

Nepriklausomas priežiūros mechanizmas (NPM): tarpinė Lietuvos ataskaita 2018 – 2020

Rugilė Trumpytė, nepriklausoma tyrėja

Turinys

| | |
|--|-----------|
| Santrauka: Lietuva | 2 |
| I. Įvadas | 5 |
| II. Atviros Vyriausybės aplinka Lietuvoje | 6 |
| III. Lyderystė ir partnerių įtraukimas | 8 |
| IV. Įsipareigojimai | 12 |
| 1. Sukurti Lietuvos atvirų duomenų portalą ir integruoti į Europos bendrąją skaitmeninę rinką | 14 |
| 2. Stiprinti pilietinę visuomenę sukuriant nevyriausybinių organizacijų duomenų bazę ir NVO fondą | 16 |
| 3. Viešinti informaciją apie valstybės ir savivaldybių institucijų pajamas, išlaidas elektroninėje erdvėje | 19 |
| 4. Sukurti viešųjų paslaugų perdavimo NVO ir bendruomenėms modelį ir skatinti jo įgyvendinimą | 21 |
| 5. Vykdyti sistemingą visuomenės dalyvavimo valdyme stebėseną ir vertinimą | 23 |
| 6. Įdiegti baigiamąjį (<i>ex post</i>) vertinimą į teisėkūros proceso ciklą | 25 |
| V. Rekomendacijos | 27 |
| VI. Metodologija ir šaltiniai | 30 |
| Priedas Nr. I Veiksmų plano rengimo apžvalga | 32 |



Kuriant ketvirtąjį Atviros Vyriausybės veiksmų planą, siekta didinti viešojo sektoriaus skaidrumą, gerinti viešųjų paslaugų kokybę ir labiau įtraukti gyventojus į sprendimų priėmimą. Nors Vyriausybės kanceliarija labiau konsultavosi su pilietine visuomene, skirtingų profesijų gyventojus buriančio Atviros Vyriausybės tinklo nariai liko nuošalyje ir aktyvaus vaidmens priimant sprendimus dėl veiksmų plano įsipareigojimų neturėjo. Ateityje rekomenduojama labiau įtraukti šio tinklo atstovus ir suteikti daugiau grįžtamojo ryšio gyventojams.

Santrauka: Lietuva

Atviros Vyriausybės partnerystė (AVP, angl. Open Government Partnership) yra tarptautinė savanoriška iniciatyva, kurios tikslas – padėti vyriausybėms siekti didesnio skaidrumo, suteikti galimybę piliečiams dalyvauti valstybės valdyme, veiksmingiau kovoti su korupcija ir plačiau taikyti naujas technologijas siekiant minėtų tikslų. Lietuva prie AVP prisijungė 2011 m. Šioje ataskaitoje vertinama, kaip Lietuva kūrė savo ketvirtąjį veiksmų planą 2018 – 2020 m.

Veiksmų plano apžvalga

Ketvirtojo veiksmų plano kūrimo metu Lietuvoje mažėjo korupcijos ir gyventojai mažiau kyšininkavo siekdami gauti viešųjų paslaugų. Plane numatytais įsipareigojimais Lietuva siekė skaidresnio viešojo sektoriaus, daugiau atvirų duomenų ir geresnės aplinkos nevyriausybinėms organizacijoms (NVO).

Rengiant ketvirtojo veiksmų plano rengimui, Vyriausybės kanceliarija įsteigė Atviros Vyriausybės partnerių tinklą ir atnaujino darbo grupę. Šios darbo grupės posėdžiuose buvo svarstoma, kokie galėtų būti Lietuvos įsipareigojimai AVP. Visgi Vyriausybės kanceliarija nepaskelbė, į kokius gyventojų pateiktus pasiūlymus buvo atsižvelgta ir kodėl vieni pateko į veiksmų planą, o kiti – ne.

Iš šešių įsipareigojimų keturi yra tęstiniai: jų įgyvendinimas prasidėjo su trečiuoju veiksmų planu. Iš visų įsipareigojimų norėtusi išskirti du: atvirų duomenų portalo sukūrimą (Įsipareigojimas Nr. 1) ir NVO fondo bei registro sukūrimą (Įsipareigojimas Nr. 2).

| |
|--|
| Lentelė Nr. 1. Trumpai |
| Dalyvauja nuo: 2011 |
| Veiksmų planai: 4 |
| Ataskaitos tipas: Tarpinė |
| Įsipareigojimų skaičius: 6 |
| Veiksmų plano kūrimas |
| Aryrapartnerių tinklas? Taip |
| Visuomenės dalyvavimolygis: Įtraukė |
| Ar Lietuva veikė ne pagal AVP standartus: Ne |
| Veiksmų plano dizainas |
| Įsipareigojimai, atitinkantys AVP vertybes: 6 (100%) |
| Transformaciniai įsipareigojimai: 1 |
| Žvaigžde pažymėti įsipareigojimai: 1 |
| Veiksmų plano įgyvendinimas |
| Žvaigžde pažymėti įsipareigojimai: N/A |
| Užbaigti įsipareigojimai: N/A |
| Įsipareigojimai, atvėrę Vyriausybę: N/A |
| Įsipareigojimai, išsėmė atvėrę Vyriausybę: N/A |



Lentelė Nr. 2. Išskirtiniai įsipareigojimai

| Įsipareigojimo aprašymas | Kiti žingsniai | Įsipareigojimo būseną veiksmų plano įgyvendinimo pabaigoje |
|--|--|---|
| <p>1. Sukurti Lietuvos atvirų duomenų portalą ir integruoti į Europos bendrą skaitmeninę rinką</p> <p>Sukurti atvirų duomenų portalą ir parengti duomenų atvėrimui tinkamą teisinę aplinką.</p> | <p>Siekiant išsiaiškinti, kokius duomenis atverti pirmiausia, rekomenduojama konsultuotis su skirtingų interesų grupių atstovais bei bendradarbiauti su kitomis viešojo sektoriaus institucijomis.</p> | <p>Tai bus įvertinta veiksmų plano įgyvendinimo pabaigoje.</p> |
| <p>2. Stiprinti pilietinę visuomenę sukuriant nevyriausybinių organizacijų duomenų bazę ir NVO fondą</p> <p>Sukurti NVO registrą ir fondą, kuris finansuotų NVO veiklą Lietuvoje.</p> | <p>Šis įsipareigojimas tęstinis, t.y. perkeltas iš trečiojo veiksmų plano. Jei jis vėl liktų neįgyvendintas, rekomenduojama įvertinti, ar atsakingos institucijos pagrįstai ir pamatuotai planuoja savo veiklas bei numato rezultatus.</p> | <p>Tai bus įvertinta veiksmų plano įgyvendinimo pabaigoje.</p> |

Rekomendacijos

Į šias rekomendacijas kviečiama atsižvelgti kuriant kitą veiksmų planą ir baigiant įgyvendinti esamus įsipareigojimus.

Lentelė Nr.3. Pagrindinės rekomendacijos

| |
|--|
| Forumo nariams leisti prisidėti prie sprendimų priėmimo, o ne vien informuoti ir kviešti į renginius. |
| Konsultacijose dalyvavusiems gyventojams ir kitiems suinteresuotiems žmonėms pristatyti, kurie pasiūlymai buvo svarstomi, į ką nuspręsta atsižvelgti, o į ką - ne. |
| Aktyviai įtraukti viešojo sektoriaus institucijas į įsipareigojimų įgyvendinimą ir užtikrinti, kad jie suprastų savo vaidmenį. |
| Numatyti, ko konkrečiai siekiama, rengiant seminarus ar mokymus, ir tikslingai kviešti jų dalyvius. |
| Numatyti kriterijus, pagal kuriuos būtų galima vertinti įsipareigojimų įgyvendinimo sėkmę. |

APIE AUTOREŲ

Rugilė Trumpytė yra Europos Komisijos korespondentė Lietuvai, ji vertina šalies antikorupcinę pažangą, taip pat dirba „Transparency International“ Lietuvos skyriuje. Rugilės veiklos sritys – gerasis valdymas viešajame ir privačiame sektoriuose, informacijos prieinamumas bei korupcijos rizikos ir jų valdymas.

Atviros Vyriausybės partnerystės (AVP) programa siekia padėti vyriausybėms priimti konkrečius įsipareigojimus skatinti skaidrumą, atskaitingumą, piliečių įtraukimą į sprendimų priėmimą, kovą su korupcija ir naujų technologijų panaudojimą valstybės valdyme. AVP Nepriklausomas priežiūros mechanizmas vertina veiksmų planų kūrimą ir vykdymą, skatina dialogą tarp suinteresuotų šalių.



I. Įvadas

Atviros Vyriausybės partnerystė (AVP) yra tarptautinė savanoriška iniciatyva, kuri kviečia valdžios ir pilietinės visuomenės atstovus bendradarbiauti siekiant skaidraus, atskaitingo ir atviro viešojo sektoriaus. Veiksmų planuose gali būti numatomi tiek jau patvirtinti šalies įsipareigojimai, tiek visiškai nauji. AVP Nepriklausomas priežiūros mechanizmas (NPM) stebi ir vertina, kaip šalys laikosi priimtų įsipareigojimų ir kokį jie turi poveikį.

Lietuva prie AVP prisijungė 2011 m. Šioje ataskaitoje vertinama, kaip Lietuva kūrė savo ketvirtąjį veiksmų planą 2018-2020 m.

NPM bendradarbiauja su šį vertinimą atlikusia Rugile Trumpyte. Su vertinimo metodologija kviečiame susipažinti čia:
<https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>

II. Atviros Vyriausybės aplinka Lietuvoje

Ketvirtojo veiksmų plano kūrimo metu Lietuvoje mažėjo korupcijos ir gyventojai mažiau kyšininkavo siekdami gauti viešųjų paslaugų. Visgi šalyje dar neužtikrinama, kad gyventojai gautų duomenis atvirų duomenų formatu ir galėtų veiksmingai dalyvauti viešosiose konsultacijose.

Pastaraisiais metais Lietuvoje vyko nemažai reformų antikorpucijos srityje. Tai susiję su šalies siekiu įstoti į Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizaciją (EBPO). Reformos rėmėsi EBPO rekomendacijomis, skatinusiomis tobulinti korupcijos prevencijai skirtus teisės aktus, užtikrinti pranešėjų apsaugą, geriau valdyti valstybės įmones.¹ 2018 m., įgyvendinusi minėtas rekomendacijas, Lietuva įstojo į EBPO ir tapo 36-ąja jos nare.² Viešojoje erdvėje narystė sutikta palankiai, o gyventojai pirmą kartą pradėjo siekti pranešėjo statuso – prašymus pateikė septyni asmenys, keturi iš jų buvo patenkinti.³

Lietuvoje taip pat patvirtinta Nacionalinė kovos su korupcija strategija.⁴ Jos įgyvendinimą koordinuoja Specialiųjų tyrimų tarnyba (STT), kuri apklaudama gyventojus, viešojo sektoriaus darbuotojus bei verslininkus, reguliariai vertinapokyčius. Naujausi - 2019 m. kovo mėn. - duomenys rodo, kad vis daugiau gyventojų mano, jog korupcija mažėja (2018 m. taip manė 22 proc., 2016 m. – 10 proc.). Kyšininkavimo lygis taip pat mažėjo: pernai kyšį prisipažino davę 12 proc. gyventojų, o 2014 m. – 24 proc.⁵

Nors gyventojai mano, kad korupcija mažėja, ekspertai ir verslininkai su tuo nesutinka. Pagal Korupcijos suvokimo indeksą, Lietuvos balai nesikeičia jau ketverius metus ir siekia 59 iš 100.⁶

Dauguma gyventojų vis dar nežino, kaip galėtų įsitraukti į sprendimų priėmimą, o viešosios konsultacijos vyksta retai. Vidaus reikalų ministerijos duomenimis, 58 proc. gyventojų žino, kad tokių galimybių yra, tačiau patys jomis naudojasi retai.⁷ Ta pati apklausa rodo, kad savivaldybių tarybų atstovai patys kritiškai vertina gyventojų galimybes paveikti jų sprendimus.⁸ Savivaldybių skaidrumo vertinimas tai iš dalies pagrindžia: tik 39 savivaldybės iš 60 savo interneto svetainėse skelbė, kad per pastaruosius metus bent kartą konsultavosi su visuomene.⁹ Praėjusio AVP ciklo (2016-2018 m.) metu Vyriausybės kanceliarija rengė seminarus ir kitus viešus renginius, kuriuose apžvelgė, kaip skatinti viešojo sektoriaus atvirumą.¹⁰

Pripažindama, kad konsultacijos su visuomene vyksta vangiai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija (toliau – Vyriausybės kanceliarija) 2019 m. kovo mėn. siūlė palengvinti procedūras ilginant laikotarpį, per kurį gyventojai gali reaguoti į Vyriausybės kanceliarijos ruošiamus teisės aktus.¹¹ Nors vien šio pokyčio nepakanka, kad konsultavimosi praktikaiš esmės pasikeistų, tai gali padėti nevyriausybinėms organizacijoms ir kitiems suinteresuotiems geriau planuoti savo laiką ir labiau pasiruošti teikiant savo siūlymus.

Kitas iššūkis yra viešojo sektoriaus skaidrumas. Nors dabartinė Vyriausybė numatė, kad sieks atverti duomenis, Lietuva vis dar atsilieka nuo kitų Europos Sąjungos (ES) valstybių.¹² Valstybės įmonė „Registų centras“ kaupia duomenis apie viešąjį, privatų ir NVO sektorius, tačiau šie duomenys nėra prieinami nemokamai. 2018 m. Vyriausybės kanceliarija taip pat atsisakė pateikti Vyriausybės posėdžio garso įrašą, kurio prašė žurnalistai. Šio posėdžio metu buvo svarstoma galimybė suteikti žurnalistams teisę nemokamai gauti VĮ „Registų centras“ duomenis.¹³ Šis sprendimas buvo apskųstas teismui, tačiau Vilniaus apygardos administracinis teismas paskelbė, kad žurnalistų prašymonetenkina.¹⁴

Ketvirtasis Lietuvos veiksmų planas atsižvelgia į aukščiau išvardintas problemas ir, kaip ir ankstesni veiksmų planai, siekia atverti viešojo sektoriaus institucijas, skirti daugiau dėmesio kovai su korupcijair gyventojų įtraukimui. Tai numatyta sukuriant atvirų duomenų portalą, konsultavimosi gaires viešojo sektoriaus institucijoms bei vertinimo metodologiją, kuria būtų

siekama suprasti, kaip institucijoms sekasi tokias konsultacijas rengti. Nors visa tai – teigiami žingsniai, vien jų nepakaks sisteminiams pokyčiams pasiekti.

¹ Rekomendacijos Lietuvos stojimui į EBPO, 2015, <https://goo.gl/GKdFmu>

² Rekomendacijos Lietuvos stojimui į EBPO, 2015, <https://goo.gl/GKdFmu>

³ „Pranešėjo statuso siekė septyni, gavo – keturi asmenys“, naujienų portalas 15min.lt, <https://bit.ly/2uvjEtw>

⁴ Nacionalinė kovos su korupcija programa 2015-2015, XII-1537, <https://bit.ly/2HYLVR9>

⁵ Lietuvos korupcijos žemėlapis, Specialiųjų tyrimų tarnyba, 2018, <https://www.stt.lt/lt/naujienos/?cat=1&nid=2961>

⁶ Korupcijos suvokimo indeksas, 2015-2018, Transparency International, <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>

⁷ „Gyventojų dalyvavimas priimant sprendimus savivaldoje“, reprezentatyvi apklausa, Vidaus reikalų ministerija, 2016.

⁸ „Gyventojų dalyvavimas priimant sprendimus savivaldoje“, reprezentatyvi apklausa, Vidaus reikalų ministerija, 2016.

⁹ Savivaldybės tapo skaidresnės, „Transparency International“ Lietuvos skyrius, 2018, <https://bit.ly/2FJ0tCL>

¹⁰ Nepriklausomo priežiūros mechanizmo galutinė ataskaita, 2016 – 2018, opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Lithuania_End-Term_Report_2016-2018_EN.pdf.

¹¹ Teisės akto projektas, siūlantis keisti konsultavimosi su visuomene procedūras, LR Vyriausybės kanceliarija, 2019 m. kovo mėn.

¹² Europos skaitmeninio progreso ataskaita, Europos Komisija, 2017, <https://bit.ly/2IGS1HS>

¹³ „Vyriausybė atsisako pavišinti įrašą pasitarimo, kuriame atmetė siūlymą neriboti žurnalistams prieigos prie duomenų“, naujienų portalas 15min.lt, <https://bit.ly/2Ywulto>

¹⁴ „Teismas nusprendė netenkinti žurnalistų prašymo pateikti Vyriausybės garso įrašą“, naujienų portalas 15min.lt, <https://bit.ly/2HNKKV9>

III. Lyderystė ir partnerių įtraukimas

Ruošiant ketvirtąjį veiksmų planą, Vyriausybės kanceliarija labiau nei anksčiau įtraukė darbo grupės narius ir užtikrino jų indėlį priimant sprendimus. Visgi forumo Atviros Vyriausybės tinklas nariai liko nuošalyje ir kuriant veiksmų planą iš esmės nedalyvavo.

3.1 Lyderystė

Ši skiltis apžvelgia institucinį kontekstą, kuriame vyksta AVP.

Vyriausybės kanceliarija koordinuoja AVP veiksmų plano kūrimą ir įgyvendinimą Lietuvoje. Vyriausybės kanceliarija padeda Premjerui ir Vyriausybei įgyvendinti Vyriausybės programoje numatytas veiklas, tačiau neturi galios atskirų ministerijų ar kitų viešojo sektoriaus institucijų priversti įgyvendinti AVP įsipareigojimų. Veiksmų planai kuriami pagal Vyriausybės kanclerio įsakymą, juos tvirtina Premjeras.

2018 m. birželį Vyriausybės kanceliarija suformavo naują darbo grupę. Jos sudėtis liko panaši į ankstesnę: 11 viešojo sektoriaus ir spetyni NVO atstovai, trys akademikai. Ką kviesti į darbo grupę, pasitarę tarpusavyje sprendė Vyriausybės kanceliarijos darbuotojai. Atviro viešo kvietimo visiems suinteresuotiems nebuvo.¹ Pasak Vyriausybės kanceliarijos atstovės Erikos Kasiliūnaitės, norėta pakviesti daugiausiai su viešąja politika dirbančias ir gerai žinomas organizacijas. Šiai darbo grupei vadovauja Vyriausybės kancleris Deividas Matulionis. Nors ir patarimoji, darbo grupė buvo pagrindinė sprendimų priėmėja dėl ketvirtąjį veiksmų plano įsipareigojimų.

Lietuvos dalyvavimui AVP nėra skirta papildomo, atskiro biudžeto. Nepaisant to, trims Vyriausybės kanceliarijos darbuotojams numatytos atsakomybės, susijusios su AVP iniciatyva ir Lietuvos įsipareigojimų įgyvendinimu.

3.2 Partnerių įtraukimas kuriant veiksmų planą

2017 m. AVP priėmė AVP dalyvavimo ir bendradarbiavimo standartą, kuriuo siekiama palengvinti ir kokybiškai pagerinti visuomenės grupių dalyvavimą, kuriant ir įgyvendinant veiksmų planą. Tikimasi, kad visos AVP dalyvaujančios šalys laikysis šių standartų.

Taip pat yra patvirtinti specialūs reikalavimai, kurių privalo laikytis dalyvaujančios arba prie AVP norinčios prisijungti šalys. Lietuva šių reikalavimų laikėsi ir veikė pagal juos.²

Kviečiame susipažinti su Priedu Nr. 1, kuriame apžvelgiama, kaip Lietuva laikėsi partnerių įtraukimo ir bendradarbiavimo standartų, kuriant ketvirtąjį veiksmų planą.

Lentelė Nr. 3.1: Visuomenės įtraukimo lygis

NPM perėmė Tarptautinės gyventojų įtraukimo asociacijos (angl. International Association for Public Participation (IAP2)) siūlomą „Dalyvavimo spektrą“ ir pritaikė jį AVP iniciatyvai.³ Šis spektras parodo, kiek visuomenė buvo įsitraukusi į sprendimų priėmimą ir kokį poveikį galėjo turėti. Visoms AVP dalyvaujančioms šalims siūloma pasiekti „bendradarbiavimo“ lygį.

| Visuomenės įtraukimo lygis | | Kuriant veiksmų planą |
|----------------------------|---|-----------------------|
| Įgalina | Vyriausybė leidžia patiems gyventojams nuspręsti dėl veiksmų plane numatytų įsipareigojimų | |
| Bendradarbiauja | Vyksta interaktyvus procesas IR visuomenė kartu kuria veiksmų planą | |
| Įtraukia | Visuomenė gali teikti grįžtamąjį ryšį apie tai, kaip buvo svarstomi ir į veiksmų planą įtraukti įsipareigojimai | ✓ |
| Konsultuojasi | Visuomenė gali teikti pasiūlymus | |
| Informuoja | Vyriausybė informuoja visuomenę apie veiksmų planą | |
| Nėra konsultacijų | Konsultacijos su visuomene nevyksta | |

Partnerių forumas

2018 m. kovo mėn. Vyriausybės kanceliarija subūrė pirmąjį partnerių forumą, pavadintą „Atviros Vyriausybės tinklas“, o 2018 m. birželio mėn. atnaujino darbo grupę, kuri su tinklu tiesiogiai nėra susijusi. Forumotinklas buvo įtraukti gyventojus į veiksmų plano kūrimą ir įgyvendinimą, kviešti juos dalyvauti numatytose veiklose.⁴Nors ir turi panašumų, šis forumas nėra tai, ko siekia AVP, skatindama dalyvaujančias valstybes kurti partnerių tinklus, kurie dalyvautų priimant sprendimus. Rašant šią ataskaitą (2019 m. kovo mėn.) tinkle buvo 188 nariai iš viešojo, privačiojo ir NVO sektorių, taip pat skirtinguose Lietuvos regionuose dirbančių akademikų.⁵ Dauguma tinklo narių (144) moterys.

Forumo nariais gali tapti kiekvienas, užpildęs anketą internetu,⁶ prisistatęs ir pažymėjęs, kokie klausimai jį/ ją domina, kokioje srityje dirba. Nariai reguliariai gauna naujienlaiškius, yra kviečiami į viešus renginius bei konsultacijas. Vyriausybės kanceliarijos tinklalapyje skelbiamas kvietimas, kuriame pabrėžiama, kad tinklo nariai pirmieji sužinos apie AVP renginius.⁷ Vis dėlto, šio forumo nariai dar nė sykiu nebuvo susitikę ir nebuvo aktyviai įtraukti į ketvirtojo veiksmų plano kūrimą. Kaip teigė Vyriausybės kanceliarijos atstovė E. Kasiliūnaitė, tinklo nariai buvo supažindinti su sprendimais, teirautasi jų nuomonės, tačiau dėl įsipareigojimų įtraukimo į veiksmų planą sprendė minėta darbo grupė.⁸ Jos teigimu, forumo veiklos pobūdis dar gali keistis. Tinklas šiuo metu nėra formalus, prie jo prisijungti gali ir darbo grupės nariai.

Vyriausybės kanceliarija neskelbė, iki kada ir kokios veiklos turi būti atliktos.

Partnerių įtraukimas kuriant veiksmų planą

Kuriant veiksmų planą, Vyriausybės kanceliarija surengė penkis viešus renginius:

- .viešąją konsultaciją, vykusią 2018 m. balandžio 18 d. – gegužės 29 d.,⁹
- .vienas dirbtuves 2018 m. birželio 4 d.,¹⁰
- .vieną apskritojo stalo diskusiją 2018 m. spalio 15 d. ir
- .du darbo grupės posėdžius – 2018 m. birželio 14 d. ir lapkričio 8 d.¹¹

Iš viso šiuose renginiuose dalyvavo daugiau nei 100 žmonių, daugiausiai iš viešojo ir NVO sektorių.¹²

Vyriausybės kanceliarija savo tinklalapyje turi specialią AVP veikloms skirtą skiltį. Joje skelbiama bendra informacija apie AVP, veiksmų planai ir vykstantys renginiai. Kvietimai į

renginius ir viešąsias konsultacijas, jų aprašai ir pagrindiniai rezultatai taip pat skelbiami šioje skiltyje.¹³Nors 2018 m. pavasarį vykusios konsultacijos rezultatai viešinami, nėra aišku, ar skelbiami tik pagrindiniai pasiūlymai, ar visi, kurių sulaukė Vyriausybės kanceliarija. Pasak jos, visi pasiūlymai buvo aptarti per 2018 m. birželio mėn. vykusias dirbtuves ir per spalio mėn. apskritojo stalo diskusiją. Vis dėlto šiuose renginiuose nedalyvavo visi, teikę savo pasiūlymus viešosios konsultacijos metu.

Vyriausybės kanceliarija darbo grupei suteikė daugiau galių nei anksčiau, kai ji turėjo tik patariamąjį vaidmenį. Kuriant ketvirtąjį veiksmų planą, ši grupė buvo pagrindinė, priimant sprendimus dėl įsipareigojimų ir galiausiai sumažino jų skaičių nuo 31 iki šešių. Grupės nariai kartu su kitais partneriais ir suinteresuotomis šalimis dalyvavo 2018 m. birželio mėn. vykusiose dirbtuvėse. Jų metu buvo aptariama, kokių pasiūlymų Vyriausybės kanceliarija sulaukė iš viešosios konsultacijos, kiek jie tinkami ir aktualūs veiksmų planui.¹⁴Dirbtuvių dalyviai atrinko 19 idėjų, kurias būtų galima įtraukti į naująjį veiksmų planą, o Vyriausybės kanceliarija kreipėsi į atitinkamas viešojo sektoriaus institucijas teiraudamasi, ar jos būtų pasirengusios koordinuoti jų įgyvendinimą. Pasak dirbtuvių dalyvės levos Duncikaitės, kuri darbo grupėje atstovauja „Transparency International“ Lietuvos skyriui, šios dirbtuvės buvo pagrindinis renginys, kuriame buvo intensyviai aptarinėjamos idėjos.¹⁵Kitų renginių metu taip detalai galimų įsipareigojimų turinys ir galimas poveikis aptarti nebuvo.

Po birželio mėn. dirbtuvių tolesnės veiklos buvo skelbiamos specialiose viešųjų konsultacijų ataskaitose.¹⁶ Jose nurodyta, kas vyko konsultacijų metu, kokie pagrindiniai jų rezultatai, kas vyks toliau. Po šių dirbtuvių pažymėta, kad dėl įsipareigojimų toliau diskutuos ir spręs darbo grupė.¹⁷Visgi jų posėdis nebuvo viešas, tad darbo grupėje nedalyvaujančios NVO arba kitos suinteresuotos šalys galimybių pateikti savo komentarus nebeturėjo.

Apibendrinant galima pasakyti, kad Vyriausybės kanceliarija padidino darbo grupę pakviesdama naujų narių bei suteikė jai daugiau sprendimų galios. Tai – svarbus darinys AVP iniciatyvoje, tačiau nepakeičia AVP rekomenduojamo sprendimų galią turinčio atviro partnerių tinklo. Darbo grupė išlieka formalia uždara grupe, prie kurios bet kuriuo metu prisijungti kitiems asmenims nėra galimybės. Nariai atstovauja savo organizacijoms, tačiau ne platesniam suinteresuotųjų ratui. Atviros Vyriausybės tinklas šiuo metu neatitinka AVP standartų, nes, kitaip nei darbo grupė, nevidina jokio aiškaus vaidmens priimant sprendimus, aptariant darbotvarkes, numatant įsipareigojimams reikalingus išteklius ar kitus klausimus.¹⁸

Bendradarbiavimo rekomendacijos kuriant veiksmų planus

Skirdama daugiau dėmesio viešosioms konsultacijoms ir darbo grupės veiklai, Lietuva parodė gerą pavyzdį. Sritys, kuriose ji galėtų tobulėti, yra šios:

- ... Suteikti daugiau galių Atviros Vyriausybės tinklui, nes iki šiol Vyriausybės kanceliarija pilnai neišnaudojo jo potencialo;
- ... Daugiau komunikuoti apie veiksmų plano kūrimą ir įtraukti daugiau interesų grupių, ne tik labiausiai savo srityse žinomas NVO.
- ... Atsižvelgiantį tai, NPM tyrėja rekomenduoja:
- ... Vyriausybės kanceliarijai padidinti Atviros Vyriausybės tinklo vaidmenį, leisti jo nariams patiems nuspręsti, kiek daug jie norėtų įsitraukti, ir kaip šis tinklas turėtų būti koordinuojamas. Tai leistų užtikrinti, kad tinklo narių lūkesčiai, kuriais jie pasidalino pildydami registracijos anketą, būtų pateisinti, o kuriant veiksmų planą dalyvautų daugiau skirtingos patirties turinčių žmonių. Ateityje Vyriausybės kanceliarijai taip pat siūloma iš anksto skelbti apie planuojamas veiklas ir kada galima tikėtis tarpinių rezultatų. Taip suinteresuotos grupės galėtų būti geriau susipažinusios su iniciatyvos eiga;
- ... Darbo grupės ir Atviros Vyriausybės tinklo narius derėtų supažindinti su aiškiais kriterijais, pagal kuriuos bus sprendžiama, kurie įsipareigojimai galiausiai pateks į naująjį veiksmų planą. Nors kuriant planą Vyriausybės kanceliarija aktyviai įsitraukė į diskusijas, rekomenduojama ne tik renginių metu, bet ir viešai paskelbti, kodėl vieni

pasiūlymai pateko į galutinį veiksmy planą, o kiti – ne. Toks paaiškinimas praverstų gyventojams, dalyvavusiems viešojoje konsultacijoje, tačiau vėliau neatvykusiems į renginius Vilniuje;

- ... Atviros Vyriausybės tinklo nariams reikėtų aiškiai iškomunikuoti, ko iš jų tikimasi, kad prieš registruodamiesi gyventojai galėtų įvertinti savo galimybes įsitraukti.

¹ Erika Kasiliūnaitė, Vyriausybės kanceliarija, interviu su NPM tyrėja, 2019 m. liepos 18 d.

² Nesilaikyti AVP standartų reiškia, kad 1) šalis nesilaikė rekomendacijų ir neįtraukė gyventojų į sprendimų priėmimą kuriant veiksmy planą arba nesikonsultavo su gyventojais šį planą įgyvendinant, 2) nesisteminio ir neskelbė viešai su AVP įsipareigojimais susijusių dokumentų pagal AVP gaires.

³ http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf

⁴ Atviros Vvyriausybės tinklas, Vyriausybės kanceliarija, <https://bit.ly/2FLn2Xx>

⁵ Erikos Kasiliūnaitės el. laiškas NPM tyrėjai, 2019 m. kovo 13 d.

⁶ Registracijos anketa norintiems prisijungti prie Atviros Vyriausybės tinklo: <https://epilietis.lrv.lt/formos/atviros-vyriausybes-tinklo-nario-anketa>

⁷ Informacija apie AVP iniciatyvą, Vyriausybės kanceliarija, <https://epilietis.lrv.lt/lt/konsultacijos/pasiulymai>

⁸ Erika Kasiliūnaitė, Vyriausybės kanceliarija, interviu su IRM tyrėja, 2019 m. kovo 19 d.

⁹ Ibid.

¹⁰ Informacija apie 2019 m. birželio 4 d. vykusias dirbtuves, Vyriausybės kanceliarija, <https://bit.ly/2U3PFYW>

¹¹ Information about the OGP initiative, the Office of the Government, <https://bit.ly/2U6claG>

¹² Veiksmy plano kūrimas, Vyriausybės kanceliarija, <https://bit.ly/2U6claG>

¹³ Viešosios konsultacijos apžvalga, Vyriausybės kanceliarija, <https://bit.ly/2OydDWF>

¹⁴ Dirbtuvių apžvalga, Vyriausybės kanceliarija, <https://bit.ly/2CJifUO>

¹⁵ Ieva Dunčikaitė, „Transparency International“ Lietuvos skyrius, interviu su NPM tyrėja, 2019 m. kovo 27 d.

¹⁶ Atviros Vyriausybės popietės ataskaita, Vyriausybės kanceliarija, <https://bit.ly/2CJifUO>

¹⁷ Dirbtuvių, vykusių 2019 m. birželio 4 d., apžvalga, Vyriausybės kanceliarija, <https://bit.ly/2CJifUO>

¹⁸ Erika Kasiliūnaitė, Vyriausybės kanceliarija, interviu su NPM tyrėja, 2019 m. kovo 19 d.

IV. Įsipareigojimai

Visos AVP iniciatyvoje dalyvaujančios šalys kuria veiksmų planus, kuriuose nurodo, kokių tikslų ketina siekti per dvejus metus. Pradžioje vyriausybės pristato savo strategijas ar veiksmų planus, skirtus pagrindiniams atvirojo valdymo iššūkiams atremti. AVP veiksmų plane taip pat numatomi tęsiami arba nauji įsipareigojimai.

Problemos šalyse skiriasi, taigi AVP valstybės narės pačios išskiria esminius iššūkius, kuriuos bandys spręsti AVP įsipareigojimais. Jie taip pat turi atitikti AVP vertybes, nurodytas Atviros Vyriausybės deklaracijoje, kurią pasirašo visos prisijungiančios šalys.¹Kaip NPM tyrėja vertina veiksmų plano kūrimą ir įgyvendinimą, nurodyta NPM procedūrų gairėse.²

Rodikliai, pagal kuriuos NPM tyrėja vertino įsipareigojimus:

- ... **Tikslumas:**
 - Nepakankamai konkretus, kad būtų galima įvertinti: ar įsipareigojimams trūksta aiškumo, kad būtų galima pamatuoti, ar jie pasiekė savo tikslą?
 - Pakankamai konkretus, kad būtų galima įvertinti: ar įsipareigojimai ir numatytos veiklos pakankamai konkrečios ir aiškios, kad būtų galima įvertinti jų baigtį ir pamatuoti, ar pasiekė savo tikslą?
- ... **Aktualumas:** Šis rodiklis parodo, kiek įsipareigojimas atitinka AVP vertybes. Įsipareigojimo aktualumas vertinamas šiais aspektais:
 - Informacijos prieinamumas: ar bus atskleista daugiau informacijos, ar pagerės atskleidžiamos informacijos kokybė?
 - Gyventojų dalyvavimas: ar atsiras naujų būdų arba ar bus patobulinti esami būdai gyventojams įsitraukti į sprendimų priėmimą?
 - Viešojo sektoriaus atskaitingumas: ar pagerės arba ar atsiras naujų priemonių sprendimų priėmėjams atsakyti už savo veiksmus?
 - Technologijos ir inovacijos skaidrumo ir atskaitingumo skatinimui: ar technologijos bus naudojamos ir siejamos su ankstesnėmis trimis AVP vertybėmis siekiant daugiau skaidrumo ir atskaitingumo?
- ... **Potencialus poveikis:** Šis rodiklis parodo galimą įsipareigojimo poveikį, jei jis būtų pilnai įgyvendintas. NPM tyrėja pagal veiksmų plano tekstą:
 - Išskiria socialinę, ekonominę, politinę ar aplinkosaugos problemą;
 - Įvertina esamą situaciją, susijusią su problema; ir
 - Įvertina, kiek įtakos konkretus įsipareigojimas gali turėti išskirtai problemai išspręsti, jei būtų pilnai įgyvendintas.
- ... **Įgyvendinimas:** Šis rodiklis parodo, kaip įsipareigojimas buvo vykdomas ir kiek jis yra užbaigtas. Vertinama veiksmų plano įgyvendinimo pabaigoje.
- ... **Ar atvėrė Vyriausybę?** NPM tyrėjai taiko šį kriterijų atsižvelgdami į tai, ar įsipareigojimas susijęs su AVP vertybėmis, ir klausia, ar jį įgyvendinus pasikeitė nusistovėjusi Vyriausybės praktika. Pagal jį įsipareigojimai bus vertinami veiksmų plano pabaigoje.

Kas yra ypatingas įsipareigojimas?

Tai ambicingas, bet įgyvendinamas įsipareigojimas. Jis turi aiškiai apibrėžti:

- 1... **Problema:** Kokia yra ekonominė, socialinė, politinė ar aplinkosaugos problema?
- 2... **Esamą padėtį:** kokia padėtis veiksmų plano pradžioje (pavyzdžiui, „26 proc. skundų dėl galimos korupcijos teisėsaugoje nėra nagrinėjami“)?
- 3... **Pokyti:** reikėtų aprašyti ne administracinį pokytį, o esminį elgesio pokytį, pavyzdžiui, siekiamas pokytis turėtų būti „padvigubinti išnagrinėjamų skundų kiekį“, o ne „paskelbti nagrinėjamų skundų protokolus“.

Pagal šiuos kriterijus Lietuvos veiksmų plane yra vienas ypatingas įsipareigojimas:

- ... Įsipareigojimas Nr. 1: Sukurti Lietuvos atvirų duomenų portalą ir integruoti į Europos bendrąją skaitmeninę rinką.

Ypatingi įsipareigojimai

Šie įsipareigojimai vis labiau domina skaitytojus ir yra laikomi pavyzdiniais (⊕). Tam, kad veiksmų plane numatytas įsipareigojimas būtų tokiu laikomas, jis turi atitikti šiuos kriterijus:

- ... Būti „vidutinio“ arba „didelio“ tikslumo. Jis turi būti aiškus, galima įvertinti jo potencialų poveikį. Jei būtų įgyvendintas, įsipareigojimas turėtų turėti „transformatyvų“ potencialų poveikį;
- ... Įsipareigojimo vykdymas turėtų būti „baigtas“ arba pasiekta „esminė“ pažanga.

Tai vertinama veiksmų plano įgyvendinimo pabaigoje, galutinėje NPM ataskaitoje.

Bendra įsipareigojimų apžvalga

Veiksmų planas siekė pokyčių keturiose srityse: viešojo sektoriaus skaidrumo, geresnės aplinkos NVO, gyventojų įtraukimo ir kokybiškesnių viešųjų paslaugų. Keturi iš šešių įsipareigojimų yra tęstiniai, perimti iš trečiojo veiksmų plano.

¹ Atviros Vyriausybės partnerystė: apie valdymą, 2012 m. birželio mėn. (Paskutinį kartą papildytą 2014 m. kovo mėn. ir 2015 m. balandžio

mėn.), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf

² NPM Procedūrų gairės, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

I. Sukurti Lietuvos atvirų duomenų portalą ir integruoti į Europos bendrąją skaitmeninę rinką

Įsipareigojimo tekstas:

„Viešojo sektoriaus institucijos yra sukaupusios didelį kiekį vertingos informacijos, kuri nėra patogiai ir nevaržomai prieinama jos pakartotinam panaudojimui plėtojant verslą, skatinant ekonominį augimą, didinant viešojo sektoriaus skaidrumą, sprendžiant socialines problemas, skatinant visuomeninį ir pilietinį aktyvumą“.¹

Etapai:

- 1.1. Atvirų duomenų formavimo metodinių priemonių parengimas;
- 1.2. Atvirų duomenų veiklos teisinės aplinkos parengimas;
- 1.3. Atvirų duomenų veiklos organizacinės struktūros įgyvendinimas;
- 1.4. Atvirų duomenų portalo ir kitų atviriems duomenims formuoti bei naudoti reikalingų technologinių priemonių sukūrimas ir įdiegimas.

Pradžia: 2018 m. vasario 28 d.

Pabaiga: 2020 m. gruodžio 31 d.

| Įsipareigojimo apžvalga | Tikslumas | | Ryšys su AVP vertybėmis | | | | Potencialus poveikis | | | | Įgyvendinimas | | | | Ar atvėrė Vyriausybė? | | | | |
|-------------------------|-------------------|---------------------|---------------------------|----------------------|-----------------------------------|--|----------------------|-----------|-----------|-----------------|---------------------------------------|---------|---------|-----------|---------------------------------------|-------------|----------|--------|-------------|
| | Pakankamai tikslu | Nepakankamai tikslu | Informacijos prieinamumas | Piliečių dalyvavimas | Viešojo sektoriaus atskaitingumas | Techn. ir inov. skaidrumui ir atskaitingumui | Nėra | Nedidelis | Vidutinis | Transformacinis | Nepradėtas | Ribotas | Esminis | Pabaigtas | Pablogėjo | Nepasikeitė | Nežymiai | Žymiai | Išskirtinai |
| 1. Bendrai | | ✓ | ✓ | | | ✓ | | | | ✓ | Bus vertinama veiksmų plano pabaigoje | | | | Bus vertinama veiksmų plano pabaigoje | | | | |

Kontekstas ir tikslai

Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie Ekonomikos ir inovacijų ministerijos šį įsipareigojimą įgyvendina nuo 2016 m., kai jis buvo įtrauktas į trečiąjį veiksmų planą. Kadangi komitetas nespėjo jo įgyvendinti, veiklas siekiama tęsti ir sukurti atvirų duomenų portalą, kuris leistų gyventojams ir verslui nemokamai naudotis viešojo sektoriaus duomenimis komerciniais ar nekomerciniais tikslais.

Lietuva įsipareigojo atverti duomenis dar 2013 m.,² tačiau politikai šiam klausimui neskyrė pakankamai dėmesio iki pat 2017 m., kai šis klausimas buvo įtrauktas į Vyriausybės programą.³ Visgi iki šiol šalyje neįvyko sisteminių pokyčių ir Lietuva skaitmenizacijos ir duomenų atvėrimo srityje yra vertinama prasčiau nei kitos ES valstybės.⁴

Nepaisant kai kurių bendresnio pobūdžio veiklų, įsipareigojimas yra pakankamai tikslus ir konkretus. Jei jis būtų įgyvendintas, reikšmingai prisidėtų prie to, kaip viešojo sektoriaus institucijos kaupia ir viešina savo duomenis. Šiuo metu Lietuvoje nėra centrinio atvirų duomenų portalo. VĮ „Registruų centras“ kaupia duomenis apie viešojo ir privačiojo sektoriaus organizacijas ir jų veiklos rodiklius, tačiau šie duomenys nėra vieši ir nėra pateikiami atviru formatu. Be to, 2018 m. įsigaliojus Bendrajam duomenų apsaugos reglamentui (GDAR), diskusijos dėl informacijos prieinamumo tapo sudėtingesnės.⁵ Nors direktyva neriboja viešajam interesui svarbių duomenų skelbimo, pastebima, kad viešojo sektoriaus institucijos linksta konservatyviau vertinti direktyvos nuostatas dėl duomenų ir informacijos viešumo.⁶

Duomenų atvėrimas suteiktų ir finansinės naudos. Valstybės kontrolė nurodo, kad atvėrus viešojo sektoriaus duomenis būtų galima tikėtis papildomų 2% Lietuvos BVP (apie 800 mln. EUR).⁷ Lietuvos Prezidentė Dalia Grybauskaitė savo paskutiniame metiniame pranešime taip pat pažymėjo, kad metas turėti nuoseklią duomenų atvėrimo politiką ir neversti gyventojų mokėti už valstybės kaupiamus duomenis.⁸

Kiti žingsniai

Įsipareigojimas svarbus siekiant pakeisti viešojo sektoriaus kaupiamų duomenų prieinamumą visuomenei ir turėtų būti tęsiamas tol, kol bus galutinai įgyvendintas. Visgi sunku tikėtis esminių pokyčių, jei politikos lyderiai neskirs tam daugiau dėmesio.

NPM tyrėja rekomenduoja konsultuotis su verslo ir NVO atstovais bei įtraukti juos sprendžiant, kurie duomenys yra aktualesni ir turėtų būti atverti pirmiau. Tai padėtų patenkinti suinteresuotų grupių lūkesčius ir padidintų įsipareigojimo sėkmės tikimybę.

¹ Visas įsipareigojimo tekstas: <https://bit.ly/2HPWuXo>

² „Ar užtikrinamas viešojo sektoriaus turimų duomenų atvėrimas“, Valstybės kontrolės auditas, Nr. VA-P-900-1-25, 2016, https://www.vkontrole.lt/pranesimas_spaudai.aspx?id=22997

³ Vyriausybės programa, Nr. 167, <https://bit.ly/2WrOezW>

⁴ Europos skaitmenizavimo progreso ataskaita, Europos Komisija, 2017, <https://bit.ly/2IGS1HS>

⁵ Bendrasis duomenų apsaugos reglamentas, Nr. 95/46/EC, <https://bit.ly/2Fvi2os>

⁶ Pasiūlymai dėl duomenų viešumo, „Transparency International“ Lietuvos skyrius, 2018, <https://bit.ly/2FHxQEK>

⁷ „Ar užtikrinamas viešojo sektoriaus turimų duomenų atvėrimas“, Valstybės kontrolės auditas, Nr. VA-P-900-1-25, 2016, https://www.vkontrole.lt/pranesimas_spaudai.aspx?id=22997

⁸ Metinis Prezidentės pranešimas LR Seimui, 2019 m. birželio 11 d. <https://www.lrp.lt/lt/lietuvos-respublikos-prezidentės-dalios-grybauskaitės-metinis-pranesimas/32606>

2. Stiprinti pilietinę visuomenę sukuriant nevyriausybinių organizacijų duomenų bazę ir NVO fondą

Įsipareigojimo tekstas:

„Nuo 2004 m. duomenimis apie juridinius asmenis, kurie laikytini NVO, disponuoja valstybės įmonė (VĮ) Registrų centras. Papildžius kaupiamų duomenų apimtį ir atitinkamai šiuos duomenis susisteminus, būtų galima sukurti duomenų bazę, kurioje valstybės institucijoms ir visuomenei būtų paprasta forma pateikiama informacija, ar atitinkamas juridinis asmuo laikytinas NVO. Sprendžiama problema – dalis valstybės skiriamų finansinių išteklių pilietinei visuomenei stiprinti nepasiekia numatyto gavėjo, t. y. kadangi juridiniai asmenys nėra aiškiai atskirti (kurie laikytini NVO, o kurie ne), dalis pilietinei visuomenei stiprinti skirtų išteklių tenka valstybės institucijoms, verslo subjektų susivienijimams ir pan. Dėl to kyla iššūkių siekiant užtikrinti tvarų pilietinės visuomenės sektoriaus vystymąsi. NVO projektai daug metų finansuojami iš valstybės biudžeto lėšų. Tačiau nors ir buvo investuota daug finansinių išteklių į skirtingose srityse vystomus įvairius projektus, proveržis stiprinant NVO ir jų įgyvendinamų projektų kokybę neįvyko. NVO vis dar silpnai įsitraukia į sprendimų priėmimo procesus, negeba greitai ir tinkamai reaguoti į atsirandančias galimybes dalyvauti priimant sprendimus regioniniu ar nacionaliniu lygiu. Pagrindinė sprendžiama problema – silpni NVO gebėjimai įsitraukti ir profesionaliai dalyvauti sprendimų priėmimo procesuose.“¹

Etapai:

- 2.1. Sukurti teisinę bazę NVO duomenų bazei veikti;
- 2.2. Kartu su VĮ „Registrų centras“ parengti techninius veiksmus, reikalingus bazei sukurti;
- 2.3. NVO duomenų bazės viešinimo strategijos parengimas;
- 2.4. Surinkti ir išanalizuoti informaciją apie praktinę panašių NVO fondų veikimo patirtį kitose valstybėse ir tokių fondų įgyvendinamas veiklas;
- 2.5. Parengti ir suderinti su suinteresuotomis pusėmis NVO fondo nuostatus ir pateikti juos tvirtinti ministrui;
- 2.6. Sudaryti NVO fondo tarybą, kuri bus atsakinga už fondo strategijos sukūrimą;
- 2.7. Pradėti įgyvendinti NVO fondo veiklas.

Pradžia: 2018 m. gruodžio 31 d.

Pabaiga: 2019 m. gruodžio 31 d.

Įsipareigojimo
apžvalga

Tikslumas

Ryšys su AVP vertybėmis

Potencialus
poveikis

Įgyvendinimas

Ar atvėrė Vyriausybę?

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|------------|-------------------|---------------------|---------------------------|----------------------|-----------------------------------|--|------|-----------|-----------|-----------------|---------------------------------------|---------|---------|-----------|---------------------------------------|-------------|----------|--------|-------------|
| | Pakankamai tikslu | Nepakankamai tikslu | Informacijos prieinamumas | Piliečių dalyvavimas | Viešojo sektoriaus atskaitingumas | Techn. ir inov. skaidrumui ir atskaitingumui | Nėra | Nedidelis | Vidutinis | Transformacinis | Nepradėtas | Ribotas | Esminis | Pabaigtas | Pablogėjo | Nepasikeitė | Nežymiai | Žymiai | Išskirtinai |
| 2. Bendrai | | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | Bus vertinama veiksmų plano pabaigoje | | | | Bus vertinama veiksmų plano pabaigoje | | | | |

Kontekstas ir tikslai

Lietuvoje nėra NVO duomenų bazės, tad nėra galimybės ir sužinoti, kurios organizacijos yra iš tiesų NVO, o kurios – socialiniai verslai ar verslo asociacijos. VI „Registru centras“ kaupia informaciją apie šalyje veikiančias įmones, tačiau neskirsto jų pagal veikimo tipą, t.y. nėra galimybės filtruoti, kurios įmonės yra NVO. Be to, VI „Registru centras“ duomenys nėra viešai prieinami ir, norint jų gauti, reikia susimokėti. Nesant NVO registro, viešojo sektoriaus institucijoms apsunkinamas šių organizacijų finansavimas. 2015 m. atlikta „Transparency International“ Lietuvos skyriaus apklausa parodė, kad NVO nėra aišku, kodėl skirtingose savivaldybėse ar regionuose veikiančios institucijos skirtingai vertina, kas yra NVO, o kas ne, kas gali teikti paraišką finansavimui gauti, o kas – ne.² Be to, dauguma NVO yra mažos, jose dirba savanoriai, o metiniai biudžetai tesiekia 3 tūkst. eurų.³

Šiuo įsipareigojimu siekiama sukurti Lietuvoje veikiančių NVO duomenų bazę bei bent dalį informacijos apie jų veiklas skelbti nemokamai, taip pat pagerinti NVO galimybes dalyvauti sprendimų priėmimo, sukuriant NVO fondą. Fondas finansuotų tik NVO veiklas, kuriomis būtų stiprinami jų advokacijos įgūdžiai, gebėjimai rengti teisės aktų pasiūlymus ir dalyvauti politikos formavime. Jis taip pat finansuotų NVO komunikacijos projektus tarp pačių NVO ir joms skirtus mokymus viešųjų paslaugų teikimui perimti. Įsipareigojimas, nepaisant kai kurių abstraktesnių veiklų, yra konkretus ir pamatuojamas. Kaip teigė Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos atstovė Aurelija Olendraitė, šiuo metu nėra nuspręsta, kokia konkrečiai informacija NVO registre būtų vieša: „Siekiamo, kad būtų atverta kuo daugiau tikslinės informacijos, tačiau sprendimas dar nepriimtas“.⁴

Įsipareigojimas perkeltas iš trečiojo veiksmų plano, nes nebuvo spėta jo įgyvendinti.⁵

NVO registras būtų pirmoji oficiali NVO duomenų bazė, pateikianti informacijos apie jų veiklą. Šiuo metu pačios organizacijos nėra linkusios jos atskleisti: tik 7 proc. NVO viešina savo finansinę informaciją ir rėmėjus.⁶ Jei įsipareigojimas būtų įgyvendintas, teigiamai prisidėtų prie didesnio informacijos prieinamumo ir NVO skaidrumo.

Visgi, pasak Žmogaus teisių stebėjimo instituto vadovo Tomo Kubiliaus, nors fondas yra reikalingas ir reikšmingas, jo veikimo sritis – per siaura. Šiuo metu planuojama, kad jis finansuotų viešosios politikos srityje veikiančias organizacijas. Bet šalyje veikia ir kitokių, pavyzdžiui, socialinės rūpybos srityje dirbančių NVO, kurioms taip pat reikėtų skirti dėmesio.⁷ Dėl savo veiklos apimties ir dėl to, kad vis dar nėra aišku, kokia informacija apie NVO būtų vieša, o kokia – ne, pažymima, kad įsipareigojimo poveikis būtų vidutinis.

Kiti žingsniai

NPM tyrėja pastebi, kad atsakingos institucijos tikisi įsipareigojimą įgyvendinti iki 2019 m. pabaigos. Tai ambicingas siekis, turint omenyje, kad to nepavyko padaryti per dvejus praėjusio AVP ciklo metus. Nepaisant to, rekomenduojama įsipareigojimą tęsti ir, jei reikia, perkelti į kitą veiksmų planą. Nepavykus pabaigti veiklų iki 2019 m. pabaigos, siūloma įsivertinti pažangą ir įvardyti, kas lemia vėlavimą ir kaip jo išvengti.

¹ Visas įsipareigojimo tekstas: <https://bit.ly/2HPWuXo>

² „NVO skaidrumo apklausa“, „Transparency International“ Lietuvos skyrius, 2015, <http://www.transparency.lt/nvo-atstovu-apklausa-apie-nvo-skaidruma/>

³ Ibid.

⁴ Aurelija Olendraite, patarėja, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, interviu su NPM tyrėja, 2019m. kovo 27 d.

⁵ Galutinė Lietuvos NPM ataskaita 2016-2018, <https://bit.ly/2FAI0qR>

⁶ Duomenys apie NVO, NVO Atlasas, 2019, www.nvoatlasas.lt

⁷ Tomas Kubilius, Žmogaus teisių stebėjimo institutas, interviu su NPM tyrėja, 2017 m. rugsėjo 13 d.

3. Viešinti informaciją apie valstybės ir savivaldybių institucijų pajamas, išlaidas elektroninėje erdvėje

Įsipareigojimo tekstas:

„Šiuo metu nėra sukurto bendro metodinio, teisinio bei informacinių ir ryšių technologijų priemonių modelio, kuris užtikrintų informacijos apie valstybės ir savivaldybių institucijų pajamas ir išlaidas bei kitus finansinius duomenis viešinant elektroninėje erdvėje ir visuomenė jai priimtiniu būdu negauna informacijos apie viešųjų institucijų finansinę veiklą ir valstybės finansinių išteklių panaudojimą. Per ankstesnį laikotarpį parengtas duomenų ir rodiklių, kurie bus viešunami, modelis, nustatyti duomenų šaltiniai ir registrai, iš kurių bus imami duomenys. Parengta informacinės sistemos techninė specifikacija ir pirkimo dokumentai.“¹

Etapai:

- 3.1. Parengtas detalios analizės ir sistemos architektūros dokumentas. Įdiegti ir sukonfigūruoti standartiniai sistemos komponentai;
- 3.2. Įdiegta bandomoji sistemos versija, kurioje realizuota dalis rodiklių;
- 3.3. Įdiegta viešai prieinama sistemos versija;
- 3.4. Įdiegta atnaujinta galutinė sistemos versija su ištaisytomis klaidomis.

Pradžia: 2018 m. birželio 30 d.

Pabaiga: 2020 m. birželio 15 d.

| Įsipareigojimo apžvalga | Tikslumas | | Ryšys su AVP vertybėmis | | | | Potencialus poveikis | | | | Įgyvendinimas | | | | Ar atvėrė Vyriausybę? | | | | |
|-------------------------|-------------------|---------------------|---------------------------|----------------------|-----------------------------------|--|----------------------|-----------|-----------|---------------------------------------|---------------|---------|---------|---------------------------------------|-----------------------|-------------|----------|--------|-------------|
| | Pakankamai tikslu | Nepakankamai tikslu | Informacijos prieinamumas | Piliečių dalyvavimas | Viešojo sektoriaus atskaitingumas | Techn. ir inov. skaidrumui ir atskaitingumui | Nėra | Nedidelis | Vidutinis | Transformacinis | Nepradėtas | Ribotas | Esminis | Pabaigtas | Pablogėjo | Nepasikeitė | Nežymiai | Žymiai | Išskirtinai |
| 3. Bendrai | | ✓ | ✓ | | | ✓ | | | | Bus vertinama veiksmų plano pabaigoje | | | | Bus vertinama veiksmų plano pabaigoje | | | | | |

Kontekstas ir tikslai

Viešojo sektoriaus kaupiama finansinė informacija nėra lengvai prieinama ir tik kas šešta savivaldybė viešina savo biudžetus atvirų duomenų formatu.² Lietuvos gyventojai pastebi, kad oficialiose svetainėse sunku rasti juos dominančią informaciją, ypač apie biudžeto išlaidas. 28 proc. gyventojų nurodo, kad jiems trūksta detalesnės ir lengviau suprantamos finansinės informacijos iš savivaldybių.³

Šiuo įsipareigojimu Finansų ministerija tikisi atsižvelgti į gyventojų lūkesčius ir pradėti viešinti daugiau tikslinės finansinės informacijos apie nacionalinių ir savivaldos

institucijų pajamas ir išlaidas. Įsipareigojimas perkeltas iš trečiojo veiksmų plano, nes ministerijai nepavyko rasti tiekėjo, galinčio sukurti elektroninę platformą už turimą biudžetą.⁴ Finansų ministerijos Valstybės išdo departamento direktoriaus pavaduotoja Rasa Kavolytė teigia, kad ketinama susiaurinti darbų apimtis ir, tikėtina, į sistemą neįtraukti duomenų apie planuojamus biudžetus.⁵

Įsipareigojimas yra konkretus ir pamatuojamas, tačiau darbų apimtis pernelyg neapibrėžta. Pavyzdžiui, nėra aišku, kokių konkrečiai „vietos lygmens“ institucijų finansinius duomenis ketinama atverti. Dėl šios priežasties sunku įvertinti įsipareigojimo poveikį, todėl pažymėtina, kad jis nedidelis. Konkretinant įsipareigojimą, vertinimas gali keistis.

Kiti žingsniai

Įsipareigojimas svarbus užtikrinant, kad gyventojai gautų kokybiškų ir lengvai prieinamų duomenų apie viešojo sektoriaus finansus. Jį siūloma tęsti, tačiau patikslinti, kokių institucijų duomenys turėtų būti atverti, kaip keistųsi šio įsipareigojimo poveikis, jei ministerija nuspręstų atsisakyti kai kurių duomenų viešinimo.

NPM tyrėja atkreipia dėmesį, kad Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie Ekonomikos ir inovacijų ministerijos taip pat siekia atverti viešojo sektoriaus duomenis, o tai, tikėtina, leistų už šiuos abu įsipareigojimus atsakingas institucijas glaudžiau bendradarbiauti bei aiškiau įvertinti, kaip jų kuriamos sistemos papildytų viena kitą.

¹ Visas įsipareigojimo tekstas <https://bit.ly/2HPWuXo>

² Savivaldybių skaidrumo indeksas, „Transparency International“ Lietuvos skyrius, 2019, www.jurgiokepure.lt

³ „Gyventojų apklausa apie savivaldybių atvirumą“, „Transparency International“ Lietuvos skyrius, 2014, <http://www.transparency.lt/tils-tyrimai-ir-analizes/>

⁴ Ibid.

⁵ Rasa Kavolytė, Finansų ministerija, interviu su NPM tyrėja, 2018 m. rugsėjo 11 d.

4. Sukurti viešųjų paslaugų perdavimo NVO ir bendruomenėms modelį ir skatinti jo įgyvendinimą

Įsipareigojimo tekstas:

„Pagal esamą viešųjų paslaugų teikimo modelį praktiškai visas viešąsias paslaugas teikia valstybės ar savivaldybių institucijos ar įstaigos. Tai dažnai neatitinka šių paslaugų gavėjų poreikių, be to, tokios paslaugos dažnai teikiamos neefektyviai ir neekonomiškai, paslaugų gavėjai neturi galimybių daryti įtaką siekiant gerinti teikiamų paslaugų kokybę. Toks viešųjų paslaugų teikimo modelis neprisideda prie pilietiškumo skatinimo ir bendruomenių stiprinimo, t. y. piliečiai nėra įtraukiami į sprendimų dėl paslaugų teikimo ir kokybės gerinimo priėmimą, nors šie sprendimai turi didelę įtaką ir poveikį jų pačių gyvenimo kokybei ir aplinkai. Šiuo metu vos keletas savivaldybių yra perdavusios tik nedidelę dalį viešųjų paslaugų teikimo NVO ir bendruomenėms, nors pagal Nacionalinės pažangos programą paslaugų, kuriassavivaldybės perdavė NVO ir bendruomenėms, dalis iki 2020 m. turėtų pasiekti 15 proc.“¹

Etapai:

4.1. Surinkta ir išanalizuota informacija apie problemas, kylančias perduodant viešąsias paslaugas NVO ir bendruomenėms, ir apibendrinta geroji praktika šioje srityje;

4.2. Metodinis dokumentas;

4.3. Mokymai;

4.4. Atlikta analizė;

Pradžia: 2018 m. birželio 30 d.

Pabaiga: 2020 m. birželio 15 d.

| Įsipareigojimo apžvalga | Tikslumas | | Ryšys su AVP vertybėmis | | | | Potencialus poveikis | | | | Įgyvendinimas | | | | Ar atvėrė Vyriausybę? | | | | |
|-------------------------|-------------------|---------------------|---------------------------|----------------------|-----------------------------------|--|----------------------|-----------|-----------|-----------------|---------------------------------------|---------|---------|-----------|---------------------------------------|-------------|----------|--------|-------------|
| | Pakankamai tikslu | Nepakankamai tikslu | Informacijos prieinamumas | Piliečių dalyvavimas | Viešojo sektoriaus atskaitingumas | Techn. ir inov. skaidrumui ir atskaitingumui | Nėra | Nedidelis | Vidutinis | Transformacinis | Nepradėtas | Ribotas | Esminis | Pabaigtas | Pablogėjo | Nepasikeitė | Nežymiai | Žymiai | Išskirtinai |
| 4. Bendrai | ✓ | | | ✓ | | | | ✓ | | | Bus vertinama veiksmų plano pabaigoje | | | | Bus vertinama veiksmų plano pabaigoje | | | | |

Kontekstas ir tikslai

10 proc. Lietuvos gyventojų yra nepatenkinti gaunamomis paslaugomis, dažniausiai dėl, jų manymu, prastos kokybės ir todėl, kad tenka ilgai laukti.² Taip pat vis dar paplitusi praktika, kad, norint greičiau gauti arba kokybiškesnės viešojo sektoriaus

paslaugos, gyventojai pasiruošę duoti kyšį.³ 46 proc.yra nurodę, kad naudojami pažintimisdėl geresnės viešosios paslaugos.⁴

Socialinės apsaugos ir darbo ministerija pripažįsta, kad viešosios paslaugos ne visada yra ekonomiškios ir kokybiškos, o gyventojai lieka nusivylę.⁵ Siekiant išspręsti šią problemą, planuojama 5-10 proc.viešųjų paslaugų perduoti NVO ir bendruomenėms, kad jos geriau atitiktų gyventojų lūkesčius. Šis tikslas numatytas ir Nacionalinėje pažangos programoje.⁶

Sveikintina, kad ministerija pirmiausia nori išbandyti šį modelį ir įvertinti, ar jis tikrai padeda gerinti paslaugų kokybę. Šiuo metu pažymima, kad įsipareigojimo poveikis būtų mažas, nes neaišku, ar paslaugos, kurias teiktų NVO arba bendruomenės, būtinai būtų geresnės, ekonomiškės ir veiksmingesnės. Ypač turint omenyje tai, kad Lietuvos NVO išlieka silpnos ir neturi reikiamų įgūdžių (kaip teigiama antrajame šio veiksmų plano įsipareigojimo apraše). Šiuos klausimus kėlė ir dalis darbo grupės narių, abejojusių, ar NVO padėtų pasiekti būtinų pokyčių.⁷

Įsipareigojimu taip pat tikimasi pagerinti gyventojų įsitraukimą į viešąją politiką, ypač regionuose. Visgi nėra pavyzdžių, pagrindžiančių, kad tokia veikla paskatintų gyventojus labiau domėtis viešaisiais reikalais. Apklausos rodo, kad 50 proc.Lietuvos gyventojų nedalyvauja savanoriškoje veikloje ir artimiausiu metu neketina to daryti.⁸

Kiti žingsniai

Nors įsipareigojimas atkreipė dėmesį į aktualias viešųjų paslaugų teikimo problemas, sprendimo būdai išlieka abejotini. Gyventojai labiausiai nepatenkinti, kad, norint gauti kokybišką arba greitesnę paslaugą, tenka mokėti kyšį arba turėti pažįstamų. Jie taip pat pasigenda malonaus bendravimo su viešojo sektoriaus darbuotojais. Dėl šios priežasties NPM tyrėja siūlo įvertinti, ar Socialinės apsaugos ir darbo ministerija negalėtų pirmiausia numatyti konkrečių antikorpucinių priemonių, kurios pagerintų viešųjų paslaugų kokybę ir neverstų gyventojų imtis nereikalingų ir neretai neteisėtų veiksmų. Taip pat rekomenduojama apsvarstyti, ar nevertėtų pirmiausia spręsti ilgų eilių problemos, kad būtų patenkinti gyventojų poreikiai.

¹ Visas įsipareigojimo tekstas <https://bit.ly/2HPWuXo>

² Vartotojų pasitenkinimo viešosiomis paslaugomis ypatumai, Aistė Diržytė, Aleksandras Patapas, Viešoji politika ir administravimas, Mykolo Romerio universitetas, <https://bit.ly/2JwhUcc>

³ Lietuvos korupcijos žemėlapis, Specialųjų tyrimų tarnyba, 2018, <https://www.stt.lt/lt/naujienos/?cat=1&nid=2961>

⁴ Ibid.

⁵ Įsipareigojimo aprašas ketvirtajame veiksmų plane, <https://bit.ly/2HPWuXo>

⁶ Nacionalinė pažangos programa, 2014-2020, Nr. 1482, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.439028>

⁷ Praktinės dirbtuvės, ved. NPM tyrėja, 2019 m. kovo 26 d.

⁸ Visuomenės pasitikėjimas NVO, reprezentatyvi apklausa, 2018, <https://bit.ly/2YBy6ha>

5. Vykdyti sistemingą visuomenės dalyvavimo valdyme stebėseną ir vertinimą

Įsipareigojimo tekstas:

„Lietuvos ir tarptautiniai tyrimai rodo, kad Lietuvos visuomenė yra pilietiškai pasyvi, menkai naudojasi savo teisėmis bei galimybėmis dalyvauti sprendžiant šalies viešuosius reikalus ar įsitraukti į visuomenei svarbias pilietines veiklas. Šalies įstaigos yra įgyvendinusios nemažai iniciatyvų, skirtų visuomenės įtraukimui ir dalyvavimui viešojo valdymo sprendimų priėmimo procese skatinti, tačiau vis dar stinga visuomenės įtraukimo ir dalyvavimo kultūros, nėra sukurta metodinėmis nuostatomis grįsta visuomenės dalyvavimo stebėsenos strategija, leidžianti įvertinti esamą bendradarbiavimo tarp viešojo sektoriaus ir visuomenės būklę, išvystyti pokyčių tendencijas bei veiksnius, darančius įtaką šio proceso kokybei – dalyvių aktyvumui, rezultatų pasiekimui ir pan.“¹

Etapai:

- 5.1. Metodinis dokumentas;
- 5.2. Bandomosios stebėsenos ataskaita;
- 5.3. Rekomendacijų paketas.

Pradžia: 2018 m. rugsėjo 1 d.

Pabaiga: 2019 m. rugsėjo 1 d.

| Įsipareigojimo apžvalga | Tikslumas | | Ryšys su AVP vertybėmis | | | | Potencialus poveikis | | | | Įgyvendinimas | | | | Ar atvėrė Vyriausybę? | | | | |
|-------------------------|-------------------|---------------------|---------------------------|----------------------|-----------------------------------|--|----------------------|-----------|-----------|---------------------------------------|---------------|---------|---------|---------------------------------------|-----------------------|-------------|----------|--------|-------------|
| | Pakankamai tikslu | Nepakankamai tikslu | Informacijos prieinamumas | Piliečių dalyvavimas | Viešojo sektoriaus atskaitingumas | Techn. ir inov. skaidrumui ir atskaitingumui | Nėra | Nedidelis | Vidutinis | Transformacinis | Nepradėtas | Ribotas | Esminis | Pabaigtas | Pablogėjo | Nepasikeitė | Nežymiai | Žymiai | Išskirtinai |
| 5. Bendrai | ✓ | | | ✓ | | | ✓ | | | Bus vertinama veiksmų plano pabaigoje | | | | Bus vertinama veiksmų plano pabaigoje | | | | | |

Kontekstas ir tikslai

Kaip ir aprašyta įsipareigojimo tekste, Lietuvos gyventojai retai dalyvauja viešose konsultacijose. 58 proc. gyventojų apie tokias galimybes žino, tačiau dažniausiai jomis nesinaudoja.² Be to, tik 8 proc. norėtų įsitraukti į antikorupcines iniciatyvas – mažiau nei 2016 m., kai tokių žmonių buvo 12 proc. ir dar mažiau nei 2011 m., kai jų buvo 15 proc.³

Siekiant prisidėti prie šios problemos sprendimo, Vyriausybės kanceliarija planuoja sukurti stebėsenos įrankį, kuris padėtų įvertinti, ar tinkamai vyksta viešosios konsultacijos ir kiek jos prisideda prie kokybiškesnių sprendimų priėmimo. Vyriausybės kanceliarija trečiojo veiksmų plano

metu jau parengė viešųjų konsultacijų metodologiją ir išbandė ją su septyniomis viešojo sektoriaus institucijomis. Tačiau įsipareigojimas liko pilnai neįgyvendintas ir buvo perkeltas į šį veiksmų planą.

Įsipareigojimas yra tikslus ir pamatuojamas, tačiau kai kurie jo etapai pernelyg abstraktūs. Pavyzdžiui, Vyriausybės kanceliarija ketina kuriamą įrankį išbandyti iki 2019 m. liepos, bet neaišku, kiek institucijų tikimasi įtraukti ir kiek plačiai jis bus testuojamas.

Kiti žingsniai

Įsipareigojimas svarbus siekiant užtikrinti viešųjų konsultacijų kokybę, todėl NPM tyrėja rekomenduoja veiklas tęsti ir po trečiojo veiksmų plano. Tam, kad būtų aišku, kaip viešosios konsultacijos padeda gerinti sprendimų priėmimo kokybę, būtina tinkamai įvertinti viešųjų konsultacijų eigą, gyventojams suteiktą grįžtamąjį ryšį ir pačių gyventojų nuostatas. Pakeisti esamą padėti per dvejų metų laikotarpį vargiai įmanoma, tad įsipareigojimas išliks svarbus ir vėliau. Be to, rekomenduojama stebėseną išbandyti su keliomis institucijomis ir vėliau testuojamų viešojo sektoriaus įstaigų ratą plėsti.

¹ Visas įsipareigojimo tekstas <https://bit.ly/2HPWuXo>

² „Gyventojų dalyvavimas priimant sprendimus vietos lygmeny“, reprezentatyvi apklausa, Vidaus reikalų ministerija, 2016.

³ Lietuvos korupcijos žemėlapis, Specialiųjų tyrimų tarnyba, 2018, <https://www.stt.lt/lt/naujienos/?cat=1&nid=2961>

6. Įdiegti baigiamąjį (ex post) vertinimą į teisėkūros proceso ciklą

Įsipareigojimo tekstas:

„Pastaruoju metu matoma daug teisėkūros proceso nenuoseklumo atvejų, dažnai pakartotinai keičiami tie patys teisės aktai, tinkamai neįvertinus ankstesnių pakeitimų sukeltų padarinių. Be to, Valstybės kontrolės 2018 m. kovo 16 d. valstybinio audito ataskaitoje konstatuota, kad šiuo metu veikiantis instrumentas – teisinio reguliavimo stebėseną – taikomas fragmentiškai, stebėseną atliekama nekokybiškai, todėl būtina pereiti prie sisteminio teisinio reguliavimo poveikio vertinimo. Tokį poreikį 2015 m. liepos 29 d. ataskaitoje konstatavo ir EBPO.“¹

Etapai:

6.1. Įstatymo projektas;

6.2. Įstatymas;

6.3. Metodika;

6.4. Apmokyta valstybės tarnautojų iš ne mažiau kaip 13 ministerijų.

Pradžia: 2018 m. rugsėjo 1 d.

Pabaiga: 2019 m. rugsėjo 1 d.

| Įsipareigojimo apžvalga | Tikslumas | | Ryšys su AVP vertybėmis | | | Potencialus poveikis | | | | Įgyvendinimas | | | | Ar atvėrė Vyriausybę? | | | | |
|-------------------------|-------------------|---------------------|---------------------------|----------------------|-----------------------------------|--|------|-----------|-----------|---------------------------------------|------------|---------|---------|---------------------------------------|-----------|-------------|----------|--------|
| | Pakankamai tikslu | Nepakankamai tikslu | Informacijos prieinamumas | Piliečių dalyvavimas | Viešojo sektoriaus atskaitingumas | Techn. ir inov. skaidrumui ir atskaitingumui | Nėra | Nedidelis | Vidutinis | Transformacinis | Nepradėtas | Ribotas | Esminis | Pabaigtas | Pablogėjo | Nepasikeitė | Nežymiai | Žymiai |
| 6. Bendrai | | ✓ | | ✓ | | | | ✓ | | Bus vertinama veiksmų plano pabaigoje | | | | Bus vertinama veiksmų plano pabaigoje | | | | |

Kontekstas ir tikslai

Lietuvoje teisėkūra susiduria su keliais iššūkiais:

- Kasmet užregistruojama apie 700 teisės aktų projektų,² o tai neleidžia Seimo nariams tinkamai jų apsvarstyti ir įvertinti galimą poveikį gyventojams ir verslui;
- Neigiamas teisės aktų poveikis pamatomas tik juos priėmus, tad teisės aktai dažnai keičiami ir taisomi,³

- Pasak Valstybės kontrolės, Lietuvoje neatliekamos teisės aktų poveikio analizės;⁴
- Apie 50 proc. teisės aktų priimami skubos arba ypatingos skubos tvarka,⁵ o tai reiškia, kad Seimo nariai neturi pakankamai laiko įsigilinti į užregistruotų siūlymų reikšmę.

Kitaip tariant, Seimas priima ir taiso teisės aktus per greitai, dar iki tol, kol visapusiškai išryškėja jų poveikis.

Šiuo įsipareigojimu Teisingumo ministerija siekia sukurti modelį, kuris leistų įvertinti jų poveikį dar iki teisės aktų taisymo. Veiksmų plane numatyta, kad tai turėtų tapti integralia teisėkūros dalimi, tačiau Teisingumo ministro patarėjas Tautginas Mickevičius pataiso, kad ex-post vertinimai būtų atliekami tik naujiems įstatymams arba kai tikimasi, kad pakeitimai galėtų ypač paveikti visuomenę arba tam tikrą jos grupę.⁶ Bet kuriuo atveju, parlamentarams pirmiausia būtų rekomenduojama ne taisyti neseniai (preliminariiai - prieš mažiau nei dvejus metus) įsigaliojusį teisės aktą, o atlikti ex-post įvertinimą.⁷ Ministerija taip pat tikisi, kad toks modelis galėtų paskatinti didesnę gyventojų įsitraukimą į sprendimų priėmimą, nes su jais būtų konsultuojamasi dėl teisės aktų poveikio. Vis tik šios veiklos nėra atskirai išskirtos įsipareigojimo aprašyme.

Įsipareigojimas yra tikslus ir pamatuojamas. Jei pavyktų jį įgyvendinti, šalyje galimai pagerėtų teisėkūros procesas, nes būtų atsisakyta skubos tvarka teikiamų teisės aktų pakeitimų. Kaip pažymėjo Valstybės kontrolė, ex-post vertinimai galėtų prisidėti prie kokybiškesnės įstatymų leidybos ir skatintų analizuoti jų poveikį.

Kiti žingsniai

Norint pasiekti įsipareigojime numatytą tikslą, rekomenduojama daugiau dėmesio skirti ne tik ex-post, bet ir ex-ante vertinimams. Tinkamai įvertinus teisės aktų projektų poreikį ir poveikį dar iki jų priėmimo, tai prisidėtų prie kokybiškesnės teisėkūros ir leistų išvengti pernelyg didelės teisės aktų kaitos.

Tam, kad šis įsipareigojimas atitiktų AVP vertybes, siūloma patikslinti, kaip jis padės įtraukti gyventojus. Šiuo metu teigiama, kad gyventojai turės daugiau galimybių įsitraukti, bet tai kol kas skamba labiau kaip abstraktus teiginys nei konkrečios veiklos.

Kaip rodo ankstesni veiksmų planai, darbuotojų mokymai neturint aiškaus tikslo ir neatliekant jų pasiekimų vertinimo, neprisideda prie įsipareigojimo sėkmės. Tad siūloma Teisingumo ministerijai patikslinti, ko konkrečiai numatytais mokymais siekiama ir kas bus šių mokymų tikslinė auditorija.

¹ Visas įsipareigojimo tekstas: <https://bit.ly/2HPWuXo>

² „Įstatymų kepykla atsakomybės neprisiima“, naujienų portalas IZINIOS.lt, <https://www.lzinios.lt/Lietuva/istatymu-kepykla-atsakomybes-neprisiima/262096>

³ Ibid.

⁴ Audito ataskaita apie Lietuvos teisėkūrą, Valstybės kontrolė, 2018, <https://bit.ly/2FBhq0N>

⁵ Ibid.

⁶ Tautginas Mickevičius, patarėjas, Teisingumo ministerija, interviu su NPM tyrėja 2019 m. balandžio 4 d.

⁷ Ibid.

V. Rekomendacijos

Šioje skiltyje pateikiamos rekomendacijas dėl tolimesnių Lietuvos veiksnių įgyvendinant AVP iniciatyvą. Ji susideda iš dviejų dalių: 1) pagrindinių NPM rekomendacijų, skirtų pagerinti veiksnių planų rengimą ir įgyvendinimą, 2) apžvalgos, kiek Vyriausybės kanceliarija atsižvelgė į ankstesnes NPM rekomendacijas.

5.1 NPM rekomendacijos

Kuriant ketvirtąjį veiksnių planą, Vyriausybės kanceliarija gerokai praplėtė partnerių tinklą, rengė viešąsias konsultacijas ir viešino pagrindinius savo veiklų rezultatus. Visgi ji nepateikė išsamios iš gyventojų ar organizacijų gautų pasiūlymų apžvalgos ir nepakankamai įtraukė Atviros Vyriausybės tinklo narius. Atsižvelgti į šiuos aspektus bei pasiekti ne tik Vilniuje, bet ir Lietuvos regionuose gyvenančius žmones yra pagrindinė NPM rekomendacija.

Nors konsultacijos metu gauti pasiūlymai buvo aptarti skirtingų susitikimų ir renginių metu, priešingai nei numato AVP rekomendacijos, Vyriausybės kanceliarija viešai neinformavo, kodėl vieni jų buvo įtraukti į veiksnių planą, o kiti – ne. Šių rekomendacijų įgyvendinimas yra esminis, siekiant įgyvendinti vienašališką komunikaciją su viešojo sektoriaus institucijomis nusivylusių gyventojų lūkesčius. Tai išlieka pagrindine priežastimi, kodėl gyventojai vengia arba net nebando dalyvauti sprendimų priėmimo.¹ Be to, Vyriausybė galėtų tapti geru pavyzdžiu kitoms institucijoms, kaip galima bendrauti ir įtraukti gyventojus sprendžiant viešuosius klausimus.

Kaip NPM tyrėja jau yra pažymėjusi anksčiau, įsipareigojimai gali būti įvertinti kaip transformaciniai tik tuomet, kai jie yra konkretūs: kai galima pamatuoti jų sėkmę, kai aišku, ko tikimasi numatytais veiklomis. Ankstesni veiksnių planai parodė, kad renginiai, kuriuos institucijos planavo įgyvendinti, papildomos naudos neatnešdavo, jei nebūdavo aiškiai išskirta tikslinė auditorija ir ko tikimasi tais renginiais pasiekti. Kadangi ketvirtajame veiksnių plane vis dar trūksta sėkmės kriterijų, rekomenduojama juos numatyti ir būtinai įtraukti į naują veiksnių planą.

Galiausiai, ankstesnė patirtis parodė, kad institucijos neretai nežino savo vaidmens įgyvendinant AVP veiksnių planus. Vyriausybės kanceliarija jau ėmėsi žingsnių, kad kiekviena institucija žinotų apie savo atsakomybes, tačiau tyrėja siūlo atkreipti papildomą dėmesį į šią buvusią problemą ir užtikrinti, kad visi atsakingi asmenys žinotų, ką ir kada turėtų padaryti, bei kaip jų veiklos siejasi su AVP vertybėmis.

Lentelė Nr. 5.1: Penkios pagrindinės rekomendacijos

| | |
|---|---|
| 1 | Suteikti daugiau galios Atviros Vyriausybės tinklo nariams, leidžiant jiems dalyvauti priimant sprendimus, o ne tik informuojant, kas nuspręsta; |
| 2 | Informuoti, kaip Vyriausybės kanceliarija ketina atsižvelgti į gyventojų ir interesų grupių siūlymus, paskelbti, į kuriuos pasiūlymus neatsižvelgta ir kodėl; |
| 3 | Aktyviai įtraukti viešojo sektoriaus institucijas į veiksmų plano įgyvendinimą ir užtikrinti, kad jos žinotų savo vaidmenį bei įsipareigojimus; |
| 4 | Žinoti, ko siekiama organizuojamais renginiais ir kas yra jų tikslinė auditorija; |
| 5 | Turėti kriterijus, pagal kuriuos būtų galima įvertinti, ar įsipareigojimas pasiekė numatytą tikslą. |

5.2 Ankstesnių NPM rekomendacijų įgyvendinimas

Lentelė Nr. 5.2: Ankstesnių NPM rekomendacijų įgyvendinimas

| | Rekomendacija | Ar įgyvendino? | Ar įtraukė į dabartinį veiksmų planą? |
|---|--|----------------|---------------------------------------|
| 1 | Užtikrinti, kad, prieš patvirtinant ir įvardijant pasiūlymus būsimam veiksmų planui kaip įsipareigojimus, jie būtų aptarti su platesniu viešojo, NVO sektoriaus ir kitų suinteresuotų šalių atstovais; | ✓ | ✓ |
| 2 | Užtikrinti, kad įsipareigojimai atitiktų AVP vertybes: informacijos prieinamumą, pilietinį dalyvavimą, viešojo sektoriaus atskaitingumą; | ✓ | ✓ |
| 3 | Rodyti lyderystę ir viešai informuoti apie tarpinius rezultatus, paaiškinti galimus vėlavimus, teikti susijusius dokumentus, pagrindžiančius įsipareigojimų įgyvendinimą; | ✓ | ✗ |
| 4 | Užtikrinti, kad būsimame veiksmų plane būtų numatyti tik tokie įsipareigojimai, kuriuos būtų galima įgyvendinti per dvejus metus ir formuluoti tikslus taip, kad juos būtų galima pasiekti, įgyvendinant numatytas veiklas | ✓ | ✓ |
| 5 | Iš anksto numatyti rodiklius, pagal kuriuos būtų vertinama, ar užsibrėžtas tikslas pasiektas, ar ne. | ✗ | ✗ |

Vyriausybės kanceliarija atsižvelgė į keturias iš penkių rekomendacijų. Naujajame veiksmų plane daugiau konkrečių, į rezultatą, o ne į procesą orientuotų veiklų, būdingų ankstesniems Lietuvos įsipareigojimams. Visgi nėra sėkmės matavimo kriterijų, padedančių įvertinti, ar atsakingos institucijos tikrai pasiekė savo tikslą ir kaip jos tai žino. Tad rekomendacija išlieka aktuali ir yra įtraukta vėl.

Vyriausybės kanceliarija taip pat skyrė daugiau dėmesio darbo grupei, labiau ją įtraukė priimant sprendimus ir užtikrino aktyvesnį narių dalyvavimą veiksmų plano rengime. Visgi Atviros Vyriausybės tinklo nariai liko nuošalyje, buvo tik informuoti apie eigą ir sprendimus, tačiau juos priimant nedalyvavo.

NPM tyrėja anksčiau rekomendavo skelbti, jei įsipareigojimų vykdymas vėluoja, ir paaiškinti, kodėl. Kiek Vyriausybė atsižvelgs į šį siūlymą, paaiškės vėliau, kai įpusės įsipareigojimų įgyvendinimas.

¹ „NVO atstovų apklausa apie NVO skaidrumą“, „Transparency International“ Lietuvos skyrius, 2015, <http://www.transparency.lt/nvo-atstovu-apklausa-apie-nvo-skaidruma/>

VI. Metodologija ir šaltiniai

Kiekvienos šalies vertinimo ataskaitą rašo toje šalyje gyvenantys tyrėjai. Visos NPM ataskaitos yra tikrinamos, siekiant užtikrinti jų kokybę.

AVP veiksmų planų įgyvendinimo vertinimai atliekami taikant skirtingus metodus: interviu, viešai prieinamos informacijos analizę, Vyriausybės kanceliarijos savęs įvertinimo ataskaitas, fokusuotas grupines diskusijas. Prieš pradėdant vertinti veiksmų plano parengimą ir įgyvendinimą, NPM siunčia jį kiekvienos šalies koordinuojančiai institucijai, kad peržiūrėtų ir galėtų pateikti komentarus.

Kiekvienas tyrėjas savo šalyje ima interviu iš atsakingų institucijų atstovų bei suinteresuotų interesų grupių. Dėl riboto laiko ir finansavimo, NPM vykdytojai neturi galimybės apklausti visų įmanomų suinteresuotų šalių, tad, siekiant užtikrinti metodologijos skaidrumą, NPM viešina visą ataskaitos parengimo procesą bei kviečia pateikti komentarus per konsultacinį laikotarpį. Jei dėl nacionalinio konteksto suinteresuotų šalių anonimiškumas yra būtinas, NPM vykdytojai pasilieka teisę saugoti asmenų konfidencialumą.

Siekiant užtikrinti kokybę, kiekviena ataskaitą peržiūri AVP darbuotojai, tarptautiniai ekspertai, ji siunčiama Vyriausybės kanceliarijos atstovams bei pasirinktoms galimai suinteresuotoms NVO.

Daugiau apie priežiūros mechanizmą ir kaip atsižvelgiama įgautas pastabas galitesusipažinti III-amemetodologijos skyriuje.¹

Interviu ir partnerių indėlis

Šio vertinimo metu NPM tyrėja atliko penkis naujus interviu su partneriais, rėmėsi viešai prieinama informacija ir 2019 m. kovo 26 d. vedė praktinį užsiėmimą Vyriausybės kanceliarijoje darbo grupės nariams ir kitiems suinteresuotiems asmenims. Kadangi keturi iš šešių įsipareigojimų perkelti iš ankstesnio veiksmų plano, NPM tyrėja rėmėsi ir 2018 m. atliktais kokybiniais interviu, kurių įžvalgos buvo iki šiol aktualios.

Dirbtuvėse dalyvavo 15 atstovų iš Nevyriausybinių organizacijų informacijos ir paramos centro, NVO tarybos, „Transparency International“ Lietuvos skyriaus, Mykolo Romerio universiteto, Lietuvos savivaldybių asociacijos, Vyriausybės kanceliarijos, Informacinės visuomenės plėtros komiteto, Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos. Šio susitikimo tikslas buvo aptarti trečiojo veiksmų plano pažangą ir suprasti, kaip būtų galima geriau matuoti naujų įsipareigojimų sėkmę.

Papildomi interviu vyko su šiais asmenimis:

- ... Erika Kasiliūnaite, Vyriausybės kanceliarija (2019 m. kovo mėn.)
- ... Rasa Svarinskaite, Vilniaus politikos analizės institutas (2019 m. kovo mėn.)
- ... Ieva Dunčikaite, „Transparency International“ Lietuvos skyrius (2019 m. kovo mėn.)
- ... Aurelija Olendraite, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija (2019 m. kovo mėn.)
- ... Tautginu Mickevičiumi, Teisingumo ministerija (2019 m. balandžio mėn.).

Apie nepriklausomą peržiūros mechanizmą (NPM)

NPM yra pagrindinė priemonė, kurios padedamos vyriausybės, pilietinė visuomenės ir privataus sektoriaus atstovai gali stebėti vyriausybių veiksmus, kuriant ir įgyvendinant AVP veiksmų planus kas dvejuose metais. Tyrimo metodologiją kuria ir ataskaitoskokybės kontrolę užtikrina tarptautinė ekspertų grupė, sudaroma iš skaidrumo, atskaitingumo, pilietinio dalyvavimo ir socialinių tyrimo metodų ekspertų.

Ekspertų grupę sudaro:

- César Cruz-Rubio
- Mary Franco
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Fredline M'Cormack-Hale
- Showers Mawowa
- Juanita Olaya
- Quentin Reed
- Rick Snell
- Jean-Patrick Villeneuve

NPM ataskaitų kūrimo procesą prižiūri ir glaudžiai su vietos tyrėjais koordinuoja nedidelė AVP komanda Vašingtone, JAV. Su šia ataskaita susijusių klausimų ir komentarų laukiame el. paštu irm@opengovpartnership.org

¹ Visą vertinimo metodologiją rasite, V.3: <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

Priedas Nr. I Veiksmų plano rengimo apžvalga

Žymėjimas:

Žalia= atitinka standartus

Geltona= vyksta progresas (imamasi priemonių standartui atitikti, tačiau dar neatitinka)

Raudona= neatitinka standartų

| Partnerių tinklas | |
|--|---------|
| 1a. Tinklas įsteigtas: šalyje veikia forumas, kuris prižiūri AVP iniciatyvas | Geltona |
| 1b. Reguliarumas: forumo nariai susitinka bent kartą per metų ketvirtį, asmeniškai arba nuotoliniu būdu | Raudona |
| 1c. Bendradarbiavimas: forumo nariai kartu sprendžia dėl savo narystės ir valdymo struktūros | Raudona |
| 1d. Viešumas: informacija apie forumo narystę, valdymą ir kitus klausimus skelbiama AVP svetainėje | Žalia |
| 2a. Partnerystės: forume dalyvauja tiek viešojo sektoriaus, tiek NVO atstovai | Žalia |
| 2b. Lygybė: forume viešojo sektoriaus ir NVO atstovų yra po lygiai | Geltona |
| 2c. Atrankos skaidrumas: NVO nariai į forumą atrenkami pagal iš anksto žinomus ir aiškius kriterijus | Žalia |
| 2d. Viešojo sektoriaus atstovavimas: viešojo sektoriaus atstovai, dalyvaujantys forume, užima aukštas pareigas ir gali priimti su AVP susijusius sprendimus savo institucijose | Geltona |
| 3d. Atvirumas: forumas priima bet kurių visuomenės grupių komentarus ir pasiūlymus | Geltona |
| 3e. Nuotolinis dalyvavimas: yra galimybė dalyvauti forumo veiklose ir nuotoliniu būdu | Žalia |
| 3f. Protokoliai: forumas aktyviai skelbia apie savo sprendimus, veiklas ir rezultatus viešai | Raudona |

Žymėjimas:

Žalia= atitinka standartus

Geltona= vyksta progresas (imamasi priemonių standartui atitikti, tačiau dar neatitinka)

Raudona= neatitinka standartų

| Veiksmų plano kūrimas | |
|---|---------|
| 4a. Eigos skaidrumas: yra AVP skirta interneto svetainė, kurioje skelbiama apie AVP veiklas | Žalia |
| 4b. Dokumentacija: forumas iš anksto skelbia visa reikalingą informaciją apie AVP eigą, kad interesų grupės galėtų prisijungti prie AVP iniciatyvų bet kuriuo metu | Raudona |
| 4c. Žinomumas: forumas kuria viešinimui skirtas akcijas ir kitais būdais viešina apie AVP veiklas | Geltona |
| 4d. Komunikacija: Vyriausybė padeda bendrauti su skirtingomis interesų grupėmis kuriant ir įgyvendinant AVP veiklas | Žalia |
| 4e. Argumentuoti atsakymai: forumo nariai viešai argumentuoja apie savo sprendimus ir atsako į gautus klausimus ar pasiūlymus | Geltona |
| 5a. Saugykla: Vyriausybė kaupia ir viešina su AVP susijusius dokumentus, kas leidžia istoriškai atsekti skirtingų laikotarpių veiklas ir susipažinti su visų veiksmų planų konsultacijomis, įsipareigojimais, įsivertinimų ataskaitomis, NPM vertinimais ir kita informacija (publikacijomis, duomenimis, kt.) | Geltona |

Pastaba: Jei šalis gauna šešis „žalius“ įvertinimus, laikoma, kad jos veiksmų plano kūrimo procesas buvo ypatingas (angl. Starred Process)