



# ŪKIO SUBJEKTŲ VEIKLOS PRIEŽIŪRĄ ATLIEKANČIŲ INSTITUCIJŲ KONSOLIDAVIMAS

2020 m. gegužės 12 d.

Nr. VAE-4

## SANTRAUKA

### Audito svarba

2019 m. pabaigoje Lietuvoje ūkio subjektų veiklą prižiūrėjo 54 institucijos, ši priežiūra preliminariais skaičiavimais kainavo 299,2 mln. Eur. Nuo ūkio subjektų (verslo) priežiūros politikos ir priežiūrą atliekančių institucijų veiklos priklauso, ar yra mažinamos biurokratinės kliūtys, pertekliniai reikalavimai, priežiūros ir kita reguliavimo našta ūkio subjektams. Svarbu užtikrinti, kad vykdoma ūkio subjektų veiklos priežiūra prisidėtų prie visuomenės gerovės ir užtikrintų valstybei svarbių vertybių apsaugą.

Tobulinant viešąjį valdymą, priežiūros institucijos buvo konsoliduojamos ne kartą, tačiau 2018 m. atliktas valstybinis auditas „Ar Lietuvos verslo priežiūros sistema efektyvi“ parodė, kad nebuvo analizuota, kokios priežiūros funkcijos reikia valstybei, t. y. kokias bendrąsias vertybes reikia saugoti ir kokie konkretūs uždaviniai keliami priežiūros institucijoms. Tai prieš penkerius metus (2015 m.) pažymėjo ir EBPO, atlikusi Lietuvos reguliavimo politikos peržiūrą.

Vyriausybė 2018 m. vykdydama valstybinio audito rekomendacijas priėmė naujus konsolidavimo sprendimus. Buvo išskelti šie konsolidavimo tikslai: mažinti ūkio subjektų priežiūrą atliekančių institucijų skaičių; pertvarkyti esamą priežiūros institucijų sistemą, optimizuojant priežiūros funkcijų paskirstymą ir apimtis; mažinti priežiūros naštą ūkio subjektams, didinant priežiūros kokybę ir orientuojant priežiūros institucijų veiklą į pagalbą verslui; didinti šių institucijų specialistų kompetenciją, priežiūros procesų atlikimo efektyvumą, diegiant pažangius priežiūros atlikimo metodus ir priemones; didinti biudžeto lėšų, skirtų priežiūros institucijų veiklai organizuoti, panaudojimo efektyvumą; plėtoti šių institucijų tarnybinį bendradarbiavimą. Taip siekta spręsti ūkio subjektų

priežiūros sistemos problemas, o priežiūros institucijų skaičių iki 2020 m. planuota sumažinti iki 47 (8 institucijomis, arba 15 proc., palyginti su 2018 m.).

Sprendimai pertvarkyti priežiūros institucijų sistemą yra svarbūs, tačiau vis dar nepavyksta pasiekti reikšmingų pokyčių šioje srityje. Ekonomikos ir inovacijų ministerija pažymi, kad ūkio subjektų priežiūros sistema vis dar susiduria su tokiomis problemomis kaip per didelis ūkio subjektų priežiūrą vykdančių institucijų skaičius, neefektyviai ir nekoordinuotai vykdomos priežiūros funkcijos, jos dubliuojamos, žemas tarpinstitucinis bendradarbiavimo lygis, kompetencijų stoka planuojant, organizuojant priežiūros procesus, taikant pažangias jų vykdymo priemones ir pan.<sup>1</sup>

Siekdama įvertinti, kaip įgyvendinamos 2018 m. teiktos rekomendacijos, ar konsoliduojant ūkio subjektų priežiūros institucijas optimizuojamos priežiūros funkcijos, mažinama priežiūros našta ūkio subjektams, didinant priežiūros kokybę ir orientuojant priežiūros institucijų veiklą į pagalbą ūkio subjektams, didinamas biudžeto lėšų, skirtų šių institucijų veiklai organizuoti, panaudojimo efektyvumas, aukščiausioji audito institucija atliko ūkio subjektų veiklos priežiūrą atliekančių institucijų konsolidavimo auditą.

## Audito tikslas ir apimtis

Audito tikslas – įvertinti, ar priimti sprendimai užtikrins, kad ūkio subjektų veiklos priežiūrą atliekančių institucijų konsolidavimo tikslai būtų pasiekti.

Pagrindiniai audito klausimai:

- Ar, konsoliduojant ūkio subjektų priežiūrą atliekančias institucijas, sudarytos prielaidos pasiekti konsolidavimo tikslus: optimizuoti funkcijas, mažinti priežiūros našta ir didinti biudžeto lėšų panaudojimo efektyvumą;
- ar gerėja konsoliduojamų priežiūros institucijų vykdoma priežiūros veikla;
- ar tinkamai vykdomas priežiūros institucijų konsolidavimas.

Audituojami subjektai – Ekonomikos ir inovacijų ministerija, formuojanti konkurencingumo didinimo valstybės politiką (palankios aplinkos verslui kūrimo, administracinės ir kitos reguliavimo naštos mažinimo, verslo priežiūros) ir organizuojanti, koordinuojanti bei kontroliuojanti jos įgyvendinimą<sup>2</sup>, koordinuojanti ūkio subjektų veiklos priežiūrą atliekančių institucijų konsolidavimo plano įgyvendinimą. Susisiekimo, Finansų, Aplinkos, Švietimo, mokslo ir sporto, Sveikatos apsaugos, Energetikos ir Teisingumo ministerijos – atsakingos už jų srityje vykdomą ar įvykusį priežiūros institucijų konsolidavimą.

Duomenis rinkome ne tik iš ministerijų, bet ir iš ūkio subjektų priežiūros institucijų. Taip pat vyko diskusijos su ministerijų ir priežiūros institucijų atstovais. Atlikome ūkio subjektų, veikiančių transporto, turizmo, audito, apskaitos ir bankrotų administravimo srityse, apklausą.

Audituojamas 2018–2019 m. laikotarpis. Siekiant įvertinti pokyčius ir palyginti duomenis, kai kuriais atvejais buvo naudoti ir ankstesnių laikotarpių duomenys.

<sup>1</sup> Prieiga per internetą (2020-02-21): <http://eimin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/verslo-aplinka/verslo-prieziuros-politika/prieziuros-instituciju-konsolidavimas>.

<sup>2</sup> Vyriausybės 1998-07-23 nutarimu Nr. 921 patvirtinti Ekonomikos ir inovacijų ministerijos nuostatai, 7.2 p.

Ūkio subjektų veiklos priežiūrą atliekančių institucijų ir (ar) funkcijų konsolidavimo ir optimizavimo priemonių planas nustatytais terminais (iki 2020-01-01) neįgyvendintas, todėl negalėjome įvertinti ūkio subjektų veiklos priežiūrą atliekančių institucijų konsolidavimo rezultatyvumo. Atsižvelgdami į tai vertinome, ar priimti sprendimai užtikrins, kad būtų pasiekti šių institucijų konsolidavimo tikslai.

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Audito apimtis ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 2 priede „Audito apimtis ir metodai“ (35 psl.).

## Pagrindiniai audito rezultatai

Nepaisant to, kad vykdomas ūkio subjektų priežiūrą atliekančių institucijų konsolidavimas, valstybės mastu vis dar nėra įvertinta, ar šių institucijų vykdomos priežiūros funkcijos vis dar yra aktualios ir ar tikslinga, kad jas toliau vykdytų valstybės institucijos. Neįvertinta ir tai, kurias funkcijas naudingiau perduoti privačiam sektoriui, kitoms organizacijoms ar savivaldybėms, o kurias būtų galima palikti savireguliacijai. Konsoliduojant ūkio subjektų veiklos priežiūrą atliekančias institucijas paprastai konsoliduojamos ne priežiūros, o administracinės funkcijos. Be to, koordinuojant procesą trūksta lyderystės, todėl taikomos priemonės ir priimti sprendimai nepadedą spręsti sisteminių ūkio subjektų priežiūros srities problemų.

### 1. Priežiūros institucijų pertvarkymo sprendimai turi būti nukreipti į priežiūros veiklos gerinimą

Vyriausybė 2018 m. priėmė sprendimą<sup>3</sup> konsoliduoti ūkio subjektų veiklos priežiūrą atliekančias institucijas: numatė 10 konsolidavimo atvejų, apimančių 18 priežiūros institucijų. Iki 2020-01-01 šių institucijų skaičius turėjo sumažėti nuo 55 iki 47.

Priimant priežiūros institucijų konsolidavimo sprendimus, nei Vyriausybė, nei ministerijos, kurių reguliavimo srityje veikia priežiūros institucijos, sisteminio šių institucijų atliekamų priežiūros funkcijų vertinimo neatliko. Dėmesys kreiptas į institucijų skaičiaus mažinimą, o ne į priežiūros funkcijų peržiūrėjimą. Todėl nevertinta, kokias priežiūros funkcijas galėtų vykdyti ne valstybės ūkio subjektų priežiūros institucijos, o privatus sektorius, kitos organizacijos ar savivaldybės, ir kurias galima palikti savireguliacijai. Tokių vertinimų trūkumą parodo ir tai, kad iki 2020-01-01 įgyvendintas tik vienas konsolidavimo sprendimas (Valstybinė energetikos inspekcija ir Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija reorganizuotos į Valstybinę energetikos reguliavimo tarybą). Kiti konsolidavimo sprendimai įgyvendinami ne taip, kaip numatyta Ūkio subjektų veiklos priežiūrą atliekančių institucijų konsolidavimo plane:

- penkių konsolidavimo sprendimų įgyvendinimas vėluoja (Aplinkos, Sveikatos apsaugos, Finansų, Žemės ūkio ministerijų reguliavimo srityse);
- trijų konsolidavimo sprendimų atsisakyta (Valstybės dokumentų technologinės apsaugos tarnybos ir Lietuvos metrologijos inspekcijos jungimo, VĮ Lietuvos prabavimo rūmų ir Lietuvos metrologijos inspekcijos jungimo, ir Nacionalinio

<sup>3</sup> Vyriausybės 2018-12-12 pasitarimo protokololas Nr. 55.

transplantacijos biuro, Valstybinės akreditavimo sveikatos priežiūros veiklai tarnybos priežiūros funkcijų konsolidavimo);

- vienas konsolidavimo sprendimas neįgyvendinamas (konsoliduoti vienoje institucijoje Švietimo, mokslo ir sporto ministerijos reguliavimo srityje veikiančių institucijų vykdomas ūkio subjektų priežiūros funkcijas).

Priežiūros institucijų konsolidavimas vertintinas kaip vienas iš būdų, galinčių užtikrinti efektyvesnę ūkio subjektų veiklos priežiūrą. Tačiau priimant tokius sprendimus reikia atlikti analizę ir įvertinti, ar konsolidavimas nebus tik fizinis šių institucijų sujungimas, ar jis sukurs pridėtinę vertę, didesnę nei pačių institucijų veiklos gerinimas (inovatyvių priežiūros metodų, technologinių sprendimų diegimas ir pan.). Nesant sisteminio požiūrio į priežiūros funkcijas, priimami konsolidavimo sprendimai gali būti vertinami kaip nepakankamai pagrįsti ar net turintys neigiamas pasekmes ūkio subjektų veiklos priežiūrai. Į tai jau buvome atkreipę dėmesį ir 2018 m. valstybinio audito ataskaitoje „Ar Lietuvos verslo priežiūros sistema efektyvi“ (1 skyrius, 14 psl.).

## 2. Reikia nustatyti priežiūros institucijų konsolidavimo tikslų pasiekimo vertinimo rodiklius

### Priežiūros našta ūkio subjektams nevertinama

Vienas priežiūros institucijų konsolidavimo tikslų – priežiūros naštos ūkio subjektams mažinimas. Teisės aktuose, skirtingai nuo administracinės naštos, nenustatyta nei priežiūros naštos ūkio subjektams apibrėžimas, nei jos skaičiavimo metodika. Viešojo administravimo įstatyme tik užsimenama, kad turi būti laikomasi minimalios priežiūros naštos principo. Nė vienu iš audito metu vertintų ūkio subjektų priežiūrą atliekančių institucijų konsolidavimo plane numatytų 10 konsolidavimo atvejų ši našta nevertinta. Konsoliduojamų priežiūros institucijų dokumentuose tik abstrakčiai užsimenama, kad konsolidavimas sumažins priežiūros ar administracinę našlą. Todėl nėra galimybių palyginti nei priežiūros naštos ūkio subjektams pokyčius, įgyvendinus konsolidavimo sprendimus, nei šios naštos dydžio tarp priežiūros institucijų (2.1 poskyris, 20 psl.).

### Biudžeto lėšų panaudojimo efektyvumui įvertinti turi būti skiriamas didesnis dėmesys

Planuojami konsolidavimo kaštai ir nauda neskaičiuoti šešiais (iš 10) ūkio subjektų priežiūrą atliekančių institucijų konsolidavimo plane numatytais konsolidavimo atvejais. Konsoliduojant priežiūros institucijas biudžeto lėšų sutaupymai ir galimi jungimo kaštai skaičiuoti dviem atvejais: energetikos ir žemės ūkio srityse. Energetikos srityje planuojami 2,5 mln. Eur sutaupymai, jungimo kaštai – 1,6 mln. Eur, atitinkamai žemės ūkio srityje: 0,1 mln. Eur ir 2,8 mln. Eur. Skaičiavimai atlikti dar dviem konsolidavimo atvejais sveikatos apsaugos srityje, bet dėl ketinimų konsoliduoti ne vien priežiūros funkcijas vykdančias institucijas nėra galimybės išskirti joms sutaupymų ir galimų jungimo kaštų.

Vienas konsolidavimo tikslų – didinti biudžeto lėšų, skirtų priežiūros institucijų veiklai organizuoti, panaudojimo efektyvumą. Mūsų preliminariais skaičiavimais, ūkio subjektų veiklos priežiūros kaina Lietuvoje išaugo 30 proc. (69,8 mln. Eur): nuo 229,4 mln. Eur

2016 m. iki 299,2 mln. Eur 2019 m. Preliminari ūkio subjektų veiklos priežiūros kaina, lyginant su visais valstybės biudžeto asignavimais 2016–2019 m., iš esmės nekito ir sudarė iki 3 proc. šių asignavimų. Priimant sprendimus šioje srityje būtina skirti daugiau dėmesio priežiūros institucijų priežiūros veiklai keliamiems tikslams ir jų pasiekimui skiriamų biudžeto lėšų naudojimui (2.2 poskyris, 23 psl.).

### 3. Priežiūros institucijų atliekama ūkio subjektų veiklos priežiūra ir jų veiklos koordinavimas ir toliau tobulinti

Prieš dvejus metus (2018 m.) nustatėme, kad verslo priežiūros sistemoje yra gerųjų praktikų, tačiau trūko Ekonomikos ir inovacijų ministerijos, priežiūros institucijų ir ministerijų, kurių valdymo srityje jos veikia, dėmesio šių institucijų veiklos gerinimui. Įgyvendindama pateiktas rekomendacijas Ekonomikos ir inovacijų ministerija sukūrė Priežiūros institucijų pažangumo vertinimo (švieslentės) metodiką ir pagal ją vertina šių institucijų pažangumą, tačiau šį vertinimą ir jo rezultatų panaudojimą reikia tobulinti (3.1 poskyris, 26 psl.):

- priežiūros institucijų pažangumo vertinimai neatspindi faktinės jų veiklos – vertinamas pažangių priežiūros priemonių diegimui ir naudojimui reikalingų teisinių, metodinių dokumentų parengimas, turėjimas, ir aukštas pozicijas užimančios priežiūros institucijos veikia ne taip gerai, kaip yra vertinamos – tai rodo mūsų ankstesni auditai;
- ne apie visus nustatytus tobulintinus priežiūros institucijų veiklos dalykus ministerija teikia joms rekomendacijas: 52 proc. (11 iš 21 nagrinėtos) institucijų, nustačius trūkumų dėl 24 proc. (18 iš 76) vertinimo kriterijų, nebuvo pateikta rekomendacijų, kaip jos turėtų gerinti priežiūros veiklą;
- priežiūros institucijos, kurių pažanga (švieslentės vertinimo rezultatai) vertinama silpniausiai, per mažai dėmesio skiria tam, kad jų darbuotojai dalyvautų Ekonomikos ir inovacijų ministerijos organizuojamuose mokymuose. 48 proc. (10 iš 21 nagrinėtos) institucijų konsultavimo veikla buvo įvertinta silpnai, iš jų šešios (iš 10, arba 60 proc.) priežiūros specialistų kvalifikacijos tobulinimui skyrė pernelyg mažai dėmesio: trijų (30 proc.) specialistai mokymuose nedalyvavo, dar trijų (30 proc.) dalyvavimas, lyginant su visu išreikštu poreikiu, buvo nuo 18 iki 57 proc. Aktyvios buvo keturios (40 proc.).

Viešai skelbiami duomenys apie ūkio subjektų veiklos priežiūrą atliekančių institucijų skaičių yra skirtingi: Vyriausybės nutarimu<sup>4</sup> patvirtintos 54 institucijos, o Ekonomikos ir inovacijų ministerijos atliktame 2019 m. priežiūros institucijų pažangumo vertinime vertinamos 48.

Siekiant geresnių priežiūros institucijų veiklos rezultatų, jų tarnybinio bendradarbiavimo plėtojimui turėtų būti skiriamas didesnis dėmesys. Yra sukurtas priežiūros institucijų dalinimosi gerąja praktika įrankis – Institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo ekspertų komisija, tačiau į ją įtraukti ne visų priežiūros institucijų atstovai, o trečdalis įtrauktųjų pasitarimuose nedalyvauja. Plėtojant tarnybinį bendradarbiavimą galima prisidėti prie administracinės ir priežiūros naštos ūkio subjektams optimizavimo, valstybės išteklių taupymo (3.2 poskyris, 30 psl.).

<sup>4</sup> Pagal Vyriausybės 2010-05-04 nutarimu Nr. 511 patvirtintą ūkio subjektų veiklos priežiūrą atliekančių viešojo administravimo subjektų sąrašą (redakcija, galiojusi nuo 2019-07-10 iki 2020-05-01).

## Rekomendacijos

### Ekonomikos ir inovacijų ministerijai

1. Siekiant, kad ūkio subjektų priežiūrą atliekančių institucijų pertvarkos sprendimai sudarytų prielaidas optimizuoti priežiūros funkcijų pasiskirstymą ir apimtis, imtis priemonių, kad būtų įvertinta esama situacija (kurias funkcijas naudingiau vykdytų privatus sektorius, nevyriausybinės ar kitos organizacijos, kurias būtų galima palikti savireguliacijai, kurias galėtų vykdyti tik savivaldybės, o kurias – valstybės institucijos; taip pat turėtų būti įvertinta priežiūros institucijų kuriama priežiūros našta, priežiūros institucijų priežiūros veiklai keliami tikslai ir jiems pasiekti reikalingos biudžeto lėšos ir pan.), ir, atsižvelgus į rezultatus, pateikti Vyriausybei siūlymus, pagrįstus kaštų ir naudos analize, dėl tolimesnių pertvarkos sprendimų tikslingumo ir reikalingumo (1–2-asis pagrindiniai audito rezultatai).
2. Siekiant ūkio subjektų veiklą prižiūrinčių institucijų konsolidavimo tikslo – optimizuoti priežiūros naštą ūkio subjektams (2-asis pagrindinis audito rezultatas):
  - 2.1. apibrėžti, kas yra laikoma priežiūros našta, ir nustatyti, kaip ji apskaičiuojama;
  - 2.2. užtikrinti, kad priežiūros institucijos ją skaičiuotų ir būtų taikomas minimalios ir proporcingos priežiūros naštos principas.
3. Siekiant, kad priežiūros institucijų ir (ar) jų priežiūros funkcijų konsolidavimas būtų rezultatyvus, periodiškai vertinti ir prižiūrėti ūkio subjektų priežiūros institucijų ir (ar) jų funkcijų konsolidavimo rezultatus / tikslų pasiekimą ir, esant nepasiektiems rezultatams / tikslams, apie tai informuoti Vyriausybę ir teikti siūlymus dėl tolimesnių veiksmų (1–2-asis pagrindiniai audito rezultatai).
4. Siekiant užtikrinti nuolatinį ūkio subjektų priežiūrą atliekančių institucijų vykdomos priežiūros veiklos gerėjimą ir tai, kad atliekamas priežiūros sistemos būklės vertinimas būtų kuo objektyvesnis ir parodytų faktinę būklę, patobulinti priežiūros institucijų pažangumo vertinimo (švieslentės) metodiką (aiškiai apibrėžti vertinimo kriterijų skyrimą, užtikrinti, kad būtų vertinami ne tik kriterijų nustatymai, bet ir jų įgyvendinimas, rekomendacijos teikiamos visoms priežiūros institucijoms, kurių veiklos trūkumų nustatoma) (3-iasis pagrindinis audito rezultatas).
5. Siekiant užtikrinti aukštą priežiūros specialistų kompetencijų lygį, imtis priemonių, padėsiančių tobulinti specialistų kvalifikaciją priežiūros srityje. Prioritetinės priemonės pirmiausia turėtų būti nukreiptos į tų institucijų priežiūros specialistus ir į tas sritis, kuriose pažanga (pagal švieslentės vertinimo rezultatus) vertinama silpniausiai (3-iasis pagrindinis audito rezultatas).
6. Siekiant užtikrinti, kad ūkio subjektų priežiūrą atliekančių institucijų bendradarbiavimas, pažangių priežiūros priemonių ir gerosios jų taikymo praktikos sklaida būtų kuo platesnė ir naudingesnė, imtis priemonių, kad visoms institucijoms būtų sudarytos sąlygos dalyvauti bendradarbiavimo grupėse (susitikimuose) (3-iasis pagrindinis audito rezultatas).

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai pateikti ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“ (33 psl.).