



Valstybinio audito ataskaitos santrauka

## AR PASIRENGTA PRIIMTI SPRENDIMUS DĖL ADMINISTRACINIŲ IR VIEŠŲJŲ PASLAUGŲ TEIKIMO PERTVARKOS

2017 m. rugsėjo 29 d. Nr. VA-2017-P-40-2-17



Su valstybinio audito ataskaita galima susipažinti  
Valstybės kontrolės interneto svetainėje  
[www.vkontrole.lt](http://www.vkontrole.lt)

# SANTRAUKA

Valstybės teikiamos paslaugos yra svarbiausios tenkinant visuomenės narių poreikius, užtikrinant jų gyvenimo kokybę ir gerovę. Lietuvoje yra per 4 tūkst. iš valstybės biudžeto ir savivaldybės biudžetų išlaikomų viešojo valdymo institucijų. Kasmet šių institucijų veiklai vykdyti skiriama per 8 mlrd. Eur. Dauguma jų teikia administracines paslaugas ir (ar) administruoja viešųjų paslaugų teikimą visuomenei. Viešąsias paslaugas teikia biudžetinės ir viešosios įstaigos, valstybės ar savivaldybių kontroliuojamos įmonės. Dalį jų valstybės ir (ar) nuosavomis lėšomis teikia ir privatus, ir nevyriausybinis sektorius, bendruomenės. Viešojo valdymo institucijos, efektyviai naudodamos joms skirtas biudžeto lėšas, turėtų užtikrinti visuomenės poreikius atitinkančių administracinių ir viešųjų paslaugų teikimą.

Aukščiausioji audito institucija kasmet nustato<sup>1</sup> administracinių ir viešųjų paslaugų kokybės ir prieinamumo trūkumus, atskleidžia paslaugų teikimo tobulinimo problemas sveikatos apsaugos, socialinių paslaugų, švietimo, kultūros srityse. Ne visada paslaugas administruojančios ir teikiančios viešojo valdymo institucijos turi pakankamų ir patikimų duomenų, reikalingų tinkamai įgyvendinti pateiktas rekomendacijas. Nepriėmus sisteminių valdymo sprendimų dėl paslaugų teikimo tobulinimo yra diegiami techniniai sprendimai, kuriama paslaugų teikimo infrastruktūra. Dėl to neužtikrinamas rezultatyvus ir racionalus valstybės biudžeto lėšų naudojimas.

Paslaugų teikimo trūkumus rodo ir Seimo kontrolierių įstaigos gaunami gyventojų skundai<sup>2</sup> dėl paslaugų prieinamumo, kokybės, laiku negaunamų paslaugų. Paslaugų teikimo srityje nepakankamai valdoma korupcijos rizika. Pagal tyrimą „Lietuvos korupcijos žemėlapis 2016“<sup>3</sup> prie sričių, kuriose korupcija labiausiai paplitusi, priskiriamos viešojo valdymo institucijų teikiamos paslaugos. Vis dar dažnai duodamas arba paimamas kyšis, manant, kad paslauga bus suteikta greičiau ar geriau.

Nustatyti trūkumai rodo šios srities pertvarkos poreikį. Administracinių ir viešųjų paslaugų teikimo modernizavimas numatytas įvairiuose valstybės strateginiuose dokumentuose. Modernizuojant siekiama užtikrinti visuomenės poreikius atitinkančių paslaugų teikimą. Norint priimti pagrįstus sprendimus dėl paslaugų teikimo pertvarkos, būtina valdyti išsamią informaciją apie visas viešojo valdymo institucijų teikiamas ir (arba) administruojamas paslaugas. Mažėjant gyventojų skaičiui, senėjant visuomenei ir dėl to keičiantis paslaugų struktūrai, svarbu išsiaiškinti visuomenės poreikius ir įvertinti valstybės finansines galimybes.

Formuoti valstybės politiką administracinių paslaugų teikimo ir viešųjų paslaugų teikimo administravimo srityje, organizuoti, koordinuoti ir kontroliuoti jos įgyvendinimą pavesta Vidaus

<sup>1</sup> Valstybinio audito ataskaitos: 2017-04-26 Nr. VA-2017-P-900-3-12 „Elektroninės sveikatos sistemos kūrimas“; 2017-02-23 Nr. VA-P-10-5-2 „Savižudybių prevencija ir pagalba asmenims, susijusiems su savižudybės rizika“; 2017-02-28 Nr. VA-P-10-1-1 „Kaip Kultūros ministerija formuoja politiką, organizuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą“; 2017-04-25 Nr. VA-2017-P-10-9-11 „Valstybės valdomų įmonių grąža valstybei“; 2017-04-25 Nr. VA-2017-P-20-3-10 „Savivaldybių kontroliuojamų įmonių valdymas ir veikla“; 2017-04-25 Nr. VA-2017-P-30-1-9 „Viešųjų įstaigų steigimas ir valdymas, 2016-10-10 Nr. VA-P-60-9-16 „Valstybės investicijų 2015 metų programos valdymas“; 2015-06-30 Nr. VA-P-9-10 „Ar teikiamos socialinės paslaugos tenkina didėjančius senyvo amžiaus asmenų poreikius“; 2014-11-21 Nr. VA-2014-11-21 „Vieno langelio principo įgyvendinimas teikiant elektronines paslaugas“.

<sup>2</sup> Metinės Seimo kontrolieriaus 2015–2016 m. veiklos ataskaitos. Prieiga per internetą: <http://www.lrski.lt/lt/seimo-kontrolieriu-veikla/metines-seimo-kontrolieriu-veiklos-skaitos.html>.

<sup>3</sup> Prieiga per internetą: [http://www.transparency.lt/wp-content/uploads/2017/03/LKZ\\_2016-1.pdf](http://www.transparency.lt/wp-content/uploads/2017/03/LKZ_2016-1.pdf).

reikalų ministerijai. Jai taip pat pavesta<sup>4</sup> atlikti administracinių ir viešųjų paslaugų teikimo stebėseną ir analizę. Vidaus reikalų ministerija 2011 m. priėmė sprendimą<sup>5</sup> kurti Viešųjų ir administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės informacinę sistemą, kurios tikslas – centralizuotai valdyti duomenis apie viešojo valdymo institucijų teikiamas ir (arba) administruojamas paslaugas. Sukauptus duomenis planuota naudoti valstybei priimant sprendimus ir pateikiant informaciją visuomenei vienoje vietoje, kad gyventojai patogiai galėtų rasti reikiamą informaciją apie visas viešąsias ir administracines paslaugas. 2016 m. įstatymu<sup>6</sup> nustatyta, kad duomenys apie viešojo valdymo institucijų teikiamas ir (arba) administruojamas paslaugas į šią informacinę sistemą turi būti pateikti iki 2017-05-31. Viešojo administravimo subjektai:

- teikiantys administracines paslaugas, turėjo pateikti šių paslaugų teikimo aprašymus ir 2016 m. paslaugų stebėsenos rodiklius;
- administruojantys viešųjų paslaugų teikimą, privalėjo įpareigoti viešųjų paslaugų teikėjus pateikti šių paslaugų teikimo aprašymus ir 2016 m. paslaugų stebėsenos rodiklius.

Paslaugų stebėsenos rodikliai<sup>7</sup> turėtų apibūdinti paslaugos kokybę, prieinamumą, išteklius, reikalingus suteikti paslaugą.

Audito tikslas – įvertinti, ar centralizuotai valdomi patikimi duomenys, būtini valstybei priimant įrodymais grįstus sprendimus, susijusius su administracinių ir viešųjų paslaugų teikimo modernizavimu. Šis auditas yra vienas iš Valstybės kontrolės 2017 m. valstybinio audito programoje numatyto valstybinio audito „Viešojo valdymo tobulinimas“ sudėtinių dalių.

Audito subjektas – Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija. Informaciją audito įrodymams gauti rinkome ir kitose ministerijose, 30-yje įstaigų prie ministerijų, 12-oje atsitiktinės atrankos būdu pasirinktų savivaldybių: Vilniaus, Kauno, Klaipėdos miestų ir rajonų, Telšių, Kaišiadorių, Molėtų rajonų, Neringos, Pagėgių ir Rietavo savivaldybėse. Diskutavome su Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos, Lietuvos savivaldybių asociacijos darbuotojais. Analizavome 2012–2017 m. I ketvirčio duomenis, tam tikrais atvejais analizavome ir kitų laikotarpių duomenis. Audito išvadas suformulavome išanalizavę teisės aktus, reglamentuojančius administracinių ir viešųjų paslaugų teikimą ir teikimo organizavimą, valstybės ir viešojo valdymo institucijų strateginius planavimo dokumentus, įvertinę Viešųjų ir administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės informacinės sistemos duomenis. Domėjomės Registrų centre, kiek savivaldybėse 2015–2017 m. I ketvirtį buvo įsteigta naujų viešųjų juridinių asmenų, aiškinomės jų steigimo priežastis.

Audito rezultatai parodė, kad iki šiol centralizuotai nevaldomi patikimi ir išsamūs duomenys apie administracines ir viešąsias paslaugas. Identifikuotos ne visos administracinės ir viešosios paslaugos, trūksta informacijos apie paslaugų kokybę ir prieinamumą. Todėl nesudarytos sąlygos, naudojant Viešųjų ir administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės informacinės sistemos duomenis, valstybei priimti įrodymais pagrįstus sprendimus dėl administracinių ir viešųjų paslaugų teikimo modernizavimo, dėl viešųjų įstaigų, valstybės ir savivaldybių kontroliuojamų įmonių

<sup>4</sup> LR Vyriausybės 2001-03-14 nutarimu Nr. 291 (2010-10-13 nutarimo Nr. 1465 redakcija) patvirtinti LR vidaus reikalų ministerijos nuostatai, 10.7 p.

<sup>5</sup> 2011 m. pasirašyta finansavimo ir administravimo sutartis tarp ESFA ir Vidaus reikalų ministerijos dėl lėšų skyrimo Viešųjų ir administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės informacinės sistemos (PASIS) kūrimui ir šia veikla susijusioms papildomoms veikloms finansuoti.

<sup>6</sup> LR viešojo administravimo įstatymo Nr. VIII-1234 1, 2, 3, 14, 14<sup>1</sup>, 15, 16, 19, 22, 27, 28, 31, 34, 35, 37, 40 ir 41 str. pakeitimo, įstatymo papildymo 17<sup>1</sup> str., 21, 23 ir 24 str. pripažinimo netekusiais galios įstatymas, 2016-11-10 Nr. XII-2779.

<sup>7</sup> Paslaugų stebėsenos rodiklių sąrašas pateiktas LR vidaus reikalų ministro 2016-04-08 įsakymu Nr. 1V-272 patvirtintuose Viešųjų ir administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės informacinės sistemos nuostatuose, 16.3 p.

reikalingumo, racionalesnio valstybės investicijų panaudojimo. Sukauptais duomenimis negali pasitikėti bei naudotis ir visuomenė.

Viešasis sektorius, atsižvelgdamas į keliamus paslaugos tikslus ir kokybės reikalavimus, turėtų teikti tik tas viešąsias paslaugas, kurių negali teikti nevyriausybinių organizacijų, bendruomeninės organizacijos ir verslo įmonės<sup>8</sup>. Nauji viešųjų paslaugų teikėjai gali būti steigiami tik tais atvejais, kai kiti teikėjai viešųjų paslaugų neteikia arba negali jų teikti gyventojams ekonomiškai ir geros kokybės<sup>9</sup>.

Nustatyta, kad iki šiol valstybėje nėra bendro viešosios paslaugos sąvokos suvokimo ir neapsispręsta, kokias viešąsias paslaugas turėtų teikti tik viešojo valdymo institucijos, o į kokių paslaugų teikimą naudinga būtų įtraukti ir kitus paslaugų teikėjus.

Buvo suplanuota, kad iš ministerijų atstovų bus sudaryta Vidaus reikalų ministerijos koordinuojama darbo grupė, kuri iki 2015 m. II ketv.<sup>10</sup> identifikuos viešąsias paslaugas, kurias galėtų teikti ir kiti (nei šiuo metu numatyta teisės aktuose) paslaugų teikėjai, ir parengs siūlymus dėl teisinių sąlygų, kurios leistų jiems teikti šias paslaugas, nustatymo ir dėl šių paslaugų finansavimo modelio. Tokia grupė nebuvo sudaryta. Registrų centro duomenimis, 2015–2017 m. I ketvirtį 21 savivaldybė įsteigė 46 naujus paslaugų teikėjus (įstaigas ir įmones).

Nesuformuota aiški administracinių ir viešųjų paslaugų teikimo politika ir informacijos apie paslaugas trūkumas priimant valdymo sprendimus, didina riziką, kad planuojama ir šiuo metu pradėta vykdyti viešojo sektoriaus pertvarka gali būti nerezultatyvi.

Įvertinę audito metu surinktus įrodymus, pateikiame valstybinio audito išvadas ir rekomendacijas. Tinkamas rekomendacijų įgyvendinimas padės užtikrinti visuomenei geresnės kokybės, prieinamas, įperkamas administracines ir viešąsias paslaugas, o valstybei padės priimti pagrįstus valdymo sprendimus.

## IŠVADOS

1. Vidaus reikalų ministerijos veiksmai siekiant, kad valstybėje būtų užtikrintas visuomenės poreikius atitinkantis administracinių ir viešųjų paslaugų teikimas ir racionalus valstybės išteklių, skirtų šiam tikslui naudojimas, buvo nepakankamai nuoseklūs ir rezultatyvūs:

- 1.1. Centralizuotai valdoma informacija apie teikiamas administracines ir viešąsias paslaugas nėra išsami ir patikima. Viešojo administravimo įstatyme nurodytu terminu (iki 2017-05-31) į Vidaus reikalų ministerijos valdomą informacinę sistemą viešojo administravimo subjektai pateikė ne visus reikalaujamus duomenis apie paslaugas. 2017-06-05 duomenimis, pateikta ir patvirtinta apie 10 tūkst. administracinių ir viešųjų paslaugų teikimo aprašymų ir tik 2 proc. šių paslaugų stebėsenos rodiklių, apibūdinančių teikiamų paslaugų kokybę, kainą ir kt. parametrus, kurie yra svarbūs valdymo sprendimams priimti. Pagal Vidaus reikalų

<sup>8</sup> LR Seimo 2012-05-15 nutarimu Nr. XI-2015 patvirtinta Valstybės pažangos strategija „Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“, 7.6 p.

<sup>9</sup> LR vietos savivaldos įstatymas, 1994-07-07 Nr. I-533, 9 str. 2 d.

<sup>10</sup> LR vidaus reikalų ministerijos 2013-05-20 įsakymu Nr. 1V-438 patvirtintas Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 programos įgyvendinimo 2013–2015 m. veiksmų planas.

- ir kitų ministerijų pateiktą informaciją nėra galimybės nustatyti, kokia dalis duomenų apie paslaugas yra nepateikta (1.1 poskyris).
- 1.2. Neidentifikuotos administracinės ir viešosios paslaugos, kurias turėtų teikti valstybė ir nesukurta sistema, kuri leistų parinkti tinkamiausią viešosios paslaugos teikėją (1.1 poskyris ir 3 skyrius).
2. Kaupti duomenis apie administracines ir viešąsias paslaugas pradėta nepakankamai tam pasirengus:
- 2.1. Ministerijoms ir savivaldybėms trūksta bendro viešosios paslaugos suvokimo, nėra aiškaus viešosios paslaugos apibūdinimo, nepakanka metodinių rekomendacijų, kaip parengti viešųjų paslaugų teikimo aprašymus. Todėl paslaugų teikėjams ne visada aišku, ar jų teikiamos paslaugos yra priskirtinos viešosioms paslaugoms (1.1 poskyris).
- 2.2. Vidaus reikalų ministerijos nustatytas kontrolės mechanizmas neužtikrina, kad į Viešųjų ir administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės informacinę sistemą būtų pateikti išsamūs ir patikimi duomenys. Ministerija neturi tikslių duomenų, kiek ir kokių yra viešojo administravimo subjektų, administruojančių viešąsias paslaugas, ir kokias viešąsias paslaugas jie administruoja. Nevaldant tokių duomenų, nėra galimybės paspartinti paslaugų inventorizacijos eigos ir įsitikinti jos užbaigtumu. Kitos ministerijos neskyrė pakankamai dėmesio, kad į šią informacinę sistemą būtų pateikta išsami informacija apie jų reguliavimo srityje teikiamas viešąsias paslaugas (1.1 poskyris).
- 2.3. Paslaugų tiekėjai netinkamai vykdo arba iš viso nevykdo jų teikiamų paslaugų kokybės tyrimų, todėl dauguma jų neturi duomenų apie paslaugų kokybę apibūdinančius 2016 metų stebėsenos rodiklius, kuriuos privalu pateikti į Viešųjų ir administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės informacinę sistemą (2 skyrius).
- 2.4. Pateiktų duomenų apie paslaugas tikrinime nedalyvauja už paslaugų administravimą atsakingos institucijos (ministerijos, savivaldybės), kurios geriausiai išmano atitinkamų paslaugų teikimo aplinką ir jų teisinį reguliavimą, todėl duomenų įvertinimas ilgai užtrunka ir į Viešųjų ir administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės informacinę sistemą patenka ir netiksli informacija. Ministerijos ir savivaldybės, nedalyvaudamos šiame procese, praranda galimybę operatyviai identifikuoti ir pašalinti paslaugų teikimo trūkumus ir (ar) supaprastinti paslaugos teikimo procesą (1.1 poskyris).
- 2.5. Informacinė sistema nepatogu naudotis. Ši sistema veikia su trikdžiais, duomenų teikėjams kitose informacinėse sistemose ir registruose jau sukauptus duomenis tenka pateikti rankiniu būdu (1.1 poskyris).
3. Viešųjų ir administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės informacinės sistemos internetinis portalas „Lietuvos paslaugų katalogas“ veikia netinkamai ir ne visu pajėgumu. Informacinėje sistemoje sukaupti neišsamūs duomenys apie paslaugas, todėl gyventojai, pageidaujantys gauti paslaugą, portale gali rasti ne apie visas paslaugas pakankamą ir aiškią informaciją: į kokią viešojo valdymo instituciją turi kreiptis ir kokius dokumentus pateikti, kokios kokybės paslaugų gali tikėtis ir reikalauti bei pasirinkti jiems priimtinausią administracinės ar viešosios paslaugos teikėją (1.2 poskyris).

## REKOMENDACIJOS

### Vidaus reikalų ministerijai

1. Siekiant užtikrinti geros kokybės ir visuomenės poreikius atitinkančių paslaugų teikimą ir šiam tikslui skirtų valstybės išteklių racionalų naudojimą, Vidaus reikalų ministerija, formuodama valstybės politiką administracinių paslaugų teikimo ir viešųjų paslaugų teikimo administravimo srityje, turėtų (1.1 išvada):
    - 1.1. nustatyti, kokias administracines ir viešąsias paslaugas turėtų teikti valstybė;
    - 1.2. sukurti viešųjų paslaugų teikimo administravimo mechanizmą, kuris leistų pasirinkti tinkamiausią viešųjų paslaugų teikėją.
  2. Siekiant sudaryti galimybę gauti patikimus susistemintus duomenis, reikalingus valstybės politikai administracinių ir viešųjų paslaugų teikimo srityje formuoti bei kitiems valdymo sprendimams priimti, turi būti užtikrintas tinkamas duomenų kaupimas ir valdymas, todėl Vidaus reikalų ministerija turėtų:
    - 2.1 nustatyti aiškų viešosios paslaugos apibūdinimą, kad paslaugų teikėjai teikiamas paslaugas galėtų priskirti atitinkamai paslaugų rūšiai, pateikti rekomendacijas, kurios padėtų paslaugų teikėjams parengti paslaugų teikimo aprašymus (2.1 išvada);
    - 2.2 numatyti priemones, užtikrinančias, kad viešojo valdymo institucijos vykdytų paslaugų kokybės tyrimus, kurių metu būtų nustatyti stebėsenos duomenys, reikalingi pateikti į informacinę sistemą (2.3 išvada);
    - 2.3 pašalinti trikdžius, ribojančius sklandų Viešųjų ir administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės informacinės sistemos veikimą (2.5 išvada);
    - 2.4 numatyti kontrolės priemones, kurios užtikrintų išsamių ir patikimų duomenų apie administracines ir viešąsias paslaugas Viešųjų ir administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės informacinėje sistemoje ir Lietuvos paslaugų kataloge pateikimą ir atnaujinimą, ir padėtų prisidėti prie operatyvaus paslaugų teikimo trūkumų šalinimo ir (ar) teikimo proceso supaprastinimo (1.2, 2.2, 2.4 ir 3 išvados).
- Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai pateikti rekomendacijų įgyvendinimo plane.