



Valstybinio audito ataskaita

AR PASIRENGTA PRIIMTI SPRENDIMUS DĖL ADMINISTRACINIŲ IR VIEŠŲJŲ PASLAUGŲ TEIKIMO PERTVARKOS

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



TURINYS

<u>SANTRUMPOS IR SĄVOKOS</u>	<u>3</u>
<u>SANTRAUKA</u>	<u>4</u>
IŠVADOS	6
REKOMENDACIJOS	8
<u>IŽANGA</u>	<u>9</u>
<u>AUDITO REZULTATAI</u>	<u>12</u>
<u>1. Ar tinkamai valdoma informacija apie administracines ir viešąsias paslaugas sprendimams priimti</u>	<u>12</u>
1.1. Nėra tiksliai žinoma, kiek ir kokių administracinių bei viešųjų paslaugų teikia valstybė	13
1.2. Neužtikrinamas aiškus ir patogus informacijos apie paslaugas pateikimas visuomenei	20
<u>2. Paslaugų teikėjai nepakankamai domisi paslaugos gavėjo nuomone apie jų teikiamų paslaugų kokybę</u>	<u>22</u>
<u>3. Neanalizuojama, kiek ir kokių valstybės ir savivaldybės institucijų teikiamų viešųjų paslaugų būtų galima atsisakyti</u>	<u>24</u>
<u>REKOMENDACIJŲ ĮGYVENDINIMO PLANAS</u>	<u>27</u>
<u>PRIEDAI</u>	<u>30</u>

SANTRUMPOS IR SĄVOKOS

Administracinė paslauga – viešojo administravimo subjekto veiksmai, apimantys leidimų, licencijų ar dokumentų, kuriais patvirtinamas tam tikras juridinis faktas, išdavimą, asmenų deklaracijų priėmimą ir tvarkymą, asmenų konsultavimą viešojo administravimo subjekto kompetencijos klausimais, įstatymų nustatytos viešojo administravimo subjekto informacijos teikimą asmenims, administracinės procedūros vykdymą¹.

Viešojo paslauga – valstybės ar savivaldybių kontroliuojamų juridinių asmenų veikla teikiant asmenims socialines, švietimo, mokslo, kultūros, sporto ir kitas įstatymų numatytas paslaugas. Įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka viešąsias paslaugas gali teikti ir kiti asmenys².

IS – Informacinė sistema.

PASIS – Viešųjų ir administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės IS, kurioje kaupiami duomenys apie viešąsias ir administracines paslaugas (paslaugų teikimo aprašymai ir jų stebėsenos rodikliai) ir skelbiami internetiniame portale „Lietuvos paslaugų katalogas“.

Duomenų teikėjai – viešojo administravimo subjektai, teikiantys administracines paslaugas ir viešojo administravimo subjektų, administruojančių viešųjų paslaugų teikimą, įpareigoti viešųjų paslaugų teikėjai, į Pasis teikiantys administracinių ir viešųjų paslaugų teikimo aprašymus ir paslaugų stebėsenos rodiklius.

¹ LR viešojo administravimo įstatymas, 1999-06-17 Nr. VIII-1234 (2006-06-27 įstatymo Nr. X-736 redakcija), 2 str. 17 d.

² Ten pat, 2 str. 18 d.

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 nustato³ 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 skundai⁴ dėl paslaugų prieinamumo, kokybės, laiku negaunamų paslaugų. Paslaugų teikimo srityje nepakankamai valdoma korupcijos rizika. Pagal tyrimą „Lietuvos korupcijos žemėlapis 2016“⁵ 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

³ 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“.

⁴ 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>.

⁵ Prieiga per internetą: http://www.transparency.lt/wp-content/uploads/2017/03/LKZ_2016-1.pdf.

reikalų ministerijai. Jai taip pat pavesta⁶ atlikti administracinių ir viešųjų paslaugų teikimo stebėseną ir analizę. Vidaus reikalų ministerija 2011 m. priėmė sprendimą⁷ 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. įstatymu⁸ 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 rodikliai⁹ 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

⁶ LR Vyriausybės 2001-03-14 nutarimu Nr. 291 (2010-10-13 nutarimo Nr. 1465 redakcija) patvirtinti LR vidaus reikalų ministerijos nuostatai, 10.7 p.

⁷ 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.

⁸ LR viešojo administravimo įstatymo Nr. VIII-1234 1, 2, 3, 14, 14¹, 15, 16, 19, 22, 27, 28, 31, 34, 35, 37, 40 ir 41 str. pakeitimo, įstatymo papildymo 17¹ str., 21, 23 ir 24 str. pripažinimo netekusiais galios įstatymas, 2016-11-10 Nr. XII-2779.

⁹ 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 įmonės¹⁰. Nauji viešųjų paslaugų teikėjai gali būti steigiami tik tais atvejais, kai kiti teikėjai viešųjų paslaugų neteikia arba negali jų teikti gyventojams ekonomiškai ir geros kokybės¹¹.

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.¹² 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

¹⁰ LR Seimo 2012-05-15 nutarimu Nr. XI-2015 patvirtinta Valstybės pažangos strategija „Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“, 7.6 p.

¹¹ LR vietos savivaldos įstatymas, 1994-07-07 Nr. I-533, 9 str. 2 d.

¹² 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.

IŽANGA

Įvairiuose strateginiuose planavimo dokumentuose numatyta užtikrinti visuomenės poreikius atitinkančių paslaugų teikimą, tobulinti viešojo valdymo institucijų teikiamų paslaugų teikimo organizavimą (1 pav.).

1 pav. Pagrindiniai planavimo dokumentai, kuriuose numatyta tobulinti viešojo valdymo institucijų teikiamų paslaugų teikimo organizavimą

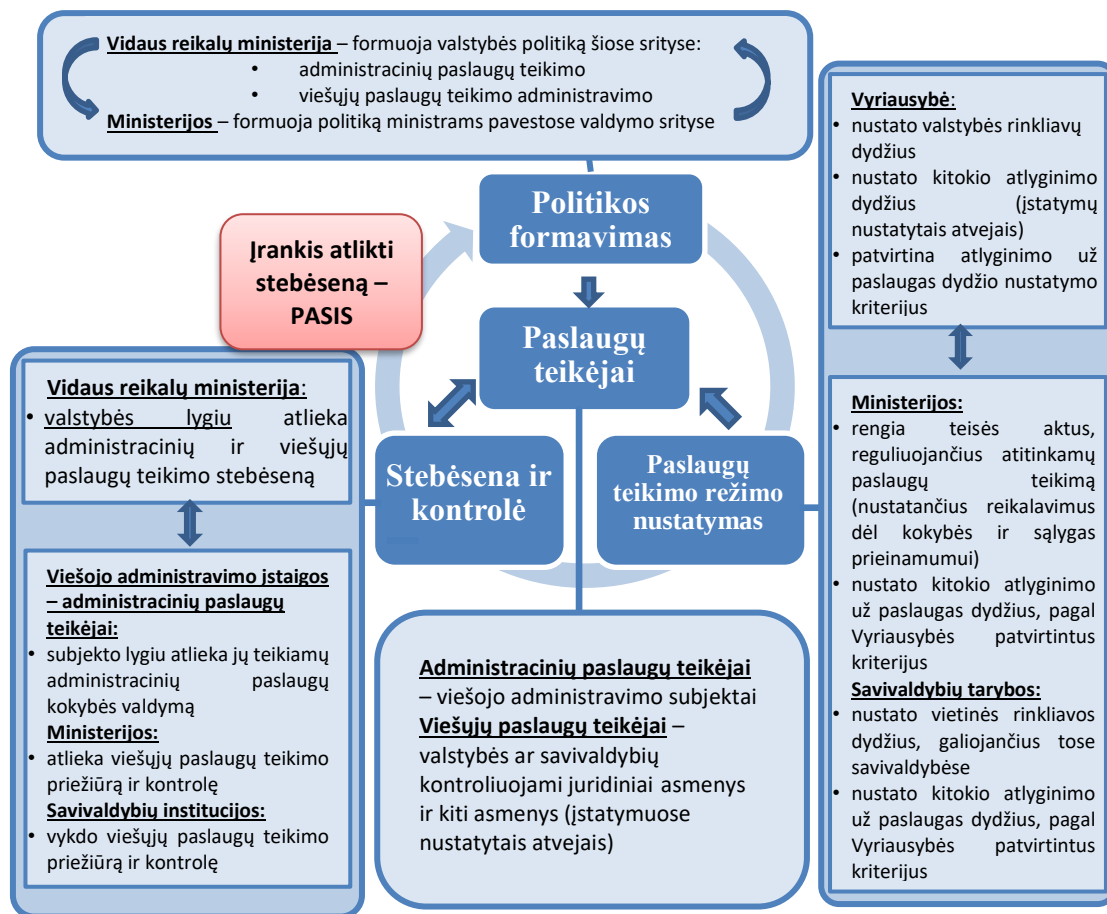


Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal strateginius planavimo dokumentus

Viešojo administravimo įstatymas apibrėžia administracines ir viešąsias paslaugas. Viešojo administravimo subjektai teikia administracines paslaugas ir administruoja viešųjų paslaugų teikimą¹³. Vidaus reikalų ministerijai pavesta¹⁴ formuoti valstybės politiką viešojo administravimo srityje ir atlikti administracinių ir viešųjų paslaugų teikimo stebėseną ir analizę. Organizuojant administracinių ir viešųjų paslaugų teikimą dalyvauja Vyriausybė, ministerijos, savivaldybės (2 pav.).

¹³ Pagal LR viešojo administravimo įstatymą viešojo administravimo subjektas – valstybės ar 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 įgaliotas priimti norminius administracinius aktus. Viešųjų paslaugų teikimo administravimas – viešojo administravimo subjektų veikla nustatant viešųjų paslaugų teikimo taisykles ir režimą, steigiant viešąsias įstaigas arba išduodant leidimus teikti viešąsias paslaugas kitiems asmenims, taip pat viešųjų paslaugų teikimo priežiūra ir kontrolė.

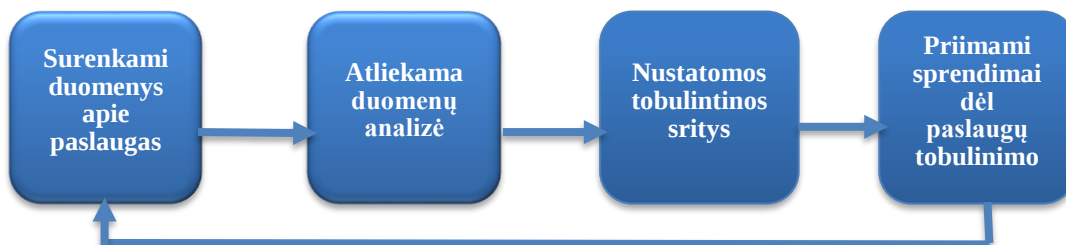
¹⁴ LR vidaus reikalų ministerijos nuostatai, 8.2 ir 10.7 p.

2 pav. Administracinių ir viešųjų paslaugų teikimo organizavimo schema

Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal teisės aktus

Aukščiausioji audito institucija yra nustačiusi¹⁵ atvejų, kad tokias pat paslaugas teikia ir viešieji, ir privatus juridiniai asmenys, taigi taip gali būti neužtikrinta veiksminga konkurencija. Taip pat ne visada paslaugos teikiamos visuomenei priimtinausiu būdu.

Siekiant išlaikyti ir plėsti aukštos kokybės, prieinamas, įperkamas ir veiksmingas paslaugas, būtinas sistemingas vertinimas ir stebėseną¹⁶. Stebėsenos rezultatai turėtų padėti pagrįsti priimamus valdymo sprendimus (3 pav.).

3 pav. Paslaugų stebėsenos procesas

Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal Paslaugų katalogo ir sistemos įgyvendinimo koncepciją

¹⁵ Valstybinio audito ataskaitos: 2014-11-21 Nr. VA-P-30-3-14, 2017-04-25 Nr. VA-2017-P-10-9-11, 2017-04-25 Nr. VA-2017-P-20-3-10 ir 2017-04-25 Nr. VA-2017-P-30-1-9.

¹⁶ Europos Komisijos Baltojoje knygoje dėl bendro intereso paslaugų (2004) įvardytas vienas iš veiklos stebėsenos ir įvertinimo principų.

2011 m. pradėta kurti Viešųjų ir administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės informacinė sistema (PASIS). Kyla pagrįstų abejonių dėl administracinių ir viešųjų paslaugų inventorizavimo eigos ir rezultatų, nes tik 2016 m. buvo patvirtinti¹⁷ Viešųjų ir administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės sistemos nuostatai. Be to, duomenis teikiančioms institucijoms palikta teisė pačioms apsispręsti, kokiai paslaugų grupei (administracinių ar viešųjų) priskirtina jų teikiama paslauga, o efektyvus pateiktų duomenų vertinimo mechanizmas nesukurtas. Todėl nuspręsta atlikti auditą ir įvertinti, ar išnaudotos visos galimybės, kad būtų inventorizuotos viešojo valdymo institucijų teikiamos (administruojamos) paslaugos, jų gavėjai, išsiaiškinti paslaugų gavėjų poreikiai, įvertinta, ar yra tikslinga paslaugas perduoti kitiems galimiems paslaugų teikėjams.

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus¹⁸ ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus¹⁹. Atlikdami auditą darėme prielaidą, kad visi auditoriams pateikti dokumentai yra teisingi, išsamūs ir galutiniai, o jų kopijos atitinka originalus. Audito metodai ir procedūros pateikti ataskaitos 1 priede.

¹⁷ LR vidaus reikalų ministro 2016-04-08 įsakymas Nr. 1V-272 „Dėl Viešųjų ir administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės informacinės sistemos nuostatų patvirtinimo“.

¹⁸ LR valstybės kontrolieriaus 2002-02-21 įsakymas Nr. V-26 „Dėl Valstybinio audito reikalavimų patvirtinimo“.

¹⁹ 3000-asis TAAIS „Veiklos audito įgyvendinimo gairės“ ir 3100-asis TAAIS „Veiklos audito gairės: pagrindiniai principai“.

AUDITO REZULTATAI

1. AR TINKAMAI VALDOMA INFORMACIJA APIE ADMINISTRACINES IR VIEŠĄSIAS PASLAUGAS SPRENDIMAMS PRIIMTI

Lietuvoje yra apie 4300 valstybės biudžeto išlaikomų viešojo valdymo valstybės ir savivaldybių institucijų. 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 teikia ir privatus bei nevyriausybinis sektorius. Dažnai paslaugas teikia ne vienas teikėjas (pvz.: sveikatos, ugdymo, teisinės pagalbos ir pan.). Vyriausybė yra numačiusi²⁰ optimizuoti viešojo sektoriaus įstaigų sistemą ir siekia modernizuoti viešąsias ir administracines paslaugas, tačiau, kol nėra atlikta viešojo valdymo institucijų teikiamų administracinių ir viešųjų paslaugų inventorizacija, valstybei sudėtinga priimti sprendimus dėl sisteminio atitinkamų paslaugų teikimo tobulinimo, o asmenims sudėtinga pasirinkti reikiamą paslaugą ir priimtinausią teikėją²¹.

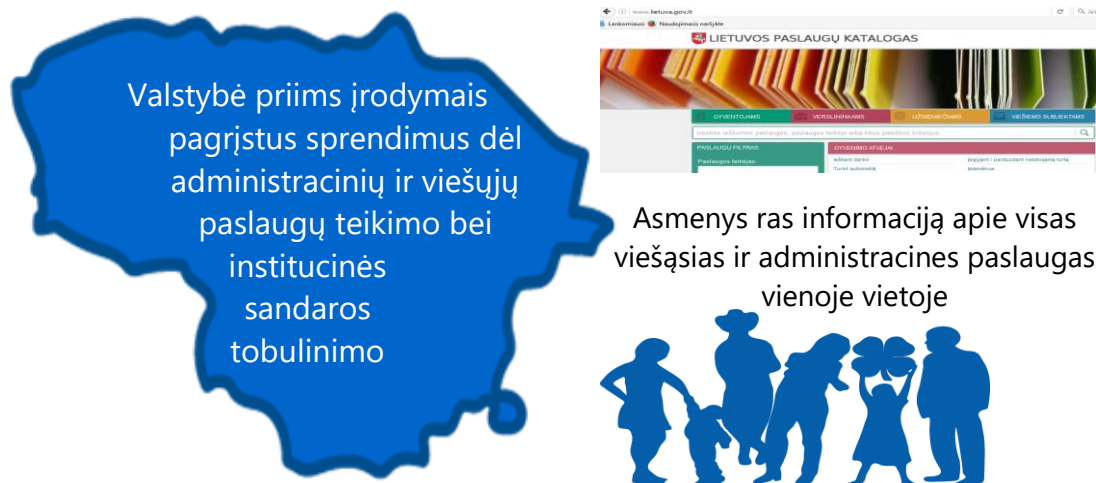
Vidaus reikalų ministerija, kuri yra atsakinga už administracinių ir viešųjų paslaugų teikimo stebėseną ir analizę²², priėmė sprendimą atlikti paslaugų inventorizaciją, įgyvendindama projektą „Centralizuotos viešųjų ir administracinių paslaugų sistemos kūrimas ir diegimas įgyvendinant vieno langelio principą“. Projekto metu buvo sukurta PASIS, kurios tikslas – IT priemonėmis centralizuotai valdyti duomenis apie viešojo administravimo subjektų teikiamas ir (arba) administruojamas viešąsias ir administracines paslaugas ir paslaugų stebėsenos rodiklius²³. Naudojant PASIS sukauptus duomenis, naudą gautų tiek valstybė, tiek visuomenė (4 pav.).

²⁰ LR Vyriausybės 2017-03-13 nutarimu Nr. 167 patvirtintas LR Vyriausybės programos įgyvendinimo planas, 3.2 kryptis.

²¹ LR Vyriausybės 2012-11-28 nutarimu Nr. 1482 patvirtinta 2014–2020 metų nacionalinė pažangos programa, 5 prioriteto 5.3 tikslas.

²² LR vidaus reikalų ministerijos nuostatai, 10.7 p.

²³ LR vidaus reikalų ministro 2016-04-08 įsakymu Nr. 1V-272 patvirtinti Viešųjų ir administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės informacinės sistemos nuostatai, 5 p. Vidaus reikalų ministro 2017-07-05 įsakymu Nr. 1V-487 buvo patikslintas PASIS tikslas, kuris išdėstytas taip: „informacinių technologijų priemonėmis operatyviai ir centralizuotai rinkti bei kaupti viešojo administravimo subjektų teikiamų ir (arba) administruojamų viešųjų ir administracinių paslaugų teikimo aprašymus, informaciją apie paslaugų teikimo stebėsenos rodiklius, sudaryti sąlygas atlikti paslaugų ir paslaugų teikimo aprašymų paiešką viešame kataloge“.

4 pav. Laukiama PASIS duomenų nauda institucijoms, priimančioms sprendimus, ir asmenims

Šaltinis – aukščiausioji audito institucija

Vidaus reikalų ministerija iki šiol dar nėra sukaupusi patikimų ir išsamių duomenų, kiek ir kokių paslaugų teikia viešojo valdymo institucijos, todėl nesudaryta galimybė pagrįsti valdymo sprendimus tiek dėl teikiamų paslaugų apimčių optimizavimo, tiek sprendžiant, kiek ir kokių viešojo valdymo institucijų (biudžetinių ir viešųjų įstaigų, valstybės ar savivaldybių kontroliuojamų įmonių) valstybėje reikia paslaugų administravimui ir teikimui (išsamiau 1.1 poskyryje). Kol viešąsias ir administracines paslaugas teikiančios institucijos nepateiks duomenų į PASIS ir šie duomenys nebus patikrinti ir patvirtinti, asmenims nebus užtikrinamas aiškus ir patogus informacijos apie paslaugas pateikimas (išsamiau 1.2 poskyryje).

1.1. Nėra tiksliai žinoma, kiek ir kokių administracinių bei viešųjų paslaugų teikia valstybė

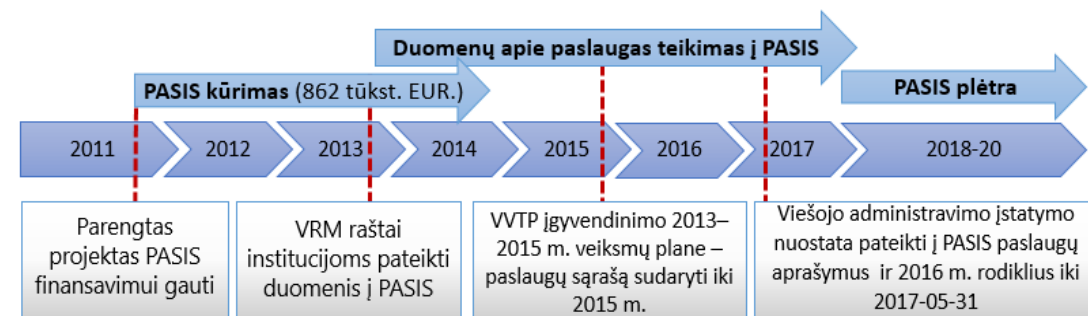
Parengti teikiamų ir (arba) administruojamų viešųjų ir administracinių paslaugų sąrašą (paslaugų katalogą) buvo numatyta iki 2015 m.²⁴ Vidaus reikalų ministerija, teikdama informaciją Valstybės valdymo tobulinimo komisijai 2016 m. nurodė²⁵, kad atlikta viešųjų ir administracinių paslaugų inventorizacija, jų analizė ir grupavimas, o paslaugų teikimo aprašymai pateikti į PASIS.

Vidaus reikalų ministerija daugiau kaip prieš šešerius metus pradėjo vykdyti projektą²⁶, kurį įgyvendinant siekiama atlikti viešojo valdymo institucijų teikiamų administracinių ir (ar) administruojamų viešųjų paslaugų inventorizaciją, tačiau ji iki šiol nebaigta (5 pav.).

²⁴ LR vidaus reikalų ministerijos 2013-05-20 įsakymu Nr. 1V-438 patvirtintas Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 programos įgyvendinimo 2013–2015 m. veiksmų planas.

²⁵ Informacija teikta apie Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 programos įgyvendinimo 2013–2015 m. veiksmų plano įgyvendinimą.

²⁶ 2011 m. pasirašyta finansavimo ir administravimo sutartis su ESFA, vykdytos viešojo pirkimo procedūros programavimo paslaugoms įsigyti, vykdyta analizė, programavimo paslaugų teikėjo darbai, duomenų rinkimas į sistemą, kt.

5 pav. Administracinių ir viešųjų paslaugų inventorizacijos eiga

Šaltinis – aukščiausioji audito institucija

Duomenų teikėjai į PASIS turi teikti²⁷ administracinių ir viešųjų paslaugų teikimo aprašymus ir paslaugų stebėsenos rodiklius. Pateikti duomenys turi būti patikrinti ir patvirtinti²⁸.

Nustatėme, kad 2017-04-15:

- Paslaugų stebėsenos rodiklių (PASIS nuostatuose jų nurodyta 32) į PASIS nebuvo pateikta. Pagal apklausos rezultatus reta institucija visus juos stebi ir apskaičiuoja: 12 apklaustų savivaldybių ir 5 atsakymus pateikusios įstaigos prie ministerijų nurodė, kad duomenų apie šiuos rodiklius nekaupia. Be to, duomenų teikėjų teigimu, jiems nepakako informacijos, kad juos reikia skaičiuoti, neaišku, kaip skaičiuoti kai kuriuos rodiklius ir kt.).
- Pateikta ir patvirtinta apie 9 tūkst. administracinių ir viešųjų paslaugų teikimo aprašymų. Kiek iš jų administracinių ir kiek viešųjų paslaugų – nežinoma, nes išsamius paslaugų teikimo aprašymus į PASIS sudaryta galimybė pateikti tik per administracinėms paslaugoms suvesti skirtą IS lauką. Kiek paslaugų turėtų būti pateikta į šią IS – Vidaus reikalų ministerija tikslios informacijos neturi.
- Atlikę PASIS duomenų analizę nustatėme, kad 2 iš 60 savivaldybių nepateikė nei administracinių, nei viešųjų paslaugų teikimo aprašymų, o 12 apklaustų savivaldybių nurodė, kad į PASIS teikė tik administracinių paslaugų teikimo aprašymus. 10 iš 18 apklausoje dalyvavusių ir administracines bei viešąsias paslaugas teikiančių įstaigų prie ministerijų neteikė administracinių paslaugų teikimo aprašymų, o 8 – viešųjų paslaugų. Trečdalis ministerijų į PASIS paslaugų teikimo aprašymų yra suvedusios mažiau, nei skelbia savo svetainėse (1 lentelė).

1 lentelė. Į PASIS pateiktų ir ministerijų svetainėse skelbiamų paslaugų teikimo aprašymų skaičius

Paslaugų skaičius	Aplinkos ministerija	Energetikos ministerija	Finansų ministerija	Krašto apsaugos ministerija	Kultūros ministerija	Socialinės apsaugos ir darbo ministerija	Susisiekimo ministerija	Sveikatos apsaugos ministerija	Švietimo ir mokslo ministerija	Teisingumo ministerija	Vidaus reikalų ministerija	Užsienio reikalų ministerija	Ūkio ministerija	Žemės ūkio ministerija
PASIS patvirtintų	10	2	2	2	3	3	5	35	4	24	10	1	11	9
Ministerijos svetainėje skelbiamų	9	2	0	18	3	3	>20	6	5	23	10	5	6	8

Šaltinis – Aukščiausioji audito institucija

²⁷ LR viešojo administravimo įstatymas, 17¹ str. 5 d., Viešųjų ir administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės informacinės sistemos nuostatai, 5 p.

²⁸ Viešųjų ir administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės informacinės sistemos nuostatai, 16.3.1. p.

Suėjus Viešojo administravimo įstatyme nustatytam duomenų apie paslaugas pateikimo į PASIS terminui (2017-05-31), atlikome papildomas audito procedūras. Atlikę PASIS duomenų analizę, nustatėme, kad pateiktų paslaugų teikimo aprašymų skaičius beveik nepakito (2017-06-05 duomenimis buvo pateikta beveik 14 tūkst.), o patvirtintų – padaugėjo apie 10 proc. (2017-06-05 duomenimis buvo pateikta apie 10 tūkst.). Pateikta ir patvirtinta tik 2 proc. paslaugų stebėsenos rodiklių, o ir patvirtinti – ne visi išsamūs (dalies jų paslaugų teikėjai neskaičiavo). Kad inventorizacija neužbaigta rodo ir tai, kad į PASIS pateikti ne visų paslaugų teikėjų teikiamų paslaugų aprašymai.

Pavyzdys

Lietuvoje 2016 m. veikė 668 valstybės / savivaldybių viešosios įstaigos, į PASIS informaciją apie paslaugas 2017-06-12 duomenimis pateikė tik 11 viešųjų įstaigų.

Informacijos apie paslaugas į PASIS nepateikė nė vienas muziejus, nė viena gimnazija.

Analizuodami, dėl kokių priežasčių daugiau nei per 3 metus nesukaupti išsamūs ir patikimi duomenys, nustatėme, kad:

- Nesukurtas veiksmingas kontrolės mechanizmas

Iki 2017-03-31 (Viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įsigaliojimo datos) nebuvo įpareigojimo pateikti į PASIS duomenis (įpareigojimas nustatytas pagal 2014 m. aukščiausiosios audito institucijos pateiktą rekomendaciją, kurios įgyvendinimas buvo nukeltas daugiau nei metams).

Pagal Viešojo administravimo įstatymą²⁹ viešojo administravimo subjektas, administruojantis viešųjų paslaugų teikimą, turėjo įpareigoti viešųjų paslaugų teikėjus sudaryti jų teikiamų viešųjų paslaugų sąrašą ir įpareigoti patvirtintus viešųjų paslaugų teikimo aprašymus paskelbti PASIS. VRM, kuri atsakinga už į PASIS pateiktų duomenų išsamumą³⁰ ir kuri paskirta viešųjų paslaugų teikimo asmenims administravimo politikos įgyvendinimo koordinatore³¹, neturi tikslių duomenų, kiek yra viešojo administravimo subjektų, administruojančių viešąsias paslaugas, ir kokias paslaugas jie administruoja. Todėl nėra galimybės įsitikinti, ar jie įpareigojo viešųjų paslaugų teikėjus pateikti duomenis apie visas teikiamas viešąsias paslaugas. Vidaus reikalų ministerijos atstovų aiškinimu, administruojamų paslaugų sąrašus turėtų sudaryti patys viešojo administravimo subjektai, administruojantys viešąsias paslaugas. Anot jų, „viešųjų paslaugų teikimo administratoriumi dažniausiai būna ministerija, kuri formuoja srities, kurioje teikiama viešoji paslauga, valstybės politiką. Pavyzdžiui, sveikatos priežiūros paslaugų administratorius yra Sveikatos apsaugos ministerija, nes ji nustato paslaugos teikimo taisykles, išduoda licenciją paslaugoms teikti, nepaisant to, kad sveikatos priežiūros paslaugas teikiantis paslaugų teikėjas yra kitos ministerijos pavaldume (pvz., Vidaus reikalų ministerijos Medicinos centro teikiamas sveikatos priežiūros paslaugas administruoja Sveikatos apsaugos ministerija). Be to, ši ministerija yra administratoriumi ir tų viešųjų paslaugų, kurias teikia ir savivaldybių įsteigtos ligoninės, poliklinikos. Panaši situacija stebima ir dėl švietimo srities viešųjų paslaugų teikimo ir administravimo. Deja, VRM atstovų teigimu, ministerijoms šio suvokimo trūksta“.

Analizuodami, kas teikia duomenis apie ministerijų administruojamas viešąsias paslaugas į PASIS, jas apklausėme. Iš dvylikos atsakiusių ministerijų tik trys nurodė, kad duomenis pateikti į PASIS įpareigojo viešųjų paslaugų teikėjus. Patikrinus šią informaciją, įsitikinta, kad įpareigos buvo tik

²⁹ LR viešojo administravimo įstatymas, 16 str. 3, 4 d. (2016-11-10 įstatymo Nr. XII-2779 redakcija).

³⁰ Viešųjų ir administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės informacinės sistemos nuostatai, 11.1 p.

³¹ Vidaus reikalų ministerijos nuostatai, 10.3 p.

jų pavaldžios įstaigos, kiti teikėjai (pvz., savivaldybių institucijos) – ne. 2 iš 12 ministerijų nurodė, kad „ministerija viešųjų paslaugų neadministruoja“, likusios ministerijos, nepaisant užduoto klausimo nurodė, kad „ministerija ir valdymo srities įstaigos viešųjų paslaugų neteikia“, „paslaugas teikia viešųjų paslaugų teikėjai“.

- Nėra bendro viešosios paslaugos suvokimo

Nustatyta, kad nėra aiškaus viešosios paslaugos apibūdinimo, todėl ne visiems duomenų teikėjams aišku, kokios jų teikiamos paslaugos priskirtinos prie viešųjų paslaugų. Paslaugos sąvoka turėtų būti tikslinama, kad būtų vienodai suprantama. Taip pat trūksta metodinės pagalbos rengiant paslaugų teikimo aprašymus. Vidaus reikalų ministerijos informavo, kad metodinei pagalbai teikti trūksta žmogiškųjų išteklių.

Vienos iš ministerijų komentaras

Nėra aišku, ar laikytina viešąja paslauga komercinio pobūdžio veikla, kurią vykdo valstybės institucijos leidimą gavęs juridinis asmuo, kai leidimo tikslas – užtikrinti paslaugos kokybę (pvz., potencialiai pavojingų įrenginių nuolatinė priežiūra). Taip pat neaišku, ar laikytina viešąja paslauga (o ne administracine) veikla (pvz., potencialiai pavojingų įrenginių techninės būklės tikrinimas), kurią, laikantis įstatymo reikalavimų, iš kito subjekto privalo įsigyti įrenginio savininkas ir gauti šios paslaugos atlikimo dokumentą, leidžiantį naudoti įrenginį (šią paslaugą gali teikti ministerijos įgaliojimą gavęs bet koks akredituotas juridinis asmuo, ne vien valstybės įstaigos).

- Nepakankamas ministerijų ir savivaldybių vaidmuo įgyvendinant Viešojo administravimo įstatymo nuostatas ir atsakomybės nebuvimas

Ministerijų ir 12 vertintų savivaldybių apklausos rezultatai parodė, kad duomenims į PASIS pateikti institucijos, išskyrus vieną savivaldybę, naujų pareigybių nestėigė, o šią funkciją atlikti pavedė darbuotojams, vykdančioms kitas funkcijas. Tai buvo padaryta papildant esamų pareigybių aprašymus arba teikiant žodinius pavedimus. Tačiau nebuvo nustatyta tinkamų vidaus kontrolės priemonių, užtikrinančių duomenų į PASIS Viešojo administravimo įstatyme nustatytu terminu (iki 2017-05-31) pateikimą. Atsakomybės klausimas už duomenų į PASIS nepateikimą keliamas nebuvo.

- Nepakankamas PASIS funkcionalumas ir yra naudojimosi IS trūkumų
 - PASIS veikimą riboja trikdžiai (sistema dažnai „stringa“, ne visada grupuoja pagal pasirinktus parametrus). Nepatogu ja naudotis: viešųjų paslaugų aprašymų skiltis nėra pakankamai išsami, todėl naudojama administracinių paslaugų aprašymų skiltis; nepatogi duomenų paieška, nepakanka tiesioginių duomenų mainų su kitomis IS, t. y. galimybės automatinio būdu įkelti duomenis, todėl duomenų teikėjams juos tenka pateikti rankiniu būdu ir kt. Iš devynių tikrintų PASIS kūrimo sutartyje numatytų funkcijų reikalavimų šiuo metu naudojami tik du, kiti, nesukaupus duomenų apie paslaugas, – nenaudojami.
 - Atkreipiame dėmesį, kad kuriant IS nesilaikyta esminių IS gyvavimo ciklo etapų: nebuvo patvirtinti jos nuostatai, duomenų saugos nuostatai, detalioji specifikacija. Nors duomenys šioje sistemoje kaupiami daugiau nei treji metai, audito metu nustatyta tvarka dar nebuvo patvirtintos specifikacijos ir priėmimo akto³².
 - neatnaujinti PASIS vartotojų vadovai, todėl ne visada aišku, kaip naudotis IS;
 - paslaugų teikėjams neaišku, ar labai detalai paslaugą reikia suvesti į PASIS, todėl paslaugos teikimo aprašymai į PASIS pateikiami skirtingai.

³² Viešai prieinama informacija: <http://registrai.lt/management/objects/view/10364>.

Pavyzdys

Ūkininko ūkio registravimas, duomenų keitimas, išregistravimas ir ūkininko ūkio registravimas;
 Ūkininkų ūkių registravimas Ūkininkų ūkių registre, ūkininko pažymėjimo išdavimas;
 Ūkininko ūkio įregistravimas į Ūkininkų ūkio registrą;
 Prašymų pateikimas įregistruoto ūkininko ūkio pažymėjimui gauti;
 Ūkininko ūkio išregistravimas iš Ūkininkų ūkių registro;
 Ūkininko ūkio įregistravimas (perregistravimas ir ūkininko ūkio pažymėjimo išdavimas ir kt.).

Atkreipiame dėmesį, kad IS garantinis aptarnavimas baigėsi 2016-03-20. Vidaus reikalų ministerija naudoja IS diegėjo pagalbą, bet kyla rizika, kad problemos nebus išspręstos arba jų išsprendimas užtruks. Taip pat kyla grėsmė duomenų saugai, nes paslaugų teikėjas neįpareigotas laikytis PASIS duomenų saugos nuostatuose nustatytą saugos reikalavimų.

Atlikę į PASIS pateiktų duomenų analizę, nustatėme, kad nepatvirtinta 30 proc. į sistemą pateiktų paslaugų teikimo aprašymų, o tarp pateiktų ir patvirtintų – netikslumai.

Pavyzdys

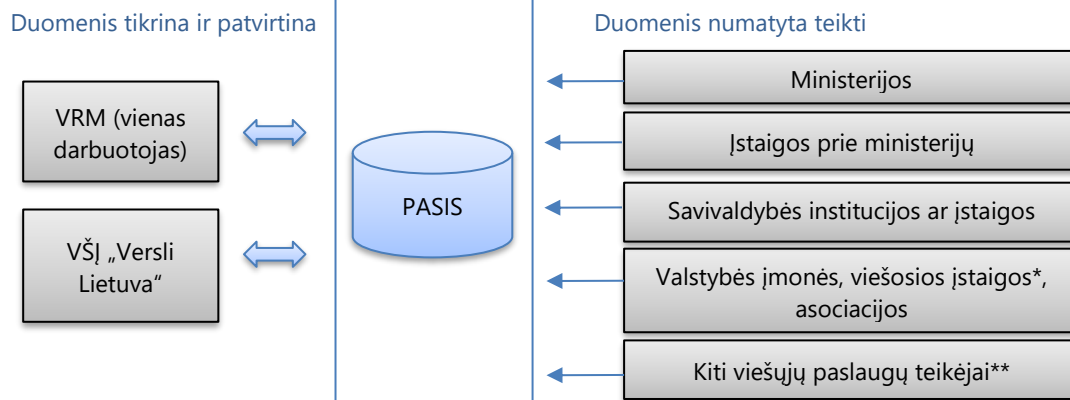
- Pateiktos ne paslaugos, o funkcijos arba IS:
 - Komunalinio ūkio atliekamų paslaugų koordinavimas
 - Sveikatos, sveikos gyvensenos, prevencijos, ligų profilaktikos programų įgyvendinimo koordinavimas
 - Draudžiamųjų privalomuoju sveikatos draudimu registras
 - Metrikacijos paslaugų informacinė sistema (MEPIS)
- Nepatikslintas reorganizuotos įstaigos pavadinimas:
 - Gyventojų registro tarnyba prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos. Įstaiga iš Juridinių asmenų registro išregistruota 2016-07-14 ir kt.

Mūsų nuomone, standartizuoti paslaugų teikimo aprašymai³³ padėtų išvengti netikslumų ir pagreintų duomenų pateikimą ir tikrinimą.

- netinkamai organizuojamas pateiktų į PASIS duomenų tikrinimas.

Administracinės ir viešosios paslaugos teikiamos įvairiose srityse, tačiau į tikrinimo procesą neįtraukiamos už skirtingas valdymo sritis atsakingos institucijos (6 pav.). Aukščiausiosios audito institucijos ir kai kurių apklaustų ministerijų nuomone, užtikrinant efektyvesnį į PASIS pateiktų duomenų tikrinimą, tikslinga būtų, kad tai atliktų ne vien Vidaus reikalų ministerija, padedama VŠĮ „Versli Lietuva“, bet ir kitos ministerijos.

³³ Kiekviena ministerija turėtų parengti bendruosius (pavyzdinius) paslaugų teikimo aprašymus, o savivaldybės turėtų juos papildyti kiekvienai paslaugai tinkančiais specialiaisiais (nustatytais savivaldybės) reikalavimais ir jų teritorijoje esančiais paslaugų teikėjais.

6 pav. Duomenų apie paslaugas teikimo ir tikrinimo schema (dabartinė situacija)

* Kurių savininkė ar dalininkė yra valstybė ar savivaldybė

** Viešojo administravimo subjektų įpareigoti

Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal PASIS nuostatus ir Viešojo administravimo įstatymą

Nustatyta, kad tikrinant į PASIS pateiktų paslaugų teikimo aprašymus nepakankamai įvertinamas turinys, todėl iš karto nenustatomi paslaugų teikimo trūkumai, pvz.:

1) Reikalaujama, kad asmenys pateiktų valstybės ir savivaldybių institucijų turimus duomenis, prašoma nurodyti perteklinius duomenis.

Pavyzdys

- pildant prašymo paramai mirties atveju gauti formą numatytas reikalavimas nurodyti mirusiojo telefono numerį (socialinės apsaugos ir darbo ministro 2005-06-27 įsakymu Nr. A1-183 patvirtinta forma);
- prašant išduoti pažymą dėl parduodamos privačios miško ūkio paskirties žemės reikalaujama fizinio asmens tapatybę patvirtinančio dokumento teisės aktų nustatyta tvarka patvirtintos kopijos (prašymo forma patvirtinta Nacionalinės žemės ūkio tarnybos direktoriaus);
- prašant ūkio registravimo paslaugos reikia pateikti mokėjimo pavedimą su banko žyma.

Atkreipėme dėmesį, kad Vidaus reikalų ministerijos 2016 m. atlikto tyrimo³⁴ metu teirautasi, ar, kreipiantis dėl paslaugos, asmeniui reikėjo pateikti papildomų dokumentų. Nurodyta, kad beveik pusė apklausoje dalyvavusių gyventojų patiems reikėjo pateikti papildomų dokumentų (pažymas, kopijas, išrašus).

2) Asmenims tenka kreiptis į paslaugų teikimo procese dalyvaujančias institucijas, nors šios turėtų bendradarbiauti tarpusavyje.

Pavyzdžiui, asmuo norintis, kad jam savivaldybė skirtų ir mokėtų tikslines kompensacijas, esant specialiesiems poreikiams, turi savivaldybei pristatyti pažymą SPP-2, kurią išduoda Neįgalumo ir darbingumo tarnyba, pažyma siunčiama asmeniui, o ne savivaldybei³⁵ (7 pav.).

³⁴ LR vidaus reikalų ministerijos 2016 m. atliktas „Pasitikėjimo valstybės ir savivaldybių institucijomis ir įstaigomis ir aptarnavimo kokybės vertinimas“.

³⁵ LR socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymai: 2007-11-16 Nr. A1-316 „Dėl Specialiųjų poreikių nustatymo ir jų tenkinimo sąlygų bei taisyklių patvirtinimo“; 2005-12-30 Nr. A1-342 „Dėl asmenų, sukakusių senatvės pensijos amžių, invalidumo grupių prilyginimo specialiųjų poreikių lygiui“.

7 pav. Asmenims su specialiaisiais poreikiais, norintiems gauti tikslines kompensacijas, schema

Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal teisės aktus

3) reikalavimai, ribojantys galimybę į paslaugų teikimą įtraukti kitus paslaugų teikėjus (išsamiau 3 skyriuje).

Taip organizuojant duomenų tikrinimą, neužtikrinamas efektyvus valstybės išteklių panaudojimas.

Jei būtų pertvarkytas duomenų į PASIS pateikimo ir tikrinimo organizavimas, taip būtų sudarytos sąlygos sukaupti vienoje informacinėje sistemoje tikslūs duomenis, kiek valstybė teikia administracinių ir viešųjų paslaugų. Tai leistų disponuoti informacija, reikalinga pagrįsti valdymo sprendimus dėl institucinės struktūros pertvarkymo ir kitus sprendimus (planuojant biudžetą, optimizuojant paslaugų apimtį ir kt.) bei pagreintų paslaugų teikimo procesų supaprastinimą.

Pokyčiai audito metu

Vidaus reikalų ministras 2017 m. liepos mėn. priėmė įsakymą³⁶, kuriuo patvirtino Viešųjų ir administracinių paslaugų teikimo aprašymų rengimo tvarkos aprašą. Šiame apraše pateikiamos metodinės rekomendacijos, kaip parengti viešųjų paslaugų aprašymus. Taip pat jame numatyta hierarchinė duomenų tikrinimo procedūra, t. y. pirmiausia užpildyti administracinių ir viešųjų paslaugų teikimo aprašymai turi būti patikrinami ir patvirtinami paslaugos vadovo³⁷ ir tik tuomet teikiami tvirtinti PASIS administratoriui (VRM).

Audito metu VRM ėmėsi aktyvesnių veiksmų užtikrinant duomenų į PASIS pateikimą, skirdama didesnę dėmesį VRM pavaldžių įstaigų teikiamų duomenų (paslaugų teikimo aprašymų) vertinimui. Ji informavo, kad ministerijoje kiekvieną savaitę po kelis kartus vyksta susitikimai su įstaigų atstovais, kurių metu atliekama nuodugni į PASIS pateiktų duomenų peržiūra, pirmiausia įvertinant, ar įstaigų atliekama veikla yra priskirtina paslaugoms ar kitoms funkcijoms. Kartu yra vertinamas į PASIS pateiktų duomenų apie teikiamas administracines paslaugas teisingumas ir paslaugų teikimo procesai, ieškant galimybių paslaugas teikti paprasčiau, efektyviau, tuo pačiu siekiant išgryninti įstaigų veiklą. Atliekant šį VRM valdymo srities įstaigų teikiamų paslaugų vertinimą, taip pat nustatomi ir PASIS funkcionalumo trūkumai, išsiaiškinama, kaip institucijos suvokia, ką turi pateikti į PASIS ir kokia tinkamai suvestų į PASIS duomenų svarba. Tokių išsamių vertinimų, bendradarbiaujant su Vidaus reikalų ministerija, turėtų imtis ir kitos ministerijos.

³⁶ LR vidaus reikalų ministro 2017-07-11 įsakymas Nr. 1V-497 „Dėl Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2009-12-01 įsakymo Nr. 1V-644 „Dėl administracinių paslaugų teikimo aprašymų rengimo rekomendacijų patvirtinimo“ pakeitimo“.

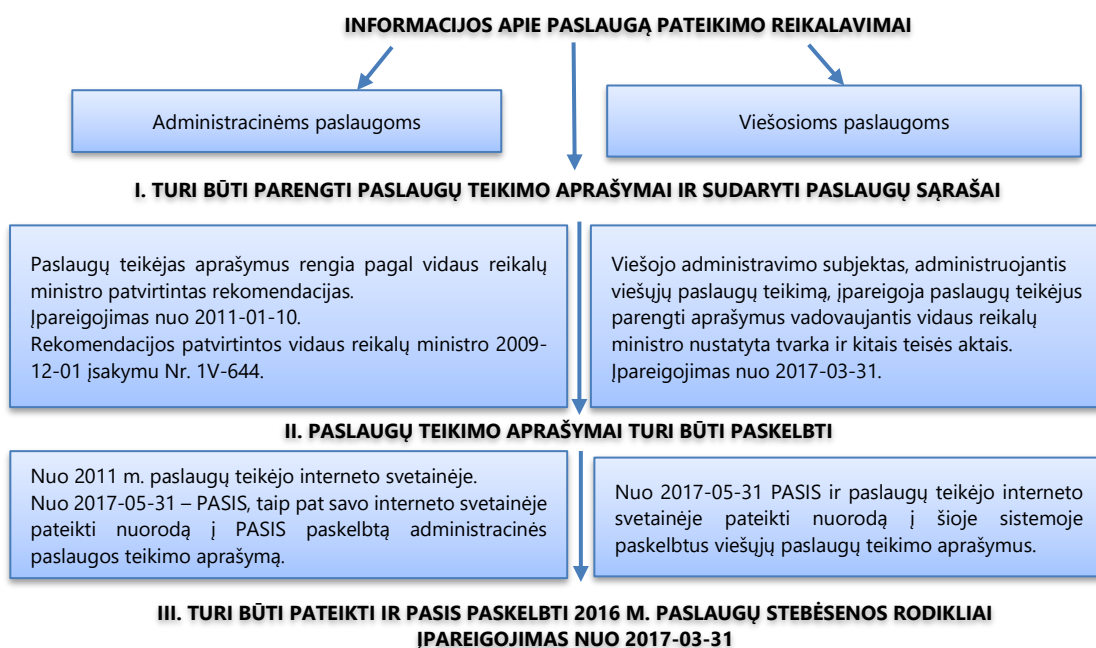
³⁷ Apraše pateikta sąvoka „Paslaugos vadovas – administracinės paslaugos teikėjo vadovas, atsakantis už administracinės paslaugos kokybę ir administracinės paslaugos suteikimą asmeniui per nustatytą terminą, arba viešąją paslaugą administruojančios institucijos padalinio, atsakingo už viešosios paslaugos teikimo administravimą, vadovas“.

1.2. Neužtikrinamas aiškus ir patogus informacijos apie paslaugas pateikimas visuomenei

Asmeniui, pageidaujančiam gauti administracinę ir (ar) viešąją paslaugą, svarbu žinoti, kur kreiptis, kokius dokumentus reikia pateikti, kokios kokybės paslaugos (per kiek laiko, už kokią kainą, ir pan.) jis gali tikėtis ir reikalauti, t. y. turi būti pateikta informacija apie paslaugų teikimo tvarką ir paslaugai keliamus reikalavimus. Informacija turi būti pateikta aiškiai, paprastai, kad asmuo, nepriklausomai nuo išsilavinimo, amžiaus, ją lengvai surastų be papildomų informacijos šaltinių (įstatymų, poįstatyminių teisės aktų) ir ją suprastų.

Įstatymas³⁸ nustato reikalavimus, kaip turi būti pateikta informacija apie administracines ir viešąsias paslaugas: turi būti parengti paslaugų aprašymai, sudaryti sąrašai, stebėsenos rodikliai ir ši informacija viešai paskelbta, nuo 2017-05-31 paskelbta PASIS (8 pav.).

8 pav. Reikalavimai, kaip ir kokia informacija turi būti pateikta apie administracines ir viešąsias paslaugas



Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal Viešojo administravimo įstatymą

Paslaugų teikimo aprašymai į instituciją besikreipiantiems asmenims turėtų suteikti informaciją apie paslaugą ir jos teikimo procesą. Administracinių paslaugų teikimo aprašymus rekomenduojama pateikti 15-oje punktų³⁹, nurodant paslaugos teikimą reguliuojančius teisės aktus, reikalingą informaciją, kurią turi pateikti asmuo / darbuotojas, paslaugų suteikimo trukmė, kainą (jei paslauga atlygintina), pateikiant prašymo formą ir kt. Daugumos administracinių paslaugų aprašymai parengti ir paskelbti paslaugų teikėjų interneto svetainėse ir, kaip minėta, vyksta aprašymų pateikimo procesas į PASIS.

Vidaus reikalų ministerijos teigimu, viešųjų paslaugų aprašymus parengė ir pateikė į PASIS nedidelė dalis paslaugų teikėjų, nes, kaip minėta, nebuvo parengta tvarka, kaip rengti šių paslaugų aprašymus. Išanalizavus Vidaus reikalų ministerijos pateiktus penkis viešųjų paslaugų teikimo aprašymus,

³⁸ LR viešojo administravimo įstatymas, 15, 16, 17¹ str.

³⁹ Pagal LR vidaus reikalų ministro 2009-12-01 įsakymu Nr. 1V-644 patvirtintas Administracinių paslaugų teikimo aprašymų rengimo rekomendacijas.

nustatyta, kad joms aprašyti taikomos administracinių paslaugų aprašymo formos, tačiau jos neviseškai tinka apibūdinti viešąsias paslaugas. Pvz., formoje numatyta galimybė struktūrizuoti atskleisti tik kelis paslaugos kokybės parametrus: trukmę ir kainą. Asmeniui, norinčiam gauti „savivaldybės kelių, bendrojo naudojimo teritorijų, kapinių, želdinių, gatvių, šaligatvių, aikščių, poilsiaviečių priežiūros“ viešąją paslaugą (Vidaus reikalų ministerijos pateikta viešoji paslauga), svarbu žinoti ir kitus kokybės reikalavimus (dėl apšvietimo, šiukšlių išvežimo, vejų nupjovimo ir t. t.). Taigi asmuo turi papildomai aiškintis, analizuoti teisės aktus ir ieškoti informacijos pats. Analizuotame aprašyme nurodyta net keturiolika teisės aktų.

Atkreipėme dėmesį, kad strateginiuose dokumentuose⁴⁰ numatyta „nustatyti viešųjų paslaugų kokybės standartus“. Iki 2015 m. II ketv. turėjo būti parengti ir ministerijų svetainėse pavišinti ministerijų reguliuojamų paslaugų kokybės standartai (vykdo – ministerijos, koordinuoja – Vidaus reikalų ministerija)⁴¹. Ministerija 2016 m. parengė metodinį dokumentą „Paslaugų standartai. Rekomendacijos viešojo valdymo institucijoms“ ir jį pavišino⁴².

Rekomendacijose nurodyta, kad nustatant standartus dažniausiai siekiama dviejų tikslų:

- informuoti gyventojus, kokios paslaugų kokybės jie gali tikėtis ir reikalauti;
- paskelbti paslaugas teikiančių viešojo valdymo institucijų įsipareigojimus, kaip jos pasižada laikytis nustatytų paslaugų kokybės parametrų.

Standartai gali būti rengiami tiek administracinėms, tiek viešosioms paslaugoms. Juos turėtų nustatyti paslaugų teikimą reglamentuojančios (administruojančios) ir (arba) šias paslaugas teikiančios institucijos. Paslaugų standartas – tai dokumentas, kuriuo visuomenė interneto svetainėse būtų informuojama ne tik apie teisės aktuose nustatytus minimalius, bet ir paslaugų teikėjo numatytus aukštesnius kokybės reikalavimus.

Kaip minėta, PASIS turi užtikrinti informacijos apie paslaugas ir jų stebėsenos rodiklių pateikimą vartotojui vienoje vietoje (Lietuvos paslaugų kataloge (<http://www.lietuva.gov.lt>). Įvertinus tai, kyla pagrįstų abejonių, ar pasirinktas toks būdas, kai informaciją numatyta pateikti paslaugų aprašymuose (skelbiama PASIS) ir kokybės standartuose (skelbiama paslaugų teikėjo interneto svetainėje), t. y. keliose vietose, yra tinkamas ir sudarys galimybę gyventojui patogiai rasti visą informaciją apie paslaugą ir jai keliamus reikalavimus.

Atlikus ministerijų ir 12 savivaldybių apklausą, peržiūrėjus jų interneto svetaines, nustatyta, kad paslaugų standartai nenustatyti. Kadangi Vidaus reikalų ministerija į metodinio dokumento rengimą nei ministerijų, nei savivaldybių neįtraukė, atkreipėme dėmesį, kad nėra bendro sutarimo, kas laikoma paslaugų standartais. Ministerijos nurodo, kad administracinių paslaugų kokybei užtikrinti pakanka teisinio reglamentavimo, standarto sąvokos naudojimas kitame kontekste nei nustatyta Standartizacijos įstatyme, klaidina vartotoją ir pan. Jei būtų susisteminti paslaugos teikimui keliami minimalūs reikalavimai ir paslaugų teikėjų nusistatyti aukštesni reikalavimai/įsipareigojimai, tai padėtų paslaugas teikiančioms įstaigoms išgryninti jų veiklos procesus bei būtų užtikrintas aiškus informacijos pateikimas visuomenei.

⁴⁰ Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 metų programa, 11.1.1 p.; 2014–2020 metų nacionalinė pažangos programa, 5.3.1. uždavinio 5.3.1.1. kryptis.

⁴¹ LR vidaus reikalų ministerijos 2013-05-20 įsakymu Nr. 1V-438 patvirtintas Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 programos įgyvendinimo 2013–2015 m. veiksmų planas.

⁴² Metodinis dokumentas pavišintas interneto svetainėje <http://vakokybe.vrm.lt/>.

Nustatyta, kad Lietuvos paslaugų katalogas veikia netinkamai (9 pav.), todėl iki šiol asmenims nesudaryta galimybė patogiai rasti informaciją apie visas viešojo valdymo institucijų teikiamas viešąsias ir administracines paslaugas.

9 pav. Lietuvos paslaugų kataloge pateikiamų netikslių duomenų pavyzdys

Šaltinis – <http://www.lietuva.gov.lt>

Būtina užtikrinti, kad informacija apie administracines ir viešąsias paslaugas būtų susisteminta ir pateikta Lietuvos paslaugų kataloge. Taip būtų sudarytos sąlygos paslaugų gavėjui patogiai vienoje svetainėje rasti jį dominančią informaciją apie paslaugų teikimo tvarką ir joms keliamus reikalavimus.

2. PASLAUGŲ TEIKĖJAI NEPAKANKAMAI DOMISI PASLAUGOS GAVĖJO NUOMONE APIE JŲ TEIKIAMŲ PASLAUGŲ KOKYBĘ

Tiek aukščiausioji audito institucija, tiek priežiūros institucijos kasmet nustato administracinių ir viešųjų paslaugų teikimo trūkumų. Daugiau nei trečdalyje 2014–2017 m. atliktų auditų nustatyta sveikatos apsaugos, socialinių paslaugų, švietimo, kultūros sričių paslaugų kokybės ir prieinamumo bei jų tobulinimo problemų. Seimo kontrolierių 2015–2016 m. veiklos ataskaitose⁴³ tarp sričių, kuriose gaunama daugiausiai skundų, išskirtos sveikatos apsaugos, socialinės paramos, valstybės garantuojamos teisinės pagalbos paslaugos. Gyventojai skundžiasi dėl šių paslaugų

⁴³ Metinės Seimo kontrolieriaus 2015–2016 m. veiklos ataskaitos. Prieiga internetu: <http://www.lrski.lt/lt/seimo-kontrolieriu-veikla/metines-seimo-kontrolieriu-veiklos-ataskaitos.html>.

prieinamumo, kokybės, teikimo neoperatyvumo. Pagal tyrimą „Lietuvos korupcijos žemėlapis 2016“⁴⁴ prie sričių, kuriose korupcija labiausiai paplitusi, priskiriamos viešojo valdymo institucijų teikiamos paslaugos. Tyrime nurodyta, kad vis dar dažnai duodamas arba paimamas kyšis, manant, kad paslauga būtų suteikta greičiau ar geriau.

Gyventojai kasdien kreipiasi į viešojo valdymo institucijas, norėdami gauti jiems reikalingas paslaugas, todėl būtent jie geriausiai gali įvertinti jų kokybę. Nežinant jų nuomonės, ne visada galima priimti pagrįstų sprendimų dėl paslaugų teikimo tobulinimo: kokias sritis ir kokius elementus reikia tobulinti (ar gerinti infrastruktūrą, ar paslaugas perkelti į elektroninę erdvę, ar imtis priemonių mažinti laukimo eilėje trukmę ir pan.). Paslaugų gavėjų poreikių žinojimas skatina tikslingą paslaugų kokybės gerinimą.

Siekiant sužinoti paslaugų vartotojų nuomonę apie teikiamas administracines ir viešąsias paslaugas galima atlikti įvairias apklausas: institucijos interneto svetainėje, telefonu, paštu ar kitaip sudaryti galimybes gavėjui balsuoti, komentuoti ir taip įvertinti paslaugos kokybę.

Vyriausybė 2012 m. nustatė, kad paslaugų kokybės gerinimui užtikrinti kasmet turi būti atliekamos paslaugų vartotojų apklausos⁴⁵, vertinamas vartotojų patenkinimas paslauga, skaičiuojamas vartotojų patenkinimo indeksas. Jis rodo kiekybinį (procentinį) vartotojų patenkinimo paslaugomis lygį ir yra vienas paslaugų stebėsenos rodiklių, kurį paslaugų teikėjas ar paslaugas administruojanti institucija turi pateikti į PASIS, bet, kaip minėta, šiuos duomenis pateikė nedidelė dalis duomenų teikėjų.

Vidaus reikalų ministras patvirtino administracinių ir viešųjų paslaugų patenkinimo matavimų atlikimo, vartotojų patenkinimo indekso apskaičiavimo metodiką⁴⁶.

Nustatyta, kad nė viena iš 17-os apklaustų valstybės valdymo institucijų pagal šią metodiką 2014–2016 m. neatliko paslaugų patenkinimo matavimų ir neskaičiavo vartotojų patenkinimo indekso, tik ketvirtadalis iš 12-os apklaustų savivaldybių atliko patenkinimo matavimus ir skaičiavimus. Skaičiavimus savivaldybės atliko nereguliariai (rekomenduojama atlikti ne rečiau nei kartą per metus panašiu metu). Pagrindinis argumentas, kodėl tokie matavimai neatliekami ir indeksas neskaičiuojamas – metodiką sudėtinga taikyti, todėl, norint atlikti tyrimus pagal ją, tyrimų paslaugas reikia pirkti iš išorinių teikėjų.

Valstybės ir savivaldybių institucijų apklausos rezultatai parodė, kad 2014–2016 m. nebuvo skirta pakankamai dėmesio sužinoti vartotojų nuomonę apie teikiamas administracines paslaugas per kitas apklausas. Nustatėme, kad:

- 24 proc. vertintų valstybės institucijų administracinių paslaugų kokybės netyrė; iš apklausas atlikusiųjų apie 46 proc. apklausos rezultatų neapibendrino ir nevertino, trečdalis nesudarė galimybės paslaugos gavėjui pareikšti nuomonę apie konkrečią paslaugą;
- 17 proc. vertintų savivaldybių administracinių paslaugų kokybės netyrė; apie dešimtadalis iš apklausas atlikusiųjų rezultatų neapibendrino ir nevertino, penktadalis nesudarė galimybės paslaugos gavėjui pareikšti nuomonę apie konkrečią paslaugą.

Be to, apklausose dalyvavo nedidelė dalis paslaugas gavusių asmenų.

⁴⁴ Prieiga internetu: http://www.transparency.lt/wp-content/uploads/2017/03/LKZ_2016-1.pdf.

⁴⁵ Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 m. programa, patvirtinta LR Vyriausybės 2012-02-07 nutarimu Nr. 171.

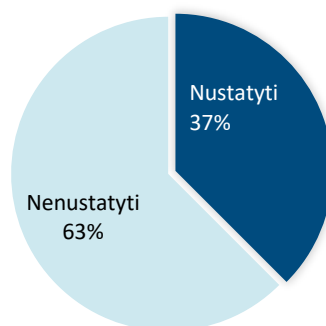
⁴⁶ LR vidaus reikalų ministro 2009-06-30 įsakymu Nr. 1V-339 patvirtinta Viešųjų paslaugų vartotojų patenkinimo indekso apskaičiavimo metodika.

Pavyzdys

Viena iš apklaustų institucijų 2014–2016 m. vidutiniškai per metus suteikė per 100 tūkst. paslaugų, apklausoje kasmet dalyvavo tik 0,4 proc. paslaugas gavusių asmenų.

Kadangi ne visos institucijos atliko paslaugų kokybės tyrimus, nustatėme, kad šių institucijų planavimo dokumentuose analizuojamu laikotarpiu nebuvo numatyta vertinimo kriterijų paslaugų kokybei vertinti, todėl gali būti, kad jų veikla neorientuota į paslaugų kokybės gerinimą (10 pav.).

10 pav. Informacija apie valstybės ir savivaldybių institucijų planavimo dokumentuose nustatytus vertinimo kriterijus paslaugų kokybei įvertinti, proc.



Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal institucijų planavimo dokumentus

Jei kiekvienas paslaugų teikėjas domėtusi paslaugų gavėjų nuomone apie teikiamų paslaugų kokybę, ją apibendrintų, vertintų ir informacija apie stebėsenos rodiklius būtų pateikta į informacinę sistemą PASIS, tai padėtų priimti reikiamus sprendimus dėl paslaugų, valstybės išteklių būtų naudojami racionaliai ir kryptingai, o paslaugų gavėjas turėtų galimybę pasirinkti tinkamiausią paslaugų teikėją.

3. NEANALIZUOJAMA, KIEK IR KOKIŲ VALSTYBĖS IR SAVIVALDYBĖS INSTITUCIJŲ TEIKIAMŲ VIEŠŲJŲ PASLAUGŲ BŪTŲ GALIMA ATSIŠAKYTI

Konkurencijos taryba yra konstatavusi⁴⁷, kad kai tam tikros paslaugos yra neišvengiamai būtinos visuomenės poreikiams ir interesams tenkinti ir kai jų teikimo negali užtikrinti veiksminga konkurencija tarp privačių ūkio subjektų, ar tie subjektai jų neteikia, viešojo administravimo subjektai, laikydamiesi įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimų, turėtų imtis priemonių tokias paslaugas teikti.

Valstybė siekia⁴⁸ į savivaldybių administruojamų viešųjų paslaugų teikimą įtraukti bendruomenes, nevyriausybinių ar privatų sektorių, galutinis tikslas 2020 m. – 15 proc. t. y. viešąsias paslaugas turėtų teikti nevyriausybinių ar privatus sektorius, bendruomenės, o savivaldybių institucijos įgyvendinti

⁴⁷ LR konkurencijos tarybos 2014-10-22 nutarimas Nr. 2S-10/2014.

⁴⁸ LR Seimo 2012-05-15 nutarimu Nr. XI-2015 patvirtinta Valstybės pažangos strategija „Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“, 18 p., LR Vyriausybės nutarimais patvirtintos 2014–2020 metų nacionalinė pažangos programa ir Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 metų programa.

šių viešųjų paslaugų teikimo priežiūrą ir kontrolę. Ar šis tikslas iki 2020 m. bus pasiektas, įvertinti nėra galimybės, nes Vidaus reikalų ministerija, atsakinga už duomenų apie vertinimo kriterijaus rodiklio reikšmę surinkimą, tokios informacijos neturi. Savivaldybės jos taip pat neturi, nes, kaip parodė savivaldybių (12) apklausos rezultatai, visų paslaugų rodiklio reikšmės jos neskaičiuoja. Viena iš jų (Vilniaus miesto) atlieka tik socialinių ir neformaliojo ugdymo paslaugų skaičiavimus. Savivaldybės nežino, kaip turi būti apskaičiuojama ši reikšmė (ar pagal paslaugų skaičių, paslaugų teikėjų skaičių ar finansavimo lėšų dydį). Rekomendacijų, kaip ją apskaičiuoti, Vidaus reikalų ministerija neparengusi. Ministerijos teigimu, metodikos ar rekomendacijų parengti ji nebuvo įpareigota. Nustatyta, kad skirtingais būdais apskaičiuoti duomenys skiriasi daugiau nei du kartus.

Pavyzdys

Vilniaus miesto savivaldybė dviem būdais (pagal paslaugų teikimui panaudotas lėšas ir paslaugų teikėjų skaičių) yra apskaičiavusi, kiek į savivaldybių administruojamų viešųjų paslaugų teikimą įtrauktas nevyriausybinis ar privatus sektorius bendruomenės socialinių paslaugų ir neformaliojo švietimo srityse. 2016 m. rodiklio reikšmė socialinių paslaugų srityje pagal panaudotas lėšas sudarė **28,2** proc., o pagal paslaugų teikėjų skaičių – **66,7** proc.; neformaliojo ugdymo srityje atitinkamai **47,9** ir **89,0** proc.

Iki 2015 m. II ketv. buvo suplanuota⁴⁹ identifikuoti viešąsias paslaugas, kurias galėtų teikti ir kiti (nei šiuo metu numatyta teisės aktuose) paslaugų teikėjai, ir parengti siūlymus dėl teisinių sąlygų, kurios leistų jiems teikti šias paslaugas, nustatymo ir dėl šių paslaugų finansavimo modelio. Numatyti vykdytojai – ministerijų atstovų darbo grupė, koordinatorius – Vidaus reikalų ministerija. Tačiau tai nebuvo įvykdyta.

Tokių vertinimų neatliko ir savivaldybės, nors jų viešojo valdymo institucijos teikia daug viešųjų paslaugų socialinės apsaugos, švietimo, sporto ir kultūros srityse. Savivaldybės nėra tinkamai pasirengusios, kad būtų galima priimti pagrįstus sprendimus dėl privataus ar nevyriausybinių sektoriaus, bendruomenių įtraukimo į viešųjų paslaugų teikimą. Savivaldybės žino kai kuriuos galimus paslaugų teikėjus, tačiau išsami analizė neatlikta, nėra galimų teikėjų sąrašų ir neįvertintos teikiamų paslaugų kainos (tiek galimų teikėjų, tiek savivaldybės įsteigtų juridinių asmenų), o tai leistų nuspręsti, kaip efektyviau organizuoti viešųjų paslaugų teikimą.

Savivaldybės nevertino esamų įstaigų ar kontroliuojamų įmonių reikalingumo, jų teikiamų paslaugų poreikio. Todėl yra atvejų, kai tame pačiame mieste nedideliu atstumu tokias pačias paslaugas teikia ir savivaldybės įsteigtas viešasis juridinis asmuo, ir privatus juridinis asmuo.

Pavyzdys

Viena iš savivaldybių yra įsteigusi UAB, kuri prekiauja knygomis (100 proc. akcijų valdo savivaldybė). Netoliese veikia ir privatus knygynas. Savivaldybės įsteigta bendrovė dirba nuostolingai, bet neatliktas vertinimas, ar reikalinga ši bendrovė.

Neatlikusios analizės, savivaldybės steigia naujus juridinius asmenis. Registrų centro duomenimis, 2015–2017 m. I ketvirtį 21 savivaldybė įsteigė 46 naujas įstaigas ir įmones. Pagal apklausos duomenis, naujų juridinių asmenų steigimo tikslingumą vertino daugiau kaip 80 proc. Išanalizavus jų pateiktus vertinimo dokumentus nustatyta, kad didžioji dalis savivaldybių (per 80 proc.) vertinimus atliko formaliai, nors Vietos savivaldos įstatymas⁵⁰ nustato, kad savivaldybės steigia

⁴⁹ LR vidaus reikalų ministerijos 2013-05-20 įsakymu Nr. 1V-438 patvirtintas Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 programos įgyvendinimo 2013–2015 m. veiksmų planas.

⁵⁰ LR vietos savivaldos įstatymas, 1994-07-07 Nr. I-533, 9 str. 2 d.

naujus viešųjų paslaugų teikėjus tik tais atvejais, kai kiti teikėjai viešųjų paslaugų neteikia arba negali jų teikti gyventojams ekonomiškai ir geros kokybės.

Pavyzdys

Vilniaus miesto savivaldybė, neatlikusi vertinimų, 2015–2017 m. I ketvirtį įsteigė tris darželius, nors viešojoje erdvėje kyla diskusijos, ar turi išlikti valstybiniai darželiai ir kad teisės aktuose nustatyti per dideli reikalavimai ikimokyklinio ugdymo paslaugoms teikti ir todėl nesudarytos sąlygos steigti privatiems darželiams.

Palangos miesto savivaldybė įsteigė uždarają akcinę bendrovę. Tikslas – geriau ir lengviau organizuoti kokybiškus masinius renginius, kuriuos šiuo metu pagal galimybes organizuoja Palangos kultūros ir jaunimo centras. Tačiau nebuvo vertinta, ar yra galimybė tokias paslaugas įsigyti iš kitų teikėjų.

Atkreipėme dėmesį, kad savivaldybės ne tik nevertina viešųjų paslaugų teikimo alternatyvų, bet ir nesudaro galimybių paslaugas teikiant dalyvauti kitiems teikėjams, nes numato finansuoti veiklas tik tų viešųjų įstaigų, kurių dalininkė yra savivaldybė⁵¹. Taip diskriminuojamos kitos įstaigos ir organizacijos.

Išvardyti faktai rodo, kad kiti paslaugų teikėjai į paslaugų teikimą įtraukiami fragmentiškai.

Jei valstybėje būtų imtasi kryptingų veiksmų laisvai paslaugų teikėjų konkurencijai užtikrinti, taip būtų sudarytos prielaidos paslaugų gavėjams pasirinkti paslaugas priimtinausiomis sąlygomis.

⁵¹ 2017-04-25 valstybinio audito ataskaita Nr. VA-2017-P-10-9-11 „Ar valstybės ir savivaldybių dalyvavimas valdant viešąsias įstaigas užtikrina naudą visuomenei?“.

REKOMENDACIJŲ ĮGYVENDINIMO PLANAS

Rekomendacijos eilės numeris ataskaitoje	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai*	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (data)*
1.	Siekiant, užtikrinti geros kokybės ir visuomenės poreikius atitinkančių paslaugų teikimą, ir šiam tikslui skirtų valstybės išteklių racionalus naudojimą, Vidaus reikalų ministerija, formuodama valstybės politiką administracinių paslaugų teikimo ir viešųjų paslaugų teikimo administravimo srityje, turėtų:	Vidaus reikalų ministerija		
1.1	nustatyti, kokias administracines ir viešąsias paslaugas turėtų teikti valstybė;		1. Identifikuoti administracines paslaugas ir pateikti Vyriausybei siūlymus dėl paslaugų, kurių teikimo būtų galima atsisakyti arba kurias būtų galima teikti integruotai.	2019 m. IV ketv.
			2. Identifikuoti viešųjų paslaugų administravimą atliekančias institucijas ir jų administruojamų paslaugų teikėjus.	2018 m. IV ketv.
			3. Identifikuoti viešąsias paslaugas, kurių teikimo valstybė galėtų atsisakyti.	2019 m. IV ketv.
1.2	sukurti viešųjų paslaugų teikimo administravimo mechanizmą, kuris leistų pasirinkti tinkamiausią viešųjų paslaugų teikėją.		1. Parengti ir pateikti Vyriausybei siūlymus dėl viešųjų paslaugų teikimo administravimo ir šių paslaugų teikimo modelio tobulinimo.	2018 m. III ketv.
			2. Parengti ir Vyriausybei pateikti Viešojo administravimo įstatymo pakeitimo projektą, numatantį naujus reikalavimus viešųjų paslaugų teikimo administravimui, išgryninant viešąsias paslaugas teikiančių institucijų kompetenciją (pareigas) ir sustiprinant jų atsakomybę už administruojamų viešųjų paslaugų kokybę.	2018 m. IV ketv.
2.	Siekiant sudaryti galimybę gauti patikimus susistemintus duomenis, reikalingus valstybės	Vidaus reikalų ministerija		

Rekomendacijos eilės numeris ataskaitoje	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai*	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (data)*
	politikai administracinių ir viešųjų paslaugų teikimo srityje formuoti bei kitiems valdymo sprendimams priimti, 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;		1. Parengti rekomendacijas, kurios padėtų paslaugų teikėjams lengviau identifikuoti jų teikiamas viešąsias paslaugas.	2018 m. II ketv.
			2. Parengti ir Vyriausybei pateikti Viešojo administravimo įstatymo pakeitimo projektą, kuriame būtų patikslinta viešosios paslaugos sąvoka, tam, kad būtų galima lengviau identifikuoti viešąsias paslaugas ir jas atskirti nuo administracinių paslaugų ir kitų funkcijų.	2018 m. IV ketv.
			3. Patikslinti teisės aktų (Pasis nuostatų arba (ir) viešųjų ir administracinių paslaugų teikimo aprašymų tvarkos aprašą) nuostatas, kuriais būtų atnaujinami viešųjų paslaugų aprašymų teikimo reikalavimai atsižvelgiant į naują viešosios paslaugos sąvoką.	Įsigaliojus 2.1.1 p. paminėtam įstatymui, arba, jei įsigaliojimo data numatyta vėlesnė, likus 1 mėnesiui iki jos.
2.2	numatyti priemones, užtikrinančias, kad viešojo valdymo institucijos vykdytų paslaugų kokybės tyrimus, kurių metu būtų nustatyti stebėsenos duomenys, reikalingi pateikti į informacinę sistemą;		Sukurti viešųjų ir administracinių paslaugų kokybės vertinimo sistemą, įtraukiant į procesą Pasis duomenų gavėjus ir teikėjus.	2018 m. IV ketv.
2.3	p pašalinti trikdžius, ribojančius sklandų Viešųjų ir administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės informacinės sistemos veikimą;		Modifikuoti Pasis, užtikrinant tinkamą jos veikimą.	2020 m. III ketv.
2.4	numatyti kontrolės priemones, kurios užtikrintų išsamių ir patikimų duomenų apie administracines ir viešąsias paslaugas Pasis ir Lietuvos paslaugų kataloge pateikimą ir atnaujinimą bei padėtų prisidėti prie operatyvaus paslaugų teikimo trūkumų šalinimo ir (ar) teikimo proceso supaprastinimo.		1. Sukurti duomenų pateikimo į Pasis kontrolės mechanizmą.	2018 m. II ketv.
			2. Nustatyti naujus (papildomus) į Pasis teikiamų duomenų patikimumo tikrinimo elementus.	2018 m. II ketv.
			3. Pabaigti viešųjų ir administracinių paslaugų inventorizaciją (pabaigus	2019 m. IV ketv.

Rekomendacijos eilės numeris ataskaitoje	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai*	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (data)*
			PASIS duomenys būtų tik koreguojami pagal naujus pokyčius, o esami duomenys išlaikyti pakankamą patikimumo lygį).	
Atstovas ryšiams, atsakingas už Valstybės kontrolės informavimą apie rekomendacijų įgyvendinimą plane nustatytais terminais: vidaus reikalų viceministras Darius Urbonas, tel. 271 7206, el.p. darius.urbonas@vrm.lt.				

4-ojo audito departamento direktorius

Rimvidas Aleliūnas

4-ojo audito departamento vyriausioji valstybinė auditorė

Ingryda Česnaikiūtė

Valstybinio audito ataskaita pateikta:

Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijai

Lietuvos Respublikos Seimo Audito komitetui

Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijai

Auditas atliktas, vykdant 2017-01-12 pavedimą Nr. P-40-2

Auditą atliko valstybinių auditorių grupė:

Ingryda Česnaikiūtė (grupės vadovas), Alma Bulkevičienė (iki 2017-05-04), Viktorija Mirošničenko (iki 2017-06-09), Rosita Gričiūtė (iki 2017-05-02), Paulius Bakaitis (iki 2017-05-03), Rimantė Sabutytė, Žydrius Knizleris (iki 2017-04-21), Rasa Rakauskienė (nuo 2017-02-20 iki 2017-05-03), Ona Butėnaitė (nuo 2017-02-20 iki 2017-04-14), Jolanta Vaznienė (nuo 2017-02-20 iki 2017-04-14).

PRIEDAI

Valstybinio audito ataskaitos
„Ar valstybė pasirengusi priimti
sprendimus dėl administracinių ir
viešųjų paslaugų valdymo tobulinimo“
1 priedas

Pagrindiniai audito duomenų rinkimo ir vertinimo metodai

Eil. Nr.	Metodas	Tikslai
1.	Dokumentų peržiūra: - administracinių ir viešųjų paslaugų teikimą ir teikimo organizavimą reglamentuojantys teisės aktai; - Valstybės pažangos strategija „Lietuva 2030“, 2014–2020 m. nacionalinės pažangos programa, Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 m. programa, 16-osios ir 17-osios Vyriausybės programos, Lietuvos Respublikos skaitmeninė darbotvarkė, Viešojo tobulinimo komisijos protokolai ir protokoliniai sprendimai ir kt.; - Valstybės kontrolės atliktų auditų ataskaitos; - Seimo kontrolierių veiklos ataskaitos; - Lietuvos Respublikos Konstitucinio ir kitų teismų bei Konkurencijos tarybos sprendimai; - Vidaus reikalų ministerijos interneto svetainėje www.vakokybe.vrm.lt teiktos rekomendacijos, atlikti tyrimai;	Nustatyti: - koks administracinių ir viešųjų paslaugų teikimo organizavimo teisinis reglamentavimas, dalyvaujančias institucijas ir joms pavestas funkcijas; - kokia yra valstybės politika siekiant tobulinti administracinių ir viešųjų paslaugų teikimo organizavimą; - kokie yra nustatomi paslaugų teikimo trūkumai.
2.	Pokalbiai su Lietuvos Respublikos Prezidento ir Vyriausybės kanceliarijų atstovais, Lietuvos Seimo kanceliarijos, Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto biuro darbuotojais, Vidaus reikalų ministerijos, Centrinės projektų valdymo agentūros, Lietuvos savivaldybių asociacijos, Nevyriausybinių organizacijų informacijos ir paramos centro, Laisvos rinkos instituto, Kauno Vytauto didžiojo universiteto ir Vilniaus universiteto akademinės visuomenės, atstovais.	Išsiaiškinti administracinių ir viešųjų paslaugų teikimo organizavimo problemas ir nustatyti galimas tobulinimo galimybes.
3.	Duomenų analizė: - Viešojo valdymo tobulinimo programos įgyvendinimo veiksmų planai ir Lietuvos Respublikos skaitmeninės darbotvarkės įvykdymas; - vertinimui pasirinktų valstybės ir savivaldybių įstaigų strateginiai veiklos planai ir ministerijų valdymo srities įstaigų veiklos planai; - Viešųjų ir administracinių paslaugų portalo ir analitinės informacinės sistemos – PASIS duomenys; - Ministerijų ir savivaldybių atlikti paslaugų kokybės tyrimai ir paslaugų gavėjų apklausa;	Nustatyti ir pagrįsti administracinių ir viešųjų paslaugų teikimo organizavimo tobulinimo problemas, jas apibendrinti ir pateikti rekomendacijas dėl trūkumų šalinimo.
4.	Anketavimas – išsiųsti klausimynai trylikai ministerijų, trisdešimčiai ministerijų reguliavimo srities įstaigoms. Pagal parengtą klausimyną rinkta informacija atsitiktiniu būdu pasirinktų dvylikoje savivaldybių: Vilniaus, Kauno, Klaipėdos miestų ir rajonų, Telšių r., Kaišiadorių r., Molėtų r., Neringos, Pagėgių ir Rietavo savivaldybėse. Paklausimas valstybės įmonei „Registrų centras“ ir savivaldybėms, kurios 2015–2017 m. I ketvirtį įsteigė naujus viešuosius juridinius asmenis.	Nustatyti ir pagrįsti problemas, susijusias su Administracinių ir viešųjų paslaugų teikimo organizavimu, jas apibendrinti, pateikti konkrečių pavyzdžių audito ataskaitoje.

Šaltinis – aukščiausioji audito institucija