

**2022–2030 METŲ PLĖTROS PROGRAMOS VALDYTOJOS LIETUVOS RESPUBLIKOS VIDAUS REIKALŲ MINISTERIJOS VIEŠOJO  
VALDYMO PLĖTROS PROGRAMOS PAGRINDIMAS**

**PLĖTROS PROGRAMOS PASKIRTIS**

**8.3 uždavinys. Stiprinti žmogiškųjų išteklių valdymo sistemą viešojo valdymo institucijose.**

**1 problema. Nepakankamas Lietuvos valstybės tarnybos efektyvumas**

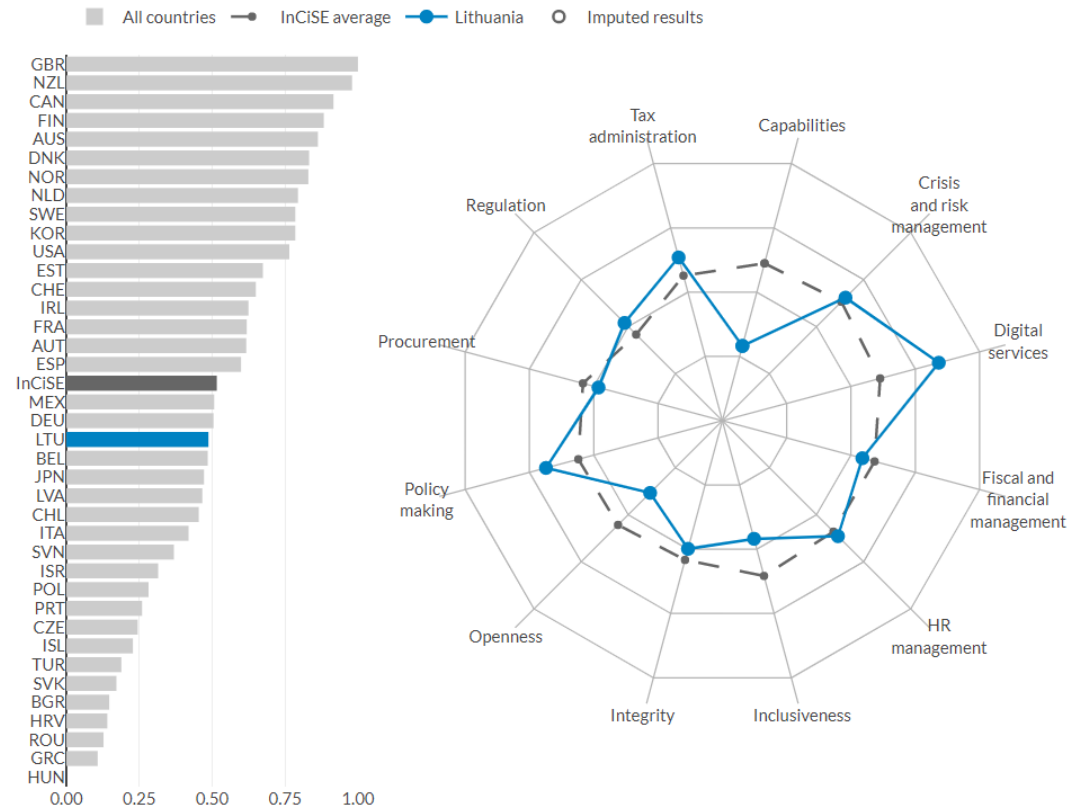
Tarptautinis valstybės tarnybos efektyvumo indeksas (angl. *International Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index. Results Report, 2019*<sup>1</sup>) sudaro galimybes įvertinti, kuriose srityse Lietuvos valstybės tarnyba yra stipresnė ar silpnesnė nei kitų šalių (atsižvelgiant į tai, kad tyrime dalyvavusių šalių valstybės tarnybos sąvoka ir turinys yra skirtingi, šio tyrimo rezultatai ir rekomendacijos taikytinos ne tik Lietuvos valstybės tarnybai, bet ir visoms Lietuvos viešojo valdymo institucijoms). Pagal šį indeksą Lietuva, vertinant bendrą valstybės tarnybos efektyvumą, užima 20 vietą iš 38 EBPO šalių ir yra per dvi valstybes žemiau bendro EBPO šalių vidurkio. Iš 24 Europos Sąjungos (ES) šalių Lietuva užima 11 vietą ir pagal efektyvumą yra apie vidurį. Siekiama, kad Lietuva pagal valstybės tarnybos efektyvumą būtų viena iš 10 geriausiai vertinamų EBPO šalių.

Tarptautinis valstybės tarnybos efektyvumo indeksas apskaičiuojamas įvertinus 12 rodiklių. Geriausiai vertinamas Lietuvos valstybės tarnybos rodiklis – *skaitmeninės paslaugos* (8 vieta iš visų EBPO šalių); EBPO šalių vidurkį taip pat viršija Lietuvos *mokesčių administravimo, politikos formavimo, krizių ir rizikos valdymo* ir *teisinio reguliavimo* rodikliai. Tačiau silpnosios Lietuvos valstybės tarnybos sritys yra šie valstybės tarnybos funkcijoms efektyviai įgyvendinti svarbūs rodikliai, susiję su žmogiškųjų išteklių valdymu: *gebėjimai* ir *įtraukumas* (1 pav.).

*Įtraukumo* rodikliu matuojamas visuomenės reprezentatyvumas valstybės tarnyboje, įvertinus lyčių lygybę, etninių ir religinių mažumų įtraukimą.

<sup>1</sup> Prieiga internete: <https://www.bsg.ox.ac.uk/about/partnerships/international-civil-service-effectiveness-index-2019>

## InCiSE Index: Lithuania

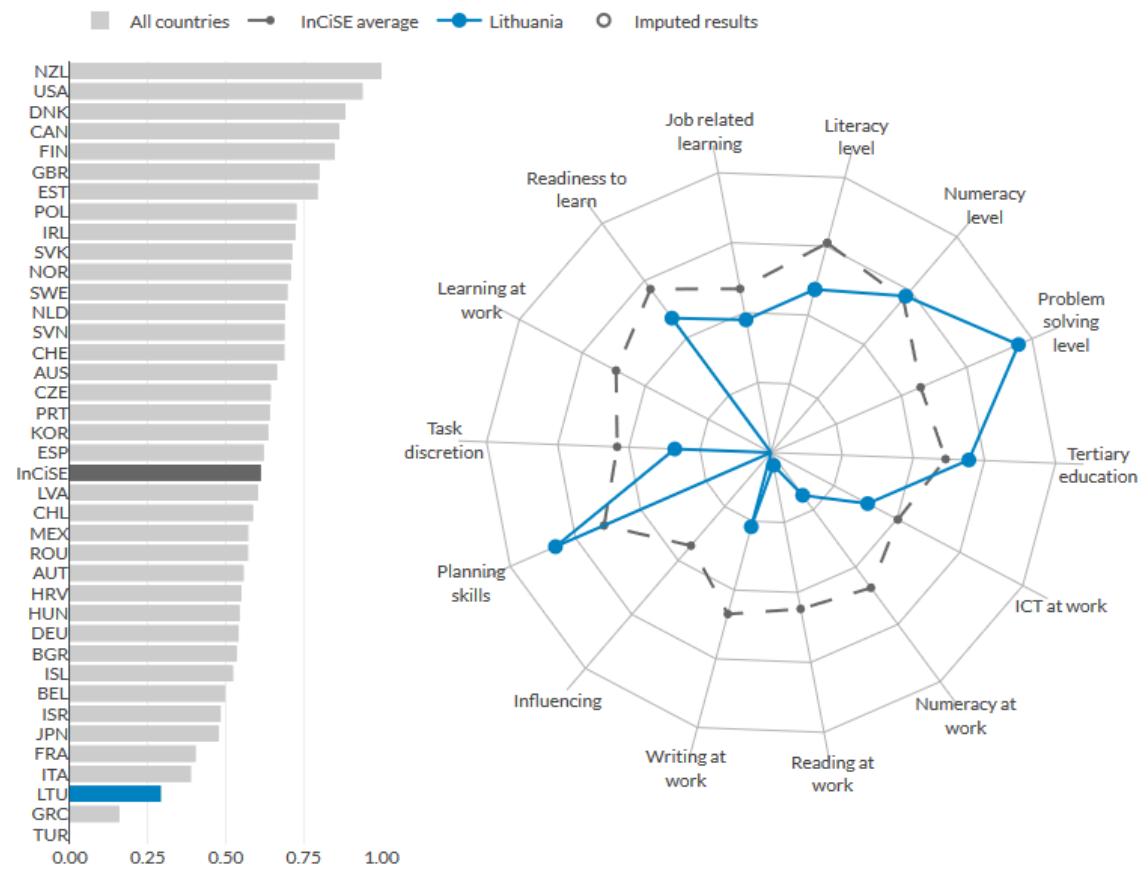


Source: International Civil Service Effectiveness Index (InCiSE) Index 2019

1 pav. Lietuvos valstybės tarnybos efektyvumo rodiklių palyginimas su EBPO šalių vidurkiu.

Pagal Tarptautinį valstybės tarnybos efektyvumo indeksą, Lietuva ypač išryškėja prastu vertinimu *gebėjimų* (*Capabilities*) srityje (indeksas 0,29) ir užima 36 vietą iš 38 šalių (EBPO šalių vidurkis yra 0,61), aplenkdamas tik Turkiją ir Graikiją (2 pav.). Toks prastas Lietuvos valstybės tarnybos gebėjimų vertinimas, palyginti su kitomis EBPO šalimis, lemia tai, kad Lietuvos valstybės tarnyba pagal efektyvumą atsilieka nuo EBPO šalių vidurkio.

## Capabilities: Lithuania



Source: International Civil Service Effectiveness Index (InCiSE) Index 2019

2 pav. EBPO šalių gebėjimų vertinimai<sup>2</sup>.<sup>2</sup> InCiSE Index 2019. Prieiga internete: <https://www.bsg.ox.ac.uk/about/partnerships/international-civil-service-effectiveness-index-2019>

*Gebėjimų* rodikliu matuojami tiek darbuotojų darbo įgūdžiai, tiek suteikiamos galimybės šiuos įgūdžius stiprinti, panaudoti juos darbe kylančioms problemoms spręsti. *Gebėjimų* rodiklis apima 14 komponentų (gebėjimų), kurie skirstomi į keturias grupes: 1) **baziniai gebėjimai** (*raštingumas, skaitmeninis raštingumas, problemų sprendimas, aukštasis išsilavinimas (įgytas)*); 2) **bazinių gebėjimų naudojimas darbe** (*informacinių ir komunikacijos technologijų (IKT) naudojimas darbe, skaitmeninių žinių naudojimas darbe, skaitymas darbe, rašymas darbe*); 3) **organizacinių gebėjimų taikymas darbe** (*įtakos darymas darbe, planavimas darbe, užduočių diskrecija*); 4) **galimybės mokytis ir tobulėti darbe** (*mokymasis darbe, atvirumas mokytis, mokymai paskutiniaisiais metais*).

Vertinant Lietuvos gebėjimų rodiklį matyti, kad yra ir gerai vertinamų komponentų, artėjančių vieneto link. Minimieji gebėjimai priskirtini prie bazinių gebėjimų, t. y. *skaitmeninio raštingumo, problemų sprendimo, aukštojo išsilavinimo*. Organizaciniams gebėjimams taip pat priskiriami *planavimo darbe* gebėjimai, kurie vertinami 0,95.

Stiprūs baziniai gebėjimai rodo Lietuvos viešojo valdymo institucijų potencialą, bet, kaip atskleidžia prasčiausiai įvertinti komponentai, susiję su bazinių įgūdžių naudojimu darbe (*informacinių ir komunikacijos technologijų (IKT) naudojimu darbe, skaitmeninių žinių naudojimu darbe, skaitymu darbe, rašymu darbe*) ir tobulėjimu darbe (*mokymusi darbe*), *taip pat užduočių diskrecija, problema yra šio potencialo išnaudojimas ir jo krypties išgryninimas*. Lietuva tarptautiniame kontekste prasčiausiai vertinama:

- pagal sudaromas galimybes darbuotojams *mokytis darbe* (mokymasis darbo vietoje (mokymasis iš kolegų, mokymasis atliekant tam tikrą veiklą, poreikis nuolat turėti naujausią informaciją) ir
- pagal *galimybę daryti įtaką* (rengti pristatymus, teikti patarimus, vadovauti kitiems (instrukuoti), derinti sprendimus).

Komponentas *dalyvavimas mokymuose* (procentas tarnautojų, kurie dalyvavo formaliuose ar neformaliuose mokymuose, susijusiuose su darbu, per paskutinius 12 mėnesių) įvertintas 0,47.

Nustatytas silpnas gebėjimas daryti įtaką, įsiklausyti į visuomenės ir verslo poreikius, o tai yra esminis įtraukios lyderystės politiką siekiančių formuoti vadovų gebėjimas. Gebėjimas daryti įtaką reikalingas sutelkiant visuomenę, verslą, bendruomenes bendram tikslui pasiekti, todėl būtina į jį atsižvelgti ir jį tobulinti.

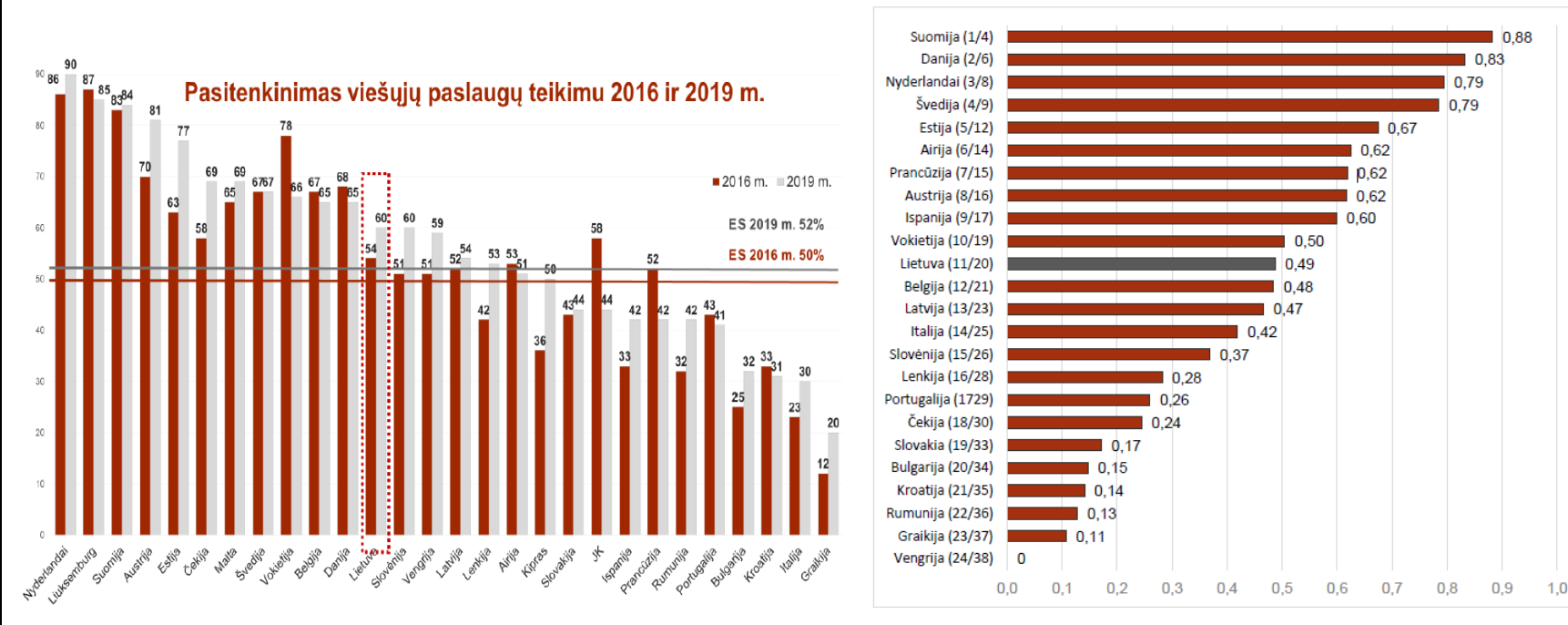
Atsižvelgus į turimus stiprius bazinius gebėjimus ir siekiant gerinti Lietuvos viešojo valdymo institucijų efektyvumą, didžiausią dėmesį būtina skirti stiprinti silpniausiai įvertintiems gebėjimų komponentams, daugiausiai susijusiems su turimų bazinių įgūdžių taikymu (efektyviu panaudojimu) ir tobulėjimu darbe – *skaitmeninių žinių naudojimas darbe, skaitymas darbe, rašymas darbe, užduočių diskrecija, mokymasis darbe ir kt.*

Vertinant valstybės tarnybos efektyvumą, vertinamas ir **gyventojų (mokesčių mokėtojų), socialinių partnerių pasitenkinimas viešojo sektoriaus**

**veikla ir pasitikėjimas viešojo sektoriaus įstaigomis.** Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos inicijuotas kasmetinis Lietuvos gyventojų nuomonės tyrimas<sup>3</sup> parodė, kad per pastaruosius penkerius metus, t. y. nuo 2015 iki 2019 m., **gyventojų pasitikėjimas valstybės ir savivaldybių įstaigomis** išaugo nuo 51 iki 65 proc.

2019 m. bendras administracinių paslaugų teikimo ir besikreipiančių asmenų aptarnavimo efektyvumo koeficientas siekė 0,89 balo. Tai yra aukščiausia reikšmė per paskutinius 11 metų (pvz., 2009 m. jis buvo 0,81, o 2016 m. – 0,83 balo). 9 iš 10 gyventojų liko patenkinti suteiktomis paslaugomis.

Lyginant Lietuvos **gyventojų pasitenkinimą viešųjų paslaugų teikimu** su kitomis ES šalimis narėmis, remiantis 2019 m. rudens „Eurobarometro“ duomenimis, Lietuvoje **viešųjų paslaugų teikimu** buvo patenkinti 60 proc. gyventojų. Tai buvo daugiau nei ES vidurkis (visoje ES patenkintų buvo 52 proc.) – esame 12 iš 28 ES valstybių. Per ketverius metus šis rodiklis Lietuvoje išaugo nuo 54 iki 60 proc. (žr. 3 pav.).



<sup>3</sup> Reprezentatyvus Lietuvos gyventojų nuomonės tyrimas Vidaus reikalų ministerijos iniciatyva buvo atliktas 2019 m. rugsėjo–spalio mėn. Pagal parengtą klausimyną apklausą atliko rinkos ir visuomenės nuomonės tyrimų kompanija „Spinter tyrimai“. Individualių interviu būdu respondentų namuose buvo apklausta 1 016 žmonių. Taikyta daugiapakopė tikimybinė atranka. 2016–2018 m. apklausas atliko rinkos ir visuomenės nuomonės tyrimų bendrovė „Baltijos tyrimai“. Išsamus šio tyrimo aprašymas pateiktas; prieiga internete: <https://vakokybe.vrm.lt/index.php?id=307>. Naudojami Vidaus reikalų ministerijos 2016–2019 m. atliktų Lietuvos gyventojų apklausų duomenys.

3 pav. Gyventojų pasitenkinimas viešųjų paslaugų teikimu 2016 ir 2019 m.

4 pav. ES šalių reitingas pagal InCiSE indekso balus (vieta tarp ES / EBPO šalių)

Įvertinus pirmiau nurodytą Lietuvos valstybės tarnybos efektyvumo indeksą ir gyventojų pasitenkinimą viešųjų paslaugų teikimu, darytina išvada, kad reikalingi sisteminiai pokyčiai siekiant stiprinti viešojo valdymo institucijų darbuotojų gebėjimus, nuo kurių priklauso ir bendras viešojo valdymo institucijų efektyvumas.

Atsižvelgus į tai, kad pagal Tarptautinį valstybės tarnybos efektyvumo indeksą Lietuva, vertinant bendrą valstybės tarnybos efektyvumą, užima tik 20 vietą iš 38 EBPO šalių, Aštuonioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programoje nustatytas 2030 m. sėkmės rodiklis, kad pagal valstybės tarnybos efektyvumo indeksą Lietuva iš 20 vietos pakils ir turės vieną iš 10 geriausių vietų.

### **Sprendžiamos problemos priežastys:**

#### **1. Vadovams valstybės tarnyboje trūksta strateginių lyderystės kompetencijų.**

2020–2021 m. Lietuva, bendradarbiaudama su EBPO, įgyvendino projektą ir parengė ***EBPO Lietuvos įgūdžių strategiją***<sup>4</sup>. Šio projekto įgyvendinimo metu siekta įvertinti šalies įgūdžių sistemos iššūkius, nustatyti pagrindines galimybes ir parengti pagal poreikius pritaikytas rekomendacijas, kaip pagerinti Lietuvos įgūdžių sistemos efektyvumą. Šis strategijos projekto tikslas glaudžiai siejasi su InCiSE indekso tyrimo metu nustatyta Lietuvos valstybės tarnybos silpniausiai įvertinta sritimi – *gebėjimais* ir jų panaudojimu.

Atlikus bendrąją Lietuvos sistemos efektyvumo vertinimą ir atsižvelgus į naujausias EBPO apžvalgas, skirtas Lietuvai, EBPO ir Lietuvos Respublikos Vyriausybė sutarė dėl keturių prioritetinių sričių, kurios buvo įvertintos ir dėl kurių buvo pateiktos rekomendacijos.

Prioritetinė sritis „Efektyvesnis žmonių įgūdžių panaudojimas darbo vietose“ nustatyta atsižvelgus į atliktą situacijos Lietuvos darbo rinkoje vertinimą. Žemą įgūdžių panaudojimo intensyvumą iš dalies lemia maža įgūdžių paklausa darbo rinkoje, todėl pateiktos rekomendacijos *įgūdžių paklausai darbo rinkoje didinti*. Vertinimo metu taip pat nustatyta, kad stiprios vadovavimo ir valdymo galimybės gali paskatinti organizacinius pokyčius, kad būtų galima pagerinti įgūdžių naudojimą ir aukšto našumo darbo vietų pritaikymą. Kita vertus, iš tyrimų ir visuomenės apklausų matyti, kad Lietuvoje vadybos įgūdžiai yra tobulintini tiek viešajame, tiek privačiame sektoriuose.

Stiprinant vadovavimo ir lyderystės kompetencijas, didelis dėmesys turi būti skiriamas viešojo valdymo institucijų vadovų gebėjimams vadovauti ir derinti skirtingų grupių (valstybės, verslo, bendruomenių ir atskirų asmenų) interesus.

Atsižvelgus į tai, EBPO, rengdama Lietuvos nacionalinę įgūdžių strategiją, pateikė rekomendaciją „**stiprinti vadybos ir lyderystės įgūdžius, siekiant skatinti darbo vietų praktikų pokyčius**“. Šiai rekomendacijai įgyvendinti viena iš siūlomų priemonių – *sukurti bendrą strateginę viziją, kaip stiprinti vadybos ir lyderystės įgūdžius darbo vietose Lietuvoje, ir jos įgyvendinimo veiksmų planą*.

<sup>4</sup> Prieigos internete: <https://strata.gov.lt/lt/igudziu-strategija> ; <https://www.oecd.org/skills/centre-for-skills/OECD-Skills-Strategy-Lithuania-Report-Summary-Lithuanian.pdf>

Atsižvelgus į tai, kas paminėta, reikėtų imtis priemonių, kad ši rekomendacija būtų įgyvendinta. Tai prisidėtų prie efektyvesnio viešojo valdymo institucijų darbuotojų turimų įgūdžių panaudojimo, efektyvesnio veiklos valdymo ir padidintų viešojo valdymo institucijų efektyvumą.

### **1.1. Neužtikrinamas tinkamų kandidatų į valstybės tarnybos vadovų korpusą pritraukimas, paieška, atranka ir išlaikymas valstybės tarnyboje.**

Efektyvi ir veiksminga lyderystė viešajame sektoriuje – viena iš esminių sąlygų, lemiančių organizacijų veiklos rezultatyvumą ir efektyvumą, kurią pridėtinę vertę ne tik organizacijų, bet ir valstybės lygmeniu. Pažymėtina, kad daugelis EBPO šalių siekia, kad į valstybės tarnybos vadovų korpusą būtų pritraukta daugiau kandidatų iš išorės, t. y. ne iš viešojo sektoriaus, siekiant praplėsti vadovų įgūdžių įvairovę, patirtį ir požiūrį, taip pat taiko tinkamų vadovų paieškos ir pritraukimo priemones, leidžiančias identifikuoti darbuotojus, turinčius lyderystės potencialą. Lietuvos viešojo valdymo institucijose nėra efektyvios tinkamų kandidatų paieškos ir pritraukimo, asmenų, turinčių geras vadybines ir lyderystės kompetencijas ir galinčių tapti gerais vadovais valstybės tarnyboje, identifikavimo, pritraukimo ir atrankos bei išlaikymo valstybės tarnyboje sistemos. Taip pat nėra potencialių vadovų – karjerą darančių darbuotojų, turinčių geras vadybines, lyderystės bei kitas vadovams reikalingas kompetencijas ir aukštą vadovavimo potencialą – identifikavimo sistemos.

EBPO analizėje<sup>5</sup> atkreipiamas dėmesys, kad tinkamo vadovo paskyrimas į jam tinkamas pareigas priklauso nuo gebėjimo efektyviai įvertinti lyderystės gebėjimus ir kompetencijas. Vertinimas, kuris per daug paremtas formaliais kriterijais, tokiais kaip darbo patirties trukmė, išsilavinimas ir įgyta kvalifikacija, nėra veiksmingas ateities vadovų veiklos, kuriai reikia turėti vadovams būtinų gebėjimų, rodiklis. Šiuo metu kandidatams į aukščiausio lygio vadovus keliami formalūs reikalavimai, susiję su išsilavinimu, darbo patirtimi, užsienio kalbų mokėjimu. Vis dėlto toks konkretus reikalavimų kandidatams nustatymas nėra susietas su realiais poreikiais ir gali užkirsti kelią atrankose dalyvauti aukštos kompetencijos ir gebėjimų kandidatams. Pažangių užsienio valstybių<sup>6</sup> geroji praktika rodo, kad individualių, priklausomai nuo institucijos, kuriai ieškomas vadovas, esamos situacijos, brandos lygio, veikimo aplinkos, institucijai keliamų tikslų ir kitų aplinkybių, reikalavimų nustatymas ir ieškomo vadovo profilio sudarymas, aktyviai dalyvaujant priimančiosioms institucijoms, sudaro prielaidas rasti ir į valstybės tarnybą pritraukti tinkamiausius konkrečiai pozicijai kandidatus.

Ne mažiau svarbūs ir kokybiški bei efektyvūs atrankos procesai – viena vertus, jie turi užtikrinti geriausio kandidato atrinkimą, kita vertus, atrankos patirtis reikšmingai prisideda prie potencialių kandidatų motyvacijos ir valstybės tarnybos įvaizdžio formavimo. Lietuvoje valstybės tarnybos įstaigų vadovų atranka įgyvendinama etapais – formalius reikalavimus atitinkantiems kandidatams atliekamas bendrųjų, vadybinių ir lyderystės kompetencijų kompleksinis vertinimas, kurio rezultatai yra rekomendacinio / informacinio pobūdžio, ir, nepriklausomai nuo vertinimo rezultatų, visi pretendentai turi galimybę dalyvauti ir būti vertinami komisijoje. Tokia praktika laikytina ydinga, nes nėra pasiekiamas pagrindinis vertinimo etapais uždavinys – atrinkti geriausius kandidatus ir jiems organizuoti galutinį vertinimą komisijoje, be kita ko, dėl to nepagrįstai didėja ir atrankų komisijų vertinimų

<sup>5</sup> *Leadership for a High Performing Civil Service*, OECD 2020;

prieiga internete: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/ed8235c8-en.pdf?expires=1602244519&id=id&accname=guest&checksum=BC119487E125AB6841259E476E874B5A>

<sup>6</sup> Pvz. Estija, Jungtinė Karalystė, Belgija, Nyderlandai

mastas, neužtikrinamas atrankos proceso efektyvumas.

Ivertinus tendencijas ir gerąsias praktikas kitose EBPO šalyse, Lietuvoje neužtikrinamas stiprių, aukštą vadybines ir lyderystės kompetencijas bei kitus vadovams reikalingus gebėjimus turinčių asmenų paieška ir pritraukimas į valstybės tarnybą, bei nuoseklus ir sisteminis lyderystės viešajame sektoriuje stiprinimas.

## **1.2. Nesukurta valstybės tarnybos vadovų korpuso valdymo sistema, sudaranti galimybes sistemiškai stiprinti lyderystę valstybės tarnyboje.**

Aukštesnioji valstybės tarnyba, arba aukštesnieji tarnautojai (angl. *top management*), suprantami kaip aukščiausio lygio pareigas viešojo valdymo institucijų administracijose einantys vadovai, kurie vadovauja valstybės tarnautojams ir kitiems viešojo sektoriaus darbuotojams. Ši tarnautojų grupė reguliuojama atsietai nuo kitų darbuotojų, paprastai nustatant kitokias įdarbinimo ir veiklos sąlygas. Aukštesnieji valstybės tarnautojai dažnai įdarbinami taikant labiau centralizuotą procesą, ribojamas jų tarnybos terminas (pvz., nustatomos kadencijos), taikomi specialūs veiklos vertinimo ir atskaitomybės režimai, imamas papildomų priemonių, siekiant išvengti interesų konflikto aukščiausiu hierarchijos lygmeniu. Toks reguliavimas nustatomas siekiant užtikrinti, kad ši grupė turėtų gebėjimus ir aplinką, reikalingą kuo efektyvesniam veikimui. Praktiškai visose ES ir EBPO šalyse aukštesniųjų vadovų korpuso valdymas vienu ar kitu mastu organizuojamas centriniu lygmeniu<sup>7</sup>. Centralizuotas vadovų korpuso valdymas sudaro galimybes sistemiškai stiprinti įstaigų vadovų lyderystę, ugdyti jų vadybines kompetencijas ir gebėjimus, taip pat sukuria prielaidas kurti korporatyvinę kultūrą savarankiškų institucijų kontekste ir užtikrinti nuoseklumą visuose vadovų korpuso valdymo etapuose – atliekant atrankas, veiklos vertinimą, ugdant kompetencijas, telkiant vadovus, kai sprendžiamos tarpinstitucinės problemos, ir teikiant jiems pagalbą. Pažymėtina, kad, be kita ko, centralizuotas įstaigų vadovų valdymas užtikrintų ir efektyvesnį vadovų korpuso valdymą bei įstaigų vadovų karjeros planavimą, taip sukuriant prielaidas neprarasti kompetentingų įstaigų vadovų, pasibaigus jų kadencijai, ir kuo geriau panaudoti jų sukauptą patirtį. Lietuvoje įstaigų vadovų valdymo sistemos nėra taikomos, todėl nėra užtikrinamas sistemiškas ir kryptingas būtinas kompetencijas ir gebėjimus turinčių vadovų planavimas, jų karjeros valdymas ir nuoseklus lyderystės visoje valstybės tarnyboje stiprinimas.

Norint užtikrinti lyderystės gebėjimus aukštesnėje valstybės tarnyboje, būtinas sisteminis požiūris. EBPO analizė rodo, kad **vienos atskiros priemonės įdiegimas negali reikšmingai pakeisti lyderystės gebėjimų, nes tik stiprinančių politikų ir procesų visuma gali sukurti reikalingus įgūdžius ir darbo aplinką**. Taip pat EBPO analizės metu nustatyta, kad šiandienos vadovavimo gebėjimai gali skirtis nuo praeityje taikytų, šalia hierarchinio vadovavimo pabrėžiamas vadovų tinklinis bendradarbiavimas, kai vadovai vieni su kitais dalijasi patirtimi ir gerąja praktika, palaiko vienas kitą. Tačiau šiuo metu **Lietuvos vadovų tinklinio bendradarbiavimo gebėjimai nėra susiformavę ir patikrinti praktikoje**, todėl tai dar viena sritis, kurios stiprinimas turėtų būti vykdomas centralizuotai valdant valstybės tarnybos vadovų korpusą.

## **1.3. Nėra ilgalaikės ir nuoseklios į vadovų veiklos rezultatus ir ugdymo poreikius orientuotos veiklos vertinimo ir kompetencijų nustatymo bei ugdymo sistemos.**

Nuo viešojo valdymo institucijos vadovo turimų kompetencijų priklauso šios institucijos veiklos rezultatai. 2019 m. sausio 1 d., įsigaliojus naujos

<sup>7</sup> *Civil Service Recruitment: Recruiting The Right Persons The Right Way (World Bank Group Governance, November 2019, No.20).*



redakcijos Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymui, pasikeitė valstybės tarnautojų kvalifikacijos tobulinimo sistema – kvalifikacijos tobulinimas (ypač įstaigos vadovų) tapo decentralizuotas – nustatyta pareiga tobulinti kvalifikaciją, o kvalifikacijos tobulinimo prioritetus ir tvarką nustato Vyriausybė<sup>8</sup>. Atsisakyta nuostatų, susijusių su privalomu biudžeto lėšų skyrimu kvalifikacijai tobulinti, atsisakyta įvadinių valstybės tarnautojų mokymų, privalomų mokymų programų tvirtinimo, taip pat atsisakyta prievolės valstybės tarnautojams, pradėjusiems eiti 18–20 kategorijų pareigas bei žemesnės kategorijos įstaigų vadovų pareigas, per dvejus metus nuo priėmimo į šias pareigas dienos išklausti patvirtintas 18–20 kategorijų valstybės tarnautojų ar žemesnės kategorijos įstaigų vadovų mokymo programas, nes jos ilgainiui tapo nebeaktualios. Pažymėtina, kad, nors valstybės tarnybos įstaigų vadovams nustatyti kvalifikacijos tobulinimo prioritetai, formos, poreikio tobulinti kvalifikaciją identifikavimas, nesant sisteminio požiūrio į vadovų korpuso kompetencijas bei jų svarbą, nėra užtikrinamas kompetencijų nustatymo nuoseklumas ir jų ugdymo tikslingumas, atitiktis esamiems ir būsimiems institucijų ir viešojo sektoriaus poreikiams, nėra vertinama ugdymo kokybė ir, svarbiausia, jo poveikis vadovo, o drauge ir jo vadovaujamos įstaigos veiklos rezultatams. Be to, nesant centralizuotos institucijos, atsakingos už visų viešojo valdymo institucijų vadovų kvalifikacijos tobulinimo koordinavimą, organizavimą, mokymų stebėseną bei tolesnį kvalifikacijos tobulinimo sistemos plėtojimą, didėja kvalifikacijos tobulinimo kaštai, kyla neefektyvaus lėšų naudojimo rizikos ugdant nesusijusias ar netikslingas kompetencijas, taip pat neužtikrinama nuosekli ugdymo kokybė, nestebimos bendros įgūdžių ir kompetencijų pažangos ir jų įtakos institucijų veiklos rezultatams tendencijos.

#### **1.4. Vadovų atlygio nustatymo principai neužtikrina darbo užmokesčio konkurencingumo ir sąsajumo su jo veiklos rezultatais.**

Pastaraisiais metais rinkoje stebimas spartus darbo užmokesčio didėjimas (2020–2021 metais vidutinis darbo užmokestis Lietuvoje kas ketvirtį augo nuo 8,5 iki 12,2 proc.). Valstybės tarnybos įstaigų vadovų darbo užmokestis, palyginti su privataus sektoriaus, taip pat su kitų viešojo sektoriaus vadovų (pvz., valstybės įmonių vadovų) darbo užmokesčiu, yra nekonkurencingas ir daugiau kaip 90 proc. atvejų (92,6 proc.) yra mažesnis penktadaliu ir daugiau. Šiuos skirtumus lemia valstybės tarnybos įstaigų vadovų darbo užmokesčio nustatymo principai, kurie nesudaro prielaidų darbo užmokestį susieti su ekonominiais rinkos pokyčiais. Valstybės tarnybos įstaigų vadovų pareiginė alga nustatoma pagal Valstybės tarnybos įstatyme<sup>9</sup> pareigybei nustatytą pareiginės algos koeficientą arba iš pareigybei nustatyto pareiginės algos koeficientų intervalo. Pareiginė alga apskaičiuojama atitinkamą pareiginės algos koeficientą dauginant iš bazinio dydžio, kurį kiekvienais metais patvirtina Lietuvos Respublikos Seimas. Valstybės tarnybos įstaigų vadovams taikomas bazinis dydis peržiūrimas ir didinamas kartą per metus – 2020 m. bazinis dydis buvo pakeltas 3 Eur (nuo 173 iki 176 Eur), 2021 metais – 1 Eur (iki 177 Eur), 2022 metais – 4 eurai (iki 181 Eur), todėl valstybės tarnybos vadovų pareiginė alga atitinkamai didėjo tik nuo 0,5 iki 2,3 proc.

Pažymėtina, kad galiojantys valstybės tarnybos įstaigų vadovų darbo užmokesčio nustatymo principai neužtikrina ir tinkamo valstybės tarnybos įstaigų vadovų darbo užmokesčio susiejimo su veiklos sudėtingumu ir rezultatais. Be pareiginės algos, valstybės tarnybos įstaigų vadovams mokamas priedas

<sup>8</sup> Valstybės tarnautojų kvalifikacijos tobulinimo prioritetų sąrašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. lapkričio 28 d. nutarimu Nr. 1176 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo įgyvendinimo“.

<sup>9</sup> Valstybės tarnybos įstatymo 1 priedas

už tarnybos Lietuvos valstybei stažą, nors ši darbo užmokesčio sudedamoji dalis, tam tikrais atvejais sudaranti gana reikšmingą (iki 30 proc. pareiginės algos dydžio) darbo užmokesčio dalį, niekaip nesusijusi su vadovo ir jo įstaigos demonstruojamais rezultatais. Taigi, esami darbo užmokesčio nustatymo principai nemotyvuoja siekti geresnių veiklos rezultatų ir neigiamai veikia galimybes į valstybės tarnybos įstaigas pritraukti stiprius ir kompetentingus vadovus.

## **2. Nepakankamas žmoniškųjų išteklių valdymo efektyvumas.**

2018 metais Seimo priimtas naujos redakcijos Valstybės tarnybos įstatymas iš esmės neišsprendė valstybės tarnybos problemų, nes pokyčiai nebuvo sisteminiai, o dar projektinės stadijos būsimos reformos aiškinamajame rašte<sup>10</sup> suformuluotos sprendžiamos problemos neužtikrino laukiamų teigiamų pokyčių:

- vienas labiausiai nuolat kritikuojamų ir daugiausiai diskusijų sukeliančių valstybės tarnybos santykių teisinio reguliavimo aspektų – darbo užmokestis – nebuvo pakeistas iš esmės, todėl ir toliau neužtikrinamas darbo užmokesčio konkurencingumas, kuris ypač delikatus vadovų lygmeniu;
- valstybės tarnautojų veiklos vertinimo procedūros ir šiandien vertintinos kaip formalios;
- įtvirtinta centralizuota asmenų atranka į valstybės tarnybą neišsprendė samdos iššūkių;
- numatytais naujomis skatinimo priemonėmis įstaigos dažnai neturi finansinių galimybių pasinaudoti.

Neišsprendžiami iššūkiai lemia žemą valstybės tarnybos konkurencingumą su privačiu sektoriumi ir mažina valstybės tarnybos patrauklumą.

Vertinant esamą situaciją valstybės tarnautojų kompetencijų srityje išskirtinas valstybės tarnybos veiklos efektyvumo tyrimas (2019 m.), kuris parodė, kad pagal InCiSE indeksą Lietuva užima 20 vietą iš 38 šalių (1 pav.) ir 11 vietą iš 24 ES šalių (4 pav.) bei yra žemiau indekso vidurkio. Ypač prasti vertinimai gebėjimų srityje, kurioje Lietuva lenkia tik Turkiją ir Graikiją (užima tik 36 vietą iš 38 EBPO šalių (2 pav.)). Iš 14 vertintų gebėjimų (pvz., kritinis mąstymas, rašymas, vienas kito instruktavimas, mokymas) Lietuvos atveju visi gebėjimai įvertinti žemiau vidurkio, išskyrus laiko planavimo, aukštojo išsilavinimo ir problemų sprendimo segmentus. Taip pat EBPO tyrimas (2019 m.) patvirtino, kad trūksta kompetentingų darbuotojų, analitinių gebėjimų ir įrodymais grįstų sprendimų.

Efektyviam, tikslingam ir sisteminiam valstybės tarnautojų kompetencijų ugdymui įgyvendinti turi būti sukurta centralizuota ilgalaikio valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų valstybės tarnautojų, darbuotojų ir vadovų rengimo bei kompetencijų ugdymo, strateginių būsimų gebėjimų poreikio identifikavimo ir planavimo sistema. Centralizuotas tobulintinių ir reikalingų naujų gebėjimų ir kompetencijų identifikavimas ir jų ugdymo planavimas leis užtikrinti aukštą ir valstybės bei visuomenės esamus ir planuojamus poreikius atitinkančią valstybės tarnautojų kvalifikaciją visoje valstybės

<sup>10</sup> Prieiga internete: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/6eca9a70fcf811e796a2c6c63add27e9?jfwid=-139xow783x>

tarnyboje.

Lietuvos valstybės tarnyba turi talentų (ekspertų) identifikavimo užuomazgų – veikia kompetencijų modeliu pagrįsta valstybės tarnautojų atrankos sistema, kasmet atliekamas valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimas, nuo 2021 metų įstaigų vadovų tarnybinė veikla vertinama 360 laipsnių vertinimo metodu, vertinimo metu identifikuojamos turimos ir trūkstamos valstybės tarnautojų kompetencijos, veikia decentralizuota kvalifikacijos tobulinimo sistema, tačiau šie žmogiškųjų išteklių valdymo elementai valstybės tarnyboje iki šiol naudojami padrikai, o kitiems viešojo valdymo institucijų darbuotojams (ne valstybės tarnautojams) nenaudojami apskritai.

Kasmetinio valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo metu taip pat stebimos plačiai įsigalėjusios problemos. Dažnai valstybės tarnautojui nustatomos metinės užduotys nekoreliuoja su įstaigos strateginio planavimo dokumentais ir yra orientuotos į veiklos procesą ir atliekamas einamąsias funkcijas (tendencingai specialistų lygmeniu), nors nustatomos užduotys ne tik turi būti aiškos, įvykdomos, orientuotos ne į procesą, turėti n įvykdymo terminą, bet ir jas formuluojant privalu atsižvelgti į įstaigos strateginio veiklos plano programų tikslus, uždavinius ar priemones, taip pat įstaigos metinio veiklos plano priemones. Tarnautojų veiklos vertinimas, kaip vienas iš žmogiškųjų išteklių valdymo elementų valstybės tarnyboje, nepakankamai paveikus, nes nėra tiesiogiai susietas su veiklos rezultatais. Be kita ko, tik su veiklos vertinimu susijusios skatinimo priemonės ir formos neužtikrina efektyvaus valstybės tarnautojų motyvavimo.

Sparčiai besikeičiančio pasaulio sąlygomis šalies valstybės tarnyba taip pat susiduria su skaitmeniniais iššūkiais, kai kurie žmogiškųjų išteklių valdymo sprendimai negali būti priimami remiantis objektyviais duomenimis, o personalo administratorius neturi pakankamai galimybių tapti žmogiškųjų išteklių valdymo specialistu, dirbančiu su žmonėmis, o ne su informacinėmis sistemomis, kai atlieka rutinines funkcijas.

Šiandienos Lietuvos valstybės tarnybos efektyvumas yra mažesnis nei EBPO šalių vidurkis, todėl būtina didinti jos patrauklumą, lankstumą, atsparumą ateities iššūkiams, profesionalumą skaitmeninės transformacijos kontekste ir galimybes veikti našiai, moderniai, bet stabiliai.

## **2.1. Tarnautojų kvalifikacija tobulinama fragmentiškai, neužtikrinant vienodo kvalifikacijos ir gebėjimų ugdymo pasiekiamumo ir ugdymo lygio bei orientacijos į veiklos rezultatus.**

2021–2030 metų Nacionaliniame pažangos plane deklaruojama, kad valdymo efektyvumas ir kokybė labai priklauso nuo žmogiškųjų išteklių, o viešojo valdymo institucijų rezultatai – nuo kiekvieno valstybės tarnautojo darbo ir nuo galimybių jį atlikti kompetentingai ir kokybiškai, t. y. nuo gebėjimų ir kompetencijų visumos.

Teisiškai reglamentuotas valstybės tarnautojams nustatytų kompetencijų skirstymas į bendrąsias, vadybines ir lyderystės, specifines bei profesines kompetencijas, kurios pasitelkiamos pareigybių aprašymo, atrankos, tarnybinės veiklos vertinimo ir ugdymo procesuose. Vis dėlto, nors kompetencijos yra nustatytos, kompetencijų modelio diegimo stebėsenos, atnaujinimo, informacijos rinkimo (t. y. kokie duomenys turėtų būti renkami, kas atsakingas, kaip dažnai ir pan.) elementai nėra numatyti. Nesant reguliaraus kompetencijų valdymo sistemos persvarstymo ir atnaujinimo, neužtikrinamas pasaulinių iššūkių ir nuolat kintančios aplinkos diktuojamas kompetencijų kitimas, jų įtvirtinimas valstybės tarnybos kompetencijų modelyje ir sistemingas ugdymas.

Pažymėtina, kad modelio kompetencijų sąrašas nebuvo atnaujintas nuo jo sukūrimo datos (2013 m.), todėl jis yra nepakankamai pritaikytas dabarties ir

ateities poreikiams – stokojama ateities kompetencijų, pavyzdžiui, kūrybiško mąstymo (kūrybiškumo ir inovacijų), lankstumo (lankstumo ir pokyčių valdymo) ir pan. Kintant viešojo valdymo paradigmoms, kompetencijų sudarymo ir jų vertinimo sistema tapo pernelyg sudėtinga ir nelanksti, todėl poreikis peržiūrėti ir atnaujinti valstybės tarnyboje reikalingas kompetencijas, patobulinti kompetencijų modelį ir valstybės tarnautojų pareigybių katalogą kasdien didėja.

Lygiai taip pat didėja valstybės tarnautojų poreikis tobulinti kvalifikaciją – EBPO tyrimas (2019 m.) patvirtino, kad Lietuvos valstybės tarnyboje trūksta kompetentingų darbuotojų, analitinių gebėjimų ir įrodymais grįstų sprendimų<sup>11</sup>, o Vyriausybės sektoriaus darbuotojų tyrimo<sup>12</sup>, kuriame dalyvavo 20 631 darbuotojas (iš jų 8 278 karjeros valstybės tarnautojai) iš 121 įstaigos, duomenys rodo, kad net 94 proc. karjeros valstybės tarnautojų nurodė, kad jiems svarbu tobulinti kvalifikaciją, tačiau tuo patenkinti buvo tik 54 proc. tarnautojų. Dažniausiai valstybės tarnautojai savo žinias ir įgūdžius gilino savarankiškai, savo iniciatyva (nurodė 68 proc.). Beveik pusė (52 proc.) mokėsi savo darbovietės suorganizuotuose vidiniuose mokymuose, kuriuos vedė kolegos ar kviestiniai lektoriai, 34 proc. mokėsi kvalifikacijos kėlimo kursuose, kuriuos organizavo kitos įstaigos, 32 proc. mokėsi nuotoliniu būdu, tik kas penktas (22 proc.) mokėsi atlikdamas tam tikrą veiklą (dalyvavo projektuose, pavadavo kitus asmenis, mokėsi iš mentorius).

Viena vertus, valstybės tarnautojų kvalifikacijos tobulinimo teisinis reglamentavimas lyg ir pakankamas – nustatyti kvalifikacijos tobulinimo prioritetai<sup>5</sup>, formos<sup>6</sup>, poreikio tobulinti kvalifikaciją identifikavimas<sup>7</sup>, taip pat valstybės tarnautojai tiek patys tobulina kvalifikaciją (savišvietos būdu), tiek yra siunčiami į mokymus (neformaliojo švietimo būdu). Kita vertus, įgyvendinant centralizuotą kompetencijų stiprinimą svarbūs ne tik kompetencijų nustatymo ir ugdymo procesai, bet ir jų kokybės bei poveikio vertinimas. Pažymėtina, kad, 2021 metais atliktos valstybės ir savivaldybių įstaigų ir institucijų apklausos duomenimis, darbuotojų kvalifikacijos kėlimo poreikius vertina 62 proc. apklausoje dalyvavusių institucijų, tik šiek tiek daugiau nei trečdalis (34 proc.) institucijų visada vertina kvalifikacijos kėlimo naudą profesinei veiklai, kiek daugiau nei penktadalis (26 proc.) – įgytų žinių ir gebėjimų pritaikomumą veikloje. Be kita ko, dažniausiai apklausoje dalyvavusios institucijos nurodė, kad kokybiškam kvalifikacijos ugdymui neretai trūksta lėšų. Šie duomenys leidžia teigti, kad kvalifikacijos kėlimas valstybės tarnyboje yra fragmentuotas, priklausantis tiek nuo institucijų ir įstaigų požiūrio į kvalifikacijos kėlimą, tiek nuo jų finansinių galimybių.

Pažymėtina, kad kitų viešojo valdymo institucijų darbuotojų (valstybės pareigūnų, darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis) kvalifikacijos tobulinimo teisinis reglamentavimas nėra pakankamas arba jo apskritai nėra, taip pat nėra sistemos, skirtos įvertinti, ar viešojo valdymo institucijų darbuotojų mokymai yra efektyvūs ir naudingi, ar po mokymų daroma pažanga atliekant veiklą, ar mokymai turi tiesioginę įtaką veiklos rezultatams.

Valstybės tarnautojų kompetencijas svarbu vertinti ne tik individualiu ir instituciniu lygiu, bet ir centralizuotai – visos valstybės tarnybos lygmeniu. Įdiegta centralizuota valstybės tarnybos kompetencijų nustatymo ir ugdymo sistema užtikrins vienodą požiūrį į svarbiausias valstybės tarnautojo

<sup>11</sup> *Capacities to supply evidence for decision making / Mobilising Evidence at the Centre of Government in Lithuania : Strengthening Decision Making and Policy Evaluation for Long-term Development / OECD iLibrary (oecd-ilibrary.org)*

<sup>12</sup> Reprezentatyvi apklausa vyko 2020 m. gegužės 25–liepos 31 d. Apklauso būdas – internetinė apklausa. Tyrime dalyvavo visos Lietuvos vyriausybės sektoriaus įstaigos, išskyrus tas, kuriose dirba mažiau nei 30 darbuotojų. Tyrimą atliko Vidaus reikalų ministerija.

kompetencijas ir jų ugdymą, vienodą kvalifikacijos ir gebėjimų ugdymo pasiekiamumą ir ugdymo lygį, ugdymo kokybės standartą, taip pat sisteminių poveikio institucijų ir įstaigų veiklos rezultatams vertinimą.

EBPO Lietuvos įgūdžių strategijoje rekomenduojama sudaryti sąlygas *darbuotojams ir užtikrinti jų įsitraukimą į veiklą, siekiant geriau panaudoti jų įgūdžius*. Tuo tikslu Lietuvos viešajam sektoriui suformuluota rekomendacija *toliau stiprinti su darbo vietų organizavimu ir žmogiškųjų išteklių valdymu susijusias praktikas viešajame sektoriuje, dideliu mastu diegiant gerąją patirtį viešajame sektoriuje*.

Tikslinga įgyvendinti šią EBPO rekomendaciją ir užtikrinti, kad kvalifikacijos tobulinimas taptų viena iš prioritetinių žmogiškųjų išteklių valdymo sričių. Tai sudarytų galimybes, geriau panaudoti minėtus išteklius ir taip prisidėti prie efektyvesnio veiklos valdymo ir padidinti viešojo valdymo institucijų efektyvumą.

Įvertinus esamą situaciją, būtina sukurti ir įdiegti bendrą valstybės tarnautojų kompetencijų nustatymo ir ugdymo sistemą, apimančią ugdymo poreikių nustatymą, ugdymo organizavimą, kokybės ir poveikio vertinimą. Ši sistema turi būti susieta su veiklos rezultatais, leidžianti identifikuoti tas stiprintinas kompetencijas, kurios svarbiausios atitinkamu laikotarpiu, ir užtikrinančią mokymų naudą ir kokybę, be kita ko, leidžiančią susieti žinių atnaujinimą su karjeros planavimu.

## **2.2. Tarnautojų veiklos vertinimas nepakankamai susietas su veiklos rezultatais, o skatinimo priemonės neužtikrina efektyvaus motyvavimo.**

Valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo procedūros yra labai išsamiai reglamentuotos įstatyminiu ir poįstatyminių tiesės aktų lygmenimis. Siekdamas įgyvendinti tarnybinės veiklos vertinimo tikslą – įvertinti valstybės tarnautojų kvalifikaciją ir gebėjimus atlikti pareigybės aprašyme nustatytas funkcijas ir pasiektus rezultatus, vykdant jiems suformuluotas užduotis – kasmet tiesioginis vadovas įvertina pavaldžių valstybės tarnautojų nustatytų metinių užduočių įvykdymo rezultatus, gebėjimus atlikti pareigybės aprašyme nustatytas funkcijas, kvalifikaciją ir kompetencijas.

2020 metais labai gerai buvo įvertinta 57,5 proc. įstaigų vadovų ir 59,8 proc. valstybės tarnautojų tarnybinė veikla. Duomenys rodo, kad stebima labai gero tarnybinės veiklos vertinimo „infliacija“, todėl esama tarnybinės veiklos vertinimo sistema nepakankamai užtikrina valstybės tarnautojų orientaciją į rezultatus, nesudarytos sąlygos įvertinti valstybės tarnautojų komandinio darbo rezultatų.

Tarnybinės veiklos vertinimo metu kylančios praktinio pobūdžio problemos, su kuriomis susiduria daugelis valstybės tarnautojų, rodo, kad esamas valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimas turi trūkumų – teisės aktais nustatyta, kad valstybės tarnautojui, įstaigai ar įstaigos padaliniui nustatytos užduotys turi būti aiškos, įvykdomos, orientuotos į konkretų rezultatą, o ne į procesą, turi turėti nustatytą įvykdymo terminą, o valstybės tarnautojui, įstaigai ar įstaigos padaliniui užduotys nustatomos atsižvelgiant į įstaigos strateginio veiklos plano programų tikslus, uždavinius ar priemones, taip pat įstaigos metinio veiklos plano priemones, valstybės tarnautojo pareigybės aprašyme nustatytas funkcijas – tačiau pastebima, kad praktikoje valstybės tarnautojams nustatomos metinės užduotys neretai nekoreliuoja su įstaigos strateginio planavimo dokumentais ir yra orientuotos į veiklos procesą, o ne rezultatą (ši tendencija ypač pastebima specialistų lygmeniu).

2020 metais, siekiant pereiti prie kompetencijomis grįstos žmogiškųjų išteklių vadybos valstybės tarnyboje, valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo teisinis reglamentavimas buvo patobulintas – įtvirtintas įstaigų vadovų 360 laipsnių kompetencijų vertinimo įrankis, paremtas grįžtamuoju

ryšiu ir leidžiantis įstaigos vadovams gauti informaciją, kaip jų elgesį ir kompetencijas vertina jiems pavaldūs asmenys, kolegos ir tiesioginis vadovas. Vis dėlto, 360 laipsnių kompetencijų vertinimą taikant tik įstaigų vadovams, veiklos vertinimo visapusiškumas ir objektyvumas nėra užtikrinamas.

Analogiškai, kaip yra ir šiuo metu, teisiškai įtvirtintomis riboto spektro skatinimo priemonėmis nėra užtikrinamas efektyvus valstybės tarnautojų motyvavimas, kuris visuotinai suprantamas plačiau – kaip materialinių ir nematerialinių priemonių visuma, orientuota į poveikį valstybės tarnautojų elgesiui.

Pagal šiuo metu galiojantį teisinį reglamentavimą galima išskirti tris pagrindinius elementus, turinčius įtakos valstybės tarnautojų motyvacijai – karjeros valdymas, darbo užmokestis ir socialinės garantijos. Be šių motyvacinės sistemos elementų, valstybės tarnautojus motyvuoja ir kiti veiksniai, tokie kaip darbo turinys, galimybės prisidėti prie pokyčių, savirealizacija, stabilumas, lanksčios darbo sąlygos, galimybės tobulėti ir kelti kvalifikaciją ir kt. Vis dėlto duomenys rodo, kad tik kiek daugiau nei trečdalis (38 proc.) apklaustų institucijų atstovų mano, kad valstybės tarnautojams taikomos motyvavimo priemonės yra pakankamos.

Tokią vertinimą daugiausia lemia tai, kad, nors formaliai sąlygos valstybės tarnautojams taikyti motyvavimo priemonės yra sudarytos, tačiau institucijos neturi realių finansinių galimybių jas taikyti reikalinga apimtimi (lėšų trūkumą, kaip pagrindinę problemą skiriant motyvavimo priemones, nurodė 32 proc. apklaustų įstaigų).

Valstybės tarnyba dėl kompetentingų, profesionalių ir motyvuotų darbuotojų turi konkuruoti ne tik su kitomis viešajame sektoriuje veikiančiomis įstaigomis ir įmonėmis, bet ir privataus sektoriaus organizacijomis. Pažymėtina, kad darbuotojų motyvavimas ir tam naudojamos priemonės nuodugniai reglamentuotos tik valstybės tarnybos atveju, o ne valstybės tarnybos įstaigos gali pasirengti ir naudoti labiausiai joms tinkamas motyvavimo sistemas ir lengvai jas pritaikyti pasikeitus išorės sąlygoms (pvz., situacijai darbo rinkoje). Viena vertus, toks išsamus teisinis reguliavimas sumažina piktnaudžiavimo tikimybę, kita vertus, veikia kaip valstybės tarnybos lankstumą mažinantis veiksnys.

### **2.3. Nėra ilgalaikės svarbiausių esamų ir būsimus poreikius atitinkančių gebėjimų ir kompetencijų identifikavimo, planavimo ir ugdymo sistemos.**

Pasaulinių tendencijų suponuojami visuomenės gyvenimo, ekonomikos, technologijų pokyčiai, tebesitęsiančios ekstremaliosios situacijos ir nauji iššūkiai nebeapsiriboja tik esamų gebėjimų tobulinimu. Spartūs procesai skatina nuolat stebėti ir nustatyti, kokie nauji valstybės tarnautojų įgūdžiai ir kompetencijos, leisiantys valstybės tarnybai efektyviai veikti sparčiai kintančios aplinkos ir nenumatytų iššūkių sąlygomis, taip pat planuoti šių naujų gebėjimų ir kompetencijų ugdymą.

Šiuo metu valstybės tarnyboje yra nustatyti valstybės tarnautojų kvalifikacijos tobulinimo prioritetai, taip pat įstaigų vadovų ir jų pavaduotojų (valstybės tarnautojų) kvalifikacijos tobulinimo prioritetai (kvalifikacijos tobulinimo sritys), tačiau nėra kitų viešojo valdymo institucijų darbuotojų (valstybės pareigūnų, darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis) kvalifikacijos tobulinimo prioritetų, nėra sukurta aiškaus mechanizmo, kad darbuotojų gebėjimai turi būti stiprinami visos valstybės mastu, nėra sukurtos šiems gebėjimams stiprinti skirtos mokymo platformos, bendros mokymo programos. EBPO duomenimis, pagal valstybės tarnybos profesionalumą Lietuva užima 12 vietą (iš 26 EBPO šalių).

Viešojo valdymo institucijų darbuotojų trūkstami gebėjimai ir kvalifikacijos tobulinimo poreikis iš dalies nustatomi vykdant valstybės tarnautojų ir

darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, tarnybinės veiklos vertinimą, vadovų (valstybės tarnautojų) 360 laipsnių kompetencijų vertinimą, taip pat naudojant valstybės tarnautojų apklausas.

EBPO tyrimai<sup>13</sup> atskleidžia, kad didėja ne tik skaitmeninių įgūdžių svarba, bet vis reikalingesnėmis kompetencijomis taps ir *kritinis mąstymas, kūrybiškumas, sprendimų priėmimas, inovacijų taikymas, verslumas ir empatija*. Viena iš EBPO ataskaitos „Žvilgsnis į viešąjį valdymą 2019“<sup>14</sup> įžvalgų ir rekomendacijų – *investuoti į valstybės tarnybos žmogiškuosius išteklius, siekiant padėti prisitaikyti ir numatyti ateities darbą*. Jau 2021 metais, kaip EBPO teigia, į ateities valstybės tarnybą turi būti gebama pritraukti, išlaikyti ir ugdyti talentus, kurie naujas technologijas ir inovacijas nukreipia visuomenės poreikiams tenkinti ir geba greitai reaguoti į kintančias pasaulines aplinkybes.

Vertinant tai, kad nuo Valstybės tarnautojų kompetencijų modelio ir jo taikymo metodikos sukūrimo praėjo beveik dešimt metų, būtina esamą kompetencijų modelį peržiūrėti ir atnaujinti. Įvertinant tai, kad kompetencijų reikalavimai sukuria galimybę kryptingai formuoti personalą taip, kad jis atitiktų valstybės tarnybos vertybes, misiją ir funkcijas, kompetencijos ir jų turinys turėtų būti peržiūrimos orientuojantis į ateities iššūkius.

Būsimų gebėjimų poreikio nustatymas ir jų planavimas privalo būti vykdomas ne tik individualiu ir organizaciniu, bet ir sisteminio lygiu. Svarbu, kad gebėjimams ugdyti būtų naudojamos ne tik įprastos mokymo(si) formos, tačiau ir stebint pasaulines tendencijas, mokslo pasiekimus, taikant vadybos ir viešojo administravimo pokyčių analizę, būtų pasitelkiamas inovatyvus turinys, užtikrinama jo pažanga, identifikuojami ne tik vakar dieną reikalingi įgūdžiai, tačiau nustatomi įgūdžiai, kurie bus būtini ateityje.

Siekiant atliepti ateities kompetencijas, reikalingų naujų gebėjimų identifikavimas ir jų ugdymo planavimo sistemos sukūrimas užtikrintų aukštos kvalifikacijos darbuotojų efektyvią veiklą sparčiai besikeičiančioje aplinkoje ir didintų piliečių pasitikėjimą valstybe bei šalies konkurencingumą.

#### **2.4. Nefektyvūs personalo administravimo procesai.**

Pastaraisiais metais standartiniai, pasikartojantys ir rutininiai procesai vis didesne apimtimi skaitmenizuojami, automatizuojami ar vykdomi pasitelkiant dirbtinį intelektą. 2019 metais atliktais EBPO skaičiavimais<sup>15</sup>, artimiausiu metu darbo rinkoje didelę automatizavimo tikimybę turi 14 proc. darbo vietų. Remiantis pažangiomis praktikomis, personalo administratorius turi tapti žmogiškųjų išteklių valdymo specialistu, įstaigos vadovo patikėtiniu žmogiškųjų išteklių valdymo klausimais ir dirbančiu su žmonėmis, t. y. besirūpinančiu darbuotojų motyvacija, produktyvumo skatinimu, aplinkos, leidžiančios darbuotojo potencialui atsiskleisti, kūrimu ir pan.

2021 metais, įvertinus Valstybės tarnybos valdymo informacinėje sistemoje įdiegtus skaitmenizuotus žmogiškųjų išteklių valdymo procesus, paaiškėjo, kad skaitmenizuota tik apie 10 proc. visų procesų, o į Valstybės tarnybos valdymo informacinę sistemą įtraukiami ne visi viešojo valdymo institucijų darbuotojai. Žmogiškųjų išteklių valdymas daugiausiai tebevykdomas pasitelkiant personalo administratorius, kad jie atliktų standartines ir

<sup>13</sup> OECD (2019), *Artificial Intelligence in Society*; prieiga internete: <https://www.oecd.org/publications/artificial-intelligence-in-society-eedfee77-en.htm>

<sup>14</sup> *Government at a Glance 2019, OECD*; prieiga internete: <https://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-22214399.htm>

<sup>15</sup> OECD (2019), *Employment Outlook*; prieiga internete: <http://www.oecd.org/employment-outlook/2019/>

pasikartojančias personalo administravimo procedūras (*pavyzdžiui*, atostogos darbuotojui suteikiamos tik šiam parengus popierinį prašymą ir personalo administravimo specialistui parengus įsakymą dėl atostogų suteikimo). Rutininės, standartinės ir pasikartojančios personalo administravimo funkcijos (*pavyzdžiui*, atostogų suteikimas, darbo laiko apskaita, stažo skaičiavimas ir kt.) šiame inovacijų amžiuje turėtų būti atliekamos naudojant standartinius automatizuotų procesų aprašus ir dirbtinį intelektą.

Šiuo metu valstybės tarnybos įstaigose nėra užtikrinama galimybė centralizuoti su personalo administravimu, darbo užmokesčio apskaita bei kitų su žmogiškųjų išteklių valdymu susijusių funkcijų, todėl susiję tapatūs procesai įstaigose yra atliekami skirtingai – įstaigos naudoja skirtingus įrankius atlikti toms pačioms užduotims ir pasiekti tą patį rezultatą. Taigi, yra išleidžiami ištekliai skirtingiems, bet tai pačiai funkcijai atlikti skirtiems įrankiams palaikyti ir vystyti. Taip pat dėl tos pačios priežasties, kad yra naudojami skirtingi įrankiai, įstaigose nėra užtikrinami vienodi duomenų pjūviai, trūksta patogios ir struktūrizuotos duomenų analitikos, reikalingos sprendimams dėl žmogiškųjų išteklių planavimo ir valdymo priimti. Tokia situacija lėmė praktines žmogiškųjų išteklių valdymo problemas, tokias kaip nepakankamas žmogiškųjų išteklių administravimo, darbo užmokesčio apskaitos procesų efektyvumas, dideli personalo administravimo ir darbo apskaitos informacinių sistemų (IS) palaikymo kaštai bei faktinių duomenų apie valstybės tarnybos žmogiškuosius išteklius trūkumas nacionaliniu mastu, dėl ko neužtikrinamas operatyvus duomenų pateikimas bei kokybė (išsamumas ir patikimumas). Pažymėtina, kad žmogiškųjų išteklių administravimo ir valdymo modernizavimas – procesų skaitmenizavimas ir automatizavimas – sudarys prielaidas valstybės tarnybos veiklos efektyvumą vertinti ir atskirų organizacijų, struktūrinių padalinių ir darbuotojų lygiu.

Neefektyvūs personalo administravimo procesai užkerta galimybes įstaigų vadovams ir žmogiškųjų išteklių valdymo specialistams greitai, kokybiškai ir efektyviai valdyti žmogiškuosius išteklius sparčiai besikeičiančioje aplinkoje. Atsižvelgus į tai, tikslinga ypatingą dėmesį skirti pažangiems įrankiams diegti, standartizuojant valstybės ir viešojo sektoriaus žmogiškiesiems ištekliams valdyti procesus, ir bendriems sprendimams, užtikrinsiantiems procesų skaitmenizavimą, supaprastinimą bei lankstumą, kurti.

## **2.5. Žmogiškųjų išteklių valdymo principai neužtikrina lankstumo ir valstybės tarnybos patrauklumo.**

Visuomenėje vis dar vyrauja nuomonė, kad viešasis sektorius labai skiriasi nuo privataus ir yra nepatrauklus – manoma, kad jis nelankstus, sprendimai priimami lėtai, procesai veikia neefektyviai. Šią plačiai paplitusią pilietinę nuomonę pagrindžia ir Vidaus reikalų ministerijos inicijuotas 2020 m. Lietuvos gyventojų nuomonės tyrimas<sup>16</sup> dėl valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų bei jų teikiamų paslaugų, kuris parodė, kad darbą valstybės tarnyboje patraukliu laiko 61 proc. visų gyventojų, valstybės tarnyboje norėtų dirbti 51 proc. gyventojų. Darbas valstybės tarnyboje labiau patrauklesnis moterims nei vyrams, labiausiai 36–45 m. amžiaus žmonėms, tačiau mažiausiai jaunimui iki 25 m., taip pat labiau turintiems vidurinį, o ne aukštąjį išsilavinimą asmenims. Remiantis Vyriausybės sektoriaus darbuotojų tyrimo duomenimis, tik 44 proc. darbuotojų rekomenduotų kitam asmeniui dirbti dabartinėje savo darbovietėje ir labiau rekomenduotų darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis, nei valstybės tarnautojai, taip pat labiau vyresni nei 50 metų bei tie, kurie įstaigoje dirba iki 5 metų, tuo metu jaunimas (iki 29 metų) ir turintieji 6–10 metų darbo stažą – daug rečiau.

<sup>16</sup> Reprezentatyvi Lietuvos gyventojų nuomonės apklausa Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos iniciatyva buvo atlikta 2020 m. rugpjūčio–rugsėjo mėn. Pagal Vidaus reikalų ministerijos parengtą klausimyną tyrimą atliko rinkos ir visuomenės nuomonės tyrimų kompanija „Spinter tyrimai“. Individualių interviu būdu buvo apklausta 1 013 respondentų.



Vertinant darbuotojų darbo sąlygas, labiausiai darbuotojai patenkinti santykiais su kolegomis ir tiesioginiu vadovu, darbo turiniu, socialinėmis garantijomis ir darbo bei asmeninio gyvenimo balansu. Mažiausiai darbuotojai patenkinti *psichologiniu klimatu, darbo organizavimu ir darbo užmokesčiu*. Įvertinus, kas labiausiai darbuotojus motyvuoja darbe, 53 proc. nurodė darbo užmokestį, 33 proc. – įdomų, patinkantį darbą, 31 proc. – stabilumą darbe (darbo vietos saugumą), 31 proc. – gerą psichologinį klimatą padalinyje, 30 proc. – tinkamą darbo organizavimą ir darbo krūvio paskirstymą, 27 proc. – lanksčias darbo sąlygas.

Palyginti su kitomis darbuotojų grupėmis, jaunas žmones bei trumpiausiai dirbančius labiau motyvuoja lanksčios darbo sąlygos, galimybė tobulėti ir kelti kvalifikaciją bei karjeros galimybes. O vyriausius ir turinčius didžiausią darbo stažą labiau motyvuoja stabilumas darbe, tinkamas darbo organizavimas ir darbo krūvio paskirstymas ir daug mažiau – lanksčios darbo sąlygos.

Nepakankamai konkurencingas viešojo sektoriaus darbuotojų darbo užmokestis – dar vienas svarbus aspektas, prisidedantis prie nuomonės apie valstybės tarnybos nepatrauklumą. Lyginant viešojo ir privataus sektoriaus kvalifikuotų darbuotojų (tokios pat kvalifikacijos reikalaujančių darbo vietų) vidutinį darbo užmokestį, privačiame sektoriuje vidutinis bruto darbo užmokestis yra didesnis, todėl kvalifikuoti darbuotojai dažniau renkasi privatų sektorių, neretai dėl didesnio darbo užmokesčio palieka valstybės tarnybą, arba į tam tikras pareigas nepavyksta rasti norinčių dirbti, kurie turėtų reikalingą kvalifikaciją. Be to, net ir įstaigai turint finansinių galimybių, įstaigos vadovas negali savo nuožiūra nustatyti didesnio darbo užmokesčio, nei leidžiama įstatymu.

Remiantis Vyriausybės sektoriaus darbuotojų tyrimo duomenimis, matyti, kad beveik visi (99 proc.) karjeros valstybės tarnautojai nurodė, kad jiems svarbus darbo užmokestis, tačiau juo patenkinti buvo tik 43 proc. tarnautojų. Daugiau nei pusė (57 proc.) valstybės tarnautojų nurodė, kad darbo užmokestis jiems yra svarbiausias motyvuojantis veiksnys, trečdalį darbuotojų motyvuotų įdomus patinkantis darbas, stabilumas darbe, geras psichologinis klimatas darbe bei tinkamas darbo organizavimas ir darbo krūvio paskirstymas. Atkreiptinas dėmesys, kad jauni žmonės (iki 29 metų) ir turintys nedidelį darbo valstybės tarnyboje stažą (iki 5 metų), palyginti su kitomis darbuotojų grupėmis, mažiausiai patenkinti savo darbo užmokesčiu ir yra ne tokie lojalūs (jie dažniau svarstytų galimybę keisti darbą). Tokia situacija yra nepalanki pritraukiant kompetentingus vadovus į valstybės tarnybą.

Siekiant efektyvinti viešąjį sektorių, svarbu ne tik pritraukti, bet ir išlaikyti turimus žmogiškuosius išteklius, todėl tikslinga skatinti tiek horizontalųjį, tiek vertikalųjį valstybės tarnautojų mobilumą (horizontalusis mobilumas – valstybės tarnautojo perkėlimas į kitas lygiavertes pareigas; vertikalusis mobilumas – valstybės tarnautojų perkėlimas į aukštesnes arba žemesnes pareigas); tobulinti ir tarnybinės veiklos vertinimo institutą ir jo teisinį reglamentavimą bei viešojo valdymo institucijų darbo užmokesčio sistemą, maksimaliai sudaryti galimybes ir išnaudoti mobilumo institutą bei delegavimo principą.

Taip pat įdiegti valstybės tarnybos efektyvumo vertinimo, pagrįsto aiškiais tarptautiniais ar nacionaliniais rodikliais, sistemą. Ši sistema leis užtikrinti objektyviais duomenimis pagrįstą valstybės tarnybos efektyvumo vertinimą, kuris ne tik sudarys prielaidas vertinti valstybės tarnybos efektyvumą, identifikuoti rizikingas, problemines ar tobulintinas sritis ir veiklas, bet ir analizuoti galimas priežastis, prognozuoti pasekmes, planuoti korekcinis veiksmus ir vertinti jų poveikį, matuoti žmogiškųjų išteklių valdymą valstybės tarnyboje ir viešojo sektoriaus brandą, taip pat vertinti valstybės tarnybos patrauklumą ir prestižą, valstybės tarnybos vadovų ir specialistų motyvaciją ir pasitenkinimą darbu, prognozuoti ir planuoti viešojo sektoriaus

žmogiškuosius išteklius ir jų kompetencijas esamiems ir būsimiems valstybės ir viešojo valdymo poreikiams siekti.

Siekiant maksimalaus valstybės tarnybos efektyvumo ir darbuotojų kompetencijų, gebėjimų ir potencialo panaudojimo, Lietuvos valstybės tarnyba turėtų būti traktuojama kaip bendra karjeros galimybių erdvė, o modernūs žmogiškųjų išteklių valdymo principai turėtų užtikrinti valstybės tarnybos patrauklumą.

#### **8.4 uždavinys. Tobulinti viešojo valdymo sistemą, didinti jos efektyvumą ir atvirumą.**

##### **2 problema. Neužtikrinamas iniciatyvų, skirtų institucinės ir funkcinės sąrangos tobulinimui, tęstinumas pasibaigus politiniam ciklui.**

Konsoliduoto viešojo sektoriaus optimizavimo iniciatyvų (įskaitant ir viešojo sektoriaus institucinės ir funkcinės sąrangos tobulinimą) planavimo pradžia galima laikyti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimu Nr. 488 patvirtintą Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategiją. Baigus ją įgyvendinti, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. vasario 7 d. nutarimu Nr. 171 buvo patvirtinta Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 metų programa. Šių planavimo dokumentų nuostatomis įgyvendinti buvo atskirai tvirtinami specialūs veiksmų planai. Nuostatų, skirtų viešajam valdymui tobulinti, atsirado ir vėliau priimtuose tiek aukštesnio lygio (pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. gegužės 15 d. nutarimu Nr. XI-2015 patvirtintoje Valstybės pažangos strategijoje „Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. lapkričio 28 d. nutarimu Nr. 1482 patvirtintoje 2014–2020 metų nacionalinės pažangos programoje), tiek žinybinio lygio planavimo dokumentuose. Vienas iš reikšmingiausių paskutinių metų įgyvendintų viešajam sektoriui optimizuoti skirtų dokumentų – Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. gegužės 16 d. nutarimu Nr. 495 patvirtintos Viešojo sektoriaus įstaigų sistemos tobulinimo gairės ir šių gairių įgyvendinimo veiksmų planas.

Praktika parodė, kad ne visada pavyksta užtikrinti sklandų ir gerai koordinuotą planavimo dokumentų, skirtų viešajam valdymui tobulinti, įgyvendinimą. Daugelis viešojo sektoriaus optimizavimo iniciatyvų yra įgyvendinamos teisėkūros priemonėmis, t. y. tam, kad būtų įgyvendintos numatytos ir aprobuotos viešojo sektoriaus tobulinimo iniciatyvos, reikalingi dažniausiai prilyginami įstatymo galios aktui teisinio reguliavimo pakeitimai. Šie pakeitimai užtrunka dėl ilgo ir sudėtingo teisėkūros proceso. Be to, nereti atvejai, kai viešojo sektoriaus optimizavimo iniciatyvos yra įgyvendinamos inicijuojant pavienės teisėkūros iniciatyvas, nededant reikalingų pastangų šioms iniciatyvoms konsoliduoti ir tuo pačiu metu neužtikrinant visos teisėkūros nuoseklumo ir tvarumo.

Pasitaiko atvejų, kai planavimo dokumentai, kuriuose numatytos viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos, nėra tarpusavyje suderinti. Sprendimai, priimami dėl konkrečių viešojo sektoriaus optimizavimo iniciatyvų įgyvendinimo, kartais neatitinka tuo metu galiojančių planavimo dokumentų, kuriuose apibrėžiami viešojo sektoriaus tobulinimo tikslai, kryptys ar priemonės, nuostatų. Taip pat nereti atvejai, kai nėra įvertinamas atliktų reikšmingesnių viešojo sektoriaus optimizavimo iniciatyvų poveikis ir nauda, todėl ateityje būtina užtikrinti planavimo dokumentuose įtvirtintų nuostatų, skirtų viešajam valdymui tobulinti, sistemiškumą, nuoseklumą, tarpusavio suderinamumą, priimamų tiek sisteminių, tiek pavienių sprendimų atitiktį šioms nuostatomis ir gerai koordinuotą planavimo dokumentų įgyvendinimą.

#### **Spręstinios problemos priežastys:**

##### **2.1. Trūksta aiškos vizijos, kokios funkcijos yra priskirtinos viešajam sektoriui, o kokių funkcijų, kaip viešajam sektoriui nebūdingų, turėtų**

### **būti atsisakyta.**

Viešojo sektoriaus įstaigų funkcijų (kompetencijos) gryninimas yra viena iš viešojo sektoriaus tobulinimo krypčių. Nepakankamai tinkamos viešojo sektoriaus funkcinės sąrangos problema ir poreikis išgryninti viešojo sektoriaus įstaigų kompetenciją buvo deklaruotas daugelyje planavimo dokumentų. Įgyvendinant jų nuostatas, buvo įgyta vertingos patirties šioje srityje. Lietuvos viešojo sektoriaus įstaigos pagal jų atliekamas funkcijas gali būti sisteminamos remiantis įvairiais kriterijais, pavyzdžiui, pagal sąsajas su viešosios valdžios įgaliojimų įgyvendinimu jos gali būti skirstomos į viešojo administravimo, viešųjų paslaugų teikimo ir kitas valstybei ar savivaldybei svarbias funkcijas; pagal viešojo sektoriaus įstaigos vaidmenį viešosios politikos procese – į valstybės politikos formavimo, dalyvavimo formuojant valstybės politiką, valstybės politikos įgyvendinimo ar valstybės politikos formavimo ir įgyvendinimo aptarnavimo; pagal tai, kokių valstybės valdymo lygiu ar kokioje valstybės teritorijos dalyje yra atliekamos funkcijos, – į atliekamas centriniu lygmeniu (kai funkcija yra atliekama visoje valstybės teritorijoje), valstybės viešojo sektoriaus įstaigų funkcijas, atliekamas teritoriniu lygmeniu (kai funkcija yra atliekama nustatytoje valstybės teritorijos dalyje), ir funkcijas, kurias atlieka savivaldybių viešojo sektoriaus įstaigos<sup>17</sup>. Viešojo sektoriaus įstaigų atliekamų funkcijų sisteminimas yra labai svarbus identifikuojant konkrečių viešojo sektoriaus įstaigų padėtį ir vaidmenį viešojo sektoriaus įstaigų sistemoje, sprendžiant šių įstaigų darbuotojų darbo užmokesčio, funkcijų priskyrimo atitinkamiems valstybės valdymo lygiams klausimus ir pan.

Viešojo sektoriaus įstaigų funkcijų (kompetencijos) gryninimo problema ir toliau išlieka aktuali. Ypač tai svarbu sprendžiant viešojo sektoriaus aprėpties klausimą. Akivaizdu, kad, ieškant tinkamiausio Lietuvai viešojo sektoriaus dydžio, nepakanka apsiriboti vien tik viešojo sektoriaus įstaigų sistemos sudedamųjų dalių, įstaigų skaičiaus ar viešajame sektoriuje dirbančių darbuotojų skaičiaus pokyčiais. Turi būti aišku, kokias funkcijas turėtų atlikti viešojo sektoriaus įstaigos, o kokių turėtų būti atsisakyta iš viso kaip viešajam sektoriui nebūdingų arba jos perduotos kitiems subjektams (pvz., privačiam sektoriui, nevyriausybinėms organizacijoms, bendruomeninėms organizacijoms ar pan.). Kol kas nėra nustatyto viešajam sektoriui nebūdingos funkcijos apibrėžimo, nes nėra aiškaus susitarimo dėl Lietuvos viešajam sektoriui keliamų tikslų ir jo veikimo ribų. Tai neleidžia identifiкуoti viešajam sektoriui nebūdingos funkcijos požymių, kurie leistų nuspręsti, kas (viešojo ar privataus sektoriaus subjektai) konkrečią funkciją turėtų atlikti. Taigi dėl to, kad viešojo sektoriaus įstaigų kompetencijos gryninimas ir viso sektoriaus aprėpties nustatymas sklandžiai vyktų toliau, būtina išplėtoti viešajam sektoriui nebūdingos funkcijos ir kitų valstybei ar savivaldybei svarbių funkcijų sampratą.

### **2.2. Nėra objektyvių kriterijų paskirstyti viešąsias funkcijas ir paslaugas tarp viešojo, privataus ir nevyriausybinių sektorių.**

Dėl viešojo sektoriaus institucinio tobulinimo poreikio diskusijos vyksta nuolat, tačiau iki šiol nebuvo organizuota plati ir konstruktyvi skirtingų politinių jėgų diskusija dėl Lietuvos viešojo sektoriaus sudėties ir aprėpties. Iš esmės šiais klausimais diskutuojama tik ekspertų lygiu.

Iki šiol įgyvendintos planavimo dokumentų, skirtų viešajam valdymui tobulinti, nuostatos daugiau apibrėžė to meto viešojo sektoriaus institucinės sąrangos tobulinimo tikslus ir kryptis, tačiau trūko apibrėžimo, kaip turi atrodyti Lietuvos viešasis sektorius sudėties ir aprėpties požiūriu. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. gegužės 15 d. nutarimu Nr. XI-2015 patvirtintoje Valstybės pažangos strategijoje „Lietuvos pažangos strategija

<sup>17</sup> Ten pat.

„Lietuva 2030“ kaip vienas iš prioritetų nurodytas sumanus valdymas ir numatytos kryptys, kaip tokio valdymo turėtų būti siekiama, tačiau viešojo sektoriaus institucinės sąrangos (sudėties) ir šio sektoriaus aprėpties klausimams dėmesio šiame dokumente nebuvo skirta. Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 metų programoje, patvirtintoje Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. vasario 7 d. nutarimu Nr. 171, kaip vieno uždavinio, skirto viešojo sektoriaus įstaigų veiklos efektyvumui didinti, įgyvendinimo kryptis buvo įvardytas viešojo valdymo institucinės sandaros tobulinimas ir viešojo sektoriaus įstaigų tinklo optimizavimas. Ši kryptis turėjo apimti aiškių skirtingų tipų įstaigų steigimo, kontrolės, autonomijos ir kitų principų nustatymo modelio įteisinimą, ūkio subjektų veiklos priežiūrą atliekančių įstaigų sistemos optimizavimą, šių įstaigų funkcijų persvarstymą, jų dubliavimosi šalinimą, šių įstaigų atsakomybės didinimą. Taip pat įvardytas siekis įvertinti valstybės vykdomosios valdžios sistemos įstaigų teritorinių padalinių, kaip atskirų juridinių asmenų, veiklos tikslingumą, plėsti teritoriniu principu veikiančių viešojo valdymo institucijų veiklos teritorines ribas, palaipsniui mažinti įstaigų, kuriose dirba mažiau kaip 20 darbuotojų, skaičių.

Vadovaujantis Konstitucinio Teismo nutarimu, valstybės institucijų įvairovę, jų teisinį statusą ir įgaliojimus lemia valstybės vykdomos funkcijos, visuomenės bendrųjų reikalų tvarkymo ypatumai, valstybės organizacinės ir finansinės galimybės, tam tikru visuomenės gyvenimo ir valstybės raidos laikotarpiu vykdomos politikos turinys, tikslingumas, valstybės tarptautiniai įsipareigojimai, kiti veiksniai. EBPO atlikta viešojo valdymo analizė rodo, kad nėra vieno institucinės sandaros modelio, tinkančio visoms šalims, todėl viešojo sektoriaus institucinė sandara ir jos aprėptis kiekvienoje valstybėje skirtinga.

2016 m. Lietuvos viešajame sektoriuje veikė 4 367 viešojo sektoriaus organizacijos, o 2019 m. – 4 024. Tendencijos rodo viešojo sektoriaus organizacijų skaičiaus mažėjimą, tačiau iš analizės matyti, kad sprendimai likviduoti ar reorganizuoti viešojo sektoriaus organizacijas priimami sistemiškai neįvertinus poveikio visoms viešosioms funkcijoms ir viešosioms bei administracinėms paslaugoms. Vidaus reikalų ministerijos ir Vyriausybės strateginės analizės centro STRATA parengtos 2016–2019 m. viešojo sektoriaus ataskaitos duomenimis, tolesnis viešojo sektoriaus mažinimas negali vykti mechaniškai iki tam tikros aprėpties ar būti kaip savaiminis tikslas, nes viešojo sektoriaus dydis, institucinė bei funkcinė struktūra tiesiogiai priklauso nuo valstybės pasirinktos politinės krypties bei viešajam sektoriui keliamų tikslų. Viešojo sektoriaus organizacijų skaičius ir viešojo sektoriaus institucijos vieta viešojo sektoriaus institucinėje sąrangoje turėtų priklausyti nuo viešųjų funkcijų aprėpties ir dėl šių funkcijų vykdymo atsirandančių administracinių ar viešųjų paslaugų masto. Taigi tik aiškus politinės krypties, tikslų, sektoriui priskirtinų funkcijų bei jo veikimo ribų nustatymas galėtų padėti ieškant atsakymo į klausimą, kas Lietuvai būtų optimalu, tinkama ir efektyviausia.

### **3 problema. Viešojo valdymo funkcijų priskyrimas atitinkamam valdžios lygmeniui neužtikrina racionalaus išteklių naudojimo.**

Savivaldybė – arčiausiai gyventojų veikianti valdžios institucija, kuri, įgyvendindama priskirtas valstybines (valstybės perduotas savivaldybėms) ir savarankiškas funkcijas kasdienėje veikloje, teikia vietos gyventojams administracines ir viešąsias paslaugas. Valstybinėms funkcijoms, kurių šiuo metu yra 36, vykdyti savivaldybėms kasmet skiriama kaip specialioji tikslinė maždaug 1,1 mlrd. eurų valstybės biudžeto dotacija. Šių funkcijų vykdymas yra nustatytas įstatymais ir jų įgyvendinamaisiais teisės aktais, t. y. valstybinių funkcijų įgyvendinimą kuruoja 13 ministerijų (Vidaus reikalų, Aplinkos, Finansų, Energetikos, Kultūros, Sveikatos apsaugos, Socialinės apsaugos ir darbo, Susisiekimo, Švietimo, mokslo ir sporto, Teisingumo, Ekonomikos ir inovacijų, Žemės ūkio, Krašto apsaugos ministerijos). Kuriojančios institucijos formuoja politiką savo srityse ir nustato savivaldybėms valstybės biudžeto lėšų planavimo, naudojimo ir atsiskaitymo tvarką. Taip pat savivaldybės vykdo 44 savarankiškas funkcijas,

kurioms vykdyti kasmet skiriama apie 163 mln. eurų. Savivaldybės, vykdydamos šias funkcijas, turi sprendimų priėmimo iniciatyvos ir įgyvendinimo laisvę bei atsakomybę už jų atlikimą. Pažymėtina, kad dažnai tose pačiose srityse viešąsias paslaugas taip pat teikia ir centrinė valdžia, todėl tokių paslaugų kokybė ir prieinamumas priklauso tiek nuo valstybės, tiek nuo savivaldybių priimamų sprendimų. Valstybės ir vietos savivaldos vykdomas funkcijas sąlyginai galima suskirstyti į 10 valstybės veiklos sričių: bendrosios valstybės paslaugos, gynyba, viešoji tvarka ir visuomenės apsauga, švietimas, socialinė apsauga, sveikatos apsauga, poilsis, kultūra ir religija, būstas ir komunalinis ūkis, aplinkos apsauga ir ekonomika. Visose šiose veiklos srityse politiką formuoja, organizuoja, koordinuoja ir jos įgyvendinimą kontroliuoja valstybės (centrinės valdžios) institucijos. Kaip rodo praktika, nepaisant to, kad valstybės pažanga ir ekonominiai rodikliai gerėja, problemų švietimo, sveikatos apsaugos ir socialinių paslaugų srityse išlieka. Neužtikrinamas reikalingo ikimokyklinio ugdymo prieinamumas, eilės pas gydytojus, auga pajamų nelygybė ir pan. Nesant išgrynintų valstybės ir savivaldybių atsakomybių už tam tikras sritis, dažnai funkcijos dubliuojamos, neaišku tai, koks turi būti veiklos rezultatas, o kilus problemoms, – neaišku, kuriai viešosios valdžios sričiai priskiriama atsakomybė už minėtų problemų išsprendimą (pvz., Vilniaus m. savivaldybės teritorijoje slenkančio Gedimino kalno problema). Šių ir kitų problemų mastas skiriasi kiekvienoje savivaldybėje, tačiau neišgrynintos valstybės ir savivaldybių funkcijos (drauge ir atsakomybė) nenulemia efektyvaus viešųjų finansų bei viešojo sektoriaus žmoniškųjų išteklių naudojimo.

Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė 2019 m. atliko savivaldybių vykdomų funkcijų sistemos auditą ir jo metu įvertino funkcijų paskirstymą tarp centrinės ir vietos savivaldos lygių bei savivaldybių vykdomų funkcijų skirstymą į savarankiškasias ir valstybines (valstybės perduotas savivaldybėms). Audito rezultatai parodė, kad savivaldybių vykdomų funkcijų ir jų finansavimo sistema nėra orientuota į gyventojų poreikius ir efektyvų viešųjų finansų naudojimą:

- pavedant vykdyti funkcijas, nevertinama, kuriuo valdymo lygiu (valstybės ar vietos savivaldos) ir kokios rūšies funkcijas vykdant (valstybines (valstybės perduotas savivaldybėms) ar savarankiškasias) būtų teikiamos gyventojų poreikius atitinkančios viešosios paslaugos ir racionaliausiai naudojami viešieji finansai;
- valstybės biudžeto lėšos skiriamos savivaldybių valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms vykdyti neįvertinus, kokio poveikio siekiama;
- nemaža dalis valstybinių (valstybės perduotų savivaldybėms) funkcijų yra laikino pobūdžio, epizodiškai atliekamos, smulkios veiklos ir kt.

### **Spręstinios problemos priežastys:**

#### **3.1. Nesilaikoma subsidiarumo principo organizuojant funkcijų vykdymą ir paslaugų teikimą.**

Funkcijų vykdymas perskirstomas neįvertinus, kuriuo valdymo lygiu, t. y. centrinės valdžios ar vietos savivaldos, jas vykdyti efektyviau. Nuo 2008 m., kai buvo patvirtinta šiuo metu veikianti savivaldybių funkcijų sistema (savivaldybių vykdomos valstybinės (valstybės perduotos savivaldybėms) ir savarankiškosios funkcijos, Vietos savivaldos įstatymas keistas 63 kartus, o jo nuostatos, tiesiogiai susijusios su savivaldybių vykdomomis funkcijomis, – 28 kartus. Kai kuriais atvejais funkcijos buvo keičiamos ir specialiaisiais įstatymais, todėl sistema kito dar daugiau.

Atlikti funkcijų perskirstymai rodo tendenciją jas centralizuoti, t. y. perduoti vykdyti centrinei valdžiai arba savivaldybių savarankiškasias funkcijas keisti į valstybines, siekiant nustatyti reikalavimus joms vykdyti ir kontroliuoti, kaip juos vykdo vietos savivalda. Perduodant vykdyti centrinei valdžiai

ir pakeičiant savarankiškas savivaldybių funkcijas valstybinėms, nurodomas pagrindinis perskirstymo motyvas – nepakankamas ir nevienodas savivaldybių dėmesys funkcijos vykdymui. Argumentuojama, kad papildomos kontrolės priemonės ir finansavimas valstybės biudžeto lėšomis užtikrins efektyvų ir rezultatyvų funkcijos vykdymą, o pagal Europos Komisijos ir EBPO rekomendacijas funkcijų sistema visų pirma turi būti formuojama vadovaujantis subsidiarumo principu – valdžios įsipareigojimų gyventojams vykdymas turi būti perduotas arčiausiai gyventojų esantiems viešojo valdymo subjektams, centriniu valdymo lygiu įgyvendinamos tik tos funkcijos, kurių negali įgyvendinti vietos savivaldos lygmuo. Tačiau kartu turi funkcionuoti efektyvi koordinavimo ir centrinės valdžios stebėsenos sistema. Taigi funkcijos, kurios paskiriamos vykdyti centrinės valdžios ir vietos savivaldos institucijoms, priskiriamos savivaldybių valstybinei ar savarankiskajai funkcijai, objektyviai neįvertinus, kuriuo valdymo lygiu galima jas vykdyti efektyviau ir kuris vykdymas duotų geresnį rezultatą – užtikrintų kokybiškas paslaugas gyventojams. Taigi problemos iš esmės neišsprendžiamos, o geresnė paslaugų kokybė neužtikrinama.

### **3.2. Valstybiniu ir vietos valdžios lygmeniu sutelkti ištekliai vykdyti panašias funkcijas ir (ar) teikti panašias viešąsias paslaugas.**

Lietuvai būdinga tai, kad viename administraciniame teritoriniame vienetė veikia centrinė valdžia, turinti savivaldybių teritorijose teritorinius padalinius, kurie vykdo viešąjį administravimą, teikia gyventojams viešąsias paslaugas, ir vietos savivalda. Dažnai valstybės institucijos atlieka tas pačias ar panašaus pobūdžio veiklas kaip ir savivaldybių institucijos, tačiau centrinės valdžios ir vietos savivaldos vykdomos tų pačių veiklos sričių funkcijos neužtikrina bendro ir efektyvaus sistemos funkcionavimo ir kokybiškų paslaugų teikimo, nes abiem valdžios lygiais funkcijos vykdomos atskirai, tarpusavyje menkai bendradarbiaujama.

### **3.3. Dėl skirtingų finansavimo reikalavimų ištekliai, skirti viešosioms funkcijoms teikti, nesujungiami.**

Toks funkcijų paskirstymas, kai panašaus pobūdžio ir į tas pačias gyventojų grupes orientuotos funkcijos priskiriamos skirtingoms rūšims (valstybinėms ar savarankiškosioms), daro jų sistemą painią, išskaidoma atsakomybė ir finansiniai ištekliai. Esant tokiai sistemai, sudėtinga tiksliai apibrėžti centrinės valdžios ir vietos savivaldos atsakomybės už veiklos rezultatus ribas, sistemiškai analizuoti ir vertinti problemas. Tokia funkcijų sistema nepadedą užtikrinti kokybiškesnių paslaugų gyventojams.

### **3.4. Neįvertintas kai kurių retai atliekamų, fragmentiškų, smulkių veiklų priskyrimo valstybinėms funkcijoms tikslingumas..**

Vietos savivaldos įstatyme nustatyta, kad savivaldybių vykdomos funkcijos – Konstitucijoje nustatytos, šiuo ir kitais įstatymais savivaldybėms priskirtos vietos valdžios, viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo funkcijos. Pagal šią nuostatą kaip funkcija gali būti įtvirtinta iš esmės bet kuri vietos valdžios, viešojo administravimo ar paslaugų teikimo veikla. Dalis savivaldybių vykdomų valstybinių (perduotų vykdyti savivaldybėms) funkcijų yra laikino pobūdžio, epizodiškai atliekamos, smulkios arba tik kelių savivaldybių atliekamos veiklos. Tokias veiklas priskyrus valstybinėms funkcijoms ir joms skyrus valstybės biudžeto lėšų, atsiskaitymui už jų vykdymą ir lėšų panaudojimą taikomi tokie patys reikalavimai, kaip ir kitoms valstybinėms funkcijoms: tokias funkcijas kuruojančios valstybės institucijos rengia funkcijos vykdymo, lėšų poreikio apskaičiavimo ir jų panaudojimo bei atsiskaitymo tvarkas, apdoroja 60 savivaldybių pateiktą informaciją, savivaldybių administracijos rengia lėšų panaudojimo ataskaitas ir nustatytu periodiškumu teikia valstybinėms institucijoms. Tai kuria papildomą administracinę naštą valstybinėms institucijoms ir savivaldybėms, todėl būtina įvertinti laikino pobūdžio, epizodiškai atliekamų, smulkių veiklų priskyrimo valstybinėms funkcijoms tikslingumą. Valstybinių funkcijų

sistemos tobulinimas nepakankamai rezultatyvus.

Konstatuotina, kad kryptingam funkcijų sistemos tobulinimo procesui būtinas nuoseklus, sisteminis požiūris, aiški lyderystė, kartu – visų sistemos dalyvių siekis tobulinti sistemą.

**4 problema. Visuomenės dalyvavimo viešojo valdymo sprendimų rengimo ir priėmimo procesuose sąlygos neužtikrina įtraukaus teisėkūros proceso.**

Aktyviau apie viešojo valdymo procesų atvirumą ir aktyvesnį visuomenės dalyvavimą priimant sprendimus Lietuvoje pradėta kalbėti nuo 2011 m., kai buvo oficialiai prisijungta prie tarptautinės Atviros vyriausybės partnerystės iniciatyvos (angl. *Open Government Partnership*). Nuostatos, susijusios su atviru viešuoju valdymu, įtrauktos ir į planavimo dokumentus (pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. gegužės 15 d. nutarimu Nr. XI-2015 patvirtintoje Valstybės pažangos strategijoje „Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“ atviro ir įgaliojimų suteikiančio valdymo buvo numatyta siekti sukuriant mechanizmus, padėsiančius piliečius ir kitas suinteresuotas grupes įtraukti į visuomenės poreikių nustatymą ir užtikrinančius jų dalyvavimą konstruktyvaus dialogo forma visais sprendimų priėmimo lygmenimis, siekiant valdžios institucijų informaciją skelbti aiškia ir visuomenei suprantama forma ir pan.).

Praėjus beveik dešimčiai metų nuo minimos iniciatyvos pradžios ir įgyvendinus nemažai iniciatyvų, kuriomis skatintas viešojo valdymo procesų atvirumo didinimas ir visuomenės dalyvavimo šiuose procesuose aktyvumas, galima stebėti teigiamus pokyčius, rodančius didesnę viso viešojo valdymo atvirumą.

Įgyvendinus EBPO rekomendacijas dėl atviro valdymo plėtros šalyje, buvo parengti metodiniai viešųjų konsultacijų vykdymo įrankiai, sustiprinta prie šių klausimų dirbančių valstybės tarnautojų kompetencija, vykdyta kryptinga komunikacija, numatant visuomenės galimybes dalyvauti priimant sprendimus. Ikipandeminiu laikotarpiu tai iš esmės lėmė išaugusį ministerijų vykdomų viešųjų konsultacijų skaičių (apie 300 per metus). Vis dėlto 2020 m. konsultacijų skaičius smarkiai sumažėjo (62 konsultacijos), o konsultavimosi brandos lygis buvo gana žemas: nepakanka darbuotojų, atsakingų už viešąsias konsultacijas, gebėjimų, visuomenės įtraukimas nėra planuojamas, todėl vykdomas neturint aiškių gairių ir nustatytų kokybės kriterijų. Kartu išlieka nemažai iššūkių, norint užtikrinti realų visuomenės dalyvavimo rezultatų panaudojimą rengiant ir priimant viešojo valdymo sprendimus.

2018–2021 m. laikotarpiu vidutiniškai per metus Vyriausybė pritarė 518 įstatymų projektų. Atsižvelgiant į inicijuojamų ir rengiamų įstatymų projektų skaičių, institucijos per retai įtraukia visuomenę ir su ja konsultuojasi rengiant teisinio reguliavimo pakeitimus. Daugeliu atvejų valstybės institucijos, prieš pradėdamos rengti teisinio reguliavimo pakeitimus, nesikonsultuoja su visuomene dėl galimų problemų, numatant keisti teisinio reguliavimo sritį, nustatymo, siekiant pasitikrinti, ar yra ir jeigu yra, kokios yra realios viešosios politikos problemos, koks jų mastas, ar problemos iš tikrųjų yra dėl teisinio reguliavimo ar labiau dėl netinkamo įgyvendinimo ir taikymo. Tai lemia, kad teisinio reguliavimo keitimo inicijavimo etape per retai remiamasi faktine informacija ir duomenimis, surinktais iš tikslinių grupių, kurios įgyvendina ir taiko teisės aktų nuostatas. Teisės aktų projektų rengimo etape taip pat per mažai konsultuojamasi su konkrečiomis tikslinėmis grupėmis ir dėl optimalių teisinio reguliavimo priemonių norint reguliuoti tam tikrus visuomeninius santykius, nepakankamai dėmesio skiriama siūlomas teisinio reguliavimo priemonės pagrįsti duomenimis, aktualia statistine, faktine informacija. Dažniausiai visuomenei pateikiamas jau parengtas konkretus teisinio reguliavimo pakeitimas – teisės akto projektas,

kuris daugeliu atvejų tiek dėl savo formos, tiek ir dėl turinio būna sunkiai suprantamas didžiajai visuomenės daliai. Be to, teisės aktų projektai dažniausiai paskelbiami tik Seimo teisės aktų informacinėje sistemoje (TAIS), kuri nėra plačiai visuomenei žinoma, taip pat ja nėra patogų ir paprastą naudotis netgi institucijų tarnautojams, nes teisės aktų projektų paieška yra sudėtinga ir paini, nesama jokios apibendrintos informacijos apie bendrą pateiktų derinti teisės aktų projektų skaičių ar pagal institucijas, ar pagal valstybės veiklos sritis ir pan. Taip pat pažymėtina, kad vis dar didesnė dalis įstaigų mano, kad konkrečių teisės aktų projektų paskelbimas TAIS yra tinkamas būdas konsultuotis su visuomene ir gauti visuomenės pasiūlymus dėl siūlomo teisinio reguliavimo.

Stebimas viešojo sektoriaus įstaigų turimos informacijos skaidrumo ir prieinamumo gyventojams didėjimas. Vidaus reikalų ministerijos užsakymu atliekamo Lietuvos gyventojų nuomonės tyrimo „Gyventojų pasitikėjimas valstybės ir savivaldybių įstaigomis ir aptarnavimo kokybės vertinimas“ duomenys rodo, kad nuo 2016 m. didėjo viešinamos informacijos skaidrumo ir prieinamumo vertinimo koeficiento reikšmė (2016 m. – 0,49 proc.; 2017 m. – 0,6 proc.; 2018 m. – 0,62 proc.; 2019 m. – 0,81 proc.). Taip pat daugėja gyventojų, lengvai surandančių jiems reikalingą viešojo valdymo institucijų informaciją (2017 m. – 0,66 proc.; 2018 m. – 0,66 proc.; 2019 m. – 0,81proc.).

Tačiau kai kurie rodikliai vis dar neleidžia konstatuoti, kad Lietuvos viešasis valdymas tapo labai atviras, įtraukiantis ir skatinantis visuomenę dalyvauti viešojo valdymo procesuose:

- visuomenė vis dar pilietiškai pasyvi, menkai naudojasi dalyvavimo galimybėmis, nesijaučia galinti daryti įtaką ir nesulaukia grįžamojo ryšio, todėl šalies pilietinio dalyvavimo indeksas svyruoja nuo 22 iki 28 balų<sup>18</sup>;
- aktyvesniam visuomenės įsitraukimui kliudo žemas pasitikėjimas svarbiausiomis valdžios institucijomis: savivaldybėmis – 37 proc., Vyriausybe – 21,5 proc., Seimu – 11,3 proc.<sup>19</sup>;
- pilietinės galios indeksas siekia 41,3 balo, kai galimas – 100 balų<sup>20</sup>;
- korupcijos suvokimo indeksas pastaraisiais metais svyruoja nuo 57 iki 60 balų, kai galimas – 100 balų<sup>21</sup>;
- minėto Vidaus reikalų ministerijos užsakymu atlikto Lietuvos gyventojų nuomonės tyrimo duomenys rodo, kad gyventojų dalyvavimo viešojo valdymo procese rodiklis vis dar išlieka nepakankamai aukštas – 2016 m. – 51 proc.; 2017 m. – 52 proc.; 2018 m. – 53 proc.; 2019 m. – 50 proc. – t. y. tik apie pusę gyventojų žinojo apie savo galimybes ir būdus dalyvauti viešojo valdymo procesuose.

### **Spręstinios problemos priežastys:**

#### **4.1. Viešojo valdymo institucijoms trūksta motyvacijos ir kompetencijų organizuoti sėkmingas visuomenės įtraukimo į viešojo valdymo**

<sup>18</sup> Gallup Global Civic Engagement tyrimas, 2016 / 2018 m.

<sup>19</sup> Vilmorus LT 2021 m. rugsėjo mėn. atlikta gyventojų apklausa.

<sup>20</sup> Pilietinės galios indekso ataskaita, 2021 m.

<sup>21</sup> Korupcijos suvokimo indekso tyrimo ataskaita, 2020 m.



### **sprendimų rengimo procesus veiklas.**

Viešojo valdymo institucijos menkai pasikliauja visuomenės nuomone, nemato konsultavimosi ir bendros kūrybos naudos, o tai kuria neigiamą konsultavimosi nuostatą. Neretai teisinio reguliavimo pakeitimai rengiami skubotai, reaguojant į politinius sprendimus, neplanuojant iš anksto visų teisėkūros proceso etapų. Institucijose trūksta ilgalaikio teisėkūros planavimo, nes dažniausiai institucijos teisėkūrą planuoja tik pagal atitinkamas Seimo sesijas, t. y. vienam pusmečiui. Ilgalaikio teisėkūros planavimo trūkumas – viena iš priežasčių, kodėl nesukuriamos prielaidos tinkamai susiplanuoti ir skirti pakankamai laiko bei žmogiškųjų išteklių viešoms diskusijoms, konsultacijoms su visuomene dėl siūlomų sprendimų. Taip pat konsultacijos neretai suprantamos kaip papildoma našta, daug laiko ir išteklių reikalaujantis procesas, kuris trukdo priimti greitai ir operatyviai reikalingus sprendimus viešosioms problemoms spręsti. Pažymėtina ir tai, jog nėra vientisos konsultavimosi su visuomene reguliavimo, metodinių įrankių, procesų ir paskatų tai daryti sistemos.

Institucijų neigiamas nuostatas dėl konsultavimosi lemia ir specialių žinių trūkumas: neapibrėžta atviro valdymo samprata ir principai, trūksta atvirumo principų praktinio taikymo gairių, informavimo apie gerąsias visuomenės įtraukimo praktikas. Taip pat viešojo valdymo institucijos stokoja gebėjimų, kaip praktiškai įgyvendinti atviro valdymo principus ir juos integruoti, siekiant tvarių valdymo sprendimų, pokyčių atskirose viešosios politikos srityse ir valdžios šakose. Institucijos nepratusios konsultuotis, joms tai dažnai neplanuotas, neįprastas veiksmas, be to, neaišku, kaip jį organizuoti ir koordinuoti pačioje institucijoje, trūksta lyderystės ir bendradarbiavimo sėkmingam konsultavimosi procesui įgyvendinti. Jei ir bandoma konsultuotis, dažnai nenustatoma aiški tikslinė grupė, neįdedama pastangų į komunikaciją siekiant įtraukti suinteresuotus asmenis, pasirenkamas neveiksmingas (o dažnai lengviausiai organizuojamas) konsultavimosi metodas, dalyvavimo metu būna neįvertinama visuomenės nuomonė, neatliepiami poreikiai, nesuteikiamas grįžtamasis ryšys apie dalyvavimo rezultatą. Pastarieji prasto organizavimo aspektai neskatina veikti tiek institucijų, tiek visuomenės atstovų.

### **4.2. Visuomenei trūksta informacijos ir gebėjimų dalyvauti viešojo valdymo sprendimų rengimo ir priėmimo procese.**

Gyventojų nuomonei apie viešojo valdymo institucijas didelę įtaką daro išankstinės, dažnai realia patirtimi nepagrįstos, neigiamos nuostatos ir stereotipai apie viešąjį valdymą bei jame dirbančius darbuotojus arba neigiama dalyvavimo viešojo valdymo procesuose patirtis. Visa tai formuoja neigiamą visuomenės požiūrį į dalyvavimą sprendimų priėmimo procese ir netikėjimą, kad piliečių nuomonė svarbi.

Nepakankamas visuomenės švietimas ir informavimas apie dalyvavimo viešojo valdymo procesuose naudą, galimybes ir būdus sumažina visuomenės aktyvumą ir potencialą įsitraukti į valstybės valdymą. Naudojami nepatrauklūs ir visuomenės poreikių neatitinkantys dalyvavimo būdai, stokojama sėkmingų visuomenės dalyvavimo pavyzdžių bei ankstyvo pilietiškumo ugdymo ir praktikos (pabandymo) įsitraukti į procesus iš apačios, imantis iniciatyvos spręsti socialines, ekonomines ar kitas problemas. Visa tai lemia žemą pilietinę atsakomybę ir pilietinės galios suvokimą. Pilietiškumo akcijų įvairovė (praktiniai užsiėmimai, mokymai, simuliacijos) yra reikalinga, kad būtų kuriamas visuomenės įprotis stebėti sprendimų priėmimą ir, esant tinkamoms sąlygoms, aktyviai į jį įsitraukti.

### **4.3. Trūksta nuoseklaus, pasitikėjimu grįsto viešojo valdymo institucijų ir visuomenės dialogo.**

Viešojo valdymo institucijoms ir visuomenei vis dar sudėtinga kurti tvarų tarpusavio dialogą, trūksta atviros bendradarbiavimo kultūros. Institucijos

nėra linkusios aiškiai planuoti visuomenės įtraukimo iniciatyvas, apie tai informuojama nenuosekliai, dažnai per vėlai ir pasirenkamos netinkamos informavimo priemonės. Tokiu atveju dialogas su visuomene yra neveiksmingas, nepasiekiami konsultavimosi tikslai.

Daugelis institucijų nerengia ir neskelbia ilgalaikių teisėkūros planų, todėl visuomenei trūksta informacijos apie institucijų planuojamas teisinio reguliavimo iniciatyvas. Taip pat institucijos nėra linkusios aiškiai planuoti visuomenės įtraukimo iniciatyvų, apie tai informuojama sporadiškai ir nenuosekliai, dažnai per vėlai ir pasirenkamos ne pačios tinkamiausios informavimo priemonės. Dažnai institucijos visuomenei paskelbia jau parengtus teisinio reguliavimo pakeitimus, todėl visuomenė neretai jaučia, jog ji tik informuojama apie sprendimus ir nebeturi galimybių kaip nors juos pakeisti. Dalyvavę konsultacijose gyventojai ne visuomet gauna grįžtamąjį ryšį, į jų pasiūlymus nėra atsižvelgiama, o tai mažina jų aktyvumą ir norą dalyvauti ateityje šiame procese. Institucijos ir pačios vis labiau atkreipia dėmesį į visuomenės poreikį įvertinti pateiktus pasiūlymus ir sulaukti grįžtamojo ryšio bei aiškių argumentų dėl jų panaudojimo ar nepanaudojimo.

Nepakankama tinklaveika ir gerųjų viešojo sektoriaus ir visuomenės dialogo pavyzdžių trūkumas trukdo nuosekliai bendradarbiauti ir plėtoti ilgalaikes partnerystes. Trūksta atvirumo ir visuomenės įsitraukimo iniciatyvų tarpinstitucinio koordinavimo, kuris suteiktų platformą dalytis patirtimis ir idėjomis taip siekiant kokybiško bendradarbiavimo su visuomene įvairiomis formomis.

**5 problema. Per mažai taikomos viešojo valdymo inovacijos, ieškant inovatyvių valdymo ir viešosios politikos problemų sprendimo būdų, galinčių padidinti viešojo valdymo efektyvumą ir veiksmingumą.**

Viešojo valdymo sistemos visame pasaulyje susiduria su sudėtingomis problemomis (angl. *wicked problems*), o tradicinių viešojo valdymo mechanizmų ne visada pakanka, kai siekiama šias problemas spręsti, šalinant realias problemų priežastis, o ne tik sumažinti neigiamų pasekmių mastą trumpalaikėje perspektyvoje. Technologinių sprendimų, naujų požiūrių į viešąjį valdymą sklaida bei riboti viešojo valdymo išteklių lemia augantį vyriausybės susidomėjimą viešojo valdymo inovacijomis. Vis platesniu mastu sutariama, kad inovacijos viešajame sektoriuje yra kertinis veiksnys siekiant kurti ir išlaikyti aukšto lygio viešąsias paslaugas, atliepti kompleksinius socialinius iššūkius ir didinti gyvenimo kokybę.

Lietuvoje didelis dėmesys skiriamas privataus sektoriaus kuriamoms ir diegiamoms inovacijoms, kuriomis tiesiogiai prisidedama prie aukštos pridėtinės vertės ekonomikos šalyje kūrimo ir plėtros, skatinti – veikia už šią sritį atsakingos institucijos, įgyvendinamos verslo inovacijų skatinimo priemonės ir programos, o inovacijų viešajame sektoriuje skatinimas nėra sistemingas. 2019 m. Lietuva kartu su 39 EBPO valstybėmis pasirašė Viešojo sektoriaus inovacijų deklaraciją. Deklaracijoje apibrėžiamas valstybių požiūris į inovacijas kaip į kartinę ir strateginę viešojo sektoriaus funkciją bei kasdienį valstybės tarnautojų darbą. Tačiau 2021 m. STRATA atliktame tyrime<sup>22</sup> buvo nustatyta, kad šalies viešojo valdymo sistemoje egzistuoja įvairios kliūtys viešojo valdymo inovacijoms kurti ir diegti, nėra aiškos horizontaliosios viešojo valdymo inovacijų lyderystės, stinga sisteminio šių inovacijų skatinimo. Šios priežastys lemia tai, kad viešajame sektoriuje inovacijos daugiausiai kuriamos ir diegiamos sporadiškai ir atsitiktinai, *ad hoc* principu, reaktyviai (pavyzdžiui, reaguojant į krizes) ar susiklosčius tinkamoms aplinkybėms (pavyzdžiui, dėl asmeninės tarnautojų iniciatyvos, atsiradus finansavimo šaltiniams ir pan.). Viešojo valdymo inovacijų kūrimas ir pritaikymas nėra laikomas integralia sprendimų priėmimo

<sup>22</sup> Vyriausybės strateginės analizės centro STRATA parengta tyrimo „Viešojo valdymo inovacijų koncepcija ir valdysenos modelis“ ataskaita, 2021 m.

proceso dalimi, ieškant efektyviausio ir veiksmingiausio sprendimo būdo. Taip pat Lietuvoje vyrauja požiūris, kad reikia iš karto reglamentuoti, neįsitikinus dėl reglamentuojamų priemonių poveikimo tikslinėms grupėms, o priemonės, skatinančios į vartotoją orientuotų sprendimų alternatyvų kūrimą, naudojamos fragmentiškai – trūksta sisteminių galimybių inovatyvioms priemonėms taikyti. Atsižvelgiant į tai, kas paminėta, reikia stiprinti viešojo valdymo inovacijų sistemą ir kurti papildomas paskatas joms atsirasti.

COVID-19 pandemijos iššūkiai padidino viešojo valdymo inovatyvumą ir atskleidė viešojo sektoriaus potencialą diegti inovacijas. Remiantis tyrimo rezultatais dėl COVID-19 pandemijos krizės poveikio Lietuvoje viešojo valdymo inovatyvumui, viena iš svarbių prielaidų, kuri paskatino inovatyvumo kultūrą ir inovacijų akceleravimą COVID-19 pandemijos metu Lietuvoje, yra ta, kad netikrumo sąlygomis sprendimų priėmimas buvo greitesnis – vietoj linijinio sprendimų priėmimo procesai buvo įgyvendinami paraleliai, be to, atsirado būtinybė pasitelkti bendradarbiavimu ir eksperimentais grįstus sprendimų priėmimo metodus<sup>23</sup>.

### **Spręstinos problemos priežastys:**

#### **5.1. Institucijose trūksta inovacijų taikymo kultūros, motyvacijos ir gebėjimų jas kurti ir diegti.**

Lietuvos viešajame valdyme stinga inovacijų kultūros, nes nėra aiškos viešojo valdymo inovacijas galinčių kurti ir diegti darbuotojų paskatų ir palaikymo sistemos, viešojo valdymo inovacijų ieškojimas nėra laikomas integralia darbuotojų funkcijos dalimi, trūksta paskatų išbandyti naujas idėjas ir procesus, kurti naujus sprendimų būdus. Viešojo valdymo inovacijos vis dar sunkiai apibrėžiamos, neaiškos ir, kadangi jas taikant susiduriama su didesnėmis rizikomis ir rezultatų neapibrėžtumu, palyginti su įprastomis sąlygomis biurokratinėje sistemoje priimant ir įgyvendinant sprendimus, viešojo valdymo inovacijoms nėra teikiama pirmenybė, o pasirenkami jau žinomi sprendimų būdai.

Lietuvoje labiau orientuojamasi į konkrečias pavienes inovacines priemones, o ne atskirų organizacijų ir visos viešojo valdymo sistemos kultūrinį pokytį (pvz., diegiamos naujos vadybos ar informacinės sistemos, tačiau stinga personalo palaikymo inovacijoms diegti, galimybių įsitraukti, nepakanka priemonių motyvuoti valstybės tarnautojus ir per mažai skatinama personalo, ypač vadovų, lyderystė). Darbuotojai nėra pakankamai skatinami eksperimentuoti, bandyti naujas idėjas ir procesus, kurti naujus sprendimų būdus, trūksta priemonių jiems motyvuoti. Ypač svarbu užtikrinti, kad teigiamą požiūrį į viešojo valdymo inovacijas demonstruotų institucijų vadovai bei vidurinės grandies vadovai, nes nuo jų požiūrio, lyderystės ir pokyčio valdymo gebėjimų dažnai priklauso ir viešojo valdymo inovacijų sėkmė.

Inovacijų kūrimo ir diegimo viešojo sektoriaus organizacijose gebėjimai yra vidutiniai arba žemesni nei vidurkis<sup>24</sup>. Stinga inovacijų, skaitmeninių, vadybinių – pokyčio valdymo – kompetencijų ir gebėjimų bei metodų ir įrankių, reikalingų viešojo valdymo inovacijoms diegti, išmanymo. Institucijų

<sup>23</sup> Kalkytė P. ir Nakrošis V. 2020. Covid-19 pandemijos krizės poveikis Lietuvos viešojo valdymo inovatyvumui; prieiga internete: <https://www.tspmi.vu.lt/wp-content/uploads/2021/05/P.-Kalkyt%C4%97-Projekto-santrauka.pdf>

<sup>24</sup> Vyriausybės strateginės analizės centro STRATA parengta tyrimo „Viešojo valdymo inovacijų koncepcija ir valdysenos modelis“ ataskaita, 2021 m.

atstovai įvardija, kad jiems reikalinga papildoma ekspertinė pagalba ir kompetencijos, nes, siekiant kurti ir diegti viešojo valdymo inovacijas, vidinių kompetencijų dažnai nepakanka<sup>25</sup>.

EBPO ekspertų įgyvendintame tyrime<sup>26</sup> nurodoma, kad yra šeši svarbiausi įgūdžiai viešojo sektoriaus inovacijoms kurti ir diegti – kartojimas (angl. *iteration*), duomenų raštingumas (angl. *data literacy*), orientacija į vartotoją (angl. *user centricity*), smalsumas (angl. *curiosity*), istorijų pasakojimas (angl. *storytelling*), kvestionavimas (angl. *insurgency*). Šioms kompetencijoms stiprinti reikalingas didesnis dėmesys ir Lietuvos viešajame sektoriuje.

## **5.2. Išteklių trūkumas inovatyviems sprendimų būdams kurti ir diegti.**

Lietuvoje svarbiausia viešojo valdymo inovacijų kliūtimi laikytinas laiko, žmogiškųjų ir finansinių išteklių trūkumas. Šalyje vyrauja greitų sprendimų būdų paieškos praktika, neskiriama pakankamai laiko naujiems, dar nenaudotiems sprendimų būdams išbandyti, siekiant įsitikinti, ar esama realių prielaidų jų pasiteisinimui ir sėkmei, prieš priimant sprendimus dėl jų institucionalizavimo ar visiško įteisinimo. Sprendimų kūrimo ir priėmimo proceso pokyčiai yra viena iš esminių sėkmės prielaidų didesniai viešojo valdymo inovacijų skaičiui ir, surinkus pakankamai duomenų dėl jų veiksmingumo, jų replikavimui sprendžiant panašias problemas ar siekiant panašių pokyčių.

Kurdamos ar perimdamos ir įgyvendindamos inovacijas, institucijos turi tam tikslui skirti darbuotojus, kurie koordinuotų diegimo procesą. O pastarieji turėtų turėti pakankamus išteklius viešojo valdymo inovacijų įgyvendinimo išlaidoms padengti. Viešojo valdymo inovacijas galima skatinti skiriant institucijoms naujų finansinių išteklių arba bandant juos sutelkti. Tačiau esamų finansavimo šaltinių sistema nėra visai tinkama naujiems sprendimų būdams ar naujiems procesams kurti. Dabartinėse finansavimo programose nėra toleruojama nesėkmės rizika, trūksta finansinių priemonių naujiems, inovatyviems sprendimų būdams išbandyti. Be to, poreikis taupyti institucijai skirtas lėšas ir jas skirti inovacijoms demotyvuoja institucijas<sup>27</sup>.

Bendras finansinių ir žmogiškųjų išteklių bruožas, kuris turi teigiamą poveikį inovacijų diegimui ir plėtrai, yra lankstumas. Tai puikiai parodė COVID-19 pandemijos situacija, nes jos metu, siekiant įveikti svarbius iššūkius, nebuvo taupoma, atsirado galimybių finansuoti naujus projektus, skatinti darbuotojų motyvaciją. Didelio neapibrėžtumo sąlygomis viešojo sektoriaus darbuotojų baimės dėl rizikų ir klaidų sumažėjo, o tai lėmė aktyvesnį inovacijų kūrimą ir diegimą<sup>28</sup>.

## **5.3. Neišnaudojamos viešojo valdymo inovacijų bendrakūrybos su privačiu ir nevyriausybinio sektoriais, kitomis institucijomis galimybės.**

Lietuvoje trūksta tarpinstitucinio bendradarbiavimo ir bendradarbiavimo bei inovacijų kūrimo su privačiu, nevyriausybinio sektoriu. Tai riboja naujų

<sup>25</sup> Diskusija su ministerijų, Vyriausybės kanceliarijos atstovais dėl Viešojo valdymo inovacijų koncepcijos ir valdysenos modelio, organizuota STRATA, 2021 m. lapkričio 25 d.

<sup>26</sup> OECD, *Core Skills for Public Sector Innovation*, 2017; prieiga internete: <[https://www.oecd.org/media/oecdorg/satellitesites/opsi/contents/files/OECD\\_OPSI-core\\_skills\\_for\\_public\\_sector\\_innovation-201704.pdf](https://www.oecd.org/media/oecdorg/satellitesites/opsi/contents/files/OECD_OPSI-core_skills_for_public_sector_innovation-201704.pdf)>

<sup>27</sup> Diskusija su ministerijų, Vyriausybės kanceliarijos atstovais dėl Viešojo valdymo inovacijų koncepcijos ir valdysenos modelio, organizuota STRATA, 2021 m. lapkričio 25 d.

<sup>28</sup> Kalkytė P. ir Nakrošis V. 2020. Covid-19 pandemijos krizės poveikis Lietuvos viešojo valdymo inovatyvumui; prieiga internete: <https://www.tspmi.vu.lt/wp-content/uploads/2021/05/P.-Kalkyt%C4%97-Projekto-santrauka.pdf>

idėjų, idėjų dėl inovatyvių sprendimų radimasi. Žinių apie inovacijas sklaida ir įgyvendintų idėjų pritaikymas kituose kontekstuose yra ne mažiau svarbi inovatyvumą skatinanti praktika nei naujų idėjų sukūrimas ir įgyvendinimas. Tiek privatus, tiek nevyriausybinis sektorius yra daug labiau pažengę kurdami inovacijas, tad viešasis sektorius turėtų perimti jų patirtį ir iš jų pasimokyti.

Remiantis esamos situacijos apžvalga, Lietuvoje trūksta ir efektyvių informacijos sklaidos ir perkėlimo mechanizmų. Kitų šalių, EBPO praktika rodo, kad viešojo sektoriaus inovatyvumui skatinti labai svarbi komunikacija ir švietimas – praktiniai inovacijų populiarinimo ir sklaidos renginiai, tinklaveikos veiklos ir neformalios, aktyvios praktikos bendruomenės kūrimas (pvz., Suomijos Vyriausybės pokyčio agentų tinklas<sup>29</sup>), gerųjų praktikų ir pamokų bibliotekos rinkimas (pvz., EBPO sukurta Viešojo sektoriaus inovacijų observatorija, kurioje kaupiama viešojo sektoriaus inovacijų pavyzdžių biblioteka<sup>30</sup>).

#### **5.4. Nevykdoma viešojo valdymo inovacijų stebėseną ir analizę.**

Šalies viešojo sektoriaus inovatyvumas yra per mažai tiriamas ir stebimas. Nėra sukurta viešojo valdymo inovacijų stebėsenos ir vertinimo sistema, duomenys apie viešojo sektoriaus institucijose kuriamas inovacijas nėra sistemškai renkami, dėl to sudėtinga įvertinti esamą viešojo sektoriaus inovatyvumo lygį. Tačiau 2021 m. STRATA vykdyto tyrimo<sup>31</sup> metu atlikta antrinių šaltinių analizė, interviu ir diskusija su institucijų atstovais leidžia daryti išvadą, kad viešojo sektoriaus inovatyvumo lygis nėra aukštas.

Nuoseklus viešojo sektoriaus inovatyvumo rodiklių matavimas bei atskirų viešojo valdymo inovacijų kuriamos vertės nustatymas yra ypač svarbūs skatinant viešojo valdymo inovacijų plėtrą – kiekybinis vertinimas gali padėti priimti įrodymais grįstus su inovacijų diegimu susijusius sprendimus ir skatinti inovacijų kultūros diegimą. Renkami ir viešinami duomenys apie įgyvendintas viešojo valdymo inovacijas (viešojo valdymo inovacijų biblioteka), kiti instrumentai, pvz., inovatyvumo reitingas, taip pat gali būti ne tik informacijos šaltinis, bet ir svarbus inovatyvumą skatinantis veiksnys.

#### **8.6 uždavinys. Gerinti viešojo valdymo institucijų teikiamų paslaugų kokybę, didinti jų prieinamumą ir patrauklumą.**

##### **6 problema. Administracinių ir viešųjų paslaugų apimtis ir kokybė valstybės mastu nestebima, nekontroliuojama ir nevertinama.**

Vidaus reikalų ministerijos užsakymu atliekamo Lietuvos gyventojų nuomonės tyrimo duomenys rodo, kad 2019 m. bendras administracinių paslaugų teikimo ir aptarnavimo efektyvumo koeficientas siekė 0,89 balo. Tai aukščiausia reikšmė per paskutinius 11 metų<sup>32</sup>. Rodiklis pradėtas matuoti 2009 m., tada jo reikšmė siekė 0,81 balo. 2019 m. apklausos metu gyventojai geriausiai įvertino darbo laiko patogumą, specialistų bendravimo

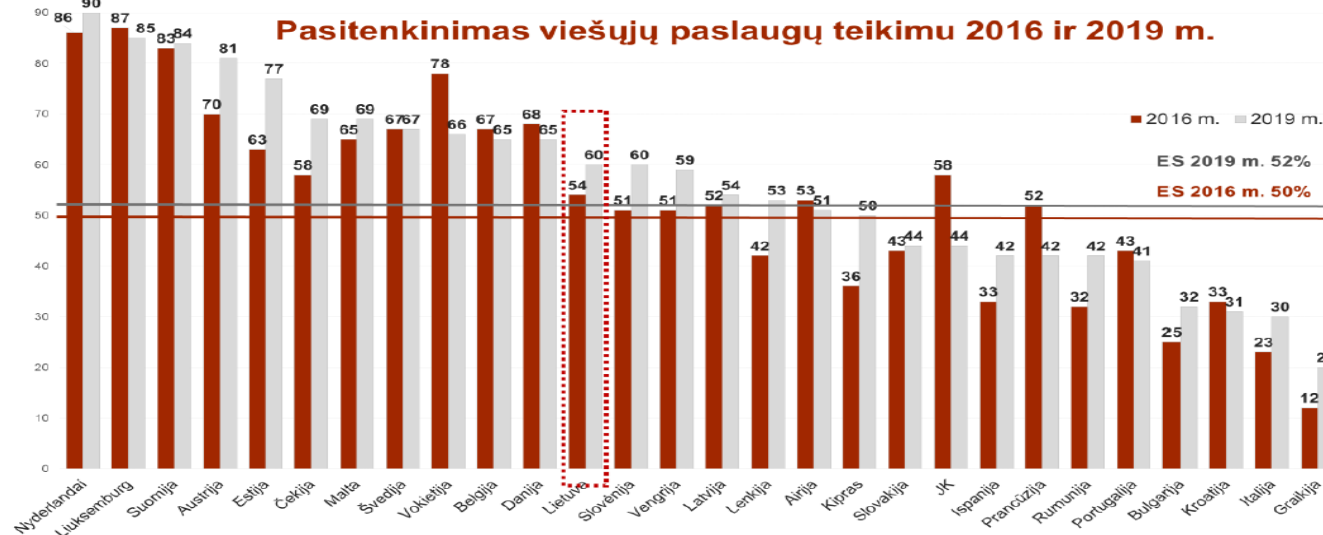
<sup>29</sup> OECD (2017), *Fostering Innovation in the Public Sector*; prieiga internete: <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2018/07/Fostering-Innovation-in-the-Public-Sector-254-pages.pdf>

<sup>30</sup> Prieiga internete: [https://oecd-opsi.org/case\\_type/opsi/](https://oecd-opsi.org/case_type/opsi/)

<sup>31</sup> Vyriausybės strateginės analizės centro STRATA parengta tyrimo „Viešojo valdymo inovacijų koncepcija ir valdysenos modelis“ ataskaita, 2021 m.

<sup>32</sup> Rodiklio reikšmė apskaičiuojama tiriant Lietuvos gyventojų, kurie per pastaruosius 12 mėnesių kreipėsi į valstybės ir savivaldybių institucijas ir įstaigas, nuomonę apie šių institucijų ir įstaigų veiklą, suteiktas paslaugas ir aptarnavimo kokybę. Tai yra kompleksinis rodiklis, kurį apskaičiuojant vertinami 9 gyventojų aptarnavimo ir paslaugų teikimo aspektai.

įgūdžius ir operatyvumą (0,90 balo), prasčiausiai – įstaigos lengvą pasiekiamumą, vietos patogumą (0,84 balo). Kitų aspektų vertinimo reikšmės siekė 0,89 balo. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad 9 iš 10 apklaustų gyventojų liko patenkinti suteiktomis paslaugomis.



Gyventojų pasitenkinimas viešųjų paslaugų teikimu 2016 ir 2019 m.

Lietuvos gyventojų pasitenkinimą viešųjų paslaugų teikimu galime lyginti su kitomis ES šalimis narėmis. Remiantis „Eurobarometro“ tyrimo 2019 m. rudens duomenimis<sup>33</sup>, Lietuvoje viešųjų paslaugų teikimu buvo patenkinti 60 proc. gyventojų. Ir tai buvo daugiau nei ES vidurkis (visoje ES patenkintų buvo 52 proc.). Esame 12 iš 28 ES valstybių. Geriausiai viešųjų paslaugų teikimas buvo vertinamas Nyderlanduose (90 proc.), Liuksemburge (85 proc.), Suomijoje (84 proc.), Austrijoje (81 proc.) ir Estijoje (77 proc.). Tuo metu prasčiausiai – Graikijoje (20 proc.), Italijoje (30 proc.), Kroatijoje (31 proc.) ir Bulgarijoje (32 proc.) Palyginti su kaimyninėmis šalimis, palankesnis žmonių vertinimas buvo tik Estijoje, tuo metu

<sup>33</sup> Visose Europos Sąjungos šalyse narėse pagal tą pačią metodologiją atliekamas tyrimas. *Standard Eurobarometer 92*, 2019 m. ruduo; prieiga internete: [https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2255\\_92\\_3\\_STD92\\_ENG](https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2255_92_3_STD92_ENG)

Latvijoje ir Lenkijoje šiek tiek mažesnis (atitinkamai 54 ir 53 proc.). Per ketverius metus šio rodiklio reikšmė Lietuvoje padidėjo nuo 54 iki 60 proc.

2020 m. atliktos Lietuvos viešojo sektoriaus įstaigų orientacijos į paslaugų ir aptarnavimo kokybę stebėsenos<sup>34</sup> duomenimis, Lietuvos viešojo sektoriaus įstaigų paslaugų ir asmenų aptarnavimo kokybės užtikrinimo pažangos būklė yra vidutiniška (visų bandomojoje stebėsenoje dalyvavusių viešojo sektoriaus įstaigų kokybės užtikrinimo indekso balų vidurkis yra 45,9 balo iš 100, todėl pagal šio indekso apskaičiavimo metodiką kokybė gali būti vadinama gera).

Tačiau gyventojų nuomonės tyrimų ir įstaigų apklausų objektyviai paslaugų kokybei ir prieinamumui vertinti nepakanka. 2021 m. lapkričio 1 d., įsigaliojus Viešojo administravimo įstatymo Nr. VIII-1234 pakeitimo įstatymui Nr. XIII-2987, įtvirtinta pareiga paslaugas teikiantiems ir (ar) administruojantiems viešojo administravimo subjektams nustatyti rodiklius, pagal kuriuos būtų matuojama ir vertinama jų teikiamų ir (ar) administruojamų paslaugų kokybė (paslaugos suteikimo trukmė, kaina, informacinių įpareigojimų apimtis ir pan.). Taigi, nors įstaigos yra įpareigosotos nustatyti paslaugų kokybės vertinimo rodiklius ir pagal juos matuoti ir vertinti jų teikiamų ir (ar) administruojamų paslaugų kokybę, tačiau vis dar trūksta sisteminio požiūrio į paslaugų kokybės vertinimą – nėra vieningos rodiklių sistemos, leidžiančios stebėti ir matuoti pokyčius paslaugų teikimo srityje, palyginti tas pačias ar panašias paslaugas teikiančias įstaigas.

## **Spręstinios problemos priežastys:**

### **6.1. Nežinoma visų teikiamų administracinių ir viešųjų paslaugų apimtis, prieinamumas.**

Nacionaliniu lygiu trūksta vienos paslaugų teikimo tobulinimo strategijos. Nebūtina tai turi būti atskiras planavimo dokumentas, bet jame turi būti aiškiai išdėstyta, kokios turi būti viešojo sektoriaus teikiamų paslaugų kokybės gerinimo kryptys / uždaviniai / priemonės, juos susiejant, be kita ko, ir su Lietuvos Respublikos teritorijos bendrajame plane (toliau – LRBP) įtvirtinta Urbanistinės sistemos struktūra bei LRBP sprendiniuose nustatyta bendrųjų viešųjų paslaugų skirstymo ir jų teritorinės lokalizacijos pagal urbanistinių centrų lygmenis sistema. Taip pat nepakanka ir sisteminių nacionalinio lygmens priemonių, orientuotų į paslaugų kokybės gerinimą, kad jas vykdydamos savo veiklą galėtų pritaikyti viešojo sektoriaus įstaigos, arba tos priemonės nepakankamai viešinamos. Prieš rengiant naujas sisteminės priemonės, orientuotas į paslaugų kokybės gerinimą nacionaliniu lygmeniu, turėtų būti revizuotas šiuo metu įgyvendinamų tokio pobūdžio priemonių veiksmingumas ir apibendrinta jų taikymo patirtis. Be to, nepakankamai dėmesio skiriama tam, kad būtų didinama paslaugas teikiančių ir (ar) administruojančių viešojo valdymo institucijų kompetencija dėl paslaugų kokybės vertinimo ir atitinkamai tobulinimo.

Tenka konstatuoti, kad dėl per didelio sudėtingumo yra nepopuliarūs kai kurie viešojo sektoriaus įstaigoms pasiūlyti paslaugų kokybei gerinti skirti metodiniai dokumentai (pavyzdžiui, vidaus reikalų ministro 2009 m. birželio 30 d. įsakymu Nr. 1V-339 patvirtinta Viešųjų paslaugų vartotojų patenkinimo indekso apskaičiavimo metodika bei jos taikymo praktinis vadovas). Viešojo sektoriaus įstaigos dažniausiai nepajėgios šiuos dokumentus

<sup>34</sup> Stebėseną buvo atlikta Vidaus reikalų ministerijos užsakymu, įgyvendinant iš Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų bendrai finansuojamo projekto Nr. 10.1.3-ESFA-V-918-01-0014 „Viešojo sektoriaus įstaigų teikiamų paslaugų ir gyventojų aptarnavimo kokybės gerinimo sprendimai“ veiklas.

taikyti be išorės ekspertų pagalbos.

Be to, trūksta valstybės lygiu paslaugų teikėjams ir administratoriams organizuojamų mokymų, skirtų asmenų aptarnavimo ir paslaugų teikimo tobulinimo naudai ir galimybėms bei stipresniam metodiniam vadovavimui šioje srityje.

Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo Nr. VIII-1234 pakeitimo įstatymu Nr. XIII-2987, kuris įsigaliojo 2020 m. lapkričio 1 d., yra apibrėžtos administracinės paslaugos ir viešosios paslaugos sąvokos, pateiktos šių paslaugų turinio sampratos. Vadovaujantis šiomis sampratomis, būtina inventorizuoti visas šalyje teikiamas administracines ir viešąsias paslaugas, sudaryti susistemintą jų sąrašą, kad jis vėliau būtų naudojamas sisteminiams sprendimams dėl šių paslaugų teikimo ar administravimo tobulinimo, dėl galimybių perduoti paslaugų teikimą kitiems subjektams vertinti ir t. t.

## **6.2. Nėra apibrėžti bendri ir aiškūs paslaugų kokybės, prieinamumo ir teikimo procedūrų skaidrumo užtikrinimo standartai.**

Vidaus reikalų ministerijos 2019 m. atliktos kasmetinės viešojo sektoriaus įstaigų apklausos „Veiklos, paslaugų teikimo ir asmenų aptarnavimo gerinimo priemonių taikymas viešojo valdymo institucijose“ duomenys parodė, kad asmenų aptarnavimo ar paslaugų kokybės vertinimus atlieka apie 65,8 proc. apklaustų įstaigų (buvo apklausta apie 270 įstaigų). Nors šie duomenys rodo sąlyginai nemažą viešojo sektoriaus įstaigų aktyvumą šioje srityje, vis dėlto nėra patikimos informacijos apie tai, kad šių vertinimų rezultatai būtų panaudojami paslaugų kokybei gerinti. Tebevyrauja požiūris, kad vartotojų pasitenkinimo aptarnavimu ir paslaugomis tyrimai ir vertinimai nėra priemonės, padedančios ieškoti galimybių tobulinti asmenų aptarnavimą ir teikiamas paslaugas. Taip pat manoma, kad asmenų aptarnavimo ir paslaugų kokybės gerinimas yra papildoma veikla, atitraukianti nuo pagrindinės viešojo sektoriaus įstaigos veiklos.

Beveik 66 proc. minėtoje apklausoje dalyvavusių viešojo sektoriaus įstaigų nurodė, kad į savo planavimo dokumentus yra įtraukusios paslaugų ir (ar) aptarnavimo kokybę vertinančius rodiklius. Dėl šių rodiklių įvairovės ir skirtingų skaičiavimo principų šiuo metu nėra galimybių sistemiskai analizuoti paslaugas teikiančių įstaigų veiklos ir šias įstaigas palyginti tarpusavyje.

## **6.3. Valstybės mastu nesukurtos sąlygos paslaugų ir gyventojų aptarnavimo kokybei vertinti.**

Nėra sukurtos bendros valstybės mastu taikomos paslaugų kokybės, prieinamumo ir teikimo procedūrų skaidrumo užtikrinimo standartų rengimo sistemos ir jos veikimą palaikančių paskatų mechanizmų. Taip pat trūksta metodinės informacijos apie paslaugų kokybės, prieinamumo ir teikimo procedūrų skaidrumo užtikrinimo standartų rengimą ir taikymą bei gerąją nacionalinės ir tarptautinės jų taikymo patirties sklaidą. Visa tai lemia, kad tarp paslaugas teikiančių Lietuvos viešojo sektoriaus įstaigų nėra paplitęs paslaugų kokybės, prieinamumo ir teikimo procedūrų skaidrumo užtikrinimo standartų taikymas.

## **7 problema. Trūksta paslaugų pasiekiamumo ir prieinamumo.**

Nors rodiklio, kuriuo specialiai būtų matuojamas viešojo valdymo institucijų teikiamų paslaugų prieinamumas ir patrauklumas, nėra, tačiau iš kitų matuojamų rodiklių susidarytas vaizdas neleidžia konstatuoti, kad paslaugų prieinamumas ir patrauklumas yra pakankami. Pavyzdžiui, Vidaus reikalų ministerijos užsakyta atliekama Lietuvos gyventojų nuomonės tyrimo duomenys rodo, kad lengvas įstaigos pasiekiamumas ir vietos patogumas buvo



prasčiausiai 2019 m. apklaustų gyventojų įvertintas į administracinių paslaugų teikimo ir aptarnavimo efektyvumo koeficientą įeinantis elementas (0,84 balo iš galimo 1). Informacinės visuomenės plėtros komiteto pateikiamais duomenimis, elektroniniu būdu teikiamomis viešosiomis ir administracinėmis paslaugomis 2020 m. naudojosi apie 58 proc. Lietuvos gyventojų<sup>35</sup>.

## **Spręstinės problemos priežastys:**

### **7.1. Paslaugos kuriamos ir teikimo vietos parenkamos nesikonsultuojant su paslaugų gavėjais (vartotojais) ir neatsižvelgiant į paslaugos teikimo vietos ypatumus.**

2020 m. atliktos Lietuvos viešojo sektoriaus įstaigų orientacijos į paslaugų ir aptarnavimo kokybę stebėsenos<sup>36</sup> duomenys parodė, kad paslaugų vartotojai per mažai įtraukiami į paslaugų teikimo (įgyvendinimo lygis – 32 proc.) ir į paslaugų kūrimo (projektavimo) (įgyvendinimo lygis – 31 proc.) procesus. Dar mažiau paslaugų vartotojai įtraukiami į paslaugų planavimo (įgyvendinimo lygis – 27,5 proc.) procesą. Tyrime dalyvavusių viešojo sektoriaus įstaigų teigimu, šis įtraukimas nėra formalizuotas – labai nedaug įstaigų turi pasitvirtinusios dokumentus, kur būtų numatytos paslaugų vartotojų ar kitų suinteresuotųjų šalių įtraukimo į paslaugų bendrakūrą priemonės (įgyvendinimo lygis – 8,8 proc.). Tikėtina, kad tokius tyrimo rezultatus lemia suinteresuotumo ir praktinių žinių, kaip atlikti paslaugų vartotojų poreikių tyrimus, trūkumas ir tebevyraujantis požiūris, kad vartotojų poreikių išsiaiškinimas yra antraeilis, mažai realios naudos suteikiantis veiksnys paslaugos kūrimo ar tobulinimo procese.

Kuriant naujas ar tobulinant esamas paslaugas, nėra skiriamas deramas dėmesys specifinių poreikių turinčioms paslaugų vartotojų grupėms, tokioms kaip vyresnio amžiaus žmonės, neįgalieji ir pan. Taip pat dažnai neatsižvelgiama į kitus tam tikrai paslaugai teikti aktualius išorinius veiksnus, kurie daro įtaką paslaugos pasiekiamumui ir prieinamumui (pvz., paslaugos teikimo teritorijos geografinius, su paslaugos teikimo infrastruktūra susijusius veiksnus) ir kurie yra ypači aktualūs specifinių poreikių turintiems paslaugų vartotojams. Į paslaugų kūrimo ir tobulinimo procesą dažnai nėra įtraukiamos paslaugų vartotojų grupių interesams atstovaujančios nevyriausybinės organizacijos (NVO). Trūksta identifikuotos gerosios vartotojų ar jiems atstovaujančių organizacijų įtraukimo į paslaugų kūrimo ar tobulinimo procesus patirties ir tinkamos šios patirties sklaidos.

Neskiriant deramo dėmesio, kad būtų įvertinti vartotojų poreikiai ir kiti paslaugų teikimui aktualūs išoriniai veiksniai, gali kilti rizika, kad bus neefektyviai panaudotos ir paslaugų prieinamumui didinti skirtos lėšos bei kiti ištekliai, pavyzdžiui, tinkamai neįvertinus vartotojų poreikių, į elektroninę erdvę gali būti perkeltos paslaugos, kurias gauti elektroniniu būdu vėliau nebus populiariu, arba turėtų būti numatoma, kaip bus

<sup>35</sup> Prieiga internete: <http://statistika.ivpk.lt/temos/269>

<sup>36</sup> Stebėseną buvo atlikta Vidaus reikalų ministerijos užsakymu, įgyvendinant iš Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų bendrai finansuojamo projekto Nr. 10.1.3-ESFA-V-918-01-0014 „Viešojo sektoriaus įstaigų teikiamų paslaugų ir gyventojų aptarnavimo kokybės gerinimo sprendimai“ veiklas.

konstruojama elektroniniu būdu teikiama paslauga, kad vartotojui būtų patogų ją gauti, t. y. siekiama sukurti suprantamą ir patogią vartotojui paslaugos užsakymo / gavimo aplinką (įskaitant ir šios aplinkos pritaikymą specifinių poreikių turintiems vartotojams, pavyzdžiui, neįgaliesiems), sudarytos galimybės pareikšti savo nuomonę apie paslaugos kokybę iš karto ją gavus ir pan. Svarbu pažymėti, kad elektroninių paslaugų pasiekimui ir prieinamumui įtakos turi pažangių elektroninių ryšių technologijų infrastruktūros išvystymas. Lietuvoje trečdalis namų ūkių, ypač kaimo vietovėse, neturi galimybės jungtis prie didesnės kaip 100 Mbps spartos fiksuotojo plačiajuosčio interneto, o 5 G technologija paremtos paslaugos nėra teikiamos. Giluminės nepakankamai išvystytos ryšių infrastruktūros priežastys analizuojamos ir iš dalies šalinamos per Lietuvos Respublikos Vyriausybės tvirtinamą Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos valdomą susisiekimo plėtros programą.

## **7.2. Ne visos paslaugos, kurios gali būti teikiamos elektroniniu būdu, yra teikiamos tokiu būdu.**

Remiantis Informacinės visuomenės plėtros komiteto skelbiamais duomenimis, Lietuvoje elektroniniu būdu 2020 m. buvo teikiama apie 42 proc. viešųjų ir administracinių paslaugų<sup>37</sup>. Nuo 2017 m. elektroniniu būdu teikiamų paslaugų dalis išaugo 19 proc. Šie duomenys rodo, kad Lietuva padariusi neblogą pažangą, tačiau kartu galima daryti išvadą, kad dar išlieka nemažai paslaugų, kurių prieinamumą būtų galima padidinti, sudarant galimybę jas gauti elektroniniu būdu. Turimas mintyje ne tik naujų paslaugų perkėlimas į elektroninę erdvę, bet ir elektroniniu būdu jau teikiamų paslaugų modernizavimas didinant jų brandos lygį, diegiant sprendimus, leisiančius teikti paslaugas elektroniniu būdu tarpvalstybiniu lygiu.

Galimybių gauti paslaugą elektroniniu būdu sudarymas sudėtingas ir imlus laiko bei išteklių (finansinių, žmogiškųjų ir pan.) procesas. Kuriant tokias galimybes turi būti pasitelkti ne tik institucijos vidiniai ištekliai, bet ir įdiegiami brangiai kainuojantys informacinių technologijų (IT) sprendimai, perkamos išorės ekspertų paslaugos. Finansavimas, kuris gali būti skiriamas paslaugų teikimui perkelti į elektroninę erdvę ar elektroniniu būdu teikiamas paslaugas toliau modernizuoti, irgi ribotas. Trūksta identifikuotos gerosios paslaugų perkėlimo į elektroninę erdvę ar elektroniniu būdu teikiamų paslaugų modernizavimo patirties ir tinkamos šios patirties sklaidos.

Būtinės sąlygos, perkeltiant paslaugų teikimą į elektroninę erdvę, yra objektyvaus poreikio teikti paslaugą elektroniniu būdu įvertinimas bei paslaugos teikimo procedūros peržiūra ir optimizavimas. Turi būti įvertinta, ar tikrai, perkeltiant paslaugos teikimą į elektroninę erdvę, siekiama nauda visiškai atitiks reikalingą investiciją, t. y. ar tikrai bus reikiamas skaičius norinčiųjų gauti paslaugą elektroniniu būdu ateityje. Taip pat turi būti iš esmės peržiūrėta ir dabartinė paslaugos teikimo procedūra. Prieš perkeltiant paslaugos teikimą į elektroninę erdvę, turi būti atsisakyta perteklinių paslaugos teikimo procedūros grandžių, reikalavimų ir kitų objektyviai nebereikalingų paslaugos elementų. Kartu turi būti užtikrintos sąsajos su kitomis informacinėmis sistemomis ar registrais, kuriuose yra kaupiama informacija, reikalinga paslaugai suteikti. Perkeltiant paslaugų teikimą į elektroninę erdvę arba modernizuojant jau elektroniniu būdu teikiamas paslaugas, turėtų būti siekiama sukurti kuo daugiau sudėtinių paslaugų.

Norint užtikrinti efektyvų paslaugų teikimo perkėlimo į elektroninę erdvę ar jau teikiamų elektroniniu būdu paslaugų modernizavimo procesą, būtina peržiūrėti ir valstybės lygiu atnaujinti šio proceso valdymo modelį ir atitinkamus prioritetus, nes dabartiniu metu šis procesas fragmentuotas, nėra

<sup>37</sup> Prieiga internete: <http://statistika.ivpk.lt/temos/273>

efektyvus ir gerai koordinuojamas (giluminės priežastys analizuojamos ir iš dalies šalinamos per Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2022 m. lapkričio 17 d. nutarimu Nr. 971 „Dėl 2021–2030 metų Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministerijos valstybės skaitmeninimo plėtros programos patvirtinimo“ patvirtintos Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministerijos valdomos 2021–2030 metų Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministerijos valstybės skaitmeninimo plėtros programos priemonę 05-002-01-07-08 „Kurti technologinius sprendimus ir įrankius, leidžiančius saugiai ir patogiai naudotis paslaugomis“). Dėl to nėra tikslingai ir veiksmingai panaudojamas paslaugoms perkelti į elektroninę erdvę ar teikiamoms elektroniniu būdu paslaugoms modernizuoti skiriamas finansavimas ir kiti ištekliai.

### **7.3. Sprendimai teikti paslaugą elektroniniu būdu priimami neįvertinus vartotojų poreikių.**

Nors daugelis viešojo sektoriaus įstaigų žino apie savo paslaugų vartotojų ir pagrindinių socialinių grupių poreikius, trūksta vykdomos veiklos patrauklaus ir suprantamo pateikimo ir komunikavimo su tomis tikslinėmis grupėmis joms priimtina kalba, tinkamais būdais ir komunikaciniais kanalais, ypač su tomis tikslinėmis grupėmis, kurios turi specifinių poreikių, pavyzdžiui, neįgaliaisiais. Daugelis viešojo sektoriaus įstaigų interneto svetainių ir jose skelbiama informacija ne visada yra palankios klientui. Paskutinių trejų metų Informacinės visuomenės plėtros komiteto atliktų valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų interneto svetainių atitikties bendriesiems reikalavimams tyrimų rezultatai parodė, kad šalyje tokių interneto svetainių mažėja ir 2019 m. jos sudarė tik 3,4 proc. 2017–2019 m. tokios buvo tik 6 interneto svetainės, jos įvertintos kaip prieinamos per visą šį laikotarpį. 2019 m. Lietuvos Respublikos Vyriausybės valdymo srities įstaigų interneto svetainių, skelbiančių savo veiklos informaciją portale „Mano vyriausybė“ ir pritaikytų asmenims su negalia, buvo tik 2,2 proc.<sup>38</sup>. Be to, ne visos viešojo sektoriaus įstaigos geba efektyviai veikti ir per socialinius tinklus pasiekti savo klientus.

### **8 problema. Nevyriausybinių organizacijos ir (ar) privatus sektorius nepakankamai įtraukiami į viešųjų paslaugų teikimą.**

Siekį perduoti dalį viešojo sektoriaus teikiamų viešųjų paslaugų NVO sektoriui galima vertinti kaip siekį didinti viešųjų paslaugų prieinamumą ir decentralizuoti šių paslaugų teikimą. Decentralizacija turi privalumų, būdingų viešųjų paslaugų teikimo efektyvumui ir demokratinei valdysenai: decentralizuojant viešųjų paslaugų teikimą, sudaromos prielaidos tinkamai atliepti vietos gyventojų poreikius, turėti mažesnes paslaugų teikimo išlaidas, suteikiama galimybė mobilizuoti vietinius viešuosius išteklius, skatinti vietos lygmens plėtrą ir vystymąsi. Tuo pačiu metu kuriamas didesnis vietos valdžios skaidrumas, atskaitingumas vietos bendruomenei, skatinamas piliečių dalyvavimo ir įsitraukimo aktyvumas. Decentralizacijos procesams įdiegti reikalingi pakankami vietos valdžios pajėgumai, viešosios politikos funkcijų decentralizacijos balansas, proceso pažangą nulemiantis teisinis reglamentavimas ir veiksmingas centrinės valdžios atliekamas šio proceso koordinavimas.

### **Spręstinios problemos priežastys:**

#### **8.1. Nevyriausybiniams organizacijoms trūksta gebėjimų teikti paslaugas nuolat ir nepertraukiamai.**

Tiek savivaldybės, tiek ir pačios NVO pripažįsta, kad neretai NVO trūksta administracinių gebėjimų ir veiklos koordinavimo, daugeliui NVO trūksta

<sup>38</sup> Prieiga internete: <https://www.valstybeskontrole.lt/LT/Product/23932/asmenu-su-negalia-socialine-integracija>.

finansinio ir organizacinio tvarumo. Visa tai sukelia riziką, kad gyventojams nebus užtikrintas paslaugos teikimo tęstinumas, prieinamumas ir kokybė. Jei savivaldybėje ar regione NVO vykdoma veikla yra mažai žinoma bendruomenei, neturi pakankamai kompetentingų darbuotojų ir aiškios vizijos bei ryžto tą viziją įgyvendinti, jos galimybė tapti viešojo sektoriaus (savivaldybės) nuolatiniu partneriu teikiant viešąsias paslaugas objektyviai yra nedidelė.

Dėl nepakankamai aktyvaus NVO įtraukimo į paslaugų kūrimo ir tobulinimo procesus bei dėl mažai paplitusio paslaugų kokybės, prieinamumo ir teikimo procedūrų skaidrumo užtikrinimo standartų taikymo NVO turi mažiau galimybių pačios įvertinti savo pajėgumus teikti reikalingos kokybės paslaugas.

## **8.2. Nenustatyti objektyvūs kriterijai, kuriems esant viešųjų paslaugų teikime galėtų dalyvauti nevyriausybiniis ir (ar) privatus sektorius.**

NVO sektorius nuolat pabrėžia, kad teisės aktuose (pvz., Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatyme, Lietuvos Respublikos labdaros ir paramos įstatyme ir kt.) nėra įvertinta NVO veiklos specifika, teisinis reguliavimas yra nepalankus šiam sektoriui dėl neaiškių normų formuluočių ar neproporcingų pasunkimų. Atsižvelgus į viešojo sektoriaus sritis, kuriose savivaldybių teikiamų viešųjų paslaugų perdavimas jau vyksta, t. y. jis objektyviai galimas, būtina šiuo aspektu peržiūrėti socialinių, kultūros, sporto ir švietimo paslaugų teisinį reguliavimą, įvertinat NVO galimybes būti lygiaverčiais partneriais tiekiant šias paslaugas, ir prireikus – atitinkamai tobulinti šių sričių paslaugų teisinį reglamentavimą.

Nėra matuojamas NVO dalyvavimo teikiant viešąsias paslaugas poveikis (ekonominis, socialinis), todėl sudėtinga lyginti tą naudą, kai teikiant savivaldybių viešąsias paslaugas dalyvauja ir NVO. Kodėl tai svarbu? Viešoji įstaiga „Versli Lietuva“ pristatydamą atliktą tyrimą teigia, kad „svarbu todėl, kad norime geresnės ateities savo visuomenėje. Norime, kad jauni ir kūrybingi žmonės neišvažiuotų, o išvykę – grįžtų kurti savo ateitį Lietuvos miestuose, miesteliuose ir kaimo bendruomenėse. Tam neužtenka tikėjimo, kad gali prisidėti prie savo krašto ateities. Tam reikia kokybiškų viešųjų paslaugų, gerų mokyklų ir vaikų darželių, glaudžiais tarpusavio saitais susijusių savitarpio pagalbos tinklų bendruomenėse bei valstybės ir savivaldybės institucijų pasirengimo įtraukti ir sutelkti savo piliečius bendriems tikslams. Jei su gyventojų skaičiaus mažėjimu ilgainiui gilės socialinės aplinkos erozija, tai tiesiogiai paveiks ir verslo aplinką. Tokiose vietovėse nebebus norinčių kurti savo ateitį.

Svarbu ir dėl kitos priežasties: demografijos. Visuomenei senstant, socialinių paslaugų poreikis tik didės, reikalaujamas vis didesnės dalies savivaldybių biudžetų lėšų. Dėl šios priežasties reikės geriau pagrįsti socialinėms paslaugoms skiriamų lėšų panaudojimo veiksmingumą, atsisakant neveiksmingų programų ir didinant finansavimą toms, kuriomis pasiekama iškeltų tikslų (VŠĮ „Versli Lietuva“. Viešųjų paslaugų perdavimo gidas, 2019 m.)“.

## **8.3. Trūksta savivaldybių motyvacijos įtraukti nevyriausybines organizacijas į viešųjų paslaugų teikimą.**

Daugiausiai viešojo sektoriaus teikiamų paslaugų teikia savivaldybių viešojo sektoriaus įstaigos – savivaldybių biudžetinės ir viešosios įstaigos, akcinės ir uždarnosios akcinės bendrovės bei savivaldybių įmonės.

Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme įtvirtinta, kad savivaldybė yra atsakinga už viešųjų paslaugų teikimą gyventojams. Savivaldybės vykdo 44 savarankiškasias ir 36 valstybines (valstybės perduotas) funkcijas. Daugelis šių funkcijų – viešųjų paslaugų užtikrinimo funkcijos

(administracines paslaugas teikia tik viešojo administravimo subjektai – 60 savivaldybių administracijų). Savivaldybės, užtikrindamos viešųjų paslaugų teikimą gyventojams ir vadovaudamosi Vietos savivaldos įstatymu, turi teisę steigti savo įstaigas ir įmones – viešųjų paslaugų teikėjus ir per jas užtikrinti šių paslaugų teikimą arba pirkti atitinkamos kokybės paslaugas iš išorės teikėjų.

Akivaizdu, kad savivaldybės, kurios yra politiką įgyvendinantys, bet ne politiką formuojantys viešosios valdžios subjektai, negali daryti tiesioginės įtakos valstybės ekonomikos būklei, jos mokestinei politikai ar darbo vietų sukūrimui, tačiau aktyvi savivaldybės tarybos veikla užtikrinant kokybiškas viešąsias paslaugas nulemia gyvenimo kokybės gerėjimą, o kartu – žmonių pasitenkinimą gyvenimu atitinkamoje savivaldybėje bei pasitikėjimą vietos valdžia. Įvertinus tai, kad dalį viešųjų paslaugų efektyviau bei pigiau gali suteikti NVO, taip pat užtikrindamos ir geresnį šių paslaugų prieinamumą, reikia imtis priemonių perduoti dalį viešųjų paslaugų nevyriausybiniam sektoriui. Viešąsias paslaugas teikiančių NVO veikla savivaldybių turėtų būti remiama ir skatinama.

VŠĮ „Versli Lietuva“, atlikusi tyrimą, nurodo, kad „paslaugų perdavimu siekiama dvejopo rezultato: didesnio teigiamo viešųjų paslaugų poveikio ir sumažėjusių jų teikimo kaštų. Jungtinėje Karalystėje atlikti tyrimai rodo, kad, perdavus viešųjų paslaugų teikimą iš viešojo sektoriaus į privatų ir nevyriausybinių, sutaupoma 10–30 % kaštų ir nepakenkiama tokių paslaugų kokybei.

Gretutinis tokio viešųjų paslaugų perdavimo tikslas taip pat yra skatinti verslumą Lietuvoje, kurio lygis šiuo metu yra nepakankamas. Labai svarbu skatinti socialinį verslumą, kadangi mūsų šalyje pradeda formotis socialinė ekonomika bei socialinio pirkimo kultūra, kai pirkėjai vienu metu gali gauti dvigubą naudą – prekę ar paslaugą, kurios jiems reikia, ir žinojimą, kad prisideda prie konkrečios socialinės problemos sprendimo. Atitinkamai ir verslininkai vis dažniau siekia savo veikla ne tik susikurti asmeninę gerovę, bet ir panaudoti savo verslumo gebėjimus visuomenės naudai. Jei institucijos vienokiais ar kitokiais būdais išgytų daugiau viešųjų paslaugų teikimo rinkoje, sukurtų paklausą įvairaus pobūdžio verslams, skatintų gyventojus pačius susikurti savo darbo vietas.

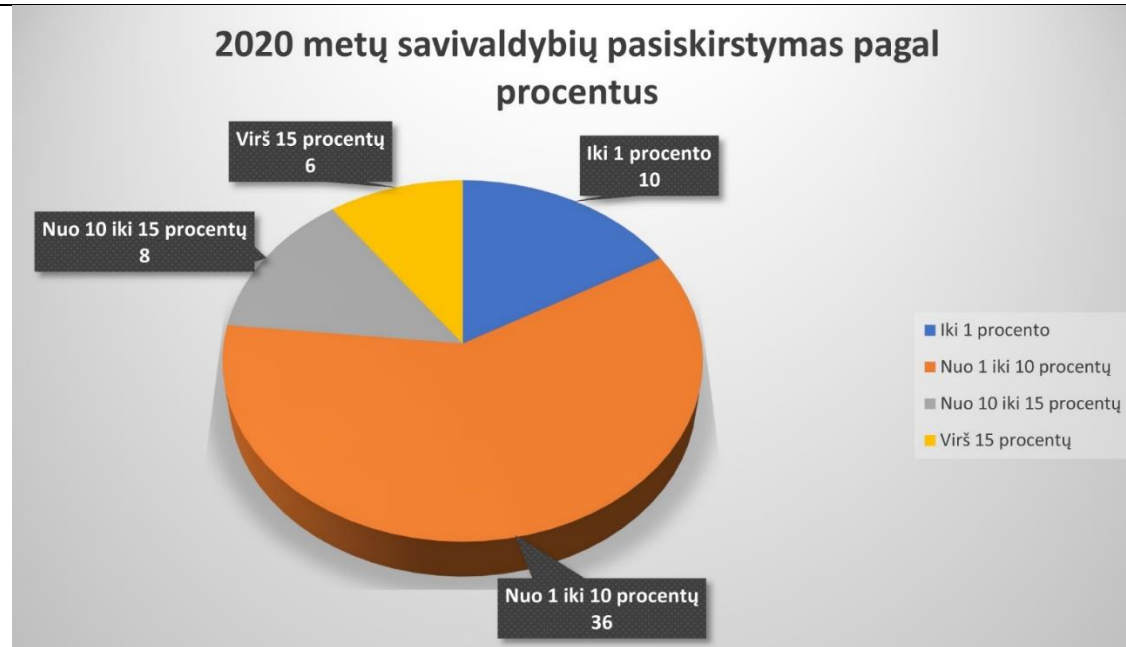
<...> Valstybei ir savivaldai tai reiškia, kad problemų įvardijimas, joms spręsti pritaikytų paslaugų poreikio planavimas, paslaugų pirkimas ir jų poveikio stebėseną tampa veiksmingesnė strateginių planų įgyvendinimo priemone, įgalinančia kasdieniais darbais pasiekti gilesnių arba daugiau visuomenės narių apimančių pokyčių. Paslaugos gavėjams tai reiškia, kad, gavus paslaugas, jų gyvenimas reikšmingai pagerėjo.

Veiksmingų viešųjų paslaugų sukūrimas nėra įmanomas be nevyriausybinių organizacijų, verslo, bendruomenių ir jas jungiančių asociacijų, pvz., vietos veiklos grupių, lygiaverčio įsitraukimo. Tam, kad suprastume, kas veikia, o kas neveikia, reikės improvizuoti ir rizikuoti. Reikės įvairovės ir alternatyvų, konkurencijos ir nesėkmių. Teikiant paslaugas, nesėkmės, turi didelę reikšmę, kaip ir sėkmės versle: jos padeda atskirti, kodėl vienos socialinės intervencijos ar jų deriniai veikia, o kitos – ne<sup>39</sup>.

Nevyriausybinių organizacijų informacijos ir paramos centro tyrimo duomenimis, 2020 m. pagal išorės tiekėjų įtraukimą į viešųjų paslaugų teikimą (socialinių, švietimo, kultūros ir sporto) savivaldybės yra pasiskirsčiusios taip<sup>40</sup>:

<sup>39</sup> VŠĮ „Versli Lietuva“. Viešųjų paslaugų perdavimo gidas, 2019 m.

<sup>40</sup> Prieiga internete: [http://www.3sektorius.lt/docs/Statistika19-20m\\_2020-12-11\\_15\\_03\\_21\\_2021-01-04\\_12:02:45.pdf](http://www.3sektorius.lt/docs/Statistika19-20m_2020-12-11_15_03_21_2021-01-04_12:02:45.pdf)



Akivaizdu, kad savivaldybės labai nevienodai į viešųjų paslaugų teikimą įtraukia išorės teikėjus (tiek privatų sektorių, tiek NVO). Spręstina, kad tai nulemia tiek objektyvūs faktoriai – pvz., konkretias paslaugas gebančių teikti NVO nebuvimas konkrečioje savivaldybėje, tiek subjektyvūs – išankstinis kritiškas NVO požiūris į vietos valdžią, savivaldybių politikų ir savivaldybių administracijų nepasitikėjimas NVO kaip realiais partneriais.

NVO gali būti laikoma patikima tuo atveju, kai ji tikrai ką nors keičia arba siekia keisti visuomenės labui ir prisideda prie reikšmingų pokyčių vietos bendruomenės ar jos grupių gyvenime. Bendroji NVO sektoriaus pozicija vienu ar kitu viešosios politikos klausimu turėtų būti išreiškiama kuo didesniu atstovavimu NVO, todėl labai svarbus ne tik NVO ir savivaldybių bendradarbiavimas, bet ir pačių organizacijų gebėjimas susikalbėti tarpusavyje, bendros pozicijos, tikslų ir lūkesčių iškėlimas.

Savivaldybių ir NVO bendradarbiavimas turėtų būti grindžiamas aiškia esamos situacijos analize ir vietos bendruomenės poreikių tenkinimu, įtraukiant vietos gyventojus į sprendimų priėmimo procesą, išnaudojant viešosios paskirties materialinius išteklius – visuomeninės paskirties pastatus ir biudžeto lėšas, šitaip užtikrinant efektyvų ir pridėtinę vertę kuriančių novatoriškų viešųjų paslaugų teikimą.

Savivaldybių tarybos, kaip politinis darinys, įgyvendinantis Lietuvos Respublikos Konstitucijos laiduotą vietos savivaldos teisę, turėtų aktyviau vertinti NVO įtraukimo į viešųjų paslaugų teikimą galimybes, kaštus ir visuomeninę naudą. Tam pasiekti būtina, kad savivaldybių tarybos nuolat vertintų savo įsteigtų viešojo sektoriaus subjektų (savivaldybės biudžetinių bei viešųjų įstaigų ir savivaldybių įstaigų, akcinių bendrovių ar uždarytųjų akcinių bendrovių) veiklos efektyvumą. Būtinoms tam sąlygoms – tinkamą paslaugų gyventojams teikimą užtikrinančių partnerių, t. y. NVO, aktyvi veikla

savivaldybėje ar regione bei šiam procesui vyksti tinkamai subalansuotas teisinis reglamentavimas. Taigi, siekiant aktyvesnio NVO įtraukimo į viešųjų paslaugų teikimą, būtinas kompleksinis požiūris, analizuojant šio reiškinių veiksmus, kurie susiję tiek su išorinėmis NVO veiklos sąlygomis, tiek su savivaldybių politikų ir administracijų atstovų požiūriu ir gebėjimais sudaryti sąlygas NVO. Siekiant užtikrinti kompleksinį požiūrį, sprendžiant klausimus, susijusius su NVO įtraukimu į viešųjų paslaugų teikimą, turėtų būti į veiklą įtrauktos savivaldybių NVO tarybos. Kartu turėtų būti prisidedama prie NVO finansinio ir organizacinio tvarumo palaikymo, stiprinami NVO gebėjimai teikti viešąsias paslaugas ir konstruktyviai bendradarbiauti su savivaldybėmis.

## **8.7 uždavinys. Sukurti ir įgyvendinti veiksmingą regioninės politikos sistemą, sustiprinant regionų kompetencijas.**

### **9 problema. Regioninės politikos sprendimai priimami neatliepiančios vietovės iššūkių.**

Stiprinti ekonominę ir socialinę sanglaudą ir mažinti ES regionų plėtros skirtumus – bendras ES tikslas. Jam pasiekti 2007 m. Lisabonos sutartyje nustatytas trečiasis sanglaudos matmuo – teritorinė sanglauda. Teritorinė sanglauda suprantama kaip siekis užtikrinti, kad žmonės galėtų kuo geriau pasinaudoti specifinėmis vietovių, kuriose gyvena, galimybėmis ir kad joks pilietis nepatirtų nepalankių sąlygų, susijusių su viešųjų paslaugų prieiga, būsto ar užimtumo galimybėmis, vien dėl to, kad gyvena tam tikrame regione. Vis dėlto nuo 2007 m. skiriamos ES investicijos neleido priartėti prie šio tikslo pasiekimo – investuojant į viešąją infrastruktūrą nebuvo užtikrinti svarbūs „minkštieji“ regioninės politikos elementai, įskaitant fiskalinį tvarumą, koordinavimą valstybės veiklos sričių kiekvienu lygmeniu – nuo vietos iki tarpvalstybinio lygmens, bendradarbiavimą tarp savivaldybių, tarp savivaldybių ir centrinės valdžios, sąlygų sudarymą regioninio lygmens institucijoms. Teritorinė sanglauda mažėja – nepaisant to, kad nuo 2007 iki 2019 m. vienam gyventojui tenkantis bendrasis vidaus produktas (BVP) šalyje padidėjo nuo 9 tūkst. eurų iki 17,5 tūkst. (beveik dvigubai) ir užimtumo lygis 2018 m. pasiekė 77,8 proc. (20–64 metų amžiaus grupė) ir viršijo strategijoje „Europa 2020“ iškeltus tikslus Lietuvai ir visai ES, regioniniu lygmeniu ekonominis augimas ir jo įtaka gyvenimo kokybei nebuvo tolygi – BVP / gyv. tarp regionų ir nuo 2007 iki 2019 m. nesumažėjo – vidutiniškai siekia tuos pačius 30 proc. Kita opi problema – gyventojų skaičiaus mažėjimas (5 proc. nuo 2014 m. iki 2020 m.). Stabilus gyventojų skaičius išlieka tik sostinės regione. o Vidurio ir Vakarų Lietuvos regiono (VVL) gyventojų skaičiaus mažėjimas akivaizdžiai viršija šalies vidurkį (viršija dvigubai 7 VVL regionuose). Tai sukelia spaudimą ne tik viešosios infrastruktūros ir paslaugų efektyvumui, bet ir darbo rinkai. Lietuvos ūkio sektorių finansavimo po 2020 m. vertinimas parodė, kad iki šiol skirtos ES fondų investicijos nepaskatino regionų konvergencijos: nors regionų plėtros planai buvo rengiami, tačiau centralizuotu būdu taikytos regionų augimą ir patrauklumą didinančios priemonės, atskiros strategijos miestams ir regionams, formalus regionų dalyvavimas priimant sprendimus neleido įgyvendinti kompleksinių ir individualizuotų sprendimų. Dėl šios priežasties, įgyvendinant regionų plėtros planus, vykdomos investicijos buvo fragmentiškos ir nepaskatino didesnį poveikį turinčių ir kelių savivaldybių teritorijoms svarbių sprendimų. Toliau ryškėja konkretiems regionams būdingos ilgalaikės struktūrinės problemos (skurdas, nesuvaldyta urbanizacija), esamos grėsmės (visuomenės senėjimas, depopuliacija), atsirandantys nauji iššūkiai (skaitmeninimas, automatizavimas, klimato kaita), kuriems spręsti reikia ne vien infrastruktūros plėtros ar investicijų pritraukimo priemonių, bet ir efektyvus visų regioninės plėtros procesų planavimo ir valdymo.

### **Spręstinės problemos priežastys:**

#### **9.1. Teisės aktais neregamentuotas regioninių funkcijų vykdymas.**

Regioniniu lygiu organizuojamos funkcijos daugiausiai susijusios su regioniniu planavimu (regiono plėtros plano rengimu, stebėseną ir šį planą

įgyvendinančių projektų atranka), o iš esmės – su dalies ES fondų projektų, daugiausiai skirtų investicijoms į viešąją savivaldybių infrastruktūrą, planavimu. Taigi, **įgyvendinant regioninę politiką, apsiribojama investicijomis į viešąją infrastruktūrą, netaikomos organizavimo, reguliavimo, komunikavimo priemonės.**

Vien skiriamos ES investicijos neleido sumažinti teritorinių netolygumų. Tai lėmė iki šiol (2002–2020 m.) **centralizuotas regioninės politikos formavimas ir formalus regionų įtraukimas, kuris neleidžia įgyvendinti kompleksinių ir individualizuotų sprendimų**, išnaudoti visų galimybių (organizavimo, reguliavimo, komunikavimo), užtikrinti tvarų augimą visoje Lietuvos teritorijoje atsižvelgiant į kiekvieno regiono ypatumus. Į vietovę orientuotas požiūris yra itin svarbus, nes kai yra regioninių ekonominių netolygumų, ne tik esančius skirtumus, bet ir jų pokyčius lemia gyventojų ir įmonių veiklos koncentracijos geografiniai ypatumai. Objektīvūs vietovės pranašumai ir apribojimai taip pat turi įtakos paslaugų kaštams ir kokybei (pvz., atokiose retai gyvenamose teritorijose dažniau neužtikrinamas gyvybiškai būtinų paslaugų (tokių kaip greitoji medicinos pagalba) suteikimas tinkamu laiku; tokios paslaugos yra santykinai brangesnės). Susiję tarpusavyje teritorinio kapitalo<sup>41</sup> veiksniai daro poveikį ir užimtumui, nedarbiui, išsilavinimui, pajamų lygiui, dalyvavimui socialiniame gyvenime, ir viešųjų paslaugų prieinamumui, todėl vienodai visoje šalyje ar neapibrėžtam subjektų ratui (pavadintam regionais, savivalda, kaimo vietovėmis, miestais, smulkiuoju ar vidutiniu verslu ir pan.) taikomos priemonės vis kitaip veikia skirtingose teritorijose ir didesnę teigiamą poveikį turi ten, kur situacija geresnė. Pvz., tuose regionuose, kur didesnė dalis darbo vietų ar verslo, skirtų verslui, paslaugų yra sukoncentruota geografiškai artimose teritorijose (centruose, aglomeracijose), mažų ir vidutinių įmonių, tenkančių vienam gyventojui, skaičius yra didesnis, teigiamas pokytis yra spartesnis, investicijos, tenkančios vienam darbuotojui, darbo užmokestis, užimtųjų dalis ir kiti rodikliai yra geresni, negu tuose regionuose, kuriuose darbo vietos ir įmonės yra pasklidusios santykinai tolygiai. Pavyzdžiui – statistinį ryšį tarp regiono darbo vietų koncentracijos ir smulkaus ir vidutinio verslo (SVV) subjektų, tenkančių vienam gyventojui, pokyčio 2014–2019 m. rodantis determinacijos koeficientas ( $R^2$ ) siekia 0,43 (ekonominės veiklos koncentracija paaiškina 43 proc. SVV subjektų pokyčio), ryšys su bruto darbo užmokesčiu – dar stipresnis ( $R^2 = 0,62$ ), su užimtumo lygiu – ( $R^2 = 0,6$ ), su investicijomis, tenkančiomis vienam darbuotojui, – ( $R^2 = 0,37$ ), atitinkamai spartesnis ekonominis augimas pasiekiamas mažesnėmis sąnaudomis ar apskritai be papildomų intervencijų. Panašiai teritorijos pasiekiamumas koreliuoja su socialinėmis problemomis: kai gyventojų kelionės į darbo vietas yra trumpesnės, didesnė dalis gyventojų turi galimybę naudotis viešuoju transportu, kelių būklė yra geresnė – skurdo ir socialinės rizikos rodiklis atitinkamai mažėja ( $R^2 = 63$  proc.), statistiškai reikšmingas ryšys taip pat yra tarp ekonominių, skurdo, užimtumo, ikimokyklinio ugdymo prieinamumo ir moksleivių pasiekimų rodiklių (priežasties ir pasekmės ryšys abipusis) bei sveikatos rodiklių (ryšys tiesioginis), todėl atokių teritorijų socialinės atskirties mažinimas dažniausiai neįmanomas vien socialinės politikos priemonėmis. Savitų problemų turi visos teritorijos (todėl tradicinis skirstymas į labiau ir mažiau išsivysčiusius regionus ir centralizuotos skirtumų mažinimo priemonės neduoda norimo poveikio), pvz., EBPO 2020 m. šalies ekonomikos apžvalga parodė<sup>42</sup>, kad tinkamo būsto pasiūla tiems, kurie keliasi į vietoves, kuriose yra daugiau ir geresnių darbo vietų, yra neužtikrinama, o atitinkamų savivaldybių pajėgumų užtikrinti tinkamą socialinę

<sup>41</sup> 2014–2020 m. Europos Sąjungos fondų, skirtų integruotai teritorinei plėtrai, įgyvendinimo pažangos vertinimas: 3.5 teritorinio kapitalo vaidmuo įgyvendinant Integruotas teritorijų vystymo programas; prieiga internete: [https://www.esinvesticijos.lt/media/force\\_download/?url=/uploads/main/documents/docs/12549\\_1ab0b6f717e6701e1fb5f50906779a8b.pdf](https://www.esinvesticijos.lt/media/force_download/?url=/uploads/main/documents/docs/12549_1ab0b6f717e6701e1fb5f50906779a8b.pdf)

<sup>42</sup> *OECD Economic Surveys: Lithuania 2020*; prieiga internete: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/62663b1d-en/1/3/3/index.html?itemId=/content/publication/62663b1d-en&csp=ba2fa0eff2fabf3d5e66174cdd6a94d5&itemIGO=oecd&itemContentType=book>



infrastruktūrą nepakanka. 3 didžiausi miestai su priemiesčiais nėra pajėgūs suvaldyti dabartinio atvykstančių iš kitų regionų gyventojų srauto.

Šie trūkumai nėra išskirtiniai Lietuvai, nes dėl objektyvaus makroekonominio mechanizmo panašių iššūkių patiria nemaža dalis EBPO ir ES valstybių, ypač spartesnio ekonominio augimo etapais.

EBPO 2020 m. šalies ekonomikos apžvalgoje pabrėžiama, kad nors urbanizacija ir aglomeracijos ekonomika yra pagrindiniai regionų augimo ir konvergencijos varikliai, šie varikliai priklauso nuo tinkamo regioninės politikos valdymo. Efektyvus fizinės ir skaitmeninės infrastruktūros kūrimas ir valdymas, įgūdžių stiprinimas, siekiant patenkinti vietinių įmonių poreikius, tinkamo būsto suteikimas tiems, kurie keliauja į vietoves, kuriose yra daugiau ir geresnių darbo vietų, vietos valdžios poreikių ir galimybių finansuoti tinkamą viešųjų paslaugų lygį suderinimas gali padėti padidinti našumą, užimtumą ir gerovę kiekviename regione.

Todėl EBPO, apibendrinusi savo narių ir asocijuotų valstybių patirtį, yra nustačiusi pagrindinius aspektus, kurie gali užtikrinti didesnę regioninės politikos efektyvumą:

- Regiono plėtros strategijoje turi būti įvertinta didelio kiekio tiesioginių ir netiesioginių veiksnių įtaka, kai viena dalis tų veiksnių yra bendri (pvz.: gyventojų tankumo ir švietimui skiriamų išteklių atvirkštinė priklausomybė, kai norima pasiekti tą patį moksleivių pasiekimų lygį; darbuotojų pasiūlos ir investicijų, ir kt. tiesioginė priklausomybė), o kita dalis yra išskirtiniai, susiję su konkrečiais regiono turimais gamtiniais, kultūriniais ištekliais, socialiniu kapitalu, tradicijomis;

- didesnis dėmesys turi būti skiriamas savitiems regiono ištekliais, mažiau pasikliaujant iš viršaus į apačią planuojamomis investicijomis ir dotacijomis;

- didesnis dėmesys turi būti skiriamas galimybių suteikimui, o ne paramos poreikiui;

- visais atvejais turi būti taikomas kolektyvinio ir susitarimu pagrįsto valdymo principas, įtraukiant nacionalines institucijas, regionų plėtros tarybas, savivaldybes, derinant sprendimus su socialiniais ir ekonominiais partneriais, centrinei valdžiai prisiimant vaidmenį būti mažiau svarbiai.

Taigi EBPO siūloma nauja regioninės politikos paradigma kelia veiksmingo valdymo problemų, kurios vienodai svarbios tiek atokiausioms, retai gyvenamoms teritorijoms, tiek didžiausių miestų priemiesčiams ir ekonominę transformaciją patiriantiems pramonės centrams, tiek visoms kitoms teritorijoms, kartu pripažįstant, kad veiksmingas valdymas toli gražu nereiškia vienodo valdymo visais atvejais. Pabrėžiamas didesnis politikos lankstumas reiškia, kad regioninei politikai nepakanka skirti vien tradicinių finansinių išteklių (Lietuvos atveju – iki šiol apsiribota tik ES fondų investicijomis daugiausiai į viešąją infrastruktūrą), bet turi būti taikomos įvairesnės (organizavimo, reguliavimo, komunikavimo) priemonės).

2020 m. patvirtintas Lietuvos Respublikos strateginio valdymo įstatymas, Nacionalinis pažangos planas ir Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymu įtvirtinta nauja institucinė regioninės politikos sąranga iš esmės atitinka EBPO siūlomą paradigmą: vietoj centralizuotai planuojamų investicijų į infrastruktūrą taikomas decentralizuotas modelis, kuris apima regiono lygiu planuojamus visų tipų veiksmus; naujai suformuotos regionų plėtros tarybos turi regioninių viešojo administravimo subjektų statusą, lanksčiau reglamentuojamos regioninės politikos įgyvendinimo teritorijos (įvedama funkcinės zonos samprata), t. y. sudarytos pradinės prielaidos (tik prielaidos) į vietovę orientuotai regioninei politikai. Regioninės plėtros

įstatymo nauja redakcija nustato regionų plėtros tarybą kaip instituciją, jos sąrangą, santykį su kitomis institucijomis ir funkcijas regioninės politikos srityje. Tačiau regioninės politikos (kaip horizontaliosios srities) teisinis reglamentavimas nėra iki galo suderintas su reglamentavimu kitų valstybės veiklos sričių (švietimo, žmogiškųjų išteklių, transporto, ekonominio konkurencingumo, klimato kaitos ir pan.), kuriose regioninių viešojo administravimo subjektų funkcijos yra neapibrėžtos (nustatomos tik savivaldybių funkcijos). Savivaldybės tuo tarpu vykdo 44 savarankiškas ir 36 valstybines (valstybės perduotas) funkcijas beveik visose valstybės veiklos srityse (tam tikros valstybės perduotos funkcijos vykdomos net ir labai centralizuotose valstybės veiklos srityse, susijusiose su gynyba, viešuoju saugumu). Vietos savivaldos įstatymu nustatyta galimybė savivaldybės tarybai konkrečius viešųjų paslaugų teikimo administravimo įgaliojimus suteikti regiono plėtros tarybai, tačiau šie procesai vyksta vangiai. Svarbios tą lemiančios priežastys yra šios: nėra nustatyta, kokių funkcijų vykdymą ir (ar) kokių viešųjų paslaugų teikimą tikslinga organizuoti regioniniu lygiu; taip pat konkrečių valstybės veiklos sričių (išskyrus atliekų tvarkymą) teisės aktuose nėra reglamentuotos nei regioninių viešojo administravimo subjektų funkcijos, nei paslaugų teikimo organizavimas regioniniu lygmeniu. Taigi **regioninių funkcijų apibrėžimo, kriterijų ir konkrečių funkcijų nebuvimas šakiniuose teisės aktuose** yra regioninės politikos planavimo ir įgyvendinimo organizavimo problemų giluminė priežastis – regioninė politika iš esmės nėra planuojama ir vykdoma optimaliai teritoriniu lygmeniu, t. y. regiono lygmeniu.

Akivaizdu ir tai, kad Lietuvoje regionų plėtros taryboms priskirtos funkcijos yra siauresnės negu panašų institucinį modelį turinčiose valstybėse. Suomijoje regionų tarybos yra atsakingos už regiono švietimo ilgalaikių tikslų, žmogiškųjų išteklių poreikio nustatymą, pavyzdžiui, kiek ir kokių specialistų reikės, norint įgyvendinti regiono pasirinktą ekonominę kryptį. Panaši strategija įgyvendinama ir Airijos regionuose, kuriuose veikia paskirti kompetencijų vadybininkai (angl. *Regional Skills Fora Managers*).

Regioninių funkcijų apibrėžimo ir išgryninimo problematika tiesiogiai siejasi su NPP 8.4 uždavinio „Tobulinti viešojo valdymo sistemą, didinti jos efektyvumą ir atvirumą“ problemomis ir jų priežastimis, t. y. kai „Nesilaikoma subsidiarumo principo organizuojant funkcijų vykdymą ir paslaugų teikimą“, „Valstybiniu ir vietos valdžios lygmeniu sutelkti ištekliai vykdyti panašias funkcijas ir (ar) teikti panašias viešąsias paslaugas“, „Dėl skirtingų finansavimo reikalavimų ištekliai funkcijoms atlikti nesujungiami“. Minėta problematika ir sprendina nustačius bendras priemonių įgyvendinimo kryptis.

Regioninio administravimo subjektai (regionų plėtros tarybos) yra įteisinti tik 2020 m. rugsėjo 1 d. Jų gebėjimai vykdyti suteiktus įgaliojimus ne mažiau svarbūs už formalų funkcijų perdavimą, todėl jiems jau yra skirtos Struktūrinių reformų paramos programos bei 2014–2020 m. veiksmų programos investicijos, siekiant gerinti įsteigtų regionų plėtros tarybų ir savivaldybių gebėjimus (įskaitant žmogiškuosius, finansinius išteklių valdymo, strateginio planavimo), planuoti tvarią regionų plėtrą ir didinti įgyvendinimo efektyvumą (*atsižvelgus į tai, kad problema sprendžiama naudojant 2014–2020 m. laikotarpio investicijas, šioje programoje priemonės nenustatomos*).

Regioninių funkcijų apibrėžimas ir išgryninimas lems kokybinį regioninės politikos pokytį – bus pagerintas regioninės plėtros ir viešųjų paslaugų organizavimo funkcijų vykdymas, jas priskiriant optimaliam teritoriniam lygmeniui, taip sudarant sąlygas pasiekti NPP 8.7.1 poveikio rodiklį „Regioninių paslaugų (savivaldybių viešųjų paslaugų funkcijų, kurių atlikimą kelios ar visos regiono savivaldybės organizuoja bendrai), teikiamų regione, skaičius“ (siekiama 2030 m. reikšmė – 5 vnt.).

## **9.2. Viešosios paslaugos regioniniu lygiu neteikiamos dėl metodinių dokumentų ir ekspertinių gebėjimų trūkumo.**

Viešosios infrastruktūros ir paslaugų prieinamumui esminės įtakos turi **mažėjantys ištekliai viešosioms paslaugoms teikti ir tobulinti**, todėl būtini efektyvumą didinantys valdymo sprendimai, ypač dėl savivaldybių organizuojamų viešųjų paslaugų. Daugelis savivaldybių funkcijų – viešųjų paslaugų užtikrinimo funkcijos, todėl daugelis gyventojams teikiamų viešųjų paslaugų yra teikiamos savivaldybėms pavaldžių įstaigų, vykdančių savivaldybių savarankiškas ar priskirtas funkcijas (išskyrus retus atvejus, tokius kaip valstybiniai teatrai, apskričių bibliotekos, aukštasis mokslas, valstybinių kelių priežiūra, valstybinių energetikos įmonių paslaugos ir pan.), arba mišrioje rinkoje (kai veikia savivaldybės, NVO, privatūs paslaugų teikėjai). Savivaldybės, vykdydamos savarankiškas ir valstybės priskirtas funkcijas, atsako už didžiosios dalies gyventojams teikiamų viešųjų paslaugų teikimo organizavimą, valdo didesnę dalį viešosios infrastruktūros ir dalyvauja įgyvendinant valstybės politiką beveik visose valstybės veiklos srityse. Savivaldybių funkcijos įstatymais yra nustatytos vienodos, tačiau joms vykdyti prireikiama išteklių priklauso nuo savivaldybių biudžetų dydžio, gyventojų skaičiaus tankumo, visuomenės senėjimo ir gyventojų pajamų (nuo pastarųjų priklauso pagrindinis savivaldybių pajamų šaltinis – gyventojų pajamų mokestis (GPM)). Savivaldybių biudžetų pajamų mokestinė bazė kol kas išlieka santykiniai stabili (gyventojų skaičiaus mažėjimą kompensuoja darbo užmokesčio augimas), tačiau gyventojų amžiaus struktūra lems tai, kad darbingo amžiaus gyventojų dalis artimiausią dešimtmetį (iki 2030 m.) labai sumažės (~6 proc. punkto – Vilniuje, 10 proc. punkto – Kaune ir Klaipėdoje, 12–13 proc. punkto – kitose teritorijose), atitinkamai didesnė kaip 50 proc. darbingo amžiaus gyventojų dalis išliks tik Vilniuje ir trijų didžiųjų miestų priemiesčių teritorijose, o didesnėje dalyje Lietuvos teritorijos pagrindinių viešąsias paslaugas ir išmokas gaunančių grupių gyventojų skaičius (vaikų ir vyresnio amžiaus žmonių) taps didesnis už dirbančių ar galinčių dirbti gyventojų skaičių, todėl tai veiks tiek darbuotojų pasiūlą viešajame sektoriuje (didelė dalis artėja prie pensinio amžiaus), tiek GPM bazę. Be to, realių viešojo sektoriaus darbuotojų pajamų tendencija ir atitinkamai galimybė konkuruoti su privačiu sektoriumi pritraukiant specialistus mažėja jau šiuo metu – 2012–2019 m. daugelyje tradicinių viešojo sektoriaus veiklų (išskyrus sveikatos priežiūrą) vidutinis nominalus neto (atskaičius mokesčius) ir realus (įvertinus vartotojų kainų indekso pokytį) darbo užmokesčio augimas yra lėtesnis už vidutinį šalyje. Atitinkamai nuo 2012 m. vidutinio realaus neto darbo užmokesčio padidėjimas (įvertinus infliaciją) Lietuvoje siekė – 52 proc. (nominalaus 72 proc.), o realaus darbo užmokesčio augimas energetikos sektoriuje buvo lygus 30 proc., komunalinių paslaugų sektoriuje – 37 proc., viešojo valdymo ir gynybos sektoriuje – 43 proc., švietimo sektoriuje – 45 proc., tik sveikatos ir socialinių paslaugų sektoriuje viršijo šalies vidurkį ir siekė 57 proc. Šie procesai yra netolygūs ir geografiškai (įskaitant tai, kad Vilniaus regione viešojo sektoriaus darbuotojų darbo užmokesčio augimas atsilieka nuo šalies vidurkio). Lietuvai būdinga demografinio senėjimo skirtumų didėjimo tendencija toliau gilins paslaugų prieinamumo problemas. Demografinio senėjimo skirtumų augimas yra nuolatinis ir nuoseklus. Dėl demografinio senėjimo ir gyventojų amžiaus struktūros viešųjų paslaugų trūkumą sukels specialistų trūkumas. Pavyzdžiui, mokytojų amžiaus vidurkis siekia 50 metų, o net 7 iš 9 pedagogų pasieks pensinį amžių per artimiausią dešimtmetį (sveikatos, kultūros srityse tendencija tokia pat). Turint omenyje, kad sparčiausiai gyventojai sensta rečiausiai gyvenamose teritorijose (Alytaus, Utenos regionuose), be to, formuojasi naujos senstančios teritorijos ten, kur gyventojų amžiaus struktūra prieš dešimtmetį buvo santykinai subalansuota (Telšių, Šiaulių regionuose), kyla didelė rizika, kad bazinės paslaugos gyventojams tam tikrose teritorijose apskritai nebus užtikrintos, jeigu nebus konsoliduojami ir žmogiškieji, ir infrastruktūros ištekliai (tiek tarp savivaldybių (regioninio centro ir aplinkinės teritorijos), tiek tarp skirtingų paslaugų grupių (švietimo ir kultūros, sveikatos ir socialinės srities ir kt.) Vadinasi, nesprendžiant problemos, esamų išteklių (finansinių, žmogiškųjų) viešųjų paslaugų kokybei gerinti artimiausiu metu nepakaks.

**Mažėjančių išteklių priežastys** daugiausiai nulemtos ne tik objektyvių (daugiausiai – demografinių) aplinkybių, bet ir tos priežasties, kad retai bendradarbiauja savivaldybės ir (ar) regionai, kai reikia konsoliduoti ir racionaliai naudoti viešosioms paslaugoms teikti ir tobulinti

**skiriamus išteklius.** Užsienio šalių ir dalies Lietuvos savivaldybių<sup>43</sup> patirtis rodo, kad tam tikrų viešųjų paslaugų, už kurių organizavimą yra atsakinga savivaldybė, teikimą organizuoti gali būti efektyviau ne vienos savivaldybės, bet kelių savivaldybių ar regiono lygmeniu, taip optimizuojant ir infrastruktūros, ir finansinius, ir žmogiškuosius išteklius. Savivaldybių bendradarbiavimas organizuojant viešųjų paslaugų teikimą tiesiogiai prisidėtų ir prie LRBP koncepcijoje<sup>44</sup> nustatytos urbanistinės policentrinės hierarchinės struktūros plėtos, sudarant prielaidas tolygiai teritorijų raidai, stiprinant urbanistinių centrų urbanistinę struktūrą per regionų ir institucijų partnerystes, dalijimąsi funkcijomis, paslaugomis infrastruktūra. Taip pat tai padėtų užtikrinti LRBP sprendiniuose nustatytą bendrųjų viešųjų paslaugų skirstymo ir jų teritorinės lokalizacijos pagal urbanistinių centrų lygmenis sistemą, kuria įtvirtintas Lietuvos hierarchinis policentrinis gyvenamųjų vietovių tinklas, atsižvelgiant į gyventojų skaičių skirtinguose Lietuvos regionuose. Viešosios paslaugos urbanistinėje struktūroje būtų išdėstytos atsižvelgiant į viešųjų paslaugų pasiūlą ir paklausą, paslaugų gavėjų mobilumą, kai pačios būtiniausios ir dažnai naudojamos paslaugos teikiamos visų lygmenų urbanistiniuose centruose, o santykinai reto ir santykinai vidutinio poreikio naudojimo paslaugos teikiamos aukštesnio lygmens urbanistiniuose centruose (metropoliniuose ir regioniniuose). Vietos savivaldos įstatymu nustatyta galimybė savivaldybės tarybai administracinių ir viešųjų paslaugų funkcijas perduoti kitai savivaldybei, o konkrečius viešųjų paslaugų teikimo administravimo įgaliojimus – regiono plėtos tarybai, tačiau tarpsavivaldybinis ar regioninis viešųjų paslaugų teikimo organizavimo modelis yra nepatrauklus savivaldybėms ir taikomas retai dėl teisinio ir metodinio neaiškumo (regiono lygiu organizuojama vienintelė paslauga – atliekų tvarkymo). Pašalinus 1.1 punkte nurodytas priežastis, įmanoma įvesti racionalų reglamentavimą ir formalizuoti regioninės politikos institucinę sąrangą, tačiau tai savaime neužtikrina legitimumo, kuris remiasi regiono savivaldybių ir partnerių pasitikėjimu ir priimtų sprendimų kokybe bei motyvacija juos kartu įgyvendinti. Nors savivaldybės dažnu atveju sutaria dėl bendrų regiono iššūkių ir tikslų, susijusių su viešųjų paslaugų teikimo tobulinimu (pvz., transporto integracijos), praktiškai šių tikslų įgyvendinimas reiškia ilgesnes finansavimo skyrimo, derinimo, tvarkų nustatymo procedūras (pvz., valstybės finansavimas skiriamas savivaldybei, kuri sprendžia dėl jo perdavimo regionui), skirtingas tų pačių teisės aktų taikymo praktikas ir didesnę biurokratinę našą. Tai didina nepasitikėjimą ir trukdo savivaldybėms bendradarbiauti siekiant efektyvaus viešųjų paslaugų teikimo.

**Teisinis neapibrėžtumas, metodinių dokumentų ir ekspertinių gebėjimų, susijusių su viešųjų paslaugų organizavimu tarpsavivaldybiniu ar regioniniu lygmeniu, trūkumas** yra regioninės politikos planavimo ir įgyvendinimo organizavimo problemų giluminė priežastis. Ji užkerta kelią organizuoti bendrą savivaldybių viešųjų paslaugų teikimą ir didina riziką, kylančią viešųjų paslaugų sistemų tvarumui (pastarasis yra būtina teritorinės sanglaudos sąlyga).

Problemos priežastis tiesiogiai siejama su NPP 8.6 uždavinio „Gerinti viešojo valdymo institucijų teikiamų paslaugų kokybę, didinti jų prieinamumą ir patrauklumą“ problematika ir problemų priežastimis (pirmiausia su viešųjų paslaugų inventorizavimo ir standartizavimo trūkumais), todėl problema sprendina nustačius bendras priemonių įgyvendinimo kryptis.

<sup>43</sup> Remiamasi bandomųjų iniciatyvų „Tauragė“ ir „Šalčininkai“ rezultatais.

<sup>44</sup> Lietuvos Respublikos teritorijos bendrojo plano valstybės teritorijos erdvinio vystymo kryptys ir teritorijos naudojimo funkciniai prioritetai patvirtinti Lietuvos Respublikos Seimo 2020 m. birželio 4 d. nutarimu Nr. XIII-3021.

Atlikus problemų priežasčių analizę, tiesioginių sąsajų su 8.3 uždavinio „Stiprinti žmoniškųjų išteklių valdymo sistemą viešojo valdymo institucijose“ problemomis ir jų priežastimis nebuvo nustatyta. Nors yra netiesioginis ryšys tarp valstybės tarnybos efektyvumo ir viešųjų paslaugų kokybės, valstybės tarnautojai viešųjų paslaugų neteikia, didesnė dalis tiesioginių viešųjų paslaugų procesų atliekami darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis (švietimo, gydymo, kultūros įstaigose, transporto, turizmo rinkodaros, investicijų agentūrose ir kt.). Regionų plėtros tarybų administracijose, kurios gali atlikti dalį tokiu mastu savivaldybių vykdomų viešųjų paslaugų organizavimo funkcijų, taip pat dirba darbuotojai, įdarbinti pagal darbo sutartis, todėl didesnė dalis metodų ir ekspertinių gebėjimų, tiesiogiai susijusių su viešosios paslaugos teikimu (pvz., klientų patirčių valdymas), nepritaikomi valstybės tarnyboje ir atvirkščiai. Dėl šios priežasties bendros priemonių įgyvendinimo kryptys nenustatomos.

Didesnis teisinis apibrėžtumas, metodinis aiškumas ir su paslaugų teikimu susiję ekspertiniai gebėjimai (pvz., gebėjimai taikyti paslaugų kokybės standartus ir kokybės rodiklius) lems kokybinį regioninės politikos pokytį – bus pagerintas viešųjų paslaugų organizavimo funkcijų vykdymas, konsoliduoti savivaldybių ištekliai, taip sudarant sąlygas pasiekti NPP 8.7.1 poveikio rodiklį „Regioninių paslaugų (savivaldybių viešųjų paslaugų funkcijų, kurių atlikimą kelios ar visos regiono savivaldybės organizuoja bendrai), teikiamų regione, skaičius“ (siekiama 2030 m. reikšmė – 5 vnt.).

### **9.3. Informacinės sistemos ir įrankiai nepritaikyti teikti viešąsias paslaugas regioniniu būdu.**

**Skaitmeninė transformacija, kurią dar labiau paspartino COVID-19 pandemija, yra ir galimybė, ir grėsmė, nes viešosios ir privačios investicijos į skaitmeninimą gali padidinti teritorinę skaitmeninę atskirtį.** Dėl tankaus viešųjų paslaugų tinklo ir reikšmingų pastarųjų dešimtmečių investicijų į viešąją infrastruktūrą viešųjų paslaugų fizinis pasiekiamumas ir infrastruktūros būklė nėra pagrindinis paslaugų prieinamumo apribojimas, tačiau, didesnę dalį viešųjų paslaugų ir infrastruktūros valdymo sprendinių perkeliant į elektroninę erdvę, nevienodos skirtingų teritorijų, socialinių grupių ir organizacijų galimybės jomis pasinaudoti gali tapti pagrindine teritorinių netolygumų priežastimi. Vidaus reikalų ministerijos tyrimo, skirto pasirengti viešojo transporto regioniniam organizavimui<sup>45</sup>, metu atlikta gyventojų apklausa parodė, kad rečiausiai (tik apie 4 proc. atvejų) gaunantieji paslaugas susiduria su infrastruktūros būklės problema (netvarkingos, nesuremontuotos patalpos). Tačiau sunkumų gaudami reikalingas paslaugas vis dar turėjo apie 30 proc. gyventojų, ir ši dalis buvo panaši lyginant teritorijų grupes (didžiuosius miestus su priemiesčiais, regionų centrus ir kitus vidutinio dydžio miestus, mažus miestus ir kaimiškas teritorijas), tačiau gana daug skiriasi lyginant visuomenės grupes – dažniau su problemomis gaudami paslaugas susidūrė užimti gyventojai (34 proc.), moksleiviai ir studentai (36 proc.), rečiausiai – pensininkai (21 proc.). Dažniausiai (35 proc. atvejų) paslaugos prieinamumas susijęs su paslaugų teikėjų gebėjimu valdyti informaciją ir sprendimų greičiu – bendrai apie 57 proc. respondentų paminėtų problemų sudaro greičio, informacijos apie paslaugą prieinamumo ir galimybių gauti paslaugą internetu problemos. Įvertinus tai, kas paminėta, kaip pagrindinė paslaugų prieinamumo problemos priežastis gali būti įvardytas nepakankamas integralumas – tiek tarpinstitucinis (prioritetą teikiant ne administracinei teritorijai ar valdymo sričiai, o gyventojų interesams), tiek informacinis. Kokybiškos paslaugos gali būti užtikrintos tik pašalinus šią pagrindinę priežastį.

Informacijos ir gebėjimų asimetrija neleidžia veiksmingai panaudoti didelės dalies surenkamų duomenų. Nors centrinės valdžios institucijos, ekspertinės įstaigos / tyrimų centrai paprastai turi geresnių įrankių ir metodinį pasirengimą taikyti duomenimis grįstą valdymą, tačiau didžioji dalis

<sup>45</sup> Prieiga internete: [http://nrp.vrm.lt/data/public/uploads/2020/11/2020\\_galutine\\_ataskaita\\_regioninio\\_lygmens\\_viesasis\\_transportas\\_vrm.pdf](http://nrp.vrm.lt/data/public/uploads/2020/11/2020_galutine_ataskaita_regioninio_lygmens_viesasis_transportas_vrm.pdf)

duomenų gaunama tiesiogiai teikiant paslaugą ar administruojant infrastruktūrą (savivaldybių, joms pavaldžių įstaigų, NVO), o vietos lygiu įstaigos, bendruomenės, specialistai surenka didelį kiekį duomenų, žinių ir pritaiko tai praktiniams sprendimams, kurių neįmanoma panaudoti ar pakartoti už konkrečios vietovės ir (ar) organizacijos ribų. Savivaldybės stokoja duomenų apie kaimynines vietoves (miestų atveju – apie kaimyninių savivaldybių dalis – priemiesčius, funkcinės zonas), kuriose vykstantys procesai turi esminės įtakos savivaldybių plėtrai. Susiduriama su paradoksu, kai tarpvalstybiniu ar Europos mastu įtrauktos dalyvauti į įgyvendinamas iniciatyvas (INTERREG, URBACT) savivaldybės sukuria efektyvesnius žinių, duomenų, metodų ir gerosios patirties perdavimo kanalus (pvz., tarp Vilniaus ir La Korunijos, Magdeburgo ar Romos), negu sukuriama tarp savivaldybių, esančių tame pačiame regione, ir (ar) tarp savivaldybių ir centrinės valdžios.

Tinkami paslaugų procesų algoritmai nustatyti tik dėl administracinių paslaugų – sukurta ir veikia centralizuota Elektroninių valdžios vartų sistema, užtikrinanti mažiausiai ketvirtą elektroninės administracinės paslaugos brandos lygį iš esmės visų administracinių paslaugų atveju. Taip yra iš dalies dėl to, kad administracinės paslaugos suteikimo, arba administracinės procedūros, algoritmas (užklausa>informacijos apdorojimas>administracinio sprendimo priėmimas) yra sąlyginai nesudėtingas ir mažai skiriasi įvairiose valstybės veiklos srityse. Komunalinių paslaugų valdymo srityje sukurta ir efektyviai veikia bent keletas decentralizuotos architektūros sistemų (pvz., *e.ignitis*, *trafi*), apimančių savivaldybių, valstybės įmones, institucijas ir įstaigas, finansines institucijas, mobiliojo ryšio operatorius ir kitas privačias įmones, kurių veikimui nėra būtinas centralizuotas duomenų rinkinys, tačiau turi būti užtikrinamas patikimas vartotojo identifikavimas ir apsikeitimas duomenimis taikant bendrus (dažniausiai – tarptautinius) standartus. Vis dėlto elektroninė administracinė paslauga arba daugelio teikėjų suderinta mokėjimo už paslaugas sistema atitinka tik nedidelę dalį tiesioginių vartotojų poreikių. 2020 m. pradžioje administracinėmis paslaugomis, t. y. paslaugomis, dėl kurių reikia kreiptis į valstybės ar savivaldybės instituciją ar įstaigą, bent kartą per mėnesį naudojasi apie 12 proc. gyventojų, mokėjo už komunalines paslaugas arba kreipėsi į komunalinių paslaugų teikėją (administratorių) – 67 proc. (t. y. vidutiniškai po vieną namų ūkio narį, arba absoliuti dauguma namų ūkių), o tiesiogiai viešosiomis paslaugomis naudojosi (mokėsi, gydėsi, keliavo viešuoju transportu, lankėsi bibliotekoje, kultūros renginyje ir pan.) – 83 proc. Konkrečios viešosios paslaugos turinys ir paslaugos teikėjo veiksmai, kitaip nei administracinių paslaugų, (pvz., ikimokyklinio ugdymo įstaigos ir miesto autobuso veikimo algoritmas) skiriasi iš esmės. Dėl paminėtų priežasčių technologiniai sprendimai gali būti pritaikomi tiek, kiek veiksmingai administruojama pati paslauga (tiesiogiai siejasi su NPP 8.6 uždavinio „Gerinti viešojo valdymo institucijų teikiamų paslaugų kokybę, didinti jų prieinamumą ir patrauklumą“ problematika), parenkant kiekvienu atveju tinkamiausią technologinę architektūrą (centralizuotą, decentralizuotą, debesies) ir atsižvelgiant į sprendžiamus kompleksinius regionų plėtros ir valdymo uždavinius.

Viena plačiausiai diskutuojamų koncepcijų, siejanti teritorijų plėtrą ir skaitmenines iniciatyvas, – „Sumanūs miestai“ (angl. vadinamos „*Smart city*“) (o kalbant apie didesnių teritorijų vystymą – „Sumanūs regionai“ (angl. „*Smart region*“). Abi paminėtos koncepcijos<sup>46</sup> kol kas neturi bendro apibrėžimo, EBPO šalyse joms dažnai suteikiamas šiek tiek skirtingas kontekstas, nes jis priklauso nuo konkrečiai sprendžiamų klausimų. Tačiau daugeliu atveju angl. žodžiais „*smart*“, „*cities*“, „*regions*“ ar kitos žodžiu „*smart*“ apibrėžtos teritorijos ir jų vystymui skirtos išmaniosios (angl. *smart*) iniciatyvos paprastai skiriamos dėl to, kad efektyviau valdyti viešąsias paslaugas, kartu padidinant atitinkamos vietovės bendruomenės (vietos valdžios, verslo) konkurencingumą ir gyvenimo kokybę vietos gyventojams. EBPO ir kitoms organizacijoms atliekant tyrimus, nagrinėjant skaitmeninės

<sup>46</sup> OECD: *Smart Cities and Inclusive Growth*; prieiga internete: [http://www.oecd.org/cfe/cities/OECD\\_Policy\\_Paper\\_Smart\\_Cities\\_and\\_Inclusive\\_Growth.pdf](http://www.oecd.org/cfe/cities/OECD_Policy_Paper_Smart_Cities_and_Inclusive_Growth.pdf)

transformacijos poveikį teritorijų plėtrai, pabrėžiamas asimetriškumo aspektas – t. y. konstatuojama, kad socialiniai, ekonominiai ir paslaugų prieinamumo skirtumai didės, jeigu nebus užtikrintas koordinavimas ir sklaida, suvienodinant galimybes naudotis jau esamais ir nacionaliniu bei tarptautiniu lygiu sukuriama informaciniais ištekliais ir technologijomis. Jeigu nebus pritaikomos individualizuotos priemonės, padedančios visiems regionams prisitaikyti prie skaitmeninės transformacijos, tuomet viešosios ir privačios investicijos į skaitmeninimą gali padidinti teritorinę skaitmeninę atskirtį, o kartu ir socialinius bei ekonominius skirtumus tarp regionų ir jų viduje.

Viena iš priežasčių, trukdančių visų regionų gyventojams užtikrinti vienodas sąlygas išnaudoti skaitmeninės transformacijos galimybes ir išvengti grėsmių, – **bendros duomenų architektūros trūkumas nacionaliniu lygiu:**

- šalyje yra 379 registrai ir valstybės informacinės sistemos (IS) (neįskaitant savivaldybių IS), už registrus ir IS atsakingi 137 valdytojai, tų pačių registrų ir IS tvarkytojų yra 167. Didžioji dalis šių sistemų ir registrų yra kuriami objektyviu principu, IS valdytojai renkant informaciją savo valdymo srities uždaviniams įgyvendinti ir dažnai neužtikrinant minimalių reliacinių sąsajų (raktų) tam pačiam objektui identifikuoti kitoje duomenų bazėje ar sistemoje. Principas „Tik vieną kartą“ (angl. „*One time only*“) tokiose IS iš esmės neįmanomas;
- „Išmanaus miesto“ (angl. „*Smart city*“) koncepciją atitinkančius sprendinius savivaldybės įgyvendina pavieniui (pvz., programą „Tvarkau miestą“). Taip prarandama galimybė taupyti tyrimams, prototipams kurti skiriamus išteklius (iki 20 proc.) ir savivaldybių surenkami duomenys tarpusavyje nepalyginami – jų negalima naudoti statistikos ar analizės tikslais;
- efektyviausias duomenų surinkimo būdas – informacijos surinkimas paslaugos teikimo metu, tačiau vietoj jo dažniau taikomas įpareigojimas pateikti duomenis (ataskaitas), įtraukiant juos į valstybės IS (valstybės įmonės (VĮ) Registrų centro IS, Lietuvos atvirų duomenų portalą *data.gov.lt* ir pan.), kurių nauda pačiam duomenų teikėjui dažniausiai nesuprantama. Taigi į informacijos pateikimą dažniausiai žiūrima kaip į formalią užduotį ir IS apsiribojama minimaliu informacijos kiekiu (pvz., mažiau kaip prie 1 proc. VĮ Registrų centro IS registruotų vamzdinių nurodyti diametro duomenys, o mažiau kaip prie 1 proc. savivaldybių valdomų pastatų nurodyta energetinė klasė);
- valstybės lygiu paslaugų kokybės, jų prieinamumo ir patrauklumo didinimo iniciatyvos, tokios kaip inicijuotas paslaugų kokybės standartų diegimas, menkai derinamos su valstybės informacinių išteklių politika, pvz., valstybės IS nerenkami duomenys apie paslaugos kokybę (naudojant standartinius modelius „*Servqual*“, „*4Q*“, „*Net Promoter Score (NPS)*“, „*six sigma*“ ar bet kurį kitą standartinį modelį) (*tai tiesiogiai siejasi su NPP 8.6 uždaviniu „Gerinti viešojo valdymo institucijų teikiamų paslaugų kokybę, didinti jų prieinamumą ir patrauklumą“ problematika ir problemų priežastimis (pirmiausiai su viešųjų paslaugų inventorizavimo ir standartizavimo trūkumais)*).

Atsižvelgus į skaitmeninės transformacijos asimetrinį poveikį, regionų ir vietos lygiu turi būti imamasi **teritorinę atskirtį mažinančių veiksmų**, suvienodinant galimybes ir įtraukiant į problemos sprendimą RPT ir savivaldybes. Problemai spręsti pritaikius iniciatyvas iš apačios principą, būtų užtikrinamas didesnis politikos lankstumas, prisitaikant prie konkrečių teritorijų poreikių, ir valstybės politika papildoma šiais svarbiais aspektais:

- technologiniai sprendimai (prototipai) kuriami problemoms ir praktiniams poreikiams, kurie aiškiai identifikuojami konkrečių regionų ir savivaldybių bei jų partnerių ir padeda spręsti jų problemas;

- integraciniai sprendimai kuriami išnaudojant visus turimus išteklius (valstybės debesijos ištekliai, ES lygmens ištekliai (CORINE, JRC ir kt.), atskirų savivaldybių turimos duomenų bazės ir technologijos), visuomet taikant atvirus duomenis, procesus, metodus ir standartus, padedančius naudoti sprendinį nepriklausomai nuo platformos (angl. *platform neutrality*);
- skatinamas dalijimasis žiniomis ir technologijomis tarp didesnę pažangą pasiekusių savivaldybių ir regionų ir regionų, kuriuose taikomų technologijų ir žinių lygis žemesnis, ypač daug dėmesio skiriant žmogiškiesiems gebėjimams;
- mažinami teritoriniai netolygumai – užtikrinant, kad sukurti sprendimai bus prieinami visų regionų gyventojams ir verslui, ypač daug dėmesio skiriant atokių ir didžiausias socialines ir ekonomines problemas patiriančių teritorijų poreikiams.

Problemos priežasties pašalinimas lems kokybinį regioninės politikos pokytį – savivaldybių bendrai įgyvendinami technologiniai sprendimai (prototipai) ir IT sistemų integracija kartu prisidės ir prie geresnių sąlygų kelioms savivaldybėms sudarymo, kad jos bendrai galėtų vykdyti viešųjų paslaugų funkcijas, taip sudarant sąlygas pasiekti NPP 8.7.1 poveikio rodiklį „Regioninių paslaugų (savivaldybių viešųjų paslaugų funkcijų, kurių atlikimą kelios ar visos regiono savivaldybės organizuoja bendrai), teikiamų regione, skaičius“ (siekiama 2030 m. reikšmė – 5 vnt.).

Problemos priežastis iš dalies šalinama per Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2022 m. lapkričio 17 d. nutarimu Nr. 971 „Dėl 2021–2030 metų Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministerijos valstybės skaitmeninimo plėtros programos patvirtinimo“ patvirtintos Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministerijos valdomos 2021–2030 metų Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministerijos valstybės skaitmeninimo plėtros programos priemonę 05-002-01-07-08 „Kurti technologinius sprendimus ir įrankius, leidžiančius saugiai ir patogiai naudotis paslaugomis“.