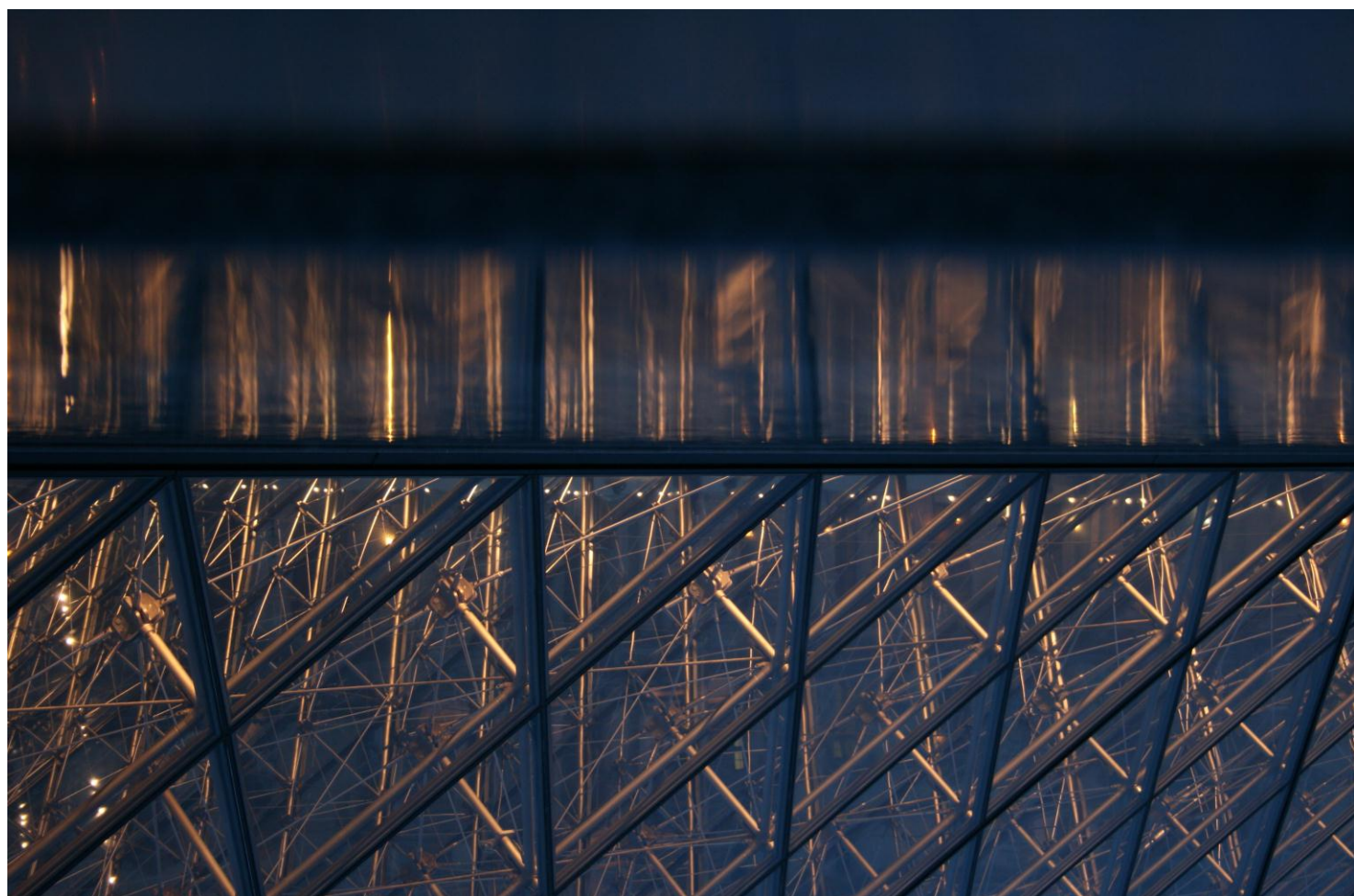


SAULĒLYDŽIO KOMISIJOS
2010-2011 M. ATASKAITA



SAULĖLYDŽIO KOMISIJA

VIEŠASIS SEKTORIUS LIETUVOJE: GAIRĖS TOLESNIEMS POKYČIAMS

VEIKLOS ATASKAITA

TURINYS

SANTRAUKA	3
ĮVADAS	11
1. KIEK IR KOKIŲ VIEŠOJO SEKTORIAUS ORGANIZACIJŲ TURIME?	12
1.1. Ministerijos	12
1.2. Vyriausybės įstaigos	12
1.3. Įstaigos prie ministerijų.....	13
1.4. Vyriausybės įstaigoms ir įstaigoms prie ministerijų pavaldžios įstaigos.....	13
1.5. Viešosios įstaigos	14
1.6. Valstybės įmonės	14
1.7. Valstybės kontroliuojamos akcinės ir uždarnosios akcinės bendrovės	15
2. VIEŠOJO SEKTORIAUS ORGANIZACIJŲ VALDYMO EFEKTYVUMO UŽTIKRINIMAS	17
2.1. Vyriausybei atskaitingų institucijų ir įstaigų veiklos (bendrųjų funkcijų) efektyvumo 2011 m. vertinimas	17
2.2. Vadovų veiklos priežiūra	19
2.2.1. Vadovų skyrimas	20
2.2.2. Rezultatų nustatymas vadovams	22
2.2.3. Vadovų apmokėjimo sistemos	23
2.3. Įstaigų organizacinės struktūros	31
2.3.1. Įstaigų administracijų struktūros	31
2.3.2. Teritoriniai įstaigų padaliniai	33
2.4. Ministrui pavaldžių įstaigų veiklos priežiūra ir kontrolė	34
2.5. Viešumas ir skaidrumas	36
3. VIEŠOJO SEKTORIAUS TENDENCIJOS	37
4. MINISTRŲ VALDYMO SRIČIŲ PALYGINIMAS	40
5. IŠVADOS	45
6. PASIŪLYMAI SPRENDIMAMS	46

Išvadinis žodis

Kalbant apie viešąjį sektorių ir jo dydį dažnai kyla painiavos dėl skirtingų apibrėžimų. Vieni skaičiuoja asignavimų valdytojus, kiti biudžetines įstaigas, tretieji – viešojo administravimo institucijas. Susiduriame su problemomis ir, bandydami įvertinti šiame sektoriuje dirbančius žmones, kartais skaičiuojame valstybės tarnautojus, kartais pridedame ir statutinius tarnautojus, atskirai vertiname karius, politikus, valstybės pareigūnus ir dirbančius pagal darbo sutartis. Tačiau visiems labiau suprantamas yra paprastas įvertinimas, kiek turime įstaigų ir kiek jose dirba žmonių. Centrinės valdžios sektoriuje 2010 m. veikė 1178 įstaigos, o jose dirbo beveik 183 tūkst. darbuotojų. Kadangi Saulėlydžio komisija savo darbe orientavosi į Vyriausybės veiklos sritį ir atskirų ministrų valdymo sričių analizę, tai ir buvo pirmą kartą per 20 metų įvertintos visos minėtoms sritims priskirtinos organizacijos. Taigi 2010 m. ministrai buvo atsakingi už 1061 organizacijos veiklos efektyvumą. Į šį skaičių įeina visos biudžetinės ir viešosios įstaigos, valstybės įmonės ir akcinės bendrovės. Nors nuo 2008 m. įstaigų skaičius sumažėjo 129, tačiau ir dabar jis daugiau nei du kartus didesnis nei kitose palyginamose šalyse. Taip pat Vyriausybės atsakomybės srityje veikiančios organizacijos buvo įdarbinusios 157 tūkst. darbuotojų, 7 proc. mažiau nei 2008 m., o darbo užmokesčiui 2010 m. visos minėtos organizacijos išleido 882 mln. litų mažiau nei 2008 m. Svarbu ir tai, kad dauguma minėtų organizacijų yra mažos ar labai mažos ir susiduria su rimtomis veiklos efektyvumo problemomis. Kartu ir ministerijoms bei kitoms institucijoms, turinčioms pavaldžių įstaigų, yra sudėtinga pavaldžioms organizacijoms ir jų vadovams iš anksto nustatyti siektinus rezultatus ir vėliau reguliariai juos vertinti.

Reikia paminėti, kad ir šiuo metu vyksta rimti pokyčiai, koncentruojant gebėjimus kompetencijos centruose ir atitinkamai pertvarkant organizacijų veiklą. Savo regioninių padalinių struktūras peržiūrėjo Darbo birža, Statistikos departamentas, Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba, rimtus pertvarkymus atlieka Valstybinė mokesčių inspekcija ir Muitinės departamentas. Kita vertus, išlieka sričių, kuriose pertvarka būtina, tačiau dėl įvairių aplinkybių ji vis atidedama.

Pokyčiai viešajame sektoriuje labai aiškiai atsispindi objektyviuose skaičiuose, todėl būtina panašaus pobūdžio vertinimus atlikti kiekvienais metais, geriausiai tai susiejant su kasmetinio planavimo ciklu. Ir to reikia ne tik tam, kad galėtume pasakyti, ar išaugo įstaigų skaičius, ar įdarbinome daugiau žmonių ir išleidome daugiau pinigų darbo užmokesčiui. Ši analizė visų pirma parodo, ar atlikti pokyčiai davė lauktų rezultatų, ar plečiasi viešasis sektorius ir, svarbiausia, padeda pagrindus nuolatiniam viešojo sektoriaus veiklos efektyvumo didinimo procesui.

Naudodamasis proga taip pat norėčiau padėkoti visiems Saulėlydžio komisijos nariams už nuoširdų darbą ir ypač tiems, kurie atstovavo nevyriausybinėms organizacijoms ir savo laiko sąskaita prisidėjo prie komisijos veiklos. Kartu dėkoju ir Ministro Pirmininko tarnybos darbuotojams, užtikrinusiems sklandų komisijos darbo organizavimą.

Pagarbiai

Giedrius Kazakevičius,
Valstybės valdymo tobulinimo komisijos
(Saulėlydžio komisijos) pirmininkas

SANTRAUKA

Kelias didesnio viešojo sektoriaus efektyvumo link

Taupi ir „liekna“ Vyriausybė turi tapti ilgalaikė norma siekiant gerinti viešųjų paslaugų kokybę, ypač atsižvelgiant į demografinės situacijos pokyčius ir pasaulines tendencijas. Tuo labiau, kad išlaikant šalies finansinį stabilumą valstybės organizacijoms skiriamas biudžetinis finansavimas per artimiausius kelis metus negali didėti. Todėl organizacijos turi visų pirma įvertinti esamus rezervus ir nukreipti atsilaisvinusius išteklius svarbiausių prioritetų įgyvendinimui.

Taupi ir „liekna“ Vyriausybė – tai nuolatinis procesas, apimantis organizacijų valdymo pokyčius, vedančius į efektyvumo ir veiksmingumo didinimą. Tam būtina patikima stebėsenos ir vertinimo sistema, ministrų atsakomybė už jiems pavestas valdymo sritis bei viešumas ir atskaitomybė mokesčių mokėtojams. Tačiau jokių apčiuopiamų rezultatų negalima tikėtis be organizacijų vadovų lyderiavimo ir nuoseklaus darbo. Derinant organizacijų vadovų pastangas su ministrų politine lyderyste ir ministerijų gebėjimu tinkamai įvertinti pokyčius, juos inicijuoti ir patarti ministrams, galima tikėtis esminės pažangos.

Saulėlydžio komisija parengė trijų elementų mechanizmą, kuris turėtų virsti patikimu įrankiu ministrams ir ministerijoms įvertinti situaciją organizacijose, veikiančiose atitinkamose valdymo srityse, planuojant pokyčius, juos įgyvendinat ir įvertinant rezultata.

Šis mechanizmas apima kiekvieno ministro valdymo srityse veikiančių organizacijų įvertinimą:

1. **Esminių parametru, kurie negali didėti, įvertinimą.** Tai: 1) visų organizacijų (ministerijų, Vyriausybės įstaigų, įstaigų prie ministerijų, kitų biudžetinių įstaigų, viešųjų įstaigų, valstybės įmonių, akcinių bendrovių) skaičius, 2) darbuotojų darbo užmokesčio fondo dydis ir 3) organizacijų išlaikymo kaštai. Ši informacija atsispindi ataskaitoje ir tai galėtų tapti atskaitos tašku būsimiems pokyčiams. Pagrindiniu tikslu turėtų tapti principas, kad net numačius naujas funkcijas viešojo sektoriaus organizacijoms nebūtų steigiamos naujos įstaigos ir didinamas darbo užmokesčio fondas. Tai reikštų organizacijų skaičiaus ir darbo užmokesčio fondo įšaldymą;
2. **Parametru, kurie nesusiję su specialiomis funkcijomis, įvertinimą** (1) finansų, 2) žmogiškųjų išteklių, 3) informacinių technologijų, 4) viešųjų pirkimų, 5) nekilnojamojo ir kito turto valdymas, 6) administracinės struktūros). Įvertinimas leis palyginti juos su privačiu sektoriumi ir tarp atskirų valdymo sričių. Peržiūrėjus strateginio planavimo procesą, jis buvo papildytas institucijų ir įstaigų bendrosios veiklos vertinimu. Bandomasis vertinimas ministerijoms buvo atliktas praėjusiais metais, o 2011 m. parengta platesnė ir išsamesnė ataskaita, apimanti viešąjį administravimą vykdančias institucijas ir įstaigas, kurių veiklos efektyvumui tiesioginę įtaką gali daryti Vyriausybė. Ataskaita apima iš viso 392 įstaigas, o trumpas jos apibendrinimas pateikiamas Saulėlydžio komisijos bendroje ataskaitoje;
3. **Organizacijų gebėjimo įgyvendinti prioritetus, vykdyti funkcijas ir tinkamai valdyti turimus išteklius įvertinimą.** Toks vertinimas būtinas, nes organizacijos, veikdamos fiksuotų resursų sąlygomis, turi suvokti prioritetus, juos įgyvendinti, siekti, kad funkcijos būtų įgyvendinamos kaip galima efektyviau, o pati organizacija būtų tinkamai valdoma. Institucijų ir įstaigų vadybos kokybinį vertinimą pagal kitų šalių (Kanados, Jungtinės Karalystės, Naujosios Zelandijos) gerosios patirties pavyzdžiu parengtą ir Saulėlydžio

komisijos aprobuotą metodiką galėtų atlikti atsakingos ministerijos darbuotojai. Ši metodika iš dalies buvo išbandyta Švietimo ir mokslo bei Ūkio ministerijose ir šiuo metu plačiai bandoma teisingumo ministro valdymo srityse veikiančiose organizacijose.

Ministerijų, Vyriausybės įstaigų, įstaigų prie ministerijų, kai kurių viešųjų įstaigų ir valstybės įmonių veikla apibrėžta įstatymais, ir didžiąja dalimi atvejų funkcijų peržiūra yra politinis procesas. Saulėlydžio komisija šioje ataskaitoje įvertino bendruosius valdymo dalykus, tačiau nevertino ministrų valdymo srityse veikiančių institucijų funkcijų. Ateityje pradėjus plačiai taikyti įstaigų veiklos gebėjimų vertinimo metodiką, Saulėlydžio komisija galėtų prisidėti prie ministrų valdymo srityse veikiančių organizacijų funkcijų vertinimo tiek, kiek numatyta Vyriausybės nutarime „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybei atskaitingų institucijų funkcijų peržiūros metodikos patvirtinimo“.¹

Efektivumo didinimo procesą būtina susieti **su strateginio planavimo ciklu**, kad jis taptų nuolatinis, o konkrečius veiksmus kiekvienos organizacijos atveju būtina susieti su metiniais organizacijų planais ir formaliomis užduotimis organizacijų vadovams. Todėl pagrindinis vaidmuo čia tenka ministerijų gebėjimams stebėti, vertinti ir analizuoti pavaldžių organizacijų veiklą ir siūlyti ministrui pakankamai ambicingus tikslus, siekiant didesnio visos valdymo srities efektyvumo. Kompetencijos centro ugdymas ministerijose yra vienas iš svarbiausių klausimų.

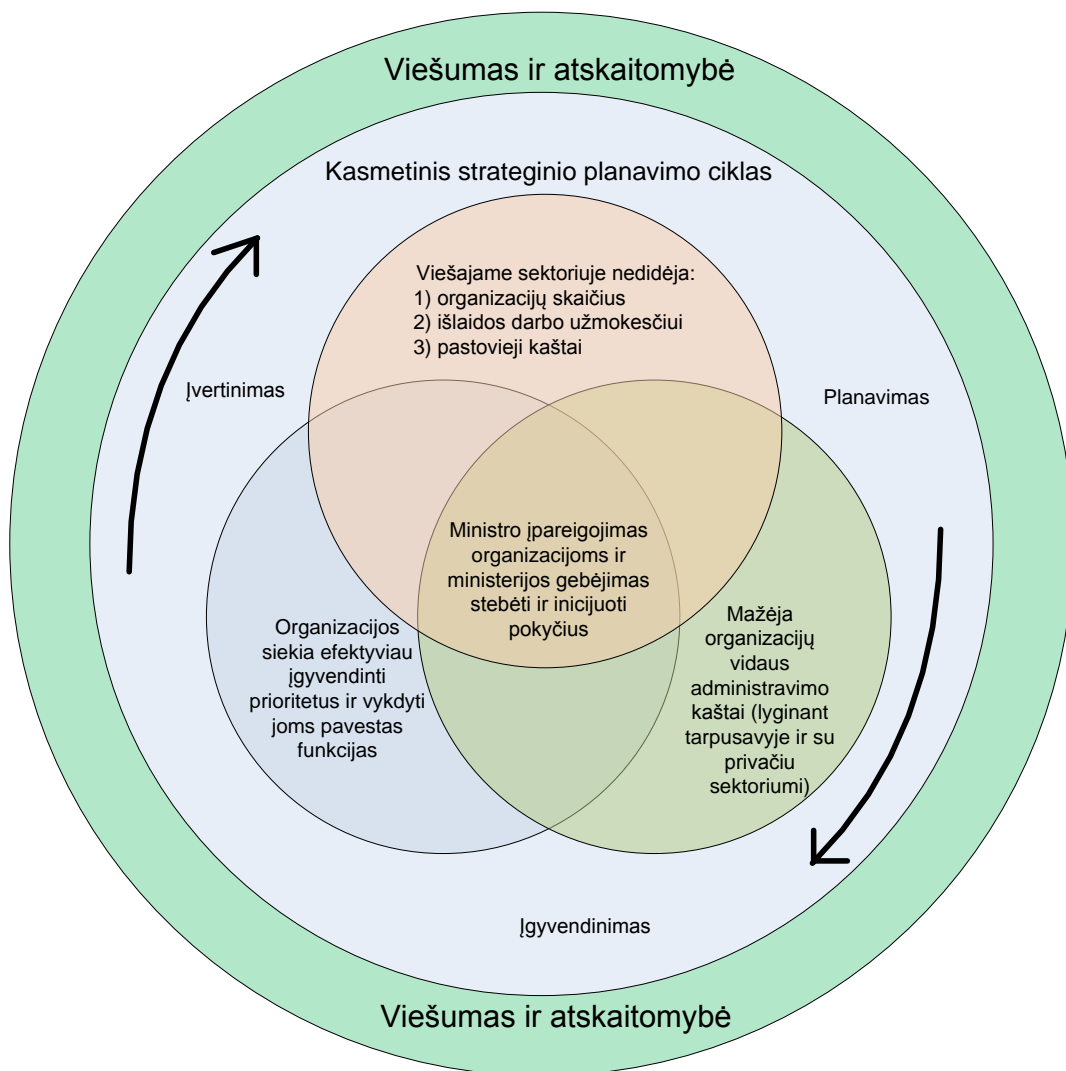
Kartu būtina palyginti pokyčius atskirose valdymo srityse, todėl visa informacija turi būti **apibendrinta ir pavišinta**. Tai leis sustiprinti visuomenės pasitikėjimą, objektyviai įvertinti pokyčius ir tendencijas, sumažinti galimybes nepagrįstai spekuliuoti vienetinais atvejais.

“Viena iš rimčiausių problemų, kurios neišsprendus sunku tikėtis esminių viešojo valdymo kokybės pokyčių, yra politikų nenoras imtis diskusijos apie valstybės atliekamas funkcijas ir piliečiams teikiamų paslaugų kokybę. Du dešimtmečius gyvename dvilypėje realybėje, kai daug kalbama apie kokybiškas paslaugas ir efektyvų viešąjį sektorių, tačiau praktiškai priimant įstatymus kasdienės politikos metu kuriamos vis naujos struktūros ir funkcijos, vis labiau išsklaidant ribotus finansinius ir žmogiškus išteklius. Galbūt dabar, kai turime išsamesnį vaizdą apie viešąjį sektorių ir kai viešųjų finansų trūkumas lemia didesnę dėmesį taupymui, atėjo metas politiniame lygmenyje kad ir priešrinkiminės kampanijos metu imtis diskusijos apie valstybės funkcijas ir viešojo sektoriaus raidos Lietuvoje alternatyvas“

Saulėlydžio komisijos narys
Ramūnas Vilpišauskas

¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. rugpjūčio 17 d. nutarimas Nr. 968 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybei atskaitingų institucijų funkcijų peržiūros metodikos patvirtinimo“.

1 pav. Siūloma efektyvumo viešajame sektoriuje didinimo schema



Pagrindiniai Saulėlydžio komisijos ataskaitos rezultatai ir rekomendacijos

Tradicinis požiūris į viešąjį sektorių dažnai yra fragmentiškas ir nesuteikia aiškaus vaizdo, kaip šis sektorius atrodo ir kaip jis keičiasi. Paprastai yra atskirai nagrinėjamos viešojo administravimo institucijos, kitos biudžetinės įstaigos, viešosios įstaigos, valstybės įmonės ir akcinės bendrovės. Vertinant darbuotojų skaičių pateikiamas didžiausias leistinas darbuotojų skaičius arba valstybės tarnautojų skaičius, kuris apima tik dalį dirbančiųjų. Todėl šioje ataskaitoje buvo siekiama kompleksiskai įvertinti centrinės valdžios viešojo administravimo ir paslaugų organizacijų ir dirbančiųjų jose skaičius, o taip pat pokyčius per pastaruosius metus. Taip pat buvo išanalizuota, kokią įtaką ir instrumentus ministerijos turi reikalauti pavaldžių organizacijų efektyvumo ir kaip naudojasi šiais instrumentais. Reikia taip pat pažymėti, kad ataskaita apsiriboja tik tomis organizacijomis, už kurių veiklą atsako ir tiesiogiai tam įtaką gali daryti Vyriausybė. Kitų organizacijų priežiūra daugiausia priskirta Seimo kompetencijai ir atsakomybei.

Vyriausybės atsakomybės srityje 2010 m. iš viso veikė 1061 organizacija. Iš jų:

- Ministerijų ir Ministro Pirmininko tarnyba – 15;
- Vyriausybės įstaigų – 14;

- Įstaigų prie ministerijų – 98;
- Kitų biudžetinių įstaigų – 606;
- Viešųjų įstaigų – 168;
- Valstybės įmonių – 100;
- Akcinių bendrovių – 60.

Nuo 2008 metų bendras organizacijų skaičius sumažėjo 11 proc., t. y. 129 organizacijomis (nuo 1190 iki 1061), jose dirbančių darbuotojų skaičius sumažėjo 7 proc. (nuo 168749 iki 157086), atitinkamai buvo išmokėta 882,3 mln. litų (17 proc.) mažiau darbo užmokesčio.

“Visos organizacijos turi savybę plėstis, tačiau versle nepamatuotus veiksmus greitai įvertina rinka. Viešasis sektorius artimiausiu metu turi susikurti tvarų imunitetą, kuris leistų finansuoti tik rezultatyvias ir efektyvias įstaigas bei sistemas”

Saulėlydžio komisijos narys
Sigitas Šiupšinskas

Vertindama atskiras ministrų valdymo srityse veikiančias organizacijas ir jų efektyvumą, Saulėlydžio komisija siūlo atskirai išskirti veiksmus, kurie gali būti padaryti gana greitai, ir ilgesnio laikotarpio priemonės. Taip pat yra pristatyti pasiūlymai kiekvienai ministerijai atskirai.

Galimos trumpojo laikotarpio priemonės

Didelė dalis Vyriausybės atsakomybės srityje veikiančių organizacijų yra santykinai mažos ir valdymo efektyvumo prasme jose labai sunku pasiekti gerų rezultatų. Nors atskiros organizacijos ir užtikrina didesnę dėmesį vienai ar kitai funkcijai, tačiau kartu tai apsunkina koordinaciją ir efektyvų išteklių panaudojimą. Saulėlydžio komisijos nuomone, valstybės institucijų atliekamų funkcijų spektras, nustatytas įstatymais, yra per platus, smulkių organizacijų skaičius rodo, kad valstybė prisiima vykdyti daugiau funkcijų, nei gali skirti resursų, todėl efektyviausia būtų koncentruotis į pagrindines funkcijas, „daryti mažiau – bet geriau“.

Tradiciskai daugelyje ministrų valdymo sričių veikiančių organizacijų regioniniai padaliniai yra atskiri juridiniai asmenys ir tai gerokai didina bendrą organizacijų skaičių. Tiesa, pastaruoju metu stebima pozityvi tendencija pertvarkant regioninių padalinių sistemas ir mažinant atskirų įstaigų skaičių (pvz.: Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba, Statistikos departamentas, Muitinės departamentas prie Finansų ministerijos ir kt.). Todėl Saulėlydžio komisija rekomenduoja **ministerijoms, pertvarkant pavaldžias organizacijas, įvertinti atskirų regioninių padalinių veiklos tikslumą, o taip pat sutelkti dėmesį į mažų pavaldžių įstaigų veiklos efektyvumo didinimą**. Kai kuriais atvejais mechaninis įstaigų jungimas nėra prasmingas. Tokiu atveju finansų, žmogiškųjų išteklių, informacinių technologijų, viešųjų pirkimų ir nekilnojamojo ir kito turto valdymo **funkcijos galėtų būti telkiamos kompetencijos centruose**, taip leidžiant įstaigoms susitelkti į pagrindinių funkcijų vykdymą. Tiesa, viešųjų pirkimų atveju dėl centralizavimo turi sutikti kiekvienos atskiros įstaigos vadovas, o personalo valdymo atveju – dabartinis Valstybės tarnybos įstatymas iš esmės neleidžia to daryti.

„Pagrindinis viešojo valdymo pertvarkos tikslas, kad būtų ne tik „mažiau“, bet ir „geriau“ – o tai reiškia, kad reikia orientotis į viešųjų paslaugų kokybę“.

Saulėlydžio komisijos narys
Klaudijus Maniokas

Kai kuriose organizacijose yra labai hierarchizuota struktūra. Darant pakeitimus organizacijose tikslinga būtų vadovautis principu, kad po pakeitimų vadovų ir darbuotojų santykis turėtų didėti.

Nors organizacijų vadovams veikia užduočių formulavimo sistema ir tradiciskai rengiami metiniai planai, o vadovų

atlyginimų kintamoji dalis yra priklausoma nuo rezultatų, tačiau ministerijų gebėjimai padėti ministrams suformuluoti ambicingus siekius visgi turėtų būti smarkiai stiprinami. Taip pat ministerijose dažnai skirtingi padaliniai formuluoja pagrindines užduotis, o jų įvykdymo stebėseną yra pakankamai silpna. **Todėl tikslinga būtų ministerijoje paskirti asmenį ar padalinį, kuris atsakytų už pavaldžių organizacijų veiklos efektyvumo vertinimą ir padėtų formuluoti kasmetines užduotis.** Siekiant efektyviau įvertinti pavaldžių įstaigų veiklos efektyvumą, tikslinga sustiprinti šių padalinių bendradarbiavimą su vidaus audito padaliniais.

Organizacijų vadovų atrankos procedūros nėra visada aiškios, o jei vadovas – valstybės tarnautojas, atranka yra paversta grynai biurokratišku procesu. Čia **tikslinga būtų patvirtinti bendras organizacijų vadovų atrankos gaires, kurios būtų rekomendacinio pobūdžio,** tačiau leistų palaiapsniui vienodinti ir skaidrinti procedūras. Taip pat galima būtų įtvirtinti ministrų sutarimą, kad **kabinetas yra informuojamas** apie numatomą atranką, o po jos – apie rezultatus anksčiau, nei viešai paskelbiamas sprendimas.

Šiuo metu strateginio planavimo cikle analizuojama informacija tik apie viešojo administravimo institucijas. Tačiau siekiant platesnio vaizdo, tikslinga būtų **praplėsti analizę, įtraukiant likusias biudžetines įstaigas, viešąsias įstaigas, valstybės įmones ir akcines bendroves.** Atsakingos ministerijos galėtų rengti pagal vieningus standartus parengtą informaciją apie pokyčius jų valdymo srityse veikiančiose organizacijose ir skelbti ją savo interneto tinklalapiuose. Įdiegus atitinkamą informacinę sistemą (žr. Pasiūlymų sprendimams 16 p.) **Vyriausybės paskirta atsakinga institucija** (Vidaus reikalų ministerija ar kita) **kasmet galėtų rengti apibendrintas ataskaitas apie viešojo sektoriaus būklę ir teikti jas svarstyti Vyriausybei.**

Galimos ilgesniojo laikotarpio priemonės

Visiems organizacijų (biudžetinių įstaigų, viešųjų įstaigų, įmonių) vadovams įstatymu **nustatyti kadencijas,** tačiau neriboti jų skaičiaus, numatant, kad kitai kadencijai vadovas skiriamas po vertinimo.

Tikslinga būtų Vyriausybės įstatyme konkretizuoti ministrų ir ministerijų vaidmenį, prižiūrint pavaldžias organizacijas, atrenkant jų vadovus, vertinant veiklą ir nustatant užduoti. Turėtų būti įtvirtintas ir organizacijų vadovų atskaitomybės ministrams principas.

Tikslinga būtų atlikti tyrimą ir, naudojantis pasaulyje pripažinta metodika, viešojo sektoriaus vadovų pareigybes sugraduoti pagal darbo sudėtingumą ir tuo vadovaujantis **nustatyti viešojo sektoriaus organizacijų vadovų apmokėjimo politiką.**

Atskiruose paslaugų sektoriuose būtina **nustatyti minimalių standartų rinkinį,** pagal kurį būtų vertinamos ir reitinguojamos sveikatos priežiūros, švietimo, socialinės apsaugos įstaigos ir organizacijos.

Saulėlydžio komisijos rekomendacijos buvo pateiktos Vidaus reikalų ministerijai, siūlant įtraukti pagrindines nuostatas į naujai rengiamą Viešojo valdymo tobulinimo 2011-2020 metų programą.

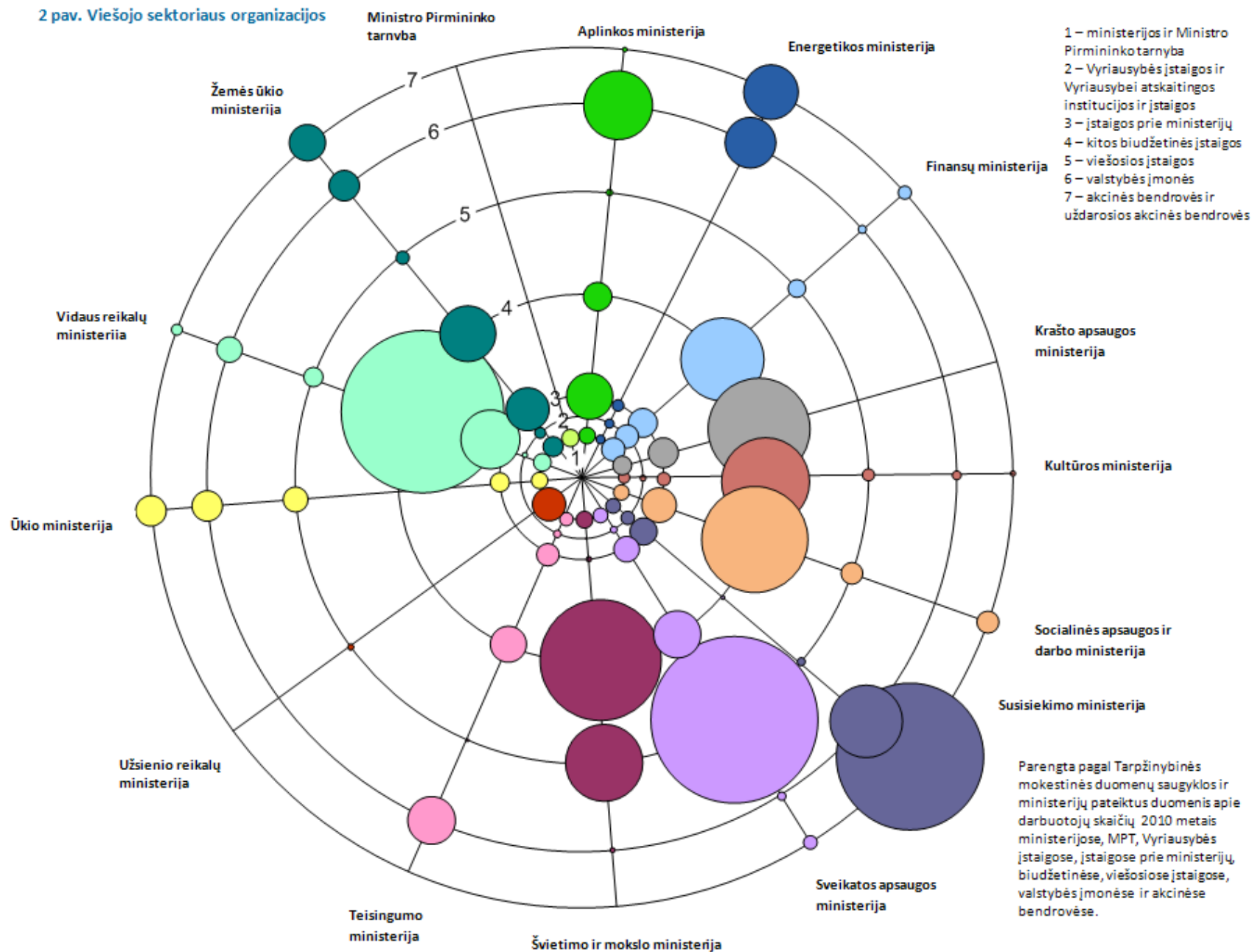
„Norėtusi tikėti, kad vieną dieną turėsime tokią viešojo sektoriaus darbo kultūrą, kai piliečiai ir verslas, paklausti, kaip jie vertina viešojo sektoriaus darbą, atsakys, jog viešas sektorius supranta jų tikslus ir visapusiškai padeda juos realizuoti, o viešojo sektoriaus darbuotojai didžiuliuoju būdu dirba viešame sektoriuje ir tarnauja visuomenei“.

Saulėlydžio komisijos narė
Dovilė Burgienė

Pagrindiniai pastebėjimai:

1. Pirmą kartą įvardintas viešojo sektoriaus (centrinės valdžios) organizacijų skaičius (organizacijų tipai, jų skaičius, darbuotojų skaičius, darbo užmokesčio sumos).
2. Lietuvoje yra daugiau nei du kartus didesnis įstaigų skaičius nei palyginamose valstybėse: 2010 metais veikė 1178 įstaigos, iš kurių Vyriausybė buvo atsakinga už 1061 įstaigos veiklą. Per 2009-2010 metus Vyriausybės atsakomybės srityje veikiančių įstaigų sumažėjo 11 proc.
3. Kai kuriose įstaigose – Statistikos departamente, Valstybinėje maisto ir veterinarijos tarnyboje, Valstybinėje mokesčių inspekcijoje, Muitinės departamente vyksta žymūs teigiami pokyčiai – mažinamas pavaldžių įstaigų, turinčių juridinio asmens statusą skaičius, steigiami kompetencijų centrai, centralizuojamos bendrosios funkcijos.
4. Organizacijose, už kurių veiklą atsako Vyriausybė, 2010 metais, palyginus su 2008 metais, sutaupyta apie 882 mln. Lt darbo užmokesčiui skirtų lėšų.
5. Pagrindinis Saulėlydžio komisijos siūlymas – efektyviai veikiantis kasmetinis įstaigų veiklos vertinimo mechanizmas (efektyvumo vertinimo mechanizmas yra pradėtas diegti viešosioms įstaigoms, valstybės įmonėms, akcinėms bendrovėms, tačiau didžiajai daliai smulkių biudžetinių įstaigų toks mechanizmas nėra taikomas).

2 pav. Viešojo sektoriaus organizacijos



IVADAS

Iš viešojo sektoriaus organizacijų visuomenė tikisi nuolatinio veiklos efektyvumo ir teikiamų paslaugų kokybės didėjimo, kaštų mažėjimo, didesnės atskaitomybės, lankstumo ir orientacijos į vartotoją. Kartu viešojoje erdvėje yra įsitvirtinusi nuomonė, kad Lietuvos biurokratinis aparatas yra per didelis, net krizės metu jis nesusitraukė, veikia neefektyviai ir švaisto mokesčių mokėtojų pinigus. Todėl Valstybės valdymo tobulinimo komisija (Saulėlydžio komisija) mano, kad būtina viešojo sektoriaus analizė, pagrįsta objektyviais duomenimis, kartu įvertinant per keletą pastarųjų metų vykusius pokyčius. Tik tokios analizės pagrindu galima pateikti kompleksinius sprendimus dėl viešojo sektoriaus veiklos efektyvumo ir veiksmingumo didinimo bei atitikties šiandienos visuomenės poreikiams.

Šios ataskaitos tikslas – įvertinti pokyčius, per aštuonerius metus įvykusius Lietuvos viešajame sektoriuje, ir pateikti rekomendacijas dėl tolesnių pokyčių.

Ataskaitoje vartojama sąvoka „viešasis sektorius“ suprantama kaip visų Vyriausybei atskaitingų ar Vyriausybės valdomų bei kontroliuojamų subjektų, vykdančių viešąjį administravimą, teikiančių viešąsias paslaugas ar vykdančių kitą veiklą, siekiant tenkinti viešuosius interesus, visuma:

- Biudžetinės įstaigos:
 - Ministerijos,
 - Vyriausybės įstaigos ir joms pavaldžios biudžetinės įstaigos bei Vyriausybei atskaitingos įstaigos,
 - Įstaigos prie ministerijų ir įstaigoms prie ministerijų pavaldžios biudžetinės įstaigos,
 - Kitos ministerijoms pavaldžios biudžetinės įstaigos,
- Viešosios įstaigos, kurių dalininkas ar savininkas yra valstybė,
- Valstybės įmonės, kuriose savininko teises ir pareigas įgyvendina valstybės įstaigos,
- Valstybės kontroliuojamos akcinės ir uždarnosios akcinės bendrovės.

Ši ataskaita neapima Seimo ir jam atskaitingų institucijų, Respublikos Prezidento kanceliarijos, Konstitucinio Teismo, teismų, prokuratūros (iš viso 117 įstaigų, 25703 darbuotojai, darbo užmokesčio suma – 766,7 mln. Lt), taip pat savivaldos institucijų, įstaigų ir įmonių, o apsiriboja tik Vyriausybės kompetencijos sritimi. Tačiau ateityje būtų tikslinga vertinimo apimtį išplėsti tam, kad visuomenė ir sprendimų priėmėjai galėtų įvertinti visą bendrą kontekstą.

Analizė apie 2002-2010 metų viešojo sektoriaus darbuotojų skaičiaus ir darbo užmokesčio pokyčius atlikta remiantis Tarpžinybinės mokesstinės duomenų saugyklos² duomenimis apie 1061 įstaigą: 14 ministerijų, Ministro Pirmininko tarnybą, 14 Vyriausybės įstaigų ir Vyriausybei atskaitingų įstaigų, 10 apskričių viršininkų administracijų, 98 įstaigas prie ministerijų, 596 kitas biudžetines įstaigas, 168 viešąsias įstaigas, 100 valstybės įmonių, 60 akcinių ir uždarytųjų akcinių bendrovių.

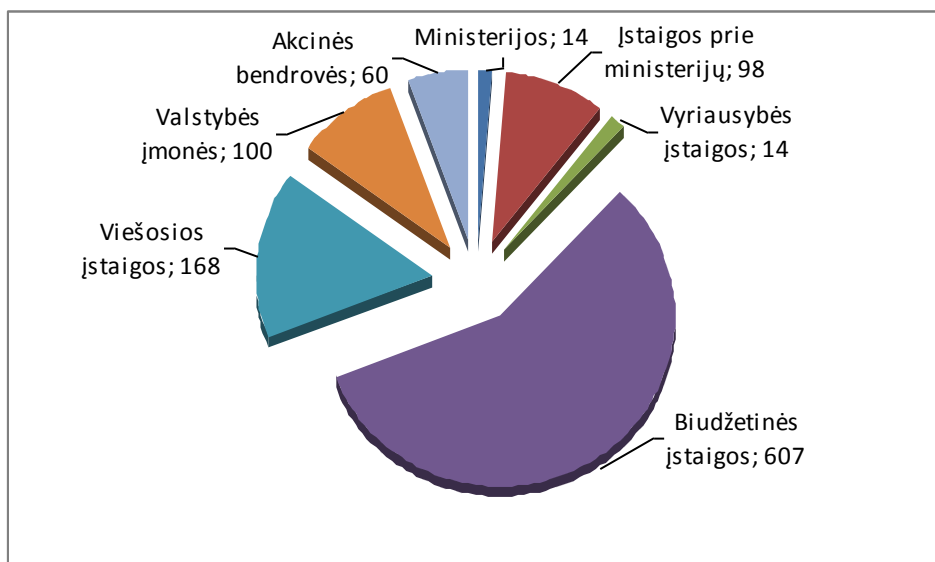
Atsižvelgiant į tai, kad Tarpžinybinėje mokesstinėje duomenų saugykloje nėra kaupiami duomenys apie vidaus reikalų sistemos statutinius valstybės tarnautojus bei profesinės karo tarnybos karius, šiuos duomenis pateikė pačios ministerijos.

² Tarpžinybinė mokesčių duomenų saugykla yra valstybės informacinė sistema, skirta rengti ir teikti aktualią informaciją institucijoms – duomenų teikėjams į TDS, o taip pat ir kitoms valstybės institucijoms. Duomenų teikėjai yra Finansų ministerija, Valstybinė mokesčių inspekcija prie FM, Muitinės departamentas prie FM, Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba prie SADM, Statistikos departamentas ir Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba prie VRM.

1. KIEK IR KOKIŲ VIEŠOJO SEKTORIAUS ORGANIZACIJŲ TURIME?

2010 metais Lietuvoje veikė 14 ministerijų, 98 įstaigos prie ministerijų, 14 Vyriausybės įstaigų ir Vyriausybei atskaitingų įstaigų, 607 biudžetinės įstaigos (įskaitant Ministro Pirmininko tarnybą ir 10 apskričių viršininčių administracijų), 168 viešosios įstaigos, 100 valstybės įmonių ir 60 akcinių bendrovių (3 pav.).

3 pav. Viešojo sektoriaus organizacijos 2010 m.



1.1. Ministerijos

Iki 2009 metų Lietuvoje veikė trylika ministerijų, 2009 m. buvo įsteigta keturiolikta – Energetikos ministerija. 2009 metais, įvykus ministerijų valdymo reformai, ministerijų valstybės sekretorius pakeitė kancleriai, ministerijų sekretorius – viceministrai. Ministerijos administracijos vadovas – ministerijos kancleris yra karjeros valstybės tarnautojas, pavaldus ministrui. Vyriausybės įstatymu nustatyta, kad ministerijos formuoja valstybės politiką, taip pat organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą ministrams pavestose valdymo srityse. Įstatymų nustatytais atvejais ir nustatytam terminui ministerijai gali būti pavestos valstybės politikos įgyvendinimo funkcijos.

Tarpžinybinės mokestinės duomenų saugyklos duomenimis, 2010 metais ministerijose dirbo vidutiniškai 3963 darbuotojai (2008 metais – 3893, 2002 metais – 2947 (2002 metų duomenys be profesinės karo tarnybos karių), darbo apmokėjimo suma sudarė 165,3 mln. Lt (2008 metais – 199,5 mln. Lt, 2002 metais – 85,4 mln. Lt (2002 metų duomenys be profesinės karo tarnybos karių).

1.2. Vyriausybės įstaigos

Pagal susiformavusius valdymo ryšius su Vyriausybe galima išskirti dvi atskiras prie Vyriausybės veikiančių valstybės įstaigų grupes: Vyriausybės įstaigas ir Vyriausybei atskaitingas įstaigas. 2010 metais veikė 14 Vyriausybės įstaigų ir Vyriausybei atskaitingų institucijų ir įstaigų.

Kiekviena Vyriausybės įstaiga turi specialų įstatymą. Nuo 2010 m. liepos 1 d. įsigaliojo pakeitimai dėl Vyriausybės įstaigų statuso, vadovo skyrimo tvarkos ir atskaitomybės. Pakeitimuose numatyta, kad Vyriausybės įstaigos steigiamos dalyvauti formuojant politiką ministrui pavestose valdymo srityse ir ją įgyvendinti. Vyriausybės įstaigai vadovauja jos vadovas – valstybės pareigūnas, kurį atitinkamos valdymo srities ministro teikimu ketveriems metams priima į pareigas ir atleidžia iš jų Vyriausybė (jeigu įstatymai nenustato kitaip). Vyriausybei atskaitingos įstaigos tarpusavyje skiriasi vadovo skyrimo ir atleidimo, strateginių veiklos planų tvirtinimo tvarka ir subjektais, kuriems atsiskaito už savo veiklą.

2010 metais Vyriausybės įstaigose ir Vyriausybei atskaitingose institucijose ir įstaigose dirbo vidutiniškai 946 darbuotojai (2008 metais – 1023, 2002 metais – 785), darbo apmokėjimo suma sudarė 32,8 mln. Lt (2008 metais – 45,4 mln. Lt, 2002 metais – 20,6 mln. Lt.).

1.3. Įstaigos prie ministerijų

Įstaigos prie ministerijos steigiamos valstybės politikai ministrui pavestose valdymo srityse įgyvendinti ir šios politikos formavimui ir įgyvendinimui aptarnauti. Įstatymų nustatytais atvejais įstaigai prie ministerijos gali būti pavesta vykdyti dalyvavimo formuojant valstybės politiką ministrui pavestose srityse funkcijas. Nuo 2010 m. liepos 1 d. galioja nuostata, kad įstaigos prie ministerijos vadovą 4 metų kadencijai Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka (ne politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu) priima į pareigas ir atleidžia iš jų atitinkamos valdymo srities ministras. Įstaigos prie ministerijos vadovas yra tiesiogiai pavaldus ir atskaitingas atitinkamos valdymo srities ministrui. Įstatymai gali nustatyti kitokį įstaigų prie ministerijų vadovų priėmimą, kadencijos trukmę, pavaldumą ir atskaitomybę. Vyriausybė nutarimu³ pavedė ministerijoms įgyvendinti įstaigų prie ministerijų savininko teises ir pareigas–Tik 14 iš 98 įstaigų prie ministerijų nėra minimos jokiam įstatyme.

2010 metais įstaigose prie ministerijų dirbo vidutiniškai 11276 darbuotojai (2008 metais – 10420, 2002 metais – 4397 (tačiau 2002 metų duomenys be statutinių valstybės tarnautojų ir profesinės karo tarnybos karių), darbo apmokėjimo suma sudarė 365,4 mln. Lt (2008 metais – 410,7 mln. Lt, 2002 metais – 93 mln. Lt (tačiau 2002 metų duomenys be statutinių valstybės tarnautojų ir profesinės karo tarnybos karių).

1.4. Vyriausybės įstaigoms ir įstaigoms prie ministerijų pavaldžios įstaigos

Kai kurios Vyriausybės įstaigos, vadovaudamosi Biudžetinių įstaigų įstatymo nuostatomis, yra įsteigusios joms pavaldžių valstybės įstaigų. Įstaigos prie ministerijų ir ministerijoms pavaldžios įstaigos taip pat yra įsteigusios joms pavaldžių valstybės įstaigų.

2010 metais šiose biudžetinėse įstaigose dirbo vidutiniškai 71754 darbuotojai (2008 metais – 77690, 2002 metais – 56890 (2002 metų duomenys be statutinių valstybės tarnautojų ir profesinės karo tarnybos karių), darbo apmokėjimo suma sudarė 1839,8 mln. Lt (2008 metais – 2217,8 mln. Lt 2002 metais – 686,3 mln. Lt (2002 metų duomenys be statutinių valstybės tarnautojų ir profesinės karo tarnybos karių).

³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. spalio 20 d. nutarimas Nr. 1517 „Dėl įstaigų prie ministerijų“.

1.5. Viešosios įstaigos

Viešosios įstaigos steigiamos tenkinti viešuosius interesus vykdant švietimo, mokymo ir mokslinę, kultūrinę, sveikatos priežiūros, aplinkos apsaugos, sporto plėtojimo, socialinės ar teisinės pagalbos teikimo, taip pat kitokią visuomenei naudingą veiklą. Viešųjų įstaigų steigimą valdymą, veiklą, reorganizavimą, pertvarkymą ir likvidavimą reglamentuoja Viešųjų įstaigų įstatymas – jeigu steigėjas yra valstybė, sprendimą steigti viešąją įstaigą priima Vyriausybė. Vyriausybė savo sprendimu nurodo valstybės instituciją, kuriai pavedama įgyvendinti valstybės, kaip viešosios įstaigos savininko ar dalininko, teises ir pareigas. Viešosios įstaigos vadovą skiria ir jo darbo sutarties sąlygas nustato visuotinis dalininkų susirinkimas.

Viešojo administravimo įgaliojimai suteikti (įstatymais arba Vyriausybės nutarimu, priimtu vadovaujantis tiesiogiai taikomais Europos Sąjungos teisės aktais, tarptautinėmis sutartimis, nustatančiais Europos Sąjungos ar atskirų valstybių finansinės paramos, teikiamos Lietuvai, administravimo tvarką) šioms viešosioms įstaigoms: Lietuvos aplinkos apsaugos investicijų fondui, Centrinei projektų valdymo agentūrai, Spaudos, radijo ir televizijos rėmimo fondui, INTERREG Jungtiniam techniniam sekretoriatui, Ignalinos atominės elektrinės regiono plėtros agentūrai ir Lietuvos verslo paramos agentūrai.

Vyriausybė 2010 m. gegužės 26 d. nutarimu⁴ nustatė viešųjų įstaigų vadovų, jų pavadootojų ir vyriausiųjų buhalterių darbo apmokėjimo tvarką.

2010 metais veikė 168 viešosios įstaigos, kuriose dalininko teises ir pareigas įgyvendino ministerijos ar ministerijų valdymo srityse veikiančios įstaigos. 2010 metais šiose viešosiose įstaigose dirbo vidutiniškai 30466 darbuotojai (2002 metais – 25517, 2008 metais – 29459), darbo apmokėjimo suma buvo 775,8 mln. Lt (2002 m. – 280,3 mln. Lt, 2008 metais – 808,6 mln. Lt).

1.6. Valstybės įmonės

Valstybės įmonių steigimą, valdymą, veiklą, reorganizavimą, pertvarkymą ir likvidavimą reglamentuoja Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas. Valstybės įmonės steigiamos teikti viešąsias paslaugas, gaminti produkciją ir vykdyti kitą veiklą siekiant tenkinti viešuosius interesus. Įstaigos vadovą skiria ir atšaukia, darbo sutarties su įmonės vadovu sąlygas nustato ir įmonės vadovo pareigybės nuostatus tvirtina įmonės savininko teises ir pareigas įgyvendinanti institucija.

2010 metais veikė 100 valstybės įmonių, kurių savininkas yra valstybė. 2010 metais šiose įmonėse dirbo vidutiniškai 14881 darbuotojai (2002 metais – 19479, 2008 metais – 18296), darbo apmokėjimo suma buvo 470,2 mln. Lt (2002 metais – 403,3 mln. Lt, 2008 metais – 671,6 mln. Lt).

⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. gegužės 26 d. nutarimas Nr. 598 „Dėl viešųjų įstaigų, kurių savininkė yra valstybė arba kai valstybė turi daugumą balsų visuotiniame dalininkų susirinkime, vadovų, jų pavadootojų ir vyriausiųjų buhalterių darbo apmokėjimo“.

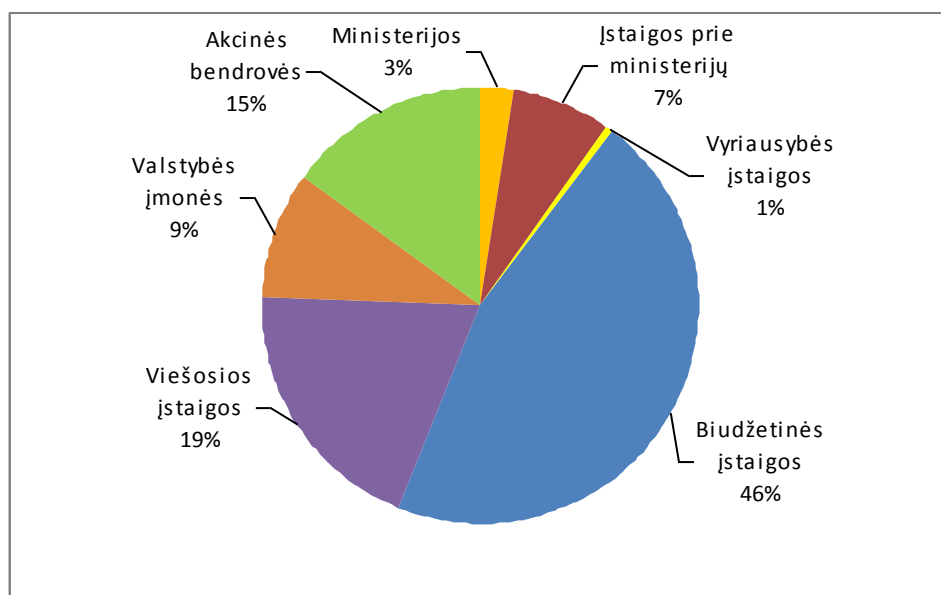
1.7. Valstybės kontroliuojamos akcinės ir uždarnosios akcinės bendrovės

Įmonių, kurių teisinė forma yra akcinė bendrovė ir uždaroji akcinė bendrovė, steigimą, valdymą, veiklą, reorganizavimą, pertvarkymą, atskyrimą ir likvidavimą, akcininkų teises ir pareigas, taip pat užsienio bendrovių filialų steigimą bei jų veiklos nutraukimą reglamentuoja Akcinių bendrovių įstatymas. Bendrovės vadovą renka ir atšaukia bei atleidžia iš pareigų, nustato jo atlyginimą, tvirtina pareiginius nuostatus, skatina jį ir skiria nuobaudas bendrovės valdyba (jei valdyba nesudaroma, – stebėtojų taryba, o jei nesudaroma ir stebėtojų taryba, – visuotinis akcininkų susirinkimas).

2010 metais akcinėse ir uždarosiose akcinėse bendrovėse (toliau – Akcinės bendrovės) dirbo vidutiniškai 23543 darbuotojai (2002 metais – 23531, 2008 metais – 27641), darbo apmokėjimo suma buvo 655,9 mln. Lt (2002 metais – 334,8 mln. Lt, 2008 metais – 827,9 mln. Lt).

Viešojo sektoriaus darbuotojų pasiskirstymas pagal skirtingus viešojo sektoriaus organizacijų tipus 2010 metais pateikiamas 4 paveiksle.

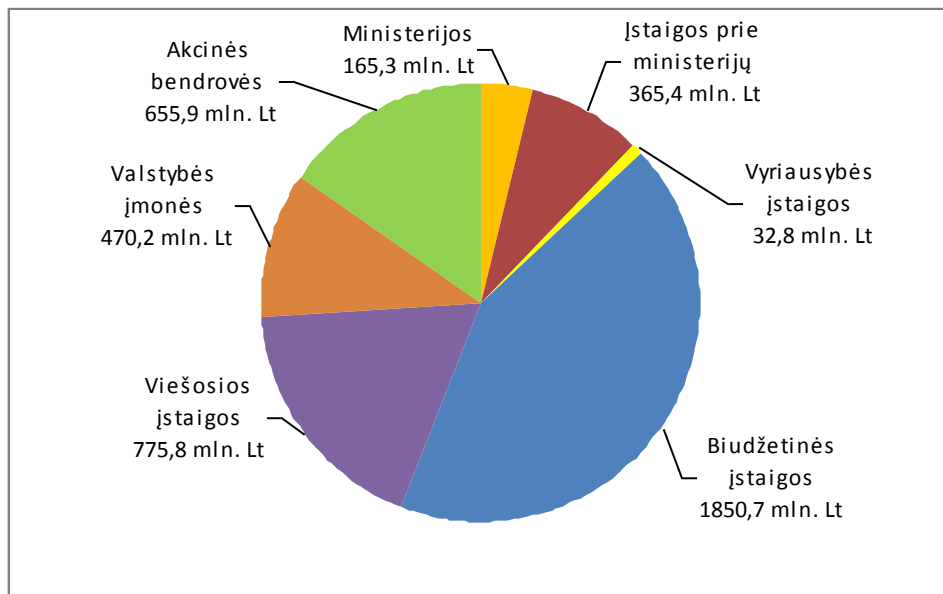
4 pav. Viešojo sektoriaus darbuotojų pasiskirstymas, 2010 m.



Didžioji dalis viešojo sektoriaus darbuotojų dirba ministerijų ar Vyriausybės įstaigų įsteigtose biudžetinėse įstaigose (46 proc.). Viešosiose įstaigose dirba vidutiniškai 19 proc. viešojo sektoriaus darbuotojų, akcinėse bendrovėse – 15 proc., valstybės įmonėse – 9 proc., įstaigose prie ministerijų – 7 proc., ministerijose – 3 proc., Vyriausybės įstaigose ir Vyriausybei atskaitingose institucijose ir įstaigose – 1 proc. viešojo sektoriaus darbuotojų.

Informacija apie viešojo sektoriaus darbuotojų darbo užmokesčio sumas pagal skirtingus viešojo sektoriaus organizacijų tipus 2010 metais pateikiama 5 paveiksle.

5 pav. Darbo užmokesčio sumos viešajame sektoriuje, 2010 m.



2. VIEŠOJO SEKTORIAUS ORGANIZACIJŲ VALDYMO EFEKTYVUMO UŽTIKRINIMAS

2.1. Vyriausybei atskaitingų institucijų ir įstaigų veiklos (bendrųjų funkcijų) efektyvumo 2011 m. vertinimas

Penkioliktoji Vyriausybė, didindama biudžeto lėšų panaudojimo efektyvumą, strateginio planavimo procesą papildė institucijų ir įstaigų bendrosios veiklos vertinimu. Bandomasis vertinimas ministerijoms buvo atliktas praėjusiais metais, o 2011 m. parengta žymiai platesnė ir išsamesnė vertinimo ataskaita, apimanti viešąjį administravimą vykdančias institucijas ir įstaigas, kurių veiklos efektyvumui tiesioginę įtaką gali daryti Vyriausybė. Ataskaita apima iš viso 392 įstaigas.

“Nors nėra vieno geriausiojo viešojo valdymo organizavimo būdo, margą Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijų zoologijos sodą, kurio populiaciją sudaro įvairių gausių ir retų, atsirandančių ir nykstančių rūšių atstovai, reikalinga pertvarkyti naudojant pažangius viešojo valdymo organizavimo principus. Tai padėtų užtikrinti institucinės sandaros skaidrumą ir prisidėtų prie pavienių viešojo sektoriaus organizacijų bei jų tinklų veiklos efektyvumo didinimo”

Saulėlydžio komisijos ekspertas,
VPVI programų vadovas
Vitalis Nakrošis

Šio vertinimo ataskaitos tikslas – pateikti institucijų ir įstaigų vadovams informaciją, kuri suteikia daugiau skaidrumo ir aiškumo. Kartu ši informacija būtina priimant vadybinius sprendimus, numatant sritis, kuriose būtini pokyčiai ir galimas taupymas.

Ar tokios ataskaitos bus rengiamos ateityje?

Numatoma, kad kiekvienais metais atsižvelgiant į strateginio planavimo ciklą bus rengiama tokia ataskaita. Tikslinga būtų palaipsniui efektyvumo vertinimą išplėsti į likusias biudžetines įstaigas, viešąsias įstaigas ir valstybės įmones. Kartu planuojama minėtą ataskaitą papildyti institucijų ir įstaigų vadybos kokybiniu vertinimu pagal Saulėlydžio komisijos aprobuotą metodiką. Ši metodika iš dalies buvo išbandyta Švietimo ir mokslo bei Ūkio ministerijose ir šiuo metu plačiai bandoma teisingumo ministro valdymo srityse veikiančiose organizacijose.

Kartu bus tikslinami techniniai priedai ir tobulinamas informacijos kaupimas. Tačiau bet kuriuo atveju ši ataskaita suteiks pagrindą palyginamajai analizei apie pokyčius institucijose ir įstaigose.

Pagrindiniai ataskaitos rezultatai

Vykdomosios valdžios institucinėje sandaroje dominuoja mažos (iki 100 darbuotojų) ir labai mažos (iki 50 darbuotojų) įstaigos – jos sudaro apie 2/3 visų įstaigų ir jų veikla yra mažiau efektyvi bendrųjų funkcijų požiūriu, lyginant su organizacijomis, kuriose dirba daugiau nei 250 darbuotojų. Tai susiję su mažų įstaigų mažesniais gebėjimais diegti modernias valdymo sistemas,

taikyti naujus vadybos metodus, įsisavinti efektyvumą didinančias IT sistemas, o taip pat su santykinai didesniais pastoviaisiais kaštais. Tą atspindi ir bendrosios veiklos srities darbuotojų skaičius vienam specialiosios veiklos darbuotojui, svyruojantis nuo 0,4 mažose įstaigose iki 0,2 santykinai stambiose.

Vidutinis mėnesinis aukščiausios valdymo grandies vadovų atlyginimas vykdomosios valdžios institucijose 2010 m. buvo 4804 Lt, vidurinės grandies – atitinkamai 3531 Lt ir specialistų – 2036 Lt. Santykis tarp aukščiausių vadovų ir specialistų atlyginimų vidurkių sudarė 2,4 karto. Šis santykis beveik toks pats skirtingose įstaigų kategorijose, išskyrus Vyriausybės įstaigas (1,8 karto). Aukščiausių ir vidurinės grandies vadovų atlyginimų santykis sudaro 1,6–1,4 karto. Didžiausia atlyginimų diferenciacija yra ministerijose, mažiausia – Vyriausybės įstaigose. Bet kuriuo atveju darbo apmokėjimo sistema, kurią nustato Valstybės tarnybos įstatymas, pasižymi labai maža atlyginimų diferenciacija.

Tyrimo rezultatai parodė, kad kai kuriose įstaigose, kurios iš esmės atlieka vienodas funkcijas (daugiausia regioniniai padaliniai), atlyginimai gali žymiai skirtis. Ši informacija turėtų būti panaudota išsiaiškinti tokių skirtumų priežastis ir galimus sprendimo būdus.

Ataskaitos rezultatai taip pat rodo, kad įstaigos, kuriose dirba statutiniai valstybės tarnautojai, santykinai daugiau išleidžia darbo užmokesčiui.

Vertinant visą vykdomosios valdžios institucijų sistemą, vienam vadovui tenka beveik 6 darbuotojai, ir tai pakankamai geras rezultatas. Tačiau ministerijose, Vyriausybės įstaigose ir įstaigose prie ministerijų šis parametras yra atitinkamai 3, 3,4 ir 3,5, o tai rodo, kad esama stipriai vertikalčiai hierarchizuotos sistemos su komplikuoju sprendimų priėmimu. Taip pat reikėtų atkreipti dėmesį, kad kai kuriose įstaigose šis parametras siekia tik 1,3. Ši informacija turėtų būti naudinga ministerijoms vertinant savo ir pavaldžių įstaigų struktūrą ir priimant sprendimus dėl jų pertvarkos.

Šiame etape išsamiau buvo įvertintas tik žmoniškųjų išteklių valdymas. Įstaigoms prie ministerijų pavaldžios įstaigos pasižymi didžiausiu darbuotojų skaičiumi 1 personalo darbuotojui (1:75), nors tai yra vis dar gerokai mažiau nei atitinkama privataus sektoriaus įstaigų reikšmė (t. y. nuo 80 iki 100 darbuotojų 1 personalo darbuotojui). Pažymėtina, kad Valstybės tarnybos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos 2009 m. atlikto tyrimo duomenimis⁵, 1 personalo valdymo funkcijas atliekančiam asmeniui valstybės ir savivaldybių institucijose ir įstaigose vidutiniškai teko administruoti apie 67 tarnautojus / darbuotojus (mažiausiai – 3, o daugiausiai – 280).

Ministerijose šis kriterijus yra dar mažesnis, nepaisant santykinai stambaus jų dydžio, o pačios blogiausios reikšmės tenka mažoms Vyriausybės įstaigoms. Personalo valdymas visų analizuojamų tipų įstaigose dėl Valstybės tarnybos nuostatų taikymo yra pakankamai centralizuotas (tos pačios priėmimo, atleidimo ir kitos procedūros), lyginant su kitų šalių personalo valdymu valstybės tarnyboje. Be to, personalo darbuotojai analizuojamose įstaigose vykdo tik dalį žmoniškųjų išteklių valdymo funkcijų, lyginant su funkcijomis, kurias atlieka privataus sektoriaus įstaigų personalo darbuotojai ir kitų šalių personalo darbuotojai valstybės tarnyboje.

⁵ Valstybės tarnybos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, www.vtd.lt.

Vertinant vykdamosios valdžios institucijų pridėtines išlaidas konstatuojama, kad 1 darbuotojui tenka 10,6 m² bendrojo kabinetinio ploto. Tai iš esmės atitinka tarptautinius standartus, numatančius 8–12 m² darbo vietos plotą. Pagal įstaigų tipus šis dydis svyruoja nežymiai – 10–11,7 m², tačiau atskirų įstaigų atveju nuokrypiai yra žymiai didesni. Įstaigų vadovybė turi gana ribotas galimybes daryti pokyčius šioje srityje dėl istoriškai susiklosčiusios situacijos ir valstybei priklausančio nekilnojamo turto valdymo ypatumų. Tačiau šis parametras yra svarbus priimant sprendimus dėl naujų patalpų suteikimo, o taip pat stebint pokyčius. Kartu tai leidžia atitinkamos valdymo srities ministrui objektyviai įvertinti situaciją jo valdymo srityje veikiančiose įstaigose.

Įstaigų nekilnojamojo turto administravimo ir priežiūros išlaidos, tenkančios 1 m² bendro nekilnojamo turto, svyruoja nuo 30 iki 90 Lt. Daugeliu atvejų tai susiję su pastoviais kaštais, kurių racionalizavimo galimybės yra gana siauros. Tačiau įstaigose, kuriose kaštai smarkiai viršija 100 Lt/ m², turėtų būti įvertintos taupymo galimybės.

Tolesni žingsniai

Remiantis bendrųjų funkcijų efektyvumo vertinimo ataskaitos rezultatais ministrai galėtų įgalioti konkrečius savo ministerijų darbuotojus aptarti su pavaldžių įstaigų vadovais situaciją, numatyti konkrečius veiksmus ir užtikrinti, kad jie būtų įtraukti į kitų metų įstaigų vadovų veiklos užduotis.

2.2. Vadovų veiklos priežiūra

Atitinkamoje valdymo srityje veikiančios įstaigos ir įmonės yra savarankiški juridiniai asmenys, turintys autonomiją personalo valdymo, viešųjų pirkimų, buhalterinės apskaitos ir kitose srityse. Kai kurie jų yra atskiri asignavimų valdytojai. Visos minėtos įstaigos ir įmonės turi pakankamą autonomiją, tačiau kartu jos yra Vyriausybės politikos įgyvendinimo instrumentai ir neturėtų nusišalinti nuo veiklos, būtinos Vyriausybės programai ir kasmetiniams prioritetams bei ministro prioritetams įgyvendinti. Tai siekiama užtikrinti per efektyvią ministro vykdomą įstaigų veiklos priežiūrą bei įstaigų ir įmonių vadovų atskaitomybę.

Atitinkamoje valdymo srityje veikiančias įstaigas ir įmones reglamentuoja skirtingi įstatymai (Vyriausybės įstatymas, atskirų sričių įstatymai, biudžetinių įstaigų įstatymas, viešojo administravimo įstatymas, valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas, viešųjų įstaigų įstatymas, akcinių bendrovių įstatymas). Vieni jų taikomi išskirtinai valstybiniam sektoriui, tuo tarpu kai kiti (Viešųjų įstaigų ir Akcinių bendrovių įstatymas) vienodai taikomi tiek privačiam, tiek ir valstybiniam sektoriui. Tačiau jei įstatymai kai kurioms įstaigoms ir įmonėms nustato konkrečias funkcijas, jie nenustato, kaip tos funkcijos turi būti įgyvendintos ir kas konkrečiai per biudžetinius metus turi būti nuveikta.

Atitinkamoje valdymo srityje veikiančios įstaigų ir įmonių tikslas yra efektyviai įgyvendinti valstybės politiką ir suteikti deramos kokybės viešąsias paslaugas. Valstybės kontroliuojamoms įmonėms, veikiančioms konkurencinėje aplinkoje, keliamas tikslas – pelnas ir kuo efektyvesnis suteikto kapitalo panaudojimas (grąža).

Ministras, užtikrindamas jo valdymo srityje veikiančių įstaigų ir įmonių efektyvumą bei konkrečius jų veiklos rezultatus, turi išnaudoti šiuos pagrindinius instrumentus:

- vadovų veiklos priežiūrą (skyrimas, kadencijos pratęsimas, atleidimas; valdybų ir kolegialių valdymo organų formavimas; kasmetinių užduočių išankstinis nustatymas, atlygio nustatymas);

- įstaigos ir įmonės pagrindinių veiklos kryptių nustatymą (kasmetinių planų tvirtinimas ir jų vykdymo priežiūra);
- veiklos efektyvumo ir veiklos rezultatų priežiūrą;
- veiklos viešumo ir skaidrumo užtikrinimą.

2.2.1. Vadovų skyrimas

Įstaigos ar įmonės veiklos efektyvumas ir gebėjimas pasiekti rezultatų iš esmės priklauso nuo vadovo (ar valdybos) veiklos. Todėl galimybė skirti ir atleisti valdybos narius, jos pirmininką ar organizacijos vadovą yra vienas iš pagrindinių instrumentų, siekiant įstaigos efektyvumo ir veiklos rezultatyvumo.

Atsižvelgiant į tai, koks yra viešojo sektoriaus organizacijos tipas, ministrams yra suteikti skirtingi įgaliojimai šių įstaigų vadovų atžvilgiu (1 lentelė).

1 lentelė. Viešojo sektoriaus organizacijų vadovų atrankos ir atleidimo nuostatų suvestinė

	Vadovą skiria ir atleidžia	Atranka	Kadencija	Atleidimas
Vyriausybės įstaigos	Vyriausybė ministro teikimu	Kai kuriais atvejais reglamentuoja įstatymas (kvalifikacija ir reikalavimai)	4 + 4	Vyriausybei nepritarus ataskaitai
Įstaigos prie ministerijų	Ministras, vykdydamas atrankos į valstybės tarnautojų konkurso komisijos sprendimą	Privalomas egzaminas raštu ir žodžiu	4 + 4	Valstybės tarnybos įstatymo numatyta tvarka už tarnybinį nusižengimą ar nepatenkinamą veiklos vertinimą
Biudžetinės įstaigos	Ministras	Nereglamentuota	Nenumatyta	Darbo kodekso numatyta tvarka
Viešosios įstaigos	Ministro deleguoti dalininkai	Nereglamentuota	Nenumatyta	Darbo kodekso numatyta tvarka
Valstybės įmonės	Ministro deleguoti valdybos nariai	Nereglamentuota	Nenumatyta	Darbo kodekso numatyta tvarka
Akcinės bendrovės	Ministro deleguoti valdybos nariai	Nereglamentuota	Nenumatyta	Darbo kodekso numatyta tvarka

Tais atvejais, kai įstatymuose ar kituose teisės aktuose nėra reglamentuota vadovų atranka ar skyrimas, ministras turi galimybę pats apsispręsti dėl tinkamo atrankos būdo. Šiuo atveju skirtingoms įstaigoms ar įmonėms gali būti taikomi skirtingi atrankos būdai. Tačiau bet kuriuo atveju, siekiant didesnio skaidrumo ir viešumo būtų naudinga, kad iš anksto būtų nustatomi principai ar pagrindinės elgesio taisyklės, kuriomis vadovaudamasis ministras atrinks atitinkamos įstaigos ar įmonės vadovą.

Galimybė pasirinkti atrankos būdus leidžia ministrui lanksčiai reaguoti į situaciją darbo rinkoje, tačiau kartu perkeliama visa atsakomybė už sprendimą ir proceso skaidrumą. Paprastai nėra skelbiama, kaip buvo atrinkti pretendentai vadovauti įstaigai ar įmonei.

Daugeliu atvejų vadovo skyrimas yra ministro kompetencija ir jis atsako už vadovo tinkamumą vadovauti įstaigai ar įmonei. Tik kai kuriais atvejais yra nustatyta prievolė įvertinti pretendentų

patikimumą ir tokiu būdu mažinti korupcijos pasireiškimo tikimybę valstybės ar savivaldybės įstaigose ar įmonėse pagal Korupcijos prevencijos įstatymo nustatytą tvarką. Tačiau tikslinga taikyti šią procedūrą ir tais atvejais, kai nėra privalu pagal minėto įstatymo reikalavimus.

Kitos priemonės, kurios galėtų prisidėti prie geresnio atrankos-paskyrimo proceso, tai išankstinis darbo vietų užpildymo planavimas. Dėl vadovaujančių postų, kuriems yra numatytos kadencijos, galima iš anksto ruošti ir numatyti, kokiais būdais atrinkti ir užpildyti būsimas vakansijas. Tam galima pasitelkti atitinkamų kuruojančių ministerijų valstybės tarnautojus, kurie analizuotų darbo rinką ir numatytų bei pasiūlytų atitinkamas procedūras ir priemones, kurios geriausiai padėtų surasti tinkamus pretendentes.

Nėra nusistovėjusios praktikos, kad būsimus vadovus ministras visais atvejais pristatytų Ministrui Pirmininkui ar Vyriausybės nariams arba bent informuotų apie planuojamą paskyrimą. Tačiau skatinant geresnį tarpinstitucinį bendradarbiavimą būtų tikslinga informuoti apie planuojamus personalo pokyčius vadovaujančiuose postuose Vyriausybės pasitarimo metu.

Siekiant suteikti vadovams didesnę laisvę valdant žmogiškuosius išteklius, būtina sumažinti galimą ministro tiesioginį poveikį, skiriant įstaigai prie ministerijos pavaldžių įstaigų vadovų postus.

Siūlymai ir rekomendacijos:

1. Organizacijų vadovų ir valdybos narių atranka reglamentuota fragmentiškai, o praktika nėra vienareikšmė. Tikslinga pradėti formuoti įvertinimo centrus (angl. *assessment centers*), kurie gebėtų profesionaliai pateikti pasiūlymus dėl reikalavimų vadovams, vertinti pretendentų į vadovus gebėjimus, pateikti ministrui pasiūlymus dėl galimų pretendentų, stebėti jų veiklą ir vertinti rezultatus, dalyvauti nustatant kintamąją darbo užmokesčio dalį. Tačiau ministras privalo išlaikyti veto teisę dėl visų paskyrimų (šiuo metu po valstybės tarnautojų konkurso komisijos sprendimo ministras ar kitas į pareigas skiriantis asmuo neturi jokio pasirinkimo). Trumpalaikėje perspektyvoje galėtų būti priimtas sprendimas įpareigoti ministerijas paskirti darbuotoją ar padalinį, atsakingą už pavaldžių organizacijų vadovų atranką ir jų veiklos rezultatų stebėjimą, vėliau galėtų būti parengtas Vyriausybės nutarimas, nustatantis pagrindinius vadovų ir valdybos narių atrankos principus, o tik trečiame etape, jei nustatyti mechanizmai pasiteisintų, perkelti juos į įstatymą, išplečiant taikymo sferą centrinės valdžios institucijoms, kurios nėra Vyriausybės atsakomybės srityje, o taip pat į vietos savivaldos lygį.
2. Tam, kad būtų užtikrintas proceso skaidrumas, sustiprinta ministrų atsakomybė ir informuojama apie kitų sričių problemas ir pokyčius jose, tikslinga nustatyti nuoseklesnę Vyriausybės informavimo apie personalo pokyčius vadovaujančiuose postuose tvarką. Ministrui pasitarimo metu galėtų pranešti apie rengiamas vadovų (valdybos narių) atrankas, jiems keliamus reikalavimus, planuojamus atleidimus. Taip pat pavaldžios ar kontroliuojamos organizacijos vadovas (valdybos narys) turėtų būti skiriamas tik po to, kai apie planuojamą paskyrimą pasitarimo metu buvo informuoti kiti Vyriausybės nariai. Tokią tvarką galima būtų įtvirtinti atitinkamomis nuostatomis papildžius Vyriausybės darbo reglamentą.
3. Reikėtų nustatyti visiems organizacijų vadovams ir valdybų nariams kadencijas, tačiau neriboti jų skaičiaus. Tai būtina norint užtikrinti efektyvų ilgalaikių organizacijų planų vertinimą. Pagal kitų šalių ir Lietuvos patirtį kadencijos galėtų būti 4–5 metai. Kartu įvertinti galimybę, atsižvelgiant į organizacijos specifiką, taikyti kadencijas ir pavaduotojams bei aukštesnės grandies vadovams. Kadencijos turi būti nustatytos įstatymu.

3.1.1. Rezultatų nustatymas vadovams

Siekiant įstaigos vadovų apmokėjimą susieti su pasiektais konkrečiais veiklos rezultatais, buvo pakeisti teisės aktai ir nustatyti reikalavimai suformuluoti metines užduotis viešųjų įstaigų, valstybės įmonių ir valstybės kontroliuojamų akcinių bendrovių, uždaryjū akcinių bendrovių vadovaujantiems darbuotojams. 2 lentelėje pateikiamas siekiamų veiklos rezultatų nustatymo ir vertinimo proceso palyginimas tarp skirtingų viešojo sektoriaus organizacijų tipų.

„Pokyčių viešajame sektoriuje pasieksime tik tada, jei visiems vadovams bus keliamos užduotys nuolat didinti organizacijų veiklos efektyvumą, reguliariai vertinant jų pasiekimus.“

Saulėlydžio komisijos pirmininkas
Giedrius Kazakevičius

2 lentelė. Rezultatų nustatymo ir vertinimo procesų palyginimas

	Ar privaloma iš anksto nustatyti rezultatus vadovams	Kaip nustatomi rezultatai	Kaip ir kada vertinami rezultatai
Vyriausybės įstaigos	Ne	Pagrindiniai rezultatai nustatomi strateginiame įstaigos plane, kuris derinamas su ministru	Įstaiga teikia kasmetinę ataskaitą, jei ministro teikimu Vyriausybė jai nepritaria, - vadovas atleidžiamas
Įstaigos prie ministerijų	Taip	Vertinant tarnautojų veiklą	Kiekvienais metais iki sausio 20 d.
Biudžetinės įstaigos	Ne	Pagrindiniai rezultatai gali būti nustatomi įstaigos metiniame veiklos plane, kurį tvirtina ministras	Nevertinama
Viešosios įstaigos	Taip	Būtina iš anksto nustatyti, nes nuo jų priklauso kintama dalis	Kiekvienais metais
Valstybės įmonės	Taip	Būtina iš anksto nustatyti, nes nuo jų priklauso kintama dalis	Kas ketvirtį
Akcinės bendrovės	Taip	Būtina iš anksto nustatyti, nes nuo jų priklauso kintama dalis	Kas ketvirtį

Nuo 2011 m. sausio 1 d. pakeitus valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo taisykles bei valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo kriterijus, tarnybinės veiklos vertinimas susietas su individualiais veiklos rezultatais ir įstaigos strateginiais tikslais. Kiekvienais metais vadovas kartu su valstybės tarnautoju nustato metines užduotis ir metų gale įvertinami pasiekti rezultatai. Valstybės tarnybos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos atliktas tyrimas⁶ dėl valstybės institucijose ir įstaigose nustatytų metų veiklos užduočių ir rezultatų vertinimo rodiklių, parodė, kad daugeliu atvejų nustatytos užduotys ir rezultatų vertinimo rodikliai leidžia visuose įstaigos hierarchiniuose lygmenyse vienodai suprasti prioritetingas kryptis ir kryptingai veikti siekiant įgyvendinti tikslus.

Tačiau reikėtų pažymėti, kad jei ankstesniais metais vienas pagrindinių klausimų buvo pats viešojo sektoriaus vadovų atlyginimo dydis, tai šiuo metu išlieka atviras klausimas, kiek pavyko susieti įstaigų ir įmonių veiklą su rezultatais ir užtikrinti vadovų darbo apmokėjimo sistemos skaidrumą.

⁶ Valstybės tarnybos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, www.vtd.lt.

Įvertinus ministerijų pateiktą informaciją ir atsižvelgiant į svarstymus Saulėlydžio komisijoje, šiuo metu didžiausią problemą kelia gebėjimai nustatyti išmatuojamus įstaigų veiklos rodiklius, pagal juos įvertinti įstaigų veiklą ir atitinkamai priimti sprendimą dėl vadovo kintamosios atlyginimo dalies ir vienkartinės išmokos skyrimo. Nors skirtingų įmonių ir įstaigų rodikliai turi skirtis, tačiau bendras metodinis vadovavimas ir pagalba savininko teises įgyvendinančioms institucijoms būtų buvusi naudinga. Reikia pripažinti, kad įmonių atveju finansinių rodiklių nustatymui didelį dėmesį skyrė Finansų ir Ūkio ministerijos, tačiau, kaip tai atsispindės konkrečios įmonės rodikliuose ir užduotyse, klausimas išlieka atviras. Taip pat pradėjus formuluoti užduotis valstybės tarnautojams, Valstybės tarnybos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos paskelbė rekomendacijas, kur pateikiami pasiūlymai ir konkretūs pavyzdžiai. Tačiau tenka konstatuoti, kad nustatytiems rodikliams daugeliu atvejų trūksta ambicingumo. Vieningas požiūris į rodiklių formulavimą, jų stebėseną ir vertinimą bei atitinkama metodologinė parama ministerijoms yra labai reikalinga. Būtina užtikrinti užduočių suformulavimą laiku ir nustatyti kokybiškus rodiklius.

Reikėtų pažymėti, kad biudžetinių įstaigų, kurios neatlieka viešojo administravimo funkcijų, vadovams siektini veiklos rezultatai nėra nustatomi, tačiau yra numatyta, kad tokios įstaigos vadovas gali gauti personalinį priedą iki 0,7 tarnybinio atlyginimo dydžio už veiklos rezultatus, nors joks sąsajos mechanizmas tarp vadovo atlyginimo kintamosios dalies ir įstaigos metinio veiklos plano nėra nustatytas. Taip pat nepavyko surasti įrodymų, kad praktikoje buvo taikytos tokios sąsajos. Todėl **tikslinga būtų atitinkamai pakoreguoti teisės aktus, nustatant, kad ir biudžetinės įstaigos vadovo atlyginimo kintamoji dalis priklauso nuo to, ar buvo pasiekti iš anksto nustatyti rezultatai, kurie galėtų būti nustatomi įstaigos metiniame veiklos plane.**

Siūlymai ir rekomendacijos:

Įgyvendinti kasmetinių užduočių formulavimą organizacijų vadovams. Tam būtina ministerijose turėti specialistus, gebančius analizuoti situaciją, įvertinti ir teikti pasiūlymus ministrui. Tikslinga būtų formalizuoti užduočių nustatymo mechanizmą ir jų vertinimo ciklą, susiejant tai su strateginio planavimo ciklu.

3.1.2. Vadovų apmokėjimo sistemos

Kiekvieno viešojo sektoriaus organizacijų tipo vadovų darbo apmokėjimas nustatomas skirtingai: vienus jų reglamentuoja įstatymai, kitus Vyriausybės nutarimai. 3 lentelėje pateikiama palyginamoji darbo apmokėjimo sistemų apžvalga.

3 lentelė. Viešojo sektoriaus organizacijų vadovų darbo apmokėjimo sistemų palyginimas

	Reglamentavimas	Pagrindinė alga	Fiksuotos priemokos ir priedai	Kintamoji dalis	Premija
Ministerijos	Valstybės tarnybos įstatymas	Koeficientas * 450 Lt (bazinis dydis)	priedas už išstarnautus Lietuvos valstybei metus iki 30 proc.; priedas už kvalifikacinę klasę iki 30 proc.	Kintamosios dalies nėra, tačiau kvalifikacinė klasė suteikiama įvertinus iš anksto nustatytas užduotis ir kvalifikaciją	Iki 100 proc. už labai gerą ar gerą veiklą už vienkartinės ypatingos svarbos užduotis; įstatymo nustatytų švenčių progomis; išėjus į pensiją savo noru, kai sukanka pensinis amžius.
Vyriausybės įstaigos	Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymas	12,3 (koeficientas) * 450 Lt (bazinis dydis)	priedas už išstarnautus Lietuvos valstybei metus iki 30 proc.	Nėra	Vienkartinė priemoka už viršvalandinį darbą, darbą poilsio ir švenčių dienomis išmokama ne didesnė kaip pareiginės algos dydžio vienkartinė priemoka
Įstaigos prie ministerijų	Valstybės tarnybos įstatymas	Koeficientas, priklausantis nuo Vyriausybės sprendimu įstaigos priskyrimo tam tikrai grupei, * 450 Lt (bazinis dydis)	priedas už išstarnautus Lietuvos valstybei metus iki 30 proc.; priedas už kvalifikacinę klasę iki 30 proc.	Kintamosios dalies nėra, tačiau kvalifikacinė klasė suteikiama įvertinus iš anksto nustatytas užduotis ir kvalifikaciją	Iki 100 proc. už labai gerą ar gerą veiklą; už vienkartinės ypatingos svarbos užduotis; įstatymo nustatytų švenčių progomis; išėjus į pensiją savo noru, kai sukanka pensinis amžius.

Biudžetinės įstaigos	LRV nutarimas Nr. 511 dėl biudžetinių įstaigų ir organizacijų darbuotojų darbo apmokėjimo tvarkos tobulinimo	Koeficientas * 122 Lt (LRV patvirtinta bazinė mėnesinė alga)		Personalinis priedas iki 0,7 tarnybinio atlyginimo dydžio. Jis gali būti mažinamas pablogėjus rezultatams.	vienkartinės piniginės išmokos
	LRV nutarimas Nr. 337 dėl mokslo ir studijų institucijų vadovų, jų pavaduotojų, akademinų padalinių vadovų, jų pavaduotojų, mokslinių sekretorių, mokslo darbuotojų, kitų tyrėjų ir dėstytojų darbo apmokėjimo sąlygų aprašo patvirtinimo	Koeficientas * 0,965 * 122 Lt (LRV patvirtinta bazinė mėnesinė alga)		0,7 tarnybinio atlyginimo dydžio priedas už veiklos efektyvumą. Priemoka už įprastą darbo krūvį viršijančią veiklą. Priedas ir priemoka gali būti mažinami ar panaikinami pablogėjus rezultatams.	vienkartinės piniginės išmokos
Viešosios įstaigos	LRV nutarimas Nr. 598 Dėl viešųjų įstaigų, kurių savininkė yra valstybė arba kai valstybė turi daugumą balsų visuotiniame dalininkų susirinkime, vadovų, jų pavaduotojų ir vyriausiųjų buhalterių darbo apmokėjimo Šis nutarimas netaikomas viešosioms asmens sveikatos priežiūros įstaigoms ⁷ ir valstybinėms aukštosioms mokykloms	Koeficientas, priklausantis nuo įstaigos priskyrimo kategorijai, * 450 Lt (bazinis dydis)		Iki 0,5 atlyginimo, priklauso nuo viešosios įstaigos veiklos rezultatų ir nustatoma atsižvelgiant į praėjusių metų veiklos rezultatų vertinimo rodiklius	už gerus darbo rezultatus ir gerą darbo pareigų atlikimą metų pabaigoje iš sutaupyto viešosios įstaigos lėšų, skirtų darbo užmokesčiui, gali būti išmokama premija, kuri negali būti didesnė už vienos mėnesinės algos pastoviąją dalį
Valstybės įmonės	LRV nutarimas Nr. 1341 Dėl valstybės įmonių ir valstybės kontroliuojamų akcinių bendrovių, uždarytųjų akcinių bendrovių vadovų, jų	Koeficientas, priklausantis nuo įstaigos priskyrimo kategorijai, * 800 Lt (minimali mėnesio alga)		Iki 1 atlyginimo, priklauso nuo įmonės veiklos rezultatų ir nustatoma atsižvelgiant į praėjusio ketvirčio ūkinės-finansinės veiklos rezultatų vertinimo rodiklius	iš įmonės pelno už gerus darbo rezultatus ir gerą darbo pareigų vykdymą metų pabaigoje gali būti išmokama premija, kurios dydis negali viršyti jo vienos

⁷ LNSS stacionarioms viešosioms įstaigoms taikomas Sveikatos priežiūros įstaigų įstatymas – yra numatyta galimybė, be pagrindinio atlyginimo, gauti iki 20 proc. atlyginimo priedą, priklausantį nuo viešosios įstaigos veiklos rezultatų bei vienkartinę premiją, kuri negali būti didesnė už vienos mėnesinės algos pastoviąją dalį.

	pavadootojų ir vyriausiųjų buhalterijų darbo apmokėjimo				mėnesinės algos pastoviosios dalies
Akcinės bendrovės	LRV nutarimas Nr. 1341 Dėl valstybės įmonių ir valstybės kontroliuojamų akcinių bendrovių, uždarytųjų akcinių bendrovių vadovų, jų pavadootojų ir vyriausiųjų buhalterijų darbo apmokėjimo	Koeficientas, priklausantis nuo įstaigos priskyrimo kategorijai, * 800 Lt (minimali mėnesio alga)		Iki 1 atlyginimo, priklauso nuo įmonės veiklos rezultatų ir nustatoma atsižvelgiant į praėjusio ketvirčio ūkinės-finansinės veiklos rezultatų vertinimo rodiklius	iš įmonės pelno už gerus darbo rezultatus ir gerą darbo pareigų vykdymą metų pabaigoje gali būti išmokama premija, kurios dydis negali viršyti jo vienos mėnesinės algos pastoviosios dalies

Apibendrinant galima konstatuoti, kad viešojo sektoriaus organizacijų vadovų atlyginimas susideda iš tokių pagrindinių komponentų:

Atlyginimas = Bazinė dalis (įskaitant ir priedus už stažus) + **Kintama dalis** (kaip procentas nuo bazinės dalies) + **Vienkartinė išmoka**

Paprastai atlygio bazinė dalis priklauso nuo įstaigos reikšmingumo, o kintama dalis ir vienkartinė išmoka – nuo pasiektų individo rezultatų. Šie komponentai praktiškai nesiskiria nuo taikomų privačiame sektoriuje.

Nors biudžetinių ir viešųjų įstaigų bei valstybės valdomų įmonių vadovų atlyginimų nustatymas reglamentuotas, tačiau pastoviosios dalies nustatymas skirtingose organizacijose kelia pagrįstų abejonių, nėra vieningos sistemos, kuri leistų skaidriai susieti darbo užmokestį su darbo sudėtingumu ir atsakomybe. Iki šiol nebuvo bandyta palyginti viešojo ir privataus sektoriaus vadovų atlyginimų, o tai sukelia jokiais argumentais nepagrįstą diskusiją, ar viešojo sektoriaus vadovai apmokami per daug, ar viskas yra atvirkščiai. Čia tikslinga būtų pasinaudoti privačiame versle taikoma praktika, kai personalo valdymo įmonė, taikydama pasauliye pripažintą metodiką, sugrąduoja pareigybes. Tarptautinę patirtį turinčios kompanijos tyrimas leistų palyginti darbo užmokestį su privačiu sektoriumi ir atitinkamai patikslinti vadovų algų bazines dalis. Siekiant įgyvendinti šį pasiūlymą, reikėtų centralizuotai atlikti pareigybių įvertinimą. Taip pat būtų tikslinga, kad visos organizacijos, atlikdamos reorganizaciją, išorinių vertintojų pagalba įsivertintų pareigybių sudėtingumą organizacijos viduje.

Atlikus pirminį organizacijų sugradavimą, reikėtų nustatyti periodiškumą, kuomet šis pasiskirstymas būtų peržiūrimas. Tikslinga tai būtų daryti besibaigiant vadovo kadencijai, tačiau ne rečiau nei kas 5 metai. Taip pat reikėtų įvertinti galimybę pastoviąją organizacijų vadovų darbo užmokesčio dalį, vadovaujantis nepriklausomo vertintojo išvadomis, nustatyti Vyriausybei, o kasmetines užduotis ir kintamąją dalį – atsakingam ministrui.

Pagal nusistovėjusią praktiką, įvairiais mechanizmais yra ribojamas dirbančiųjų viešajame sektoriuje skaičius. Tačiau jau patvirtinus tam tikrą tarnautojų skaičių, vėliau darbo užmokestis suplanuojamas pagal patvirtintas pareigybes, o ne užimtas, kas reiškia realiai dirbančius žmones. Todėl vyrauja klaidingas įsitikinimas, kad turi būti skiriamas finansavimas visoms patvirtintoms pareigybėms. Kyla pagrįstų abejonių dėl šios įsigalėjusios praktikos, todėl būtina įvertinti

alternatyvas, kaip galima būtų pakeisti viešojo sektoriaus darbo užmokesčio fondo planavimą. Skiriant lėšas žmogiškiesiems ištekliams turi būti akcentuojamas ne darbuotojų, dirbančių viešajame sektoriuje, skaičius, o kiek valstybės biudžeto pinigų yra išleidžiama jiems išlaikyti. Siūlytina apsvarstyti galimybę įgyvendinti principą „leisti vadybininkams valdyti“ – nedidinat valstybės biudžeto asignavimų darbo užmokesčiui, įstaigų vadovams suteikti teisę spręsti, kokios kvalifikacijos ir kompetencijos ir kiek darbuotojų reikia – galbūt mažiau, tačiau geriau apmokamų. Turėtų būti steigiami tiek pareigybių, kiek jų leidžia esamas finansavimas (patvirtintas biudžeto įstatymu). Todėl reikėtų atitinkamai tikslinti darbo užmokesčio fondo skaičiavimo metodiką, numatant, kad minėto fondo planinių reikšmių kitimo galimybės gali būti svarstomos tik tais atvejais, kai:

- 1) perduodamos naujos funkcijos;
- 2) nusprendžiama centralizuotai tikslinti bendrą darbo užmokestį, atsižvelgiant į socialinius ir ekonominius pokyčius valstybėje;
- 3) įstaiga, atlikusi nepriklausomą tyrimą, nustatė, kad palyginus su atitinkamais rinkos sektoriais yra reikalinga darbo užmokesčio fondo korekcija.

Lietuvoje nuo 2010 m. įvesta skaidresnė kintamosios dalies nustatymo sistema viešųjų įstaigų ir valstybės kontroliuojamų įmonių vadovams, susiejant kintamosios dalies dydį su pasiektais rezultatais. Taip pat nuo 2011 m. su rezultatais pradedamas sieti ir valstybės tarnautojų vertinimas. Tiesa, išlieka išimties sveikatos apsaugos sektoriui (parengtas atitinkamas įstatymo projektas) ir aukštosioms mokykloms.

Pažymėtina, kad vienkartinės išmokos ir toliau išlieka silpniausia vadovų apmokėjimo sistemos grandimi. Nors ir yra nustatyta, kad jos mokamos už gerus darbo rezultatus ir gerą darbo pareigų vykdymą (ar pan.), tačiau praktikoje nėra taikomas joks rezultatų vertinimo mechanizmas. Todėl tikslinga nustatyti, kad viešųjų įstaigų bei įmonių vadovams būtų mokamos vienkartinės išmokos tik tuo atveju, jei buvo viršyti iš anksto nustatyti rodikliai ar įvykdyta konkreti vienkartinė užduotis.

Nėra tikslinga lyginti viešojo sektoriaus organizacijų vadovų darbo užmokestį su politikų darbo užmokesčiu, nors tai ir labai įprasta. Šiuo metu nė vienos organizacijos vadovo darbo užmokestis neviršija Respublikos Prezidento darbo užmokesčio, kelių organizacijų vadovai uždirba šiek tiek daugiau nei Seimo Pirmininkas ir Ministras Pirmininkas.

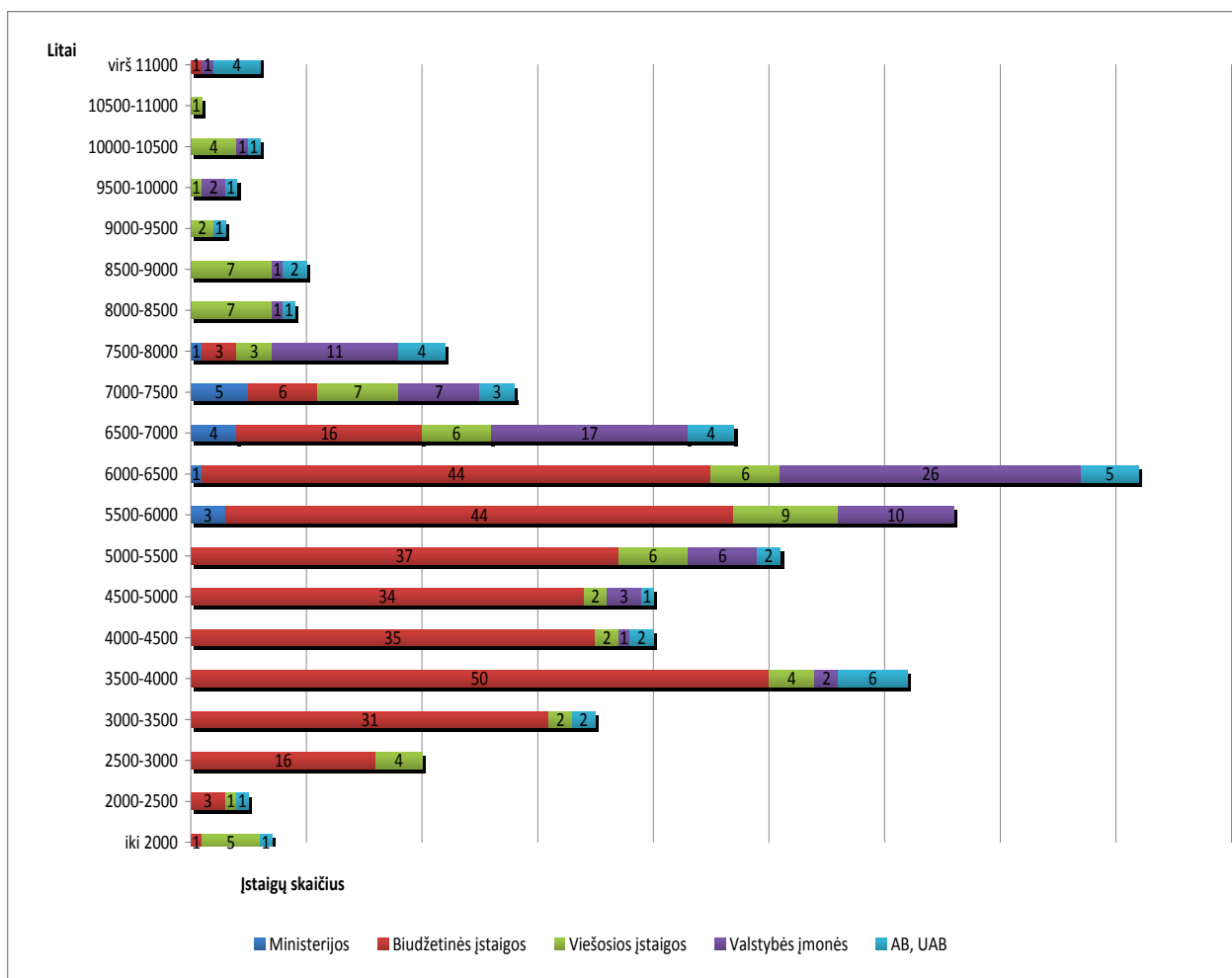
Realus viešojo sektoriaus organizacijų vadovų vidutinio mėnesinio darbo užmokesčio pasiskirstymas 2010 m. pateikiamas 6 paveiksle. Apibendrinimas parengtas pagal ministerijų pateiktą informaciją Ministro Pirmininko tarnybai ir Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai (nėra įtrauktos aukštosios mokyklos). Buvo įvertintas 544 (321 biudžetinės įstaigos, 79 viešosios įstaigos, 89 valstybės įmonės ir 41 akcinės bendrovės) organizacijų, už kurių valdymo efektyvumą yra vienaip ar

“Viešasis sektorius bus efektyvus tada, kai nustosime manyti, kad jam turi galioti kitokie veiklos principai, valdymo metodai, reikalavimai ir taisyklės nei privačiame sektoriuje. Kol viešajame sektoriuje dirba žmonės, o ne mašinos ar ateiviai, efektyvumas gali būti pasiekiamas tik per konkurenciją, darbo pasidalijimą, atsakomybę ir motyvaciją”

Saulėlydžio komisijos narė
Rūta Vainienė

kitaip atsakinga Vyriausybė, vadovų darbo užmokesčio pasiskirstymas 2010 m.

6 pav. Viešųjų įstaigų, įmonių ir viešojo administravimo institucijų vadovų vidutinio mėnesinio darbo užmokesčio (bruto) pasiskirstymas 2010 m.



Susisteminius ministerijų pateiktus duomenis, buvo atliktas viešojo sektoriaus organizacijų vadovų vidutinio darbo užmokesčio palyginimas pagal organizacijos tipą ir valdymo sritį. Palyginimui atlikti apskaičiuotos kiekvienos valdymo srities organizacijų vadovų ir darbuotojų vidutinio mėnesinio darbo užmokesčio medianos.

Dar vienas svarbus parametras, pagal kurį sprendžiama apie konkrečioje organizacijoje taikomą apmokėjimo politiką, yra organizacijos vadovų ir visų darbuotojų atlyginimo santykis (paprastai užsienio ataskaitose teikiamas vadovo atlyginimo santykis su įstaigos atlyginimų mediana, tačiau tokie duomenys iki šiol nebuvo renkami). Viešajame sektoriuje šis santykis yra 2,3. Tačiau kai kuriose įstaigose jis svyruoja nuo 3 iki 7, ypač mokymo įstaigose (kolegijos, mokyklos, profesinio mokymo centrai), muziejuose, socialinės globos namuose ir hidrometeorologijos tarnyboje. Tai kelia pagrįstą klausimą apie šių įstaigų personalo politiką.

Vertinant 4 lentelėje pateiktus duomenis akivaizdu, kad didžiausius atlyginimus biudžetinių įstaigų vadovai gauna tose biudžetinėse įstaigose, kurios yra pavaldžios Vidaus reikalų ministerijai, Teisingumo ministerijai ir Ūkio ministerijai. Svarbu pažymėti, kad šios įstaigų grupės vadovų atlyginimų struktūrą svariai įtakoja statutiniai valstybės tarnautojai, kurių darbo

užmokesčio sistema ir dydžiai skiriasi nuo kitų biudžetinių įstaigų, kuriose nėra statutinių valstybės tarnautojų.

4 lentelė. Biudžetinių įstaigų (be ministerijų) vadovų ir darbuotojų vidutinio mėnesinio darbo užmokesčio (bruto) pasiskirstymas pagal valdymo sritis

Ministerija	Biudžetinių įstaigų vadovų vidutinio mėnesinio DU mediana, Lt	Biudžetinių įstaigų darbuotojų vidutinio mėnesinio DU mediana, Lt	Skirtumas tarp vadovų ir darbuotojų atlyginimų (kartais)
AM	3747	2095	1,8
FM	5226	2317	2,3
KAM	4881	2637	1,9
KM	3772	1497	2,5
SADM	4146	2018	2,1
SM	5461	2898	1,9
SAM	4927	2018	2,4
ŠMM	4703	1687	2,8
TM	5761	2580	2,2
ŪM	5704	2913	1,9
VRM	5996	2397	2,5
ŽŪM	4822	2262	2,1

5 lentelės duomenys rodo, kad viešųjų įstaigų vadovų, kurių savininkė yra valstybė arba kai valstybė turi daugumą balsų visuotiniame dalininkų susirinkime, vadovų vidutinių mėnesinių atlyginimų medianos yra pakankamai aukštos visose ministerijose, išskyrus Kultūros ministeriją ir Teisingumo ministeriją. Didžiausia vidutinio mėnesinio darbo užmokesčio mediana išsiskiria Žemės ūkio ministerija. Jos pavaldume esančių VŠĮ vadovų vidutinio mėnesinio darbo užmokesčio mediana siekia 8362 Lt per mėnesį, o didžiausias VDU yra VŠĮ „Ekoagros“ vadovo (8362 Lt).

5 lentelė. Viešųjų įstaigų, kurių savininkė yra valstybė arba kai valstybė turi daugumą balsų visuotiniame dalininkų susirinkime, vadovų ir darbuotojų vidutinio mėnesinio darbo užmokesčio (bruto) pasiskirstymas pagal valdymo sritis

Ministerija	Viešųjų įstaigų vadovų vidutinio mėnesinio DU mediana (Lt)	Viešųjų įstaigų darbuotojų vidutinio mėnesinio DU mediana (Lt)	Skirtumas tarp vadovų atlyginimų ir darbuotojų (kartais)
AM	7286	2469	2,9
FM	7698	4250	1,8
KM	2654	1443	1,8
SADM	7234	3617	2
SM	7054	3137	2,2
SAM	8163	2109	3,9
ŠMM	6338	2218	2,9
TM	4231	1839	2,3
UM	7466	1910	3,9
URM	5783	2879	2
VRM	5488	1536	3,6
ŽŪM	8362	3545	2,4

Valstybės įmonių vadovų vidutinių mėnesinių atlyginimų medianos yra pakankamai aukštos visose ministerijose (6 lentelė). Tačiau didžiausia vidutinio mėnesinio darbo užmokesčio mediana išsiskiria Susisiekimo ministerija (7579 Lt), kuriai pavaldžios yra 17 įmonių su aukštais vidutinio darbo užmokesčio dydžiais. Didžiausiu darbo užmokesčiu išsiskiria VĮ „Oro navigacija“ (9600 Lt).

6 lentelė. Valstybės įmonių vadovų ir darbuotojų vidutinio mėnesinio darbo užmokesčio (bruto) pasiskirstymas pagal valdymo sritis

Ministerija	Valstybės įmonių vadovų vidutinio mėnesinio DU mediana (Lt)	Valstybės įmonių darbuotojų vidutinio mėnesinio DU mediana (Lt)	Skirtumas tarp vadovų atlyginimų ir darbuotojų (kartais)
AM	6180	2075	3
EM	7252	2968	2,4
KM	6474	2976	2,2
SM	7579	2029	3,7
SAM	7056	2400	2,9
TM	6944	2098	3,3
ŪM	5202	1521	3,4
VRM	6320	3930	1,6
ŽŪM	6468	2260	2,9

Iš 7 lentelės duomenų matosi, kad AB ir UAB vadovų vidutinių mėnesinių atlyginimų medianos skiriasi. Didžiausia vadovo vidutinio mėnesinio darbo užmokesčio mediana išsiskiria Energetikos ministerija (15843 Lt.), kuriai pavaldžios yra 4 bendrovės su labai aukštais VDU: likviduojama AB „LEO LT“ (22846 Lt.), AB „Klaipėdos nafta“ (22093), UAB „Geoterma“ (9592 Lt.) ir UAB „Visagino energetikos remontas“ (7803 Lt). Energetikos ministerijai pavaldžiose įmonėse yra didžiausias santykių skirtumas tarp vadovų VDU ir darbuotojų VDU – beveik 6 kartai.

7 lentelė. AB ir UAB, kuriose valstybei priklauso daugiau kaip 50 proc. balsų visuotiniame akcininkų susirinkime, vadovų ir darbuotojų vidutinio mėnesinio darbo užmokesčio (bruto) pasiskirstymas pagal valdymo sritis

Ministerija	AB ir UAB vadovų vidut. mėnesinio DU mediana (Lt)	AB ir UAB darbuotojų vidut. mėnesinio DU mediana (Lt)	Skirtumas tarp vadovų atlyginimų ir darbuotojų (kartais)
AM	7121	3299	2,2
EM	15843	2683	5,9
FM	8018	4930	1,6
KM	4800	1374	3,5
SM	7579	2029	3,7
SAM	7056	2400	2,9
ŠMM	3672	1681	2,2
TM	6944	2098	3,3
UM	9259	2133	4,3
ŽŪM	4744	1595	3

Siūlymai ir rekomendacijos:

1. Būtina visų viešojo sektoriaus organizacijų vadovų pareigybes, vadovaujantis tarptautiniu mastu pripažinta metodika (), sugraduoti pagal darbo apimtį, palyginti jų apmokėjimą su privačiu sektoriumi ir nustatyti vieningą vadovų apmokėjimo skalę (apmokėjimo politiką). Vyriausybė galėtų tvirtinti kiekvienais metais biudžetinių įstaigų, viešųjų įstaigų ir valstybės įmonių vadovų darbo užmokesčio pastoviąją dalį, o kintamąją dalį, kaip ir premijos dydį, nustatytų atitinkamos valdymo srities ministras;

2. Tikslinga, kad kiekviena įstaiga nusistatytų ir paviešintų savo apmokėjimo politiką, besiremdamą minėta metodika. Jei visas viešasis sektorius vadovautųsi vieninga metodika, būtų sudarytos sąlygos palyginti skirtingas įstaigas ir stebėti raidos tendencijas;
3. Būtina formalizuoti vienkartinį išmokų skyrimo tvarką, nes šiuo metu tai kelia daugiausiai diskusijų visuomenėje, o pačių išmokų skyrimas nėra skaidrus.

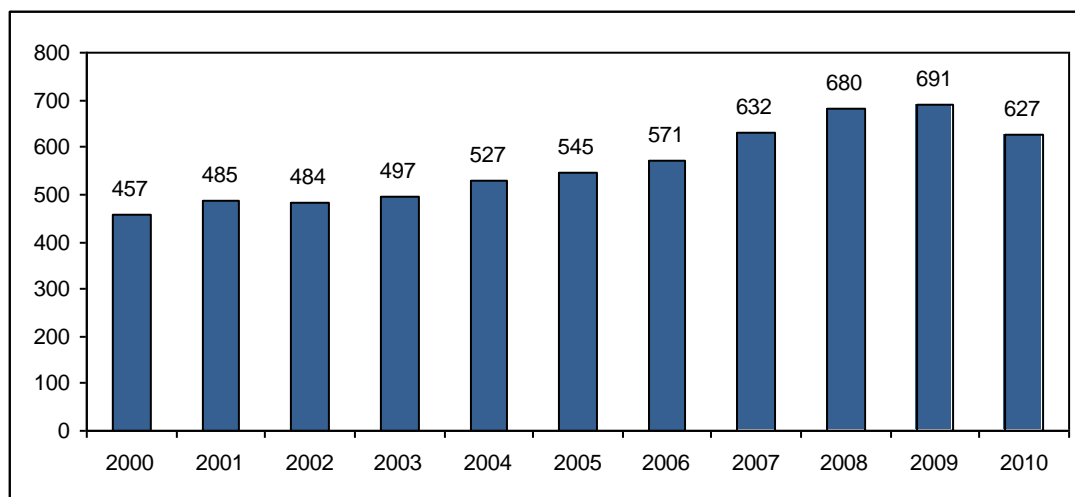
3.2. Įstaigų organizacinės struktūros

Sunkmečiu viešojo, kaip ir privataus, sektoriaus organizacijų vadovai susidūrė su iššūkiu, kaip su mažėjančiais finansiniais ištekliais išlaikyti teikiamų paslaugų kokybę. Norint tą pasiekti, buvo būtina peržiūrėti ir optimizuoti įstaigų organizacines struktūras. Žymiai sumažėjus darbo užmokesčio fondui kiekvienas įstaigos vadovas turėjo spręsti klausimus dėl įstaigos darbuotojų skaičiaus – ar būtent tiek darbuotojų reikia, ar darbuotojai daro būtent tai, kas yra reikalinga.

3.2.1. Įstaigų administracijų struktūros

2010 m. buvo atlikta struktūrinių pokyčių 2000-2010 m. ministerijose ir Ministro Pirmininko tarnyboje analizė⁸, kuri atskleidė, kad ministerijose ir Ministro Pirmininko tarnyboje nuolat didėjo struktūrinių padalinių – departamentų, skyrių, poskyrių – skaičius, ir tik 2009 metais, pasiekęs lūžio tašką, pradėjo mažėti ir buvo grąžintas į 2007 metų lygį.

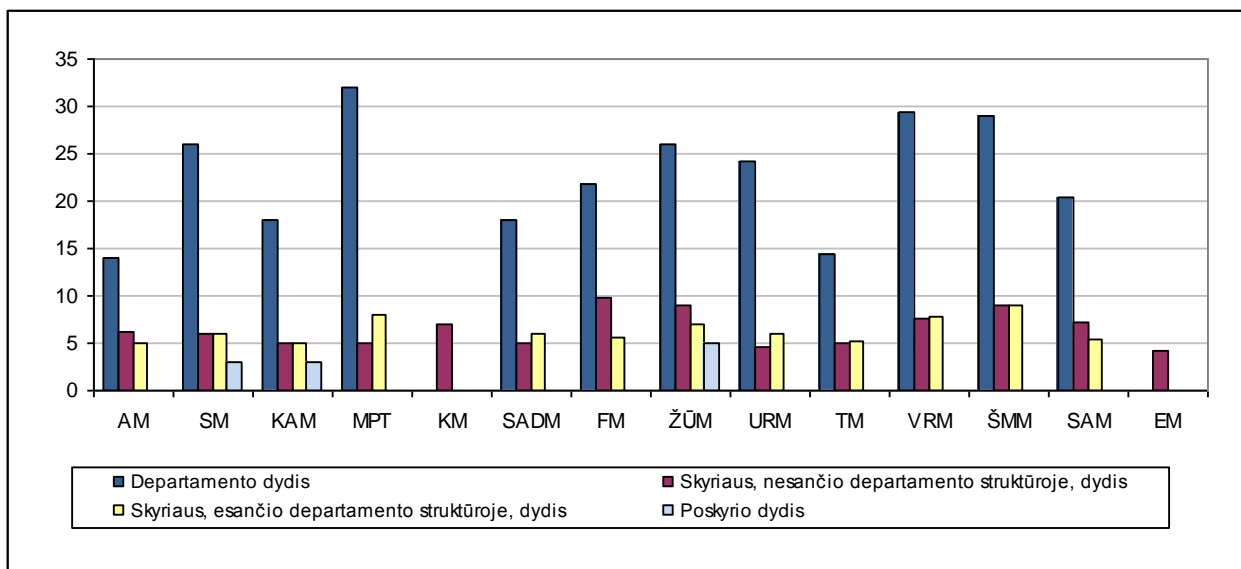
7 pav. Struktūrinių padalinių skaičiaus pokyčiai 2000-2010 m. ministerijose ir MPT



Pažymėtina, kad vidutinis darbuotojų skaičius struktūriniuose padaliniuose taip pat augo – ministerijose buvo steigiami nauji departamentai su skyriais ir poskyriais, kur departamentuose vidutiniškai dirbdavo apie 19 darbuotojų, o skyriuose – apie 5 darbuotojus. Atliktos analizės rezultatai parodė, kad ministerijoms būdinga hierarchinė sistema su daugeliu vertikalių lygių ir gana maža kontrolės apimtimi iš vadovų pusės.

⁸ Pažyma dėl struktūrinių pokyčių 2000-2010 m. ministerijose ir Ministro Pirmininko tarnyboje analizės rezultatų.

8 pav. Struktūrinio padalinio vidutinis dydis (darbuotojų skaičius) ministerijose ir MPT 2010 m.⁹



Netiesiogiai, tačiau visiškai objektyviai apie įstaigų organizacines struktūras galima spręsti ir pagal 1 vadovui tenkančių darbuotojų skaičių. Taigi toks parametras buvo panaudotas tiek 2010 m. vertinant struktūrinius pokyčius pačiose ministerijose, tiek ir 2011 m. vertinant įstaigų efektyvumą.

Remiantis 2011 m. atliktu įstaigų veiklos efektyvumo vertinimu¹⁰, darbuotojų skaičius 1 vadovui yra aukščiausias daugiausia darbuotojų turinčių įstaigų grupėje (daugiau nei 249 darbuotojai) ir vidutiniškai siekia 9,3 darbuotojo 1 vadovui, tuo tarpu 50-99 darbuotojų turinčiose įstaigose 1 vadovui tenka vos 4,2 darbuotojo. Bendra visų įstaigų mediana – 5,5 darbuotojo 1 vadovui. Taip pat pastebėtina, kad šis parametras yra geresnis įstaigų prie ministerijų pavaldžiose įstaigose nei ministerijose, Vyriausybės įstaigose ar įstaigose prie ministerijų.

Remiantis šia informacija galima teigti, kad kai kuriose įstaigose, ypač mažose, valdymo struktūros vis dar yra per daug hierarchizuotos ir tai apsunkina sprendimų priėmimo bei informacijos judėjimo procesus, bendradarbiavimu ir komandiniu darbu grindžiamos organizacinės kultūros kūrimą. Atsižvelgiant į tai, kad didžioji dauguma įstaigų Lietuvoje yra santykinai mažos, ši problema būdinga labai didelei daliai įstaigų.

Ministerijų ir joms pavaldžių įstaigų administracijų struktūrų svarstymas Saulėlydžio komisijoje atskleidė, kad ne visos galimybės taupyti finansinius išteklius yra išnaudotos, ne visų įstaigų administracinės struktūros yra optimalios – nepagrįstai išplėstas vadovaujančių pareigybių skaičius, pernelyg didelis smulkių padalinių skaičius. Kai kurios įstaigos turi daug bendrosios veiklos srities (pvz.: valytojai, kiemsargiai, budėtojai, elektrikai ir kt.) darbuotojų, kurių paslaugas galima būtų įsigyti rinkoje.

2010 metais, atsižvelgdama į Saulėlydžio komisijos pateiktas Ministerijų, Vyriausybės įstaigų, įstaigų prie ministerijų ir kitų biudžetinių įstaigų administracijų struktūrų peržiūros gaires, Vyriausybė pasitarime rekomendavo ministerijose, Vyriausybės įstaigose, įstaigose prie ministerijų ir kitose ministrų valdymo sritims priskirtose biudžetinėse įstaigose pertvarkant

⁹ Pažyma dėl struktūrinių pokyčių 2000-2010 m. ministerijose ir Ministro Pirmininko tarnyboje analizės rezultatų.

¹⁰ Vyriausybei atskaitingų institucijų ir įstaigų veiklos (bendrųjų funkcijų) efektyvumo 2011 m. vertinimas

administracijų struktūras mažinti nereikalingų valdymo grandžių, vadovaujančių valstybės tarnautojų pareigybių skaičių, stambinti struktūrinius padalinius, centralizuoti ministerijoms pavaldžių biudžetinių įstaigų bendrąsias funkcijas, išnaudoti masto ekonomijos taupymo galimybes ir galimybes įsigyti paslaugas rinkoje, atsisakyti nebūdingos įstaigoms ir organizacijoms veiklos.

„Reikėtų siekti, kad viešojo sektoriaus struktūra būtų optimali, įvertinant ją išlaidų efektyvumo požiūriu, darbuotojai kvalifikuoti ir motyvuoti, kad galėtų tinkamai atlikti jiems pavestas funkcijas“.

Saulėlydžio komisijos narys
Edmundas Žilevičius

Siūlymai ir rekomendacijos:

1. Įvertinti galimybes palapsniui pertvarkyti ministrų valdymo srityje veikiančias įstaigas taip, kad mažėtų įstaigų, kuriose dirba mažiau kaip 20 darbuotojų.
2. Ten, kur dėl susiklosčiusios situacijos įstaigų apjungimas yra sudėtingas, būtina centralizuoti bendrųjų funkcijų valdymą. Tam tikslui ministro valdymo srityje pertvarkant veikiančias įstaigas galėtų būti suformuoti viešųjų pirkimų, personalo, turto ir IT valdymo kompetencijų centrai. Vėliau apjungiant kelis tokius kompetencijos centrus galėtų būti sukurti Vyriausybiniams paslaugų centrai, aptarnaujantys ir skirtingas valdymo sritis.
3. Sumažinti institucijų hierarchines piramides. Tai turėtų atsispindėti vadovų ir darbuotojų santykio pokytyje. Tikslinga būtų nustatyti siektiną vadovų ir darbuotojų santykio reikšmę, kuri įvertinus šiandieninę situaciją galėtų siekti 3.
4. Įstatyme (pvz. Vyriausybės įstatyme) nustatyti vieningus valdymo principus ministerijoms, Vyriausybės įstaigoms, įstaigoms prie ministerijų, kitoms biudžetinėms įstaigoms, viešosioms įstaigoms ir valstybės įmonėms (vadovų atrankos, jų veiklos vertinimo, atskaitomybės, veiklos susiejimo su rezultatais ir kt.), taip pat numatyti ir autonomijos aspektus (ypač kontroliuojančių institucijų).

3.2.2. Teritoriniai įstaigų padaliniai

Lietuvoje nėra nustatytų bendrų principų ar kriterijų, kuriais vadovaujantis būtų priimami sprendimai dėl įstaigoms prie ministerijų ar Vyriausybės įstaigoms pavaldžių įstaigų (atskirų juridinių asmenų), nutolusių darbo vietų ar biudžetinių įstaigų filialų steigimo siekiant užtikrinti viešųjų paslaugų teikimą regionuose, savivaldybėse ar kaimo vietovėse, nutolusiose nuo didžiųjų administracinių centrų.

Šiuo metu galiojantis Biudžetinių įstaigų įstatymas nustato, kad biudžetinei įstaigai draudžiama būti kitų juridinių asmenų dalyve; steigti atstovybes; užtikrinti kitų asmenų prievolių vykdymą, – biudžetine įstaiga gali steigti tik filialus. Tačiau šis įstatymas reglamentuoja biudžetinių įstaigų steigimą, pertvarkymą, pabaigą, veiklą ir valdymą tik jei kiti specialieji biudžetinių įstaigų veiklą reglamentuojantys įstatymai nenustato kitaip. Taigi praktikoje gausu pavyzdžių, kai specialiaisiais įstatymais reglamentuojamas vienos ar kitos biudžetinės įstaigos padalinių (juridinių asmenų) steigimas, neturint bendros regioninių padalinių steigimo koncepcijos ir kriterijų.

Siekdama mažinti valdymo išlaidas ir optimizuoti įstaigų organizacines struktūras, 2010 m. Vyriausybė pavedė ministerijoms apsvarstyti galimybes atsisakyti įstaigoms prie ministerijų

pavaldžių biudžetinių įstaigų juridinio asmens statuso. Svarstydamą ministerijų valdymo tobulinimo grupių veiklą, atsisakyti įstaigoms prie ministerijų pavaldžių įstaigų juridinio asmens statuso ministerijas ragino ir Saulėlydžio komisija. Atsisakius juridinio asmens statuso būtų centralizuotas valdymas ir tokiu būdu užtikrintas didesnis politikos įgyvendinimo vieningumas, nustatyti vienodi standartai, sumažėjus administravimo funkcijas vykdančių darbuotojų (įstaigų vadovų, jų pavaduotojų, personalo specialistų, buhalterių ir kitose bendrosios veiklos srityse dirbančių darbuotojų) būtų racionaliau naudojamos valstybės biudžeto lėšos.

Kai kurios ministerijos jau yra priėmusios sprendimus mažinti įstaigoms prie ministerijų pavaldžių įstaigų – juridinių asmenų – skaičių: Lietuvos darbo biržoje prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos 2010 metais įvykdytas reorganizavimas ir iš 46 darbo biržų (juridinių asmenų) liko veikti 10; Muitinės departamentui prie Finansų ministerijos pavaldžių teritorinių muitinių skaičius sumažintas nuo 5 iki 3; Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos jau yra panaikinęs 41 priešgaisrinės gelbėjimo tarnybos juridinio asmens statusą (šiuo metu departamentui pavaldžios 17 įstaigų-juridinių asmenų); iš 2007 m. veikusios 81 policijos įstaigos liko 17 įstaigų, turinčių juridinio asmens statusą. 2011 metais Vyriausybė priėmė sprendimą optimizuoti Valstybinio socialinio draudimo fondo administravimo įstaigų struktūrą ir iš 47 teritorinių skyrių palikti toliau veikti 10.

Priimti sprendimai ir dėl kai kurioms Vyriausybės įstaigoms pavaldžių įstaigų juridinio asmens statuso atsisakymo – Statistikos departamentas ir jam pavaldžios 5 teritorinės įstaigos reorganizuoti į vieną įstaigą su struktūriniais padaliniais, nuo 2011 m. liepos 1 d. atsisakyta Valstybinei maisto ir veterinarijos tarnybai pavaldžių 49 teritorinių įstaigų juridinio asmens statuso.

Viena pagrindinių priežasčių, kodėl neatsisakoma teritorinių įstaigų juridinio asmens statuso yra baimė prarasti įstaigos savarankiškumą, „įtaką“ regione ir lygiaverčius santykius su savivaldybėmis, kitomis institucijomis ir įstaigomis. Todėl reikėtų stiprinti tarpinstitucinį bendradarbiavimą, ypač su savivalda, apsvarstyti tarpinstitucinio bendradarbiavimo susitarimų galimybę, kai kelių institucijų valdomi ištekliai (žmogiškieji ištekliai, infrastruktūra ir kt.) nukreipiami bendram tikslui pasiekti. Tokie susitarimai, kuriuose būtų apibrėžta kiekvienos iš įstaigų atsakomybė ir įsipareigojimai, tačiau abi įstaigos veiktų kaip lygiaverčiai partneriai, padidintų įstaigų gebėjimus, leistų pagerinti paslaugų teikimą ir efektyviau spręsti kylančias problemas.

Siūlymai ir rekomendacijos:

Pertvarkyti regioninius įstaigų padalinius, apjungiant juos į vieną juridinį asmenį, sukonztruojant bendrųjų funkcijų valdymą ir nustatant bendrus veiklos standartus.

3.3. Ministrui pavaldžių įstaigų veiklos priežiūra ir kontrolė

Nors ministerijos turi galimybių prižiūrėti ir kontroliuoti joms pavaldžių įstaigų ir įmonių veiklą – skiriant įstaigų vadovus, nustatant jiems siektinus rezultatus, tvirtinant įstaigų metinius veiklos planus, metines ataskaitas ir pan., tačiau skirtingo teisinio statuso institucijų priežiūra ir kontrolė išlieka „silpnąja vieta“, ne visos ministerijos pavaldžių įstaigų veiklos priežiūrai skiria pakankamai dėmesio, kartais pavaldžių įstaigų ir įmonių priežiūros mechanizmai ministerijose nėra visiškai aiškūs. Praktika rodo, kad tose ministerijose, kuriose yra padalinys, atsakingas už pavaldžias

institucijas (pvz., Finansų ministerija), rodiklių formulavimas ir jų įgyvendinimo priežiūra yra brandesni. Tuo tarpu jei skirtingas įstaigas prižiūri skirtingi ministerijos padaliniai, dažnai pasitaiko, kad pradedami taikyti ir skirtingi veiklos priežiūros standartai. Aiškus apsisprendimas, kas ministerijoje atsako už pavaldžias įstaigas, rodiklių formulavimą laiku ir jų pasiekimo patvirtinimą, padėtų sparčiau diegti į rezultatus orientuotą pavaldžių įstaigų valdymą ir užtikrintų tinkamą vadovų veiklos apmokėjimo sistemos veikimą. Todėl tikslinga būtų nekuriant naujų padalinių ar pareigybių, **ministerijose paskirti už visų pavaldžių įstaigų ir įmonių priežiūrą atsakingą padalinį (padalinio vadovą)**, kuris užtikrintų, kad įstaigų ir įmonių vadovams laiku ir tinkamai būtų nustatytos užduotys, jų vertinimo rodikliai, užtikrintas jų sąryšis su ministerijos strateginiais planais, būtų vykdoma nuolatinė stebėseną, reguliariai vertinamas įstaigų ir įmonių efektyvumas, ministrui pateiktos rekomendacijos dėl vadovų kintamosios atlyginimo dalies nustatymo. Siekiant efektyviau įvertinti pavaldžių įstaigų veiklos efektyvumą, turėtų būti sustiprintas šių padalinių bendradarbiavimas su vidaus audito padaliniais.

Sunkmetis buvo puiki proga peržiūrėti biudžeto lėšomis išlaikomų institucijų funkcijas, įvertinti veiklos efektyvumą, sumažinti išlaidas. Kai kurios ministerijos funkcijų peržiūras atliko pačios vidiniais resursais, kitos pasitelkė išorės ekspertus. Vyriausybei patvirtinus funkcijų peržiūros metodiką, funkcijų peržiūros galės būti atliekamos pagal bendrus principus, jų rezultatai galės būti naudojami priimant sprendimus dėl institucijų funkcijų paskirstymo, veiklos finansavimo.

Dar vienas įrankis, galintis padėti ministerijoms įvertinti pavaldžių įstaigų veiklos veiksmingumą ir priimti sprendimus dėl jų veiklos tobulinimo, yra Ministro Pirmininko tarnybos parengta Įstaigos veiklos veiksmingumo ir gebėjimų vertinimo metodika ir klausimynas. 2011 metais Švietimo ir mokslo ministerijos kartu su Ministro Pirmininko tarnyba atliktas bandomasis ministerijai pavaldžių įstaigų gebėjimų vertinimas atskleidė tam tikrus trūkumus ministerijai pavaldžių įstaigų veikloje ir patvirtino, kad būtina stiprinti ministerijai pavaldžių įstaigų priežiūrą ir tarpusavio bendradarbiavimą.

Viešojo valdymo įstaigų veiklos ir gebėjimų vertinimai padės įstaigų vadovams įsivertinti įstaigos veiklą ir gebėjimus, nustatyti stipriąsias puses ir prioritetines sritis, kurias reikia tobulinti. Vertinimo metu siekiama nustatyti, kaip sėkmingai įstaiga savo veikla prisideda prie Vyriausybės nustatytų veiklos prioritetų įgyvendinimo, kaip efektyviai ir veiksmingai ji atlieka priskirtas funkcijas, ar pasiekiami įstaigos vykdomo teisinio reguliavimo tikslai bei koks yra įstaigos potencialas sėkmingai veikti ateityje. Taip pat siekiama suteikti ministerijoms veiksmingą įrankį objektyviai vertinti jų reguliavimo srityje veikiančių įstaigų veiklą ir užtikrinti tinkamą ir nuolatinę jų veiklos priežiūrą.

Siūlymai ir rekomendacijos:

1. Siekiant efektyvesnės ministerijoms pavaldžių įstaigų veiklos, ministrams pavaldžių įstaigų veiklos veiksmingumo ir gebėjimų vertinimus atlikti kasmet, nustatyti vertinimo ciklą.
2. Kiekvienoje ministerijoje paskirti padalinį, atsakingą už ministerijai pavaldžių įstaigų priežiūrą, rezultatų formulavimą ir veiklos vertinimą, siekiant efektyviau įvertinti pavaldžių įstaigų veiklos efektyvumą, sustiprinti šių padalinių bendradarbiavimą su vidaus audito padaliniais.

3.4. Viešumas ir skaidrumas

Siekiant skatinti pasitikėjimą viešuoju sektoriumi, būtina užtikrinti įstaigų veiklos ir vadovų apmokėjimo sistemos skaidrumą ir viešumą. Labai sudėtingai reglamentuota apmokėjimo sistema suteikia plačias galimybes interpretacijoms ir nors nemažai nuveikta skatinant organizacijas viešinti darbo užmokestį ir vadovams keliamas užduotis (Vyriausybės nutarimas dėl reikalavimų valstybės įstaigų interneto svetainėms, Valstybės tarnautojų vertinimo tvarka, valstybės valdomų įmonių skaidrumo gairės, Viešųjų įstaigų įstatymo pataisos), tačiau minėta informacija visuomenei yra sunkiai prieinama ir suprantama, dažnai jos negalima palyginti, be to, nėra prievolės viešinti pavaldžių įstaigų ir įmonių rodiklių. Tikėtina, kad būtų kur kas daugiau skaidrumo, jei ministerija pateiktų savo tinklapyje visų pavaldžių įstaigų ir įmonių iš anksto nustatytus rodiklius, jų pasiekimo įvertinimą ir nurodytų, kokia kintamoji atlyginimo dalis yra skirta už rezultatus. Todėl tikslinga **pavesti ne tik įstaigoms ir įmonėms, bet ir atsakingoms ministerijoms savo interneto tinklapyje viešinti ministrų nustatytas vadovų veiklos užduotis, jų vertinimo rodiklius bei įvertinimą, ar buvo pasiekti rezultatai. Taip pat tikslinga kartą per metus viešai paskelbti apibendrintą informaciją apie vadovų darbo užmokestį.** Kaip pirmas tokios ataskaitos bandymas galėtų būti 2010 m. Vyriausybei atskaitingų organizacijų vadovų atlyginimų palyginimas. Pradedant kitais metais turėtų būti nurodyti ir pokyčiai bei pateikti tokių pokyčių paaiškinimai. Taip pat turėtų būti skelbiamas vadovo atlyginimo santykis su įstaigos atlyginimų mediana, parodantis darbuotojų situaciją įstaigoje.

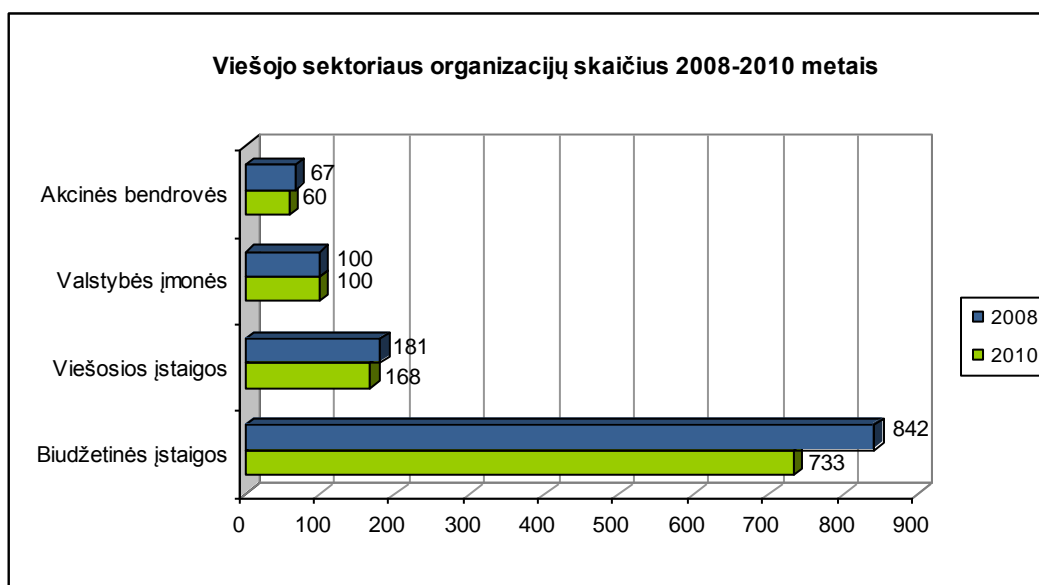
Siūlymai ir rekomendacijos:

1. Informacija apie pokyčius organizacijose turi būti prieinama atsakingam ministrui ir visuomenei. Informacija turi būti neišskaidyta ir suprantamai pateikta, vadovaujantis vieningais standartais. Todėl tikslinga skelbti apibendrintą informaciją atsakingos ministerijos interneto tinklapyje ir kiekvienais metais viešinti ataskaitas apie pokyčius viešajame sektoriuje. Tai iš principo galėtų būti tokios pat struktūros ataskaita, kaip šis Saulėlydžio komisijos įvertinimas. Taip pat reikėtų nustatyti vienodus tokios informacijos skelbimo standartus.
2. Įvertinant dabar renkamą ir analizuojamą informaciją reikėtų papildyti tokiais parametrais, kaip vadovų darbo užmokestis, jo kintamoji dalis, vadovo veiklos įvertinimas, paskyrimo laikas. Efektyvumo kriterijuose tikslinga stebėti vadovo ir organizacijos darbuotojų darbo užmokesčio medianos santykį, parodantį organizacijos darbo užmokesčio politiką. Siūlytina papildyti informaciją apie visą valdomą nekilnojamą turtą, įvertinant pinigine išraiška pagal Registrų centro masinio vertinimo metu atliktą įvertinimą, taip pat metinį organizacijos biudžetą.
3. Atsakingos ministerijos galėtų rengti pagal vieningus standartus parengtą informaciją apie pokyčius jų valdymo srityse veikiančiose organizacijose ir skelbti ją savo interneto tinklalapiuose. Įdiegus atitinkamą informacinę sistemą (žr. Pasiūlymų sprendimams 16 p.) Vyriausybės paskirta atsakinga institucija (Vidaus reikalų ministerija ar kita) kasmet galėtų rengti ataskaitas apie viešojo sektoriaus būklę ir teikti jas svarstyti Saulėlydžio komisijai ir Vyriausybei. Šiuo metu renkama informacija strateginio planavimo cikle apie viešojo administravimo įstaigas turėtų būti praplėsta informacija apie kitas biudžetines įstaigas, viešąsias įstaigas, valstybės įmones ir valstybės kontroliuojamas akcines bendroves.
4. Šios informacijos rinkimą ir viešinimą galima būtų automatizuoti sukuriant atitinkamą informacinę sistemą VRM įgyvendinamo ir ES struktūrinėmis lėšomis finansuojamo viešojo sektoriaus stebėsenos informacinės sistemos kūrimo pagrindu.

4. VIEŠOJO SEKTORIAUS TENDENCIJOS

2009-2010 metais viešajame sektoriuje pastebimos organizacijų skaičiaus mažėjimo tendencijos: 2010 metais viešajame sektoriuje veikė 11 proc. mažiau organizacijų (biudžetinių įstaigų, viešųjų įstaigų, valstybės įmonių ir akcinių bendrovių) nei 2008 metais, bendras juridinių asmenų skaičius sumažėjo nuo 1190 iki 1061 (9 pav.).

9 pav. Viešojo sektoriaus organizacijų skaičiaus pokyčiai 2008-2010 m.



2002-2008 m. viešajame sektoriuje dirbančių apdraustų asmenų skaičius išaugo vidutiniškai 6 proc.¹¹ (10 pav.). Kartu nuosekliai didėjo ir išmokamos darbo apmokėjimo sumos. Tačiau vertinant darbo apmokėjimo sumų pokyčius, reikėtų atsižvelgti ir į vidutinio darbo užmokesčio pokyčius šalyje per atitinkamą laikotarpį (8 lentelė).

8 lentelė. Vidutinio mėnesinio darbo užmokesčio pokyčiai šalyje 2002-2010 m., Lt¹²

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Valstybės sektorius¹³									
Vidutinis mėnesinis bruto darbo užmokestis	1 133,8	1 200,7	1 271,3	1 413,6	1 633,0	1 891,9	2 334,9	2 285,6	2 183,6
Vidutinis mėnesinis neto darbo užmokestis	805,2	868,4	913,6	1 004,6	1 184,9	1 414,5	1 784,7	1 769,6	1 695,2

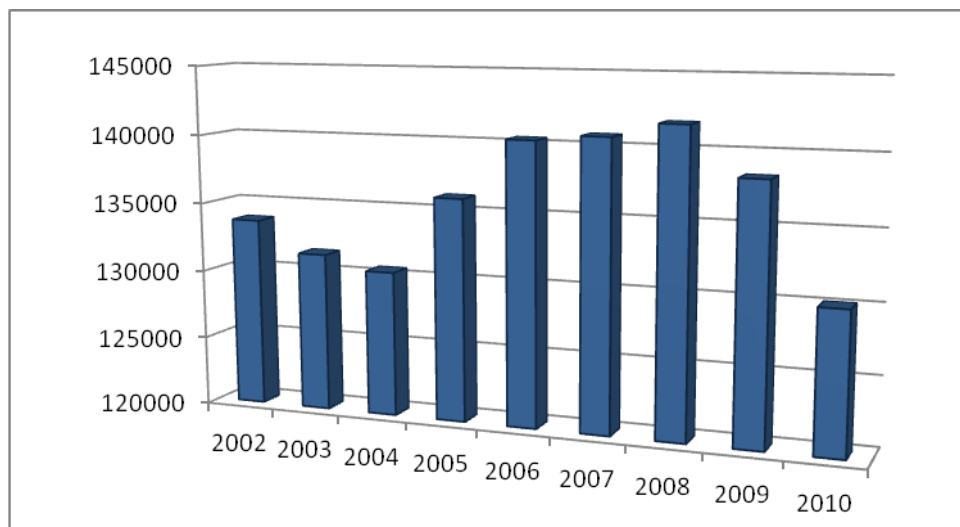
¹¹ Duomenys be vidaus reikalų sistemos statutinių valstybės tarnautojų ir profesinės karo tarnybos karių

¹² Statistikos departamentas,

<http://db1.stat.gov.lt/statbank/selectvarval/saveselections.asp?MainTable=M3060801&PLanguage=0&TableStyle=&Buttons=&PXSID=4177&IQY=&TC=&ST=ST&rvar0=&rvar1=&rvar2=&rvar3=&rvar4=&rvar5=&rvar6=&rvar7=&rvar8=&rvar9=&rvar10=&rvar11=&rvar12=&rvar13=&rvar14=>

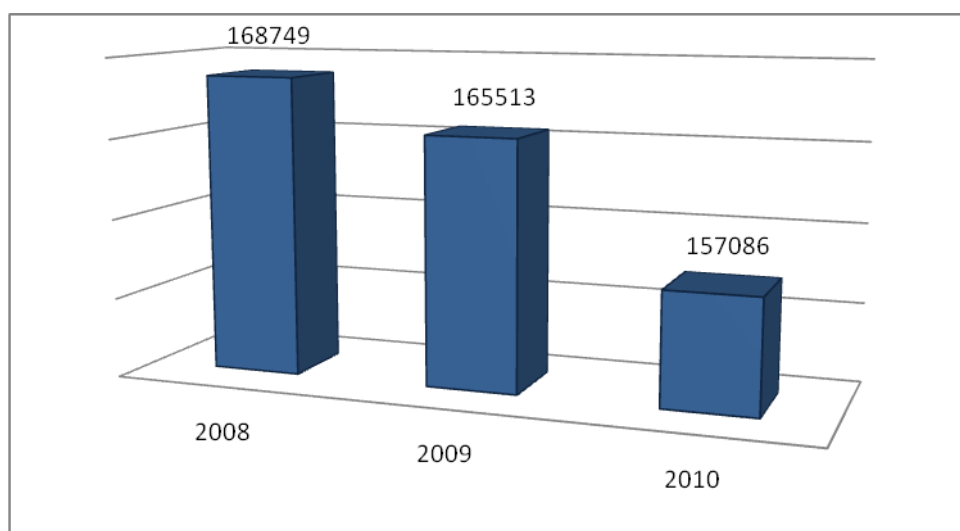
¹³ Valstybės sektorius apima biudžetines įstaigas ir organizacijas, viešąsias įstaigas, įmones, kurių 50% ar daugiau subjekto įstatinio kapitalo sudaro valstybės ar savivaldybės nuosavybė.

10 pav. Vidutinio darbuotojų skaičiaus pokyčiai 2002-2010 m. (be vidaus reikalų sistemos statutinių valstybės tarnautojų ir profesinės karo tarnybos karių)



Prasidėjus krizei ir Vyriausybei mažinant valdymo išlaidas, darbuotojų skaičiaus augimo tendencijos pasikeitė – viešojo sektoriaus darbuotojų skaičius per 2009-2010 m. buvo sumažintas **7 proc.** (11 pav.). Viešajame sektoriuje Lietuvoje 2010 m. dirbo 157086 darbuotojai, t.y. beveik 12 proc. visų dirbančiųjų¹⁴.

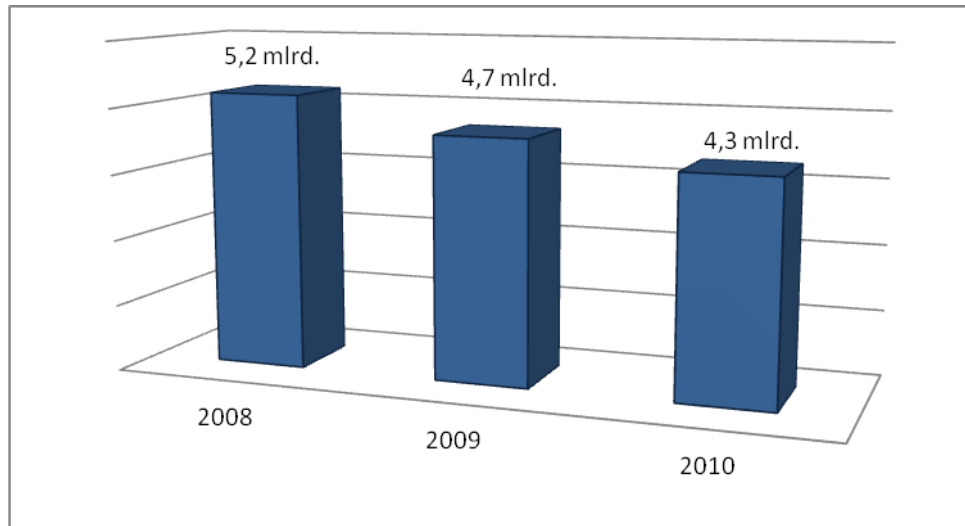
11 pav. Darbuotojų skaičiaus pokyčiai 2008-2010 m. (įskaitant statutinius valstybės tarnautojus ir profesinės karo tarnybos karius)



Viešojo sektoriaus įstaigų veikloje sparčiai diegiamos informacinės technologijos iš esmės pakeitė paslaugų teikimą, nemažai paslaugų gyventojams ir įmonėms tapo prieinamos internetu, tačiau tai pastebimos įtakos viešojo sektoriaus darbuotojų skaičiui neturėjo. Įstaigų vadovų peržiūrėti teikiamų paslaugų apimtį, personalo ir atskirų įstaigų teritorinių padalinių poreikio neprivertė ir sparti gyventojų emigracija iš Lietuvos, ypač iš mažesnių miestų. Ir tik krizės metu, mažinant darbo užmokesčio fondus, buvo peržiūrėtos organizacijų struktūros ir priimti atitinkami sprendimai.

¹⁴ Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, <http://www.socmin.lt/index.php?1911574254>

12 pav. Darbo apmokėjimo sumos pokyčiai 2008-2010 m.



Per 2009-2010 metus viešojo sektoriaus darbuotojams išmokama darbo apmokėjimo suma sumažėjo **17 proc.** (12 pav.).

5. MINISTRŲ VALDYMO SRIČIŲ PALYGINIMAS

Informacija apie ministerijų ir ministrų valdymo srityse veikiančių įstaigų ir įmonių darbuotojų skaičių pateikiama 9 ir 10 lentelėse.

9 lentelė. Ministerijų ir ministrų valdymo srityse veikiančių įstaigų ir įmonių vidutinis metinis darbuotojų skaičius 2002-2007 m. (duomenys be statutinių valstybės tarnautojų ir profesinės karo tarnybos karių)

Institucija	Metai					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aplinkos ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	9065	8527	8002	7964	7865	7795
Energetikos ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	6001	5488	5617	7285	6984	6813
Finansų ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	8760	8918	8143	7995	8048	8128
Krašto apsaugos ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ¹⁵	2305	2323	2353	2419	2432	2413
Kultūros ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	6272	6240	6422	6635	6861	6987
Socialinės apsaugos ir darbo ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	10430	10737	11108	11520	11791	12027
Susiekimo ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	20760	20949	21292	24025	26982	26778
Sveikatos apsaugos ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	23413	23261	23664	23960	24525	24610
Švietimo ir mokslo ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	20921	19826	18705	18754	18988	19145
Teisingumo ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	3496	3500	3594	3726	3884	3984
Užsienio reikalų ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	617	721	794	855	918	961
Ūkio ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	2678	2931	3076	3242	3198	3152
Vidaus reikalų ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės ¹⁶	7983	8486	8532	8461	8423	8439
Žemės ūkio ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės ¹⁷	10845	9388	8971	8994	9169	9210
Ministro Pirmininko tarnyba ¹⁸	161	165	204	213	251	282
IŠ VISO	133707	131460	130477	136048	140319	140724

10 lentelė. Ministerijų ir ministrų valdymo srityse veikiančių įstaigų ir įmonių vidutinis metinis darbuotojų skaičius 2008-2010 m. (duomenys su statutiniais valstybės tarnautojais ir profesinės karo tarnybos kariais)

Institucija	Metai		
	2008	2009	2010
Aplinkos ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	7583	6981	6920
Energetikos ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	6568	6048	4952
Finansų ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	8274	8174	8044
Krašto apsaugos ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ¹⁹	9955	10078	9852

¹⁵ 2002-2007 metų duomenys be profesinės karo tarnybos karių

¹⁶ 2002-2007 metų duomenys be statutinių valstybės tarnautojų

¹⁷ Įskaitant Apskričių viršininkų administracijas ir jų žemėtvarkos skyrius

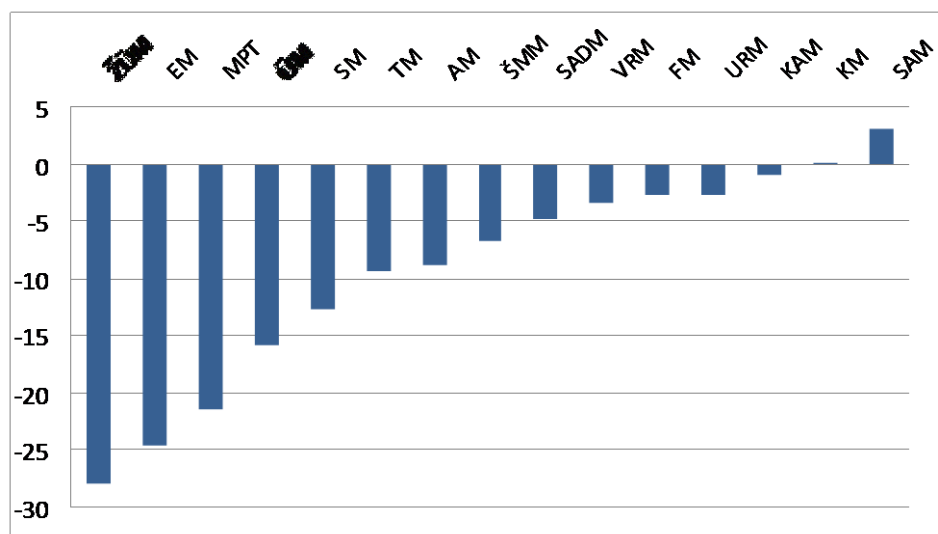
¹⁸ Įskaitant Vyriausybės atstovus apskrityse

¹⁹ 2008-2010 metų duomenys su profesinės karo tarnybos kariais

Institucija	Metai		
	2008	2009	2010
Kultūros ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	7041	7171	7044
Socialinės apsaugos ir darbo ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	12285	12278	11695
Susisiekimo ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	27189	25617	23722
Sveikatos apsaugos ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	25602	26111	26411
Švietimo ir mokslo ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	18957	18803	17677
Teisingumo ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	4050	3932	3670
Užsienio reikalų ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	988	971	962
Ūkio ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	3144	2905	2647
Vidaus reikalų ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės ²⁰	27476	27511	26527
Žemės ūkio ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės ²¹	9310	8632	6706
Ministro Pirmininko tarnyba ²²	327	301	257
IŠ VISO	168749	165513	157086

Per 2009-2010 metus darbuotojų skaičius daugiau nei 10 proc. sumažėjo žemės ūkio ministro, energetikos ministro, ūkio ministro ir susisiekimo ministro valdymo srityse bei Ministro Pirmininko tarnyboje. Šiuo laikotarpiu vidutinis darbuotojų skaičius 3 proc. padidėjo Sveikatos apsaugos ministerijoje²³, išliko stabilus kaip ir 2008 metais kultūros ministro valdymo srityje (13 pav.).

13 pav. Darbuotojų skaičiaus pokytis 2010 m. lyginant su 2008 m., proc.



Informacija apie ministerijų ir ministrų valdymo srityse veikiančių įstaigų ir įmonių darbo apmokėjimo sumas pateikiama 11 ir 12 lentelėse.

²⁰ 2008-2010 metų duomenys su statistiniais valstybės tarnautojais

²¹ Įskaitant Apskričių viršininkų administracijas ir jų žemėtvarkos skyrius

²² Įskaitant Vyriausybės atstovus apskrityse

²³ Sveikatos apsaugos ministro valdymo srityje veikiančiose viešosiose įstaigose vidutinis metinis darbuotojų skaičius 2010 m., lyginant su 2008 m., didesnis 5 proc., akcinėse bendrovėse – 3 proc.

11 lentelė. Ministerijų ir ministrų valdymo srityse veikiančių įstaigų ir įmonių metinės darbo apmokėjimo sumos 2002-2007 m., mln. Lt (duomenys be statutinių valstybės tarnautojų ir profesinės karo tarnybos karių)

Institucija	Metai					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aplinkos ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	131,8	136,0	142,4	160,3	186,5	212,1
Energetikos ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	172,6	166,6	182,6	225,6	238,4	256,0
Finansų ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	162,6	193,3	199,3	212,2	253,5	254,7
Krašto apsaugos ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ²⁴	36,5	39,1	43,0	47,2	52,7	59,8
Kultūros ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	67,4	71,0	84,4	94,7	114,6	128,5
Socialinės apsaugos ir darbo ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	138,6	160,5	182,6	208,5	243,6	273,1
Susisiekimo ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	296,0	325,4	356,3	445,4	551,0	663,7
Sveikatos apsaugos ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	248,0	257,4	290,2	359,1	487,1	580,2
Švietimo ir mokslo ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	244,1	240,3	258,5	282,5	321,9	377,6
Teisingumo ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	62,9	64,4	74,7	88,5	102,5	120,3
Užsienio reikalų ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	23,7	30,1	34,3	37,4	42,2	43,9
Ūkio ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	63,8	69,6	78,6	86,8	94,8	106,4
Vidaus reikalų ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės ²⁵	98,3	113,8	120,8	134,2	150,5	179,3
Žemės ūkio ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės ²⁶	157,2	138,0	152,6	175,5	217,1	227,3
Ministro Pirmininko tarnyba ²⁷	6,7	7,4	10,1	10,4	12,7	13,8
IŠ VISO	1.910,2	2.012,9	2.210,4	2.568,3	3.069,1	3.496,7

12 lentelė. Ministerijų ir ministrų valdymo srityse veikiančių įstaigų ir įmonių metinės darbo apmokėjimo sumos 2008-2010 m., mln. Lt (duomenys su statutiniais valstybės tarnautojais ir profesinės karo tarnybos kariais)

Institucija	Metai		
	2008	2009	2010
Aplinkos ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	243,5	180,0	181,0
Energetikos ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	295,1	278,4	231,6
Finansų ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	295,1	257,7	240,7
Krašto apsaugos ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ²⁸	380,3	336,8	319,6
Kultūros ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	152,4	155,1	140,5

²⁴ 2002-2007 metų duomenys be profesinės karo tarnybos karių

²⁵ 2002-2007 metų duomenys be statutinių valstybės tarnautojų

²⁶ Įskaitant Apskričių viršininkų administracijas ir jų žemėtvarkos skyrius

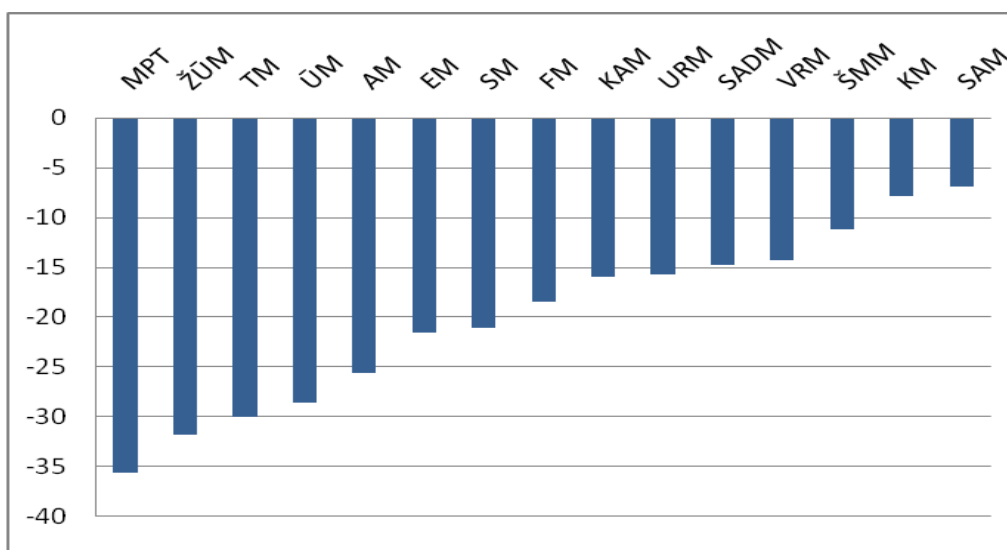
²⁷ Įskaitant Vyriausybės atstovus apskrityse

²⁸ 2008-2010 metų duomenys su profesinės karo tarnybos kariais

Institucija	Metai		
	2008	2009	2010
Socialinės apsaugos ir darbo ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	325,0	294,6	277,1
Susisiekimo ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	814,5	689,1	643,1
Sveikatos apsaugos ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	709,3	690,6	660,8
Švietimo ir mokslo ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	462,9	462,9	411,2
Teisingumo ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	139,4	111,7	97,5
Užsienio reikalų ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	49,1	44,1	41,4
Ūkio ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės	123,9	101,5	88,5
Vidaus reikalų ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės ²⁹	915,3	836,4	784,3
Žemės ūkio ministerija ir ministro valdymo srities įstaigos ir įmonės ³⁰	275,5	230,9	187,8
Ministro Pirmininko tarnyba ³¹	17,1	15,4	11,0
IŠ VISO	5.198,4	4.685,2	4.316,1

2010 metais, lyginant su 2008 metais, darbo apmokėjimo suma mažėjo visų ministrų valdymo srityse ir Ministro Pirmininko tarnyboje (bendrai 17 proc.). Labiausiai ši suma sumažėjo Ministro Pirmininko tarnyboje (36 proc.), žemės ūkio ministro (32 proc.), teisingumo ministro (30 proc.), ūkio ministro (29 proc.) valdymo srityse (14 pav.).

14 pav. Darbo apmokėjimo sumos pokytis 2010 m. lyginat su 2008 m., proc.



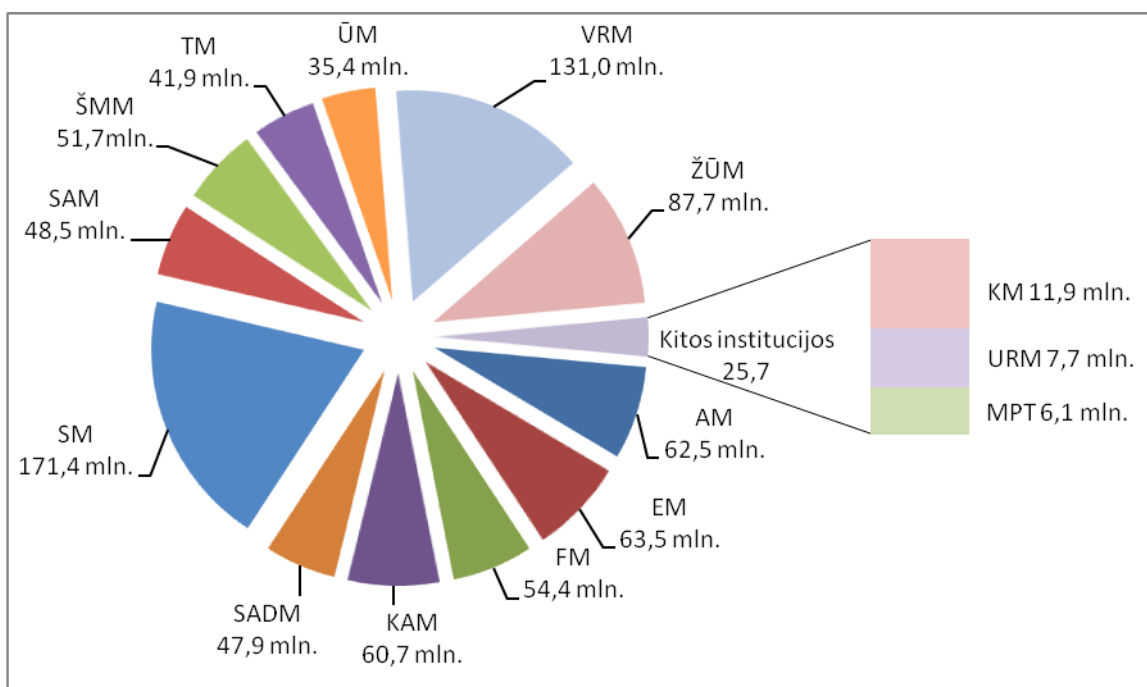
2010 metais viešajame sektoriuje išmokėta darbo apmokėjimo suma mažesnė nei 2008 metais 882,3 mln. Lt. Informacija apie ministrų valdymo srityse veikiančių institucijų ir įstaigų bei Ministro Pirmininko tarnybos sutaupytas lėšas pateikiama 15 paveiksle.

²⁹ 2008-2010 metų duomenys su statistiniais valstybės tarnautojais

³⁰ Įskaitant Apskričių viršinių administracijas ir jų žemėtvarkos skyrius

³¹ Įskaitant Vyriausybės atstovus apskrityse

15 pav. Sutaupytos lėšos darbo apmokėjimui, mln. Lt



6. IŠVADOS

1. Lietuvoje viešajame sektoriuje Vyriausybės atsakomybės srityje veikia pernelyg daug smulkių institucijų ir įstaigų, valdymo efektyvumo prasme jose sunku pasiekti gerų rezultatų.
2. Valstybės institucijų atliekamų funkcijų spektras, nustatytas įstatymais, yra per platus, smulkių organizacijų skaičius rodo, kad valstybė prisiima vykdyti daugiau funkcijų, nei gali skirti resursų.
3. Nėra nustatyti aiškūs teritorinių padalinių steigimo principai, teritoriniuose padaliniuose taikomi skirtingi veiklos standartai, teritoriniai padaliniai (atskiri juridiniai asmenys) turi autonomiją personalo valdymo, viešųjų pirkimų, buhalterinės apskaitos srityse.
4. Per didelis vadovaujančių grandžių ir vadovaujančių darbuotojų skaičius institucijose ir įstaigose.
5. Skirtingą organizacinį juridinį statusą turinčioms organizacijoms taikomi skirtingi viešumo, vadovų atrankos, jų veiklos vertinimo, atskaitomybės reikalavimai, darbo apmokėjimo sistemos.
6. Organizacijų vadovų ir valdybos narių atranka reglamentuota fragmentiškai, o praktika nevienareikšmė.
7. Nepakankami ministerijų gebėjimai nustatyti išmatuojamus įstaigų veiklos rodiklius, pagal juos įvertinti įstaigų veiklą ir atitinkamai priimti sprendimą dėl vadovo kintamosios atlyginimo dalies ir vienkartinės išmokos skyrimo.
8. Nors biudžetinių ir viešųjų įstaigų bei valstybės valdomų įmonių vadovų atlyginimų nustatymas reglamentuotas, tačiau pastoviosios dalies nustatymas skirtingose organizacijose kelia pagrįstų klausimų, nėra vieningos sistemos, kuri leistų skaidriai susieti darbo užmokestį su darbo sudėtingumu ir atsakomybe.
9. Viešajame sektoriuje nėra vieningos darbo apmokėjimo metodikos, todėl nėra galimybės palyginti skirtingų įstaigų ir stebėti raidos tendencijų.
10. Ministerijos savo interneto svetainėse skelbia nepakankamai informacijos apie pavaldžių įstaigų ir įmonių iš anksto nustatytus rodiklius, jų pasiekimo įvertinimą ir kintamos atlyginimo dalies dydį.

7. PASIŪLYMAI SPRENDIMAMS

1. Įvertinti galimybes palaipsniui pertvarkyti ministrų valdymo srityje veikiančias įstaigas taip, kad mažėtų įstaigų, kuriose dirba mažiau kaip 20 darbuotojų.
2. Ten, kur dėl susiklosčiusios situacijos įstaigų jungimas yra sudėtingas, centralizuoti bendrųjų funkcijų valdymą. Tam tikslui ministro valdymo srityje pertvarkant veikiančias įstaigas galėtų būti suformuoti viešųjų pirkimų, personalo, turto ir IT valdymo kompetencijų centrai. Vėliau apjungiant kelis tokius kompetencijos centrus galėtų būti sukurti Vyriausybinių paslaugų centrai, aptarnaujantys ir skirtingas valdymo sritis.
3. Ministerijoms, pertvarkant pavaldžias organizacijas, įvertinti atskirų regioninių padalinių veiklos tikslingumą, taip pat sutelkti dėmesį į mažų pavaldžių įstaigų veiklos efektyvumo didinimą bei koncentruotis į pagrindinių funkcijų atlikimą, „daryti mažiau – bet geriau“.
4. Sumažinti institucijų hierarchines piramides. Tai turėtų atsispindėti vadovų ir darbuotojų santykio pokytyje. Tikslinga būtų nustatyti siektiną vadovų ir darbuotojų santykio reikšmę, kuri įvertinus šiandieninę situaciją galėtų siekti 3.
5. Įstatyme (pvz., Vyriausybės įstatyme) nustatyti vieningus valdymo principus ministerijoms, Vyriausybės įstaigoms, įstaigoms prie ministerijų, kitoms biudžetinėms įstaigoms, viešosioms įstaigoms ir valstybės įmonėms (vadovų atrankos, jų veiklos vertinimo, atskaitomybės, veiklos susiejimo su rezultatais ir kt.), taip pat numatyti ir autonomijos aspektus (ypač kontroliuojančių institucijų).
6. Tikslinga patvirtinti bendras organizacijų vadovų atrankos gaires, kurios būtų rekomendacinio pobūdžio, tačiau leistų palaipsniui vienodinti ir skaidrinti procedūras. Taip pat būtų galima įtvirtinti ministrų sutarimą, kad ministrų kabinetas yra informuojamas apie numatomą atranką, o po jos – apie rezultatus anksčiau, nei viešai paskelbiamas sprendimas.
7. Visiems organizacijų (biudžetinių įstaigų, viešųjų įstaigų, įmonių) vadovams ir valdybų nariams įstatymu nustatyti kadencijas, tačiau neriboti jų skaičiaus. Kartu įvertinti galimybes, atsižvelgiant į organizacijos specifiką, taikyti kadencijas ir pavaduotojams bei aukštesnės grandies vadovams.
8. Realiai įgyvendinti kasmetinių užduočių formulavimą organizacijų vadovams, formalizuoti užduočių nustatymo mechanizmą ir jų vertinimo ciklą, susiejant tai su strateginio planavimo ciklu. Ministerijoje paskirti asmenį ar padalinį, kuris atsakytų už pavaldžių organizacijų veiklos efektyvumo vertinimą ir padėtų formuluoti kasmetines užduotis. Siekiant efektyviau įvertinti pavaldžių įstaigų veiklos efektyvumą, sustiprinti šių padalinių bendradarbiavimą su vidaus audito padaliniais.
9. Visų valstybės organizacijų vadovų pareigybes vadovaujantis tarptautiniu mastu pripažinta metodika (pasitelkus išorinius ekspertus) sugraduoti pagal darbo apimtis, palyginti jų apmokėjimą su privačiu sektoriumi ir nustatyti vieningą vadovų apmokėjimo skalę (apmokėjimo politiką). Vyriausybė galėtų tvirtinti kiekvienais metais biudžetinių įstaigų, viešųjų įstaigų ir valstybės įmonių vadovų darbo užmokesčio pastoviąją dalį, o kintamąją dalį, kaip ir premijos dydį, nustatytų atitinkamos valdymo srities ministras.
10. Tikslinga, kad kiekviena įstaiga nusistatytų ir pavišintų savo apmokėjimo politiką, besiremddama aukščiau minėta metodika. Jei visas viešasis sektorius vadovautųsi vieninga metodika, atsirastų galimybė palyginti skirtingas įstaigas ir stebėti raidos tendencijas.

11. Būtina suregulmentuoti vienkartinų išmokų skyrimo tvarką, nes šiuo metu tai kelia daugiausia diskusijų visuomenėje, o pačių išmokų skyrimas nėra skaidrus.
12. Atskiruose paslaugų sektoriuose nustatyti minimalių standartų rinkinį, pagal kurį būtų vertinamos ir reitinguojamos sveikatos priežiūros, švietimo, socialinės apsaugos įstaigos ir organizacijos.
13. Atsakingų ministerijų interneto tinklapiuose skelbti apibendrintą, vadovaujantis vieningais standartais parengtą informaciją apie pokyčius organizacijose ir kiekvienais metais viešinti ataskaitas apie pokyčius viešajame sektoriuje. Tai iš principo galėtų būti tokios pat struktūros ataskaita, kaip šis Saulėlydžio komisijos įvertinimas. Tokią ataskaitą kasmet būtų tikslinga pristatyti Vyriausybei. Ataskaitas kasmet galėtų rengti atsakingos ministerijos, o įdiegus atitinkamą informacinę sistemą (žr. papildomai 16 p.) apibendrintas ataskaitas – Vyriausybės paskirta atsakinga institucija (Vidaus reikalų ministerija ar kita institucija).
14. Renkamą ir analizuojamą informaciją papildyti tokiais parametrais, kaip vadovų darbo užmokestis, jo kintamoji dalis, vadovo veiklos įvertinimas, paskyrimo laikas. Efektyvumo kriterijuose tikslinga stebėti vadovo ir organizacijos darbuotojų darbo užmokesčio medianos santykį, parodantį organizacijos darbo užmokesčio politiką. Taip pat siūlytina papildyti informaciją apie visą valdomą nekilnojamą turtą, įvertinant pinigine išraiška pagal Registrų centro masinio vertinimo metu atliktą įvertinimą, taip pat metinį organizacijos biudžetą.
15. Strateginio planavimo cikle renkamą informaciją apie viešojo administravimo įstaigas praplėsti informacija apie likusias biudžetines įstaigas, viešąsias įstaigas, valstybės įmones ir valstybės kontroliuojamas akcines bendroves.
16. Šios informacijos rinkimą ir viešinimą automatizuoti sukuriant atitinkamą informacinę sistemą VRM įgyvendinamo ir ES struktūrinėmis lėšomis finansuojamo viešojo sektoriaus stebėsenos informacinės sistemos kūrimo projekto plėtojimo pagrindu.

