



Valstybinio audito ataskaitos santrauka

**VIENO LANGELIO PRINCIPO
ĮGYVENDINIMAS TEIKIANT
ELEKTRONINES PASLAUGAS**

2014 m. lapkričio 21 d. Nr. VA-P-90-3-14

SANTRUMPOS IR SĄVOKOS

VRM – Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija

SM – Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerija

KAM – Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministerija

IVPK – Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie Susisiekimo ministerijos

LSA – Lietuvos savivaldybių asociacija

VAIISIS – Viešojo administravimo institucijų informacinių sistemų interoperabilumo sistema

VIISP – Valstybės informacinių išteklių sąveikumo platforma

MEPIS – Metrikacijos paslaugų informacinė sistema

PASIS – viešųjų ir administracinių paslaugų portalas ir analitinė informacinė sistema

E. valdžia – elektroninė valdžia

Vieno langelio principas – tai principas, reiškiantis, kad asmeniui informacija suteikiama, prašymas, skundas ar pranešimas priimamas ir atsakymas į juos pateikiamas vienoje darbo vietoje. Prašymą, skundą ar pranešimą nagrinėja ir informaciją iš savo administracijos padalinių, pavaldžių subjektų, prireikus – ir iš kitų viešojo administravimo subjektų gauna pats prašymą, skundą ar pranešimą nagrinėjantis ir administracinį sprendimą priimantis viešojo administravimo subjektas, neįpareigodamas tai atlikti prašymą, skundą ar pranešimą padavusį asmenį.¹

Sąveikumas – atskirų ir skirtingų organizacijų gebėjimas bendrai veikti siekiant abiem šalims naudingų ir sutartų tikslų, įskaitant informacijos ir žinių mainus tarp organizacijų, atliekant veiklos procesus, kuriuos jos gali vykdyti, duomenų mainams naudojant tų organizacijų IRT sistemas².

Teisinis sąveikumas – suderinti teisės aktai, kad duomenimis, kuriais keičiamasi, būtų suteikiama reikiama teisinė reikšmė³.

Organizacinis sąveikumas – suderinti procesai, per kuriuos atskiros organizacijos pasiekia iš anksto suderintą ir visoms joms naudingą tikslą⁴.

¹ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas 1999-06-17 Nr. VIII-1234, 3 str. 8 d.

² Europos Komisijos komunikato Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Europos viešųjų paslaugų sąveikumo užtikrinimas“ COM (2010) 744 2 priedas, 1 psl.

³ Ten pat, 22 psl.

⁴ Ten pat, 22 psl.

Semantinis sąveikumas – tiksli informacijos, kuria keičiamasi, reikšmė, kurią išsaugo ir supranta visos šalys⁵.

Techninis sąveikumas – techninių klausimų, kylančių dėl kompiuterinių sistemų ir paslaugų susiejimo, planavimas⁶.

Sudėtinės el. paslaugos⁷ – į vieną visumą apjungtos atskiros el. paslaugos, siekiant:

- patenkinti galutinį naudotojo tikslą pagal gyvenimo įvykį ar tam tikrą sritį;
- sumažinti paslaugos gavėjo laiką, skiriamą paslaugos (-ų) užsakymui bei komunikacijai su paslauga teikiančia institucija (-omis) (įskaitant – kontaktavimą su paslauga teikiančia institucija (-omis) skaičių);
- efektyviai panaudoti paslaugos gavėjo pateiktus ir (arba) turimus duomenis.

Viešoji paslauga – valstybės ar savivaldybių kontroliuojamų juridinių asmenų veikla teikiant asmenims socialines, švietimo, mokslo, kultūros, sporto ir kitas įstatymų numatytas paslaugas. Įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka viešąsias paslaugas gali teikti ir kiti asmenys⁸.

Administracinė paslauga – viešojo administravimo subjekto veiksmai, apimantys leidimų, licencijų ar dokumentų, kuriais patvirtinamas tam tikras juridinis faktas, išdavimą, asmenų deklaracijų priėmimą ir tvarkymą, asmenų konsultavimą viešojo administravimo subjekto kompetencijos klausimais, įstatymų nustatytos viešojo administravimo subjekto informacijos teikimą asmenims, administracinės procedūros vykdymą⁹.

⁵ Europos Komisijos komunikato Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Europos viešųjų paslaugų sąveikumo užtikrinimas“ COM (2010) 744 2 priedas, 22 psl.

⁶ Ten pat, 22 psl.

⁷ Elektroninių paslaugų apibrėžimo, tipizavimo ir vertinimo modelis, 2014 m. (nuoroda internete <http://www.ivpk.lt/news/1946/158/Elektroniniu-paslaugu-apibrezimo-tipizavimo-ir-vertinimo-modelis> [žiūrėta 2014-10-03]).

⁸ Viešojo administravimo įstatymas, 1999-06-17 Nr. VIII-1234 2 str. 18 d.

⁹ Ten pat, 2 str. 17 d.

SANTRAUKA

Elektroninės paslaugos yra viena iš priemonių, padedančių įgyvendinti vieno langelio principą teikiant viešąsias ir administracines paslaugas. Įgyvendinant vieno langelio principą valstybės institucijose ir savivaldybėse siekiama sudaryti sąlygas greitam, nešališkam ir skaidriam asmenų prašymų nagrinėjimui valstybės institucijose ir mažinti asmenims tenkančią administracinę naštą, patiriamą dėl įpareigojimų patiems surinkti ir pateikti papildomą informaciją ar dokumentus iš kitų, ar jų prašymą nagrinėjančios įstaigos padalinių, ar kitų įstaigų.

Lietuvoje e. valdžios strateginis planavimas pradėtas vykdyti 2002 m. Vyriausybei patvirtinus Elektroninės valdžios koncepciją¹⁰. Informacinių technologijų kaita lėmė, kad nuo e. valdžios pradžios keitėsi ne tik planavimo dokumentai, jų įgyvendinimo priemonės, bet buvo vykdoma ir sparti el. paslaugų plėtra. Vis daugiau visuomenės jau yra informacinė visuomenė, kuri daug laiko praleidžia skaitmeninėje erdvėje – tad ir visuomenės poreikiai gauti viešąsias ar administracines paslaugas el. būdu auga – kaip ir reikalavimai jų kokybei.

Audito objektas aktualus daugumai fizinių ir juridinių asmenų bei visoms valstybės ir savivaldybių institucijoms. Vidaus reikalų ministerijos 2010 m. gruodžio mėnesį atliktos institucijų apklausos „Vieno langelio principo įgyvendinimas valstybės ir savivaldybių institucijose ir įstaigose“ duomenimis, 86 proc. valstybės ir tik 53 proc. savivaldybių yra aprašiusios visas teikiamas paslaugas, ketvirtadalis (25 proc.) savivaldybių yra parengusios daugiau nei pusę visų paslaugų aprašymų. 2010 m. Lietuvos gyventojai viešojo administravimo institucijoms ir įstaigoms pateikė apie tris milijonus prašymų, iš jų – 2,3 milijono teko institucijoms, kurios, teikdamos viešąsias ir administracines paslaugas, yra įgyvendinusios vieno langelio principą.

Audito tikslas – įvertinti, ar veiksmingai įgyvendinamas vieno langelio principas perkeltant viešąsias ir administracines paslaugas į elektroninę erdvę, atsakant į klausimus:

- ar, siekiant nuoseklaus e. valdžios planavimo ir įgyvendinimo, identifikuotos visos viešosios ir administracinės paslaugos bei sudarytos prielaidos institucijų bendradarbiavimui, teikiant susijusias el. paslaugas;
- ar, siekiant užtikrinti informacinių išteklių sąveiką, nustatyti sąveikumo reikalavimai yra veiksmingi, ar naudojamos Valstybės informacinių išteklių platforma;
- ar paslaugos teikimas elektroniniu būdu yra efektyvesnis, lyginant su tradiciniu;
- ar sukurtos el. paslaugos atitinka naudotojų poreikius.

Audito metu daugiau dėmesio skyrėme sistemingo vieno langelio principo įgyvendinimo e. valdžios srityje vertinimui, analizavome el. paslaugų teikimą tiek valstybės, tiek savivaldybių lygmenyse. Auditą atlikome Vidaus reikalų ministerijoje, kuri formuoja valstybės politiką e. valdžios srityje, bei Informacinės visuomenės plėtros komitete prie Susisiekimo ministerijos, kuris koordinuoja informacinių išteklių funkcinį suderinamumą. Audituojamas laikotarpis – 2011–2014 m. II ketv., pokyčių analizei naudota ir vėlesnio laikotarpio informacija. Informaciją rinkome ir iš kitų subjektų: Susisiekimo ir Teisingumo ministerijų, atsirinktų 15-os valstybės institucijų. Atlikome apklausas visose savivaldybėse, analizavome užsienio šalių praktiką.

Įvertinę audito metu surinktus įrodymus, pateikiame valstybinio audito išvadas ir rekomendacijas.

¹⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002-12-31 d. nutarimas Nr. 2115 „Dėl Elektroninės valdžios koncepcijos patvirtinimo“ (neteko galios 2009-05-29).

IŠVADOS

1. Nesudarytos prielaidos veiksmingam institucijų bendradarbiavimui kuriant el. paslaugas, dėl to jos nėra teikiamos vieno langelio principu:
 - 1.1. nėra reglamentuotas kompleksinių sprendimų kūrimas, dėl to nenustatyta, kas yra tokių projektų koordinatorius, kokios jo teisės ir pareigos susijusias paslaugas teikiančių institucijų atžvilgiu (1.1 poskyris);
 - 1.2. nėra patvirtinto svarbiausių gyvenimo įvykių sąrašo, skirto grupuoti susijusias paslaugas bei planuoti jų kūrimą ir vykdyti stebėseną, dėl to nenustatyta susijusių el. paslaugų kūrimo ar jau sukurtų apjungimo kryptis (1.1 poskyris).
2. Viešosios ir administracinės paslaugos nėra tinkamai identifikuotos:
 - 2.1. iki šiol nevykdoma viešųjų ir administracinių paslaugų teikimo apskaita, dėl to valstybė ir viešųjų ir administracinių paslaugų teikėjai negali įvertinti paslaugų teikimo aktualumo, stebėti ir tobulinti paslaugų teikimo kokybę (1.2 poskyris);
 - 2.2. nevykdoma nuosekli visų viešųjų ir administracinių paslaugų stebėseną, el. paslaugų stebėsenoje dalyvauja VRM ir IVPK, kurių funkcijos ir atsakomybė paslaugų stebėsenoje nėra aiškiai atskirtos, dėl to sistemiskai nekaupiami ir neanalizuojami duomenys apie paslaugų teikimo rodiklius (1.2 poskyris).
3. E. valdžios politika formuojama epizodiškai, dėl to neužtikrinamas vieningas jos krypties nustatymas, užtikrinantis politikos tęstinumą bei pagrindinių įsipareigojimų vykdymą:
 - 3.1. Lietuvoje ji formuojama nenuosekliai ir neapimant visų e. valdžios sričių, kadangi atsakingos institucijos ne visada tarpusavyje derina susijusias veiklas (1.3 poskyris);
 - 3.2. e. valdžios plėtros kryptis nuosekliai neapibrėžta strateginiuose dokumentuose, nes Viešojo valdymo tobulinimo programoje ji nėra nustatyta, o Lietuvos informacinės visuomenės plėtros programoje e. valdžios kryptis nustatyta ne visose srityse, e. valdžios plėtros veiklos vykdomos įgyvendinant projektus instituciniu lygmeniu (1.3 poskyris).
4. Ne visų aktualių valstybės informacinių išteklių duomenys pasiekiami per VIISP:
 - 4.1. nėra nustatytų kriterijų, skirtų identifikuoti valstybės informacinius išteklius, kurių duomenis aktualu gauti per VIISP, nereglamentuota sąsajų poreikio nustatymo, užsakymo tvarka dėl to nežinoma el. paslaugoms teikti reikalingų duomenų apimtis ir visų valstybės informacinių išteklių, kurie turėtų būti pasiekiami per VIISP, skaičius (2.1 poskyris);
 - 4.2. nenumatyta valstybės informacinių išteklių valdytojų, kurie neužtikrina jų valdomų valstybės informacinių išteklių duomenų pasiekiamumo per VIISP, atsakomybė, todėl ne visi valstybės informacinių išteklių valdytojai ir tvarkytojai teikia savo valdomų informacinių išteklių duomenis centralizuotai (2.1 poskyris);
 - 4.3. VIISP duomenų perdavimo paslauga audito metu naudojosi 5 institucijos, nors poreikis ja naudotis yra didesnis, dėl to neužtikrinama aktualių valstybės informacinių išteklių sąveika ir galimybės tobulinti paslaugų teikimo procesus (2.1 poskyris).
5. Nustatyti valstybės informacinių išteklių sąveikumo reikalavimai yra neveiksmingi:
 - 5.1. teisinio sąveikumo pagrindai nustatyti Valstybės informacinių išteklių įstatyme, tačiau iki šiol nepriimti visi įstatymą įgyvendinantys teisės aktai, dėl to ne visos įstatymo nuostatos yra įgyvendinamos (2.2 poskyris);

- 5.2. nėra nustatyta organizacinio sąveikumo pagrindų, dėl to neužtikrinamas skirtingų bendradarbiaujančių institucijų procesų, reikalingų atlikti kompleksinę veiklą (pvz., suteikti paslaugą) tarpusavio suderinimas (2.2 poskyris);
- 5.3. techniniam sąveikumui užtikrinti 2013 m. patvirtintos duomenų teikimo formatų ir standartų rekomendacijos. Kadangi reikalavimai išorinių komponentų kūrimui yra rekomendacinio pobūdžio, institucijos, kurdamos informacinius išteklius, gali naudoti kitus (nebūtinai rekomenduojamus) duomenų teikimo formatus ir standartus, todėl ne visuomet užtikrinama tarpinstituciniai duomenų mainai (2.2 poskyris);
- 5.4. techniniam sąveikumui įgyvendinti įsteigta Valstybės informacinių išteklių sąveikumo platforma, tačiau ne visų informacinių išteklių duomenų teikėjai turi pasirenką tinkamas duomenų teikimo, naudojantis žiniatinklio paslaugomis per VIISP, priemones (2.2 poskyris).
6. El. paslaugos teikimas ne visada efektyvesnis, lyginant su tradicine paslauga:
 - 6.1. institucijos, kurdamos el. paslaugas, neperžiūri vidinių paslaugos procesų, dėl to neišnaudojama galimybė teikti paslaugas mažesnėmis sąnaudomis (3.1 poskyris);
 - 6.2. nėra patvirtintos metodikos, kaip įvertinti paslaugos teikimo kaštus, teikiant paslaugas skirtingais būdais, dėl to valstybės mastu neatliekama paslaugos teikimo kaštų analizė (3.1 poskyris).
7. El. paslaugos ne visada atitinka naudotojų poreikius:
 - 7.1. 70 proc. audito metu vertintų paslaugų, perkeltų į el. erdvę, sumažino administracinę našumą vartotojams, tačiau vartotojai ne visada suinteresuoti jomis naudotis ir vis dar renkasi tradicinius būdus (3.2.1 ir 3.2.5 skirsniai);
 - 7.2. daugumos el. paslaugų interneto svetainių nėra pritaikytos neįgaliesiems, todėl jiems apskintotos galimybės naudotis visomis jau sukurtomis el. paslaugomis (3.2.2 skirsnis);
 - 7.3. nėra mechanizmo, kuris leistų vieningai vertinti el. paslaugų poreikį valstybės ir savivaldybių institucijose ir spręsti dėl naujų el. paslaugų kūrimo centralizuotai, dėl to kuriamos atskiros el. paslaugos, o ne sisteminga jų visuma (3.2.3 skirsnis);
 - 7.4. ne visos valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos atlieka paslaugų naudotojų nuomonių vertinimus dėl teikiamų el. paslaugų kokybės, prašo nurodyti neigiamo vertinimo priežastis, nėra nustatytų el. paslaugų kokybės vertinimo reikalavimų, todėl ne visada užtikrinama, kad teikiamos el. paslaugos būtų patrauklios naudotojams (3.2.4 skirsnis);

REKOMENDACIJOS

Lietuvos Respublikos Vyriausybei

1. Siekiant sudaryti prielaidas institucijų bendradarbiavimui kuriant ir teikiant el. paslaugas vieno langelio principu:
 - 1.1. reglamentuoti sudėtinių el. paslaugų kūrimą, nustatant, kas yra tokių projektų koordinatorius, kokios jo teisės ir pareigos susijusias paslaugas teikiančių institucijų atžvilgiu (1.1 išvada);
 - 1.2. nustatant e. valdžios strategines plėtros kryptis įtraukti nuostatas dėl el. paslaugų sąsajų su svarbiausiais gyvenimo įvykiais ir numatyti iniciatyvų įgyvendinimo terminus (1.2 išvada).
2. Siekiant užtikrinti nuoseklią paslaugų stebėseną, suderinti atsakingų institucijų viešųjų ir administracinių ir el. paslaugų stebėsenos funkcijas (2.2 išvada).
3. Siekiant užtikrinti nuoseklų ir vientisą e. valdžios politikos formavimą:
 - 3.1. įvertinti e. valdžios politikos formavimo funkcijų padalijimą, užtikrinant, kad formavimas būtų nuoseklus, vientisas ir apimtų visas e. valdžios sritis (3.1 išvada);
 - 3.2. nustatyti e. valdžios kryptį, apimančią visas e. valdžios sritis ir nustatyti priemones, užtikrinančias atsakingų institucijų veiklos suderinimą (3.2 išvada).
4. Siekiant užtikrinti valstybės informacinių išteklių duomenų centralizuotą pasiekiamumą, nustatyti atsakomybę valstybės informacinių išteklių valdytojams už jų valdomų valstybės informacinių išteklių duomenų nepasiekiamumą per VIISP ir suteikti įgaliojimus VIISP valdytojui taikyti atitinkamas kontrolės priemones valstybės informacinių išteklių valdytojams, neužtikrinantiems jų valdomų valstybės informacinių išteklių duomenų pasiekiamumo per VIISP (4.2 išvada).
5. Siekiant užtikrinti valstybės informacinių išteklių sąveikos veiksmingumą, atsižvelgiant į valstybinio audito ataskaitoje nustatytus trūkumus, tobulinti teisinio, organizacinio, semantinio, techninio sąveikumo reikalavimų reglamentavimą (5 išvada).
6. Siekiant optimalaus el. paslaugų teikimo, nustatyti mechanizmą, užtikrinantį paslaugos teikimo proceso peržiūrėjimą, prieš perkeliant paslaugas į elektroninę erdvę (6.1 išvada);
7. Siekiant gerinti kuriamų ir teikiamų el. paslaugų kokybę bei didinti jų efektyvumą nustatyti el. paslaugų poreikio valstybės institucijose ir įstaigose, centralizuoto vertinimo mechanizmą ir kokybės vertinimo reikalavimus, užtikrinančius vientisą el. paslaugų vertinimą visose valstybės institucijose ir įstaigose, rekomenduoti šiuos reikalavimus taikyti savivaldybių institucijoms ir įstaigoms (7.3 ir 7.4 išvados).

Vidaus reikalų ministerijai

8. Siekiant užtikrinti tinkamą viešųjų ir administracinių paslaugų inventorizaciją ir stebėseną, nustatyti šių paslaugų stebėjimo tvarką ir priemones, užtikrinančias, kad visų viešojo administravimo institucijų ir įstaigų teikiamų paslaugų aprašai būtų renkami ir nuolat atnaujinami (2.1 išvada).
9. Siekiant efektyviau teikti paslaugas parengti paslaugos teikimo kaštų įvertinimo metodiką, kurioje būtų nurodyta kaip apskaičiuojami kaštai paslaugą teikiant tradiciniu ir elektroniniu būdu ir atlikti nustatytų rodiklių stebėseną (6.2 išvada).

Informacinės visuomenės plėtros komitetui prie Susisiekimo ministerijos

10. Siekiant užtikrinti, kad visų aktualių valstybės informacinių išteklių duomenys būtų pasiekiami per Valstybės informacinių išteklių sąveikumo platformą:
 - 10.1. nustatyti kriterijus, skirtus identifikuoti valstybės informacinius išteklius, kurių duomenis aktualu gauti per VIISP (4.1 išvada);
 - 10.2. inicijuoti aktualių valstybės informacinių išteklių duomenų pateikimą per VIISP (4.2 ir 4.3 išvados).
11. Siekiant didinti el. paslaugų prieinamumą visiems, numatyti poveikio ir kontrolės priemones, užtikrinančias el. paslaugų pritaikymą neįgaliesiems (7.2 išvada).

Rekomendacijų įgyvendinimo planas pateiktas 3 priede.