

Oficialus vertimas
atlikta UAB „Hesi Group“
Nevyriausybių organizacijų informacijos ir paramos centro užsakymu

EBPO VIEŠOJO VALDYMO APŽVALGOS

LIETUVA: ATVIRO IR ĮTRAUKIANČIO POLITIKOS FORMAVIMO SKATINIMAS

PAGRINDINIAI REZULTATAI IR REKOMENDACIJOS LIETUVAI



/Geresnė politika geresniam gyvenimui/

PRATARMĖ

Per paskutinius du dešimtmečius Lietuva daug investavo į savo viešojo administravimo modernizavimą. Šiandien šalis tyrinėja galimybes sustiprinti aktyvų pilietiškumą ir padidinti piliečių dalyvavimą politikos formavime bei paslaugų teikime. Lietuvos viešojo valdymo apžvalga siekiama palaikyti šalies pastangas skatinti atvirą ir įtraukiantį politikos formavimą ir gerinti valdžios bei piliečių santykius. Apžvalgoje taip pat atsispindi šalies dalyvavimas Atviros Vyriausybės partnerystėje (AVP), kuri siekia užtikrinti bendradarbiavimo tarp vyriausybės ir pilietinės visuomenės procesą kaip priemonę gauti naudos iš piliečių dalyvavimo politikos formavime. Lietuva prie iniciatyvos prisijungė 2011 m. ir nuo tol vykdo savo AVP įsipareigojimus įvairiose srityse, pvz., skaitmeninės vyriausybės paslaugos, prieiga prie informacijos, visuomenės dalyvavimas, atskaitomybė, skaidrumas ir kova su korupcija. Kai kurios šių sričių yra susijusios su apžvalgoje analizuojamomis sritimis.

Lietuvos strateginiai dokumentai, pavyzdžiui, strategija „Lietuva 2030“, 2014–2020 metų Nacionalinės pažangos programa ir Viešojo valdymo tobulinimo programa, pripažįsta aktyvaus pilietiškumo ir piliečių įsitraukimo į politikos formavimą bei paslaugų teikimą didinimo svarbą. Lietuva ėmėsi svarbių žingsnių tobulinti teisinę ir politinę sistemą, siekdama modernizuoti viešąjį administravimą, didinti efektyvumą bei našumą ir palaikyti atskaitomybę bei skaidrumą, kuriant kontekstą, kuriame piliečiai įsitrauktų į viešojo politikos formavimo procesą.

Tęstinių pastangų tobulinti viešąjį valdymą kontekste, Lietuvos vyriausybė paprašė Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO) išanalizuoti vyriausybės centro strateginį vaidmenį, daugiau dėmesio skiriant jo įgalinimui ir vadovaujančiam vaidmeniui, skatinant atvirą vyriausybę. Apžvalgoje taip pat analizuojamas piliečių dalyvavimas kaip esminė atviros vyriausybės praktika, remiantis EBPO požiūriu į atvirą ir įtraukiantį politikos formavimą, bei skaitmeninės vyriausybės galimybės ir iššūkiai. Apžvalgos pabaigoje nagrinėjama atviros vyriausybės praktika sektorių lygmeniu, konkrečiai – sveikatos priežiūros sektoriuje, ypač strateginio planavimo, stebėsenos ir vertinimo, piliečių dalyvavimo ir skaitmeninės sveikatos priežiūros srityse.

Lietuvos viešojo valdymo apžvalga papildo EBPO rengiamą Lietuvos reglamentavimo politikos apžvalgą. Šie du tyrimai padeda Lietuvos vyriausybei stiprinti patikimo viešojo valdymo įsipareigojimus. Pastaroji apžvalga yra EBPO viešojo valdymo apžvalgų serijos dalis. Ji atlikta padedant EBPO Viešojo valdymo komitetui, remiantis šio ilgamete patirtimi viešojo valdymo reformų ir dalyvavimo atviroje vyriausybėje srityse tiek valstybėse narėse, tiek kitose šalyse.

Viešojo valdymo apžvalgos papildo EBPO Viešojo valdymo komiteto viešojo administravimo ir valdymo reformavimo veiklą, padedamos EBPO Viešojo valdymo ir teritorinės plėtros direkcijos Valdymo apžvalgų ir partnerysčių skyriui. Direkcijos misija – padėti vyriausybei visais lygmenimis kurti ir įgyvendinti strategines, novatoriškas ir įrodymais paremtas politikas, siekiant stiprinti viešąjį valdymą, veiksmingai reaguoti į įvairius ekonominius, socialinius ir aplinkosaugos iššūkius bei įgyvendinti vyriausybės įsipareigojimus piliečiams. Jos tikslas – teikti palaikymą šalims, kuriančioms geresnę valdymo sistemą ir įgyvendinančioms politiką, kuri atvertų galimybes tvariai ekonominei ir socialinei plėtrai, nacionaliniu ir regioniniu lygmeniu.

PAGRINDINIAI REZULTATAI IR REKOMENDACIJOS

Atviros vyriausybės reformos kontekstas

Viešojo valdymo apžvalgos tikslas yra teikti palaikymą Lietuvai didinant atviros ir įtraukiančios politikos formavimą ir paslaugų teikimą bei stiprinant ryšius tarp vyriausybės ir piliečių. Apžvalgoje nagrinėjamos trys pagrindinės sritys:

- centrinės vyriausybės (CV) koordinavimo gebėjimai, skatinantys atvirą vyriausybę
- piliečių įsitraukimas, kaip esminė atviros vyriausybės praktika
- skaitmeninė vyriausybė, įgalinanti atvirosios egzistavimą.

Apžvalgoje taip pat pateikiama atviros vyriausybės sveikatos priežiūros sektoriuje atvejo analizė, kurioje atsispindi trys pagrindinės jos temos, t. y. ryšys su CV darbotvarke puoselėjant atvirą vyriausybę (sektorių lygmeniu), piliečių įsitraukimas ir skaitmeninis valdymas.

Nuo Lietuvos nepriklausomybės atkūrimo 1990 m., šalyje įvykdytos kelios institucinės reformos, kurios nutiesė kelią prisijungimui prie Europos Sąjungos ir NATO 2004 m. bei euro įvedimui 2015 m. sausio mėnesį. Nors Lietuva sėkmingai pereina prie modernaus viešojo administravimo, vis dar išlieka rimtų iššūkių. Pavyzdžiui, nors yra įdiegta sudėtinga planavimo ir stebėsenos sistema, praktikoje tebetruksta į rezultatus orientuoto požiūrio ir sistemiško politikos vertinimo. Be to, nors šalis žengė didelį žingsnį link piliečių įtraukimo ir jų dalyvavimo politikos formavime, dar laukia daug darbo, kad jie (įskaitant mažumas) visiškai įsitrauktų į politikos formavimo procesą, kad būtų atkurtas piliečių pasitikėjimas vyriausybe ir administracinėmis institucijomis bei būtų kovojama su korupcija.

Dabartinės Lietuvos viešojo administravimo reformos strategijos prioritetai yra veiksmingumas, atvirumas, kokybiškumas, strateginis mąstymas, viešojo administravimo skaitmeninimas ir administracinės naštos mažinimas. Šalies Vyriausybės prašymu, apžvalgoje nagrinėjama vyriausybės politika ir praktika, siekiant prisidėti prie šios reformos įgyvendinimo. Atviros vyriausybės analizė remiasi Lietuvos naryste Atviros Vyriausybės partnerystėje (nuo 2011 m.) ir strategija „Lietuva 2030“. Ši strategija yra svarbiausias politikos dokumentas, kuriuo vadovaujasi vyriausybė ir viešasis administravimas. Joje nustatyta ilgalaikė Lietuvos vizija, kur atvira vyriausybė yra neatsiejama valdymo dalis, bei skatinamas „atviras ir įgaliojimų suteikiantis valdymas“.

Centrinė vyriausybė kaip atviros vyriausybės katalizatorius

EBPO šalyse centrinė vyriausybė vis labiau atsitraukia nuo savo tradicinio administracinio vadovo vaidmens ir vis aktyviau dalyvauja politikos formavime ir koordinavime. CV daugelyje šalių atlieka nuo strateginio planavimo iki politinio konsultavimo ir žvalgybos realiu laiku, nuo vadovavimo pagrindinėms tarpžinybinės politikos iniciatyvoms iki pažangos ir rezultatų stebėjimo funkcijas.

Per paskutinį dešimtmetį Lietuva įvykdė reikšmingų CV reformų, ypač atkreipiant dėmesį į strateginį planavimą kaip pagrindinę CV priemonę ir aiškų Vyriausybės kanceliarijos vadovavimą.

Nors šioje srityje pasiekta didelė pažanga (pvz., teisinės, institucinės ir politinės sistemos sukūrimas, esamos planavimo metodikos supaprastinimas ir t. t.), vis dar reikia labiau skatinti tarpvyriausybinių rezultatais pagrįstą valdymą (pvz., strateginį rezultatų duomenų naudojimą priimančiais sprendimais) ir politikos vertinimo kultūrą.

Oficialus Lietuvos dalyvavimas Atviros Vyriausybės partnerystėje (AVP) atitinka strategijos „Lietuva 2030“ tikslus. Šalies narystė AVP ir institucinis įsitvirtinimas Vyriausybės kanceliarijos lygmeniu rodo stiprų įsipareigojimą plėtoti atvirą vyriausybę, galimai sukuriant daugiau atviros vyriausybės matomumo tiek interesų grupėms Lietuvoje, tiek tarptautinėje bendruomenėje. Nors strateginis planavimas ir įgyvendinimo valdymas jau daugiau nei dešimtmetį yra įtraukti į Vyriausybės kanceliarijos darbotvarkę kaip susiję tikslai, atvira vyriausybė tebėra gan nauja sritis ir dar nėra visiškai įsitvirtinusi kasdieninėje vyriausybės praktikoje. Be to, esama atviros vyriausybės praktika ne visada yra tokia laikoma ir (arba) nėra aiškiai skatinama ir remiama.

Siekdama puoselėti šios praktiką viešajame sektoriuje, CV turėtų imtis vadovauti plėtojant taisyklėmis (nurodymais, priežiūra ir vykdymu) ir vertybėmis (atvirumo kultūra, sąžiningumu ir bendradarbiavimu) paremtą požiūrį į atvirą vyriausybę bei skatinti inovacijas pastarosios srityje. To siekiant, galima imtis šių veiksmų:

- Stiprinti rezultatų duomenų strateginį naudojimą, kadangi tai gali prisidėti prie atvirumo, skaidrumo ir atskaitomybės viešajam sektoriui. Tam reikia:
 - dar labiau supaprastinti planus ir politikos tikslus, kad planavimas, stebėseną ir vertinimas būtų geriau suprantami ir būtų aiškiau matomas pokyčių siekimas;
 - didinti galimybes apdoroti, naudoti ir perteikti rezultatų informaciją vyriausybėje;
 - balansuoti CV įsitraukimą į kitų institucijų veiklą, pabrėžiant CV siekį palengvinti informacijos mainus ir dialogą tiek vyriausybėje, tiek ir su nevyriausybiniemis interesų grupėmis, užuot naudojus komunikaciją tik „iš viršaus į apačią“.
- Skatinti diskusijas vyriausybėje ir su nevyriausybiniemis interesų grupėmis apie atvirą vyriausybę, siekiant sukurti bendrą viziją, ir aptarti šiuos klausimus:
 - Ką Lietuvai reiškia atvira vyriausybė?
 - Kaip atvira vyriausybė siejasi su pagrindiniais šalies strateginiais prioritetais ir politikos dokumentais?
 - Kaip praktiškai būtų galima įgyvendinti atvirą vyriausybę nacionaliniu ir vietiniu lygmenimis bei per sektorių politiką?
 - Kaip šalies narystė Atviros Vyriausybės partnerystėje gali palengvinti dalijimąsi atviros vyriausybės politika ir praktika šalies viduje ir tarptautiniu lygmeniu?
- Stiprinti esamų atviros vyriausybės gerosios praktikos bei pirmaujančių institucijų matomumą pačioje vyriausybėje ir piliečiams. Tai galima daryti naudojantis interneto svetainėmis, apdovanojimais, keitimosi gerąja praktika platformomis, pradinio kapitalo novatoriškai praktikai skyrimu ir t. t., taip įkvepiant institucijas ir valstybės tarnautojus išbandyti naują praktiką, analizuoti bei dalintis išmoktomis pamokomis ir nustatyti, kokios priemonės veikia.

Piliečių dalyvavimas kaip esminė atviros vyriausybės praktika

Lietuva palaipsniui įdiegė piliečių dalyvavimo teisinę, institucinę ir politikos sistemą. Valdžios institucijos pripažino piliečių įtraukimo į politikos formavimą ir paslaugų teikimą svarbą. Nacionalinėje strategijoje „Lietuva 2030“ buvo didelis žingsnis pirmyn, siekiant susitarimo dėl pagrindinių ilgalaikių šalies siekinių, ir svarbus bandymas įtraukti įvairias interesų grupes į vyriausybės strateginių kryptų formavimą. Taip pat yra daug galimybių toliau didinti visuomenės įsitraukimą bei stebėseną, siekiant padėties, kurioje atvirumas ir piliečių įsitraukimas yra pagrindinės politikos formavimo sąlygos.

EBPO analizė rodo, kad informacijos teikimas žmonėms, konsultavimosi galimybės ir piliečių įsitraukimas gerina viešojo administravimo veiksmingumą ir efektyvumą bei didina viešojo sektoriaus kaip visumos skaidrumą ir atskaitomybę. Informacijos prieinamumas didina viešąją priežiūrą, o viešos konsultacijos padeda priimti politiką ir teikti paslaugas, geriau atitinkančias gyventojų poreikius. Piliečių įsitraukimas išlaisvina viešojo sektoriaus potencialą eksperimentuoti su novatoriškomis viešųjų paslaugų bendro kūrimo ir teikimo praktikomis ir turi teigiamą poveikį visuomenės pasitikėjimui, o tuo pačiu – geram valdymui ir demokratinėms institucijoms stiprinimui.

Tačiau kuriant ir įgyvendinant piliečių įsitraukimo gerinimo iniciatyvas, didžiausias iššūkis Lietuvai yra įveikti dabartinį požiūrį, paremtą teisinių reikalavimų ir procedūrų laikymusi, ir daugiau dėmesio skirti poveikio siekiui.

Remiantis dabartinės piliečių įsitraukimo praktikos ir būsimų galimybių analize, galima suformuluoti šias rekomendacijas:

- Bendros piliečių įsitraukimo metodologijos sukūrimas, kuria naudotųsi kiek įmanoma daugiau institucijų centriniu ir vietiniu lygmenimis. Metodologija gali būti paremta gerąja EBPO šalių praktika ir EBPO atviros ir įtraukiančios politikos formavimo principais. Ypatingas dėmesys mažumų įtraukimui padidintų įgyvendintų iniciatyvų visapusiškumą ir pasiektų rezultatų reprezentatyvumą.
- Kartu su metodologija turėtų būti pateikiamas priemonių rinkinys. Konkretūs patarimai ir rekomendacijos, kaip įgyvendinti metodologiją sprendimus priimančioms politikoms, padėtų valstybės pareigūnams geriau suprasti jos praktinę reikšmę ir padidintų įtraukimo iniciatyvų sėkmę.
- Sistemingas konsultavimosi procesų ataskaitų teikimas piliečiams ir jų poveikio vertinimas. Informacijos apie tai, ką valstybės pareigūnai veikia su piliečių suteikta informacija, trūkumas tiesiogiai veikia šių norą dalyvauti tokioje veikloje. Be to, nesant tinkamo piliečių įsitraukimo praktikos įvertinimo, Lietuva negali gerinti tokios praktikos kokybės, veiksmingumo ir indėlio į visą politikos formavimo ciklą. Esama el. demokratijos iniciatyva galėtų pasitarnauti centralizuotai skelbti visą aktualią informaciją.
- Atviros vyriausybės principų ir iniciatyvų platesnės sklaidos viešajame sektoriuje strategijos kūrimas. Tokia strategija turėtų remtis sėkmės istorijomis, iliustruojančiomis piliečių įsitraukimo į visus politikos formavimo etapus (politikos prioritetų nustatymo, politikos projekto rengimo, įgyvendinimo, stebėjimo ir

vertinimo) vertę ir atviros vyriausybės praktikos poveikį teikiamų paslaugų kokybei ir gebėjimui reaguoti.

- Pilietinio įsitraukimo kultūros skatinimas per komunikacijos strategiją ir tikslines kampanijas, kviečiančias piliečius dalyvauti. „Lietuvos 2030“ patirtis gali tapti įkvėpimu. Panašios iniciatyvos drauge su specialiu mokymu galėtų būti teikiamos viešojo sektoriaus tarnautojams, siekiant padidinti jų norą ir galimybes laikytis atviros vyriausybės principų ir vykdyti konsultavimosi praktiką.
- Lietuvos trečiojo sektoriaus vystymo palaikymas per galimybių didinimą ir bendradarbiavimą su naujai įsteigta NVO taryba. Bendradarbiavimo su nevyriausybinėmis organizacijomis (NVO) kuriant ir teikiant viešąsias paslaugas galimybių didinimas bei didesnio finansavimo skyrimo galimybės.

Skaitmeninė vyriausybė, įgalinanti atvirą vyriausybę

Šiuo metu Lietuvos padėtis yra tarpinė tarp naudojimosi IT kaip XX a. el. vyriausybei (saugyklų plėtra ir naudojimas mikrolygmens poreikiams) ir XXI a. požiūrio, pagal kurį technologijos naudojamos kaip svertas iš esmės reformuoti ir modernizuoti viešąjį sektorių.

Per paskutinius du dešimtmečius Lietuva padarė svarbią ir apčiuopiamą pažangą, siekdama tapti labiau skaitmenizuota ekonomika ir visuomene. Bendrojo įsisavinimo ir sklaidos bei el. vyriausybės paslaugų įsisavinimo srityse šalis gerai atrodo Europos kontekste. Dabartinės skaitmeninės vyriausybės strategijos apima daugelį esminių klausimų, reikalingų užtikrinti, kad skaitmeninė vyriausybė padėtų geriau funkcionuoti vyriausybei apskritai, t. y. ambicijos sukurti geresnes viešąsias paslaugas, didinti vyriausybės informacinių sistemų suderinamumą ir naudotis technologijomis puoselėti atvirumą ir skaidrumą. Šie klausimai yra ir Europos skaitmeninės darbotvarkės prioritetai, kuriuos Lietuva atspindi savo nacionalinių prioritetų formuluotėse.

Tačiau taip pat yra daug potencialo technologijas naudoti taip, kad jos teiktų daug didesnės naudos administracijai ir visuomenei. Dėl biurokратиško ir nelankstaus požiūrio į skaitmeninimą daugelyje vyriausybės dalių, pastangos išsisklaido ir ne visuomet prisideda prie bendrų nacionalinės politikos prioritetų. Politinių vadovų įsipareigojimas – o kartais net suvokimas, kad IT vyriausybė turi gerai veikti, nėra savaime suprantamas dalykas visoje administracijoje, todėl atsiranda neaiškus vadovavimas ir neaiškūs prioritetai. Skaitmeninės vyriausybės projektai, finansuojami iš ES struktūrinių fondų, artimiausiais metais bus pagrindinė galimybė sukurti atviresnę, labiau reaguojančią bei veiksmingesnę vyriausybę. Vis dėlto dabartinis vadovavimas, valdymas ir įgyvendinimo mechanizmai ne visiškai atitinka šias ambicijas. Dėl to kyla Lietuvai ir EBPO šalims žinoma rizika, kai didelio masto vyriausybės IT projektai nepajėgė užtikrinti paslaugų, atitinkančių vartotojų lūkesčius. Nesprendžiamos tokios problemos gali dar labiau pabloginti jau sąlyginai žemą pasitikėjimą vyriausybe.

Lietuvos vyriausybė įrodė savo gebėjimą daryti pažangą ir kurti geras skaitmenines paslaugas tam tikrose srityse. Vyriausybė turi gerų priemonių, įgūdžių ir galimybių pasinaudoti technologijomis radikaliems skaitmeninės vyriausybės pokyčiams, tačiau trūksta vadovavimo su aiškia vizija, veiksmingesnių valdymo mechanizmų, bendradarbiavimo iniciatyvų ir geresnio pavyzdžių bei gerosios praktikos panaudojimo, siekiant įtikinti institucijas tobulinti skaitmenines paslaugas, kurios būtų patogesnės vartotojui. Skaitmeninių paslaugų, kuriančių teigiamą vartotojų patirtį, vystymas ir teikimas tapo daugelio EBPO šalių prioritetu, todėl vis plečiasi šios srities žinių bagažas, kuriuo Lietuva galėtų pasinaudoti. Konkretios sritys,

kuriose gera EBPO šalių praktika galėtų padėti pažangai, yra skaitmeninės vyriausybės iniciatyvų stebėjimas ir poveikio vertinimas (taip pat ir finansuojamų iš ES struktūrinių fondų), veiklos apžvalga ir vertinimas, reikiamų gebėjimų nustatymas ir prieinamumas ir atviros vyriausybės duomenų naudojimas viešojo sektoriaus reformai.

Norint geriau realizuoti technologijų panaudojimo potencialą kaip strateginį svertą esminėms valdymo reformoms, didesniai atvirumui, geresnėms viešosioms paslaugoms ir veiksmingesniam viešojo sektoriaus funkcionavimui, galima imtis šių veiksmų:

- Investavimas į geresnį stebėjimą ir poveikio vertinimą. Lietuva turėtų mažiau vertinti itin abstrakčius ES lyginamuosius rodiklius (pvz., elektroninių paslaugų įsisavinimo), o daugiau dėmesio kreipti į svarbius veiklos rezultatų vertinimo kriterijus konkrečių paslaugų lygmeniu. Duomenų rinkimas būtų sudėtingesnis, tačiau iš to sekantis tarpusavio konkuravimas, stebėjimas ir išteklių paskirstymas leistų vesti geriau informuotas diskusijas apie viešųjų paslaugų kokybę ir pokyčius.
- Kai kurių koncepcijų perkėlimas iš techninės erdvės ir jų priskyrimas vyresniesiems valstybės tarnautojams ar galbūt net politiniams vadovams. Tai reiškia, kad tokios problemos kaip sistemų suderinamumas, skaitmeninis atotrūkis ir paslaugų aprėptis pakiltų aukštyn darbotvarkėje – ne tam, kad tiesiog būtų įgyvendintos, o dėl to, kad jos leidžia kurti labiau įtraukiančią ir atvirą vyriausybę.
- Nuoseklesnės skaitmeninės vyriausybės sukūrimas. Tai glaudžiai susiję su skaitmeninių paslaugų ir infrastruktūros valdymu. Koordinavimas tarp skirtingų dalyvių yra fragmentiškas, todėl skaitmeninės vyriausybės kompetencijos Lietuvoje kai kur persidengia, kitur turi spragų. Kai kurių koordinavimo klausimų neįmanoma išspręsti tik iniciatyvomis ir minkštąja galia – jiems gali prireikti vykdomosios galios.
- Skaitmeninių technologijų panaudojimas spręsti sunkiai įveikiamas korupcijos problemas viešajame sektoriuje. Kai kurios pilietinės visuomenės organizacijos Lietuvoje įrodė, kad technologijos gali padėti išvengti korupcijos, ją nustatyti ir apie ją pranešti. Viešasis sektorius turi potencialo nuveikti daugiau šioje srityje, ir tai galima padaryti su sąlyginai nedideliais ištekliais, atsižvelgiant į tai, kad daugelis technologinių platformų jau egzistuoja ir gali būti panaudotos. Tačiau tam reikia politinės valios, kad būtų atverti informacijos šaltiniai ir nustatyti darbo srutai, kuriems gerai panaudojamos skaitmeninės technologijos.

Siekiant dar labiau sustiprinti skaitmeninės vyriausybės veiksmingo valdymo ir koordinavimo sistemą, buvo suformuluotos šios rekomendacijos:

- Aiškių vadovavimo ir vadovaujamo koordinavimo įgaliojimų nustatymas. Tam reikėtų peržiūrėti dviejų esamų skaitmeninės vyriausybės koordinavimo organų mandatus ir priimti sprendimus, kas ir kaip atliks aukščiausio lygmens vadovavimą skaitmeninės vyriausybės klausimais.
- Galimas Vyriausybės kanceliarijos, turinčios centrinio politikos koordinatoriaus, tačiau ne centrinio IT vyriausybės efektyvumo koordinatoriaus įgaliojimus, vaidmens peržiūrėjimas.

- Protingi sprendimai dėl žmonių, kurie vadovaus skaitmeninės vyriausybės pokyčiams. Galima svarstyti įvairius variantus, pvz., paskirti patyrusį pramonės vadovą ar pripažintą viešojo sektoriaus lyderį. Nepriklausomai nuo pasirinkimo, labai svarbu, kad tokias pareigas užimtų perspektyvus žmogus, galintis atlikti realių pokyčių pagal savo įgaliojimus.
- Aiškus „tinkamos skaitmeninės vyriausybės“ diegimo politinės svarbos perteikimas ir komunikavimas. Šiandien skaitmeninė vyriausybė turi įtakos viešųjų paslaugų kokybei (visų paslaugų, ne tik elektroninių), o tai lemia ir piliečių pasitikėjimą bei vyriausybės veikimo efektyvumą. Šis supratimas nėra plačiai paplitęs administracijoje ir tam reikia kultūrinių pokyčių, kuriuos galima skatinti, pavyzdžiui, aukščiausiems vadovams pripažįstant dabartinius skaitmeninės vyriausybės trūkumus.

Norint sukurti modernų, atvirą, reaguojantį ir duomenimis paremtą viešąjį sektorių, reikalingi ne tik koordinavimo ir vadovavimo, bet ir įgyvendinimo pajėgumai. Tam galima kurti erdvę radikalesniems pokyčiams ir naudotis naujais talentais, kurie prisijungtų prie vyriausybės. Siekdama šių tikslų, Lietuva galėtų imtis tokių veiksmų:

- Tolesnis „įtikinimo pateikiant pavyzdžius“ skatinimas, skleidžiant informaciją apie geros paslaugų sistemos naudą. Lietuvoje yra parengtos skaitmeninių paslaugų sistemos gairės, tačiau ministerijose jos naudojamos fragmentiškai. Vyriausybė turėtų stengtis skatinti geros sistemos principus (remdamasi nacionaline ir tarptautine patirtimi) efektyviau komunikuodama ir teikdama pavyzdžius.
- Esamų gebėjimų ir pajėgumų peržiūra ir jų lyginimas su būsimais poreikiais, siekiant skatinti skaitmeninės vyriausybės pokyčius. Tai padariusios šalys nustatė poreikį įsteigti ir išvystyti kai kurias svarbias funkcijas, pavyzdžiui, paslaugų vadovai, vyriausybės IT architektai, ir reikalingus gebėjimus, kad šios pareigos turėtų teigiamą poveikį viešųjų paslaugų teikimui.
- Griežtesnio planavimo kaip versle skatinimas. Tai ypač svarbu daugiamilijoniniams ES struktūrinių fondų 2014–2020 m. projektams. Akivaizdu, kad tokie projektai gali žymiai pagerinti viešąsias paslaugas, tačiau jie taip pat yra labai rizikingi. Kai kurias rizikas galima numatyti ir jų išvengti taikant apžvalgos mechanizmus, kuriuose atsižvelgiama ne tik į finansų bei projekto įgyvendinimo lygio stebėseną, bet ir į strateginę tokių projektų orientaciją.
- Eksperimentavimas ir nustatymas, kaip duomenys gali suteikti papildomos vertės viešajam sektoriui, visuomenei ir ekonomikai. Esamų duomenų naujo panaudojimo ir derinimo pavyzdžiai rodo, kaip viešojo sektoriaus duomenys gali pagerinti viešąsias paslaugas, padidinti viešojo sektoriaus veiksmų atskaitomybę ir sukurti labiau bendradarbiavimu paremtus santykius pačioje vyriausybėje ir visuomenėje. Vyriausybė galėtų pradėti nuo suinteresuotų bendruomenių kūrimo viešajame sektoriuje, kurios keistųsi gerąja praktika. Šios bendruomenės vis labiau įsitrauktų į bendradarbiavimą su nevyriausybiniomis interesų grupėmis (pvz., NVO) ir bendruomenėmis (pvz., startuolių forumais), siekdamos nustatyti platesnius poreikius ir galimybes rinkti vyriausybės duomenis.

Atvira vyriausybė sektoriaus lygmeniu – sveikatos priežiūros sektoriaus atvejo analizė

Nuo šalies nepriklausomybės atkūrimo sveikatos priežiūros sektorius Lietuvoje išgyveno esminių pokyčių. Per paskutinius 20 metų pasiūlyti ir priimti nauji valdymo, finansavimo ir paslaugų teikimo modeliai. Jiems įtakos turėjo pokyčiai visuomenėje apskirtai ir konkretni pokyčiai sveikatos priežiūros sektoriuje. 1996 m. priėmus Sveikatos draudimo įstatymą, Lietuva perėjo nuo sovietinės sveikatos priežiūros sistemos prie sveikatos draudimu paremtos sistemos. Priklausomai nuo įstaigos lygmens, priežiūros tipo ir įstaigos tipo, sveikatos priežiūros įstaigų nuosavybė gali būti vieša arba privati.

Viešosios įstaigos vaidina svarbų vaidmenį sveikatos priežiūros paslaugų reglamentavime, organizavime, nuosavybėje ir teikime. Pagrindiniai dalyviai yra Seimas, Valstybinė sveikatos priežiūros tarnyba, centrinė vyriausybė ir ypač Sveikatos ministerija, Privalomasis sveikatos draudimo fondas bei specializuotos valstybinės agentūros, atsakingos už konkrečias paslaugas ir ligas. Centrinės institucijos reguliuoja ir koordinuoja teritorinius skyrius, kurie pavaldūs centrinėms institucijoms. Nuo 2010 m., kai buvo panaikintos apskričių viršininkų administracijos, atsakomybė regioniniu lygmeniu sumažėjo lyginant su padėtimi iki reformos.

Svarbiausiame šalies strateginės politikos dokumente „Lietuva 2030“ įtrauktas horizontalusis prioritetas „Sveikata visiems“, kuriame svarstomas valstybės politikos ir programų poveikis gyventojų sveikatai. Šiuo horizontaliu tarpministeriniu bei tarpinstituciniu požiūriu į strateginį planavimą siekiama pagerinti centrinių, vietinių ir nevyriausybinių institucijų veiklos efektyvumą tam, kad būtų galima spręsti opiausias socialines ir visuomenės sveikatos problemas. Pastarosioms spręsti numatyta būtinybė didinti informuotumą ir skatinti gyvenimo būdo pokyčius – sveiką mitybą, fizinį aktyvumą ir alkoholio, tabako bei psichiką veikiančių medžiagų vartojimo mažinimą.

Per paskutinius penkerius metus su sveikata susiję tikslai buvo įtraukti į bendrą strateginio planavimo sistemą, o sektorius daug pažengė vystydamas, įgyvendindamas ir paprastindamas strateginį planavimą. Tarpministerinis ir tarpinstitucinis koordinavimas ir bendradarbiavimas taip pat tampa svarbia strateginio planavimo dalimi, kadangi ministerijų (Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos bei Švietimo ir mokslo ministerijos) veikla vaidina svarbų vaidmenį sveikatos priežiūros sektoriuje. Kiekviena strateginė programa turi stebėsenos, vertinimo ir ataskaitų teikimo procedūras ir vis labiau orientuojasi į rezultatus, tačiau jos nebūtinai yra integruotos ir pirmiausia atitinka CV reikalavimus.

Siekiant pagerinti sveikatos priežiūros programų įgyvendinimą, Vyriausybės kanceliarija ir Sveikatos apsaugos ministerija yra suinteresuotos aiškiau nustatyti tikslus bei imtis veiksmų, užtikrinančių, kad būtų pasiekti vyriausybės prioritetai. Projekto „Strateginių planavimo dokumentų įgyvendinimo stebėsenos ir vertinimo procesai“ (RESST) rėmuose Sveikatos apsaugos ministerijos Strateginio planavimo skyrius dalyvauja įvairiuose Vyriausybės kanceliarijos organizuojamuose seminaruose ir strateginiuose pasitarimuose. Ši iniciatyva suteikia platformą diskusijoms apie tarpministerinius strateginius planus ir pagerina tiesiogiai atsakingų ministerijų supratimą, galimybes pasinaudoti esama sistema bei rasti būdų gerinti koordinavimą ir didinti tarpministerinių veiksmų planų poveikį.

Siekiant padaryti sektoriaus planavimo ir ataskaitų teikimo sistemą aktualesnę atviros vyriausybės požiūriu, pateikiamos šios rekomendacijos:

- Perėjimas nuo stebėsenos ir vertinimo sistemos, kurioje daugiausia dėmesio skiriama CV poreikiams, prie sistemos, kurioje daugiau dalijamasi informacija su interesų grupėmis (priimtinu formatu) ir skatinamas grįžtamasis ryšys apie sektoriaus veiklą (t. y. politikos rezultatų matomumo didinimas).
- Investavimas į komunikacijos strategiją, kuri iliustruoja (ne ekspertams) tarpusavio sąryšį tarp įvairių strategijų ir planų ne tik tikslų ir susijusių priemonių nustatymo lygmeniu, bet ir tikslų siekimo lygmeniu pagal įvairias strategijas ir planus.
- Atviros vyriausybės koncepcijos propagavimas sektoriuje, kad valstybės tarnautojai geriau suprastų skaidrumo, informacijos prieigos ir dalyvavimo teikiamą naudą. Taip pat investavimas į mokymą šioje srityje, kad darbuotojai įgytų reikiamų priemonių ir įgūdžių.

Įtraukiant pacientus ir įvairias interesų grupes į sveikatos priežiūros sistemą siekiama įtraukti jų patirtį ir žinias kuriant skaidresnę, atskaitingesnę ir geriau reaguojančią sveikatos priežiūros sistemą, teikti geresnes sveikatos priežiūros paslaugas ir ištyrinėti galimybes įtraukti interesų grupes į jų įgyvendinimą (pvz., bendras viešųjų paslaugų teikimas). Remiantis Lietuvos sveikatos ministerijos informacija, 40 % 15–74 metų amžiaus gyventojų apskritai nepasitiki sveikatos priežiūros sistema. Pritaikius atviros vyriausybės požiūrį ir įtraukus piliečius į politikos formavimą ir paslaugų teikimą, tai galėtų veiksmingai prisidėti prie sistemos kokybės gerinimo ir puoselėti pasitikėjimą ja.

Piliečių įsitraukimas į politikos procesą yra aiškiai įtvirtintas Lietuvos teisinėje sistemoje. Panašiai ir sveikatos priežiūros sektoriuje egzistuoja išsipareigojimas leisti visuomenei dalyvauti veikloje. Lietuvos sveikatos priežiūros sistemoje tiek valstybiniu, tiek vietiniu lygmeniu yra daug mechanizmų ir institucijų, siūlančių galimybę piliečiams, pacientams ar interesų grupėms įsitraukti į veiklą. Tačiau šios konsultavimosi galimybės daugiausia yra prieinamos formaliai organizuotoms grupėms, o piliečiai gali apie jas net nežinoti. Taip pat mažai dėmesio skiriama tokių konsultacijų grįžtamajam ryšiui.

Remiantis Sveikatos apsaugos ministerijos statistiniais duomenimis, 75 % lietuvių mano, kad sveikatos priežiūros sektorius yra korumpuotas, o apie 35 % teigia mokėję kyšį ar dovaną už sveikatos priežiūros paslaugas. Pagrindinės problemos – kyšiai už gydymą bei skaidrumo trūkumas viešuosiuose pirkimuose ir ryšiuose su farmacijos pramone. Dėl to Sveikatos apsaugos ministerijoje buvo įsteigtas Korupcijos prevencijos skyrius, siekiant sukurti ir įgyvendinti kovos su korupcija programą bendradarbiaujant su Specialiųjų tyrimų tarnyba. Priemonės, kurių buvo imtasi kovai su korupcija – šios atvejų paviešinimas, teisės aktų ar jų projektų antikorpucinis įvertinimas, korupcijos rizikos analizė ir informacijos teikimas valstybės tarnautojams bei juridiniams asmenims.

Apskritai, pagrindinės viešosios institucijos, atsakingos už politikos formavimą ir paslaugų teikimą sveikatos priežiūros sektoriuje, žino apie korupcijos problemą ir pradeda bendradarbiauti su piliečiais ir pilietinės visuomenės organizacijomis (NVO), siekdamos ją išspręsti. Nors šioje srityje dar nepasiekta reikšmingų rezultatų, atviros vyriausybės principų, politikos bei praktikos vaidmuo kovoje su korupcija vis labiau pripažįstamas, ir buvo žengti pirmieji žingsniai reikiama kryptimi.

Lietuvos vyriausybė pripažino, kad reikalingi svarbūs kultūriniai pokyčiai tam, kad visuomenėje būtų laikomasi sveikesnio gyvenimo būdo, ir kad sveikatos priežiūros sistema turi būti reformuota reaguojant į dabartinius iššūkius, ypač į paplitusią korupciją. Piliečiai, NVO, pacientų asociacijos ir sveikatos priežiūros sektoriaus darbuotojai gali ir turėtų tapti vyriausybinių institucijų partneriais, nustatant novatoriškus metodus ir skatinant reikalingus pokyčius.

Siekiant labiau padidinti piliečių dalyvavimą sveikatos priežiūros sektoriuje, galima imtis šių veiksmų:

- Visapusiškas įvairių dalyvių įsitraukimo skatinimas. Ypač reikalingos pastangos pasiekti neorganizuotus pacientus, kad jie dalyvautų reformose ir spręstų kultūrinius iššūkius.
- Europos pacientų forumo rekomendacijų naudojimas sistemaiškai įtraukiant piliečius į sveikatos priežiūros sektorių. Atsižvelgiant į didelius vyrų ir moterų gyvenimo trukmės skirtumus ir su lytimi susijusias sveikatos problemas, ypatingą dėmesį reikėtų skirti lyties aspektui.
- Mechanizmų, skirtų pasiekti NVO, pacientų organizacijas ir privataus sektoriaus organizacijas, veikiančias viešojo sektoriaus integralumo ir kovos su korupcija srityse, įdiegimas, siekiant kartu nustatyti veiksmingiausias būdas pasiekti konkrečios pažangos. Lietuvai susiduriant su gerai žinomomis problemomis sveikatos priežiūros sektoriuje, susijusiomis su skaidrumu ir numanoma korupcija, vyriausybė turėtų pasinaudoti atviros vyriausybės politikos ir piliečių dalyvavimo iniciatyvų teikiamomis galimybėmis užmegzti ryšius su nevyriausybiniais veikėjais bei skatinti skaidrumo, atskaitomybės ir teisėtum kultūrą.
- Kitų galimybių vystyti trečiąjį sektorių ir plėtoti jo įsitraukimą į sveikatos politikos klausimus, išėinančius už tradicinių paslaugų teikimo ribų, tyrinėjimas. Į sveikatos priežiūros sistemos veiklą yra įsitraukusios kelios pilietinės visuomenės asociacijos. Tačiau ribotas finansavimas trukdo tolesnei plėtrai. Neseniai įsteigta NVO taryba ir jos vietiniai organai galėtų prisidėti prie tokių pastangų. Be to, turėtų būti teikiamas prioritetas sveikatos priežiūros problemų žinomumo didinimui tarp žurnalistų, siekiant paskatinti informuotą žiniasklaidą, galinčią pranešti apie strategines sveikatos priežiūros problemas.

Skaitmeninių sveikatos priežiūros projektų (arba „el. sveikatos“) potencialas pagerinti bendrą sveikatos priežiūros sistemos kokybę ir skaidrumą iš esmės yra suvokiamas, tačiau trūksta realaus poveikio. Lietuva nėra vienintelė šalis, susidurianti su iššūkiu pasiekti apčiuopiamo poveikio vien per IT sveikatos priežiūros sistemoje, vengdama kartoti praeities klaidas. Net pažengusioms EBPO šalims sunku sumažinti atskirtį tarp pradinių lūkesčių ir realios investicijų į skaitmeninę sveikatos priežiūrą grąžos. Pagrindinis iššūkis yra ne diegti daugiau technologijų ir gerinti atskirų interneto paslaugų įsisavinimą, bet suprasti, kaip technologijos gali ilgainiui pagerinti valstybinės sveikatos priežiūros kokybę ir padidinti pasitikėjimą ja.

Lietuvai pavyko permąstyti ir perkurti pasirinktas sveikatos priežiūros paslaugas taip, kad realizuotų technologijų suteikiamų pokyčių potencialą. Kaip pavyzdžius galima paminėti registraciją pas gydytoją internetu arba nedarbingumo pažymų perdavimą

elektroniniu būdu. Tačiau vyriausybė turi daryti dar daugiau, kad nukreiptų pagrindines investicijas (taip pat keletą daugiamilijoninių projektų, kurie daugiausia finansuojami iš ES struktūrinių fondų) iš esmės gerinti sveikatos priežiūros kokybę. Strategiskai naudojant vyriausybės duomenis, galima, pavyzdžiui, labai pagerinti politikos formavimą ir vertinimą, o skaitmeninės technologijos gali padėti kovoti su korupcija ir kyšininkavimu šiame sektoriuje. Tokiems rezultatams pasiekti reikalingi ryžtingesni žingsniai ir konstruktyvios partnerystės. Lietuva galėtų remtis savo ir kitų EBPO šalių išmoktomis pamokomis valdymo, stebėsenos ir vertinimo srityse.

Toliau pateikiamos rekomendacijos, kaip užtikrinti, kad Lietuvos „el. sveikatos“ pastangos turėtų apčiuopiamą poveikį realiai ir suvokiamai sveikatos priežiūros kokybei:

- Strateginės vizijos, kaip technologijos galėtų pakeisti ne tik viešųjų paslaugų kokybę, bet ir padarytų prieigą prie paslaugų lygiateisiškesnę ir skaidresnę, puoselėjimas. Skaitmenizuojant paslaugas buvo praleistos galimybės veiksmingiau spręsti paplitusią realios ir suvokiamos korupcijos problemą Lietuvos sveikatos priežiūros sektoriuje. Yra atskirų iniciatyvų, pvz., telefono „karštosios linijos“ ir pranešimo apie korupciją formos ligoninių interneto svetainėse, tačiau jų naudojimas ir poveikis yra nežymūs lyginant su problemos mastu. Tokios iniciatyvos kaip registracija pas gydytoją internetu gali padėti kovoti su kyšininkavimu tuo lygmeniu, tačiau ši paslauga nėra visuotinai prieinama visoje šalyje.
- „El. sveikatos“ projektų geresnės stebėsenos ir atskaitomybės skatinimas. Lietuvoje, kaip ir daugelyje kitų EBPO šalių, buvo elektroninių sveikatos priežiūros projektų, kurie nepateisino lūkesčių. Daugelio problemų priežastis buvo neefektyvus valdymas, t. y. tai, kad politiniai vadovai (laiku) nepripažino jų strateginės svarbos arba neprisiėmė atsakomybės už sveikatos priežiūros kokybės gerinimą per tokius projektus. Dabartinės stebėsenos praktikos ir rodikliai Lietuvoje yra stiprūs efektyvaus projekto valdymo požiūriu (t. y. biudžeto, terminų ir pasiekimų), tačiau jie nepakankamai atspindi tiesiogines skaitmeninės sveikatos priežiūros iniciatyvas, siekiant strateginių tikslų.
- Daugiau dėmesio skaitmeninės sveikatos priežiūros investicijų skaidrumui ir jų poveikiui. Informacija apie skaitmeninės sveikatos priežiūros projektus yra prieinama paprašius, tačiau dažnai pašaliniam asmeniui ją sunku gauti ar suprasti, pvz., dėl nepatogaus informacijos sklaidos formato. Nėra vienos vietos, kur interesų grupės ar plačioji visuomenė galėtų stebėti atskirų „el. sveikatos“ projektų eigą ir finansavimo paskirstymą. Geriau atsižvelgti į asmenų ar organizacijų norą suprasti, pakomentuoti ir palyginti pažangą: galima sukurti struktūruotas vaizdines rezultatų korteles kiekvienam skaitmeninės sveikatos priežiūros projektui, susiejant jas su nacionalinės politikos prioritetais ir skelbiant tokiais būdais, kad būtų lengva jas suprasti bei panaudoti.
- Skaitmeninės sveikatos priežiūros paslaugų ir infrastruktūros vystymo bei diegimo moderniais būdais įgalinimas. Dažnas iššūkis viešajam sektoriui – suderinti aktyvesnius plėtros metodus su esamomis plėtros ir pirkimų taisyklėmis. Vyriausybė galėtų parengti gaires ir surinkti gerosios praktikos pavyzdžių, rodančių, kaip kai kurios institucijos susitvarkė su perėjimu nuo pernelyg didelių ir linijinių IT projektų iki aktyvesnių bei interaktyvesnių viešųjų paslaugų kūrimo būdų, taip pat peržiūrint pirkimų ir rangos sąlygas šioje srityje.