

# UŽSIENIO REIKALŲ MINISTERIJOS VEIKLA UŽTIKRINANT KONSULINIŲ FUNKCIJŲ VYKDYMĄ

2025 m. gegužės 5 d.

Nr. VAE-5

## SANTRAUKA

### Audito svarba

Esant dabartinei geopolitinei situacijai, Užsienio reikalų ministerija privalo greitai ir veiksmingai reaguoti į besikeičiančius įvykius, užtikrinti glaudų bendradarbiavimą su tarptautiniais partneriais, nuolat stebėti globalias tendencijas, efektyviai ir rezultatyviai teikti konsulines paslaugas ir pagalbą Lietuvos piliečiams užsienyje. Ministerija turi užtikrinti nuolatinės konsulines paslaugas, tokias kaip prašymų išduoti pasus ir Šengeno vizas nagrinėjimas, teisinės pagalbos prašymų perdavimas, ir kitas svarbias paslaugas, kurios užtikrina Lietuvos piliečių teisių ir interesų apsaugą užsienyje. Taip pat būtina tinkamai pasirengti Lietuvos pirmininkavimui ES Tarybai 2027 m.

### Audito tikslas ir apimtis

Audito tikslas – įvertinti, ar Užsienio reikalų ministerija užtikrina efektyvų ir rezultatyvų konsulinės pagalbos ir konsulinių paslaugų teikimą.

Audituojamas subjektas – Užsienio reikalų ministerija, kuri:

- ✓ formuoja užsienio reikalų ir saugumo politiką (dvišalių ir daugiašalių santykių plėtojimas Lietuvos nacionalinio saugumo interesams užtikrinti, tarptautiniai santykiai ir narystė tarptautinėse organizacijose, ekonominis saugumas, užsienio prekyba, vystomasis bendradarbiavimas, tarptautinės bendruomenės ir Lietuvos visuomenės komunikacija, viešoji ir kultūrinė diplomatija), organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą;

- ✓ formuoja Lietuvos Respublikos, jos piliečių ir juridinių asmenų teisių ir interesų apsaugos užsienyje, Lietuvos diasporos politiką, organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą;
- ✓ formuoja atstovavimo Lietuvos Respublikai užsienyje, diplomatinių ir konsulinių santykių, diplomatinės tarnybos, Lietuvos valstybinio ir diplomatinio protokolo, tarptautinių sutartinių santykių ir vizų politiką, organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą;
- ✓ koordinuoja Lietuvos atstovavimą Europos Sąjungoje ir pozicijas Europos Sąjungos politikos klausimais.

Audito metu informaciją rinkome iš Užsienio reikalų ministerijos, diplomatinių atstovybių ir konsulinių įstaigų, atlikome jų ir konsulinių pareigūnų bei darbuotojų apklausą. Atlikome vertinimą ir pateikėme susistemintą informaciją apie ministerijos strateginį planavimą, žmogiškųjų išteklių valdymą ir pasirengimą pirmininkauti ES Tarybai.

Audituojamas laikotarpis – 2021–2024 m.

Auditas atliktas pagal tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Audito kriterijai, atliktos procedūros ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 2 priede „Audito kriterijai, atliktos procedūros ir taikyti metodai“ (48 psl.).

## Pagrindiniai audito rezultatai

Užsienio reikalų ministerija užtikrina efektyvų ir rezultatyvų konsulinės pagalbos ir konsulinių paslaugų teikimą. Nustatyti tobulintini dalykai, susiję su konsulinių funkcijų organizavimu ir priežiūra, kurie padėtų užtikrinti geresnę paslaugų kokybę.

### 1. Konsulinių funkcijų organizavimas, vykdymas ir priežiūra

- ✓ 2021–2024 m. diplomatinių atstovybių ir konsulinių įstaigų tinklas plėtėsi, įsteigtos 3 diplomatinės atstovybės ir 1 konsulinė įstaiga, likviduotos 2 konsulinės įstaigos. Ministerija turi ilgesnio laikotarpio (2026–2030 m.) viziją steigti iki trijų naujų atstovybių Indijos ir Ramiojo vandenynų regione, Lotynų Amerikoje, Afrikoje. Nėra patvirtintų kriterijų, kuriais vadovaujantis numatoma, kurios misijos bus įtrauktos į metinį konsulinių misijų planą. 2021–2024 m. įstaigų teiktose paraiškose nurodytas misijų poreikis buvo didesnis (10–29 proc.) už suplanuotų ir įvykdytų misijų skaičių. Neturint kriterijų, ministerijos teigimu, misijos vykdomos atsižvelgiant į turimus žmogiškuosius ir finansinius išteklius (1.1 poskyris, 12 psl.).
- ✓ Konsulinių veiksmų apimtys audituojamu laikotarpiu padidėjo 47 proc., o atstovybėse dirbančių konsulinių pareigūnų ir konsulinių darbuotojų, faktiškai atliekančių konsulines funkcijas ir (ar) vykdančių konsulinę veiklą, etatų skaičius sumažėjo 17,3 proc. Atstovybėse darbo krūvis pagal konsulinių veiksmų skaičių, tenkantį konsuliniam etatui, labai skiriasi: vizų prašymus nagrinėjančiose konsulinėse įstaigose 2024 m. šis krūvis svyravo tarp 51 ir 2 184 veiksmų etatui. 2024 m. 52 diplomatinėse atstovybėse ir konsulinėse įstaigose dirbo 73 konsuliniai pareigūnai, kurių visų faktiškai konsuliniam darbui skiriamų etatų dalys 2024 m. buvo lygios 56,6 etato. 18 proc. (8 iš 45) įstaigų, kurių darbuotojai atlieka administracines funkcijas, apklausoje pažymėjo, kad atliekamos kitos administracinės funkcijos apsunkina konsulinių funkcijų atlikimą. 2024 m. gruodžio mėn. 49 iš 73 konsuliniai pareigūnai vykdė administracines funkcijas,

iš jų 11 ne visos šios funkcijos buvo numatytos pareigybių aprašymuose. Ministerija neturi susistemintos informacijos apie kitų funkcijų vykdymą atstovybėse, todėl nežinoma, kurios vykdomos administracinės funkcijos turėtų būti įrašytos į pareigybių aprašymus (1.1 poskyris, 15 psl.).

- ✓ Ne visi (nuo 19 iki 52 proc.) konsuliniai pareigūnai ir konsuliniai darbuotojai, atliekantys konsulines funkcijas ir (ar) vykdantys veiklą, susijusią su konsulinių funkcijų atlikimu, kasmet dalyvavo konsuliniuose mokymuose. Apklausa parodė, kad 17 proc. darbuotojų mokymuose dalyvavo daugiau kaip prieš 3 metus. 42 proc. (52 iš 124) konsulinių pareigūnų ir konsulinių darbuotojų nurodė, kad mokymų nepakanka arba pakanka iš dalies. Daliai darbuotojų reguliariai nedalyvaujant konsuliniuose mokymuose, neužtikrinamas nuolatinis kompetencijų tobulinimas (1.1 poskyris, 18 psl.).
- ✓ Visos 26 atsirinktos diplomatinės atstovybės ir konsulinės įstaigos vykdo ne visų numatytų konsulinių funkcijų (13) registraciją sistemoje KONSREG. 16 įstaigų nediferencijuoja trukmės pagal skirtingas paslaugas, 17 artimiausias galimas laikas užsiregistruoti<sup>1</sup> konsulinėms funkcijoms buvo ne ilgiau nei po savaitės, o likusiose 9 įstaigose reikėjo laukti ilgiau nei savaitę, 3 įstaigose nebuvo rezervacijos laikų; 17 – nesudaryta galimybė registruotis vizitui su šeima. Tai turi įtakos paslaugų prieinamumui, siekiant optimaliai teikti konsulines paslaugas ir efektyviau išnaudoti konsulinėms paslaugoms skirtą laiką (1.2 poskyris, 19 psl.).
- ✓ Ministerijos naudojama Konsulinių procedūrų valdymo informacinė sistema nesudaro galimybės centralizuotai stebėti ir analizuoti paslaugų teikimo terminų. Tai vertinama tik konsulinių įstaigų patikrinimų metu. Įsivertinimą atlieka 61 proc. įstaigų ir skirtingu periodiškumu. Audito metu vykdomas sistemos modernizavimas, planuojama įdiegti terminų laikymosi tikrinimo funkcionalumą (1.3 poskyris, 27 psl.).
- ✓ Patalpoms, kuriose aptarnaujami asmeniškai į konsulinę įstaigą atvykę asmenys, nustatytus reikalavimus atitinka 10 įstaigų iš vertintų 26. Neatitiktys susijusios su nesudarytomis galimybėmis patekti ir judėti patalpose asmenims su negalia bei nepakankamai užtikrinamu aptarnavimo saugumu ir konfidencialumu. Tai svarbu siekiant užtikrinti visų lankytojų lygias galimybes, konfidencialų aptarnavimą ir saugumą (1.2 poskyris, 21 psl.).
- ✓ Ne visų (nuo 16 iki 26) atsirinktų įstaigų darbuotojai laikosi asmenų aptarnavimo telefonu, elektroniniu paštu ir bendravimo per socialinius tinklus taisyklių. Daugumos vertintų įstaigų interneto svetainėse nepateikiama tiksli ir pakankama informacija. Visos įstaigos nepakankamai išsamiai vykdo paslaugų el. būdu sklaidą. 15 iš 26 įstaigų lankytojų priėmimo patalpoje arba išorėje skelbiama visa reikiama informacija. Esant trūkumų, neužtikrinamas tinkamas ir pakankamas piliečių informavimas apie teikiamas paslaugas ir jų teikimo būdus (1.2 poskyris, 22 psl.).
- ✓ Ministerija nepatvirtino 2021–2022 m. konsulinės veiklos patikrinimo metinių planų, 2021 m. patikrinimų nevykdė, 2022 m. – vykdė tik neplaninius<sup>2</sup>. Nėra patvirtintų kriterijų, pagal kuriuos atrenkamos įstaigos tikrinimams. Ministerijos teigimu, atsižvelgiama į paskutinio patikrinimo datą. Nustatėme, kad 25 proc. (13 iš 52) įstaigų patikrinimai nebuvo vykdyti daugiau nei 5 metus. 2023–2024 m. ministerija neatliko maždaug trečdalis suplanuotų patikrinimų. Konsulinės veiklos patikrinimų ataskaitose teiktų rekomendacijų stebėsenos procesas nėra apibrėžtas. Nenustačius tikrinimų

<sup>1</sup> 2025-03-05 duomenimis.

<sup>2</sup> 2021 ir 2022 m. patikrinimų metiniai planai nebuvo tvirtinti dėl Covid-19 ir Rusijos karo prieš Ukrainą.

planavimo ir rekomendacijų įgyvendinimo stebėsenos proceso, nesudaromos prielaidos užtikrinti tinkamą konsulinės veiklos priežiūrą, kuri svarbi siekiant geresnės paslaugų kokybės ir įstaigų veiklos tobulinimo (1.3 poskyris, 29 psl.).

- ✓ Ministerija ir (arba) diplomatinė atstovybė ar konsulinė įstaiga turi rengti mokymus išorės paslaugų teikėjo darbuotojams, tačiau nenumatyta, kaip dažnai mokymai turėtų būti organizuojami. Mokymai vizų centrų darbuotojams 2021–2024 m. nebuvo vykdomi, 1 iš 8 diplomatinių atstovybių ir konsulinių įstaigų audito metu (2025-01-21) suorganizavo mokymus trijų vizų centrų darbuotojams. Pasų centrų darbuotojams mokymai vykdyti vieną kartą (2024-02-13). Ministerijoje nenustatytas vizų ir pasų centrų patikrinimų procesas, nepatvirtintos patikrinimų ataskaitos formos, nenustatyta rekomendacijų įgyvendinimo stebėsenos. Trūkstant mokymų ir tinkamos priežiūros, neužtikrinamos pakankamos sąlygos išorės paslaugų teikėjų teikiamų paslaugų kokybei gerinti (1.4 poskyris, 33 psl.).
- ✓ 2024 m. viršytas stebėsenos rodiklis „Klientų rekomendavimo indeksas pagal NPS metodologiją (*Net Promoters Score*)“, kuriuo matuojamas asmenų pasitenkinimas ministerijos ir diplomatinių atstovybių bei konsulinių įstaigų teikiamomis konsulinėmis paslaugomis. Jo įvykdymas siekė 155 proc., o 2024 m. atsiliepimus ir (ar) įvertinimus KONSREG pateikė 9 proc. klientų, tačiau 22 iš 46 vertintų<sup>3</sup> diplomatinių atstovybių ir konsulinių įstaigų atsiliepimų ir (ar) įvertinimų registracijos konsulinėms paslaugoms elektroninėje sistemoje skaičius nesiekė statistiškai reikšmingo respondentų kiekio (30). Reikalinga skatinti, kad atsiliepimų ir (ar) įvertinimų skaičius įstaigų lygiu siektų 30 vnt., nes esamu atveju rodiklio pasiekimas neparodo reprezentatyvios nuomonės įstaigų lygiu, kuri reikalinga paslaugų kokybei įvertinti ir gerinti (1.2 poskyris, 26 psl.).

## 2. Ministerijos strateginio planavimo, žmogiškųjų išteklių ir pasirengimo pirmininkavimui ES Tarybai vertinimas

- ✓ Nacionaliniame pažangos plane numatyti rodikliai neapima visų ministerijos veiklų, o jai priskirtas tikslas neatspindi viso indėlio į valstybės pažangą. 2024 m. iš 18 ministerijos rodiklių 5 nėra skaičiuojami, o konsulinės veiklos rodiklis dalies (22 iš 46) diplomatinių atstovybių ir konsulinių įstaigų turi mažą tyrimo imtį ir yra nereprezentatyvus. 46 proc. diplomatinių atstovybių ir konsulinių įstaigų veiklos planuose nenumatė tikslų, susijusių su konsuline veikla, tik konsulas Valensijoje savo veiklos rezultatus vertina kiekybine išraiška, todėl negalima tinkamai įvertinti ir atsiskaityti už veiklos rezultatus (2.1 poskyris, 35 psl.).
- ✓ Bendras iš darbo ministerijoje išėjusių (360) darbuotojų skaičius 2021–2024 m. buvo didesnis už priimtų į darbą skaičių (327). Didėja neužimtų pareigybių skaičius. Ne visu audituojamu laikotarpiu didėjo darbuotojų įsitraukimas į darbą. 2020 ir 2022 m. ministerija nepasiekė planuotos įsitraukimo į darbą indekso reikšmės (3,6), be to, sumažėjo nuo 3,5 2020 m. iki 3,45 2022 m. 2023 m. planuota indekso reikšmė (3,75) buvo šiek tiek viršyta – siekė 3,8, o 2024 m. jis nebuvo skaičiuotas (2.2 poskyris, 36 psl.).
- ✓ Ministerija koordinuoja pasirengimą pirmininkauti ES Tarybai 2027 m. Suplanuoti veiksmai vykdomi nustatytais terminais, išskyrus mokymų programos asmenims, atliksiantiems su pirmininkavimu ES Tarybai susijusias funkcijas, įgyvendinimą – dalies

<sup>3</sup> 2025 m. sausio mėn. atliktas *Spinter research* „Asmenų pasitenkinimo Lietuvos Respublikos diplomatiniuose atstovybėse ir konsulinėse įstaigose teikiamomis konsulinėmis paslaugomis tyrimas“.

jų pradžia vėluoja (už mokymų programos įgyvendinimą atsakinga Viešojo valdymo agentūra) (2.3 poskyris, 38 psl.).

## Rekomendacijos

1. Siekiant užtikrinti tikslingesnę ir paveikesnę ministerijos vykdomą konsulinės pagalbos ir konsulinių paslaugų priežiūrą:
  - ✓ patvirtinti kriterijus, kuriais vadovaujantis subjektai atrenkami patikrinimams;
  - ✓ numatyti, kad patikrinimų metu Konsulinių procedūrų valdymo informacinėje sistemoje būtų vertinama registracija;
  - ✓ išplėsti patikrinimų metu vertinamos interneto svetainėse pateikiamos informacijos apimtį;
  - ✓ numatyti rekomendacijų įgyvendinimo stebėseną (1-asis audito rezultatas).
2. Siekiant užtikrinti tinkamą išorės paslaugų teikėjų teikiamų paslaugų priežiūrą:
  - ✓ kasmet vertinti įstaigų, kurios pasitelkia išorės paslaugų teikėją, pateiktą informaciją apie mokymų organizavimą, patikrinimų vykdymą ir jų rezultatus;
  - ✓ numatyti skambučių centro periodinį kokybės vertinimą (1-asis audito rezultatas).
3. Siekiant užtikrinti konsulinių paslaugų suteikimą laiku, numatyti nuolatinį jų terminų laikymosi vertinimą (1-asis audito rezultatas).
4. Siekiant teikti kokybiškas paslaugas:
  - ✓ įtraukti papildomą rodiklį su siektina reikšme dėl išorės paslaugų teikėjų, vykdančių paslaugas, susijusias su prašymais išduoti vizą ir išduoti ir (ar) pakeisti asmens dokumentus, paslaugų įvertinimo;
  - ✓ įtraukti papildomą rodiklį (-ius), kuris (-ie) parodytų reprezentatyvią nuomonę apie aptarnavimo el. paštu ir skambučių centro kokybę (1-asis audito rezultatas).
5. Siekiant skaidraus sprendimų priėmimo ir visuomenės informavimo apie juos, patvirtinti kriterijus, kuriais vadovaujantis misijos įtraukiamos į metinį konsulinių misijų planą (1-asis audito rezultatas).
6. Siekiant subalansuoti konsulinių pareigūnų ir darbuotojų administracinių ir konsulinių funkcijų vykdymą, inventorizuoti visas jų vykdomas administracines funkcijas ir imtis priemonių dėl jų įtraukimo į pareigybių aprašymą (1-asis audito rezultatas).
7. Siekiant didinti konsulinių paslaugų prieinamumą, numatyti sklaidos visuomenei priemonės dėl paslaugų, kurias galima gauti ir elektroniniu būdu, ir atvykus į diplomatinę atstovybę ir konsulinę įstaigą (1-asis audito rezultatas).

Ministerijai raštu teikėme pasiūlymus dėl konsulinių pareigūnų rotacijos proceso, skundų nagrinėjimo, krizių ir ekstremaliųjų situacijų koordinavimo valdymo.

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai, laukiamas audito poveikis ir pokyčių vertinimo rodikliai pateikti ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“ (40 psl.). Aktualią informaciją apie rekomendacijų įgyvendinimo būklę, rezultatus ir įvykusių pokyčius skelbiama atvirose duomenyse Valstybės kontrolės interneto svetainėje <https://www.valstybeskontrole.lt/LT/AtviriDuomenys>.