

LIETUVOS RESPUBLIKOS TEISINGUMO MINISTRAS

LIETUVOS RESPUBLIKOS ŪKIO MINISTRAS

Ūkio subjektų veiklos priežiūros tobulinimo, institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo pažangos ataskaita (III)

Ataskaita parengta vadovaujantis Vyriausybės 2010 m. gegužės 4 d. nutarimo Nr. 511 4.3.5 punktu, įgyvendinant Vyriausybės 2011 m. balandžio 11 d. pasitarimo protokolinio sprendimo Nr. 65-5 „Dėl ūkio subjektų veiklos priežiūros tobulinimo ir institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo pažangos ataskaitos“ 2.1.3 punkto nuostatą dėl informacijos teikimo Vyriausybei

Vilnius

2012 m. vasaris

TURINYS

Ataskaitoje vartojamos santrumpos, viešai paskelbti dokumentai	3
I. ĮVADAS	4
II. PERTVARKOS PRIORITETAI, TEISINIAI POKYČIAI, ORGANIZACINĖS PRIEMONĖS	4
2.1. Pertvarkos prioritetai	4
2.2. Pertvarkos koordinavimas, organizaciniai pokyčiai	5
2.3. Teisiniai pokyčiai	7
2.4. Institucijų pokyčiai	9
2.5. Gerosios praktikos sklaida, seminarai	10
III. PRIORITETINIŲ IR KITŲ PERTVARKOS SRIČIŲ ESAMA PADĖTIS IR PAŽANGA.....	11
3.1. Ūkio subjektų rizikos vertinimas	11
3.2. Kontrolinių klausimynų parengimas ir taikymas atliekant ūkio subjektų patikrinimus	13
3.3. Konsultavimas telefonu	15
3.4. Dviejų datų taisyklės laikymasis	18
3.5. Deklaracija dėl pirmųjų verslo metų	20
3.6. Kiti institucijų veiklos vertinimo kriterijai	21
IV. APIBENDRINIMAS	23

Ataskaitoje vartojamos santrumpos, viešai paskelbti dokumentai:

Aprašas – Institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo gairių aprašas, patvirtintas Vyriausybės 2010 m. gegužės 4 d. nutarimu Nr. 511 (Žin., 2010, Nr. 53-2613; 2011, Nr. 92-4374).

Deklaracija dėl pirmųjų verslo metų – 2011 m. rugsėjo 14 d. 9-ių didžiausių priežiūros institucijų vadovų pasirašyta deklaracija, prie kurios vėliau raštu prisijungė dar 34 priežiūros institucijos. Paskelbta tinklalapyje <http://www.ukmin.lt/lt/dokumentai/DEKLARACIJA.pdf>.

Dviejų datų taisyklė – Lietuvos Respublikos Vyriausybės teisėkūros taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. rugsėjo 30 d. nutarimu Nr. 1244 (Žin., 2009, Nr. 121-5212; 2010, Nr. 120-6112; 2011, Nr. 92-4376), 65 punkte, taip pat Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. spalio 6 d. nutarime Nr. 1408 (Žin., 2010, Nr. 120-6112; 2011, Nr. 92-4376) įtvirtinta taisyklė, kuria remiantis Vyriausybės, ministrų, Vyriausybės įstaigų, įstaigų prie ministerijų ir kitų Vyriausybei ar ministrams pavaldžių viešojo administravimo subjektų teisės aktai, kuriais nustatomas naujas arba keičiamas ūkio subjektų veiklos reglamentavimas ir priežiūros teisinis reguliavimas, turi įsigalioti gegužės 1 dieną arba lapkričio 1 dieną. Daugiau tinklalapyje http://www.ukmin.lt/lt/dvi_datos.php.

Ekspertų komisija – Institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo ekspertų komisija, sudaryta 2011 m. rugpjūčio 11 d. Ministro Pirmininko potvarkiu Nr. 190, įgyvendinant Vyriausybės 2010 m. gegužės 4 d. nutarimo Nr. 511 „Dėl institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo“ naujos redakcijos (įsigaliojusios 2011 m. rugpjūčio 1 d.) 2 punkto nuostatas.

Kontroliniai klausimynai – priežiūros institucijų vadovų patvirtinti dokumentai, kurie naudojami tikrinant svarbiausių teisės aktų reikalavimų tam tikroje srityje laikymąsi atliekant patikrinimą vietoje. Paskelbta tinklalapyje <http://preview.verslovertai.lt/question?business-subject=25>.

Kontrolinių klausimynų rengimo gairės – svarbiausių tam tikros srities tikrintinų aspektų sąvadų (kontrolinių klausimynų) rengimo gairės, kurias 2012 m. vasario–kovo mėn. numato parengti Institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo ekspertų komisija. Gairės numatoma skelbti tinklalapyje www.tm.lt/tm/verslopriziura.

Priežiūros institucijų apklausa – įgyvendinant Vyriausybės 2011 m. balandžio 11 d. pasitarimo protokolinio sprendimo Nr. 65-5 „Dėl ūkio subjektų veiklos priežiūros tobulinimo ir institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo pažangos ataskaitos“ Ūkio ministerijos 2011 m. rugsėjo–spalio mėn. atlikta priežiūros institucijų apklausa (raštu), kuria buvo siekiama iš pačių priežiūros institucijų gauti informaciją, kaip kiekviena institucija taiko pažangias ūkio subjektų veiklos priežiūros praktikas. Detalūs apklausos rezultatai skelbiami tinklalapyje http://www.ukmin.lt/lt/verslo_aplinka/.

UAB „RAIT“ atlikta įmonių vadovų apklausa – 2011 m. lapkričio–gruodžio mėn. rinkos analizės ir tyrimų grupės UAB „RAIT“ Ūkio ministerijos užsakymu atlikta reprezentatyvi ūkio subjektų vadovų arba savininkų apklausa (telefonu) apie 2011 metais įmones tikrinusias priežiūros institucijas. Detalūs apklausos rezultatai skelbiami tinklalapyje http://www.ukmin.lt/lt/verslo_aplinka/.

Rizikos vertinimo gairės – Rizikos vertinimu pagrįstos ūkio subjektų veiklos priežiūros gairės, kurias 2011 m. gruodžio mėn. parengė Institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo ekspertų komisija. Rizikos vertinimo gairės paskelbtos tinklalapyje www.tm.lt/tm/verslopriziura.

I. ĮVADAS

Šioje ataskaitoje apžvelgtas ūkio subjektų priežiūrą atliekančių institucijų (toliau – priežiūros institucijos) veiklos tobulinimo, priežiūros funkcijų optimizavimo procesas nuo 2011 m. balandžio mėn., pateikti pažangos atskirose pertvarkos srityse vertinimai.

Tai trečioji pažangos ataskaita, parengta įgyvendinant Vyriausybės 2010 m. gegužės 4 d. nutarimo Nr. 511 „Dėl institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo“ nuostatas, kuriomis teisingumo ministru ir ūkio ministru pavesta koordinuoti institucijų atliekamą priežiūros funkcijų optimizavimą bei teikti Lietuvos Respublikos Vyriausybei ir Ministrui Pirmininkui pasiūlymus dėl tolesnio priežiūros funkcijų optimizavimo priemonių ir jų įgyvendinimo. Pirmoji pažangos ataskaita parengta 2010 m. spalio 1 d., antroji pažangos ataskaita parengta 2011 m. kovo 31 d. Abi ataskaitos paskelbtos Ūkio ministerijos ir Teisingumo ministerijos tinklalapiuose (http://www.ukmin.lt/lt/verslo_aplinka/ ir <http://www.tm.lt/tm/verslopriziura/>).

II. PERTVARKOS PRIORITETAI, TEISINIAI POKYČIAI, ORGANIZACINĖS PRIEMONĖS

2.1. Pertvarkos prioritetai

Priežiūros institucijų veiklos tobulinimo, priežiūros funkcijų optimizavimo pertvarkos principai, tikslai ir uždaviniai įtvirtinti Viešojo administravimo įstatymo IV skirsnyje, Vyriausybės 2010 m. gegužės 4 d. nutarime Nr. 511 „Dėl institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo“ bei šiuo nutarimu patvirtintame Apraše. Apibendrintai pertvarkos tikslas įvardintinas taip: verslo priežiūra turi būti efektyvesnė, garantuojamas pačių svarbiausių reikalavimų, kurie užtikrina vertingiausių gėrių apsaugą, laikymasis sukelti mažiausiai naštos verslui ir mažiausiomis valstybės institucijų sąnaudomis; kartu verslo priežiūrėtojas turi būti ne tiek baudėjas, kiek konsultantas.

Vyriausybės 2012 metų veiklos prioritetuose, patvirtintuose Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. spalio 12 d. nutarimu Nr. 1203, numatytas priežiūros pertvarkos tęstinumas. Siekiant gerinti verslo sąlygas, skatinti verslumą, sumažinti verslo priežiūros našta, **numatyta įdiegti šiuos pažangius veiklos metodus ūkio subjektų priežiūros institucijose:**

- **sukurti, įdiegti ir naudoti praktikoje verslo rizikos vertinimo sistemas** (pirmiausia maisto ir ne maisto produktų, veterinarijos, visuomenės sveikatos, aplinkos apsaugos, priešgaisrinės saugos, teritorijų planavimo ir statybos, mokesčių ir darbo santykių srityse);
- **parengti ir įdiegti praktikoje verslui „draugiškų“ baigtinių tikrinamų aspektų klausimynus;**
- **užtikrinti vienodą konsultavimą telefonu;**
- **užtikrinti dviejų datų įsigaliojimo taisyklės taikymą.**

Vyriausybės išskirtomis prioritetinėmis veiklomis siekiama spręsti šias problemas:

- verslo priežiūra nenukreipta nustatyti didžiausios rizikos šaltinių (įmonių, tam tikrų reikalavimų) ir pagrindinį dėmesį skirti jiems, inspektuojamos nebūtinai pačios pavojingiausios veiklos, priežiūros institucijų ištekliai galbūt panaudojami ne pačiu efektyviausiu būdu;

- verslui taikoma daugybė teisinių reikalavimų, neretai neaišku, kaip jų laikytis, kurie reikalavimai yra svarbiausi. Reikalavimų gausa ir neapibrėžtumas skatina verslą reikalavimų laikymąsi keisti mokėjimu nelegaliai. Taip pat inspektorius neretai tikrina savo nuožiūra pasirinktus, nebūtinai svarbiausius reikalavimus, inspektuoja formaliai, turi galimybes ieškoti priekabių;
- verslas iš priežiūros institucijų negauna vienodos, operatyvios informacijos, kaip laikytis reikalavimų, skirtingi priežiūros institucijos darbuotojai, inspektoriai tuo pačiu klausimu konsultuoja skirtingai.

Pagrindinius prioritetus – rizikos vertinimu pagrįstos ūkio subjektų veiklos priežiūra, klausimynų kūrimas ir naudojimas, vienodas neprieštaringas, instituciją įpareigojantis konsultavimas – Vyriausybė įvardijo ir 2011 m. liepos 13 d. pasitarimo protokole Nr. 30 (46 kl.). Prioritetines kryptis pertvarkos koordinatoriai, Teisingumo ministerijos ir Ūkio ministerijos atstovai, identifiko po konsultacijų su Pasaulio banko ekspertais, pateikusiais Lietuvos peržiūros funkcijų pertvarkos procesų vertinimą.

Šie ir kiti pertvarkos prioritetai ir pažanga atskirose srityse apžvelgti tolimesnėse ataskaitos dalyse.

2.2. Pertvarkos koordinavimas, organizaciniai pokyčiai

Siekiant veiksmingesnio pertvarkos proceso įgyvendinimo ir koordinavimo, Vyriausybės 2011 m. balandžio 11 d. pasitarimo protokolu Nr. 26 (2 kl.) **buvo išskirtos devynios didžiausios, daugiausia patikrinimų atliekančios institucijos, kurios pakviestos ir įpareigtos glaudžiau bendradarbiauti, sparčiau diegti pertvarkos priemones, rengti rekomendacijas kitoms priežiūros institucijoms**. Minėtos institucijos: Aplinkos apsaugos agentūra ir jos metodiškai vadovaujami regionų aplinkos apsaugos departamentai prie Aplinkos ministerijos, Valstybinė darbo inspekcija prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, Valstybinė kelių transporto inspekcija prie Susisiekimo ministerijos, Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba, Valstybinė mokesčių inspekcija prie Finansų ministerijos, Valstybinė ne maisto produktų inspekcija prie Ūkio ministerijos, Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija, Valstybinė visuomenės sveikatos priežiūros tarnyba prie Sveikatos apsaugos ministerijos.

2011 m. rugpjūčio 1 d., įsigaliojus Vyriausybės 2010 m. gegužės 4 d. nutarimo Nr. 511 „Dėl institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo“ naujai redakcijai, nustojo funkcionuoti Ministro Pirmininko 2010 m. gegužės 20 d. potvarkiu Nr. 184 sudaryta Komisija, padedanti teisingumo ministrui ir ūkio ministrui koordinuoti institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimą (komisiją sudarė ūkio viceministras (komisijos pirmininkas), aplinkos, energetikos, finansų, kultūros, socialinės apsaugos ir darbo, susisiekimo, sveikatos apsaugos, teisingumo, vidaus reikalų viceministrai, Ministro Pirmininko tarnybos atstovas). Atitinkamai nauju 2011 m. rugpjūčio 11 d. Ministro Pirmininko potvarkiu Nr. 190 **sudaryta Institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo ekspertų komisija**. Naująją komisiją sudaro Ūkio ministerijos atstovas (komisijos pirmininkas), Teisingumo ministerijos atstovas (komisijos pirmininko pavaduotojas), Ministro Pirmininko tarnybos atstovas, devynių išskirtų didžiausių priežiūros institucijų atstovai, Lietuvos pramonininkų konfederacijos atstovas. Komisijai pavestos šios užduotys: rengti priežiūros funkcijų optimizavimo metodinę medžiagą, gaires ir rekomendacijas, taip pat pasiūlymus teisingumo ministrui ir ūkio ministrui; inicijuoti ir įgyvendinti priežiūros institucijų ir (ar) priežiūros grupių institucijų vadovų komitetų keitimosi gerąja priežiūros funkcijų atlikimo ir optimizavimo praktika priemones.

Komisija periodiškai rinkosi į posėdžius, kuriuose sprendė šiuos klausimus:

- 2011 m. rugpjūčio 25 d.: prioritetinės priežiūros funkcijų pertvarkos kryptys (rizikos vertinimas, klausimynai, vienodas konsultavimas) ir priemonės;
- 2011 m. rugpjūčio 31 d.: rizikos vertinimo sistemų būklė priežiūros institucijose;
- 2011 m. rugsėjo 7 d.: iniciatyva dėl specialaus statuso pradėjusiems verslą suteikimo; pirmieji rengtini klausimynai;
- 2011 m. rugsėjo 22 d.: deklaracijos dėl pirmųjų verslo metų įgyvendinimo užtikrinimas institucijose; tikrinamų aspektų klausimynų rengimo situacija atskirtose institucijose; rizikos vertinimo modelio aprašo rengimo planas; vienodo konsultavimo užtikrinimo įrašant pokalbius situacijos institucijose įsivertinimas; projekto „Elektroninių paslaugų ūkio subjektams ir ūkio subjektų priežiūrą atliekančioms institucijoms sukūrimas“ (projekto partneriai VĮ „Registru centras“, Valstybinė mokesčių inspekcija, VŠĮ „Versli Lietuva“) pristatymas (UAB „S4ID“);
- 2011 m. rugsėjo 29 d.: atskiri nubaudo už mažareikšmius pažeidimus atvejai (Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamento, Darbo inspekcijos atvejai);
- 2011 m. spalio 6 d.: bendrieji klausimyno sudarymo principai, gerosios ir blogosios klausimynų rengimo praktikos; Maisto ir veterinarijos, Aplinkos apsaugos agentūros, Visuomenės sveikatos priežiūros tarnybos klausimynai;
- 2011 m. spalio 19 d.: rizikos vertinimu pagrįstos priežiūros gairių projektas; kontrolinių klausimynų viešinimas;
- 2011 m. lapkričio 28 d.: kontrolinių klausimynų turinio, formos, struktūros ir jų tvirtinimo ypatumai; rizikos vertinimo gairių projektas; naujos priežiūros ir (ar) ūkinės veiklos sritys, kurioms būtų rengiami kontroliniai klausimynai;
- 2011 m. gruodžio 9 d.: klausimynai naujoms sritims; klausimynų rengimo organizavimas; klausimynų rengimo gairės; konsultavimo įrašant pokalbius įdiegimo ypatumai: techniniai, informaciniai, žmogiškieji aspektai, Valstybinės mokesčių inspekcijos, Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos patirtis įrašant konsultavimo pokalbius;
- 2012 m. sausio 5 d.: 2012 m. verslo priežiūros reformos prioritetai, priemonės; kontrolinių klausimynų gairių projektas.

Bendri periodiškai susitikimai parodė, kad didžiausios priežiūros institucijos atskirose srityse yra skirtingo pažangos lygio: vienur priežiūros procedūros yra aprašytos, patvirtintos institucijos vadovo įsakymais, kitur tokios detalios procedūros nenumatytos; vienoje institucijoje inspektoriai vadovaujasi tik teisės aktais, kitose – ir tam tikrais klausimynais, gairėmis; kai kurios institucijos yra įdiegusios priemones, užtikrinančias vienodą konsultavimą telefonu, tačiau dauguma – ne; vienur duomenys apie priežiūros subjektus kaupiami ir analizuojami elektroninėje erdvėje, kitur – popierinėse bylose ir iš dalies elektroninėje erdvėje, dar kitur – tik popierinėse bylose. Vienos institucijos nuodugniai vertina priežiūrinių ūkinių veiklų rizikas, kitos – daugiau formaliai grupuoja ūkio subjektus į tikrinimo periodiškumo kategorijas.

Pagrindinį dėmesį skiriant didžiausių devynių priežiūros institucijų veiklai tobulinti bei keitimuisi patirtimi tarp šių institucijų, **nebuvo formuluojamos konkrečios užduotys Priežiūros grupių, kurias nustato Vyriausybės 2010 m. gegužės 4 d. nutarimo Nr. 511 „Dėl institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo“ priedas, vadovų komitetams**, priežiūros grupių vadovų susitikimai iš esmės nevyko. Lietuvos Respublikos ūkio ministro ir Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2011 m. rugpjūčio 4 d. Nr. 4-564 / 1R-198 pakeitus 2010 m. birželio 21 d. įsakymą Nr. 4-470 / 1R-141 „Dėl Priežiūros funkcijas atliekančių institucijų grupės darbo reglamento patvirtinimo“, buvo panaikinta prievolė priežiūros institucijoms vykdyti bendrus patikrinimus. Anksčiau galiojusiu įsakymu nustatyta

bendrų patikrinimų praktika laikytina nepasiteisinusia, nes ji buvo tapusi pernelyg formalia, ja nebuvo pasiekta iškeltų tikslų – mažinti priežiūros ir administracinę naštą tiek pačioms institucijoms, tiek verslui. Visų priežiūros institucijų veiklos tobulinimas buvo skatinamas rengiant gerosios praktikos sklaidos seminarus, teikiant informaciją raštu.

(Pažanga) Kelių prioritetinių priemonių išskyrimas lėmė tai, kad priežiūros funkcijų pertvarka vyko kryptingiau, rezultatyviau.

(Pažanga) Viceministrų komisijos pakeitimas Ekspertų komisija, kurią sudaro priežiūros institucijų atstovai leido pertvarkos koordinatoriams ir pagrindinėms priežiūros institucijoms glaudžiau bendradarbiauti tarpusavyje. Bendri periodiški susitikimai, diskusijos suteikė galimybę ne tokioms pažangioms institucijoms betarpiškai gauti patarimų iš pažangesnių institucijų.

(Pažanga) Pagrindinės priežiūros institucijos įdiegė naujas konsultavimo, rizikų vertinimo, stebėsenos, patikrinimų ir kitas pažangias praktikas savo veikloje.

(Rizika) Pertvarkos priemonės pirmiausia diegiant devyniose pagrindinėse priežiūros institucijose, išlieka tikimybė, kad pertvarkos prioritetai ir priemonės bus neįgyvendinti mažesnėse priežiūros institucijose.

(Rizika) Pažangiausios institucijos, lygindamos save su ne tokiomis pažengusiomis, gali neturėti pakankami paskatų tobulėti.

(Tobulintina) Priežiūros institucijos turėtų bendradarbiauti tikrindamos, prižiūradamos verslą, tačiau tik tokiu būdu, kad šis bendradarbiavimas nedidintų priežiūros ir administracinės naštos verslui.

(Tobulintina) Tikslinga nustatyti ir įtvirtinti priežiūros institucijų vadovų tarnybinės veiklos vertinimo rodiklius, susijusius su gerųjų praktikų verslo priežiūros institucijose naudojimu.

2.3. Teisiniai pokyčiai

Nuo 2011 m. sausio 1 d. **galioja visos Viešojo administravimo įstatyme įtvirtintos nuostatos dėl ūkio subjektų priežiūros** (iki 2010 m. gruodžio 31 d. esant prieštaravimų tarp specialiųjų priežiūros Viešojo administravimo įstatymų, prioritetas buvo teikiamas specialiesiems įstatymams).

Nuo 2011 m. sausio 1 d. įsigaliojo ir taikomi Vyriausybės 2002 m. birželio 17 d. nutarimo Nr. 909 „Dėl valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo taisyklių bei valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo kriterijų“ pakeitimai, numatantys, kad vertinant priežiūros funkcijas atliekančių įstaigų vadovų ir jų pavduotojų, administracijų vadovų, departamentų (valdybų) direktorių ir jų pavduotojų, taip pat kitų valstybės tarnautojų, turinčių pavaldžių asmenų, tarnybinę veiklą, **taikomi su priežiūros funkcijų atlikimu siejami veiklos vertinimo kriterijai**.

Aprašas **papildytas išsamiau pagrindinių priežiūros institucijų veiklos nuostatų sąvadu** (Vyriausybės 2011 m. liepos 13 d. nutarimas Nr. 873). Nustatyta, kad priežiūros institucijos turi siekti įgyvendinti nuostatas dėl

- institucijos kompetencijos apibrėžtumo;
- aiškios, viešai paskelbtos patikrinimų (inspektavimo) procedūros užtikrinimo;
- baigtinių tikrinamų aspektų sąrašų (klausimynų) naudojimo;
- konsultacijų ir kitos metodinės pagalbos teikimo prioriteto;

- atsakomybės už klaidingą konsultavimą prisiėmimo;
- vienodos konsultavimo praktikos užtikrinimo;
- individualus išankstinio įsipareigojimo dėl teisės aktų nuostatų taikymo principo (angl. *binding ruling*) taikymo;
- atitikties deklaracijų diegimo;
- priežiūros veiklos planavimo;
- patikrinimų pagrįstumo;
- rizikos vertinimu paremtų priežiūros veiksmų;
- specialus pradėjusiųjų verslą, ūkinę veiklą statuso taikymo;
- nurodymų, kaip alternatyvų sankcijoms, taikymo ūkio subjektams;
- patikrinimo konfidencialumo ir pareigos paneigti klaidingą informaciją;
- priežiūros institucijų veiksmų koordinavimo, keitimosi informacija planuojant ir atliekant priežiūrą, mokymosi bendradarbiaujant;
- klientui skirtos informacijos teikimo;
- elektroninių paslaugų plėtos;
- pažangiais rezultatais grįsto priežiūros institucijų ir šių institucijų darbuotojų veiklos vertinimo;
- veiklos tobulinimo atsižvelgiant į ūkio subjektų nuomonę;
- informatyvių metinių veiklos ataskaitų teikimo;
- priežiūros institucijos išteklių efektyvus valdymo;
- priežiūros institucijų tinklo optimizavimo;
- geresnio reglamentavimo (kritinio taikomų teisės reikalavimų vertinimo ir pasiūlymų dėl teisės aktų supaprastinimo, administracinės naštos mažinimo teikimo, principo „vienas į – vienas iš“ laikymosi, įgyvendinamųjų teisės aktų derinimo su Viešojo administravimo įstatymo ir Aprašo nuostatomis, dviejų įsigaliojimo datų taisyklės laikymosi, teisės aktų projektų skelbimo, nustatyto galiojimo laikotarpio taikymo, kai reikalinga).

Šios nuostatos iki tol buvo įtvirtintos įvairios teisinės galios ir pobūdžio dokumentuose, dabar visos minėtos nuostatos išdėstytos nuosekliai viename Apraše.

Patikslintos Vyriausybės 2010 m. spalio 6 d. nutarimo Nr. 1408 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. rugsėjo 30 d. nutarimo Nr. 1244 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės teisėkūros taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“ **nuostatos, reglamentuojančios dviejų įsigaliojimo datų taisyklės taikymą** (Vyriausybės 2011 m. liepos 13 d. nutarimas Nr. 875).

Bendrųjų reikalavimų valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų interneto svetainėms aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. balandžio 18 d. nutarimu Nr. 480, **papildytas reikalavimais priežiūros institucijų interneto svetainėms**. Nustatyta, kad priežiūros institucijos svetainėje turi būti skiltis „ūkio subjektų priežiūra“; priežiūros institucijos interneto svetainės skiltyje „Teisės aktai“ atskirai turi būti skelbiamas pagal teisingumo ministro patvirtintas rekomendacijas parengtas teisės aktų, reguliuojančių įstaigos vykdomą ūkio subjektų veiklos priežiūros veiklą ir įtvirtinančių atitinkamų priežiūros sričių reikalavimus, sąrašas; skiltyje „Ūkio subjektų priežiūra“ pateikiama Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 36⁵ straipsnio 2 dalyje nurodyta informacija, kurią privalo skelbti priežiūros institucija (Vyriausybės 2011 m. gruodžio 21 d. nutarimas Nr. 1480).

(Pažanga) Aprašą papildžius pagrindinėmis priežiūros institucijų veiklos nuostatomis, siektini priežiūros standartai tapo nuosekliai ir detaliai išdėstyti viename teisės akte.

(Pažanga) Pagrindiniai priežiūros reglamentavimo ir tobulinimo principai, kryptys, nuostatos yra

įtvirtinti teisės aktuose, ir tai sudaro teisinę prielaidą pertvarkai įgyvendinti.

(Rizika) Svarbu, kad ministerijos ir priežiūros institucijos teisės aktuose įtvirtintas pertvarkos priemonės siektų įgyvendinti ir įgyvendintų realiai, ne formaliai.

(Tobulintina) Tikslinga peržiūrėti ir patikslinti Ūkio subjektų veiklos priežiūrą atliekančių viešojo administravimo subjektų priskyrimo priežiūros grupėms sąrašą, patvirtintą Vyriausybės 2010 m. gegužės 4 d. nutarimu Nr. 511.

2.4. Instituciniai pokyčiai

Priežiūros institucijų reorganizavimo srityje yra įvykę šie pokyčiai, priimti sprendimai dėl reorganizavimo:

DATA	REORGANIZUOTOS IR (AR) PANAIKINTOS INSTITUCIJOS	LIKO VEIKTI
2010-01-01	1) Jūrinių tyrimų centras 2) Valstybinė aplinkos apsaugos inspekcija 3) Aplinkos apsaugos agentūra	Aplinkos apsaugos agentūra
2010-01-01	1) Miško genetinių išteklių, sėklų ir sodmenų tarnyba 2) Miško sanitarinės apsaugos tarnyba 3) Valstybinė miškotvarkos tarnyba	Valstybinė miškų tarnyba
2010-07-01	1) Valstybinis augalų veislių tyrimo centras 2) Valstybinė augalų apsaugos tarnyba 3) Valstybinė sėklų ir grūdų tarnyba	Valstybinė augalininkystės tarnyba
2010-07-01	1) Lietuvos saugios laivybos administracija 2) Valstybinė vidaus vandenų laivybos inspekcija	Lietuvos saugios laivybos administracija
2010-07-01	Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba (VMVT) ir teritorinės maisto ir veterinarijos tarnybos, atskaitingos VMVT (iš viso 52 juridiniai asmenys)	Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba
2011-04-01	1) Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba 2) Narkotikų kontrolės departamentas	Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamentas

2012-01-01	1) Lietuvos bankas 2) Vertybinių popierių komisija 3) Draudimo priežiūros komisija	Lietuvos bankas
2012-07-01	1) Valstybinė visuomenės sveikatos priežiūros tarnyba (VVSPT) 2) 10 teritorinių visuomenės sveikatos centrų (atskiri juridiniai asmenys), atskaitingų VVSPT	10 teritorinių visuomenės sveikatos centrų (atskiri juridiniai asmenys)

(Rizika) Svarbu, kad priežiūros institucijų tinklo optimizavimas vyktų atsižvelgiant į priežiūros funkcijų pertvarkos prioritetus. Pavyzdžiui, visuomenės sveikatos priežiūros srities reorganizavimas, kai vietoje 10 vienaarūšių priežiūros institucijų prijungimo prie koordinuojančios tarnybos buvo panaikinta tik koordinuojanti priežiūros tarnyba, 10 centrų paliekant veikt pakankami autonomiškai, didėja rizika, kad šių centrų priežiūros, konsultavimo praktikos nebus vienodos, ištekliai nebus panaudoti optimaliausiu būdu.

(Tobulintina) Priežiūros institucijų tinklo reorganizavimo, optimizavimo klausimus tikslinga spręsti ir Saulėlydžio komisijoje.

2.5. Gerosios praktikos sklaida, seminarai

Teisingumo ir Ūkio ministerijų iniciatyva visų priežiūros institucijų atstovams surengti šie seminarai priežiūros klausimais:

- 2011 m. birželio 21 d. tarptautinis seminaras „**Rizikos vertinimu paremta verslo priežiūra: patirtis ir tobulinimo galimybės**“. Pranešimus skaitė Pasaulio banko ekspertas, Valstybinės mokesčių inspekcijos, Valstybinės darbo inspekcijos, Lietuvos pramonininkų konfederacijos, Ūkio ministerijos atstovai;
- 2011 m. rugsėjo 28 d. pasitarimas-diskusija „**Ūkio subjektų veiklos priežiūros pertvarkos prioritetai ir aktualijos**“. Pranešimus skaitė Teisingumo ir Ūkio ministerijų atstovai;
- 2011 m. lapkričio 15 d. tarptautinis seminaras „**Verslui draugiška priežiūra: kontroliniai klausimynai**“. Pranešimus skaitė Pasaulio banko ekspertas, Valstybinės maisto veterinarijos tarnybos, Ūkio ministerijos atstovai, advokatų kontoros asocijuotas partneris advokatas.

2011 m. rugsėjo–lapkričio mėn. priežiūros funkcijų pertvarkos prioritetai buvo pristatyti ir aptarti su priežiūros institucijų darbuotojais regionuose: vyko **Teisingumo ministro susitikimai su Kauno, Klaipėdos, Šiaulių, Alytaus regionuose veikiančių priežiūros institucijų atstovais**.

2011 m. gruodžio 20 d. visoms priežiūros institucijoms išsiųstos **Rizikos vertinimu pagrįstos ūkio subjektų veiklos priežiūros gairės**, kurias parengė Institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo ekspertų komisija. Teisingumo ir ūkio ministrai paragino priežiūros institucijas vadovautis šiomis gairėmis tobulinat, kuriant, diegiant rizikos vertinimo ir valdymo sistemas.

Identifikavus, kad priežiūros funkcijų pertvarkos prioritetinių kryptių sėkmingam įgyvendinimui yra svarbu, kad šiuos prioritetus ir naujas pažangias praktikas žinotų ir tos institucijos, kurios gali vertinti ir vertina priežiūros institucijų ir jų darbuotojų veiklą, 2011 m. spalio–lapkričio mėn. buvo surengti **pertvarkos koordinatorių susitikimai su Valstybės kontrolės, Seimo kontrolierių įstaigos, Specialiųjų tyrimų tarnybos, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos, Prokuratūros atstovais.**

Siekiant priežiūros institucijų veiklos tobulinimo, priežiūros funkcijų optimizavimo proceso tęstinumo, Ūkio ministerija 2011 m. gruodžio mėn. Europos socialinio fondo agentūrai pateikė paraišką „Verslą kontroliuojančių institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo koordinavimas“. Įgyvendinus šį projektą būtų sukurtos prielaidos įdiegti gerąsias praktikas visų priežiūros institucijų veikloje, daugelyje institucijų šios praktikos pradėtų veikti realiai.

(Rizika) Pagrindinės, daugiausia patikrinimų atliekančios priežiūros institucijos jau tam tikrą laiką taiko pažangius veiklos metodus, orientuojasi į konsultavimą, o ne baudimą, tačiau verslas inspektorius vis dar sutinka kaip baudėjus, „priešus“, atitinkama nuomonė (kad inspektavimas yra nepagrįsta ir neproporcinga našta verslui) pakankamai paplitusi ir žiniasklaidoje. Tokioje situacijoje priežiūros institucijos turi stengtis papildomai: ne tik taikyti pažangias praktikas, tačiau ir „įrodyti“ verslui, kad jų praktikos yra pasikeitusios.

(Tobulintina) Į pertvarkos koordinavimo, konsultavimosi procesus labiau įtrauktinos verslo asociacijos, kurios galėtų įvertinti diegiamas priemones, skleisti informaciją apie pokyčius priežiūros srityje tarp verslo atstovų.

(Tobulintina) Į pertvarką labiau įtrauktinos institucijos, kurios tiesiogiai ar netiesiogiai vertina ar gali vertinti priežiūros institucijų veiklą (Valstybės kontrolė, Seimo kontrolieriai, Specialiųjų tyrimų tarnyba, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba, Prokuratūra ir kitos).

(Tobulintina) Tikslinga informaciją apie pertvarkos prioritetus skleisti seminaruose visoje Lietuvoje – tam gali būti išnaudojamas Ūkio ministerijos numatomo įgyvendinti projekto „Verslą kontroliuojančių institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo koordinavimas“ formatas.

III. PRIORITETINIŲ IR KITŲ PERTVARKOS SRIČIŲ ESAMA PADĖTIS IR PAŽANGA

3.1. Ūkio subjektų rizikos vertinimas

Prižiūrinių subjektų (objektų, veiklos sričių ir pan.) rizikingumo vertinimas yra pažangi ir būtina praktika, kurios laikytis privalo priežiūros institucijos planuodamos ir atlikdamos priežiūros veiksmus.

Rizikos vertinimu pagrįstos priežiūros sistema – priežiūros institucijoje įdiegtos organizacinės ir techninės priemonės, leidžiančios nustatyti rizikas, kad ūkio subjektas nesilaiko teisės aktų reikalavimų, tikimybę, taip pat dėl to atsiradusios ar galinčios atsirasti žalos mastą bei atitinkamai planuoti priežiūros veiksmus. Taikant šią sistemą:

- priežiūra nukreipiama prioritetinėmis kryptimis, pašalinami didžiausi, pavojingiausi pažeidimai (užtikrinamas rezultatyvumas);
- institucijos ištekliai panaudojami efektyviausiai, neeikvojami atsitiktinėms veikloms, pavyzdžiui, patikrinimams reaguojant į kiekvieną, net ir nereikšmingą rizikos prasme, skundą (efektyvumas);

- priežiūros veiksmai yra skaidrūs, pagrįsti, proporcingi pažeidimo mastui (užtikrinama ūkio subjektų nediskriminacija, lygybė prieš įstatymą);
- didžiausią priežiūros našta patiria didžiausi, nuolatiniai pažeidėjai (įgyvendinamas proporcingumo principas, gerėja verslo sąlygos tinkamai veikiantiems).

Aprašo 7.11 punkte pažymima, kad Priežiūros institucijų atliekama priežiūra turi būti skirta visų pirma didžiausios rizikos atvejams šalinti, taip pat užtikrinti realią ūkinės veiklos atitiktį teisės aktų reikalavimams, o ne vertinti, kaip ūkio subjektai laikosi formalių reikalavimų. Priežiūros institucijos privalo nustatyti atliekamos priežiūros prioritetus (įdiegti rizikos nustatymo sistemas), rizikos vertinimu turi būti paremti planuojamų tikrinti ūkio subjektų sąrašų sudarymo kriterijai, neplaninių patikrinimų atlikimo pagrindai, ne pagal planą tikrinamų ūkio subjektų atrankos kriterijai. Vertinant riziką turi būti vertinama, kaip ūkio subjektas (tikrinamas objektas) laikėsi teisės aktų reikalavimų ankstesniais periodais, taip pat turi būti vertinamas ūkinės veiklos rizikingumo, pavojingumo pobūdis, žalos ar pavojaus asmenims, visuomenei, aplinkai atsiradimo tikimybė.

Teisingumo ir ūkio ministrai 2011 m. gruodžio 20 d. raštu rekomendavo visoms priežiūros institucijoms vadovautis **Rizikos vertinimo gairėmis**, kuriose apibrėžtos su rizikos vertinimu, planuojant ir atliekant ūkio subjektų veiklos priežiūrą, susijusios sąvokos, pagrindžiamas rizikos vertinimu pagrįstos ūkio subjektų priežiūros poreikis, įtvirtinami pagrindiniai rizikos vertinimu pagrįstos priežiūros principai, pavyzdžiui:

- institucijoje turi būti sukurti rizikų registrai ir (ar) rizikų žemėlapiai, kuriuose įvardijamos, apibūdinamos, sugrupuojamos rizikos, nustatomas jų poveikis ir tikimybė, pateikiamas rizikų vertinimas;
- institucijoje turi būti kriterijų (rodiklių), pagal kuriuos vertinamas rizikingumo lygis (laipsnis), sistema;
- prižiūrimi subjektai (objektai, tam tikros veiklos) turi būti grupuojami, reitinguojami pagal rizikingumą;
- bet kokia nauja rizikingumui reikšminga informacija, taip pat ir gauta skundo forma, sistemiškai integruojama į rizikos vertinimo sistemą;
- rizikingumo nustatymo, tikrinamų subjektų (objektų) atrankos procesai standartizuoti, kompiuterizuoti;
- rizikos vertinimo sistema nuolat atnaujinama, egzistuoja jos efektyvumo patikros sistema ir kt.

Remiantis Priežiūros institucijų apklausos rezultatais, rizikos vertinimo sistemas nurodo įsдиеgusios 40 institucijų. Šiose institucijose rizikos vertinimo sistemos ar atskiri šių sistemų elementai (pavyzdžiui, tikrintinų ūkio subjektų atrankos kriterijai) paprastai yra įtvirtinti priežiūros institucijos vadovo įsakymu tvirtinamuose dokumentuose: institucijos strateginiuose planavimo dokumentuose, kontrolės (priežiūros) nuostatuose, kontrolės (priežiūros) nurodymuose, veiklos patikrinimo taisyklėse, ūkio subjektų atrankos patikrai taisyklėse, planinių ir neplaninių patikrinimų atlikimo taisyklėse, kokybės sistemos dokumentuose ar metodinėje medžiagoje.

Dauguma priežiūros institucijų nurodo naudojančios tik 4–5 kriterijus, kuriais vadovaujantis nustatomas subjekto (objekto, veiklos) rizikingumas, – tai liudija pakankamai paviršutinišką, nelankstų rizikos vertinimą. Kai kurios institucijos naudoja virš 10 kriterijų (pavyzdžiui, Darbo inspekcija – 12, Lošimų priežiūros komisija – 18, Energetikos inspekcija – 25, Lietuvos prabavimo rūmai – 32 ir pan.), o, pavyzdžiui, Mokesčių inspekcija – nuo kelių dešimčių iki kelių šimtų. Pirminiu vertinimu, nuoseklesnes rizikos vertinimu pagrįstos ūkio subjektų veiklos priežiūros sistemas turi Mokesčių inspekcija, Muitinės departamentas, Ligonijų kasa, Maisto ir veterinarijos tarnyba, Ne maisto produktų inspekcija. Daugumos

priežiūros institucijų rizikos vertinimo sistemos tobulintinos, identifikuojant platesnį rizikų ratą, didesnį rizikos kriterijų skaičių.

(Pažanga) Ekspertų komisija parengė Rizikos vertinimo gaires, kurios yra pirminis metodologinis dokumentas toms priežiūros institucijoms, kurios atlikdamos priežiūros funkcijas siekia pradėti taikyti rizikos vertinimo principus, patobulinti turimas rizikos vertinimo sistemas.

(Rizika) Nemažai institucijų, kurios deklaruoja, kad turi ir taiko rizikos vertinimo sistemas, naudoja pernelyg mažai rizikingumo vertinimo kriterijų, jų sistemos yra nelanksčios, nejautrios pokyčiams. Neretai rizikos vertinimo sistemos tėra nominalios, jos nefunkcionuoja tinkamai ir visa apimtimi.

(Rizika) Daugumos priežiūros institucijų naudojamos (deklaruojamos) rizikos vertinimo sistemos nėra profesionaliai audituotos, įvertintos kokybės požiūriu.

(Tobulintina) Tikslinga įvertinti, audituoti priežiūros institucijose veikiančias rizikos vertinimo sistemas, užtikrinti, kad jos tinkamai funkcionuotų pagrindinėse devyniose priežiūros institucijose.

3.2. Kontrolinių klausimynų parengimas ir taikymas atliekant ūkio subjektų patikrinimus

Didelis verslui taikomų teisės aktų reikalavimų skaičius, riboti priežiūros institucijos žmogiškieji ir finansiniai ištekliai lemia tai, kad priežiūros institucija dažnai yra nepajėgi patikrinti, ar laikomasi visų teisės aktuose nustatytų nuostatų. Tad praktikoje inspektorius stengiasi visų pirma patikrinti, ar laikomasi pačių svarbiausių reikalavimų, ir pagal galimybes – likusių. Ūkio subjektai nežino, kurį iš daugelio jam keliamų reikalavimų inspektorius patikrinimo metu laikys svarbiu, taip pat neretai jam yra neaiškus ir abstrakčiai suformuluotų teisės aktų reikalavimų turinys. Šis neapibrėžtumas sukelia ūkio subjekto nepasitenkinimą priežiūros institucijomis, nepasitikėjimą inspektorais, neskatina ūkio subjektų laikytis nustatytų reikalavimų, sudaro prielaidas korupcijai. Svarbiausių tikrintinų aspektų neišskyrimas yra kliūtis ir priežiūros institucijai, kurios tiesioginis interesas yra pasiekti, kad jos visi inspektorai tikrintų esminius reikalavimus.

Siekiant išspręsti nurodytą problemą, Institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo gairių aprašo 7.3 punkte priežiūros institucijai rekomenduojama tikrinimų metu naudoti baigtinius tikrinamų aspektų sąrašus, vadinamuosius kontrolinius klausimynus.

Kontrolinis klausimynas – tai priežiūros institucijos vadovo patvirtintas dokumentas, kuris leidžia patikrinti, ar laikomasi tam tikros srities svarbiausių teisės aktų reikalavimų, atliekant patikrinimą vietoje. Pagrindinė kontrolinio klausimyno dalis yra klausimai, kurie turi būti:

- aiškūs: kontrolinis klausimas atskleidžia reikalavimo turinį ūkio subjektui;
- svarbūs: kontroliniu klausimu patikrinama, ar laikomasi svarbaus reikalavimo, kurio pažeidimas gali padaryti reikšmingos žalos ar sukelti realų pavojų visuomenei, kitų asmenų interesams, aplikai.

Kontrolinis klausimynas skelbiamas viešai ir (ar) pateikiamas planuojamam tikrinti ūkio subjektui iš anksto. Inspektorius už pažeidimus, kurie nėra įtraukti į klausimynus, tikrinamam subjektui netaiko poveikio priemonių (baudų, veiklos ribojimo ir kt.), nurodo terminą trūkumams ištaisyti – išskyrus išimtinus atvejus, kai ūkio subjektas piktybiškai nevykdo tikrintojo nurodymų pasitaisyti arba kelia realią grėsmę asmenims ar aplinkai.

Tokie kontroliniai klausimynai standartizuoja patikrinimo procedūrą, didina patikrinimų skaidrumą, jų efektyvumą, gerina verslo informuotumą ir skatina jį laikytis aiškiai suformuluotų

reikalavimų, užtikrina, kad bus patikrinti svarbiausi reikalavimai, mažina inspektuojančiojo ir inspektuojamojo priešišumą.

Nurodytus reikalavimus kontroliniams klausimynams 2011 m. spalio mėn. suformulavo Ekspertų komisija. Ekspertų komisijos darbe dalyvaujančios institucijos pagal pateiktus nurodymus parengė kontrolinius klausimynus, skirtus tikrinti:

- nedidelę viešojo maitinimo įmonę (Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos kontrolinis klausimynas);
- nedidelę mažmeninės prekybos įmonę (Valstybinės ne maisto produktų inspekcijos kontrolinis klausimynas);
- kirpyklą, grožio saloną (Visuomenės sveikatos priežiūros tarnybos kontrolinis klausimynas);
- autoservisą (Aplinkos apsaugos agentūros, Valstybinės darbo inspekcijos kontroliniai klausimynai);
- statybos įmonę, statybininką (Valstybinės darbo inspekcijos kontrolinis klausimynas);
- miškininkystės įmonę (Valstybinės darbo inspekcijos kontrolinis klausimynas);
- bendrąsias prekybos taisykles (Valstybinės ne maisto produktų inspekcijos kontrolinis klausimynas);
- prekių ženklavimą (Valstybinės ne maisto produktų inspekcijos kontroliniai klausimynai);
- priešgaisrinę saugą nedideliuose objektuose (Priešgaisrinės saugos ir gelbėjimo departamento kontrolinis klausimynas);
- darbo teisės reikalavimus, darbuotojų saugos ir sveikatos reikalavimus (Valstybinės darbo inspekcijos kontrolinis klausimynas);
- darbų saugą šuliniuose, rezervuaruose ar kitose atvirose erdvėse (Valstybinės darbo inspekcijos kontrolinis klausimynas).

Nuo 2011 m. gruodžio 1 d. Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba, Visuomenės sveikatos priežiūros tarnyba, Valstybinė ne maisto produktų inspekcija, Priešgaisrinės saugos ir gelbėjimo departamentas ir Aplinkos apsaugos agentūra planinius patikrinimus pradėjo vykdyti tik pagal naujai parengtus (tos institucijos, kurios juos jau naudojo – pagal atnaujintus) kontrolinius klausimynus. Ekspertų komisija įpareigota užtikrinti, kad iki spalio 1 d. ne mažiau kaip 40 ūkinės veiklos sričių būtų tikrinama pagal naujai parengtus kontrolinius klausimynus.

Išvardyti kontroliniai klausimynai yra patvirtinti atitinkamų institucijų vadovų įsakymais ir privalomi atliekant planinius ūkio subjektų patikrinimus. Jie skelbiami interneto svetainėje www.verslovartai.lt ir Ūkio ministerijos tinklalapyje, kitais būdais skleidžiami verslo bendruomenei.

Šiuo metu Ekspertų komisijos darbe dalyvaujančios priežiūros institucijos intensyviai rengia arba atnaujina pagal nustatytus reikalavimus anksčiau naudotus kontrolinius klausimynus, šį darbą koordinuoja Ūkio ministerija ir Teisingumo ministerija.

Ekspertų komisija taip pat rengia kontrolinių klausimynų rengimo ir taikymo gaires visoms priežiūros institucijoms. Būtinybė aprašyti pagrindinius kontrolinių klausimynų rengimo ir taikymo principus atsirado atlikus priežiūros institucijų apklausą.

Šioje apklausoje 22 priežiūros institucijos nurodė, kad naudoja klausimynus patikrinimų metu, tačiau iš pateiktų klausimynų pavyzdžių matyti, kad tų institucijų, kurių atstovai nedalyvauja Ekspertų komisijos veikloje, klausimynai:

- dažniausiai yra instrukcijos inspektoriams, kaip atlikti patikrinimą, o ne informacija verslui;
- aiškiai neįvardija svarbiausių tikrintinų aspektų;
- dažnai nėra viešai paskelbti;
- neįtvirtina praktikos, kad už kitų, klausimyne nenurodytų, reikalavimų nesilaikymą inspektorius paprastai neskiria baudų, išskyrus išimtinius atvejus.

Dalis institucijų nurodė, kad kontrolinių klausimynų nerengia dėl to, kad jos inspektoriai tikrina, ar laikomasi vos keleto reikalavimų, arba priešingai – tikrina, ar laikomasi labai daug reikalavimų. Kartais taikoma kontroliniams klausimynams adekvati, tačiau kitokia praktika, pavyzdžiui, prieš patikrinimą kartu su ūkio subjekto vadovu sudaromas ir aptariamas tikrinimo planas ir pan.

Dvi institucijos – Valstybinė vaistų kontrolės tarnyba ir Valstybinė medicininio audito inspekcija nurodė, kad netaiko kontrolinių klausimynų, nes tokio imperatyvo nėra teisės aktuose.

Ekspertų komisijos veikloje nedalyvaujančias priežiūros institucijas, kurios jau turi parengusios klausimynus ir siekia juos patobulinti, arba institucijas, pareiškusias norą kurti kontrolinius klausimynus, ketinama įtraukti į Ekspertų komisijos vykdomą kontrolinių klausimynų rengimo veiklą.

(Pažanga) *Suformuota „verslui draugiškų“ baigtinių tikrinamų aspektų sąvadų (kontrolinių klausimynų) koncepcija. Pagal ją parengti pirmieji verslui aiškūs ir svarbiausius reikalavimus įvardijantys kontroliniai klausimynai, kurių taikymas planinių patikrinimų metu įtvirtintas vadovų įsakymais. Užtikrinta, kad devynios didžiausios priežiūros institucijos iki 2012 m. spalio 1 d. parengs naujus kontrolinius klausimynus.*

(Rizika) *Pastebima, kad institucijos kartais vengia sudėtingesnių reguliavimo sričių. Argumentuojama, kad tikrintinų aspektų yra tiek daug, kad jų neįmanoma nurodyti viename klausimyne. Įsigilinus neretai paaiškėja, kad: 1) svarbių reikalavimų nėra labai daug, 2) reikalavimų yra išties labai daug, tačiau klausimyną būtina rengti, kadangi ūkio subjektui dar sudėtingiau nei inspektoriui, savo kontroliuojamos srities žinovui, atskirti tai, kas svarbu.*

(Rizika) *Į Ekspertų komisijos veiklą neįtrauktos institucijos gali nesuvokti kontrolinių klausimynų svarbos ir, nesant imperatyvių nurodymų teisės aktuose, jų nerengti arba rengti formaliai, tačiau netaikyti kontrolinių klausimynų patikrinimo metu.*

(Tobulintini aspektai) *Priežiūros institucijos turėtų atsakingai įvertinti kontrolinio klausimyno rengimo poreikį, konsultuotis su ūkio subjektais ir rengti tikrai jiems reikalingus kontrolinius klausimynus, atsižvelgiant į tai, kad jų taikymas yra Lietuvoje pripažinta geroji priežiūros praktika.*

(Tobulintini aspektai) *Būtina užtikrinti kontrolinių klausimynų naudojimo stebėseną ir grįžtamąjį ryšį iš ūkio subjektų ir pagal tai prireikus tobulinti klausimynus.*

(Tobulintini aspektai) *Klausimynų rengimo veiklą reikia panaudoti, derinti su reguliavimo supaprastinimo veikla: priežiūros institucijos turi ne tik išskirti svarbiausius reikalavimus, tačiau ir identifikuoti jų požiūriu perteklinius ar nepagrįstus, keliančius neproporcingai didelę administracinę naštą reikalavimus, ir vadovaudamiesi Viešojo administravimo įstatymo 36⁷ straipsnio 3 d. nuostatomis, teikti siūlymus aukštesniems pagal pavaldumą subjektams (ministerijoms) dėl šių reikalavimų eliminavimo iš teisės aktų ar pakeitimo proporcingesniais. Čia svarbus ir ministerijų, atsakingų už politikos formavimą, vaidmuo.*

3.3. Konsultavimas telefonu

Vienodas, neprieštaringas konsultavimas telefonu įrašant pokalbius ir priežiūros institucijai prisiimant atsakomybę už konsultavimą yra viena iš trijų pertvarkos 2011–2012 m. prioritetinių krypčių, pažymėta ir Vyriausybės 2011 m. liepos 13 d. pasitarimo protokole Nr. 30 (46 klausimas).

Apraše pažymima, kad ūkio subjektų konsultavimas turi būti neatsiejama ūkio subjektų veiklos priežiūros dalis, aktyviai vykdoma ir viešinama priežiūros institucijos prioritetinė priemonė. Turi būti atsisakyta požiūrio, kad reikalavimą laikyti teisės aktų galima užtikrinti tik taikant poveikio priemones,

nuobaudas, o priežiūros institucijos ištekliai turi būti perskirstyti taip, kad būtų patenkintas ūkio subjektų konsultavimosi poreikis. Ūkio subjekto kreipimasis konsultacijos negali būti pagrindas patikrinti ūkio subjekto veiklą, priešingai – kreipimasis konsultacijos vertintinas kaip ūkio subjekto rizikingumą mažinanti aplinkybė. Priežiūros institucija turi užtikrinti, kad ūkio subjektams būtų teikiamos vienodos, neprieštaringos konsultacijos priežiūros institucijos kompetencijos klausimais. Turi būti sudarytos galimybės priežiūros institucijų tinklalapiuose skelbti ūkio subjektų paklausimus ir atsakymus į juos (dažniausiai užduodamų klausimų skiltis) ir šiems atsakymams suteikti viešai paskelbtos konsultacijos statusą. Siektina praktika būtų įdiegti vienodą konsultavimą telefonu – įrašyti pokalbius, o priežiūros institucijai prisiimti atsakomybę už konsultavimą.

Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 15 straipsnio pakeitimais, įsigaliojusiais 2011 m. sausio 10 d., viešojo administravimo subjektų teikiamų viešųjų paslaugų sąrašas papildytas nuostata, kad konsultavimas viešojo administravimo subjekto kompetencijos klausimais yra viešoji paslauga. Šio įstatymo 36³ straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad ūkio subjektų konsultavimas yra neatsiejama ūkio subjektų veiklos priežiūros dalis. Taigi konsultavimo prievolė įtvirtinta įstatyme.

Konsultavimo telefonu fiksavimas techninėmis priemonėmis (įrašymas) padeda pasiekti šių tikslų:

- priežiūros institucija turi galimybę vertinti konsultavimo kokybę (išklausti dalį atsitiktinių pokalbių) ir atitinkamai ją gerinti;
- institucija, įrašydama pokalbius, gali prisiimti atsakomybę už konsultavimą, kilus ginčui (jei ateityje toks kiltų tarp ūkio subjekto ir institucijos dėl reikalavimo, dėl kurio buvo konsultuotasi, laikymosi ar pan.) galima pasiremti konsultacijos įrašu;
- pokalbio įrašymas didina mandagumo lygį (tiek skambinančio, tiek atsakančio), todėl mažėja konfliktų galimybė, didėja žmonių pasitikėjimas priežiūros institucija, pasitenkinimo institucijos paslaugomis lygis.

Kad konsultavimas būtų kokybiškas, kompetentingas, neprieštaringas, efektyvus, reikia:

- optimaliai paskirstyti ir panaudoti žmogiškuosius išteklius (į didžiąją dalį skambučių turėtų atsakyti pirmo lygio, ne tokie kompetentingi konsultantai, tik sudėtingiems atvejams nagrinėti pasitelkiami kompetentingesni specialistai; telefonu turi būti nesunku prisiskambinti, todėl konsultantų turi pakakti);
- susisteminta, aiškiai, patogia, greitai pateikiama ir surandama medžiaga (dažniausiai užduodami klausimai ir atsakymai į juos), kuria remdamiesi konsultantai vienodai konsultuoja;
- techninės priemonės pokalbiams įrašyti, archyvuoti, saugoti, išklausti (įranga ir paslaugos gali būti perkamos, nuomojamos, sudaromos paslaugų teikimo sutartys ar pan.).

2012 m. pradžioje konsultavimo telefonu paslaugą fiziniams ir juridiniams asmenims, kai aiškiai skelbiamas konsultavimo telefonu numeris ir įrašomi pokalbiai, teikia šios priežiūros institucijos:

- Valstybinė mokesčių inspekcija (nuo 2006 m. balandžio mėn.) – tel. 1882;
- Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba (nuo 2011 m. spalio mėn.) – tel. 8 800 40403;
- Valstybinė vartotojų teisių apsaugos tarnyba (nuo 2011 m. gruodžio mėn.) – tel. 8 800 00008;
- Valstybinė darbo inspekcija (nuo 2012 m. sausio mėn.) - tel. (8 5) 213 9772.

Kai kurios priežiūros institucijos (pavyzdžiui, Valstybinė ne maisto produktų inspekcija) skelbia specialų konsultacijų telefono numerį, tačiau pokalbių neįrašinėja. Kai kurios tarnybos užtikrina nemokamų skambučių galimybę (pavyzdžiui, Maisto ir veterinarijos tarnyba, Valstybinė vartotojų teisių apsaugos tarnyba, Valstybinė ne maisto produktų inspekcija). Pokalbius įrašinėjančios institucijos sprendžia ir skambučių nukreipimo iš regioninių padalinių į centrinę konsultavimo tarnybą klausimą.

Kai kurios priežiūros institucijos, sulaukiančios nedaug paklausimų telefonu, pavyzdžiui, Valstybinė kalbos inspekcija, Lietuvos hidrometeorologijos tarnyba, svarbesnius paklausimus užrašo žurnaluose. Esant nedaug skambučių toks būdas iš dalies padeda pasiekti pirmiau įvardytų tikslų (vienodo, neprieštaringo konsultavimo, atsakomybės už konsultavimą prisiėmimo), tačiau nėra ypač patogus, išlieka netikslumo galimybė.

Kai kurios institucijos (pavyzdžiui, Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija, Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas) turi įsidiegtą vadinamąsias pasitikėjimo („karštąsias“) linijas, kai kuriomis iš jų pokalbis įrašomas techninėmis priemonėmis arba asmuo turi galimybę palikti balso pranešimą. Šios linijos skirtos visų pirma pranešimams apie pažeidimus, skundams, konsultavimo paslauga jomis neteikiama.

Absoliuti dauguma priežiūros institucijų neturi specialaus telefono numerio konsultacijoms. Konsultaciją telefonu norintys gauti asmenys turi galimybę rinktis, kur skambinti: bendruoju nurodytu institucijos telefonu, asmenų aptarnavimo telefonu, institucijos skelbiamo kontaktų sąrašo telefonais, savo regioninio padalinio darbuotojams ar pan.

Kai kurios institucijos nurodė, kad planuoja diegti konsultavimo vienu aiškiai skelbiamu numeriu pokalbius įrašant paslaugą arba svarsto tokią galimybę. Tai – Valstybinė ne maisto produktų inspekcija prie Ūkio ministerijos (2012 m. vasario mėn.), Valstybės dokumentų technologinės apsaugos tarnyba prie Finansų ministerijos (2012 m. I pusmetis), Valstybinė augalininkystės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos, Valstybinė geležinkelio inspekcija prie Susisiekimo ministerijos (2013 m.), Aplinkos apsaugos agentūra (2012 m.), Valstybinė kelių transporto inspekcija prie Susisiekimo ministerijos (2012 m. I ketvirtis).

Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos numato įrašinėti visus pokalbius (2012 m. I ketvirtis).

Ateityje Ekspertų komisijoje numatoma rengti Konsultavimo gaires.

(Pažanga) Padaugėjo priežiūros institucijų, kurios įdiegė (trys institucijos) ar rengiasi diegti (septynios institucijos) vienodo konsultavimo pokalbius įrašant paslaugą.

(Rizika) Daugelyje priežiūros institucijų nesant vieno aiškiai paskelbto konsultacijų telefono numerio, nėra užtikrinamas konsultavimo operatyvumas ir vienodumas. Pokalbių neįrašant, skambinantysis nėra tikras, kad gavo kompetentingą konsultaciją, už kurią institucija prisiima atsakomybę.

(Rizika) Konsultavimo pokalbių įrašymas techninėmis priemonėmis kartais suvokiamas kaip savitikslių priemonė. Priežiūros institucijos ne visuomet atkreipia dėmesį, kad svarbu ne tik įrašinėti pokalbius, bet ir užtikrinti konsultavimo vienodumą visoje institucijoje ir kokybę. Pavyzdžiui, netinkama praktika būtų tada, kai konsultavimo telefonu įrašant pokalbius paslaugą savarankiškai diegtų tais pačiais klausimais konsultuojantys regioniniai padaliniai (pavyzdžiui, atskiri regionų aplinkos apsaugos departamentai, teritoriniai visuomenės sveikatos priežiūros centrai ir pan.). Tai neužtikrintų vienodo konsultavimo, taip pat būtų neekonomiška.

(Tobulintini aspektai) Svarbu užtikrinti, kad įvedus konsultacijų telefonu liniją, pakaktų konsultuojančių asmenų, nurodytu konsultacijų numeriu turi būti nesunku prisiskambinti.

(Tobulintini aspektai) Svarbu užtikrinti, kad telefonu būtų konsultuojama vadovaujantis elektroninėje erdvėje paskelbtais, susistemintais klausimų ir atsakymų sąvadais („medžiais“), nebūtų konsultuojama nepatikrinant informacijos minėtuose sąvaduose.

3.4. Dviejų datų taisyklės laikymasis

Atsižvelgiant į dažną reikalavimų ūkio subjektams kaitą, jų sudėtingumą ir aplinkybę, kad verslui būtina skirti pakankamai laiko susipažinti su nauju teisiniu reguliavimu, Lietuvos Respublikos Vyriausybės teisėkūros taisyklių 65 punkte bei Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. spalio 6 d. nutarime Nr. 1408 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. rugsėjo 30 d. nutarimo Nr. 1244 "Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės teisėkūros taisyklių patvirtinimo" pakeitimo“ įtvirtinta dviejų datų taisyklė. Remiantis ja, Vyriausybės, ministrų, Vyriausybės įstaigų, įstaigų prie ministerijų ir kitų Vyriausybei ar ministrams pavaldžių viešojo administravimo subjektų teisės aktai, kuriais nustatomas naujas arba keičiamas ūkio subjektų veiklos reglamentavimas ir priežiūros teisinis reguliavimas, turi įsigalioti gegužės 1 dieną arba lapkričio 1 dieną. Šie teisės aktai turi būti priimti ir paskelbti ne vėliau kaip prieš tris mėnesius iki jų įsigaliojimo dienos.

Dviejų datų taisyklė verslui netaikoma, kai nustatomas naujas arba keičiamas esamas ūkio subjektų veiklos reglamentavimas ir (ar) priežiūros teisinis reguliavimas pagal Europos Sąjungos teisės aktuose nustatytus įpareigojimus, Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių reikalavimus, kitais įstatymų nustatytais atvejais arba įtvirtinamas ūkio subjektams palankesnis reguliavimas.

Nuo 2011 m. birželio 24 d. visų teisės aktų, kuriais nustatomas ūkio subjektų veiklos reglamentavimas ir (ar) priežiūros teisinis reguliavimas, projektai skelbiami Lietuvos Respublikos Seimo teisės aktų informacinės sistemos Projektų registravimo posistemyje (toliau – posistemis TAPIS) (Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2011 m. birželio 23 d. įsakymas Nr. 1R-16).

2011 m. rugpjūčio 1 d., pasibaigus teisės aktų, kurių įsigaliojimo data numatyta 2011 m. lapkričio 1 d., priėmimo ir paskelbimo terminui, posistemyje TAPIS buvo užregistruoti 43 teisės aktai, įsigaliojantys 2011 m. lapkričio 1 d. Per laikotarpį nuo 2011 m. rugpjūčio 1 d. iki 2011 m. lapkričio 1 d. posistemyje TAPIS buvo užregistruotas dar 81 teisės aktas, reguliuojantis verslo sąlygas, tačiau įsigaliojęs ne lapkričio 1 d.

2011 m. pabaigoje įvertinus situaciją, matyti, kad teisės aktų, reguliuojančių verslo sąlygas, tačiau įsigaliojančių ne lapkričio 1 d., yra beveik dvigubai daugiau nei teisės aktų, įsigaliojančių vieną iš dviejų datų. Kadangi institucijos buvo įpareigosios tik suteikti statusą „Reguliuojantis verslo sąlygas“, tačiau nebuvo galimybės nurodyti, pagal kurią iš išimčių taisyklė netaikoma, priežastis įvertinti yra sudėtinga.

Tikėtina, kad viena iš priežasčių, nulėmusių tokius rezultatus, galėjo būti aplinkybė, kad kai kurios institucijos vis dar nesuvokia taisyklės reikšmingumo kuriant palankesnę verslo aplinką, neteisingai aiškina taisyklės reikalavimus. Ne visada teisingą dviejų datų taisyklės interpretavimą patvirtina ir priežiūros institucijų atsakymai į 2011 m. spalio mėn. vykdytą priežiūros institucijų apklausą. Į klausimą „Ar įgyvendinama dviejų datų taisyklė?“ neigiamai atsakė 17 institucijų. Apžvelgus institucijų atsakymus į klausimą „Kodėl neįgyvendinama dviejų datų taisyklė?“, galima daryti išvadą, kad institucijos tvirtino nesilaikiusios ar neįgyvendinusios taisyklės dėl šių dviejų pagrindinių priežasčių:

1. Nurodytu laikotarpiu (nuo 2011 m. sausio 1 d. iki 2011 m. spalio 1 d.) jos nepriėmė teisės aktų, reguliuojančių verslo sąlygas. Šis atsakymas rodo, kad institucijos klaidingai supranta dviejų datų taisyklės reikalavimus – nepaisant to, kad institucija nepriima teisės aktų, reguliuojančių verslo sąlygas, jos darbuotojai galbūt rengia teisės aktų projektus, kuriuos teikia svarstyti kitoms institucijoms, taip pat jie teikia pastabas dėl kitų institucijų parengtų teisės aktų projektų. Abiem atvejais darbuotojai turėtų išreikšti poziciją dėl dviejų datų taisyklės taikymo ir tai taip pat laikoma taisyklės įgyvendinimu.
2. Institucijos priėmė tik tokius teisės aktus, reguliuojančius verslo sąlygas, kuriems taikoma dviejų datų taisyklės išimtis. Tai taip pat rodo, kad institucijos neįsigilinusios į dviejų datų taisyklės reikalavimus – jeigu teisės aktas, reguliuojantis verslo sąlygas, įsigalioja ne gegužės 1 d. ar lapkričio 1 d., kadangi jam pagrįstai taikoma viena iš išimčių, dviejų datų taisyklės yra laikomasi.

Toks netikslus reikalavimų aiškinimas kelia abejonų, ar institucijos išimtis taikė neformaliai, tada, kai iš tikro buvo būtina jas taikyti. Galbūt daliai teisės aktų, kuriems buvo suteiktas statusas „Reguliuojantis verslo sąlygas“, neturėjo būti taikoma nė viena iš išimčių ir jie įsigaliojo pažeidžiant dviejų datų verslui taisyklę.

Atsižvelgiant į nurodytą neaiškumą, 2011 m. spalio 26 d. buvo pakeistos teisės aktų projektų skelbimo posistemyje TAPIS taisyklės (Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2009 m. spalio 9 d. įsakymas Nr. 1R-255), nurodant, kad tais atvejais, kai teisės aktui netaikomas reikalavimas įsigaliojti gegužės 1 d. arba lapkričio 1 d., posistemyje TAPIS tokiam teisės akto projektui suteikiama viena iš šių žymų: „Įgyvendinantis Europos Sąjungos teisę“, „Įgyvendinantis tarptautinę sutartį“, „Įgyvendinantis įstatymo reikalavimą“ arba „Lengvinantis verslo sąlygas“, atsižvelgiant į tai, kokiu pagrindu reikalavimas įsigaliojti gegužės 1 d. arba lapkričio 1 d. netaikomas. Taip pat Ūkio ministerija parengė ir institucijoms bei registruotiems posistemo TAPIS vartotojams išsiuntė dviejų datų taisyklės verslui įgyvendinimo atmintinę.

Per laikotarpį nuo 2011 m. lapkričio 1 d. iki sausio 25 d. buvo priimti ir paskelbti 68 teisės aktai, reguliuojantys verslo sąlygas, kuriems taikytina dviejų datų taisyklė. Iš jų tik 9 teisės aktai įsigalios gegužės 1 d., t. y. vieną iš dviejų datų. Likusieji teisės aktai buvo priimti, paskelbti ir įsigaliojo pritaikius dviejų datų taisyklės išimtį: 7 teisės aktai lengvino verslo sąlygas, 10 teisės aktų įgyvendino ES teisės reikalavimus ir 42 įgyvendino įstatymo reikalavimus.

Nuo 2011 m. lapkričio pabaigos Ūkio ministerijoje vykdoma teisės aktų projektų, teikiamų svarstyti Lietuvos Respublikos Vyriausybės pasitarimuose ir posėdžiuose bei ministerijų atstovų pasitarimuose, teisės aktų projektų, reguliuojančių verslo sąlygas, priėmimo stebėseną. Keletu atvejų buvo nustatytos ir ištaisytos teisės aktų žymėjimo posistemyje TAPIS klaidos.

(Pažanga) Nors vis dar pasitaiko atvejų, kai institucijos nesuvokia dviejų datų taisyklės reikalavimų, iš esmės jų įgyvendinimo rezultatai yra teigiami, – akivaizdūs taisyklės pažeidimo atvejai užfiksuojami retai.

(Pažanga) Organizacinės ir teisinės dviejų datų taisyklės laikymosi stebėsenos priemonės, kurių imtasi nuo 2011 m. lapkričio mėn., leidžia greičiau pastebėti teisės aktų rengėjų klaidas, dviejų datų taisyklės pažeidimus, pateikti tikslesnius dviejų datų taisyklės įgyvendinimo rezultatus.

(Rizika) Neatmestina galimybė, kad institucijos, akivaizdžiai nesilaikydamos dviejų datų taisyklės, tiesiog nesuteikia statuso „Reguliuojantis verslo sąlygas“ posistemyje TAPIS, todėl dalis pažeidimų vis dar lieka nepastebėti.

(Rizika) Nepaisant to, kad dviejų datų taisyklės reikalavimų įgyvendinimo rezultatai yra iš esmės teigiami, tikslo, kad teisės aktai, aktualūs verslui, būtų priimami, skelbiami ir įsigaliojti aiškiais periodais, ūkio subjektai turėtų pakankamai laiko su jais susipažinti ir pasirengti įgyvendinti, pasiekti nepavyksta, nes daugeliu atvejų taikomos išimtys. Laikotarpiu nuo 2011 m. lapkričio 1 d. iki 2012 m. sausio 25 d. tik 13 proc. iš visų priimtų teisės aktų, reguliuojančių verslo sąlygas, numatyta įsigaliojimo data yra gegužės 1 d., o 62 proc. atvejų buvo pritaikyta įstatymo įgyvendinimo išimtis, iš viso pagal išimtis įsigaliojo 87 proc. teisės aktų. Taigi dviejų datų taisyklei netapus ir įstatymų teisėkūros taisykle, neatsisakius dalies išimčių, gali būti, kad jos įgyvendinimas neturės laukiamos teigiamos įtakos Lietuvos verslo sąlygoms.

(Tobulintini aspektai) Institucijoms rekomenduojama visuomet atidžiai įvertinti, ar rengiamas teisės aktas turės įtakos verslo sąlygoms, juo sukeliama pokyčiai yra aktualūs ir reikšmingi verslui, jei taip, – pasirinkti įsigaliojimo datą gegužės 1 d. arba lapkričio 1 d. Taikyti šios taisyklės išimtis turi būti siekiama kuo rečiau, nepiktnaudžiauti šiomis išimtimis.

3.5. Deklaracija dėl pirmųjų verslo metų

Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 36⁴ straipsnyje nustatyta, kad pirmaisiais metais po ūkio subjekto veiklos pradžios šiam subjektui už pirmojo planinio patikrinimo metu nustatytus pažeidimus negali būti taikomos poveikio priemonės, susijusios su ūkio subjekto veiklos ribojimu (sustabdomos ar panaikinamos veiklos licencijos, leidimai, kitaip stabdoma veikla), o nustačius teisės aktų reikalavimų nesilaikymo, netinkamo taikymo faktą, ūkio subjektui nustatomas protingas (paprastai ne trumpesnis kaip vieno mėnesio) terminas pažeidimams ištaisyti. Aprašo 7.12 punkte nurodoma, kad siektina priežiūros institucijos praktika – pirmaisiais veiklos metais ūkio subjektams netaikyti ir poveikio priemonių, be to, subjektams, pradėjusiems ūkinę veiklą ar ketinantiems ją pradėti (pavyzdžiui, siekiantiems gauti licencijas, leidimus), skirti papildomų išteklių konsultacijoms, metodinei pagalbai. Nurodyta, kad minėtos taisyklės išimtys gali būti taikomos tik išskirtiniais atvejais, kai poveikio priemonės yra būtinos ir neišvengiamos siekiant užkirsti kelią žalos visuomenei ar kitų asmenų interesams arba aplinkai atsiradimui. Žala visuomenei, kitų asmenų interesams ar aplinkai turi būti reikšminga. Priemonės, ribojančios ūkio subjekto veiklą, negali būti taikomos pastebėjus bet kokį, net ir menką, žalos padarymo faktą, t. y. turi būti proporcingos padarytos žalos dydžiui.

2011 m. rugsėjo mėnesį 43 priežiūros institucijos pasirašė Deklaraciją dėl pirmųjų verslo metų (toliau – deklaracija), kuria įsipareigojo pirmaisiais ūkio subjekto veiklos metais netaikyti poveikio priemonių, o identifikavus pažeidimus nustatyti tinkamą terminą pažeidimams ištaisyti, taip pat daugiau dėmesio skirti tokiems verslo subjektams konsultuoti. Deklaracijos pasirašymas sulaukė atgarsio verslo bendruomenėje, žiniasklaidoje.

Nemažai priežiūros institucijų, priskiriamų Visuomenės ir asmens sveikatos grupei, deklaracijos nepasirašė, motyvuodamos tuo, kad sveikatos priežiūros paslaugos yra išskirtinės, teikiamos pažeidžiamoms asmenų grupėms ir pan. Toks motyvas, manytina, nėra pagrįstas, kadangi deklaracija neužkirto kelio priežiūros institucijoms reaguoti į reikšmingos žalos visuomenei, kitų asmenų interesams ar aplinkai atsiradimo pavojų, net jeigu tai lemtų poveikio priemonių ūkio subjektui pritaikymą.

Dažniausia kitų institucijų neprisijungimo prie deklaracijos priežastis nurodoma kaip neaktualus ar bereikšmis aktas dėl jų veiklos specifikos (pavyzdžiui, institucija neatlieka ūkio subjektų patikrinimų arba neturi teisės taikyti jokių poveikio priemonių).

Siekiant, kad institucijos konkrečiais veiksmais įgyvendintų pasirašytą deklaraciją, 2011 m. rugsėjo 28 d. su visų priežiūros institucijų atstovais buvo surengtas pasitarimas-diskusija, kurios metu kviesta jungtis prie deklaracijos, aiškinta deklaracijos nauda, jos praktinio įgyvendinimo priemonės, pateiktos deklaracijos įgyvendinimo rekomendacijos.

Iš priežiūros institucijų apklausos rezultatų paaiškėjo, kad tik nedidelė dalis institucijų įgyvendino minėtas rekomendacijas.

Kaip gerasis pavyzdys paminėtina Valstybinė ne maisto produktų inspekcija, kuri savo tinklalapio skiltyje „Verslininkams“ nuolat skelbia deklaraciją ir įteikia ją įmonės atstovui, prieš pradėdama patikrinimą. Nuo deklaracijos pasirašymo (2011 m. rugsėjo 14 d.) iki šios ataskaitos pateikimo Valstybinės ne maisto produktų inspekcijos inspektoriai patikrino 31 pirmus metus veiklą vykdančią įmonę ir 2/3 iš šių atvejų nustatė įvairius pažeidimus, tačiau nė vienai iš šių įmonių nebuvo paskirta bauda, atsižvelgus į tai, kad reikšmingos žalos visuomenei, kitų asmenų interesams ar aplinkai pavojaus nebuvo nustatyta.

Daugelyje kitų institucijų deklaracija paskelbta tinklalapio skiltyje „Naujienos“ arba visai nepateikta, reta institucija perkėlė deklaracijos nuostatas į savo institucijos vidinius teisės aktus, tik dvi institucijos (jau minėta Valstybinė ne maisto produktų inspekcija ir Valstybinė kelių transporto

inspekcija) įpareigojo inspektorius prieš pradėdant planinį patikrinimą deklaraciją įteikti ūkio subjektui ir pan. Dažniausiai minima priemonė, kurios ėmėsi institucijos, – inspektorių informavimas apie deklaracijos priėmimą ir jos turinio aiškinimas.

(Pažanga) Pasirašyta reikšminga, ūkio subjektams aiškiai suvokiama deklaracija – viešai paskelbtas institucijų įsipareigojimas pirmiausia konsultuoti, o ne bausti pirmus metus veiklą vykdančius ūkio subjektus.

(Rizika) Institucijos neužtikrina, kad deklaracija patektų tiesiogiai ūkio subjektams, todėl tikėtina, kad jie nepakankamai žino apie savo teises, o inspektorai, nors ir žino apie deklaraciją, tačiau nesilaiko jos principų.

(Tobulintini aspektai) Institucijos turėtų imtis papildomų priemonių deklaracijai įgyvendinti: tikrinant pirmus metus veikiančią įmonę, įteikti deklaraciją, kartu su ja ūkio subjektui pateikti informaciją, kur jis turėtų kreiptis iškilus klausimų dėl institucijos priežiūros srities; į inspektorių pareigines instrukcijas įtraukti nuostatas dėl poveikio priemonių netaikymo pirmus metus veikiančioms įmonėms; institucijos vidiniuose teisės aktuose apibrėžti išskirtinius atvejus, kai taikytinos poveikio priemonės; paskelbti deklaraciją institucijos tinklalapio nuolatinėje ir verslo lankomoje skiltyje.

3.6. Kiti institucijų veiklos vertinimo kriterijai

Kai kurių priežiūros institucijų veiklos ir priežiūros funkcijų pertvarkos pažangos išsamesnis įvertinimas buvo atliekamas dviem būdais: 1) 2011 m. spalio mėn. raštu apklausiant pačias priežiūros institucijas; 2) 2011 m. gruodžio mėn. atliekant ūkio subjektų vadovų (savininkų) apklausą telefonu.

Priežiūros institucijų apklausa

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. balandžio 11 d. pasitarimo protokolu Nr. 26 (2 kl.) teisingumo ministru ir ūkio ministru buvo pavesta pateikti Lietuvos Respublikos Vyriausybei vertinimo kriterijus, pagal kuriuos būtų vertinamas priežiūros institucijų atliekamų ūkio subjektų veiklos priežiūros funkcijų efektyvumas ir atitiktis priežiūros optimizavimo tikslams.

Pasirinkti šie priežiūros institucijų vertinimo (įsivertinimo) kriterijai:

1. Ar įgyvendinama dviejų datų taisyklė?
2. Ar internete paskelbti baigtiniai teisės aktų sąrašai?
3. Ar institucijos teisės aktai numato galimybę ūkio subjektui prašyti jį vizituoti konsultavimo tikslais?
4. Ar institucija yra pasirašiusi / prisijungusi prie deklaracijos dėl pirmųjų verslo metų?
5. Ar telefonu teikiamos konsultacijos yra įpareigojančios instituciją?
6. Ar esate įsodiegę ūkio subjektų rizikos vertinimo sistemą?
7. Ar nagrinėjant visus gaunamus skundus atliekami ūkio subjektų patikrinimai?
8. Ar per 2010–2011 metus buvo atlikta išsami ūkio subjektų apklausa apie institucijos veiklą?
9. Ar tikrinimo metu pildomi baigtiniai klausimynai?
10. Ar fiksuojama patikrinimų trukmė?

2011 m. spalio mėn. visos 67 verslo priežiūros institucijos buvo paprašytos atsakyti į šiuos kriterijus-klausimus. Pažymėtina, kad institucijos padarė pažangą, palyginti su situacija 2011 m. pradžioje. Pavyzdžiui, beveik visos institucijos savo tinklalapiuose paskelbė teisės aktų sąrašus (dvi institucijos nurodė nepaskelbusios sąrašo, kadangi jos nėra priėmusios arba neprižiūri jokių teisės aktų

reikalavimų). Ūkio subjektų apklausas apie institucijos veiklą taip pat atlieka beveik visos institucijos (8 klausimas). Daugiau nei pusė institucijų nurodė fiksuojančios patikrinimų trukmę.

Išsamūs priežiūros institucijų įsivertinimo atsakymai, pateikti *excel* formatu, skelbiami tinklalapyje Ūkio ministerijos tinklalapyje.

Planuojama, kad vadovaujantis šiais kriterijais bus vertinama priežiūros institucijų veikla ir pažanga ir 2012 m. rudenį.

(Pažanga) *Institucijos gana aktyviai dalyvavo apklausoje apie taikomas pažangias veiklos praktikas (gauti 59 institucijų atsakymai), teikė prašomus komentarus, dokumentų pavyzdžius, interneto nuorodas. Gauta informacija rodo, kad dauguma atsakiusių supranta priežiūros pertvarkos kryptis, laikosi Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo reikalavimų.*

(Rizika) *Taikant tuos pačius kriterijus kito vertinimo metu, institucijoms, į daugelį klausimų atsakiusioms teigiamai, gali trūkti paskatų diegti kitas gerąsias praktikas, apie kurių taikymą nebuvo klausama.*

(Tobulintini aspektai) *Prieš atliekant kitą vertinimą būtina peržiūrėti ir, jei reikia, papildyti, pakeisti vertinimo kriterijus. Institucijoms primintina, kad jos turi siekti įdiegti ir kitus Apraše nurodytus pažangius priežiūros metodus.*

Ūkio subjektų vadovų (savininkų) apklausa

Siekiant įvertinti, kokią priežiūros našą ūkio subjektams kelia patikrinimai, ir išsiaiškinti, kaip ūkio subjektai vertina tikrintojus, 2011 m. lapkričio–gruodžio mėn. rinkos analizės ir tyrimų grupės UAB „RAIT“ Ūkio ministerijos užsakymu atliko reprezentatyvią ūkio subjektų vadovų arba savininkų apklausą telefonu apie 2011 metais įmones tikrinusias priežiūros institucijas. Pagrindiniai apklausos rezultatai:

Patikrinimai:

- 60 proc. įmonių 2011 m. buvo tikrintos vienos ar daugiau priežiūros institucijų. Dažniau tikrintos įmonės, turinčios 10–50 darbuotojų (73 proc.), turinčios didesnę nei 3 mln. metinę apyvartą (72 proc.), Utenos apskrities (88 proc.), Tauragės apskrities (71 proc.) įmonės.
- Dažniausiai įmones tikrino (lyginama su tikrintų įmonių skaičiumi): 37 proc. – Valstybinė mokesčių inspekcija, 28 proc. – Valstybinė darbo inspekcija, 27 proc. – Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas. Kitos dažniausiai tikrinusios institucijos: Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba, Visuomenės sveikatos priežiūros tarnyba, aplinkos apsaugos departamentai.
- Patikrinimas įmonėje vidutiniškai užtruko nuo 1 iki 5 valandų. Įmonę dažniausiai tikrino 1–2 inspektoriai. Su tikrinusių institucijų atstovais vidutiniškai bendravo 1–2 įmonės darbuotojai.

Poveikio priemonės:

- 76 proc. tikrintų įmonių nebuvo paskirtos jokios sankcijos.
- 24 proc. tikrintų įmonių buvo pritaikytos poveikio priemonės, pusei iš jų (49 proc.) buvo skirtos piniginės baudos. Piniginė bauda buvo skirta 7 proc. visų tikrintų įmonių.
- Piniginę baudą dažniau skyrė aplinkos apsaugos departamentai (24 proc.), Valstybinė mokesčių inspekcija (14 proc.), Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas (11 proc.).
- 84 proc. patikrinimų atvejų įmonės buvo informuotos apie rastus neatitikimus, už kuriuos neskirta baudos ar kitų poveikio priemonių, bet nurodyta pasitaisyti.

- Į klausimą, ar kuri nors iš institucijų pareikalavo ar leido suprasti, kad tikisi padėkos / mokėjimo, teigiamai atsakė 2 proc. apklaustųjų. Dažniau tokių atvejų pasitaikė tikrinant gamybos įmones (5,4 proc.), įmones, kuriose dirba 51 ir daugiau darbuotojų (6,3 proc.), Alytaus apskrities (8,3 proc.), Panevėžio apskrities (5,6 proc.) įmones.

Priežiūros institucijų vertinimas:

- Įmonių vadovai (savininkai) geriau vertino Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentą, Valstybinę mokesčių inspekciją ir Valstybinę darbo inspekciją, Valstybinę maisto ir veterinarijos tarnybą.
- 61 proc. įmonių neįvardijo nė vienos palankiai vertinamos institucijos.

(Pažanga) Ūkio subjektų vadovų (savininkų) nuomonės apklausa buvo atlikta pasitelkus rinkos analizės ir tyrimų srities profesionalus, apklausa laikytina tinkamai metodologiškai atlikta, patikima.

(Rizika) Užduoti klausimai ir atsakymai į juos neatskleidė, ar ūkio subjektų vadovai (savininkai) pastebėjo teigiamą pertvarkos priemonių įgyvendinimo poveikį, pokytį.

(Rizika) apklausos rezultatai, kuriuos patvirtino ir kai kurios priežiūros institucijos, parodė, kad inspektoriai nėra optimaliai paskirstyti atsižvelgiant į verslo subjektų pasiskirstymą šalies teritorijoje, todėl kai kuriose apskrityse verslas patiria ženkliai didesnę inspektavimo naštą.

(Tobulintini aspektai) Atliekant panašias apklausas ateityje, tikslinga papildomai įtraukti klausimus, kurie labiau atskleistų pokyčių priežiūros institucijose dinamiką.

(Tobulintini aspektai) priežiūros institucijų inspektavimo pajėgumai turi būti tolydžiau paskirstyti atsižvelgiant į ūkinių veiklų riziką, verslo subjektų pasiskirstymą šalies teritorijoje.

IV. APIBENDRINIMAS

Įvertinus priežiūros institucijų veiklos tobulinimo, priežiūros funkcijų optimizavimo proceso (pertvarkos) pažangą nuo 2011 m. balandžio mėn., galima teigti, kad pertvarka vyksta gana sklandžiai: išgryninti pertvarkos prioritetai leido sutelkti išteklius į svarbiausias tobulintinas sritis, reikšmingų problemų sprendimą; pasiteisino Ekspertų komisijos darbas; priežiūros institucijų dalijimasis patirtimi išplėtė jų bendrą supratimą ir patirtį, paskatino institucijas keistis.

Pastebėtina, kad pertvarkos prioritetų įgyvendinimas, gerosios priežiūros praktikos diegimas yra sklandesnis didesnėse priežiūros institucijose, turinčiose daugiau žmogiškųjų ir techninių išteklių, intelektinių galių, vadybos kompetencijos, gerosios praktikos perėmimo iš atitinkamų Europos priežiūros struktūrų patirties. Didesnės priežiūros institucijos gali efektyviau paskirstyti savo inspektavimo pajėgumus atsižvelgiant į ūkinių veiklų riziką, verslo subjektų pasiskirstymą šalies teritorijoje. Tai yra svarios priežastys priimančioms sprendimus dėl priežiūros institucijų stambinimo, jungimo.

Siekiant valstybės viešojo administravimo srityje vykstančių procesų sinergijos, priežiūros institucijų ir jų funkcijų pertvarką reikėtų labiau sieti su kitomis verslo sąlygas gerinančiomis iniciatyvomis ar priemonėmis, pavyzdžiui, su Geresnio Reglamentavimo priemonių įgyvendinimu, su Saulėlydžio komisijos veikla ir pan.

Būtina į pertvarkos veiksmus labiau įtraukti pagrindinį „klientą“ – verslo atstovus, asociacijas, užtikrinti nuolatinį grįžtamąjį ryšį ir atitinkamai tikslinti pertvarkos tikslus ir priemones.

Įgyvendintinos ir kitos šioje ataskaitoje išskirtos rekomenduojamos priemonės.

Teisingumo ministras

Remigijus Šimašius

Ūkio ministras

Rimantas Žylius