

Politikos formavimo ir įgyvendinimo problematika

Lietuvoje valstybės politikos formavimo ir jos įgyvendinimo sistema yra įtvirtinta Vyriausybės įstatyme. Ją sudaro ministerijos, Vyriausybės įstaigos ir įstaigos prie ministerijos. (Vyriausybės įstatymo 29, 29-1, 30 str.)

Politiką formuojančių institucijų grupėje yra 14 ministerijų, kurių pagrindinė veikla – teisinio reglamentavimo kūrimas ir tobulinimas, viešojo sektoriaus sričių politikos analizė ir vertinimas, prognozavimas ir panaši veikla.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis teismas yra konstatavęs, kad Lietuvos Respublikos **Konstitucijoje neatskleista, kokios įstaigos yra laikomos „Vyriausybės įstaigomis“**, taip pat nenurodyta, koks yra šių įstaigų teisinis statusas. Tai nustatyti palikta įstatymų leidėjui, turinčiam šioje srityje diskreciją. Vyriausybė, įgyvendindama iš Konstitucijos 94 straipsnio 3 punkto kylančią kompetenciją, be kita ko, gali steigti Vyriausybės įstaigas, skirti į pareigas ir iš jų atleisti šių įstaigų vadovus, kontroliuoti, kaip vyriausybės įstaigos įgyvendina valstybės politiką joms pavestose valdymo srityse. (Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas).

Pagal Vyriausybės įstatymo 29¹ straipsnį „Vyriausybės įstaigos“ 1 dalį Vyriausybės įstaiga steigiama, kad **dalyvautų formuojant** politiką ministrui pavestose srityse **ir ją įgyvendintų**.

Politikos **„formavimo, įgyvendinimo bei dalyvavimo formuojant politiką“** sąvokų turinys atskleidžiamas **Valstybės tarnybos įstatymo 2 priede**, kur nurodoma, kad :

Valstybės politikos **formavimas** suprantamas kaip valstybės institucijų ir įstaigų **veikla**, apimanti tiesioginį Seimo ir Vyriausybės sprendimų projektų (įstatymų projektų, seimo nutarimų projektų, Vyriausybės nutarimų projektų), nustatančių valstybinio administravimo subjektus ir jų struktūras, viešojo administravimo procesus, reglamentuojančių visuomeninius santykius atskirose valdymo srityse, rengimą ir teikimą Seimui ar Vyriausybei.

Valstybės politikos **įgyvendinimas** suprantamas kaip valstybės institucijų ir įstaigų **vykdomoji veikla** (planavimas, organizavimas, koordinavimas, reguliavimas, vertinimas ir kontrolė (priežiūra), vykdoma įgyvendinant teisės aktais nustatytą politiką atskirose valdymo srityse.

Dalyvavimas formuojant valstybės politiką suprantamas kaip valstybės institucijų ir įstaigų **veikla, vykdoma darant poveikį rengiamų sprendimų projektų kokybei, vykdant vieną ar kelias aiškiai apibrėžtas funkcijas, susijusias su sprendimų projektų rengimu:**

siūlymų dėl sprendimų projektų rengimo (ar atskirų procesų reglamentavimo) teikimas;

sprendimų projektų derinimas (koregavimas ir(ar) papildymas

kompleksinis ar dalinis parengtų sprendimų projektų nagrinėjimas;

išvadų dėl parengtų sprendimų projektų formulavimas.

Ministerija steigiama **formuoti** valstybės politiką <....>. Valstybės politikos **įgyvendinimo funkcijos gali** būti pavestos tik įstatymų nustatytais atvejais....., tačiau Valstybės kontrolės pateiktoje Viešojo sektoriaus institucinės sandaros apžvalgoje 2019 m. duomenimis 12 ministerijų

ir formuoja politiką ir ją įgyvendina. Funkcijų įgyvendinimo terminas neapibrėžtas, politikos įgyvendinimo veikla yra nuolatinio pobūdžio

Vyriausybės įstaiga steigiamą **dalyvauti formuojant politiką <...> ir ją įgyvendinti.**

Įstaiga prie ministerijos steigiamą valstybės politikai **įgyvendinti** ir įgyvendinimui **aptarnauti.**

Įstatymų nustatytais atvejais įstaigai prie ministerijos gali būti pavesta vykdyti **dalyvavimo formuojant valstybės politiką** ministrui pavestose srityse **funkcijas.**

Problema atsiranda tada, kai reikia **išgryninti** politikos įgyvendinimo ir dalyvavimo formuojant politiką funkcijas tarp ministerijos, vyriausybės įstaigos ir įstaigos prie ministerijos, taip pat nėra tinkamai atskirtos politikos formavimo ir jos įgyvendinimo funkcijos, todėl atsiranda erdvė manipuliuoti savo funkcijų vykdymu ar nevykdymu, nėra aiškos institucijos atsakomybės ribos..

Svarstyta ar nevertėtų **tikslinti dalyvavimo formuojant politiką sąvokos apibrėžimą.** Šis pasiūlymas buvo teikiamas dalykinėje pažymoje svarstant 2016 – 2019 m. Viešojo sektoriaus ataskaitą Vyriausybės pasitarime.

Institucijų teisinio statuso problematika

Pagal teisės teoriją kiekvieno administraciniame valdyme dalyvaujančio subjekto paskirtis ir kompetencijos, funkcijų apimtis bei pavaldumo santykis turi būti aiškiai apibrėžti. Tai padeda racionaliau paskirstyti funkcijas institucijoms, didina valstybės valdymo efektyvumą, mažina administravimo našta mokesčių mokėtojams.

Kitų valstybių patirtis rodo, kad motyvai naujai institucijai įsteigti ar panaikinti (absorbuoti, sujungti, perduoti funkcijas ar keisti pavaldumą) turi būti pakankamai svarūs, pagrįsti įrodymais dėl didesnio valdymo efektyvumo bei ekonominės naudos tenkinant visuomenės poreikius. Naujo subjekto steigimas turi būti pagrįstas teise, visuomenės poreikiais ir valstybės interesais, jam turi būti suteikta kompetencija spręsti klausimus, kurių operatyviai išspręsti negali kiti viešojo administravimo subjektai, turi būti aiškus naujai steigiamos institucijos teisinis statusas.

Lietuvoje, išskyrus keletą tiesiogiai Vyriausybei **atskaitingų** viešojo sektoriaus organizacijų, **valdymo ryšiais nesusijusių su jokių ministru**, kitos vykdomosios valdžios srityje veikiančios viešojo sektoriaus organizacijos, tame tarpe Vyriausybės įstaigos bei įstaigos prie ministerijų yra išskirstytos ir priskirtos ministrų valdymo sritims.

Šiuo metu Lietuvoje veikia 6 vyriausybės įstaigos:

Statistikos departamentas Finansų ministro valdymo srityje;

Vyriausiojo archyvaro tarnyba Kultūros ministro valdymo srityje;

Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamentas Sveikatos ministro valdymo srityje;

Tautinių mažumų departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės Kultūros ministro valdymo srityje;

Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija Teisingumo ministro valdymo srityje;

Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba Žemės ūkio ministro valdymo srityje.

2018-2019 m. Vyriausybės nutarimas, kuriuo reglamentuojamos ministrams pavedamos valdymo sritys buvo keistas 10 kartų – tai rodo vis dar **gyvą kompetencijų persiskirstymo tendenciją**, aktyviai ieškant efektyvesnių valstybės politikos tam tikrose srityse formavimo ir įgyvendinimo būdų.

Lyginant su užsienio šalimis Vyriausybės įstaigos bei įstaigos prie ministerijų atitinka „agentūros“ sąvoką, t.y. viešieji juridiniai asmenys, kurie turi tam tikrą (viešosios politikos ar vadybinę) autonomiją, struktūriškai atskirti nuo vyriausybės ar ministerijų, bet šiek tiek jų kontroliuojami, taip pat turi nuosavų finansinių ir žmogiškųjų išteklių. Agentūromis Lietuvoje gali būti laikomos vyriausybės įstaigos, įstaigos prie ministerijų, biudžetinės ir kitos įstaigos (viešosios įstaigos ar valstybės įmonės), kurios atitinka minėtus bruožus.

Peržiūrėjus Vyriausybės įstaigų steigimo, likvidavimo ar reorganizacijų pokyčius matyti, kad **nėra reglamentuota, kokiais objektyviais kriterijais vadovaujantis** viena ar kita įstaiga priskiriama Vyriausybės įstaigų kategorijai ar įstaigų prie ministerijų kategorijai. Pavyzdžiui, Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba yra Vyriausybės įstaiga, o Akreditacijos tarnyba, kuri taip pat atlieka ir patikrinimus, ir vykdo priežiūros funkcijas, turi įstaigos prie ministerijos statusą.

Lietuvoje buvo teigiama, kad europeizacijos proceso metu „dalis institucijų buvo depolitizuotos, radikaliai keičiant jų pavaldumą iš atskiros šakinės ministerijos atskaitomybės Vyriausybei link. Jų sąlygiška nepriklausomybė nuo šakinių ministrų turėjo garantuoti jų darbo rezultatų nepriklausomumą – statistikos duomenų ar veterinarinės ir maisto saugos ekspertizės patikimumą“ (K. Maniakas., Valstybės tarnybos reforma ar jos chunveibiniškas griovimas?, 2009). Tačiau santykinai autonomiškų agentūrų įsteigimas nebūtinai reiškia, kad jų veikla yra visada nepriklausoma.

Šiuo laikotarpiu valstybė yra subrendusi instituciškai, politinė kultūra yra aukšta, todėl yra menkas pavojus paveikti įstaigos veiklos rezultatus, juolab, žiūrint į strateginio valdymo pertvarką, kuri aiškiai struktūrizuoja viešosios politikos formavimo procesus (aiškiai susieja finansus su veiklos rezultatais).

Viešojo sektoriaus institucinės sandaros tobulinimo sistema turi užtikrinti nuolatinį viešojo valdymo institucijų veiklos ir gebėjimų vertinimą ir tobulinimą.

Tikėtina, kad bus **tęsiami politikos įgyvendinimo instituciniai pokyčiai**, nes įgyvendinant rengiamame Nacionalinės pažangos plane 2021-2030 numatytą uždavinį 8.5. „Tobulinti viešojo valdymo sistemą, didinti jos efektyvumą ir atvirumą“, bus galima išanalizuoti ir nustatyti viešajam sektoriui priskirtas funkcijas bei veikimo ribas.

Siūlytina apibrėžti (reglamentuoti) **kriterijus, kuriais remiantis būtų galima spręsti dėl viešojo sektoriaus įstaigų teisinio statuso** bei peržiūrėti vyriausybės įstaigų veiklos tikslus ir funkcijas, įvertinant ar tas funkcijas galėtų vykdyti kitos teisinės formos organizacija, o galbūt dėl veiklos unikalumo ar specifiškumo reikėtų stiprinti institucijos nepriklausomumą.

Politinių faktorių įtaka institucinės sąrangos pokyčiams

Nors nuo 2018 m. teisiniame reglamentavime **įtvirtinti kriterijai**, nustatantys kokios vykdomos veiklos gali būti parenkama tam tikra teisinė forma (dėl Viešojo sektoriaus įstaigų sistemos tobulinimo gairių) ir viešojo sektoriaus institucijų skaičius mažėjo, Valstybės kontrolės institucinės

sandaros apžvalgoje konstatuota, kad sprendimai institucijas reorganizuoti buvo priimti **nepriklausomai** nuo funkcijų peržiūros rezultatų.

Analizuojant sprendimus dėl vyriausybės įstaigų reorganizavimo, likvidavimo ar pavaldumo keitimo, tenka konstatuoti, kad jie buvo priimami ne įrodymais grįsto valdymo principais, o kaip **politinės valios išraiška**.

Publikacijoje „Ar įvyko biurokratijos saulėlydis Lietuvoje? Saulėlydžio komisijų teiktų rekomendacijų poveikis viešojo valdymo politikai 1999-2016 metais“ buvo įvertintas patariamųjų darinių poveikis viešojo valdymo pokyčiams. Pažymėta, kad komisijos rekomendacijos darė neabejotiną poveikį pokyčiams institucinės sąrangos, valstybės tarnybos, išteklių valdymo efektyvumo ir viešojo valdymo kokybės gerinimo srityje. Kaip teigiama „**nors didžioji dalis reformų yra vykdomos „iš viršaus žemyn“, esminiai politikų sprendimai yra susiję su asmeninių patarėjų ar patariamųjų darinių teikiamų rekomendacijų turiniu**“.

Patariamąsios struktūros gali pasižymėti skirtingomis organizacinėmis formomis: turėti laikiną arba nuolatinį mandatą; veikti ministerijų struktūroje arba per rankos atstumą nuo vyriausybės (pvz. patariamąsios agentūros); teikti bendro pobūdžio siūlymus arba analizuoti specifinius klausimus. Jas siejantis bruožas – teikiami profesionalūs patarimai ar kita pagalba, leidžianti kokybiškiau formuoti viešąją politiką.

Svarstyтина, ar priklausomai nuo būsimo naujos Vyriausybės programos ir keliamų uždavinių viešojo sektoriaus efektyvumo didinimui, nebūtų tikslinga **siūlyti sukurti laikiną patariamąją struktūrą**, padedančią politikams priimti įrodymais grįsto valdymo sprendimus institucinės sąrangos, viešojo sektoriaus efektyvinimo srityje.

Naudoti šaltiniai, teisės aktai:

- Lietuvos Respublikos Konstitucija;
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo nutarimai dėl Vyriausybės įgaliojimų spręsti valstybės valdymo reikalus;
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas;
- Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymas;
- Biudžetinių įstaigų įstatymas;
- Valstybės kontrolės Viešojo sektoriaus institucinės sandaros apžvalga 2020 m. liepos 22 d.
- Vyriausybės įstaigų nuostatai;
- Longitudinal Change in Lithuanian Agencies. (V. Nakrošis, M. Budraitis);
- Handbook of Contract Function Checklists for Services Acquisition 2018;
- Viešojo sektoriaus ataskaita 2016-2019 m.;
- Vyriausybės 2010-03-24 d. nutarimas Nr. 330 „Dėl ministrams pavedamų valdymo sričių“;
- Valstybės vykdomosios valdžios sistemos įstaigų administracinių struktūrų tobulinimo rekomendacijos;
- Ministerijų, Vyriausybės įstaigų, įstaigų prie ministerijų nuostatų rengimo rekomendacijos;
- Viešojo administravimo įstatymas;
- Dėl įstaigų prie ministerijų;
- Vyriausybės nutarimas „Dėl Viešojo sektoriaus įstaigų sistemos tobulinimo gairių ir Viešojo sektoriaus įstaigų sistemos gairių įgyvendinimo veiksmų plano patvirtinimo“;

- Strateginio valdymo įstatymas;
- Viešojo sektoriaus organizacijų steigimas ir naikinimas 2019 m. (V. Nakrošis);
- Ar įvyko biurokratijos saulėlydis Lietuvoje? Saulėlydžio komisijų teiktų rekomendacijų poveikis viešojo valdymo politikai 1999 – 2016 metais (R. Bortkevičiūtė, V. Nakrošis);
- Lietuvos viešojo administravimo pokyčiai ir Europos Sąjungos poveikis: agentūrizacija ir depolitizacija;
- Lietuvos ūkio sektorių finansavimo po 2020 m. vertinimas: Viešasis valdymas.