



GERESNIO REGLAMENTAVIMO POLITIKA LIETUVOJE.

ESAMOS SITUACIJOS ANALIZĖ.

TURINYS

Vartojamos sąvokos.....	03
Įžanga.....	04
Administracinė našta ir jos svarba.....	05
Lietuvos pasiekimai gersnio reglamentavimo srityje.....	07
Administracinė našta ir prisitaikymo išlaidos.....	09
Teisinio reguliavimo poveikio vertinimas ex ante ir ex post.....	11
Prioritetinės ūkinės veiklos sritys.....	15
Išvados.....	19
Šaltinių sąrašas.....	20

VARTOJAMOS SĄVOKOS

Administracinė našta - Išlaidos, kurias patiria ūkio subjektai, vykdydami teisės aktuose nustatytus informacinius įpareigojimus.

Informacinis įpareigojimas - Teisės akte nustatytas įpareigojimas pateikti valstybės, savivaldybių institucijoms ir įstaigoms arba jų įgaliotiems asmenims informaciją apie savo veiklą ar gaminius arba kitą teisės akte nustatytą informaciją (pavyzdžiui, mokesčių deklaracijas, metines, periodines ataskaitas); tokią informaciją kaupti, saugoti ir pateikti valstybės, savivaldybių institucijų ir įstaigų arba jų įgalioto asmens atskiru pareikalavimu; pateikti informaciją trečiosioms šalims (pavyzdžiui, nurodyti tam tikrą informaciją ant gaminių pakuočių, etiketėse).

Ūkio subjektas - žmonės, jų junginiai (asociacijos, susivienijimai, konsorciumai ir pan.), įstaigos ar organizacijos arba kiti juridiniai ar fiziniai asmenys, kurie vykdo ar gali vykdyti ūkinę veiklą Lietuvos Respublikoje. (Toliau gali būti vadinama ir verslu).

Informacinio įpareigojimo vykdymo veiksmas - Veiksmas, kurį turi atlikti ūkio subjekto darbuotojai arba samdomi konsultantai, vykdydami informacinį įpareigojimą.

Prisitaikymo išlaidos - Išlaidos, kurias tiesiogiai patiria ūkio subjektai, privalomai įgyvendindami teisės aktų projektuose ar teisės aktuose nustatytus įpareigojimus ir kurių nepatirtų, jei nebūtų taikomas įpareigojimas


Galiojančio teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimas – teisinio reguliavimo taikymo ir veikimo vertinimas.

Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimas – numatomo teisinio reguliavimo teigiamų ir neigiamų pasekmių nustatymas.

Įstaiga – iš valstybės ar savivaldybės biudžeto arba valstybės pinigų fondo išlaikoma įstaiga, turinti teisės aktuose nustatytus įgaliojimus rengti teisės aktų projektus, taip pat Lietuvos bankas.

Teisėkūra – procesas, apimantis teisėkūros iniciatyvų pareiškimą, teisės aktų projektų rengimą, teisės aktų priėmimą, pasirašymą ir skelbimą [1].

IŽANGA



Asmens ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva yra Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintos vertybės, tačiau tuo pačiu šios laisvės suponuoja ir valstybės pareigą atitinkamai reguliuoti šalies ūkinę veiklą. Kita vertus, toks reguliavimas privalo būti proporcingas ir nepaneigti ūkinės laisvės principų, taip pat saugoti ūkio subjektų lygiateisiškumą, vengti dirbtinių kliūčių verslo subjektui patekti į rinką ir/ar iš jos pasitraukti (LR KT 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas).

Minėtoji Konstitucijos nuostata ir Konstitucinio Teismo išaiškinimas suponuoja, kad kartu su ūkio subjektų laisve pasirinkti veiklos sritį ir ją vykdyti bei vystyti ateina ir tam tikri įsipareigojimai. Veikdami jie susiduria su įvairiais valstybės institucijų ir įstaigų nustatytais reikalavimais, kurie yra nukreipti į bendrųjų visuomenės poreikių, tokių kaip saugumas, visuomenės sveikata, aplinkosauga ir kita, užtikrinimą. Vykdydami šiuos reikalavimus ūkio subjektai patiria administracinę naštą, nes jie privalo dalį savo veiklos vykdymo laiko ir resursų skirti teisės aktuose nustatytiems informaciniams įsipareigojimams įgyvendinti.

Proporcingas ir protingas reguliavimas neapsiriboja vien tik teoriniu pagrindu. Jis yra būtinas užtikrinant stabilų ekonomikos vystymąsi, gerinant teikiamų paslaugų kokybę, skatinant valstybės lėšų tausoją bei kuriant tarpusavio pasitikėjimą tarp ūkio subjektų ir viešojo sektoriaus. Nepaisant to, ūkio subjektams tenkančių įsipareigojimų mastas, veiksmų atlikimo dažnumas ar tiesiog jų įsipareigojimams vykdyti tenkančių veiksmų apimtis gali būti traktuojami pertekliniais, ypač atsižvelgiant į jais siekiamus tikslus. Dėl šių priežasčių verslai patiria atitinkamas laiko ir finansines sąnaudas. Be to, Lietuvoje šiuo metu yra matuojama tik informaciniams įsipareigojimams tenkinti tenkanti našta, tačiau ūkio subjektai turi didesnę patiriamų išlaidų spektrą, kylantį ir iš kitų, teisės aktais jiems numatytų pareigų bei reikalavimų, kas bendrai vadinama - prisitaikymo išlaidomis.

Šia analize siekiama pateikti susistemintą informaciją apie Lietuvoje vykdomą administracinės naštos tikrinimą ir mažinimą bei ūkio subjektams tenkančias prisitaikymo išlaidas. Trumpai aptarti šios srities problematiką, viešojo sektoriaus pasiekimus administracinės naštos mažinimo ir prisitaikymo išlaidų skaičiavimo srityje. Galiausiai, atsižvelgiant į šių dienų aktualijas, identifikuoti problemines ūkinės veiklos sritis, kurioms tenkančių naštą rekomenduotina vertinti ir pozityvius pokyčius įgyvendinti pirmiausia.



ADMINISTRACINĖ NAŠTA IR JOS SVARBA

KODĖL JĄ REIKIA MATUOTI IR MAŽINTI?

Šalyje veikiančioms ūkio subjektams nustatytas teisinis reguliavimas ir jo lemiamos ūkio subjektų patiriamos išlaidos, susijusios su teisės vykdyti veiklą įgyvendinimu, turi neabejotinos įtakos šalies konkurencingumo augimui. Apie tai rašoma Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (Toliau - EBPO) parengtoje 2015 metų Lietuvos reguliavimo politikos apžvalgoje, kurioje yra pabrėžiama ne tik konkurencingumo svarba, tačiau ir reguliavimo efektyvumo gerinimo bei pasitikėjimo viešuoju sektoriumi reikšmė. Remiantis EBPO, visų šių elementų visuma yra neatsiejamai susijusi su reguliavimo naštos mažinimu [2].

Šią EBPO poziciją plėtoja ir mokslininkai Pamela Herd and Donald Moynihan, savo straipsnyje *Government in Action: Research and Practice* teigdami, kad pernelyg kompleksinis reguliavimas į ūkio subjekto veiklą įneša daug sumaišties, todėl neretai vėluojama atlikti savo įsipareigojimus viešojo sektoriaus subjektams, dėl to sumažėja pasitikėjimas pastarojo darbu. Visa tai veda prie viešojo sektoriaus efektyvumo sumažėjimo ir prastos paslaugų kokybės [3]. Šiuo atveju ji suprantama dvejopai: visų pirma, viešojo sektoriaus subjektai teikia tam tikras paslaugas ūkio subjektams, pavyzdžiui, informacijos suteikimas, surinkimas ir apdorojimas, ar reikalingų licencijų, pažymų, etc. išdavimas. Dėl sudėtingo reguliavimo, sistematiškumo trūkumo ir (ar) kt. procedūrinių priešasčių tokios paslaugos gali užtrukti laike, o jas suteikus gali trūkti tikslumo ar išsamumo. Antra, ūkio subjektas, vykdydamas savo ūkinę veiklą, taip teikia paslaugas nukreiptas į klientus (vartotojus). Šiuo atveju perteklinis reguliavimas gali turėti neigiamos įtakos jo vykdomos ūkinės veiklos kokybei dėl laiko ir kt. sąnaudų, kliūčių norimiems veiksams atlikti, kylančių dėl laiku negautos informacijos, leidimų, etc. Kitaip sakant, suprasti sudėtingą reguliavimą, įsigilinti į kompleksinius reikalavimus reikia laiko, o kartais net ir specializuotų žinių. Tai reikalauja verslininko laiko ir finansinių sąnaudų, kurios kitu atveju galėtų būti panaudojamos efektyvesniam ir kokybiškesniam paslaugų teigimui. Taigi painus reguliavimas, pasikartojantys ar pertekliniai reikalavimai laikytini kliūtimis sklandžiam ekonomikos augimui šalyje.

Vis dėlto, šalies konkurencingumo lygis yra vienas svarbiausių ir pamatuojamų rodiklių, kuris yra veikiamas šalyje galiojančiu teisiniu reguliavimu sukuriama reguliavimo naštos. Tiek administracinės, tiek prisitaikymo naštos dydis yra veiksniai, darantys įtaką šalies palankumui verslui pasaulinėje arenoje. Lėtas, sudėtingas ar pertekliniais reikalavimais apkrautas reguliavimas ūkio subjektams jų veikloje reiškia nepageidautinas ir dažnu atveju beprasmes išlaidas. Šiame kontekste paminėtina, kad Pasaulio ekonomikos forumo (angl. World Economic Forum) kasmet sudaromas pasaulinio konkurencingumo reitingas, kuriame valstybinio reguliavimo naštos srityje Lietuva 2019 m užėmė 85 vietą iš 141 galimos [4].

Be abejo, valstybė, siekdama pagerinti savo konkurencingumą, nebūtinai turi ir ne visada gali konkuruoti atlyginimų dydžių ir pan. srityse, dėl to tampa aktualu sumažinti ūkio subjektų patiriamas išlaidas, kurias lemia teisiniu reguliavimo nustatyti įpareigojimai. Kaip vieną iš gerųjų pavyzdžių verta paminėti Danijos atvejį. Šalyje administracinės naštos mažinimo mechanizmas tikslingai taikomas jau nuo 1990 metų ir 2010-aisiais metais administracinė našta verslo subjektams buvo sumažinta net 25 procentais. Danija taip pat gali didžiuotis vienu efektyviausių reguliavimų verslams visoje Europos Sąjungoje [5]. 2019 m. ji pasaulio konkurencingumo reitingo valstybinio reguliavimo naštos srityje užėmė 42 vietą. Tai reiškia, kad buvo dvigubai aukštesnėje, nei Lietuva reitingo vietoje.

Taigi, akivaizdi reguliavimo naštos reikšmė ir pasaulinis valstybių reitingas parodo, jog vienas iš šalies konkurencingumo rodiklių yra šalyje galiojantys atitinkami teisės aktai, nukreipti į ūkio subjektų veiklos reguliavimą ir reikalavimus jiems. Tai vienas iš esminių veiksnių stabdančių arba skatinančių verslus steigti ir veikti, žinoma, palankesnę teisinį reguliavimą siūlančiose šalyse, ko pasėkoje yra tiesiogiai veikiama ir šalies ekonominė gerovė.



LIETUVOS PASIEKIMAI GERESNIO REGLAMENTAVIMO SRITYJE.

KAS NUVEIKTA IKI ŠIOL?

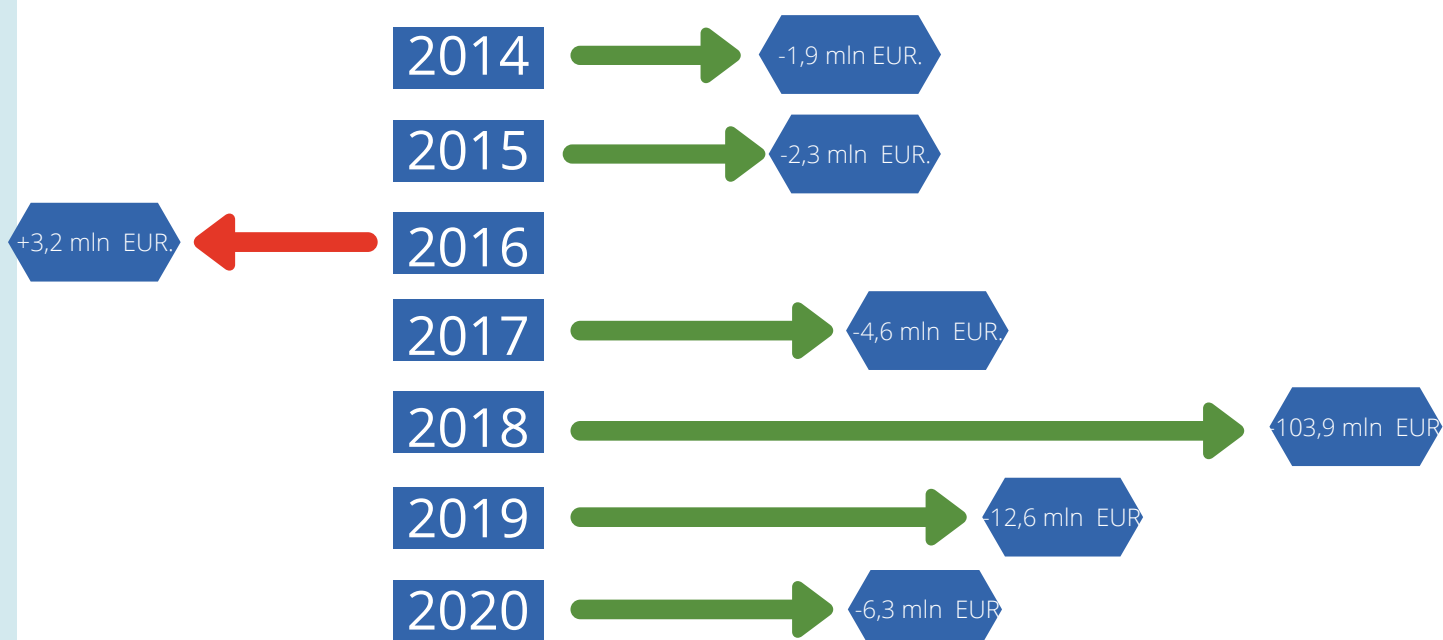
Lietuvoje geresnio reglamentavimo iniciatyva pradėta įgyvendinti 2008 m., patvirtinus geresnio reglamentavimo programą [6]. Vėliau, 2012 m. šioje programoje numatytų tikslų ir uždavinių siekimas įtvirtintas priimant Lietuvos respublikos administracinės naštos mažinimo įstatymą [7] ir nustatant administracinės naštos mažinimo metodiką [8].

Nuo 2014 m. administracinės naštos ūkio subjektams lygio pokyčius vertina Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministerija (toliau – EIMIN). Pagal institucijų pateiktus duomenis, ministerija apibendrina, kokie viešosios politikos sprendimai didino, o kokie – mažino administracinę naštą, pateikiama informacija apie atskirų institucijų pasiekimus ir bendras tendencijas administracinės naštos prevencijos srityje [9].

Šiai dienai LR EIMIN puslapyje galima rasti septynias kasmetines administracinės naštos mažinimo ataskaitas. Pirmoji pateikiama apie 2014 metus. Šiose ataskaitose detalieai aptariami kiekvienų metų rezultatai administracinės naštos mažinimo srityje. Atskirai minimos ministerijos kurios sumažino ar padidino administracinę naštą ir pateikiami konkretūs, tam įtakos turėję, teisės aktų pavyzdžiai.

Žemiau pateikiamas visų 7-erių ataskaitų rezultatų atvaizdavimo grafikas, leidžiantis vizualiai matyti rezultatus administracinės naštos mažinimo srityje nuo 2014 m. iki 2020 m.

Administracinės naštos pokyčio rodiklis pagal metus [10]



Schemoje akivaizdžiai išsiskiria 2016 m., kuomet administracinė našta buvo ne sumažinta, bet padidinta net 3,2 mln. EUR. Toks administracinės naštos padidėjimas parodė, kad Eurospos Sąjungos (Toliau - ES) teisės aktų nuostatos ne visada turi teigiamą poveikį administracinės naštos lygiui šalyje. 2016 m. Sveikatos apsaugos ministro įsakymu pakeitus, higienos normą dėl maisto produktų ženklavimo, į kurią buvo perkeltos ES direktyvos dėl nuorodų arba žymų maisto produkto partijai identifikuoti, taip pat ES reglamentas dėl informacijos apie maistą vartotojams sukėlė net 2,85 mln. eurų administracinę naštą mažmeninės prekybos ir viešojo maitinimo sektoriaus įmonėms. Toks pokytis EIMIN paskatino inicijuoti administracinės naštos kilmės skaičiavimus, kurie leidžia vertinti kiek tikslinga Lietuvoje yra nustatyti išimtis galiojančiam administracinės naštos mažinimo tikslui.

Vyriausybės 2017 m. rugpjūčio 23 d. protokole Nr. 37 numatyta, kad turi būti atliktas preliminarus administracinės naštos vertinimas dalyvaujant derybose dėl ES teisės aktų priėmimo ir rengiant dėl jų Lietuvos poziciją. Manytina, kad institucijos turėtų daugiau dėmesio skirti perkeliama ES teisės aktų sukeltoms administracinės naštos suderinimui savo kompetencijos srityse – tuo atveju, jeigu perkeliama ES teisės aktas neišvengiamai sukels didelę administracinę naštą, institucija turėtų atlikti teisinio reguliavimo savo kompetencijos srityje peržiūrą ir kuo labiau jį supaprastinti, atsisakant perteklinių įpareigojimų. Reikia pripažinti, kad nors ir esama mechanizmo, institucijos dažnai net nesvarsto tokios galimybės [11].

Grafike taip pat akivaizdžiai išsiskiria ir pozityvus pokytis įgyvendintas 2018 m. Labiausiai prie šio pokyčio prisidėjo LR Finansų ministerija, parengusi Kasos aparatų diegimo ir naudojimo tvarkos aprašo pakeitimą. Pabrėžtina, kad šie pakeitimai yra tokie žymūs, nes turėjo įtakos itin dideliame ratui ūkio subjektų (nustatyta, kad tais metais Lietuvoje buvo 43 319 ūkio subjektai, turintys kasos aparatus, o bendras kasos aparatų skaičius yra 95 831.

Toks žymus pokytis parodo, kad identifikuojant problemines ūkinės veiklos sritis, aktualu atsižvelgti ir į ta veikla užsiimančių subjektų kiekį. Kita vertus, administracinės naštos sumažinimas negali būti vertinamas sistemiškai neatsižvelgiant į ūkio subjektų patiriamas prisitaikymo išlaidas, kurios neišvengiamai kyla keičiantis teisiniui reguliavimui [12].

ADMINISTRACINĖ NAŠTA IR PRISITAIKYMO IŠLAIDOS

Kalbant apie geresnio reglamentavimo politiką Lietuvoje, svarbu atskirti dvi skirtingas, tačiau kartais nepagrįstai sutapatinamas sąvokas: administracinė našta ir prisitaikymo išlaidos. Kaip jau minėta sąvokų apibrėžimuose, administracinė našta - tai ūkio subjektams tenkantys ir jų vykdomi informaciniai įpareigojimai, t. y. reikalavimai teikti tam tikrą informaciją. Tuo tarpu prisitaikymo išlaidos suprantamos kaip išlaidos, kurias neišvengiamai patiria ūkio subjektai, vykdydami teisės aktuose nustatytus reikalavimus. Kitaip tariant, prisitaikymo išlaidos apima gerokai platesnį spektrą ūkio subjekto patiriamų išlaidų nei administracinė našta, reiškianti tik išlaidas patiriamas informacinių įpareigojimų vykdymui. Prisitaikymo išlaidoms priskiriamos tokios išlaidos, kaip darbuotojų apmokymas, patalpų pritaikymas teisės aktuose numatytiems reikalavimams, nustatytus reikalavimus atitinkančių medžiagų naudojimas ir kita [13].

Šiuo metu Lietuvoje galioja ir yra taikoma tik administracinės naštos ūkio subjektams nustatymo metodika kurios tikslas – reguliuoti informacinių įsipareigojimų tenkinimui sukeltą našta. Tačiau, šiuo metu galiojanti administracinės naštos mažinimo metodika yra nepakankama priemonė teisingai nustatyti ūkio subjektų patiriamas išlaidas, nes apibrėžia tik informacinių įsipareigojimų ir jų sukeltos naštos vertinimą pinigine išraiška, o Vyriausybės 2014 m. liepos 22 d. nutarime Nr. 706 nustatyta taisyklė, kad administracinės naštos lygis ūkio subjektams Vyriausybei pavaldžių institucijų reguliavimo srityje turi mažėti arba išlikti nepakitęs, yra privaloma tik administracinės naštos, bet ne prisitaikymo išlaidų atžvilgiu [14].

Toks ūkio subjekto patiriamų išlaidų vertinimas, paskatino Lietuvos Respublikos aštuonioliktąją vyriausybę savo programos nuostatų įgyvendinimo plane nustatyti priemonę iki 2021 m. IV ketv. parengti ir priimti Vyriausybės nutarimą dėl Ūkio subjektų prisitaikymo prie reguliavimo išlaidų vertinimo metodikos patvirtinimo (toliau – Prisitaikymo išlaidų metodika). Šio nutarimo projektu patvirtinus metodiką bus sudarytos teisinės prielaidos išsamiam ir objektyviam numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimui poveikio ekonomikai aspektu [15].

Naujai įsigaliojusi prisitaikymo išlaidų matavimo metodika turės pakeisti šiuo metu galiojančią administracinės naštos skaičiavimo metodiką.

Pagrindiniai skirtumai tarp galiojančios Administracinės naštos metodikos ir siūlomos tvirtinti Prisitaikymo išlaidų metodikos [16]:

Administracinės naštos nustatymo ūkio subjektams metodika (galioja nuo 2012m., rodiklis nuo 2014 m.)	Ūkio subjektų prisitaikymo prie reguliavimo išlaidų vertinimo metodika (planuojama įtvirtinti nuo 2022m.)
<p>Vertinamas TIK informacinių įpareigojimų sukeltas naštos pokytis. Informacinių įpareigojimų pavyzdžiai:</p> <ul style="list-style-type: none"> • pateikti ataskaitą; • pranešti apie įvykį; • ženklinti pakuotes; • pateikti prašymą leidimui; • įsiregistruoti ir t.t. 	<p>Vertinamas VISŲ įpareigojimų sukeltas naštos pokytis. NE informacinių įpareigojimų pavyzdžiai:</p> <ul style="list-style-type: none"> • pritaikyti patalpas pagal reikalavimus; • naudoti medžiagas, atitinkančias nustatytus reikalavimus; • nustatytu periodu apmokėti ar atestuoti darbuotojus pagal licencijos ar specialiuosius profesijos reikalavimus; • projektuoti pagal nustatytus reikalavimus ir t.t.
<p>Vertinamos išlaidos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Darbuotojams • Išorės paslaugoms • Pridėtinės išlaidos 	<p>Vertinamos išlaidos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Darbuotojams • Išorės paslaugoms • Pridėtinės išlaidos • Medžiagoms • Investicijoms

Iš lentelės matoma, kad įsigaliojus naujai prisitaikymo išlaidų skaičiavimo metodikai, verslui tenkanti našta bus vertinama kompleksčiau, išsamiau ir tai, tikėtina, padės efektyviau įgyvendinti geresnio reglamentavimo tikslus Lietuvoje.

TEISINIO REGULIAVIMO POVEIKIO VERTINIMAS EX ANTE IR EX POST.

Geresnio reglamentavimo procesas yra neatsiejamas nuo verslo subjektų patiriamų išlaidų matavimo, nes tik tokiu būdu galima identifikuoti reikalavimus ir įpareigojimus, kurie sukuria didžiausią administracinę bei prisitaikymo našta. Jas išmatavus, galima vertinti, ar toks reguliavimas atitinka pagrindinius įstatymų tikslus ir yra pagrįstas, ar, vis dėlto, valstybės įstaigos ar institucijos turėtų inicijuoti tam tikras pataisas, ar ieškoti esamo teisinio reguliavimo alternatyvų, pasirenkant objektyviai geriausią iš jų [17].

Paminėtina, kad teisinio reguliavimo sukuriama našta gali būti vertinama *ex ante* ir *ex post*. Kitaip tariant, iš numatomo reguliavimo kylantis poveikis vertinamas prieš priimant teisės aktą, kai poveikio vertinimas pateikiamas drauge su teisės akto projektu (*ex ante*) arba jau esant galiojančiam teisiniam reguliavimui (*ex post*).

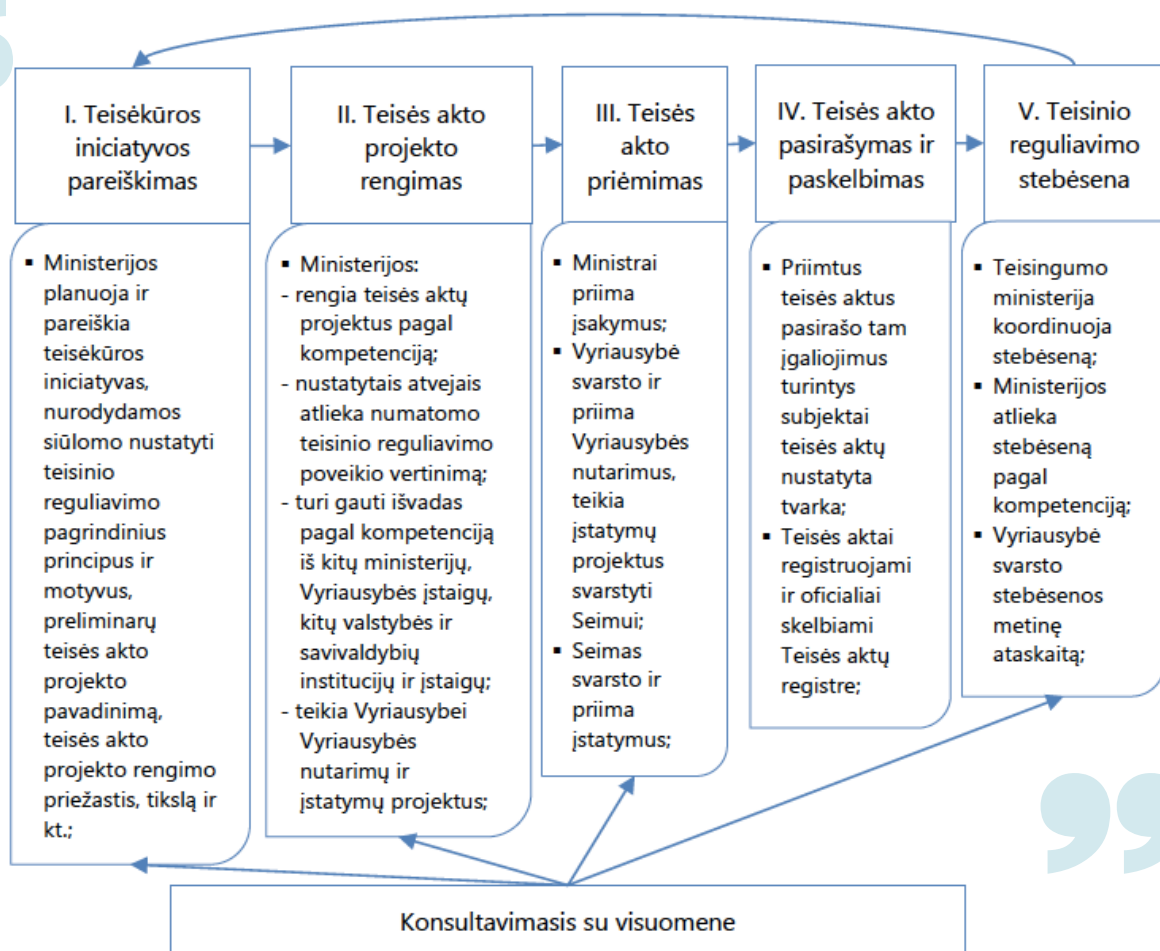
Numatomo teisinio reguliavimo poveikio (*ex ante*) vertinimas:

Pabrėžtina, kad metodiniam *ex ante* vertinimui Lietuvos Respublika bus pasiruošusi tik patvirtinus anksčiau minėtą prisitaikymo prie reguliavimo išlaidų vertinimo metodiką, tačiau iš teisėkūros procesą reglamentuojančių įstatymų nuostatų matyti, kad numatomo teisinio reguliavimo *ex ante* vertinimas Lietuvoje vyksta.

Teisėkūros pagrindų įstatymas numato, kad rengiant teisės akto projektą, kuriuo numatoma reglamentuoti iki tol nereglementuotus santykius, taip pat kuriuo iš esmės keičiamas teisinis reguliavimas, privaloma atlikti numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimą. Sprendimą dėl numatomo poveikio vertinimo priima teisės akto projekto rengėjas. Nusprendus jį atlikti, vertinimo išsamumas turi būti proporcingas galimoms numatomo teisinio reguliavimo pasekmėms [18].

Subjektas, rengiantis teisės aktą ir *ex ante* vertinantis jo teisinį poveikį vadovaujasi Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtinta Numatomo teisinio reguliavimo vertinimo metodika [19]. Taigi, iš esmės, numatomo teisinio poveikio vertinimas *ex ante* vyksta teisėkūros proceso metu. Žemiau pateiktoje schemoje atvaizduojamas šis procesas su esminėmis jo stadijomis [20].

1 pav. Teisėkūros procesas



Dėmesys atkreiptinas į antrąją teisėkūros stadiją, kurios metu vyksta numatomo teisinio poveikio vertinimas. Vyriausybės darbo reglamente yra detalai reguliuojamas poveikio vertinimo procesas. Teisės aktą inicijuojantis viešojo sektoriaus subjektas atlieka poveikio vertinimą savo kompetencijos ribose, o kai tai išeina iš jo kompetencijos ribų – konsultuojamasi su atitinkamomis institucijomis ir įstaigomis, siekiant gauti jų kompetenciją atitinkančius vertinimus. Gavus kitų viešojo sektoriaus subjektų pasiūlymus ir pastebėjimus ir su jais sutikus, teisės akto rengėjas privalo atlikti atitinkamus pataisymus. Nesutinkant su pateiktais pasiūlymais ir pastebėjimais, surašoma derinimo pažyma su išdėstytomis šalių pozicijomis [21]. Vėlesnėse teisėkūros stadijose, pagal tai, kokia apimtimi teisės akto rengėjas atsižvelgė į kompetentingų institucijų pastebėjimus, yra sprendžiama dėl teisės akto teikimo Seimo svarstymui ar dėl grąžinimo papildomiems pataisymams jo rengėjui.


Taigi iš pateiktos schemos akivaizdu, jog teisės akto ir juo sukeltos administracinės naštos vertinimo kelias yra kompleksinis procesas, įtraukiantis didžiąją dalį viešojo sektoriaus subjektų. Nepaisant to, 2018 metais Valstybės kontrolės atliktoje teisėkūros valstybinio audito ataskaitoje teigiama, kad didelėje dalyje naujos redakcijos įstatymo projektų aiškinamuosiuose raštuose nurodoma, jog planuojamas nustatyti teisinis reguliavimas nesukels neigiamų pasekmių reguliuojamai sričiai ir asmenims, kuriems jis bus taikomas, neturės įtakos kriminogeninei situacijai ir korupcijai, neatsilieps verslo sąlygoms ir jo plėtrai, nepareikalaus papildomų valstybės biudžeto lėšų. Valstybės kontrolės ataskaitoje tvirtinama, kad šie vertinimai nepagrįsti ir neargumentuoti, o galimos teisinio reguliavimo alternatyvos nepateiktos [22].

Taigi, galima teigti, kad Lietuvoje vis dar nėra sisteminio požiūrio į numatomo teisinio poveikio vertinimą, o taip pat nėra suprantama jo svarba. Svarstyтина, jog viena iš to priežasčių gali būti Teisinio poveikio vertinimo metodikoje numatomi skirtumai, skirtingiems subjektams. Šios metodikos bendrosiose nuostatose ministrams ir kitoms Vyriausybei pavaldžioms institucijoms pavedama vertinti numatomo teisinio reguliavimo poveikį, o valstybės ir savivaldybių institucijų bei įstaigų vadovams siūloma pateikti minėtą poveikio vertinimą savo kompetencijų ribose. Ši nuostata ir suponuoja, kad sprendimas ar *ex ante* vertinti teisinį poveikį yra paliekamas teisės akto rengiančio subjekto valioje. Dėl šios priežasties Administracinės naštos mažinimo įstatyme numatyti tikslai nėra pasiekiami tokia apimtimi, kokia galėtų būti ir būtų tikimasi, jei pavedimas vertinti rengiamo teisės akto poveikį savo kompetencijų ribose galėtų visiems, viešojo sektoriaus subjektams, teikiantiems teisės akto projektą.

Teisinio reguliavimo *ex post* stebėjimas ir vertinimas

Šiuo metu Lietuvoje galioja 21105 teisės aktai [23]. Nepaisant to, Lietuva priskirtina mažai originalių įstatymų priimančioms šalims, nes palyginus su kitomis ES valstybėmis per vienerių metus čia priimama daugiausiai įstatymų, tačiau mažiausiai originalių t. y. sukuriančių iš esmės naują reguliavimą. Tai reiškia, kad didžioji dalis prisitaikymo išlaidas ir administracinę naštą sukeliančių teisės aktų jau yra tapę Lietuvos teisinės sistemos dalimi.


Viena iš esminių sąlygų, siekiant sukurti darnią, vientisą ir nuoseklią ir veiksmingą teisės sistemą yra ne tik numatomo teisinio poveikio vertinimas, tačiau jau galiojančio teisinio reguliavimo stebėseną. Tokiu būdu identifikuojant daugiausiai perteklinės naštos keliančius reikalavimus ir numatant keisti esantį teisinį reguliavimą arba jo apskritai atsisakyti [24].



Paminėtina, kad tiek administracinė našta tiek ir prisitaikymo išlaidos kyla ne tik iš naujai priimamų teisės aktų, bet ir iš jau galiojančių. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2010 m. liepos 19 d. įsakymu Nr. V-644 (Žin., 2010, Nr. 90-4781) patvirtinti reikalavimai masažo paslaugų teikimo patalpos galioja ir prisitaikymo išlaidas sukels ūkio subjektams dar tik planuojantiems užsiimti šia veikla. Įsakyme numatytos higienos normos galioja jau kurį laiką ir pradedant vykdyti veiklą sukelia prisitaikymo išlaidas, nors jos Lietuvoje kol kas ir nėra vertinamos.

Esamo teisinio reguliavimo stebėsenos svarba yra akivaizdi, o ją atlikti Lietuvoje pavesta atlikti valstybės ir savivaldybių institucijoms bei įstaigoms [25], o koordinuoti – Teisingumo ministerijai [26]. Teisėkūros pagrindų įstatymas numato, kad, atliekant stebėseną, vertinamas teisinio reguliavimo poveikis ne tik reguliuojamai sričiai, bet ir kitoms sritims, tarp jų ir administracinei naštai (prisitaikymo našta nėra minima). Teisingumo ministro patvirtintame Teisinio reguliavimo stebėsenos atlikimo tvarkos apraše (toliau – Aprašas) teisinio reguliavimo stebėsenos atlikimo sąlygos nustatytos tik valstybinio lygmens institucijoms: ministerijoms, įstaigoms prie ministerijų, Vyriausybės institucijoms ir įstaigoms. Savivaldybių institucijoms tvarka ir sąlygos, kaip atlikti teisinio reguliavimo stebėseną, nereglamentuotos, todėl jos turi vadovautis tik Teisėkūros pagrindų įstatymo nuostatomis. Papildomai pažymėtina, kad teisinio reguliavimo stebėseną kiekviena institucija atlieka pagal savo sudarytus teisinio reguliavimo stebėsenos planus. Tiek ministerijos, tiek ir joms pavaldžios įstaigos stebėseną planuoja atskirai ir tarpusavyje nederina teisinio reguliavimo stebėsenos planų ir į juos įtrauktų teisės aktų [27].

Taigi, apibendrinant teigtina, kad Lietuvoje priimama tik nedidelė dalis naujų, originalių teisės aktų. Didžioji dalis jų yra keičiantys ar papildantys jau esamą reguliavimą ar skirti jo įgyvendinimui. Tai reiškia, kad didžioji dalis administracinės ir prisitaikymo naštos kyla iš jau galiojančio teisinio reguliavimo. Nepaisant to, nurodymai vertinti esamą teisinį reguliavimą kai kuriems viešojo sektoriaus subjektams yra dispozityvūs ir suteikia laisvę pasirinkti jo neatlikti, o net ir pasirinkus jį atlikti, tai daroma nesistemiškai, ko pasėkoje nėra užtikrinami teisėkūros pagrindų ir administracinės naštos mažinimo įstatymuose numatyti tikslai.



PRIORITETINĖS ŪKINĖS VEIKLOS SRITYS



Lietuvoje pastaraisiais metais vykęs ekonomikos augimas 2020 metais buvo gerokai paveiktas pasaulį apėmusios COVID pandemijos. Neretam ūkio subjektui ši pandemija ir jos suvaldymui skirtos priemonės sukėlė didžiulių iššūkių. Tiesa, yra ūkinės veiklos pavyzdžių, kurios ne tik nebuvo neigiamai paveiktos pandemijos, tačiau dar labiau išaugo. Palyginus 2019 ir 2020 metų bendruosius pelno rodiklius, matyti, kad, pavyzdžiui, iš chemikalų ir chemijos produktų gamybos gautas pelnas paaugo daugiau nei 46 proc., medienos bei medienos ir kamštienos gaminių, išskyrus baldus, gamyba; gaminių iš šiaudų ir pynimo medžiagų gamybos pelnas paaugo daugiau nei 12 proc., o pajamos iš informacinių paslaugų veiklos šoktelėjo net 41 proc. Deja, kaip ir minėta, tik nedidelė dalis verslo sektorių ir veiklų gali džiaugtis pelningai vykdyta veikla 2020 - iais metais. Remiantis statistikos departamento pateikiamais duomenimis, matyti, kad kai kurie verslo sektoriai ar veiklos patyrė ypatingai didelius finansinius praradimus (žr. lentelę) [28].

Kaip minėta įžangoje, vienas iš šios analizės tikslų yra atliepti nūdienos aktualijas, susijusias su pandemijos padariniais ūkio subjektams, ir išgryninti prioritетines ūkinės veiklos sritis, kurioms taikomas teisinis reguliavimas būtų peržiūrėtas pirmiausia. Tai galėtų būti viena iš pagalbos priemonių, padedanti pagerinti ūkio subjektų veiklos lauką ir greičiau atsitiesti po patirtų finansinių praradimų. Pagrįstam prioritетinių veiklų išgryninimui nuspręsta pasirinkti tris vertinimo kriterijus:

- **Objektvūsūs kriterijūs:** procentinė pelno sumažėjimo išraiška per 2020 metus;
- **Kiekybinis kriterijūs:** atitinkama ūkine veikla užsiimančių subjektų skaičius;
- **Kokybinis kriterijūs:** atitinkamos ūkinės veiklos sukuriama pridėtinė vertė valstybėje.

Objektyvusis kriterijus

Apačioje pateikiama lentelė su duomenimis iš statistikos departamento. Joje lyginamos labiausiai nuo pandemijos nukentėjusių ūkinių veiklų pajamos dvejus metus prieš pandemiją (atvaizduojant buvusį kasmetinį pelno augimą) ir pandeminių metų pajamas. Taip pat, pateikiamas procentinis šių pajamų pokytis.

	Apgyvandinimo paslaugų veikla	Maitinimo ir gėrimų teikimo veikla	Kūrybinė, meninė ir pramogų organizavimo veikla	Kelionių agentūrų, ekskursijų organizatorių, išankstinio užsakymo paslaugų ir susijusi veikla
Bendrasis pelnas 2018 m./tukst	127 341	421 322	178 004	73 953
Bendrasis pelnas 2019 m./tukst	117 690	500 591	213 871	100 892
Bendrasis pelnas 2020 m./tukst	47 703	341 188	151 438	37 188
2019 ir 2020 penlo pokytis procentine išraiška.	-59,47%	-31,84%	-29,19%	-63,14%

Objektyvusis kriterijus:

Matant lentelėje pateiktus skaičius, galima identifikuoti daugiausiai pelno netekusias verslo veiklas, lyginant su 2019 m. gautu pelnu:

- Kelionių agentūrų, ekskursijų organizatorių, išankstinio užsakymo paslaugų ir susijusi veikla neteko apytiksliai 63% pelno;
- Apgyvandinimo veikla vykdančios verslo subjektai neteko apytiksliai 59% pelno
- Maitinimo ir gėrimų tiekimo veiklą vykdančios ūkio subjektai neteko apytiksliai 32% pelno.

Kokybinis kriterijus

veiklos sukuriama pridėtinė vertė gamybos sąnaudomis (duomenų imtis 2019 m. visų dydžių įmonės) [29]:

	Apgyvandinimo paslaugų veikla	Maitinimo ir gėrimų teikimo veikla	Kūrybinė, meninė ir pramogų organizavimo veikla	Kelionių agentūrų, ekskursijų organizatorių, išankstinio užsakymo paslaugų ir susijusi veikla
Sukurta pridėtinė vertė per 2019 m. tūks/EUR	167 237	369 062	39 264	68 156

Kiekybinis kriterijus

Veikiančių ir konkrečia ūkine veikla užsiimančių ūkio subjektų skaičius 2019 m. [30]:

	Apgyvandinimo paslaugų veikla	Maitinimo ir gėrimų teikimo veikla	Kūrybinė, meninė ir pramogų organizavimo veikla	Kelionių agentūrų, ekskursijų organizatorių, išankstinio užsakymo paslaugų ir susijusi veikla
Subjektų skaičius užsiimančių šia ūkine veikla 2019 m. pradžioje.	412	3150	414	750

Taigi sistemiškai žvelgiant į visus anksčiau paminėtus kriterijus, akivaizdžiai matoma, jog maitinimo ir gėrimų tiekimo ūkinė veikla šiuo metu yra prioritetinga.

IŠVADOS

1. Sukuriamos administracinės naštos lygis šalyje yra svarbus veiksnys, turintis įtakos jos konkurencingumui pasauliniame kontekste. Tai vienas iš rodiklių, skatinančių verslus steigtis ir veikti šalyje. Neproporcingai didelė administracinė našta reikalauja nepagrįstų laiko, finansinių kaštų, o tai mažina ne tik pasitikėjimą viešuoju sektoriumi, veikia jo teikiamų paslaugų kokybę, tačiau stabdo ir ūkinės veiklos plėtojimą, o tai neatsiejamai veikia šalies ekonomikos augimą.

2. Lietuvoje geresnio reglamentavimo politikos vykdymo imtasi 2008 metais. Ekonomikos ir inovacijų ministerija kasmet teikia ataskaitas apie šalies viešojo sektoriaus pasiekimus administracinės naštos reguliavimo ūkio subjektams srityje. Pastebima, kad Lietuvoje situacija administracinės naštos mažinimo srityje gerėja, nors dar pasigendama sisteminio požiūrio ir didesnių pozityvių pokyčių geresnio reglamentavimo srityje

3. Šiuo metu Lietuvoje yra vertinama tik iš informacinių reikalavimų tenkinimo kylanti administracinė našta, tačiau, kaip jau yra aišku, ūkio subjektai, vykdydami savo veiklą, susiduria su gerokai platesniu spektru išlaidų, nei kylančios teikiant informaciją. Taigi, šiuo metu yra rengiama Ūkio subjektų prisitaikymo prie reguliavimo išlaidų vertinimo metodika, kuri padės užtikrinti, kad yra atsižvelgiama ir į kitas, ūkinės veiklos vykdymui reikalingas išlaidas.

4. Tiek naujai numatomo teisinio reguliavimo (*ex priori*) tiek ir esamo teisinio poveikio vertinimas (*ex post*) Lietuvoje vyksta nesistemiškai. Ne visi viešojo sektoriaus subjektai yra įpareigoti atlikti teisinio poveikio vertinimą, o kai jis atliekamas, tai nėra daroma ar atsižvelgiant į prioritetines sritis. Viešojo sektoriaus institucijoms ir įstaigoms skiria nepakankamai dėmesio teisinio reguliavimo svarbai ir praktiniam jo vykdymui. Lietuvoje nuo COVID labiausiai nukentėjo ūkio subjektai užsiimantys maisto ir gėrimų tiekimo veikla (vertinta, remiantis objektyviuoju kriterijumi). Šis ūkinės veiklos sektorius taip pat sukuria ženklią pridėtinės vertės dalį (vertinta, remiantis kokybiniu kriterijumi) ir yra apimantis didelę dalį ūkio subjektų (vertinta, remiantis kiekybiniu kriterijumi). Dėl šių priežasčių maisto ir gėrimų tiekimo veikla pasirinktina kaip prioritetinė sritis, kuriai esančius teisinius reikalavimus ir iš jų kylančias administracinę naštą bei prisitaikymo išlaidas siūlytina vertinti pirmiausia.

ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

1. Administracinė našta. Informacinis mokomasis leidinys. Ekonomikos ir inovacijų ministerija. 2011 m., 6p. Prieiga per internetą: <https://eimin.lrv.lt/uploads/eimin/documents/files/Geresnis%20reglamentavimas/Nauja%20svetaine/Mokomasis_leidinys.pdf>.
2. 2015 metų Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos apžvalga dėl reguliavimo politikos Lietuvoje (OECD (2015), Regulatory Policy in Lithuania: Focusing on the Delivery Side, OECD Reviews of Regulatory Reform OECD Publishing, Paris.) Prieiga per internet: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policy-in-lithuania_9789264239340-en#page4.
3. HERD Pamela, MOYNIHAN Donald, iš straipsnyje Government in Action: Research and Practice. Prieiga per internetą: <https://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications/comparative-analysis_n5>.
4. Pasaulinio ekonomikos forumas. Pasaulinė konkurencingumo ataskaita 2019 m., 350 psl. Prieiga per internetą: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf>.
5. Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija. Danijos komercijos ir kompanijų agentūra. Matuojant administracinę naštą: įrankiai ir technikos. Danijos patirtis. 20101 m. Prieiga per internetą: <<https://www.oecd.org/mena/governance/46384052.pdf>>.
6. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl geresnio reglamentavimo programos patvirtinimo. *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 29-1024.
7. Lietuvos Respublikos administracinės naštos mažinimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 136-6957;
8. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Dėl Administracinės naštos ūkio subjektams nustatymo metodikos patvirtinimo. *Valstybės žinios*, 2012-01-14, Nr. 8-264
9. Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministerijos administracinės naštos mažinimo stebėsenos ataskaita (2020 m. I pusmetis). Prieiga per internetą: <https://eimin.lrv.lt/uploads/eimin/documents/files/2020%20metu%20I%20pusmečio%20AN%20ataskaita_FINAL.pdf>.
10. Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministerijos administracinės naštos mažinimo stebėsenos ataskaita, 2020 m., 5 psl. Prieiga per internetą: <<https://eimin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/verslo-aplinka/geresnis-reglamentavimas/geresnis-reglamentavimas-lietuvoje/svarbiausipasiekimai/metines-administracines-nastos-mazinimo-stebesenos-ataskaitos>>.
11. Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministerijos administracinės naštos mažinimo stebėsenos ataskaita, 2017 m. Prieiga per internetą: <<https://eimin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/verslo-aplinka/geresnis-reglamentavimas/geresnis-reglamentavimas-lietuvoje/svarbiausipasiekimai/metines-administracines-nastos-mazinimo-stebesenos-ataskaitos>>.
12. Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministerijos administracinės naštos mažinimo stebėsenos ataskaita, 2018 m., 8 psl. Prieiga per internetą: <<https://eimin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/verslo-aplinka/geresnis-reglamentavimas/geresnis-reglamentavimas-lietuvoje/svarbiausipasiekimai/metines-administracines-nastos-mazinimo-stebesenos-ataskaitos>>.

ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

13. Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministerijos administracinės naštos mažinimo stebėsenos ataskaita, 2020 m., 3 psl. Prieiga per internetą: <<https://eimin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/verslo-aplinka/geresnis-reglamentavimas/geresnis-reglamentavimas-lietuvoje/svarbiausi-pasiekimai/metines-administracines-nastos-mazinimo-stebesenos-ataskaitos>>.
14. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas "Dėl administracinės naštos ūkio subjektams nustatymo metodikos patvirtinimo"., *Valstybės žinios*, Nr. 8-264.
15. Aštuonioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos nuostatų įgyvendinimo plano projektas, 5.3. dalis.
16. Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministerijos administracinės naštos mažinimo stebėsenos ataskaita, 2020 m., 17 psl. Prieiga per internetą: <<https://eimin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/verslo-aplinka/geresnis-reglamentavimas/geresnis-reglamentavimas-lietuvoje/svarbiausi-pasiekimai/metines-administracines-nastos-mazinimo-stebesenos-ataskaitos>>.
17. 2018 m. Valstybinio audito ataskaita: teisėkūra neefektyvi, 3 psl. Prieiga per internetą: <https://www.vkontrole.lt/pranesimas_spaudai.aspx?id=24464>.
18. Lietuvos Respublikos Teisėkūros pagrindų įstatymas. *Valstybės žinios*, 2012 m., Nr. 110-5564, 15 str.
19. Lietuvos respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo. *Valstybės žinios*, 2003 m., Nr. 23-975. Bendrosios nuostatos.
20. 2018 m. Valstybinio audito ataskaita: teisėkūra neefektyvi, 10 psl. Prieiga per internetą: <https://www.vkontrole.lt/pranesimas_spaudai.aspx?id=24464>.
21. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo. *Valstybės žinios*, 1994 m., Nr. 63-1238. 40-55 str.
22. 2018 m. Valstybinio audito ataskaita: teisėkūra neefektyvi, 3 psl. Prieiga per internetą: <https://www.vkontrole.lt/pranesimas_spaudai.aspx?id=24464>.
23. Teisės aktų registras. Interaktyvus. Žiūrėta 2021 m. balandžio 24 d. Prieiga per internetą: <<https://www.teisesakturegistras.lt/portal/lt/legalActSearch>>.
24. 2018 m. Valstybinio audito ataskaita: teisėkūra neefektyvi., 5, 12 psl. Prieiga per internetą: <https://www.vkontrole.lt/pranesimas_spaudai.aspx?id=24464>.
25. Lietuvos Respublikos Teisėkūros pagrindų įstatymas. *Valstybės žinios*, 2012 m., Nr. 110-5564, 24 str. 1 d.
26. Lietuvos Respublikos Teisingumo ministerijos nuostatai. *Valstybės žinios*, 2010 m., Nr. 123-6301., 8-9 p.
27. 2018 m. Valstybinio audito ataskaita: teisėkūra neefektyvi, 14 -15 psl. Prieiga per internetą: <https://www.vkontrole.lt/pranesimas_spaudai.aspx?id=24464>.
28. Lietuvos Respublikos statistikos departamentas. Bendrieji pelno ir nuostolių rodikliai. Prieiga per internetą: <[https://osp.stat.gov.lt/lt/statistiniu-rodikliu-analize?hash=e83b95a5-54b8-4467-a77c-d1d8f6f0efa6#/>](https://osp.stat.gov.lt/lt/statistiniu-rodikliu-analize?hash=e83b95a5-54b8-4467-a77c-d1d8f6f0efa6#/)>.
29. Lietuvos Respublikos statistikos departamentas. Bendroji pridėtinė vertė. Prieiga per internetą: <[https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize#/>](https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize#/)>.
30. Lietuvos Respublikos statistikos departamentas. Veikiantys ūkio subjektai 2019 metų pradžioje. Prieiga per internetą: <[https://osp.stat.gov.lt/lt/statistiniu-rodikliu-analize?hash=381689d5-8591-43b4-abc0-e0c5bf1c19de#/>](https://osp.stat.gov.lt/lt/statistiniu-rodikliu-analize?hash=381689d5-8591-43b4-abc0-e0c5bf1c19de#/)>.