

VIEŠŪJŲ IR ADMINISTRACINIŲ PASLAUGŲ SKAITMENIZAVIMO VALDYMAS

2023 m. rugsėjo 27 d.

Nr. VAE-5

SANTRAUKA

Audito svarba

Vienas esminių gyventojų kasdienio gyvenimo kokybės ir gerovės aspektų – galimybė gauti valstybės ir savivaldybių paslaugas greitai ir patogiai. Informacinių ir ryšių technologijų naudojimas teikiant viešąsias ir administracines paslaugas leidžia ne tik pagerinti gyventojų patirtį gaunant paslaugas, bet padaro valstybės veiklą efektyvesnę, skaidresnę, atviresnę ir sklandesnę. Skaitmenizavimas supaprastina ir optimizuoja institucijų veiklos procesus, sumažina popierinių dokumentų skaičių, pagerina viešųjų ir administracinių paslaugų prieinamumą visoms visuomenės grupėms, patogios elektroninės paslaugos mažina išlaidas, sutaupo laiką ir pastangas gyventojams, verslininkams, valstybės tarnautojams, institucijų darbuotojams.

COVID-19 pandemijos metu taikyti suvaržymai išryškino viešųjų ir administracinių elektroninių paslaugų poreikį ir naudą. Šių paslaugų skaitmenizavimas tapo itin aktualus, tačiau vien to, kad valstybė siūlo paslaugas elektroniniu būdu, nebeužtenka, nes visuomenei reikia greitų, efektyvių, visuotinai prieinamų paslaugų ir sklandesnės skaitmeninės patirties.

Suprasdami, kad viešųjų ir administracinių paslaugų skaitmenizavimo valdymas, jų integravimo ir plėtros efektyvumas yra svarbūs Lietuvos viešųjų ir administracinių elektroninių paslaugų aukštesnei brandai, didesniai visuomenės ir valdžios institucijų prieinamumui, atlikome valstybinį auditą.

Audito tikslas ir apimtis

Audito tikslas – įvertinti, ar viešųjų ir administracinių paslaugų skaitmenizavimas sudaro sąlygas teikti kokybiškas ir visuomenės poreikius atitinkančias elektronines paslaugas.

Pagrindiniai audito klausimai:

- ✓ ar užtikrinama rezultatyvi viešųjų ir administracinių paslaugų skaitmenizavimo plėtra;
- ✓ ar užtikrinama viešųjų ir administracinių elektroninių paslaugų stebėseną ir kokybės vertinimas;
- ✓ ar sukurti technologiniai įrankiai, skirti informacijai apie viešąsias ir administracines elektrones paslaugas valdyti ir teikti jas visuomenei vieno langelio principu.

Audituojamieji subjektai:

- ✓ Ekonomikos ir inovacijų ministerija, nes formuoja valstybės politiką valstybės informacinių išteklių valdymo ir informacinės visuomenės plėtros srityse, organizuoja, kontroliuoja ir koordinuoja jos įgyvendinimą¹;
- ✓ Vidaus reikalų ministerija, nes formuoja valstybės politiką viešojo administravimo srityje, organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą². Ministerija nustato viešųjų paslaugų teikimo administravimo ir administracinių paslaugų teikimo aprašymų rengimo tvarką³, analizuoja administracinių paslaugų teikimo ir viešųjų paslaugų teikimo administravimo procesus, rengia pasiūlymus dėl šių procesų tobulinimo, paslaugų kokybės ir prieinamumo didinimo⁴;
- ✓ Informacinės visuomenės plėtros komitetas, nes įgyvendina valstybės politiką valstybės informacinių išteklių valdymo ir informacinės visuomenės plėtros srityse, analizuoja, kaip valstybės informaciniai ištekliai panaudojami valstybės valdymui ir viešosioms ir administracinėms paslaugoms teikti, rengia pasiūlymus dėl valstybės informacinių išteklių panaudojimo valstybės valdymui ir viešosioms ir administracinėms paslaugoms teikti tobulinimo⁵.

Audito metu informaciją rinkome ir bendravome su Ekonomikos ir inovacijų, Vidaus reikalų ir Susisiekimo ministerijų, Informacinės visuomenės plėtros komiteto, Centrinės projektų valdymo agentūros, Radiacinės saugos centro, Aplinkos apsaugos agentūros atstovais, apklausėme viešąsias ir administracines paslaugas teikiančias valstybės įstaigas ir savivaldybes.

Audituojamasis laikotarpis – 2018–2022 m. Siekdami įvertinti tendencijas ir pokyčius įgyvendinant strateginius tikslus viešųjų ir administracinių paslaugų skaitmenizavimo srityje, naudojome ankstesnių (2014–2017 m.) ir 2023 m. duomenis.

¹ Valstybės informacinių išteklių valdymo įstatymas, 5 str. 2 d., Vyriausybės 1998-07-23 nutarimu Nr. 921 patvirtinti Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministerijos nuostatai, 7.3 pp.

² Viešojo administravimo įstatymas, 6 str. 3 ir 5 p., Vyriausybės 2001-03-14 nutarimu Nr. 291 patvirtinti Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatai, 7.2 pp.

³ Viešojo administravimo įstatymas, 19 str. 2 d., 20 str. 4 d. 8 p.

⁴ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatai, 10.2 pp.

⁵ Valstybės informacinių išteklių valdymo įstatymas, 6 str. 2 d., ekonomikos ir inovacijų ministro 2018-10-01 įsakymu Nr. 4-593 patvirtinti Informacinės visuomenės plėtros komiteto nuostatai, 11.10 pp.

Auditas atliktas pagal tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Audito apimtis ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 2 priede „Audito apimtis ir metodai“ (38 psl.).

Pagrindiniai audito rezultatai

Viešųjų ir administracinių paslaugų skaitmenizavimo valdymas tobulintinas, nes užtikrinus, kad visos institucijų teikiamos viešosios ir administracinės elektroninės paslaugos būtų pasiekiamos vieno langelio principu, sukūrus efektyvią viešųjų ir administracinių paslaugų stebėsenos ir kokybės vertinimo sistemą, sparčiau įgyvendinant šių paslaugų skaitmenizavimo tikslus ir uždavinius, būtų sudarytos sąlygos teikti kokybiškas ir visuomenės poreikius atitinkančias elektronines paslaugas.

1. Neužtikrinama, kad visuomenei būtų teikiamos kokybiškos elektroninės paslaugos

- ✓ Beveik kas penktas Elektroninių valdžios vartų portalo naudotojas nėra patenkintas suteiktomis paslaugomis. Patikimų duomenų apie visas suteikiamas viešąsias ir administracines elektrones paslaugas nėra, jie nekaupiami Valstybės informacinių išteklių sąveikumo platformoje. Informacinės visuomenės plėtros komitetas vieną ar du kartus per metus atlieka 12 pagrindinių paslaugų naudojimo tyrimus, kuriais vertinama šių paslaugų kokybė. Prie paslaugų tobulinimo galėtų prisidėti ir Elektroninių valdžios vartų portalo naudotojai, bet jie nėra aktyvūs: tik 1,3 proc. pasinaudojusiu portale sukurtais paslaugomis pateikė vertinimus. Esant mažam naudotojų įsitraukimo lygiui, gauti duomenys yra nepakankami, kad remiantis jais būtų galima atlikti pagrįstus keitimus ir tobulinti paslaugas (1.1 poskyris, 13 psl.).
- ✓ Neužtikrinama, kad visos viešosios ir administracinės elektroninės paslaugos būtų pasiekiamos vieno langelio principu. Lietuvoje sukurti du paslaugų katalogai, o tai apsunkina paslaugų pasiekiamumą, nes ne visos (80,1 proc.) Viešųjų ir administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės informacinėje sistemoje nurodytos elektroniniu būdu teikiamos viešosios ir administracinės paslaugos pasiekiamos per Valstybės informacinių išteklių sąveikumo platformą – Elektroninių valdžios vartų portalą, skiriasi informacija apie elektroniniu būdu teikiamų paslaugų skaičių. Tik 8,8 proc. per platformą pasiekiamų šių paslaugų priskiriamos gyvenimo įvykiams. Kas trečia platformoje sukurta elektronine paslauga (2020 m. – 32,3 proc., 2021 m. – 28,2 proc., 2022 m. – 31,6 proc.) kasmet pasinaudojama vos iki 10 kartų, o reikšminga dalimi platformoje sukurtų paslaugų (2020 m. – 24,2 proc., 2021 m. – 30,6 proc., 2022 m. – 29,9 proc.) per metus apskritai nėra pasinaudojama. 19,6 proc. (21 iš 107) paslaugų, kuriomis 2022 m. nebuvo pasinaudota ar pasinaudota iki 10 kartų, nėra viešosios ar administracinės. Nevisiškai įgyvendinant vieną pagrindinių platformos funkcijų – formuoti institucijų teikiamų elektroninių paslaugų katalogą, suderintą su Viešųjų ir administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės informacine sistema, neužtikrinama, kad visos valstybės įstaigų ir savivaldybių teikiamos viešosios ir administracinės elektroninės paslaugos būtų pasiekiamos per šią platformą, o visuomenei teikiama informacija apie siūlomas šias paslaugas būtų tiksli (1.2 poskyris, 14 psl.).
- ✓ Nesukurti įrankiai visų viešųjų ir administracinių elektroninių paslaugų stebėsenai ir vertinimui atlikti. Viešųjų ir administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės informacinė sistema nepritaikyta informacijai apie paslaugas kaupti, joje nekaupiami duomenys apie paslaugų teikimo stebėsenos rodiklius. Informacinės visuomenės

plėtos komiteto atliekama stebėseną apima tik 12 pagrindinių teikiamų viešųjų ir administracinių elektroninių paslaugų vertinimą. Vertinimai atliekami ne remiantis sistemoje kaupiamais duomenimis, o užsakant tyrimus. Valstybės mastu nėra atliekama viešųjų ir administracinių paslaugų skaitmenizavimo planuotos naudos pasiekimo stebėseną (įvertinant patirtas sąnaudas). Nekaupiant duomenų apie visų elektroniniu ir neelektroniniu būdu teikiamų viešųjų ir administracinių paslaugų kokybę, nesudaromos galimybės įvertinti elektroninių paslaugų teikimo efektyvumą, šių paslaugų naudos, naudotojų pasitenkinimo, nežinoma, ar paslaugos suteikimo laikas trumpėja, jei ji teikiama elektroniniu būdu, neanalizuojami skundų, pradėtų ir baigtų teikti elektroniniu ir neelektroniniu būdu paslaugų skaičiaus santykiai, automatizavimo lygis ir pan. Taip pat nesudaromos sąlygos remiantis šių sukauptų duomenų pagrindu centralizuotai vykdyti visų elektroninių paslaugų stebėseną (1.3 poskyris, 16 psl.).

- ✓ Institucijos nepakankamai vertina savo teikiamų viešųjų ir administracinių elektroninių paslaugų tinkamumą naudotojams ir identifikuoja paslaugų plėtos poreikius. Parengti metodiniai dokumentai, kuriais remiantis paslaugų kokybę rekomenduojama vertinti kaip naudotojų lūkesčių pasitenkinimo lygį ir (ar) atitiktį institucijos nustatytiems rodikliams, tačiau institucijos nurodė, kad atlikdamos elektroninių paslaugų stebėseną pasigenda aiškios šių paslaugų stebėsenos ir vertinimo metodikos. Dauguma (76,7 proc.) viešąsias ir administracines elektrones paslaugas teikiančių institucijų atlieka paslaugų stebėseną, tačiau maždaug pusė (55,1 proc.) jų turi nustatytus elektroninių paslaugų rodiklius ir tik trečdalis (29,3 proc.) jų – naudotojų pasitenkinimo šiomis paslaugomis rodiklius. Nors institucijoms parengtos elektroninių paslaugų tinkamumo naudotojams vertinimo metodinės rekomendacijos, kurios padeda projektuoti, kurti ir plėtoti kokybiškas, į naudotojo poreikius orientuotas elektrones paslaugas, tik trečdalis (35,3 proc.) institucijų atlieka tinkamumo naudotojams vertinimus ir maža dalis (tik 7) vadovaujasi parengtomis gairėmis. Paslaugų teikimo proceso tobulintinas sritis identifikuoja, pakeitimus dokumentuoja ir rengia paslaugų tobulinimo planus 14,7 proc. institucijų. Didžioji dalis institucijų (85,3 proc.) neatlieka visų savo teikiamų viešųjų ir administracinių paslaugų stebėsenos ir kokybės vertinimo taip, kad turėtų pagrįstus duomenis paslaugų plėtos ir tobulinimo poreikiams identifikuoti ir planuoti (1.4 poskyris, 18 psl.).

2. Neužtikrinama rezultatyvi viešųjų ir administracinių paslaugų skaitmenizavimo plėtra

- ✓ 2014–2020 m. numatyti viešųjų ir administracinių paslaugų skaitmenizavimo tikslai ir uždaviniai dar nepasiekti ir 2023 m. beveik trečdalis numatytų priemonių, kurios sudaro sąlygas pasiekti užsibrėžtus paslaugų skaitmenizavimo tikslus ir uždavinius, dar įgyvendinamos. 2020 m. sukurta tik 12 (iš 134 planuotų) pažangių ir 4 (iš 64) naujų su lietuvių kalba ir kultūros paveldu susijusių elektroninių paslaugų, 2023 m. atitinkamai 58 (iš 134) ir 64 (iš 64), o 60 dar nesukurta. 2020 m. programos tikslai ir uždaviniai nebuvo įgyvendinti: 3 iš 4 numatytų vertinimo kriterijų, suteikiančių informaciją apie paslaugų skaitmenizavimo tikslų įgyvendinimą, ir 3 iš 6 produkto vertinimo kriterijų, parodančių uždavinių įgyvendinimą, nebuvo pasiekti. Nors priemonių įgyvendinimas tęsiasi, nuo 2021 m. programos įgyvendinimo rodiklių stebėsenos Ekonomikos ir inovacijų ministerija nevykdo. Neatliekant pažangos stebėsenos, neidentifikuojamas strateginių tikslų, uždavinių ir priemonių įgyvendinimo vėlavimas prieš pasibaigiant numatytam vykdymo laikotarpiui, kad galima būtų imtis veiksmų vėlavimo rizikai valdyti (2.1 poskyris, 22 psl.).

- ✓ 2014–2020 m. plėtros laikotarpiu viešosios ir administracinės paslaugos į elektroninę erdvę turėjo būti perkeltos užtikrinant jų kokybės gerėjimą ir prieinamumo visuomenei didinimą, pokytis paslaugų skaitmenizavimo srityje stebimas ir vertinamas pagal strateginiuose dokumentuose numatytus rodiklius (vertinimo kriterijus). Nustatėme, kad esami rodikliai skirti stebėti ir vertinti gyventojų naudojimosi elektroninėmis paslaugomis lygį (dažnumą) ar pamatuoti programos priemonės įgyvendinimo rezultatą (sukurtų elektroninių paslaugų, suskaitmenintų objektų skaičių) ir tik 1 (iš 12) yra naudingas vertinant paslaugų pasiekiamumo internete brandos lygį. 2020 m. didžioji dalis (91,0 proc.) pažangių elektroninių paslaugų dar nebuvo sukurtos, tačiau tikslo ir uždavinių vertinimo kriterijų reikšmės buvo beveik pasiektos arba viršytos. 2023 m. sukūrus visas numatytas su lietuvių kalba ir kultūros paveldu susijusias elektronines paslaugas, tikslo vertinimo kriterijų reikšmės beveik nepakito. Taigi, strateginiuose dokumentuose nustatyti rodikliai nėra pakankami elektroninių paslaugų kokybės gerėjimui pamatuoti, o jų siektinos reikšmės nepakankamai ambicingos pažangai paslaugų skaitmenizavimo srityje nustatyti. Todėl sunku įvertinti paslaugų skaitmenizavimo projektų ir priemonių efektyvumą, sukuriamą poveikį ir naudą visuomenei (2.2 poskyris, 25 psl.).
- ✓ 2014–2020 m. programos „Lietuvos Respublikos skaitmeninė darbotvarkė“ 2 ir 3 tikslams įgyvendinti buvo pateiktos 43 paraiškos, iš jų 6 buvo anuliuotos. Skiriamas finansavimas siekė 133 mln. Eur, tačiau 37 projektams skirtasis sudarė 72,3 proc. skiriamos sumos ir siekė 96,2 mln. Eur. Didžioji dalis savivaldybių (63,6 proc.) planavo įgyvendinti viešųjų ir administracinių paslaugų skaitmenizavimo projektus pagal 2021–2030 m. Ekonomikos ir inovacijų ministerijos valstybės skaitmeninimo plėtros programą, tačiau tik 65,71 proc. jų teikė projekto (-ų) paraišką (-as). Atitinkamai daugiau nei kas ketvirta valstybės įstaiga (28,4 proc.) planavo įgyvendinti viešųjų ir administracinių paslaugų skaitmenizavimo projektus, tačiau tik 60,9 proc. jų teikė projekto (-ų) paraišką (-as). Institucijos nurodė, kad negavo ar per vėlai gavo informaciją apie galimybę teikti paraišką, joms trūksta informacijos ir IT specialistų. Nepakankamai naudojantis nacionalinių plėtros programų galimybėmis skaitmenizuojant viešąsias ir administracines paslaugas, plėtra nevyksta taip sparčiai, kaip galėtų (2.3 poskyris, 28 psl.).

Rekomendacijos

Ekonomikos ir inovacijų ministerijai

1. Siekiant užtikrinti, kad visuomenei būtų teikiamos kokybiškos viešosios ir administracinės elektroninės paslaugos (1-asis pagrindinis audito rezultatas):
 - 1.1. sukurti priemones ir užtikrinti, kad valstybės mastu būtų kaupiami duomenys apie visas teikiamas elektronines paslaugas;
 - 1.2. remiantis sukauptų duomenų pagrindu centralizuotai vykdyti visų teikiamų elektroninių paslaugų stebėseną;
 - 1.3. sukurti priemones, padedančias užtikrinti, kad visos teikiamos elektroninės paslaugos būtų pasiekiamos per Elektroninių valdžios vartų portalą;
 - 1.4. skatinti naudotojų įsitraukimą atliekant paslaugų vertinimą;

- 1.5. numatyti priemones, kurios leistų įvertinti, kodėl sukurtomis elektroninėmis paslaugomis nesinaudojama arba naudojamosi mažai, ir, esant poreikiui, inicijuoti jų teikimo proceso tobulinimus.
2. Siekiant įvertinti tai, kokią faktinę naudą sukūrė paslaugų skaitmenizavimo procesas, numatyti priemones, kurios užtikrintų valstybės mastu periodiškai atliekamą ir tikslų, ir planuotos naudos pasiekimo stebėseną (1-asis pagrindinis audito rezultatas).
3. Siekiant spartesnio ir veiksmingesnio strateginių tikslų įgyvendinimo skaitmenizuojant viešąsias ir administracines paslaugas, imtis veiksmų, kurie paskatintų (2-asis pagrindinis audito rezultatas):
 - 3.1. politiką įgyvendinančias institucijas siekti geresnių rezultatų paslaugų skaitmenizavimo srityje;
 - 3.2. viešąsias ir administracines paslaugas teikiančias valstybės įstaigas bei savivaldybes dalyvauti skaitmeninimo iniciatyvų įgyvendinimo procese.

Vidaus reikalų ministerijai

4. Siekiant užtikrinti viešųjų ir administracinių paslaugų kokybės ir prieinamumo rodiklių stebėseną, numatyti priemones, kurios užtikrintų vienodos šių paslaugų kokybės vertinimo praktikos taikymą, veiksmingesnį paslaugų kokybės stebėsenos procesą (1-asis pagrindinis audito rezultatas).

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai, laukiamas audito poveikis ir pokyčių vertinimo rodikliai pateikti ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“ (31 psl.). Aktualią informaciją apie rekomendacijų įgyvendinimo būklę, rezultatus ir įvykusius pokyčius yra skelbiama atviruose duomenyse Valstybės kontrolės interneto svetainėje <https://www.valstybeskontrolė.lt/LT/AtviriDuomenys>.