

Nepriklausomas priežiūros mechanizmas

Veiksmų plano apžvalga:
Lietuva 2021–2023

Open
Government
Partnership



Independent
Reporting
Mechanism

Įvadas

2021 m. sausio mėn. Nepriklausomo priežiūros mechanizmo (NPM) veikla ir vertinimai keitėsi.¹ Tai vyko siekiant optimizuoti veiklos rezultatus ir veiksmingiau, tikslingiau atliepti dalyvaujančių šalių lūkesčius. NPM keitėsi atsižvelgiant į virš 350 nepriklausomų NPM komandos bei visos Atviros Vyriausybės partnerystės (AVP) bendruomenės vertinimų. Pristatydami naują formatą, tikimės informaciją ir turimą analizę pateikti paprasčiau, konkrečiau, produktyviau ir taip prisidėti prie pokyčių esminiuose veiksmo planų įgyvendinimo ciklo etapuose.

Naujieji NPM produktai yra šie:

1. **Kūrimo procesas trumpai** – šios suvestinės apžvelgia veiksmo plano kūrimo procesą ir įvertina, kiek atsižvelgta į ankstesnių veiksmo planų pamokas. Suvestines tikimės pristatyti 2021 m. pabaigoje, jos bus skirtos 2022–2024 m. veiksmų planams.
2. **Veiksmo plano apžvalga** – tai nepriklausoma, trumpa ir techninė veiksmų plano įgyvendinimo ataskaita. Joje analizuojama, kaip šalys ir atsakingos institucijos vykde savo įsipareigojimus, kokios jų stipriosios ir silpnosios pusės. Ataskaitas tikimės pradėti 2021 m. pradžioje, jei šalys dar įgyvendina 2020–2022 m. veiksmų planus. Veiksmų plano ataskaitos pradedamos rašyti po 3-4 mėn. nuo veiksmų plano sukūrimo.
3. **Rezultatų ataskaita** – tai rezultatų ir galimų pokyčių įvertinimas. Šioje ataskaitoje taip pat vertinsime, ar veiksmų planai bei juose numatyti įsipareigojimai atitiko AVP taisykles. Kai bus analizuojami šalių 2019–2021 m. planai, rezultatų ataskaitas ketiname pristatyti 2022 m. pradžioje. Rezultatų ataskaitos bus pristatomos per keturis mėnesius nuo veiksmų plano įgyvendinimo.

Ši ataskaita apžvelgia Lietuvos 2021–2023 m. veiksmų planą, kuriame yra trys įsipareigojimai. Ataskaitoje daugiausiai dėmesio skiriame veiksmų plano kūrimo procesui ir veiksmų plano stipriosioms pusėms. Besidomintiems konkrečiais įsipareigojimais siūlome skaityti Priedą Nr. 1. Metodologija ir rodikliai pateikiami III skyriuje.

¹ Daugiau informacijos apie NPM atsinaujinimą galite rasti čia:
<https://www.opengovpartnership.org/process/accountability/about-the-irm/irm-refresh/>

Turinys

I skyrius. 2021–2023 m. veiksmų plano apžvalga	2
II skyrius. Daug žadantys įsipareigojimai Lietuvos 2021–2023 m. veiksmų plane	4
III skyrius. Metodologija ir NPM rodikliai	12
Priedas Nr. 1. Duomenys apie įsipareigojimus	14
Priedas Nr. 2. Minimalūs reikalavimai dalyvaujant AVP	15

I skyrius. 2021–2023 m. veiksmų plano apžvalga

Penktasis Lietuvos veiksmų planas skirtas trims sritims. Jame daug žadantys įsipareigojimai susiję su galutinių naudos gavėjų registru ir viešųjų pirkimų duomenų atvėrimu. Kad jie būtų sėkmingai įgyvendinti, rekomenduojame užtikrinti nemokamą prieigą prie duomenų ir sukurti mechanizmą, sudarantį galimybę gyventojams pranešti apie įtariamus su viešaisiais pirkimais susijusius pažeidimus.

Penktajame Lietuvos veiksmų plane numatyta, kad bus dirbama trijose naujose srityse: galutinių naudos gavėjų ir viešųjų pirkimų skaidrumo bei oficialios Vyriausybės komunikacijos apie teisės aktų poveikį visuomenei. Tai žymi naują kryptį, nes ankstesniame veiksmų plane (2018–2020 m.) buvo perkelti senesni įsipareigojimai, kurių nespėta pabaigti 2016–2018 m.

Penktasis veiksmų planas atspindi partnerių ir visuomenės prioritetus, kurie, kaip manoma, gali turėti didesnį poveikį nei buvę Lietuvos įsipareigojimai AVP. Pirmuoju įsipareigojimu siekiama sukurti galutinių naudos gavėjų registrą. Lietuva yra tarp trijų Europos Sąjungos (ES) valstybių, iki šiol jo neturinčių (viešas galutinių naudos gavėjų registras yra privalomas pagal Penktąją ES kovos su pinigų plovimu direktyvą, 5 KPPD). Antruoju įsipareigojimu bus atveriami ir atvirų duomenų formatu pateikiami viešųjų pirkimų duomenys. Trečiasis įsipareigojimas turėtų numatyti, ką ir kaip komunikuoti, kad visuomenei būtų išsamiai pristatomas galimas Vyriausybės inicijuotų teisės aktų poveikis.

Per viešąją konsultaciją, kurioje klausta, kas turėtų būti būsimajame veiksmų plane, iš viso gauta 18 idėjų-pasiūlymų. Iš jų 14 – iš gyventojų ir pilietinės visuomenės organizacijų (įskaitant visus tris iš patvirtinto veiksmų plano).¹ Gauti pasiūlymai detaliau aptarti 2020 m. gegužę, renginyje su daugiau kaip 50 dalyvių. Jie buvo kviečiami balsuoti už gautas idėjas išskiriant prioritetus. Tokiu būdu nuspręsta, kurie pasiūlymai pateks į veiksmų planą. Galutinių naudos gavėjų registras ir viešųjų pirkimų duomenų atvėrimas sulaukė daugiausiai balsų. Komunikacija apie teisės aktų poveikį liko penktojoje vietoje.² 2020 m. Vyriausybės kanceliarija surengė keturias viešąsias konsultacijas, skirtas penkiems populiariausiems pasiūlymams aptarti. Šių susitikimų metu nuspręsta, kurie jų turėtų būti įtraukti į Lietuvos veiksmų planą.³

Lyginant su ankstesnių veiksmų planų kūrimu, šis buvo įtraukesnis ir atviresnis. Dalyviai turėjo galimybę ne tik teikti pasiūlymus, bet ir dalyvauti išskiriant prioritetus. Be to, susijusi aktuali informacija skelbta Vyriausybės kanceliarijos interneto svetainėje. Visgi verta atkreipti dėmesį į keletą aspektų. Pavyzdžiui, įsipareigojimas sukurti galutinių naudos gavėjų registrą tapo siauresnis ir ne toks ambicingas, kokį siūlė „Transparency International“ Lietuvos skyrius (TILS)

TRUMPAI

Lietuva dalyvauja nuo: 2011
Veiksmų plano apžvalga: 2021–2023
NPM produktas: Veiksmų plano apžvalga
Įsipareigojimų skaičius: 3

Įsipareigojimų apžvalga:

- Įsipareigojimai atvirai Vyriausybei: 3
- Įsipareigojimai su potencialiais solidžiais rezultatais: 2
- Daug žadantys įsipareigojimai: 2

Ankstesnių veiksmų planų sritys: 0

Naujai atsiradusios sritys:

- Galutinių naudos gavėjų skaidrumas
- Atviri pirkimai
- Teisės aktų poveikis visuomenei

Atitiktis AVP reikalavimams kūrimo procese:

- Ar atitinka AVP principus: taip

ir dėl kurio įgyvendinimo balsavo konsultacijų dalyviai. Iš viešai prieinamos informacijos skelbiamos Vyriausybės kanceliarijos svetainėje lieka neaišku, kodėl nuspręsta siaurinti įsipareigojimo apimtį ir kuriame etape tai atsitiko. Iš kokybinių interviu žinoma, kad pakeitimai įvyko Teisingumo ministerijos siūlymu. Tad NPM pakartotinai dalinasi savo ankstesne rekomendacija teikti daugiau tikslinės informacijos apie kūrimo procesą ir pagrįsti galimus nukrypimus nuo pirmųjų įsipareigojimų variantų.⁴

Visos institucijos, kurios tapo atsakingomis už įsipareigojimų įgyvendinimą, dalyvavo veiksmų plano kūrime. Visgi Vyriausybės kanceliarija neužtikrino, kad procese dalyvautų sprendimų priėmimo galią turintys atstovai arba kad jų kolegos jiems perduotų reikiamą informaciją po renginių ar susitikimų. Pavyzdžiui, Viešųjų pirkimų tarnyba apie savo atsakomybę Atviros Vyriausybės partnerystės programoje sužinojo tik jau patvirtinus jų įsipareigojimą veiksmų plane. Tuo metu Teisingumo ministerija informavo VĮ Registrų centras apie galutinių naudos gavėjų registro apimtį tik po tokio sprendimo priėmimo. Ruošiant kitą veiksmų planą, NPM siūlo nuo pat pradžių įtraukti atsakingus asmenis į kūrimo procesą, jei jų vadovaujamoms institucijoms gali tekti atsakomybė už įsipareigojimų vykdymą.

Suprantama, kad įsipareigojimų sėkmė priklausys ir nuo to, kiek gyventojai, žurnalistai ir kiti suinteresuoti asmenys naudosis atvertais duomenimis. Todėl itin svarbu tinkamai informuoti apie tai, kas bus įgyvendinta ir kokie duomenys taps visiems prieinami. Taip pat verta numatyti galimybę rengti duomenų analizės mokymus. NPM rekomenduoja susipažinti su organizacijos Open Ownership⁵ siūlomais įrankiais ir turimais išteklių bei užtikrinti laisvą, nemokamą ir visiems prieinamą galutinių naudos gavėjų registrą. Antrajam įsipareigojimui NPM siūlo numatyti grįžtamojo ryšio ir skundų mechanizmą, kuriuo galėtų naudotis gyventojai, pastebėję galimus piktnaudžiavimo atvejus rengiant ir įgyvendinant viešuosius pirkimus.

¹ Lietuvos veiksmų planas 2021–2023 m. iniciatyvoje Atviros Vyriausybės partnerystė, 6 psl.,

https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/06/Lithuania_Action-Plan_2021-2023_EN.pdf

² Konferencija nuotoliniu būdu „Atvira Vyriausybė 2022. Įvertinkime būtinus pokyčius“ 2020 m. gegužės 21 d. Virtualių pokalbių platforma „Microsoft Teams“ bei „Zoom TV“, 10 psl.

https://epilietis.lrv.lt/uploads/epilietis/documents/files/Konferencijos%20ataskaita%2005_21.pdf

³ Pasiūlymai, kurių atsisakyta: 1) Informuoti NVO, jei Seime registruojami teisės aktai, susiję su jų veiklos sritimi; 2) Visiems nacionalinės paramos NVO konkursams skelbti sukurti arba panaudoti vieną informacinę platformą. Pasak veiksmų plano, šie siūlymai bus įgyvendinti už AVP veiksmų plano ribų.

⁴ Open Government Partnership, NPM Lietuvos ataskaita 2018–2020 m., https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/11/Lithuania_Design_Report_2018-2020_EN.pdf

⁵ Open Ownership, Gairės galutinių naudos gavėjų skaidrumui užtikrinti, https://www.openownership.org/uploads/OO_Implementation_Guide.pdf

II skyrius. Daug žadantys įsipareigojimai Lietuvos 2021–2023 m. veiksmų plane

Tolesni skyriai apžvelgs du įsipareigojimus, kurie, NPM manymu, turi didesnę potencialą. Pristatysime jų stiprias ir silpnas vietas bei pateiksime tikslines rekomendacijas. Vėlesnėse ataskaitose ir vertinimuose apžvelgsime, kiek juos pavyko įgyvendinti ir kokių pokyčių pasiekta.

NPM tolesnei analizei pasirinko du įsipareigojimus – pirmąjį, kuriuo siekiama sukurti galutinių naudos gavėjų registrą, ir antrąjį, kuriuo turėtų būti atveriami viešųjų pirkimų duomenys. Šiuos įsipareigojimus pasiūlė nevyriausybinių organizacijų, jie ir gavo daugiausiai balsų per viešąsias konsultacijas.⁶ Be to, abu atsižvelgia į šiuo metu aktualias sritis, kuriose trūksta pažangos atveriant viešąjį sektorių Lietuvoje. Pirmuoju įsipareigojimu turėtų būti sukurtas centralizuotas galutinių naudos gavėjų registras. Tai itin svarbu, nes Lietuva išlieka viena iš trijų ES valstybių, iki šiol jo neturinčių. Antrasis įsipareigojimas siekia atverti viešųjų pirkimų duomenis pagal organizacijos Open Contracting Partnership standartą. Taip būtų atverti visų sričių duomenys, nepriklausomai nuo viešųjų pirkimų ciklo (paskelbimo, sutarties sudarymo ir įgyvendinimo).

Trečiasis įsipareigojimas siekia rasti būdą, kaip Vyriausybei informuoti visuomenę apie didesnio poveikio teisės aktus. Pasak Vyriausybės kanceliarijos, šiuo metu tokia komunikacija yra fragmentiška ir nepakankama. Kaip konkrečiai ją bus siekiama keisti, ataskaitos rašymo metu dar nebuvo žinoma.⁷ Strateginių kompetencijų grupės patarėja užsiminė, kad galimai bus pasitelkiamos socialinės medijos, bet tai dar nepatvirtinta.⁸ NPM mano, kad net jei Vyriausybės kanceliarija paprasčiau skelbtų tikslinę informaciją apie galimą svarbių teisės aktų poveikį, bet neatskleistų, kaip konkrečiai šie teisės aktai buvo atrinkti (nes informacija būtų skelbiama ne apie visus teisės aktus, o tik apie galimą didesnę poveikį visuomenei turinčius) ir kaip poveikis buvo apskaičiuotas, įsipareigojimas nesukurtų didelės pridėtinės vertės. Dauguma atvejų apie poveikį reikėtų informuoti ne teisės akto registracijos etape; ir ženkliai anksčiau – kai toks teisės akto projektas dar tik kuriamas bei laukiama visuomenės ar suinteresuotų grupių reakcijos.

Siekiant padidinti šio įsipareigojimo svarbą, rekomenduojame pirmiausia įsivertinti, kas konkrečiai dabartinėje komunikacijoje turėtų būti keičiama ir kodėl. Tai leistų užtikrinti, kad kuriamas standartizuotas komunikacijos modelis tikrai atlieps suinteresuotų grupių lūkesčius ir prisidės prie teisėkūros skaidrumo. Taip pat NPM siūlo viešai skelbti pilnos apimties teisės aktų poveikio ataskaitas.

Lentelė Nr. 1. Daug žadantys įsipareigojimai

Daug žadantys įsipareigojimai
Įsipareigojimas Nr. 1. Užtikrinti galutinių naudos gavėjų duomenų prieinamumą . Šis įsipareigojimas leistų gyventojams ir žurnalistams gauti informacijos apie tikruosius Lietuvoje registruotų įmonių ir organizacijų savininkus. Registro sukūrimas leistų geriau valdyti įtariamą nuosavybės pokyčių ir pinigų plovimo rizikas.
Įsipareigojimas Nr. 2. Atverti viešųjų pirkimų duomenis . Šiuo įsipareigojimu pirmą kartą būtų atveriami visi viešųjų pirkimų duomenys. Tai leistų visuomenei, žurnalistams ir aktyviems gyventojams stebėti ir analizuoti, kaip leidžiamos viešosios lėšos.

Įsipareigojimas Nr. 1: Užtikrinti galutinių naudos gavėjų duomenų prieinamumą visuomenei [Atsakingi: VĮ Registrų centras ir Teisingumo ministerija]

Kviečiame susipažinti su visu įsipareigojimo aprašymu Lietuvos 2021–2023 m. veiksmų plane [čia](#).

Kontekstas ir tikslai

Šiuo įsipareigojimu VĮ Registrų centras siekia sukurti galutinių naudos gavėjų registrą, kuris viešintų tikruosius įmonių savininkus. Ketvirtoji ES kovos su pinigų plovimu direktyva, 4KPPD, 2015 m. įpareigojo ES valstybes nares tokius registrus sukurti, o Penktoji direktyva, 5KPPD, – pavišinti visuomenei. Visgi 2021 m. gegužę Lietuva buvo likusi viena iš trijų ES valstybių, to dar nepadariusių.⁹ 2019 m. priimti Pinigų plovimo ir teroristų finansavimo prevencijos įstatymo pakeitimai numatė, kad visi Lietuvoje įsteigti juridiniai asmenys, išskyrus juridinius asmenis, kurių vienintelis dalininkas yra valstybė ar savivaldybė, privalo gauti, atnaujinti ir saugoti tikslią informaciją apie savo naudos gavėjus ir šią informaciją pateikti Juridinių asmenų dalyvių informacinės sistemai (JADIS).¹⁰ 2021 m. valstybės biudžete buvo numatytos lėšos galutinių naudos gavėjų registrui sukurti.¹¹

Atvejai, kai Lietuvos bankai buvo įsivėlę į galimus pinigų plovimo skandalus, vėl atkreipė dėmesį į galutinių naudos gavėjų registro svarbą. Vienas iš bankų buvo susijęs su vadinamąja „Troika Laundromat/ŪkioLeaks“ schema, kai per kelių dešimčių ofšorinių įmonių tinklą buvo pervesta apie 4,6 mlrd. JAV dolerių iš Rusijos.¹² 2019 m. tyrimų duomenimis, ofšorinių įmonių savininkai buvo fiktyvūs, o tikrųjų tapatybės slepiamos.¹³ Valstybinės mokesčių inspekcijos (VMI) teigimu, informacijos apie tikruosius savininkus trūkumas apsunkina mokestinius tyrimus šalyje.¹⁴ Tą rodo ir duomenų nutekinimai. Pavyzdžiui, po 2016 m. „Panama Papers“ duomenų nutekinimo, VMI pradėjo tuziną mokestinių tyrimų, po kurių į Lietuvos biudžetą sugrąžinta apie 400 tūkst. eurų.¹⁵ Tiriamosios žurnalistikos centro „Siena“ vadovo Šarūno Černiausko teigimu, be viešo galutinių naudos gavėjų registro itin sudėtinga analizuoti pinigų srautus ir galimus pinigų plovimo atvejus.¹⁶

Tarpiniai įsipareigojimo rezultatai daugiausiai susiję su techniniais aspektais – registro dizainu, programavimu ir testavimu. Jo pavišinimas numatytas 2022 m. sausį. Šį įsipareigojimą veiksmų planui pasiūlė TILS. Jis gavo daugiausiai balsų per viešąsias konsultacijas, bet galutinis įsipareigojimo tekstas nutolo nuo pirminio: TILS siūlė atverti registrą, duomenis apie tikruosius savininkus visuomenei teikiant atvirų duomenų formatu. Šios dalies Teisingumo ministerijos iniciatyva vėlesniuose etapuose nebeliko.¹⁷

Sukurtas registras taip pat bus integruotas su Europos duomenų mainų platforma (BORIS), per kurią duomenimis apie naudos gavėjus bus keičiamasi tarp ES šalių.¹⁸ 2019 m. Pinigų plovimo ir teroristų finansavimo prevencijos įstatymo pataisos numatė, kad įmonės turės atskleisti tuos savininkus, kuriems priklauso bent 25 proc. akcijų arba nuosavybės.¹⁹ Tai įprastas kriterijus, būdingas daugeliui AVP šalių, numaćiusių sukurti galutinių naudos gavėjų registrus.²⁰ Jei organizacijos duomenis apie tikruosius savininkus vėluotų pateikti, nepateiktų arba pateiktų netikslius, būtų taikomas Administracinių nusižengimų kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo tvarkos įstatymas, numatantis baudą nuo 30 iki 1,4 tūkst. eurų.²¹

Rezultatų potencialas: reikšmingas

Jei įsipareigojimas būtų įgyvendintas ir visuomenė gautų priėjimą prie duomenų apie tikruosius įmonių savininkus, tai būtų reikšminga užtikrinant galutinių naudos gavėjų skaidrumą Lietuvoje.²² Šis registras ne tik padėtų žurnalistams, aktyvistams ir suinteresuotoms NVO nagrinėti informaciją apie įmonių savininkus ir pastebėti įtartinus duomenis, bet ir galimai prisidėtų prie pasitikėjimo finansinėmis institucijomis, ypač po „Troika Laundromat/ŪkioLeaks“ ir „Panama Papers“ istorijų.²³

Nors šis įsipareigojimas svarbus ir reikšmingas, lieka keletas neatsakytų klausimų dėl duomenų prieinamumo. Veiksmų plane rašoma, kad „bet kuris suinteresuotas asmuo galės gauti labai plačios apimties juridinių asmenų galutinių naudos gavėjų duomenis“. Bet Teisingumo ministerija nurodo, kad susipažinti su registro informacija bus galima tik prisiregistravusiems prie sistemos ir patvirtinusiems savo tapatybę. Nenumatyta galimybė parsisiųsti didesnės apimties duomenų ar ieškoti pagal fizinius asmenis, surasti, kokių įmonių savininkas yra tam tikras asmuo. Be to, nėra aišku, ar duomenys visuomenei bus teikiami nemokamai. Pasak Teisingumo ministerijos, visi šie ribojimai numatyti siekiant užtikrinti balansą tarp privačių duomenų apsaugos ir skaidrumo reikalavimų. Galiausiai, laukiama Europos Sąjungos Teisingumo teismo (ESTT) sprendimo dėl tokių registrų skaidrumo ir kiek vieši jie turėtų būti.²⁴

25

Galimybės, iššūkiai ir rekomendacijos

Pasak VĮ Registrų centras, galutinių naudos gavėjų registro sėkmė priklausys nuo pačių įmonių ir jų atskleidžiamos informacijos apimties.²⁶ Kalbinti organizacijų TILS, „Siena“ ir „Media4change“ atstovai tikisi, kad registro kūrimas nevėluos ir bus visuomenei prieinamas nuo 2022 m. pradžios, kaip ir numatyta veiksmų plane. Tuo metu VĮ Registrų centras, nors ir ketina darbus baigti laiku, numato ir nedidelę vėlavimo galimybę, ypač dėl ribotų žmogiškųjų išteklių.²⁷

Įsipareigojimas svarbus užtikrinant viešojo sektoriaus atvirumą. Pilietinės organizacijos pabrėžia, kad jis svarbus ir siekiant išlaikyti pasitikėjimą verslu, finansinėmis institucijomis ir valstybe apskritai. Tam būtinas atvirumas ir duomenų prieinamumas visiems. Kol kas šie klausimai lieka neatsakyti. Teisingumo ministerija teigia laukianti ESTT sprendimo, kuris sukurtų precedentą ir nubrėžtų kryptį, ar tokie registrai turėtų būti visiškai prieinami visuomenei, ar su numatytais saugikliais verslo atstovų duomenų apsaugai. Nepaisant minimų neaiškumų, keletas ES valstybių pasirinko viešumą ir duomenis apie įmonių savininkus teikia nemokamai visiems suinteresuotiems asmenims. NPM pateikia keletą rekomendacijų, kaip maksimaliai įgyvendinti Lietuvos įsipareigojimą ir padidinti valdymo ir sprendimų priėmimo skaidrumą:

- **Užtikrinti skaidrumą numatant galimybę gyventojams gauti duomenis apie įmonių savininkus nemokamai.** Idealiu atveju norėdami gauti duomenis apie tikruosius savininkus, gyventojai neturėtų būti prašomi mokėti ar sistemoje kurti paskyrų. Organizacijos Open Ownership tyrimai rodo, kad mokesčiai apsunkina, o dažnu atveju ir neleidžia NVO, aktyvistams ir žurnalistams gauti bei analizuoti svarbių duomenų. Tai neabejotinai sumažintų registro sėkmę, nes asmenys, dirbantys su viešojo intereso klausimais, negalėtų pilna apimtimi nagrinėti duomenų ir pastebėti galimai įtartinų savininkystės požymių.²⁸ Tad kuriant registrą NPM rekomenduoja vadovautis Open Ownership principais.²⁹ Šie principai numato, kad duomenų prieinamumas turėtų būti užtikrintas visiems be registracijų, mokesčių ir būtinybės įrodyti vadinamąjį savo „teisėtą interesą“.

- **Atverti duomenis ir juos teikti atvirų duomenų formatu.** NPM kviečia Teisingumo ministeriją apsvarstyti pirminį TILS pasiūlymą atverti duomenis atvirų duomenų formatu bei atsižvelgti į galutinių naudos gavėjų duomenų standartą (BODS), kuris laikomas gerąja praktika.³⁰ Tai leistų duomenis susieti su interesų deklaracijų ir kitų sistemų duomenimis, ir taip geriau valdyti dėl interesų konfliktų ar nepotizmo kylančias korupcines rizikas. Organizacija Open Ownership taip pat turi galimybę konsultuoti duomenų atvėrimo klausimais, įskaitant ir duomenis apie tikruosius įmonių savininkus.³¹ Ji konsultuoja valstybes apie tai, kaip skaitmenizuoti duomenis, jei jie rinkti popieriniu būdu ir siūlo įrankius jiems vizualizuoti, kad savininkystė būtų aiški ir suprantama. NPM taip pat kviečia Teisingumo ministeriją atsižvelgti į Danijos³² ir Latvijos³³ patirtis, nes tai valstybės, pilnai atvėrusios minimus duomenis visuomenei.³⁴ Portugalija numatė įgyvendinti BODS standartą naujajame veiksmų plane (2021–2023 m.). Tai galėtų Lietuvai suteikti papildomos informacijos ir palengvinti atvėrimo procesą.³⁵
- **Leisti ieškoti duomenų pagal fizinius asmenis.** Tai nėra numatyta dabartiniame įsipareigojime, nors, pasak „Siena“ vadovo, žurnalisto Š. Černiausko, yra itin aktualu žurnalistiniams tyrimams.³⁶ Nesudarant galimybės ieškoti duomenų pagal fizinius asmenis, sukuriama papildomos kliūtys aiškinantis galimas įmonių sąsajas su politikais ir sprendimų priėmėjais. Taip apsunkinami tarptautiniai tyrimai, kai tiriamosios žurnalistikos atstovai analizuoja pinigų plovimo atvejus, siekdami identifikuoti asmenų ir įmonių tinklus, dalyvaujančius įtartinų lėšų perlaidose. Kelios ES valstybės užtikrina šią galimybę, t.y. leidžia ieškoti sistemoje duomenų tiek pagal fizinius, tiek pagal juridinius asmenis – pavyzdžiui, Danija ir Prancūzija.³⁷
- **Numatyti įmonių pateikiamų duomenų verifikavimą ir baudas, jei laiku nepateikiama tiksli informacija apie savininkus.** Kai bus sukurtas galutinių naudos gavėjų registras, itin svarbu užtikrinti duomenų tikslumą ir teisingumą. Idealiu atveju tam pakankamai išteklių turėtų turėti VĮ Registrų centras. Kelios ES valstybės sėkmingai sukūrė ir taiko duomenų patikrinimo mechanizmus. Pavyzdžiui, Danijoje galutinių naudos gavėjų registro duomenys automatiškai suvedami su kitų valstybinių registrų duomenų bazėmis. Tokiu būdu žiūrima, ar visi duomenys tikslūs ir sutampa, nes dalis jų jau yra kaupiami kituose registruose.³⁸ Tuo metu Slovakijoje registrų informaciją tikrina trečiosios šalys – bankai, auditoriai ir teisininkai.³⁹ Žinoma, VĮ Registrų centras ir Teisingumo ministerija pirmiausia turėtų užtikrinti pakankamą informacijos sklaidą, gaires ar mokymus. Tai padėtų informaciją suvesti teisingai ir visiems ją pateikiantiems būtų aišku, ką ir kaip pateikti valstybei. Galiausiai, įmonėms ir organizacijoms turėtų būti numatytos proporcingos sankcijos už neteisingų duomenų pateikimą.
- **Skatinti žurnalistus ir aktyvius piliečius naudotis registru bei pranešti apie galimus neatitikimus.** Registro nauda priklausys ir nuo to, kiek gyventojams ir žurnalistams bus paprasta juo naudotis. Kaip pastebi Š. Černiauskas, teisėsaugos ir stebėsenos institucijos nebus pajėgios visko sužiūrėti. Todėl žurnalistų ir NVO ar gyventojų indėlis naudojantis duomenimis itin svarbus ir užkertant kelią piktnaudžiavimui ar pastebint galimai neteisėtus ryšius.⁴⁰ Todėl NPM kviečia VĮ Registrų centras ir Teisingumo ministeriją pavišinti registrą gyventojams ir skatinti juo naudotis.

Įsipareigojimas Nr. 2: Atverti viešųjų pirkimų duomenis [Atsakinga: Viešųjų pirkimų tarnyba]

Kviečiame susipažinti su visu įsipareigojimo aprašymu Lietuvos 2021–2023 m. veiksmų plane [čia](#).

Kontekstas ir tikslai

Šiuo įsipareigojimu Viešųjų pirkimų tarnyba (VPT) siekia atverti istorinius viešųjų pirkimų duomenis atvirų duomenų formatu pagal organizacijos Open Contracting Partnership (OCP) siūlomą standartą. Šis įsipareigojimas viešųjų konsultacijų metu buvo antras populiariausias ir daugiausiai palaikymo sulaukęs siūlymas (pirmasis – galutinių naudos gavėjų registras).

Pastaraisiais metais Lietuva padarė pažangą atverdamą viešuosius pirkimus. Vis tik centriniam viešųjų pirkimų portale (CPP-IS),⁴¹ kaip dar 2019 m. pastebėjo TILS, informacija dažnai skelbiama tik PDF arba DOCX formatais.⁴² Be to, pati VPT pripažįsta, kad CPP-IS nėra patogi naudotojams, joje trūksta viešai prieinamų duomenų apie viešųjų pirkimų planus, kvietimus ir įgyvendintas sutartis.⁴³ Be to, nerimą kelia ir viešųjų lėšų skyrimas politiškai susijusiems asmenims. Pavyzdžiui, TILS 2015–2018 m. analizė parodė, kad kas penktas viešinimui skirtas euras iš valstybės ir savivaldybės biudžeto skiriamas su politikais susijusioms įmonėms.⁴⁴ Duomenų atvėrimas padėtų geriau analizuoti ir vertinti tokias rizikas.

Šis įsipareigojimas yra glaudžiai susijęs su VPT kuriama nauja viešųjų pirkimų sistema SAULĖ IS, kurią planuojama baigti 2023 m.⁴⁵ Joje bus skelbiami viešųjų pirkimų duomenys atvirų duomenų formatu. Bet čia jie bus talpinami nuo sistemos veikimo pradžios, o tai reiškia, kad SAULĖ IS projekte nenumatyta talpinti istorinių duomenų, t.y. viešųjų pirkimų iki 2023 m.^{46 47} Siekiant nuosekliai viešinti viešųjų pirkimų duomenis, VPT įsipareigoja atverti ir istorinius duomenis, kurių neapims SAULĖ IS. Bent iki SAULĖ IS sukūrimo juos numatoma skelbti internete adresu <https://atviriduomenys.vpt.lt/>.

Veiksmų plane pabrėžiama, kad bus atveriami ir gynybos ir saugumo srities viešieji pirkimai, vykdomi ne pagal Viešųjų pirkimų įstatymą, o pagal Viešųjų pirkimų, atliekamų gynybos ir saugumo srityje, įstatymą. Pasak VPT, pirkimų reguliavimas pagal du įstatymus dažnai sukelia ir nesusipratimų, kai klausiama, kodėl gynybos pirkimai neįtraukiami į viešųjų pirkimų analizes. Todėl siekiant aiškumo nurodoma, kad šis duomenų atvėrimas apims visus pirkimus nepriklausomai nuo srities ir teisinio pagrindo, kuriuo jie organizuojami.⁴⁸

Rezultatų potencialas: reikšmingas

Jei įsipareigojimas bus įgyvendintas, jis reikšmingai prisidės prie viešųjų pirkimų skaidrumo Lietuvoje. Jis ne tik atvers daugiau viešųjų pirkimų duomenų nei bet kada anksčiau, bet ir toliau leis sistemingai juos viešinti patogiu formatu. Bet kuris suinteresuotas asmuo galės ieškoti, parsisiųsti ir analizuoti duomenis pagal pirkimų tipą, sritį, metus ar kitus kriterijus.

Kaip teigia OCP, prieiga prie duomenų užtikrina visuomenei galimybę stebėti lėšų skirstymą ir panaudojimą, analizuoti duomenis ir taip prisidėti prie pirkimų skaidrumo bei efektyvumo.⁴⁹ Lietuvoje jau dabar yra nemažai viešaisiais pirkimais nesidominčių gyventojų ir organizacijų, todėl jų įsitraukimas reikšmingai prisidėtų ir prie antikorupcinių pokyčių šalyje.⁵⁰ OCP pabrėžia, kad viešųjų pirkimų duomenų atvėrimas ypač reikalingas trijose srityse: a) žaliųjų pirkimų (susiję su ES Žaliojo kursu⁵¹), b) Europos ekonomikos gaivinimo planu Lietuvai ir c) sveikatos

apsaugos. Aplinkos ministerija jau bendradarbiauja su OCP ir ketina naudoti naujai atvertus pirkimų duomenis planuodama ir vertindama lėšų panaudojimą aplinkos apsaugai.⁵²

Ne mažiau aktualūs ir duomenys apie pirkimus saugumo bei gynybos srityje. Kaip parodė 2020 m. tarptautinis „Transparency International“ tyrimas, šalyse vidutiniškai tik 0,5 proc. gynybos viešųjų pirkimų vykdomi atviro konkurso būdu.⁵³ Lietuva savo išlaidas gynybai 2010 – 2019 m. didino 232 proc.⁵⁴, bet VPT ar kitos stebėsenos institucijos turi išteklių patikrinti ir išanalizuoti tik mažą dalį pirkimų.⁵⁵ Tad duomenų atvėrimas gali paskatinti visuomenę, o ypač žurnalistus ir NVO, atlikti tikslines analizes ir viešinti, kaip panaudojamos gynybai skirtos lėšos.

Galimybės, iššūkiai ir rekomendacijos

Tai ambicingas įsipareigojimas, tačiau VPT pripažįsta, kad jį įgyvendinant yra ir rizikų – tokių kaip riboti išteklių.⁵⁶ Be to, šiuo metu dar neaišku, kaip visuomenė sužinos apie atvertus duomenis ir kokią viešinimo kampaniją pasirinktų VPT.

Be gynybos sektoriaus, duomenų atvėrimas aktualus ir su COVID-19 pandemija susijusiems pirkimams. VPT jau turi patirties atveriant sektorinius duomenis – pavyzdžiui, 2020 m. ji pavišino duomenis apie pandemijai valdyti skirtus pirkimus. Jų vertė siekė 80 mln. eurų.⁵⁷

NPM pateikia keletą rekomendacijų, kad Lietuvos įsipareigojimas būtų maksimaliai įgyvendintas:

- **Pasinaudoti OCP ekspertize atveriant duomenis pagal jų standartą (OCDS).** VPT jau konsultuojasi su OCP, tačiau verta atkreipti dėmesį, kad jie yra sukūrę viešai prieinamas gaires apie duomenų jungimą, pateikimą, duomenų analizę, galiausiai – apie duomenų tvarkymą ir reguliavimą.^{58 59 60 61 62 63 64}
- **Apmokyti partnerius naudoti duomenis.** Įsipareigojimo sėkmė neabejotinai priklausys ir nuo to, kiek atvertais duomenimis naudosis visuomenė. Ypač turint omenyje, kad VPT nėra pajėgi patikrinti visų turimų duomenų. Tam būtų galima numatyti ir rengti tikslinius mokymus. Pavyzdžiui, savo trečiajame veiksmų plane (2016–2018 m.) Moldova rengė praktinius mokymus visuomenės atstovams, programuotojams ir mažoms įmonėms, kad jos galėtų sklandžiai naudotis el. pirkimų sistema MTender.⁶⁵ Filipinai tą patį numatė savo penktajame (2019–2022 m.) veiksmų plane.⁶⁶
- **Sukurti grįžtamojo ryšio mechanizmą.** Vadovaudamiesi geraja praktika NPM rekomenduoja sukurti kanalą, kuriuo gyventojai ar bet kuris asmuo galėtų pranešti apie pastebėtus netikslumus viešųjų pirkimų sistemoje.⁶⁷ Be abejo, į gautus pranešimus svarbu reaguoti ir informuoti, kas su jais bus daroma. Pavyzdžiui, Ukraina per savo trečiojo veiksmų plano (2016–2018 m.) įgyvendinimo laikotarpį sukūrė sistemą DoZorro, kurioje numatė būtent tokį grįžtamojo ryšio mechanizmą.⁶⁸ Gruzijoje gyventojai taip pat gali teikti skundus ar pranešimus, jei mato, kad sistemos duomenys atskleidžia galimai neteisėtą veiklą viešuosiuose pirkimuose. Toks pranešimas gali sustabdyti viešųjų pirkimų procedūras 10 dienų, kol išsiaiškinama, ar jis buvo pagrįstas ir piktnaudžiavimo atvejais pasitvirtina. Visi pranešimai ir atsakymai skelbiami viešai internete.⁶⁹
- **Tikslingai skelbti sektorinius duomenis, tarp kurių – apie Europos ekonomikos gaivinimo plano Lietuvai įgyvendinimą.** Lietuva, kaip ir kitos ES valstybės, turės panaudoti lėšas, gautas ekonomikos gaivinimui po COVID-19 pandemijos sukeltų

padarinių. Visos šios lėšos bus skirstomas viešųjų pirkimų būdu, tad skaidrumas yra kertinis valdant su korupcija susijusias rizikas. Pavyzdžiui, Portugalija savo 2021–2023 m. veiksmų plane įsipareigojo, kad skelbs kaip buvo panaudotos ekonomikos gaivinimo lėšos ir duomenų pagrindu darys vizualizacijas.⁷⁰ Galiausiai, tikslines analizes ir toliau verta atlikti tuose sektoriuose, kur rizikos didžiausios – infrastruktūros, susisiekimo, statybų.

- **Susieti viešųjų pirkimų duomenis su galutinių naudos gavėjų ir interesų deklaracijų duomenimis.** Tai leistų pamatyti, kas gauna viešąsias lėšas ir kiek gavėjai yra susiję su politine aplinka.

⁶ Viešosios konsultacijos ataskaita, Lietuva, p. 10,

https://epilietis.lrv.lt/uploads/epilietis/documents/files/Konferencijos%20ataskaita%2005_21.pdf. Daugiausiai balsų surinkę pasiūlymai: 1) galutinių naudos gavėjų registras, 2) viešųjų pirkimų duomenų atvėrimas, 3) NVO informavimas apie jiems aktualius teisės aktus, 4) platforma NVO projektų finansavimui, 5) poveikio vertinimai Vyriausybės teisės aktams.

⁷ Daiva Žaromskytė-Rastėnė, interviu su NPM tyrėja, 2021 m. spalio 22 d.

⁸ Asta Petkevičienė, patarėja, Strateginių kompetencijų grupė, interviu su NPM tyrėja, 2021 m. spalio 22 d.

⁹ Transparency International, Access Denied? Availability and Accessibility of Beneficial Ownership Data in the European Union, p. 5, <https://images.transparencycdn.org/images/2021-Report-Access-denied-Availability-and-accessibility-of-beneficial-ownership-data-in-the-European-Union.pdf>

¹⁰ Transparency International, Open Data and Political Integrity in the Nordic Region, p. 57, https://www.transparency.it/wp-content/uploads/2019/11/Open_Data_Report.pdf

¹¹ The Baltic Course, Lithuania expects to launch register of beneficial ownership in 2021, http://www.baltic-course.com/eng/markets_and_companies/?doc=152108

¹² Transparency International, Lithuania's Money Laundering Problem, <https://www.transparency.org/en/blog/lithuanias-money-laundering-problem>

¹³ Ibid.

¹⁴ Naujausias interviu transliuotas LRT RADIJUJE, <https://bit.ly/3FV7nBS>

¹⁵ 15 min, Panama Papers, <https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/oficialu-panama-papers-tyrimas-lietuvos-biudzeta-papilde-ketvirciu-milijono-euru-56-878180>

¹⁶ Šarūnas Černiauskas, „Siena“ įkūrėjas ir vadovas, interviu su NPM tyrėja, 2021 m. spalio 5 d.

¹⁷ Ieva Duncikaitė, „Transparency International“ Lietuvos skyrius, interviu su NPM tyrėja, 2021 m. spalio 4 d.

¹⁸ Van Berings, EU – Implementation of the Beneficial Ownership Registers Interconnection System, <https://vanberings.com/EN/Site/News/2021/EU-Implementation-of-the-Beneficial-Ownership-Registers-Interconnection-System>

¹⁹ Lietuvos teisės aktų registras, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.41300/asr>

²⁰ Open Government Partnership, Anti-Corruption Initiatives, Beneficial Ownership, p. 13, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/05/Global-Report_Beneficial-Ownership.pdf

²¹ 223 straipsnis, nuoroda į įstatymą <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/4ebe66c0262311e5bf92d6af3f6a2e8b/asr>

²² Veiksmų plane numatyta, kad registre bus: įmonės pavadinimas, įmonės kodas, adresas, data, tikrųjų savininkų vardai ir pavardės, gimimo metai ir mėnuo, šalis, pilietybė, valdomo turto dalis.

²³ Šarūnas Černiauskas, „Siena“ įkūrėjas ir vadovas, interviu su NPM tyrėja, 2021 m. spalio 5 d.

²⁴ Gabija Grigaitė-Daugirdė, Tesingumo ministerija, interviu su NPM tyrėja, 2021 m. spalio 14 d.

²⁵ Ibid.

²⁶ Diana Vilytė, VĮ Registrų centras, interviu su NPM tyrėja, 2021 m. spalio 18 d.

²⁷ Ibid.

²⁸ Open Ownership, Making central beneficial ownership registers public, <https://www.openownership.org/uploads/OO%20Public%20Access%20Briefing.pdf>

²⁹ Galutinių naudos gavėjų atvėrimo principai, https://www.openownership.org/uploads/OO_Principles_EN.pdf

³⁰ Galutinių naudos gavėjų duomenų standartas, <http://standard.openownership.org/en/0.2.0/>

³¹ Open Ownership, skaidrumo gairės galutinių naudos gavėjų registrams

https://www.openownership.org/uploads/OO_Implementation_Guide.pdf

³² Virk, Danijos verslo registras, <https://datacvr.virk.dk/data/?&language=en-gb>

³³ Latvijos registras, <https://info.ur.gov.lv/#/data-search>

³⁴ Transparency International, Access Denied?, p. 7, <https://images.transparencycdn.org/images/2021-Report-Access-denied-Availability-and-accessibility-of-beneficial-ownership-data-in-the-European-Union.pdf>

³⁵ Open Government Partnership, Portugalija, Strengthening Beneficial Ownership Register, <https://www.opengovpartnership.org/members/portugal/commitments/PT0015/>

- ³⁶ Šarūnas Černiauskas, „Siena“ įkūrėjas ir vadovas, interviu su NPM tyrėja, 2021 m. spalio 5 d.
- ³⁷ ES valstybės, kurios leidžia ieškoti duomenų pagal fizinius ir juridinius asmenis (p. 8-9), <https://images.transparencycdn.org/images/2021-Report-Access-denied-Availability-and-accessibility-of-beneficial-ownership-data-in-the-European-Union.pdf>
- ³⁸ Open Ownership, Galutinių naudos gavėjų registro duomenų tikrinimas, p. 5, <https://www.openownership.org/uploads/OpenOwnership%20Verification%20Briefing.pdf>
- ³⁹ Ibid.
- ⁴⁰ Šarūnas Černiauskas, „Siena“ įkūrėjas ir vadovas, interviu su NPM tyrėja, 2021 m. spalio 5 d.
- ⁴¹ <https://cvpp.eviesiejipirkimai.lt/>
- ⁴² Transparency International, Open Data and Political Integrity in the Nordic Region, p 49, https://www.transparency.lt/wp-content/uploads/2019/11/Open_Data_Report.pdf
- ⁴³ Marius Žemaitis, Viešųjų pirkimų tarnyba, interviu su NPM tyrėja, 2021 m. spalio 11 d.
- ⁴⁴ „Transparency International“ Lietuvos skyrius, Kas penktas viešinimui skirtas euras keliauja su politikais susijusioms įmonėms <https://www.transparency.lt/en/ti-lithuania-every-5th-euro-from-municipalities-publicity-budgets-goes-to-politician-affiliated-companies/>
- ⁴⁵ <https://vpt.lrv.lt/lt/naujienos/cvp-is-pakeitimaisusije-su-sudarytu-sutarciau-viesinimu?fbclid=IwAR3Z0jlsDB9Nn51fGrtnjWgux9DgkZ-t4FSDH14XgxGDKgkThrnpNIQbKyM>
- ⁴⁶ Open Contracting Partnership, Buy open, buy fast: How open contracting helped Lithuania's Coronavirus response, <https://www.open-contracting.org/2021/03/30/buy-open-buy-fast-how-open-contracting-helped-lithuanias-coronavirus-response/>
- ⁴⁷ Marius Žemaitis, Viešųjų pirkimų tarnyba, interviu su NPM tyrėja, 2021 m. spalio 11 d.
- ⁴⁸ Ibid.
- ⁴⁹ Karolis Granickas, Open Contracting Partnership, interviu su NPM tyrėja, 2021 m. spalio 20 d.
- ⁵⁰ Ibid.
- ⁵¹ EUR-Lex, The European Green Deal, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX:52019DC0640>
- ⁵² Karolis Granickas, Open Contracting Partnership, interviu su NPM tyrėja, 2021 m. spalio 20 d.
- ⁵³ Transparency International, Progress (Un)made, p. 15, <https://ti-defence.org/wp-content/uploads/2020/12/TIDS-ProgressUnmade-WEBv2.pdf>
- ⁵⁴ Ibid., p. 5.
- ⁵⁵ Ibid., p. 17.
- ⁵⁶ Marius Žemaitis, Viešųjų pirkimų tarnyba, interviu su NPM tyrėja, 2021 m. spalio 11 d.
- ⁵⁷ Open Contracting Partnership, Buy open, buy fast, <https://www.open-contracting.org/2021/03/30/buy-open-buy-fast-how-open-contracting-helped-lithuanias-coronavirus-response/>
- ⁵⁸ OCDS indikatoriai, https://docs.google.com/spreadsheets/d/1j-Y0ktZiOyhZzi-2GSabBCnzx6fF5lv8h1KYwi_Q9GM/edit#gid=612001000
- ⁵⁹ OCP, Using it, not losing it, over procurement data: Linking public procurement indicators to OCDS, https://docs.google.com/document/d/1HeEXYWXQNCqn_6OBS1lluCUR4lyELVXVqMfb1trXoD8/edit#
- ⁶⁰ Open Contracting Partnership, Analyze and Visualize Open Contracting Data: 2 new manuals, <https://www.open-contracting.org/2018/09/24/analyze-and-visualize-open-contracting-data-2-new-manuals/>
- ⁶¹ OCDS duomenų rinkimo forma, <https://airtable.com/shrzcSNYRcmV0WSZ/tblhHNGcDXuievZ74?-blocks=hide>
- ⁶² Kingfisher, OCDS duomenys, <https://ocdskingfisher.readthedocs.io/en/latest/>
- ⁶³ Open Contracting Quickstart Guide, <https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2021/09/OCP21-Quickstart-English.pdf>
- ⁶⁴ Open Contracting Partnership, Guide How can we legislate for open contracting?, <https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2021/10/OCP2021-OCLegislative-Guide.pdf>
- ⁶⁵ Open Government Partnership, Moldova, Increase Knowledge of Public Procurement Process, <https://www.opengovpartnership.org/members/republic-of-moldova/commitments/MD0062/>
- ⁶⁶ Open Government Partnership, Filipinai, Open Contracting Data Publication, <https://www.opengovpartnership.org/members/philippines/commitments/PH0066/>
- ⁶⁷ Open Government Partnership Global Report, Open Contracting, p. 11, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/05/Global-Report_Open-Contract.pdf
- ⁶⁸ DoZorro sistema, <https://dozorro.org/>
- ⁶⁹ Open Contracting Partnership, How Georgia is handling procurement transparency, <https://www.open-contracting.org/2014/02/03/how-georgia-is-handling-procurement-transparency/>
- ⁷⁰ Open Government Partnership, Portugalija, Transparency of Recovery and Resilience Plan, <https://www.opengovpartnership.org/members/portugal/commitments/PT0016/>

III skyrius. Metodologija ir NPM rodikliai

Šios apžvalgos tikslas – ne įvertinti veiksmų planą, kaip NPM darydavo anksčiau, o pateikti nepriklausomą, greitą, gan techninę peržiūrą bei identifikuoti ambicingiausius ir daugiausiai žadančius įsipareigojimus. Apžvalgoje taip pat pateikiame, mūsų vertinimu, šiuo metu egzistuojančius iššūkius ir kaip būtų galima juos įveikti, iš dalies – atsižvelgiant ir į kitų šalių gerąją praktiką.

Vertindami, kurie įsipareigojimai turi daugiausiai potencialo, NPM atlieka tokius žingsnius:

Žingsnis Nr. 1: sprendžiame, ar įsipareigojimas pakankamai konkretus, kad jį būtų galima įvertinti ir pamatuoti.

Žingsnis Nr. 2: sprendžiame, ar įsipareigojimas atitinka AVP vertybes.

Žingsnis Nr. 3: jei įsipareigojimai konkretūs ir atitinka AVP vertybes, vertiname, kiek jie skiriasi tarpusavyje, ar neverta jų sujungti, kad rezultatai ir poveikis būtų didesnis. Jei siūlome jungti, atsižvelgiame į šiuos aspektus:

- a. sprendžiame dėl persidengiančių sričių. Tai gali būti nurodyta ir šalies veiksmų plane. Jei veiksmų plane sritys nedetalizuojamos, AVP jas identifikuoja pagal įsipareigojimų aprašymus;
- b. sprendžiame dėl persidengiančių ar panašių tikslų;
- c. jei matome persidengimų, sprendžiame dėl galimo įsipareigojimų jungimo, kad jų įgyvendinimas būtų labiau organizuotas ir nuoseklesnis.

Žingsnis Nr. 4: vertiname pavienių ar apjungtų įsipareigojimų įgyvendinimo rezultatų potencialą.

Tai – vidinis procesas, daugiau apie jį galite paskaityti žemiau pateikiamame Priede Nr. 1. Rengiant apžvalgą NPM taip pat atlieka interviu su partneriais, suinteresuotomis šalimis, atsakingomis institucijomis, nepriklausomais ekspertais. Vėliau rezultatai peržiūrimi ir vertinami NPM tarptautinės ekspertų grupės.

Kaip jau pažymėjome, NPM vadovaujasi **trimis svarbiausiais kriterijais**:

I. Tikslumas

- „Taip“: Pakankamai konkretus, kad būtų galima vertinti. Veiksmų plane aprašyti įsipareigojimai ir numatytos veiklos pakankamai konkrečios ir aiškos, kad būtų galima įvertinti jų baigtį ir pamatuoti, ar pasiekė savo tikslą.
- „Ne“: Nepakankamai konkretus, kad būtų galima vertinti. Veiksmų plane aprašytiems įsipareigojimams trūksta aiškumo, kad būtų galima pamatuoti, ar jie pasiekė savo tikslą.

*Nepakankamai konkretūs įsipareigojimai nebus vertinami ir į šią apžvalgą nepateks.

II. Ar atitinka AVP vertybes? (Aktualumas)

Šis rodiklis parodo, kiek įsipareigojimas siejasi ir atitinka AVP vertybes: atvirumą, gyventojų įtraukimą, skaidrumą, atskaitingumą, kaip nurodyta Atviros vyriausybės deklaracijoje ir AVP gerojo valdymo straipsniuose.

Detaliai susipažinus su įsipareigojimo tekstu, vertinama, ar jis atitinka AVP vertybes, ar ne:

- **Taip/Ne:** Ar įsipareigojimu siekiama atverti viešąjį sektorių, padaryti jį skaidresniu, įtraukesniu, atskaitingesniu visuomenei?

NPM vadovaujasi vertybėmis, apibrėžtomis AVP gerojo valdymo dokumentuose. Sprendžiant dėl jų siekiama atsakyti į šiuos klausimus:

- **Skaidrumas:** Ar Vyriausybė, viešasis sektorius atskleis daugiau informacijos, ar pagerins sąlygas gyventojams gauti informacijos iš viešojo sektoriaus, ar pagerės teikiamos informacijos kokybė, ar sprendimų priėmimas taps atviresnis?
- **Gyventojų įtraukimas:** Ar bus sudaryta daugiau galimybių visuomenei dalyvauti viešajame valdyme, sprendimų priėmime? Ar siekiama pagerinti galimybes mažumoms ir socialinės rizikos grupėje esantiems gyventojams įsitraukti į sprendimų priėmimą? Ar bus gerinama teisinė padėtis, užtikrinanti saviraiškos, susirinkimų laisvę?
- **Atskaitingumas:** Ar gerės sprendimų priėmėjų atskaitingumas? Ar bus kuriami mechanizmai, padedantys gyventojams reikalauti atskaitingumo iš politikų ir valstybės tarnautojų ar jiems prilygintų asmenų?

III. Rezultatų potencialas

Anksčiau ši dalis buvo žinoma kaip „potencialaus poveikio“, tačiau ją pakeitėme atsižvelgdami į gautus komentarus ir mūsų rengtų viešųjų konsultacijų rezultatus. Po NPM atsinaujinimo, daugiausiai dėmesio šiame etape skiriame rezultatams, kurie bus detaliau analizuojami vertinant jų įgyvendinimą. Todėl šioje apžvalgoje keliamo tikslą įvertinti, ko galima tikėtis iš veiksmų plane numatytų įsipareigojimų ankstyvajame įgyvendinimo etape.

Potencialius rezultatus įvertiname kaip:

- **Neaiškius:** įsipareigojimas tęsia jau dabar egzistuojančias praktikas šalyje ir nėra aišku, kokią pridėtinę naudą jis kuria;
- **Vidutinius:** įsipareigojimas kuria teigiamą pokytį, bet jis nedidelis, nekeičia krypties, iš esmės neatveria institucijų ar jų praktikų. Tokiems įsipareigojimams priskiriame svetainių kūrimą, mokymus;
- **Reikšmingus:** įsipareigojimas iš esmės siekia keisti nusistovėjusias praktikas, teisės aktus, taip atverdamas viešąjį sektorių.

Apžvalgą atlikome bendradarbiaujant su Rugile Trumpyte, kokybės kontrolę užtikrino NPM tarptautinė ekspertų grupė (IEP). Joje šiuo metu dirba:

- César Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Juanita Olaya

Daugiau apie NPM galite paskaityti skyriuje „**Apie NPM**“ (angl. „**About IRM**“) oficialioje svetainėje [čia](#).

Priedas Nr. 1. Duomenys apie įsipareigojimus

Įsipareigojimas Nr. 1: Užtikrinti galutinių naudos gavėjų duomenų prieinamumą visuomenei

- Tikslumas: Taip
- Atitinka AVP vertybes? Taip
- Rezultatų potencialas: Reikšmingas

Įsipareigojimas Nr. 2: Atvertinti viešųjų pirkimų duomenis

- Tikslumas: Taip
- Atitinka AVP vertybes? Taip
- Rezultatų potencialas: Reikšmingas

Įsipareigojimas Nr. 3: Atlikti sprendimų projektų poveikio vertinimą ir viešinti rezultatus

- Tikslumas: Taip
- Atitinka AVP vertybes? Taip
- Rezultatų potencialas: Vidutinis

Priedas Nr. 2. Minimalūs reikalavimai dalyvaujant AVP

Pagal AVP procedūrinės apžvalgų gaires, visos šalys, dalyvaujančios AVP iniciatyvoje, privalo įtraukti gyventojus į savo veiksmų plano kūrimo procesą.

Kad galėtume įvertinti įtraukimo lygį, taikome AVP Dalyvavimo ir kūrimo kriterijus. NPM į juos atsižvelgia analizuodami, kaip kiekvienoje valstybėje buvo kuriami veiksmų planai. Minimalūs kriterijai yra šie:

1. **Yra forumas:** šalyje veikia vadinamasis forumas, kuris prižiūri, kaip šalis įgyvendina veiksmų plano įsipareigojimus;
2. **Forume dalyvauja skirtingi partneriai:** tai reiškia, kad tiek viešojo sektoriaus atstovai, tiek NVO dalyvauja forumo veikloje;
3. **Pagrįsti atsakymai:** Vyriausybė ar forumas dokumentuoja, kaip su visuomenės grupėmis buvo bendraujama kuriant veiksmų planą, kokie grįžamojo ryšio mechanizmai veikia.

Žemiau esanti lentelė apibendrina NPM vertinimą, kurio tikslas yra apžvelgti, ar šalis atitinka minimalius reikalavimus. Daugiau ir išsamiau bus pateikiama kitoje apžvalgoje.

Lentelė Nr. 2. Minimalių reikalavimų atitikimo santrauka

Ženkla:

Žalia = Atitinka standartą

Geltona = Iš dalies atitinka (dalis kriterijų išpildyti, bet ne visi)

Raudona = Nėra įrodymų, kad atitiktų

<i>AVP standartas</i>	<i>Ar atitinka?</i>
Forumas yra. Lietuvoje veikia Atviros Vyriausybės tinklas, kuriam priklauso 93 asmenys. Jie buvo kviečiami dalyvauti veiksmų plano kūrime. Bet kuris norintis gali prisijungti prie forumo, tačiau jis neveikia nepriklausomai nuo Vyriausybės kanceliarijos, o yra jos koordinuojamas. Forumas taip pat neturi sprendimų galios. Dėl penktojo veiksmų plano įsipareigojimų sprendė viešųjų konsultacijų dalyviai, ne forumo nariai.	Žalia
Forume dalyvauja skirtingi partneriai. Atviros Vyriausybės tinklui priklauso 93 asmenys. Po 20 proc. – iš akademijos ir NVO, 15 proc. – iš viešojo sektoriaus, 10 – iš privačiojo. Dauguma iš Vilniaus (50).	Žalia
Vyriausybė teikė pagrįstus atsakymus ir informaciją dėl veiksmų plano kūrimo. Vyriausybės kanceliarija neteikė individualių atsakymų viešųjų konsultacijų dalyviams, bet parengė bendras apžvalgas apie plano kūrimo procesą, gautus pasiūlymus, balsavimus ir	Geltona

rezultatus.⁷¹ Vadinasi suinteresuoti asmenys galėjo susipažinti su kūrimo eiga ir matyti, kiek balsų gavo jų pasiūlymai konsultacijose, kai buvo balsuojama dėl idėjų. Įgyvendinančios institucijos taip pat teikė grįžtamąjį ryšį ir prisidėjo prie įsipareigojimų formulavimo, bet raštu ši informacija nėra viešai prieinama. Pavyzdžiui, Teisingumo ministerijos iniciatyva pirmasis įsipareigojimas (galutinių naudos gavėjų registras) buvo siaurintas, jo apimtis mažinta ir galiausiai pilnai neatspindėjo pirminio siūlymo, dėl kurio balsavo viešųjų konsultacijų dalyviai. Apibendrinant, penktojo veiksmų plano kūrimas buvo skaidresnis ir įtraukesnis nei anksčiau. Nepaisant to, NPM pakartotinai rekomenduoja dokumentuoti visus pokyčius raštu, kad visuomenei būtų aišku, kodėl įsipareigojimų apimtis ar pobūdis kinta (jei taip nutinka).

Vyriausybės kanceliarija pažymi, kad ne visi, kurie teikia pasiūlymus veiksmų planui, palieka savo kontaktinę informaciją. Tai užkerta kelią asmeniškai su jais susisiekti ir informuoti, kiek į jų pasiūlymus buvo atsižvelgta.⁷²

⁷¹ Viešųjų konsultacijų ataskaita, Lietuvos Vyriausybės kanceliarija, https://epilietis.lrv.lt/uploads/epilietis/documents/files/Konferencijos%20ataskaita%2005_21.pdf

⁷² Erika Kasiliūnaitė, Vyriausybės kanceliarija, interviu su NPM tyrėja 2021 m. spalio 26 d.