



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA VALSTYBĖS INSTITUCIJŲ PERKAMOS TYRIMŲ, KONSULTAVIMO IR TEISINĖS PASLAUGOS

2010 m. kovo 29 d. Nr. VA-P-40-11-4
Vilnius

Auditas atliktas, vykdant
Valstybės kontrolės 4-ojo audito departamento direktoriaus Rimvido Aleliūno
pavedimus: 2009-09-15 Nr. P-40-11 ir 2009-09-30 Nr. P-40-11-1

Auditą atliko valstybinių auditorių grupė:
Ingyda Česnakevičiūtė (grupės vadovė)
Elena Mikalajūnienė

Auditas pradėtas 2009-09-16
Auditas baigtas 2010-03-29

Su valstybinio audito ataskaita galima susipažinti
Valstybės kontrolės interneto puslapyje
adresu www.vkontrole.lt

TURINYS

Santrauka	3
Ižanga	5
Audito apimtis ir procesas	6
Audito rezultatai	8
1. Teisinės paslaugos	9
1.1. Teisės aktų projektų rengimas	10
1.2. Teisinės konsultacijos, atstovavimo paslaugos	19
2. Tyrimų paslaugos	24
3. Konsultavimo paslaugos	33
Išvados ir rekomendacijos	36
Priedai	39

SANTRAUKA

Valstybės funkcijoms vykdyti steigiamos biudžetinės įstaigos. Pagal Vidaus reikalų ministerijos pateiktą informaciją¹ biudžetinėse įstaigose dirba apie 75 tūkst. darbuotojų, gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų. Šių darbuotojų darbo užmokesčio išlaidoms apmokėti iš valstybės biudžeto 2008 m. buvo skirta apie 3,5 mlrd. Lt, 2009 m. – 3,2 mlrd. Lt². Be to, valstybės institucijos pavestiems uždaviniams įgyvendinti neretai perka įvairaus pobūdžio paslaugas.

Atlikdami šį auditą siekėme surinkti informaciją apie valstybės institucijų pirktas tyrimų, konsultavimo ir teisinės paslaugas ir įvertinti, ar institucijos racionaliai naudoja valstybės biudžeto lėšas šioms paslaugoms pirkti.

Nustatyta, kad valstybės institucijos 2007–2009 metais ne visada pagrįstai pirko teisinės, tyrimų ir konsultavimo paslaugas, todėl nepakankamai taupiai naudojo valstybės biudžeto lėšas. Ministerijos per 2007–2008 m. ir 2009 m. (I–III ketv.) laikotarpį tyrimų, konsultavimo ir teisinių paslaugų pirko už beveik 70 mln. Lt. Buvo perkamos paslaugos ir tokioms užduotims, kurias pagal pareigybių aprašymus privalėjo atlikti institucijų darbuotojai. Todėl siekiant ateityje taupiau naudoti valstybės biudžeto lėšas valstybės institucijos turėtų įvertinti perkamų ir (ar) planuojamų pirkti paslaugų pagrįstumą ir priimti sprendimus dėl jau sudarytų, tačiau dar neįvykdytų, pirkimo sutarčių patikslinimo ar nutraukimo.

Vertinant teisinių paslaugų pirkimą, nustatyta, kad visose ministerijose dirba darbuotojai, kuriems pagal pareigybių aprašymus pavesta atlikti teisinės funkcijas, tačiau teisinių paslaugų nepirko tik trys ministerijos. Dėl teisinio reglamentavimo trūkumų valstybės institucijos neskatinamos efektyviai dalyvauti teisėkūros procese, o sudaromos sąlygos už valstybės biudžeto lėšas pirkti teisės aktų projektų rengimo paslaugas. Rengiant teisės aktų projektus taip pat nepakankamai naudojamas mokslininkų potencialas, o ekspertų ir specialistų paslaugos perkamos iš advokatų kontorų. Nenustatyti darbo grupių, sudaromų teisės aktų projektams rengti ir kitoms užduotims atlikti, formavimo principai, nereglamentuoti verslo, asociacijų, organizacijų atstovų, mokslininkų ir kitų asmenų parinkimo į šias darbo grupes kriterijai. Rengiant teisės aktus trūksta viešumo, nes valstybės institucijos ne visada pateikia teisės aktus priimantiems asmenims ir visuomenei informaciją, iš kokių asmenų pagal sutartis pirko teisės aktų projektų rengimo paslaugas. Dėl šių priežasčių didėja neteisėtos įtakos teisėkūros procesui rizika.

¹ Informacija pateikta Vidaus reikalų ministerijos interneto svetainėje <http://www.vrm.lt> [žiūrėta 2010-03-25].

² 2008, 2009 m. Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių finansinių rodiklių įstatymų 1 priedėlis.

Nepakankamai rezultatyviai ir taupiai naudojamos valstybės biudžeto lėšos tyrimų paslaugoms pirkti. Nustatyta, kad mokslinių tyrimų pirkimas ir nupirktų tyrimų panaudojimas valstybės mastu nekoordinuojamas, todėl neišnaudojamos visos galimybės pasinaudoti jau nupirktų tyrimų rezultatais. Be to, valstybės institucijos neįpareigos pagristi tyrimų pirkimo tikslingumo ir vertinti panaudotų lėšų rezultatyvumo. Ne mažiau svarbu nustatyti tyrimų pripažinimo moksliniais ir mokslinių tyrimų pirkimo kontrolės priemones, nes valstybės institucijos pačios, be ekspertų įvertinimo ir ne visada pagrįstai perkamus tyrimus priskiria moksliniams ir juos perka netaikydamos Viešųjų pirkimų įstatymo reikalavimų.

Vertinant paslaugų pirkimo organizavimą, nustatyta, kad valstybės institucijos, organizuodamos tyrimų, konsultavimo ir teisinių paslaugų pirkimą, ne visada laikėsi viešumo, skaidrumo ir taupaus valstybės biudžeto lėšų naudojimo principų, nes, nepagrįstai motyvuodamos pirkimo būtinumą skubos tvarka ir ribodamos galimų paslaugų tiekėjų skaičių, ne visada užtikrino veiksmingą konkurenciją.

Lietuvos Respublikos Vyriausybei pateikėme siūlymus audito metu nustatytiems trūkumams šalinti. Pateiktos rekomendacijos aptartos su Ministro Pirmininko tarnybos, Aplinkos ir Ūkio ministerijų, Aplinkos apsaugos agentūros atstovais.

IŽANGA

Pavestiems uždaviniams įgyvendinti valstybės institucijos neretai perka teises paslaugas, nors jose yra įsteigtos pareigybės, kurių aprašymuose aiškiai įtvirtintas atliekamų funkcijų teisinis pobūdis. Valstybės kontrolė yra gavusi pranešimų, kad valstybės biudžeto lėšomis samdomi advokatai, nors valstybės institucijose yra įsteigti atskiri administracijos padaliniai, kuriuose teisinį darbą dirba specialistai. Visuomenės informavimo priemonėse dažnai pateikiama informacija apie institucijų perkamas teises paslaugas, abejojant jų pirkimo tikslingumu ir tinkamu pirkimo organizavimu.

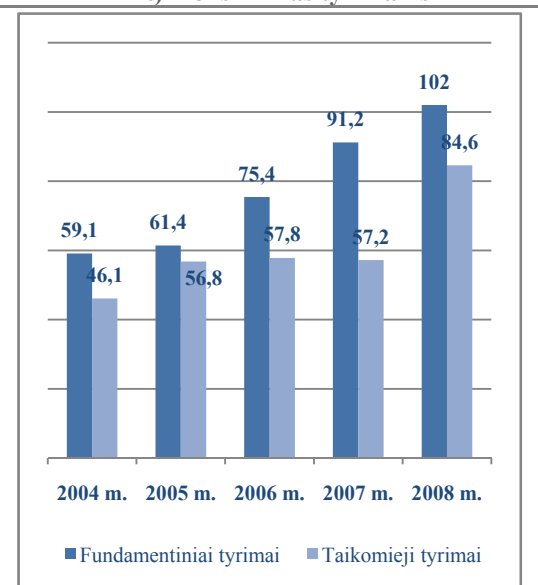
Teisės aktai neapibrėžia teisinių paslaugų sąvokos. Neretai perkamos paslaugos, kurių vienareikšmiškai negalima priskirti teisinėms paslaugoms. T. y. pagal sutartis atliekami teisiniai patikrinimai, procedūrų teisiniai vertinimai, rengiamos studijos, remiantis užsienio šalių patirtimi analizuojamas įvairių sričių teisinis reglamentavimas, teikiamos mokslinių tyrimų ir plėtros paslaugos, rengiamos rekomendacijos, teikiamos konsultacijos ir t. t.

Teisės aktuose neapibrėžtos ir tyrimų bei konsultavimo paslaugų sąvokos. Statistikos departamento duomenimis valdžios sektoriaus moksliniams tyrimams atlikti kasmet panaudojama vis daugiau lėšų (1 pav.). Tačiau šių tyrimų stebėseną neatliekama, taigi iki šiol neįgyvendinti Valstybės kontrolės 2005 m. atlikto valstybinio audito „Ministerijų užsakomųjų mokslinių tyrimų tikslingumas“³ ataskaitoje pateikti pasiūlymai Švietimo ir mokslo ministerijai.

Vyriausybė nuolat analizuoja informaciją apie valstybės tarnautojų skaičių ir valstybės biudžeto lėšas, skirtas darbo užmokesčiui. Tačiau, siekiant užtikrinti taupesnę valstybės biudžeto lėšų naudojimą, ypač ekonominiu sunkmečiu, taip pat turėtų būti analizuojama informacija apie valstybės biudžeto lėšų, kurios šioms paslaugoms pirkti neribojamos, ir nupirktų paslaugų rezultatų panaudojimą.

Šios priežastys paskatino Valstybės kontrolę domėtis valstybės institucijų perkamomis tyrimų, konsultavimo ir teisinėmis paslaugomis.

1 pav. Valdžios sektoriaus išlaidos (mln. Lt) mokslinimams tyrimams



Šaltinis – Statistikos departamentas

³ 2005-12-29 valstybinio audito ataskaita Nr. 2010-3P-135.

AUDITO APIMTIS IR PROCESAS

Audito objektas – Valstybės institucijų perkamos tyrimų, konsultavimo ir teisinės paslaugos.

Audito subjektas – Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko tarnyba. Tai biudžetinė įstaiga, kuri padeda Vyriausybei, įgyvendinančiai vykdomąją valdžią Lietuvoje, vykdyti jai pavestas funkcijas.

Audito tikslas – surinkti informaciją apie valstybės institucijų pirktas tyrimų, konsultavimo ir teisinės paslaugas ir įvertinti paslaugų pirkimo organizavimą, šių paslaugų pirkimo pagrįstumą.

Vertinimo kriterijai. Siekdami įvertinti, ar valstybės institucijos visada pagrįstai perka tyrimų, konsultavimo ir teisinės paslaugas, palyginome institucijoms, jų struktūriniais padaliniais, darbo grupėms nustatytas užduotis ir funkcijas su sutarčių, pagal kurias perkamos paslaugos, užduotimis. Taip pat palyginome lėšų šioms paslaugoms įgyti dydį tarp valstybės institucijų. Analizuodami paslaugų pirkimus, vertinome, ar jie buvo organizuojami laikantis viešumo, skaidrumo ir taupaus biudžeto lėšų naudojimo principų.

Audito procesas.

Audituojamas laikotarpis – 2007–2008 m., 2009 m. I–III ketvirčiai. Tam tikrais atvejais remtasi vėlesnio laikotarpio dokumentais ir duomenimis.

Įvertinę auditui skirtus išteklius ir tai, kad institucijose atskirai nėra kaupiama informacija pagal skirtingus paslaugų pirkimus, iš 176 valstybės institucijų ir įstaigų (šių institucijų ir įstaigų vadovai yra biudžeto asignavimų valdytojai)⁴ duomenis apie perkamas tyrimų, konsultavimo ir teisinės paslaugas nusprendėme rinkti visose ministerijose (šios valstybės įstaigos įvairiose valdymo srityse formuoja valstybės politiką). Iš 14 ministerijų pagal 1 priede nurodytus atrankos kriterijus (panaudotų lėšų dydį) išsamiau analizuoti pasirinkome dviejų – Aplinkos ir Ūkio ministerijų pirktas paslaugas. Apie pirktas tyrimų, konsultavimo ir teisinės paslaugas, panaudotas lėšas informaciją rinkome iš šių dviejų ministerijų reguliavimo sričiai priskirtų 39-ių (Aplinkos ministerijos – 36-ių, Ūkio – 3-ų) biudžetinių įstaigų. Įvertinę pateiktų duomenų analizės rezultatus, iš 39 įstaigų detaliau nagrinėti pasirinkome (apie atranką žr. 2 priedą) dviejų Aplinkos ministerijos reguliavimo sričiai priskirtų biudžetinių įstaigų – Aplinkos apsaugos ir Aplinkos projektų valdymo agentūrų – pirktas paslaugas.

Auditas atliktas vadovaujantis Valstybinio audito reikalavimais⁵. Audito įrodymus gavome taikydami skaičiavimo (aritmetinių veiksnių atlikimo), patvirtinimo (informacijos patvirtinimo ar

⁴ 2009 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansavimo rodiklių patvirtinimo įstatymas, 2008-12-22 Nr. XI-96, 1 priedėlis.

⁵ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolieriaus 2002-02-21 įsakymas Nr. V-26.

paneigimo), patikrinimo (dokumentų), paklausimo (klausimų pateikimo ir atsakymų į juos gavimo), stebėjimo (procesų, procedūrų), analitines procedūras.

Vertindami surinktą informaciją bendravome su Teisingumo, Švietimo ir mokslo ministerijų, Studijų kokybės vertinimo centro, Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos darbuotojais. Be to, audito metu analizavome ir vertinome Valstybės kontrolės turimus duomenis apie valstybės institucijų pirktas teises paslaugas (sudarytas sutartis). Šie duomenys gauti atliekant finansinius (teisėtumo) auditus.

Duomenis apie pirktas paslaugas pagal valstybės institucijų suteiktus pirkimo kodus, kurie nustatyti Bendrame viešųjų pirkimų žodyne⁶ ar sudarytų sutarčių paslaugoms pirkti dalykus, suskirstėme į tris grupes:

1. Teisinės paslaugos;
2. Tyrimų paslaugos;
3. Konsultavimo paslaugos.

Ataskaitoje pirmiausia pateikėme informaciją apie ministerijų ir Ministro Pirmininko tarnybos pirktas paslaugas, o toliau – apie vertinti pasirinktų Aplinkos, Ūkio ministerijų ir Aplinkos ministerijos reguliavimo srities biudžetinių įstaigų pirktas paslaugas.

Atlikdami auditą laikėmės prielaidos, kad visi mums pateikti dokumentai yra išsamūs ir galutiniai, o dokumentų kopijos atitinka originalus.

⁶ Europos Parlamento ir Tarybos 2002 m. lapkričio 5 d. reglamentas EB Nr. 2195/2002 „Dėl bendro viešųjų pirkimų žodyno“ ir vėlesni šio reglamento Europos Komisijos pataisymai.

AUDITO REZULTATAI

Ministro Pirmininko tarnyba (iki 2009-09-15 buvusi Vyriausybės kanceliarija) ir 14 ministerijų (iki 2009 m. vasario mėn. – 13) per 2007–2008 m. ir 2009 m. (I–III ketv.) laikotarpį tyrimų, konsultavimo ir teisinių paslaugų pirko už 70 434, 3 tūkst. Lt (žr. 2 pav.). Maždaug tokio dydžio biudžeto asignavimai kasmet skiriami Teisingumo ministerijai⁷.

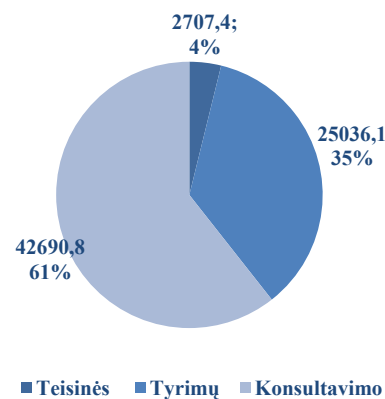
Kaip matyti iš 2 pav., daugiausia lėšų panaudota konsultavimo paslaugoms pirkti. Vidutiniškai viena institucija tyrimų, konsultavimo ir teisinių paslaugų įsigijo už 4 695,6 tūkst. Lt.

Duomenis apie pirktas tyrimų, konsultavimo ir teisines paslaugas Ūkio ir Aplinkos ministerijose rinko patys auditoriai. Iš kitų ministerijų apklausos būdu gautų duomenų atitikties pirminiems šaltiniams auditoriai netikrino ir paslaugų priskyrimo tyrimų, konsultavimo ir teisinėms paslaugoms nevertino.

Aplinkos ministerija tyrimų, konsultavimo ir teisinių paslaugų pirko už 5 811 tūkst. Lt, Ūkio ministerija – už 11 958,8 tūkst. Lt (žr. 3 pav.), iš viso – už 17 769,6 tūkst. Lt. Panaši suma skiriama vienai vidutinio dydžio valstybės institucijai per metus išlaikyti, pavyzdžiui, tokiai kaip Ryšių reguliavimo tarnyba⁸. Aplinkos ministerijos reguliavimo sričiai priskirtos 36 biudžetinės įstaigos 2007–2008 m. ir 2009 m. (I–III ketv.) tyrimų, konsultavimo ir teisinių paslaugų pirko už 20 015,0 tūkst. Lt. Iš jų vertinti pasirinktos: Aplinkos apsaugos agentūra už – 14 962,8 tūkst. Lt (74,7 proc.), Aplinkos projektų valdymo agentūra (toliau – APVA) – už 1 053,9 tūkst. Lt (5,3 proc.).

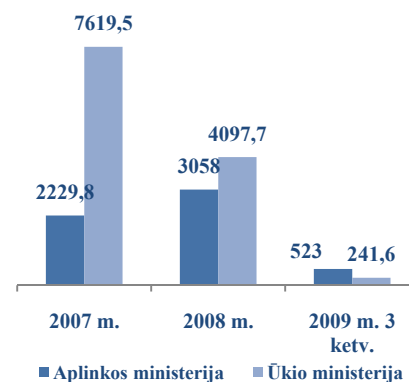
Kituose ataskaitos skyriuose aptariami valstybės institucijų pirkimai pagal kiekvieną paslaugų grupę.

2 pav. Informacija apie 2007–2009 m. (I–III ketv.) Ministro Pirmininko tarnybos ir ministerijų pirktas paslaugas tūkst. Lt



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal institucijų pateiktus duomenis

3 pav. Informacija apie Aplinkos ir Ūkio ministerijų pirktas paslaugas tūkst. Lt



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal ministerijų pateiktus duomenis

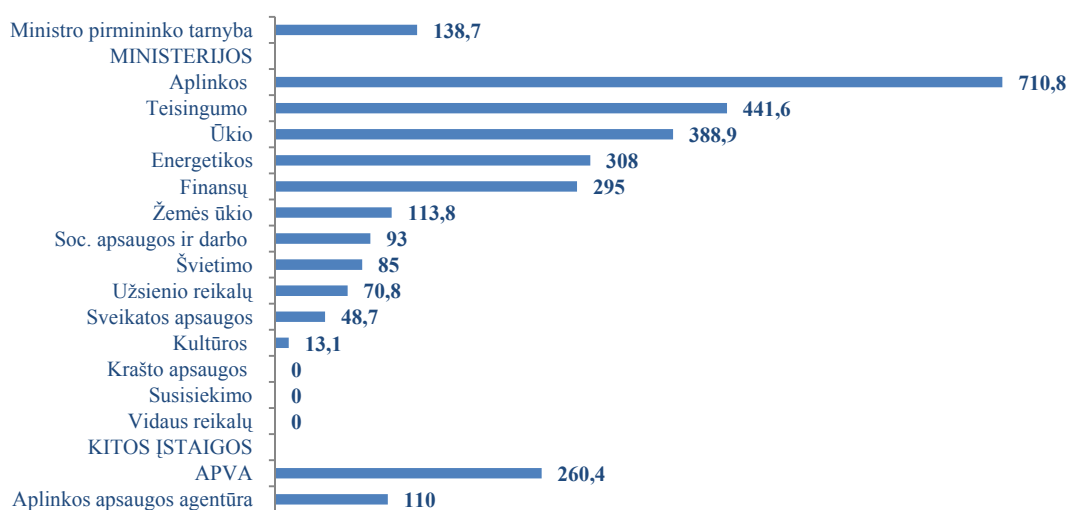
⁷ Pagal 2009, 2010 m. Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių finansinių rodiklių įstatymų 1 priedėlį Teisingumo ministerijai 2009 m. skirta 70 006 tūkst. Lt, 2010 m. – 63 929 tūkst. Lt asignavimų.

⁸ Pagal 2008–2010 m. Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių finansinių rodiklių įstatymų 1 priedėlį Ryšių reguliavimo tarnybai 2008 m. skirta 17 800 tūkst. Lt, 2009 m. – 16 000 tūkst. Lt, 2010 m. – 18 500 tūkst. Lt asignavimų.

1. Teisinės paslaugos

Ministro Pirmininko tarnyboje ir visose ministerijose dirba darbuotojai, kuriems pagal pareigybių aprašymus pavesta atlikti teisinės funkcijas. Tačiau pagal ministerijų pateiktus duomenis teisinių paslaugų nepirko tik trys ministerijos – Vidaus reikalų, Krašto apsaugos ir Susisiekimo. Kitos ministerijos audituojamu laikotarpiu teisinių paslaugų pirko už 2 568,7 tūkst. Lt, Ministro Pirmininko tarnyba – už 138,7 tūkst. Lt (žr. 4 pav., išsamesnė informacija 3 priede).

4 pav. Informacija apie 2007–2008 m. ir 2009 m. (I–III ketv.) Ministro Pirmininko tarnybos, ministerijų, dviejų Aplinkos ministerijos reguliavimo sričiai priskirtų biudžetinių įstaigų pirktas teisinės paslaugas tūkst. Lt



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal institucijų pateiktus duomenis

Dažniausiai 2007–2008 m., 2009 m. (I–III ketv.) teisinės paslaugas pirko Aplinkos ministerija. Buvo sudarytos 29 sutartys (tai sudaro 39,2 proc. visų ministerijų sudarytų sutarčių (76) teisinėms paslaugoms pirkti). Nors apie 80 proc. šios ministerijos darbuotojų⁹, kaip nurodyta pareigybių aprašymuose, pavesta rengti teisės aktus, tačiau ministerija pirko paslaugas, susijusias su teisės aktų rengimu. Tokių paslaugų pirka už 710,8 tūkst. Lt (tai 27,7 proc. visų ministerijų sudarytų teisinių paslaugų sutarčių sumos). Teisės aktų projektų rengimo ar su tuo susijusias paslaugas pirko ir kitos valstybės institucijos. Todėl detaliau analizavome, kodėl ir koku būdu buvo perkamos šios paslaugos.

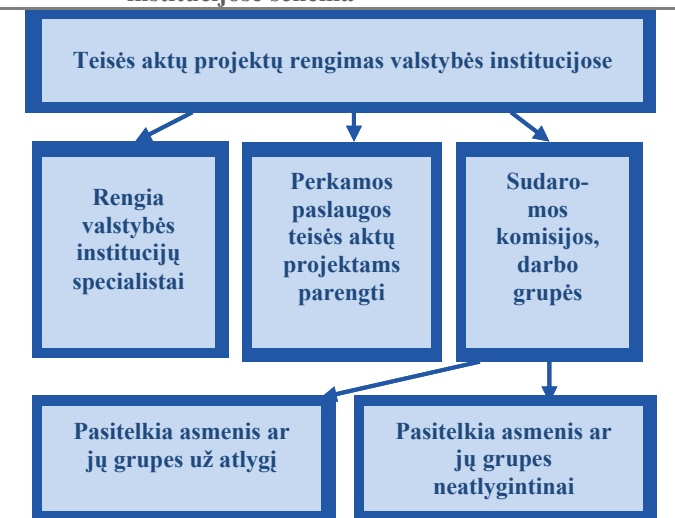
⁹ Pagal Aplinkos ministerijos pateiktus duomenis, ministerijoje 2007-01-01 buvo įsteigta 240 pareigybių, 2008-01-01 – 253,5, o 2009-01-01 – 251,5 pareigybės.

1.1. Teisės aktų projektų rengimas

Visoms ministerijoms nuostatais pavesta rengti įstatymų ir kitų teisės aktų projektus, pagal kompetenciją priimti žemesnio lygio teisės aktus, reglamentuojančius jų reguliavimo srities visuomeninius santykius.

Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatyme nustatyta¹⁰, kad teisės akto rengėjais gali būti valstybės valdžios institucijos paskirti ar konkurso tvarka parinkti asmenys ar jų grupė, taip pat asmuo arba asmenų iniciatyvinė grupė. Pagal šią įstatymo normą nėra aišku, kada institucijos gali paskirti teisės akto rengėjus (ne valstybės tarnautojus) ir kokia tvarka tai turėtų būti atliekama. Audito metu nustatyta, kad teisės aktų projektus pavedama parengti institucijų specialistams, komisijoms ar darbo grupėms ir pagal sutartis kitiems asmenims (žr. 5 pav.).

5 pav. Teisės aktų projektų rengimo valstybės institucijose schema



Šaltinis – Valstybės kontrolė

Nėra nustatytos tvarkos, kada ir kokiais atvejais teisės akto rengėjais gali būti paskirti kiti asmenys (ne valstybės tarnautojai) ar jų grupė, todėl rengiant teisės aktų projektus institucijos neskatinamos efektyviai naudoti savo turimus žmogiškuosius išteklius, o sudaromos sąlygos už valstybės biudžeto lėšas pirkti teises paslaugas.

Audito metu nevertinome, kiek teisės aktų projektų parengė ministerijų darbuotojai ir kiek ministerijos pirko paslaugų šiems projektams parengti. Problemas, susijusias su teisės aktų projektų rengimu, analizavome pagal 5 pav. nurodytus atskirus atvejus:

1. Kai paslaugos teisės aktų projektams rengti perkamos Viešųjų pirkimų įstatymo nustatyta tvarka.

Šių paslaugų pirkimus vertinome Aplinkos ministerijoje, nes ji, kaip nurodyta 4 pav., teisinėms paslaugoms pirkti panaudojo daugiausia lėšų.

Nustatyta, kad Aplinkos ministerija pirko Statybos techninių reglamentų projektų rengimo paslaugas, nors jai nuostatais pavesta pagal kompetenciją rengti ir tvirtinti normatyvinius statybos techninius ir statinio saugos ir paskirties dokumentus¹¹.

¹⁰ Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymas, 1995-05-02 Nr. I-872, 4 str., 2 d.

¹¹ Aplinkos apsaugos ministerijos nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998-09-22 nutarimu Nr. 1138, 6.6.4 p.

Aplinkos ministerijos aiškinimu: „teisės aktų rengimo paslaugos perkamos rengiant techninius reikalavimus (konstrukcijų skaičiavimo metodus ir pan.) nustatančius teisės aktus, kurių parengimui reikėjo specialiųjų techninių žinių ir mokslinių tyrimų. Perkamos paslaugos, susijusios su numatomų rengti teisės aktų pakeitimo pagrindimu ir šių pakeitimų kokybės užtikrinimu, siekiant panaudoti mokslo ir kitų įstaigų kūrybinį potencialą“.

Tačiau nustatyta ir tokių atvejų, kai perkant Statybos techninių reglamentų projektų rengimo paslaugas, specialios techninės žinios ir moksliniai tyrimai nebuvo būtini.

Pirktos Statybos techninių reglamentų projektų rengimo paslaugos pavyzdys

Ministerija su Vilniaus Gedimino technikos universitetu 2008-06-13 sudarė sutartį, pagal kurią universitetas įsipareigojo parengti naujos redakcijos statybos techninį reglamentą (STR 2.01.06:2003) „Statinių žaibosauga. Aktyvioji apsauga nuo žaibo“. Paslaugų pirkimo sutartyje (techninėje užduotyje) numatyti reikalavimai paslaugai atlikti apima tik teisės aktų (Europos Sąjungos šalių, Lietuvos ir Tarptautinės elektrotechnikos komisijos) analizę.

Taip pat ministerija pirkė ir teisės aktų projektų parengimo paslaugas, kurių pirkimo būtinumą, anot jos, daugiausiai nulėmė laiko trūkumas suinteresuotų asmenų apklausoms atlikti, ministerijos specialistų didelis darbo krūvis, o ne specialiųjų žinių reikalingumas.

Aplinkos ministerijos pirktų teisės aktų projektų pavyzdžiai

1. Ministerija su uždara akcine bendrove 2007-06-22 sudarė sutartį, pagal kurią bendrovė įsipareigojo pateikti pasiūlymus dėl atliekų naudojimo ir šalinimo techninių reglamentų turinio ir parengti projektą „Metodiniai nurodymai dėl atliekų tvarkymo techninių reglamentų rengimo“.
2. Ministerija su uždara akcine bendrove 2008-04-09 sudarė sutartį, pagal kurią bendrovė įsipareigojo vadovaudamasis teisės aktais parengti teisės akto „Gamintojų ir importuotojų registravimo ir ataskaitų teikimo taisyklės“ projektą.

Ministerijos paaiškinimai ir pateikti pavyzdžiai rodo, kad suformuotas personalas neužtikrina ministerijai pavestų funkcijų – rengti teisės aktus ir jų projektus – vykdymo.

Teisingumo ministerijos, atsakingos už nacionalinės teisės sistemos kūrimą, nuomone: „Tokią situaciją, kai valstybės institucijos perka teisės aktų projektų rengimo paslaugas, lemia reikiamos kvalifikacijos personalo trūkumas. Rengiant teisės aktų projektus, esant būtinybei, institucijos gali pasinaudoti specialiųjų žinių turinčių asmenų, autoritetingų mokslininkų konsultacijomis“.

Auditoriai atkreipė dėmesį į tai, kad iki šiol valstybėje nesprendžiami mokslininkų dalyvavimo teisėkūros procese klausimai. Problemos sprendimo būdai nepateikiami ir daugiau kaip prieš dvejus metus Seime įregistruotame Teisėkūros proceso pagrindų įstatymo projekte¹². Valstybės institucijos skirtingai organizuoja mokslininkų potencialo panaudojimą rengiant teisės aktus:

1) su mokslo įstaigomis sudaro ilgalaikes bendradarbiavimo ar atlygintinas teisinių paslaugų teikimo sutartis;

¹² Lietuvos Respublikos Teisėkūros proceso pagrindų įstatymo projektas, 2007-09-10 Nr. XP-2498.

Pavyzdys

2007-03-27 Vyriausybės kanceliarija **trejiems metams** sudarė teisinių paslaugų teikimo sutartis su Vilniaus ir Mykolo Riomerio universitetais. Universitetai įsipareigojo kanceliarijai ar jos naudai teikti teises paslaugas, susijusias su teisės aktų projektų rengimu – LR įstatymų, Vyriausybės teisės aktų, LR tarptautinių sutarčių, ES teisės aktų projektų, taip pat LR pozicijų dėl ES teisės aktų projektų teisinį įvertinimą (ekspertizę), išvadų ir pasiūlymų jiems teikimą, teisės aktų projektų rengimą, dalyvavimą darbo grupių, komisijų, rengiančių teisės aktų projektus, posėdžiuose, rašytinių išvadų teisės aiškinimo ir taikymo klausimais teikimą ir Vyriausybės, Ministro Pirmininko, MP patarėjų, Vyriausybės kanclerio ir Vyriausybės kanceliarijos teisininkų (prireikus - ir kitų asmenų) žodinių konsultavimą rengiant teisės aktų projektus, atliekant parengtų teisės aktų projektų vertinimą, aiškinant ir taikant galiojančius teisės aktus.

2) perka paslaugas parengti konkretaus teisės akto projektą. Atvejai, kai valstybės institucijų skelbtus konkursus teisės aktų projektams rengti nuolat laimi valstybės mokslo įstaigos, nėra reti. Pavyzdžiui, 2007–2008 m. Aplinkos ministerija pirkė už 329 tūkst. Lt (12 kartų, 1 paslaugos kainos vidurkis – 27,4 tūkst. Lt) paslaugų, susijusių su teisės aktų – statybinių techninių reglamentų – parengimu. Tokias paslaugas teikia valstybinės mokslo institucijos. Šių paslaugų įkainiai nenustatyti, todėl yra rizika, kad kainos nepagrįstos faktinėmis suteiktų paslaugų sąnaudomis. (išsamiau 2 skyriuje „Tyrimų paslaugos“).

Atkreipėme dėmesį į tai, kad teisės aktų projektų rengimo paslaugas pirkė ne tik Aplinkos ministerija, bet ir jos reguliavimo sričiai priskirtos biudžetinės įstaigos. Nustatyta, kad Aplinkos apsaugos agentūrai iki 2010-01-01 buvo pavesta ne tik dalyvauti rengiant teisės aktų projektus, bet ir juos rengti¹³. Nors daugiau negu 45 proc. (56) agentūros darbuotojų pagal pareigybės aprašymą pavesta rengti teisės aktus, tačiau ši institucija per audituojamą laikotarpį 4 kartus pirkė teisės aktų projektų rengimo paslaugas už 110 tūkst. Lt.

Pavyzdys

Aplinkos apsaugos agentūra su Lietuvos žemės ūkio universiteto Vandens ūkio institutu 2008-07-09 sudarė sutartį (60,0 tūkst. Lt), pagal kurią, siekiant sudaryti sąlygas efektyviai valdyti žemės ūkio subjektų daromą poveikį paviršiniams vandens telkiniams, institutas įsipareigojo parengti rekomendacijas ir pateikti reikalavimus teisės akto forma.

Dalį Aplinkos ministerijai pavestų funkcijų – rengti įstatymų ir kitų teisės aktų projektus – atlieka ne ministerijos darbuotojai, o kiti subjektai, nes perkamos teisės aktų projektų rengimo paslaugos. Dėl to netaupiai naudojamos valstybės biudžeto lėšos.

2. Kai valstybės institucijų vadovai sudaro komisijas, darbo grupes, kurioms suteikiama teisė pasitelkti kitus asmenis, ir jiems už darbą apmoka.

Valstybės institucijų vadovai teisės aktų projektams rengti ir kitoms sprendžiamoms problemoms nagrinėti gali pasitelkti kitų institucijų (valstybės ir savivaldybių), įstaigų ir organizacijų, mokslo ir studijų institucijų atstovus, specialistus, ekspertus ir sudaryti komisijas, darbo grupes. Atvejai, kada ir kokia tvarka šie asmenys turėtų būti pasitelkiami – nereglamentuoti.

¹³ Aplinkos apsaugos agentūros nuostatai, patvirtinti 2004-07-14 aplinkos ministro įsakymu Nr. D1-385.

Vadovaujantis viešosios teisės principais, turėtų būti nustatyta, kokia tvarka ir kokiais atvejais valstybės institucijos galėtų pasitelkti kitus asmenis.

Atlyginimo už teisės aktų rengimą ir ekspertizę tvarka¹⁴ (toliau – Atlyginimo tvarka) reglamentuoja, kaip apmokėti už atliktą darbą Seimo, Seimo valdybos, Prezidento, Vyriausybės, Ministro Pirmininko sudaromų komisijų ir darbo grupių nariams. Atkreipėme dėmesį, kad į ministerijų ar kitų valstybės institucijų vadovų sudarytas darbo grupes pasitelkiamiems asmenims (ne valstybės tarnautojams) apmokėjimas neregamentuotas. Taip pat neregamentuota, kaip turi būti apmokama kitiems asmenims (ne valstybės tarnautojams), kai jie pasitelkiami ne tik teisės aktų projektams rengti, bet ir teisinėms konsultacijoms, patarimams, išvadoms teikti.

Išanalizavus Atlyginimo tvarką nustatyta, kad pagal ją apmokant Seimo, Seimo valdybos, Prezidento, Vyriausybės, Ministro Pirmininko sudaromų darbo grupių, komisijų nariams gali būti neužtikrinamas taupus ir rezultatyvus biudžeto lėšų naudojimas, nes:

1) tvarkoje nustatytas apmokėjimas darbo grupių, komisijų nariams nepriklauso nuo parengto teisės akto kokybės;

2) atliekančiam ekspertizę asmeniui mokama daugiau¹⁵ negu kitiems darbo grupių nariams, todėl, mūsų nuomone svarbu nustatyti, kas gali būti ekspertais ir atlikti teisės aktų ekspertizes. Tokių ekspertų sąrašas nesudaromas. Teisingumo ministerija sudaro ir skelbia tik teismo ekspertų sąrašą.

Siekdami įvertinti, kaip į darbo grupių veiklą pasitelkiami ekspertai, mokslininkai ir kiti asmenys, analizavome Ministro Pirmininko potvarkiais sudarytas darbo grupes.

Pagal Vyriausybės įstatymą Ministras Pirmininkas gali sudaryti darbo grupes jo pavestoms užduotims atlikti¹⁶. Šios darbo grupės gali būti sudaromos iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų, asociacijų, mokslo ir studijų institucijų atstovų, nepriklausomų ekspertų, prireikus – kitų asmenų. Įstatymas numato, kad į šias darbo grupes savivaldybių institucijų ir įstaigų atstovai deleguojami savivaldybių tarybų, Seimo nariai – Seimo statuto, Seimo kanceliarijos darbuotojai – teisės aktų nustatyta tvarka, tačiau atkreipėme dėmesį, kad nėra reglamentuota, kaip į darbo grupių veiklą turi būti įtraukiami kiti (neišvardyti) asmenys.

Vadovaujantis Vyriausybės įstatymu Ministras Pirmininkas turėtų sudaryti darbo grupę, t.y. nustatyti visą darbo grupės sudėtį. Tačiau nustatyta, kad Ministras Pirmininkas įstatymu jam suteiktą teisę potvarkiais deleguoja sudarytoms darbo grupėms, t. y. leidžia prireikus pasitelkti

¹⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008-07-09 nutarimas Nr. 701 „Dėl atlyginimo už teisės aktų rengimą ir ekspertizę komisijų ir darbo grupių, kurias sudaro Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos Seimo valdyba, Respublikos prezidentas, Lietuvos respublikos Vyriausybė ar ministras Pirmininkas, nariams tvarkos aprašo patvirtinimo“.

¹⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008-07-09 nutarimas Nr. 701. Šiuo nutarimu patvirtintos tvarkos aprašo 3 p. numatomas maksimalus atlyginimas už teisės akto projekto rengimą per mėnesį vienam komisijos ar darbo grupės nariui neturi viršyti trijų su puse LR valstybės politikų, teisėjų, valstybės pareigūnų ir valstybės tarnautojų pareiginės algos bazinių dydžių (atliekančiam ekspertizę – keturių bazinių dydžių, o komisijos pirmininkui ar darbo grupės vadovui – penkių bazinių dydžių).

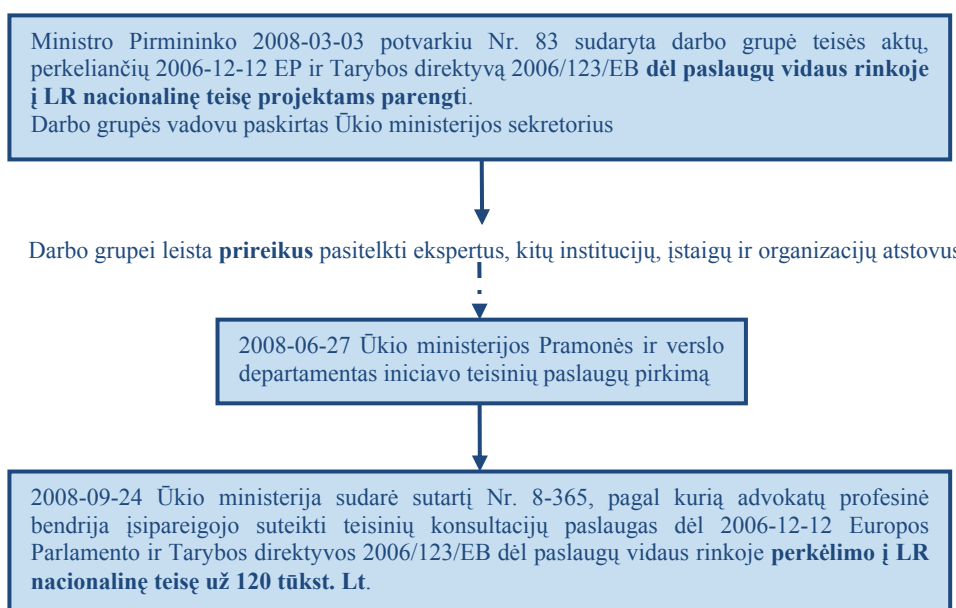
¹⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas, 1994-05-19 Nr. I-464, 28 str.

ekspertus, mokslininkus, valstybės institucijų ir įstaigų, organizacijų, verslo atstovus. Perleidus šią teisę, kitų asmenų pasitelkimo klausimus tenka spręsti darbo grupei.

Toliau šią problemą nagrinėjome pateikdami konkrečius atvejus. 6 ir 7 paveikslėliuose nurodome, kaip dvi darbo grupės, gavusios iš Ministro Pirmininko teisę pasitelkti kitus asmenis, organizavo savo veiklą. Darbo grupės joms pavestas užduotis vykdė per institucijas, kurių atstovai buvo paskirti darbo grupių vadovais:

1) per Ūkio ministeriją

6 pav. Ūkio ministerijos vykdytas pirkimas įgyvendinant Ministro Pirmininko 2008-03-03 potvarkį Nr. 83



Šaltinis – Valstybės kontrolė

Kaip matyti iš paveikslėlio, teisės aktų, perkeliančių 2006-12-12 Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2006/123/EB (toliau – Direktyva) dėl paslaugų vidaus rinkoje į LR nacionalinę teisę, projektams parengti Ministras Pirmininkas sudarė darbo grupę iš aštuonių narių. Nors darbo grupei buvo suteikta teisė pasitelkti ekspertus, kitų institucijų, įstaigų ir organizacijų atstovus, tačiau tokia galimybė nebuvo pasinaudota, o institucija (Ūkio ministerija), kurioje dirba darbo grupės vadovas pirkė teisinės paslaugas iš advokatų profesinės bendrijos. Ši bendrija pagal sutartį (2008-09-24 Nr. 8-365) Ūkio ministerijai pateikė teisinę išvadą, taip pat parengė devynis teisės aktų projektus, šių projektų lyginamuosius variantus, Direktyvos ir Paslaugų įstatymo projekto atitikties lentelę. Išanalizavus sudarytos darbo grupės posėdžio protokolus, nustatyta, kad darbo grupės veikla daugiausiai susijusi su pastabų dėl advokatų bendrijos parengtos teisinės išvados teikimu, pagal šią išvadą advokatų parengtų teisės aktų projektų ir šių projektų svarstymu.

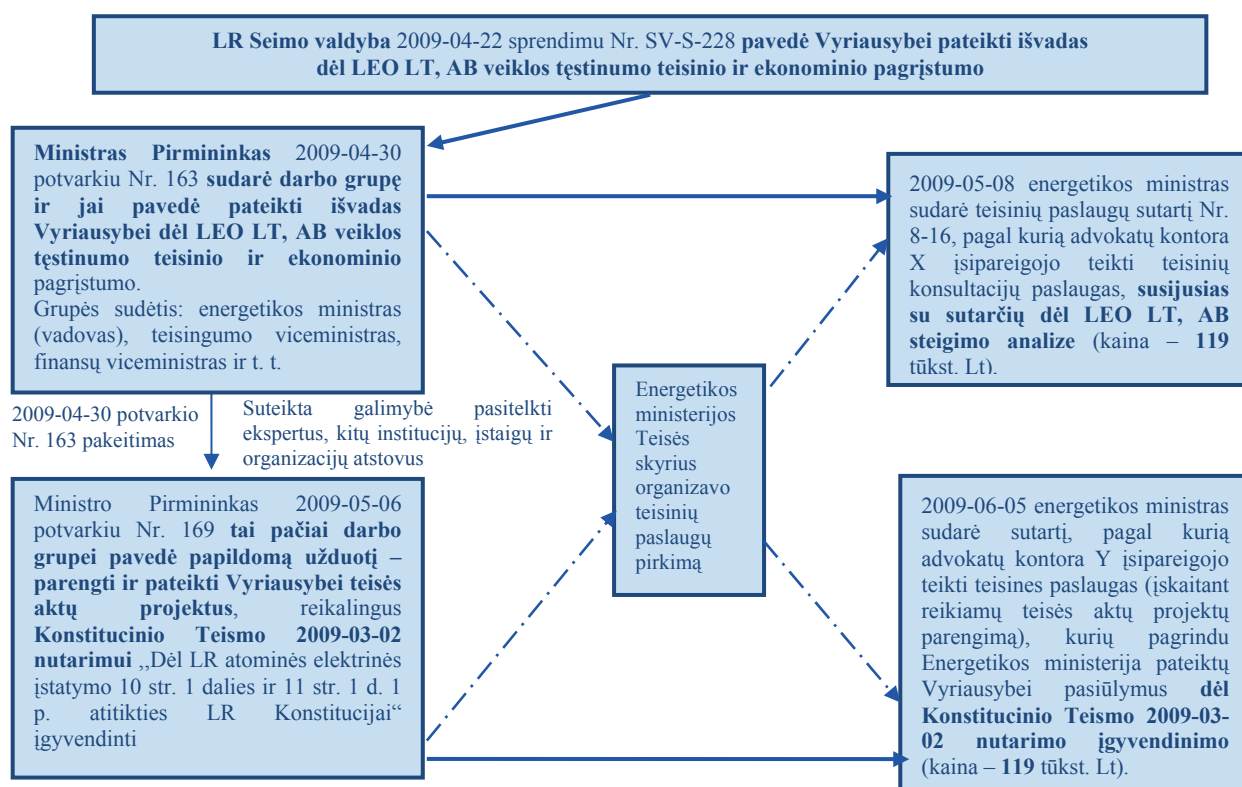
Ūkio ministerija, pirkdama šias teisinių konsultacijų paslaugas, konkurso sąlygose nustatė, kad vyriausiasis ekspertas turi turėti aukštąjį universitetinį teisės išsilavinimą ir mokslo laipsnį (daktaras, habilituotas daktaras), kitas (kiti) ekspertai turi turėti aukštąjį teisės išsilavinimą. Kaip

minėta, konkursą laimėjo advokatų profesinė bendrija. Tačiau advokatams jokia institucija nesuteikia eksperto kvalifikacijos. Lietuvos advokatūra paaiškino: „nėra tokių teisinių paslaugų, kurioms teikti advokatams yra būtina eksperto ar vyriausiojo eksperto kvalifikacija“. Todėl manome, kad konkurso sąlygose nustačius „padidintus“ reikalavimus teisinėms paslaugoms teikti, galėjo būti apribotas konkurse dalyvaujančių asmenų skaičius.

Atkreipėme dėmesį, kad šios teisinių konsultacijų sutarties 2 priede numatyta, kad paslaugas teiks septyni advokatai, advokatų padėjėjai, tačiau faktiškai teisinę išvadą pasirašė tik trys asmenys. Analizuodami darbo grupės veiklos dokumentus pastebėjome, kad posėdžiuose dalyvavo advokatų bendrijos atstovai, kurių pavardės nenurodytos sutartyje.

2) per Energetikos ministeriją

7 pav. Energetikos ministerijos vykdyti pirkimai pagal Ministro Pirmininko 2009-04-30 potvarkį Nr. 163



Šaltinis – Valstybės kontrolė

Kaip matyti iš 7 pav., Ministras Pirmininkas 2009-04-30 potvarkiu Nr. 163 sudarė darbo grupę, kuriai pavedė vykdyti Seimo valdybos nutarime suformuluotą užduotį. Tai pačiai darbo grupei 2009-05-06 potvarkiu Nr. 169 pavedė papildomą užduotį. Nustatyta, kad institucija (Energetikos ministerija), kurioje dirba darbo grupės vadovas, užduotims įvykdyti organizavo teisinių paslaugų iš advokatų kontorų pirkimą. Taip darbo grupėms pavestas užduotis (tarp jų ir užduotis, susijusias su teisės aktų projektų rengimu) sutarčių pagrindu vykdė advokatų kontoros.

Pateikti pavyzdžiai rodo, kad darbo grupės, turėdamos suteiktą Ministro Pirmininko teisę pasitelkti asmenis, šia teise nesinaudojo, o Viešųjų pirkimų įstatymo nustatyta tvarka pirko teisinės paslaugas iš advokatų profesinių bendrijų ar kontorų. Todėl matome riziką, kad valstybės biudžeto

lėšos naudojamos netaupiai, nes pasitelktiems asmenims (ne valstybės tarnautojams) į darbo grupes atlyginimas mokamas pagal Vyriausybės nustatytą tvarką¹⁷, o perkant teisės aktų rengimo paslaugas kainą už teisės aktų projektų parengimą siūlo paslaugos tiekėjas. Mūsų apskaičiavimu, jei atlyginimas būtų mokėtas vadovaujantis minėta tvarka¹⁸, tai už pavyzdžiuose minimą pinigų sumą (119 ar 120 tūkst. litų) buvo galima pasitelkti penkis asmenis, kurie teisės aktų projektų rengimo paslaugas būtų teikę visus metus.

Pateiktuose pavyzdžiuose nurodytų teisinių paslaugų pirkimų pagrįstumas kelia abejonių, nes:

1) darbo grupės dažniausiai sudaromos iš įvairiose ministerijose dirbančių aukščiausio lygio ir kategorijų pareigūnų (specialistų), todėl manytume, kad darbo grupės nariai turėtų būti pakankamai kompetentingi atlikti grupei pavestas užduotis;

2) paslaugoms teikti nuolat pasitelkiami advokatai, o ne atitinkamos srities specialistai, pvz., energetikos, nors valstybės tarnyboje dirba nemažai teisininkų;

3) darbo grupėms pavestos atlikti užduotys visiškai atitiko sutarčių, kuriomis pirktos teisinės paslaugos, dalyką;

4) kaip minėta, Vyriausybės kanceliarija trejiems metams (galiojo iki 2010-03-27) yra sudariusi teisinių paslaugų teikimo sutartis su Vilniaus ir Mykolo Riomerio universitetais. Pagal jas universitetai įsipareigojo kanceliarijai ar jos naudai teikti teisinės paslaugas, tarp jų rengti teisės aktų projektus, teikti rašytines išvadas teisės aiškinimo ir taikymo klausimais, dalyvauti darbo grupių, komisijų, rengiančių teisės aktų projektus, posėdžiuose. Nustatyta, kad universitetų atstovai į pavyzdžiuose minimas Ministro Pirmininko sudarytas darbo grupes nebuvo įtraukti, taip pat šios grupės nepasinaudojo ir teisinėmis paslaugomis, kurias galėjo teikti universitetai pagal minėtas sutartis.

Dėl darbo grupių teisės aktams rengti sudarymo ir jų darbo organizavimo trūkumų netaupiai naudojamos valstybės biudžeto lėšos, nes darbo grupės pačios teisės aktų projektų nerengia, o perka jas iš advokatų kontorų.

3. Kai valstybės institucijų vadovai sudaro komisijas, darbo grupes ir pasitelkia kitus asmenis neatlygintinai.

Vertindami darbo grupių, kuriose dirba asmenys neatlygintinai, sudarymą ir darbo organizavimą, analizavome – Vyriausybės pavedimu¹⁹ ūkio ministro įsakymu sudarytų darbo

¹⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008-07-09 nutarimas Nr. 701 „Dėl atlyginimo už teisės aktų rengimą ir ekspertizę komisijų ir darbo grupių, kurias sudaro Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos Seimo valdyba, Respublikos prezidentas, Lietuvos Respublikos Vyriausybė ar ministras Pirmininkas, nariams tvarkos aprašo patvirtinimo“.

¹⁸ Vadovaujantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008-07-09 nutarimu Nr. 701 patvirtintos tvarkos aprašo 3 p. keturiems darbo grupės nariams per mėnesį būtų sumokėta 6860 litų (4*3,5*490 Lt), darbo grupės vadovui – 2450 litų (5*490 Lt), iš viso per metus – 111,7 tūkst. Lt.

¹⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-02-25 nutarimas Nr. 144.

grupių (Verslo aplinkos gerinimo komisijos „Saulėtekis“ darbo grupės) darbo organizavimą, jų sudėtį.

Nustatyta, kad visoms aštuonioms ūkio ministro įsakymu patvirtintoms darbo grupėms vadovauja ne valstybės tarnautojai, o pasitelkti asmenys. Be to, net 72 proc. (85 asmenys) darbo grupių narių yra ne valstybės tarnautojai, iš jų 14,4 proc. (17) – advokatai. Pasitelkiami asmenims ūkio ministro įsakymas nesukuria nei darbo, nei administracinių teisinių santykių, todėl atsakomybė už veiklą darbo grupėje jiems netaikoma. Be to, ūkio ministro įsakymu²⁰ patvirtintame darbo reglamente darbo grupei nustatytos teisės, kurias vykdant kitiems (nepavaldiems) subjektams sukuriama atitinkamos pareigos. Atkreipiame dėmesį, kad Konstitucinis teismas²¹ yra konstatavęs, kad draudžiama žemesnės galios teisės aktais reguliuoti tuos visuomeninius santykius, kurie gali būti reguliuojami tik aukštesnės galios teisės aktais.

Pastebėjimas

Ūkio ministerijos tinklalapyje 2010-01-11 paskelbtais duomenimis, Verslo aplinkos gerinimo komisijos „Saulėtekis“ darbo grupės parengė 93 teisės aktus, iš jų 43 patvirtinti.

Mūsų nuomone, darbo grupių, kurios sudaromos įgyvendinti Vyriausybės programos priemonės, formuojančias valstybės politiką, vadovais turėtų būti skiriami valstybės tarnautojai. Skirtingai negu pasitelkti asmenys, valstybės tarnautojai už priimtus sprendimus darbo grupės veikloje atsakytų pagal Valstybės tarnybos įstatymą. Teisingumo ministerijos nuomone: „teisės aktų projektų rengimas yra vieningo ir nuoseklaus teisėkūros proceso, kurio metu formuojama valstybės politika, dalis, todėl siektina, kad visuose teisėkūros etapuose, tame tarpe ir teisės aktų projektų rengime, tiesiogiai dalyvautų ir už juos atsakytų institucijų, dalyvaujančių formuojant valstybės politiką, valstybės tarnautojai, kuriems pagal pareigybių aprašymus priskirtos šios funkcijos“.

Surinkti įrodymai rodo, kad tais atvejais, kai teisės aktų projektus rengia ne valstybės tarnautojai, trūksta viešumo ir didėja galimos neteisėtos įtakos teisėkūros procesui rizika, nes:

1. Kaip minėta, nenustatyta, kaip ir kokiais atvejais turi būti pasitelkti (atrinkti) asmenys į komisijų, darbo grupių veiklą.

Nors 2009 m. buvo patvirtintos Vyriausybės teisėkūros taisyklės²² ir pakeistos Sprendimų projektų poveikio vertinimo metodikos²³ nuostatos, tačiau problema liko neišspręsta – iki šiol nenustatyta asmenų į komisijas, darbo grupes pasitelkimo tvarka. Nenustačius tvarkos, kaip turi būti pasitelkiami asmenys į komisijas ar darbo grupes, egzistuoja rizika dėl daromo poveikio rengiant teisės aktų projektus (teisėkūros procesui). Institucijos, su kuriomis diskutavome audito metu, pabrėžė būtinybę parengti tokią tvarką. Teisingumo ministerijos nuomonė: „Būtina užtikrinti darbo

²⁰ Lietuvos Respublikos ūkio ministro 2009-03-31 įsakymas Nr. 4-136.

²¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006-05-31 nutarimas.

²² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-09-30 nutarimas Nr. 1244.

²³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-02-25 nutarimas Nr. 140.

grupių, kurias sudaro valstybės institucijų vadovai, veiklos ir formavimo skaidrumą. Į darbo grupių veiklą įtraukiamų mokslo institucijų, visuomeninių organizacijų bei verslo atstovų parinkimo kriterijai turi būti pagrįsti maksimalaus efektyvumo siekiu“. Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos atstovai mano, kad rengiant teisės aktų projektus „Lobistinės veiklos įstatyme numatytos išimtys visiškai ignoruoja interesų grupių atstovų vykdomą lobistinę veiklą. Efektyvus lobistinės veiklos paviešinimas neįmanomas be vieningos konsultavimosi tarp valstybės ir savivaldybių institucijų, įstaigų bei interesų grupių tvarkos. Šiuo metu konsultavimasis su suinteresuotomis šalimis (tame tarpe ir jų įtraukimas į darbo grupes) vyksta chaotiškai. Tam tikros ministerijos, turėdamos gilesnes konsultacijų tradicijas, *de facto* turi konsultavimosi tvarką, kitos – ne. Toks modelis yra neskaidrus, palankus korupcijai plisti ir pakerta visuomenės pasitikėjimą valdžios institucijomis. Institucijos retai skelbia apie norminių teisės aktų projektų kūrimą. Informaciją apie tai suinteresuotos šalys gauna per „savo vidinius“ kanalus. „Vidinių kanalų“ pagalba jos įtraukiamos ir į darbo grupes. Valstybės tarnyboje dirbantiems asmenims tokia situacija irgi savotiškai patogi – jei nori konsultuojasi, jei ne – nesikonsultuoja su niekuo arba konsultuojasi tik su tais, kurių nuomonei pritaria, ir t. t. Nustačius vieningą konsultavimosi tvarką, kuria turėtų vadovautis valstybės ir savivaldybių institucijos, priimdamos tam tikrus sprendimus, ir eliminavus kitokių formų konsultacijas, atsirastų aiški riba tarp teisėtos ir neteisėtos įtakos (poveikio) teisės aktų leidybai“.

2. Ne visos ministerijos laikosi Bendrųjų reikalavimų valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų interneto svetainėms aprašo²⁴ 13

Pastebėjimas dėl ministrų priimamų individualių teisės aktų skelbimo

Teisės aktai, reglamentuojantys įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimą, neįpareigoja skelbti ministrų priimtų įsakymų apie darbo grupių sudarymą interneto svetainėje, todėl ne visos ministerijos tokią informaciją pateikia.

punkto reikalavimų, nes neskelbia išsamios informacijos apie darbo grupes ir jų veiklą.

Pavyzdys

Ūkio ministro 2007-11-05 įsakymu Nr. 4-457 „Dėl darbo grupės sudarymo“ sudaryta darbo grupė iš Ūkio, Finansų, Socialinės apsaugos ir darbo, Sveikatos apsaugos ministerijų, profesinių sąjungų ir darbdavių organizacijų atstovų rengti Įmonių socialinių iniciatyvų įstatymo projektą. Tačiau Ūkio ministerijos interneto svetainėje informacija apie darbo grupę ir jos veiklą nepateikiama.

3. Nepateikiama teisės aktus priimantiems asmenims ir visuomenei informacija apie asmenis, dalyvavusius rengiant ar tobulinant teisės aktų projektus.

Valstybės institucijos, nesilaikydamos Seimo statuto²⁵ 135 straipsnio reikalavimų, kartu su įstatymo projektu pateiktuose aiškinamuosiuose raštuose ne visada pateikia išsamią informaciją ar pateikia netikslią apie asmenis dalyvavusius rengiant ar tobulinant projektą, įstatymo projekto

²⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003-04-18 nutarimas Nr. 480.

²⁵ Lietuvos Respublikos Seimo statutas, 1994-02-17 Nr. I-399, 135 str.

autorius ar jų iniciatorius. T. y. nenurodoma iš kokių asmenų valstybės institucijos pagal sutartis pirkto teisės aktų projektų rengimo paslaugas.

Pavyzdys

2009-10-01 aiškinamajame rašte „Dėl Lietuvos Respublikos paslaugų įstatymo projekto“ nepateikiama informacija apie pirminius jo siūlytojus ir asmenis, dalyvavusius rengiant ar tobulinant projektą, o tik nurodoma, kad projektą parengė Ministro Pirmininko 2008 m. kovo 3 d. potvarkiu Nr. 83 „Dėl darbo grupės sudarymo“ sudaryta darbo grupė.

Audito metu nustatyta, kad šio įstatymo pirminį projektą parengė advokatų kontora, kurios paslaugas pirkto Ūkio ministerija.

Stebima analogiška situacija, kai visuomenei ir teisės aktus priimantiems asmenims, neteikiama informacija ir apie Vyriausybės priimamų nutarimų ir ministrų įsakymų projektų parengimą, būdus ir dalyvavusius asmenis. Skirtingai nei įstatymų aiškinamuosiuose raštuose, reikalavimas viešinti minėtą informaciją valstybės institucijoms rengiant Vyriausybės nutarimų ar ministrų įsakymų projektus nėra įtvirtintas jokių teisės aktu.

Nepakankamai reglamentuotas asmenų pasitelkimas rengti teisės aktų projektus sudaro sąlygas korupcijai, galimai neteisėtai įtakai rengiant teisės aktų projektus pasireikšti.

Valstybės institucijos nepateikia teisės aktus priimantiems asmenims ir visuomenei išsamios informacijos apie asmenis dalyvavusius rengiant, tobulinant teisės aktų projektus, darbo grupių veiklą, todėl teisėkūros procesas tampa nepakankamai viešas ir skaidrus.

1.2. Teisinės konsultacijos, atstovavimo paslaugos

Teisingumo ministerijos nuomone: „valstybės institucijos teisinės paslaugas turėtų pirkti tik tais atvejais, kuomet toks pirkimas nepažeidžia efektyvumo, racionalumo, teisėtumo principų“. Auditoriai, pritardami Teisingumo ministerijos nuomonei, mano, kad valstybės institucijos teisinės paslaugas galėtų pirkti tik išimtiniais atvejais – tuomet, kai reikalingos specialios teisinės žinios ir patyrimas atstovaujant valstybei sudėtingose bylose. Tačiau nustatyta atveju:

1. Kai institucijos perka nuolatinio teikimo paslaugas – atstovavimo joms visuose galimuose ginčiuose, teisinių konsultacijų, o ne konkrečios problemos (situacijos) sprendimo paslaugas.

Aplinkos projektų valdymo agentūros pirktų teisinių paslaugų pavyzdžiai

1. Aplinkos projektų valdymo agentūra su advokatų kontora X 2007-04-03 sudarė sutartį, pagal kurią kontora įsipareigojo teikti klientui ar jo naudai teisinės paslaugas. Teisinės paslaugos reiškia visų rūšių teisinio pobūdžio darbą. Sutartis sudaryta neribotam laikui.

2. Agentūra su advokatų kontora Y 2008-02-06 sudarė sutartį dėl teisinės pagalbos, pagal kurią advokatų kontora įsipareigojo veikti kaip kliento patarėjas ir atstovas teisiniais klausimais. Advokatų kontora teiks teisinės konsultacijas, rengs teisinių dokumentų ir raštų, kurie sukelia teisinės pasekmes, projektus, atliks dokumentų teisinį vertinimą bei teiks išvadas ir pasiūlymus dėl teisinio pobūdžio dokumentų ar projektų, pagal

įgaliojimą atstovaus klientui valdžios ir valdymo institucijose, kitose įstaigose bei įmonėse, palaikys teisinius ryšius santykiuose su kitais fiziniais ir juridiniais asmenimis.

Už teisines paslaugas agentūra per 2007–2009 m. sumokėjo 321,9 tūkst. Lt. Aplinkos projektų valdymo agentūroje įsteigta viena teisininko pareigybė, nuo 2008-01-01 dar vienam asmeniui pavesta dalis funkcijų, susijusių su teisiniu darbu. Agentūros direktorius paaiškino, kad teisinės paslaugos perkamos, nes „per maži skiriami resursai: žmogiškieji ištekliai, darbo užmokesčio lėšos, darbuotojams trūksta reikiamos patirties“. Auditorių apskaičiavimu, jei nuo 2007 m. nebūtų pirktos teisinės paslaugos, o būtų papildomai įsteigtos dvi teisininkų pareigybės, būtų sutaupyta valstybės biudžeto lėšų, be to, būtų kaupiama funkcijoms atlikti reikalinga patirtis²⁶.

Viešosios policijos Vilniaus apsaugos skyriaus (nuo 2010-01-01 – Lietuvos viešosios policijos rinktinės „Vytis“ Vilniaus apsaugos skyrius) pirktų teisinių paslaugų pavyzdys

Viešosios policijos Vilniaus apsaugos skyrius 2007-03-09 sudarė sutartį dėl teisinių paslaugų teikimo, pagal kurią advokatas įsipareigoja teikti teisines paslaugas, atstovauti kliento interesams darbo ginčų, mokesčių ginčų, administracinių ir kitų ginčų komisijose ar kitose ikiteisminio ginčo nagrinėjimo institucijose, arbitraže, visuose LR teismuose, įskaitant visas instancijas, nagrinėjant civilines, administracines ir baudžiamąsias bylas. 2008 m. advokatui sumokėta 34,8 tūkst. Lt, 2009 m. – 20,9 tūkst. Lt.

Išanalizavus informaciją apie suteiktas paslaugas nustatyta, kad perkamos paslaugos, kurios priskirtinos skyriaus vadovo funkcijoms (ar Teisės skyriui), tokios kaip kreipimosi į valstybės institucijas dėl policijos apsaugos funkcijų atsisakymo tikslingumo rengimas, pranešimo spaudai apie Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartį peržiūrėjimas ir pataisymas, Teismų įstatymo ir Policijos veiklos įstatymo projektų įvertinimas ir aptarimas, rašto projekto dėl Teismų įstatymo ir Policijos veiklos įstatymo su siūlymais ir nuomone parengimas.

2. Kai advokatai rengia dokumentus, konsultuoja ir atstovauja valstybės institucijoms ginčiuose, kilusiuose dėl darbuotojų (tarnautojų) atleidimo iš darbo (pareigų).

Pavyzdys

Seimo kanceliarija 2009 metais sudarė dvi sutartis (2009-06-08 ir 2009-11-10) su advokatų profesine bendrija ir advokatų kontora dėl teisinių paslaugų pirkimo. Pagal šias sutartis advokatai rengė procesinius dokumentus ir atstovavo teismuose dėl buvusio Seimo kanclerio, Personalo skyriaus vedėjo atleidimo. Už suteiktas paslaugas (iki 2010-02-10) Seimo kanceliarija sumokėjo 31,6 tūkst. Lt.

3. Kai valstybės institucijos nepatiki savo teisininkams užduočių net ir tada, kai reikia parengti teisines išvadas pačios institucijos vadovo įsakymu sudarytoms darbo ginčų komisijoms, o samdo advokatus.

Pavyzdys

Nors Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos Teisės ir personalo skyriuje iki 2007-12-07 dirbo 3 darbuotojai (vėliau 4 darbuotojai), tačiau 2007-11-28 sudaryta teisinių paslaugų sutartis tarp VATESI ir advokatų kontoros. Pagal šią sutartį advokatai parengė teisinę išvadą VATESI darbo ginčų komisijai. Be to, tos pačios advokatų kontoros advokatai 2008–2009 m. pagal sudarytas (keturias) teisinių paslaugų sutartis konsultavo ir atstovavo teismuose inspekcijai dėl darbuotojo atleidimo iš darbo. Apmokėta per 13 tūkst. Lt.

²⁶ Apskaičiuota remiantis 12 kategorijos valstybės tarnautojų darbo užmokesčiu.

VATESI aiškinimu, pagal 2007–2008 m. sudarytas sutartis advokatams apmokėti panaudotos lėšos, kurios gautos ne kaip asignavimai. Įvertinus biudžetinės įstaigos paskirtį, visos įstaigos turimos lėšos turi būti naudojamos racionaliai ir taupiai.

4. Kai Ministrui Pirmininkui pavedus valstybės institucijos specialistui atstovauti Vyriausybei, institucija, turėdama pakankamai savo teisininkų, sudaro teisinių paslaugų sutartį su advokatų kontora, t. y. faktiškai tokį pavedimą perleidžia.

Pavyzdys

LR Ministras Pirmininkas 2007-01-11 potvarkiu Nr. 18 įgaliojo Žemės ūkio ministerijos Teisės departamento direktorių atstovauti LR Vyriausybei (valstybei) teismuose nagrinėjant civilinę bylą pagal LR generalinio prokuroro ieškinį dėl valstybei nuosavybės teise priklausiusio administracinio pastato Nidos g. 74, Klaipėdoje ir uždarnosios akcinės bendrovės nuosavybės teise priklausiusių negyvenamųjų patalpų Klaipėdoje, Naujoji Uosto g. 8A, mainų. Žemės ūkio ministerijos sekretorius ir Vyriausybės įgaliotas atstovas Žemės ūkio ministerijos Teisės departamento direktorius **savo įgaliojimus perleido (perįgaliojo)**, t.y. su advokatų kontora X sudarė sutartis 2007-02-14 Nr. 8P-0901, 2008-08-22 Nr. 8P-3781 Nr. 04-02-492 Fa dėl teisinių paslaugų suteikimo rengiant atsiliepimus į LR generalinio prokuroro ieškinį, skundą. Pagal šias sutartis sumokėta **51 tūkst. Lt. ŽŪM Teisės departamente 2007-01-01 dirbo 14 darbuotojų, 2008-01-01 – 19 darbuotojų.**

Valstybės kontrolė atlikdama auditus yra nustatčiusi, kad ir kitos ministerijos, turėdamos pakankamai žmogiškųjų išteklių atstovauti ministerijai teismuose, perka atstovavimo paslaugas.

Pavyzdys

Sveikatos apsaugos ministerija 2009-01-06 sudarė Teisinių paslaugų pirkimo sutartį Nr. S-2 su advokatų kontora X. Sutartis sudaryta dėl teisinių paslaugų pirkimo, dokumentų projektų rengimo, dokumentų teisinio vertinimo atlikimo ir t. t. atstovaujant ministerijai teisiniame ginče su uždara akcine bendrove. Sutartyje numatyta, kad patarėjui sumokėta suma už suteiktas paslaugas pagal sutartį negali viršyti 80,0 tūkst. Lt. Atliekant 2009 m. finansinį auditą ministerijoje nustatyta, kad iš viso iki 2009-12-01 advokatų kontorai už suteiktas paslaugas ministerija sumokėjo 48,7 tūkst. Lt, bet teisminiai ginčai nėra pasibaigę ir, ministerijos duomenimis, teisines paslaugas reikės pirkti ir 2010 metais. Nustatyta, kad ministerijos struktūrinių padalinių (Teisės ir personalo departamento) funkcijos yra tiesiogiai susijusios su atstovavimu ministerijai teismuose, ieškinų (skundų) ir atsiliiepimų į ieškinius (skundus) bei kitų procesinių dokumentų rengimu. Ministerijos Teisės ir personalo departamente dirba 10 darbuotojų, turinčių aukštąjį teisinį išsilavinimą, todėl, auditorių nuomone, ministerija turi pakankamai išteklių ir gali atstovauti teisiniame ginče su uždara akcine bendrove.

Auditoriai pasiūlė ateityje atsisakyti sudaryti teisinių paslaugų sutartis su advokatais (advokatų kontoromis) ir užtikrinti Atstovavimo ir teisės taikymo skyriaus funkcijų atlikimą.

Net ir sunkmečiu kai kurių institucijų panaudojamos lėšos už atstovavimo ir konsultavimo paslaugas kasmet didėjo.

Pavyzdys

2007–2009 m. Lietuvos automobilių kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos išlaidos teisinėms paslaugoms:

2007 m. – 13,5 tūkst. Lt;

2008 m. – 67,2 tūkst. Lt;

2009 m. – 125,5 tūkst. Lt.

Juridiniame skyriuje, kurio viena iš funkcijų – rengti ieškinius, priešieškinius, skundus ir atsiliiepimus į juos bei atstovauti Kelių direkcijos interesams teismuose ir kitose valstybės valdymo institucijose, 2009-12-31 duomenimis dirbo 6 darbuotojai.

Įvertinus išvardytus teisinių paslaugų pirkimo atvejus, galima daryti išvadą, kad neretai valstybės institucijos vykdydamos joms pavestas funkcijas netaupo valstybės biudžeto lėšų. Mūsų nuomone, dėl darbo organizavimo trūkumų ir (ar) nepakankamo pasitikėjimo užduotis pavesti institucijų teisininkams taip pat kyla ir kitos neigiamos pasekmės: nekaupiama patirtis, reikalinga

institucijos funkcijoms atlikti, ir sudaromos prielaidos visuomenei abejoti valstybės tarnautojų kompetencija ir gebėjimais atlikti pavestą darbą.

Vyriausiasis administracinis teismas, nagrinėdamas bylas, kuriose valstybės institucijoms atstovauja advokatai, yra pasisakęs, kad viešojo administravimo institucijoms pasitelkti advokatus būtina ne visais atvejais, o tik iškilus sudėtingam teisiniam klausimui. 2008 m. rugsėjo 25 d. nutartyje²⁷ konstatuota: „Kai administracinės bylos šalimi yra viešojo administravimo subjektai, bylinėjimasis būna susijęs su tais teisiniais santykiais, kuriuose atitinkamas subjektas atlieka viešąjį administravimą. Veikdamas specifinėje viešojo administravimo srityje, šis subjektas privalo užtikrinti tokią savo vidaus administravimo struktūrą, kuri leistų jam tinkamai įgyvendinti viešojo administravimo funkcijas (Viešojo administravimo įstatymo 11 str. 1 d.). Tuo tikslu jam skiriami atitinkami valstybės (savivaldybių) biudžeto asignavimai. Nors bylinėjimasis teismuose nėra tiesioginis viešojo administravimo subjektų uždavinys, tačiau iš principo šie subjektai turi būti pajėgūs teisme atstovauti savo pozicijoms, kylančioms iš atitinkamų administracinių santykių“.

Be to, teismas, įvertinęs advokato dalyvavimo būtinumą ginant valstybės interesus, gali atsisakyti priteisti visas patirtas atstovavimo išlaidas.

Pavyzdys

Sprendžiant ginčą dėl užsienyje įgytos kvalifikacijos pripažinimo, Studijų kokybės vertinimo centras, naudodamasis advokatų profesinės bendrijos teisinėmis paslaugomis, patyrė 1,7 tūkst. Lt atstovavimo išlaidų. Teismas vertinęs advokato dalyvavimo byloje būtinumą pripažino, kad byla nebuvo sudėtinga ir nutarė sumažinti priteisiamą sumą atstovavimo išlaidoms atlyginti iki 500 Lt. Taip Studijų kokybės vertinimo centras patyrė 1, 2 tūkst. Lt nuostolį.

Nustatyti nepagrįsti teisinių konsultavimo ir atstovavimo paslaugų pirkimo atvejai rodo, kad dėl institucijų veiklos organizavimo trūkumų netaupiai naudojamos biudžeto lėšos.

Teisinės paslaugos, kaip ir visos kitos paslaugos, turi būti perkamos vadovaujantis teisės aktais, reglamentuojančiais paslaugų pirkimą ir užtikrinant viešumo, skaidrumo ir taupaus biudžeto lėšų naudojimo principų laikymąsi. Nustatyta, kad institucijos neretai šiuos pirkimus vykdo motyvuodamos ypatinga skuba, susidariusia dėl įvykių, kurių perkančioji institucija negalėjo numatyti. Nors, mūsų nuomone, ypatinga skuba nėra pakankamai pagrįsta objektyviomis aplinkybėmis. Taip vykdant pirkimus apribojamas tiekėjų skaičius, neužtikrinama konkurencija, todėl galimas netaupus lėšų naudojimas.

Pavyzdys

Ūkio ministerija iš advokatų kontoros pirko (2009-03-19 sutartis Nr. 8-102, pagal sutartį apmokėta 137,4 tūkst. Lt) teisinių konsultacijų paslaugas dėl Vyriausybės ir Lenkijos akcinės bendrovės „Polski Koncern Naftowy Orlen S.A.“ sandorio sutarčių, įskaitant šio sandorio užbaigimo procedūras. Paslaugos pirtos supaprastintų neskelbiamų derybų būdu.

²⁷ Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2008-09-25 nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹⁴³-375/2008.

Dėl pavyzdyje minimų paslaugų skubos pirkimo būtinumo Ūkio ministerijos motyvas: „Atsižvelgiant į tai, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2009 m. vasario 25 d. įgaliojo Lietuvos Respublikos ūkio ministrą atlikti visus veiksmus ir pasirašyti būtinus dokumentus pagal 2006 m. birželio 9 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Lenkijos akcinės bendrovės „Polski Koncern Naftovy Orlen S.A.“. pardavėjo Opciono sutartį (toliau – Opciono sutartis). 2009 m. kovo 10 d., vadovaujantis Opciono sutarties nuostatomis, ūkio ministras išsiuntė Lenkijos akcinės bendrovės „Polski Koncern Naftovy Orlen S.A.“: (PKN) Opciono pranešimą. Sandorio užbaigimas turi įvykti kovo 20 d., tačiau atsižvelgiant į PKN raštu pateiktą prašymą atidėti atsiskaitymą bei sandorio užbaigimą pagal Opciono sutartį iki 2009 m. balandžio 30 d., Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2009 m. kovo 19 d. posėdyje svarstys klausimą dėl Opciono sutarties pakeitimo ir įgaliojimų suteikimo ūkio ministrui derėtis su PKN Orlen“. Pirkimo būdas parinktas „atsižvelgiant į tai, kad susiklosčiusios aplinkybės nepriklauso nuo Ūkio ministerijos valios ir šių aplinkybių Ūkio ministerija negalėjo numatyti, būtina ypač skubiai pirkti teisinės konsultacines paslaugas“.

Remiantis Europos Teisingumo Teismo praktika²⁸, nenumatytais įvykiais laikytini reiškiniai, kurie nepatenka į normalią ekonominę ir socialinę veiklą, pavyzdžiui: potvyniai, žemės drebėjimai, kai būtina įsigyti paslaugas ar prekes, siekiant padėti aukoms. T. y. tokie įvykiai, apie kuriuos nebuvo žinota jau prieš keletą metų.

Įvertinus tai, kad Opciono sutartyje, sudarytoje Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Lenkijos akcinės bendrovės prieš trejus metus (2006-06-09), buvo numatytos teisinės pasekmės, manome, kad tokie išimtiniai Viešųjų pirkimų įstatyme numatyti būdai panašiose situacijose neturėtų būti taikomi, nes jie nelaikytini nenumatytais įvykiais. Be to, kiekvienas rūpestingas asmuo tokioje situacijoje iš anksto planuotų savo tolimesnę veiklą.

Ne visada pagrindžiamas būtinumas pirkti teisinės paslaugas ypatingos skubos tvarka, todėl neužtikrinama veiksminga tiekėjų konkurencija ir taupus valstybės biudžeto lėšų naudojimas.

Kaip minėta, nenustatyta teisinių paslaugų sąvoka, tiksliai neapibrėžti šių paslaugų požymiai. Institucijos perka paslaugas, kurios, auditorių nuomone, turi teisinių paslaugų požymių (pvz., teisės aktų analizė, jų vertinimas, tam tikrų sričių teisinis reglamentavimas kitose šalyse, teisinio reglamentavimo parengimas), tačiau jų teisinėmis paslaugomis nelaiko ir jas įvardija tyrimais (moksliniais) ar konsultavimo paslaugomis. Dažniausiai remiantis atliktų tyrimų išvadomis teikiami pasiūlymai dėl teisės aktų rengimo.

Neapibrėžus teisinių paslaugų sąvokos ir nenustačius jų požymių, sudėtinga teisinės paslaugas atriboti nuo kitų, teisingai parinkti perkamoms paslaugoms Bendro viešųjų pirkimų

²⁸ Europos Teisingumo Teismo 1988 m. rugsėjo 27 d. nutartis byloje C-194/88R.

žodyno kodą ir tinkamai taikyti Viešųjų pirkimų įstatymą. Pavyzdžiui, perkant mokslinius tyrimus, Viešųjų pirkimų įstatymo reikalavimai netaikomi (išsamiau kitame skyrelyje). Nuo to, kokį Bendro viešųjų pirkimų žodyno kodą parenka valstybės institucija organizuodama pirkimus, priklauso Viešųjų pirkimų tarnybos statistikos tikslumas ir pagal ją atliekama analizė.

Mūsų nuomone, institucijų parinktas Bendro viešųjų pirkimų žodyno kodas turėtų lemti paslaugos tiekėjui keliamus reikalavimus ir padėti vykdyti tiekėjų atranką. Tačiau neretai minėtas kodas nesiejamas su paslaugos tiekėjo parinkimu. Pavyzdžiui, 2008 m. Ūkio ministerija organizuodama leidinio „Kaip pradėti verslą“ teksto sukūrimo ir parengimo spaudai pirkimą, šioms perkamoms paslaugoms priskyrė pirkimo kodą 79400000 („Verslo ir valdymo konsultacinės bei su jomis susijusios paslaugos“). Tačiau, vykdant tiekėjų atranką, buvo apklaustos trys advokatų kontoros, kurios, kaip numato Advokatūros įstatymas²⁹, teikia teisinės paslaugas.

Valstybės institucijos pirkdamos paslaugas ne visada teisingai parenka Bendrojo viešųjų pirkimų žodyno kodus. Tokios informacijos pateikimas Viešųjų pirkimų tarnybai, turi įtakos tam, kad šalies mastu nėra žinomi tikslūs duomenys apie valstybės institucijų vykdytus teisinių paslaugų pirkimus.

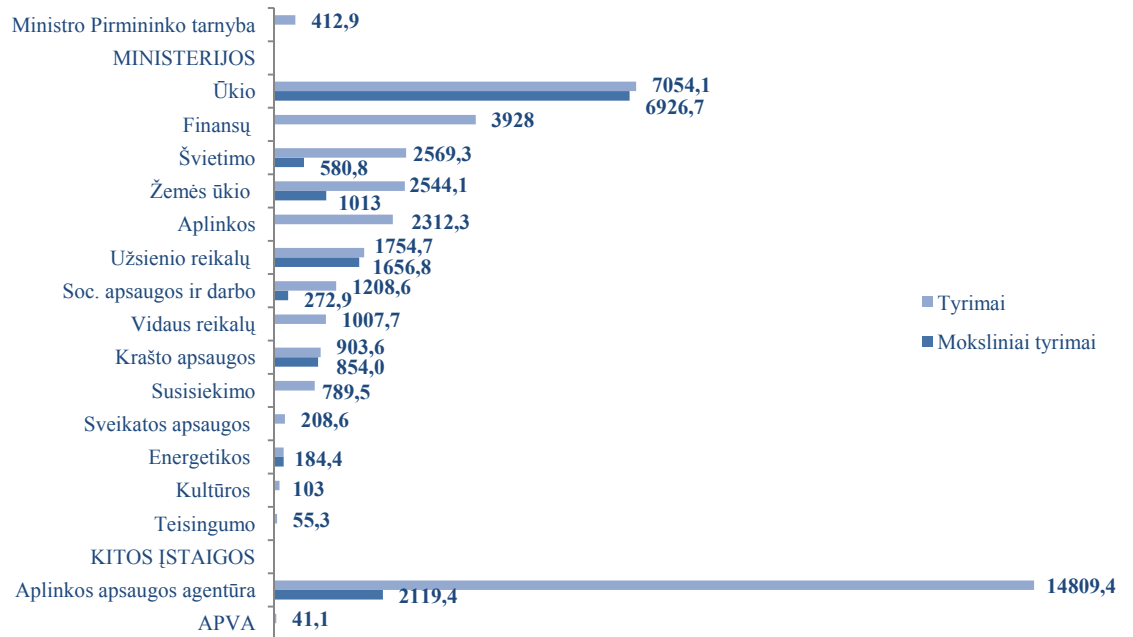
Mūsų vertinimu, Ūkio ministerija 2007 m. pirko 15 mokslinių tyrimų, turinčių teisinių paslaugų požymių, už 686,1 tūkst. Lt, 2008 m. – 7 mokslinius tyrimus už 719,9 tūkst. Lt, 2 konsultavimo paslaugas už 28,0 tūkst. Lt. Iš viso 1348, 3 tūkst. Lt. Aplinkos ministerija 2007 m. vieną tyrimą, turintį teisinių paslaugų požymių, už 34,0 tūkst. Lt, 5 konsultavimo paslaugas už 181,3 tūkst. Lt, 2008 m. – 3 tyrimus už 176,5 tūkst. Lt, 9 konsultavimo paslaugas už 325,4 tūkst. Lt.

2. Tyrimų paslaugos

Pagal Valstybės kontrolei pateiktus duomenis ministerijos per audituojamą laikotarpį tyrimų pirko už 24 623,2 tūkst. Lt, iš jų už 11 488,6 tūkst. Lt (46,6 proc.) mokslinių tyrimų (žr. 8 pav.). Ministro Pirmininko tarnyba tyrimų pirko už 412,9 tūkst. Lt. Išsamesnė informacija apie ministerijų pirktus tyrimus, mokslinius tyrimus pateikiama 4 priede.

8 pav. Informacija apie 2007–2008 m. ir 2009 m. (I–III ketv.) Ministro Pirmininko tarnybos, ministerijos, dviejų Aplinkos ministerijai priskirtų biudžetinių įstaigų pirktas tyrimų (tarp jų ir mokslinių) paslaugas tūkst. Lt

²⁹ Lietuvos Respublikos advokatūros įstatymas, 2004-03-18 Nr. IX-2066, 4 str.



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal institucijų duomenis

Kaip matyti iš 8 pav., daugiausia lėšų (pagal sudarytų sutarčių kainą) skyrė tyrimams pirkti Aplinkos apsaugos agentūra – 14 809,4 tūkst. Lt, iš jų: už 12 550,3 tūkst. Lt (84,7 proc.) pirko galimybių studijas, apmokamas ES lėšomis, o už 2 119,4 tūkst. Lt (14,3 proc.) – mokslinius tyrimus, apmokamus valstybės biudžeto lėšomis. Buvo sudaryta 90 mokslo tyrimo sutarčių.

Iš ministerijų daugiausia lėšų tyrimams pirkti (7 054,1 tūkst. Lt) panaudojo Ūkio ministerija, iš jų 98,2 proc. sudaro lėšos, skirtos moksliniams tyrimams pirkti. Ministerija sudarė 106 mokslinių tyrimų sutartis – tai sudaro 56,4 proc. visų ministerijų sudarytų sutarčių (188) moksliniams tyrimams pirkti. Atkreipėme dėmesį, kad Ūkio ministerija yra pirkusi mokslinių tyrimų, kurių kaina žymiai didesnė (15,7 karto) už vidutinę ministerijos vieno pirktą tyrimo kainą (vidutiniškai vienas tyrimas kainavo 66 tūkst. Lt). Pavyzdžiui, Ūkio ministerija ir akcinė bendrovė „Achema“ pirko mokslinį tyrimą „Suskystintų gamtinių dujų importo terminalo įrengimo Lietuvoje galimybių studija“ už 1 487,5 tūkst. Lt. (ministerijos išpareigojimai – 1 041,3 tūkst. Lt, bendrovės – 446,2 tūkst. Lt).

Nustatytos problemos, susijusios su valstybės institucijų perkamais tyrimais.

1. Tyrimų priskyrimo moksliniams problema.

Sprendimus dėl tyrimų priskyrimo moksliniams priima pačios valstybės institucijos. Nuo priimto sprendimo priklauso tyrimų pirkimo organizavimo tvarka ir galimi tyrimų vykdytojų parinkimo apribojimai. Pagal Viešųjų pirkimų įstatymą perkant mokslinius tyrimus šio įstatymo reikalavimai netaikomi³⁰. Ministerijos, organizuodamos mokslinių tyrimų pirkimus, formuoja skirtingą minėto įstatymo taikymo praktiką. Pavyzdžiui, Ūkio, Užsienio reikalų, Krašto apsaugos

³⁰ Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas, 1996-08-13 Nr. I-1491, 10 str., 1 d., 7 p.

ministerijos mokslinius tyrimus perka vadovaudamasi Viešųjų pirkimų įstatymo numatyta išimtimi (šiems pirkimams netaiko Viešųjų pirkimų įstatymo reikalavimų), o Aplinkos ministerija atlieka pirkimus pagal Viešųjų pirkimų įstatymo nustatytus reikalavimus.

Valstybės kontrolė daugiau kaip prieš ketverius metus, atlikusi valstybinį auditą, akcentavo, kad „mokslinių tyrimų ir eksperimentinės plėtros darbai neatskiriami nuo kitų tyrimo darbų³¹“ ir Švietimo ir mokslo ministerijai pasiūlė imtis priemonių spręsti šią problemą. Švietimo ir mokslo ministerija informavo: „siekdamas padėti institucijoms įvertinti jų užsakomus tyrimus, Švietimo ir mokslo ministerijos iniciatyva Lietuvos valstybinis mokslo ir studijų fondas, atsižvelgdamas į Valstybės kontrolės 2005 m. vykdytą valstybės auditą ir jo metu vykusias diskusijas, 2006–2009 metais vykdė mokslinių tyrimų konkursus. Institucijos pateikdavo Lietuvos valstybiniam mokslo ir studijų fondui norimų užsakyti tyrimų aprašus, o pastarasis: 1) pasitelkęs ekspertus nustatydavo, kurie iš jų yra moksliniai; 2) konkurso būdu nustatydavo tinkamiausius tokių tyrimų vykdytojus. Lietuvos valstybinis mokslo ir studijų fondas savo lėšomis padengdavo iki 2/3 geriausių iš moksliniais pripažintų tyrimų vertės. Fondo paramos negavusios institucijos, kurių planuojami tyrimai buvo pripažinti moksliniais, galėdavo juos užsakyti pačios“.

Nors ir buvo sudaryta galimybė valstybės institucijoms (ministerijoms) teikti prašymus Lietuvos valstybiniam mokslo ir studijų fondui, tačiau audito metu surinkti įrodymai rodo, kad problema liko neišspręsta. Lietuvos valstybinis mokslo ir studijų fondas 2007–2009 m. gavo prašymų inicijuoti ministerijų užsakomas programas pagal 88 temas, iš pateiktų temų po ekspertinio vertinimo Fondo valdybos posėdžiuose buvo patvirtinta (pripažintos mokslinėmis) 50 temų³². Pavyzdžiui, iš jų Ūkio ministerijos dvi temas (iš 7 pateiktų) pripažintos mokslinėmis, bet tyrimai pagal šias temas nepirkti. Pagal ekspertų nevertintas temas Ūkio ministerija 2007–2009 m. pirko 106 tyrimus, kuriuos ji pirkdama pati įvardijo moksliniais, o vykdytojams juos atlikus, neteikė vertinti ekspertams.

Lietuvos mokslo tarybos pirmininko prof. E. Butkaus teigimu, „nerecenzuotas tyrimas neturėtų būti vadinamas moksliniu tyrimu³³“. Pagal teisės aktus, reglamentuojančius mokslinės veiklos vertinimą³⁴, valstybės institucijų nupirktus mokslinius tyrimus (kai jie vykdytojų jau atlikti) iki 2009-05-11 buvo pavesta vertinti Studijų kokybės vertinimo centrui. Studijų kokybės vertinimo centrui 2007–2009 metais buvo pateikti tik keturi valstybės institucijų (Užsienio reikalų ministerijos) pirkti moksliniai tyrimai ir analitinės studijos. Iš keturių pateiktų tik vienas tyrimas pagal ekspertų vertinimus priskirtinas mokslo taikomiesiems darbams. Tai rodo, kad ministerija

³¹ 2005-12-29 valstybinio audito ataskaita „Ministerijų užsakomųjų mokslinių tyrimų tikslingumas“ Nr. 2010-3P-135.

³² Lietuvos valstybinio mokslo ir studijų fondo direktoriaus pateikti duomenys.

³³ Žurnalas „Psichologija“, 2009, Nr. 39, p. 109; diskusijos „Ūkio ministerijos užsakymu atlikto taikomojo mokslinio tyrimo „Nesaikingo alkoholio vartojimo neigiamos įtakos Lietuvos konkurencingumui mažinimo galimybių identifikavimas“.

³⁴ Lietuvos Respublikos mokslo ir studijų įstatymas, 1991-02-12, Nr. I-1052, 22 str. 1 d.; Studijų kokybės vertinimo centro nuostatų, patvirtintų Lietuvos Respublikos švietimo ministro 2005-06-01 įsakymu Nr. ISAK-992, 8.1, 9.5 p (galiojo iki 2009-07-25).

pirkdama tyrimus 3 iš 4 neteisingai įvardijo moksliniais.

Valstybės institucijų nupirkti tyrimai nevertinti ekspertų ir jų nepripažinti moksliniais, tačiau institucijos juos laiko moksliniais, nors kai kurie iš jų kelia pagrįstų abejonių dėl jų priskyrimo mokslinei veiklai.

1 pavyzdys dėl Ūkio ministerijos piršto taikomojo mokslinio tyrimo „Nesaikingo alkoholio vartojimo neigiamos įtakos Lietuvos konkurencingumui mažinimo galimybių identifikavimas“, 2008-08-26 sutartis Nr. 8-323, suma 100 tūkst. Lt

Ištrauka iš mokslininkų ir universitetų dėstytojų viešos diskusijos žurnale „Psichologija“

„...pasirašę mokslininkai ir universitetų dėstytojai, manome, kad Ūkio ministerijos užsakytas ir Žmogaus studijų centro atliktas tyrimas **negali būti laikomas moksliskai pagrįstu**, nes neatitinka moksliniam tyrimams keliamų reikalavimų. Todėl kreipiamės į tyrėjus, tyrimo užsakovus, Seimo narius, žiniasklaidą, akademines ir kitas šiuo tyrimu besidominčias institucijas, prašydami nutraukti šio tyrimo sklaidą, o autorių pateiktas išvadas ir rekomendacijas vertinti ne kaip mokslu pagrįstus faktus, o tik kaip subjektyvią tyrėjų nuomonę³⁵“ Pasirašė 7 VU, VDU, KMU, KTU mokslininkai, „Psichiatrijos žinių“ vyriausioji redaktorė.

2 pavyzdys dėl Aplinkos apsaugos agentūros piršto mokslinio tyrimo „Jonizuojančios spinduliuotės lygiavertės dozės galios tyrimai, naudojant AGIR sistemą“, 2008-07-10 sutartis Nr. 4F-08-88

Fizikos instituto atlikto darbo tikslas³⁶ – **atlikti AGIR prietaisų apžiūrą, inventorizaciją ir techninę bei eksploatacinę apžiūrą, užtikrinti AGIR įrenginių normalų veikimą septyniuose Lietuvos hidrometeorologijos tarnybos (HMT) prie AM stotyse**, atlikti šiose stotyse (Biržuose, Kybartuose, Lazdijuose, Panevėžyje, Raseiniuose, Šilutėje ir Ukmergėje) lygiavertės dozės galios požemio ore tyrimus, **organizuoti stotyse esančių AGIR įrenginių valstybinę metrologinę patikrą.**

Nustatyta, kad situacija nepasikeitė ir priėmus 2009-04-30 Mokslo ir studijų įstatymą Nr. XI-242³⁷. Nors šiuo priimtu įstatymu Lietuvos mokslo tarybai pavesta organizuoti Lietuvoje vykdomos mokslinės veiklos vertinimą, tačiau valstybės institucijos neįpareigos teikti jų planuojamus pirkti ir (ar) nupirktus tyrimus ekspertiniam vertinimui. Todėl manome, kad nepakeitus teisės aktų, ir ateityje išliks tyrimų priskyrimo moksliniais problema.

Atkreipėme dėmesį, kad pagal Mokslo ir studijų įstatymą³⁸ „siekiant užtikrinti valstybės biudžeto lėšomis atliekamų mokslinių tyrimų kokybę, valstybės biudžeto lėšų panaudojimo skaidrumą, paskatinti mokslo pažangą, visi valstybinėse mokslo ir studijų institucijose atliekamų mokslo darbų rezultatai turi būti skelbiami viešai (internete ir kitais būdais), kiek tai neprieštarauja intelektinės nuosavybės ir komercinių ar valstybės ir tarnybos paslapčių apsaugą reglamentuojantiems teisės aktams“. Auditorių nuomone, kuriai pritarė ir Švietimo ir mokslo ministerija, viešas mokslinių tyrimų skelbimas – nepakankamas būdas užtikrinti mokslinių tyrimų kokybę ir skaidrą valstybės biudžeto lėšų naudojimą. Siekiant užtikrinti skaidrą ir rezultatyvų valstybės biudžeto lėšų moksliniais tyrimams naudojimą, pirmiausia turėtų būti nustatytas kontrolės mechanizmas, kuris garantuotų tinkamą mokslinių tyrimų pirkimo organizavimą.

³⁵ Žurnalas „Psichologija“, 2009, Nr. 39, p. 115; diskusijos „Ūkio ministerijos užsakymu atlikto taikomojo mokslinio tyrimo „Nesaikingo alkoholio vartojimo neigiamos įtakos Lietuvos konkurencingumui mažinimo galimybių identifikavimas“.

³⁶ Mokslo tyrimų darbų ataskaita „Jonizuojančios spinduliuotės lygiavertės dozės galios tyrimai, naudojant AGIR sistemą“, Fizikos institutas, 2009 m., 5 psl.

³⁷ Lietuvos Respublikos mokslo ir studijų įstatymas, 2009-04-30 Nr. XI-242, 13 str. 2 d.

³⁸ Lietuvos Respublikos mokslo ir studijų įstatymas, 2009-04-30 Nr. XI-242, 45 str. 1 dalis.

Švietimo ir mokslo ministerijos nuomone, kad nebūtų devalvuojamas mokslinio tyrimo vardas, o valstybinės institucijos nepiktnaudžiautų tuo, turime įdiegti išankstinio vertinimo mechanizmą. Pritardami ministerijos nuomonei, manome, kad nustatytas privalomas perkamų tyrimų ekspertinis vertinimas padėtų valstybės institucijoms tinkamai organizuoti tyrimų pirkimus. Nepripažinus perkamų tyrimų moksliniais, institucijos būtų skatinamos ieškoti būdų, kaip efektyviau organizuoti priskirtų funkcijų vykdymą.

Pavyzdžiui, Aplinkos apsaugos agentūros paskirtis – „...vykdyti valstybinį aplinkos monitoringą, rinkti ir analizuoti ir teikti patikimą informaciją apie aplinkos būklę, taršą, išteklių naudojimą, cheminių medžiagų srautus ir taršos prevencijos priemones³⁹“. Tačiau Agentūra dalį tyrimų, reikalingų Valstybiniam aplinkos monitoringui atlikti, kasmet perka iš tų pačių valstybinių mokslo institucijų.

Aplinkos apsaugos agentūros aiškinimu: „agentūra, pagal funkcijas įgyvendindama Valstybinės aplinkos monitoringo programos priemonių vykdymo organizavimą, užsako mokslinius tyrimus, reikalaujančius mokslinės kompetencijos, duomenų masyvų ir specializuotos mokslinės įrangos, kurių vykdymui taikomas visuotinai pripažintas aplinkos monitoringo metodas. Užsakomi ilgalaikiai tyrimai skirti aplinkos sferų savybių pokyčių bei juos sukeliančių veiksnių identifikavimui, naujų grėsmių aplinkai įvertinimui, galimų aplinkos sferų savybių pokyčių prognozavimui bei naujų aplinkosauginių problemų sprendimo būdų paieškai. Šie darbai visiškai atitinka Mokslo ir studijų įstatyme nurodytą taikomųjų mokslinių tyrimų apibrėžimą, sakantį, kad tai eksperimentiniai ir arba teoriniai pažinimo darbai, pirmiausiai skirti specifiniams praktiniams tikslams pasiekti arba uždaviniams spręsti. Be to, šie tyrimai atitinka ir pagrindinį FRASCATI vadove (FRASCATI vadovas⁴⁰, tai *ekspertų parengtas techninis dokumentas, laikomas informaciniu vadovu, jame apibrėžti mokslinių tyrimų ir eksperimentinės plėtros požymiai naudojami atskiriant mokslinę veiklą nuo ne mokslinės*⁴¹ – auditorių pastaba) (84 str.) minimą MTEP (*mokslinių tyrimų ir eksperimentinės plėtros – auditorių pastaba*) kriterijų – tyrimas MTEP gali būti priskirtas tada, kai jis sprendžia problemą, kurios sprendimas nėra akivaizdus išmanančiam tos mokslo ir technologijų srities pagrindus“.

Be to, kaip teigia agentūros atstovai, dėl to, kad valstybinės mokslo institucijos nėra įpareigosotos atlikti valstybei būtinus tyrimus aplinkos monitoringo srityje, egzistuoja rizika, kad šios institucijos, gavusios daug užsakymų iš verslo sektoriaus ar tarptautinių programų, gali atsisakyti atlikti tyrimus, reikalingus valstybei. Dėl to gali būti neužtikrintas ilgalaikių stebėjimų (tyrimo darbų) tęstinumas.

³⁹ Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004-07-14 įsakymu Nr. D1-385 patvirtintų Aplinkos apsaugos agentūros nuostatų 1p.

⁴⁰ Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos leidinys *Frascati Manual 2002: Proposed Standard Practice for Surveys on Research and Experimental Development*.

⁴¹ Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2009-06-29 įsakymas Nr. ISAK-1321 „Dėl mokslo ir studijų institucijų mokslo (meno) darbų vertinimo“.

Auditoriams kai kurie perkami tyrimai, agentūros įvardijami kaip moksliniai, sukėlė abejonių dėl jų priskyrimo mokslinei veiklai pagrįstumo. Išanalizavus Aplinkos apsaugos agentūros sudarytas mokslo tyrimų sutartis, aplinkos ministro įsakymus nustatyta, kad dalį tyrimui atlikti reikalingų duomenų pavesta rinkti Aplinkos ministerijos reguliavimo sričiai priskirtų biudžetinių įstaigų darbuotojams, o kitus duomenis renka mokslo institucijų darbuotojai.

Pavyzdys

Agentūra pirko (2007-04-12 sutartis Nr. 4F-07-32) mokslinius tyrimus „Europos Bendrijos svarbos paukščių rūšių, kurių apsaugai būtina steigti teritorijas, būklės įvertinimas“, sutarties kaina – 60 tūkst. Lt. Vienas iš darbo uždavinių – surinkti medžiagą EB svarbos paukščių rūšių būklei bei grėsmėms jai įvertinti, vadovaujantis Monitoringo 2007 metų plano dalyje „EB svarbos paukščių rūšių, kurių apsaugai būtina steigti teritorijas, tyrimų už Natūra 2000 tinklo ribų“ pateiktu tyrimų vietų ir parametrų sąrašu.

Pagal sutartį dalį duomenų šiam tyrimui atlikti renka pats užsakymo vykdytojas – VU Ekologijos institutas, kitus duomenis Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2007-01-29 įsakymu Nr. D1-62 pavesta surinkti Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos darbuotojams.

Be to, nustatyta, kad dalį surinktų duomenų mokslininkai vertina pagal aplinkos ministro įsakymais nustatytas metodikas ar sutartyse nustatytus reikalavimus. Pavyzdžiui, upių ekologinė būklė vertinama pagal aplinkos ministro patvirtintą Lietuvos žuvų indekso apskaičiavimo metodiką⁴². Įvertinti, ar minėti tyrimai iš tiesų priskirtini moksliniams darbams, turėtų ekspertai.

Audito metu diskutuojant apie tyrimų priskyrimą moksliniams, Švietimo ir mokslo ministerijos atstovai pastebėjo, kad „nemaža dalis tyrimų net tų, kurie nominuojasi „moksliniais“ iš tiesų tiria, tačiau taiko įprastas ir patikrintas metodikas, realiai daugina žinojimą, bet naujų žinių nekuria. Pavyzdžiui, kai atliekami „tęstiniai“ tyrimai, taikant tas pačias metodikas kiekvienais metais vis naujai tikrovei“.

Todėl nuo priimtų sprendimų, ar Aplinkos apsaugos agentūros perkami tyrimai priskirtini moksliniams ir ar juos gali atlikti tik mokslininkai, priklauso, kokių būdu agentūra turėtų organizuoti jai pavestų funkcijų Valstybinio aplinkos monitoringo srityje vykdymą.

Aplinkos apsaugos agentūra, vykdydama jai pavestą Valstybinio aplinkos monitoringo funkciją, nuolat perka tyrimus, kuriuos be ekspertų vertinimo pati įvardija moksliniais. Neatlikus šių tyrimų ekspertinio vertinimo, nėra galimybės nustatyti, ar Aplinkos apsaugos agentūra pagrįstai perka tyrimų paslaugas.

Atlikti ekspertų vertinimai rodo, kad pačios institucijos ne visada teisingai tyrimus priskiria moksliniams, todėl pirkdamos tyrimus nepagrįstai taiko Viešųjų pirkimų įstatyme numatytą išimtį. Nekontroliuojant, kaip organizuojami pirkimai tyrimų, kuriuos valstybės institucijos priskiria moksliniams, sudaromos sąlygos netaupiai naudoti valstybės biudžeto lėšas ir organizuoti neskaidrius pirkimus.

⁴² Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2007-04-04 įsakymas Nr. D1-197.

2. Nevykdoma valstybės institucijų perkamų mokslinių tyrimų stebėseną, nederinami tarp valstybės institucijų tyrimų pirkimai, todėl galimi atvejai, kai valstybės institucijos perka analogiškus tyrimus. Taip sudaromos sąlygos valstybės biudžeto lėšas naudoti netaupiai. Be to, galimas dvigubas mokslinių tyrimų finansavimas esant skirtingiems finansavimo šaltiniams.

Aplinkos ministerijos aiškinimu, „ministerija mokslinių tyrimų neperka, o perka paslaugas, todėl jų nederina“, tačiau nustatyta, kad ministerija perkamus tyrimus pagal Bendrąjį viešųjų pirkimų žodyno taikomus kodus priskiria moksliniams.

Aplinkos apsaugos agentūra atsakydama Valstybės kontrolei dėl mokslinių tyrimų pirkimų derinimo nurodė, kad „šis klausimas buvo išspręstas rengiant Valstybinę aplinkos monitoringo programą. Šiuo metu funkcionuojanti Valstybinė aplinkos monitoringo 2005–2010 metų programa, buvo parengta pagal tokią tvarką, kuri leido suderinti šios programos tikslams kuruojančių institucijų veiklą perkant reikalingus tyrimus“. Tačiau atliekant auditą nustatyta atveju, kai valstybės biudžeto lėšos perkant tyrimus aplinkosaugos srityje panaudotos netaupiai.

Pavyzdys

1. Žemės ūkio ministerija iš Specialiosios kaimo rėmimo programos lėšų 2007–2009 m. finansavo Kuršių marių (2007 m. ir Baltijos jūros priekrantės) žuvų išteklių racionalaus naudojimo tyrimus (priemonės vykdytojas ir lėšų gavėjas – VU Ekologijos institutas).
2. Aplinkos apsaugos agentūra iš VU Ekologijos instituto 2007–2009 m. pirko mokslinius tyrimus „Verslinių žuvų populiacijų būklės tyrimai“, kurių vienas uždavinių – „nustatyti žuvų bendrijų ir rodiklinių žuvų rūšių populiacinių parametrų kitimo tendencijas duomenų analizės pagrindu bei įvertinti žuvų bendrijų struktūros pokyčius, pateikti prognozes dėl galimos žuvų išteklių būklės tendencijų artimiausiu metu bei rekomendacijas dėl žvejybos reguliavimo poreikio Kuršių mariose, Baltijos jūros priekrantėje“.
3. Aplinkos ministerija 2008 m. pirko tyrimų paslaugą „Žuvų išteklių tyrimų Kuršių mariose, Kauno mariose ir kt. neišnuomtuose valstybiniuose vandens telkiniuose atlikimas“ Laukiami rezultatai – rekomendacijos dėl tiriamų žuvų rūšių išteklių atkūrimo darbų ir žvejybos reglamentavimo priemonių nustatymo. Paslaugos tiekėjas VU Ekologijos institutas.

Dėl pavyzdyje minimų pirkimų Aplinkos apsaugos agentūra paaiškino, kad: „tyrimai, skirti ūkiniam gyvosios gamtos išteklių parametrų vertinti, nepatenka į Valstybinę aplinkos monitoringo programą, nes yra skirti iš principo kitiems tikslams ir jų vykdymui taikomos kitos metodinės procedūros“.

Šiuo metu pagal Mokslo ir studijų įstatymą⁴³ apie valstybės biudžeto lėšomis atliktus mokslinius tyrimus viešai privalo skelbti valstybinės ir nevalstybinės mokslo ir studijų institucijos, kitoms valstybės institucijoms savo interneto svetainėse privalu skelbti informaciją apie pirktus tyrimus ir analizes dėl numatomo teisinio reguliavimo⁴⁴. Todėl visą informaciją apie valstybės biudžeto lėšomis pirktus tyrimus rasti sudėtinga. Auditorių nuomone, siekiant valdyti informaciją apie valstybės institucijų perkamus tyrimus, tikslinga sukurti duomenų bazę, kurioje būtų skelbiami duomenys apie valstybės lėšomis planuojamus pirkti, vykdomus ir atliktus tyrimus. Taip šalies mastu būtų vykdoma valstybės institucijų perkamų tyrimų apskaita (registracija). Analogiška

⁴³ Lietuvos Respublikos mokslo ir studijų įstatymas, 2009-04-30 Nr. XI-242, 45 str.

⁴⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003-04-18 nutarimas Nr. 480, 14, 25 p.

Švietimo ir mokslo ministerijos atstovų nuomonė, kad informaciją apie valstybės biudžeto lėšomis perkamus tyrimus viešinti labai svarbu. Be to, trūkstant informacijos, institucijoms nėra galimybių pasinaudoti tuo, kas jau atlikta, todėl galimi įvairių tyrimų dubliavimo atvejai. Ūkio ministerijos atstovų teigimu būtų tikslinga tokioje duomenų bazėje skelbti ir atliktų tyrimų rezultatų svarstymo su suinteresuotais asmenimis dokumentus.

3. Valstybės mokslo institucijų teikiamų paslaugų (už atliktus tyrimus) kainos nenustatytos. Todėl yra rizika, kad kainos nepagrįstos faktinėmis suteiktų paslaugų sąnaudomis.

Pavyzdys

1. Ūkio ministerija 2007 m. iš valstybės mokslo įstaigų pirkė 14 tyrimų už 676,6 tūkst. Lt, 2008 m. 6 tyrimus už 443,6 tūkst. Lt.
2. Aplinkos apsaugos agentūra beveik visus tyrimus (sudaryta 90 mokslo sutarčių už 2119,4 tūkst. Lt) perka iš valstybės mokslo institucijų.

Agentūra aiškina, kad „detalesnė ir efektyviau reglamentuoti itin įvairių tyrimų kainų skaičiavimo tvarką būtų sudėtinga“, tačiau pritaria auditorių nuomonei, kad „tam tikros specifinės nacionalinio lygmens teisės aktu įtvirtintos rekomendacijos šiai procedūrai palengvintų tolimesnį tyrimų planavimą“. Šiai nuomonei pritarė Švietimo ir mokslo ministerija.

4. Galimai ne visada tikslinga pirkti tyrimus.

Vyriausybės pavesta programos priemonės vykdyti keliems vykdytojams (ministerijoms), o faktiškai priemonė vykdoma perkant tyrimų paslaugas.

Pavyzdys

Už Vyriausybės 2006–2008 metų programos įgyvendinimo (Vyriausybės 2006-10-17 nutarimas Nr. 1020) 359 priemonę „Parengti pasiūlymus, o prireikus projektus teisės aktų dėl įmonių socialinių iniciatyvų skatinimo (profilaktorių, poilsinių, medicinos punktų, maitinimo kompleksų ir kitų didinančių darbuotojų motyvaciją steigimo), atsakingomis paskirtos **Ūkio, Socialinės apsaugos ir darbo, Finansų, Sveikatos apsaugos ministerijos**. Ūkio ministerija įgyvendindama šią priemonę pirkė mokslinį tyrimą „Socialinių iniciatyvų versle analizė: nauda, kaštai, įtaka verslui ir visuomenei“ už 34 tūkst. Lt

Įvertinę kitame pavyzdyje pateikto tyrimo, kurį Ūkio ministerija pirkė už 40,4 tūkst. Lt, rezultatų panaudojimą manome, kad tokius darbus galėjo atlikti ministerijoje dirbantys specialistai.

Pavyzdys

Pagal pateiktą informaciją Ūkio ministerijos 2007-09-10 pirktu tyrimu „Pardavimo skatinimo būklės analizė ir rekomendacijos dėl pardavimų skatinimo teisinio reglamentavimo tikslingumo“ (kaina 40,4 tūkst. Lt) buvo pasinaudota rengiant Mažmeninės prekybos įmonių nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymo projektą. Įstatymo projekto 2 straipsnio 4 dalyje **pateikta tyrime apibrėžta pardavimo skatinimo sąvoka, be to nesąžiningų veiksmų draudimas papildytas viena priemone.**

5. Ne visada institucijų pirktų tyrimų rezultatai buvo pritaikyti ar panaudoti su didžiausia galima nauda.

Valstybės institucijoms neprivalu atsiskaityti ir informuoti visuomenę, kaip panaudojo ar pritaikė tyrimų, pirktų valstybės biudžeto lėšomis, rezultatus.

Ūkio ir Aplinkos ministerijos, Aplinkos apsaugos agentūra nėra atlikusios 2007–2008 metais pirktų tyrimų rezultatų pritaikomumo ar panaudojimo vertinimo. Siekdami įvertinti tyrimų rezultatų

panaudojimą šioms institucijoms pateikėme klausimus ir prašėme nurodyti, kokie konkretūs sprendimai buvo priimti pagal pirkčių tyrimų vykdytojų pateiktas išvadas ir siūlymus.

Aplinkos apsaugos agentūra dėl auditorių pasirinktų vertinti tyrimų (13) panaudojimo paaiškino, kad: „minėti tyrimai nėra trumpalaikiai ar vienkartiniai, ir jų rezultatais nuolat ir įvairiais pjūviais remiamasi formuojant aplinkos apsaugos politiką, planuojant ar vertinant aplinkosauginių priemonių veiksmingumą, o taip pat atsiskaitant Europos Sąjungos ir tarptautinėms aplinkosaugos institucijoms dėl aplinkos būklės šalyje“ ir konkrečių priimtų sprendimų nenurodė.

Ūkio ministerija, atsakydama į pateiktus klausimus, 45,5 proc. (5 iš 11) nenurodė ministerijos priimtų konkrečių sprendimų pagal pirkčių tyrimų rezultatus, 18,2 proc. (2 iš 11) pateikė neišsamią informaciją. Aplinkos ministerija 50 proc. (4 iš 8) pateikė neišsamią informaciją.

Pavyzdys

Į klausimą dėl Ūkio ministerijos piršto tyrimo „Lietuvos miškų ūkio medienos pramonės sukuriamos pridėtinės vertės ir konkurencingumo didinimo prielaidos ir kryptys“ (kaina 59 tūkst. Lt) pirmos rekomendacijos – Lietuvos medienos produktų pramonei yra būtinos investicijos į modernios lentpjūvystės, aukštesnės pridėtinės vertės stalių gaminių ir šiuolaikinių medinių statybinių medžiagų bei medinių surenkamų namų gamybos pajėgumų plėtrą“ įgyvendinimo, Ūkio ministerijos pateikė atsakymą – Švedijos koncerno IKEA investicijos Lietuvoje didina Lietuvos baldų pramonės konkurencingumą ir užtikrina tolimesnę šio sektoriaus plėtrą.

Iš pateikto atsakymo nėra aišku, ar tyrimo rekomendacijos vykdymas yra susijęs su ministerijos priimtais sprendimais ir kaip baldų pramonės sektoriaus plėtra susijusi su Ūkio ministerijai pavestais uždaviniais.

Mūsų manymu, viena iš nepakankamai rezultatyvaus panaudojimo priežasčių yra ta, kad ministerija, pirkusi tyrimą, ne visada turi pakankamai įgaliojimų gautąjį rezultatą kuo naudingiau panaudoti. Todėl kreipiasi į kitas institucijas, tačiau dažnai neturi informacijos apie tolesnį nupirktų tyrimų, pagal kuriuos teikė pasiūlymus kitoms institucijoms, panaudojimą.

Pavyzdys

1. Ūkio ministerija, už 100 tūkst. Lt nupirkus tyrimą „Nesaikingo alkoholio vartojimo neigiamos įtakos Lietuvos konkurencingumui mažinimo galimybių identifikavimas“, raštu pasiūlė Lietuvos savivaldybių asociacijai pasinaudoti šio tyrimo rezultatais sprendžiant savivaldybių teritorijose esančias socialines ir ekonomines problemas.
2. Ūkio ministerijos piršto tyrimo „Lietuvos miškų ūkio medienos pramonės sukuriamos pridėtinės vertės ir konkurencingumo didinimo prielaidos ir kryptys“ (kaina 59 tūkst. Lt) rekomendacija – ypatingai svarbu, kad valstybinių miškų valdymas taptų efektyvus ir tai užtikrintų ilgalaikį viso miškų ūkio sektoriaus konkurencingumą. Vykdytas – Ūkio ministerija kreipėsi į Aplinkos ministeriją, prašydama kuo skubiau atlikti pakeitimus dabar veikiančioje apvalios medienos pardavimo sistemoje pereinant prie medienos elektroninės prekybos sistemos.

Švietimo ir mokslo ministerijos nuomone pagrindinė priežastis, kad rezultatai nepakankamai panaudojami yra tai, kad: „nemaža dalis tyrimų nėra susiję su aiškiais politikos ir valstybės sektorių valdymo tikslais. Reikia įvertinti, kad ir ministerijose nėra daug pajėgumų, kad aiškiai formuluotų tyrimo užsakymą ir aiškiai žinotų, ką kuriuo atveju darys“.

Ne kartą valstybės institucijų pirktų tyrimų, analizių ar studijų nerezultatyvų panaudojimą konstatavo Valstybės kontrolė atlikdama valstybinius auditus.

Pavyzdys

1. Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija už Lietuvos įvaizdžio strategijos projektą sumokėjo **800 tūkst. Lt** (2006-05-30 pirkimo sutartis Nr. 2006-1-IKD), tačiau iki 2009-03-18 Lietuvos įvaizdžio formavimo strategija nepatvirtinta (Valstybinio audito ataskaita „Lietuvos įvaizdžio formavimas“).

2. Atliekant valstybinį auditą „Valstybinių miškų ūkio veikla“ buvo nustatyta, kad Aplinkos ministerijos užsakymu 2006 m. Lietuvos žemės ūkio universitetas atliko mokslinį taikomąjį darbą (**43 tūkst. Lt**) „Valstybinių miškų ūkio plėtros iki 2010 m. strateginio plano projekto, numatančio priemones valstybinio miškų valdymo organizavimo bei ekonominio reguliavimo sistemai tobulinti, parengimas“. Parengtas dokumentas 2007 m. buvo pateiktas miškininkystės bendruomenės ir valstybės institucijų svarstymui. Negavus palaikymo jame numatytos priemonės liko neįgyvendintos.

3. Valstybinio audito atskaitoje „Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšomis finansuojamų informacinės visuomenės plėtros projektų valdymas“ nurodyta, kad apklausus dvidešimt tris BPD 3.3 kvietimo „Parama projektams parengti“ projektų vykdytojus išaiškėjo, kad iš dvidešimt trijų projektų dviejų projektų (Lietuvių kalbos instituto „Projekto „Programinės įrangos lokalizavimas“ dokumentacijos rengimas“ (**projekto vertė – 74 tūkst. Lt**) ir Valstybinės vaistų kontrolės tarnybos prie SAM „Projekto „Programinės įrangos lokalizavimas“ dokumentacijos rengimas“ tęsti nenumatoma (**projekto vertė – 56 tūkst. Lt**)).

Dėl to, kad valstybės institucijos neįpareigos vertinti, kaip panaudojo ar pritaikė tyrimų, pirktų valstybės biudžeto lėšomis, rezultatus ir už juos atsiskaityti, todėl ir ateityje gali išlikti nepakankamai rezultatyvus pirktų tyrimų panaudojimas.

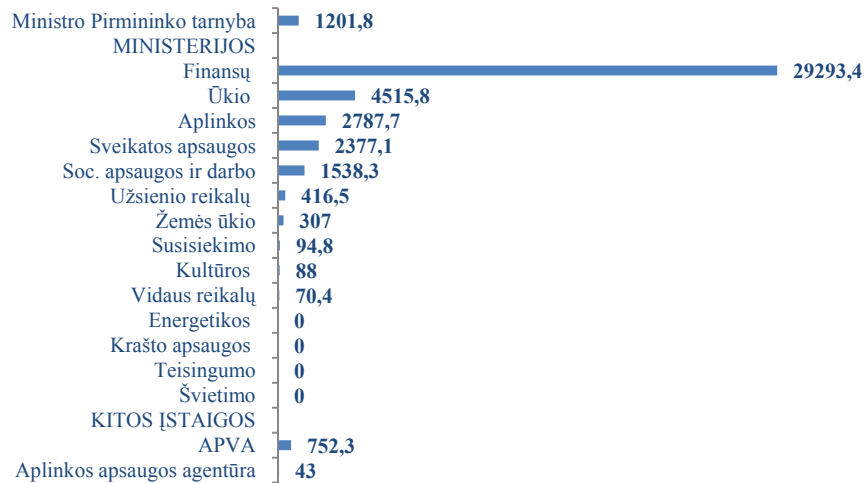
Nekoordinuojamas tyrimų pirkimas ir jų rezultatų panaudojimas valstybės mastu sudaro prielaidas nepakankamai rezultatyviai ir taupiai naudoti šiam tikslui skirtas valstybės biudžeto lėšas.

3. Konsultavimo paslaugos

Pagal Valstybės kontrolei pateiktus duomenis per audituojamą laikotarpį ministerijos konsultavimo paslaugų pirkto už 41 489 tūkst. Lt (žr. 9 pav.), iš jų už 31 105,4 tūkst. Lt (74,9 proc.) ES lėšomis, 1 853,9 tūkst. Lt (4,7 proc.) Europos ekonominės erdvės ir Norvegijos finansinių mechanizmų lėšomis. Ministro Pirmininko tarnyba konsultavimo paslaugų pirkto už 1 201, 8 tūkst. Lt, iš jų 1 152,9 tūkst. Lt⁴⁵ (96, 9 proc.) apmokama ES lėšomis.

9 pav. Informacija apie 2007–2008 m. ir 2009 m. (I–III ketv.) Ministro Pirmininko tarnybos, ministerijų, dviejų Aplinkos ministerijos reguliavimo srities biudžetinių įstaigų pirktas konsultavimo paslaugas, tūkst. Lt

⁴⁵ Vykdoma vidaus reikalų ministro 2009-02-12 įsakymu Nr. 1V-56 „Dėl finansavimo skyrimo projektui, finansuojamam pagal 2007–2013 m. žmoniškųjų išteklių plėtros veiksmų programos 4 prioriteto „Administracinių gebėjimų stiprinimas ir viešojo administravimo efektyvumo didinimas“ įgyvendinimo priemonė VP1-4.2-VRM-01-V „Veiklos valdymo tobulinimas“.



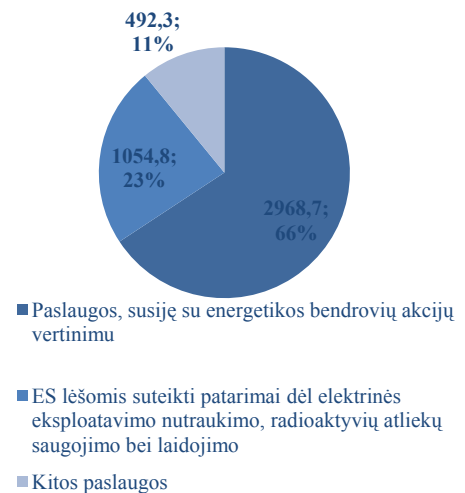
Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal institucijų pateiktus duomenis

Kaip matyti iš paveikslėlio, per audituojamą laikotarpį konsultacinių paslaugų nepirko 4 ministerijos – Švietimo, Teisingumo, Krašto apsaugos ir Energetikos.

Ūkio ministerija šių paslaugų įsigijo už 4 515,8 tūkst. Lt, Aplinkos – 2 787,7 tūkst. Lt.

Ūkio ministerija pirkdama konsultavimo paslaugas sudarė 14 sutarčių (žr. struktūrą 10 pav.). Daugiausiai lėšų panaudojo nupirkusi konsultacines paslaugas, susijusias su energetikos bendrovių akcijų vertinimu. Pagal vieną sutartį paslaugos ministerijai teikiamos nemokamai, t. y. privatus asmuo konsultuoja ministerijos darbuotojus viešojo ir privataus sektorių partnerystės, investicijų pritraukimo, prekinio kredito draudimo, finansinės rinkos politikos klausimais. Mūsų nuomone, siekiant išvengti interesų konflikto, informacija apie ministerijos darbuotojams teikiamas minėtas paslaugas turi būti skelbiama viešai.

10 pav. Ūkio ministerijos 2007–2008 m. ir 2009 m. (I–III ketv.) pirktų konsultavimo paslaugų struktūra tūkst. Lt ir proc.



Šaltinis – Valstybės kontrolė

Nustatyta, kad nors Aplinkos ministerija konsultavimo paslaugoms pirkti panaudojo mažiau lėšų, tačiau šias paslaugas ji pirko gana dažnai (palyginus su Ūkio ministerija – 4,5 karto dažniau). 2007 m. buvo sudarytos 23 sutartys, 2008 m. – 29, per 2009 m. tris ketvirčius – 12, iš viso 64. Išanalizavus Aplinkos ministerijos perkamas paslaugas, nustatyta, kad konsultavimo paslaugoms priskiriamas įvairus studijų, rekomendacijų, metodikų, strategijų, ataskaitų rengimas. Ministerija tokių paslaugų pirkimus motyvuoja tuo, kad neturi patirties, kad nėra tokių specialistų ar jų dideliu užimtumu.

Pavyzdys

[Pagal 2008-04-16 sutartį ministerija pirko medžiojamos faunos naudojimo ir gausinimo strateginio plano](#)

parengimo paslaugas (kaina 50 tūkst. Lt) .

Ministerijos aiškinimu, šiam planui parengti Lietuvos medžiotojų ir žvejų draugija sutelkė specialistų kolektyvą ir apibendrino visą mokslinę medžiagą ir jos pagrindu parengė strateginį planą. Aplinkos ministerijos Gamtos apsaugos departamente specialistų tokiam darbui atlikti nepakanka.

Mūsų nuomone, ministerija turėtų analizuoti, kaip efektyviau būtų galima organizuoti pavestų uždavinių įgyvendinimą, įvertinti personalo formavimo trūkumus ir konsultavimo paslaugų pirkimo tikslumą.

Teisės aktų vertinimas antikorupciniu požiūriu ir korupcijos prevencijos programos rengimas turėtų būti išskirtinė valstybės institucijos funkcija, todėl manome, kad tokių paslaugų neturėtų teikti privatūs asmenys. Tačiau Aplinkos ministerija pirkė paslaugas, susijusias su antikorupcinės programos parengimu.

Pavyzdys

Pagal 2008-09-25 sutartį iš privataus asmens ministerija pirkė Antikorupcinės programos dėl leidimų statinių statybai išdavimo ir statinių statybos valstybinės priežiūros parengimo paslaugas už 46 tūkst. Lt

Ministerijos argumentas dėl šio pirkimo: „Aplinkos ministerijoje nėra specialistų dirbančių su korupcijos prevencija, ir siekiant išvengti subjektyvaus problemos vertinimo buvos nuspręsta užsakyti paslaugą“ nėra svarus ir pagrįstas.

Mūsų nuomone, Aplinkos ministerijos pirktos paslaugos, kurias įvardija kaip konsultavimo, turi teisinių paslaugų požymių, o šių paslaugų pirkimo trūkumai analizuojami ataskaitos pirmame skyriuje, todėl šiame skyriuje plačiau neaprašėme.

Aplinkos ministerija ne visada pagrįstai pirkė konsultacines paslaugas, todėl šioms paslaugoms pirkti netaupiai panaudojo valstybės biudžeto lėšas.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

Išvados

1. Valstybės institucijos 2007–2009 m. ne visada pagrįstai pirko teisines, tyrimų ir konsultavimo paslaugas, todėl nepakankamai taupiai naudojo valstybės biudžeto lėšas:
 - 1.1. nors visoms ministerijoms nuostatais pavesta rengti įstatymų ir kitų teisės aktų projektus bei pagal kompetenciją priimti žemesnio lygio teisės aktus, reglamentuojančius jų reguliavimo srities visuomeninius santykius, tačiau neretai jos perka teisės aktų projektų rengimo paslaugas; (1 dalis, 8–16 psl.)
 - 1.2. neregamentuota mokslo ir studijų institucijų atstovų, specialistų, ekspertų dalyvavimo teisėkūros procese tvarka, todėl, rengiant teisės aktų projektus, nepakankamai panaudojamas mokslininkų potencialas, o ekspertų ir specialistų paslaugos perkamos iš advokatų kontorų; (1.1 dalis, 11–16 psl.)
 - 1.3. valstybės institucijos pirko paslaugas tokioms užduotims, kurias pagal pareigybių aprašymus privalėjo atlikti institucijų darbuotojai ar tam tikslui sudarytos darbo grupės; (1.1 dalis, 10–16 psl.); 1.2 dalis, 19–22 psl.; 2 dalis, 27–31 psl.; 3 dalis, 33–35 psl.)
 - 1.4. neregamentuota mokslinių tyrimų pirkimo kontrolės, tyrimų vertinimo ir jų pripažinimo moksliniais tvarka, todėl valstybės institucijos pačios, be ekspertų įvertinimo ir ne visada pagrįstai perkamus tyrimus priskiria moksliniams ir vykdydamos jų pirkimus netaiko Viešųjų pirkimų įstatymo reikalavimų. (2 dalis, 25–29 psl.)
2. Nenustatyti darbo grupių, sudaromų teisės aktų projektams rengti ir kitoms užduotims atlikti, formavimo principai, neregamentuoti verslo, asociacijų, organizacijų atstovų ir kitų asmenų parinkimo į šias darbo grupes kriterijai, todėl gali būti neužtikrinta neteisėto poveikio teisės aktų leidybai valdymo rizika. (1.1 dalis, 12–19 psl.)
3. Nepakankamai rezultatyviai naudojamos valstybės biudžeto lėšos tyrimams, tarp jų ir moksliniams, pirkti, nes:
 - 3.1. valstybės institucijos neįpareigotos pagrįsti tyrimų pirkimo tikslingumą, nenumatytas ir atsiskaitymas už nupirktų tyrimų rezultatų panaudojimą; (2 dalis, 30–33 psl.)
 - 3.2. nekoordinuojamas mokslinių tyrimų pirkimas ir nupirktų tyrimų panaudojimas valstybės mastu. (2 dalis, 27–33 psl.)
4. Valstybės institucijos nepateikia teisės aktus priimantiems asmenims ir visuomenei išsamios informacijos apie teisės aktų rengėjus, t. y. nenurodo, iš kokių asmenų ir

kokios buvo pirktos tyrimų, konsultavimo ar teisės akto rengimo paslaugos, todėl teisėkūros procesas tampa nepakankamai viešas ir skaidrus. (1.1 dalis, 18–19 psl.)

5. Valstybės institucijos, organizuodamos tyrimų, konsultavimo ir teisinių paslaugų pirkimą, ne visada laikėsi viešumo, skaidrumo ir taupaus valstybės biudžeto lėšų naudojimo principų – nepagrįstai motyvuodamos, kad šias paslaugas būtina pirkti skubos tvarka ar nepagrįstai tyrimų paslaugas priskirdamos moksliniams, ribojo galimų paslaugų tiekėjų skaičių, todėl ne visada užtikrino veiksmingą konkurenciją. (1 dalis, 22–23 psl., 2 dalis 25–30 psl.)

Rekomendacijos

Lietuvos Respublikos Vyriausybei:

1. Suformuoti bendrus valstybės biudžeto lėšų teisinėms, tyrimų ir konsultavimo paslaugoms pirkti naudojimo principus ir parengti tvarką, reglamentuojančią minėtų pirkimų pagrįstumo nustatymą. (1, 3, 5 išvados)
2. Priimti sprendimus dėl teisėkūros proceso tobulinimo:
 - 2.1. teisės aktuose aiškiai apibrėžti teisės akto rengėjų sąvoką ir numatyti priemones, kurios užtikrintų, kad būtų paviešinti teisės aktų rengėjai; (1.1, 1.2, 1.3, 4 išvados)
 - 2.2. nustatyti darbo grupių, komisijų, sudaromų teisės aktų projektams rengti ir kitoms užduotims atlikti, formavimo principus ir verslo, asociacijų, organizacijų atstovų ir kitų asmenų atrankos į šias darbo grupes kriterijus; (2 išvada)
 - 2.3. užtikrinti efektyvų mokslininkų potencialo naudojimą teisėkūros procese. (1.2 išvada).
3. Nustatyti tyrimų pripažinimo moksliniais ir mokslinių tyrimų pirkimo kontrolės priemones. (1.3 išvada)
4. Priimti sprendimus dėl duomenų bazės, kurioje būtų registruojami duomenys apie visus valstybės lėšomis planuojamus pirkti, vykdomus ir atliktus tyrimus sukūrimo, ir už šių duomenų tvarkymą atsakingos institucijos paskyrimo. (3.2 išvada)
5. Siekiant taupiau naudoti valstybės biudžeto lėšas, įpareigoti Vyriausybės įstaigas ir ministerijas, joms pavaldžias institucijas įvertinti jų perkamų ir (ar) planuojamų

pirkti paslaugų pagrįstumą ir priimti sprendimus dėl sudarytų sutarčių patikslinimo ar nutraukimo. (1 išvada)

4-ojo departamento direktorius

Rimvidas Aleliūnas

Vyriausioji valstybinė auditorė

Ingyda Česnaikiūtė

Valstybinio audito ataskaitos nuorašai pateikti Lietuvos Respublikos Vyriausybei, Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko tarnybai, Lietuvos Respublikos Seimo Audito komitetui, Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijai, Lietuvos Respublikos ūkio ministerijai.

PRIEDAI

Valstybinio audito ataskaitos
„Valstybės institucijų perkamos
tyrimų, konsultavimo ir teisinės
paslaugos“
1 priedas

Tyrimų, konsultavimo ir teisinės paslaugas pirkusių ministerijų atranka

1 lentelė. Ministerijų atranka pagal lėšų, skirtų teisinėms paslaugoms pirkti, dydį

Ei l. N r.	Ministerijos pavadinimas	2007 m.		2008 m.		2009 m. (I-III ketvirčiai)		Bendras balų skaičius
		Paslaugų kaina Lt	Balai	Paslaugų kaina Lt	Balai	Paslaugų kaina Lt	Balai	
1.	Energetikos	0,0	0	0,0	0	308000,0	4	4
2.	Finansų	0,0	0	0,0	0	295000,0	3	3
3.	Krašto apsaugos	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0
4.	Kultūros	1125,72	1	12000,0	1	0,0	0	2
5.	Socialinės apsaugos ir darbo	29980,0	1	32975,1	1	30000,0	1	3
6.	Susisiekimo	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0
7.	Teisingumo	0,0	0	273490,0	3	168150,0	2	5
8.	Užsienio reikalų	30000,0	1	20000,0	1	20777,62	1	3
9.	Vidaus reikalų	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0
10	Žemės ūkio	39742,4	1	26874,0	1	47190,0	1	3
11	Sveikatos apsaugos	0,00	0	0,0	0	48720,22	1	1
12	Švietimo	85000,0	1	0,0	0	0,0	0	1
13	Ūkio	106200,0	2	120000,0	2	162682,19	2	6
14	Aplinkos	472022,02	5	228318,2	3	10500,0	1	9

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal ministerijų pateiktus duomenis

Atrankos kriterijus – lėšų dydis, skirtas teisinėms paslaugoms pirkti. Atrankai atlikti lentelėje balų skaičius buvo skiriamas atsižvelgiant į šiuos lėšų dydžių intervalus:

Nepirkta paslaugų – 0 balų

Pirkta paslaugų iki 100 tūkst. Lt – 1 balas

Pirkta paslaugų nuo 100 iki 200 tūkst. Lt – 2 balai

Pirkta paslaugų nuo 200 iki 300 tūkst. Lt – 3 balai

Pirkta paslaugų nuo 300 iki 400 tūkst. Lt – 4 balai

Pirkta paslaugų už daugiau nei 400 tūkst. Lt – 5 balai

Didžiausias balų skaičius atiteko Aplinkos (9 balai) ir Ūkio (6 balai) ministerijoms.

2 lentelė. Ministerijų atranka pagal lėšų, skirtų konsultavimo paslaugoms pirkti, dydį

Ministerijos pavadinimas	2007 m.				2008 m.				2009 m. (I-III ketv.)				Bendras balų skaičius
	Paslaugų kaina Lt	Iš jų ES lėšos Lt	Kaina Lt be ES	Balai	Paslaugų kaina Lt	Iš jų ES lėšos Lt	Kaina Lt be ES	Balai	Paslaugų kaina Lt	Iš jų ES lėšos Lt	Kaina Lt be ES	Balai	
Energetikos	0,00	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0	0
Finansų	8862742,54	8580840,54	281902,00	3	17920173,00	17920173,00	0,00	0	2510602,50	2510602,50	0,00	0	3
Krašto apsaugos	0,00	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0	0
Kultūros	0,00	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0	88000,00	0,00	88000,00	1	1
Socialinės apsaugos ir darbo	312984,00	312984,00	0,00	0	762448,54	30000,00	732448,54	10	462869,00	52400,00	410469,00	5	15
Susisiekimo	0,00	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0	94800,00	94800,00	0,00	0	0
Teisingumo	0,00	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0	0
Užsienio reikalų	61515,25	0,00	61515,25	1	322908,44	0,00	322908,44	4	32093,21	0,00	32093,21	1	6
Vidaus reikalų	0,00	0,00	0,00	0	70390,55	15980,00	54410,55	1	0,00	0,00	0,00	0	1
Žemės ūkio	228532,00	228532,00	0,00	0	73500,00	73500,00	0,00	0	5000,00	5000,00	0,00	0	0
Sveikatos apsaugos	0,00	0,00	0,00	0	2359578,12	1942578,12	417000,00	5	17464,44	0,00	17464,44	1	6
Švietimo	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0,0	0	0
Ūkio	4287601,16	1054769,56	3232831,6	20	158748,0	0,00	158748,00	2	69500,00	0,00	69500,00	1	23
Aplinkos	962672,80	0,00	962672,80	10	1414442,26	70800,00	1343642,26	20	410554,00	66550,00	344004,00	4	34

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal ministerijų pateiktus duomenis

Atrankai atlikti lentelėje balų skaičius buvo skiriamas atsižvelgiant į šiuos lėšų dydžių intervalus: nepirkta paslaugų – 0 balų; pirкта paslaugų iki 100 tūkst. Lt – 1 balas; nuo 100 iki 200 tūkst. Lt – 2 balai; nuo 200 iki 300 tūkst. Lt – 3 balai; nuo 300 iki 400 tūkst. Lt – 4 balai; nuo 400 iki 500 tūkst. Lt – 5 balai; nuo 500 tūkst. Lt iki 1 mln. – 10 balų, per 1 mln. – 20 balų.

Didžiausias balų skaičius atiteko Aplinkos (34 balai) ir Ūkio (23 balai) ministerijoms.

3 lentelė. Ministerijų atranka pagal lėšų, skirtų tyrimams pirkti, dydį

Ministerijos pavadinimas	2007 m.				2008 m.				2009 m. (I-III ketv.)				Bendras balų skaičius
	Tyrimų kaina Lt	Iš jų ES lėšos Lt	Kaina Lt be ES	Balai	Tyrimų kaina Lt	Iš jų ES lėšos Lt	Kaina Lt be ES	Balai	Tyrimų kaina Lt	Iš jų ES lėšos Lt	Kaina Lt be ES	Balai	
Energetikos	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0,0	0	184404,0	0,0	184404,0	2	2
Finansų	3928021,29	3919480,45	8540,84	1	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0,0	0	1
Krašto apsaugos	484625,0	0,0	484625,0	5	418947,5	0,0	418947,5	5	0,0	0,0	0,0	0	10
Kultūros	38000,0	0,0	38000,0	1	45000,0	0,0	45000,0	1	20000,0	0,0	20000,0	1	3
Socialinės apsaugos ir darbo	461044,0	0,0	461044,0	5	747640,0	249900,0	497740,0	5	0,0	0,0	0,0	0	10
Susisiekimo	150450,0	0,0	150450,0	2	638960,0	284800,0	354160,0	4	0,0	0,0	0,0	0	6
Teisingumo	3953,0	0,0	3953,0	1	32442,00	0,0	32442,0	1	19000,0	0,0	19000,0	1	3
Užsienio reikalų	980100,0	0,0	980100,0	10	749600,0	0,0	749600,0	10	25000,0	0,0	25000,0	1	21
Vidaus reikalų	316121,25	0,0	316121,25	4	691609,69	184843,05	506766,64	10	0,0	0,0	0,0	0	14
Žemės ūkio	506597,0	506597,0	0,0	0	1511479,0	1505597,0	5882,0	1	525995,0	525995,0	0,0	0	1
Sveikatos apsaugos	70960,0	70960,0	0,0	0	137600,0	137600,0	0,0	0	0,0	0,0	0,0	0	0
Švietimo	1786496,0	1522490,0	264006,0	3	651532,0	78000,0	573532,0	10	131350,0	12750,0	118600,0	2	15
Ūkio	3225710,82	206448,7	3019262,12	20	3818977,76	106200,0	3712777,76	20	9401,0	0,0	9401,0	1	41
Aplinkos	795068,0	0,0	795068,0	10	1415206,0	0,0	1415206,0	20	101955,0	0,0	101955,0	2	32

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal ministerijų pateiktus duomenis

Atrankai atlikti lentelėje balų skaičius buvo skiriamas atsižvelgiant į šiuos lėšų dydžių intervalus: nepirkta paslaugų – 0 balų; pirktą paslaugų iki 100 tūkst. Lt – 1 balas; nuo 100 iki 200 tūkst. Lt – 2 balai; nuo 200 iki 300 tūkst. Lt – 3 balai; nuo 300 iki 400 tūkst. Lt – 4 balai; nuo 400 iki 500 tūkst. Lt – 5 balai; nuo 500 tūkst. Lt iki 1 mln. – 10 balų, per 1 mln. – 20 balų.

Didžiausias balų skaičius atiteko Ūkio (41 balai) ir Aplinkos (32 balai) ministerijoms.

Valstybinio audito ataskaitos
„Valstybės institucijų perkamos tyrimų, konsultavimo ir teisinės paslaugos“
2 priedas

4 lentelė. Informacija apie Aplinkos ministerijos biudžetinių įstaigų pirktas tyrimų, konsultavimo ir teisinės paslaugas, įstaigų atranka išsamesnei analizei

Eil. Nr.	Institucijos pavadinimas	Teisinių paslaugų kaina Lt			Konsultavimo paslaugų kaina Lt			Tyrimų kaina Lt			Iš viso
		2007 m.	2008 m.	2009 m.	2007 m.	2008 m.	2009 m.	2007 m.	2008 m.	2009 m.	
1.	Klaipėdos regiono aplinkos apsaugos departamentas	-	-	-	-	-	-	17788	9119	9340	36247
2.	Aukštaitijos nacionalinio parko direkcija	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3.	Miško genetinių išteklių, sėklų ir sodmenų tarnyba	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4.	Aplinkos ministerijos žinybinis archyvas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5.	Augalų genų bankas	-	-	-	-	1279	-	55000	-	-	56279
6.	Jūrinių tyrimų centras	-	-	-	-	-	-	5659	33465	2832	41957
7.	Panevėžio regiono aplinkos apsaugos departamentas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
8.	Žuvinto biosferos rezervato direkcija	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9.	Valstybinė metrologijos tarnyba	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10.	Žemaitijos nacionalinio parko direkcija	1000	330	5950	-	450	-	-	-	-	7730
11.	Miško sanitarinės apsaugos tarnyba	-	-	-	-	0	-	-	30000	-	30000
12.	Nacionalinis akreditacijos biuras	-	-	-	-	7080	-	-	-	-	7080
13.	Lietuvos standartizacijos departamentas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14.	Viešvilės valstybinio gamtinio rezervato direkcija	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
15.	Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
16.	Marijampolės regiono aplinkos apsaugos departamentas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
17.	Utenos regiono aplinkos apsaugos departamentas	-	-	-	-	118	625	-	-	5296	6038
18.	Vilniaus regiono aplinkos apsaugos departamentas	-	-	-	34130	29610	1428	-	3000	-	68168
19.	Kamanų valstybinio gamtinio rezervato direkcija	-	-	-	-	-	-	2500	6000	3600	12100
20.	Valstybinė aplinkos apsaugos inspekcija	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
21.	Čepkelių valstybinio gamtinio rezervato direkcija	-	-	-	-	708	-	-	-	-	708
22.	Lietuvos geologijos tarnyba prie AM	-	-	-	-	-	-	1327135	1528269	275913	3131316
23.	Būsto ir urbanistinės plėtros agentūra	-	-	-	-	-	-	40000	59850	11924	111774
24.	Valstybinė miškotvarkos tarnyba	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
25.	Tado Ivanausko zoologijos muziejus	10000	2000	-	-	-	-	-	-	-	12000
26.	Generalinė miškų urėdija	-	-	-	-	-	-	50000	-	-	50000
27.	Šiaulių regioninis aplinkos apsaugos departamentas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

28.	Alytaus regioninis aplinkos apsaugos departamentas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
29.	Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba	-	-	62800 ES lėšomis	-	-	-	-	-	-	62800
30.	Kauno regioninis aplinkos apsaugos departamentas	-	-	-	-	-	4998	351	120	384	5853
31.	Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcija	12054	32985	49443	70799	0	6906	22799	0	18445	213431
32.	Dzūkijos nacionalinio parko direkcija	-	-	-	-	-	-	5500	15000	-	20500
33.	Respublikinis Vaclovo Into akmenų muziejus	-	-	-	1156	1220	2626	-	-	-	5002
34.	Hidrometeorologijos tarnyba	5945	-	-	23010	35916	24850	15222	8218	6664	119825
35.	Aplinkos projektų valdymo agentūra	72844	134396	53157	208838	256171	287317	16209	24942	0	1053875
36.	Aplinkos apsaugos agentūra	49995	60000	-	40000	3000	-	885860	13262517	661000	14962372
Iš viso		151838	229711	171350	377934	33552	328749	2444022	14980500	995397	20015052

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal įstaigų pateiktą informaciją

Aplinkos ministerijos biudžetinės įstaigos 2007–2008 m. ir 2009 m. (I–III ketv.) tyrimų, konsultavimo ir teisinių paslaugų pirko už 20 015,0 tūkst. Lt. Daugiausiai paslaugų pirko Aplinkos apsaugos agentūra – 14 962,8 tūkst. Lt, (74,7 proc.), Lietuvos geologijos tarnyba prie AM – 3 131,3 tūkst. Lt (15,6 proc.), Aplinkos projektų valdymo agentūra – 1 053,9 tūkst. Lt (5,3 proc.). Įvertinę tai, kad audito metu siekėme išsamiau analizuoti tokius pirkimus, kurie susiję su teisinėmis paslaugomis, o Lietuvos geologijos tarnyba perka tik tikslinius geologinius tyrimus (pvz., požeminio vandens išteklių įvertinimas, gręžimo bei hidrogeologinių tyrimų darbai, kasinių kasimas ir t.t.), todėl šios įstaigos pirkimų detalčiau nenagrinėjome. Vertinti pasirinkome Aplinkos apsaugos ir Aplinkos projektų valdymo agentūrų pirktas paslaugas.

5 lentelė. Informacija apie Ūkio ministerijos biudžetinių įstaigų pirktas tyrimų, konsultavimo ir teisines paslaugas

Eil. Nr.	Institucija	Teisinių paslaugų kaina Lt			Konsultavimų paslaugų kaina Lt			Tyrimų kaina Lt			Iš viso
		2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	
1	Įmonių bankroto valdymo departamentas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2	Valstybinė ne maisto produktų inspekcija	1500	12500	1600	0	0	0	414300	240000	34800	704700
3	Valstybinis turizmo departamentas	0	8850	0	5992	0	8000	50000	215534	0	288376
Viso		1500	21350	1600	5992	0	8000	464300	455534	34800	993076

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal įstaigų pateiktą informaciją

Ūkio ministerijos biudžetinės įstaigos 2007–2008 m. ir 2009 m. (I–III ketv.) tyrimų, konsultavimo ir teisinių paslaugų pirko už 993,1 tūkst. Lt. Pagrindinę pirkimų dalį sudaro Valstybinės ne maisto produktų inspekcijos pirkti tyrimai (698,1 tūkst. Lt; 69,4 proc.) Susipažinę su šios įstaigos pirktais tyrimais, nustatėme, kad perkami tyrimai yra specifinio pobūdžio ir reikalauja tam tikros įrangos ir medžiagų (pvz., elektrotechnikos gaminių, žaislų, tekstilės, statybos ir kitų gaminių bandymai). Valstybės turizmo departamentas už 126,1 tūkst. Lt pirko įvairių apklausų paslaugas, 139,4 tūkst. Lt skyrė 2 moksliniams tyrimams pirkti. Įvertinę pirktų tyrimų specifiškumą ir tai, kad kitoms paslaugoms pirkti skirtos nedidelės sumos, išsamiau Ūkio ministerijos biudžetinių įstaigų pirktų paslaugų nevertinome.

Valstybinio audito ataskaitos
 „Valstybės institucijų perkamos
 tyrimų, konsultavimo ir teisinės
 paslaugos“
 3 priedas

6 lentelė. Informacija apie Ministro Pirmininko tarnybos, ministerijų, Aplinkos ministerijos reguliavimo sričiai dviejų priskirtų biudžetinių įstaigų pirktas teisinės paslaugas

Eil. Nr.	Ministerijos pavadinimas	2007 m.		2008 m.		2009 m.	
		Suma tūkst. Lt	Sudarytų sutarčių sk.	Suma tūkst. Lt	Sudarytų sutarčių sk.	Suma tūkst. Lt	Sudarytų sutarčių sk.
1.	Energetikos	0,0	-	0,0	-	308,0	4
2.	Finansų	0,0	-	0,0	-	295,0	1
3.	Kultūros	1,1	1	12,0	2	0,0	0
4.	Socialinės apsaugos ir darbo	30,0	5	33,0	2	30,0	1
5.	Teisingumo	0,0	0	273,5	3	168,1	1
6.	Užsienio reikalų	30,0	2	20,0	2	20,8	3
7.	Žemės ūkio	39,7	2	26,9	2	47,2	1
8.	Sveikatos apsaugos	0,0	-	0,0	-	48,7	1
9.	Švietimo	85,0	5	0,0	-	0,0	-
10.	Ūkio	106,2	2	120,0	1	162,7	4
11.	Vidaus reikalų	0,0	-	0,0	-	0,0	-
12.	Krašto apsaugos	0,0	-	0,0	-	0,0	-
13.	Susisiekimo	0,0	-	0,0	-	0,0	-
14.	Aplinkos	472,0	19	228,3	9	10,5	1
Iš viso ministerijos		764	36	713,7	21	1091	17
15.	Ministro Pirmininko tarnyba	20,6*	4	74,0	2	0	-
Iš viso ministerijų ir Ministro Pirmininko tarnybos		784,6	40	787,7	23	1091,0	17
Aplinkos ministerijos reguliavimo sričiai priskirtos biudžetinės įstaigos							
16.	Aplinkos projektų valdymo agentūra	72,8	1	134,4	1	53,2	1
17.	Aplinkos apsaugos agentūra	50,0	3	60,0	1	0	1
Iš viso biudžetinių įstaigų		122,8	4	194,4	2	53,2	2
Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal institucijų pateiktus duomenis							

***Pastaba dėl Ministro Pirmininko tarnybos pirktų teisiųjų paslaugų**

2007 m. sumokėta **29,3 tūkst. Lt** pagal 2005–2006 m. sudarytas sutartis už pirktas teisinės paslaugas. Taip pat sudarytos 2 sutartys su Vilniaus ir Mykolo Riomerio universitetais, kurie išsipareigojo kanceliarijai ar jos naudai teikti teisinės paslaugas (LR įstatymų, Vyriausybės teisės aktų, LR tarptautinių sutarčių, ES teisės aktų projektų, taip pat LR pozicijų dėl ES teisės aktų projektų teisinį įvertinimą (ekspertizę), išvadų ir pasiūlymų jiems teikimą, teisės aktų projektų rengimą, dalyvavimą darbo grupių, komisijų, rengiančių teisės aktų projektus, posėdžiuose, rašytinių išvadų teisės aiškinimo ir taikymo klausimais teikimą ir Vyriausybės, Ministro Pirmininko, MP patarėjų, Vyriausybės kanclerio ir Vyriausybės kanceliarijos teisininkų (prireikus - ir kitų asmenų) žodinį konsultavimą rengiant teisės aktų projektus, atliekant parengtų teisės aktų projektų vertinimą, aiškinant ir taikant galiojančius teisės aktus). Už skirtingą paslaugų pobūdį buvo nustatytas skirtingas valandinis atlygis. Už šias paslaugas 2007–2009 m. sumokėta **14,7 tūkst. Lt**.

Valstybinio audito ataskaitos
 „Valstybės institucijų perkamos
 tyrimo, konsultavimo ir teisinės
 paslaugos“
 4 priedas

7 lentelė. Informacija apie Ministro Pirmininko tarnybos, ministerijų, Aplinkos apsaugos agentūros pirktus tyrimus

Ministerijos pavadinimas	2007 m.			2008 m.			2009 (I-III ketv.)		
	Visų tyrimų kaina tūkst. Lt	Iš jų mokslinių tyrimų		Visų tyrimų kaina tūkst. Lt	Iš jų mokslinių tyrimų		Visų tyrimų kaina tūkst. Lt	Iš jų mokslinių tyrimų	
		kaina tūkst. Lt	skaičius (vnt.)		kaina tūkst. Lt	skaičius (vnt.)		kaina tūkst. Lt	skaičius (vnt.)
Energetikos	0,0	0,0	-	0,0	0,0	-	184,4	184,4	2
Finansų	3928,0	0,0	-	0,0	0,0	-	0,0	0,0	-
Krašto apsaugos	484,6	474,0	7	419,0	380,0	7	0,0	0,0	-
Kultūros	38,0	0,0	-	45,0	0,0	-	20,0	0,0	-
Socialinės apsaugos ir darbo	461,0	109,3	3	747,6	163,6	3	0,0	0,0	-
Susisiekimo	150,5	0,0	-	639,0	0,0	-	0,0	0,0	-
Teisingumo	3,9	0,0	-	32,4	0,0	-	19,0	0,0	-
Užsienio reikalų	980,1	882,2	18	749,6	749,6	12	25,0	25,0	1
Vidaus reikalų	316,1	0,0	-	691,6	0,0	-	0,0	0,0	-
Žemės ūkio	506,6	432,3	7	1511,5	434,3	6	526,0	146,4	2
Sveikatos apsaugos	71,0		-	137,6		-	0,0	0,0	-
Švietimo	1786,5	120,5	4	651,5	410,3	11	131,3	50,0	1
Ūkio	3225,7	3204,5	68	3770,8	3664,7	37	9,4	9,4	1
Aplinkos	795,1	0,0	0	1415,2	0,0	0	102,0	0,0	-
Iš viso ministerijos	12747,1	5222,8	-	10859	5850,6	-	1017,1	415,2	-
Ministro Pirmininko tarnyba	185,5	0,0	0	217,3	0	0	10,1	0	0
Aplinkos apsaugos agentūra	885,9	766,2	32	13262,5	692,2	31	661,0	661,0	27

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal institucijų duomenis