



Valstybinio audito ataskaita

ŽMOGIŠKŲJŲ IŠTEKLIŲ VALDYMAS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUCIJOSE

(trijų ministerijų valdymo sričių auditų apibendrinti
rezultatai)

2017 m. vasario 13 d. Nr. VA-P-10-1-1



TURINYS

<u>SANTRUMPOS IR SĄVOKOS</u>	<u>3</u>
<u>SANTRAUKA</u>	<u>5</u>
IŠVADOS	6
REKOMENDACIJOS	9
<u>IŽANGA</u>	<u>10</u>
<u>AUDITO REZULTATAI</u>	<u>14</u>
<u>1. Ar efektyviai paskirstomi žmogiškieji ištekliai</u>	<u>14</u>
1.1. Valstybė per brangiai moka už paprastų aptarnavimo funkcijų atlikimą	15
1.2. Svarbius valdymo sprendimus pavedama priimti ne tik aukštus reikalavimus atitinkantiems darbuotojams	18
1.3. Per didelė aptarnaujančiojo ir vadovaujančiojo personalo dalis	23
<u>2. Ar darbo užmokesčio sistema sudaro prielaidas efektyviai naudoti valstybės biudžeto lėšas</u>	<u>24</u>
2.1. Neišgrynintos institucijų veiklos (kompetencija) ir nepagrįstai nustatomas darbuotojų poreikis	24
2.1.1. Tinkamai neperžiūrėtos funkcijos	25
2.1.2. Neidentifikuoti veiklos apimčiai ir pareigybių skaičiui įtaką darantys veiksniai	26
2.1.3. Nepatvirtinti darbuotojų pareigybių skaičiaus nustatymo kriterijai ir tvarka	26
2.1.4. Nustatytas pareigybių skaičius nepagrįstas realiu poreikiu	27
2.2. Netinkama darbo užmokesčio fondo planavimo sistema	29
2.3. Tobulintina darbuotojų skatinimo sistema	30
<u>REKOMENDACIJŲ ĮGYVENDINIMO PLANAS</u>	<u>33</u>
<u>PRIEDAI</u>	<u>35</u>

SANTRUMPOS IR SĄVOKOS

Asmenys, dirbantys valstybinėje tarnyboje – valstybės politikai, valstybės pareigūnai, valstybės tarnautojai, teisėjai, žvalgybos pareigūnai, profesinės karo tarnybos karininkai, asmenys, dirbantys valstybės ir savivaldybių įmonėse, biudžetinėse įstaigose ir turintys administravimo įgaliojimus, asmenys, dirbantys viešosiose įstaigose ir asociacijose, kurios gauna lėšų iš Lietuvos valstybės ar savivaldybių biudžetų ir fondų, ir turintys administravimo įgaliojimus, Lietuvos banko darbuotojai, turintys viešojo administravimo įgaliojimus (atliekantys finansų rinkos priežiūros, vartotojų ir finansų rinkos dalyvių ginčų nagrinėjimo ne teisme funkcijas ir kitas viešojo administravimo funkcijas), akcinių bendrovių ir uždarytųjų akcinių bendrovių, kurių akcijos, suteikiančios daugiau kaip 1/2 balsų visuotiniame akcininkų susirinkime, nuosavybės teise priklauso valstybei ar savivaldybei, vadovai ir vadovų pavaduotojai, taip pat kiti asmenys, turintys viešojo administravimo įgaliojimus.¹

Bendroji veiklos sritis – sritis, kurioje veikdamas valstybės tarnautojas atlieka funkcijas, užtikrinančias kiekvienos įstaigos vidaus administravimą (struktūros tvarkymas, dokumentų, personalo, turimų materialinių ir finansinių išteklių valdymas), taip pat kitas įstaigos nuostatuose nenustatytas funkcijas, padedančias užtikrinti įstaigos funkcionavimą (teisė, viešieji ryšiai, tarptautiniai ryšiai, viešųjų pirkimų organizavimas, informacinių ir komunikacinių sistemų priežiūra, vidaus auditas ir kita).²

Darbuotojas, dirbantis pagal darbo sutartį (DS) – viešojo sektoriaus darbuotojas, kurio priėmimui į darbą, darbo sąlygoms, socialinėms garantijoms, atsakomybei taikomas LR darbo kodeksas ir netaikomas LR valstybės tarnybos įstatymas.

Interesų konfliktas – situacija, kai valstybinėje tarnyboje dirbantis asmuo, atlikdamas pareigas ar vykdydamas pavedimą, privalo priimti sprendimą ar dalyvauti jį priimant, ar įvykdyti pavedimą, kurie susiję ir su jo privačiais interesais.³

Įstaigų darbuotojai – valstybės tarnautojai ar darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis.

Pareigūnas – valstybės politikas, valstybės tarnautojas ar kitas asmuo, atliekantis viešojo administravimo funkcijas ir pagal įstatymus turintis įgaliojimus duoti nepavaldiems asmenims teisės aktų nustatytus privalomus vykdyti nurodymus.⁴

Privatūs interesai – asmens, dirbančio valstybinėje tarnyboje, ar jam artimo asmens asmeninis turtinis ar neturtinis suinteresuotumas, galintis turėti įtakos sprendimams atliekant tarnybines pareigas.⁵

Specialioji veiklos sritis – sritis, kurioje veikdamas valstybės tarnautojas atlieka funkcijas, užtikrinančias įstaigai teisės aktuose nustatytų uždavinių įgyvendinimą.⁶

¹ LR viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas, 1997-07-02 Nr. VIII-371, 2 str. (2008-07-01 Nr. X-1667 redakcija).

² LR Vyriausybės 2002-05-20 nutarimu Nr. 685 (2008-04-24 Nr. 356 redakcija) patvirtinta Valstybės tarnautojų pareigybių aprašymo ir vertinimo metodika, 2 p.

³ LR viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas, 1997-07-02 Nr. VIII-371, 2 str. (2008-07-01 Nr. X-1667 redakcija).

⁴ LR viešojo administravimo įstatymas, 1999-06-17 Nr. VIII-1234, su vėlesniais pakeitimais, 2 str.

⁵ LR viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas, 1997-07-02 Nr. VIII-371, 2 str. (2008-07-01 Nr. X-1667 redakcija).

⁶ LR Vyriausybės 2002-05-20 nutarimu Nr. 685 (2008-04-24 Nr. 356 redakcija) patvirtinta Valstybės tarnautojų pareigybių aprašymo ir vertinimo metodika, 2 p.

Valstybės tarnautojas (VT) – fizinis asmuo, einantis pareigas valstybės tarnyboje ir atliekantis viešojo administravimo veiklą.⁷

Valstybės tarnautojo statusas – valstybės tarnautojo teisinė padėtis.

Valstybės tarnyba – teisinių santykių, atsirandančių įgijus valstybės tarnautojo statusą, jam pasikeitus ar jį praradus, taip pat atsirandančių dėl valstybės tarnautojo viešojo administravimo veiklos valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje įgyvendinant tam tikros valstybės valdymo srities politiką ar užtikrinant jos įgyvendinimo koordinavimą, koordinuojant tam tikros valstybės valdymo srities įstaigų veiklą, valdant, paskirstant finansinius išteklius ir kontroliuojant jų panaudojimą, atliekant auditą, priimant ir įgyvendinant teisės aktus, valstybės ir savivaldybių institucijų ar įstaigų sprendimus viešojo administravimo srityje, rengiant ar koordinuojant teisės aktų, sutarčių ar programų projektus ir teikiant dėl jų išvadas, valdant personalą arba turint viešojo administravimo įgaliojimus nepavaldžių asmenų atžvilgiu, visuma.⁸

Vidaus administravimas – veikla, kuria užtikrinamas viešojo administravimo subjekto savarankiškas funkcionavimas, kad jis galėtų atlikti viešąjį administravimą.

Viešieji interesai – visuomenės suinteresuotumas, kad asmenys, dirbantys valstybinėje tarnyboje, visus sprendimus priimtų nešališkai ir teisingai.⁹

Viešasis administravimas – įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti.

Viešojo administravimo įstaiga – valstybės ar savivaldybės biudžetinė įstaiga, įstatymo nustatyta tvarka įgaliota atlikti viešąjį administravimą.¹⁰

Viešojo administravimo subjektas – valstybės institucija ar įstaiga, savivaldybės institucija ar įstaiga, pareigūnas, valstybės tarnautojas, valstybės ar savivaldybės įmonė, viešoji įstaiga, kurios savininkė ar dalininkė yra valstybė ar savivaldybė, asociacija, šio įstatymo nustatyta tvarka įgalioti atlikti viešąjį administravimą. Viešojo administravimo institucija – kolegialus ar vienvaldis viešojo administravimo subjektas, šio įstatymo nustatyta tvarka įgaliojimas priimti norminius administracinius aktus.¹¹

Žmogiškųjų išteklių valdymo sistema sudaro šios funkcinės sritys: 1) atranka ir įdarbinimas; 2) veiklos apimtys nustatymas ir žmogiškųjų išteklių poreikio planavimas; 3) organizacinės struktūros sudarymas ir funkcijų paskirstymas darbuotojams; 4) atlyginimo sistema (darbo apmokėjimo sprendimai ir skatinimo priemonės); 5) darbuotojų ugdymas; 6) darbo saugos administravimas.

⁷ LR valstybės tarnybos įstatymas, 1999-07-08 Nr. VIII-1316 (2002-04-23 Nr. IX-856 redakcija), 2 str.

⁸ Ten pat.

⁹ LR viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas, 1997-07-02 Nr. VIII-371, 2 str. (2008-07-01 Nr. X-1667 redakcija).

¹⁰ LR viešojo administravimo įstatymas, 1999-06-17 Nr. VIII-1234, su vėlesniais pakeitimais, 2 str.

¹¹ Ten pat.

SANTRAUKA

2015 m. patvirtinti valstybės biudžeto asignavimai darbo užmokesčiui sudarė 960,3 mln. Eur: sveikatos apsaugos srityje – 32,6 mln. Eur, socialinės apsaugos ir darbo – 51,5 mln. Eur, žemės ūkio – 35,4 mln. Eur.

Augantys visuomenės poreikiai, valstybės ribotos finansinės galimybės, valstybės tarnybos patrauklumo mažėjimas tarp aukštos kvalifikacijos darbuotojų, valstybės keliami strateginiai tikslai viešajam valdymui tobulinti – būtent šios tendencijos paskatino Valstybės kontrolę domėtis žmoniškųjų išteklių valdymu viešojo administravimo institucijose ir jo tobulinimo galimybių bei rezervų paieška.

Viena valstybės pažangos strategijoje „Lietuva 2030“ numatytų viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvų – pasiekti, kad valstybės tarnyba būtų ribotos apimties, lanksti, profesionali, atskaitinga ir orientuota į veiklos rezultatus. 2014–2020 metų nacionalinėje pažangos programoje keliamas tikslas gerinti viešojo sektoriaus institucijų veiklos valdymą – didinti jų veiklos efektyvumą ir valstybės tarnybos patrauklumą.

Stebėdami sisteminės žmoniškųjų išteklių valdymo problemas visame viešajame sektoriuje, trijų viešojo valdymo sričių (sveikatos apsaugos, socialinės apsaugos ir darbo bei žemės ūkio) pavyzdžiu atlikome auditą, kurio tikslas – įvertinti, ar valstybės biudžeto lėšos žmogiškiems ištekliams valdyti naudojamos efektyviai. Audito metu vertinome:

- ar efektyvi funkcijų paskirstymo sistema / ar tinkamai paskirstomos bendrosios ir specialiosios funkcijos įstaigos darbuotojams;
- ar darbo užmokesčio fondas planuojamas pagal pagrįstą darbuotojų poreikį.

Audito metu nenagrinėjome darbuotojų ugdymo ir darbo saugos administravimo.

Nagrinėjome nustatytus reikalavimus ir atsakomybės apimtį karjeros valstybės tarnautojams ir darbuotojams, turintiems viešojo administravimo įgaliojimus ir dirbantiems pagal darbo sutartis biudžetinėse ir viešosiose įstaigose, kurios gauna lėšų iš Lietuvos valstybės biudžeto ir fondų. Nenagrinėjome keliamų reikalavimų valstybės pareigūnams, politinio pasitikėjimo ir pakaitiniams valstybės tarnautojams, asmenims, turintiems administravimo įgaliojimus ir dirbantiems valstybės įmonėse ir asociacijose, kurios gauna lėšų iš Lietuvos valstybės ar savivaldybių biudžetų ir fondų.

Audituojami subjektai – trys ministerijos (Sveikatos apsaugos, Socialinės apsaugos ir darbo, Žemės ūkio) ir joms pavaldžios viešojo administravimo institucijos¹², informacija taip pat rinkta iš Vidaus reikalų ministerijos, Valstybės tarnybos departamento, kai kuriais klausimais (palyginimui) – iš Kalėjų departamento prie Teisingumo ministerijos, Vidaus reikalų ministerijai pavaldžių įstaigų:

¹² Žemės ūkio ministerijai pavaldžios įstaigos – Nacionalinė mokėjimo agentūra, Nacionalinė žemės tarnyba, Valstybinė augalininkystės tarnyba, Žuvininkystės tarnyba ir Valstybinė gyvulių veislininkystės priežiūros tarnyba. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai pavaldžios įstaigos ir kitos viešojo administravimo įstaigos, kurių steigėja yra ministerija: Socialinių paslaugų priežiūros departamentas, Valstybinė darbo inspekcija, Neįgalųjų reikalų departamentas, Vaikų išlaikymo fondo administracija, Valstybės vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba, Jaunimo reikalų departamentas, Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnyba, Ginčų komisija, Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba ir teritoriniai skyriai, Lietuvos darbo birža ir 10 teritorinių darbo biržų, VŠĮ Europos socialinio fondo agentūra. Sveikatos apsaugos ministerijai pavaldžios įstaigos: Valstybinė ligonių kasa, Valstybinė akreditavimo sveikatos priežiūros veiklai tarnyba, Radiacinės saugos centras, Valstybinė vaistų kontrolės tarnyba, Nacionalinis transplantacijos biuras, Lietuvos bioetikos komitetas, Ekstremalių sveikatai situacijų centras, Nacionalinis visuomenės sveikatos centras (nuo 2016-04-01).

Valstybės sienos apsaugos tarnybos, Policijos departamento ir audituotoms ministerijoms pavaldžių ne viešojo administravimo biudžetinių įstaigų¹³.

Audituojamas laikotarpis – 2015 m., vertinant tendencijas ir pokyčius buvo naudoti ankstesnių laikotarpių ir 2016 m. duomenys.

Įvertinę surinktus įrodymus (taikydami teisės aktų, dokumentų ir duomenų analizės, skaičiavimo, palyginimo metodus), pateikiame audito (sveikatos apsaugos, socialinės apsaugos ir darbo bei žemės ūkio valdymo srityse) apibendrintus rezultatus.

IŠVADOS

Esama žmoniškųjų išteklių valdymo sistema viešajame sektoriuje nėra pakankamas įrankis įstaigų veiklos tikslams pasiekti efektyviausiu būdu, neskatina skaidrios darbuotojų atrankos ir efektyvaus valstybės biudžeto lėšų naudojimo, nes:

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. Didžiausias leistinas valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės, savivaldybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, pareigybių skaičius nustatomas pagal praėjusių metų skaičių ir neatspindi realaus pareigybių poreikio. Todėl vienoje įstaigoje yra nuolat laisvų neužimtų pareigybių, o kitose jų trūksta, nors bendras viešojo sektoriaus darbuotojų skaičius išlieka tas pats (kinta nežymiai). Be to, darbo užmokesčio fondo planavimas nesusietas su realiu (faktiniu) pareigybių poreikiu.

Viešojo administravimo institucijos yra skirtingų teisinių formų juridiniai asmenys ir jų viešąjį administravimą vykdančiams darbuotojams nustatyti skirtingi priėmimo, veiklos ir atsakomybės reikalavimai. Įstatymu¹⁴ vidaus administravimo veikla priskirta viešojo administravimo veiklai, kurią vykdo valstybės tarnautojai. Todėl analizuotose įstaigoje 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. Be kita ko, tai sudaro prielaidas neskaidriai darbuotojų atrankai.

Pagrįstiems valdymo sprendimams priimti būtina informacija apie viešojo administravimo institucijas ir jose dirbančių darbuotojų skaičių, bet nėra vienos institucijos, valdančios šią informaciją. Taip pat nėra institucijos, prižiūrinčios viešojo administravimo funkcijų priskyrimą institucijos viduje. Valstybės tarnybos departamentas įgaliotas ir prižiūri valstybės tarnybos valdymą.

Aptarnavimą vykdančių bendrosios veiklos pareigybių nepriskyrus valstybės tarnautojams, sutaupytus išteklius būtų galima panaudoti ministerijų ir joms pavaldžių įstaigų veiklos kokybei gerinti: pritraukti aukštesnės kvalifikacijos darbuotojų, kelti esamų kvalifikaciją ir tobulinti visuomenei teikiamų paslaugų kokybę.

¹³ Sveikatos apsaugos ministerijai pavaldžios įstaigos: Valstybinė teismo medicinos tarnyba, Higienos institutas, Valstybinė teismo psichiatrijos tarnyba; Žemės ūkio ministerijai pavaldi įstaiga – Programos „Leader“ ir žemdirbių mokymo metodikos centras.

¹⁴ LR viešojo administravimo įstatymas, 1999-06-17 Nr. VIII-1234, su vėlesniais pakeitimais, 11 str.

Dėl viešojo administravimo įgaliojimų suteikimo

1. Įstatymuose visas įstaigų vidaus administravimas priskirtas viešajam administravimui, todėl trijų analizuotų ministerijų valdymo sričių institucijose bendrosios veiklos funkcijas (vidutiniškai 56 proc.: sveikatos apsaugos srityje – 50 proc., socialinės apsaugos ir darbo – 54 proc., žemės ūkio – 66 proc.) vykdo valstybės tarnautojai, kuriems taikomi aukštesni reikalavimai, nei reikia pagal jų atliekamo darbo pobūdį. Jų atliekamo darbo pobūdis (aptarnavimo, pagalbinis) ir veiklos rezultatas iš esmės yra toks pat kaip ir analogiškas funkcijas vykdančių darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, ir nesusijęs su pagrindinių įstaigos uždavinių vykdymu. Jiems mokamas vidutiniškai 35 proc. didesnis darbo užmokestis (sveikatos apsaugos srityje vidutiniškai 32 proc., socialinės apsaugos ir darbo – 41 proc., žemės ūkio – 27 proc.) nei analogiškas funkcijas vykdančiams darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis (1.1 poskyris).
2. Įstatymuose nenustatyti vienodi priėmimo, veiklos ir atsakomybės reikalavimai viešąjį administravimą vykdančiams darbuotojams, todėl analogiškas savo turiniu specialiosios veiklos funkcijas vykdo dviejų kategorijų darbuotojai: valstybės tarnautojai ir darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis, kuriems pagal skirtingus įstatymus taikomi skirtingi priėmimo, veiklos ir atsakomybės reikalavimai – valstybės tarnautojams griežtesni (viešo konkurso, kvalifikacijos, lojalumo, amžiaus ribojimo, privalomo turto ir pajamų deklaravimo, didesnės atsakomybės apimtys ir kt.) (1.2 poskyris):
 - 2.1. Viešojo administravimo įstatymu suteikus teisę viešosioms įstaigoms, valstybės įmonėms ar kitiems juridiniams asmenims atlikti viešojo administravimo funkcijas, tapo neaiškūs skirtumai tarp viešosios įstaigos, valstybės įmonės ir biudžetinės įstaigos – vykdoma viešojo administravimo veikla nėra esminis jų skirtumas. Viešosiose įstaigose ir valstybės įmonėse pagal Valstybės tarnybos įstatymą (2 str.) negali būti valstybės tarnautojų, todėl viešojo administravimo įgaliojimai jose priskiriami darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis, netaikant valstybės tarnautojams keliamų reikalavimų. Todėl analogiškas funkcijas (pvz., Europos Sąjungos fondų lėšų administravimo) skirtingos teisinės formos įstaigose atlieka darbuotojai, kuriems taikomi skirtingi priėmimo, veiklos ir atsakomybės reikalavimai: Europos socialinio fondo agentūroje – darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis, o Nacionalinėje mokėjimo agentūroje – valstybės tarnautojai.
 - 2.2. Įstatymu sudarytos prielaidos biudžetinių įstaigų vadovams į darbą priimti asmenis pagal darbo sutartis, vengiant valstybės tarnautojams keliamų reikalavimų (viešo konkurso ir kt.). Tokiu būdu sudaromos prielaidos neskaidriai darbuotojų atrankai, korupcinio pobūdžio rizikai pasireikšti.

Tai, kad priimant darbuotoją pagal darbo sutartį netaikomi viešo konkurso ir kiti valstybės tarnautojams keliami priėmimo ir veiklos reikalavimai bei apribojimai, gali turėti neigiamos įtakos jų atliekamo darbo kokybei, be to, valstybės tarnybos išskirtinumas, kaip viešąjį interesą garantuojantis ir ypatingą atsakomybę visuomenei už jiems pavestų funkcijų vykdymą turintis teisinis institutas, kurį pabrėžia Konstitucinis Teismas, praranda prasmę.
3. Valstybės mastu neskiriama pakankamai dėmesio viešojo administravimo politikos įgyvendinimui: nėra vienos institucijos, atsakingos už viešojo administravimo funkcijų priskyrimo priežiūrą ir duomenų apie viešąjį administravimą vykdančius asmenis kaupimą. Todėl viešojo administravimo politika formuojama ir viešojo valdymo tobulinimo sprendimai priimami neturint išsamios informacijos apie visus viešąjį administravimą vykdančius asmenis. Valstybės tarnybos politika,

kurios įgyvendinimą prižiūri Valstybės tarnybos departamentas, neapima viso viešojo administravimo (1.2 poskyris).

Dėl tobulintino žmogiškųjų ir finansinių išteklių poreikio planavimo, paskirstymo ir efektyvaus lėšų panaudojimo

Sveikatos apsaugos, Socialinės apsaugos ir darbo bei Žemės ūkio ministerijų ir joms pavaldžių įstaigų darbo užmokesčio fondo planavimo sistema nepagrįsta faktinio pareigybių poreikio skaičiavimu, ja neužtikrinamas efektyvus darbo užmokesčiui skirtų asignavimų naudojimas, neišnaudotos visos galimybės optimizuoti įstaigų valdymo struktūras ir išlaidas personalui išlaikyti:

4. Optimizuoti institucijų veiklos mastą, nuolat analizuojant atliekamas funkcijas ir atsisakant netikslingos ar perteklinės veiklos, numatyta Lietuvos pažangos strategijoje („Lietuva 2030“), Viešojo valdymo tobulinimo programoje ir jos įgyvendinimo plane. Analizuotose ministerijose ir visoje šalyje kasmet mažėja funkcijų peržiūrų (2016 m. numatytos dvi peržiūros, bet ministerijos funkcijų peržiūros nenumato), jos formalios, nes nėra privalomos, ministerijos jas atlieka savanoriškumo principu, dėl motyvacijos stokos ir vidinių išteklių trūkumo sunku jas kokybiškai atlikti (2.1 poskyris).
5. Planuojant darbo užmokesčio fondą minėtose trijose ministerijose ir joms pavaldžiose įstaigose neįvertinamas faktinis darbuotojų poreikis, o darbuotojų pareigybių skaičius nustatomas atsižvelgiant į ankstesnių metų patvirtintų pareigybių skaičių ir skirtas lėšas. Todėl vienos įstaigos trūksta darbuotojų (pvz., 2015 m. Vaikų išlaikymo fonde sudarytos 8 terminuotos darbo sutartys viršijant leistiną pareigybių skaičių), o kitose yra nuolat neužimtų pareigybių (pvz., 2015 m. sveikatos apsaugos srities biudžetinėse viešojo administravimo įstaigose neužimtos pareigybės metų pradžioje ir pabaigoje sudarė atitinkamai 8,3 ir 8,7 proc.), nes (2.2 poskyris):
 - 5.1. Nepatvirtinti didžiausio leistino valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių skaičiaus nustatymo kriterijai ir tvarka, nors Seimas pagal Valstybės tarnybos įstatymo 8 straipsnį Vyriausybės teikimu turi jį tvirtinti.
 - 5.2. Teisės aktuose nenustatytas reikalavimas visose biudžetinėse įstaigose vertinti veiksnus, turinčius įtakos institucijų funkcijų apimčiai, darbuotojų darbo krūviams ir pareigybių poreikiui (aptarnaujamų gyventojų srautai, teritorija ir kt.), ir jie Sveikatos apsaugos, Socialinės apsaugos ir darbo bei Žemės ūkio ministerijose neidentifikuojami. Tvarkos, nustatančios šių veiksnų įtakos pareigybių poreikiui vertinimą, Sveikatos apsaugos, Socialinės apsaugos ir darbo bei Žemės ūkio ministerijose nenustatytos, tačiau kitoms ministerijoms pavaldžios įstaigos yra nustatiusios tvarkas ir šie veiksniai, nustatant pareigybių poreikį, yra vertinami (Policijos departamentas, Valstybės sienos apsaugos tarnyba ir Kalėjų departamentas).
6. Daugiau kaip pusėje nagrinėtų įstaigų yra per didelė aptarnaujančių ir vadovaujančių darbuotojų dalis, jos neatitinka Vyriausybės numatytų siektinų bendrosios veiklos efektyvumo kriterijų reikšmių (ne daugiau kaip 30 proc. aptarnaujančio personalo ir ne mažiau kaip 5 pavaldiniai vienam vadovui) (1.3 poskyris).
7. Taikant valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, skatinimo sistemą nesiekama geresnių veiklos rezultatų ir neužtikrinamas efektyvus darbo užmokesčiui skirtų valstybės biudžeto asignavimų naudojimas: sudarytos prielaidos priedus, priemokas skirti ir padidintą koeficientą nustatyti subjektyviu įstaigos vadovo sprendimu, priklausomai nuo

įstaigos finansinės situacijos ir darbo užmokesčio fondo ekonomijos, dažnai to sprendimo tinkamai nepagrindžiant (2.3 poskyris).

Tikėtina, kad tokia situacija susiklostė ir kitose valstybės valdymo srityse ir savivaldybių institucijose, todėl Vyriausybė, Seimas ir savivaldybės turėtų imtis veiksmų šiems trūkumams pašalinti.

REKOMENDACIJOS

Vyriausybei

Tobulinant žmoniškųjų išteklių valdymą viešajame sektoriuje ir siekiant, kad politika šioje srityje būtų integrali bei konsoliduojanti (vertinant poreikių bei išteklių aspektais), kad ji apimtų visus viešojoje tarnyboje skirtingu statusu dirbančius darbuotojus – tiek valstybės tarnautojus, tiek dirbančius pagal darbo sutartis, kad sprendimai šioje srityje būtų priimami vadovaujantis teisės viršenybės ir gero valdymo principais, taip pat sąnaudų ir naudos analizės rezultatais, kad jie būtų vienodi, skaidrūs ir aiškūs visoje viešojoje tarnyboje ir nebūtų veikiami žmogiškojo faktoriaus ar kitų subjektyvių aplinkybių, taip pat veiklos srities (sveikatos, socialinės ir kt.) specifikos ar įstaigos teisinės formos (viešųjų įstaigų ir kt.) ypatumų, rekomenduojame:

1. Įvertinti ataskaitoje nurodytus dalykus, jų mastą, priežastis ir, įtraukus viešojo valdymo tobulinimu suinteresuotas šalis, įskaitant akademinį sektorių bei nevyriausybines organizacijas, parengti veiksmų planą ir nustatyti priemones, kurios turėtų:
 - 1.1. suformuluoti ar tobulinti vertintos srities teisinį reguliavimą, kad jis būtų aiškus, nuoseklus, skaidrus, panaikintų galimybes skirtingai interpretuoti teisės aktų nuostatas, kurios suponuoja ataskaitoje nustatytus dalykus, ir leistų užtikrinti efektyvų lėšų naudojimą (1, 2, 5, 6 išvados);
 - 1.2. peržiūrėti jau nustatytas priemones ir jų pažangą, teisės aktų projektus ir užtikrinti, kad būtų sprendžiamos ataskaitoje nustatytos problemos (1, 2, 4, 5, 7 išvados);
 - 1.3. priskirti instituciją, kuri būtų atsakinga už visų viešajame administravime dalyvaujančių subjektų metodinį vadovavimą, priežiūrą, duomenų kaupimą ir nustatyti šiuose teisiniuose santykiuose dalyvaujančių subjektų koordinacinius tarpinstitucinius ryšius (3 išvada).
2. Inicijuoti sisteminės ir skatinti valstybės ir savivaldybių įstaigas atlikti tokias funkcijų peržiūras, kurių rezultatais remiantis būtų priimami sprendimai, užtikrinantys efektyvų ir mažiau kainuojantį viešąjį valdymą (4 išvada).

Rekomendacijų įgyvendinimo planas pateikiamas 8 priede.

Siekiant efektyviau organizuoti ne tik valstybės, bet ir savivaldybių institucijų veiklą ir racionaliau naudoti savivaldybių biudžetų lėšas, ataskaitą pateiksime Lietuvos savivaldybių asociacijai, kuri sprendžia savivaldybių bendrąsias problemas ir koordinuoja jų veiklą.

Aukščiausioji audito institucija kitų auditų metu toliau skirs dėmesį viešojo valdymo proceso tobulinimui ir strateginių valstybės pažangos prioritetų šioje srityje įgyvendinimui.

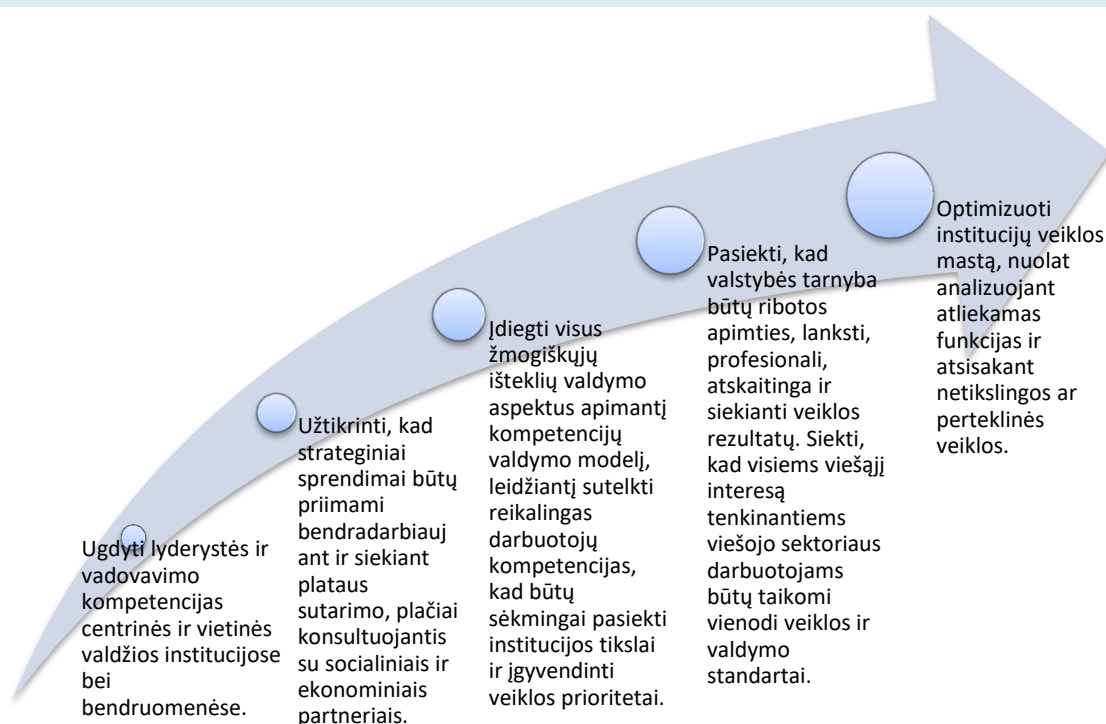
IŽANGA

Pagal Pasaulio banko apskaičiuotą valdžios efektyvumo rodiklį¹⁵ Lietuva užima 21 vietą ES (pirmauja Danija, Suomija ir Švedija). Lietuva yra numačiusi 2030 m. pasiekti ES šalių vidurkį – 15 vietą¹⁶.

Viešojo valdymo tobulinimo kryptys ir priemonės yra numatytos valstybės pažangos strategijoje „Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“, 2014–2020 metų nacionalinės pažangos programoje ir kituose strateginiuose dokumentuose¹⁷.

Vienas iš nacionalinės pažangos programos prioritetų – visuomenės poreikius atitinkantis, efektyvus ir pažangus viešasis valdymas. Institucinės sandaros tobulinimas ir išteklių efektyvumo didinimas yra valdymo efektyvumo didinimo priemonės (1 pav.).

1 pav. Esminės pokyčių iniciatyvos



Šaltinis: Valstybės kontrolė pagal „Lietuva 2030“

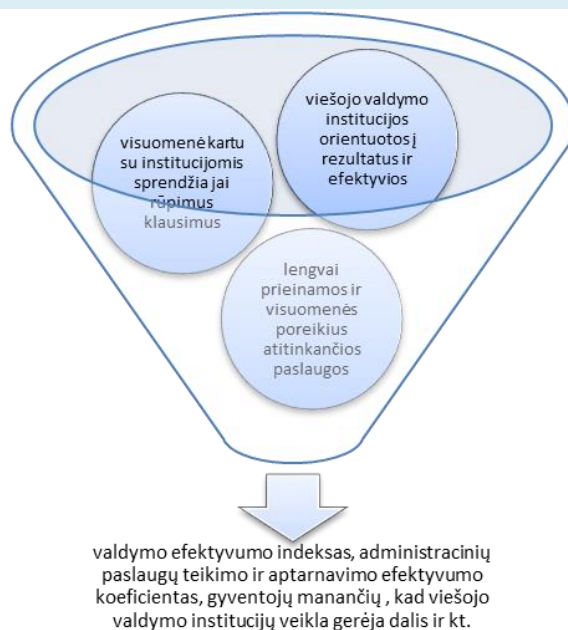
Viena iš viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvų – viešojo valdymo srityje plačiai įgyvendinti vertės už pinigus iniciatyvą, optimizuojant vykdomas veiklas ir viešųjų paslaugų teikimą pasirinktomis kryptimis (pvz., daugiau ir kokybiškesnių paslaugų panaudojant tuos pačius ar mažesnius išteklius).

Kokių viešojo valdymo tobulinimo rezultatų tikimasi (2 pav.)?

¹⁵ Rodiklis, kuriuo matuojama viešosios politikos, viešųjų paslaugų ir valstybės tarnybos kokybė (2010 m. duomenys).

¹⁶ Patvirtinta LR Seimo 2012-05-15 nutarimu Nr. XI-2015.

¹⁷ 2014–2020 metų nacionalinės pažangos programoje, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012–2016 metų programoje ir jos įgyvendinimo prioritetinėse priemonėse, Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 metų programoje ir jos įgyvendinimo veiksmų plane, 2014–2020 metų Europos Sąjungos struktūrinių fondų investicinėje veiksmų programoje ir kt. strateginiuose dokumentuose.

2 pav. Viešojo valdymo tobulinimo rezultatai

Šaltinis: Valstybės kontrolė pagal Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 programą

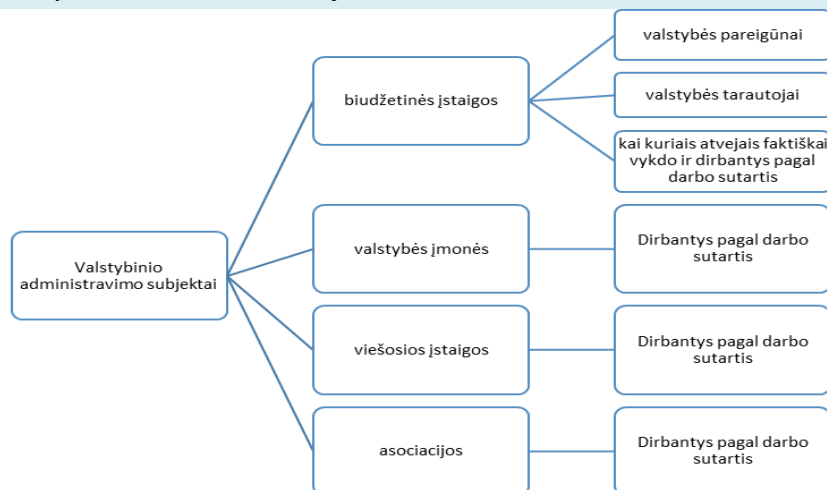
Viešasis administravimas apima šias sritis (3 pav.):

3 pav. Viešojo administravimo sritys

Administracinis reglamentavimas	• norminių administracinių aktų, reikalingų įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti, priėmimas • individualių administracinių aktų priėmimas
Įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė	• pavaldžių subjektų kontrolė • nepavaldžių subjektų priežiūra, įskaitant ūkio subjektų priežiūrą
Administracinių paslaugų teikimas	• leidimų, licencijų išdavimas • dokumentų, kuriais patvirtinamas tam tikras juridinis faktas, išdavimas • asmenų deklaracijų priėmimas ir tvarkymas • asmenų konsultavimas • informacijos teikimas • administracinės procedūros vykdymas
Viešųjų paslaugų teikimo administravimas	• viešųjų paslaugų teikimo taisyklių ir režimo nustatymas • leidimų teikti viešąsias paslaugas išdavimas • viešųjų paslaugų teikimo priežiūra ir kontrolė
Viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas	• struktūros tvarkymas • turto valdymas • dokumentų valdymas • personalo valdymas • materialinių ir finansinių išteklių valdymas

Šaltinis: Valstybės kontrolė pagal Viešojo administravimo įstatymą

Viešąjį administravimą vykdančių subjektų sistemą sudaro valstybinio (4 pav.) ir savivaldybių administravimo subjektai.

4 pav. Valstybinio administravimo subjektai

Šaltinis: Valstybės kontrolė pagal Viešojo administravimo įstatymą, Valstybės tarnybos įstatymą ir susijusius teisės aktus

Įstaigose, vykdančiose viešąjį administravimą, darbuotojai yra trijų kategorijų: valstybės pareigūnai, valstybės tarnautojai ir darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis. Taigi analogiškas turiniu ir apimtimi funkcijas vykdo darbuotojai, kuriems keliama skirtingi reikalavimai ir atsakomybės lygis nevienodas.

Valstybės tarnybos departamento duomenimis, valstybės tarnautojų ir asmenų, dirbančių pagal darbo sutartis, skaičius biudžetinėse įstaigose pastaraisiais metais iš esmės nekito (1 lentelė, 7 priedas).

1 lentelė. Viešojo administravimo (valstybės valdymo ir savivaldybių) institucijų užimtų pareigybių duomenys (<http://statistika.vtd.lt/index.html> (2016-07-14))

Pareigybės rūšis	2013 m.	2014 m.	2015 m.	2016 m. liepos 1 d.
VT	33 861	34 266	34 383	34 630
DS	20 205	20 101	19 753	19 043
Iš viso	54 066	54 367	54 136	53 673

Šaltinis: Valstybės kontrolė pagal Valstybės tarnybos departamento duomenis

Valstybės tarnybos departamentas nekaupia duomenų apie viešosiose įstaigose, valstybės įmonėse ar asociacijose dirbančius asmenis, turinčius viešojo administravimo įgaliojimus, todėl bendras viešąjį administravimą vykdančių asmenų skaičius faktiškai yra didesnis.

Viešojo administravimo institucijoms 2013–2015 m. patvirtinti valstybės biudžeto asignavimai darbo užmokesčiui didėjo dėl minimaliojo darbo užmokesčio didinimo ir dalinio per krizę sumažinto darbo užmokesčio valstybės tarnautojams atkūrimo (2 lentelė).

2 lentelė. Patvirtinti valstybės biudžeto asignavimai (2013–2015 m.)

Valdymo sritis	Patvirtinti asignavimai darbo užmokesčiui, tūkst. Eur		
	2013 m.	2014 m. ¹⁸	2015 m. ¹⁹
Iš viso:	851 760,3	914 388,3	960 314,1
sveikatos apsauga	24 862,4	29 116,1	32 607,5
socialinė apsauga ir darbas	35 531,2	36 180,5	51 528,8
žemės ūkis	32 135,9	34 932,5	35 417,8

Šaltinis: Valstybės kontrolė pagal teisės aktus²⁰

Šio audito metu nagrinėjome nustatytus reikalavimus ir atsakomybės apimtį karjeros valstybės tarnautojams ir darbuotojams, turintiems viešojo administravimo įgaliojimus ir dirbantiems pagal darbo sutartis biudžetinėse ir viešosiose įstaigose, kurios gauna lėšų iš valstybės biudžeto ir fondų. Nenagrinėjame keliamų reikalavimų valstybės pareigūnams, politinio pasitikėjimo ir pakaitiniams valstybės tarnautojams, asmenims, turintiems administravimo įgaliojimus ir dirbantiems valstybės įmonėse ir asociacijose, kurios gauna lėšų iš Lietuvos valstybės ar savivaldybių biudžetų ir fondų. Taip pat audito metu koncentravomės į žmoniškųjų išteklių poreikio nustatymo ir viešajame sektoriuje sistemos efektyvumą, darbo užmokesčio fondo planavimo sistemos pagrįstumą ir efektyvumą.

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus²¹ ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus²². Atlikdami auditą darėme prielaidą, kad visi auditoriams pateikti dokumentai yra teisingi, išsamūs ir galutiniai, o jų kopijos atitinka originalus.

Audito procedūros ir metodai aprašyti 1 priede.

¹⁸ Nuo 2013-10-01 valstybės tarnautojams atkurti per krizę sumažinti priedai ir atitinkamai padidinti koeficientai. Nuo 2014-01-01 MMA padidėjo nuo 290 iki 300 Eur.

¹⁹ Nuo 2015-01-01 MMA padidėjo nuo 300 iki 325 Eur.

²⁰ LR 2015 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, 2014-12-11 Nr. XII-1408, LR 2014 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, 2013-12-12 Nr. XII-659, LR 2013 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, 2012-12-20 Nr. XII-65.

²¹ Patvirtinta LR valstybės kontrolieriaus 2002-02-21 įsakymu Nr. V-26 (2015-03-24 Nr. V-54 redakcija).

²² 3000-asis TAAIS „Veiklos audito įgyvendinimo rekomendacijos“ ir 3100-asis TAAIS „Veiklos audito gairės – svarbiausi principai“ (http://www.vkontrole.lt/meniu.aspx?dok_id=412).

AUDITO REZULTATAI

1. AR EFEKTYVIAI PASKIRSTOMI ŽMOGIŠKIEJI IŠTEKLIAI

Viena iš žmogiškųjų išteklių valdymo sričių – jų paskirstymas organizacijoje pagal atitinkamas veiklos sritis ir įstaigų struktūros sudarymas. Viešojo administravimo įstaigos administracijos struktūrą nustato viešojo administravimo įstaigos vadovas, atsižvelgdamas į nustatytus viešojo administravimo įstaigos tikslus ir uždavinius, strateginius ar metinius veiklos planus ir patvirtintą valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių skaičių²³.

Viešojo administravimo institucijose skiriamos dvi veiklos sritys: bendroji ir specialioji²⁴. Specialiojoje srityje darbuotojas atlieka funkcijas, užtikrinančias įstaigai teisės aktuose nustatytų uždavinių įgyvendinimą, o bendrojoje – vykdo aptarnaujamojo pobūdžio funkcijas, užtikrinančias kiekvienos įstaigos vidaus administravimą (5 pav.).

5 pav. Bendrosios veiklos sritys



Šaltinis: Valstybės kontrolė

Bendrosios (palaikymo) funkcijos padeda užtikrinti pagrindinių įstaigos procesų vykdymą. Bendrieji procesai vyksta daugelyje institucijų ir iš esmės yra tapatūs – jų rezultatas yra toks pat, tačiau įstaigose šiems procesams taikomi įvairūs valdymo būdai, o juos vykdančiams darbuotojams – skirtingi priėmimo ir veiklos standartai, skirtingos mokėjimo už darbą sąlygos.

Vidaus administravimo pareigybių įtaka veiklos rezultatams nėra tiesioginė – jie atlieka pagalbinę (aptarnavimo) funkciją, padeda, bet tiesiogiai neturi įtakos įstaigos veiklos rezultatams.

Daugelis bendrųjų procesų yra perkelta į elektroninę erdvę, institucijos atsisako popierinių raštų, todėl turėtų mažėti bendrosios veiklos darbuotojų poreikis. Taigi bendrųjų funkcijų optimizavimas – vienas iš rezervų gerinant specialiųjų funkcijų (pagrindinės veiklos) kokybę.

²³ LR viešojo administravimo įstatymas, 1999-06-17 Nr. VIII-1234 (2006-06-27 Nr. X-736 redakcija), 11 str. 2 d.

²⁴ LR Vyriausybės 2008-04-24 nutarimu Nr. 356 patvirtinta Valstybės tarnautojų pareigybių aprašo ir vertinimo metodika, 2 p.

Laikėmės nuomonės, kad žmogiškieji ištekliai paskirstomi efektyviai, kai:

- aptarnavimo funkcijas atlieka darbuotojai, kuriems nėra taikomi aukštesni reikalavimai ir atitinkamai skiriamas didesnis atlyginimas, nei reikia pagal jų atliekamo darbo pobūdį;
- specialiąsias funkcijas atlieka darbuotojai, kuriems taikomi vienodi priėmimo (viešo konkurso), veiklos reikalavimai ir ribojimai, vienoda atsakomybė;
- optimizuotos institucijų struktūros – bendrosios veiklos darbuotojų yra ne daugiau kaip 30 proc., o vienam vadovui tenka ne mažiau kaip 5 pavaldiniai.

1.1. Valstybė per brangiai moka už paprastų aptarnavimo funkcijų atlikimą

Analizuotose ministerijose ir joms pavaldžiose biudžetinėse įstaigose pasirinkome penkis bendrosios veiklos skyrius (finansų, bendrųjų reikalų, IT, personalo ir ūkio (pirkimų)) ir palyginome tame pačiame skyriuje analogiškas funkcijas atliekančių valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, vidutinį darbo užmokestį 2015 m. ir institucijos viduje, ir tarp institucijų tų pačių skyrių.

Bendrąsias funkcijas vykdo vidutiniškai 56 proc. valstybės tarnautojų ir 44 proc. asmenų, dirbančių pagal darbo sutartis:

- sveikatos apsaugos valdymo srityje – vidutiniškai 50 proc. valstybės tarnautojų ir 50 proc. asmenų, dirbančių pagal darbo sutartis (4 priedo 1 lentelė);
- žemės ūkio valdymo srityje – vidutiniškai 66 proc. valstybės tarnautojų ir 34 proc. asmenų, dirbančių pagal darbo sutartis (4 priedo 2 lentelė);
- socialinės apsaugos ir darbo valdymo srityje – vidutiniškai 54 proc. valstybės tarnautojų ir 46 proc. asmenų, dirbančių pagal darbo sutartis (4 priedo 3 lentelė).

Analizuotose institucijose daugiau nei pusė (vidutiniškai 56 proc.) darbuotojų, vykdančių bendrąsias (aptarnavimo) funkcijas, yra valstybės tarnautojai, kuriems taikomi aukštesni kvalifikacijos, lojalumo ir kiti reikalavimai, mokamas didesnis darbo užmokestis nei asmenims, dirbantiems pagal darbo sutartis, nors jų atliekamo darbo pobūdis ir veiklos rezultatas iš esmės yra toks pat.

Iš esmės tokias pat bendrąsias funkcijas atliekančių valstybės tarnautojų vidutinis darbo užmokestis yra vidutiniškai apie 35 proc. didesnis (sveikatos apsaugos srityje – 32 proc., socialinės apsaugos ir darbo – 41 proc., žemės ūkio – 27 proc.).

Toje pačioje institucijoje analogiškas funkcijas atliekančių valstybės tarnautojų ir darbuotojų vidutinių atlyginimų 2015 m. pavyzdžiai

Socialinės apsaugos ir darbo sritis

Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos Buhalterinės apskaitos skyriuje valstybės tarnautojo (išskyrus skyriaus vadovą) vidutinis darbo užmokestis buvo 1 060 Eur, o darbuotojo, dirbančio pagal darbo sutartį, – 766 Eur (28 proc. mažesnis).

Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnybos Dokumentų valdymo skyriuje valstybės tarnautojo vidutinis darbo užmokestis buvo 789 Eur, o darbuotojo, dirbančio pagal darbo sutartį, – 465 Eur (54 proc. mažesnis), Lietuvos darbo biržos Personalo ir administravimo skyriaus valstybės tarnautojo – 773 Eur, darbuotojo, dirbančio pagal darbo sutartį, – 543 Eur (29 proc. mažesnis).

Sveikatos apsaugos sritis

Valstybinės akreditavimo sveikatos priežiūros veiklai tarnybos Kanceliarijos skyriaus 2015 m. vidutinis valstybės tarnautojų (išskyrus skyriaus vedėją) darbo užmokestis (934 Eur) buvo 36 proc. didesnis nei darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis (594 Eur). Valstybinės vaistų kontrolės tarnybos Finansų ir apskaitos skyriaus 2015 m. vidutinis valstybės tarnautojų (išskyrus skyriaus

vedėją) darbo užmokestis (1 102 Eur) buvo 36 proc. didesnis nei darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis (704 Eur), o Ūkio ir tiekimo skyriaus – 33 proc. didesnis (atitinkamai 922 ir 616 Eur).

Žemės ūkio sritis

Žemės ūkio ministerijos Veiklos administravimo ir turto valdymo departamento Dokumentų valdymo ir interesantų priėmimo skyriaus valstybės tarnautojų vidutinis darbo užmokestis – 1 113,5 Eur, asmenų, dirbančių pagal darbo sutartis – 968,6 Eur (13 proc. mažesnis). Šio departamento Informacinių sistemų skyriaus Informacinių technologijų eksploatavimo poskyrio valstybės tarnautojo darbo užmokestis – 1 367,5 Eur, asmens, dirbančio pagal darbo sutartį – 973,8 Eur (29 proc. mažesnis). Nacionalinės žemės tarnybos Informacinių technologijų skyriaus valstybės tarnautojų vidutinis darbo užmokestis – 958,2 Eur, asmenų, dirbančių pagal darbo sutartis, – 705,8 Eur (26 proc. mažesnis).

Iš analizuotų įstaigų tik Nacionalinės žemės tarnybos Bendrųjų reikalų skyriuje asmenų, dirbančių pagal darbo sutartis, vidutinis atlyginimas buvo 1 proc. didesnis nei vidutinis valstybės tarnautojų atlyginimas (3 priedo 2 lentelė).

Pavyzdys

Nacionalinės žemės tarnybos Bendrųjų reikalų skyriaus valstybės tarnautojų vidutinis atlyginimas per mėnesį – 671 Eur, o asmenų, dirbančių pagal darbo sutartis, – 675 Eur (1 proc. didesnis).

Skirtingų institucijų analogiškas funkcijas vykdančių valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, vidutinių atlyginimų palyginimo pavyzdžiai

Finansų / apskaitos skyriai. Pabėgėlių priėmimo centre vidutinis darbuotojo, dirbančio pagal darbo sutartį, darbo užmokestis per mėnesį – 882 Eur, o Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyboje valstybės tarnautojo darbo užmokestis – 1 457 Eur (40 proc. didesnis). Valstybinėje teismo medicinos tarnyboje asmenų, dirbančių pagal darbo sutartis, atlyginimas – 981,2 Eur, Valstybinėje akreditavimo sveikatos priežiūros veiklai tarnyboje valstybės tarnautojo atlyginimas – 1 287 Eur (31 proc. didesnis).

Dokumentų valdymo skyriai. Valstybinėje darbo inspekcijoje darbuotojo, dirbančio pagal darbo sutartį, atlyginimas – 1 058 Eur, Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnyboje valstybės tarnautojo atlyginimas – 1 265 Eur (16 proc. didesnis).

Informacinių technologijų skyriai. Valstybinėje vaistų kontrolės tarnyboje asmens, dirbančio pagal darbo sutartį, atlyginimas – 802 Eur, Valstybinėje akreditavimo sveikatos priežiūros veiklai tarnyboje valstybės tarnautojo atlyginimas – 942 Eur (18 proc. didesnis).

Ūkio skyriai. Valstybinėje teismo medicinos tarnyboje asmens, dirbančio pagal darbo sutartį, atlyginimas – 543,3 Eur, o Nacionalinės žemės tarnybos valstybės tarnautojų vidutinis atlyginimas – 1 099,44 Eur (102 proc. didesnis).

Sveikatos apsaugos ir žemės ūkio srities vidutinių atlyginimų pavyzdžiai pateikti 3 priede.

Yra viešojo administravimo institucijų, kuriose bendrąsias funkcijas bendrosios veiklos skyriuose atlieka tik valstybės tarnautojai arba tik asmenys, dirbantys pagal darbo sutartis (pvz.: Nacionalinės žemės tarnybos ir Nacionalinės mokėjimo agentūros Personalo skyriuose, Lietuvos darbo biržos IT skyriuose dirba tik valstybės tarnautojai, o kitose institucijose šiuose skyriuose yra ir valstybės tarnautojų, ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pvz., Nacionalinėje žemės tarnyboje, nors kai kuriose institucijose šiuose skyriuose funkcijas atlieka tik darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis (pavyzdžiai pateikti 3 lentelėje).

3 lentelė. Skyriai, kuriuose dirba tik valstybės tarnautojai arba tik asmenys, dirbantys pagal darbo sutartis

Institucija	Skyrius	Vidutinis DU	
		VT	DS
Valstybinė akreditavimo sveikatos priežiūros veiklai tarnyba	IT	942	nėra
Radiacinės saugos centras	Apskaitos	1 287	nėra
	Ūkio	nėra	1 009,4
Valstybinė vaistų kontrolės tarnyba	IT	nėra	802
	Personalo	1207	nėra
Valstybinė teismo medicinos tarnyba	Finansų	-	981,2
	Ūkio	-	543,3
	IT	-	857,3

Šaltinis: Valstybės kontrolė pagal Sveikatos apsaugos ministerijos pateiktus duomenis

Taigi institucijų praktika rodo, kad tokias pat (analogiškas) aptarnavimo funkcijas kaip ir valstybės tarnautojai atlieka darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis, o jų atliekamo darbo pobūdis ir iš esmės veiklos rezultatai yra vienodi.

Bendrąsias funkcijas vykdančys darbuotojai neturi valdingų įgaliojimų nepavaldžių asmenų atžvilgiu, nepriima administracinių sprendimų, neatlieka administracinių procedūrų, t. y. jų veikla apima pagrindinių procesų palaikymą ir aptarnavimą ir tiesiogiai nesusijusi su įstaigos tikslų pasiekimu. Todėl valstybės tarnautojams taikomi aukštesni (griežtesni) reikalavimai nebūtini atliekant bendrąsias funkcijas ir yra pertekliniai: institucijų praktika rodo, kad bendrąsias funkcijas atlikti gali ir darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis.

Pavyzdys

Lietuvos darbo biržos Informacinių technologijų skyriaus bendrai veiklos sričiai priskirtų trijų valstybės tarnautojų pareigybių aprašymuose pareigybinės funkcijos susijusios su įstaigos vidaus administravimu, bet šios funkcijos yra techninio, aptarnaujamojo pobūdžio, susijusios su informacinių sistemų priežiūra ir šioms pareigybėms taikomi bendrieji valstybės tarnautojams keliami reikalavimai (pvz.: Konstitucijos išmanymas, amžiaus ribojimas, pajamų ir turto deklaravimo reikalavimas) nėra reikalingi funkcijoms atlikti ir yra pertekliniai. Šie tarnautojai:

1. atlieka teritorinių darbo biržų informacinės sistemos duomenų bazių priežiūrą ir administravimą, kontroliuoja duomenų teisingumą, organizuoja asmens duomenų saugumo užtikrinimo priemones;
2. atlieka informacinės sistemos testavimą, registruoja klaidas ir užsako klaidų taisymą, diegia informacinės sistemos versijas teritorinių darbo biržų serveriuose;
3. kontroliuoja duomenų replikavimą tarp Lietuvos darbo biržos ir teritorinių darbo biržų duomenų bazių;
4. perkelia teritorinės darbo biržos klientų, norinčių įsiregistruoti į kitą teritorinę darbo biržą, duomenis iš vienos teritorinės darbo biržos duomenų bazės į kitos duomenų bazę;
5. prižiūri teritorinių darbo biržų duomenų bazių atsarginių kopijų darymą;
6. rašo pagalbines užklausas teritorinių darbo biržų ir projektų veiklai užtikrinti;
7. administruoja teritorinių darbo biržų svetaines, atlieka struktūrinius pakeitimus, prireikus atnauja informaciją.

Valstybinės vaistų kontrolės tarnybos IT skyriuje šias funkcijas atlieka darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis.

Pagrindiniams procesams atlikti neefektyvu priimti darbuotoją, atitinkantį tokius kvalifikacijos reikalavimus, kurie nėra būtini jo funkcijoms atlikti. Be to, valstybės tarnautojų priėmimo į bendrosios veiklos pareigybes procedūros patikrinimas, ar valstybės tarnautojai atitinka bendruosius reikalavimus, reikalauja papildomų darbuotojų darbo laiko ir kitų išteklių sąnaudų.

Tai, kad bendrosioms funkcijoms (pavyzdžiui, apskaitos, personalo, informacinių technologijų padalinių) nebūtina valstybės tarnautojų kompetencija ir jas vykdo dirbantieji pagal darbo sutartis, rodo ir užsienio šalių praktika. Pavyzdžiui, Estijoje jau nuo 2013 m., įsigaliojus naujos redakcijos Valstybės tarnybos įstatymui, minėtas vidaus administravimo funkcijas vykdo darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis.

Jei Lietuvoje bendrąsias funkcijas vykdytų darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis, sutaupyti išteklių galėtų būti panaudoti specialiųjų funkcijų atlikimo kokybei gerinti: aukštesnės kvalifikacijos specialistams pritraukti, dirbančiųjų kvalifikacijai kelti ir pan.

Analogiškų problemų gali būti ir kitose valstybės valdymo srityse, savivaldybių įstaigose, todėl reikėtų peržiūrėti vidaus administravimo turinį (apreptį) ir priimti sprendimą dėl vidaus administravimo, kuris susijęs su techninio, pagalbinių pobūdžio aptarnavimo funkcijomis, nepriskyrimo viešajam administravimui. Taip pat institucijos turėtų vertinti galimybes aptarnavimo paslaugas įsigyti rinkoje – atlikusios išlaidų ir naudos analizę, pasirinkti taupiausią bendrųjų procesų organizavimo būdą.

1.2. Svarbius valdymo sprendimus pavedama priimti ne tik aukštus reikalavimus atitinkantiems darbuotojams

Lietuvos pažangos strategijoje „Lietuva 2030“ numatyta siekti, kad visiems viešajį interesą tenkinantiems viešojo sektoriaus darbuotojams būtų taikomi vienodi veiklos ir valdymo standartai. Korupcijos prevencija siekiama, kad ji kuo mažiau trukdytų plėtoti ekonomiką, demokratiją, kurti socialinę gerovę, stiprinti nacionalinį saugumą, gerinti viešųjų paslaugų teikimo kokybę²⁵.

Piliečiai turi teisę lygiomis sąlygomis stoti į Lietuvos Respublikos valstybinę tarnybą²⁶.

Viešojo administravimo funkcijų vykdymo kokybė turi tiesioginės įtakos visuomenės pasitikėjimui valstybe ir jos institucijomis. Visuomenė tikisi, kad viešojo administravimo funkcijas atliks kvalifikuotas ir asmeniškai nesuinteresuotas darbuotojas – visus sprendimus priims nešališkai ir teisingai, vadovaudamasis viešaisiais, o ne savo asmeniniais interesais. Todėl akivaizdu, kad šiems asmenims turėtų būti keliami aukštesni kvalifikacijos, nepriekaištingos reputacijos, lojalumo valstybei ir kiti reikalavimai bei ribojimai, griežtesnė atsakomybė. Viešojo administravimo funkcijoms atlikti Lietuvoje yra įsteigtas valstybės tarnybos institutas, tačiau viešojo administravimo funkcijas vykdo ne tik valstybės tarnautojai, bet ir darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis, kuriems netaikomi atviro konkurso, lojalumo valstybei ir kiti reikalavimai, taikomi valstybės tarnautojams (6 pav.).

²⁵ LR korupcijos prevencijos įstatymas, 2002-05-28 Nr. IX-904, 3 str. 1 d.

²⁶ LR Konstitucija, 33 str.

6 pav. Valstybės tarnautojams ir darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis ir atliekantiems viešojo administravimo funkcijas, keliami reikalavimai

Reikalavimai		Valstybės tarnautojams	Darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis
Bendrieji principai	Įstatymų viršenybės, teisėtumo, lygiateisiškumo, politinio neutralumo, skaidrumo, atsakomybės už priimtus sprendimus, karjeros, tarnybinio bendradarbiavimo principai	✓	✓
	lojalumo, karjeros principai	✓	
	nepriekaištinga reputacija	✓	
Priėmimo pareigas reikalavimai	turėti LR pilietybę	✓	
	mokėti valstybinę lietuvių kalbą	✓	
	turėti to lygio VT pareigoms eiti būtiną išsilavinimą	✓	
	Būti ne jaunesnis nei 18 ir ne vyresnis nei 65 metai	✓	
	turėti VT privalomą jo veikloje bendrųjų gebėjimų, vadovaujantys VT – taip pat ir gebėjimų vadovauti visumą, kuriuos centralizuotai tikrina VTD, ir kt.	✓	
	viešas konkursas	✓	
Pareigos ir kt. apribojimai	laikytis VT etikos principų	✓	
	deklaruoti privačius interesus	✓	✓
	nepiktinaudžiauti tarnyba	✓	
	nedalyvauti su VT pareigomis nesuderinamoje veikloje ir nenaudoti tarnybos (darbo) laiko kitiems tikslams	✓	
	deklaruoti turtą ir pajamas	✓	
	dirbti kitą darbą tik gavus leidimą	✓	
Tarnybinės veiklos vertinimas	kiekvienais metais vertinama VT kvalifikacija ir gebėjimai atlikti pareigybės aprašyme nustatytas funkcijas ir pasiekti rezultatai, vykdant suformuluotas užduotis	✓	

Šaltinis: Valstybės kontrolė pagal Darbo kodeksą, Valstybės tarnybos, Viešojo administravimo ir Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymus

Skiriasi valstybės tarnautojams ir darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis, taikoma atsakomybės apimtis.

Pavyzdys

Taikant materialinę atsakomybę padarytos žalos atlyginimas valstybės tarnautojams yra ribojamas 6 vidutinio valstybės tarnautojo darbo užmokesčio dydžiais, o darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, – 3. Tarnybinė nuobauda – atleidimas iš pareigų – yra taikoma tada, kai padaromas šiurkštus tarnybinis nusižengimas. Tokiu nusižengimu laikomi įstatyme nurodyti atvejai, vienas jų – buvimas neblaiviam ar apsvaigusiam nuo narkotinių ar toksinių medžiagų tarnybos (darbo) metu, taip pat ne tarnybos (ne darbo) metu viešojoje vietoje, jei valstybės tarnautojo elgesys įžeidžia žmogaus orumą ar diskredituoja valstybės ir savivaldybės institucijos ir įstaigos autoritetą. Darbo kodekse nustatyta, kad šiurkščiu darbo pareigų pažeidimu laikomas toks atvejis, kai darbuotojas tik darbo metu yra neblaivus ar apsvaigęs nuo narkotinių ar toksinių medžiagų.

Nustatėme, kad viešojo administravimo institucijose su asmenimis, vykdančiais viešojo administravimo funkcijas, darbo sutartys dažniausiai sudaromos neorganizuojant viešo konkurso. Skirtingi reikalavimai ir ribojimai (priėmimo ir veiklos) keliama ir nevienoda atsakomybė taikoma ne tik skirtingos teisinės formos viešojo administravimo įstaigų (pvz., biudžetinės įstaigos Nacionalinės mokėjimo agentūros ir viešosios įstaigos Europos socialinio fondo agentūros) darbuotojams, bet ir skirtingų biudžetinių įstaigų ar net toje pačioje biudžetinėje įstaigoje dirbantiems viešąjį administravimą vykdančioms specialiosios veiklos darbuotojams (žr. pvz.).

Pavyzdžiai

2015-12-31 **dešimtyje teritorinių darbo biržų** konsultantų, tarpininkų ir aktyvių darbo rinkos politikos priemonių specialistų, kurių funkcijos yra susijusios su viešuoju administravimu, iš viso buvo 643, iš jų šias funkcijas įgyvendino 121 (19 proc.) pagal darbo sutartis dirbantis darbuotojas.

Sveikatos apsaugos ministerijos Asmens sveikatos priežiūros departamento Antrinio ir tretinio lygio koordinavimo skyriuje dirba 6 vyriausieji specialistai, iš kurių – 1 darbuotojas, dirbantis pagal darbo sutartį. Visi specialistai vykdo funkcijas specialiojoje veiklos srityje. Reikia pažymėti, kad visiems specialistams yra paskirstytos skirtingų sričių asmens sveikatos priežiūros funkcijos, t. y. skirtingose asmens sveikatos priežiūros srityse jų funkcijos yra panašios.

Valstybinėje akreditavimo sveikatos priežiūros veiklai tarnyboje Sveikatos priežiūros paslaugų kokybės priežiūros skyriaus vyr. specialistų valstybės tarnautojų ir asmenų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių aprašymas yra analogiškas.

Nacionalinėje mokėjimo agentūroje ES ir nacionalinės paramos skyrimą ir kontrolę administruoja valstybės tarnautojai ir pagal darbo sutartis dirbantys darbuotojai, kurių pareigybių aprašymai iš esmės nesiskiria, nes juose numatytos iš esmės tos pačios specialiajai veiklos sritys priskirtos viešojo administravimo funkcijos. Nacionalinės mokėjimo agentūros Kaimo plėtros ir žuvininkystės programų departamento Kaimo vystymo programų skyriuje dirbančių 6 DS ir 14 VT pareigybių aprašymuose numatytos analogiškos funkcijos, o Kontrolės departamento Marijampolės patikrų vietoje skyriuje dirbančių dešimtyje DS ir penkiuose VT pareigybių aprašymuose numatytos analogiškos funkcijos.

Nacionalinės žemės tarnybos teritoriniuose skyriuose žemės tvarkymo ir administravimo, žemės reformos, žemės apskaitos ir žemės naudojimo valstybinę kontrolę vykdo valstybės tarnautojai ir pagal darbo sutartis dirbantys darbuotojai, kurių pareigybių aprašymai iš esmės nesiskiria, nes juose numatytos iš esmės tos pačios specialiajai veiklos sritys priskirtos viešojo administravimo funkcijos. Nacionalinės žemės tarnybos pasirinktinai vertintuose Kauno miesto skyriaus, Molėtų skyriaus ir Zarasų skyriuose dirbančių 17 VT ir 16 DS pareigybių aprašymuose numatytos analogiškos funkcijos.

Nustatėme tokį atvejį, kai asmuo pagal darbo sutartį buvo priimtas vadovauti specialiosios veiklos skyriui, kuriame dirba tik valstybės tarnautojai (žr. pvz.).

Pavyzdys

2015 m. Neįgaliųjų reikalų departamente Programų koordinavimo ir įgyvendinimo skyriuje, išskyrus vedėjo pavaduotojo pareigybę, visi darbuotojai yra valstybės tarnautojai. Skyriui priskirtos specialiosios veiklos viešojo administravimo funkcijos.

Darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis, nėra priimami pagal viešą konkursą, kurio metu būtų patikrinama kandidato kvalifikacija, lojalumas valstybei, nepriekaištinga reputacija ir kt. valstybės tarnautojams keliama reikalavimai. Tokiu būdu (su asmeniu sudarant darbo sutartį) yra vengiama laikytis valstybės tarnautojams keliamų reikalavimų (viešo konkurso, išsilavinimo ir kt.).

Institucijų paaiškinimai, kodėl analogiškos funkcijos yra priskirtos ir valstybės tarnautojams, ir darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis:

Ištaigų paaiškinimų pavyzdžiai

Neįgalųjų reikalų departamentas. Skyriaus vedėjo pavaduotojo, dirbančio pagal darbo sutartį, pareigybė įsteigta 2010 m. ankstesniojo įstaigos vadovo sprendimu, todėl motyvų negalime pateikti. 2015 m. asmuo buvo vaiko priežiūros atostogose, todėl pareigybės negalėjome panaikinti. Asmuo pateikė prašymą nuo 2016-05-05 nutraukti darbo sutartį, prašymas yra patenkintas ir darbuotojas atleistas, pareigybė panaikinta.

Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnyba. Dėl mažų atlyginimų Tarnyboje pritraukti specialistų, kurie dirbtų visu etatu, t. y. visą darbo dienos laiką, itin sudėtinga. Šie specialistai NDNT dažniausiai sutinka dirbti tik nepagrindinėse pareigose, pusę etato ar net 0,25 etato. Valstybės tarnyba dėl nekonkurencingų atlyginimų jiems irgi nepatraukli. Siekiant įgyvendinti skyriaus funkcijas ir įdarbinti būtinus specialistus, kai kurias panašias funkcijas atlieka tiek valstybės tarnautojai, tiek darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis. Valstybės tarnautojų darbo užmokestis yra 25 proc. didesnis nei asmenų dirbančių pagal darbo sutartis.

Nacionalinis transplantacijos biuras nurodė, kad turi viziją ir siekį, kad Transplantacijų koordinavimo skyriaus vyriausieji specialistai būtų karjeros valstybės tarnautojai, tačiau dėl lėšų stokos to padaryti negali. Darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis, darbo užmokestis mokamas taikant Vyriausybės nutarime Nr. 511 nustatytus tarnybinio atlyginimo koeficientus, kurie yra mažesni nei nustatyti valstybės tarnautojams.

Nacionalinė mokėjimo agentūra viešojo administravimo funkcijų priskyrimą dirbantiems pagal darbo sutartis darbuotojams paaiškino istoriškai, išdėsčiusi nuo įstaigos įsteigimo pradžios susiklosčiusias aplinkybes.

Žuvininkystės tarnyba nurodė, kad pagal galiojantį reglamentavimą sunku atskirti viešojo administravimo ir kitas įstaigos vykdomas funkcijas.

Valstybinė ligonių kasa, motyvuodama tuo, kad tiesioginio draudimo teisės aktuose nėra, nesutiko su tuo, kad pagal darbo sutartis dirbantiems darbuotojams negalima pavesti vykdyti viešojo administravimo funkcijų.

Taigi analogiškas savo turiniu specialiosios veiklos funkcijas vykdo darbuotojai, kuriems netaikomi atviro konkurso, nepriekaištingos reputacijos, lojalumo valstybei ir kiti reikalavimai bei ribojimai, didesnė atsakomybė, kurie taikomi analogiškas savo turiniu funkcijas vykdančioms valstybės tarnautojams. Tokiu būdu sudaromos prielaidos neskaidriai ir subjektyviai darbuotojų atrankai, viešųjų interesų neatitinkančiam viešajam valdymui ir neužtikrinama konstitucinė visų kvalifikuotų piliečių teisė į valstybinę tarnybą, o valstybės tarnybos išskirtinumas, kaip viešąjį interesą garantuojančio ir ypatingą atsakomybę visuomenei už jiems pavestų funkcijų vykdymą turintis teisinis institutas, kurį pabrėžia Konstitucinis Teismas, praranda prasmę.

Konstitucinio Teismo nuomonė apie valstybės tarnybą

Valstybės tarnybos paskirtis – garantuoti viešąjį interesą valstybės ir savivaldybių institucijoms vykdant viešąjį administravimą ir teikiant viešąsias paslaugas, o ne privačius šią veiklą vykdančių darbuotojų interesus, lemia valstybės tarnautojų, kaip korpuso, ypatingą formavimo tvarką, jų teisinio statuso specifiką, jų ypatingą atsakomybę visuomenei už jiems pavestų funkcijų vykdymą²⁷.

Yra nemažai ES šalių, pvz., Ispanija ir Italija, kuriose dėl konstitucinės teisės reikalavimų kiekvienas darbuotojas, dirbantis valstybinėje įstaigoje, nesvarbu, ar priimtas į tarnybą kaip valstybės tarnautojas ar pagal darbo sutartį privalo būti priimtas atliekant viešo konkurso procedūras, kurios remiasi kandidato pranašumų vertinimu.

²⁷ LR Konstitucinio Teismo 2012-02-27 nutarimas.

Užsienio praktikos pavyzdys

Priimant į darbą postų sistemos šalyse (pvz., Danijoje), privalomai taikoma atviro konkurso procedūra, kuri sumažina vadovo subjektyvumo riziką ir leidžia įtvirtinti visų kvalifikuotų ir reikalavimus atitinkančių piliečių teisę į darbą valstybinėje tarnyboje, užtikrina sprendimų apskundimo teismine tvarka teisę.

Lietuvoje tokia situacija (kai į viešojo administravimo pareigybes priimama pagal darbo sutartis) susiklostė todėl, kad priėmus įstatymą²⁸ buvo suteikta teisė viešosioms įstaigoms ar valstybės įmonėms atlikti viešojo administravimo funkcijas. Tuomet tapo neiškūs skirtumai tarp viešosios įstaigos, valstybės įmonės ir biudžetinės įstaigos – vykdoma veikla nebėra esminis šias juridinio asmens teisinės formas skiriantis kriterijus (žr. pvz.).

Pavyzdys

Biudžetinės įstaigos tikslas – įgyvendinti valstybės ar savivaldybės funkcijas.²⁹

Valstybės įmonės ir savivaldybės įmonės tikslas – teikti viešąsias paslaugas, gaminti produkciją ir vykdyti kitą veiklą, siekiant tenkinti viešuosius interesus.³⁰

Viešosios įstaigos tikslas – tenkinti viešuosius interesus vykdant švietimo, mokymo ir moksline, kultūrinę, sveikatos priežiūros, aplinkos apsaugos, sporto plėtojimo, socialinės ar teisinės pagalbos teikimo, taip pat kitokią visuomenei naudingą veiklą.

Asociacijos tikslas – koordinuoti asociacijos narių veiklą, atstovauti asociacijos narių interesams ir juos ginti ar tenkinti kitus viešuosius interesus.

Viešajai įstaigai ar valstybės įmonei pagal įstatymą suteikiami viešojo administravimo įgaliojimai, tačiau pagal Valstybės tarnybos įstatymo 2 straipsnį joje negali būti valstybės tarnautojų, todėl viešojo administravimo įgaliojimai suteikiami ir viešojo administravimo funkcijas tokioje viešojo administravimo įstaigoje vykdo asmenys, dirbantys pagal darbo sutartis, t. y. asmenys, kurių priėmimui ir veiklai netaikomi valstybės tarnautojams keliami nepriekaištingos reputacijos, lojalumo valstybei ir kiti reikalavimai bei didesnė atsakomybė. Viešosiose įstaigose ar valstybės įmonėse pradėjus viešąjį administravimą vykdyti asmenims, dirbantiems pagal darbo sutartis (t. y. asmenims, neturintiems valstybės tarnautojo statuso), ir biudžetinėse viešojo administravimo įstaigose pradėtos steigti pareigybės darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, ir vykdančių viešojo administravimo funkcijas, tokiu būdu vengiant laikytis valstybės tarnautojams keliamų reikalavimų (viešo konkurso ir reglamentuotų atrankos procedūrų, išsilavinimo, lojalumo valstybei, nepriekaištingos reputacijos ir kt. reikalavimų).

Biudžetinėse įstaigose veikiančioms valstybės tarnautojų pareigybių aprašymo ir vertinimo komisijoms nėra numatyta vertinti darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių aprašymų ir spręsti, ar jiems pavedamos viešojo administravimo funkcijos, ar ne. Valstybės tarnybos departamentui taip pat pavesta dalyvauti formuojant ir įgyvendinant tik valstybės tarnybos srities valstybės politiką,³¹ todėl nėra įstaigos, prižiūrinčios viešojo administravimo funkcijų priskyrimą. Nėra žinomas visų asmenų, vykdančių viešąjį administravimą, skaičius, nes nė vienai valstybės įstaigai nėra pavesta kaupti duomenis apie viešąjį administravimą vykdančias įstaigas ir jose dirbančius darbuotojus, kurie vykdo viešojo administravimo funkcijas (pvz., dirbančius valstybės įmonėse, viešosiose įstaigose ir asociacijose).

²⁸ LR viešojo administravimo įstatymas, 1999-06-17 Nr. VIII-1234, su vėlesniais pakeitimais, 2 str. 4 d.

²⁹ LR biudžetinių įstaigų įstatymas, 1995-12-05 Nr. I-113 (2010-01-21 Nr. XI-666 redakcija), 5 str.

³⁰ LR valstybės ir savivaldybių įmonių įstatymas, 1994-12-21 Nr. I-722 (2003-12-16 Nr. IX-1895 redakcija), 2 str.

³¹ LR Vyriausybės 2012-10-31 nutarimu Nr. 1323 patvirtinti Valstybės tarnybos departamento nuostatai, 1 p.

Taigi Viešojo administravimo įstatymu nustatytas teisinis reguliavimas dėl viešojo administravimo įgaliojimų suteikimo ir reikalavimų viešąjį administravimą vykdančioms darbuotojams yra neišsamus, sudaro prielaidas institucijų vadovams pavesti vykdyti svarbias viešojo administravimo funkcijas ir priimti valdymo sprendimus ne tik aukštus reikalavimus atitinkantiems darbuotojams, nes:

- nenustatyti bendrieji priėmimo viešo konkurso būdu reikalavimai, užtikrinantys visų piliečių teisę į valstybinę tarnybą;
- nenustatyti visiems viešąjį administravimą vykdančioms darbuotojams lojalumo valstybei, nepriekaištingos reputacijos, pajamų ir turto deklaravimo ir kiti reikalavimai bei jų patikrinimo procedūra;
- nenustatyti vienodi veiklos ribojimai (dirbti kitą darbą ir kt.);
- nenustatyta visiems viešąjį administravimą vykdančioms darbuotojams vienoda atsakomybė už savo veiksmais (neveikimu) padarytą žalą.

Viešojo administravimo įstatyme nustačius viešo priėmimo konkurso ir kitus reikalavimus (kvalifikacijos, lojalumo, nepriekaištingos reputacijos, pajamų ir turto deklaravimo ir t. t.) ir ribojimus (amžiaus, teisės dirbti kitą darbą tik gavus leidimą ir kt.) bei atsakomybę asmenims, vykdančioms viešojo administravimo funkcijas, būtų pašalintos prielaidos įstaigų vadovų subjektyviems sprendimams priimant į darbą asmenis pagal darbo sutartis, vengiant valstybės tarnautojams keliamų reikalavimų, užtikrinta viešąjį interesą atitinkanti valstybės funkcijų vykdymo kokybė ir visų kompetentingų piliečių teisė į valstybinę tarnybą.

Be to, turėtų būti paskirta įstaiga, atsakinga už viešojo administravimo funkcijų priskyrimo priežiūrą.

1.3. Per didelė aptarnaujančiojo ir vadovaujančiojo personalo dalis

Siekdami įvertinti įstaigų administracinių struktūrų sudarymo efektyvumą analizavome du bendruosius kriterijus³². Vyriausybės numatyta siekti, kad:

- bendrosios veiklos ir specialiosios veiklos darbuotojų santykis būtų 0,3, t. y. personalo, padedančio užtikrinti įstaigų funkcionavimą institucijoje, turi būti ne daugiau kaip 30 proc.;
- bendro darbuotojų skaičiaus ir vadovų santykis ne mažesnis kaip 5, t. y. vienam vadovaujančiajam darbuotojui tektų ne mažiau kaip 5 pavaldiniai³³.

Viešojo administravimo įstatyme numatyta (11 str. 5 d.), kad skyriuje negali būti mažiau nei 2 arba 4 darbuotojai.

Nustatėme, kad didžioji dalis (57 proc.) analizuotų įstaigų neatitinka Vyriausybės nustatytos siektinos bendrosios veiklos ir specialiosios veiklos darbuotojų santykio reikšmės (0,3) (mažiausia bendrosios veiklos darbuotojų dalis – 0,1 – yra Neįgaliųjų reikalų departamente, didžiausia – 0,7, t. y. dvigubai daugiau nei specialiosios veiklos darbuotojų, yra Lietuvos darbo biržoje (2 priedas).

Analizuotose įstaigose vienam vadovaujančiajam darbuotojui tenkančių pavaldinių skaičius skiriasi beveik 7 kartus (mažiausiai (2,3) yra Neįgaliųjų reikalų departamente, daugiausia (14) – Ginčų komisijoje) (2 priedas). Siektinos reikšmės (5) neatitinka 54 proc. nagrinėtų įstaigų.

Tai rodo, kad institucijos neįvertino visų galimybių optimizuoti įstaigų valdymą, sumažinti vadovaujančiųjų ir aptarnaujančiųjų darbuotojų dalį, taigi ir išlaidas šiam personalui išlaikyti.

³² Kriterijus nustato LR finansų ministerija (2014-02-03 įsakymas Nr. 1K-030). Strateginio planavimo metodikoje numatyta, kad ministerija gali nustatyti veiklos efektyvumo vertinimo kriterijus, pagal kuriuos surinkta informacija leidžia palyginti institucijų veiklos sąnaudas ir veiklos efektyvumą. Veiklos efektyvumo vertinimo kriterijai patvirtinti finansų ministro įsakymu.

³³ LR Vyriausybės 2013-12-18 pasitarimo protokololas Nr. 75, 1.1.5.2 ir 1.1.5.1 p.

Optimizavus bendrąsias funkcijas, pertvarkius įstaigų struktūras taip, kad vadovaujančių ir aptarnaujančių darbuotojų dalis neviršytų Vyriausybės numatytų siektinų reikšmių, sutaupytus išteklius būtų galima panaudoti specialiųjų funkcijų atlikimui gerinti: aukštesnės kvalifikacijos specialistams pritraukti, dirbančiųjų kvalifikacijai kelti ir pan.

Pokyčiai audito metu

Socialinės apsaugos ir darbo ministerijoje 2016 m. rugsėjo 1 d. 14 pareigybių sumažintas vadovaujančių darbuotojų skaičius, o 2016 m. rugsėjo 27 d. ministerijai pavaldžios įstaigos įpareigos pagerinti veiklos efektyvumo vertinimo kriterijų reikšmes.

Žemės ūkio ministerija nurodė, kad 2016 m. bendrosios veiklos srities darbuotojų skaičiaus vienam specialiosios veiklos darbuotojui kriterijaus reikšmė yra pagerėjusi (2015 m. buvo 0,5, 2016 m. – 0,32 (siektina 0,3)).

2. AR DARBO UŽMOKESČIO SISTEMA SUDARO PRIELAIDAS EFEKTYVIAI NAUDOTI VALSTYBĖS BIUDŽETO LĖŠAS

Valstybės tarnautojų ir darbuotojų darbo užmokesčio fondas apskaičiuojamas pagal patvirtintą įstaigos valstybės tarnautojų ir darbuotojų skaičių ir jiems teisės aktuose nustatytas mokėjimo už darbą sąlygas³⁴.

Nutarimu³⁵ patvirtinta valstybės tarnautojų ir darbuotojų darbo užmokesčio fondo apskaičiavimo metodika.

Laikėmės nuomonės, kad darbo užmokesčio poreikis planuojamas tinkamai ir darbuotojų skatinimo sistema efektyvi, kai:

- darbo užmokesčio fondas planuojamas pagal faktinį pareigybių poreikį, kuris nustatomas pagal Vyriausybės patvirtintus didžiausio leistino valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų ar savivaldybės biudžeto, pareigybių skaičiaus nustatymo kriterijus ir tvarką, prieš tai peržiūrėjus vykdomas funkcijas ir nustačius funkcijų apimtį, įvertinant visus veiksnius, turinčius įtakos funkcijų apimčiai ir darbuotojų darbo krūviams, atsižvelgiant į kitus veiksnius (tikslines atostogas ir kt.);
- priedai, priemokos skiriami ir padidintas koeficientas (darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis) nustatomas pagrįstai ir už veiklos rezultatus (pagal patvirtintus kriterijus).

2.1. Neišgrynintos institucijų veiklos (kompetencija) ir nepagrįstai nustatomas darbuotojų poreikis

Prieš nustatant pareigybių poreikį (valstybės tarnautojų ir darbuotojų skaičių) ir paskirstant veiklos funkcijas konkrečioms pareigybėms, turėtų būti nustatytas (išgrynintas) institucijų veiklos mastas ir identifikuoti veiksniai, turintys įtakos funkcijų apimčiai.

³⁴ LR Vyriausybės 2003-03-03 nutarimas Nr. 280 „Dėl valstybės tarnautojų ir darbuotojų, gaunančių darbo užmokestį iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto, savivaldybių biudžetų ir valstybės pinigų fondų, darbo užmokesčio fondo apskaičiavimo metodikos patvirtinimo“, 3 p.

³⁵ Ten pat.

Optimizuoti institucijų veiklos mastą, nuolat analizuojant atliekamas funkcijas ir atsisakant netikslingos ar perteklinės veiklos, numatyta Lietuvos pažangos strategijoje „Lietuva 2030“, Viešojo valdymo tobulinimo programoje ir jos įgyvendinimo plane³⁶.

2.1.1. Tinkamai neperžiūrėtos funkcijos

Vyriausybei atskaitingų institucijų funkcijų peržiūra siekiama mažinti viešojo sektoriaus valdymo apimtį ir išlaidas, didinti Vyriausybei atskaitingų institucijų veiklos skaidrumą, efektyvumą, kokybę ir rezultatyvumą. Už atliekamų peržiūrų koordinavimą atsakinga Vidaus reikalų ministerija.

Funkcijų peržiūra atliekama remiantis principu, kad Vyriausybei atskaitingos institucijos turi atlikti tik tas funkcijas, kurių reikia politikos tikslams pasiekti ir kurias netikslinga perduoti atlikti kitai institucijai, įstaigai, įmonei ar organizacijai³⁷. Galima vertikali ir horizontali funkcijų peržiūra.

Nustatyta, kad:

- yra parengta ir praktiškai išbandyta funkcijų peržiūros metodika;
- audituotose srityse atliktos tik 2 sisteminės horizontalios peržiūros³⁸ (atliekų tvarkymo ir saugos darbe) tų funkcijų, kurias vykdo kelioms ministerijoms pavaldžios institucijos (5 priedas). 2013–2015 m. Vyriausybei atskaitingų institucijų funkcijų peržiūrų 2012–2015 m. planuose buvo įrašytos 49 funkcijos, iš jų iki 2015 m. pabaigos peržiūrėtos 38 (4 planuotos baigti 2016 m.), iš visų atliktų sisteminės – 5. Iš viso 14 ministerijų pavestos 67 valdymo sritys³⁹ ir kiekvienoje jų yra po kelias ar keliolika funkcijų;
- kiekvienais metais mažėja atliekamų peržiūrų;

Pavyzdys

2016 m. pradžioje Vidaus reikalų ministerija kreipėsi į Vyriausybei atskaitingas institucijas dėl pasiūlymų dėl 2016 m. funkcijų peržiūros plano. Ministerija gavo 19 atsakymų, iš jų tik dvi institucijos (Ūkio ir Susisiekimo ministerijos) pateikė pasiūlymus dėl šio plano. Į 2016 m. planą iš viso buvo įtrauktos 5 funkcijų peržiūros, iš jų 2 – žemės ūkio srityje.

- ministerijų ir kitų institucijų funkcijų peržiūros dažnai atliekamos formaliai: atlikus peržiūrą nusprendžiama, kad funkcijos optimalios ir nieko nereikia keisti;
- Vidaus reikalų ministerijos 2015 m. atliktos apklausos rezultatai parodė, kad ministerijoms sudėtinga, naudojant tik vidinius institucijos išteklius, kokybiškai atlikti horizontalias ar sisteminės funkcijų peržiūras (tiek dėl įgūdžių stokos, tiek dėl motyvacijos).

Šiuo metu funkcijų peržiūros yra grindžiamos savanoriškumo principu, t. y. institucijos pačios teikia pasiūlymus atlikti funkcijų peržiūras. Siekiant optimizuoti institucijų veiklos mastą, turi būti nuolat analizuojamos atliekamos funkcijos, institucijos skatinamos atlikti peržiūras, kurių pagrindu būtų priimami sprendimai siekiant efektyvaus ir mažiau kainuojančio viešojo valdymo. Be to, manome, kad funkcijų peržiūra būtų efektyvesnė ir rezultatyvesnė, leistų efektyviau valdyti jai skirtus išteklius, jei Vyriausybė inicijuotų funkcijų peržiūrą, kuri būtų atliekama centralizuotai mišriai (kelioms ministerijoms ar institucijoms) ar išorės būdu (Vyriausybės kanceliarijai, ekspertų grupei ar pan.). Sujungus kelių institucijų specialistus, būtų efektyviau organizuotas procesas.

³⁶ LR vidaus reikalų ministro 2016-04-29 įsakymu Nr. 1V-329 patvirtintas Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 metų programos įgyvendinimo 2016–2018 metų veiksmų planas.

³⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybei atskaitingų institucijų funkcijų peržiūros metodika, 3 p.

³⁸ Iš viso atliktos penkios sisteminės funkcijų peržiūros.

³⁹ LR Vyriausybės 2010-03-24 nutarimas Nr. 330.

2.1.2. Neidentifikuoti veiklos apimčiai ir pareigybių skaičiui įtaką darantys veiksniai

Įstaigų specialioji veikla skiriasi pobūdžiu ir apimtimi: vienų įstaigų šios veiklos apimtys priklauso nuo aptarnaujamų gyventojų srautų (pvz.: LDB, SODRA), kitų – nuo prižiūrimų (kontroliuojamų) juridinių asmenų skaičiaus (VDI, VLK, SPPD, Valstybinės akreditavimo sveikatos priežiūros veiklai tarnybos), planuojamų ar vykdomų projektų skaičiaus (NMA, ESF) ir t. t. Vienos įstaigos gali pačios nusistatyti savo veiklos apimtį (pvz., VDI nusistato, kokias įmones ir kokią apimtį taikant patikrinti), kitų įstaigų veiklos apimtys priklauso nuo aptarnaujamų gyventojų srautų (negali neaptarnauti gyventojų), kuriems savo ruožtu įtakos turi kiti veiksniai (pvz.: gyventojų struktūra (darbingo ir pensinio amžiaus gyventojų santykio kitimas, gyventojų senėjimas), teritorinis pasiskirstymas). Visi šie veiksniai turi būti identifikuoti ir į visus juos atsižvelgta planuojant institucijos veiklą ir paskirstant žmogiškuosius išteklius.

Trijose analizuotose viešojo valdymo srityse veiksniai, turintys įtakos pavaldžių institucijų funkcijų apimčiai, iki 2016 m. nebuvo identifikuoti, nes teisės aktai to nereikalauja ir valstybės mastu nėra parengtų metodikų. Analizavome, kurios kitų valdymo sričių institucijos yra nustačiusios veiksnius veiklos apimčiai įvertinti: teisingumo ministras nustatė tvarką pataisos pareigūnams, Policijos departamentas ir VSAT patvirtino metodikas⁴⁰, o VRM pateikė rekomendacijas savivaldybėms⁴¹.

Funkcijų apimčių vertinimo kriterijų pavyzdys⁴²

Funkcijų apimtys vertinamos pagal šiuos kriterijus:

1. funkcijų vykdymo dažnis (nuolatinės ar epizodinės);
2. funkcijų vykdymo procedūrų sudėtingumas;
3. užduočių kiekis, tenkantis vienam darbuotojui;
4. užduočių sudėtingumas (standartinės ar kiekvienu atveju reikalaujančios nestandartinių sprendimų);
5. priežasčių, dėl ko vėluojama atlikti užduotis, analizė;
6. darbo laiko naudojimo efektyvumas;
7. kiti veiksniai, turintys įtakos funkcijų apimčiai.

Įstaigose įvertinus veiklos apimčiai įtaką darančius veiksnius, tiksliau būtų nustatomas pareigybių poreikis ir planuojamos lėšos darbo užmokesčiui (fondas).

2.1.3. Napatvirtinti darbuotojų pareigybių skaičiaus nustatymo kriterijai ir tvarka

Nuo 2012 m. kovo 1 d. Valstybės tarnybos įstatymas⁴³ nustato, kad ministrai tvirtina didžiausią leistiną pareigybių skaičių jų valdymo sritims priskirtose įstaigose prie ministerijų bei kitose priskirtose valstybės institucijose ir įstaigose. Atsižvelgiant į tai, ministrai įsakymais⁴⁴ patvirtino didžiausią leistiną pareigybių skaičių pavaldžioms biudžetinėms viešojo administravimo įstaigoms, tačiau ministerijos nepateikė jokių skaičiavimų ir konkrečių pareigybių skaičiaus poreikį pagrindžiančių duomenų, kuriais remdamiesi jie patvirtino konkrečius pareigybių skaičius kiekvienai įstaigai.

⁴⁰ Pataisos pareigūnų poreikio, pareigybių aprašymų rengimo ir kompetencijų lygių nustatymo metodika, patvirtinta teisingumo ministro 2015-02-27 įsakymu Nr. 1R-53; Lietuvos policijos generalinio komisaro 2009-07-09 įsakymas Nr. 5-V-486; Valstybės sienos apsaugos tarnybos vado 2012-03-30 įsakymas Nr. 4-283.

⁴¹ http://vrm.lrv.lt/uploads/vrm/documents/files/LT_versija/Teisine_informacija/Tyrimai_ir_analizes/Metodikos_rekomendacijos/Rekomendacijos_savivaldybems.pdf.

⁴² Pataisos pareigūnų poreikio, pareigybių aprašymų rengimo ir kompetencijų lygių nustatymo metodika.

⁴³ LR valstybės tarnybos įstatymas, 8 str. 5 d.

⁴⁴ Pvz., LR sveikatos apsaugos ministro 2012-06-12 įsakymas Nr. V-510 (įsigaliojo 2012-07-01).

Atkreipiamė dėmesį, kad nuo 2008 m. gegužės 1 d., kai Valstybės tarnybos įstatymas⁴⁵ buvo papildytas nuostata, numatančia, kad didžiausio leistino valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų ar savivaldybės biudžeto⁴⁶, pareigybių skaičiaus nustatymo kriterijus ir tvarką Vyriausybės teikimu turėtų nustatyti Seimas, nėra patvirtintas joks teisės aktas, kuriame būtų numatyti pareigybių skaičiaus nustatymo kriterijai ir tvarka. Be to, nė viena iš nagrinėtų įstaigų neturi patvirtinusi kriterijų ir tvarkos šiam pareigybių poreikiui nustatyti.

Kad valstybės biudžeto lėšos būtų naudojamos racionaliai ir pagrįstai nustatomas pareigybių poreikis, Vyriausybė turėtų parengti pareigybių poreikio nustatymo kriterijus ir tvarką ir teikti ją Seimui tvirtinti, o darbo užmokesčio fondo planavimo metodiką susieti su faktiniu pareigybių poreikio planavimu.

Pokyčiai audito metu

Vyriausybė 2016 m. rugsėjo 15 d. pasitarime⁴⁷ Vidaus reikalų ir Finansų ministerijoms pavedė parengti pareigybių poreikio skaičiavimo metodiką.

2.1.4. Nustatytas pareigybių skaičius nepagrįstas realiu poreikiu

Kadangi valstybės mastu nėra patvirtintos didžiausio leistino valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių skaičiaus nustatymo metodikos ir tvarkos, tinkamai neperžiūrėtos funkcijos ir nenustatytos jų apimtys, skaičiavimai, kiek konkrečiai funkcijai atlikti reikia žmogiškųjų ir kitų išteklių, ministerijose ir joms pavaldžiose įstaigose (institucijose) nėra atliekami. Pareigybių skaičius patvirtinamas pagal praėjusiais metais buvusį faktinį skaičių ir kasmet iš esmės nesikeičia arba keičiasi labai mažai (4 lentelė).

4 lentelė. Patvirtintas didžiausias leistinas pareigybių skaičius nagrinėtose trijose valdymo srityse

Sritis	Didžiausias leistinas pareigybių skaičius		
	2013 m.*	2014 m.	2015 m.
Sveikatos apsauga	1 878	1 874	1 866
Socialinė apsauga ir darbas	5 834	5 832	5 827
Žemės ūkis	2 778	2 773	2 771

* 2013 m. dėl pirmininkavimo ES buvo įsteigtos papildomos atašė pareigybės.

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal teisės aktus

Nė viena nagrinėta įstaiga nevertina darbo krūvių ar konkrečiai funkcijai atlikti reikalingo darbuotojų skaičiaus. Darbuotojų trūksta įstaigoms, kurių veikla susijusi su asmenų aptarnavimu, fiziniams, juridiniams asmenims teikiamomis paslaugomis, todėl jos priverstos sudaryti terminuotas sutartis, t. y., faktiškai dirbančių darbuotojų skaičius yra didesnis nei patvirtintas didžiausias leistinas (žr. pvz.).

Pavyzdys

Vaikų išlaikymo fondo vadovybė 2015 m. laikotarpiu buvo sudariusi 8 terminuotas darbo sutartis, jų laikotarpis: nuo 1,5 mėnesio iki 2,5 metų. Šiuo metu įstaiga yra sudariusi 3 terminuotas darbo sutartis. Darbuotojai (priimti viršijant patvirtintų pareigybių skaičių) dirba 8 val. per dieną, 40 val. per savaitę išmokų, Teisės ir skolų išieškojimo, Finansų ir apskaitos skyriuose. Fondo administracija darbo sutartis su darbuotojais, įdarbintais viršijant pareigybių

⁴⁵ LR valstybės tarnybos įstatymas, 8 str. 6 d.

⁴⁶ Išskyrus darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis ir gaunančius darbo užmokestį iš Europos Sąjungos struktūrinės, kitos Europos Sąjungos finansinės paramos ir tarptautinės finansinės paramos lėšų (išskyrus techninės paramos lėšas).

⁴⁷ Protokolas Nr. 52, 5 klausimas.

skaičių, sudarė dėl didelių darbo krūvių, kurie atsirado dėl Vaikų išlaikymo fondo įstatymo, didelio pareiškėjų, išmokų gavėjų, skolininkų srauto, informacinės sistemos įstaigoje nebuvimo ir naujų funkcijų priskyrimo.

Taigi ministerijų nustatytas pareigybių skaičius nepagrįstas darbuotojų krūvių ir faktinio poreikio skaičiavimais

Didžioji dalis nagrinėtų įstaigų nuolat turi laisvų, neužimtų pareigybių, nors lėšų joms išlaikyti įstaigai yra numatyta ir patvirtinta. Dėl to įstaigose susidaro darbo užmokesčio fondo ekonomija. Laisvos (neužimtos) pareigybės ir darbuotojų nedarbingumas yra pagrindinės įstaigų darbo užmokesčio fondo ekonomijos susidarymo priežastys. Didžiausia iš trijų nagrinėtų valdymo sričių neužimtų pareigybių dalis yra sveikatos apsaugos srityje (10,5), mažiausia – socialinės apsaugos ir darbo (2,8) (6 priedas).

Laisvos pareigybės turi sudaryti ne daugiau kaip 10 proc.⁴⁸ Rekomenduojama⁴⁹, kad laisvos pareigybės sudarytų ne daugiau kaip 5 proc. visų patvirtintų.

Analizuodami ministerijoms pavaldžias įstaigas nustatėme, kad neužimtų pareigybių dalis labai skiriasi net vienos srities įstaigose: dalis įstaigų turi daug neužimtų pareigybių (LDB, JRD), o kai kuriose įstaigose yra ilgiau nei metus neužimtų pareigybių.

Daugiau laisvų pareigybių ar ilgiau nei metus neužimtų pareigybių turinčių įstaigų pavyzdžiai

- Jaunimo reikalų departamentas ir Lietuvos darbo birža turi per 10 proc. laisvų pareigybių.
- Socialinės apsaugos ir darbo ministerija ilgiau nei 1 metus turėjo 8 laisvas pareigybes (iš jų 2 yra laisvos ilgiau nei 2,5 metų).
- Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnyba 1 metus turėjo 11 laisvų pareigybių.
- Valstybinė darbo inspekcija 1 metus turi 18 laisvų pareigybių (iš jų: ilgiau nei 2 metus – 9, o 3 metus – 1 (vyriausiojo darbo inspektorius).
- Lietuvos darbo birža 1 metus turi 11 laisvų pareigybių (iš jų ilgiau nei 2 metus turi 3 laisvas pareigybes).
- Socialinių paslaugų priežiūros departamentas ilgiau nei 1 metus turi 3 laisvas pareigybes, vidutinis laisvos pareigybės buvimo laikotarpis – 4 mėn.; 2015 m. turėjo 28 laisvas pareigybes.

Daug metų įstaigų turimos laisvos pareigybės rodo, kad netinkamai nustatytas pareigybių, reikalingų funkcijoms atlikti, poreikis: net daug metų turėdama laisvų pareigybių, įstaiga atlieka pavestas funkcijas ir pasiekia nustatytus tikslus. Įstaigų turimos laisvos pareigybės (jų laikotarpis ir skaičius) yra susijusios su įstaigos veiklos specifiška. Daugiausia laisvų pareigybių turi tos, kurios veiklos apimtis gali planuoti pačios (jų veikla nesusijusi su išorės veiksniais – aptarnaujamų gyventojų srautais ar pan.), pagrindinės funkcijos nėra susijusios su išoriniais veiksniais.

Įstaigoms įvertinus veiklos apimtį ir pagrįstai planuojant pareigybių poreikį, būtų pasiekti geresni veiklos rezultatai, efektyviau naudojami skirti ištekliai.

⁴⁸ LR Vyriausybės numatytas dydis (2015-09-14 pasitarimo protokolas Nr. 47).

⁴⁹ http://vrm.lrv.lt/uploads/vrm/documents/files/LT_versija/Teisine_informacija/Tyrimai_ir_analizes/Metodikos_rekomendacijos/Rekomendacijos_savivaldybems.pdf.

2.2. Netinkama darbo užmokesčio fondo planavimo sistema

Įvertinus įstaigų taikomą darbo užmokesčio fondo planavimo pagal metodiką⁵⁰ praktiką, nustatyta, kad:

- nevertinamas faktinis pareigybių poreikis įstaigos funkcijoms atlikti;
- darbo užmokesčio poreikis skaičiuojamas visoms patvirtintoms pareigybėms, nevertinama neužimtų pareigybių įtaka, nors 2015 m., pvz., sveikatos apsaugos srities biudžetinėse viešojo administravimo įstaigose neužimtos pareigybės metų pradžioje ir pabaigoje sudarė atitinkamai 8,3 ir 8,7 proc.;
- darbo užmokesčio poreikis skaičiuojamas kiekvienai pareigybei, neatsižvelgiant į tai, ar ta pareigybė yra užimta ir ar dirbama visu etatu;
- nevertinamos kitos priežastys, turinčios įtakos darbo užmokesčio fondo ekonomijai, pvz., tikslinės atostogos ir pan.

Tokia darbo užmokesčio fondo poreikio planavimo pagal metodiką praktika neleidžia tiksliai apskaičiuoti darbo užmokesčio fondo poreikio. Be to, įstaigoms tvirtinant darbo užmokesčio fondą, neatsižvelgiama į darbo užmokesčio poreikį, apskaičiuotą pagal metodikos nuostatas, o įstaigoms patvirtinamas gerokai mažesnis (2015 m. – 18,1 proc.) nei apskaičiuotas pagal metodiką darbo užmokesčio fondo poreikis (5 ir 6 lentelės).

5 lentelė. Darbo užmokesčio fondo poreikio pagal metodikos nuostatas ir faktiškai patvirtinto 2015 metams darbo užmokesčio fondo palyginimas sveikatos apsaugos srities įstaigose

Įstaiga	2015 m. suma pagal metodiką, tūkst. Eur	Sąmatoje patvirtinta suma (pradinė), tūkst. Eur	Skirtumas, proc.
Radiacinės saugos centras	739,9	680,1	-8,1
Valstybinė akreditavimo sveikatos priežiūros veiklai tarnyba	879,0	759,5	-13,6
Nacionalinis transplantacijos biuras	232,1	224,0	-3,5
Valstybinė vaistų kontrolės tarnyba	1 365,1	1 283,8	-6,0
Lietuvos bioetikos komitetas	84,4	88,4	+4,5
Ekstremalių sveikatai situacijų centras	573,6	558,7	-2,6
Panevėžio visuomenės sveikatos centras	673,7	444,8	-34,0
Kauno visuomenės sveikatos centras	1 102,0	706,3	-35,9
Alytaus visuomenės sveikatos centras	489,7	341,1	-30,3
Klaipėdos visuomenės sveikatos centras	814,6	612,6	-24,8
Tauragės visuomenės sveikatos centras	364,6	260,4	-28,6
Utenos visuomenės sveikatos centras	557,9	443,8	-20,5
Telšių visuomenės sveikatos centras	408,3	281,5	-31,1
Marijampolės visuomenės sveikatos centras	364,7	288,9	-20,8
Šiaulių visuomenės sveikatos centras	548,0	567,8	+3,5
Vilniaus visuomenės sveikatos centras	1 343,8	1 095,7	-18,5

Šaltinis: Valstybės kontrolė pagal įstaigų pateiktus duomenis

6 lentelė. Darbo užmokesčio fondo poreikio pagal metodikos nuostatas ir faktiškai 2015 metams patvirtinto darbo užmokesčio fondo palyginimas socialinės apsaugos ir darbo srities įstaigose

Įstaiga	2015 m. suma pagal metodiką, tūkst. Eur	Sąmatoje patvirtinta suma (pradinė), tūkst. Eur	Skirtumas, proc.
Ministerija	3 813,4	3 685,9	-3,3
Ginčų komisija	144,2	132,8	-7,9

⁵⁰ LR Vyriausybės 2003-03-03 nutarimas Nr. 280 „Dėl valstybės tarnautojų ir darbuotojų, gaunančių darbo užmokestį iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto, savivaldybių biudžetų ir valstybės pinigų fondų, darbo užmokesčio fondo apskaičiavimo metodikos patvirtinimo“.

Vaikų išlaikymo fondo administracija	270,5	242,4	-10,4
Valstybinė darbo inspekcija	3 413,7	3 096,7	-9,28
Socialinių paslaugų priežiūros departamentas	645,3	619,4	-4
Neįgalųjų reikalų departamentas	223,6	206,25	-7,8
Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnyba	2 265,4	2 297,8	+1,4
Jaunimo reikalų departamentas	148,3	142,8	-3,7
Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba	366,4	362,1	-1,2
Lietuvos darbo birža	1 090,3	1 020,3	-6,4
Vilniaus teritorinė darbo birža	2 711,7	2 410,2	-11,1
Kauno teritorinė darbo birža	1 800,9	1 681,9	-6,6
Klaipėdos teritorinė darbo birža	1 355,8	1 283,3	-5,3
Šiaulių teritorinė darbo birža	1 430,9	1 368,8	-4,3
Panevėžio teritorinė darbo birža	1 268,3	1 239,7	-2,3
Alytaus teritorinė darbo birža	880	840,9	-4,4
Marijampolės teritorinė darbo birža	785,1	758,4	-3,4
Utenos teritorinė darbo birža	977	921,5	-5,7
Tauragės teritorinė darbo birža	718,4	682,7	-5,0
Telšių teritorinė darbo birža	1 074,7	743	-30,9

Šaltinis: Valstybės kontrolė pagal įstaigų pateiktus duomenis

Darbo užmokesčio fondo planavimas turėtų būti paremtas faktinio darbuotojų poreikio įstaigos funkcijoms vykdyti skaičiavimais, turi būti įvertinami kiti veiksniai, turintys įtakos šio fondo ekonomijai. Tokia planavimo sistema sudarytų sąlygas įstaigoms tiksliau apskaičiuoti darbo užmokesčio fondo poreikį ir juo remtis tvirtinant šį fondą.

Pokyčiai audito metu

Vyriausybė 2016 m. rugsėjo 15 d. pasitarime⁵¹ Vidaus reikalų ministerijai ir Finansų ministerijai pavedė peržiūrėti darbo užmokesčio fondo skaičiavimo metodiką.

2.3. Tobulintina darbuotojų skatinimo sistema

Nagrinėtose įstaigose valstybės tarnautojams 2015 metais buvo mokamos priemokos už įprastą darbo krūvį viršijančią veiklą ir už papildomų užduočių atlikimą⁵², o darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis, – priedai už aukštą kvalifikaciją, skubių, svarbių ar sudėtingų darbų (užduočių) atlikimą, priemokos už laikinai nesančių darbuotojų funkcijų (pareigų) arba, rašytiniu darbuotojo sutikimu, papildomų darbų vykdymą (jeigu nesudaroma papildoma darbo sutartis)⁵³.

Skiriant priedus, priemokas tiek valstybės tarnautojams, tiek darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis, nagrinėtose įstaigose taikoma skirtinga praktika pagrindžiant priedo, priemokos skyrimą.

Vienose įstaigose priedų, priemokų skyrimas detalai pagrindžiamas kiekvieno darbuotojo ar jo tiesioginio vadovo prašymu ar tarnybiniu pranešimu, kuriuose nurodomi darbai ar kiti pagrindai skirti priedą, priemoką, kitose įstaigose priedo, priemokos skyrimas 2015 m. buvo grindžiamas Personalo skyriui pateikiamomis lentelėmis su darbuotojų sąrašais (sprendimais, priimtais

⁵¹ Protokolas Nr. 52, 5 klausimas.

⁵² LR valstybės tarnybos įstatymas, 26 str. 1 d. 1 ir 2 p.

⁵³ LR Vyriausybės 1993-07-08 nutarimas Nr. 511 „Dėl biudžetinių įstaigų ir organizacijų darbuotojų darbo apmokėjimo tvarkos tobulinimo“, 5¹ p., 5.1 ir 5.2 p.

vadovybės posėdyje) ir nurodoma, kad tai darbuotojai, kurie 2015 m. buvo kompetentingiausi, iniciatyviausi, darbščiausi, atsakingiausi, aktyviausi (Sveikatos apsaugos ministerija). Taip pat nustatėme atvejų, kai priedo, priemokos skyrimai visiškai nebuvo pagrįsti (Ekstremalių sveikatai situacijų centras). Įstaiga, 2015 m. nustatydamą priedus ir priemokas, nerengė jokių dokumentų ir įsakymuose nenurodė jų skyrimo pagrįstumo, taigi nesilaikė Viešojo administravimo įstatymo⁵⁴, kuriame nurodyta, kad individualus administracinis teisės aktas, skirtas konkrečiam asmeniui ar asmenų grupei, turi būti pagrįstas objektyviais duomenimis (faktais) ir teisės aktų normomis. Iš viso įstaiga 2015 m. skyrė priedų ir priemokų 43 darbuotojams iš 58 (2015-12-31), 2015 m. išmokėtų priedų ir priemokų suma – 75,3 tūkst. Eur.

Išanalizavę įstaigų praktiką skiriant priedus ir priemokas, jų pagrindimą, nustatėme, kad įstaigos skirtingai interpretuoja teisės aktus dėl priedų, priemokų tiek valstybės tarnautojams, tiek darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis, skyrimo ir praktikoje juos taiko skirtingai, be to, priklausomai nuo darbo užmokesčio fondo, už tą patį darbą vienoje įstaigoje atlyginama, kitose – ne.

Skirtingos priedų, priemokų skyrimo ir pagrindimo praktikos pavyzdžiai

- Dėl nepakankamo darbo užmokesčio fondo ne visose įstaigose arba ne visais atvejais skiriami priedai (priemokos) už laikinai nesančių darbuotojų funkcijų atlikimą (pavyzdžiui, Lietuvos bioetikos komitetas neskiria priedų už laikinai nesančių darbuotojų pavadavimą, nes nepakanka darbo užmokesčio fondo).
- Už laikinai nesančių darbuotojų pavadavimą priemokos valstybės tarnautojams skiriamos nurodant skirtingą teisinį pagrindą: pavadavimas traktuojamas kaip įprastą darbo krūvį viršijanti veikla, kai yra padidėjęs darbų mastas atliekant pareigybės aprašyme nustatytas funkcijas (Valstybės tarnybos įstatymo 26 str. 1 d. 1 p.) (tuo atveju, kai pavadavimo funkcija yra numatyta darbuotojų pareigybės aprašymuose) arba kaip papildomų užduočių atlikimas, kai atliekamos pareigybės aprašyme nenustatytos funkcijos (Valstybės tarnybos įstatymo 26 str. 1 d. 2 p.).
- Skirtingose įstaigose aukšta kvalifikacija, už kurią buvo skirtas priedas darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis, interpretuojama skirtingai, pvz.:
 - darbas, kai visos pavestos funkcijos atliekamos pirma nustatyto termino ir kokybiškai (Nacionalinis transplantacijos biuras);
 - specializuota profesinė patirtis ir išsilavinimas, kurie yra būtini pareigybės aprašymuose nustatytoms funkcijoms atlikti (Lietuvos bioetikos komitetas).

2012 m. nutarimas papildytas nuostata⁵⁵, kad biudžetinių įstaigų ir organizacijų darbuotojams gali būti nustatomi iki 45 proc. didesni tarnybinių atlyginimų koeficientai, nei nurodyta nutarimo prieduose.

Pavyzdžiui, ketvirtadalis (25 proc.) nagrinėtų sveikatos apsaugos srities biudžetinių viešojo administravimo įstaigų 2015 m. nustatė iki 45 proc. didesnius tarnybinių atlyginimų koeficientus darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis.

Sveikatos apsaugos valdymo srities įstaigų paaiškinimai dėl padidinto koeficiento

Valstybinė vaistų kontrolės tarnyba. Pareigybės pasirinktos atsižvelgiant į atliekamo darbo pobūdį, išsilavinimą bei kvalifikaciją. Visų šių pareigbių darbuotojai privalo turėti farmacinį ar medicininį išsilavinimą ir farmacinio ar medicininio darbo patirties (<...> šio išsilavinimo darbuotojų poreikis yra didesnis nei norinčiųjų dirbti už biudžetinį darbo užmokestį).

Visuomenės sveikatos centrai. Iki 45 proc. didesnius tarnybinius atlyginimus įstaigos vadovas nustato atsižvelgdamas į <...> siūlymus, kurie teikiami įvertinus pareigybėms nustatytus specialiuosius

⁵⁴ LR viešojo administravimo įstatymas, 8 str. 1 d.

⁵⁵ LR Vyriausybės 1993-07-08 nutarimas Nr. 511 „Dėl biudžetinių įstaigų ir organizacijų darbuotojų darbo apmokėjimo tvarkos tobulinimo“, 5¹ p.

reikalavimus (išsilavinimo, darbo patirties), funkcijų sudėtingumą, pareigybei priskirtą atsakomybę, priimamų sprendimų savarankiškumą, darbų apimtį, situaciją darbo rinkoje ir lėšas, skirtas darbuotojų darbo užmokesčiui.

Atkreiptinas dėmesys, kad pagrindai ir sąlygos, dėl kurių dalis įstaigų yra padidinusios tam tikrų pareigybių koeficientų dydžius, yra aktualūs ir kitose įstaigose, tačiau dėl darbo užmokesčio ribotumo ne visos įstaigos gali taikyti minėtą nutarimo nuostatą.

Įstaigose, kurios yra padidinusios tarnybinių atlyginimų koeficientus, nustatyta skirtinga praktika dėl jų dydžio: nagrinėtose įstaigose jie padidinti nuo 23,5 iki 45 proc. skirtingiems darbuotojams.

Esant skirtingai praktikai, kai vienose įstaigose tarnybinių atlyginimų koeficientai tam tikroms pareigybėms yra padidinti, o kitose – ne, šios nutarimo nuostatos taikymas, priklausomai nuo įstaigos finansinės situacijos, gali būti paremtas tik subjektyviu įstaigos vadovo sprendimu.

Tokia situacija susidaro todėl, kad teisės aktuose nėra nustatytų vienodų ir visoms įstaigoms aiškių kriterijų, kas, skiriant priedus, priemokas valstybės tarnautojams ar darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis, turėtų būti laikoma įprastą darbo krūvį viršijančia veikla, papildomomis užduotimis, aukšta kvalifikacija, skubiu, svarbiu ar sudėtingu darbu, laikinai nesančių darbuotojų funkcijų arba papildomų darbų atlikimu ir kokiais atvejais ir kokioms sąlygoms esant gali būti iki 45 proc. padidinti tarnybinių atlyginimų koeficientai.

Tiek įstatyme⁵⁶, tiek nutarime⁵⁷ nurodyta, kad mokėjimo už darbą sąlygas (valstybės tarnautojų priemokų dydį, darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, tarnybinius atlyginimus (koeficientais) ir kitas mokėjimo už darbą sąlygas) turi nustatyti į pareigas priimančias asmuo – vadovas. Taigi įstaigų vadovams, priklausomai nuo įstaigų finansinės situacijos, suteikta teisė priimti subjektyvų sprendimą dėl priedo, priemokos skyrimo, didesnio koeficiento nustatymo, jų pobūdžio, dydžio ir laikotarpio. Nagrinėtose ministerijose nėra patvirtintų teisės aktų, kuriuose būtų numatyti konkretesni priedų, priemokų skyrimo atvejai, kriterijai, kuriems esant būtų skiriami priedai, priemokos, ar kitaip detalizuotas priedų, priemokų skyrimas.

Siekiant, kad valstybės biudžeto lėšos būtų naudojamos racionaliai ir skatinamas rezultatyvus viešasis valdymas, turėtų būti taikomi aiškūs ir skaidrūs mokėjimo už darbą valstybės tarnautojams ir darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis, principai: priedai ir priemokos turi būti skiriami ir koeficientas padidinamas pagal vienodus ir aiškius visoms įstaigoms kriterijus, o teisės aktuose turi būti nustatyta pareiga įstaigų vadovams aiškiai tai pagrįsti.

Pokyčiai audito metu

Lietuvos Respublikos Seimui yra pateiktas naujos redakcijos Valstybės tarnybos įstatymo projektas⁵⁸, kuriuo siekiama sistemiškai spręsti valstybės tarnybos ir darbo užmokesčio sistemos pertvarką. Taip pat pateiktas Valstybės ir savivaldybių įstaigų darbuotojų darbo apmokėjimo įstatymo projektas⁵⁹.

⁵⁶ LR valstybės tarnybos įstatymas.

⁵⁷ LR Vyriausybės 1993-07-08 nutarimas Nr. 511 „Dėl biudžetinių įstaigų ir organizacijų darbuotojų darbo apmokėjimo tvarkos tobulinimo“, 4 p.

⁵⁸ Projektas registruotas Seime 2015-06-12 Nr. XIIP-3268

⁵⁹ Projektas registruotas Seime 2016-09-20 Nr. XIIP-4723

REKOMENDACIJŲ ĮGYVENDINIMO PLANAS

Rekomendacijos eilės numeris ataskaitoje	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai*	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (data) ir atsakingi vykdytojai*
1.	Suformuluoti ar tobulinti vertintos srities teisinį reguliavimą, kad jis būtų aiškus, nuoseklus, skaidrus, panaikintų galimybes skirtingai interpretuoti teisės aktų nuostatas, kurios suponuoja ataskaitoje nustatytus dalykus, ir leistų užtikrinti efektyvų lėšų naudojimą	Lietuvos Respublikos Vyriausybė	Atsižvelgiant į audito ataskaitoje pateiktas išvadas, parengti ir pateikti Vyriausybei Valstybės tarnybos įstatymo, Viešojo administravimo įstatymo (prireikus – ir kitų teisės aktų) pakeitimo projektus dėl viešojo administravimo aprėpties ir apibrėžimo, viešojo administravimo įgaliojimų suteikimo, vienetų reikalavimų ir atsakomybės, skaidrios darbo apmokėjimo tvarkos patvirtinimo visiems viešajai administravimą vykdančioms darbuotojams	2017 m. IV ketvirtis; Vidaus reikalų ministerija, Vyriausybės kanceliarija, Valstybės tarnybos departamentas
2.	Peržiūrėti jau nustatytas priemones ir jų pažangą, teisės aktų projektus ir užtikrinti, kad būtų sprendžiamos ataskaitoje nustatytos problemos	Lietuvos Respublikos Vyriausybė	1. Parengti ir pateikti Vyriausybei pasiūlymus dėl Vyriausybės atskaitingų institucijų ir įstaigų bendrųjų funkcijų efektyvumo didinimo (dėl bendrųjų funkcijų centralizavimo paslaugų centruose ir kt.); 2. Parengti ir pateikti Vyriausybei teisės aktų dėl žmogiškųjų išteklių planavimo tobulinimo (pareigybių poreikio įvertinimo metodikos sukūrimo ir darbo užmokesčio skaičiavimo metodikos tobulinimo) ar jų pakeitimo projektus	2017 m. III ketvirtis; Vyriausybės kanceliarija, Finansų ministerija 2017 m. II ketvirtis; Vidaus reikalų ministerija, Finansų ministerija
3.	Priskirti instituciją, kuri būtų atsakinga už visų viešajame administravime dalyvaujančių subjektų metodinį vadovavimą, priežiūrą, duomenų	Lietuvos Respublikos Vyriausybė	Atlikus analizę, parengti ir pateikti Vyriausybei pasiūlymus dėl vienos institucijos, atsakingos už visų viešajame administravime dalyvaujančių subjektų	2017 m. IV ketvirtis; Vidaus reikalų ministerija, Valstybės

	kaupimą ir nustatyti šiuose teisiniuose santykiuose dalyvaujančių subjektų koordinacinius tarpinstitucinius ryšius		metodinį vadovavimą, priežiūrą, duomenų kaupimą	tarnybos departamentas
4.	Inicijuoti sisteminės ir skatinti valstybės ir savivaldybių įstaigas atlikti tokias funkcijų peržiūras, kurių rezultatais remiantis būtų priimami sprendimai, užtikrinantys efektyvų ir mažiau kainuojantį viešąjį valdymą	Lietuvos Respublikos Vyriausybė	Priėmus Valstybės tarnybos įstatymo, Viešojo administravimo įstatymo ir kitų susijusių įstatymų pakeitimus, atlikti sisteminės ministrų valdymo sričių funkcijų peržiūras	2018 m. II pusm. ministerijos (koordinatorė – Vidaus reikalų ministerija)
*- priemonės ir terminus rekomendacijoms įgyvendinti pateikė Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija. Atstovas ryšiams, atsakingas už Valstybės kontrolės informavimą apie rekomendacijų įgyvendinimą plane nustatytais terminais: Indrė Daugėlaitė, Viešojo valdymo ir socialinės aplinkos departamento Viešojo valdymo ir atviros Vyriausybės skyriaus patarėja, el. p. indre.daugelaite@lr.lt				

1-ojo audito departamento direktorius

Laimonas Čiakas

1-ojo audito departamento vyriausioji valstybinė auditorė

Akvilė Lekaveckaitė

Valstybinio audito ataskaitos kopijos pateiktos: LR Seimo Audito komitetui, LR Vyriausybės kanceliarijai, Lietuvos savivaldybių asociacijai.

Auditas atliktas, vykdant 2016-01-12 pavedimą Nr. P-10-1, auditą atliko valstybiniai auditoriai:

Akvilė Lekaveckaitė (grupės vadovė)

Jolanta Balionienė

Arūnas Marma (iki 2016-11-10)

Rasa Garnevičienė (iki 2016-04-11)

Giedrė Jurevičienė (iki 2016-04-01)

Justina Miliauskienė (nuo 2016-07-20 iki 2016-10-13)

PRIEDAI

Valstybinio audito ataskaitos
„Žmogiškųjų išteklių valdymas viešojo
administravimo institucijose“
1 priedas

Audito procedūros ir metodai

Eil. Nr.	Metodas	Tikslai
1.	Dokumentų peržiūra	Nustatyti, ar: • valstybės tarnautojams pavesta vykdyti tik viešojo administravimo funkcijas; • viešojo administravimo funkcijų nevykdo darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis; • valstybės tarnautojams ir darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis, taikomi tie patys reikalavimai; • tinkamai nustatomas žmogiškųjų išteklių poreikis; • tinkamai planuojamas darbo užmokesčio fondas; • vienoda priedų, priemonių skyrimo ir padidintų koeficientų taikymo praktika valstybės tarnautojams ir darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis.
2.	Pokalbiai su Valstybės tarnybos departamento atstovais, Vidaus reikalų ministerijos atstovais, Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, Sveikatos apsaugos ministerijos, Žemės ūkio ministerijos ir joms pavaldžių įstaigų atstovais	Išsiaiškinti žmogiškųjų išteklių valdymo viešajame sektoriuje sistemą, jos problemas. Pasitikslinti gautą informaciją, neaiškumus.
3.	Anketavimas	Surinkti auditui reikalingą informaciją apie žmogiškųjų išteklių valdymo praktiką pavaldžiose biudžetinėse įstaigose.
4.	Palyginamoji analizė	Palyginti audituotų įstaigų taikomus žmogiškųjų išteklių valdymo aspektus, siekiant identifikuoti skirtingą praktiką.

Valstybinio audito ataskaitos
„Žmogiškųjų išteklių valdymas viešojo
administravimo institucijose“
2 priedas

Bendrosios įstaigos veiklos efektyvumo vertinimo kriterijų reikšmės sveikatos apsaugos, socialinės apsaugos ir darbo bei žemės ūkio sričių įstaigose

1 lentelė. Sveikatos apsaugos srities įstaigų bendrosios įstaigos veiklos efektyvumo vertinimo kriterijai

Įstaiga	Darbuotojų skaičius vienam vadovaujančiam darbuotojui (siektinas dydis ne mažiau nei 5)	Bendrosios veiklos srities darbuotojų skaičius vienam specialiosios veiklos srities darbuotojui (siektinas dydis ne daugiau nei 0,3)
Valstybinė akreditavimo sveikatos priežiūros veiklai tarnyba	4,5	0,33
Lietuvos bioetikos komitetas	9	0,29
Nacionalinis transplantacijos biuras	4	0,3
Radiacinės saugos centras	3,2	0,29
Ekstremalių sveikatai situacijų centras	3,9	0,3
Valstybinė vaistų kontrolės tarnyba	4,2	0,28
Vilniaus visuomenės sveikatos centras	5,2	0,41
Kauno visuomenės sveikatos centras	5,8	0,57
Klaipėdos visuomenės sveikatos centras	5,1	0,61
Šiaulių visuomenės sveikatos centras	4,9	0,53
Panevėžio visuomenės sveikatos centras	5,2	0,55
Alytaus visuomenės sveikatos centras	5,4	0,56
Marijampolės visuomenės sveikatos centras	4,1	0,55
Tauragės visuomenės sveikatos centras	4,1	0,74
Telšių visuomenės sveikatos centras	4	0,91
Utenos visuomenės sveikatos centras	5,3	0,48
Sveikatos apsaugos ministerija	4,5	0,35

2 lentelė. Žemės ūkio valdymo srities įstaigų bendrosios įstaigos veiklos efektyvumo vertinimo kriterijai

Įstaiga	Darbuotojų skaičius vienam vadovaujančiam darbuotojui	Bendrosios veiklos srities darbuotojų skaičius vienam specialiosios veiklos srities darbuotojui
Žuvininkystės tarnyba	7,3	0,2
Valstybinė augalininkystės tarnyba	5,4	0,1
Valstybinė gyvulių veislininkystės priežiūros tarnyba	2,6	0,2
Nacionalinė žemės tarnyba	7,7	0,1
Nacionalinė mokėjimo agentūra	8,1	0,2
Žemės ūkio ministerija	3,8	0,5

3 lentelė. Socialinės apsaugos ir darbo valdymo srities įstaigų bendrosios įstaigos veiklos efektyvumo vertinimo kriterijai

Įstaiga	Darbuotojų skaičius vienam vadovaujančiam darbuotojui	Bendrosios veiklos srities darbuotojų skaičius vienam specialiosios veiklos srities darbuotojui
Socialinės apsaugos ir darbo ministerija	3,4	0,4
Socialinių paslaugų priežiūros departamentas	3,1	0,3
Neįgalumo ir darbingumo tarnyba	4,4	0,3
Vaikų išlaikymo fondas	3,1	0,5
Jaunimo reikalų tarnyba	2,4	0,3
Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba	4,9	0,2
Neįgaliųjų reikalų departamentas	2,3	0,1
Valstybinė darbo inspekcija	7,5	0,4
Lietuvos darbo birža	4,8	0,7
Lietuvos darbo biržos teritoriniai skyriai	5,2	0,2
Valstybinė socialinio draudimo fondo valdyba	14	0,6

Valstybinio audito ataskaitos
„Žmogiškųjų išteklių valdymas viešojo
administravimo institucijose“
3 priedas

Veiklos pobūdžiu analogiškų skyrių darbuotojų vidutiniai atlyginimai

1 lentelė. Sveikatos apsaugos sritis

Institucija	Skyrius	Vidutinis darbo užmokestis 2015 m.	
		VT	DS
Sveikatos apsaugos ministerija	Finansų	1 462,5	968,8
	Dokumentų valdymo ir asmenų priėmimo	1 551	887,8
	Personalo	1 408,7	1 345,4
Valstybinė vaistų kontrolės tarnyba	Finansų	1 236,5	704,1
	Raštinė	-	783,9
	Personalo	1 205,1	-
	Ūkio	1 077,3	615,7
	IT	-	802,6
Valstybinė akreditavimo sveikatos priežiūros veiklai tarnyba	Finansų	1 190,9	873,6
	Kanceliarija	1 125,4	594,1
	IT	942	-

2 lentelė. Žemės ūkio sritis

Institucija	Skyrius	Vidutinis darbo užmokestis 2015 m.	
		VT	DS
Žemės ūkio ministerija	Finansų (vidaus apskaita)	1 306,2	1 067,7
	Bendrijų reikalų	1 227,4	910,5
	IT	1 366,5	973,8
	Personalo	1 221,6	843,8
Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos	Finansų (vidaus apskaita)	911,55	508,8
	Bendrijų reikalų	671	675
	IT	1 022,78	705,75
	Personalo	1 141,1	0
Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos	Finansų (vidaus apskaita)	1 148,18	595
	Bendrijų reikalų	1 026,9	596,7
	IT	809,7	527,93
	Personalo	858,5	0

3 lentelė. Socialinės apsaugos ir darbo sritis

Institucija	Skyrius	Vidutinis darbo užmokestis 2015 m.	
		VT	DS
Socialinės apsaugos ir darbo ministerija	Finansų	1 136	766
	Dokumentų valdymo	1 719	754
	Personalo	1 472	-
	Informacinių technologijų	1 543	726
Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnyba	Finansų	1 398	622
	Dokumentų valdymo	1 027	564
Lietuvos darbo birža	Finansų	964	809
	Informacinių technologijų	961	535
	Personalo ir administravimo	745	724

Šaltinis: Valstybės kontrolė pagal įstaigų duomenis

Valstybinio audito ataskaitos
 „Žmogiškųjų išteklių valdymas viešojo administravimo
 institucijose“
 4 priedas

Valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, skaičius biudžetinėse viešojo administravimo įstaigose (2016-07-01)

1 lentelė. Sveikatos apsaugos sritis

Įstaiga	Pareigybių sk. (2016-07-01)												
	iš viso	valstybės tarnautojų						darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis					
		bendrosios funkcijos			specialiosios funkcijos			bendrosios funkcijos			specialiosios funkcijos		
		iš viso	užimta	laisva	iš viso	užimta	laisva	iš viso	užimta	laisva	iš viso	užimta	laisva
Sveikatos apsaugos ministerija*	245	41	39	2	143	131	12	29	29	–	32	32	–
Radiacinės saugos centras	59	6	6	0	43	43	0	6	6	0	4	4	0
Valstybinė akreditavimo sveikatos priežiūros veiklai tarnyba	77	12	12	0	48	46	2	7	5,5	1,5	9	7,5	1,5
Nacionalinis transplantacijos biuras	25	4,25	3,25	1	6,75	6,75	0	1,55	1,55	0	12,45	12,45	0
Valstybinė vaistų kontrolės tarnyba	134	13	13	–	55	51	4	16	15	1	49	43	6
Lietuvos bioetikos komitetas	10	0	0	0	5	5	0	2	2	0	3	3	0
Ekstremalių sveikatai situacijų centras**	73	0	0	0	17	11	6	16	13	3	40	35,75	4,25

* SAM pradėtos konkurso organizavimo procedūros į 9 laisvas pareigybes.

** ESSC iki šių metų pabaigos planuoja užpildyti neužimtas pareigybes (iš įstaigai patvirtintų 73 planuoja užpildyti 70).

2 lentelė. Žemės ūkio sritis

Įstaiga	iš viso	Pareigybių sk. (2016-07-01)											
		valstybės tarnautojų						darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis					
		bendrosios funkcijos			specialiosios funkcijos			bendrosios funkcijos			specialiosios funkcijos		
		iš viso	užimta	laisva	iš viso	užimta	laisva	iš viso	užimta	laisva	iš viso	užimta	laisva
Žemės ūkio ministerija	344	65	62	3	233	226	7	35	35	0	11	11	0
Nacionalinė mokėjimo agentūra	862	110	99	11	509	483	26	35	33	2	208	203	5
Nacionalinė žemės tarnyba	963	59	56	3	662	635	27	42,5	42,5	0	199,5	197,5	2
Valstybinė augalininkystės tarnyba	356	24	19	5	212	203	9	24	24	0	96	91	5
Valstybinė gyvulių veislininkystės priežiūros tarnyba	33	5	5	0	28	25	3	0	0	0	0	0	0
Žuvininkystės tarnyba	182	16	14	2	21	21	0	17	15	2	127	125	2

3 lentelė. Socialinės apsaugos ir darbo sritis

Įstaiga	iš viso	Pareigybių sk. (2016-07-01)											
		valstybės tarnautojų						darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis					
		bendrosios funkcijos			specialiosios funkcijos			bendrosios funkcijos			specialiosios funkcijos		
		iš viso	užimta	laisva	iš viso	užimta	laisva	iš viso	užimta	laisva	iš viso	užimta	laisva
Socialinės apsaugos ir darbo ministerija	248	55	51	4	131	123	8	40	40	0	22	20	2
Socialinių paslaugų priežiūros departamentas	56	13	10	3	24	24	0	5	5	0	14	13	1
Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnyba	293	14	13	1	64	58	6	76	75	1	139	131	8
Vaikų išlaikymo fondas	25	8	8	0	13	11	2	4	4	0	0	0	0
Jaunimo reikalų departamentas	12	3	3	0	8	7	1	1	1				
Valstybės vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba	34	2	2	0	25	25	0	4	4	0	3	3	0
Neįgalųjų reikalų departamentas	18	2	2	0	15	13	2	0	0	0	1	1	0
Valstybinė darbo inspekcija	298	32	30	2	177	165	12	89	86,73	2,27	0	0	0
Lietuvos darbo birža	94	44	39	5	25	21	4	19	17	2	6	6	0
Alytaus teritorinė darbo birža	88	20	20	0	52	51	1	3	3	0	13	13	0
Kauno teritorinė darbo birža	201	16	16	0	108	105	3	14	14	0	63	63	0
Klaipėdos teritorinė darbo birža	142	17	17	0	97	93	4	4	4	0	24	22	2
Marijampolės teritorinė darbo birža	81	12	12	0	47	47	0	2	2	0	20	20	0
Panevėžio teritorinė darbo birža	132	14	14	0	99	95	4	4	4	0	15	15	0
Šiaulių teritorinė darbo birža	153	11	11	0	98	98	0	9	9	0	35	35	0
Tauragės teritorinė darbo birža	73	7	7	0	53	53	0	4	3	1	10	10	0

Telšių teritorinė darbo birža	88	11	9	2	55	54	1	3	3		19	19	
Utenos teritorinė darbo birža	104	9	9	0	64	64	0	5	5	0	26	26	0
Vilniaus teritorinė darbo birža	282	23	23		199	198	1	14	14		46	46	
Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba	204	86	83	3	74	73	1	26	26	0	5	5	0
VSDF teritoriniai skyriai ir kitos įstaigos	3201	332	323	9	2460	2401	59	300,5	295,5	5	88,5	87,5	1

Šaltinis: Valstybės kontrolė pagal įstaigų duomenis

Valstybinio audito ataskaitos
 „Žmogiškųjų išteklių valdymas viešojo administravimo
 institucijose“
 5 priedas

Sveikatos apsaugos srities peržiūros, atliktos pagal Vyriausybei atskaitingų institucijų funkcijų peržiūros 2012, 2013, 2014, 2015 ir 2016 metų planus (pagal LRV 2011 m. rugpjūčio 17 d. nutarimu Nr. 968 patvirtintą Lietuvos Respublikos Vyriausybei atskaitingų institucijų funkcijų peržiūros metodiką)

Metai	Funkcijų peržiūros pavadinimas	Pagal metodiką (taip, ne)	Už peržiūros atlikimo organizavimą atsakingos institucijos	Vertinimų rezultatai, priimti sprendimai ar kt.
2012	–	–	–	–
2013	–	–	–	–
2014	Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamento funkcijų peržiūra	Taip	Sveikatos apsaugos ministerija, Švietimo ir mokslo ministerija, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Vidaus reikalų ministerija	2014 m. funkcijų peržiūrų ataskaitoje numatyta, kad šių funkcijų peržiūros ataskaitos netikslinga svarstyti viešojo valdymo tobulinimo komisijoje, nes NTAKD funkcijos buvo analizuotos ne tik funkcijų peržiūros darbo grupėje, bet ir Ūkio subjektų veiklos priežiūros konsolidavimo komisijoje. Komisijos parengtiems pasiūlymams dėl tam tikrų NTAKD funkcijų perdavimo VMVT ir Valstybinei ne maisto produktų inspekcijai pritarta Vyriausybės 2014-11-24 pasitarime.
	Kūno kultūros ir sporto departamento prie LRV, jam pavaldžių sporto medicinos centrų ir kitų asmens sveikatos priežiūros įstaigų funkcijų peržiūra	Taip	Kūno kultūros ir sporto departamentas, Vidaus reikalų ministerija, Sveikatos apsaugos ministerija	Funkcijų peržiūros metu sveikatos apsaugos srityje analizuotos asmens sveikatos priežiūros įstaigų funkcijos sportininkų sveikatos priežiūros srityje. Rekomendacijos sveikatos apsaugos sričiai susijusios su mokėjimu už sporto medicinos paslaugas.
	Atliekų tvarkymo sistemos peržiūra	Taip	Aplinkos ministerija, Ūkio ministerija, Žemės ūkio ministerija, Sveikatos apsaugos ministerija	Atlikus funkcijų peržiūrą, sveikatos apsaugos srityje suformuluotos rekomendacijos dėl medicininių atliekų tvarkymo sveikatos priežiūros įstaigose kontrolės stiprinimo: sudaryta darbo grupė medicininių atliekų

Metai	Funkcijų peržiūros pavadinimas	Pagal metodiką (taip, ne)	Už peržiūros atlikimo organizavimą atsakingos institucijos	Vertinimų rezultatai, priimti sprendimai ar kt.
	Darbuotojų sveikatos ir saugos darbe srities funkcijų peržiūra	Taip	Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Sveikatos apsaugos ministerija	tvarkymo klausimams spręsti, įvertinti tai reglamentuojantys teisės aktai ir parengta ataskaita su pasiūlymais dėl šių įstaigų kontrolės stiprinimo. Funkcijų peržiūros metu sveikatos apsaugos srityje analizuotos Higienos instituto ir visuomenės sveikatos centrų apskrityse funkcijos. Funkcijų peržiūros darbo grupė, išanalizavusi 50 su darbuotojų sauga ir sveikata susijusių funkcijų, konstatavo, kad darbuotojų saugos ir sveikatos institucinė sistema yra efektyvi, nėra perteklinių funkcijų, nenustatyta funkcijų dubliavimo ar jų trūkumo.
2015	–		–	–
2016	–		–	–

Šaltinis: Valstybės kontrolė pagal Vidaus reikalų ministerijos duomenis

Valstybinio audito ataskaitos
 „Žmoniškųjų išteklių valdymas viešojo administravimo
 institucijose“
 6 priedas

Neužimtų (laisvų) pareigbių dalis sveikatos apsaugos, socialinės apsaugos ir darbo bei žemės ūkio srityse

Valdymo sritis	2013 m.			2014 m.			2015 m.			2016 m. liepos 1d.		
	patvirtinta	užimta	skirtumas, proc.	patvirtinta	užimta	skirtumas, proc.	patvirtinta	užimta	skirtumas, proc.	patvirtinta	užimta	skirtumas, proc.
SAM	1 581,25	1 459,5	7,7	1 578,5	1 448,5	8,2	1 572,5	1 453	7,6	1 594,5	1 427	10,5
SADM	5 579	5 429	2,7	5 554	5 418	2,4	5 574	5 363	3,8	5 548	5 393	2,8
ŽŪM	2 432	2 367,4	2,7	2 431	2 352,9	3,2	2 396	2 282,5	4,7	2 401	2 292	4,5

Šaltinis: Valstybės kontrolė pagal Valstybės tarnybos duomenų portale pateiktą informaciją

Valstybinio audito ataskaitos
 „Žmogiškųjų išteklių valdymas viešojo
 administravimo institucijose“
 7 priedas

Duomenys apie užimtų valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių skaičių sveikatos apsaugos, socialinės apsaugos ir darbo bei žemės ūkio srityse (nuo 2013 m. iki 2016 m. liepos 1 d.)

Valdymo sritis	2013 m.		2014 m.		2015 m.		2016 m. liepos 1 d.	
	VT	DS	VT	DS	VT	DS	VT	DS
Sveikatos apsauga	744	715	740	708,5	737	716	740	687
Socialinė apsauga ir darbas	4 223	1 201	4 246	1 187	4 247	1 114	4 298	1 094
Žemės ūkis	1 524	843	1 541	812	1 536	747	1 561	731

Šaltinis: Valstybės kontrolė pagal VTD duomenis; <http://statistika.vtd.lt/index.html> (2016-07-14)