



Kuriame  
Lietuvos ateitį  
2014–2020 metų  
Europos Sąjungos  
fondų investicijų  
veiksmų programa

**PPMi**

# **Veiksmų programos prioriteto „Visuomenės poreikius atitinkantis ir pažangus viešasis valdymas“ įgyvendinimo tarpinio pažangos vertinimas**

Vertinimo santrauka

# Santrauka

---

Viešojo valdymo tobulinimui 2014–2020 m. laikotarpiu pagal penkis konkrečius Lietuvos ES fondų investicijų veiksmų programos (toliau – Veiksmų programa) 10 prioriteto „Visuomenės poreikius atitinkantis ir pažangus viešasis valdymas“ uždavinius yra suplanuota paskirstyti iki 133,3 mln. eurų iš Europos socialinio fondo (toliau – ESF) ir nacionalinio biudžeto. Bendrasis Veiksmų programoje suformuluotas prioriteto „Visuomenės poreikius atitinkantis ir pažangus viešasis valdymas“ tikslas – **siekti visuomenės poreikius atitinkančių ir į šalies pažangą orientuotų viešojo valdymo rezultatų**. Remiantis šiuo tikslu ir atsižvelgiant į nacionaliniuose strateginiuose dokumentuose identifiкуotas problemines sritis buvo suformuluoti **penki konkretūs** ES fondų investicijų veiksmų programos 10 prioriteto **uždaviniai**, skirti:

- 1) padidinti valdymo orientaciją į rezultatus;
- 2) padidinti viešojo valdymo procesų skaidrumą ir atvirumą;
- 3) pagerinti visuomenei teikiamų paslaugų kokybę, didinant jų atitikimą visuomenės poreikiams;
- 4) pagerinti verslo reguliavimo aplinką;
- 5) pagerinti žmogiškųjų išteklių valdymą valstybinėje tarnyboje.

Investuojant ESF lėšas pagal 2014–2020 m. ES fondų investicijų veiksmų programos 10 prioritetą „Visuomenės poreikius atitinkantis ir pažangus viešasis valdymas“ yra siekiama sustiprinti efektyvią valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų veiklą bei valstybės tarnautojų kvalifikacijos ir kompetencijos atitiktį besikeičiantiems poreikiams.

## *Vertinimo paskirtis ir taikyti metodai*

Veiksmų programos 10 prioriteto „Visuomenės poreikius atitinkantis ir pažangus viešasis valdymas“ įgyvendinimo **tarpinio pažangos vertinimo paskirtis** buvo atlikti detalią investicijų sričių apžvalgą ir investicijų panaudojimo 2014–2018 m. laikotarpiu analizę, siekiant atsiskaityti už 10 prioriteto tikslų įgyvendinimo pažangą, tobulinti prioriteto intervencijų turinį ir administravimą bei pateikti pasiūlymus dėl viešojo valdymo srities tobulinimo investicijų kryptių ir priemonių 2021–2027 m. laikotarpiu. Vertinimas buvo atliekamas **10 prioriteto** konkrečių uždavinių, priemonių ir projektų lygmeniu vertinant investicijų **tęstinį tinkamumą, rezultatyvumą ir efektyvumą**, taip pat ir **administravimo sistemos efektyvumą**.

Atliekant vertinimą buvo taikomas teorija grįstas vertinimo požiūris, derinami kokybiniai (esamų šaltinių analizė, interviu, keturios atvejo studijos) ir kiekybiniai (stebėsenos duomenų analizė, projektų vykdytojų ir dalyvių apklausa) duomenų rinkimo ir analizės metodai. Vertinimo išvados ir rekomendacijos yra grindžiamos 10 prioriteto įgyvendinimo pažangos, viešojo valdymo tobulinimo tendencijų, ir užsienio šalių gerosios praktikos analizės rezultatais.

## *Vertinimo rezultatai*

### *Investicijų į viešojo valdymo tobulinimą tinkamumas*

Partnerystės sutartyje ir veiksmų programoje poreikis tobulinti viešąjį valdymą buvo grindžiamas Lietuvos pažangos strategijoje „Lietuva 2030“, Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 metų programoje ir Nacionalinės pažangos 2014–2020 m. programoje nustatytais tikslais ir kryptimis. Atlikta viešojo valdymo būklės analizė parodė, kad pagrindiniai rodikliai – valdymo efektyvumo, reglamentavimo kokybės, korupcijos suvokimo ir dalyvavimo viešajame valdyme, teikiamų paslaugų kokybės ir pasitikėjimo viešojo valdymo institucijomis, kuriais buvo remiamasi planuojant 2014–2020 m. ES investicijas į viešojo valdymo tobulinimą – keitėsi nedaug ir nereikšmingai. Tad investicijų į viešojo valdymo tobulinimą tęstinis tinkamumas yra aukštas. Ypač aktualios yra investicijos tose srityse, kur stebimos neigiamos rodiklių reikšmių kitimo tendencijos arba pažanga yra nepakankama. Pasaulio banko vertinimu, 2015–2017 m. Lietuvoje mažėjo valdymo efektyvumas ir reglamentavimo kokybė; taip pat, lyginant su kitomis šalimis, mažėjo elektroninės valdžios išsivystymas ir viešojo administravimo profesionalumas. Nors analizuotu laikotarpiu didėjo korupcijos suvokimo indeksas ir elektroniniu būdu teikiamų paslaugų dalis, gerėjo gyventojų nuomonė apie valstybės tarnautojų veiklą ir pasitikėjimas teismais, pažanga gerinant šiuos

rodiklius buvo santykinai nedidelė. Kita vertus, ES lygmeniu Lietuva pasižymi aukštu Vyriausybės duomenų atvirumu, teisminės sistemos efektyvumu ir verslui palankia aplinka pagal „Doing Business“ indeksą. Dalies rodiklių teigiamiems pasikeitimams, pvz., korupcijos suvokimo didėjimui, verslo reguliavimo rodikliams ir administracinės naštos verslui mažėjimui, paslaugų ir aptarnavimo kokybei įtakos turėjo ir išorės veiksniai bei reguliacinės priemonės, taip pat 2007–2013 m. ES investicijos.

Investicijų pagal prioritetą „Visuomenės poreikius atitinkantis ir pažangus viešasis valdymas“ tęstinį tinkamumą taip pat parodo jų atitiktis EK ir EBPO Lietuvai skirtoms rekomendacijoms dėl efektyvesnio viešojo valdymo. Ateinančiame Europos semestro proceso cikle Europos Komisija planuoja daugiau dėmesio teikti įvairiems horizontaliems viešojo valdymo klausimams, todėl investicijų, nukreiptų į viešojo valdymo tobulinimą, aktualumas išliks didelis, ypač tose srityse, kur Lietuvos pažanga yra nepakankamai greita.

Pagal 10 prioritetą suplanuotos investicijos taip pat atitinka ir tiesiogiai prisideda prie nacionalinių strateginių dokumentų – „Lietuva 2030“, Nacionalinės pažangos 2014–2020 m. programos, Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 m. programos, Nacionalinės kovos su korupcija 2015–2025 programos tikslų ir uždavinių siekimo, nes ESF investicijos yra naudojamos šių dokumentų įgyvendinimo planuose numatytoms priemonėms finansuoti. Po 2017 m. atliktos peržiūros buvo sustiprintos investicijų į viešojo valdymo tobulinimą sąsajos su XVII Vyriausybės programos įgyvendinimo planu, struktūrinėmis reformomis ir prioritetiniais darbais, kurios padidino tęstinį ESF investicijų tinkamumą Lietuvoje.

#### *Investicijų į viešojo valdymo tobulinimą rezultatyvumas*

Vėluojanti 10 prioriteto „Visuomenės poreikius atitinkantis ir pažangus viešasis valdymas“ priemonių įgyvendinimo pradžia ir sumažintas finansavimas lėmė dalies patvirtintų priemonių atsisakymą ir suplanuotų tarpinių ir galutinių rodiklių reikšmių pokyčius. 2016–2018 m. buvo pradėta įgyvendinti 153 projektai, tačiau iki 2018 m. pabaigos buvo užbaigtas tik vieno projekto įgyvendinimas. Atlikta intervencijų logikų analizė parodė, kad pasirinktos veiklos, pažangos matavimo rodikliai ir skirtas finansavimas atitinka veiksmų programos uždavinius ir priemonių tikslus. Tačiau jų pasiekimas, taip pat projektų rezultatų kokybė priklauso ne tik nuo intervencijų vertikalios logikos, bet ir nuo kitų veiksnių: projekto komandos organizacinių gebėjimų, projektų dalyvių motyvacijos, politikų ir vadovų palaikymo, bendradarbiavimo tarp institucijų, išorės paslaugų teikėjų darbo kokybės.

Vertinimas parodė, kad dabartiniame priemonių įgyvendinimo etape egzistuoja daug netikrumų dėl siekiamų rodiklių ir jų reikšmių. Keičiantis priemonių įgyvendinimo planui dėl finansavimo sumažinimo ir perskirstymo tarp prioriteto priemonių, stebėsenos rodiklių reikšmės yra nuolat tikslinamos. Tačiau pastebima bendra tendencija yra ta, kad dėl vėluojančios priemonių įgyvendinimo pradžios siektinos tarpinės reikšmės, nustatytos 2018 m. pabaigai, nebuvo pasiektos, tačiau projektų sutartyse suplanuotos reikšmės smarkiai viršija tarpines, o dažnai ir galutines siektinas reikšmes. Kita vertus, atlikta priemonės Nr. 10.1.2-917-K-ESFA „Visuomenės nepakantumo korupcijai didinimo ir dalyvavimo viešojo valdymo procesuose skatinimo iniciatyvos“ atvejo studija ir rezultato rodiklių skaičiavimas parodė, kad nepaisant pasiektos ir viršytos rodiklio reikšmės, pasireiškė ir neigiamas dalyvių elgesio pokytis, t.y. po dalyvavimo projektų veiklose daugiau asmenų ėmė mažiau (arba nustojo) dalyvauti viešajame valdyme ir pradėjo labiau toleruoti korupcinius veiksmus. Tokie rezultatai rodo, kad yra poreikis reguliariai rinkti duomenis apie dalyvių pasitenkinimą projektų veiklų kokybe, analizuoti situaciją ir koreguoti intervencijas, siekiant kokybiškų rezultatų.

Vertinimas parodė, kad atlikta 10 prioriteto investicijų į viešojo valdymo tobulinimą peržiūra leido sustiprinti centralizuotai planuojamų investicijų sąsajas su Vyriausybės inicijuotomis struktūrinėmis reformomis bei atskirose viešojo valdymo srityse siekiamu proveržiu ir padidinti investicijų efektyvumą. Kita vertus, Lietuvos savivaldybėse 10 prioriteto finansuojami viešųjų ir administracinių paslaugų projektai dažnai yra standartiniai. Kitose ES šalyse narėse, kurios gauna ESF 11 tematinio uždavinio investicijas, įgyvendinant 10 prioriteto investicijas, inovacijoms ir eksperimentavimui viešajame sektoriuje pasitelkiamos miestų ar savivaldybių asociacijos, taip pat kuriami specialūs inovacijoms skirti dariniai. Lietuvoje buvo plėtojama IT sprendimų laboratorijos projekto idėja, bet

paraiška Struktūrinių reformų paramos programai nebuvo sėkminga. Taip pat MOSTA ketinama kurti viešosios politikos laboratorija, kurioje būtų pasitelkiami elgesio ekonomikos principai. Jeigu tokia laboratorija būtų sukurta, jos siūlymai galėtų būti taikomi ir savivaldybių teikiamų viešųjų paslaugų kokybei ir prieinamumui gerinti.

#### *Investicijų į viešojo valdymo tobulinimą efektyvumas*

Veiksmų programos 10 prioriteto „Pažangus ir visuomenės poreikius atitinkantis viešasis valdymas“ priemonės daugiausiai yra įgyvendinamos taikant valstybės projektų planavimą, išskyrus dvi priemones, kurioms taikomi konkurso ir regioninio planavimo būdai. Valstybės projektų planavimo būdu yra paskirstoma daugiau nei 80 proc. visų 10 prioritetai suplanuotų ESF investicijų. Atlikta valstybės projektų planavimo reglamentavimo ir jo taikymo praktikoje analizė leido nustatyti, kad pagrindinis iššūkis valstybės projektų planavimui buvo gerai parengtų strateginių viešojo valdymo tobulinimo politikos gairių trūkumas. Tokias tobulinimo gaires atstojo detalus, dažnai „iš apačios aukštyn“ vykstantis ir ilgai užtrukęs strateginio dokumento, Viešojo valdymo tobulinimo programos įgyvendinimo plano, apimančio daug horizontalių viešojo valdymo tobulinimo uždavinių ir priemonių, rengimas.

Vertinimas parodė, kad valstybės ir regioninių projektų atvejais prie efektyvesnio projekto planavimo prisideda projektinio pasiūlymo rengimas ir derinimas su tarpine institucija bei koordinacine grupe, o vėliau – galimybė derinti paraišką su ESFA. Nors investicinių projektų rengimas ir vertinimas sudaro prielaidas geriau pasirengti projektų įgyvendinimui ir siekti kokybiškų rezultatų, reikalavimai dėl investicinio projekto mažai prisideda prie efektyvesnio ES investicijų panaudojimo dėl formaliai atliekamos alternatyvų analizės ir išorės tiekėjų paslaugų pirkimo investiciniam projektui parengti.

Siekiant užtikrinti, kad finansuoti atrenkami projektai, kurių rezultatai būtų kokybiški ir tvarūs, projektų finansavimo sąlygų aprašuose jiems buvo nustatomi įvairūs reikalavimai projektams ir pareiškėjams. Vertinimas parodė, kad vienas esminių reikalavimų, prisidedančių prie efektyvesnio projektų įgyvendinimo, buvo nuostatos dėl pradėtų vykdyti viešųjų pirkimų, kurios leido projektų vykdytojams efektyviau planuoti lėšas ir greičiau pradėti projekto įgyvendinimą. Atlikti interviu ir projektų vykdytojų apklausos rezultatai atskleidžia, kad prie efektyvesnio ES investicijų panaudojimo prisideda ir reikalavimai dėl pareiškėjo pajėgumų ir patirties.

#### *Viešojo valdymo tobulinimo poreikiai ir galimybės ateityje*

Viešojo valdymo finansavimo iš ES fondų naujovių 2021–2027 m. laikotarpiu analizė parodė, kad dėl mažesnės ES fondų apimties, orientacijos į reikšmingus reformų projektus ir gebėjimų stiprinimo projektus 2021–2027 m. laikotarpiu nebus galimybės finansuoti daug viešojo valdymo projektų. 2021–2027 m. laikotarpiu pagrindinis viešojo valdymo finansavimo šaltinis bus ne teminis viešojo administravimo uždavinys ESF+ fonde, o nauja Reformų paramos programa. Pagal šią programą planuojama sukurti naują reformų įgyvendinimo priemonę remiantis Pasaulio banko viešojo sektoriaus valdymo reformų modeliu, kuriame bus derinamas projektų veiklų įgyvendinimo lankstumas su griežtu projektų rezultatų sąlygiškumu.

Lietuvos viešojo valdymo būklės ir tendencijų analizė ir gerosios užsienio šalių patirties pavyzdžiai parodė, kad būsimoju laikotarpiu mūsų šalyje reikalinga spręsti trūkumus dėl viešojo valdymo atvirumo, inovacijų viešajame sektoriuje, teisėkūros proceso ir žmogiškųjų išteklių valdymo, taip pat mažinti atotrūkį nuo ES šalių vidurkio pagal tokius rodiklius kaip bendri viešojo valdymo rezultatai, viešojo valdymo atskaitingumas ir kova su korupcija, teisės viršenybės ir reguliavimo kokybės, el. valdžios vartotojų ir internetu teikiamų viešųjų paslaugų. Kadangi ateinančiame Europos semestro proceso cikle ES institucijos planuoja daugiau dėmesio teikti įvairiems horizontaliems viešojo valdymo klausimams, Lietuvoje reikalinga toliau tobulinti tokias horizontalias viešojo valdymo sritis kaip valstybės tarnyba, viešųjų paslaugų kokybės valdymas, teisėkūros procesas ir valdžios atskaitingumas.

### Vertinimo rekomendacijos

Atsižvelgiant į tarpinio pažangos vertinimo rezultatus yra teikiamos šios rekomendacijos ir pasiūlymai dėl investicijų į viešojo valdymo tobulinimą efektyvumo didinimo ir intervencijų valdymo 2021–2027 m. programavimo laikotarpiu:

- Siekiant efektyvesnio valstybės projektų atrankos proceso taikyti *investicinį požiūrį*, kuris leidžia įvertinti investicijų ekonominę atsiperkamumą ir tvarumą, o paskaičiavimui pasitelkti kompetencijų centrus (pvz., MOSTA, CPVA, kt.) ir / arba institucijų darbuotojus, kuriems sudaromos galimybės įgyti žinių apie investicijų atsiperkamumo skaičiavimo metodus ir jų taikymą;
- Siekiant didesnio investicijų į viešojo valdymo institucijų IT sistemas ir kitas el. valdžios priemones efektyvumo ir tvarumo numatyti IVPK funkciją atlikti tokių projektų įvertinimą, įtraukti IVPK kaip metodinės pagalbos centrą konsultuojant viešojo valdymo tobulinimo projektų vykdytojus ir teikiant pastabas projektuose vykdomų viešųjų pirkimų IT srityje techninėms specifikacijoms;
- Siekiant stiprinti viešojo valdymo institucijų ir kitų suinteresuotų grupių pajėgumus planuoti ir vykdyti projektus, rekomenduojama projektų planavimo ir rengimo etape įtraukti atsakingas Lietuvos ministerijas ir kitas institucijas bei įstaigas į mokymus ir konsultacijas;
- Išnagrinėti galimybę ESF lėšomis ministerijose įdarbinti ekspertus, kurie dirbtų pagal atitinkamas viešojo valdymo sritis (kaip Estijoje *task force*) ir būtų atsakingi už tam tikrų ES finansuojamų projektų veiklų įgyvendinimą, ir / arba ministerijose kurti ESF finansuojamus viešosios analizės centrus;
- Įgyvendinant reikšmingus sisteminius (reformų) projektus pasitelkti tarptautines organizacijas (tokias kaip Pasaulio bankas ar EPBO) ar užsienio paslaugų teikėjus organizuojant tarptautinius konkursus anglų kalba, užtikrinti informacijos sklaidą apie bendradarbiavimo su EBPO ir Pasaulio banku galimybes;
- Siekiant gerinti NVO įgyvendinamų projektų rezultatų kokybę, nuolat stebėti, vertinti ir analizuoti projektų rezultatus: vykdyti dalyvių apklausas, reguliariai rinkti duomenis apie pasitenkinimą dalyvavimu projekto veiklose, organizuojamų mokymų, seminarų ir kitų renginių bei konsultacijų kokybę;
- Išnagrinėti galimybę įsteigti viešojo valdymo paslaugų kompetencijų centrą arba laboratoriją, bendradarbiaujant su asociacijomis ir agentūromis, kuri padėtų viešojo valdymo intervencijoms pasitelkti inovatyvų požiūrį, eksperimentuojant ir testuojant naujus viešųjų ir administracinių paslaugų teikimo būdus;
- Tobulinti viešojo valdymo priemonių administravimo sistemą ir tvarką Lietuvoje paskiriant vieną Vyriausybės centro instituciją kuri koordinuotų Reformų vykdymo programos ir Europos struktūrinių ir investicijų fondų lėšų panaudojimą, rengiant ES lygiu numatytus veiksmų planus dėl investicijų planavimo ir stebėsenos;
- Sukurti procesą, kuris leistų iš anksto nustatyti Europos semestro iššūkius ir šalies specifines rekomendacijas atitinkančius reformų išipareigojimus, taip pat pagal naują Pasaulio banko modelį rengti ir efektyviai ir lanksčiai vykdyti reformų projektus;
- Pasinaudojant ESF ar kitomis investicijomis dabartiniu programavimo laikotarpiu sukurti pajėgų padalinį (pvz., kaip Estijos *Task force* ar Slovakijos *Policy centres*), kuris koordinuotų ES lėšų panaudojimą reformoms ir ruoštųsi efektyviam Reformų vykdymo programos įgyvendinimui 2021–2017 m. laikotarpiu;
- Siekiant užtikrinti efektyvų įvairių ES finansavimo šaltinių koordinavimą viešojo valdymo srityje būsimoju laikotarpiu, tikslinga parengti naują Viešojo valdymo tobulinimo programą nuo 2021 m., rengti jos trumpo laikotarpio įgyvendinimo veiksmų planus ir sukurti tarpinstitucinę komisiją / darbo grupę įvairioms viešojo valdymo intervencijoms derinti;
- Tęsti pokyčių ir projekcinio valdymo diegimą Lietuvos Vyriausybėje ir ministerijose pagal projektų valdymo standarto ir kitas iniciatyvas, siekiant tiek geriau valdyti viešojo valdymo pokyčius, tiek sėkmingiau įgyvendinti ES finansuojamus projektus naudojant tradicines ir pažangias (pvz., *Agile*) projektų valdymo praktikas.