



Valstybinio audito ataskaitos santrauka

ŽMOGIŠKŲJŲ IŠTEKLIŲ VALDYMAS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUCIJOSE

(trijų ministerijų valdymo sričių auditų apibendrinti
rezultatai)

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



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 vykdančioms darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis (1.1 poskyris).
2. Įstatymuose nenustatyti vienodi priėmimo, veiklos ir atsakomybės reikalavimai viešąjį administravimą vykdančioms 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 Kalėjimų 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 nevyriausybinės 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.