

L priedas. Reguliuojančių institucijų veiklos procesų analizė

Pasaulio Banko grupė (2010) teigia, kad viena iš pagrindinių reformos sričių yra vidinio organizacijos valdymo tinkamas organizavimas, todėl daug dėmesio turi būti kreipiama į aiškumą, pertvarkymą ir efektyvumo didinimą, taip pat tikslinių kriterijų skaidrumą ir faktinį įmonių tikrinimą. Ypač svarbu, kad ši reformos dalis būtų koncentruota į pokyčius, pagal kuriuos yra vykdoma kontrolė, ir apimtų visų veiksmų pertvarką, pradedant inspektuojamų įmonių atranka ir baigiant gesne rizikos analize bei patobulintu patikrinimų vykdymu. Turi būti patobulintos keturios esminės sritys:

1. Patikrinimo vizitų skaičiaus, dažnumo ir trukmės kontrolė. Verslo subjektai dažnai mano, kad kontrolė vykdoma per dažnai ir per ilgai. Dėl šios priežasties reformos metu bandoma sumažinti patikrinimo vizitų skaičių, dažnumą ir trukmę.

2. Aiškesnis standartų, teisių ir pareigų nustatymas kontroliuojančioms institucijoms ir kontroliuojamiems subjektams. Siekiama sumažinti neaiškų ir klaidinančių reglamentavimą, kuris suteikia pernelyg daug laisvės inspektoriams, todėl turėtų būti nustatomi tikslesni standartai, kurių inspektoriai privalėtų laikytis.

3. Patikrinimų sąrašų ir patikrinimų klausimynų sudarymas. Patikrinimų sąrašai yra svarbi priemonė siekiant inspektuoti skaidriai ir atsakingai. Priklausomai nuo kontrolės pobūdžio, patikrinimų sąrašai ir standartiniai klausimynai užtikrina, kad kontrolė atitiktų visus keliamus reikalavimus ir reglamentavimus. Siekiama, kad patikrinimų klausimynai būtų pristatyti kontrolės pradžioje, pildomi patikrinimo metu ir pasirašomi įmonės vadovo inspektavimo pabaigoje.

4. Rizika paremtos kontrolės steigimas. Viena iš svarbiausių procedūrų yra metodiniu rizikos vertinimu paremtų tikslinių patikrinimų vykdymas, kuris skatintų skaidrumą visuomenės ir ūkio subjektų atžvilgiu, taip pat užtikrintų konkurencingos aplinkos skatinimą. Ši procedūra įtvirtina inspektavimą, pagrįstą konkrečiais rodikliais, ir taip daro patį procesą aiškesnį verslo subjektams. Be to, organizuojant kontrolę, paremtą rizika, užtikrinama didesnė nauda ir efektyvesnis pinigų, gaunamų iš ribotų viešųjų reguliuojančių institucijų pajamų, panaudojimas. Šių procedūrų efektyvus vykdymas įmanomas tik turint konkrečius registrus ir naudojant informacines technologijas.

Kitas labai svarbus šaltinis, OECD (2013), teigia, kad reguliuojančių institucijų vykdomas reguliavimo proceso įvertinimas yra dar gana naujas ir nepakankamai išnagrinėtas reguliavimo politikos elementas, kuris pastaruoju metu įgauna vis didesnę svarbą. Svarbiausia kontroliuojančios institucijos užduotis yra išvystyti ir pritaikyti tas veiklos vykdymo strategijas, kurios teikia geriausius įmanomus rezultatus paisant visų reikalavimų, tačiau išlaikant veiklos kaštus ir administracinę našą verslui kiek įmanoma mažesnius. OECD organizacija apibrėžė

esminius principus reguliuojančioms institucijoms organizuoti ir reformuoti, jais turi būti vadovaujama siekiant geriausių teisės aktų laikymosi rezultatų ir aukščiausios reguliavimo kokybės, kuriant efektyvų ir veiksmingą reguliavimo įgyvendinimą ir tikrinimą. Buvo pristatyti vienuolika principų, kurie skirti politikos planavimui, institucijų veiklos gerinimui ir priemonėms, skatinančioms inspekcijų reformavimo procesą. Šie principai bus trumpai apžvelgti, juos pritaikant prie Lietuvoje veikiančių reguliuojančių institucijų veiklos specifikos, 2.13 lentelėje.

2.13 lentelė. Principai politikai planuoti (OECD 2013)
Table 2.13. Principles for policy planning (OECD 2013)

Eil. Nr.	Principai	Detalizacija
1.	Kiekybiniais metodai vertinamas veiklos efektyvumas	Reguliavimo proceso veiklos etapų įgyvendinimas turi būti vykdomas ir tikrinamas vertinimus pagrindžiant įrodymais ir skaičiais: sprendimas, kas ir kaip turi būti tikrinama, turi būti priimtas remiantis turima informacija ir įrodymais. Rezultatai turi būti vertinami reguliariai.
2.	Kontroliuojamų subjektų atranka	Taisyklių laikymosi ir įgyvendinimo skatinimas turi būti paliktas rinkoje veikiančioms jėgoms, privačiam sektoriui ir pilietinės visuomenės jėgoms, kiek tai įmanoma padaryti. Tiesioginis reguliavimo ir tikrinimo procesas negali būti visuotinis ir apimti visų kontroliuojamų objektų.
3.	Dėmesys rizikai ir proporcingumas	Reguliavimo vykdymas turi būti paremtas rizika ir proporcingumo principais, taigi patikrinimų skaičius ir panaudoti išteklių turi būti proporcingi rizikos laipsniui. Reguliavimo įgyvendinimo veiksmai turi padėti sumažinti faktinę riziką dėl galimų pažeidimų.
4.	Lankstus reglamentavimas	Įgyvendinimas turi būti paremtas „lankstaus reglamentavimo“ principu: kontrolės vykdymo būdas turi būti keičiamas, priklausomai nuo specifinio verslo aprašymo ir veiksmų.
5.	Ilgalaikė vizija	Vyriausybės turi nustatyti politinius principus, reguliavimo įgyvendinimo ir tikrinimo institucinius mechanizmus, turėdamos aiškius tikslus ir ilgalaikę programą.
6.	Koordinacija ir konsolidacija	Kontrolės funkcijos turi būti koordinuojamos ir konsoliduojamos: mažesnis dubliavimosi ir pasikartojimų

Eil. Nr.	Principai	Detalizacija
		skaičius užtikrins geresnį valstybės išteklių panaudojimą, sumažins našatą reguliuojamiems subjektams ir leis maksimaliai padidinti efektyvumą.
7.	Skaidrus valdymas	Įgyvendinant reguliavimą, valdymo struktūros ir žmogiškųjų išteklių politika turi išlaikyti skaidrumą, profesionalumą ir į rezultatus orientuotą vadovavimą. Reguliavimo įgyvendinimo vykdymas neturi būti veikiamas politinių jėgų ir pastangos, skatinančios jo laikymąsi, turi būti teigiamai įvertintos.
8.	Informacijos integracija	Informacinės ir komunikacinės technologijos turėtų būti naudojamos tam, kad kuo daugiau dėmesio būtų atkreipta į riziką, koordinaciją ir informacijos dalijimąsi. Taip pat turėtų būti optimaliai panaudojami turimi resursai.
9.	Aiškus ir sąžiningas procesas	Vyriausybės turėtų užtikrinti taisyklių ir įgyvendinimo bei tikrinimo proceso aiškumą. Turi būti priimti ir paskelbti nuoseklūs teisės aktai organizuojant reguliavimo įgyvendinimą ir tikrinimą. Taip pat svarbu aiškiai išdėstyti pareigūnų ir verslo atstovų teises ir įsipareigojimus.
10.	Skatinimas laikytis nutarimų	Skaidrumas ir taisyklių laikymasis turi būti skatinamas naudojantis atitinkamomis priemonėmis, pavyzdžiui, rekomendacijomis, priemonių rinkiniais ir kontroliniais sąrašais.
11.	Profesionalumas	Inspektoriai turi būti gerai parengti, jie turi būti koordinuojami siekiant užtikrinti jų profesionalumą, sąžiningumą, nuoseklumą ir skaidrumą. Kad to būtų pasiekta, būtini mokymai, orientuoti ne tik į techninę pusę, bet ir į bendrus kontrolės įgūdžius bei oficialius patarimus, kurie padėtų užtikrinti jų nuoseklumą ir sąžiningumą.

Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos parengtoje 2011 metų ataskaitoje „Ūkio subjektų veiklos priežiūros tobulinimo, institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo pažangos ataskaitoje (II)“ teigiama, kad priežiūros institucijos nesiima aktyviai identifikuoti besidubliuojančių funkcijų, o netgi priešingai, stengiasi paryškinti kompetencijų ir įgaliojimų skirtumus ir atsisako bendradarbiauti siekdamas apsaugoti savo kuruojamą sritį.

Pasaulio Banko grupės parengtame reguliuojančių institucijų veiklos funkcijų sąrašė skiriamos pagrindinės veiklos funkcijų grupės. Toliau plačiau apžvelgiamos svarbiausios veiklos funkcijų grupės, siekiant jų konsolidavimo. Šios grupės pateikiamos 2.14 lentelėje.

2.14 lentelė. Pagrindinės funkcijų grupės (World Bank Group 2010)
Table 2.14. Main categories of functions (World Bank Group 2010)

Eil. Nr.	Funkcijų grupė	Detalizacija
1.	Kontroliuojamų objektų registras	Ši veiklos funkcija apima registro sudarymą, jo modifikacijas ir atnaujinimus, taip pat dalijimąsi šia svarbia pirmine informacija su kitomis kontroliuojančiomis institucijomis, kad būtų galima nustatyti ir įvertinti pamatuojamą rizikingumo lygį registre esantiems objektams.
2.	Inspektavimo planavimas	Ši veiklos funkcija apima metinių ir operatyvinių inspektavimo planų, įskaitant konkrečius patikrinimų grafikus, parengimą, įvertinant rizikingumo lygį.
3.	Pasiruošimas inspektuoti	Ši veiklos funkcija apima susipažinimą su inspektavimo metodika ir inspektuojamo objekto inspektavimo istorijos bei turimų licencijų peržiūrą bei analizę dėl vykdomos veiklos specifikos.
4.	Inspektavimo vykdymas	Ši veiklos funkcija apima patį inspektavimo vykdymą, reikalingų dokumentų parengimą ir jų pildymą, vizito metu surinktos informacijos fiksavimą, informacijos rizikingumo vertinimo procedūroms perdavimą, taip pat gautos informacijos sąvalaikį pasidalijimą su kitomis kontroliuojančiomis institucijomis.
5.	Apeliacijos procedūra	Ši veiklos funkcija apima apeliacinių procedūrų vykdymą, jų fiksavimą, sprendimo priėmimą.
6.	Laboratorinių ar ekspertinių tyrimų atlikimas	Ši veiklos funkcija apima ekspertinio arba laboratorinių tyrimų poreikio įvertinimą, tyrimų rezultatų fiksavimą ir viešinimą suinteresuotoms pusėms.
7.	Pakartotinis inspektavimas	Ši veiklos funkcija apima pakartotinio inspektavimo vykdymą, pirminio inspektavimo rezultatų peržiūrą ir išduotų veiklos licencijų patikrinimą.

Tuo metu Scott Jacobs ir Cesar Cordova (2005) skiria daugiau pagrindinių veiklos grupių ir užduočių, kurias atlieka kontroliuojančios institucijos:

2.15 lentelė. Pagrindinės veiklos grupės ir užduotys (S. Jacobs; C. Cordova 2005)
Table 2.15. Main categories of functions ir tasks (S. Jacobs; C. Cordova 2005)

Eil. Nr.	Funkcijų grupė	Detalizacija
1.	Nustatyti institucijos įgaliojimus	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aiškiai apibrėžti teisinį institucijos statusą, kuris fiksuoja jos įgaliojimus ir teises galias. 2. Vykdyti komunikaciją su verslo subjektais, kuri atitiktų teisinius įgaliojimus. 3. Derintis su kitomis institucijomis, kad būtų išvengta funkcijų dubliavimo.
2.	Ruošti kompetentingus inspektorius	<ol style="list-style-type: none"> 1. Parengti inspektorius taip, kad institucijose būtų išlaikyti profesionalūs įgūdžiai teisinėse, procedūrinėse ir techninėse srityse. 2. Sudaryti sąlygas inspektoriams gauti visą reikiamą informaciją apie kontroliuojamus objektus.
3.	Nustatyti inspekcijos užduotis, sudaryti veiklos tikslų ir rodiklių struktūrą ir aiškiai apibrėžti vykdomus matavimus.	-
4.	Atrinkti verslo subjektus, kurie turi būti tikrinami	<ol style="list-style-type: none"> 1. Naudoti informacines sistemas, kurios nustatytų verslo subjekto vietą ir veiklą. 2. Nustatyti konkrečius subjektus, kurie bus tikrinami, naudojantis aiškiais ir pastoviais kriterijais; tai geriausias būdas įvertinti esamą riziką. 3. Perduoti informaciją apie atrinkimo priežastis inspektoriumi ir tikrinamam subjektui.
5.	Aiškiai informuoti apie inspekcijos tikslus tikrinamo verslo subjekto vadovą, nurodyti inspektoriaus įgaliojimus	<ol style="list-style-type: none"> 1. Patenkant į tikrinamą subjektą, pateikti oficialius raštus. 2. Pateikti oficialų telefono numerį, kuriuo būtų galima patikrinti gautus raštus centrinėje būstinėje. 3. Pirmojo susitikimo metu paaiškinti inspekcijos įgaliojimus, tikslą ir mastą. 4. Pateikti naudojamo reglamentavimo kopijas arba nurodyti, kur jas būtų galima rasti.

Eil. Nr.	Funkcijų grupė	Detalizacija
6	Tikrinimo procesą vykdyti skaidriai	<ol style="list-style-type: none"> 1. Leisti vadovui ir darbuotojams lydėti inspektorių ir suteikti jam visą reikalingą informaciją. 2. Raštiškai žymėti visas pastabas ir rezultatus bei suteikti galimybę vadovui ir darbuotojams jas peržiūrėti. 3. Leisti vadovui patikrinti tikrinimo įrankių kalibravimą.
7	Paaiškinti vadovui ir darbuotojams, kokie neatitikimai buvo rasti ir kas turi būti daroma siekiant juos ištaisyti	<ol style="list-style-type: none"> 1. Paskutinio susitikimo metu paaiškinti, kokie buvo rasti pažeidimai, pateikti patikrinimo apibendrinimą. 2. Vyresnysis inspekcijos pareigūnas turi apibendrinti priimtus sprendimus, remdamasis inspektoriaus ataskaita. 3. Sprendimai turi būti paaiškinami verslo vadovui, jam paliekama teisė diskutuoti sprendimus su vyresnioju pareigūnu. 4. Pateikti vadovui visą informaciją apie apeliacijos galimybes. 5. Dalyvauti tarpininkavimo procedūrose mažinant baudas tuo atveju, kai problemos yra sprendžiamos.
8.	Įvertinti ir rinkti baudas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Baudos turi būti nustatomos vyriausiojo pareigūno, naudojant skaidrius ir nuoseklius metodus. 2. Atsakingas asmuo turi surinkti baudas, kurios priskiriamos bendroms vyriausybės pajamoms.
9.	Stebėti inspekcijos rezultatus per informacines sistemas, kurios gali sekti neatitikimų dažnumą, kad būtų įvertinti inspektavimo rezultatai	-

Ūkio ministerija (2014) vykdytame tyrime nagrinėdama reguliuojančių subjektų vykdomas funkcijas, naudojo dar kitokį funkcijų sąrašą. Buvo detalios nagrinėjamos funkcijos, pateikiamos 2.16 lentelėje.

2.16 lentelė. Reguluojančių subjektų vykdomos funkcijos (Lietuvos Respublikos ūkio ministerija 2013)

Table 2.16. Activity of regulatory bodies (Lietuvos Respublikos ūkio ministerija 2013)

Funkcijos Nr.	Funkcija
1.	Tikrintinų ūkio subjektų sąrašo formavimas (įskaitant užsieniečius fizinius asmenis, ūkininkus, naujai įsisteigusius, turinčius licencijas, atmetant veiklą nutraukusius ūkio subjektus) apimant tiek fizinius, tiek juridinius asmenis.
2.	Patikrinimų planų, pavedimų atlikti patikrinimus formavimas ir siuntimas priežiūros institucijų darbuotojams.
3.	Pranešimų formavimas ir siuntimas tikrinamiems ūkio subjektams, apimant iš dalies užpildytą kontrolinį klausimyną, pagal kurį bus vykdomas tikrinimas.
4.	Pranešimų formavimas ir siuntimas tikrinamiems ūkio subjektams, apimant informaciją apie ūkio subjekto teises ir pareigas.
5.	Pranešimų formavimas ir siuntimas tikrinamiems ūkio subjektams, apimant suformuotą atlikto tikrinimo išvadą (patikrinimo aktą) ir kitą informaciją, susijusią su atliktu tikrinimu.
6.	Tikrintojų priskyrimas konkrečioms tikrinimams, tiek atsitiktine tvarka, tiek leidžiant kompetentingam priežiūros institucijos darbuotojui paskirti tikrintoją, taip pat paskirti pavaduojantį tikrintoją paskirtojo tikrintojo nebuvimo darbe atveju. Tikrintojai apie priskyrimą informuojami elektroniniu pranešimu.
7.	Priminimų ūkio subjektams formavimas ir siuntimas.
8.	Verslo priežiūrai reikalingų duomenų tvarkymas.
9.	Priežiūros institucija nemokamai susipažįsta su visais verslo priežiūrai vykdyti reikalingais duomenimis.
10.	Informacijos apie savo vykdomą verslo priežiūros veiklą, įskaitant įdiegtus veiklos efektyvumo (rezultatyvumo) rodiklius, analizė, apibendrinimas ir ataskaitų formavimas.
11.	Apklausų apie priežiūros institucijų vykdomą verslo priežiūrą rengimas, atlikimas, rezultatų apibendrinimas, analizė ir ataskaitų formavimas.
12.	Su tikrinimu susijusių dokumentų pildymas (pavedimo atlikti patikrinimą, pranešimo ūkio subjektui, tikrinime naudojamo kontrolinio klausimyno, tikrinimo išvadų ir t. t.).
13.	Informacijos kitoms priežiūros institucijoms teikimas apie kitos priežiūros institucijos kompetencijai priskirtą teisės aktų reikalavimų pažeidimą.
14.	Kitos priežiūros institucijos įspėjimas apie planuojamą ūkio subjekto tikrinimą.
15.	Ūkio subjektui teikiama informacija apie save, įskaitant savo veiklos priežiūros istoriją (informaciją apie tikrinimus, pateiktus dokumentus ir pan.).
16.	Ūkio subjekto prieiga prie informacijos, kokios priežiūros institucijos potencialiai gali ją tikrinti.

Funkcijos Nr.	Funkcija
17.	Ūkio subjektui teikiama prieiga prie priežiūros institucijos viešai teikiamos informacijos.
18.	Ūkio subjektui galima informacijos apie teisės aktų reikalavimus ir verslo priežiūrą prenumerata.
19.	Ūkio subjektai teikia informaciją, dokumentus, prašymus, skundus ar kitus duomenis, reikalingus Jūsų institucijai.
20.	Ūkio subjektai pildo ir teikia kontrolinius klausimynus, siekdami įvertinti savo atitikimą teisės aktų reikalavimams.
21.	Ūkio subjektų dalyvavimas apklausose apie priežiūros institucijų vykdomą verslo priežiūrą.
22.	Ūkio subjektų registracija į priežiūros institucijų rengiamus seminarus.
23.	Ūkio subjektams prieinamos informacijos apie priežiūros institucijų atliekamų priežiūros funkcijų pertvarką teikimas ir tvarkymas.
24.	Priežiūros institucijų ir ūkio subjektų apklausų rengimas, atlikimas, rezultatų apibendrinimas, analizė ir ataskaitų formavimas.
25.	Informacijos apie priežiūros institucijų vykdomą verslo priežiūros veiklą, įskaitant jų įdiegtus veiklos efektyvumo (rezultatyvumo) rodiklius, analizė ir apibendrinimas, ataskaitų formavimas.
26.	Priežiūros institucijų viešai skelbiama aktuali informacija teikiama „vieno langelio“ principu.
27.	Viešosios prieigos naudotojams, nepažeidžiant duomenų apsaugos reikalavimų, yra prieinama priežiūros institucijų parengtų planinių tikrinimų planų peržiūra.
28.	Viešosios prieigos naudotojams, nepažeidžiant duomenų apsaugos reikalavimų, yra prieinamos nuorodos į priežiūros institucijų interneto svetaines, kuriose pateikiama detali informacija apie priežiūros institucijų veiklą ir reikalavimus ūkio subjektams.
29.	Viešosios prieigos naudotojams, nepažeidžiant duomenų apsaugos reikalavimų, yra prieinama informacija apie priežiūros institucijų atliktus tikrinimus, jų metu nustatytus pažeidimus, skirtas nuobaudas (baudas), taip pat pažeidimų ištaisymas.