



Kovos su korupcija stiprinimas, Lietuva

Elektroninė valdžia

2008 m. lapkritis

1	Ištrauka	3
1.1	Šios dalies uždaviniai	3
1.2	Laukiami rezultatai	3
1.3	Rekomendacijų santrauka	3
2	Elektroninė valdžia kaip korupcijos prevencijos priemonė	3
2.1	Bendros korupcijos viešojo administravimo sistemoje priežastys	3
2.2	Elektroninės valdžios lygis Lietuvoje	5
2.3	Elektroninė valdžia kaip bendra korupcijos prevencijos priemonė	5
2.4	Elektroninės valdžios kaip korupcijos prevencijos priemonės bendros naudojimo ribos	6
2.5	Elektroninė valdžia kaip korupcijos prevencijos priemonė Lietuvoje	7
2.6	Elektroninės valdžios sprendimai konkrečiose srityse	8
3	Teritorijų planavimas ir statybos	9
3.1	Planavimo procesas	9
3.2	Statybos leidimai	11
4	Sveikatos priežiūra	11
4.1	Išlaidų receptiniams vaistams atlyginimas	12
5	Sveikatos patikrinimas privalomajai karo tarnybai	13
6	Nedarbingumo pažymėjimai	15
6.1	Teisinė ir procedūrinė apžvalga	15
7	Tarptautinė patirtis	16
7.1	Planavimas ir statybos: Danija	16
7.2	Pagrindiniai elektroninės valdžios principai: EBPO	17
7.3	Duomenų užtikrinamas skaidrumas: Argentina	17
7.4	Sveikatos priežiūros sistemos skaitmenizavimas regioniniu lygiu: Švedija	17
7.5	JAV	18
7.6	Kova su korupcija sveikatos priežiūros srityje: Bostono universiteto Visuomenės sveikatos mokykla	18

1 Ištrauka

1.1 Šios dalies uždaviniai

- Suteikti STT analitinės informacijos, padėsiančios labiau išplėsti ir parengti reikalingas dabartinio plano dėl elektroninės valdžios pataisas, žvelgiant iš korupcijos perspektyvos.
- Įvertinti elektroninės valdžios lygį ir apimtį bei teisės nuostatus, nustatyti sritis, kuriose elektroninė valdžia veikia prastai ir gerai, pasiūlyti kriterijus, kaip atrinkti paslaugas, kurias turėtų teikti elektroninė valdžia, ir pristatyti aiškų bei nuoseklų veiksmų planą.

1.2 Laukiami rezultatai

Ataskaita, kurioje apžvelgiamas šiuo metu vykdomas elektroninės valdžios diegimas Lietuvoje ir tai, kaip skaitmeniniai sprendimai apskritai gali užkirsti kelią korupcijai, taip pat kaip teikti pagalbines rekomendacijas apie procedūrų teritorinio planavimo, statybų bei sveikatos priežiūros srityse skaitmenizavimą.

1.3 Rekomendacijų santrauka

- Pateikite Vidaus reikalų ministerijai projektą apie tai, kaip ir kur sujungti skaidrumą ir korupcijos prevenciją vykdant būsimas elektroninės valdžios strategijas.
- Pateikite Vidaus reikalų ministerijai trumpą planą, kaip įtraukti skaidrumą ir korupcijos prevenciją kaip formalią ir sudėtinę dalį į visus būsimus svarbius elektroninės valdžios projektus, kurie bus vykdomi valstybės lygiu.
- Kreipkitės į Finansų ministeriją su prašymu aptarti, kaip skaidrumo užtikrinimui ir korupcijos mažinimui skirti dalį lėšų, kuriomis būtų finansuojami skaitmeniniai projektai valstybės lygiu.
- Veikite paprastai: pasiūlykite Aplinkos ir Sveikatos apsaugos ministerijoms peržiūrėti jų kompetencijoje esančių aktualių sričių reguliavimą. Pagrindinis tikslas – patikslinti įstatymus, kad skaitmeniniai parašai ir prašymų pateikimas elektroniniu būdu būtų įmanomi ir teisėti.
- Nustatykite, kokios vyriausybės institucijos ir įstaigos yra atsakingos už centrinius registrus, ir pateikite joms trumpą dokumentą, informuojantį apie būtinybę sutelkti dėmesį į tai, kaip jos gali pateikti svarbius pagrindinius duomenis aktualiose srityse tiek vietos, tiek valstybės lygiu.

2 Elektroninė valdžia kaip korupcijos prevencijos priemonė

2.1 Bendros korupcijos viešojo administravimo sistemoje priežastys

Viešojo administravimo sistema dažnai vadinama palankia terpe korupciniam ryšiams palaikyti dėl šių priežasčių:

- Čia nėra kontrolės mechanizmo, kuris remtųsi privačios nuosavybės santykiais; veiksmų laisvę suteikia teisės aktai;
- Čia nėra bendros ir apibrėžtos sistemos valstybės institucijų naudojamai informacijai (apie įmones, asmenis bei jų turta) valdyti, kuri sudarytų sąlygas vengti dažnų rinkos dalyvių ir pareigūnų kontaktų;
- Paslaugos gavėjai paprastai negali kitoje institucijose ar rinkoje pasirinkti alternatyvos reikalingai paslaugai.

Korupcijai ypač palankios sąlygos gali būti sukurtos tais atvejais, kai subjektyvus pareigūno sprendimas yra lemiamas susitarimo tarp asmens ir valstybės ar tarp dviejų asmenų galutinio rezultato veiksnys. Tiek rinkos dalyvis, kuriam reikia viešosios paslaugos, tiek valstybės pareigūnas yra suinteresuoti gauti sau didžiausios naudos.

Jei asmens, siekiančio, jog būtų priimtas teigiamas sprendimas, siūlomas atlygis yra pakankamai didelis, kad būtų atlyginta rizika, iškilusi pareigūnui, kuris yra susijęs su korupciniu veiksniu, tikriausiai bus pasiektas korupcinis susitarimas.

Tai jokiū būdu nereiškia, kad kiekvienas valstybės pareigūnas yra korumpuotas, o korupcija yra geriausias būdas asmenims pasiekti savo teisėtų tikslų. Tačiau analizuojant korupciją reikia atsiminti esminę prielaidą, t.y., jei tik atsiras proga pasiekti korupcinį susitarimą, dažniausiai ja bus pasinaudota.

Veiksmingiausias būdas sumažinti korupcijos lygį – panaikinti sąlygas, kurios sukuria palankią aplinką korupcijai atsirasti. Visomis kitomis priemonėmis, pvz., pareigūnų elgesio kontrolės stiprinimu arba „post factum“ veiksmais (tarp jų – bausmėmis) kovojama labiau su korupcijos pasekmėmis, o ne jos priežastimis.

Taigi, siekiant pakeisti dabartinę situaciją veiksmingiausiu būdu, reikia atpažinti šiuos korupcijos atsiradimą skatinančius veiksnius. Nustatytas nedidelis kiekvieno iš jų ryšys su skaitmenizavimo naudojimu.

Veiksny	Ar gali skaitmenizavimas padėti?
1. Viešojo administravimo taisyklės leidžia pareigūnui priimti didelės veiksmų laisvės sprendimus.	Taip, bet tik tose srityse, kur nėra arba yra labai ribotos informacijos apie piliečių veikimo teises, tačiau taisyklės yra nustatytos. Pavyzdžiui, internete paprastai skelbiama informacija gali daug ką paaiškinti.
2. Taisyklės neaiškios ir viešai neskelbiamos.	Taip, jei pilietis nežino tikslų reikalavimų, kaip gauti paslaugą, procedūros skaitmenizavimas sumažina galimybę, kad jis bus suklaidintas.
3. Stipri asmens, siekiančio gauti viešąją paslaugą, motyvacija.	Tik iš dalies, nes skaitmenizavimas gali būti taikomas pirmuoju ir antruoju atvejais ir jį naudojant sumažėja bendra kaina, palyginus su kyšiu. Tačiau jei kyšio dydis ir su juo susijusios rizikos kaina yra mažesni už teisėtai gaunamos paslaugos, kurią suteikus bus pasiektas trokštamas rezultatas, ar paslaugos negavimo kainą, yra didesnė galimybė, kad bus sudarytas korupcinis susitarimas.
4 Valstybės institucija, kuri teikia viešąją paslaugą, yra vienintelė tos paslaugos teikėja	Taip, bet tik kaip viena iš priemonių, tarp kurių reguliavimo mažinimas, kainų kilimo stabdymas, privatizavimas ir kt.

Apskritai viešosios paslaugos, kurioms pirmiau nurodyti veiksniai nedaro jokie poveikio, neskatina korupcijos atsiradimo. Jei paslaugos teikimas yra gana aiškiai reguliuojamas, taisyklės yra išsamiai apibrėžtos ir paskelbtos, o pareigūno galimybės priimti subjektyvius sprendimus yra sumažintos iki minimumo, arba pareigūno sprendimo iš viso nereikia, korupcijai gali būti veiksmingai užkirstas kelias.

Vyriausybės institucijos įgyja monopolines galias, uždraudamos viešąją paslaugą teikti kitiems rinkos dalyviams. Pavyzdžiui, leidimus užsiimti įvairia verslo veikla išduoda tik valstybė, nes pagal įstatymus privačios bendrovės negali to daryti. Šiuo atveju verslininkas negali teisėtai verstis norima veikla, jei jis negauna leidimo, kurį išduoda atitinkama institucija. Verslininkas neturi pasirinkimo galimybių, todėl jis yra suinteresuotas imtis visų įmanomų priemonių reikalingam dokumentui gauti.

Informacija, kurios monopolinis naudojimas gali sukurti sąlygas korupcijai atsirasti, nėra vienintelis korupcijos šaltinis. Jais gali būti ir materialiniai, žmogiškieji, teisiniai ištekliai bei visos kapitalo išteklių rūšys.

2.2 Elektroninės valdžios lygis Lietuvoje

Europos Sąjunga, Jungtinės Tautos ir Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija skirsto elektroninių paslaugų teikimą į keturis lygius. Skaitmenizavimo kaip korupcijos prevencijos priemonės veiksmingumas tiesiogiai priklauso nuo lygio, kuriuo teikiama viešoji paslauga:

	Apibūdinimas	Veiksmingumas
1	<i>Informacija.</i> Informacija, reikalinga viešajai paslaugai gauti, skelbiama internete.	Mažas/vidutinis
2	<i>Abipusė sąveika.</i> Formas galima rasti viešai prieinamame tinklalapyje; jos gali būti atsisiųstos, atsispausdintos ir pateiktos asmeniškai, siekiant gauti viešąją paslaugą.	Vidutinis
3	<i>Abipusė sąveika.</i> Formas, kurias reikia užpildyti, kad būtų suteikta viešoji paslauga, galima pateikti elektroniniu būdu viešai prieinamame tinklalapyje. Norint pasiekti trečiąjį lygį, turi būti įdiegta kliento atpažinimo sistema.	Vidutinis
4	<i>Visiškas automatizavimas.</i> Viešai prieinamame tinklalapyje atliekama visiškai automatizuota viešosios paslaugos gavimo procedūra. Elektroniniu būdu pateikiamos formos, priimamas sprendimas dėl paslaugos teikimo ir teikiama paslauga.	Didelis

Remiantis šioje ataskaitoje pateikta apžvalga ir Informacinės visuomenės plėtros komiteto atlikta analize (Elektroninės viešosios paslaugos Lietuvoje, 2007 m.), galima teigti, jog Lietuvoje itin mažai paslaugų yra teikiama ketvirtuoju lygiu.

Norint plėtoti tokius sprendimus ir užtikrinti, kad jie būtų diegiami visoje šalyje, reikia imtis veiksmų valstybės lygiu. Centrinis registrus, sistemas ir sprendimus (pvz., tapatybės nustatymą skaitmeniniu būdu) reikia tobulinti ir prižiūrėti centrinės valdžios lygiu, kad regioniniu ir (ar) savivaldybių lygiu būtų priimami subalansuoti ir prieinami sprendimai. Kadangi Lietuvoje labai mažai centrinių registrų yra baigti kurti, čia būtų tinkamiausia vieta padėti pamatus skaidriam viešajam sektoriui.

Lietuvai kaip neseniai ES nare tapusiai valstybei, kuri jungiasi prie programos „eEurope“, teikiama parama pagal „eEurope+“ iniciatyvas. Lietuvoje elektroninė valdžia bei kitos ES reguliuojamos žinių visuomenės dalys yra kuriamos nuo 2001 metų. Dėl šios priežasties buvo sukurta ir patvirtinta elektroninės valdžios koncepcija, taip pat prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės įsteigtas Informacinės visuomenės plėtros komitetas.

Remiantis bendro Lietuvos teisinės sistemos pasirengimo apžvalga, kuri buvo atlikta vertinant elektroninę valdžią, padaryta pagrindinė išvada, kad visa teisinė sistema, reguliuojanti elektroninės valdžios diegimą Lietuvoje, pastaraisiais metais buvo plėtojama ir tobulinama. Tokiu būdu žengtas itin svarbus žingsnis Lietuvoje kuriant skaitmenines paslaugas. Taigi, vadovaujantis ES teisės aktais bei ES žinių visuomenės programų nuostatomis kaip pavyzdžiu, buvo teisiškai apibrėžta elektroninės valdžios koncepcija ir su ja susiję klausimai, taip pat parengtas bei patikslintas bendrasis elektroninės valdžios įdiegimo planas.

2.3 Elektroninė valdžia kaip bendra korupcijos prevencijos priemonė

Valdžios procedūrų skaitmenizavimas gali būti labai veiksminga priemonė tiek korupcijos atsiradimo galimybei, tiek pačiai korupcijai mažinti. Pagrindinė mintis ir varomoji jėga yra tai, kad elektroniniu būdu teikiamos ir visiškai automatizuotos viešosios paslaugos gali pašalinti svarbiausius veiksnius, kurie sukuria teigiamas sąlygas korupcijai atsirasti.

Elektroninė valdžia yra tinkama priemonė, kuria galima pašalinti dvi prielaidas korupcijai atsirasti:

- Ji didina skaidrumą
- Ji sumažina pareigūnams nustatytos veiksmų laisvės lygį

Pirmiausia, perkelti viešąją paslaugą į internetą – net jei ji perkeliama iš dalies – daugeliui vartotojų gali būti veiksmingai teikiama informacija apie paslaugos teikimo procedūrą. Tai žmonėms padeda susipažinti su paslaugos teikimo taisyklėmis ir savo teisėmis bei apriboja pareigūno veiksmų laisvę. Tačiau net jei paslaugos teikimo kriterijai yra išsamiai aprašyti ir vartotojai gali juos perskaityti internete ar sužinoti per kitus žiniasklaidos kanalus, kol pagrindinį sprendimą vis dar priima pareigūnas, veiksmų laisvės visiškai išvengti neįmanoma. Tokiu būdu, vien tik skelbiant sprendimų priėmimo taisykles visiškai panaikinti pirmąją sąlygą korupcijai atsirasti neįmanoma. Teikiant viešąsias paslaugas, aukščiausią nešališkumo lygį galima pasiekti tik visiškai automatizuojant paslaugas.

Pagrindinis siūlymas dėl elektroninės valdžios – skaitmenizuoti sprendimų priėmimo procesą, teikiant viešąsias paslaugas. Tiesa, svarbu pabrėžti, jog šalinti palankias prielaidas korupcijai atsirasti galima ne skaitmenizuojant procesą, o jį automatizuojant, t.y. viešai skelbiant aiškias taisykles, ir kaip jų laikytis. Šiose taisyklėse turi būti apibrėžtas konkretus veiksmas, kurį reikia atlikti tam tikromis nustatytomis sąlygomis (kurios taip pat yra numatytos iš anksto). Iš esmės tai galima padaryti neperkeliant paslaugų į elektroninę terpę, tačiau teikti paslaugas naudojant technologijos paprastai būna patogiau ir pigiau, nors sistemos kūrimas ir įdiegimas yra brangus procesas.

Elektroninė valdžia yra daugiausia susijusi su viešojo administravimo sprendimų supaprastinimu bei racionalizavimu, o ne technologijų diegimu. Technologijos yra tik priemonė, kuri gali būti naudojama teigiamam arba neigiamam tikslui pasiekti. Veiksmų atlikimas elektroninėje terpėje dar negarantuoja skaidraus proceso, nes iracionali procedūra gali būti perkelta ir į programą.

Visų lygių elektroninės valdžios sprendimai yra tinkama korupcijos prevencijos priemonė tik tais atvejais, kai ji neapsiriboja technologijų diegimu, o tobulina patį viešųjų paslaugų teikimo procesą. Elektroninės valdžios veiksmingumas priklauso nuo konkrečios elektroninės paslaugos, paslaugos automatizavimo lygio (iš viso yra keturi lygiai) ir jos teisingo naudojimo.

Svarbiausias šaltinis ir pagrindinė priemonė diegiant elektroninę valdžią, ypač trečiuoju ir, žinoma, ketvirtuoju lygiais, yra duomenys, kurie yra renkami, kaupiami centriniuose registruose ir per juos platinami. Tačiau taip yra ne tik dėl ekonominių priežasčių, bet ir dėl to, kad tai mažesnėms savivaldybėms suteikia galimybę priimti ketvirtuoju lygio sprendimus, reikalingus jų gyventojams ir įmonėms, o to jos priešingu atveju negalėtų padaryti.

Informacijos teikimas vartotojams ir keitimasis šia informacija su valstybės institucijomis – tai paslauga, kuria naudojasi dauguma vartotojų, nors taip pat yra ir kitų keitimosi informacija kanalų. Šioje srityje elektroninė valdžia nėra nepakeičiama, tačiau ji vis tiek yra itin veiksminga priemonė.

Elektronines paslaugas teikiant pirmuoju, antruoju ir trečiuoju lygiais, vartotojai ir viešųjų paslaugų teikėjai informacija keičiasi greičiau, skaidriau ir veiksmingiau. Tai padeda pašalinti pirmąją prielaidą korupcijos rizikai padidėti, t.y. taisyklių nežinojimą ir painiavą. Tiesa, pagal reikalavimus paslaugų teikimas yra visiškai automatizuotas tik ketvirtuoju lygiu. Tik šiuo lygiu prašymo pateikimas ir galutinio sprendimo dėl paslaugos teikimo priėmimas vyksta elektroniniu būdu.

2.4 Elektroninės valdžios kaip korupcijos prevencijos priemonės bendros naudojimo ribos

Labai dažnai gali būti sunku visiškai automatizuoti visas viešosios paslaugos dalis. Neretai teikiant liūdniausiai pagarsėjusias paslaugas negalima apsieiti be subjektyvaus pareigūno sprendimo (pvz., viešieji pirkimai, žemės gražinimas, įstatymų leidyba). Tačiau kai kurios paprastesnės paslaugos, kurias teikiant turi būti laikomasi tik formalių kriterijų (pvz., įvairių leidimų, dokumentų arba liudijimų išdavimas), gali būti automatizuotos.

Bendri apribojimai dažniausiai yra susiję su šiais dviem veiksniais:

- A) Skaitmenizuojama/automatizuojama tik paslaugos dalis. Tokių paslaugų pavyzdžiai - muitinės procedūros ir viešieji pirkimai. (Šiuo lygiu korupcijos paplitimas priklauso daugiausia nuo įmonės valdymo tradicijų, vadovavimo jai bei kontrolei skiriamo dėmesio).
- B) Paslauga, kuri yra visiškai automatizuota ir perkelta į elektroninę terpę, gali ir neturėti laukiamo antikorupcinio poveikio, jei ji teikiama ir ja naudojamosi neteisingai.

Perkeliant viešojo administravimo duomenis į elektroninę terpę, itin palengvėja konkrečių duomenų paieška. Tai turi teigiamą poveikį paslaugos veiksmingumo prasme. Tačiau taip pat palengvėja informacijos paieška neteisėtiems tikslams, pvz., siekiant ją parduoti trečiosioms šalims, ypač informacijos, susijusios su asmens pajamomis ir turtu bei įmonės finansiniais rodikliais. Tokiu būdu, įgyvendinant elektroninės valdžios projektus, reikia taikyti visas priemones informacijos saugumui užtikrinti bei apriboti pareigūnų prieigą prie informacijos taip, kad jie galėtų naudotis tik ta informacija, kuri yra būtina jų tiesioginiam darbui.

Dėl šios priežasties visiškai elektroninės valdžios kaip korupcijos mažinimo priemonės veiksmingumas dažnai tiesiogiai priklauso nuo galimybės visiškai automatizuoti viešąją paslaugą. Jei automatizuoti paslaugą yra įmanoma, o sistema negali būti blokuota, veiksmingumas yra didelis. Atitinkamai, kuo sunkiau yra automatizuoti paslaugos teikimą, tuo yra mažesnis elektroninės valdžios veiksmingumas mažinant korupciją.

2.5 Elektroninė valdžia kaip korupcijos prevencijos priemonė Lietuvoje

Lietuvoje įvairūs verslo leidimai, licencijos ir patentai vis dar yra išduodami tik tradiciniu būdu – tiesiogiai pareigūno. Norint užsiimti bet kokia komercine veikla, reikia gauti valstybės leidimą. Tai sudaro sąlygas itin sudėtingai licencijų išdavimo sistemai veikti, nes aiškios taisyklės tampa neaiškios ar net nesuprantamos, kai yra reguliuojamos visos komercinės veiklos rūšys.

Dauguma savivaldybių lygiu teikiamų elektroninių paslaugų konkrečioms leidimams gauti smarkiai skiriasi. Kai kurie miestai internete skelbia taisykles ir pateikia formas, o kiti to nedaro. Dauguma savivaldybių pateikia informaciją ir formas užpildyti (antrasis lygis), tačiau bendras esamų elektroninių formų skaičius dar atrodo ribotas. Reikėtų pažymėti, kad internete paskelbtos informacijos kiekis ir pateiktų formų skaičius savivaldybėse gerokai skiriasi.

Remiantis šioje ataskaitoje pateikta išsamia planų dėl elektroninės valdžios Lietuvoje apžvalga ir susitikimų su aukštas pareigas einančiais Informacinės visuomenės plėtros komiteto, Vidaus reikalų ministerijos, Sveikatos apsaugos ministerijos bei Aplinkos ministerijos atstovais, taip pat įvairių organizacijų ir savivaldybių atstovais rezultatais, padaryta išvada, jog korupcijos prevencijos klausimas iš viso nebuvo įtrauktas į darbotvarkę planuojant ir diegiant skaitmeninius sprendimus Lietuvoje.

Surengti išsamūs pokalbiai ir atlikta analizė rodo, kad labai svarbi priežastis, kodėl centrinės valdžios bei vietos (savivaldybių) lygiais priimami tokie elektroninės valdžios sprendimai, yra tai, kad už elektroninės valdžios diegimą Lietuvoje yra atsakinga daug įvairių ministerijų ir įstaigų.

Iki šių metų (2008 m.) Informacinės visuomenės plėtros komitetas vadovavo bendrajam planavimui. Pagrindinė problema buvo ta, kad jis turėjo ribotus išteklius ir, kas svarbiausia, ribotus sprendimų priėmimo įgaliojimus. Dabar atsakomybė vykdyti nacionalinę elektroninės valdžios strategiją bei jos planus perduota Vidaus reikalų ministerijai. Tai gali suteikti naują galimybę pagal Lietuvos skaitmenizavimo darbotvarkę užtikrinti skaidrumą ir imtis antikorupcinių iniciatyvų.

Atrodo, kad, be nepakankamų sprendimų priėmimo įgaliojimų centrinės valdžios lygiu, pagrindinės kliūtys elektronei valdžiai kaip korupcijos prevencijos priemonei kurti yra šios:

- Skaitmeninių sprendimų diegimą centrinės valdžios lygiu finansuoja ir jam vadovauja ministerija, atsakinga už šią sritį. Tokiu būdu įvairių sektorių/kitų ministerijų nuomonės dažnai nepaisoma;
- Už strateginį pagrindinių registru, kuriuose saugomi visi svarbūs duomenys, tobulinimą yra atsakinga daug įvairių ministerijų, įstaigų ir komitetų. Tokiu būdu „skaidrumo vizija“ bendromis pastangomis nesukurta;

- Ministerijoms ir įstaigoms nėra išskirti politiniai reikalavimai;
- Finansų ministerija neskiria pagrindinės lėšų dalies skaitmeniniams projektams vykdyti;
- Regionai ir savivaldybės nedalyvauja rengiant planus valstybės lygiu, tačiau ateityje jie teiks skaitmenines paslaugas aktualiose srityse;
- Regionuose ir savivaldybėse yra itin stipri vietos savivalda, todėl jie tradiciškai nebendradarbiauja su centrine valdžia teikdami pažangias skaitmenines paslaugas. Tačiau to reikia, kad daugelį sprendimų būtų galima taikyti praktiškai.

Norint užtikrinti, kad skaidrumas ir antikorporcinės iniciatyvos būtų įtraukti į skaitmenizavimo darbotvarkę, STT patariama:

- Pateikti Vidaus reikalų ministerijai trumpą planą, kaip įtraukti skaidrumą ir korupcijos prevenciją kaip formalią ir sudėtinę dalį į visus būsimus elektroninės valdžios projektus, kurie bus vykdomi valstybės lygiu;
- Kreiptis į Finansų ministeriją su prašymu aptarti, kaip skaidrumo užtikrinimui ir korupcijos mažinimui skirti dalį lėšų, kuriomis būtų finansuojami skaitmeniniai projektai valstybės lygiu;
- Nustatyti, kokios vyriausybės institucijos ir įstaigos yra atsakingos už pagrindinius registrus, ir pateikti joms trumpą pareiškimą, informuojantį apie būtinybę sutelkti dėmesį į tai, kaip jos gali teikti svarbius pagrindinius duomenis aktualiose srityse tiek vietos, tiek valstybės lygiu.

2.6 Elektroninės valdžios sprendimai konkrečiose srityse

Susitarus dėl aktualių sričių, išanalizuoti šie sektoriai:

- Teritorijų planavimas ir statybos:
 - Planavimo procesas
 - Statybos leidimai
- Sveikatos priežiūra
 - Išlaidų receptiniams vaistams atlyginimas
 - Sveikatos patikrinimas privalomajai karo tarnybai
 - Nedarbingumo pažymėjimai

Kiekviena iš šių sričių bus aprašyta ir išnagrinėta šiais aspektais:

- Teisinė ir procedūrinė apžvalga bei rekomendacijos
- Elektroninės valdžios sprendimas

Pagrindinis dėmesys skirtas tinkamiausio sprendimo, kaip sumažinti galimybes korupcijai atsirasti naudojant skaitmenizavimą, paieškai. Todėl veiksmingumas, pasiektas aktualiose viešųjų paslaugų srityse, nenagrinėtas.

Pagrindinis tikslas – pateikti praktines ir įgyvendinamas rekomendacijas. Dėl to pasiūlymams, smarkiai keičiantiems reglamentavimą, dėmesys neskirtas.

Kita vertus, kai kuriuose pasiūlymuose užsimenama apie būtinybę arba supaprastinti, arba pakeisti kai kuriuos procesus, kad būtų panaikintos galimybės korupcijai atsirasti. Jei skaitmenizavimas ir visiškai elektroninės valdžios įdiegimas bei jos strateginis naudojimas turi būti laikomi vienu iš kelių sprendimų, tai procesų supaprastinimas yra svarbi skaitmenizavimo dalis užkertant kelią korupcijai. Priešingu atveju, ne elektroninė valdžia, o kitos iniciatyvos ir priemonės būtų/galėtų būti svarbesnės.

3 Teritorijų planavimas ir statybos

3.1 Planavimo procesas

Teisinė apžvalga

Detaliojo planavimo procesą iš esmės reglamentuoja Teritorijų planavimo įstatymas. Be to, tam tikros nuostatos dėl detaliojo planavimo yra įtvirtintos šiuose įstatymuose:

- Saugomų teritorijų įstatyme
- Žemės įstatyme
- Statybos įstatyme

Teritorijų planavimo rūšys yra šios:

- Bendrasis planavimas
- Specialusis planavimas
- Detalusis planavimas

Savivaldybės teritorijų planavimo dokumentus (tarp jų ir detaliuosius teritorijų planus) tvirtina savivaldybės taryba ar jos įgaliotas savivaldybės administracijos direktorius.

Įstatymo 22 straipsnyje nurodyti atvejai, kada turi būti rengiami detalieji planai. Sudarytas sąrašas vertinamas teigiamai, nes juo užkertamas kelias galimybėms piktnaudžiauti valdžia bei tikimybei, kad parengti detalų planą bus prašoma bet kuriuo metu, kada to pageidauja atitinkama institucija ar darbuotojas. Detaliųjų planų rengimo atvejai yra pakankamai konkretūs ir aiškūs, todėl čia reguliavimo skaidrumo lygis yra gana aukštas.

Deja, dėl galimybės išplėsti sąrašą pagal atskirus įstatymus ir kitus teisės aktus, pirmiau nurodyta įstatymo nuostata gerokai mažinama ši bendro teisinio reguliavimo duodama nauda. Kita vertus, atitinkamuose teisės aktuose gali būti nurodyti neskaidrūs bei netiksliai apibrėžti atvejai. Iš kitos pusės, įstatyme neminimi jokie kriterijai, numatantys, kokios institucijos gali nustatyti šiuos papildomus atvejus. Trečia, tai sudaro galimybę patikslinti teisinį reguliavimą žemiausio lygio įgyvendinimo teisės aktais.

Įstatyme numatytos pakankamos garantijos, užtikrinančios detaliojo planavimo viešumą. Jame iš esmės garantuojamas planų skelbimas visuomenei ir suinteresuotiems asmenims. Įstatyme atitinkamai garantuojama teisė teikti pasiūlymus ir gauti motyvuotą atsakymą.

Esminė problema, susijusi su detaliuoju planavimu, yra ta, kad nėra numatyti aiškių kriterijų, kaip nustatyti konkrečias detaliojo planavimo sąlygas. Suprantama, kad daug įvairių atvejų yra sudėtinga sutalpinti į konkrečias nuostatas ir išsiversti be bendro pobūdžio kriterijų. Tačiau tai reiškia, jog taip gerokai mažėja reguliavimo skaidrumas, o asmenys, kuriems yra taikomas šis įstatymas, gali prisiderinti prie reikalavimų trokštamais sprendimams priimti. Šiuo atveju korupcinių metodų naudojimas tampa veiksmingiausiu būdu palengvinti tokį prisiderinimą. Ir kalbant apie elektroninę valdžią įdomiausia yra tai, kad jis dar labiau apunkina procesų skaitmenizavimą.

Pagal detaliųjų planų rengimo taisykles detaliojo planavimo organizatorius arba jo įgaliotas asmuo turi dalyvauti detaliojo planavimo procese ir procedūrose. Nors įstatyme nėra aiškios nuostatos, numatančios, kad planavimo organizatorius arba jo įgaliotas asmuo turi asmeniškai dalyvauti minėtame procese ir procedūrose, tai yra numanoma. Žvelgiant iš elektroninės valdžios perspektyvos, tai reikia pakeisti. Visiškas proceso skaitmenizavimas užtikrintų jo skaidrumą. Norint visiškai skaitmenizuoti procesą, reikėtų nustatyti aiškias taisykles, kad asmens dalyvavimas ar asmeniškasis dokumentų teikimas nėra būtini.

Specialios taisyklės

Teritorijų planavimo įstatyme taip pat yra numatytos *specialios taisyklės*, kurias priima prie įvairių ministerijų esančios įvairios komisijos. Jos gali reglamentuoti valstybės aplinkosaugos, priešgaisrinės apsaugos, kultūros paveldo ir kitus klausimus.

Be nustatytų reikalavimų dėl vizijos, bendrųjų ir detaliųjų vystymo planų rengimo, yra naujų reikalavimų dėl vadinamųjų *specialiųjų planų*, susijusių su atskirų sričių klausimais. Jų vykdymas gali dar labiau komplikuoti padėtį, nes tokių planų rengimas visoje šalyje pagal šiuos reikalavimus užtruks iki vienuolikos metų.

Per konferenciją „Darni urbanistinė plėtra Lietuvoje – problemos ir sprendimo būdai“, kurią 2008 m. balandžio 9 dieną organizavo Seimo Pirmininkas, Aplinkos apsaugos komitetas ir Darnios plėtros akademija, buvo pareikšta, jog Lietuvoje reikia parengti apie tūkstantį *specialiųjų planų*. Apytikriai apskaičiuota, kad tokių planų rengimas visoje šalyje truks 11 metų ir kainuos maždaug 700 milijonų litų. Juos rengs 6 ar 7 ekspertai, turintys specialius leidimus šiems planams rengti.

Pirmiausia, toks vilkinimas labai skatina planų rengėjus duoti kyšius, kad jiems nereikėtų tiek laukti. Antra, reikėtų ypač gerai užtikrinti šios ekspertų komisijos finansavimą, nepriklausomumą ir sąžiningumą, kad būtų atsispirta įvairiais būdais daromai netinkamai įtakai. Akivaizdu, kad norint tai garantuoti, reikia nustatyti priimtinius būdus, kuriais gali būti daromas poveikis komisijai, priešingu atveju kils rizika, kad ši komisija gali pavirsti tiesioginiu taikiniu ir „juodąja skylė“, pritraukiančia rinkos dalyvius, motyvuotus daryti netinkamą įtaką mainais į trokštamą specialiųjų planų turinį.

Be to, Vyriausybės nutarimas dėl planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimo numato, kad pasirašius sutartį planavimo organizatorius per 10 dienų paskelbia vietos spaudoje detaliojo plano rengimo pradžią ir planavimo tikslus. Kituose teisės aktuose nenurodytas joks laikotarpis. Teisinės metodikos požiūriu, skirtinguose teisės aktuose neleidžiama nustatyti skirtingą pirmiau minėtų pareigų skaičių. Pirmą, ši situacija sukuria sąlygas piktnaudžiauti planavimo organizatoriaus teisėmis ir pažeisti jo teises, kai institucijos teisės aktus aiškina skirtingai. Antra, tai labai apsunkina proceso skaitmenizavimą.

STT patariama pateikti Aplinkos ministerijai trumpą pasiūlymą:

- Kaip supaprastinti įstatyme nustatytas procedūras ir tuo pat metu palikti reikalingą informaciją teisingos formos
- Kaip supaprastinti teisės aktus dėl planavimo proceso, o būtent jų nuostatas dėl pasirašymo ranka, ir sudaryti galimybę dėti elektroninius parašus

Pasiūlymas dėl elektroninės valdžios

Pirma, pagal dabartinę tvarką dokumentus reikalaujama pasirašyti ranka, užpildyti specialias dokumentų formas, dokumentus tvirtinti antspaudais ar kitomis specialiomis žymėjimo priemonėmis. Elektroninės valdžios tvarkos įgyvendinimas vykdant detalų planavimą turėtų būti pradėtas keičiant ir (ar) supaprastinant įstatymą, kad jis leistų visus dokumentus teikti elektroniniu būdu.

Antra, pagrindinė kliūtis – skirtingos apimties informacijos skelbimas. Dėl šios priežasties mes patartume užtikrinti, kad visos savivaldybės savo tinklalapiuose įgyvendintų pirmojo lygio sprendimą - kitaip tariant, kad visos procedūros ir teisės būtų gerai apibrėžtos.

Trečia, patartina bandyti įdiegti antrojo ar trečiojo lygio sprendimą. Pagrindinis tikslas turi būti skaitmenizuoti planavimo pradžios, organizatoriaus ar planavimo tikslų skelbimą šalies elektroniniame registre ir sudaryti technines galimybes informacijos apie parengtus detaliuosius planus gauti elektroniniu paštu. Tai registruotiems gyventojams galėtų suteikti galimybę gauti informacijos apie parengtus planus tose teritorijose, regionuose, gatvėse ar sklypuose, kuriuos rengiamasi įregistruoti.

Galiausiai, pagrindinės rekomendacijos trečiojo ar ketvirtojo lygio sprendimui ateityje sukurti būtų šios:

- Ypač svarbu sukurti naujas informacijos ir ryšių technologijas (IRT), kurios itin palengvintų darbo procesus tikrinant teritorijų planavimą ir statybas. Jas įdiekite viename centriniame registre valstybės lygiu.
- Sukurkite sąsają tarp IRT, naudojamų teritorijų planavimui/statyboms tikrinti, ir kitų elektroninių sistemų bei dokumentų tvarkymo sistemų. Ypač svarbu atsižvelgti į IRT, taikomų teritorijų planavimui/statyboms tikrinti, specifikacijų reikalavimus.
- Sukurkite savivaldybių mokymosi tinklą. Jame būtų keičiamasi informacija apie poreikius, iššūkius bei

3.2 Statybos leidimai

Teisinė ir procedūrinė apžvalga

Statybos leidimų išdavimą reglamentuoja Statybos įstatymas, o su nekilnojamosiomis kultūros vertybėmis susijusius aspektus – Nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatymas. Leidimai statyti arba rekonstruoti statinį pajūrio juostoje išduodami Pajūrio juostos įstatymo nustatyta ypatinga tvarka.

Įstatyme nustatytas dokumentų, kuriuos statytojas (užsakovas) turi pateikti savivaldybės administracijos direktoriui statybos leidimui gauti, sąrašas.

Daugumą dokumentų, nurodytų Įstatyme, galima pateikti atspausdintus kompiuteriu. Kaip ir planavimo proceso atveju, pirmasis žingsnis - apžvelgti Įstatymą ir įsitikinti, jog gali būti dedami skaitmeniniai parašai, o dokumentai gali būti teikiami skaitmeniniu būdu. Priešingu atveju, paprasčiausiai bus neįmanoma imtis tolesnių iniciatyvų proceso skaidrumui didinti jį skaitmenizuojant.

Remiantis surinktais duomenimis ir atlikta analize, padaryta išvada, kad pagrindinė nauda, kuri bus gauta iš tolesnio skaitmenizavimo, - garantija, kad visa aktuali informacija bus viešai skelbiama. 2004 metais naujas įstatymas įpareigojo visas savivaldybes viešinti savo planus. 2007 metais jos visos turėjo tai daryti, tačiau atrodo, kad daugelyje savivaldybių taip nėra. Be to, įstatyme nenurodyta, koks informacijos kiekis turi būti skelbiamas, todėl savivaldybėse informacijos ir sprendimų apimtys gerokai skiriasi.

Norint, kad elektroninės valdžios sprendimas pavyktų, reikia užtikrinti daug glaudesnę ryšį tarp centrinių registru, kurie teikia arba turi teikti informaciją, ir gerokai geresnę jų koordinavimą. Pagrindiniai registrai yra Aplinkos, Žemės ūkio, Kultūros bei Ūkio ministerijose.

Pasiūlymas dėl elektroninės valdžios

Kaip ir planavimo proceso atveju, pirmasis žingsnis būtų 1) apžvelgti įstatymus, reglamentuojančius statybos leidimų išdavimą, kad procedūrą būtų galima visiškai skaitmenizuoti; 2) užtikrinti, kad pagrindinė informacija apie teises ir procedūras būtų išsamiai pateikta internete.

Antruoju etapu dėmesys turi būti skirtas visų tvarkomų dokumentų skaitmenizavimui - šiuo atveju statytojui (užsakovui) pirmiausiai turi būti suteikta galimybė visus dokumentus teikti elektroniniu būdu. Tai savaime nesumažins galimybės korupcijai atsirasti, tačiau taip bus nustatyta darbo tvarka ir padėti tam tikri pagrindai skaitmeninėms procedūroms toliau tobulinti. Svarbiausia yra tai, kad tai turi sudaryti galimybę kiekvienam asmeniui peržiūrėti rinkmenas, norint patikrinti ir savivaldybę, ir statytoją (užsakovą).

Pagrindinė priežastis, kodėl statybos leidimus reikia skaitmenizuoti pirmuoju etapu, yra trečiųjų šalių kontrolė.

Siekiant padaryti didelę pažangą, reikia sukurti bendrą registrą, kuriame būtų registruojami visi duomenys apie konkrečią teritoriją. Todėl ateityje įgyvendinant trečiojo ar ketvirtojo lygio sprendimą, šalies registre turės būti kaupiami visi duomenys apie teisinę nuosavybę, aplinkosaugą, paveldo apsaugą ir kt. Tai statytojui (užsakovui) suteiktą galimybę nedelsiant gauti informacijos apie teritoriją, kurioje jis nori vykdyti statybą, ir taip visiems būtų prieinama vienodos apimties informacija.

Atrodo, kad didžiausia kliūtis yra tai, kad, nors didžioji svarbios informacijos dalis iš tiesų yra duomenų bazėse, atliekant statybos procedūras, nepakankamai bendradarbiaujama keičiantis duomenų bazėse saugoma informacija. Kalbant konkrečiau, STT turi kreiptis į Vidaus reikalų ir Aplinkos ministerijas, prašydama jų pradėti dirbti kartu.

4 Sveikatos priežiūra

4.1 Išlaidų receptiniams vaistams atlyginimas

Teisinė ir procedūrinė apžvalga

Šioje srityje dvi didžiausios problemos ir su jomis susiję pagrindiniai klausimai yra:

- kokių pagrindu tam tikri vaistiniai preparatai įtraukiami į kompensuojamų vaistų sąrašą arba iš jo išbraukiami (tai turi būti susiję su vaistinių preparatų rinkodaros teisių savininkų arba jų atstovo interesais),
- kokių pagrindu konkretiems asmenims išrašomas arba neišrašomas vaistinis preparatas ir kokia kainos dalis yra kompensuojama (tai susiję su pacientų interesais).

Pirmiau nurodytus klausimus reglamentuoja du įstatymai: Farmacijos įstatymas (reglamentuoja pirmą klausimą) ir Sveikatos draudimo įstatymas (reguliuoja antrą klausimą).

Farmacijos įstatymas numato, kad sveikatos apsaugos ministras tvirtina bazines ir didžiausias mažmenines kompensuojamųjų vaistinių preparatų ir kompensuojamųjų medicinos pagalbos priemonių kainas. Vieną kartą per metus jos skelbiamos Kompensuojamųjų vaistinių preparatų kainyne ir Kompensuojamųjų medicinos pagalbos priemonių kainyne. Visi kainynai ir jų papildymai skelbiami „Valstybės žiniuose“.

Pagal šį Įstatymą pareiškėjas, siekdamas įrašyti vaistinį preparatą, ligą ar medicinos pagalbos priemonę į Ligų ir kompensuojamųjų vaistinių preparatų joms gydyti, Kompensuojamųjų vaistinių preparatų ar Kompensuojamųjų medicinos pagalbos priemonių sąrašus, sveikatos apsaugos ministro nustatyta tvarka pateikia Farmacijos departamentui prie Sveikatos apsaugos ministerijos paraišką ir dokumentus. Šiuo metu ši procedūra dažniausiai atliekama asmeniškai (ne elektroniniu būdu).

Sprendimą įregistruoti vaistinį preparatą reglamentuoja Europos Sąjungos teisės aktai.

Pagal pirmiau minėtą Įstatymą suinteresuotoji šalis gali sveikatos apsaugos ministro nustatyta tvarka Farmacijos departamentui prie Sveikatos apsaugos ministerijos pateikti nustatytos formos paraišką ir lydinčius dokumentus. Pačiame Įstatyme nenurodyta, kad paraiška ir lydinčiai dokumentai turi būti teikiami atspausdinti kompiuteriu. Šiuo atveju įgyvendinti skaitmeninį sprendimą gali būti šiek tiek lengviau nei pirmaisiais dviem atvejais.

Iš esmės, galima pastebėti, kad ta pati problema yra susijusi ir su įsakymu „Dėl centralizuotai perkamų vaistinių preparatų ir medicinos pagalbos priemonių sąrašo sudarymo tvarkos aprašo ir centralizuotai perkamų vaistinių preparatų ir medicinos pagalbos priemonių sąrašo sudarymo komisijos darbo reglamento tvirtinimo“. Nei nuostatai, nei reikalavimai, numatyti šiame teisės akte, nėra suderinami su elektroninės valdžios sąvoka, kadangi kelis dokumentus reikalaujama teikti atspausdintus kompiuteriu. Šiais atvejais Įstatymą reikia peržiūrėti prieš tęsiant skaitmenizavimą.

Sprendimas įrašyti vaistą į kompensuojamųjų vaistų sąrašą yra svarbus vaistų gamintojui arba platintojui, kadangi į sąrašą įtrauktų vaistų paklausa didėja, nes jie pirkėjui kainuoja mažiau. Dėl šios priežasties, vaistų gamintojas arba platintojas yra suinteresuotas, kad kuo didesnė vaistų kainos dalis būtų kompensuojama. Nacionalinės sveikatos tarybos metiniame pranešime¹ (76 psl.) teigiama, kad 2005 metais Valstybinės ligonių kasos išlaidos vaistų kompensavimui sudarė 448,4 milijono litų, o gyventojų išlaidos kompensuojamiesiems vaistams siekė 304,9 milijono litų – tai iš viso sudaro 54 procentus visų pardavimų per vaistines. Šie skaičiai rodo kompensuojamųjų vaistų apyvartos apimtį.

Šiuo metu, kompensuojamųjų vaistų sąrašas yra tikslinamas ir vieni vaistai konkrečioms ligoms gydyti yra kompensuojami, o kiti – nėra. Tai reiškia, kad galutinis vaistinio preparato vartotojas neturi galimybės pasirinkti vaisto iš kompensuojamųjų vaistinių preparatų sąrašo, nes šis sprendimas yra priimamas aukštesniu lygiu. Vaistų gamintojai ar platintojai konkuruoja

¹ <http://www3.lrs.lt/owa-bin/owarepl/inter/owa/U0165514.pdf>

tarpusavyje dėl vaisto įrašymo į kompensuojamųjų vaistinių preparatų sąrašą, o ne dėl galutinio vartotojo.

Įrašant vaistą į kompensuojamųjų vaistų sąrašą, priimami du sprendimai: a) sprendimas iš esmės kompensuoti konkrečios ligos gydymą, b) sprendimas kompensuoti konkretaus gamintojo konkrečių vaistų tai ligai gydyti kainą.

Nustatyta tvarka sudaryti du kompensuojamųjų vaistų sąrašai: Ligų ir kompensuojamųjų vaistų joms gydyti sąrašas (sąrašas A) ir kompensuojamųjų vaistų sąrašas (sąrašas B). Ligų ir kompensuojamųjų vaistų joms gydyti sąrašas (sąrašas A) sudarytas siekiant kompensuoti tam tikrų ligų gydymą visiems asmenims, apdraustiems privalomuoju sveikatos draudimu. Tam tikrais atvejais gali būti kompensuojama iki 100, 90, 80 ar 50 procentų bazinės vaistų kainos. Dažniau vartojami vaistai yra įrašomi į kompensuojamųjų vaistų sąrašą (sąrašas B).

Elektroninės valdžios sprendimas

Pirma, skaitmeninis sprendimas, kuris galėtų padėti išspręsti daugelį anksčiau minėtų problemų, nėra jau toks sudėtingas: sąrašas paprasčiausiai turi būti paviešintas ir nedelsiant atnaujinamas visuose atitinkamuose viešai prieinamuose tinklalapiuose.

Antra, visa dabartinė paraiškos pateikimo procedūra taip pat turi būti skaitmenizuota. Jei Sveikatos apsaugos ministerija sukurtų duomenų bazę ar saugyklą, procesas tarp ministerijos ir pareiškėjo galėtų vykti visiškai skaidriai.

5 Sveikatos patikrinimas privalomajai karo tarnybai

Teisinė ir procedūrinė apžvalga

Pagrindinis įstatymas, reglamentuojantis sveikatos patikrinimą privalomajai karo tarnybai, yra Karo prievolės įstatymas.

Lietuvos Respublikos piliečiai (vyrai), kai jiems sukanka 16 metų, privalo per 2 mėnesius pasitikrinti sveikatą Lietuvos nacionalinės sveikatos sistemos pirminio lygio sveikatos priežiūros įstaigose Sveikatos apsaugos ministerijos nustatyta tvarka ir gautą išrašą iš asmens sveikatos istorijos (ambulatorinės kortelės) pristatyti į vietines teritorines karines įstaigas.

Savivaldybės atrankos komisija, kuri dirba nemokamai ir kurioje yra vienas savivaldybės gydytojas, atlieka pradinę šauktinių atranką - tikrina jų asmens, karinės įskaitos, socialinės padėties, asmens sveikatos būklės (išrašą iš ambulatorinės kortelės) bei kitus dokumentus ir pagal juos preliminariai nustato tinkamumą privalomajai karo tarnybai.

Nuo privalomosios pradinės karo tarnybos atleidžiami Lietuvos Respublikos piliečiai, jei dėl sveikatos būklės jie yra netinkami privalomajai pradinei karo tarnybai pagal ligų sąrašą, nustatytą Karinės medicinos ekspertizės nuostatuose. Tačiau, pirmiau minėtuose nuostatuose toks sąrašas nepateiktas, o tik nurodytas Vidaus sistemos pareigūnų ar vidaus reikalų profesinio mokymo įstaigų kursantų sunkių, apysunkių ir lengvų sužeidimų, traumų bei kitų sveikatos sutrikdymų sąrašas, į kurį neįrašyti psichikos sutrikimai ir daugelis kitų sveikatos sutrikdymų. Šis atvejis rodo nepakankamą reguliavimo skaidrumą - taip išryškėja pirmoji sritis, kuri turi būti išaiškinta.

Remdamasi veiksmingais reikalavimais savivaldybės atrankos komisija gali priimti sprendimą atleisti karo prievolinką nuo privalomosios pradinės karo tarnybos. Kai atleidimo priežastis yra asmens sveikata, komisija praktiškai neturi kompetencijos šioje srityje (jei joje yra tik vienas gydytojas) ir privalo remtis tik išrašu iš ambulatorinės kortelės.

Atrodo, kad šiuo atveju pagrindinis korupcijos šaltinis yra savivaldybės atrankos komisijos kompetencijos sveikatos klausimais stoka: kadangi joje yra vos vienas medikas, komisija yra gana nekompetentinga, ir priimdama sprendimą dėl karo prievolinkų tinkamumo karo tarnybai ji gali remtis vien tik išrašu iš ambulatorinės kortelės.

Pagrindiniai sprendimo dėl tinkamumo karo tarnybai priėmimo etapai yra:

- Asmuo privalo pasitikrinti sveikatą pirminio lygio sveikatos priežiūros įstaigose ir gauti išrašą iš asmens sveikatos istorijos (ambulatorinės kortelės) pristatyti į vietines teritorines karines įstaigas.
- Savivaldybės atrankos komisija, atsakinga už pradinę šauktinių atranką pagal turimus dokumentus, preliminariai nustato asmens tinkamumą karo tarnybai ir jai tinkamus šauktinius siunčia į regioninius karo prievolės centrus.

Regioniniuose karo prievolės centruose šauktinių sveikatą dar kartą tikrina Karo medicinos tarnybos gydytojai, kurie, prireikus papildomai ištirti, siunčia juos į karinę medicinos ekspertizės komisiją arba į viešąją sveikatos priežiūros įstaigą.

Vėliau remdamiesi turima informacija regioniniai karo prievolės centrai pagal sveikatos, kitus bendruosius ir specialiuosius reikalavimus nustato šauktinių tinkamumą karo tarnybai, kariuomenės pajėgų rūšiai. Iš esmės, yra trys etapai: asmuo tikrinasi sveikatą pirminio lygio sveikatos priežiūros įstaigoje; savivaldybės atrankos komisija nustato asmens tinkamumą karo tarnybai ir jai tinkamus šauktinius siunčia į regioninius karo prievolės centrus; regioniniame karo prievolės centre šauktinių sveikata tikrinama pakartotinai, kad būtų nustatytas jų tinkamumas karo tarnybai.

Šauktinis pripažįstamas tinkamu privalomajai pradinei karo tarnybai dviem etapais:

- Konstatuojamos faktinės aplinkybės; pirminio lygio sveikatos priežiūros įstaigoje tikrinama sveikatos būklė, įvertinama socialinė padėtis ar įsitikinimai (asmenys, raštu pareiškę, kad dėl religinių ar pacifistinių įsitikinimų negali tarnauti su ginklu, ir paskirti atlikti alternatyviąją krašto apsaugos tarnybą, nuo privalomosios pradinės karo tarnybos atleidžiami);
- Įvertinamos aplinkybės ir sprendžiama, ar šauktinis yra tinkamas karo tarnybai.

Abiem etapais gali susidaryti palankios aplinkybės korupcijai atsirasti.

Konstatuojant faktines aplinkybes, daugiausiai laiko užima sveikatos būklės tikrinimas². Tikrinant sveikatos būklę pirminio lygio sveikatos priežiūros įstaigose, sudaromos palankios sąlygos korupcijai atsirasti. Pirma, kadangi šauktinis yra suinteresuotas teigiamu gydytojo sprendimu ir jo suinteresuotumas yra didelis, o gydytojas vargu ar sulauks neigiamų pasekmių dėl klaidingos išvados, padarytos patikrinus šauktinio sveikatą. Gydytojas, priimdamas vienokį ar kitokį sprendimą, niekada nepatiria jokių nuostolių, tik administracinės kontrolės atveju.

Galimi gydytojo sprendimai priklauso nuo jam suteiktos sprendimų laisvės – nuo nustatytų ribų, kuriose gydytojas gali priimti sprendimus dėl šauktinio sveikatos būklės. Gydytojo veiksmų laisvė didėja proporcingai ligų pobūdžiui ir simptomams.

Sprendimai dėl elektroninės valdžios

Ir vėl pirmuoju etapu yra svarbiausia įdiegti pirmojo lygio sprendimą:

- Internetu turi būti paskelbtas tikslus ligų ar sveikatos sutrikimų sąrašas, kuriuo turi remtis savivaldybės atrankos komisija, spręsdama, ar šauktinis yra tinkamas karo tarnybai. Tai sudarytų sąlygas įsitikinti pirminio lygio sveikatos priežiūros įstaigose gauto išrašo iš ambulatorinės kortelės neaiškumu.

Antruoju etapu

- Reikia sukurti centrinę duomenų bazę (ją kartu finansuotų Sveikatos apsaugos ir Krašto apsaugos ministerijos), kurioje būtų saugomi medicinos įstaigų bei gydytojų priimti faktiniai sprendimai.

² Nuo privalomosios pradinės karo tarnybos gali būti atleisti valstybės pripažintų tradicinių Lietuvoje religinių bendruomenių ir bendrijų dvasininkai. Atleidimas nuo karo tarnybos dėl religinių ar pacifistinių įsitikinimų ilgą laiką nebuvo taikomas ir tik kai kurių religinių bendruomenių nariai yra atleidžiami nuo karo tarnybos.

Ypatingas dėmesys turi būti skirtas dažniausiai pasitaikančių sveikatos sutrikimų, dėl kurių asmuo pripažįstamas netinkamas privalomajai karo tarnybai, analizei. Taip pat reikia ištirti, kokie gydytojai ir medicinos įstaigos kokius sutrikimus nustato. Ši informacija turi būti reguliariai nagrinėjama, o „įtartino elgesio“ gydytojai ir medicinos įstaigos - tikrinami.

6 Nedarbingumo pažymėjimai

6.1 Teisinė ir procedūrinė apžvalga

Norėdamas gauti nedarbingumo pažymėjimą asmuo turi apsilankyti pas gydytoją, kuris pažymėjimą išrašo arba atsisako jį išrašyti. Vienas iš pagrindinių korupcijos šaltinių yra tai, kad sprendimas, ar išduoti nedarbingumo pažymėjimą, būna pagrįstas ne tik objektyviais tyrimais, bet ir subjektyviu bendros ligonio sveikatos būklės tikrinimu.

Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos teritoriniai skyriai kontroliuoja nedarbingumo pažymėjimų išdavimą ir jų pratęsimo teisėtumą bei pagrįstumą. Nedarbingumo pažymėjimo išdavimas yra vienintelė sąlyga, garantuojanti darbuotojui ligos pašalpą už nedirbtas dienas.

Anot organizacijos „Transparency International“, 18 procentų apklaustųjų, kurie pastaraisiais metais norėjo gauti nedarbingumo ar invalidumo pažymėjimą, pareiškė, jog iš jų buvo reikalaujama kyšio. 16 procentų šių respondentų teigė davę kyšį ar kitaip padėkoję už išduotą pažymėjimą.

„Sodros“ specialistai pažymi, kad „dažniausiai piktnaudžiauja tie, kurie negauna didelių atlyginimų. Jie prarastų didelę pajamų dalį už sirgtas dienas, nes „Sodros“ mokama ligos pašalpa sudaro 85 procentus pašalpos gavėjo vidutinio kompensuojamojo uždarbio. Tie, kurie gauna mažesnius atlyginimus, nepatiria didelių nuostolių, ypač, jei jie „sirgdami sugeba dirbti ir papildomai užsidirbti“³. Tai taip pat yra susiję su darbuotojų, gaunančių dideles ir mažas pajamas, darbo kultūros skirtumais.

Susirgęs žmogus yra suinteresuotas gauti iš gydytojo nedarbingumo pažymėjimą, ir tokiu atveju už sirgtas dienas jam yra sumokama 85 procentai uždarbio. Taigi nuo gydytojo sprendimo, ar susirgusiam asmeniui išduoti nedarbingumo pažymėjimą, gali priklausyti, ar už nedirbtas dienas tas žmogus gaus ligos pašalpą. Tokiu atveju gydytojas yra suinteresuotas paaimti kyšį kaip atlygį už nedarbingumo pažymėjimo išdavimą.

Asmens suinteresuotumas gauti nedarbingumo pažymėjimą nepagrįstai didėja dėl laisvo laiko, už kurį darbuotojui nemokama, ar pajamų iš veiklos, vykdomos per nedarbingumo atostogas.

Gydytojas sprendžia, ar išduoti nedarbingumo pažymėjimą, pagal nustatytus kriterijus patikrinęs ligonio sveikatos būklę. Kai kurie informacijos šaltiniai yra objektyvūs – kraujo tyrimo rezultatai, kūno temperatūra, kraujospūdis ir pan. Kita informacija gaunama per ligonio apžiūrą, taip pat iš jo nusiskundimų dėl sveikatos, ligos istorijos ir kt.

Asmuo, besilankantis pas gydytoją, kad šis jam neatlyginamai išrašytų nedarbingumo pažymėjimą, ne visada žino reikalingą informaciją apie tokių pažymėjimų išrašymą – t.y. jis ne visada žino kriterijus, kurių turi laikytis gydytojas, priimdamas teigiamą ar neigiamą sprendimą dėl nedarbingumo pažymėjimo. Ligonis taip pat neturi informacijos apie tai, koks turi būti ligos simptomų stiprumas, kad susirgęs žmogus būtų pripažintas nedarbingu. Tokia situacija sukuria prielaidas korupcijai atsirasti, nes sergantis žmogus, nežinodamas kriterijų, pagal kuriuos bus priimamas sprendimas, tikriausiai atlygins gydytojui už teigiamą sprendimą, net jei jis ir turėjo būti priimtas.

Gydytojas, kuris priima sprendimą dėl nedarbingumo pažymėjimo išrašymo, yra nepakankamai kontroliuojamas. Veiksmingą kontrolę apsunkina subjektyvios ir objektyvios priežastys. Pirmiausia, nėra jokių dokumentų, aiškiai apibrėžiančių, kokie turi būti ligų simptomai, kad galėtų būti išrašytas nedarbingumo pažymėjimas. Sveikatos priežiūros įstaiga neturi ekonominės motyvacijos tikrinti gydytojo sprendimus dėl nedarbingumo pažymėjimų išrašymo, todėl jis ir neatsako už savo veiksmus.

3

<http://archyvas.vz.lt/news.php?id=787724&strid=1002&rs=0&ss=0dd91bc9ac3acb49cff66037eeda330b&y=2007%2009%2024>

Socialinis draudimo fondas („Sodra“) dažnai informuojamas apie sirgusio darbuotojo nedirbtą laikotarpį tik jam pasveikus ir pasibaigus nedarbingumo pažymėjimo galiojimui – kai atlyginamos darbdavio išlaidos už laikotarpį, kuriuo darbuotojas sirgo. Taigi Fondas turi labai mažai galimybių patikrinti sprendimą dėl nedarbingumo pažymėjimo išrašymo, nes diagnozuotos ligos simptomų nebėra. Kitaip tariant, itin mažai galimybių ištirti galimos korupcijos šaltinius taip pat yra todėl, kad nėra ligos, dėl kurios nedarbingumo atostogų išeinama dažniausiai, registravimo sistemos bei sistemos, registruojančios, kokios įstaigos ar kokie gydytojai dažniausiai priima sprendimus dėl nedarbingumo pažymėjimo išrašymo.

"Sodra" per 2007 m. I pusmetį patikrino nedarbingumo pažymėjimus turinčius 6.376 asmenis, kurių paprašė atvykti gydytojo konsultacijai. Beveik pusė (47,7%) į susitikimą su "Sodros" atstovais neatvyko, o nedarbingumo pažymėjimai buvo skubiai "uždaryti".⁴

Bendrosios praktikos gydytojų savireguliacijai. Tęsiantis pirminio lygio sveikatos priežiūros privačiojo sektoriaus ir decentralizavimo rėmimo tendencijai, paciento pasirinkimas tampa vis svarbesnis. Kai kuriems subjektams yra svarbi gydytojo reputacija ir patikimumas, ir savireguliacijai įstaigos sprendimai turėtų didelę reikšmę ligonių kasoms, kontroliuojančioms negaliojančių nedarbingumo pažymėjimų išrašymą.

Dokumentai, apibūrinantys ligų simptomus, sudarytų daugiau galimybių užtikrinti administracinę nedarbingumo pažymėjimų išrašymo kontrolę. Tokiu atveju sveikatos priežiūros institucija turėtų daugiau galimybių kontroliuoti gydytojo darbą ir būtų skatinama centralizuota sveikatos priežiūros institucijų kontrolė.

Elektroninės valdžios sprendimas

Kaip ir gydytojų, tikrinančių šauktinių sveikatą, kad nustatytų jų tinkamumą karo tarnybai, stebėsenos atveju, patariama perkelti nedarbingumo pažymėjimo išdavimo procedūras į skaitmeninės terpės centrinį lygį.

Tai sudarytų sąlygas pažymėjimus išduoti nedelsiant ir jų išdavimą kontroliuoti. Tai reiškia, jog išdavus nedarbingumo pažymėjimą, „Sodra“ tuoj pat gaus visus dokumentus ir, prireikus, turės galimybę patikrinti šį pažymėjimą bei jo išdavimo sąlygas. Be to, informacijos perkėlimas į skaitmeninę terpę užkirstų kelią duomenų klastojimui bei jų įrašymui atgaline data.

Kita galima sukčiavimo prevencijos priemonė galėtų būti paciento elektroninio parašo, kuriuo būtų tvirtinami visi gydytojo padaryti įrašai apie pacientą, įdiegimas. Tada gydytojas be paties ligonio žinios ir sutikimo negalėtų, prireikus, pakeisti jo duomenų apie diagnozuotą ligą arba išduotą nedarbingumo pažymėjimą.

Informacija apie asmenis, kuriems nedarbingumo pažymėjimai išduodami kontrolės laikotarpiu, sudarytų galimybes ne tik rinkti duomenis apie nedarbingumo pažymėjimus dažniausiai išrašančius gydytojus, bet ir asmenis, kuriems išduotas biuletenis, tikrinti pažymėjimo galiojimo laikotarpį.

7 Tarptautinė patirtis

7.1 Planavimas ir statybos: Danija

Danijos vyriausybės agentūra, veikianti verslo, prekybos ir statybų srityse, vykdydama didelį projektą bandė palengvinti procesą, kuris gali paspartinti teritorijų planavimo ir statybų tikrinimo procedūros skaitmenizavimą.

Siekiant tai įgyvendinti, buvo sudaryta komisija, kurią sudaro Danijos savivaldybių sistemos, savivaldybių Technikos vadovų sąjungos bei dviejų savivaldybių – Kopenhagos ir Frederiksbergo miestų – nariai. Komisija parengė katalogą, kuriame pateikiamos idėjos ir penkios konkrečios rekomendacijos, kaip pagreitinti savivaldybių atliekamo teritorijų planavimo ir statybų tikrinimo proceso skaitmenizavimą.

4

<http://archyvas.vz.lt/news.php?id=851335&strid=1002&rs=0&ss=0dd91bc9ac3acb49cff66037eeda330b&y=2007%2011%2021>

Daugiau informacijos galima rasti tinklalapyje:
<http://www.ebst.dk/publikationer/Digitalisering%20Byggesagsbehandling/html/chapter01.htm>

7.2 Pagrindiniai elektroninės valdžios principai: EBPO

Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO) Informacijos, kompiuterijos ir ryšių politikos komitetas 2008 metų birželį paskelbė pranešimą, kuriame pateiktos rekomendacijos dėl didesnio viešojo sektoriaus informacijos prieinamumo ir jos veiksmingesnio naudojimo. Rekomendacijose teigiama, kad reikia nustatyti kelis pagrindinius principus veiksmingam viešojo sektoriaus informacijos naudojimui užtikrinti.

Kai kurios iš šių rekomendacijų yra:

- Prieinamumas. Sudaryti kuo daugiau galimybių naudotis, taip pat ir pakartotinai, viešojo sektoriaus informacija, remiantis prieinamumo prielaida kaip numatyta taisyklėse.
- Prieinamos ir skaidrios sąlygos pakartotinai naudotis viešojo sektoriaus informacija. Skatinti didelį konkurencingą viešojo sektoriaus informacijos prieinamumą visiems žmonėms ir gerinti sąlygas pakartotinai ja naudotis, naikinant ypatingus suvaržymus bei nereikalingus apribojimus susipažinti su ja, ja naudotis, taip pat ir pakartotinai, ar ja keistis, kad visi žmonės, iš esmės, turėtų galimybę pakartotinai naudotis visa prieinama informacija.
- Vientisumas. Kuo labiau didinti informacijos vientisumą bei prieinamumą, remiantis gerąja patirtimi informacijos valdymo srityje. Sukurti ir įdiegti atitinkamas apsaugos priemones, kurios užkirstų kelią neteisėtam informacijos keitimui arba sąmoningam ar nesąmoningam atsiskaitymui suteikti prieigą prie informacijos.
- Naujos technologijos ir ilgalaikis saugojimas. Spręsti pasenusių technologijų problemą ir įveikti ilgalaikio saugojimo bei prieigos keliamus iššūkius.

Daugiau informacijos galima rasti tinklalapyje:
<http://www.oecd.org/dataoecd/0/27/40826024.pdf>

7.3 Duomenų užtikrinamas skaidrumas: Argentina

Argentinos skaidrios valdžios iniciatyvos tikslas yra skelbti internete visą informaciją, susijusią su valstybės lėšų naudojimu Argentinoje, t.y. statistinius duomenis apie įvairioms vyriausybės programoms skiriamų lėšų kiekį bei informaciją apie šių lėšų administravimo procesą. Tinklalapio tikslas yra suteikti piliečiams informacijos, padedančios jiems veiksmingiau tikrinti savo politinius atstovus.

Tinklalapyje yra apžvelgiamos trys pagrindinės temos: 1) aiškinama, kaip yra perskirstomos valstybės lėšos tarp centrinės valdžios ir provincijų, 2) pateikiama svarbiausia informacija apie centrinės valdžios viešojo vertinimo politiką ir 3) glaustai pateikiama informacija apie kovą su korupcija viešajame bei privačiajame sektoriuose. Kiekvienais metais tarptautinė organizacija, kurią sudaro penkiolikos skaidrumą užtikrinančių nevyriausybinė organizacijų atstovai, atlieka šio tinklalapio auditą, kuris yra jo atskaitomybės priemonė.

Daugiau informacijos galima rasti tinklalapyje:

<http://66.102.9.104/search?q=cache:cLTD5nNBWNCJ:www.cddc.vt.edu/digitalgov/gov-cases.html+digitalization+corruption&hl=da&ct=clnk&cd=8&gl=dk>

Čia galima rasti ne tik informacijos apie Argentiną, bet ir nuorodų į daugybę kitų įdomių faktų apie įvairias šalis, kurios kovoja su korupcija diegdamos elektroninę valdžią.

7.4 Sveikatos priežiūros sistemos skaitmenizavimas regioniniu lygiu: Švedija

Sveikatos priežiūros sistemos skaitmenizavimas Švedijoje: Švedijos pietuose esančioje Skanio provincijoje yra pertvarkoma sveikatos priežiūros sistema. Pertvarkant sveikatos priežiūros sistemą, buvo parengta diagnostinio vizualizavimo departamentų skaitmenizavimo bei teleradiologijos programa. Buvo nustatyti tinklo, radiologijos informacijos sistemų bei darbo vietų standartai ir sumontuota teleradiologijos įranga konsultacijoms telefonu ir internetu, kurio greitis dažniausiai siekia 10 Mb/s, dienos metu teikti. Artimiausiais metais planuojama tęsti skaitmenizavimo procesą ir teleradiologijos tinklo kūrimą. Be to, visoje pietinėje Švedijos dalyje, keliose ligoninėse bei keliais sveikatos priežiūros lygiais buvo įdiegta vaizdo konferencijos sistema. Šiuo metu tokia sistema minėtoje provincijoje bei kitose šalyse taip pat naudojama švietimo tikslais.

Daugiau informacijos galima rasti tinklalapyje:
<http://cat.inist.fr/?aModele=afficheN&cpsidt=1590130>

7.5 JAV

Sveikatos priežiūros sistemos skaitmenizavimo galimybės: Mičiganas

Telemedicinos ir pažangių tyrimų centro (Mičiganas, JAV) pranešimas apie sveikatos priežiūros sistemos skaitmenizavimo procesų tendencijas, keliamus iššūkius bei galimybes.

Daugiau informacijos galima rasti tinklalapyje:
<http://www.mcim.georgetown.edu/MCIM2007/Uploads/Presentations/Information%20Technology%20for%20Translational%20Research%20and%20Role%20of%20Government.pdf>

7.6 Kova su korupcija sveikatos priežiūros srityje: Bostono universiteto Visuomenės sveikatos mokykla

Bostono universiteto Visuomenės sveikatos mokyklos docento, besispecializuojančio tarptautinės sveikatos apsaugos srityje, straipsnis: Politikos formuotojai, planuotojai ir paramos teikėjai vis labiau domisi, kokį poveikį galimybėms naudotis sveikatos priežiūros paslaugomis bei gydymo rezultatams turi korupcija ir kokių galima imtis kovos su korupcija sveikatos priežiūros sektoriuje priemonių.

Bandant paaiškinti piktnaudžiavimo suteiktais įgaliojimais siekiant asmeninės naudos riziką, buvo išnagrinėti ryšiai tarp korupcijos ir įvairių vadovavimo, finansavimo ir valdymo aspektų. Elgsenos mokslų specialistai ir antropologai taip pat nurodo asmens savybes bei socialinius ypatumus, kurie turi įtakos vyriausybės pareigūnų ir klientų elgesiui. Šiame straipsnyje išsamiai ir naudojant kelis metodus aprašoma ir įvertinama, kaip galimybės, spaudimas ir racionalūs paaiškinimai veikia korupciją sveikatos priežiūros sektoriuje. Straipsnyje aptariama įsikišimo reikšmė ir pateikiami teorijos taikymo mokslinių tyrimų srityje ir praktikoje pavyzdžiai. Jame apžvelgiami iššūkiai, su kuriais susiduriama, bandant pritaikyti kovos su korupcija strategijas konkreitiems atvejams, bei būsimos mokslinių tyrimų kryptys.

Daugiau informacijos galima rasti tinklalapyje:
<http://heapol.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/23/2/83>

Rašančio redaktoriaus Martino Sipkoffo 2004 metų kovą paskelbtame straipsnyje apie valdomą sveikatos priežiūrą teigiama, kad didesnę sveikatos priežiūros sistemos veiksmingumą gali užtikrinti skaidrumas ir bendri standartai. Jei kiekvienas žmogus galėtų matyti, ką daro kiti, mes turėtume geresnę ir pigesnę sveikatos priežiūrą.

- Pirma: sukurti bendrus standartus.
- Antra: įdiegti informacijos technologijas, reikalingas rezultatams skelbti. Bendrovės „Forrester Research“ 2004 metų sausį paskelbtame pranešime pažymima, jog šiuo metu pardavėjai kuria technologiją, kuri gali pateisinti lūkesčius, susijusius su integracija, galima dėl skaidrumo.
- Trečia: skatinant žmones, atlyginti jiems už teigiamus rezultatus.

Viso straipsnio ieškokite tinklalapyje:
<http://www.managedcaremag.com/archives/0403/0403.transparency.html>