

- mažinant biudžetinių įstaigų skaičių ir optimizuojant jų veiklą;
- atsižvelgiant į EBPO rekomendacijas mažinamas valstybės įmonių skaičius, jų funkcijas perduodant tinkamesnės jų atlikimui teisinės formos subjektams;
- pertvarkant valstybės viešojo sektoriaus organizacijų administracijų struktūras, tobulinant vidaus administravimo procesus, konsoliduojant ir centralizuojant bendrąsias funkcijas;
- peržiūrit valstybės dalyvavimo viešosiose įstaigose ir valstybės valdomose bendrovėse tikslingumą, atsisakoma dalyvavimo tose organizacijose, kurių veikla su valstybės funkcijomis nėra tiesiogiai susijusi ir kurių savininko ar dalininko teises geriau įgyvendinti galėtų privatūs ar savivaldybių lygmens subjektai, mažinant valstybės valdomų bendrovių dukterinių įmonių skaičių;
- jungimo būdu reorganizuojant teritoriniu principu veikiančias ir atskiro juridinio asmens statusą turinčias viešojo sektoriaus organizacijas;
- vykdant ypač mažų biudžetinių įstaigų pertvarką, jungiant tokias įstaigas tarpusavyje, likviduojant tokias įstaigas ir perduodant jų funkcijas kitoms organizacijoms;
- optimizuojant funkcijų atlikimą pačiose viešojo sektoriaus organizacijose, konsoliduojant panašių (giminingų) funkcijų atlikimą ir kt.

Ataskaitoje siūloma daugiau dėmesio skirti viešojo sektoriaus įstaigų statuso ir funkcijų gryninimui, sektoriuje dirbančių asmenų atrankos, veiklos bei apmokėjimo reglamentavimo tobulinimui. Nepaisant to, kad 2018 m. birželio 29 d. buvo priimta nauja Valstybės tarnybos įstatymo redakcija, tačiau pastebėta, kad kai kurie klausimai reglamentuojami nepakankamai. Patvirtintoje įstatymo redakcijoje labiausiai koncentruojamasi į darbuotojų veiklos reguliavimą, per mažai dėmesio skiriamas aiškiam ir tinkamam jų kompetencijų modelio sukūrimui; taip pat nepagrįstai mažai dėmesio skiriama vadovams – vadovavimo kompetencijų trūkumas ir lemia pagrindines efektyvaus veikimo problemas. Be šių dviejų krypčių, tai pat siūloma daugiau dėmesio skirti sektoriaus teikiamų paslaugų ir vykdomų funkcijų peržiūrai, siekiant atsisakyti sektoriui nebūdingų ar nebūtinų veiklų atlikimo, mažinant

⁵ VRM, 2017 m. Viešojo sektoriaus ataskaita.

valstybės kišimasi į savireguliaciniais mechanizmais susitvarkančias veiklas ar atsisakant paslaugų, kurias galėtų sėkmingai teikti ir privatūs subjektai, teikimo.

Dabartinė viešojo valdymo situacija išsamiai įvertinta 2018 m. Europos semestro ataskaitoje⁶. Komisija pažymi, kad tarptautiniai reitingai, pavyzdžiui, darnaus valdymo rodikliai (angl. *Sustainable Governance Indicators*) arba Pasaulio banko pasauliniai valdymo rodikliai (angl. *Worldwide Governance Indicators*) patvirtina bendrai gerus Lietuvos rezultatus, tačiau kartu rodo tam tikrus iššūkius, susijusius su reglamentavimo kokybe ir korupcijos kontrole. Iššūkiai apima **reguliavimo poveikio vertinimų kokybės gerinimą, veiksmingo politikos įgyvendinimo koordinavimo užtikrinimą ir kovos su korupcija įstatymų vykdymo užtikrinimą**. Komisija atkreipia dėmesį, kad nors imtasi priemonių korupcijos prevencijos sistemai pagerinti, tačiau vis dar kyla sunkumų jas įgyvendinant. 2017 m. rugsėjo mėn. įsigaliojo naujas lobistinės veiklos įstatymas, tačiau jį gyvendinti nebus lengva, nes jame taikoma gana plati lobistinės veiklos apibrėžtis ir yra nemažų spragų, leidžiančių išvengti registravimosi. Taip pat vis dar nepavyksta užtikrinti efektyvios viešųjų ir privačių interesų derinimo kontrolės.

Europos Semestro ataskaitoje teigiama, kad viešojo valdymo kokybė gali paskatinti investicijų augimą. Tam reikalinga ne tik sumažinti korupciją, bet ir gerinti viešųjų investicijų strateginį planavimą bei efektyvumą, padidinti viešųjų pirkimų skaidrumą bei konkurenciją. Ataskaitoje minimi 2016 m. Valstybės kontrolės atlikti auditai strateginio planavimo ir biudžeto valdymo klausimais. 2017 m. Valstybės kontrolė nustatė, kad pažangos šioje srityje dar nebuvo. Tačiau 2018 m. jau vykdomas projektas, skirtas strateginio planavimo ir biudžeto valdymo tobulinimui. Kaip pastebi Komisija, **viešųjų pirkimų efektyvumas didėja, nors tebėra tam tikrų iššūkių**: „viešųjų pirkimų sistemos veikimas palaipsniui gerėja, ypač centriniu lygmeniu. Su pirkimų jungimu susijusi veikla, taip pat rizikos vertinimai ir problemų nustatymo mechanizmas yra perspektyvūs ir padės panaikinti viešųjų pirkimų profesionalumo didinimo trūkumus.“⁷ 2017 m. 21 proc. ES oficialiajame leidinyje paskelbtų viešųjų pirkimų procedūrų buvo tik vienas konkurso dalyvis.⁸ Atsižvelgiant į tai, EK rekomenduoja dar labiau stiprinti viešųjų pirkimų organizatorių profesinius gebėjimus. Ataskaitoje buvo pastebėta, kad vietos lygmeniu rūpesčių vis dar kyla dėl tinkamo pirkimų planavimo, skaidrumo ir vidaus pirkimų. Kai kuriose savivaldybėse dar daug pirkimų, kuriuose dalyvauja vienas tiekėjas. Neseniai vidaus pirkimai uždrausti valstybės valdomose įmonėse, tačiau ne savivaldybių valdomose įmonėse. Tai lemia didelę interesų konflikto riziką ir gali neigiamai paveikti kainas.

2017 m. EK atliktoje Viešojo administravimo pagrindinių bruožų ir veikimo palyginamoje ES28 šalių analizėje⁹ apžvelgiamos ES šalių viešosios institucijos penkiais aspektais: skaidrumo ir atskaitomybės, organizavimo, politikos formavimo, žmoniškųjų išteklių valdymo ir paslaugų teikimo. ES šalys narės lyginamos pagal viešojo administravimo struktūrą ir apimtį, viešosios tarnybos sistemas, politinį kontekstą, vertinami gebėjimai ir vykdomos reformos. Lietuvos viešojo administravimo gebėjimai ir veikla šioje studijoje įvertinta vidutiniškai (14 vietoje iš 28). Kitų šalių kontekste pagal daugelį atskirų indeksų Lietuva užėmė 14 arba aukštesnę poziciją, tačiau Lietuvai dar reikia pažangos **skaidrumo ir atskaitomybės srityje**. Nepaisant to, kad nuo 2010 m. Korupcijos suvokimo indekso įvertis pagerėjo, tačiau Lietuva užima 16 vietą tarp ES šalių narių. Pagal pasitikėjimo valdžia rodiklį, Lietuva užima tik 20, pagal viešojo sektoriaus veiklos vertinimą (šis rodiklis yra sudedamoji konkurencingumo indekso dalis) Lietuva užima 18 poziciją tarp ES narių¹⁰.

⁶ 2018 kovo 7 d. Komisijos tarnybų darbinis dokumentas SWD(2018) 213 „Šalies ataskaita. Lietuva 2018“.

⁷ Ten pat.

⁸ Ten pat.

⁹ European Commission, „A Comparative Overview of Public Administration Characteristics and Performance in EU28“, 2017.

¹⁰ Reikia pastebėti, kad tiek korupcijos suvokimas, tiek pasitikėjimas didžia dalimi yra visuomenės nuostatų, o ne valdžios problema.

2014 m. atliktame ES struktūrinės paramos rezultatyvumo ir poveikio viešojo valdymo tobulinimui vertinime¹¹ pastebėta, kad daugiausia dėmesio ir finansinės paramos 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu teko el. valdžios skatinimui, viešųjų paslaugų kokybės ir prieinamumo didinimui, žmogiškųjų išteklių modernizavimui ir į rezultatus orientuoto valdymo skatinimui, o mažiausiai – institucinės sandaros tobulinimui.¹²

Vertinime konstatuojama, kad ES struktūrinių fondų poveikis viešajam valdymui žmogiškųjų išteklių srityje yra santykinai didelis. Pirma, buvo pakankamai palankių prielaidų poveikiui pasireikšti. Palankios buvo tokios prielaidos kaip modernių žmogiškųjų išteklių valdymo priemonių patvirtinimas teisės aktais ir sisteminių intervencijų ryšys su organizaciniais pokyčiais, gera paslaugų tiekėjų kokybė ir modernių žmogiškųjų išteklių priemonių taikymas institucijose. Nepalankias prielaidas žmogiškųjų išteklių valdymo modernizavimo poveikiui pasireikšti sudarė **nepakankama projektų vykdytojų organizacinė branda, nepakankamos sąsajos su strateginiais pokyčiais organizacijoje**, taip pat **nepakankamai gerai nustatyti darbuotojų mokymosi poreikiai, nepakankamos galimybės darbe panaudoti įgytas žinias, darbuotojų kaita**. Antra, sukurti produktai ir rezultatai buvo dažniausiai tinkami viešojo valdymo žmogiškųjų išteklių tikslams pasiekti. Didžiausias poveikis buvo valstybės tarnautojų atrankos ir personalo valdymo bei valstybės tarnybos valdymo informacinių sistemų srityse. Poveikis etinių normų taikymui valstybės tarnyboje buvo ribotas. Sukurti produktai ir rezultatai prisidėjo tik prie valstybės tarnautojų žinių apie profesinę etiką ir korupcijos prevenciją tobulinimo, tačiau **nebuvo investuojama į atskaitingumą, skaidrumo** ir kitų procedūrų bei sąlygų, skatinančių etinių normų taikymą, **tobulinimą**, o tai galėjo užtikrinti ilgalaikį poveikį šioje srityje.

ES struktūrinių fondų poveikis viešajam valdymui elektroninės valdžios skatinimo srityje negalėjo būti didelis, nes nebuvo patenkintos trys reikalingos sisteminio lygmens prielaidos. **Nebuvo aiškios valstybės informacinių išteklių optimizavimo ir konsolidavimo vizijos, nebuvo užtikrintas valstybės ir savivaldybių institucijų bei įstaigų bendradarbiavimas** kuriant centralizuotas ir sąveikas el. viešąsias paslaugas, **trūko sprendimų diegimo koordinavimo ir derinimo** bei projektų vykdytojų **organizacinės brandos**.

Poveikis veiklos valdymo srityje yra santykinai didelis. Pirma, buvo įgyvendintos pagrindinės prielaidos, apimančios palaikymą organizacijų ir politiniu lygmeniu, lyderystę ir metodinę pagalbą, projektų vykdytojų organizacinę brandą, administracinius gebėjimus ir tarnautojų analitinius gebėjimus, tačiau **projektų vykdytojų organizacinė branda** ar **tarnautojų analitiniai gebėjimai** kėlė iššūkių. Antra, veiklos valdymo tobulinimo srityje sukurti produktai ir rezultatai prie numatytų viešojo valdymo tobulinimo srities tikslų ir uždavinių labiau prisidėjo kiekybiškai negu kokybiškai. Nepaisant didesnio vidaus administravimo procesų elektronizavimo ir parengto didesnio strateginio planavimo dokumentų skaičiaus, sukurtos priemonės nebuvo tinkamai išnaudotos dėl vadovybės ir darbuotojų motyvacijos, **lyderystės trūkumo** bei nepakankamų pokyčių valdymo kompetencijų, **analitinių gebėjimų** ir organizacinės brandos.

Sisteminių viešosios politikos reformų srities projektų poveikis tebėra sektorinis ir ribotas. Pirma, pasireiškė nepakankamai teigiamų prielaidų. Pagrindinės sisteminių viešosios politikos reformų iniciatyvų įgyvendinimo sėkmės prielaidos apėmė tokius aspektus kaip lyderystė, stiprios projektų ir pokyčių valdymo kompetencijos, politinis palaikymas. 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu jos nebuvo užtikrintos, todėl šios srities **projektai įgyvendinti fragmentuoti, priemonių intervencijų logika turėjo spragų**, o pasiekti rezultatai labai menkai gali būti siejami su sisteminių viešosios politikos reformų inicijavimu ir (ar) įgyvendinimu. Antra, dėl netinkamos priemonių intervencijų logikos ir gana didelės projektų fragmentacijos 2007–2013 m. laikotarpiu buvo įgyvendinami sektoriai, o ne sisteminiai projektai.

¹¹ UAB PPMI Group, „ES struktūrinės paramos rezultatyvumo ir poveikio viešojo valdymo tobulinimui vertinimas veiksmų programų prioritetų įgyvendinimo priemonių / projektų lygiu.“ Galutinė vertinimo ataskaita, 2014.

¹² Vertinimo metu 2007–2013 m. viešojo valdymo tobulinimo priemonės (vertinimo objektas) buvo sugrupuotos į penkias temines sritis: (1) žmogiškųjų išteklių valdymo modernizavimas, (2) veiklos valdymas, (3) sisteminės viešosios politikos reformos, (4) elektroninės valdžios priemonės, (5) bendradarbiavimas.

Vertinimo metu dar buvo per anksti įvertinti ES struktūrinių fondų poveikį viešajam valdymui institucinio bendradarbiavimo ir partnerystės skatinimo srityje, nes projektai dar buvo įgyvendami, tačiau bendradarbiavimo priemonių įgyvendinimo sėkmę turėtų užtikrinti trys prielaidos – bendradarbiavimo iniciatyvų koordinavimas; politikų ir įgyvendinančiųjų įstaigų supratimas, kad bendradarbiavimas yra reikalingas, taip pat susijusių iniciatyvų palaikymo užtikrinimas; suinteresuotosioms šalims priimtinių dalyvavimo būdų užtikrinimas. Tačiau pirmoji prielaida nebuvo patenkinta, nes iniciatyvų įgyvendinimas yra itin fragmentiškas, o antroji ir trečioji prielaidos buvo patenkintos tik iš dalies.

Apibendrinant, vertinimas parodė, kad viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvoms trūksta politinio ir administracinio palaikymo bei brandos.

Rengiant 2014–2020 m. ES fondų investicijų veiksmų programą (toliau – VP) atlikta viešojo valdymo iššūkių ir poreikių analizė¹³ parodė, kad nors Lietuvos valdžios išlaidos yra santykinai mažos ir valdomos, tačiau didelis valstybinio sektoriaus darbuotojų skaičius, neišvengiami demografiniai pokyčiai kaip visuomenės senėjimas ir didėjantys paslaugų gavėjų lūkesčiai kelia iššūkį valstybinio sektoriaus išlaidų poreikiui, ir todėl **būtina modernizuoti viešojo valdymo sistemą**. Taip pat būtinas efektyvus ir tikslingas finansinių išlaidų valdymas, kurio pasiekti leistų **įrodymais grįstas sprendimų priėmimas**, kuris Lietuvos viešajame sektoriuje išlieka nepakankamas, nepaisant įrodymais pagrįsto valdymo priemonių diegimo. Didinant viešojo administravimo efektyvumą ir modernizuojant viešojo administravimo praktikas prisidedama ir prie šalies ūkio konkurencingumo užtikrinimo. Ūkio konkurencingumui didinti taip pat labai svarbus verslo aplinkos gerinimas, todėl Lietuvai būtina sumažinti įmonių administracinę naštą, sukurti palankias sąlygas verslo plėtrai.

Siekiant spartesnio ilgalaikio ūkio augimo būtina užtikrinti, kad viešasis sektorius būtų orientuotas į kokybiškų paslaugų gyventojams, visuomenei ir verslui teikimą, o ne į formalų nustatytų funkcijų vykdymą.¹⁴ Ankstesniu 2007–2013 m. finansiniu laikotarpiu Lietuvoje nemaža dalis investicijų buvo skirta paslaugų prieinamumui ir socialinei infrastruktūrai gerinti, tačiau pastebima problema, kad **vien atnaujinta infrastruktūra neatneša reikiamo efekto – būtina gerinti paslaugų kokybę ir paslaugų teikimo procesą**.¹⁵ Viešajame administravime reikia didinti orientaciją į klientą, teikti paslaugas atitinkančias visuomenės ir verslo poreikius.

Be viso to, dar vienas svarbus aspektas yra **valstybės tarnybos efektyvumas**. Vertinime teigiama, kad valstybės tarnyboje turi būti įdiegta skaidri darbuotojų atrankos, jų darbo vertinimo ir atleidimo iš pareigų sistema. Taip pat daugiau dėmesio turi būti skiriama valstybės tarnybos darbuotojų vadybinių ir analitinių gebėjimų tobulinimui.

2014–2020 m. finansiniu laikotarpiu viešojo valdymo srityje daugelis pokyčių įgyvendinami ES SF lėšomis, vykdant projektus pagal VP 10 prioritetą. Atliekant 2014–2020 m. Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos tarpinį vertinimą,¹⁶ buvo pastebėta, kad vertinant pagal produkto stebėsenos rodiklius pasiekta maža pažanga. Tam tikra produkto rodiklių pažanga stebima tik pagal keturis produkto rodiklius¹⁷. Atitinkamai nėra pažangos ir pagal rezultato rodiklius. Dėl ribotos pažangos dalis lėšų iš šio prioriteto buvo perkelta kitoms sritims.

¹³ VPVI „Lietuvos 2014-2020 m. Europos Sąjungos struktūrinių fondų investicijų veiksmų programos išankstinis vertinimas“, 2014, 1 priedas.

¹⁴ ESTEP. 2014–2020 m. ES fondų investicijų poveikio Lietuvos ūkiui ir plėtros prioritetų 2021–2027 m. vertinimas, 2017 m.

¹⁵ VPVI, PPMI group, „Lietuvos 2014-2020 m. Europos Sąjungos struktūrinių fondų investicijų veiksmų programos išankstinis vertinimas“, 2014, 1 priedas.

¹⁶ UAB „ESTEP Vilnius“ ir „Visionary Analytics“, „2014–2020 m. Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos tarpinis vertinimas.“ Veiksmų programos pažangos vertinimo tarpinė ataskaita, 2018.

¹⁷ Nedidelė pažanga fiksuojama pagal rodiklius: P.S.411, kuris susijęs su viešojo valdymo institucijų darbuotojais, kurie dalyvavo pagal veiksmų programą ESF lėšomis vykdytose veiklose, skirtose stiprinti įrodymais grįsto valdymo priemonių taikymui ar institucijų veiklos valdymo tobulinimui reikalingas kompetencijas; P.S.414, kuris susijęs su gyventojais, kurie dalyvavo pagal veiksmų programą ESF lėšomis vykdytose veiklose, skirtose informuoti visuomenę apie viešojo valdymo

2018 m. skaitmeninės ekonomikos ir visuomenės indekso (DESI) ataskaitoje¹⁸ buvo įvertinta ir šalies pažanga teikiant skaitmenines viešąsias paslaugas. Buvo pastebėta, kad elektroninių viešųjų paslaugų srityje Lietuva ir toliau daro didelę pažangą – palyginti su praėjusiais metais, rezultatai šioje srityje pagerėjo 7 proc., o geresnių rezultatų pasiekta visais aspektais. Lietuva yra parengusi veiksmingas skaitmeninių paslaugų permainų skatinimo priemones, tačiau šaliai vis dar **trūksta strateginės vizijos, kaip šios atskiros, daugiausia nekoordinuojamos priemonės galėtų būti taikomos kartu**, siekiant sukurti modernų, atvirą, sparčiai veikiančią ir duomenimis grindžiamą viešąjį sektorių. Taigi, siekiant gerinti viešojo sektoriaus institucijų veiksmingumą ir kurti pažangesnes ir visiškai sąveikas paslaugas, būtina stiprinti šių institucijų tarpusavio koordinavimą.

1 lentelė. lentelėje detalizuojamos šiuo metu skirtingose viešojo valdymo srityse vykdomos intervencijos.

1 lentelė. Viešojo valdymo intervencijų rinkinys

Vykdomos intervencijos	Tipas
Viešojo sektoriaus sistema	
Viešojo sektoriaus optimizavimas: - Institucijų funkcijų peržiūra; - Institucijų reorganizavimas/ pertvarkymas; - Institucijų likvidavimas/ privatizavimas; - Vykdomos bankroto procedūros; - Mažinamas viešojo sektoriaus darbuotojų skaičius.	Reguliavimas
Valstybės tarnyba	
Valstybės tarnybos modernizavimas: - Atrankos į valstybės tarnybą sistemos tobulinimas; - Valstybės tarnybos patrauklumo didinimas; - Valstybės tarnautojų atskaitomybės didinimas	Reguliavimas, Viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, finansuojamos ES (ESF).
Žmogiškieji resursai	
Bendrųjų funkcijų konsolidavimas (centralizuotas personalo administravimas)	Viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, finansuojamos ES (ESF).
Institucinių gebėjimų stiprinimas	Viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, finansuojamos ES (ESF).
Veiklos valdymas	
Veiklos valdymo gerinimas: - LEAN ir kt. priemonių diegimas; - Valstybės informacinių išteklių ir infrastruktūros konsolidavimas.	Viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, finansuojamos ES (ESF).
Sprendimų priėmimas, koordinavimas ir įgyvendinimas	
Įrodymais grįsto valdymo priemonių diegimas: - Įrodymais grįsto kompetencijų centro įkūrimas; - Analizės ir stebėsenos sistemų kūrimas ir tobulinimas.	Viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, finansuojamos ES (ESF).
Viešosios politikos pokyčių koordinavimo sistemos kūrimas	Viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, finansuojamos ES (ESF).
Skaidrumas ir atskaitomybė	
Viešojo sektoriaus duomenų atvėrimas	Viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, finansuojamos ES (ESF).
Atviros Vyriausybės iniciatyvos	Viešojo valdymo tobulinimo

procesus ar skatinti juose dalyvauti; P.S.415, kuris susijęs su viešojo valdymo institucijomis, pagal veiksmų programą ESF lėšomis įgyvendinusios paslaugų ir (ar) aptarnavimo kokybei gerinti skirtas priemones; P.S.416, kuris susijęs su viešojo valdymo institucijų darbuotojai, kurie dalyvavo pagal veiksmų programą ESF lėšomis vykdytose veiklose, skirtose stiprinti teikiamų paslaugų ir (ar) aptarnavimo kokybės gerinimui reikalingas kompetencijas.

¹⁸ 2018 m. skaitmeninės ekonomikos ir visuomenės indeksas (DESI). Šalies ataskaita. Lietuva. http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2018-20/lt-desi_2018-country-profile-lang_4AA80A21-0C1D-11AA-64D2CE84D72961F4_52356.pdf

	iniciatyvos, finansuojamos ES (ESF).
Korupcijos prevencijos sistemos viešajame valdyje tobulinimas: - Reikalavimas, kad valstybės tarnautojai ar jiems prilygstantys asmenys apie jiems žinomas korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas privalo pranešti Specialiųjų tyrimų tarnybai (STT). - Viešųjų pirkimų efektyvumo didinimas; - Viešojo sektoriaus įstaigų darbuotojų kvalifikacijos tobulinimas korupcijos prevencijos srityje; - Visuomenės nepakantumą korupcijai didinančių ir pilietinį aktyvumą kovoje su korupcija skatinančių priemonių įgyvendinimas	Reguliavimas Viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, finansuojamos ES (ESF).
Visuomenės dalyvavimas viešojo valdymo procesuose	
Vykdomos viešosios konsultacijos	Viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, įgyvendinamos per Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 m. programą
Gyventojų informavimas ir švietimas, siekiant paskatinti juos aktyviau dalyvauti viešojo valdymo procesuose	Viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, finansuojamos ES (ESF).
Skaitmenizacija ir paslaugų teikimas	
Viešųjų ir administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės informacinės sistemos (PASIS) funkcionalumo tobulinimas	Reguliavimas
Viešųjų ir administracinių paslaugų peržiūra ir paslaugų modernizavimo (optimizavimo) pasiūlymai	Viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, įgyvendinamos per Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 m. programą
Paslaugų standartų nustatymas. VRM išleistos rekomendacijos (metodinis dokumentas).	Viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, įgyvendinamos per Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 m. programą
Paslaugų ir asmenų aptarnavimo kokybės gerinimas	Viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, finansuojamos ES (ESF).
Kuriamos ir modernizuojamos elektroninės paslaugos	Viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, finansuojamos ES (ERPF).

Aukščiau analizuoti vertinimai rodo, kad nepaisant vykdomų intervencijų, visose pagrindinėse viešojo valdymo srityse ne visais atvejais vykdomos intervencijos yra tinkamos esamoms problemoms spręsti. Tai įrodo ir naujausi tyrimai, kuriais remiantis sekančiuose skyreliuose analizuojama esama situacija, apibūdinamos pagrindinės problemos.

Vidutiniška ir nevienoda valdymo kokybė ir efektyvumas

Remiantis Pasaulio banko sudaromu valdymo efektyvumo indeksu¹⁹, galima matyti, kad Lietuvoje valdymo efektyvumas didėja, o lyginant su kitomis ES valstybėmis narėmis, Lietuva 2017 m. duomenimis yra 18 vietoje, kai 2013 m. buvo 20. Pagal indekso įverčius, galima matyti, kad iki 2015 m. Lietuvos įvertis gerėjo, tačiau nuo 2016 m. pradėjo blogėti. Šis indeksas atspindi suvokimą apie viešųjų paslaugų kokybę, valstybės tarnybos kokybę ir viešojo valdymo atsparumo politiniam spaudimui laipsnį, politikos formulavimo ir įgyvendinimo kokybę bei valdžios patikimumą įgyvendinant tas politikas.²⁰ Tai reiškia, kad viešojo sektoriaus, namų ūkių, nevyriausybinių organizacijų atstovai 2017 m. pagal šiuos kriterijus viešąjį valdymą įvertino prasčiau, o tai savo ruožtu indikuoja, kad vykdomos viešojo tobulinimo priemonės nėra pakankamai efektyvios. Pagal reglamentavimo kokybės indeksą²¹,

¹⁹https://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb_government_effectiveness/

²⁰ Valdymo efektyvumo, reguliavimo kokybės ir korupcijos kontrolės indeksai sudaromi agreguojant duomenis iš 32 šaltinių, kuriuose atsispindi privataus ir viešojo sektoriaus, namų ūkių, nevyriausybinių organizacijų viešojo valdymo vertinimas pagal konkrečias sritis.

²¹https://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb_regulatory_quality/

2017 m. duomenimis Lietuva tarp ES narių užima 15 vietą, kai 2013 m. užėmė 14. Didžiausias indekso įvertis (1,28 ir 12 vieta) buvo pasiektas 2015 m., 2016 m. jis buvo sumažėjęs, o 2017 m. nežymiai padidėjo. Reglamentavimo kokybė atspindi suvokimą apie valdžios (vyriausybės) gebėjimą formuluoti ir įgyvendinti patikimą politiką ir reguliacinius mechanizmus, kurie skatina privataus sektoriaus vystymąsi, todėl esminė priežastis, kuri trukdo Lietuvai dar labiau pagerinti reglamentavimo kokybę, yra didelė administracinė ir (ar) kita reguliavimo našta verslui ir gyventojams.

2 lentelė. Pasauliniai valdymo rodikliai

Rodiklis	Metai	Įvertis (nuo -2,5 iki +2,5)
Valdymo efektyvumas	2012	0,83
	2013	0,83
	2014	0,98
	2015	1,19
	2016	1,08
	2017	0,98
Reguliavimo kokybė	2012	1,12
	2013	1,15
	2014	1,19
	2015	1,28
	2016	1,14
	2017	1,16
Korupcijos kontrolė	2012	0,39
	2013	0,43
	2014	0,56
	2015	0,62
	2016	0,71
	2017	0,55

Šaltinis: Pasaulio bankas <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports>

Vyriausybė siekdama spręsti strateginių pokyčių įgyvendinimo problemas (aiškių atsakomybių pasiskirstymo, tikslaus planavimo ir sisteminio rizikų valdymo) ėmėsi projektinio valdymo principų įgyvendinimo viešajame sektoriuje iniciatyvos. 2017 m. rugsėjo mėn. buvo patvirtintas strateginių projektų portfelis ir kiekvienam projektui įgyvendinti paskirtas atsakingas asmuo. Kartu vykdoma ir intensyvi projektų įgyvendinimo stebėseną. Strateginių projektų portfelio komisija kiekvieną mėnesį renka ir vertina už projektą atsakingo asmens pateiktus strateginių projektų įgyvendinimo rezultatus, sprendžia iškilusius sunkumus, vertina ir šalina bendrąsias strateginių projektų įgyvendinimo rizikas.

Per didelis mažai finansuojamas viešasis sektorius. EBPO pateikiami viešojo sektoriaus dydžio ir jo kitimo nuo 2007 m. tarp skirtingų valstybių duomenys rodo, kad viešojo sektoriaus dydis – visų dirbančių šalies gyventojų procentinė dalis, dirbanti viešajame sektoriuje, Lietuvoje yra neproporcingai didelė ir nuo 2007 m. mažėjo labai nežymiai. Už bendrą EBPO vidurkį Lietuvos viešasis sektorius yra didesnis maždaug 5 proc.²² Remiantis Eurostat duomenimis, Lietuva yra penktoje vietoje pagal tai, kokia dalis nuo visų darbuotojų šalyje dirba viešajame sektoriuje. Lietuvoje 2016 m. duomenimis 22 proc. darbuotojų dirbo viešajame sektoriuje. Didesnį viešąjį sektorių pagal šį kriterijų turi tik Švedija, Danija, Suomija ir Estija.²³

Siekiant optimizuoti viešąjį sektorių, 2018 m. gegužės mėn. buvo patvirtintos Viešojo sektoriaus įstaigų sistemos tobulinimo gairės²⁴, nustatančios pagrindines kryptis, kuriomis remiantis bus tobulinama viešojo sektoriaus įstaigų sistema, gerinamas šių įstaigų valdymas ir gryninama kompetencija. Kartu su gairėmis patvirtintas ir jų įgyvendinimo planas, kuriame numatoma visų teisinių formų subjektų peržiūra ir jų atitikties Viešojo sektoriaus įstaigų sistemos tobulinimo gairių nuostatomis įvertinimas.

²² 2016 m. viešojo sektoriaus ataskaita.

²³ Eurostat, „The European economy since the start of the millennium“. A statistical portrait, 2018 edition.

²⁴ Gairės patvirtintos 2018 m. gegužės 16 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 495.

Anksčiau aptartos 2017 m. Viešojo sektoriaus ataskaitos duomenys rodo, kad viešasis sektorius kasmet palaipsniui vis mažėja, tačiau būtina atkreipti dėmesį, kad optimizavimas valstybės viešajame sektoriuje vyksta intensyviau lyginant su savivaldybių viešuoju sektoriumi. Valstybės viešajame sektoriuje organizacijų sumažėjo 3,8 proc., darbuotojų skaičius 7,5 proc., o savivaldybių atitinkamai 2,4 proc. ir 1,4 proc.

Detaliau analizuojant duomenis apie savivaldybių administracijų darbuotojų skaičių, galima matyti, kad gyventojų skaičius šalyje mažėja, tačiau pareigybių skaičius savivaldybių administracijose didėja (žr.3 lentelė.). Vertinant pagal vienam sąlyginiam savivaldybės administracijos darbuotojui tenkančių aptarnauto gyventojų skaičiaus rodiklį, galima matyti, kad jis taip pat mažėja. 2017 m. vienas sąlyginis savivaldybės administracijos darbuotojas aptarnavo 218 gyventojų (2016 m. teko aptarnauti 225 gyventojus).

3 lentelė. Savivaldybių administracijos pareigybių ir gyventojų skaičiaus pokytis

	2016 metai	2017 metai	Pokytis sk.	Pokytis proc.
Gyventojų skaičius	3 135 443	3 078 226	-57 215	-1,86
Pareigybių skaičius savivaldybių administracijose	13 943,4	14 121,81	178,41	1,26

Šaltinis: 2017 m. Viešojo sektoriaus ataskaita

Vertinant pagal patvirtintų ir neužimtų pareigybių dalį savivaldybių administracijose, 2017 m. savivaldybių administracijose buvo patvirtinta 14 121 pareigybė, iš kurios 927 pareigybės buvo neužimtos, o tai sudaro 6,6 proc. visų patvirtintų pareigybių. Tai rodo, kad savivaldybių administracijose neefektyviai planuojamas savivaldybės administracijos darbuotojų poreikis ir tokiu būdu neužtikrinamas racionalus savivaldybės lėšų valdymas.

Savivaldybėse vis dar nepasiektas Vidaus reikalų ministerijos (toliau –VRM) iškeltas tikslas atsisakyti perteklinių valdymo grandžių ir mažinti vadovaujančiųjų pareigybių skaičių siekiant, kad vienai vadovaujančiai pareigybei tektų ne mažiau kaip 5 nevadovaujančios (t. y. santykis tarp savivaldybės administracijos nevadovaujančiųjų pareigybių ir vadovaujančiųjų pareigybių būtų ne mažesnis kaip 5). 2017 m. savivaldybių administracijose buvo 2 549 vadovaujančiųjų pareigybių ir 11 572 nevadovaujančios pareigybės, o santykio tarp nevadovaujančiųjų ir vadovaujančiųjų pareigybių šalies vidurkis – 4,54. Būtina atsižvelgti, kad kai kuriose savivaldybėse šis santykis viršija 5, tačiau nemažoje dalyje santykis dar nesiekia 5, o kai kuriose ir 3.

2017 m. Valstybės kontrolė atliko auditą „Žmogiškųjų išteklių valdymas viešojo administravimo institucijose“²⁵ (auditas apėmė trijų ministerijų valdymo sritis) ir nustatė, kad esama žmogiškųjų išteklių valdymo sistema viešajame sektoriuje nėra pakankamas įrankis įstaigų veiklos tikslams pasiekti efektyviausiu būdu, neskatina skaidrios darbuotojų atrankos ir efektyvaus valstybės biudžeto lėšų naudojimo. Esamas ministerijų ir joms pavaldžių įstaigų pareigybių skaičius nepagrįstas realiu (faktiniu) poreikio skaičiavimu (nenustatytas optimalus viešojo sektoriaus darbuotojų skaičius), tinkamai neperžiūrėtos ministerijų ir joms pavaldžių įstaigų vykdomos funkcijos ir jų apimtys, neidentifikuoti veiksniai turintys įtakos įstaigų veiklos apimčiai. Viešojo administravimo institucijos yra skirtingų teisinių formų juridiniai asmenys ir jų viešąjį administravimą vykdančiams darbuotojams nustatyti skirtingi priėmimo, veiklos ir atsakomybės reikalavimai. Vidaus administravimo veikla priskirta viešojo administravimo veiklai, kurią vykdo valstybės tarnautojai. Todėl analizuotose įstaigose aptarnavimo funkcijas daugiausia (56 proc.) atlieka valstybės tarnautojai, kuriems taikomi aukštesni reikalavimai, nei reikia pagal jų atliekamo darbo pobūdį, ir mokamas vidutiniškai 35 proc. didesnis darbo užmokestis, o pagrindinę veiklą vykdo darbuotojai, kuriems taikomi žemesni priėmimo, kvalifikacijos, lojalumo ir atsakomybės reikalavimai, nei taikomi valstybės tarnautojams. Aptarnavimą vykdančių bendrosios veiklos pareigybių nepriskyrus valstybės tarnautojams,

²⁵ 2017 m. vasario 13 d. Valstybės kontrolės audito ataskaita Nr. VA-P-10-1-1 audita „Žmogiškųjų išteklių valdymas viešojo administravimo institucijose“.

sutaupyti išteklius būtų galima panaudoti ministerijų ir joms pavaldžių įstaigų veiklos kokybei gerinti: pritraukti aukštesnės kvalifikacijos darbuotojus, kelti esamų kvalifikaciją ir tobulinti visuomenei teikiamų paslaugų kokybę.

2018 m. birželio pabaigoje buvo priimtas naujas Valstybės tarnybos įstatymas.²⁶ Naujoji įstatymo redakcija apima pokyčius svarbiausiose valstybės tarnybos reglamentavimo srityse. Joje išgryninama valstybės tarnybos sąvoka aiškiai apibrėžiant, kad valstybės tarnyba yra skirta viešojo administravimo funkcijoms vykdyti bei padėti valstybės ar vietos valdžios įstaigoms įgyvendinti jiems priskirtas funkcijas. Valstybės tarnautojams nepriskiriami asmenys, atliekantys ūkinio ar techninio pobūdžio funkcijas. Keičiama valstybės tarnautojų atranka. Buvusią iš dalies centralizuotą atrankos sistemą pakeis centralizuotos atrankos, kurias vykdys Valstybės tarnybos departamentas (toliau – VTD). Darbo užmokesčio sistema tampa lankstesnė – darbo užmokestis buvo griežtai reglamentuotas įstatymo, o dabar nustatant valstybės tarnautojo darbo užmokesčio dydį didesnę galią turės įstaigų vadovai. Keičiama ir skatinimo sistema – nustatoma daugiau galimybių paskatinti ne tik padėka, vardine dovana ar vienkartinė pinigine išmoka Vyriausybės nustatyta tvarka, bet ir nustatyta pinigine išmoka, papildomomis poilsio dienomis ar kvalifikacijos tobulinimo finansavimu. Be šių pokyčių numatomi ir kiti įvairūs pakeitimai.²⁷

Nepatrauklus/nekonkurencingas atlyginimas. VRM užsakymu atliktos reprezentatyvios valstybės tarnautojų apklausos rezultatai rodo, kad 51 proc. valstybės tarnautojų yra nepatenkinti savo darbo užmokesčiu. 64 proc. nurodė, kad juos labiausiai motyvuotų didesnis darbo užmokestis, 45 proc., kad tinkamas darbo organizavimas ir darbo krūvio paskirstymas (šis aspektas stipriai susijęs su vadovų grandies kompetencijų trūkumu). Apklauskos duomenys taip pat rodo, kad artimiausiu laiku keisti darbovietę ketina 4 proc. valstybės tarnautojų, dar 30 proc. svarsto tokią galimybę. Pagrindinė tokių ketinimų priežastis, kurią nurodė net 58 proc. – noras pakeisti darbą dėl didesnio atlyginimo. Kitas priežastis minėjo pastebimai mažiau darbuotojų: 29 proc. – patiriamą stresą darbe, 20 proc. – didelį darbo krūvį, 18 proc. – norą pakeisti darbo pobūdį ar specializaciją.²⁸

2017 m. viešojo sektoriaus ataskaitoje pateikiami duomenys rodo, kad viešojo sektoriaus darbo užmokesčio fondas padidėjo 50 mln. Eur (1,65 proc.) lyginant su 2016 m. Atskirai vertinant darbo užmokesčio fondo pokyčius valstybės ir savivaldybių viešajame sektoriuje, pažymėtina, kad valstybės viešajame sektoriuje, lyginant su praėjusiais metais, darbo užmokesčio fondas sumažėjo 14 mln. Eur (0,9 proc.), o savivaldybių viešajame sektoriuje – padidėjo 64 mln. Eur (4,4 proc.). 2017 m. viešojo sektoriaus vidutinio darbo užmokesčio mediana buvo 680 Eur, t. y. 34 Eur (5 proc.) didesnė negu praėjusiais metais. Valstybės viešojo sektoriaus organizacijų darbuotojų vidutinio darbo užmokesčio mediana buvo 798 Eur, savivaldybių – 561 Eur. Lyginant valstybės ir savivaldybių viešojo sektoriaus medianas, matomi ženklūs vidutinio darbo užmokesčio skirtumai: savivaldybių viešojo sektoriaus mediana buvo 237 Eur (29,7 proc.) mažesnė nei valstybės viešojo sektoriaus.

Viešojo sektoriaus ataskaitoje pastebima, kad būtina ir toliau skirti dėmesį apmokėjimo reglamentavimo tobulinimui. Taip pat būtina atkreipti dėmesį į tai, kad nuo 2019 m. sausio 1 d. pakito ir pareiginės algos bazinis dydis, kuris dabar siekia 173 Eur (2018 m. – 132,5 Eur). Šiuo metu Vyriausybė yra sudariusi komisiją dėl viešojo sektoriaus darbuotojų darbo užmokesčio didinimo, kurios pagrindinis tikslas yra parengti ilgalaikio tvaraus viešojo sektoriaus darbuotojų darbo užmokesčio didinimo iki 2025 m. strategijos projektą.

²⁶2018 m. birželio 29 d. įstatymu priimta Nr. XIII-1370 nauja Valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 redakcija.

²⁷VRM naujienos, „Naujasis Valstybės tarnybos įstatymas: kas keisis nuo 2019 m.“ <<https://vrm.lrv.lt/lt/naujienos/naujasis-valstybes-tarnybos-istatymas-kas-keisis-nuo-2019-m>>

²⁸Reprezentatyvi valstybės tarnautojų apklausa VRM iniciatyva buvo atlikta 2017 m. rugsėjo – spalio mėn. Pagal parengtą klausimyną apklausą atliko „Baltijos tyrimai“ < <https://vrm.lrv.lt/lt/naujienos/valstybes-tarnautoju-apklausa-netenkina-darbo-uzmokestis-ir-visuomenes-pozivuris> >.

Silpna vadovų grandis/ lyderystės trūkumas. Naujausioje studijoje, kurioje buvo palygintas viešojo sektoriaus vadovų grandies valdymas ES valstybėse narėse²⁹, buvo nustatyta, kad 18 valstybių turi nustatytus vadovų kompetencijų profilius. Visos šalys naudoja vadovų kompetencijų profilius organizuojant atranką užimti pozicijai, 13 šalių atliekant veiklos vertinimą, 10 šalių organizuojant mokymus ir tik 7 šalys vadovų kompetencijų profilius naudoja visiems 3 tikslams. Lietuva yra tarp tų šalių, kuriose vadovų kompetencijų profilis naudojamas dviejuose etapuose, tiek atrankų metu, tiek organizuojant mokymus.

4 lentelė. Kompetencijų profilio naudojimas ES valstybėse narėse (2015 m.)

Kompetencijų naudojamas:	profilis	ES valstybės narės (tik tos, kurios turi kompetencijų modelius)	Iš viso
Darbuotojų atrankai		BE, BG, DK, EE, IE, EL, FR, CY, LV, LT, MT, NL, AT, PT, RO, SI, UK, EC	18
Darbuotojų veiklos vertinimui		BE, BG, EE, IE, FR, CY, LV, MT, NL, AT, PT, RO, UK	13
Darbuotojų mokymui		BG, EE, IE, LV, LT, MT, NL, RO, UK, EC	10
Visiems trims paminėtiems tikslams	aukščiau	BG, EE, IE, LV, MT, NL, RO	7

Šaltinis: H.Kuperus and A.Rode, *Top Public Managers in Europe*, 2016.

Kalbant apie vadovų veiklos vertinimą, Lietuvoje yra nustatomi tikslai ir kiekvienais metais vertinama, ar vadovai yra teisingame kelyje jų siekiant. Kai tuo tarpu kitose šalyse yra nustatomi tikslai, jie kvantifikuojami ir vertinimo metu žiūrima, ar jie pasiekti (pvz., Belgija, Portugalija). Daugelyje kitų šalių vertinimo metu dėmesys skiriamas ne tik pasiektiems rezultatams, bet ir tokiems aspektams kaip kompetencijų, individualių rezultatų, rezultatų kokybės, sustiprintų kompetencijų, vykdytų veiklų, terminų laikymosi įvertinimui, tačiau Lietuvoje į šiuos aspektus neatsižvelgiama. Lietuvoje, formaliai už gerą veiklos įvertinimą gali būti gaunama premija, tačiau kaip buvo pastebėta darbo grupės diskusijos metu, praktikoje premijos gavimas dažniausiai priklauso nuo tam skiriamo fondo dydžio, o ne nuo pasiektų rezultatų. Kaip pastebima vertinime, daugelyje šalių už neigiamą veiklos įvertinimą nėra sulaukiama jokių sankcijų. Tik Italijoje ir Portugalijoje dėl neigiamo veiklos įvertinimo neatnaujinamas paskyrimas.

Studijoje pastebima, kad pastaruoju metu vis svarbesnėmis tampa tokios kompetencijos kaip: savarankiškas mokymasis, savianalizė, savikontrolė, prisitaikymas prie kintančios aplinkos, atvirumas naujoms idėjoms, tačiau Lietuvoje šių kompetencijų ugdymui dėmesio neskiriama. Nėra įvertinama, kokių kompetencijų reikės ateityje ir jos nėra ugdomos. Lyginant su kitomis šalimis, Lietuvoje vadovams reikalingų kompetencijų profilyje nenumatytos tokios svarbios kompetencijos kaip: strateginis matymas, orientacija į rezultatą, gebėjimas priimti sprendimus, inovatyvumas/kūrybiškumas.

Dar vienas trūkumas viešojo sektoriaus vadovų grandies valdyje yra tai, kad Lietuvoje nėra numatytos jokios vadovų mobilumo schemos, nėra jokių įrankių, kuriais būtų remiamas mobilumas, todėl neužtikrinamas talentų išlaikymas viešajame sektoriuje. Taip pat šalyje nėra vykdoma jokia talentų programa, kuri galėtų padėti parengti aukštos kvalifikacijos kandidatus ateities pozicijoms.

Studijoje Lietuva priskirta prie šalių grupės, kurioje vadovų grandies mokymai yra privalomi. Tačiau tai daugiau bendresnio pobūdžio išoriniai mokymai. Nevykdomi individualūs mokymai, praktiniai užsiėmimai, nevyksta mokymasis paskiriant mentorius, nesidalinama patirtimi ar gerosiomis praktikomis.

Inovacijų ir kompetencijų trūkumas. Inovacijų viešajame sektoriuje trūkumas. „Visionary Analytics“ atliktoje analizėje „Inovatyvus viešasis sektorius – misiją neįmanoma?“³⁰ pastebima, kad Lietuvoje trūksta inovacijų viešajame sektoriuje, o pagrindine to priežastimi įvardijamas paskatų

²⁹ Herma Kuperus and Anita Rode, „Top Public Managers in Europe“, 2016.

³⁰ Visionary Analytics „Inovatyvus viešasis sektorius – misiją neįmanoma?“, 2015 m.

trūkumas: pernelyg žemas ir lėtai augantis Lietuvos valdymo efektyvumas; inovacijų kultūros ir personalo palaikymo inovacijų diegimui trūkumas viešojo sektoriaus institucijose; nepakankamai tiriamas viešojo sektoriaus inovatyvumas; pasirenkamos netinkamos priemonės inovacijoms palankiai aplinkai kurti; nepakankamai išvystyta lyderystės kultūra viešajame sektoriuje. Organizacinių ir vadybinių inovacijų atveju problema kyla dėl to, kad nauji kokybės vadybos metodai taikomi vangiai, menkai skatinamas tarpinstitucinis bendradarbiavimas užkerta kelią vidinėms inovacijoms. Taip pat stokojama viešojo verslumo – gebėjimo atrasti naujas galimybes, kurti socialinę ir kartu ekonominę vertę.

Darbo grupės diskusijoje taip pat išryškėjo problema, kad pastaruoju metu viešojo valdymo srityje buvo diegiami reikalingi įrankiai efektyvesniam valdymui, tačiau vis dar susiduriama su problema, kad dėl valstybės institucijose dirbančių žmonių kompetencijų trūkumo įdiegti valdymo tobulinimo įrankiai nėra tinkamai išnaudojami. Ypač ryškus kompetencijų skirtumas tarp centrinių viešojo valdymo institucijų ir savivaldybių. LLRI rengiamame savivaldybių indekse³¹ yra vertinamas ir kriterijus „administracija“ pagal kurį vertinami trys aspektai: 1) laiku neišnagrinėtų gyventojų prašymų dalis nuo visų gautų prašymų. Šis rodiklis atspindi administracijos darbo efektyvumą, pagarbą gyventojams ir paslaugų kokybės lygį. 2) Užimtų savivaldybės administracijos pareigybių skaičius, tenkantis 1000 gyventojų. Vietos savivaldos įstatyme numatytas funkcijas vykdo savivaldybių administracijos, todėl kuo efektyviau dirba jų darbuotojai – tuo mažiau jie kainuoja mokesčių mokėtojams. Vertinant pagal gyventojų skaičių, mažesnę užimtų pareigybių skaičių turinčios savivaldybės yra vertinamos geriau nei tos, kuriose užimtų pareigybių skaičius administracijose yra didesnis. 3) Ar savivaldybėje 2017 m. numatytos administracinės naštos mažinimo priemonės, kaip įtvirtinta Administracinės naštos mažinimo įstatyme. Pagal administracijos kriterijaus įvertinimą, galima matyti, kad savivaldybės labai skiriasi. Pavyzdžiui, geriausiai pagal šį kriterijų (99 balai) buvo įvertinta Kėdainių rajono savivaldybė, tačiau 5 savivaldybių (Rietavo, Birštono, Visagino r., Skuodo r., Ignalinos r.) įvertinimas nesiekia 50 balų.

Stiprinant savivaldybių kompetencijas, pagal VP 10 prioriteto 10.1.5 uždavinio priemonę Nr. 10.1.5-ESFA-V-924 „Valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų dirbančiųjų strateginių kompetencijų centralizuotas stiprinimas“ įgyvendinami du projektai, kurių metu stiprinamos ne tik centrinio, bet ir savivaldybių institucijų vidurinės grandies vadovų strateginio planavimo kompetencijos bei valstybės tarnautojų ir darbuotojų kompetencijos kibernetinio saugumo srityje. Pagal 10.1.3 uždavinio priemonę Nr. 10.1.3-ESFA-R-920 „Paslaugų ir asmenų aptarnavimo kokybės gerinimas savivaldybėse“ įgyvendinami 38 projektai įvairiose savivaldybėse, kurių metu be paslaugų ir asmenų aptarnavimo kokybės gerinimo priemonių remiamos projektų vykdytojų ir partnerių darbuotojų kompetencijų, reikalingų gerinti paslaugų ir (ar) asmenų aptarnavimo kokybę, stiprinimo veiklos (pvz., mokymo programų rengimas, mokymas, keitimasis gerąja patirtimi).

Neefektyvūs viešieji pirkimai. 2018 m. Valstybės kontrolė atliko viešųjų pirkimų efektyvumo auditą³², kurio pagrindinės išvados rodo, kad:

- *Nesudaromos pakankamos sąlygos viešųjų pirkimų sistemai efektyviai funkcionuoti.* Valstybės lygiu viešųjų pirkimų politikos tikslais ir uždaviniais yra siekiama skirtingų rezultatų, už kurių pasiekimą atsakingos atskiros institucijos: Ekonomikos ir inovacijų (toliau – EIM), Aplinkos ir Krašto apsaugos ministerijos, Viešųjų pirkimų tarnyba, VŠĮ CPO LT, Mokslo, inovacijų ir technologijų agentūra. Audito metu atliktas viešųjų pirkimų politikos formavimo proceso vertinimas parodė, kad kryptingas bendros viešųjų pirkimų politikos formavimas, nustatant aiškius prioritetus, nėra užtikrinamas. Nesant viešųjų pirkimų politikos prioritetų nėra galimybės užtikrinti vieningo viešųjų pirkimų strateginio planavimo, valstybės lygiu nustatyti sistemos tikslus ir uždavinius. Viešųjų pirkimų sistemą sudarančios institucijos vykdo skirtingas, su viešaisiais pirkimais susijusias veiklas, nekoordinuodamos veiksmų tarpusavyje

³¹ LLRI, Lietuvos savivaldybių indeksas 2018, <http://a.llri.lt/Lietuvos.savivaldybiu.indeksas.2018.pdf>

³² 2018 m. gegužės 4 d. Valstybės kontrolės audito ataskaita Nr. VA-2018-P-900-1-4 „Viešųjų pirkimų sistemos funkcionavimas“.

ir siekdamas skirtingo rezultato. Taip pat buvo pastebėta, kad viešųjų pirkimų sistemos stebėseną nėra pakankamai efektyvi. EIM ir kitos institucijos, atlikdamos rodiklių stebėseną, atskirai vertina, ar pasiekti joms priskirti tikslai, apie stebėsenos rezultatus institucijos EIM neinformuoja, todėl ji nepakankamai valdo informaciją apie viešųjų pirkimų sistemos funkcionavimą ir jos tobulintinas sritis.

- *Nacionalinis teisinis reglamentavimas ne visada sukuria prielaidas viešųjų pirkimų sistemai efektyviai veikti.* Viešųjų pirkimų teisiniu reglamentavimu siekiama didinti skaidrumą, griežtinant ir kuriant papildomas pirkimo procedūras, kurios yra orientuotos į procesą, o ne į rezultatą. Audito metu analizuotos situacijos rodo, kad į pirkimų procesą orientuotas teisinis reguliavimas viešųjų pirkimų problemų neišsprendė, o tik sumažino jų efektyvumą. Perkančiosios organizacijos vykdydamos pirkimus yra priverstos viešojo pirkimo metu daug dėmesio skirti teisės aktų reikalavimams ir atlikti formalias procedūras. Griežtinamas teisinis reglamentavimas ir nuolatinė jo kaita yra vienas iš veiksnių, ilginančių viešųjų pirkimų trukmę, todėl perkančiosioms organizacijoms tampa sudėtinga laiku įsigyti joms reikalingų ir kokybiškų prekių, paslaugų ar darbų. Viešųjų pirkimų tarnybos pateiktais duomenimis, vidutinė viešųjų pirkimų trukmė 2014–2016 m. laikotarpiu buvo 85 dienos, t. y. viešasis pirkimas trunka vidutiniškai beveik 3 mėnesius. 2016 m., lyginant su 2015 m., vidutinė viešojo pirkimo trukmė reikšmingai pakito – pailgėjo 15,8 dienos.
- *Trūksta viešųjų pirkimų specialistų, turinčių įgūdžių ir kompetencijos tinkamai vykdyti viešuosius pirkimus.* Audito metu Lietuvoje nebuvo parengtos viešųjų pirkimų specializacijos strategijos, kurioje būtų nustatyti viešųjų pirkimų specialistui būtini įgūdžiai ir kompetencija, mokymų programos, karjeros ir motyvavimo sistemos, kad darbas viešųjų pirkimų srityje būtų patrauklus, o viešųjų pirkimų specialistai motyvuoti siekti strategiškai svarbių rezultatų.

Siekiant išspręsti viešųjų pirkimų specialistų įgūdžių problemą Ekonomikos ir inovacijų ministerija kartu su EBPO ekspertais įgyvendina EK finansuojamą projektą „Viešųjų pirkimų specialistų gebėjimų stiprinimas“. Įgyvendinus šį projektą bus pagerintas viešųjų pirkimų specialistų parengimas bei patobulinta karjeros ir motyvavimo sistema. Viešųjų pirkimų efektyvumas didinamas ir pagal veiksmų programos 10 prioriteto 10.1.2 uždavinį „Padidinti viešojo valdymo procesų skaidrumą ir atvirumą“ įgyvendinant du projektus: „Centralizuotų viešųjų pirkimų, vykdomų per VŠĮ CPO LT elektroninį katalogą, valdymo sistemos plėtra“, kurio metu bus išplėstas CPO LT elektroninis katalogas naujais pirkimų moduliais ir projektas „Centrinės viešųjų pirkimų informacinės sistemos modernizavimas“, kurio metu atnaujinus CVP IS bus patenkinti tikslinių grupių (perkančiosios organizacijos, tiekėjai) poreikiai ir pagreitinti viešųjų pirkimų procesai, sumažinta administracinė našta, sumažintos viešųjų pirkimų išlaidos. Remiantis naujausia EIMIN veiklos ataskaita, 2018 m. CPO LT elektroninis katalogas buvo išplėstas 4 naujais pirkimų moduliais (Valymo paslaugų iš socialinių įmonių pirkimo moduliui; Investicijų plano ir energinio naudingumo sertifikato paslaugų pirkimo moduliui; Asmens higienos prekių pirkimo moduliui; Pastatų projektavimo paslaugų moduliui) bei atnaujinta 18 modulių.³³

Tarpinstitucinio bendradarbiavimo/ koordinavimo trūkumas. 2018 m. Darnios valdysenos indekso Lietuvos ataskaitoje pastebima, kad Lietuvoje vis dar trūksta neformalaus koordinavimo praktikų, dažniausiai vyrauja formalūs koordinavimo mechanizmai.³⁴ Tai patvirtina ir šio vertinimo metu atlikta tarpinstitucinių problemų sprendimo analizė užimtumo ir socialinės įtraukties, kultūros, regioninės politikos ir kitose srityse. Ji patvirtina ir tai, kad formalūs tarpinstitucinio koordinavimo mechanizmai, tokie kaip tarpinstitucinis veiklos planas (TVP) yra neveiksmingi.

2016 m. „Kurk Lietuvai“ atliko tyrimą, kuriame siekė išsiaiškinti pagrindines neefektyvaus tarpinstitucinio bendradarbiavimo problemas.³⁵ Pagrindinėmis yra įvardijamos:

³³ 2018 m. Ekonomikos ir inovacijų ministerijos veiklos ataskaita <<http://eimin.lrv.lt/lt/administracine-informacija/veiklos-ataskaitos>>.

³⁴ Bertelsmann Stiftung, „Sustainable Governance Indicators 2018. Lithuania Report“ < http://www.sgi-network.org/docs/2018/country/SGI2018_Lithuania.pdf >

³⁵ I.Jurkonienė ir R. Karčiauskienė „Esamos tarpinstitucinio bendradarbiavimo situacijos Lietuvoje analizė“ <http://kurklt.lt/wp-content/uploads/2016/10/ESAMA-SITUACIJA-12.23_Naujas-1.pdf>.

- *Neformalaus bendradarbiavimo stoka.* Lietuvoje neformalus bendradarbiavimas nėra išplėtotas ir populiarus, dažniau pasirenkamas formalus bendradarbiavimas „raštais“.
- *Tinkamų bendradarbiavimo įrankių stoka.* Trūksta efektyvių bendradarbiavimo iniciatyvų, todėl dažnai liekama prie įprasto oficialaus bendradarbiavimo. Bendradarbiaujant „raštais“ mažinamas bendradarbiavimo efektyvumas.
- *Tinkamų bendradarbiavimo gebėjimų stoka.* 44 proc. respondentų savo ministerijos partnerystės ryšius ir bendradarbiavimo praktikas su kitomis institucijomis vertina vidutiniškai, nors 56 proc. vertina gerai. Gana didelė vidutiniško bendradarbiavimo kultūros vertinimo dalis tiek savose ministerijose, tiek vertinant partnerystės ryšius ir praktikas su kitomis institucijose byloja, jog tam tikra dalis nesklaidumų vyksta dėl neaukšto bendradarbiavimo kultūros brandos lygio. Esant negilioms tarpinstitucinio bendradarbiavimo tradicijoms sudėtinga susiformuoti bendradarbiavimo gebėjimams. Kaip svarbios priežastys, susijusios su partnerystės ryšių ir tradicijų stoka, identifikuoti asmeniniai nesutarimai tiek ministerijų viduje, tiek tarp skirtingų institucijų, iniciatyvos (iš ministerijų) bei noro bendradarbiauti trūkumas.
- *Nepakankamas bendradarbiavimas su suinteresuotomis grupėmis.* Kaip viena iš priežasčių įvardintas išorinių partnerių dalyvavimo trūkumas. Kokybinio tyrimo metu paaiškėjo, jog ministerijos pripažįsta, kad bendravimas su išoriniais partneriais daugiau formalus, bendraujama raštais, pasitarimais.
- *Žinybiškumas bei siauras matymas.* Įvardintos trys žinybiškumo ir siauro matymo priežastys – motyvacijos stoka, įsitvirtinusi vertikali hierarchinė kultūra bei nelanksti žmoniškųjų išteklių valdymo politika. Pastaroji užkerta kelią darbuotojų judumui, lanksčiam keitimuisi patirtimis, horizontaliam valstybės tarnautojų darbo pobūdžiui.

Siekiant pagerinti tarpinstitucinį koordinavimą Vyriausybės kanceliarija (toliau – LRVK) įgyvendina projektą „Viešosios politikos pokyčių koordinavimo sistemos sukūrimas“. Projektu siekiama užtikrinti sklandų Vyriausybės prioritetinių darbų įgyvendinimo koordinavimą, tačiau viešosios politikos koordinavimas yra sisteminė problema, tad sunku tikėtis, kad toks projektas ją išspręstų.

Taip pat egzistuoja tam tikri apribojimai, kurie kyla iš demokratijos funkcionalumo problemų:

- **Politizuotas sprendimų priėmimas ir ribota įrodymais grįstų sprendimų paklausa.** Darnios valdysenos indekso 2018 m. šalies viešojo valdymo sektoriaus analizėje pagal kriterijų, rodantį, ar priimant sprendimus vadovaujama ekspertų vertinimais, Lietuva buvo įvertinta 6 (iš 10), nes šalyje dažniau sprendimai priimami surandant sutarimą tarp partijų (ar partijos viduje), o ne remiantis ekspertiniais vertinimais. 7 iš 10 buvo įvertintas ir reguliacinio poveikio vertinimo įrankių naudojimas. Vertinimo išvados rodo, kad Lietuvoje poveikio vertinimas vis dar naudojamas formaliai, nesilaikant tokių principų kaip proporcingumas, kai daugiau dėmesio turėtų būti skiriama didesnei poveikį galintiems turėti sprendimams, o politinė paklausa šiai svarbiai viešosios politikos proceso priemonei yra menka.
- **Legalistinė tradicija.** Dažnai vienu iš Lietuvos viešojo valdymo trūkumų įvardijama tai, kad Lietuvoje vyrauja procesas, o ne rezultatai grįsta institucijų veikla. Pagrindinė tokios situacijos priežastis – viešajame valdyme vis dar vyrauja legalistinė tradicija, o viešosios politikos įgyvendinimas suprantamas kaip teisinių aktų parengimas, priėmimas ir skrupulingas galiojančių teisės normų laikymasis, perdėtas formalizmas.³⁶ Legalistinis požiūris yra laikomas kliūtimi vystant viešąją politiką, politikos mokymąsi ir politikos perkėlimą, plėtojant vadybinį efektyvumą.³⁷ Legalizmo bruožai ypač ryškūs valstybės tarnyboje, kur įstatymai apibrėžia valstybės tarnautojų pareigas ir apriboja jų diskreciją.

³⁶ Vitalis Nakrošis, „Public administration characteristics and performance in EU28: Lithuania.“ 2018.

³⁷ Saulius PIVORAS, Remigijus CIVINSKAS, Ernesta BUCKIENĖ „VALSTYBĖS TARNYBOS SISTEMOS TOBULINIMAS LIETUVOJE: pasirinkimai, požiūriai, sandėriai.“ 2015, 16.

Šio tipo problemoms spręsti vien valdymo instrumentų gerinimo nepakanka, tačiau į jas būtina atsižvelgti parenkant tinkamiausias valdymo gerinimo priemones.

Nepakankamai kokybiškos viešosios paslaugos

Kaip jau buvo pastebėta, 2007–2013 m. finansiniu laikotarpiu Lietuvoje nemaža dalis investicijų buvo skirta paslaugų prieinamumui ir socialinei infrastruktūrai gerinti, tačiau pastebima, kad vien infrastruktūros atnaujinimo nepakanka ir būtina gerinti paslaugų kokybę, didinti jų kompleksškumą, tobulinti jų teikimo procesą. Pagrindinės priežastys, kodėl viešosios paslaugos nepakankamai atliepia visuomenės poreikių buvo identifikuotos 2017 m. Valstybės kontrolei atlikus viešųjų paslaugų teikimo auditą.³⁸ Aktualiausiomis įvardijamos:

- **Neatlikta viešųjų paslaugų inventorizacija.** Audito metu buvo įvertinta, ar centralizuotai valdomi patikimi duomenys, būtini valstybei priimant įrodymais grįstus sprendimus, susijusius su administracinių ir viešųjų paslaugų teikimo modernizavimu. Audito rezultatai parodė, kad iki šiol centralizuotai nevaldomi patikimi ir išsamūs duomenys apie administracines ir viešąsias paslaugas. Identifikuotos ne visos administracinės ir viešosios paslaugos, trūksta informacijos apie paslaugų kokybę ir prieinamumą.
- **Neefektyviai veikia Viešųjų ir administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės sistema (PISIS).** Valstybės audito metu pastebėta, kad nesudarytos tinkamos sąlygos, naudojant PISIS duomenis valstybei priimti įrodymais pagrįstus sprendimus dėl administracinių ir viešųjų paslaugų teikimo modernizavimo, dėl viešųjų įstaigų, valstybės ir savivaldybių kontroliuojamų įmonių reikalingumo, racionalių valstybės investicijų panaudojimo. Sukauptais duomenimis negali pasitikėti bei naudotis ir visuomenė. Taip pat buvo pastebėta, kad nėra sukurtas veiksmingas kontrolės mechanizmas, užtikrinantis, kad atitinkamos institucijos pateiks reikiamus duomenis PISIS. Be to užtikrinant šios sistemos efektyvų veikimą pastebimas nepakankamas ministerijų ir savivaldybių vaidmuo (neužtikrinami pakankami žmogiškieji ištekliai).
- **Neanalizuojama, kiek ir kokių valstybės institucijų ir savivaldybių teikiamų paslaugų ir funkcijų būtų galima atsisakyti arba modernizuoti bei apjungti esamas.** Tai dar vienas trūkumas, pastebėtas audito metu. Viešajame sektoriuje neanalizuojama, kiek ir kokių valstybės teikiamų viešųjų paslaugų būtų galima atsisakyti. Neatlikus išankstinės analizės dažnai kuriamos naujos paslaugos, kurios dubliuoja kitas paslaugas arba neįvertinama tai, kad privatus sektorius paslaugas galėtų teikti efektyviau.
- **Paslaugų teikėjai nepakankamai domisi paslaugos gavėjo nuomone apie teikiamų paslaugų kokybę.** Šis trūkumas buvo identifikuotas audito metu, tačiau ir visuomenės apklausos rodo, kad jų nuomonės apie suteiktų viešųjų paslaugų kokybę teiraujamosi retai. Tyrimo „Pasitikėjimas valstybės ir savivaldybių institucijomis“ ataskaitoje³⁹ lyginant 2016 m. ir 2015 m. duomenis pastebėta, kad bendras administracinių paslaugų teikimo ir aptarnavimo efektyvumo koeficientas nežymiai sumažėjo, nuo 0,84 balo – 2015 m. iki 0,83 balo – 2016 m. Vis tik per pastaruosius aštuonerius metus bendras administracinių paslaugų teikimo ir aptarnavimo efektyvumo koeficientas svyravo nežymiai. Šio tyrimo metu gyventojų, kurie per paskutinius 12 mėnesių kreipėsi į valstybės ar savivaldybių įstaigas, buvo klausama, ar per šį laikotarpį, kas nors teiravosi jų nuomonės apie aptarnavimo kokybę šiose institucijose. Gauti rezultatai atskleidė, kad 21 proc. gyventojų buvo teiraujamosi nuomonės aptarnavimo kokybės klausimais. Iš jų tik 3 proc. gyventojų nuomone domėjosi kiekvieno kreipimosi į institucijas metu, 18 proc. – tik kartą ar keliais atvejais. Net 72 proc. nurodė, kad gyventojų nuomone apie aptarnavimo kokybę valstybės ar savivaldybių institucijų ir įstaigų tarnautojai nesidomėjo.⁴⁰

³⁸2017 m. rugsėjo 29 d. Valstybės kontrolės audito ataskaita Nr. VA-2017-P-40-2-17 „Ar pasirengta priimti sprendimus dėl administracinių ir viešųjų paslaugų teikimo pertvarkos“.

³⁹VRM užsakymu atlikto tyrimo „Pasitikėjimas valstybės ir savivaldybių institucijomis“ ataskaita, 2016.

⁴⁰VRM užsakymu atlikto tyrimo „Pasitikėjimas valstybės ir savivaldybių institucijomis“ ataskaita, 2016.

Siekiant pagerinti viešųjų paslaugų kokybę pagal 2014–2020 m. VP numatytas 10.1.3 uždavinys „Pagerinti visuomenei teikiamų paslaugų kokybę, didinant jų atitikimą visuomenės poreikiams“. Pagal šį uždavinį įgyvendinamos dvi priemonės, kuriomis remiamas pasiūlymų dėl paslaugų teisinio reglamentavimo rengimas, viešųjų ir administracinių paslaugų teikimo kokybę gerinančių priemonių diegimas, piliečių chartijų, paslaugų ir (ar) asmenų aptarnavimo kokybės standartų rengimas, tyrimų, skirtų įvertinti paslaugų ir (ar) asmenų aptarnavimo kokybę, vykdymas ir kt.

Siekiant įvertinti, kiek ir kokių viešųjų paslaugų būtų galima atsisakyti, ar kaip jas būtų galima modernizuoti 2017 m. Vyriausybei patvirtintus strateginių projektų portfelį VRM pradėtas įgyvendinti strateginis projektas „Viešųjų ir administracinių paslaugų modernizavimas, įdiegiant efektyvumo vertinimus, supaprastinant ir trumpinant procesus, parenkant tinkamiausią paslaugų teikimo būdą“. Projekto metu atliekama viešųjų ir administracinių paslaugų peržiūra, atsakingoms institucijoms pateikiant rekomendacijas dėl paslaugų tobulinimo.

Didelė korupcijos rizika

Kaip jau buvo minėta, 2018 m. Europos semestro ataskaitoje pastebėta, kad Lietuvoje imtasi priemonių korupcijos prevencijos sistemai pagerinti, tačiau vis dar kyla sunkumų jas įgyvendinant (problemos detalizuojamos žemiau). Pagal korupcijos kontrolės indeksą,⁴¹ Lietuva 2013 m. užėmė 19 vietą, o 2016 m. – 18 vietą ES valstybių narių kontekste. Iki 2016 m. rezultatai pagal šį rodiklį gerėjo, tačiau 2017 m. pastebimas įverčio sumažėjimas (žr. 2 lentelė.). Remiantis analizuotais tyrimais, galima išskirti pagrindines priežastis, dėl kurių nepakankamai efektyviai valdoma korupcijos rizika:

Nesivadovaujama nustatytais viešojo ir privataus sektorių skaidraus bendradarbiavimo būdais ir principais. Legalūs lobistai ir jų vykdoma teisėta veikla yra vienas iš brandžios demokratinės visuomenės elementų. Skaidriai vykdoma lobistinė veikla yra naudinga visuomenei ir neretai lemia kokybiškesnę teisėkūros ir valstybės politikos formavimo procesą. Naujausioje Europos Semestro ataskaitoje pastebima, kad nors 2017 m. rugsėjo mėn. įsigaliojo naujas lobistinės veiklos įstatymas, tačiau jį įgyvendinti nebus lengva, nes jame taikoma gana plati lobistinės veiklos apibrėžtis ir yra nemažų spragų, leidžiančių išvengti registravimosi. Įstatymas įpareigoja visas, lobistinę veiklą norinčias vykdyti, įmones užsiregistruoti tam skirtoje interneto svetainėje, tačiau jis nenustato panašių įpareigojimų viešojo sektoriaus aukšto lygio pareigūnams ar Seimo nariams.⁴² Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos (toliau – VTEK) teikiama informacija patvirtina, kad Lietuvoje šis teisės institutas kol kas neveikia tinkamai. Iki 2017 m. vidurio iš 38 oficialiai registruotų lobistų, tik 12 viešino informaciją apie savo veiklą, o nuo 2017 m. rugsėjo 1 d., kai įsigaliojo nauja Lobistinės veiklos įstatymo redakcija, VTEK yra įregistravusi 60 lobistų, tačiau deklaracijas apie savo vykdytą lobistinę veiklą yra pateikę tik 17.⁴³ Poreikis didesnei lobizmo priežiūrai buvo identifikuotas ir Specialiųjų tyrimų tarnybos (toliau – STT) pateikiamoje Nacionalinės kovos su korupcija 2015–2025 m. įgyvendinimo stebėsenos ataskaitoje.⁴⁴

Neveiksminga viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje kontrolės sistema. STT 2017 m. metinėje veiklos ataskaitoje pastebima, kad viešieji ir privatūs interesai nėra kontroliuojami proaktyviai. Dažnai pasitaiko atveju, kai verslo ir valstybės atstovus tarpusavyje sieja įvairūs ryšiai: jie gali būti mokesi, dirbė ar leidę laisvalaikį kartu, jie gali priklausyti tai pačiai politinei partijai ar būti susiję giminytės, santuokos ryšiais. Asmenų ryšys nevertinamas neigiamai, kol nesukelia interesų konflikto. Šiuo metu Lietuvoje iš visų galinčių kilti ar kilusių viešų ir privačių interesų konfliktų dažniausiai ištiriami tik tie, kurie tampa viešai žinomi. Neišaiškėję interesų konfliktai didina

⁴¹https://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb_corruption/. Korupcijos kontrolės indeksas atspindi supratimą apie tai, kokių mastu viešajame sektoriuje užimama padėtis naudojama asmeninei naudai, įskaitant ir smulkios, ir didelės korupcijos formas atvejus, taip pat kokių mastu valstybė yra valdoma elito ir privačių interesų.

⁴²2018 kovo 7 d. Komisijos tarnybų darbinis dokumentas SWD(2018) 213 “Šalies ataskaita. Lietuva 2018”.

⁴³ STT, „2017 m. veiklos ataskaita“, 2018. <[https://www.stt.lt/documents/ataskaitos/STT_metineataskaita_2017_\(2018-03-16_Nr._N-9\).pdf](https://www.stt.lt/documents/ataskaitos/STT_metineataskaita_2017_(2018-03-16_Nr._N-9).pdf)>

⁴⁴ STT, Nacionalinės kovos su korupcija 2015–2025 metų įgyvendinimo stebėsenos santrauka, 2018.

korupcijos atsiradimo riziką ir daro žalą valstybei, kuomet yra tenkinami verslo ar konkrečių asmenų interesai. Pareigą deklaruoti turtą ir privačiuosius interesus turi 107 000 Lietuvos pareigūnų. Dėl tokio didelio skaičiaus kyla didelių sunkumų, susijusių su šių deklaracijų stebėseną, analizavimu ir tikrinimu. 2017 m. VTEK veiklos ataskaitos duomenimis VTEK buvo pateiktos 274 134 viešųjų ir privačių interesų deklaracijos (dalis iš jų tik atnaujintos). Komisija atliko tyrimus dėl 185 asmenų elgesio (iš jų 107 asmenys įvertinti gavus fizinių bei juridinių asmenų pranešimus, 16 – žurnalistų paklausimus anoniminius pranešimus, taip pat reaguojant į visuomenės informavimo priemonėse paskelbtus duomenis apie galimą Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo (VPIDVTI) nuostatų pažeidimą, 62 asmenys buvo vertinti VTEK iniciatyva. Iš jų 42 asmenys buvo valstybės tarnautojai ir pareigūnai.⁴⁵ Pilietinės visuomenės vykdomos priežiūros potencialas labai didelis, nes 40 000 deklaracijų yra prieinamos viešai, tačiau yra praktinių sunkumų jas gauti, nes deklaracijos nepateikiamos atvirų duomenų formatu ir jas galima parsisiųsti tik po vieną. 2018 m. buvo numatyta įsteigti naują bendrą privačiųjų interesų registrą, tačiau jo steigimas nukeltas metams vėliau.⁴⁶ Nacionalinės kovos su korupcija 2015–2025 m. įgyvendinimo stebėsenos ataskaitoje⁴⁷ taip pat atkreiptas dėmesys, kad būtina stiprinti viešų ir privačių interesų kontrolę.

Visuomenės tolerancija korupcijai. Remiantis 2018 m. Korupcijos žemėlapiu duomenimis⁴⁸, daugiau nei pusė Lietuvos gyventojų tiksliai nežino, ar praneštų apie jiems žinomą korupcijos atvejį. Gyventojų paklausus, ar jie praneštų apie jiems žinomą korupcijos atvejį 17 proc. atsakė, kad taip, ir 23 proc. atsakė, kad ne, o net 60 proc. nežino tiksliai, ką tokioje situacijoje darytų (2016 m. duomenimis 23 proc. praneštų, 23 proc. ne, o 54 proc. nėra apsisprendę). Tokie rezultatai rodo, kad visuomenė vis dar linkusi toleruoti korupciją. Paklausus, ar jie norėtų dalyvauti antikorupcinėje veikloje 57 proc. atsakė, kad ne, 8 proc., kad norėtų ir 35 proc. nėra apsisprendę (2016 m. duomenimis 54 proc. nenorėtų dalyvauti antikorupcinėje veikloje, 12 proc. norėtų, o 34 proc. nėra apsisprendę). Valstybės tarnautojų tarpe daugėja tų, kurie praneštų apie jiems žinomą korupcijos atvejį. Valstybės tarnautojų paklausus, ar jie praneštų apie jiems žinomą korupcijos atvejį 54 proc. atsakė, kad taip, ir tik 1 proc. atsakė, kad ne, 44 proc. nežino tiksliai, ką tokioje situacijoje darytų ir kad viskas priklausytų nuo aplinkybių (2016 m. duomenimis atsakymai atitinkamai pasiskirstė – 42 proc., 4 proc. ir 54 proc.). Paklausus, ar jie norėtų dalyvauti antikorupcinėje veikloje 33 proc. atsakė, kad taip, 22 proc., kad nenorėtų ir 46 proc. nėra apsisprendę (2016 m. duomenimis atsakymai atitinkamai pasiskirstė – 31 proc., 19 proc. ir 50 proc.). Tai rodo, kad iš esmės pozicijos dėl dalyvavimo antikorupcinėje veikloje nesikeičia.

Pagal 2014–2020 m. veiksmų programą finansuojamos veiklos, kuriomis siekiama padidinti viešojo valdymo procesų skaidrumą ir atvirumą. Šiam tikslui pasiekti įgyvendinamos trys priemonės. Pagal priemonę Nr. 10.1.2-ESFA-V-915 „Viešojo valdymo institucijų atvirumo didinimas ir visuomenės įsitraukimo į viešojo valdymo procesus skatinimas“ yra įgyvendinami 2 projektai „Atviros Vyriausybės iniciatyvos“ ir „Atvirų duomenų formavimo metodologinių ir teisinių priemonių įgyvendinimas bei tam reikalingų valstybės institucijų darbuotojų kompetencijų ugdymas“. Pirmojo projekto metu bus patobulintas ir praktiškai išbandytas viešojo valdymo institucijų konsultavimosi su visuomene mechanizmas, vykdoma kryptinga Vyriausybės veiklos komunikacija, skirta įtraukti visuomenę į sprendimų priėmimo procesą, stiprinami administraciniai gebėjimai, kurių reikia viešojo valdymo atvirumui padidinti. Antruoju projektu įgyvendinamos veiklos, skirtos tinkamam duomenų atvėrimo procesui užtikrinti. Atvirų duomenų platforma bus sukuriamas veiklomis, vykdomomis pagal 2 prioritetą, o ši priemonė padės sukurti tinkamas platformos naudojimo praktikas. Pagal antrąją priemonę Nr. 10.1.2-ESFA-V-916 „Nacionalinių kovos su korupcija priemonių įgyvendinimas“ yra įgyvendinama 15 projektų, kuriais siekiama padidinti viešųjų pirkimų efektyvumą ir skaidrumą, didinama korupcijos prevencija (ypač sveikatos apsaugos ir kelių eismo priežiūros srityse), rengiami valstybės tarnautojų mokymai tarnybinės etikos ir korupcijos prevencijos srityse. Pagal trečiąją

⁴⁵ VTEK, „2017 m. veiklos ataskaita“, 2018. <https://www.vtek.lt/images/Duomenys/ataskaitos/VTEK_2017_veiklos_ataskaita.pdf>

⁴⁶ 2018 kovo 7 d. Komisijos tarnybų darbinis dokumentas SWD(2018) 213 „Šalies ataskaita. Lietuva 2018“.

⁴⁷ STT, Nacionalinės kovos su korupcija 2015–2025 metų įgyvendinimo stebėsenos santrauka, 2018.

⁴⁸ LR Specialiųjų tyrimų tarnybos užsakymu tyrimą atliko UAB „Vilmorus“, <<https://www.stt.lt/lt/menu/tyrimai-ir-analizes/>>.

priemonę Nr. 10.1.2-ESFA-K-917 „Visuomenės nepakantumo korupcijai didinimo ir dalyvavimo viešojo valdymo procesuose skatinimo iniciatyvos“ yra įgyvendinami 48 projektai (2 projektai buvo nutraukti)⁴⁹, kuriais yra skatinamas gyventojų pilietiškumas, dalyvavimas viešojo valdymo procesuose, nepakantumas korupcijai. Projektų metu stiprinami NVO instituciniai gebėjimai, reikalingi dalyvauti viešojo valdymo sprendimų priėmimo, visuomenei organizuojami mokymai, informaciniai renginiai, kuriuose supažindinama su galimybėmis dalyvauti viešojo valdymo procesuose, informuojama apie korupcijos reiškinių, jos priežastis, paplitimą bei poveikį visuomenei. Taip pat mokoma, kaip atpažinti korupciją, kokiais būdais galima dalyvauti antikorupcinėje veikloje.

VPVI atliktoje veiksmų programos prioriteto „Visuomenės poreikius atitinkantis ir pažangus viešasis valdymas“ priemonės „Visuomenės nepakantumo korupcijai didinimo ir dalyvavimo viešojo valdymo procesuose skatinimo iniciatyvos“ atvejo studijoje⁵⁰ buvo pastebėta, kad remiantis projektų dalyvių apklausomis, 27,24 proc. dalyvių pradėjo aktyviau dalyvauti viešajame valdyme. Tai yra gana aukštas rezultato rodiklis, lyginant su nustatyta siektina 10 proc. reikšme, tačiau svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad tuo pat metu įvyko ir neigiamas pokytis, nes net 40,02 proc. respondentų nurodė, kad po dalyvavimo projekte, jie pradėjo mažiau dalyvauti viešajame valdyme. Korupcijos nepakantumo atveju, 29,16 proc. dalyvių pradėjo mažiau toleruoti korupciją, tačiau 21,54 proc. respondentų pokytis buvo neigiamas (jiems korupciniai veiksmai tapo labiau priimtini arba po dalyvavimo projekto veiklose tikimybė, kad jie praneštų apie korupcinę elgesį, sumažėjo). Šios neigiamos tendencijos priežastimi įvardijama tai, kad dalis teorinių paskaitų buvo mažai informatyvūs, o dėstytojams trūko patirties. Kita vertus, buvo teigiamai įvertinti mokymai, kurių tikslinės grupės buvo advokatai ir gydytojai. Apibendrinant – iš šio atvejo ir apklausos sunku spręsti apie mokymų naudą, ji geriausiai atveju nevienareikšmiška. Bet kokiu atveju, vien sprendžiant pagal intervencijos profilį – sunku tikėtis, kad mokymai gali pakeisti dalyvių elgseną – reikalinga plati įvairių veiksmų ir intervencijų gama.

2018 m. Lietuvos korupcijos žemėlapis⁵¹ duomenys rodo, kad nuo 2014 m. daugėja gyventojų, kurie žino, kur kreiptis norint pranešti apie korupciją (2014 m. tokių buvo 27 proc., 2016 – 39 proc., 2018 – 46 proc.). Dalis tų, kurie praneštų apie korupciją iš esmės nesikeičia (2014 m. tokių buvo 18 proc., 2016 m. – 23 proc., 2018 m. – 17 proc.). Nors 2018 m. duomenimis tik 17 proc. praneštų apie korupciją, tačiau 60 proc. nežino, kaip reaguotų (23 proc. teigė, kad nepraneštų). Tokie rezultatai rodo, kad didelė dalis gyventojų nėra apsisprendę, todėl yra tikimybė, kad informavimo ir švietimo veiklomis jų nuomonę būtų galima pakeisti. Nenoro pranešti apie korupciją priežastimis įvardijamos: įsitikinimas, kad tie, kurie praneša apie korupciją nukenčia skaudžiausiai (taip mano 57 proc.); manymas, kad nėra prasmės pranešti, nes su tuo susijusių asmenų vis vien niekas nenuteistų (taip mano 51 proc.); nenorėjimas išsiskirti, nes manoma, kad visi žino apie šiuos (korupcijos) atvejus, tačiau niekas nepraneša (39 proc.). Remiantis šio tyrimo rezultatais, galima daryti išvadą, kad įgyvendinant projektus, kuriais skatinamas nepakantumas korupcijai, būtina informuoti apie pranešėjų apsaugos priemones, taip pat būtina pasidalinti gerosios praktikos pavyzdžiais, kuomet su korupcija susiję asmenys buvo nubausti. Tačiau svarbiausia – jie gali būtų veiksmingi tik tada, jei kovoti su korupcija sekasi teisės saugai. Be to, apklausa rodo, kad svarbi ir liudininkų apsauga – ir šioje srityje pastaruoju metu įvyko didelių pokyčių priėmus Lietuvos Respublikos pranešėjų apsaugos įstatymą⁵². Pagrindinę mokymų veiklą visuomenės informavimui apie korupciją ir jos prevenciją galima būtų papildyti ir kitomis veiklomis, pvz., šviečiamaisiais renginiais, kurių pagrindinė tikslinė grupė būtų moksleiviai, informaciniais klipais viešojoje erdvėje (socialinės reklamos per televiziją, viešajame transporte) ir kt. Taip pat dėmesys turėtų būti skiriamas lektorių žinių ir kompetencijų gerinimui.

Mažas visuomenės įsitraukimas į viešojo valdymo procesus

⁴⁹ Esinvesticijos.lt 2019 04 03 duomenys

⁵⁰ VPVI, Veiksmų programos prioriteto „Visuomenės poreikius atitinkantis ir pažangus viešasis valdymas“ įgyvendinimo tarpinio pažangos vertinimas. Galutinės ataskaitos projektas, 2019 m.

⁵¹ LR Specialiųjų tyrimų tarnybos užsakymu tyrimą atliko UAB „Vilmorus“, < <https://www.stt.lt/lt/menu/tyrimai-ir-analizes/>>.

⁵² Lietuvos Respublikos pranešėjų apsaugos įstatymas Nr. XIII-804 priimtas 2017 m. lapkričio 28 d.

2015 m. EBPO rekomendacijose daug dėmesio buvo skiriama visuomenės dalyvavimui viešojo valdymo procesuose. Atkreiptas dėmesys, kad viena iš mažo visuomenės įsitraukimo į valdymo procesus priežasčių yra **nesukurtas efektyvus konsultavimosi su visuomene mechanizmas**, neparengta bendra piliečių įsitraukimo metodologija, nėra bendro sutarimo, kaip paskatinti visuomenę įsitraukti. EBPO vertinimu, labai svarbu didinti nevyriausybinų organizacijų galimybes dalyvauti viešajame valdyme, tačiau kaip buvo pastebėta, **NVO instituciniai gebėjimai**, reikalingi dalyvauti viešojo valdymo procesuose, yra **silpni**.⁵³ Siekiant padidinti visuomenės įsitraukimą į viešojo valdymo procesus būtina **užtikrinti grįžtamąjį ryšį** ir informuoti visuomenę apie įvykusias konsultacijas ir jų metu pasiektus rezultatus. Pilietinės visuomenės instituto rekomendacijose VRM⁵⁴ dėl visuomenės dalyvavimo viešųjų sprendimų priėmimo skatinimo akcentuota būtinybė skelbti viešųjų konsultacijų rezultatus, **skelbti ir viešinti sėkmingo bendradarbiavimo patirtis** bei konkrečiau formuluoti konsultacijų su visuomene klausimus. Menkas visuomenės įsitraukimas didele dalimi susijęs su **netinkamu rengiamų viešosios politikos sprendimų poveikio vertinimu**, nes vienas iš svarbių poveikio vertinimo elementų yra konsultacijos su suinteresuotomis grupėmis.

Dar viena mažo visuomenės įsitraukimo į viešojo valdymo procesus priežastis yra **aktualios ir lengvai suprantamos informacijos trūkumas**. Tyrimo „Pasitikėjimas valstybės ir savivaldybių institucijomis“⁵⁵ metu paaiškėjo, kad tik pusė (51 proc.) gyventojų žinotų, kaip pateikti pasiūlymą ar skundą kuriai nors valstybės ar savivaldybės įstaigai, daugiau nei trečdalis (39 proc.) – nežinotų. 2016 m. viešojo valdymo institucijų viešinamos informacijos skaidrumo ir prieinamumo koeficientas siekė 0,49 balo (maksimali koeficiento reikšmė 1). Geriausiai gyventojai vertino informacijos prieinamumą (0,53 balo), šiek tiek prasčiau – pateikiamos **informacijos aiškumą ir suprantamumą** (0,50 balo), nežymiai prasčiau buvo vertinamas pateikiamos informacijos pakankamumas (0,47 balo) ir aktualumas (informacija nuolat atnaujinama) (0,46 balo).

Mažą visuomenės įsitraukimą į viešojo valdymo procesus lemia ir **piliečių pasyvumas bei žemas pilietinis bendradarbiavimas**. 2014 m. Pilietinės visuomenės instituto užsakymu „Vilmorus“ atliktos gyventojų apklausos rezultatai rodo, kad 61 proc. Lietuvos gyventojų niekada nėra patys ieškoję informacijos apie viešuosius sprendimus, dar 11 proc. nežino arba neatsakė į šį klausimą. Iš likusiųjų didžioji dalis ieškojo tokios informacijos kelis kartus per metus. Dauguma gyventojų, girdėjusių apie įvairius įtakos darymo viešiesiems sprendimams būdus, per paskutinius dvylika mėnesių nieko nedarė. Tie, kurie naudojami įtakos darymo priemonėmis, minėjo daugiausia tradicines, žiniasklaidoje pastebimas, tačiau labiau konfrontacines (išreiškiančias nepritarimą valdžios sprendimams) nei konstruktyvias (siūlančias sprendimų alternatyvas) formas: daugiausiai nurodė dalyvavę referendumuose – 21 proc., pasirašę peticijas – 17 proc., dalyvavę mitinguose ir piketuose – 8 proc., viešosiose konsultacijose – 7 proc., išsakę nuomonę institucijų interneto svetainėse – 11 proc. Atkreiptinas dėmesys, kad gyventojų dalis, girdėjusi bent vieną iš būdų, kaip daryti įtaką viešiesiems sprendimams, bet nesinaudojusi nė vienu iš jų sudaro 54 proc. visų apklaustųjų.⁵⁶

Šios situacijos analizės pagrindu identifikuotos problemos, jų priežastys ir pasekmės iliustruojamos 1 pav. paveiksle.

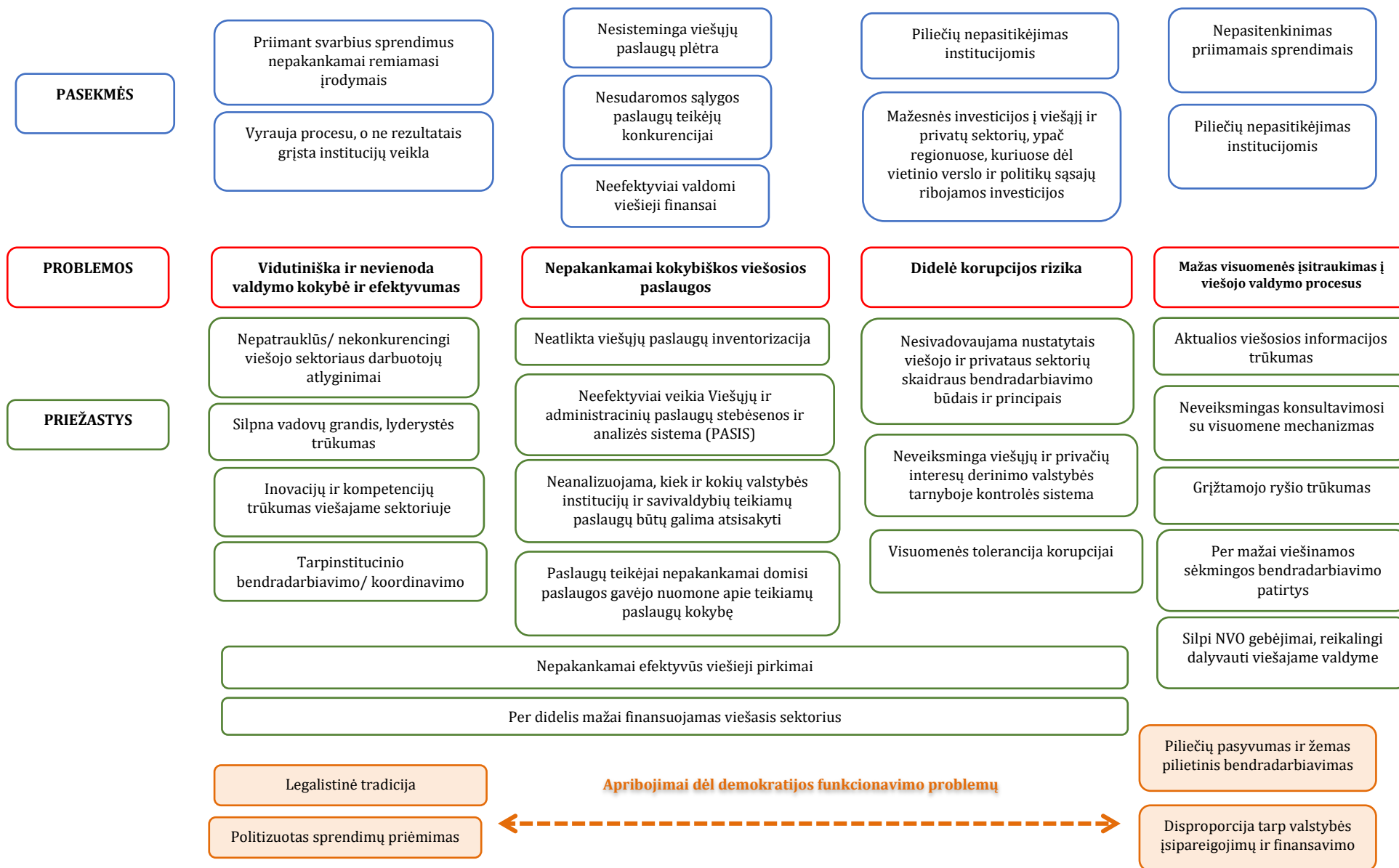
⁵³ Pilietinės visuomenės instituto 2016 04 28 rekomendacijose VRM dėl visuomenės dalyvavimo viešųjų sprendimų priėmimo skatinimo <http://www.civitas.lt/wp-content/uploads/2016/06/Rekomendacijos-d%C4%97l-visuomen%C4%97s-dalyvavimo-VRM-PVI-2016.04.pdf>

⁵⁴ Pilietinės visuomenės instituto 2016 04 28 rekomendacijose VRM dėl visuomenės dalyvavimo viešųjų sprendimų priėmimo skatinimo <http://www.civitas.lt/wp-content/uploads/2016/06/Rekomendacijos-d%C4%97l-visuomen%C4%97s-dalyvavimo-VRM-PVI-2016.04.pdf>

⁵⁵ VRM užsakymu atlikto tyrimo „Pasitikėjimas valstybės ir savivaldybių institucijomis“ ataskaita, 2016.

⁵⁶ Pilietinės visuomenės institutas, „Valdžios ir nevyriausybinių sektorių bendradarbiavimo viešosios politikos sprendimų priėmimo procese stiprinimas.“ 2015. <http://www.civitas.lt/wp-content/uploads/2015/08/VRM-tyrimo-ataskaita_final.pdf>

1 pav. Viešojo valdymo srities problemų medis



1.3 VALSTYBĖS TIKSLŲ IR UŽDAVINIŲ TINKAMUMO IR SUDERINAMUMO VERTINIMAS

Atitikimas dabartinėms problemoms

Analizuojant, ar dabartiniai valstybės tikslai yra tinkami išspręsti esamas ir prognozuojamas viešojo valdymo problemas po 2020 m., vertinama, ar dabartiniai tikslai yra nukreipti į viešojo valdymo problemų medyje (1 pav.) įvardintų problemų ir/ar problemų priežasčių sprendimą. Analizuojami ilgo ir vidutinio laikotarpio bendruose ir specialiuose strateginiuose dokumentuose numatyti tikslai ir uždaviniai. Įvertinimas pateikiamas 5 lentelė. lentelėje.

5 lentelė. Valstybės tikslų atitikimas problemoms

	Problema: vidutiniška ir nevienoda valdymo kokybė ir efektyvumas <u>Priežastys:</u> Nepatrauklūs/ nekonkurencingi viešojo sektoriaus darbuotojų atlyginimai; Silpna vadovų grandis, lyderystės trūkumas; Inovacijų ir kompetencijų trūkumas viešajame sektoriuje; Tarpinstitucinio bendradarbiavimo/koordinavimo trūkumas; Nepakankamai efektyvūs viešieji pirkimai; Per didelis mažai finansuojamas viešasis sektorius. <u>Apribojimai:</u> Polituozotas sprendimų priėmimas Legalistinė tradicija Disproporcija tarp valstybės išsipareigojimų ir finansavimo	Problema: Nepakankamai kokybiškos viešosios paslaugos <u>Priežastys:</u> Neatlikta viešųjų paslaugų inventorizacija; Neefektyviai veikia Viešųjų administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės sistema (PASIS); Neanalizuojama, kiek ir kokių valstybės institucijų ir savivaldybių teikiamų paslaugų būtų galima atsisakyti; Paslaugų teikėjai nepakankamai domisi paslaugos gavėjo nuomone apie teikiamų paslaugų kokybę. <u>Apribojimas:</u> Disproporcija tarp valstybės išsipareigojimų ir finansavimo	Problema: Per didelė korupcijos rizika <u>Priežastys:</u> Nesivadovaujama nustatytais viešojo ir privataus sektorių skaidraus bendradarbiavimo būdais ir principais; Neveiksminga viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje kontrolės sistema; Visuomenės tolerancija korupcijai.	Problema: Mažas visuomenės įsitraukimas į viešojo valdymo procesus <u>Priežastys:</u> Aktualios viešosios informacijos trūkumas; Nesukurtas efektyvus konsultavimosi su visuomene mechanizmas; Grįžtamojo ryšio trūkumas; Per mažai viešinamos sėkmingo bendradarbiavimo patirtys; Silpni NVO gebėjimai, reikalingi dalyvauti viešajame valdyme. <u>Apribojimas:</u> Piliečių pasyvumas ir žemas pilietinis bendradarbiavimas.
„Lietuva 2030“: - strategiškai pajėgi valdžia; - atviras ir įgaliojimus suteikiantis valdymas; - visuomenės poreikius atitinkantis valdymas.	+	+	-	+
Septynioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programa: - viešojo sektoriaus efektyvumo didinimas; - viešųjų ir administracinių paslaugų	+	+	+	+

Lietuvos ūkio sektorių finansavimo po 2020 m. vertinimo paslaugos:
Viešasis valdymas

	<p>Problema: vidutiniška ir nevienoda valdymo kokybė ir efektyvumas <u>Priežastys:</u> Nepatrauklūs/ nekonkurencingi viešojo sektoriaus darbuotojų atlyginimai; Silpna vadovų grandis, lyderystės trūkumas; Inovacijų ir kompetencijų trūkumas viešajame sektoriuje; Tarpinstitucinio bendradarbiavimo/koordinavimo trūkumas; Nepakankamai efektyvūs viešieji pirkimai; Per didelis mažai finansuojamas viešasis sektorius. <u>Apribojimai:</u> Politizuotas sprendimų priėmimas Legalistinė tradicija Disproporcija tarp valstybės išpareigojimų ir finansavimo</p>	<p>Problema: Nepakankamai kokybiškos viešosios paslaugos <u>Priežastys:</u> Neatlikta viešųjų paslaugų inventorizacija; Neefektyviai veikia Viešųjų administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės sistema (PASIS); Neanalizuojama, kiek ir kokių valstybės institucijų ir savivaldybių teikiamų paslaugų būtų galima atsisakyti; Paslaugų teikėjai nepakankamai domisi paslaugos gavėjo nuomone apie teikiamų paslaugų kokybę. <u>Apribojimas:</u> Disproporcija tarp valstybės išpareigojimų ir finansavimo</p>	<p>Problema: Per didelė korupcijos rizika <u>Priežastys:</u> Nesivadovaujama nustatytais viešojo ir privataus sektorių skaidraus bendradarbiavimo būdais ir principais; Neveiksminga viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje kontrolės sistema; Visuomenės tolerancija korupcijai.</p>	<p>Problema: Mažas visuomenės įsitraukimas į viešojo valdymo procesus <u>Priežastys:</u> Aktualios viešosios informacijos trūkumas; Nesukurtas efektyvus konsultavimosi su visuomene mechanizmas; Grįžtamojo ryšio trūkumas; Per mažai viešinamos sėkmingo bendradarbiavimo patirtys; Silpni NVO gebėjimai, reikalingi dalyvauti viešajame valdyme. <u>Apribojimas:</u> Piliečių pasyvumas ir žemas pilietinis bendradarbiavimas.</p>
<p>modernizavimas ir informacinės visuomenės plėtra; - skaidrumo ir atvirumo didinimas, kovos su korupcija stiprinimas; - kompetencijos valstybės valdymo srityje kėlimas.</p>				
<p>2014–2020 m. NPP: - stiprinti strategines kompetencijas viešojo valdymo institucijose ir gerinti šių institucijų veiklos valdymą; - užtikrinti viešojo valdymo procesų atvirumą ir skatinti visuomenę aktyviai juose dalyvauti; - gerinti paslaugų kokybę ir didinti jų prieinamumą visuomenei.</p>	+	+	-	+
<p>2014-2020 m. Veiksmų programa: - investavimas į institucinių gebėjimų stiprinimą ir veiksmingesnį viešąjį</p>	+	+	+/- (remiamos veiklos pagal Nacionalinę kovos su korupcija programą)	+

Lietuvos ūkio sektorių finansavimo po 2020 m. vertinimo paslaugos:
Viešasis valdymas

	<p>Problema: vidutiniška ir nevienoda valdymo kokybė ir efektyvumas <u>Priežastys:</u> Nepatrauklūs/ nekonkurencingi viešojo sektoriaus darbuotojų atlyginimai; Silpna vadovų grandis, lyderystės trūkumas; Inovacijų ir kompetencijų trūkumas viešajame sektoriuje; Tarpinstitucinio bendradarbiavimo/koordinavimo trūkumas; Nepakankamai efektyvūs viešieji pirkimai; Per didelis mažai finansuojamas viešasis sektorius. <u>Apribojimai:</u> Politizuotas sprendimų priėmimas Legalistinė tradicija Disproporcija tarp valstybės išpareigojimų ir finansavimo</p>	<p>Problema: Nepakankamai kokybiškos viešosios paslaugos <u>Priežastys:</u> Neatlikta viešųjų paslaugų inventorizacija; Neefektyviai veikia Viešųjų administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės sistema (PASIS); Neanalizuojama, kiek ir kokių valstybės institucijų ir savivaldybių teikiamų paslaugų būtų galima atsisakyti; Paslaugų teikėjai nepakankamai domisi paslaugos gavėjo nuomonė apie teikiamų paslaugų kokybę. <u>Apribojimas:</u> Disproporcija tarp valstybės išpareigojimų ir finansavimo</p>	<p>Problema: Per didelė korupcijos rizika <u>Priežastys:</u> Nesivadovaujama nustatytais viešojo ir privataus sektorių skaidraus bendradarbiavimo būdais ir principais; Neveiksminga viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje kontrolės sistema; Visuomenės tolerancija korupcijai.</p>	<p>Problema: Mažas visuomenės įsitraukimas į viešojo valdymo procesus <u>Priežastys:</u> Aktualios viešosios informacijos trūkumas; Nesukurtas efektyvus konsultavimosi su visuomene mechanizmas; Grįžtamojo ryšio trūkumas; Per mažai viešinamos sėkmingo bendradarbiavimo patirtys; Silpni NVO gebėjimai, reikalingi dalyvauti viešajame valdyme. <u>Apribojimas:</u> Piliečių pasyvumas ir žemas pilietinis bendradarbiavimas.</p>
administravimą bei viešąsias paslaugas nacionaliniu, regionų ir vietos lygmenimis, siekiant reformų, geresnio reglamentavimo ir gero valdymo				
<p>Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 m. programa: - užtikrinti viešojo valdymo procesų atvirumą ir skatinti visuomenę aktyviai juose dalyvauti; - užtikrinti visuomenės poreikius atitinkančių paslaugų teikimą; - stiprinti strateginį mąstymą viešojo valdymo institucijose ir gerinti jų veiklos valdymą</p>	+	+	-	-
<p>Nacionalinė kovos su korupcija 2015–2025 m. programa: - siekti didesnio viešojo sektoriaus valdymo efektyvumo, sprendimų ir</p>	+/- (numatyta siekti didesnio viešojo sektoriaus valdymo efektyvumo)	n	+	n

Lietuvos ūkio sektorių finansavimo po 2020 m. vertinimo paslaugos:
Viešasis valdymas

	<p>Problema: vidutiniška ir nevienoda valdymo kokybė ir efektyvumas <u>Priežastys:</u> Nepatrauklūs/ nekonkurencingi viešojo sektoriaus darbuotojų atlyginimai; Silpna vadovų grandis, lyderystės trūkumas; Inovacijų ir kompetencijų trūkumas viešajame sektoriuje; Tarpinstitucinio bendradarbiavimo/koordinavimo trūkumas; Nepakankamai efektyvūs viešieji pirkimai; Per didelis mažai finansuojamas viešasis sektorius. <u>Apribojimai:</u> Politizuotas sprendimų priėmimas Legalistinė tradicija Disproporcija tarp valstybės išpareigojimų ir finansavimo</p>	<p>Problema: Nepakankamai kokybiškos viešosios paslaugos <u>Priežastys:</u> Neatlikta viešųjų paslaugų inventorizacija; Neefektyviai veikia Viešųjų administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės sistema (PASIS); Neanalizuojama, kiek ir kokių valstybės institucijų ir savivaldybių teikiamų paslaugų būtų galima atsisakyti; Paslaugų teikėjai nepakankamai domisi paslaugos gavėjo nuomone apie teikiamų paslaugų kokybę. <u>Apribojimas:</u> Disproporcija tarp valstybės išpareigojimų ir finansavimo</p>	<p>Problema: Per didelė korupcijos rizika <u>Priežastys:</u> Nesivadovaujama nustatytais viešojo ir privataus sektorių skaidraus bendradarbiavimo būdais ir principais; Neveiksminga viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje kontrolės sistema; Visuomenės tolerancija korupcijai.</p>	<p>Problema: Mažas visuomenės įsitraukimas į viešojo valdymo procesus <u>Priežastys:</u> Aktualios viešosios informacijos trūkumas; Nesukurtas efektyvus konsultavimosi su visuomene mechanizmas; Grįžtamojo ryšio trūkumas; Per mažai viešinamos sėkmingo bendradarbiavimo patirtys; Silpni NVO gebėjimai, reikalingi dalyvauti viešajame valdyme. <u>Apribojimas:</u> Piliečių pasyvumas ir žemas pilietinis bendradarbiavimas.</p>
<p>procedūrų skaidrumo, viešumo ir atskaitingumo visuomenei, didesnio valstybės tarnybos atsparumo korupcijai</p>				
<p>Informacinės visuomenės plėtros 2014–2020 metų programa „Lietuvos Respublikos skaitmeninė darbotvarkė“: - kurti saugias, pažangias, gyventojams ir verslui patogias ir jų poreikius atitinkančias viešąsias ir administracines elektronines paslaugas, skatinti jomis naudotis</p>	n	+	n	n

Pastabos:

- + atitinka
- neatitinka
- +/- atitinka iš dalies
- n – neaktualu/ nedetalizuota dokumente

Tarpusavio suderinamumas

Strategija „Lietuva 2030“ numato aukščiausio lygmens, bendruosius tikslus viešojo valdymo problemų sprendimui.

Bendrieji tikslai detalizuoti vidutinio laikotarpio bendruosiuose strateginiuose dokumentuose – NPP ir Vyriausybės programos įgyvendinimo plane. Kiekviename iš šių dokumentų išskirtas prioritetas, kuriame numatyti konkretūs tikslai susiję su pagrindiniais viešojo valdymo iššūkiais, kurie identifikuojami ES bei EPBO atliktuose tyrimuose. Vyriausybės programoje formuluojant tikslus numatyta ir kova su korupcija, kai tuo tarpu NPP tik skaidrumo siekis skelbiant viešųjų įstaigų informaciją.

Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 m. programos tikslai sutampa su strategijoje „Lietuva 2030“ ir NPP nustatytais tikslais. Nacionalinė kovos su korupcija 2015–2025 m. programa ir Informacinės visuomenės plėtros 2014–2020 metų programa „Lietuvos Respublikos skaitmeninė darbotvarkė“ papildo strateginius viešojo valdymo srities tikslus daugiau dėmesio skiriant korupcijos problemos sprendimui ir viešųjų (elektroninių) paslaugų teikimo prieinamumo ir kokybės gerinimui.

Atitikimas tarptautiniams susitarimams ir rekomendacijoms

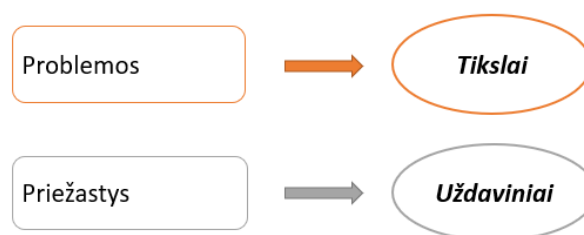
Strateginiai tikslai atitinka EBPO pateiktas rekomendacijas valdžios atvirumo didinimo, piliečių dalyvavimo viešojo valdymo procesuose ir skaitmeninės vyriausybės srityse. Strateginiuose dokumentuose numatyti uždaviniai, kuriais siekiama pagerinti viešųjų įstaigų skelbiamos informacijos kokybę (kad ji būtų išsami, aktuali ir suprantama bei naudojama), sukurti mechanizmą, kuriuo piliečiai būtų skatinami įsitraukti į viešojo valdymo procesus. Taip pat numatyti tikslai – gerinti viešųjų elektroninių paslaugų kokybę bei efektyvinti viešojo sektoriaus naudojimąsi turimais informaciniais ištekliais, juos optimizuojant atsisakant perteklinių ir dubliuojančių informacinių technologijų sprendimų.

Nustatyti strateginiai tikslai atitinka ir EK rekomendacijas. 2018 m. Europos Semestro ataskaitoje atkreipiamas dėmesys, kad Lietuva turėtų daugiau dėmesio skirti viešųjų duomenų atvirumo didinimui, geriau koordinuoti skaitmenines viešąsias paslaugas. Taip pat turėtų būti pagerintas valdžios sektoriaus išlaidų ir investicijų planavimas ir valdymas, padidintas viešųjų pirkimų efektyvumas. EK vertinimu, Lietuva taip pat turėtų imtis efektyvesnių priemonių korupcijos prevencijos sistemai pagerinti.

1.4 SIŪLOMI TIKSLAI IR UŽDAVINIAI LAIKOTARPIUI PO 2020 M.

Remiantis identifiкуotomis problemomis, jų priežastimis, o taip pat dabartinių strateginių dokumentų peržiūra, pasiūlymai dėl tikslų ir uždavinių formuluojami remiantis šia logine schema:

2 pav. Tikslų ir uždavinių formulavimo logika



Atlikę valstybės tikslų, kurie numatyti valstybės ilgojo ir vidutinio laikotarpio bendruose ir specialiuosiuose strateginiuose dokumentuose, valstybės iššūkiams analizę viešojo valdymo srityje, remiantis 2014 – 2020 m. NPP pagrindu, siūlome formuluoti tris tikslus ir prie jų prisidedančius uždavinius:

1 tikslas – Stiprinti strategines kompetencijas viešojo valdymo institucijose ir gerinti šių institucijų veiklos valdymą

Uždaviniai:

1. Tobulinti į rezultatus orientuotą ir įrodymais grįstą valdymą;
2. Tobulinti valstybės tarnautojų darbo užmokesčio sistemą (*šis uždavinys susijęs su nepakankamai kokybiškų viešųjų paslaugų problema**);
3. Stiprinti vadovų grandį didinant lyderystės kompetencijas ir pritraukiant bei išlaikant aukštos kvalifikacijos darbuotojus;
4. Diegti inovacijas viešajame sektoriuje ir stiprinti viešojo sektoriaus darbuotojų kompetencijas;
5. Gerinti viešojo valdymo iniciatyvų koordinavimą;
6. Tobulinti viešųjų pirkimų sistemą (*šis uždavinys aktualus sprendžiant viešųjų paslaugų kokybės ir per didelės korupcijos rizikos problemą**);
7. Toliau mažinti viešąjį sektorių, bet ne ministerijų lygmenyje, o joms pavaldžiose įstaigose ir ypač savivaldybėse.

2 tikslas – Gerinti paslaugų kokybę ir didinti jų prieinamumą visuomenei

Uždaviniai:

1. Gerinti paslaugų kokybę taikant subsidiarumo principą ir kuo aktyviau į tai įtraukiant visuomenę;
2. Užtikrinti sklandų viešųjų paslaugų peržiūros procesą ir optimizuoti valstybės teikiamų paslaugų kieki;
3. Gerinti asmenų aptarnavimą viešojo valdymo institucijose ir didinti teikiamų paslaugų prieinamumą;
4. Kurti ir plėtoti visuomenei aktualias elektronines paslaugas bei sprendimus.

3 tikslas – Užtikrinti viešojo valdymo procesų atvirumą ir skatinti visuomenę aktyviai juose dalyvauti

Uždaviniai:

1. Užtikrinti viešojo valdymo institucijų veiklos skaidrumą ir viešosios informacijos prieinamumą visuomenei;
2. Sudaryti sąlygas ir skatinti visuomenę aktyviai dalyvauti viešojo valdymo procesuose*;
3. Tobulinti korupcijos prevencijos sistemą viešajame valdyje.

Siūlomų viešojo valdymo politikos tikslų ir uždavinių sąsajos su identifikuotomis problemomis bei jų priežastimis pateikiami 6 lentelė. lentelėje.

6 lentelė. Tikslų ir uždavinių sąsajos su problemomis ir jų priežastimis

Tikslas/ uždavinys	Problema/ priežastis
1. Stiprinti strategines kompetencijas viešojo valdymo institucijose ir gerinti šių institucijų veiklos valdymą	Vidutiniška ir nevienoda valdymo kokybė ir efektyvumas

* Dėl neefektyvios viešųjų paslaugų sistemos valstybė perka labai brangias paslaugas, todėl nelieta resursų darbo užmokesčio didinimui.

* Šis uždavinys prisideda ir prie kitų dviejų tikslų įgyvendinimo, tačiau jį nuspręsta priskirti pirmajam tikslui dėl to, kad jis pagal įgyvendinamas veiklas labiausiai susijęs su veiklos efektyvumo didinimu ir strateginių kompetencijų gerinimu.

* Į uždavinio įgyvendinimo veiklas siūloma įtraukti grįžtamojo ryšio užtikrinimą ir sėkmingo bendradarbiavimo patirčių viešinimą, NVO gebėjimų, reikalingų dalyvauti viešojo valdymo procesuose, stiprinimą.

1.1.	Diegti į rezultatus orientuotą ir įrodymais grįstą valdymą	Vidutiniška ir nevienoda valdymo kokybė ir efektyvumas
1.2.	Tobulinti valstybės tarnautojų darbo užmokesčio sistemą	Nepatrauklūs/nekonkurencingi viešojo sektoriaus darbuotojų atlyginimai
1.3.	Stiprinti vadovų grandį didinant lyderystės kompetencijas ir pritraukiant bei išlaikant aukštos kvalifikacijos darbuotojus	Silpna vadovų grandis, lyderystės trūkumas
1.4.	Diegti inovacijas viešajame sektoriuje ir stiprinti viešojo sektoriaus darbuotojų kompetencijas	Per didelis mažai finansuojamas viešasis sektorius; Kompetencijų stoka
1.5.	Gerinti viešojo valdymo iniciatyvų koordinavimą	Tarpinstitucinio bendradarbiavimo/ koordinavimo trūkumas
1.6.	Tobulinti viešųjų pirkimų sistemą	Nepakankamai efektyvūs viešieji pirkimai
1.7.	Toliau mažinti viešąjį sektorių, bet ne ministerijų lygmenyje, o joms pavaldžiose įstaigose ir ypač savivaldybėse	Per didelis mažai finansuojamas viešasis sektorius
2.	Gerinti paslaugų kokybę ir didinti jų prieinamumą visuomenei	Nepakankamai kokybiškos viešosios paslaugos
2.1.	Gerinti paslaugų kokybę taikant subsidiarumo principą ir kuo aktyviau į tai įtraukiant visuomenę	Neatlikta viešųjų paslaugų inventorizacija; neefektyviai veikia PASIS
2.2.	Užtikrinti sklandų viešųjų paslaugų peržiūros procesą ir optimizuoti valstybės teikiamų paslaugų kiekį	Neatlikta viešųjų paslaugų inventorizacija; Neanalizuojama, kiek ir kokių valstybės institucijų ir savivaldybių teikiamų paslaugų būtų galima atsisakyti
2.3.	Gerinti asmenų aptarnavimą viešojo valdymo institucijose ir didinti teikiamų paslaugų prieinamumą	Neanalizuojama, kiek ir kokių valstybės institucijų ir savivaldybių teikiamų paslaugų būtų galima atsisakyti; paslaugų teikėjai nepakankamai domisi paslaugos gavėjo nuomone apie teikiamų paslaugų kokybę
2.4.	Kurti ir plėtoti visuomenei aktualias elektronines paslaugas	Paslaugų teikėjai nepakankamai domisi paslaugos gavėjo nuomone apie teikiamų paslaugų kokybę
3.	Užtikrinti viešojo valdymo procesų atvirumą ir skatinti visuomenę aktyviai juose dalyvauti	Per didelė korupcijos rizika/ mažas visuomenės įsitraukimas į viešojo valdymo procesus
3.1.	Užtikrinti viešojo valdymo institucijų veiklos skaidrumą ir viešosios informacijos prieinamumą visuomenei	Aktualios viešosios informacijos trūkumas
3.2.	Sudaryti sąlygas ir skatinti visuomenę dalyvauti viešojo valdymo procesuose	Nesukurtas efektyvus konsultavimosi su visuomene mechanizmas; grįžtamojo ryšio trūkumas; per mažai viešinamos sėkmingo bendradarbiavimo patirtys; silpni NVO gebėjimai, reikalingi dalyvauti viešajame valdyme
3.3.	Tobulinti korupcijos prevencijos sistemą viešajame valdyme	Nesinaudojama nustatytais viešojo ir privataus sektorių skaidraus bendradarbiavimo būdais ir principais; neveiksminga viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje kontrolės sistema; piliečių tolerancija korupcijai

2 FINANSAVIMO MASTO ANALIZĖ

Šiame skyriuje pateikiama analizė pagal šį vertinimo klausimą:

TS 9.1.3. Kokios valstybės intervencijos į šias viešosios politikos sritis yra vykdomos, siekiant jose numatytų tikslų (nustatyti mastą):

TS 9.1.3.2. finansinės intervencijos – pagal finansavimo šaltinius (ES struktūrinių fondų investicijos, kita finansinė parama, valstybės ir savivaldybių biudžetai) ir pagal formas (subsidijs, finansiniai instrumentai ir kt.)?

Valdžios sektoriaus išlaidos pagal funkciją pagal standartizuotą metodiką naudojamą visose ES šalyse narėse ir EBPO yra skelbiamos Eurostat. Pagal valstybės funkcijų klasifikatorių⁵⁷, kurio pagrindu yra sudaromi Eurostat skelbiami duomenys, viešojo valdymo srities finansavimo mastą iš dalies atspindi šios trys išlaidų grupės⁵⁸:

- 01.01. Valstybės valdžios institucijos, finansiniai ir fiskaliniai reikalai, užsienio reikalai;
- 01.03. Bendros paslaugos;
- 01.06. Kitos jokiai grupei nepriskirtos bendros valstybės paslaugos.

Iš 7 lentelė. lentelėje pateikiamų duomenų galima matyti, kad 2007–2012 m. laikotarpiu bendrai analizuojamų išlaidų grupių finansavimo tendencija stipriai svyravo, nuo 2013 m. iki 2016 m. finansavimas šioms išlaidų grupėms nuolat mažėjo, tačiau 2017 m. vėl išaugo. Įvertinus kiekvieną grupę atskirai, galima pastebėti tendenciją, kad nuo 2013 m. valstybės skiriamos išlaidos mažėja valstybės institucijoms, finansiniams ir fiskaliniams bei užsienio reikalams, tačiau didėja bendrosioms paslaugoms ir kitoms jokiai grupei nepriskirtoms bendroms valstybės paslaugoms. Mažėjančias išlaidas valstybės valdžios institucijoms, finansiniams ir fiskaliniams, užsienio reikalams galima susieti su vykstančiu institucijų optimizavimo procesu. Bendrų paslaugų ir kitų jokiai grupei nepriskirtų bendrų valstybės paslaugų finansavimo didėjimas indikuoja tai, kad finansavimo poreikis vis didėja, todėl būtina imtis priemonių, kurios didintų efektyvumą teikiant bendrąsias paslaugas (pvz., bendras personalo administravimo paslaugas, bendras planavimo ir statistinių duomenų paslaugas ir kt.).

7 lentelė. Valdžios išlaidos viešojo valdymo sričiai priskirtų valstybės funkcijų vykdymui (mln. Eur)

Išlaidų grupė	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Valstybės valdžios institucijos, finansiniai ir fiskaliniai reikalai, užsienio reikalai	698,6	854,3	675,5	614,0	756,0	669,3	1.093,6	899,3	774,2	734,4	660,8
Bendros paslaugos	150,8	131,8	131,7	123,6	129,4	138,5	147,3	161,3	176,4	180,2	183,9
Kitos jokiai grupei nepriskirtos bendros valstybės paslaugos	8,5	56,1	34,9	3,9	-13,9	-23,8	-66,2	-28,8	5,7	34,2	52,1
Iš viso	857,9	1.042,2	842,1	741,5	871,5	784,0	1.174,7	1.031,8	956,3	948,8	896,8

Šaltinis: sudaryta autorių, remiantis Eurostat duomenimis

Vertinant pagal tai, kokią dalį viešojo valdymo sričiai priskirtų valstybės funkcijų vykdymo išlaidos sudaro nuo BVP, galima matyti, kad 2017 m. valstybės valdžios institucijoms, finansiniams ir fiskaliniams bei užsienio reikalams buvo skirta 1,6 proc. BVP, bendroms paslaugoms – 0,4 proc., kitoms jokiai grupei nepriskirtoms bendroms valstybės paslaugoms – 0,1 proc.

⁵⁷ Finansų ministro 2003 m. liepos 3 d. įsakymu Nr.1K-184 patvirtinta Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacija.

⁵⁸ Nei Lietuva, nei EBPO jokių kitu būdu viešojo valdymo išlaidų atskirai neskaičiuoja. Atsižvelgdami į viešojo valdymo sąvokos apibrėžimą Viešojo valdymo tobulinimo 2012-2020 m. programoje: „Viešasis valdymas – visuma viešosios politikos nustatymo, formavimo ir (arba) dalyvavimo ją formuojant ir įgyvendinimo procesų, kuriuose dalyvaujant viešojo valdymo institucijoms ir visuomenei priimami ir įgyvendinami valdymo sprendimai ir teikiamos administracinės ir viešosios paslaugos“ į analizę įtraukėme tris labiausiai viešąjį valdymą atspindinčias išlaidų grupes.

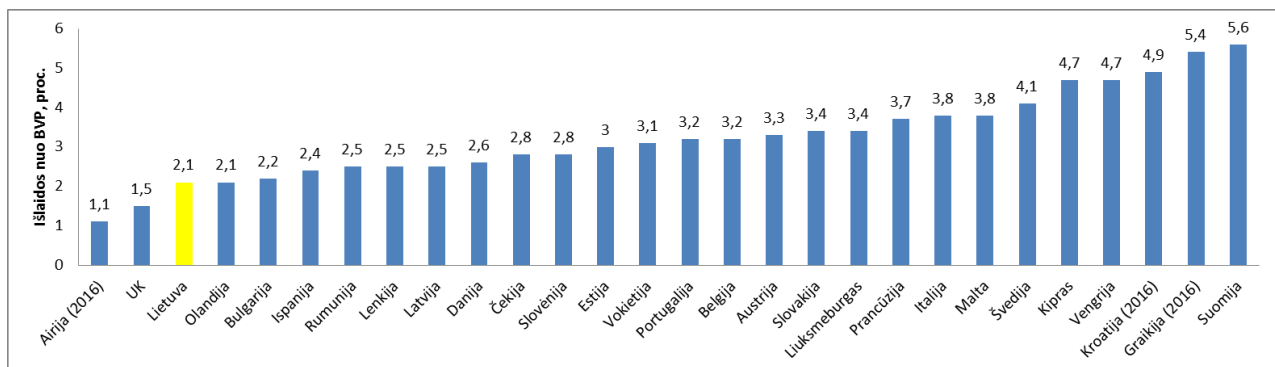
8 lentelė. Valdžios išlaidos viešojo valdymo sričiai priskirtų valstybės funkcijų vykdymui (proc. BVP)

Išlaidų grupė	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Valstybės valdžios institucijos, finansiniai ir fiskaliniai reikalai, užsienio reikalai	2,4	2,6	2,5	2,2	2,4	2,0	3,1	2,5	2,1	1,9	1,6
Bendros paslaugos	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4
Kitos jokiai grupei nepriskirtos bendros valstybės paslaugos	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,1	0,0	0,1	0,1
Iš viso	2,9	3,2	3,1	2,6	2,8	2,3	3,3	2,8	2,6	2,5	2,1

Šaltinis: sudaryta autorių, remiantis Eurostat duomenimis

Vertinant Lietuvą ES šalių kontekste,⁵⁹ galima matyti, kad Lietuva yra tarp šalių, kurių išlaidos viešajam valdymui pagal analizuojamas išlaidų grupes sudaro mažiausią BVP dalį. Lietuva kaip ir Olandija viešajam valdymui priskirtoms valstybės funkcijoms vykdyti išleidžia 2,1 proc. BVP. Mažiau išleidžia Airija (1,1 proc.) ir UK (1,5 proc.) Daugiausiai šiai sričiai išleidžia Suomija (5,6 proc.). Visgi, LLRI atliktoje analizėje buvo pastebėta, kad didesnės valdžios išlaidos nereiškia geresnio vadžios įvertinimo pagal valdžios sektoriaus indikatorius (*World Governance Indicators*).⁶⁰

3 pav. Valdžios išlaidos viešojo valdymo sričiai priskirtų valstybės funkcijų vykdymui (proc. BVP)



Šaltinis: sudaryta autorių, remiantis Eurostat duomenimis

Tolimesnė finansavimo mato analizė buvo atlikta UAB „PricewaterhouseCoopers“ pagal FM pateiktus VBAMS duomenis

PASTABA: dėl mažesnės imties tolimesnėje analizėje pateikiami duomenys skiriasi nuo Eurostat ir Lietuvos statistikos departamento pateikiamų duomenų dėl viešųjų išlaidų skiriamų viešojo valdymo sričiai priskirtų valstybės funkcijų vykdymui.

Viešojo valdymo sričiai priskirtų išlaidų grupių finansavimo⁶¹ mato analizė atlikta remiantis Finansų ministerijos Valstybės biudžeto apskaitos ir mokėjimų sistemos (toliau – VBAMS) informacija apie valstybės biudžeto išlaidas atitinkamoms valstybės funkcijoms⁶² vykdyti ir šių išlaidų finansavimo šaltinius⁶³ 2007–2017 m. laikotarpiu.

Atkreipiame Jūsų dėmesį, kad analizėje nagrinėjami du finansavimo laikotarpiai: 2007–2013 m. ir 2014–2020 m., su šiais apribojimais: remiantis VBAMS duomenimis, tik nuo 2011 m. viešosios išlaidos

⁵⁹ Analizei naudojami 2017 m. duomenys, tačiau Airija, Graikija ir Kroatija duomenis pateikusios tik už 2016 m.

⁶⁰ Tyrime buvo analizuotos 6 WGI dimensijos, aprėpiančios procesus, kuriuos vykdo valdžios pasaulio šalyse: „Piliečių balsas ir atskaitomybė“, „Politinis stabilumas ir smurto nebuvimas“, „Valdžios efektyvumas“, „Reguliavimo kokybė“, „Teisės viršenybė“, „Korupcijos kontrolė“. Plačiau LLRI, Valstybės išlaidos bendroms paslaugoms: kiek išleidžiama Lietuvoje? <https://www.llri.lt/wp-content/uploads/2017/04/PB-Vald-ios-i-laidos_04_13.pdf>

⁶¹ Šioje analizėje viešojo valdymo išlaidoms priskiriamos šios išlaidos: valstybės valdžios institucijos, finansiniai ir fiskaliniai reikalai, užsienio reikalai; bendros paslaugos; kitos jokiai grupei nepriskirtos bendros paslaugos.

⁶² Finansavimo mato analizei naudojama valstybės funkcijų klasifikacija pagal Finansų ministro 2003 m. liepos 3 d. įsakymu Nr.1K-184 patvirtintą Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikaciją.

⁶³ Informacija apie valstybės biudžeto išlaidų finansavimo šaltinius Valstybės biudžeto apskaitos ir mokėjimų sistemoje pateikiama nuo 2011 m., todėl finansavimo šaltinių analizė už laikotarpį nuo 2007 m. iki 2010 m. nėra pateikiama.

yra klasifikuojamos į ES ir kitas tarptautines lėšas bei valstybės biudžeto lėšas. 2014–2017 m. laikotarpiu viešojo valdymo viešosios išlaidos buvo skirstomos į ES ir kitas tarptautines lėšas bei valstybės biudžetą.

9 lentelė. Lietuvos viešosios išlaidos viešojo valdymo sričiai priskirtų valstybės funkcijų vykdymui 2014–2017 m., mln. Eur

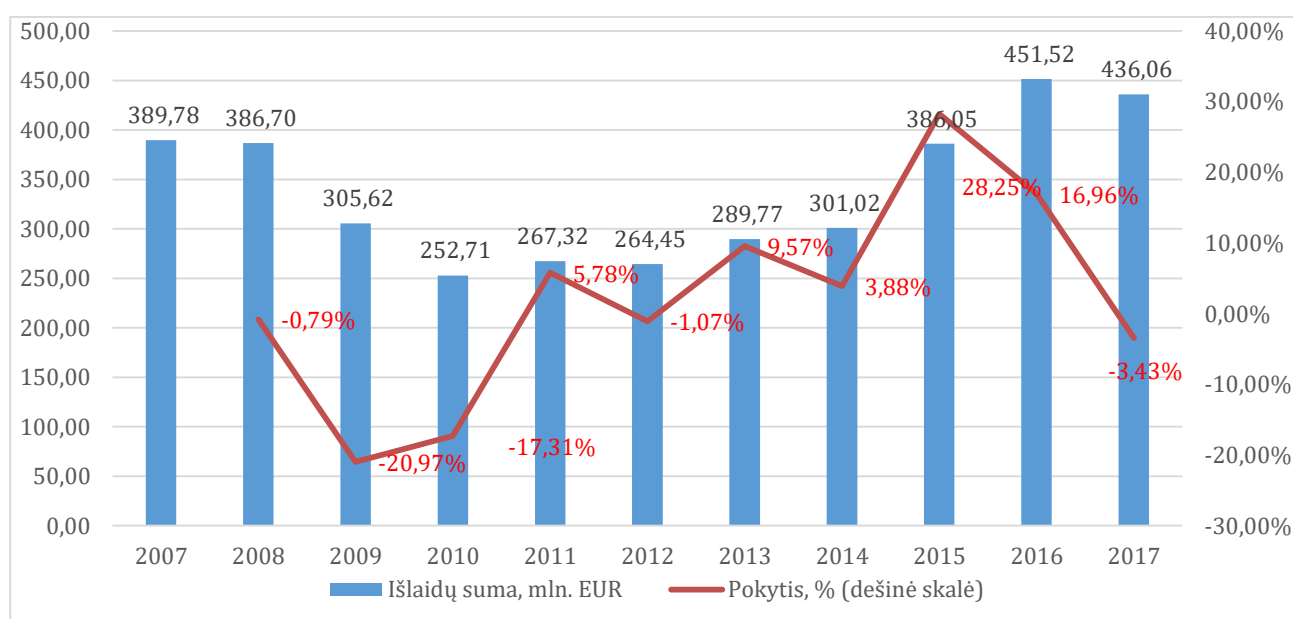
Viešųjų išlaidų finansavimo šaltiniai	2014		2015		2016		2017	
	mln. Eur	%	mln. Eur	%	mln. Eur	%	mln. Eur	%
Valstybės biudžetas	288,56	95,86	373,30	96,70	441,01	97,67	425,44	97,57
ES lėšos	11,67	3,88	11,78	3,05	9,75	2,16	9,96	2,28
Kitos tarptautinės lėšos*	0,79	0,26	0,97	0,25	0,76	0,17	0,66	0,15
Iš viso	301,02	100,00	386,05	100,00	451,52	100,00	436,06	100,00

Šaltinis: sudaryta autorių pagal VBAMS duomenis

* Šveicarijos ir Norvegijos finansinės paramos lėšos

Žemiau esančiame grafike, remiantis VBAMS informacija, pateikiamas viešojo valdymo sričiai skirtas finansavimas ir šio finansavimo pokytis 2007–2017 m. laikotarpiu. Nuo 2007 m. iki 2017 m. finansavimas viešojo valdymo sričiai padidėjo nuo 389,78 mln. Eur iki 436,06 mln. Eur. arba išaugo 11,87 proc. 2007–2013 m. laikotarpiu finansavimas viešajam valdymui priskirtoms valstybėms funkcijoms labiausiai sumažėjo 2009 m. (-20,97 proc.), 2010 m. taip pat mažėjo, tačiau 2011 m. pradėjo didėti. Didžiausias finansavimas šiuo laikotarpiu buvo 2007 m. (389,78 mln. Eur), o mažiausias 2010 m. (252,71 mln. Eur). 2014–2017 m. laikotarpiu iki 2016 m. finansavimas viešojo valdymo sričiai priskirtoms valstybėms funkcijoms nuolat didėjo, o labiausiai buvo išaugęs 2015 m. (28,25 proc.). 2017 m. finansavimas sumažėjo 3,43 proc. Didžiausias finansavimas šiuo laikotarpiu buvo 2016 m. (451,52 mln. Eur), o mažiausias 2014 m. (301,02 mln. Eur).

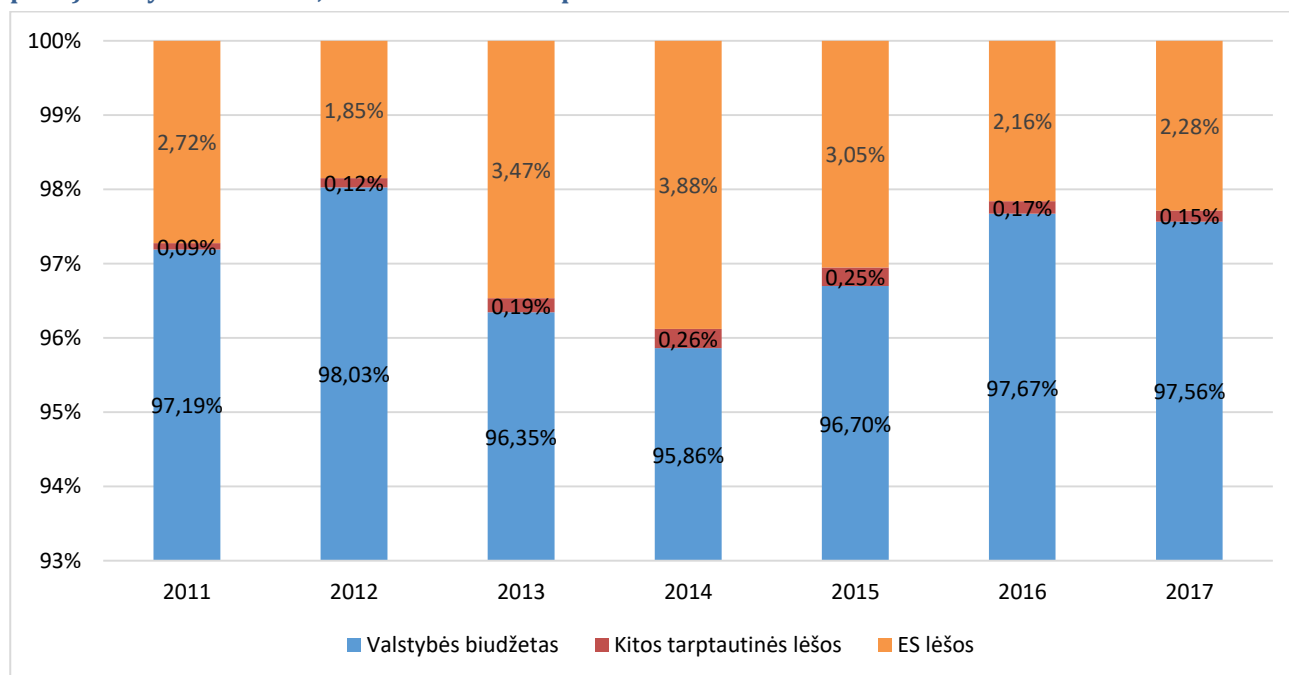
4 pav. Viešojo valdymo sričiai priskirtų valstybės funkcijų vykdymui skirtas finansavimas 2007 – 2017 m., mln. Eur ir jo pokytis (proc.)



Šaltinis: sudaryta autorių pagal VBAMS duomenis

2011–2017 m. laikotarpiu viešojo valdymo sričiai priskirtos valstybės funkcijų vykdymas daugiausiai finansuotas valstybės biudžeto lėšomis. Nuo 2011 m. iki 2012 m. valstybės biudžeto lėšos sudarė nuo 97,19 proc. iki 98,03 proc. viešojo valdymo sričiai priskirtų valstybės funkcijų finansavimo. Nuo 2013 m. iki 2014 m. finansavimo valstybės biudžeto lėšomis dalis bendroje finansavimo struktūroje sumažėjo nuo 96,35 proc. iki 95,86 proc., o finansavimo dalis ES lėšomis išaugo nuo 3,47 proc. iki 3,88 proc. Nuo 2015 m. finansavimo valstybės biudžeto lėšomis dalis bendroje finansavimo struktūroje vėl pradėjo didėti.

5 pav. Viešojo valdymo sričiai priskirtų valstybės funkcijų vykdymui skirto finansavimo proporcija (proc.) valstybės biudžeto, ES SF ir kitomis tarptautinėmis lėšomis 2011–2017 m.



Šaltinis: sudaryta autorių pagal VBAMS duomenis

Žemiau pateiktoje lentelėje nurodoma viešojo valdymo sričiai skirto finansavimo ES lėšomis dalis valstybės biudžeto lėšose⁶⁴ 2011–2013 m. laikotarpiu. 2011 m. ES lėšos sudarė 2,72 proc. valstybės biudžeto lėšų, skirtų šiai sričiai, 2012 m. ši dalis sumažėjo iki 1,85 proc., o 2013 m. ES lėšos, skirtos viešojo valdymo sričiai, sudarė 3,47 proc. valstybės biudžeto lėšų, skirtų šiai sričiai.

10 lentelė. ES SF lėšų dalis nuo valstybės biudžeto lėšų, skirtų viešojo valdymo sričiai priskirtoms funkcijoms vykdyti, mln. Eur (2011–2013 m.)

	2011	2012	2013
ES lėšos	7,28	4,89	10,05
Valstybės biudžeto lėšos	267,32	264,45	289,77
% nuo valstybės biudžeto	2,72	1,85	3,47

Šaltinis: sudaryta autorių pagal VBAMS duomenis

Žemiau pateiktoje lentelėje nurodomas viešojo valdymo sričiai skirto finansavimo ES lėšomis dalis valstybės biudžeto lėšose⁶⁵ 2014–2017 m. laikotarpiu. 2014 m. ES lėšos sudarė 3,88 proc. valstybės biudžeto lėšų, skirtų šiai sričiai, 2015 m. ši dalis sudarė 3,05 proc., o 2016 m. ir 2017 m. ES lėšos,

⁶⁴ Skaičiuojant ES SF lėšų dalį nuo valstybės biudžeto, valstybės biudžetas suprantamas plačiąja prasme, t. y. kaip valstybės biudžeto, ES ir kitos tarptautinės paramos lėšos

⁶⁵ Skaičiuojant ES SF lėšų dalį nuo valstybės biudžeto, valstybės biudžetas suprantamas plačiąja prasme, t. y. kaip valstybės biudžeto, ES ir kitos tarptautinės paramos lėšos

skirtos viešojo valdymo sričiai, sumažėjo ir atitinkamai sudarė 2,16 proc. (2016 m.) ir 2,28 proc. (2017 m.) valstybės biudžeto lėšų, skirtų šiai sričiai.

11 lentelė. ES SF lėšų dalis nuo valstybės biudžeto lėšų, skirtų viešojo valdymo sričiai priskirtoms funkcijoms vykdyti, mln. Eur (2014–2017 m.)

	2014	2015	2016	2017
ES lėšos	11,67	11,78	9,75	9,96
Valstybės biudžeto lėšos	301,02	386,05	451,52	436,06
% nuo valstybės biudžeto	3,88	3,05	2,16	2,28

Šaltinis: sudaryta autorių pagal VBAMS duomenis

Finansavimo analizė pagal kiekvieną viešojo valdymo sričiai priskirtą valstybės funkcijų grupę pateikiama 1 priede.

3 INTERVENCIJŲ VERTINIMAS

Šiame skyriuje pateikiamas valstybės intervencijų (toliau – intervencijų) turinio vertinimas. Analizuojami trys intervencijų rinkiniai pagal nustatytus tris viešojo valdymo VPS tikslus: (1) pristatomas dabar vykdomų intervencijų rinkinys ir nurodomi intervencijų tipai; (2) pateikiamas šių intervencijų rinkinių įvertinimas ir pasiūlymai dėl jų optimizavimo; (3) nustatomas ES investicijų prisidėjimas intervencijų rinkinyje, ir (4) įvertinamas ES SF investicijų indėlis siekiant tikslų bei pateikiamos rekomendacijos dėl geresnio investavimo 2021–2027 m. laikotarpiu. Konkretūs analizuojami TS klausimai nurodomi prie atskirų poskyrių.

3.1 INTERVENCIJOS, SKIRTOS STIPRINTI STRATEGINES KOMPETENCIJAS VIEŠOJO VALDYMO INSTITUCIJOSE IR GERINTI ŠIŲ INSTITUCIJŲ VEIKLOS VALDYMĄ (1 TIKSLAS)

3.1.1 Vykdomų intervencijų rinkinio vertinimas

3.1.1.1 Intervencijų struktūra

Šiame poskyryje pateikiama analizė pagal šį vertinimo klausimą:

TS 9.1.3. Kokios valstybės intervencijos į šias viešosios politikos sritis yra vykdomos, siekiant jose numatytų tikslų (nustatyti struktūrą):

TS 9.1.3.1 pagal intervencijos tipą (reguliavimas, finansavimas, gamyba, pajamų palaikymas).

12 lentelė. lentelėje pateikiamas intervencijų, skirtų strateginių kompetencijų viešojo valdymo institucijose sustiprinimui ir šių institucijų veiklos valdymo gerinimui, rinkinys ir nustatomas intervencijų tipas. Valstybės valdymo institucijų finansavimas yra pagrindinė intervencija, kuriai skiriama didžioji dalis viešajam valdymui skiriamų nacionalinių išlaidų. Viešojo valdymo tobulinimo intervencijos, pateikiamos lentelėje apačioje, daugiausia finansuojamos iš ES SF. Remiantis intervencijų logika, intervencijos grupuojamos pagal uždavinius.

12 lentelė. Strateginių kompetencijų viešojo valdymo institucijose sustiprinimui ir šių institucijų veiklos valdymo gerinimui skirtų intervencijų rinkinys

Vykdomos intervencijos	Tipas
Valstybės valdymo institucijų išlaikymas	Finansavimas
1 uždavinys: Tobulinti į rezultatus orientuotą ir įrodymais grįstą valdymą	
Įrodymais grįsto kompetencijų centro įkūrimas:	Viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, finansuojamos ES (ESF)
Vientisos įrodymais grįstos viešosios politikos praktikos kūrimas nacionaliniu lygiu	Viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, finansuojamos ES (ESF)
Įrodymais grįsto valdymo priemonių diegimas:	Viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, finansuojamos ES (ESF)
- Analizės ir stebėsenos sistemų kūrimas ir tobulinimas	
2 uždavinys: Tobulinti valstybės tarnautojų darbo užmokesčio sistemą	
Padidinta žemutinė valstybės tarnybos darbuotojų atlyginimo riba	Reguliavimas, finansavimas
Nauja valstybės tarnybos įstatymo redakcija, kurioje įstaigų vadovams suteikiama didesnė galia nustatyti valstybės tarnautojo darbo užmokesčio dydį.	Reguliavimas
3 uždavinys: Stiprinti vadovų grandį didinant lyderystės kompetencijas ir pritraukiant bei išlaikant aukštos kvalifikacijos darbuotojus	

Įstaigų vadovų lyderystės stiprinimas: - Individualūs mokymo planai vadovams ugdyti lyderystės ir vadybines kompetencijas;	Viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, finansuojamos ES (ESF)
Valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų vidurinės grandies vadovų strateginių kompetencijų centralizuotas stiprinimas: - Mokymai, skirti vadovavimo, lyderystės ir pokyčių valdymo gebėjimams stiprinti.	Viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, finansuojamos ES (ESF)
4 uždavinys: didinti viešojo valdymo institucijų veiklos efektyvumą skatinant viešojo sektoriaus inovacijas ir stiprinant viešojo sektoriaus darbuotojų kompetencijas	
Projektų ir procesų valdymo viešojo valdymo institucijose gairės;	Viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, įgyvendinamos per Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 m. programą
Bendrųjų funkcijų konsolidavimas: - Centralizuojamos buhalterinės apskaitos ir personalo administravimo funkcijos;	Viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, finansuojamos ES (ESF)
Valstybės informacinių išteklių ir infrastruktūros konsolidavimas;	Viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, finansuojamos ES (ESF)
5 uždavinys: Gerinti viešojo valdymo iniciatyvų koordinavimą	
Viešosios politikos pokyčių koordinavimo sistemos sukūrimas: - Kuriamas viešosios politikos pokyčių valdymo sistema LRVK, kuri užtikrins tinkamą nacionalinių viešojo valdymo reformų įgyvendinimą.	Viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, finansuojamos ES (ESF)
Viešosios politikos pokyčių sistemos sukūrimas ministerijose: - Kuriamas projektų valdymo sistema palengvinanti bei optimizuojanti esamus institucijų projektų, programų ir portfelių valdymo procesus ir užtikrinanti sklandų informacijos dalinimąsi tarp LRVK ir 14 ministerijų.	Viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, finansuojamos ES (ESF)
6 uždavinys: Tobulinti viešųjų pirkimų sistemą	
Viešųjų pirkimų efektyvumo didinimas: - Centrinės viešųjų pirkimų informacinės sistemos modernizavimas ir plėtra; - Metodinės priemonės; - Perkančiųjų organizacijų darbuotojų kvalifikacijos didinimas.	Viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, finansuojamos ES (ESF)
7 uždavinys: Toliau mažinti viešąjį sektorių, bet ne ministerijų lygmenyje, o joms pavaldžiose įstaigose ir ypač savivaldybėse	
Viešojo sektoriaus įstaigų sistemos tobulinimo gairės, kuriose įvardintos pagrindinės kryptys, kuriomis remiantis tobulinama viešojo sektoriaus įstaigų sistema, šių įstaigų valdymas ir gryninama jų kompetencija.	Reguliavimas, viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos įgyvendinamos pagal Viešojo valdymo tobulinimo, Vyriausybės programas

Siekiant **tobulinti į rezultatus orientuotą ir įrodymais grįstą valdymą** kuriamas Įrodymais grįsto valdymo kompetencijų centras prie Vyriausybės kanceliarijos, kuris atliks kaštų naudos analizę ir sisteminius vertinimus įvairiose viešosios politikos srityse bei formuos vientisą įrodymais grįstos viešosios politikos praktiką nacionaliniu lygiu. Taip pat įgyvendinamos priemonės, kuriomis kuriamos ir tobulinamos analizės ir stebėsenos sistemos įvairiose viešojo sektoriaus srityse (sveikatos apsaugos, švietimo, žemės ūkio ir kt.) kartu parengiat veiksmingam naudojimuisi sukurtais stebėsenos sistemomis reikalingas metodikas ir stiprinant valstybės tarnautojų bei darbuotojų analitinius, prognostinius, problemų sprendimo gebėjimus.

Valstybės tarnautojų darbo užmokesčio sistemai tobulinti Vyriausybė yra sudariusi komisiją dėl viešojo sektoriaus darbuotojų darbo užmokesčio didinimo, kurios pagrindinis tikslas yra parengti Ilgalaikio tvaraus viešojo sektoriaus darbuotojų darbo užmokesčio didinimo iki 2025 m. strategijos projektą. Taip pat 2019 m. buvo padidinta žemutinė valstybės tarnybos darbuotojų atlyginimo riba, o su nauja Valstybės tarnybos įstatymo redakcija vadovams suteikiama didesnė galia nustatyti valstybės tarnautojo darbo užmokesčio dydį. Nustatyta tvarka, kad galima tik viena priemoka (už

pavdavimą arba už papildomų užduočių atlikimą), o priemokų suma negali būti mažesnė kaip 10 proc. ir ne didesnė kaip 40 proc. pareiginės algos. Numatomi priedai už stažą. Taip pat numatoma tvarka, kad valstybės tarnautojai galės būti paskatinti ne tik padėka, vardine dovana ar vienkartinė pinigine išmoka Vyriausybės nustatyta tvarka. Jie taip pat galės skatinami:

- nuo 1 iki 2 pareiginių algų dydžio pinigine išmoka už išskirtinį asmeninį indėlį įgyvendinant įstaigai nustatytus tikslus arba pasiektus rezultatus ir įgyvendintus uždavinius (ne dažniau kaip 2 kartus per kalendorinius metus);
- poilsio dienomis (iki 5 apmokamų poilsio dienų, ne daugiau kaip 10 darbo dienų per metus) arba atitinkamu darbo laiko sutrumpinimu;
- kvalifikacijos tobulinimo finansavimu ne didesne kaip valstybės tarnautojo vienos pareiginės algos dydžio suma per metus.

Stiprinti vadovų grandį didinant lyderystės kompetencijas ir pritraukiant bei išlaikant aukštos kvalifikacijos darbuotojus iš dalies siekiama vykdant institucinių vadovavimo, lyderystės ir pokyčių valdymo gebėjimų stiprinimo mokymus valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų vidurinės ir aukščiausios grandies vadovams.

Siekiant **padidinti viešojo valdymo institucijų veiklos efektyvumą skatinant viešojo sektoriaus inovacijas ir stiprinant viešojo sektoriaus darbuotojų kompetencijas** vykdomos įvairios viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos. Viena iš jų, bendrųjų funkcijų konsolidavimas. Nuo 2018 m. liepos mėn. Lietuvoje veikia Nacionalinis bendrųjų funkcijų centras (NBFC), kuris aptarnauja 140 valstybės įstaigų buhalterinės apskaitos ir personalo administravimo paslaugas. Taip pat vykdomas ir valstybės informacinių išteklių ir infrastruktūros konsolidavimas siekiant pagerinti vidinius viešojo administravimo procesus. Siekiant sukurti veiklos valdymo sistemą, valstybinio sektoriaus įstaigose LRVK ir 7 ministerijose planuojami diegti 5 LEAN metodai – kasdienės veiklos valdymo, Kaizen, PDCA, Standartizuotas darbas ir Vertės srauto žemėlapis⁶⁶. Be šių viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvų, kurios finansuojamos ES lėšomis, dar įgyvendinta iniciatyva pagal Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 m. programą – parengtos Projektų ir procesų valdymo institucijose gairės, kuriomis siūloma remtis viešojo valdymo institucijoms, siekiančioms pagerinti savo veiklos valdymą ir rezultatus. Šis dokumentas turėtų padėti viešojo valdymo institucijų vadovams apsispręsti taikyti projektų ir (arba) procesų valdymą ir jį organizuoti, vadovaujantis gairėse pateiktomis rekomendacijomis. Būtina pastebėti, kad nors atskiros kompetencijų stiprinimo intervencijos nėra numatytos, tačiau įgyvendinant viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvas kartu stiprinami ir su jomis susijusių darbuotojų gebėjimai. Pavyzdžiui, kuriant stebėsenos sistemas kartu organizuojami ir mokymai, kurių metu stiprinami darbuotojų analitiniai gebėjimai.

Viešojo valdymo iniciatyvų koordinavimas gerinamas kuriant viešosios politikos pokyčių koordinavimo sistemą LRVK ir ministerijose. 2018 m. lapkričio pab. pradėto įgyvendinti projekto tikslas – sustiprinti viešojo valdymo institucijų veiklos valdymą ir užtikrinti tinkamą nacionalinių viešojo valdymo reformų įgyvendinimą bei koordinavimą, taikant vieningus projektų valdymo principus. Projekto metu bus įdiegta projektų apimties, biudžetų, terminų, išteklių bei rizikų valdymo metodika. Be projektinio valdymo procesų diegimo bus įdiegiamas ir projektų valdymo IT įrankis bei suorganizuoti projektų, programų ir portfelių valdymo mokymai darbuotojams, kurie bus įtraukti į projektų, programų ir portfelių įgyvendinimo komandas.

Viešųjų pirkimų sistema tobulinama kuriant metodines priemones, didinant organizacijų darbuotojų kvalifikaciją bei modernizuojant ir plėtojant centrinę viešųjų pirkimų informacinę sistemą. Metodinės priemonės kuriamos įgyvendinant pagal veiksmų programą remiamą projektą „Viešųjų pirkimų efektyvumo didinimas metodinėmis priemonėmis“. Projekto metu ugdomi Viešųjų pirkimų tarnybos darbuotojų ir perkančiųjų organizacijų atstovų sąmoningumas ir kompetencijos bei kuriama pagalbinė

⁶⁶ Projekto Nr. 10.1.1-ESFA-V-913-01-0001 „Vidaus veiklos procesų peržiūra ir optimizavimas valstybinio sektoriaus įstaigose“ atveju iš pradžių buvo numatyta itin didelė projekto apimtis – buvo siekiama diegti LEAN metodus LRVK ir 14 ministerijų. Šio vertinimo metu yra derinamas naujas projekto pasiūlymas, kuriuo siekiama projekto apimtį sumažinti iki 7 institucijų, atitinkamai mažinant ir projekto finansavimą.

viešųjų pirkimų metodinė medžiaga (viešuosius pirkimus reglamentuojančių teisės aktų komentarai, rekomendacijos, atmintinės, tipinės dokumentų formos, el. informacinės priemonės), kuri palengvintų viešųjų pirkimų procedūras, padidintų teisės aktų reikalavimų supratimą ir vienodą interpretavimą bei sudarytų sąlygas viešuosius pirkimus vykdyti skaidriai ir efektyviai. Kryptingas viešųjų pirkimų specialistų parengimas bei karjeros ir motyvavimo sistemos tobulinimas vyksta įgyvendinant projektą „Viešųjų pirkimų specialistų gebėjimų stiprinimas“. Viešųjų pirkimų sistemos efektyvumas didinamas įgyvendinant projektus, kurių metu bus išplėstas CPO LT elektroninis katalogas naujais pirkimų moduliais ir atnaujinama CVP IS.

Viešojo sektoriaus optimizavimas vyksta pagal parengtas Viešojo sektoriaus įstaigų sistemos tobulinimo gairės, kuriose įvardintos pagrindinės kryptys, kuriomis remiantis tobulinama viešojo sektoriaus įstaigų sistema ir sistemingai mažinamas viešojo sektoriaus institucijų ir darbuotojų skaičius.

3.1.1.2 Intervencijų rinkinio vertinimas ir pasiūlymai dėl jo optimizavimo

Šiame poskyryje pateikiama analizė pagal šiuos vertinimo klausimus:

TS 9.1.4. Ar valstybės intervencijos į viešosios politikos sritis yra tinkamos Techninės specifikacijos 7.1 punkte išvardintų viešosios politikos sričių tikslams pasiekti? Paaikškinti, kaip ir kodėl, nagrinėjant intervencijų logiką.

TS 9.1.5. Ar valstybės intervencijos nagrinėjant kiekvieną Techninės specifikacijos 7.1 punkte išvardintą viešosios politikos sritį (pagal tipą, o finansinės intervencijos – pagal finansavimo šaltinius ir formas) yra pakankamos viešųjų politikų tikslams pasiekti? Kodėl? Kurios intervencijos yra perteklinės? Kokių intervencijų trūksta?

TS 9.1.6. Ar valstybės intervencijos nagrinėjant kiekvieną Techninės specifikacijos 7.1 punkte išvardintą viešosios politikos sritį (pagal tipą, o finansinės intervencijos – pagal finansavimo šaltinius ir formas) suderintos tarpusavyje? Kaip ir kodėl? Pateikti gerosios ir blogosios praktikos pavyzdžių, kaip reguliacinės intervencijos papildo finansines intervencijas ir prisideda arba trukdo siekti viešosios politikos tikslų? Kurios dubliuojasi?

TS 9.1.7. Nustatyti valstybės intervencijų efektyvumą siekiant viešosios politikos sritims nustatytų tikslų. Kurios intervencijos pagal tipą, o finansinės intervencijos – pagal finansavimo šaltinius ir formas duoda didžiausią efektą (nagrinėti kiekvieną Techninės specifikacijos 7.1 punkte išvardintą viešosios politikos sritį)? Kurios mažiausia? Kurių galima būtų atsisakyti arba pakeisti finansines intervencijas kitomis?

TS 9.2.4. Koks būtų optimalus viešųjų intervencijų rinkinys pagal kiekvieną viešąją politiką, siekiant visuomenės gyvenimo kokybės augimo?

Į rezultatus orientuoto ir įrodymais grįsto valdymo intervencijos apima dvi kryptis: 1) įrodymais grįsto valdymo kompetencijų centro prie Vyriausybės kanceliarijos (toliau – centras) įkūrimą ir 2) stebėsenos ir analizės sistemų kūrimą ir tobulinimą. Kompetencijų centras galėtų padidinti Vyriausybės ir ministerijų pajėgumą sprendžiant ilgojo laikotarpio ir horizontalius strateginius klausimus, taip pat skatinti inovacijas formuojant politiką, ar įgyvendinant valstybės uždavinius. Kadangi Lietuvos valstybės raidos planavime vis dar trūksta tinkamų viešosios politikos analizės kompetencijų, nesiremiama gerosios užsienio šalių praktikos pavyzdžiais, todėl centro sukūrimas gali sudaryti tinkamas prielaidas formuoti vientisą įrodymais grįstos viešosios politikos praktiką nacionaliniu lygiu. Jis gali padėti spręsti analitinių gebėjimų trūkumą valstybės tarnyboje, tačiau abejotina, ar reikia kurti tokį centrą valstybės tarnyboje. Lietuvoje veikia kvalifikuotų viešojo valdymo ekspertų rinka, kuri neišnaudojama. Tikėtina, kad lėšas panaudojant įrodymų užsakymams rinkoje, lėšų panaudojimas būtų efektyvesnis.

Bet svarbiausia – tokia intervencija niekaip nespėdžia nepakankamos įrodymų paklausos problemų. Tai yra pagrindinė įrodymais grįsto valdymo diegimo problema Lietuvoje, ir tai rimta demokratijos brandumo problema. Greiti pokyčiai čia neįmanomi. Tačiau būtų galima numatyti ir finansuoti sistemingesnį įrodymų pristatymą ir komunikaciją politikams ir žiniasklaidai, daugiau nuolatinių renginių, tokių, kaip Valstybės kontrolės rengiama kasmetinė viešojo valdymo konferencija „Signals“. Siūlytina atnaujinti ir Viešojo valdymo tobulinimo komisijos veiklą, kuri nebuvo atnaujinta šios Vyriausybės. Nors ji negali priimti sprendimų, ir jos rekomendacijos dažniausia įgyvendinamos tik

tada, kai sutampa su Vyriausybės preferencijomis, ši komisija kuria įrodymų paklausą ir padeda institucionalizuoti viešojo valdymo gerinimo iniciatyvas.⁶⁷

Be įrodymais grįsto valdymo kompetencijų centro, atskiruose sektoriuose (švietimo, sveikatos, socialinės apsaugos) pagal veiksmų programą įgyvendinami projektai, kurių metu kuriamos ir tobulinamos stebėsenos ir analizės sistemos. Tokių sistemų sukūrimu siekiama sudaryti prielaidas priimti įrodymais grįstus sprendimus įvairiose srityse, atsižvelgiant į valstybės poreikius. Stebėsenos sistemos leidžia tinkamai įvertinti turimus išteklius, identifikuoti pagrindinius trūkumus ir surasti geriausius sprendimus. Šiuo metu stebėsenos ir analizės sistemos kuriamos siekiant geriau suprasti švietimo pasiūlos poreikį, įvertinti sveikatos priežiūros įstaigų veiklos (paslaugų) kokybę, tinkamai prognozuoti socialinės paramos politikos pokyčius ir kt. Šie projektai taip pat dar tik įgyvendinami, todėl jų efektyvumą įvertinti sudėtinga, tačiau atsižvelgus į ankstesnes praktikas⁶⁸, kai sukurtos sistemos veikia neefektyviai, jų pajėgumai neišnaudojami, egzistuoja rizika, kad neužtikrinus pakankamų žmoniškųjų resursų planuojami tikslai nebus pasiekti.

Be to, kaip parodė stebėsenos sistemų ir rodiklių vertinimai, skiriama per mažai dėmesio rodiklių ir duomenų kokybei, jų pateikimui ir panaudojimui sprendimų formavimo procese. 2014–2020 m. ES fondų investicijų veiksmų programos įgyvendinimo stebėsenos rodiklių sistemos vertinime⁶⁹ silpnosiomis analizuotos rodiklių sistemos pusėmis įvardijamas rodiklių patikimumas ir stebėsenos informacijos kokybė bei stebėsenos informacijos naudojimas. ES fondų investicijų stebėsenos informacija naudojama ne pilna apimtimi (pavyzdžiui, EK atsiskaitoma tik už VP rodiklių pasiekimą) ir dažniausiai tik atsiskaitymo Europos Komisijai tikslais, mažai dėmesio skiriama intervencijų indėlio į rodiklių pokyčius (grynojo poveikio) vertinimui. Vertinime daroma išvada, kad šie trūkumai susiję su bendra viešojo valdymo ir sprendimų priėmimo kultūra, nepakankamu įrodymų naudojimu priimant sprendimus ir gebėjimų rengti kokybišką analitinę informaciją trūkumu viešojo valdymo institucijose, todėl siūloma stiprinti ministerijų ir vadovujančiosios institucijos gebėjimus tiek kiekybiniu (darbuotojų skaičius), tiek kokybiniu (darbuotojų žinios ir gebėjimai) aspektais.

Valstybės tarnautojų darbo užmokesčio sistema tobulinama reguliacinio pobūdžio intervencijomis. Pirmiausia buvo padidinta žemutinė valstybės tarnybos darbuotojų atlyginimo riba, o su nauja Valstybės tarnybos redakcija numatyta tvarka, pagal kurią vadovams suteikiama didesnė diskrecija nustatant valstybės tarnautojo atlyginimą, skiriant priemokas. Visgi, naujiems reguliavimams didelius apribojimus kelia finansavimo trūkumas, nors pastaruoju metu fiksuojamas Darbo užmokesčio fondo augimas. 2017 m. Viešojo sektoriaus darbo užmokesčio fondas padidėjo 50 mln. Eur. (iš jų 14 mln. Eur (0,9 proc.) sumažėjo valstybės viešajame sektoriuje ir 64 mln. Eur (4.6 proc.) padidėjo savivaldybių viešajame sektoriuje) ir sudarė 3,04 mlrd. Eur.

Stiprinti vadovų grandį didinant lyderystės kompetencijas ir pritraukiant bei išlaikant aukštos kvalifikacijos darbuotojus Valstybės tarnybos departamentas įgyvendina du projektus, kuriais organizuojami mokymai vadovams. Vieno iš projektų metu siekiama tobulinti aukštesniųjų kategorijų ir vadovujančių valstybės tarnautojų lyderystę. Planuojama, kad projekto metu ne mažiau nei 200 įstaigų vadovų pagal individualius mokymo planus ugdys lyderystės ir vadybines kompetencijas. Kadangi šiuo atveju mokymai bus personalizuoti, todėl tikėtina, kad jų nauda bus didesnė nei išorinių mokymų, kadangi bus geriau identifikuojamas kompetencijų trūkumas ir taikomi mokymo metodai, kurie leis geriau įsisavinti mokymų medžiagą. Antro projekto pagrindinis tikslas – sustiprinti valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų vidurinės grandies vadovų strategines kompetencijas rengiant sisteminius, praktika paremtus mokymus, skirtus vadovavimo, lyderystės ir pokyčių valdymo

⁶⁷ R. Bortkevičiūtė ir V. Nakrošis, „Ar įvyko biurokratijos saulėlydis Lietuvoje? Saulėlydžio komisijų teiktų rekomendacijų poveikis viešojo valdymo politikai 1999-2016 metais.“ *Politologija*, 2018/4 (92).

⁶⁸ Fokusuotos grupinės diskusijos metu buvo išsakomi pastebėjimai, kad būtina stiprinti stebėjimo sistemas, nes pateikiama daug netikslios informacijos, kuri negali būti panaudojama priimant sprendimus.

⁶⁹ UAB „ESTEP Vilnius“ ir UAB „Visionary Analytics“, „2014–2020 m. ES fondų investicijų veiksmų programos įgyvendinimo stebėsenos rodiklių sistemos vertinimas“, kuris yra dalis 2014–2020 m. Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos tarpinio vertinimo, 2018.

gebėjimams stiprinti. Šių projektų poveikį įvertinti sudėtinga, nes jie dar įgyvendinami, tačiau jau dabar galima pastebėti, kad mokymai nukreipti daugiausiai į lyderystės ir pokyčių gebėjimų stiprinimą. Kaip buvo pastebėta vadovų grandies lyginamojoje analizėje⁷⁰ pastaruoju metu vis svarbesnėmis tampa tokios kompetencijos kaip: savarankiškas mokymasis, savianalizė, savikontrolė, prisitaikymas prie kintančios aplinkos, atvirumas naujoms idėjoms, tačiau Lietuvoje šių kompetencijų ugdymui dėmesio neskiriama. Nėra įvertinama, kokių kompetencijų gali reikėti ateityje ir jos nėra ugdomos.

- Atsižvelgiant į tai, siūloma išplėsti mokymų temas įtraukiant savarankiško mokymosi, savianalizės, savikontrolės, prisitaikymo prie kintančios aplinkos, atvirumo naujoms idėjoms ir kitų reikalingų kompetencijų ugdymą.
- Taip pat siūloma inicijuoti ir skatinti darbuotojų asmeninės patirties pasidalijimo darbo vietoje praktikas.

Svarbu atkreipti dėmesį ir į tai, kad vadovų grandies stiprinimui be mokymų dėmesys turėtų būti skiriamas talentų paieškai ir tarpinstituciniam kaitumui, todėl siūloma:

- Pradėti įgyvendinti talentų programas.
- Įtvirtinti galimybę žemesnės ir aukštesnės grandies vadovus rotuoti iš vienos institucijos į kitą (pvz., kas 5 metai, ar vykstant institucijų reorganizacijai). Taip bus užkertamas kelias talentų praradimui ir atsiras galimybė perduoti vienoje institucijoje įgytą patirtį kitai.

Prie **viešojo valdymo institucijų veiklos efektyvumo didinimo skatinant viešojo sektoriaus inovacijas ir stiprinant viešojo sektoriaus darbuotojų kompetencijas** tikslo pasiekimo prisidedama įkūrus Nacionalinį bendrųjų funkcijų centrą. Šiuo metu NBFC teikia 140 valstybės įstaigų buhalterinės apskaitos ir personalo administravimo paslaugas. Bendrųjų funkcijų paskirtis – padėti užtikrinti įvairių valdymo sričių specialiąsias funkcijas, kurios atliekamos beveik visose šalies įstaigose. Centralizuotas funkcijų atlikimas panaikina funkcijų dubliavimą ir leidžia sutaupyti valstybės lėšų, pagerinti atliekamų funkcijų kokybę ir užtikrinti bendrus kokybės standartus. Preliminariais duomenimis dėl bendrųjų funkcijų konsolidavimo kasmet valstybė turėtų sutaupyti per 200 mln. Eur.

Valstybės informacinių išteklių ir infrastruktūros konsolidavimu sprendžiamos problemos, kurios kilo dėl nekoordinuotai priimtų IT sprendimų. Įgyvendinus projektą bus patobulintas ir išplėtotas valstybės informacinių išteklių (toliau VII) valdymo modelis bei VII valdymo procesai valstybės lygyje. Taip pat bus sustiprinti institucijų, atsakingų už VII infrastruktūros konsolidavimą, konsolidavimo proceso valdymą, koordinavimą ar priežiūrą, administraciniai gebėjimai bei jų žmogiškųjų išteklių gebėjimai ir kompetencijos, reikalingi įgyvendinti VII infrastruktūros konsolidavimą ir Debesijos paslaugų teikimą institucijoms bei parengta tinkama teisinė aplinka ir priemonės VII infrastruktūros konsolidavimui įgyvendinti ir Debesijos paslaugoms teikti. Valstybinių įstaigų duomenų centrų konsolidavimo sprendimas leis centralizuotai valdyti visus informacinius išteklius, optimizuoti tiek valdymą, tiek aptarnavimą ir taip sutaupyti bei garantuoti didesnę duomenų saugojimo patikimumą. Kadangi projektas dar tik įgyvendinamas, jo poveikį įvertinti nėra galimybės.

Valstybės institucijų ir įstaigų vidaus administravimo tobulinimas vykdomas įgyvendinat du projektus. Pagal vieną iš jų siekiama sukurti veiklos valdymo sistemą valstybinio sektoriaus įstaigose, leidžiančią nuolat gerinti valstybinio sektoriaus įstaigų vykdomų funkcijų kokybę, efektyviau tenkinti visuomenės ir kitų suinteresuotų šalių poreikius, efektyviau organizuoti valstybinio sektoriaus įstaigų veiklą. Projekto metu LR VK ir 7 ministerijose planuojama diegti LEAN metodus. Fokusuotos grupės diskusijoje buvo pastebėta, kad šio projekto gali nepavykti įgyvendinti

⁷⁰ Herma Kuperus and Anita Rode, „Top Public Managers in Europe“, 2016.

sėkmingai, nes LEAN metodai labiau tinkami įstaigoms prie ministerijų, ar įstaigoms teikiančioms viešąsias paslaugas, o ne ministerijoms.

Kito projekto tikslas sustiprinti viešojo valdymo institucijų veiklos valdymą ir užtikrinti tinkamą nacionalinių viešojo valdymo reformų įgyvendinimą bei koordinavimą, taikant vieningus projektų valdymo principus. Projekto metu planuojama sukurti projektų valdymo sistemą, kuri palengvintų bei optimizuotų esamus institucijų projektų, programų ir portfelių valdymo procesus ir užtikrintų sklandų informacijos dalinimąsi tarp LRVK ir 14 ministerijų. Fokusuotos grupės diskusijos metu buvo atkreiptas dėmesys, kad siekiant jog projektinis valdymas pasiteisintų būtina aiškiai identifikuoti, ką reikia įgyvendinti per projektinį valdymą, o kas yra kasdieninių funkcijų įgyvendinimas. Projektinis valdymas tinka, kai siekiama aiškaus ir ryškaus pokyčio.

- Siūloma aiškiai identifikuoti, kokiais atvejais ir kokio masto pokyčių siekiant naudinga taikyti projektinio valdymo metodą.

Kaip jau buvo pastebėta anksčiau, įgyvendinant viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvas kartu stiprinami ir su jomis susijusių darbuotojų gebėjimai. Fokusuotos grupinės diskusijos metu buvo atkreiptas dėmesys, kad egzistuoja didelė vykdomų funkcijų ir gebėjimų asimetrija tarp centrinio lygmens ir savivaldybių institucijų, išskyrus didžiuosius miestus. Savivaldybės nevykdo dalies savarankiškų savo funkcijų, pavyzdžiui, švietime. Nors jos atsakingos už mokyklų valdymą, tai paliekama Švietimo ministerijai. Panaši problema buvo kelta ir kultūros srityje – savivaldybės nesiima pagrindinės finansinės ir vadybinės atsakomybės už kultūros paslaugas savo teritorijoje. Reikalingų sprendimų įgyvendinimą apsunkina savivaldybių administracijų darbuotojų kompetencijų trūkumas. Detaliau ši problema analizuojama Valstybės kontrolės audite, kurio išvados turėtų būti skelbiamos kovo mėn. Atsižvelgus į šią problemą, siūloma:

- Peržiūrėti savivaldos įstatymą ir nustatyti mechanizmus, kurie užtikrintų savarankiškų funkcijų vykdymą. Kartu vykdyti aiškią komunikaciją dėl savivaldybių atsakomybės vykdant savarankiškas funkcijas.
- Vykdyti priemones (išorinius mokymus, individualius mokymus, praktikos dalinimąsi), didinančias savivaldybių darbuotojų kompetencijas.

Fokusuotos grupės diskusijoje buvo pastebėta, kad dėl strateginio planavimo ir kitų valdymo gerinimo iniciatyvų, tokių kaip poveikio vertinimas, atsirado šalutinis produktas. Trūkstant lyderystės ir kompetencijos, daugelis iniciatyvų tapo papildoma problema ir administracine našta. Daug dėmesio skiriama dokumentacijai ir ataskaitų rašymui, todėl nelieka laiko aiškių ir inovatyvių sprendimų paieškai. Šioje vietoje būtina surasti balansą ir apsvarstyti galimybę atsisakyti tam tikrų įrodymais grįstus sprendimus leidžiančių priimti priemonių, kuomet jų taikymas nesukuria jokios pridėtinės vertės, kai jos taikomos tik formaliai.

Diegiant projektinio valdymo sistemą LRVK ir ministerijose kartu siekiama ir **viešojo valdymo iniciatyvų koordinavimo gerinimo** tikslo.

Tačiau svarbiausiu iššūkiu lieka valstybės tarnautojų kompetencijos kėlimas. Ministerijų pertvarkymas ir tarnautojų skaičiaus mažinimas priėjo ribą. Nors skaičių būtų galima mažinti įstaigose prie ministerijų ir savivaldybėse, pagrindinis tikslas turėtų būti talentingų darbuotojų pritraukimas ir esamų tarnautojų kvalifikacijos tobulinimas. Pirmiausia tam reikia motyvuojančių atlyginimų. Naujasis Valstybės tarnybos įstatymas tam galimybes suteikia – reikia aiškiau komunikuoti šitą galimybę ir geriausias praktikas. Fokusuotos diskusijos metu tokia praktika vienareikšmiškai pripažinta Policijos departamento pertvarka. Iš pradžių, šios pertvarkos metu buvo sujungta viešoji ir kriminalinė policija komisariatuose, atsisakyta nereikalingų pastatų, sumažintas darbuotojų skaičius. Reforma leido sutaupyti ir to pasakoje padidinti atlyginimus darbuotojams, atnaujinti pareigūnams reikalingą įrangą. Nuo 2018 m. liepos 1 d. įgyvendintas policijos buhalterinės apskaitos centralizavimo III etapas. Ši pertvarka leido padidinti policijos sistemos valdymo efektyvumą, optimizuoti personalo administravimo struktūrą ir vykdomas funkcijas, sumažinti valdymo išlaidas, efektyviau panaudoti išteklius. Atliktas 16 policijos įstaigų programinių įrangų sujungimas į vieną programinę įrangą,

paliekant apskaitos tvarkymą pagal kiekvieną juridinį asmenį. Pertvarka leido sumažinti administravimo funkcijas vykdančio personalo skaičių, biurokratinę naštą, patobulinti vidaus kontrolės mechanizmą bei patobulinti vidinių paslaugų teikimo kultūrą.

Viešųjų pirkimų sistemos tobulinimui pasirinktos aktualios priemonės, nes jomis sprendžiama viena iš Valstybės kontrolės audite identifikuotų viešųjų pirkimų efektyvumo trūkumo priežasčių – viešųjų pirkimų specialistų įgūdžių ir kompetencijų tinkamai vykdyti viešuosius pirkimus trūkumas. Būtina atkreipti dėmesį, kad viešųjų pirkimų specialistų įgūdžių didinimas, metodologinės priemonės ir centrinės viešųjų pirkimų informacinės sistemos modernizavimas bei plėtra nėra pakankamos priemonės padidinti viešųjų pirkimų efektyvumą. Dar būtina užtikrinti vieningą viešųjų pirkimų politikos formavimą, nustatant aiškius prioritetus viešųjų pirkimų politikos formavime dalyvaujančioms ir ją įgyvendinančioms institucijoms bei peržiūrėti nacionalinį viešųjų pirkimų teisinį reguliavimą ir spręsti, kaip supaprastinti mažos vertės ir supaprastintų viešųjų pirkimų reglamentavimą. Šie siūlymai pateikiami Valstybės kontrolės audito ataskaitoje ir jų įgyvendinimas leistų padidinti viešųjų pirkimų efektyvumą.

- Atsižvelgus į tai, kad viešųjų pirkimų vykdymas dažniausiai nėra pagrindinė darbuotojo veikla, darbuotojams trūksta paskatų, todėl papildomai siūloma motyvuoti darbuotojus skiriant priedus už dalyvavimą viešųjų pirkimų komisijose veikloje.

1.2 skyriuje analizuoti pastarųjų metų viešojo sektoriaus statistiniai duomenys rodo viešojo sektoriaus mažėjimo tendenciją, o 2018 m. parengtos viešojo sektoriaus įstaigų sistemos tobulinimo gairės, kuriose įvardintos pagrindinės kryptys, kuriomis remiantis turėtų būti tobulinama viešojo sektoriaus įstaigų sistema, šių įstaigų valdymas ir gryninama jų kompetencija. Atsižvelgiant į tai, kad Lietuvos viešasis sektorius laikomas per dideliu, o optimizacijos įgyvendinimas lėtas ir sudėtingas, būtina išlaikyti dėmesį šiam klausimui ir toliau mažinti viešąjį sektorių, bet ne ministerijų lygmenyje, o joms pavaldžiose įstaigose ir ypač savivaldybėse. Ministerijose jau jaučiamas darbuotojų trūkumas, ypač ekspertų viešosios politikos formavimo srityje. Pastebima tendencija, kad vykstant pertvarkoms darbuotojų skaičiaus mažinimas vyksta ministerijose, neįvertinus darbų apimčių ir vis atsirandančių naujų funkcijų (atsirandančių dėl panaikintų institucijų).

- Siūloma imtis priemonių, užtikrinančių, kad optimizacija sklandžiau vyktų ministerijoms pavaldžiose įstaigose ir savivaldybėse. VRM turėtų vykdyti griežtesnę proceso priežiūrą, organizuoti susitikimus su už optimizaciją atsakingais asmenimis, kurių metu būtų sprendžiamos kylančios rizikos ir problemos.

3.1.2 ES fondų investicijų vertinimas

3.1.2.1 Investicijų struktūra ir mastas

TS 9.3.1. Kurios 2014–2020 m. ES fondų investicijų veiksmų programos investicijos (prioritetai, uždaviniai ir priemonės) ir kokių mastu (eurais) tiesiogiai ir netiesiogiai prisideda prie Techninės specifikacijos 7.1 punkte išvardintų viešosios politikos sričių tikslų pasiekimo? Nustatyti priemonių rinkinius ir jų finansinį mastą.

Didžioji dalis šios srities intervencijų yra viešojo valdymo iniciatyvos, finansuojamos iš ES struktūrinių fondų lėšų. Prie šio tikslo įgyvendinimo tiesiogiai prisideda šios priemonės:

- Nr.10.1.1-ESFA-V-912 „Nacionalinių reformų skatinimas ir viešojo valdymo institucijų veiklos gerinimas“;
- Nr.10.1.1-ESFA-V-913 „Valstybės institucijų ir įstaigų vidaus administravimo tobulinimas“;
- Nr.10.1.5-ESFA-V-924 „Valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų dirbančiųjų strateginių kompetencijų centralizuotas stiprinimas“;
- Nr.10.1.5-ESFA-V-925 „Valstybės įstaigų vadovų grandies stiprinimas“.

Iš viso šioms priemonėms numatytas 68,6 mln. Eur. finansavimas. Dvi priemonės yra nukreiptos į veiklas, skirtas viešojo valdymo institucijų veiklos valdymo gerinimui, šioms priemonėms ir skirta didžioji dalis finansavimo – 62,7 mln. Eur. Dar dvi priemonės nukreiptos į valstybės ir savivaldybės įstaigų darbuotojų kompetencijų didinimą. Joms suplanuotas kur kas mažesnis 5,9 mln. Eur. finansavimas. Taip pat 8,2 mln. Eur., pagal Nr. 10.1.2-ESFA-V-916 „Nacionalinių kovos su korupcija priemonių įgyvendinimas“ numatyti viešųjų pirkimų sistemos tobulinimui.

3.1.2.2 Investicijų vertinimas ir pasiūlymai 2021–2027 m. laikotarpiui

Šiame poskyryje pateikiama analizė pagal šiuos vertinimo klausimus:

TS 9.3.2. Nustatyti Techninės specifikacijos 7.1 punkte išvardintų viešosios politikos sričių finansavimo ES SF lėšomis pakankumą 2014–2020 m. siekiant šiose srityse nustatytų valstybės tikslų. Kurios viešosios politikos sritys ES SF lėšomis yra finansuojamos didžiausia apimtimi lyginant su investicijų poreikiu toje srityje? Kuriose – perteklinis? Kuriose – finansuota nepakankamai?

TS 9.3.3. Kuriose iš Techninės specifikacijos 7.1 punkte išvardintų viešosios politikos sričių pasireišk stipriausias ES SF investicijų poveikis? Kuriose silpniausias? Kokie faktoriai lėmė stiprų arba silpną investicijų poveikį? Kuriose didžiausia ES SF pridėtinė vertė, o kuriose – mažiausia?

TS 9.3.4. Išnagrinėti ES SF fondų investicijų 2014–2020 m. suderinamumą su kitais finansavimo šaltiniais, taip pat su kitomis valstybės intervencijomis pagal tipą.

2014–2020 m. viešojo valdymo srities tobulinimui Veiksmų programoje buvo numatytas 10 prioritetas „Visuomenės poreikius atitinkantis ir pažangus viešasis valdymas“. Jo įgyvendinimui numatyti 5 uždaviniai, iš kurių 10.1.1 ir 10.1.5 labiausiai susiję su tikslo „Stiprinti strategines kompetencijas viešojo valdymo institucijose ir gerinti šių institucijų veiklos valdymą“ pasiekimu. Identifikuotos viešojo valdymo tobulinimo intervencijos ir buvo finansuojamos pagal šių uždavinių priemones.

10 VP prioritetui programos įgyvendinimo peržiūros metu buvo reikšmingai sumažintas finansavimas, nes buvo atsisakyta fragmentuotų investicijų į institucinio lygio projektus, nedarančius reikšmingos įtakos Lietuvos viešojo valdymo sistemai arba specifinės politikos valdymo sričiai. Šiuo metu Vyriausybėje yra pritarta dar vienam projektui, kuriuo siekiama persikirstyti 12,5 mln. Eur lėšų iš 10 prioriteto ir skirti juos aktyvios darbo rinkos politikos priemonėms. Viena vertus, lėšų finansavimo mažinimas indikuoja rimtą viešojo valdymo lyderystės gebėjimų ir programavimo problemą. Ir užuot sprendus šią problemą, tiesiog mažinamos lėšos sisteminiam problemų sprendimui. Kita vertus, vykdamas viešojo valdymo veiksmų plano peržiūrą susiaurinamos naujų iniciatyvų finansavimo galimybės.

Taip pat prioriteto įgyvendinimą stipriai paveikė šalyje vykdomos reformos, susijusios su viešuoju valdymu. Pasikeitus Vyriausybei, 2017 m. pavasarį buvo peržiūrėtas ir pakeistas Viešojo valdymo tobulinimo programos įgyvendinimo 2016–2018 m. veiksmų planas bei inicijuotas bendrųjų funkcijų konsolidavimo procesas. Rengiant VP buvo planuojama, jog valstybės biudžetinių įstaigų bendrųjų funkcijų efektyvumas bus didinamas finansuojant sektorinio lygmens (ministerijų ar jai pavaldžių institucijų) projektus. Tačiau Vyriausybei priėmus sprendimą įsteigti bendrąsias funkcijas konsoliduotai teiksianti nacionalinį bendrųjų funkcijų centrą pasikeitė planuoto pokyčio koncepcija ir mastas. Siekiant išvengti investicijų dubliavimo, buvo atsisakyta 10 prioriteto lėšų investavimo į sektorinio lygmens projektus.

Dar vienas labai svarbus pokytis yra 2017 m. inicijuota valstybės tarnybos reforma. Rengiant veiksmų programą buvo numatyta, kad valstybės tarnybos žmogiškųjų išteklių tobulinimas bus įgyvendinamas instituciniu lygmeniu vadovaujantis VP rengimo metu galiojančiu Valstybės tarnybos įstatymu. Tačiau 2017 m. parengti projektai, kurių apimtims ir rezultatų tvarumui didelę įtaką turės valstybės tarnybos reforma, buvo sustabdyti atsižvelgiant į tai, kad Valstybės tarnybos įstatymas keičiamas iš esmės ir dėl

įgyvendinamų pokyčių, kilo rizika, kad į strateginėms kompetencijoms stiprinti skirtus projektus įtraukti dalyviai vėliau turės palikti valstybės tarnybą⁷¹.

Vidutiniškos ir nevienodos valdymo kokybės problemą galima būtų spręsti ir reguliacinėmis priemonėmis. Tai aktualu stiprinant vadovų grandį, tobulinat viešųjų pirkimų sistemą. Reguliacinėmis priemonėmis (Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimais) galima būtų nustatyti aiškią vadovų grandies stiprinimo politikos kryptį, talentų paieškos tvarką, įtvirtinti galimybę rotuoti darbuotojus iš vienos institucijos į kitą. Tačiau šioje srityje labai svarbios ir kompetencijos didinimo priemonės, kurioms reikalingas finansavimas. Prie viešųjų pirkimų efektyvumo didinimo taip pat galima prisidėti reguliacinėmis priemonėmis. Kaip ir minėta Valstybės kontrolės audite, būtina užtikrinant vieningą viešųjų pirkimų politikos formavimą, nustatant aiškius prioritetus viešųjų pirkimų politikos formavime dalyvaujančioms ir ją įgyvendinančioms institucijoms, taip pat peržiūrint viešųjų pirkimų teisinį reguliavimą apsvarstant galimybes, kaip supaprastinti mažos vertės ir supaprastintų viešųjų pirkimų reglamentavimą.

Šioje srityje išlieka poreikis stiprinti vadovų grandį, didinti valstybės tarnybos patrauklumą, gerinti valstybės ir savivaldybių institucijų darbuotojų kompetencijas, skatinti įrodymų naudojimą sprendimų priėmimo, diegti inovacijas, todėl būtina užtikrinti finansavimą šių uždavinių pasiekimui, nes visos viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos yra finansuojamos pagal VP 10 prioritetą iš ES struktūrinių fondų. Jei iš ES SF viešojo valdymo tobulinimas finansuojamas nebus, teks tą daryti iš nacionalinio biudžeto lėšų. Tam prielaidas suteikia pokyčių krepšelio finansavimo ir strateginių projektų sistema. Valstybės tarnybos patrauklumo didinimas, vadovų korpuso atnaujinimas ir įrodymais grįstų sprendimų diegimas galėtų būti trys tokių projektų pavyzdžiai.

3.2 INTERVENCIJOS, SKIRTOS GERINTI PASLAUGŲ KOKYBĘ IR DIDINTI JŲ PRIEINAMUMĄ VISUOMENEI (2 TIKSLAS)

3.2.1 Vykdomų intervencijų rinkinio vertinimas

3.2.1.1 Intervencijų struktūra

Šiame poskyryje pateikiama analizė pagal 3.1.1.1 poskyryje nurodytus vertinimo klausimus.

13 lentelė. lentelėje pateikiamas intervencijų, skirtų gerinti paslaugų kokybę ir didinti jų prieinamumą visuomenei rinkinys ir nustatomas intervencijų tipas. Remiantis intervencijų logika, intervencijos grupuojamos pagal uždavinius. Intervencijos, kurios užtikrina viešųjų paslaugų teikimą, analizuojamos kitose srityse – sveikatoje, švietime ir panašiai.

13 lentelė. Paslaugų kokybės gerinimui ir jų prieinamumo visuomenei didinimui skirtų intervencijų rinkinys

Vykdomos intervencijos	Tipas
1 uždavinys: Gerinti paslaugų kokybę taikant subsidiarumo principą ir kuo aktyviau į tai įtraukiant visuomenę.	
Įpareigojimas institucijoms pateikti duomenis į Viešųjų ir administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės informacinę sistemą (PISIS).	Reguliavimas
Paslaugų standartų nustatymas. VRM išleistos rekomendacijos (metodinis dokumentas) viešojo valdymo institucijoms, siekiančioms pagerinti gyventojams teikiamų paslaugų kokybę parengiant paslaugos standartus.	Viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, įgyvendinamos per Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 m. programą

⁷¹ UAB „ESTEP Vilnius“ ir UAB „Visionary Analytics“, „2014–2020 m. Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos tarpinis vertinimas“, 2018.

2 uždavinys: užtikrinti sklandų viešųjų paslaugų peržiūros procesą ir optimizuoti valstybės teikiamų paslaugų kieki	
Viešųjų ir administracinių paslaugų peržiūra ir paslaugų modernizavimo (optimizavimo) pasiūlymai.	Viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, įgyvendinamos per Viešojo valdymo tobulinimo 2012 – 2020 m. programą
Išanalizuotos PASIS pateiktos vidaus reikalų ministro valdymo srityje teikiamos paslaugos, pateikti pasiūlymai dėl jų teikimo kokybės gerinimo, aprašymų patikslinimo.	Viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, įgyvendinamos per Viešojo valdymo tobulinimo 2012 – 2020 m. programą
3 uždavinys: Gerinti asmenų aptarnavimą viešojo valdymo institucijose ir didinti teikiamų paslaugų prieinamumą.	
<p>Paslaugų ir asmenų aptarnavimo kokybės gerinimas savivaldybėse:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Teikiamų paslaugų įvertinimas; - Vartotojų pasitenkinimo paslaugomis tyrimai; - LEAN ir kt. kokybės vadybos sistemos metodų diegimas; - Darbuotojų teikiančių viešąsias ir administracines paslaugas kompetencijos didinimas; - Paslaugų standartų nustatymas; - Piliečių chartijos parengimas; - Kt. 	Viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, finansuojamos ES (ESF)
<p>Viešojo administravimo subjektų iniciatyvos, skirtos paslaugų ir asmenų aptarnavimo kokybės gerinimui:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pasiūlymų dėl teisinio reglamentavimo tobulinimo; - Metodinių dokumentų rengimas; - Kokybės vadybos metodų / sistemų, skirtų gerinti administracinių paslaugų ir asmenų aptarnavimo kokybę, diegimas; - Paslaugų ir asmenų aptarnavimo kokybės (įskaitant visuomenės pasitenkinimą paslaugomis ir aptarnavimu) stebėsenos ir vertinimo priemonių kūrimas; - Paslaugų teikimo koncentravimas (centralizavimas) teritorijose, kur paslaugų prieinamumas visuomenei yra nepakankamas; - Viešojo valdymo institucijų darbuotojų kompetencijų, reikalingų gerinti paslaugų ir asmenų aptarnavimo kokybę, stiprinimas. 	Viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, finansuojamos ES (ESF)
4 uždavinys: Kurti ir plėtoti visuomenei aktualias elektronines paslaugas bei sprendimus	
<p>Kuriamos ir modernizuojamos elektroninės paslaugos :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kuriamos įvairios sudėtinės el. paslaugos pagal tam tikrą gyvenimo įvykį („Gimė vaikas“, „Statau namą“ ir kt.); - Kuriamos intelektinės transporto paslaugos; - Kuriamos modernios elektroninės paslaugos kultūros srityje; - Kuriamos elektroninė paslaugos, susijusios su lietuvių kalbos vartojimu, naudojimu kuriant kitas elektronines paslaugas; - Kuriami teminių erdvinių duomenų centralizuotos prieigos paslauga; - Kitos visuomenei aktualios paslaugos. 	Viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, finansuojamos ES (ERPF)

Siekiant gerinti paslaugų kokybę institucijos buvo įpareigos pateikti duomenis į Viešųjų ir administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės informacinę sistemą. Taip pat **pradėta viešųjų ir administracinių paslaugų peržiūra**, kurios metu įvertinamos teikiamos paslaugos ir atsakingoms institucijoms pateikiamos rekomendacijos dėl paslaugų tobulinimo.

Asmenų aptarnavimas viešojo valdymo institucijose gerinamas tiek valstybės tiek savivaldybių lygmeniu. Peržiūrimos teikiamos paslaugos, įvertinamos galimybės jas optimizuoti, atliekami vartotojų pasitenkinimo paslaugomis tyrimai, diegiami kokybės vadybos metodai, stiprinamos viešojo valdymo institucijų darbuotojų kompetencijos, reikalingos gerinti paslaugų ir asmenų aptarnavimo kokybę. Kartu kuriamos ir **sudėtinės visuomenei aktualios elektroninės paslaugos**.

3.2.1.2 Intervencijų rinkinio vertinimas ir pasiūlymai dėl jo optimizavimo

Šiame poskyryje pateikiama analizė pagal 3.1.1.2 poskyryje nurodytus vertinimo klausimus.

Siekiant pagerinti paslaugų kokybę, gerai žinoti, kiek ir kokių viešųjų bei administracinių paslaugų yra teikiama. Kol kas pilna apimtimi tokių duomenų nėra, identifikuotos ne visos administracinės ir viešosios paslaugos, trūksta informacijos apie paslaugų kokybę ir prieinamumą. Nėra aiškaus apibrėžimo, kas yra viešoji paslauga, nustatyta tik labai nedidelė dalis paslaugų standartų (tokių kaip laukimo laikas ir kt.).

Nors **Viešųjų ir administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės sistema (PISIS)** buvo sukurta 2013 m., tačiau iki šiol neveikia efektyviai. Pagrindinėmis sėkmingo sistemos veikimo kliūtėmis įvardijama tai, kad nėra užtikrintas veiksmingas kontrolės mechanizmas, kad atsakingos institucijos pateiktų išsamius ir teisingus duomenis, taip pat ir pati sistema yra sudėtinga bei nepatogi vartotojui. Joje yra daug identiškų paslaugų, tačiau skirtingais pavadinimais, o tai stipriai apsunkina naudojimąsi sistema. Nėra galimybės paslaugos užsisakyti.

Kadangi nėra aiškiai identifikuotos viešosios ir administracinės paslaugos, trūksta analizės, kiek ir kokių valstybės institucijų ir savivaldybių paslaugų būtų galima atsisaityti. Kai kurias paslaugas daug kokybiškiau gali teikti privatus sektorius, tačiau kai kurie nesėkmingi pavyzdžiai, tokie kaip šilumos ūkio perdavimas privačiam sektoriui, ir vėliau vėl susigrąžinimas valstybei dėl stipriai išaugusių šilumos kainų⁷² apriboja svarstymus apie didesnę privataus sektoriaus įtraukimą į viešųjų paslaugų teikimą.

Svarbi prielaida paslaugų gerinimui yra paslaugų standartų nustatymas. Nors VRM yra išleidusi rekomendacijos (metodinį dokumentą) viešojo valdymo institucijoms, kaip parengti paslaugos standartus, trūksta aiškaus veiksmų plano kada ir kokioms paslaugoms tokie standartai turėtų būti nustatomi pirmiausia.

- Siūloma nustatyti veiksmingesnį mechanizmą (reguliavimą), kuriuo būtų nustatomi viešųjų paslaugų standartai. Juos nustatčius, dalį viešųjų paslaugų galima būtų perleisti privačiam sektoriui užtikrinant, kad būtų išlaikomi tam tikri kokybės reikalavimai.
- Taip pat siūloma paskatinti konkurenciją tarp privačių ir valstybės paslaugų tiekėjų.

Šiuo metu VRM vykdo viešųjų ir administracinių paslaugų peržiūrą ir teikia paslaugų modernizavimo (optimizavimo) pasiūlymus. Taip pat buvo išanalizuotos PISIS pateiktos vidaus reikalų ministro valdymo srityje teikiamos paslaugos, pateikti pasiūlymai dėl jų teikimo kokybės gerinimo, aprašymų patikslinimo. Siekiant sklandaus viešųjų ir administracinių paslaugų peržiūros užtikrinimo būtinas ir kitų ministerijų įsitraukimas ir dalyvavimas, tačiau kol kas labai trūksta ministerijų suinteresuotumo ir paskatų jų atsakomybės srityje vykdomų viešųjų ir administracinių paslaugų peržiūrai.

- Tęsiant viešųjų ir administracinių paslaugų peržiūros procesą užtikrinti aiškią lyderystę, kad į pateiktus optimizavimo pasiūlymus būtų atsižvelgiama.

⁷² Šis pavyzdys buvo paminėtas fokusuotos grupės diskusijoje.

Siekiant gerinti asmenų aptarnavimą viešojo valdymo institucijose ir didinti teikiamų paslaugų prieinamumą vykdomi projektai skirti paslaugų ir asmenų aptarnavimo kokybės gerinimui valstybės ir savivaldybių institucijose. Įgyvendinant projektus vykdomos tokios veiklos: rengiami pasiūlymai dėl teisinio reglamentavimo tobulinimo, rengiami metodiniai dokumentai, diegiamos kokybės vadybos metodai/ sistemos, skirtos gerinti administracinių paslaugų ir asmenų aptarnavimo kokybę, kuriamos priemonės, skirtos paslaugų ir asmenų aptarnavimo kokybės (įskaitant visuomenės pasitenkinimą paslaugomis ir aptarnavimu) stebėsenai ir vertinimui. Diegiant naujus valdymo įrankius kartu stiprinamos viešojo valdymo institucijų darbuotojų kompetencijos, reikalingos gerinti paslaugų ir asmenų aptarnavimo kokybę. Kadangi projektai dar tik įgyvendinami jų efektyvumą ir poveikį įvertinti per anksti.

Siekiant kurti ir plėtoti visuomenei aktualias elektronines paslaugas bei sprendimus yra kuriamos ir modernizuojamos pažangios elektroninės paslaugos. Kuriant elektronines paslaugas didžiausias dėmesys skiriamas vartotojo poreikiams, kuriamos įvairios sudėtinės el. paslaugos pagal tam tikrą gyvenimo įvykį („Gimė vaikas“, „Statau namą“ ir kt.). Taip pat kuriamos intelektinės transporto paslaugos, elektroninės sveikatos paslaugos. Dėl IT infrastruktūros ir išteklių sektoriaus pertvarkos bei vykdomos e. sveikatos sistemos reformos el. paslaugų planavimo laikotarpis buvo sustojęs iki 2018 m. pradžios, todėl intervencijos tik pradėdamos įgyvendinti. Jos išsamiau aptariamos priede, skirtame skaitmeninei ekonomikai. Ateityje turėtų būti užtikrinamas aktualių el. paslaugų kūrimo tęstinumas, tačiau šis procesas turėtų būti derinamas kartu su viešųjų paslaugų peržiūros procesu.

3.2.2 ES fondų investicijų vertinimas

3.2.2.1 Investicijų struktūra ir mastas

Šiame poskyryje pateikiama analizė pagal 3.1.2.1 poskyryje nurodytus vertinimo klausimus.

3 ir 4 šio tikslo uždaviniai įgyvendinami ES struktūrinių fondų lėšomis. Tiesiogiai prie 3 uždavinio įgyvendinimo prisideda 10 prioriteto priemonės:

- Nr. 10.1.3-ESFA-V-918 „Viešojo administravimo subjektų iniciatyvos, skirtos paslaugų ir asmenų aptarnavimo kokybės gerinimui“;
- Nr. 10.1.3-ESFA-R-920 „Paslaugų ir asmenų aptarnavimo kokybės gerinimas savivaldybėse“.

Šioms priemonėms bendrai numatytas 39,5 mln. Eur finansavimas

4 uždavinio intervencijos įgyvendinamos per 2 prioriteto priemones:

- Nr. 02.3.1-CPVA-V-525 „Elektroninės sveikatos paslaugos“;
- Nr. 02.3.1-CPVA-V-526 „Kultūros turinio skaitmeninimas ir sklaida“;
- Nr. 02.3.1-CPVA-V-527 „Lietuvių kalba informacinėse technologijose“
- Nr. 02.3.1-CPVA-V-528 „Intelektinės transporto paslaugos ir taikomieji sprendimai“;
- Nr. 02.3.1-CPVA-V-529 „Pažangių elektroninių paslaugų kūrimas“.

Šioms priemonėms yra numatytas 134 mln. Eur finansavimas

3.2.2.2 Investicijų vertinimas ir pasiūlymai 2021–2027 m. laikotarpiui

Šiame poskyryje pateikiama analizė pagal 3.1.2.2 poskyryje nurodytus vertinimo klausimus.

Siekiant gerinti paslaugų kokybę ir didinti jų prieinamumą visuomenei pirmiausiai būtina įgyvendinti viešųjų ir administracinių paslaugų peržiūros procesą, nes ankstesniu laikotarpiu buvo kuriama daug ir įvairių viešųjų ir administracinių paslaugų jų tarpusavyje tinkamai nekoordinuojant. Įvertinus jau teikiamas viešąsias paslaugas jas optimizavus, būtina peržiūrėti ir įvertinti, kiek ir kokių valstybės ir savivaldybių teikiamų paslaugų būtų galima atsisakyti ir perleisti jų vykdymą privačiam sektoriui. Kartu būtina gerinti asmenų aptarnavimą viešojo valdymo institucijose. Tam būtini instrumentai ir kompetencijos turėtų būti sukurtos 2014–2020 m. finansiniu laikotarpiu vykdytomis intervencijomis.

2021–2027 m. išliks poreikis kurti ir plėtoti visuomenei aktualias elektronines paslaugas bei sprendimus, tačiau perkeliant viešųjų paslaugų teikimą į elektroninę erdvę būtina šį procesą derinti su viešųjų ir administracinių paslaugų peržiūros rezultatais.

3.3 INTERVENCIJOS, SKIRTOS UŽTIKRINTI VIEŠOJO VALDYMO PROCESŲ ATVIRUMĄ IR SKATINTI VISUOMENĘ AKTYVIAI JUOSE DALYVAUTI (3 TIKSLAS)

3.3.1 Vykdomų intervencijų rinkinio vertinimas

3.3.1.1 Intervencijų struktūra

Šiame poskyryje pateikiama analizė pagal 3.1.1.1 poskyryje nurodytus vertinimo klausimus.

14 lentelė. lentelėje pateikiamas intervencijų, skirtų užtikrinti viešojo valdymo procesų atvirumą ir skatinti visuomenę aktyviai juose dalyvauti, rinkinys ir nustatomas intervencijų tipas. Remiantis intervencijų logika, intervencijos grupuojamos pagal uždavinius.

14 lentelė. Viešojo valdymo procesų atvirumui ir aktyviam visuomenės dalyvavimui viešajame valdyme užtikrinti skirtų intervencijų rinkinys

Vykdamos intervencijos	Tipas
1 uždavinys: Užtikrinti viešojo valdymo institucijų veiklos skaidrumą ir viešosios informacijos prieinamumą visuomenei	
Informacijos apie valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų pajamas, išlaidas viešinimo elektroninėje erdvėje informacinės sistemos kūrimas: - Metodinių ir IRT priemonių sukūrimas.	Viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, finansuojamos ES (ESF)
Atvirų duomenų formavimo metodologinių ir teisinių priemonių įgyvendinimas bei tam reikalingų valstybės institucijų darbuotojų kompetencijų ugdymas	Viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, finansuojamos ES (ESF)
2 uždavinys: Sudaryti sąlygas ir skatinti visuomenę dalyvauti viešojo valdymo procesuose* *į uždavinio įgyvendinimo veiklas siūloma įtraukti grįžtamojo ryšio užtikrinimą ir sėkmingo bendradarbiavimo patirčių viešinimą	
Atviros Vyriausybės iniciatyvos: - Patobulintas viešojo valdymo institucijų konsultavimosi su visuomene mechanizmas; - Vyriausybės veiklos komunikacija, skirta įtraukti visuomenę į sprendimų priėmimo procesą; - Viešųjų konsultacijų vykdymas; - Padidintas Vyriausybės veiklos informacijos prieinamumas; - Administracinių gebėjimų, reikalingų viešojo valdymo atvirumui didinimas.	Valdymo tobulinimo iniciatyvos, finansuojamos ES (ESF)
NVO institucinių gebėjimų, reikalingų dalyvauti viešojo valdymo procesuose, stiprinimas	Valdymo tobulinimo iniciatyvos, finansuojamos ES (ESF)
Gyventojų informavimas ir švietimas, siekiant paskatinti juos aktyviau dalyvauti viešojo valdymo procesuose: - Organizuojami informavimo ir švietimo renginiai, konkursai, apdovanojimai; - Organizuojami mokymai, seminarai-dirbtuvės.	Valdymo tobulinimo iniciatyvos, finansuojamos ES (ESF)
Vykdamos viešosios konsultacijos apie gyventojų įsitraukimo, sprendžiant viešuosius vietos reikalus, problemas ir galimybes.	Viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, įgyvendinamos pagal Viešojo valdymo tobulinimo 2012 – 2020 m. programą
3 uždavinys: Tobulinti korupcijos prevencijos sistemą viešajame valdyme	
Nacionalinių kovos su korupcija priemonių įgyvendinimas:	Viešojo valdymo tobulinimo

- Viešojo sektoriaus įstaigų darbuotojų kvalifikacijos tobulinimas korupcijos prevencijos srityje; - Korupcijos prevencijos didinimas sveikatos srityje; - Privačių interesų registro sukūrimas; - Tyrimo „Lietuvos korupcijos žemėlapis“ atlikimas.	iniciatyvos, finansuojamos ES (ESF)
Visuomenės nepakantumą korupcijai didinančių ir pilietinį aktyvumą kovoje su korupcija skatinančių priemonių vykdymas : - Mokymai; - Konferencijos, renginiai; - Informacinio, reklaminio turinio medžiagos parengimas ir sklaida žiniasklaidos priemonėse.	Viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, finansuojamos ES (ESF)
Prievolė, kad valstybės tarnautojas ar jam prilygintas asmuo apie jam žinomą korupcinio pobūdžio nusikalstamą veiką privalo pranešti Specialiųjų tyrimų tarnybai, prokuratūrai arba kitai ikiteisminio tyrimo įstaigai.	Reguliuojamas

Viešojo valdymo institucijų veiklos skaidrumui ir viešosios informacijos prieinamumui visuomenei užtikrinti vykdomos viešojo tobulinimo iniciatyvos, kurios finansuojamos ES lėšomis. Daugiausia dėmesio skiriama viešojo sektoriaus duomenų atvėrimui ir sklandžiam proceso užtikrinimui reikalingų metodologinių ir teisinių priemonių įgyvendinimui.

Siekiant sudaryti tinkamas sąlygas ir paskatinti visuomenę dalyvauti viešojo valdymo procesuose įgyvendinamos Atviros Vyriausybės iniciatyvos: tobulinamas konsultavimosi su visuomene mechanizmas, gerinama Vyriausybės veiklos komunikacija, vykdomos viešosios konsultacijos. Taip pat stiprinami ir NVO gebėjimai, reikalingi dalyvauti viešojo valdymo sprendimų priėmimo. Stiprinami gebėjimai rengti pasiūlymus dėl viešojo valdymo sprendimų ir pristatyti juos suinteresuotoms institucijoms, bei visuomenei. Visuomenei organizuojami mokymai, įvairūs informavimo ir švietimo renginiai.

Korupcijos prevencijos sistema tobulinama tiek reguliacinėmis priemonėmis, tiek viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvomis. Atsirado reikalavimas, kad valstybės tarnautojas ar jam prilygintas asmuo privalo pranešti apie jam žinomą korupcinio pobūdžio nusikalstamą veiką. Taip pat gerinama viešojo sektoriaus įstaigų darbuotojų kvalifikacija korupcijos prevencijos srityje, didinamas viešųjų pirkimų efektyvumas modernizuojant centrinės viešųjų pirkimų informacinę sistemą, didinant perkančiųjų organizacijų darbuotojų kvalifikaciją. Įgyvendinamos ir daugiausia komunikacinės priemonės, kuriomis didinamas visuomenės nepakantumai korupcijai.

3.3.1.2 Intervencijų rinkinio vertinimas ir pasiūlymai dėl jo optimizavimo

Šiame poskyryje pateikiama analizė pagal 3.1.1.2 poskyryje nurodytus vertinimo klausimus.

Viešojo valdymo institucijų veiklos skaidrumo ir viešosios informacijos prieinamumo visuomenei srityje įgyvendinami du projektai. Vieno projekto įgyvendinimo metu kuriamos metodinės ir IRT priemonės, skirtos viešinti informaciją apie viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatyme apibrėžtų subjektų pajamas, išlaidas ir kitus finansinius duomenis elektroninėje erdvėje. Kito projekto metu bus sukurta tinkama duomenų atvėrimo metodologija, leisianti efektyviai panaudoti pagal 2 prioritetą sukurtą atvirų duomenų platformą. Šiuo projektu taip pat bus stiprinamos susijusių darbuotojų kompetencijos. Kaip ir daugelio kitų intervencijų atveju, šie projektai taip pat dar tik įgyvendinami, todėl jų poveikio įvertinti dar negalima, tačiau dažniausiai problema kyla dėl to, kad visuomenei informacija pateikiama sudėtinga forma, neapibendrinta, ją sudėtinga surasti. Todėl neužtenka vien sukurti sistemas ir įrankius leidžiančius atverti turimus duomenis, dar būtina skirti dėmesį, kad informacija būtų aktuali, lengvai suprantama ir lengvai surandama. 2017 m. pasitikėjimo valstybės ir savivaldybių institucijomis ir įstaigomis ir aptarnavimo kokybės vertinimo⁷³ metu buvo

⁷³ VRM užsakymu atlikto tyrimo „Pasitikėjimas valstybės ir savivaldybių institucijomis“ ataskaita, 2017.

skaičiuojamas bendras valstybės ir savivaldybių įstaigų viešinamos informacijos koeficientas, kuris gaunamas įvertinus keturis šių įstaigų viešinamos informacijos aspektus (informaciją lengva rasti, informacija pateikiama aiškiai ir suprantamai, informacija nuolat atnaujinama, pateikiamos informacijos pakanka). Maksimali koeficiento reikšmė gali būti 1, o 2017 m. siekė 0,6. Lyginant su 2016 m. ji padidėjo 0,11 (2016 m. 0,49), tai rodo, kad palaipsniui viešinamos informacijos kokybė gerėja.

Visuomenę į viešojo valdymo procesus siekiama įtraukti įgyvendinat Atviros Vyriausybės iniciatyvas. Pagrindinės iniciatyvos apima viešojo valdymo institucijų konsultavimosi su visuomene mechanizmo tobulinimą, Vyriausybės veiklos komunikaciją, skirtą įtraukti visuomenę į sprendimų priėmimo procesą, viešųjų konsultacijų vykdymą, administracinių gebėjimų, reikalingų viešojo valdymo atvirumui, didinimą. Vertinant Lietuvos dalyvavimo Atviros vyriausybės partnerystės tarptautinėje iniciatyvoje veiksmų plano įgyvendinimo tarpinėje įsivertinimo ataskaitoje⁷⁴ pateiktus duomenis, galima matyti, kad iš numatytų 9 veiklų 1 veikla jau atlikta, likusios 5 įpusėtos įgyvendinti, o 3 pradėtos. 2018 m. buvo sukurtas konsultavimosi su visuomene mechanizmas, parengtos viešųjų konsultacijų vykdymo metodikos taikymo gairės ir jos taikymo gairių viešinimo priemonės (elektroninė publikacija ir video klipas). Taip pat buvo parengtas visuomenės dalyvavimo viešojo valdymo procesuose stebėsenos metodikos projektas. Ataskaita rodo, kad atviros vyriausybės iniciatyvos įgyvendinamos sėkmingai, todėl ir planuojami rezultatai turėtų būti pasiekti.

Atviros vyriausybės iniciatyvomis kuriamos palankios sąlygos visuomenei dalyvauti viešojo valdymo procesuose, tačiau be jų dar vykdomi gyventojų informavimo ir švietimo projektai, siekiant paskatinti juos aktyviau dalyvauti viešojo valdymo procesuose. Projektų metu dažniausiai organizuojami mokymai, informaciniai renginiai, kuriuose visuomenė supažindinama su galimybėmis dalyvauti viešojo valdymo procesuose. Projektus dažniausiai įgyvendina NVO, jų vykdomi projektai nukreipti į mažesnes ir skirtingas tikslines grupes, todėl lengviau identifikuojami jų poreikiai ir būdai, kuriais perduodama žinutė turės daugiausiai poveikio. Šie projektai tai pat dar įgyvendinami, todėl jų poveikis bus jaučiamas ateityje. Siekiant didesnio visuomenės išitraukimo būtina užtikrinti, kad dabar sukurti mechanizmai būtų tęsiami ateityje.

Nemažoje dalyje anksčiau analizuotų vertinimų akcentuojama, kad Lietuvoje išlieka **didelės korupcijos rizikos** problema. Ši problema sprendžiama įgyvendinant priemones, numatytas Nacionalinėje kovos su korupcija programoje (dalis intervencijų, susijusių su viešaisiais pirkimais buvo aptartos anksčiau). Pagrindinės veiklos apima korupcijos prevencijai reikalingų įrankių sukūrimą (privačių interesų registras, korupcijos apraiškų sveikatos apsaugos sistemoje stebėjimo ir vertinimo sistema) bei viešojo sektoriaus įstaigų darbuotojų kvalifikacijos tobulinimas korupcijos prevencijos srityje. Kuriami įrankiai ir viešojo sektoriaus darbuotojų gebėjimų stiprinimas turėtų sustiprinti korupcijos prevenciją viešajame valdyme. Prie viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės kontrolės sistemos tobulinimo turėtų reikšmingai prisidėti privačių interesų registro sukūrimas. Fokusuotos grupės diskusijoje išryškėjo problema, kad darbuotojai nenoriai dalyvauja antikorupcinių komisijų veikloje, nesinaudoja jau sukurtais įrankiais, todėl atsižvelgiant į tai, siūloma:

- motyvuoti darbuotojus skiriant priedus už dalyvavimą antikorupcinių komisijų veikloje.

Įrankių šioje srityje sukurta daug, tačiau sistema neveiksminga ir gana formali. Realiems pokyčiams reikia lyderystės ir viešųjų institucijų vadovų angažavimosi.

Korupcijos rizikos problema sprendžiama ir vykdant visuomenės nepakantumą korupcijai didinančias ir pilietinį aktyvumą kovoje su korupcija skatinančias priemones: mokymus, konferencijas, renginius, komunikacijos priemones žiniasklaidoje. Šių priemonių poveikį įvertinti sudėtinga, kadangi jos dar vykdomos. Remiantis situacijos analize, pagrindinę mokymų veiklą visuomenės informavimui apie korupciją ir jos prevenciją galima būtų labiau papildyti ir kitomis veiklomis, pvz., šviečiamaisiais

⁷⁴ Lietuvos dalyvavimo Atviros vyriausybės partnerystės tarptautinėje iniciatyvoje veiksmų plano įgyvendinimo tarpinė įsivertinimo ataskaita, 2018.

renginiais moksleiviams, informaciniais klipais viešojoje erdvėje (socialinės reklamos per televiziją, viešajame transporte) ir kt. Didesnis dėmesys turėtų būti skiriamas lektorių žinių ir kompetencijų gerinimui. Visgi, būtina atsižvelgti į tai, kad visuomenės tolerancijos korupcijai sumažinimui reikalingi nuostatų ir elgesio pokyčiai, kurie nevyksta taip greitai.

Vykdomos intervencijos papildomos ir reguliavimo priemonėmis. Nuo 2019 m. įtvirtintas reikalavimas, kad valstybės tarnautojas ar jam prilygintas asmuo apie jam žinomą korupcinio pobūdžio nusikalstamą veiką privalo pranešti Specialiųjų tyrimų tarnybai, prokuratūrai arba kitai ikiteisminio tyrimo įstaigai.

3.3.2 ES fondų investicijų vertinimas

3.3.2.1 Investicijų struktūra ir mastas

Šiame poskyryje pateikiama analizė pagal 3.1.2.1 poskyryje nurodytus vertinimo klausimus.

Šio tikslo uždaviniai finansuojami pagal 10 VP prioriteto priemones:

- Nr. 10.1.2-ESFA-V-915 „Viešojo valdymo institucijų atvirumo didinimas ir visuomenės įtraukimo į viešojo valdymo procesus skatinimas“;
- Nr. 10.1.2-ESFA-V-916 „Nacionalinių kovos su korupcija priemonių įgyvendinimas“;
- Nr. 10.1.2-ESFA-K-917 „Visuomenės nepakantumo korupcijai didinimo ir dalyvavimo viešojo valdymo procesuose skatinimo iniciatyvos“.

Šioms priemonėms yra numatyta 25,3 mln. Eur, iš kurių pagal priemonę Nr. 10.1.2-ESFA-V-916 „Nacionalinių kovos su korupcija priemonių įgyvendinimas“ reikėtų atimti 8,2 mln. Eur., kurie numatyti viešųjų pirkimų sistemos tobulinimui.

3.3.2.2 Intervencijų vertinimas ir pasiūlymai 2021–2027 m. laikotarpiui

Šiame poskyryje pateikiama analizė pagal 3.1.2.2 poskyryje nurodytus vertinimo klausimus.

2014–2020 m. laikotarpio investicijomis bus sukurti įrankiai tiek viešojo valdymo institucijų veiklos skaidrumo ir viešosios informacijos prieinamumo visuomenei didinimui, tiek visuomenės įtraukimui į viešojo valdymo procesus. 2021–2027 m. laikotarpiu būtina užtikrinti žmogiškuosius išteklius, priskirti atsakomybę, už sukurtų priemonių įgyvendinimą tam, kad būtų išlaikytas tęstinumas ir sukurti mechanizmai veiktų efektyviai. Tam užtektų tinkamos lyderystės ir riboto finansavimo. Atsižvelgiant į tokius apribojimus kaip piliečių pasyvumas ir žemas pilietinis bendradarbiavimas bei visuomenės tolerancija korupcijai būtina tęsti iniciatyvas, kuriomis gyventojai šviečiami ir informuojami apie jų galimybes dalyvauti viešajame valdyme ir, kuriomis didinamas visuomenės nepakantumas korupcijai. Taip pat būtina tęsti NVO institucinių gebėjimų stiprinimo iniciatyvas. Taigi, tai turėtų būti daugiausia komunikacijos ir švietimo priemonės. Aktyviau komunikacijos priemonės, ypač korupcijos prevencijos srityje, turėtų įgyvendinti ne tik NVO, bet ir teisėsaugos bei kitos valstybės institucijos.

3.4 PASIŪLYMAI DĖL PRIKLAUSOMYBĖS NUO ES SF FINANSAVIMO MAŽINIMO 2021–2027 M.

Formuluojant pasiūlymus dėl galimybių mažinti viešųjų investicijų priklausomybę nuo ES SF viešojo valdymo srityje, remiamasi šiais pagrindiniais kriterijais (bendras kriterijų sąrašas taikomas visoms VPS):

- Problema, kurios sprendimui šiuo laikotarpiu skiriamas finansavimas, jau yra išspręsta arba neaktuali dėl išorinių pokyčių;
- Finansuojamos intervencijos nekuria laukto rezultato, nepasiteisino;
- Finansavimo intervencijas galima keisti reguliacinėmis (nustatant prievolę) arba skatinant teigiamus pokyčius komunikacinėmis priemonėmis (kurios irgi kainuoja, bet mažiau);
- Sudaryti sąlygas privačiam finansavimui – taikant viešojo–privataus partnerystės principą, perleidžiant privatiems fondams, verslui ar asmenims.

Šioje finansų perspektyvoje ES SF finansuoja dalį viešųjų institucijų, kurios administruoja SF, veiklos išlaidas ir praktiškai visas viešojo valdymo gerinimo iniciatyvas, kurioms reikalingas finansavimas. Dėl to, nors ES SF dalis viešojo valdymo lėšose yra labai nedidelė, valdymo gerinimo iniciatyvos nuo SF visiškai priklauso.

Vienas 2021–2027 m. laikotarpiu viešojo valdymo finansavimo šaltinis iš ES lėšų bus ESF+, kuris turėtų finansuoti socialinių partnerių gebėjimų stiprinimo veiklas užimtumo, įgūdžių ir socialinės aprėpties srityje. Šio vertinimo metu buvo identifikuota, kad piliečių, NVO ir kitų suinteresuotų grupių gebėjimai, reikalingi dalyvauti viešojo valdymo procesuose, yra silpni. Remiantis ESF+ reglamento projektu⁷⁵, galima matyti, kad ESF lėšomis gali būti finansuojamas viešojo valdymo institucijų socialinių partnerių ir pilietinės visuomenės organizacijų gebėjimų stiprinimas tam tikrų viešojo valdymo politikų (užimtumo, švietimo ir socialinės įtraukties) srityse, tačiau kitose srityse reikalingi gebėjimai turės būti stiprinami valstybės biudžeto lėšomis.

Kitas finansavimo šaltinis bus ES Reformų paramos programa. Kol kas pagal šią programą planuojama ne tik toliau teikti techninę pagalbą reformų projektams (tęsiant dabartinės Struktūrinių reformų paramos programos įgyvendinimą), bet ir sukurti kitų reformų kaštų finansavimo priemonę. Visai programai numatoma skirti 25 mlrd. Eur ir kol kas numatoma juos skirstyti pagal valstybių gyventojų skaičių. Tokiu atveju, Lietuva galėtų tikėtis apie 150 mln. Eur. Tačiau tik 1 mlrd. būtų skirtas techninei pagalbai, ir pagal tą pačią gyventojų skaičiaus proporciją Lietuvai tektų tik 6 mln. Tai labai nedidelės lėšos finansuoti rimtas valdymo gerinimo iniciatyvas.

Reformų projektų finansavimui Lietuvoje prielaidas sukūrė įgyvendintas strateginių projektų valdymo modelis. Kai kurie strateginiai projektai jau šioje finansų perspektyvoje finansuojami ES SF lėšomis. Jei būtų konkurencija dėl Reformų programos investicijų, Lietuva turėtų geras galimybes finansuoti savo reformas tokiu būdu naudodama strateginių projektų modelį. Tai ypač tiks reformoms, susijusioms su Europos semestro proceso rekomendacijomis.

Tačiau tuomet išlieka klausimas, kaip bus galima finansuoti horizontalias valdymo gerinimo iniciatyvas – pavyzdžiui, stiprinti vadovų grandį ir didinti valstybės tarnybos patrauklumą, skatinti įrodymų naudojimą sprendimų priėmime. Tam gali pasitarnauti kelerius metus bandomas pokyčių krepšelio finansavimo modelis Lietuvos biudžeto valdymui. Tai reiškia, kad viešojo valdymo iniciatyvoms bus reikalingas nacionalinio biudžeto finansavimas, tačiau tikėtina, kad jo poreikis nebus didesnis, nei ES lėšos Lietuvai iš Reformų programos. Taigi, valdymo iniciatyvų finansavimas iš nacionalinių lėšų būtų fiskališkai neutralus.

Kaip rodo daugelis viešojo valdymo iniciatyvų vertinimų, labiausiai pasiteisina sisteminiai viešojo valdymo gerinimo projektai, kuriuos ir reikėtų finansuoti toliau. Remiantis atlikta analize bei atsižvelgus į besikeičiančias finansavimo perspektyvas, ateityje investicijos iš valstybės biudžeto turėtų būti labiausiai orientuotos į žmogiškuosius išteklius ir reikalingų gebėjimų tobulinimą. Gerosios praktikos pavyzdžiai (pvz., Policijos departamento pertvarka) rodo, kad vienas iš svarbiausių reformos sėkmės veiksnių yra tinkama vadovo lyderystė ir gebėjimai, todėl būtina finansuoti iniciatyvas, kuriomis stiprinama vadovų grandis, gerinama lyderystės, veiklos valdymo kompetencijos.

⁷⁵ 2018 gegužės 30 d. EK pateiktas Europos parlamento ir Ratybos reglamento dėl „Europos socialinio fondo+“ pasiūlymas <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/DOC/?uri=CELEX:52018PC0382&from=EN>

1 PRIEDAS. FINANSAVIMO ANALIZĖ PAGAL KIEKVIENĄ VIEŠOJO VALDYMO SRIČIAI PRISKIRTĄ VALSTYBĖS FUNKCIJŲ GRUPE

Žemiau pateiktoje lentelėje analizuojamas 2011–2013 m. laikotarpio viešojo valdymo srities finansavimas pagal su viešojo valdymo sritimi susijusių valstybės funkcijų grupes. 2011–2013 m. laikotarpiu didžiausia finansavimo dalis buvo skirta valstybės valdžios institucijoms, finansiniams ir fiskaliniams reikalams, užsienio reikalams. Šiai valstybės funkcijų grupei nuo 2011 m. iki 2013 m. buvo skirta nuo 86,02 proc. iki 84,82 proc. viso viešojo valdymo sričiai skirto finansavimo. Bendrų paslaugų išlaidų grupės finansavimas nuo 2011 m. iki 2013 m. sudarė nuo 10,64 proc. iki 10,75 proc. viso viešojo valdymo sričiai skirto finansavimo. Kitų jokiai grupei nepriskirtų bendrų valstybės paslaugų sričiai finansavimas 2011–2013 m. laikotarpiu sudarė nuo 3,34 proc. iki 4,43 proc.

15 lentelė. Viešojo valdymo srities finansavimas pagal viešojo valdymo srities funkcijų grupes 2011 – 2013 m., mln. Eur ir proc. nuo viso viešojo valdymo sričiai skirto finansavimo

	2011	%	2012	%	2013	%
Bendros paslaugos	28,44	10,64	29,48	11,15	31,15	10,75
Kitos jokiai grupei nepriskirtos bendros valstybės paslaugos	8,93	3,34	15,42	5,83	12,83	4,43
Valstybės valdžios institucijos, finansiniai ir fiskaliniai reikalai, užsienio reikalai	229,95	86,02	219,55	83,02	245,79	84,82

Šaltinis: sudaryta autorių pagal VBAMS duomenis

Žemiau pateiktoje lentelėje analizuojamas 2014–2017 m. laikotarpio viešojo valdymo srities finansavimas pagal su viešojo valdymo sritimi susijusių valstybės funkcijų grupes. 2014–2017 m. laikotarpiu didžiausia finansavimo dalis buvo skirta valstybės valdžios institucijoms, finansiniams ir fiskaliniams reikalams, užsienio reikalams. Šiai valstybės funkcijų grupei nuo 2014 m. iki 2017 m. buvo skirta nuo 80,36 proc. iki 86,40 proc. viso viešojo valdymo sričiai skirto finansavimo. Bendrų paslaugų finansavimas nuo 2014 m. iki 2017 m. sudarė nuo 11,76 proc. iki 9,49 proc. viso viešojo valdymo sričiai skirto finansavimo. Kitos jokiai grupei nepriskirtų bendrų valstybės paslaugų srities finansavimas 2014–2017 m. sumažėjo nuo 7,88 proc. iki 4,11 proc.

16 lentelė. Viešojo valdymo srities finansavimas pagal viešojo valdymo srities funkcijų grupes 2014 – 2017 m., mln. Eur ir proc. nuo viso viešojo valdymo sričiai skirto finansavimo

	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%
Bendros paslaugos	35,40	11,76	45,13	11,69	43,12	9,55	41,40	9,49
Kitos jokiai grupei nepriskirtos bendros valstybės paslaugos	23,72	7,88	22,38	5,80	23,06	5,11	17,92	4,11
Valstybės valdžios institucijos, finansiniai ir fiskaliniai reikalai, užsienio reikalai	241,90	80,36	385,34	82,51	385,34	85,34	376,74	86,40

Šaltinis: sudaryta autorių pagal VBAMS duomenis

Remiantis VBAMS ir Lietuvos Statistikos departamento pateiktais duomenimis, 2014 m. viešojo valdymo srities finansavimas sudarė 0,82 proc., o 2015 m. – 1,03 proc. Lietuvos BVP. 2016 m. viešojo valdymo srities finansavimo dalis nuo BVP sudarė 1,16 proc., o 2017 m. sumažėjo iki 1,03 proc. BVP.

17 lentelė. Viešojo valdymo srities viešųjų išlaidų dalis nuo BVP (2014 – 2017 m.)

	2014	2015	2016	2017
Viešasis valdymas (mlrd. Eur)	0,3010	0,3861	0,4515	0,4361
BVP (mlrd. Eur)	36,568	37,434	38,849	42,191
% BVP	0,82	1,03	1,16	1,03

Šaltinis: sudaryta autorių pagal VBAMS duomenis

2011–2013 m. laikotarpiu ES SF lėšomis buvo finansuotos dvi viešojo valdymo srities išlaidų grupės. 2011–2013 m. valstybės valdžios institucijų, finansiniai ir fiskaliniai reikalai, užsienio reikalai sudarė nuo 100,00 proc. iki 96,52 proc. viso ES SF lėšomis skirto finansavimo viešojo valdymo sričiai. Bendrųjų paslaugų išlaidų grupei buvo skirta nuo 0 proc. iki 3,48 proc. 2011–2013 m. laikotarpiu.

18 lentelė. Viešojo valdymo srities finansavimas ES SF lėšomis pagal išlaidų grupes 2011 – 2013 m., mln. Eur ir proc. nuo viso ES SF lėšomis skirto finansavimo viešojo valdymo sričiai

	2011	%	2012	%	2013	%
Bendros paslaugos	-	-	0,39	7,98	0,35	3,48
Valstybės valdžios institucijos, finansiniai ir fiskaliniai reikalai, užsienio reikalai	7,28	100,00	4,56	92,02	9,70	96,52

Šaltinis: sudaryta autorių pagal VBAMS duomenis

2014–2017 m. laikotarpiu ES SF lėšomis taip pat buvo finansuotos dvi viešojo valdymo srities išlaidų grupės. Nuo 2014 iki 2017 m. valstybės valdžios institucijų, finansiniai ir fiskaliniai reikalai, užsienio reikalai sudarė nuo 96,49 proc. iki 92,37 proc. viso ES SF lėšomis skirto finansavimo viešojo valdymo sričiai. Bendrųjų paslaugų sričiai nuo 2014 m. iki 2017 m. skirta nuo 3,51 proc. iki 7,63 proc. viso ES SF lėšomis skirto finansavimo viešojo valdymo sričiai.

19 lentelė. Viešojo valdymo srities finansavimas ES SF lėšomis pagal išlaidų grupes 2014 – 2017 m., Eur ir proc. nuo viso ES SF lėšomis skirto finansavimo viešojo valdymo sričiai

	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%
b	0,41	3,51	1,43	12,14	0,69	7,08	0,76	7,63
Valstybės valdžios institucijos, finansiniai ir fiskaliniai reikalai, užsienio reikalai	11,26	96,49	10,35	87,86	9,06	92,92	9,20	92,37

Šaltinis: sudaryta autorių pagal VBAMS duomenis

2011–2013 m. laikotarpiu valstybės biudžeto lėšomis buvo finansuotos trys viešojo valdymo srities išlaidų grupės. 2011–2013 m. valstybės valdžios institucijų, finansiniai ir fiskaliniai reikalai, užsienio reikalai sudarė nuo 85,62 proc. iki 84,37 proc. viso valstybės biudžeto skirto finansavimo viešojo valdymo sričiai. Bendrųjų paslaugų sričiai nuo 2014 m. iki 2017 m. skirta nuo 10,95 proc. iki 11,03 proc. Kitų jokiai grupei nepriskirtų bendrų valstybės paslaugų sričiai buvo skirta nuo 3,44 proc. iki 4,60 proc.

20 lentelė. Viešojo valdymo srities finansavimas valstybės biudžeto lėšomis pagal išlaidų grupes 2011 – 2013 m., mln. Eur ir proc. nuo visų valstybės biudžeto lėšų, skirtų viešojo valdymo sričiai

	2011	%	2012	%	2013	%
Bendros paslaugos	28,44	10,95	29,08	11,22	30,80	11,03
Kitos jokiai grupei nepriskirtos bendros valstybės paslaugos	8,93	3,44	15,42	5,95	12,83	4,60
Valstybės valdžios institucijos, finansiniai ir fiskaliniai reikalai, užsienio reikalai	222,44	85,62	214,72	82,83	235,55	84,37

Šaltinis: sudaryta autorių pagal VBAMS duomenis

2014–2017 m. laikotarpiu valstybės biudžeto lėšomis taip pat buvo finansuotos trys viešojo valdymo srities išlaidų grupės. 2014–2017 m. valstybės valdžios institucijos, finansiniai ir fiskaliniai reikalai, užsienio reikalai sudarė nuo 79,68 proc. iki 86,24 proc. viso valstybės biudžeto finansavimo skirto viešojo valdymo sričiai. Bendrosioms paslaugoms skirta nuo 12,10 proc. iki 9,55 proc. 2014–2017 m. laikotarpyje. Kitoms jokiai grupei nepriskirtoms bendroms valstybės paslaugoms buvo skirta nuo 8,22 proc. iki 4,21proc.

21 lentelė. Viešojo valdymo srities finansavimas valstybės biudžeto lėšomis pagal išlaidų grupes 2014 – 2017 m., mln. Eur ir proc. nuo visų valstybės biudžeto lėšų, skirtų viešojo valdymo sričiai

	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%
Bendros paslaugos	34,93	12,10	43,60	11,68	42,40	9,61	40,64	9,55
Kitos jokiai grupei nepriskirtos bendros valstybės paslaugos	23,72	8,22	22,38	6,00	23,06	5,23	17,92	4,21
Valstybės valdžios institucijos, finansiniai ir fiskaliniai reikalai, užsienio reikalai	229,91	79,68	307,32	82,32	375,55	85,16	366,88	86,24

Šaltinis: sudaryta autorių pagal VBAMS duomenis