

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
EKONOMIKOS IR FINANSŲ VALDYMO FAKULTETO
FINANSŲ IR MOKESČIŲ KATEDRA

MANTAS BARČYS

Finansų teisės studijų programa (62401S102)

VERSLO SUBJEKTŲ VEIKLOS KONTROLĖS TEISINIAI PAGRINDAI IR VERSLĄ
KONTROLIUOJANČIŲ ĮSTAIGŲ INSTITUCINĖ SĄRANGA

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –
Lekt. Nerijus Genys

Konsultantas –
Doc. dr. Egidija Smalakienė

Vilnius, 2008

TURINYS

ĮVADAS	2
1. VERSLO SUBJEKTŲ VEIKLOS KONTROLĖS TEISINIŲ PAGRINDŲ SAMPRATA	6
1.1 Verslo subjekto samprata	6
1.2 Kontrolės samprata	7
1.3 Teisinių pagrindų samprata	9
2. TEISĖS AKTAIS SUKELIAMOS ADMINISTRACINĖS NAŠTOS ANALIZĖ	11
2.1 Valstybinis reguliavimas, kaip administracinės naštos verslui šaltinis	11
2.2. Administracinės naštos samprata.....	13
2.3 Administracinės išlaidos, kaip administracinės naštos kiekybinė išraiška.....	16
2.4 Administracinės naštos mažinimas, kaip vienas iš Geresnio reglamentavimo elementų.....	18
2.5 Administracinės naštos vertinimas Europos Sąjungoje bei Lietuvoje.....	20
2.6 Europos Sąjungos vykdoma administracinės naštos mažinimo politika	27
3. ADMINISTRACINĖS NAŠTOS NUSTATYMO GALIMYBĖS	32
3.1 Administracinių išlaidų įvertinimo būdai	32
3.2 Administracinės naštos nustatymo metodai	35
3.3 Europos Sąjungos standartinis išlaidų modelis	36
3.4 Administracinės naštos nustatymo Europos Sąjungos valstybėse ir Lietuvoje tipai.....	39
4. VERSLO SUBJEKTŲ VEIKLOS KONTROLĖS YPATUMAI	42
4.1 Konstitucinė verslo subjektų veiklos kontrolės prigimtis	42
4.2 Verslą kontroliuojančių institucijų veiklą reglamentuojantys teisės aktai	44
4.3 Verslą kontroliuojančių institucijų sandara	50
IŠVADOS	54
REKOMENDACIJOS	55
LITERATŪROS SĄRAŠAS	56
SANTRAUKA	63
SUMMARY	65

IVADAS

Temos naujumas bei aktualumas. Šiuolaikinėse, demokratiniiais pagrindais veikiančiose, valstybėse vis labiau laisvėja rinkos ekonomika, įgyvendinamos priemonės, skatinančios kuo mažiau valstybiniu reguliavimu įtakoti ūkio sektorių. Verslo plėtros iniciatyvos yra neatskiriama augančios ekonomikos požymis, todėl valstybės stengiasi kuo mažiau reguliuoti bei kitaip įtakoti ūkio vystimąsi. Tačiau verslo skatinimas turi būti grindžiamas tam tikra valstybės vykdoma kontrole, kurios tikslas yra užtikrinti rinkos bei tarpusavio santykių stabilumą ir garantuoti teisės aktų reikalavimų vykdymą. Siekiant įgyvendinti kontrolės mechanizmą verslo subjektų atžvilgiu, yra leidžiami teisės aktai, o teisės aktų reikalavimų įgyvendinimui pasitelkiamos tam specialiai įkurtos valstybės institucijos. Tokiu atveju valstybinis reguliavimas turi būti proporcingas pačio reguliavimo esmei bei tikslui.

Vykdydami teisės aktuose nustatytus reikalavimus, verslo subjektai neišvengiamai patiria išlaidų, kurių tikslus ar apytikslis dydis, nenaudojant specialių apskaičiavimo metodų, dažniausiai lieka nežinomas. Neturint apie tai duomenų, neįmanoma vykdyti išlaidų stebėsenos ir įvertinti teisės aktais verslo sektoriui daromos įtakos.

Didžiulę atskaitomybės našta įmonėms sukelia valstybės valdymo institucijų reikalavimai pateikti pačią įvairiausią informaciją apie įmonių veiklą ir jos rezultatus. Kadangi šios informacijos srautas nėra centralizuotas, todėl reikalavimų pateikti informaciją nuolat daugėja. Nekoordinuojant informacijos pateikimo, daugėja faktų, kada tos pačios informacijos prašo kelios institucijos arba tai pačiai informacijai pateikti reikia pildyti skirtingas formas ar anketas. Be to, įmonės neretai prašomos ne tik pateikti pirminius duomenis, bet ir atlikti skaičiavimus ar susistemintus statistinius duomenis.

Autoriaus darbe verslo subjektų veiklos kontrolė yra nagrinėjama visiškai nauju aspektu, per administracinės naštos prizmę. Ypatingas dėmesys yra skiriamas į specifinę verslo subjektų veiklos kontrolės sritį - teisės aktų reikalavimais verslo subjektams sukeliama administracinę našta, jos vertinimo, apskaičiavimo bei mažinimo tikslingumą, taikomas metodologijas, ir kitus su šia sritimi susijusius aspektus.

Literatūros nagrinėjama tema yra labai nedaug, kadangi analizuojamos problemos Lietuvoje nėra visapusiškai ištirtos. Dalinį tyrimą šioje srityje yra atlikęs Teisės institutas, o kai kuriuos aspektus yra nagrinėję M. Lankauskas bei A. Želvys. Daugelis Europos Sąjungos (toliau – ES)

valstybių narių, įskaitant ES institucijas, ėmėsi skubių ir visapusiškų priemonių siekiant nustatyti bei mažinti verslo sektoriui teisės aktais sukeliama administracinę naštą, aktyviais veiksmais reformavo verslo kontrolės procesus. Lietuvoje šie klausimai nėra tinkamai tiriama, analizuojami, vertinami bei sprendžiami.

Teisinio reglamentavimo netobulumas apsunkina verslo subjektų veiklą, todėl yra būtina iš esmės peržiūrėti teisės aktus, taip pat pasinaudoti Europos Sąjungos valstybių narių sukauptą patirtimi bei žiniomis. Ši probleminė situacija gali būti detaliau atskleista išskiriant šias pagrindines, su verslo subjektų veiklos kontrole susijusias **problemas**:

1. Teisės aktų reikalavimai, įgyvendinant verslo subjektų veiklos kontrolę, nustato įmonėms pareigas atlikti tam tikrus privalomus veiksmus, kurių įgyvendinimas, neproporcingai teisės aktų tikslams, padidina administracinę naštą verslui.

Teisės aktų reikalavimai ne visada yra būtini bei reikalingi. Svarstant teisės aktų projektus, neįvertinamas būsimais reikalavimais sukursiančios naudos bei žalos santykis. Tarptautinės prekybos globalizacija ir evoliucinio pobūdžio santykiai bei intensyvėjantys integraciniai procesai versle, skatina nuolat peržiūrėti ir keisti galiojančią teisinį reguliavimą, kadangi besikeičiant tiek tarptautinei, tiek Europos Sąjungos (toliau – ES), tiek nacionalinei ekonominei situacijai, teisinis reguliavimas turi atitikti esamą situaciją, todėl pasenę teisės aktai ir juose įtvirtinti nebetikslingi reikalavimai turi būti nuolat peržiūrimi ir keičiami. Deja, valstybinio reguliavimo aparatas yra didžiulis ir sudėtingas, reikalaujantis ilgų, griežtai sureguliuotų, biurokratinių procedūrų, kurios negali būti operatyviai įgyvendintos. Tokia praktika komplikuoja įmonių veiklą, įmonėms sukeliama našta, kuri reikalauja papildomų laiko, finansinių sąnaudų, žmogiškųjų resursų. Galiausiai yra įtakojama sąžininga konkurencija. Išlaidos, kurias patiria įmonės, netiesiogiai yra perkeliamos prekių ar paslaugų vartotojams, o valstybės institucijos naudoja lėšas kontrolės funkcijoms vykdyti, todėl susidariusi situacija nėra naudinga nei valstybei, nei verslo subjektams, nei pačiai visuomenei.

2. Verslo subjektų kontrolę reglamentuojančių teisės aktų gausa ir veiklą kontroliuojančių institucijų įvairovė apsunkina kontrolės tikslų pasiekimą bei sudaro sąlygas verslo subjektų veiklos varžymams.

Didžiulę atskaitomybės naštą įmonėms sukuria valstybės valdymo institucijų reikalavimai, įgyvendinant teisės aktų nuostatas, pateikti pačią įvairiausią informaciją apie įmonių veiklą ir jos rezultatus. Necentralizuotai planuojamas verslo subjektų veiklos kontrolės mechanizmas sukelia daug keblumų tiek valstybės institucijoms, tiek įmonėms.

Neretai net ir priimtas, įsiteisėjęs ir taikomas teisės aktas, aiškiai bei nedviprasmiškai įtvirtinantis tam tikros srities kontrolės atlikimo procesus, yra iškraipomas, kai jo įgyvendinimo tvarką pavedama nustatyti ir vykdyti tai pačiai institucijai. Paneigiant teisės aktų leidybos ir įgyvendinimo atskyrimo principą yra sudaromos idealios sąlygos piktnaudžiauti kontrolės vykdymo tvarka ir savavališkai interpretuoti teisės normų nuostatas. Toks ydingas norminis reglamentavimas verslo subjektų veiklos kontrolės srityje yra ne tik kad netikslus, tačiau ir galintis įtakoti verslo subjektų sąžiningą konkurenciją ar jų veiklą bei rezultatus.

Magistro baigiamojo darbo **tyrimo objektas** – verslo subjektų veiklos kontrolė.

Kadangi pasirinktas tyrimo objektas, autoriaus nuomone, reikalauja dviejų esminių teisinės analizės krypčių, todėl tyrimo objektą išskaidysime tirdami bei analizuodami tokius **tyrimo dalykus**:

- ✓ Teisės aktais, reglamentuojančiais verslo subjektų pareigą atlikti tam tikrus privalomus veiksmus, sukeliama administracinė našta verslui.
- ✓ Verslo subjektų veiklos kontrolės teisinis reguliavimas bei kontrolę vykdančios institucijos.

Remiantis magistro baigiamojo darbo tyrimo objektu bei dalykais, tiesioginis **darbo tikslas** - išanalizuoti ir įvertinti verslo subjektams jų veiklą reguliuojančiais teisės aktais sukeltos administracinės naštos teorinius ir praktinius aspektus, verslą kontroliuojančių subjektų sandarą bei teisinį reguliavimą.

Tyrimo tikslui pasiekti iškelti tokie uždaviniai:

1. Išanalizuoti administracinės naštos, kaip specifinio reiškinio, atsirandančio teisinio reguliavimo metu, aspektus, sandarą, kilmę;
2. Išanalizuoti administracinės naštos verslui nustatymo, mažinimo tikslingumą, taikomus metodus bei tipus;
3. Išanalizuoti ir palyginti Europos Sąjungoje ir Lietuvoje atliktus tyrimus dėl administracinės naštos verslui, taip pat išanalizuoti administracinės naštos mažinimo politikas, vykdomas Lietuvoje bei Europos Sąjungoje;
4. Išanalizuoti Lietuvoje egzistuojančius verslo kontrolės ypatumus ir palyginti juos su įvairiose Europos valstybėse taikomais modeliais;
5. Pateikti rekomendacijas verslo subjektų veiklos kontrolės bei administracinės naštos verslui mažinimo srityse.

Hipotezė - verslo subjektų veiklą kontroliuojančių institucijų gausa apsunkina kontrolės tikslų pasiekimą, o teisės aktais nustatyti informaciniai įpareigojimai verslo subjektams nepagrįstai padidina administracinę naštą.

Atsižvelgiant į analizuojamos temos ypatumus bei tai, jog nagrinėjami klausimai Lietuvoje nėra visapusiškai ištirti, darbo autoriaus nuomone šio tyrimo rezultatai bus naudingi valstybės institucijoms vertinant administracinės naštos verslui nustatymo, įvertinimo bei mažinimo tikslingumą, galimus tokio vertinimo rezultatus, leis palyginti Europos Sąjungos institucijų, valstybių narių bei trečiųjų valstybių atliktus veiksmus administracinės naštos mažinimo bei verslo subjektų kontrolės srityse su Lietuvoje vykdoma administracinės naštos verslui mažinimo politika. Taip pat darbo autoriaus pateiktos rekomendacijos, paremtos išsamia analize bei kitų valstybių patirtimi, turėtų būti naudingos imantis neatidėliotinių veiksmų šioje srityje kylantiems klausimams spręsti.

Magistro baigiamajame darbe naudotasi įvairiais teoriniais ir empiriniais tyrimo metodais: lyginimo, analizės, dokumentų analizės. Siekiant objektyviai išanalizuoti tiriamus reiškinius, pasiekti išsikeltus tyrimo tikslą bei uždavinius, rasti optimaliausius nustatytų problemų sprendimo būdus, naudotas **lyginimo** metodas. **Analizės** metodas taikytas siekiant įsigilinti į verslo subjektų veiklos kontrolės ypatumus, išsiaiškinti jos privalumus ir trūkumus, įvertinti verslui teisės aktų reikalavimais sukeltą administracinę naštą. **Apibendrinimo** metodas magistro baigiamojo darbo tyrime buvo naudojamas sisteminant naudotą literatūrą, gautus empirinius tyrimo duomenis ir pabaigoje darant galutines išvadas bei teikiant rekomendacijas. **Dokumentų analizės** metodas taikytas vertinant verslo subjektų veiklos kontrolės ypatumus teisinio reglamentavimo kontekste.

Pirmoje darbo dalyje apibrėžiamos tyrimui svarbios sąvokos, jų tarpusavio santykis, apibrėžiama verslo subjektų veiklos kontrolės teisinių pagrindų, kaip analizuojamo reiškinio samprata

Antroje dalyje nagrinėjamas valstybinis reguliavimas, kaip administracinės naštos verslui šaltinis, apibrėžiamos administracinės naštos bei išlaidų sampratos, jų tarpusavio ryšys, taip pat nagrinėjamas ES valstybių narių bei Lietuvos administracinės naštos verslui nustatymo tikslingumas, analizuojama ES valstybių narių patirtis bei atlikti tyrimai, nagrinėjama ES vykdoma administracinės naštos mažinimo politika.

Trečioje dalyje analizuojami ES naudojami administracinės naštos nustatymo būdai, administracinių išlaidų įvertinimo metodai bei vertinimo tipai.

Ketvirtoje dalyje nagrinėjama verslo subjektų veiklos kontrolės kilmė, analizuojami kontrolę reglamentuojantys teisės aktai, atliekama verslą kontroliuojančių subjektų sandaros ypatumų analizė.

Baigiamojoje dalyje suformuluojamos ir pateikiamos išvados bei rekomendacijos.

1. VERSLO SUBJEKTŲ VEIKLOS KONTROLĖS TEISINIŲ PAGRINDŲ SAMPRATA

1.1 Verslo subjekto samprata

„Verslo“ samprata dažnai priklauso nuo konteksto, kuriame ji vartojama. Šios sampratos naudojimas įvairiapusis, kadangi gali būti suvokiama, kaip ekonominis, teisinis ar kitokio pobūdžio terminas. Siekdami sukonkretinti verslo subjekto sampratą tiriamojo darbo kontekste, apibrėšime šio termino sampratą.

Ekonomikos terminų žodyne pateiktas pakankamai neaiškus sąvokos „verslas“ paaiškinimas: „Verslas (*ang. business*) – pelno siekianti veikla.“¹ Toks sąvokos paaiškinimas yra pernelyg abstraktus ir pakankamai latentiškas. Lietuvoje kol kas vienintelis oficialus dokumentas, kuriame šiek tiek konkrečiau apibrėžiamos „verslo“ ir „verslininko“ sąvokos, yra tik Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas (toliau – LR CK)². Jo antrosios knygos 2.4 straipsnyje „Fizinių asmenų civilinio teismo turinys“ pateiktas toks sąvokos „verslininkas“ apibrėžimas: „Fiziniai asmenys, kurie įstatymų nustatyta tvarka verčiasi ūkine komercine veikla, laikomi verslininkais.“ Tačiau sąvoka verslininkas ir verslas nėra tapačios. LR CK 2.33 straipsnyje apibrėžta juridinio asmens sąvoka - Juridinis asmuo yra savo pavadinimą turinti įmonė, įstaiga ar organizacija, kuri gali savo vardu įgyti ir turėti teises bei pareigas, būti ieškovu ar atsakovu teisme. Tačiau darbo tyrimo objektas yra ne visi juridiniai asmenys, o subjektai, kurie siekia asmeninės naudos užsiimdami verslu ar kita ūkine komercine veikla. LR CK 2.34 straipsnio 3 dalis tokius juridinius asmenis apibrėžia taip: „Privatieji juridiniai asmenys yra juridiniai asmenys, kurių tikslas – tenkinti privačius interesus.“ Lietuvos Respublikos smulkaus ir vidutinio verslo plėtros įstatymas apibrėžia smulkaus ir vidutinio verslo subjektus, kaip vidutinės įmonės, mažos įmonės (tarp jų ir mikroįmonės) bei fiziniai asmenys, įstatymų nustatyta tvarka turintys teisę verstis savarankiška komercine, gamybine arba profesine ir kita panašaus pobūdžio veikla, įskaitant tą, kuria verčiamasi turint verslo liudijimą.³ Verslo subjektai ES aiškinami, kaip vienetai, kurie gamina ir tiekia prekes ir (ar) teikia paslaugas pagal rinkos sąlygas, kurių tikslas yra siekti pelno. Kai kuriose šalyse verslo subjekto apibrėžimas išplėstas ir apima pusiau privačios įmonės, labdaros organizacijos, verslo sektoriaus ir viešojo sektorių bendrai

¹ Vainienė R. Ekonomikos terminų žodynas. Vilnius: Tyto alba, 2005. P. 280

² Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262.

³ Lietuvos Respublikos smulkaus ir vidutinio verslo plėtros įstatymas // Valstybės žinios. 1998, Nr. 109-2993. 2 str. 1 d.

valdomos įmonės, siekiančios padengti savoviklos išlaidas ir negeneruojančios pelno. Tiksliausiai verslo subjekto sąvoka apibrėžta Administracinės naštos verslui nustatymo ir įvertinimo metodikoje, patvirtintoje Lietuvos Respublikos ūkio ministro įsakymu.⁴ Šioje metodikoje verslo subjektas apibrėžtas, kaip privatus juridinis asmuo, taip pat valstybės ir savivaldybės įmonė. Užsienio juridinio asmens ar kitos organizacijos filialas ir atstovybė laikomi atskiru verslo subjektu. Kadangi šiame darbe tirama verslo subjektų kontrolė per administracinės naštos prizmę, todėl būtent ši sąvoka bus naudojama darbe.

1.2 Kontrolės samprata

Žodis „kontrolė“ kilęs iš prancūzų kalbos „controle“ – ko nors tikrinimas, priežiūra arba stebėjimas siekiant ką nors patikrinti. Dabartinis lietuvių kalbos žodynas šio žodžio turinį tapatina su tikrinimo sąvoka.⁵ Atkreiptinas dėmesys, kad vienareikšmės kontrolės sampratos nėra.

Mokslinėje literatūroje *kontrolė* apibūdinama, kaip:

- priimtinių sprendimų arba valstybės nustatytų atitinkamiems subjektams pareigų vykdymo patikrinimas;
- kaip ypatinga valstybės specifinė socialinė funkcija arba jos veiklos sudėtinė ir neatskiriama dalis;
- kaip demokratijos forma ar jos institutas;
- kaip viena iš valstybinės veiklos valstybinio vadovavimo metodų ir formų;
- kaip viena iš valstybinės valdžios įgyvendinimo, politinio vadovavimo formų.

Valstybinės valdžios kontekste kontrolės terminas apibrėžiamas, kaip drausmės, tvarkos ir teisėtumo užtikrinimo forma arba priemonė įgyvendinant valstybinę valdžią ir valdymą.

Pasak garsaus doktrinos atstovo doc. dr. Anzelmo Katkaus, kontrolė yra būtina tarpinė grandis tarp valstybės visaverčio funkcionavimo ir atskaitomybės bei valstybės piliečių teisės į informaciją, todėl jos dėka yra smarkiai sumažinama neigiamų reiškinių tikimybė.⁶ Kiek kitaip kontrolės turinį aiškina mokslininkas prof. habil. dr. Jonas Mackevičius, kuris kontrolę apibūdina, kaip kompanijos veiklos reguliavimo ir tikrinimo procesą, garantuojantį tam tikrų tikslų pasiekimą.⁷

⁴ Lietuvos Respublikos ūkio ministro įsakymas „Dėl administracinės naštos verslui nustatymo ir įvertinimo metodikos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 51-1896. 2 punktas.

⁵ Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidykla, 1993. P. 325.

⁶ Katkus A. Valstybės kontrolė: teisinės padėties ypatumai. Vilnius: Justitia, 2004. P. 13-17.

⁷ Mackevičius J. Audito pradžios. Vilnius: Mintis, 1994. P. 7-20.

Jis tapatina kontrolę su tam tikra garantija, jog kompanija vykdo savo veiklą, kuri įgalina pasiekti jos tikslus.

Ilgainiui kontrolės turinys bei samprata modifikavosi, kadangi kintant evoliucinės kilmės visuomeniniams santykiams, valdymo santvarkai bei kitiems reiškiniams, kito ir teisinis reguliavimas, kurio apimtyje kito ir kontrolės tikslai, turinys, ribos bei samprata, nors esminiai kontrolės požymiai ir prigimtis, kuriuos yra apibendrinę aukščiau minėti mokslininkai liko nepakitę.

Analizuojant kontrolės sampratą tyrimo kontekste, darbo autoriui yra ypatingai svarbu išanalizuoti kontrolę specifinėje srityje – įgyvendinant viešąjį administravimą bei atriboti viešojo bei privataus sektoriaus kontrolę.

Administracinės teisės specialistų suformuluota kontrolės sąvoka viešojo administravimo srityje apibrėžiama, kaip valdymo objekto funkcionavimo, stebėjimo ir tikrinimo (...) sistema, nustatanti valdymo subjektų poveikių valdymo objektui rezultatus ir nukrypimus nuo priimtų valdymo sprendimų.⁸ Tokia sąvoka sietina su teisėtumo užtikrinimu viešojo administravimo srityje, kadangi pačios kontrolės paskirtis yra tiriamojo dokumento ar veiksmo ir galiojančių teisės normų atitikimas, todėl šiuo aspektu viešojo administravimo kontrolės samprata yra priimtina ir atitinka kontrolės sampratą tyrimo aspektu.

Teisinėje literatūroje egzistuoja nuomonė, jog administracinė priežiūra yra viešojo administravimo kontrolės rūšis. Administracinė priežiūra suprantama, kaip fizinių ir juridinių asmenų veiklos specialus tikrinimas, kaip laikomasi griežtai nustatytų ir apibrėžtų taisyklių, o kadangi magistro baigiamajame darbe verslo kontrolė aiškinama, kaip valdingo poveikio darymas verslo (ūkio) subjektams, siekiant, kad jie atliktų tam tikrus konkrečius veiksmus ir/arba jų veikla atitiktų tam tikrus teisėtus lūkesčius, todėl ši samprata atitinka administracinės priežiūros sampratos turinį.⁹ Neatsitiktinai viešojo administravimo kontrolės terminas bendrai siejamas su kontrolės termino turiniu.¹⁰ Verslo subjektų veiklos kontrolės ypatumas yra tas, jog viena iš teisinio santykio šalių visada yra valstybė (valstybės įgaliotas subjektas), be to, šioje kontrolės formoje nėra jokio subordinacinio ryšio, kadangi kontrolės subjekto ir kontrolės objekto nesieja joks pavaldumas, todėl, remiantis administracinės teisės doktrina, tokia kontrolė turėtų būti vadinama administracine priežiūra.

Administracinę priežiūrą apibrėžia šie požymiai:

⁸ Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A. ir kt. Lietuvos administracinė teisė. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005. P. 532

⁹ Ten pat. P. 565.

¹⁰ Ten pat. P. 532.

- Administracinę priežiūrą vykdo valstybės įgaliotos ar specialios viešojo administravimo institucijos;
- Administracinė priežiūra yra glaudžiai susijusi su viešojo administravimo kontrole;
- Administracinę priežiūrą vykdančios institucijos tikrina organizacine tvarka nepavaldžias įmones, įstaigas, organizacijas;
- Administracinę priežiūrą vykdančios institucijos gali leisti arba drausti tam tikrą veiklą, atlikti tam tikrus veiksmus ir kita;
- Administracinę priežiūrą vykdančios institucijos kaltiems už taisyklių pažeidimus asmenims gali taikyti įvairias administracinio poveikio priemones.¹¹

Tokie administracinės priežiūros požymiai leidžia pagrįstai teigti, jog verslo subjektų veiklos kontrolė yra ne kas kita, kaip administracinė priežiūra. Tokią autoriaus poziciją pagrindžia ir administracinės priežiūros sąvoka, apibrėžiama, kaip speciali valstybės įgaliotų viešojo administravimo institucijų veikla, skirta kontroliuoti ir tikrinti, kaip organizacine tvarka nepavaldžios valstybės ir kitos įmonės, įstaigos, organizacijos piliečiai, laikosi specialių, visiems privalomų taisyklių, įtvirtintų įstatymuose ir kituose teisės aktuose.¹²

Atsižvelgiant į kontrolės ir priežiūros sąvokų analizę, būtent tokia administracinės priežiūros samprata ir bus taikoma tolesnėje tyrimo eigoje, tačiau siekiant neiškraipyti darbo temos *administracinė priežiūra* bus vadinama verslo subjektų veiklos *kontrolės* terminu.

1.3 Teisinių pagrindų samprata

Teisinių pagrindų sampratos turinį galime atskleisti tik išanalizavę teisės akto turinį, kadangi verslo subjektų veiklos kontrolės kontekste šios sąvokos yra lygiareikšmės. Teisinis reguliavimas neįmanomas be tam tikrų elgesio taisyklių, kurios privalomomis tampa tik jas tinkamai įforminus teisės aktuose teisės normos pavidalu. Pasak prof. habil. dr. Alfonso Vaišvilos, teisės aktas – tai tautos, valstybės institucijų, pareigūnų ar pavienių asmenų tam tikra tvarka priimtas oficialus rašytinis dokumentas, kuriame suformuluotos teisės normos.¹³ Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatyme, teisės aktas apibrėžtas, kaip įgaliotos valstybės valdžios institucijos arba referendumu priimamas teisės aktas, kuriame nustatomos, keičiamos arba

¹¹ Ten pat. P 565.

¹² Ten pat. P 565.

¹³ Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2004. P. 307-308.

naikinamos teisės normos”.¹⁴ Tačiau šis įstatymas turi tam tikrų netikslumų. Kitaip tariant, padaryta *idem per idem* klaida: apibrėžiama *teisės akto* sąvoka bandoma aiškinti per tą pačią sąvoką *teisės aktas*.¹⁵ Tai yra logikos klaida, kurios pasekmė – taip ir lieka neaišku kaip reikia aiškinti *teisės akto* sąvoką. Todėl darbe remiamasi pirmuoju *teisės akto* apibrėžimu.

Atskleidžiant teisės akto turinį, būtina taip pat apibrėžti teisės normos, kuri yra teisės akto sudedamoji dalis, sąvoką, kadangi teisės normoje atsispindi teisinio įpareigojimo turinys. „*Teisės norma* (lot. – nustatytas kiekis, dydis, mastas, pavyzdys, taisyklė) yra teisinio reguliavimo priemonės, norminis visuomeninio elgesio modelis, dažniausiai nustatytas ir garantuojamas valstybės”.¹⁶ *Teisės normos* sąvoką galima taip pat apibūdinti kaip „<...> teisėkūros subjektų (dažniausiai – valstybės) suformuluota ar sankcionuota visuotinai privalomo elgesio taisyklė, garantuojama visuomeninio santykio dalyvių abipuse nauda ar valstybės prievarta ir pajėgi veikti kartu su kitomis teisės normomis”.¹⁷

Reziumuojant galima teigti, jog magistro baigiamajame darbe verslo subjektų veiklos kontrolė yra nagrinėjama išimtinai analizuojant tik privataus sektoriaus kontrolę, neanalizuojant viešojo sektoriaus kontrolės ypatumų. Savo prigimtimi, remiantis mokslo doktrina, tokia kontrolė vadinama administracine priežiūra ir yra įgyvendinama tik griežtai reglamentuota tvarka, pagal teisės aktų reikalavimus.

Verslo subjektų veiklos kontrolės teisinių pagrindų terminas šiame darbe atspindi tyrimo ribas. Šiame skyriuje išnagrinėtų atskirų terminų visuma tyrimo apimtyje pagrįstai leidžia teigti, jog analizuojama yra specializuotos sritys – pelno siekiančių subjektų veiklos priežiūra, vykdoma įgaliotų subjektų teisės aktuose nustatyta tvarka.

Valstybinis reguliavimas neįmanomas be teisės aktų, kuriuose įtvirtintos teisiniuose santykiuose dalyvaujančių asmenų teisės ir pareigos. Tokio reguliavimo metu vienas iš teisinio santykio dalyvių - verslo subjektai, ne tik kad naudojami jiems teisės aktuose įtvirtintomis teisėmis, bet yra įpareigojami atlikti tam tikrus privalomus veiksmus. Tokie teisės aktuose įtvirtinti teisiniai įpareigojimai yra pagrindinė verslo subjektų kontrolės forma, tačiau jie turi būti proporcingi suteiktų teisių apimčiai ir neturėtų bereikalingai apsunkinti verslo subjektų veiklos. Kadangi išmatuoti tokios kontrolės metu teisiniais įpareigojimais sukuriama administracinės išlaidas yra sudėtinga, todėl dažniausiai jos lieka nežinomos ir neįmanoma nustatyti verslo subjektų patirtą administracinę naštą.

¹⁴ Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymas // Valstybės žinios. 1995, Nr.41-991. 2 str.

¹⁵ Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2004. P. 308.

¹⁶ Ten pat, P. 243.

¹⁷ Ten pat, P. 244.

Todėl išnagrinėję verslo subjektų veiklos kontrolės sampratą nagrinėjamos problematikos aspektu, tolesniame skyriuje išsamiai išanalizuosime administracinės naštos ypatumus verslo subjektų veiklos kontrolės kontekste.

2. TEISĖS AKTAIS SUKELIAMOS ADMINISTRACINĖS NAŠTOS ANALIZĖ

2.1 Valstybinis reguliavimas, kaip administracinės naštos verslui šaltinis

„Reguliavimo“ terminas kildinamas iš lotynų kalbos žodžio „*regula*“, reiškiančio liniją, taisyklę. Tačiau tokia reikšmė yra bendro pobūdžio visiškai neatspindinti valstybinio reguliavimo esmės. D. Korsakaitės atlikto tyrimo metu, apibendrinus doktrinos atstovų nuomones dėl valstybinio reguliavimo sampratos, apibrėžta, jog reguliavimas yra viešosios institucijos vykdoma tvari ir kryptinga veikos, kuri visuomenei yra vertinga, kontrolė.¹⁸ Tokia klasikinė reguliavimo samprata puikiai atspindi reguliavimo pagrindinį tikslą, kuris tapatinamas su subjektų veiklos kontrole. Valstybinio reguliavimo sąvoka yra pateikta Vyriausybės nutarimu patvirtintose valstybinio reguliavimo mažinimo strateginėse kryptyse, kur valstybinis reguliavimas apibūdinamas, kaip valstybės valdžios institucijų veikla, susijusi su įstatymų ir kitų norminių teisės aktų, reguliuojančių valstybės valdymą, ekonomiką, verslą, kitas visuomeninių santykių sritis, leidyba ir įgyvendinimu.¹⁹ Kadangi minėta sąvoka savo turiniu atspindi valstybinio reguliavimo esmę tyrimo kontekste, tokią sampratą darbo autorius naudos savo tyrime. Akivaizdu, jog teisės akte pateikta sąvoka yra daug tikslesnė bei aiškesnė, kadangi mokslinėje literaturoje reguliavimas analizuojamas bendrojo aspektu, o teisės akte pateikiama sąvoka atspindi esamo valstybinio reguliavimo esmę, subjektus, tikslą.

Valstybinio reguliavimo sampratos atskleidimas šiame darbe yra labai svarbus, kadangi tai yra pagrindinis verslo subjektų patiriamos administracinės naštos šaltinis. Įpareigojimai pateikti tam tikrą informaciją yra nustatyti teisės aktuose, vadinasi teisės aktai yra pagrindinė valstybinio reguliavimo priemonė. Akivaizdu, jog nesant reguliavimo, bet kokia ekonominė veikla būtų neįmanoma. Kita vertus, pernelyg didelis reguliavimas, trukdo plėtoti bet kokią veiklą ir ne visada yra proporcingas pačio reguliavimo tikslams. Taisyklės niekada neturi būti savarankišku tikslu, bet visada turi būti priemone, garantuojančia visuomenės interesų užtikrinimą ar siekiančia viešų tikslų.

¹⁸ Korsakaitė D. Viešasis interesas valstybinio reguliavimo požiūriu. // *Ekonomika: mokslo darbai*. Vilnius: Vilniaus universitetas: 2006. T. 76. P. 38. Interneto tinklalapis:

http://www.leidykla.eu/fileadmin/Ekonomika/76/Diana_Korsakaite.pdf; prisijungimo laikas 2008-09-21.

¹⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. gruodžio 22 d. nutarimas Nr. 1333 „Dėl valstybinio reguliavimo mažinimo strateginių krypčių patvirtinimo“ // *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 144-5477. 2 punktas.

Per didelis reguliavimas sąlygoja laikymosi išlaidas, kurios tuomet reiškia reguliavimo tikslo praradimą.²⁰ Pavyzdžiui Olandijoje valstybinis reguliavimas apibrėžiamas kaip visuotinai privalomas reglamentavimas, apimantis įstatymus, vykdomuosius orderius, tarybų orderius, ministerijų nutarimus, decentralizuotų valstybinių institucijų sprendimus. Valstybinėmis institucijomis yra laikomos visos institucijos, kurias iš principo kontroliuoja ir finansuoja pati valstybė.²¹ Todėl tiek Lietuvos Respublikos teisės aktuose įtvirtinta sąvoka, tiek ir Olandijoje valstybinis reguliavimas savo esme ir prigimtimi yra suprantamas ir aiškinamas labai panašiai.

Teisės instituto atliktame tyrime verslo teisinis reglamentavimas apibrėžtas, kaip valdingas verslo subjektų veiklos teisinio režimo ir verslo subjektams privalomų elgesio taisyklių (leidimų, draudimų ir įpareigojimų), tiesiogiai ar netiesiogiai susijusių su užsiėmimu atitinkamu verslu, įtvirtinimas oficialią teisinę galią turinčiuose kompetentingų valstybės, savivaldybės ar supranacionalinių institucijų patvirtintuose teisės aktuose.²² Kaip ir minėjome, verslo teisinis reguliavimas yra valstybinio reguliavimo sudedamoji dalis, todėl įgyvendinamas per teisės aktuose įtvirtintas teisės normas. Vadinasi verslo subjektams sukeltos administracinės naštos šaltinis yra būtent verslo teisinis reguliavimas.

Detalizuojant verslo teisinį reguliavimą, kaip administracinės naštos šaltinį, būtina atkreipti dėmesį, jog administracinę naštą sukelia ne bet kokių teisės aktuose numatytų įpareigojimų, o būtent įpareigojimų, susijusių su informacijos pateikimu, vykdymas. Remiantis administracinės naštos verslui nustatymo ir įvertinimo metodika, įpareigojimu pateikti informaciją laikomas teisės akte įtvirtintas įpareigojimas pateikti informavimo dokumentus valstybės, savivaldybės institucijoms arba jų įgaliotiems asmenims apie savo veiklą ar gaminius ar kitą teisės akte nustatytą informaciją (mokesčių deklaracijas, įvairias metines, periodines ataskaitas ir t. t.).²³ Teisės aktų reikalavimai kaupti, saugoti duomenis ir juos pateikti valstybės, savivaldybės institucijų arba jų įgalioto asmens atskiru pareikalavimu, reikalavimas pateikti informaciją tretiesiems asmenims (nurodyti tam tikrą informaciją ant gaminių pakuočių, instrukcijų, etikečių aprašymų ir pan.) taip pat laikomas įpareigojimu pateikti informaciją.

²⁰ Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL, angl. the Dutch Advisory Board on Administrative Burdens). Interneto tinklalapis // http://www.actal.nl/default.asp?CMS_ITEM=6B0B9D371F6C475B83A846B74A5AE7D1X2X44271X67; prisijungimo laikas 2008-09-20.

²¹ International Standard Cost Model Manual. Measuring and reducing administrative burdens for businesses. P. 10. Interneto tinklalapis // <http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf>; prisijungimo laikas 2008-09-27.

²² Čepas A., Griškevič L., Kavoliūnaitė E. ir kt. Administracinė našta verslui, verslo teisinio reglamentavimo supaprastinimo galimybės. Vilnius: Teisės institutas, 2006. P. 32. Interneto tinklalapis // <http://www.ukmin.lt/lt/strategija/studijos.php>; prisijungimo laikas 2008-10-06.

²³ Lietuvos Respublikos ūkio ministro 2006 m. gegužės 2 d. įsakymas Nr. 4-152 „Dėl administracinės naštos verslui nustatymo ir įvertinimo metodikos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 51-1896. 2 punktą.

2.2. Administracinės naštos samprata

Šiuolaikinė visuomenė negalėtų tinkamai funkcionuoti be teisinio reguliavimo. Nustatydami teises ir prievolės teisės aktai saugo asmenis (įskaitant verslo subjektus) nuo neleistino, visuomeniniams santykiams prieštaraujančio elgesio bei nerūpestingumo. Tokia apsauga įmonių atžvilgiu dažniausiai gali būti užtikrinta tik nustačius prievolės teikti informaciją ir pranešti, kaip taikomos teisės aktų normos, ar tinkamai jų laikomasi, tačiau administracinės prievolės neturėtų tapti kliūtimis vykdyti normaliai įmonių veiklai. Teisės aktuose įtvirtinti reikalavimai yra svarbus veiksnys verslo aplinkai, nes visos įmonės privalo skirti nemažai laiko formų pildymui ir ataskaitų įvairiausiais klausimais teikimui, statistinių duomenų kaupimui. Turi būti išlaikytas adekvatus bei proporcingas atskaitomybės ir reikalavimų tikslingumo santykis.

Verslo subjektų veiklos kontrolė šiame darbe nagrinėjama per administracinės naštos problematikos prizmę, todėl ypatingai aktualu apibrėžti šios specifinės sąvokos turinį. Analizuojant administracinės naštos ypatumus, būtina atskleisti, kaip administracinė našta nustatoma, kokios išlaidos, sudaro administracinę naštą ir kitą specifiką.

Įmonės patiria įvairių išlaidų, kurias sukelia teisinis reguliavimas, tačiau ne visos išlaidos sukelia administracinę naštą verslo subjektams. Tam tikra administracinė našta yra reikalinga pagrindiniams teisės aktų tikslams ir nustatytam apsaugos lygiui pasiekti, pvz., kai informacija yra reikalinga rinkos skaidrumui, sąžiningai konkurencijai, mokesčių mokėjimo monitoringui ir kt. Tačiau taip pat yra daug atvejų, kai naštą galima racionalizuoti ir sumažinti nedarant įtakos pagrindiniams teisės aktų tikslams, taigi tam tikra įmonių patiriama administracinė našta akivaizdžiai yra nereikalinga.

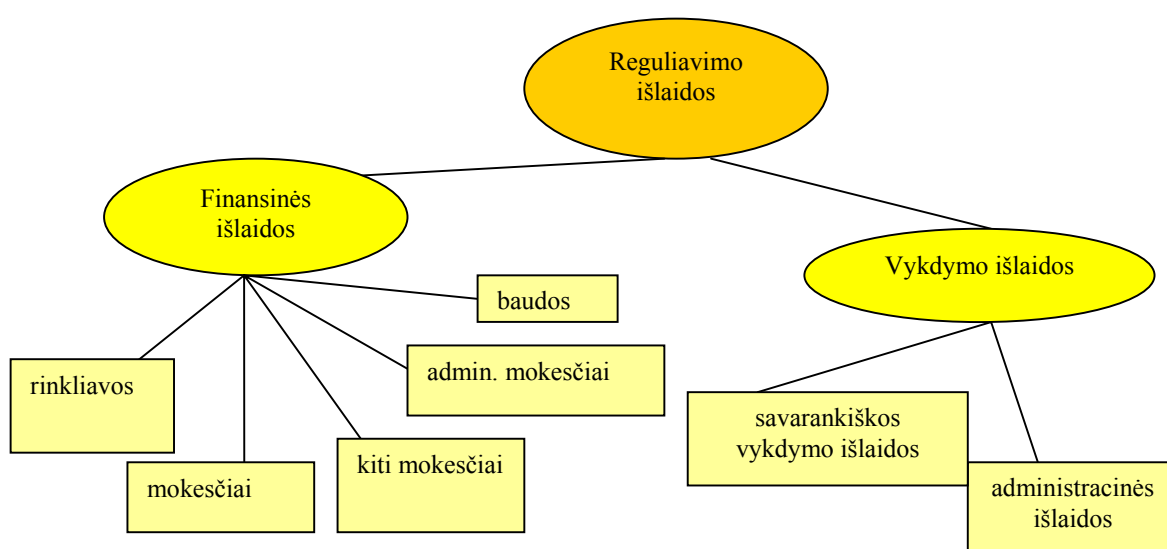
Visų pirma nuo administracinės naštos būtina atriboti finansines išlaidas, kurias sudaro mokesčiai, rinkliavos, baudos ir kitos mokestinės prievolės, nustatytos teisės aktų. Šios išlaidos yra susijusios su tiksliais įpareigojimais pervesti tam tikrą pinigų sumą Vyriausybei ar kitai kompetetingai institucijai.²⁴ Šios išlaidos nėra susijusios su informacijos teikimo įpareigojimais.

Analizuodami administracinės naštos sampratą,²⁵ turime apibrėžti vykdymo išlaidų (angl. compliance costs) turinį, kadangi vykdymo išlaidos yra išlaidos, kurias verslo subjektai patiria

²⁴ Legislative Burden Department. Ministry of Finance. Focus on Administrative Burdens! Guide for defining and quantifying administrative burdens for businesses. Hague, 2003. P. 13.

²⁵ Dar vadinama biurokratine našta, administraciniais sunkumais.

laikydami teisės aktų bei taisyklių reikalavimų. Tokios išlaidos skirstomos į savarankiškas vykdymo išlaidas ir administracinę naštą.²⁶ Savarankiškos vykdymo išlaidos suprantamos, kaip išlaidos, kurias verslo subjektai turi vykdyti, kaip įpareigojimų turinį, kuris numatytas teisės aktų ar taisyklių, susijusių su gamybos procesu ar produktais. 1 paveiksle pavaizduotos visos reguliavimo išlaidos, su kuriomis susiduria įmonės jų veiklos metu. Administracinės išlaidos sudaro tik dalį vykdymo išlaidų, todėl iš pirmo žvilgsnio jų įtaka atrodo išties menka, tačiau tolesnėje tyrimo eigoje pastebėsime, jog šios išlaidos verslo subjektams yra labai svarbios ir reikšmingos.



Šaltinis: International Standard Cost Model Network (versta autoriaus).²⁷

1 pav. Taisyklių laikymosi ir teisinio reguliavimo išlaidos

Administracinių išlaidų samprata yra labai plati, todėl, visų pirma, atskleidžiama administracinės naštos samprata, kuri yra sudėtinė administracinių išlaidų dalis.

Vienareikšmiškai apibrėžti administracinę naštą yra sudėtinga, kadangi ji mokslinėje literatūroje apibūdinama įvairiai. Standartinio, vienareikšmiškai suprantamo šios sąvokos apibrėžimo nėra, todėl analizuojant tiek Europos Sąjungos, tiek nacionalinius teisės aktus, tiek kitą įvairių literatūrą, buvo randama nemažai šios sąvokos paaiškinimų. Andre van Stel ir Viktor Stunnenber savo atliktame tyrime apibrėžė administracinę naštą, kaip kompleksinį procesą, įtakotą

²⁶ Ten pat, P. 14.

²⁷ Standard Cost Model Network. To reduce administrative burdens. Interneto tinklalapis // <http://www.administrative-burdens.com/>; prisijungimo laikas 2008-10-07.

didėjančio reguliavimo bei augančių valdymo reikalavimų.²⁸ Tokia samprata iš esmės yra teisinga, kadangi atskleidžia administracinės naštos prigimtį, tačiau yra labai plati ir neapibrėžta. Lietuvos mokslininkai M. Lankauskas ir A. Želvys administracinę naštą verslui aiškino, kaip išlaidas, kurias patiria verslo subjektas, vykdydamas teisės aktuose nustatytus privalomus informacinio pobūdžio įpareigojimus.²⁹ Toks sampratos apibūdinimas yra tikslesnis už pirmąjį, tačiau vartojamas labai abstrakčiai ir neatskleidžia administracinės naštos turinio.

Standartinių išlaidų modelio neformalus tinklas (angl. Standard Cost Model Network), kurią vienija daugelis valstybių ne tik ES narių, administracinę naštą apibūdina, kaip kasdienės kliūtis įmonių veikloje, kadangi siekiamos įvykdyti valstybės institucijų įpareigojimus, įmonės turi skirti išteklius administracinėms procedūroms, užuot investavę į produktyvesnę veiklą.³⁰ Tai ne tik brangiai kainuoja kiekvienai verslo bendruomenei atskirose valstybėse, bet ir stabdo ekonominę augimą bei vystymąsi.

Kadangi kiekvienoje valstybėje, ar valstybių junginiuose administracinės naštos samprata šiek tiek skiriasi, būtina išanalizuoti nacionalinius teisės aktus, reglamentuojančius administracinės naštos sąvoką. Lietuvos Vyriausybės nutarimu patvirtintoje Geresnio reglamentavimo programoje administracinė našta apibūdinama, kaip išlaidos, kurias patiria fiziniai ir juridiniai asmenys ar jų filialai ir atstovybės, vykdydami teisės aktuose nustatytus įpareigojimus pateikti informaciją valstybės ir savivaldybių institucijoms ir įstaigoms arba jų įgaliotiems asmenims.³¹ Pateikta sąvoka yra kur kas tikslesnė bei leidžia aiškiau suprasti pačią administracinės naštos, kaip reiškinio prasmę. Administracinės naštos verslui nustatymo ir įvertinimo metodikoje administracinė našta apibrėžiama, kaip išlaidos, kurias patiria verslo subjektai, vykdydami teisės aktuose nustatytus įpareigojimus pateikti informaciją valstybės, savivaldybės institucijoms arba jų įgaliotiems asmenims apie savo veiklą, gaminius ar kitą teisės akte nustatytą informaciją.³²

²⁸ Andre van Stel and Viktor Stunnenber, *Linking Business Ownership and Perceived Administrative Complexity: An Empirical Analysis of 18 OECD Countries*. Netherlands: 2004. P. 4. Interneto tinklalapis // <https://papers.econ.mpg.de/egp/discussionpapers/2004-35.pdf>; prisijungimo laikas 2008-10-07.

²⁹ Lankauskas M. ir Želvys A. *Administracinė našta verslui: teisės aktų vykdymo išlaidos ir jų vertinimo būdai*. Vilnius: Teisės institutas, 2005. P. 1. Interneto tinklalapis // http://www.teise.org/docs/publications/Administracine_nasta_straipsnis_pataisytas_doc; prisijungimo laikas 2008-10-09.

³⁰ Standard Cost Model Network. *To reduce administrative burdens*. Interneto tinklalapis // <http://www.administrative-burdens.com/>; prisijungimo laikas 2008-10-12.

³¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. vasario 13 d. nutarimas Nr. 185 „Dėl geresnio reglamentavimo programos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2008, Nr. 29-1024. 4 punktas.

³² Lietuvos Respublikos ūkio ministro 2006 m. gegužės 2 d. įsakymas Nr. 4-152 „Dėl administracinės naštos verslui nustatymo ir įvertinimo metodikos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 51-1896. 2 punktas.

Abiejuose poįstatyminiuose teisės aktuose administracinė našta apibrėžta iš esmės panašiai, akcentuojant, jog administracinę naštą, kaip išlaidas, kylančias iš teisinio imperatyvo, susijusio su informaciniais įpareigojimais pateikti informaciją.

Verslo subjektų patiriamą administracinę naštą, paprastai sąlygoja šios priežastys:

- reikalavimai teikti informaciją susiję su panaikintais ar pakeistais esminiais reikalavimais;
- ataskaitos teikiamos pernelyg dažnai, palyginti su įvykių raidos tempu;
- yra nesuderintas ataskaitų teikimo reguliarumas ir įvairių įpareigojimų vykdymo datos;
- kelios įstaigos prašo tos pačios informacijos;
- tą pačią informaciją reikia pateikti keliomis formomis (pvz., elektronine forma ir popieriuje);
- reikalavimai teikti informaciją taikomi be atrankos (t. y. net tiems, kurių vaidmuo toje srityje labai menkas);
- teisiniai reikalavimai yra tokie painūs, kad neįmanoma suprasti, kokią informaciją reikia rinkti ir (arba) kaip ją perduoti;
- ir kita.

Administracinės naštos sampratos nepakanka, siekiant visapusiškai iširti šios reiškinių ypatumus. Administracinės naštos nustatymas yra neįmanomas be administracinių išlaidų įvertinimo, kadangi tik per patirtas administracines išlaidas įmanoma kiekybiškai įvertinti, kokią administracinę naštą įmonėms sukelia teisės aktų reikalavimai pateikti tam tikrą informaciją.

2.3 Administracinės išlaidos, kaip administracinės naštos kiekybinė išraiška

Administracinės išlaidos yra kaip administracinės naštos nustatymo matas. Administracinės išlaidos suprantamos kaip įmonių, savanoriško sektoriaus, valdžios institucijų ir piliečių patiriamos išlaidos, atsirandančios vykdant įstatymuose nustatytus įsipareigojimus teikti savo veiklos (arba gamybos) informaciją valdžios institucijoms arba privatiems subjektams.³³ Jos skiriasi nuo išlaidų, susijusių su reikalavimų laikymusi, kurios kyla iš bendrų teisės aktų reikalavimų. Svarbu skirti informaciją, kurią įmonės rinktų net ir nesant tam tikrų teisės aktų reikalavimų, nuo informacijos, kuri nebūtų renkama nesant tam tikrų teisės nuostatų įpareigojimų. Pirmoji informacija vadinama

³³ Commission of the European Communities. Commission working document. Measuring administrative costs and reducing administrative burdens in the European Union Commission working document. COM(2006)691. Brussels, 2006. P. 5. Interneto tinklalapis // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0024:FIN:EN:PDF>; prisijungimo laikas 2008-11-08.

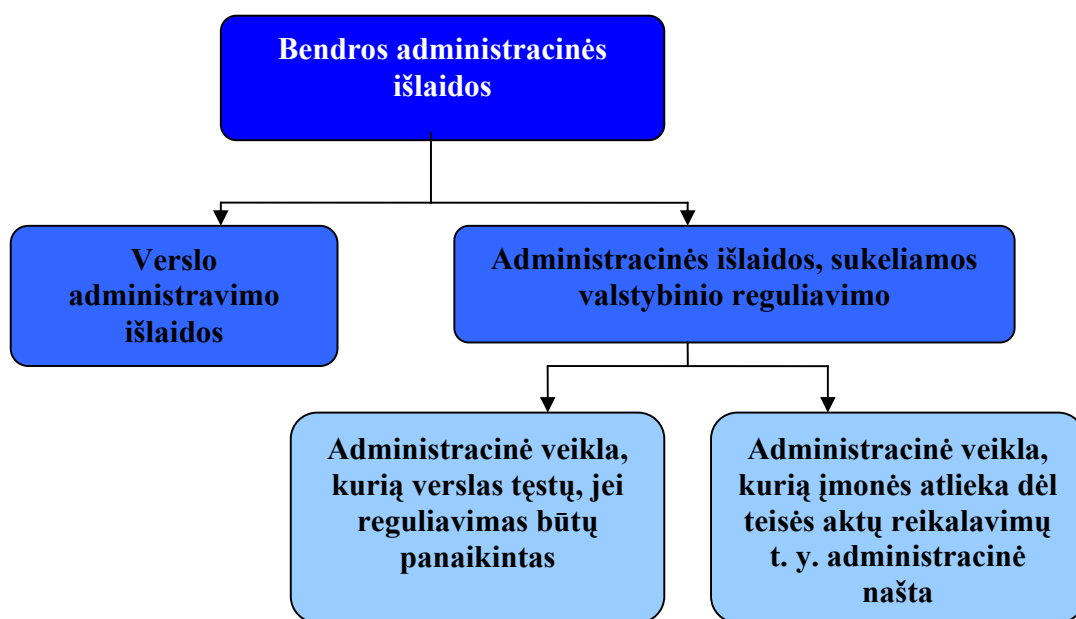
administracinėmis išlaidomis; o antroji – administracine našta.³⁴ Vadinasi administracinei naštai nustatyti, reikia kiekybiškai įvertinti tik tas administracines išlaidas, kurios sukeltos teisės aktų reikalavimais pateikti informacinio pobūdžio informaciją.

ES metodologijos vadove administracinės išlaidos yra apibrėžtos kaip išlaidos, patirtos įmonių, visuomeninio sektoriaus, valstybės institucijų ir gyventojų vykdant teisinius įpareigojimus pateikti informaciją apie jų veiklą ar gaminius valstybinėms institucijoms ar privatiems subjektams.³⁵ Informacija turi būti suprantama plačiaja prasme, t.y. apimdama žymėjimo išlaidas, pranešimus, kontrolę ir vertinimą, susijusius su informacijos teikimu. Kai kuriais atvejais, informacija turi būti pateikta valstybės institucijoms ar privatiems subjektams, o kitais atvejais informacija turi būti saugoma ir pateikiama tikrinimo metu ar esant prašymui.

Kai administracinė veikla atliekama tik laikantis teisinių įpareigojimų, ji vadinama administracine našta, kitais atvejais ji vadinama administracinėmis išlaidomis. Todėl ne visos administracinės išlaidos sudaro administracinę naštą. Ši sąvoka yra kur kas platesnė ir apima ne tik išlaidas, patirtas dėl teisės aktuose nustatytų įpareigojimų vykdymo, bet ir kitas išlaidas, nebūtinai sąlygotas teisinio reglamentavimo. 2 paveiksle yra schematiškai pavaizduotos visos verslo subjektų patiriamos bendros administracinės išlaidos, kurias sudaro verslo administravimo išlaidos, taip pat valstybinio reguliavimo sukeltos administracinės išlaidos. Tačiau ne visos administracinės išlaidos sąlygoja administracinę naštą, o tik tos, kurias verslo subjektai patiria vykdydami teisės aktų reikalavimus. Tos administracinės išlaidos, kurias verslas patiria ne dėl teisės aktų reikalavimų, vertinant įmonių patiriamą administracinę naštą, neįskaičiuojamos. Todėl nagrinėjant administracinės naštos nustatymo bei įvertinimo ypatumus, būtina atriboti administracinės naštos ir administracinių išlaidų sąvokas, kurios, nors ir panašios, tačiau turi labai didelę reikšmę administracinės naštos verslui nustatymui. Taip pat, remiantis pateikta analize, neabejotinai galima teigti, jog administracinių išlaidų sąvoka yra daug platesnė ir apima ne tik administracinę naštą, tačiau ir kitas išlaidas, kurios nebūtinai yra sąlygotos teisinio reguliavimo.

³⁴ Ten pat, P. 6. Prisijungimo laikas 2008-11-08.

³⁵ European Union common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation. Operational manual. P. 2. Interneto tinklalapis // http://www.administrative-burdens.com/filesystem/2006/07/ab_eu_ia_manual_en_may_06_241.doc; prisijungimo laikas 2008-11-08.



Šaltinis: Tarptautinis standartinio išlaidų modelio vadovas, parengtas Standard Cost Model Network (versta autoriaus).³⁶

2 pav. Administracinės naštos ir išlaidų santykis

2.4 Administracinės naštos mažinimas, kaip vienas iš Geresnio reglamentavimo elementų

Viešosios valdžios institucijos imasi teisinio reguliavimo visuomenės labai siekdamas įvairių tikslų: užtikrinti sąžiningą ir konkurencingą rinkos erdvę, apsaugoti sveikatą, rūpintis sauga, skatinti naujoves, tausoti natūralią aplinką. Teisinis reguliavimas – tai priemonė politikai vykdyti ir piliečių lūkesčiams pateisinti. Valstybės institucijos stengiasi kuo geriau parengti politikos kryptis, įstatymus ir kitus teisės aktus ir taip užtikrinti, kad atitinkamam tikslui pasiekti būtų naudojamos tinkamos priemonės, kad būtų kuo didesnė nauda ir kuo mažesni neigiami padariniai.³⁷ Viešosios valdžios institucijos visoje Europoje siekia mažinti popierizmą ir biurokratiją. Europos Sąjungos institucijos nėra išimtis. Administracinės naštos mažinimas – vienas iš svarbiausių Europos Komisijos (toliau – Komisijos) geresnio reglamentavimo srities prioritetų.

Teisinis reguliavimas yra nepaprastai svarbus, kadangi yra būtinas ir priimtinas šiuolaikinės visuomenės gyvavimo aspektas. Visuomeniniai santykiai reguliuojama visais lygmenimis: vietos,

³⁶ International Standard Cost Model Manual. Measuring and reducing administrative burdens for businesses. P. 8. Interneto tinklalapis // <http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf>; prisijungimo laikas 2008-11-09.

³⁷ Apie geresnį teisinį reguliavimą paprastai ir aiškiai. Europos Bendrijų oficialiųjų leidinių biuras. Liuksemburgas, 2006. P. 3. Interneto tinklalapis // http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/brochure/br_brochure_lt.pdf; prisijungimo laikas 2008-11-09

nacionaliniu ir tarptautiniu. Tačiau blogai apsvarstytas ir netinkamai vykdomas teisinis reguliavimas gali būti pernelyg griežtas ir peržengti būtinumo ribas. Kartais teisinis reguliavimas gali būti pernelyg įsakmus, nepateisinamai brangus arba duodantis priešingus rezultatus.

Komisija ėmėsi ambicingų geresnio teisinio reguliavimo veiksmų. Vienas iš geresnio reglamentavimo įgyvendinimo elementų ir buvo administracinės naštos mažinimas visoje ES. Įgyvendindama Europos Komisijos vykdomą politiką Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2008 m. nutarimu patvirtino Geresnio reglamentavimo programą.³⁸ Šia programa siekiama užtikrinti nuolatinį teisinio reguliavimo tobulinimą gerinant verslo ir investicijų aplinką, mažinant administracinę naštą, teikiant viešąsias paslaugas. Minėtoje programoje geresnis reglamentavimas suprantamas, kaip sistemingai taikomų priemonių, kuriomis siekiama užtikrinti valstybės politikos efektyvumą, nuolat tobulinti teisės aktų rengimą, priėmimą ir įgyvendinimą, gerinti teisinio reglamentavimo kokybę, didinti jo veiksmingumą ir nuoseklumą, visuma.³⁹ Iš šios sąvokos turinio matyti, jog be kitų programos tikslų, didelis dėmesys yra skiriamas administracinės naštos mažinimui.

Pastaraisiais metais vis daugiau dėmesio ES lygmeniu sulaukiama administracinės naštos mažinimo klausimų sprendimams, kurie yra sudėtinė bei labai svarbi dalis geresnio reglamentavimo programos kontekste. Kol ES valstybės narės pirmos ėmėsi spręsti šią problemą, ES institucijos bet koku atveju siekia padėti bendradarbiaudamos su atskiromis valstybėmis, dėl šios problemos sprendimo.⁴⁰ Administracinės naštos problema jau pradėta kelti aukšto lygio grupės ataskaitoje dėl Lisabonos strategijos įgyvendinimo.⁴¹ Minėtoje ataskaitoje valstybės narės ir Komisija skatinamos patvirtinti bendrą administracinės naštos sampratą, apskaičiuoti administracinę naštą verslui, siekiant tikslų ją mažinti bei nustatyti, kokia apimtimi, kokiuose sektoriuose ir kada bus mažinama. Komisijos komunikate Europos Tarybai nustatyta, jog administracinė našta pernelyg didelė mažoms ir vidutinėms įmonėms, kurios turi ribotus resursus, skirtus vykdyti administracinei veiklai, susijusiai su teisiniu reglamentavimu.⁴² Komisija nurodė, jog vykdant teisinį reglamentavimą, bus siekiama mažinti administracinę naštą, naikinti biurokratiją, siekiant ES tikslų. 2005 metais

³⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. vasario 13 d. nutarimas Nr. 185 „Dėl geresnio reglamentavimo programos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2008, Nr. 29-1024.

³⁹ Ten pat, 4 punktas.

⁴⁰ Konzendorf G., Wordelmann P., Block S. Better regulation at the European Union Level. Milestones on the way to better regulation. Luxembourg, 2005. P. 43.

⁴¹ Report from the High Level Group chaired by Wim Kok. Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Luxembourg, 2005. P. 6, 29. Interneto tinklalapis // http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/kok_report_en.pdf; prisijungimo laikas 2008-11-09.

⁴² Commission of the European Communities. Communication to the Spring European Council. Working together for Growth and Jobs. A New Start for the Lisbon Strategy. COM(2005)24. Brussels, 2005. P. 8. Interneto tinklalapis // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0024:FIN:EN:PDF>;

Komisija, vykdydama 2004 metų Europos Tarybos raginimą, 2005 m. pradėjo bandomąjį etapą, paremtą skirtingų sričių rezultatais.⁴³ Valstybės narės ir tarptautinės organizacijos buvo raginamos vystyti bendrą koncepciją, kuria būtų galima įvertinti administracines išlaidas ir įvertinti koncepcijos tinkamumą. Tyrimų eigoje pasirinktos dvi koncepcijos, skirtos kiekybiškai įvertinti administracinei naštai. Viena koncepcija paremta standartiniu išlaidų modeliu, išvystytu Olandijoje bei naudojamu Skandinavijos valstybių, Slovėnijos, Jungtinės Karalystės bei Danijos. Antroji koncepcija paremta klausimynu, kurį sudaro verslo subjektų pateikti duomenys, nustatant, kiek laiko kiekvieną mėnesį jie praleidžia vykdydami informacinius įpareigojimus. Ši koncepcija taikyta Belgijoje.

Komisijos tarnybų darbo dokumente buvo apibrėžta bendra ES koncepcija administracinėms išlaidoms įvertinti, pavadinta „Europos Sąjungos grynujų administracinių išlaidų modelis“ (angl. „EU Net Administrative Cost Model“), kurioje nutarta, jog metodologijos projektas turi būti lengvai taikomas, lankstus, pritaikytas duomenų rinkimui skirtingose veiklos srityse, įtvirtintas „*ex-post*“ vertinimas bei stebėjimas teisės aktų projrktų.⁴⁴ Minėtas projektas iš esmės parengtas standartinio išlaidų modelio pagrindu. Bandomojo etapo rezultatai bei tų rezultatų pagrindu suformuotas ES bendros metodologijos projektas buvo pateiktas Komisijos komunikate,⁴⁵ o galutinis ES standartinio išlaidų modelis pristatytas 2005-10-21 Komisijos komunikate.⁴⁶

2.5 Administracinės naštos vertinimas Europos Sąjungoje bei Lietuvoje

Administracinės naštos verslui didėjimo tendencijos buvo analizuojamos daugelyje ES valstybių, kadangi siekiant įgyvendinti tiek ES bendrąją politiką, tiek ir nacionalinius tikslus, buvo vis intensyviau vystomas teisinis reguliavimas abiejuose lygmenyse. Verslo subjektų veiklos

⁴³ Council of the European Union. Press release. 2612th Council Meeting. Economic and Financial Affairs. Luxembourg: 2004. 13017/04 (Presse 284). Interneto tinklalapis // http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ecofin/82342.pdf; prisijungimo laikas 2008-11-09.

⁴⁴ Commission of the European Communities. Commission staff working document. Minimising administrative costs imposed by legislation. Detailed outline of a possible EU Net Administrative Cost Model. Annex to the Communication on Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union. SEC(2005)175. Brussels, 2005. P. 7-9. Interneto tinklalapis // http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/sec_2005_175.pdf; prisijungimo laikas 2008-11-11.

⁴⁵ Commission of the European Communities. Commission staff working document. Outline of the proposed EU common methodology and Report on the Pilot Phase (April– September 2005). Annex to the Communication on an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation. SEC(2005)1329. Brussels, 2005. Interneto tinklalapis // http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/sec_2005_1329.pdf; prisijungimo laikas 2008-10-13.

⁴⁶ Commission of the European Communities. Communication from the Commission on an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation. COM(2005)518. Brussels, 2005. Interneto tinklalapis // http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0518en01.pdf; prisijungimo laikas 2008-10-13.

kontrolės pasekmės darė įtakos pačio verslo plėtrai, konkurencingumui, o ES siekis harmonizuoti teisinį reguliavimą visu ES lygiu dėl biurokratinių procedūrų, taip pat dėl valstybių narių nesugebėjimo tinkamai ES institucijų sprendimus įdiegti į savo nacionalinę teisę, skatino administracinės naštos verslo subjektams augimą.

ES valstybių narių institucijos ėmėsi iniciatyvos nustatyti bei įvertinti administracinę naštą verslui, sukeliama teisinio reglamentavimo metu. 2002 metais Danijos Vyriausybė patvirtino „Danijos vystymosi strategiją“, kurioje numatoma iki 2010 metų administracinę naštą sumažinti 25 procentais.⁴⁷ Už šio tikslo įvykdymą atsakingos 15 su verslu susijusių ministerijų. Kad būtų įmanoma šį tikslą įvykdyti, nuspręsta įvertinti visą teisinio reguliavimo sukeliama administracinę naštą. Vertinimo metu buvo tirti 263 įstatymai ir 1100 vykdomųjų įsakų, kurie apėmė 5279 informacinius įpareigojimus, išskaidytus į 14546 konkrečius duomenų reikalavimus. Buvo apklausta 1100 respondentų, o bendra interviu trukmė – 2902 valandos. Remiantis įvertinimo rezultatais nustatyta, kad 2004/2005 metais administracinė našta verslui Danijoje sudarė 4326,3 milijonų eurų, o 57 proc. jos buvo sąlygota nacionalinės kilmės teisės aktų, 28 proc. tarptautinės kilmės, o 15 proc. mišrios kilmės teisės aktų. Paskutinis „Standard cost model“ pateiktas įvertinimas publikuotas 2008 metų gegužę (apima reguliavimą iki 2007 m. liepos mėn.) atspindi faktą, kad administracinė našta buvo sumažinta 10,1 procento. Lyginant su 2006 metais, našta buvo sumažinta daugiau kaip 0,4 procentų praėjusiais metais. Mažas progresas yra dėl naujo reguliavimo, kurio dėka našta padidėjo apie 20 mln. eurų, o sumažėjo apie 30 mln. eurų.⁴⁸

Apskaičiuota visa administracinę naštą sudaranti suma įmonėms Olandijoje iki 2007 m. kovo 1 d., siekė 9,3 mlrd. eurų. Tai sudaro 1,7 % Olandijos bendrojo vidaus produkto (nustatyta, kad 2002 m. administracinė našta Olandijoje siekė 16,4 mlrd. eurų t. y. 3,6 proc. viso šalies bendrojo vidaus produkto). Maždaug penkiasdešimt procentų administracinės naštos įmonėms sukelia Europos Sąjungos teisės aktai, likę penkiasdešimt procentų susidaro dėl nacionalinių teisės aktų reikalavimų. Įvertinimo metu nustatyta, kad didžiausią naštą sukelia Finansų sektorius (apie 3,80 mlrd. eurų), Teisingumo sektorius (apie 1,34 mlrd. eurų) ir t.t. Finansų sektorius sudaro apie 40 proc. visos naštos, o nė vienos kitos ministerijos sukeliamą naštą neviršijo 2 mlrd. eurų.⁴⁹

Čekijoje nuo 2005 m. kovo iki rugsėjo buvo atliekamas bazinis administracinės naštos įvertinimas, kurio metu buvo tiriami visi su verslo reguliavimu susiję teisės aktai, priskirtini 12

⁴⁷ The Standard Cost Model measurements in Denmark. Interneto tinklalapis // <http://www.administrative-burdens.com/default.asp?page=73>; prisijungimo laikas 2008-11-14.

⁴⁸ Ten pat, prisijungimo laikas 2008-10-14.

⁴⁹ The Standard Cost Model measurements in Netherlands. Interneto tinklalapis // <http://www.administrative-burdens.com/default.asp?page=96>; prisijungimo laikas 2008-10-14.

ministerijų ir 10 centrinio administravimo institucijų. 2008 m. pavasarį Čekijos Vyriausybė patvirtino projekto gaires, kuriuo siekiama sumažinti administracinę naštą verslui. Šešios ministerijos buvo įpareigos sukurti konkrečius administracinės naštos verslui mažinimo veiksmų planus, nurodant visas teises nuostatas, kurios sukelia administracinę naštą. Kitos ministerijos ir centrinio valstybinio administravimo institucijos taip pat įpareigos informuoti apie priimtas priemones, skirtas sumažinti administracinę naštą.⁵⁰

2005 m. Jungtinės Karalystės (toliau – JK) Vyriausybė paskelbė sieksianti mažinti administracinę naštą iki 25 proc. arba 3,4 bln. svarų sterlingų iki 2010 m.⁵¹ Pirmoji planų vykdymo ataskaita pateikta 2007 m. gruodį. 20 departamentų ir agentūrų atnaujinimo supaprastinimo planus, o bendras skaičius supaprastinimo priemonių išaugo iki daugiau nei 700 iš 500, 2006 m.

2008 m. pavasarį JK Vyriausybė iškėlė naujus, dar ambicingesnius planus sumažinti administracinę naštą verslui, taip pat pateikė atliktų tyrimų rezultatus, kurie patvirtino faktą, jog verslo sektorius JK patiria labai didelę administracinę naštą. Remiantis tyrimų rezultatais buvo dar kartą pakoreguoti supaprastinimo planai ir gairės tolesniam šios svarbios problemos sprendimui.⁵²

Atsižvelgiant, į tai, kaip įgyvendinami ES valstybių narių nacionaliniai veiksmai administracinės naštos vertinimo srityje, buvo gauti statistiniai duomenys (žr. 3 lentelę), kurių metu nustatyta, kokia apimtimi ES valstybės narės vykdo nacionaliniu vertinimus. Žemiau pateiktoje lentelėje matyti, jog kai kurios valstybės, tokios kaip Austrija, Čekija, Danija, Vokietija, Olandija, Švedija, Jungtinė Karalystė yra atlikusios visišką prioritetinių sričių teisės aktų įvertinimą, tačiau daugelis valstybių yra atlikusios tik kai kurių sričių vertinimus, ar jau yra parengusios konkrečius vertinimo planus. Lietuva, deja, yra atlikusi tik vienos iš prioritetinių sričių dalinį įvertinimą ir yra viena iš nedaugelio valstybių, kurios taip neryžtingai imasi visapusiško administracinės naštos verslui nustatymo veiksmų, juo labiau, jog tokie tyrimai padėtų atskleisti tokios naštos verslui mastą visoje Europos Sąjungoje. Taip pat 3 lentelėje pateikti statistiniai duomenys leidžia teigti, jog Lietuvoje dar nėra suprantamas šios problemos sprendimo būtinumas, o kompetentingos valstybės institucijos skiria nepakankamai dėmesio šio klausimo sprendimui, taip pat nėra vykdomi

⁵⁰ The Standard Cost Model measurements in Czech Republic. Interneto tinklalapis // <http://www.administrative-burdens.com/default.asp?page=150>; prisijungimo laikas 2008-10-14.

⁵¹ The Standard Cost Model measurements in United Kingdom. Information about Simplification projects. Interneto tinklalapis // <http://www.administrative-burdens.com/default.asp?page=84>; prisijungimo laikas 2008-10-15.

⁵² Simplification plans in United Kingdom. Interneto tinklalapis // <http://www.berr.gov.uk/whatwedo/bre/policy/simplifying-existing-regulation/simplification-plans/page44063.html>; prisijungimo laikas 2008-10-15.

rekomendaciniai Europos Komisijos ar Europos Vadovų Tarybos siūlymai imtis neatidėliotinų, skubių ir aiškių veiksmų administracinei naštai nacionaliniu lygiu mažinti.

Komisija yra ES institucija, kuri yra atsakinga už administracinės naštos mažinimo veiksmus ES lygmeniu. Administracinės naštos mažinimo klausimais Komisija priima komunikatus, tačiau komunikatas yra privalomosios galios neturintis politinis dokumentas, kuriuos Komisija išdėsto savo nusistatymą svarbiu klausimu. Kadangi Komisijos priimtas komunikatas neturi imperatyvios juridinės galios, todėl kai kurios valstybės narės, įskaitant ir Lietuvą, vangiai vykdo ES institucijų užsibrėžtus tikslus administracinės naštos mažinimo srityje. Atsižvelgiant į tai, kiek efektyvus yra administracinių išlaidų vertinimo mechanizmas Lietuvoje ir kiek aktyviai yra įgyvendinamos administracinės naštos mažinimo iniciatyvos, galima konstatuoti, jog administracinės naštos verslui nustatymo ir įvertinimo metodikos⁵³ sukūrimas nedavė norėto rezultato ir praktikoje beveik nėra taikomas. Siekiant įgyvendinti Komisijos raginimus, būtina imtis aktyvių veiksmų nustatant ir įvertinant prioritetas kryptis reglamentuojančius teisės aktus, kad būtų nustatytas verslo subjektams sukeltos administracinės naštos dydis bei imtasi veiksmų keičiant teisės aktų nuostatas, kurios nepagrįstais informaciniais įpareigojimais apsunkina verslo subjektų veiklą ir sąlygoja tam tikras išlaidas. Taip pat turi būti imtasi priemonių tinkamai vertinti įvairios juridinės galios teisės aktų projektus, atsisakant reikalavimų, kurie nėra būtini ir kurių nauda, lyginant su reikalavimų įvykdymu susijusiomis išlaidomis yra žymiai mažesnė. Siekiant praktinio metodikos taikymo naudojant „ex- ante“ bei „ex- post“ vertinimo tipus, yra būtina sukurti metodikos taikymo vadovą, kuriame būtų aiškiai išdėstyta visa nustatymo ir įvertinimo procedūra, pateikiami praktiniai metodikos taikymo pavyzdžiai, analizuojama kiekybinio administracinių išlaidų vertinimo specifikai ir kt. Metodikoje yra pateikta tik administracinės naštos nustatymo tvarka, tačiau siekiant praktinio šios tvarkos taikymo, būtina supažindinti valstybės, savivaldybių institucijų bei kitų kompetetingų subjektų darbuotojus su tokio nustatymo tikslingumu, smulkiau detalizuoti „ex-ante“ ir „ex-post“ įvertinimo ypatumus, rengti praktinius seminarus administracinės naštos verslui nustatymo specifikai atskleisti.

⁵³ Lietuvos Respublikos ūkio ministro 2006 m. gegužės 2 d. įsakymas Nr. 4-152 „Dėl administracinės naštos verslui nustatymo ir įvertinimo metodikos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 51-1896.

Svarbiausios sritys/ Valstybės	Austrija	Belgija	Bulgarija	Kipras	Čekija	Danija	Estija	Suomija	Prancūzija	Graikija	Vokietija	Vengrija	Airija	Italija	Latvija	Lietuva	Liuksemburgas	Malta	Olandija	Lenkija	Portugalija	Rumunija	Slovakija	Slovėnija	Ispanija	Švedija	JK*
Įmonių teisė	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Statistika	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Sanglaudos politika	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Finansinės paslaugos	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Viešasis aprūpinimas	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Maisto sauga	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Transportas	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Žuvininkystė	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Farmacija	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Aplinka	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Užimtumas	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Žemės ūkis	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
PVM	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

*Jungtinė Karalystė.

Legenda:

■	Visiškas įvertinimas
■	Dalinis įvertinimas
■	Jokio įvertinimo
■	Suplanuotas įvertinimas
■	Nepateikta informacijos

Visiškas įvertinimas reiškia, jog visi informaciniai įpareigojimai srityje yra nustatytos ir įvertintos. *Dalinis įvertinimas* reiškia, jog dalis teisės aktų, reglamentuojančių konkretų sektorių, yra nustatyti ir įvertinti.

Belgija atliko dalinius vertinimus daugelyje nespecializuotų sričių. *Kipras*, *Liuksemburgas*, *Graikija* ir *Malta* paskelbė ketinimus atlikti dalinius vertinimus.

Šaltinis: Europos Komisija, 2008 (versta autoriaus).⁵⁴

3 lentelė. Valstybių veiksmai – administracinės naštos įvertinimas valstybių narių nacionaliniu lygmeniu

Kaip jau minėta, administracinės naštos ES mažinimo veiksmų programoje nustatytos 13 prioritetinių sričių, kuriose būtina kuo skubiau įvertinti įmonių patiriamą administracinę naštą (3 lentelė).⁵⁵ Lietuva tik vienoje (maisto saugos) srityje yra atlikusi dalinį tyrimą. Priežastys, sąlygojačios tokį Lietuvos institucijų neveiklumą, autoriaus nuomone gali būti labai įvairios. Kaip viena iš numanomų priežasčių - tarpžinybinio bendradarbiavimo stoka, teisinio reguliavimo trūkumas, normalios, realiai įgyvendinamos nacionalinių veiksmų strategijos neturėjimas, koordinuojančios institucijos (Lietuvos Respublikos ūkio ministerijos, toliau – Ūkio ministerijos)

⁵⁴ Commission of the European Communities. Commission working document. Reducing administrative burdens in the European Union 2007 Progress Report and 2008 Outlook. COM(2008)35. Brussels, 2008. p. 15. Interneto tinklalapis // http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/com_2008_0035_en.pdf; prisijungimo laikas 2008-10-15.

⁵⁵ Plačiau minėta programa analizuojama 3.4 skyriuje „Europos Sąjungos vykdoma administracinės naštos mažinimo politika.“

nepakankamas aktyvumas ir kita. Analizuojant, kokie darbai Lietuvoje yra atlikti įgyvendinant administracinės naštos mažinimo politiką, galima akcentuoti Ūkio ministerijos pavedimu Teisės instituto atliktą tyrimą,⁵⁶ taip pat, remiantis minėtu tyrimu, kaip jau minėta 2006 metais buvo parengta ir parvirtinta Administracinės naštos verslui nustatymo ir įvertinimo metodika.⁵⁷ Siekiant įgyvendinti ES mastu vykdomą geresnio reglamentavimo politiką, 2006 metais patvirtintos valstybinio reguliavimo mažinimo strateginės kryptys, numatant, jog bus siekiama sistemingo geresnio reglamentavimo priemonių taikymo tiek rengiant naujus, tiek persvarstant galiojančius teisės aktus.⁵⁸ Numatytos konsultacijų su visuomene ir interesų grupėmis rengiant sprendimų projektus, sprendimų projektų poveikio vertinimo, įskaitant „*ex-post*“ vertinimą, teisės aktų administracinių procedūrų supaprastinimo, konsolidavimo ir kodifikavimo, administracinės naštos mažinimo, prieigos prie teisės aktų ir susijusių dokumentų gerinimo, reglamentavimą pakeičiančių priemonių panaudojimo galimybės. Vyriausybė, pateikdama Seimui 2007 metų veiklos ataskaitą, kaip vieną iš artimiausio laikotarpio prioritetų nurodė, jog sieks sukurti palankias sąlygas verslui tobulinant teisinį reglamentavimą t. y. siekiant pradėti vykdyti administracinės naštos mažinimo Lietuvoje darbus ir 2007 metų pavasario Europos Vadovų Taryboje priimtą įsipareigojimą, bus nustatyti nacionalinės administracinės naštos verslui sumažinimo rodikliai ir sritys, kuriose bus mažinama administracinė našta.⁵⁹ Taip pat tik 2008 m. patvirtinta geresnio reglamentavimo programa, kurioje, kaip vienas iš Geresnio reglamentavimo programos įgyvendinimo 2008 metų priemonių planų, nurodytas administracinės naštos mažinimas, siekiant sumažinti nepagrįstas teisės aktų reikalavimų vykdymo sąnaudas.⁶⁰ Tačiau deklaratyvaus pobūdžio programų ir planų nepakanka, jog problema būtų sprendžiama iš esmės. Kaip jau esame akcentavę, daugelis ES valstybių yra nusistačiusios nacionalinį administracinės naštos mažinimo rodiklį (daugelio valstybių tikslai yra tapatūs bendram ES tikslui – iki 2012 metų sumažinti administracinę naštą verslui 25 proc.), tačiau Lietuva to vis dar nėra padariusi, nėra suformuoti konkretūs planai, kaip bus įgyvendinami teisės aktų supaprastinimo veiksmai, netrukdam įgyvendinti teisės aktuose numatytų

⁵⁶ Čepas A., Griškevič L., Kavoliūnaitė E. ir kt. Administracinė našta verslui, verslo teisinio reglamentavimo supaprastinimo galimybės. Vilnius: Teisės institutas, 2006. Interneto tinklalapis // <http://www.ukmin.lt/lt/strategija/studijos.php>; prisijungimo laikas 2008-10-15.

⁵⁷ Lietuvos Respublikos ūkio ministro 2006 m. gegužės 2 d. įsakymas Nr. 4-152 „Dėl administracinės naštos verslui nustatymo ir įvertinimo metodikos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 51-1896.

⁵⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. gruodžio 22 d. nutarimas Nr. 1333 „Dėl valstybinio reguliavimo mažinimo strateginių krypčių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 144-5477.

⁵⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. kovo 30 d. nutarimas Nr. 267 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 metų veiklos ataskaitos pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui“ // Valstybės žinios. 2008, Nr. 39-1432. VIII dalis, P. 75.

⁶⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. vasario 13 d. nutarimas Nr. 185 „Dėl geresnio reglamentavimo programos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2008, Nr. 29-1024. Priedas, 3 užd.

tikslų bei kartu mažinti administracinę naštą verslui. Teisės aktų poveikio vertinimo mechanizmas iki šiol nėra aiškiai apibrėžtas, atliktas tik vienos verslo srities tyrimas, taip pat kol kas nėra konsultacijų su interesų grupėmis priemonių plano. Siekiant išvengti tos pačios informacijos teikimo kelioms institucijoms dubliavimo, teisės aktų pagalba turėtų būti sukurtas informacijos tarp institucijų mainų mechanizmas. Artimiausiu metu, remiantis ES atliktų tyrimų rezultatais, turėtų būti nustatytos prioritinės administracinės naštos mažinimo sritys, tačiau jau nacionaliniu lygmeniu, taip pat inicijuotas tyrimas, siekiant visapusiškai ištirti informacinių įpareigojimų, įtvirtintų teisės aktuose, įtaką verslo subjektų patiriamai administracinei naštai. Siekiant bendro Komisijos užbrėžto tikslo iki 2012 metų sumažinti administracinę naštą verslui, būtina imtis aktyvių veiksmų paprastinant teisinį reguliavimą, ypač tuose teisės aktuose, kuriuose informacinių įpareigojimų forma nepagrįstai didinama administracinė našta verslui. Remiantis kitų valstybių patirtimi, būtina sukurti administracinės naštos skaičiavimo metodikos vadovą, siekiant, jog sukurta nacionalinė metodika veiktų praktiškai bei ja būtų vadovaujama.

Sekant kitų ES valstybių pavyzdžiu bei vykdant įsipareigojimus ES, kaip jau minėjome, Teisės institutas, Ūkio ministerijos užsakymu, atliko tyrimą.⁶¹ Minėtas tyrimas nebuvo kaip analogas kitų ES valstybių visapusiškai atliktiems tyrimams, kadangi buvo pradėtos tirti trys, tačiau galutinai ištirtos tik dvi verslo sritys, bei kiekybiškai įvertinta tirtiems verslo sektoriams sukeliama administracinė našta. Tyrimas atliktas remiantis Standartiniu išlaidų modeliu (ang. *Standart cost model*), bei pačio Teisės instituto pasiūlyto Administracinės naštos verslui Lietuvoje nustatymo ir įvertinimo metodikos projekto pagrindu.

Tirtos trys verslo sritys: kaimo turizmo, restoranų, barų ir valgyklų bei statybų verslo. Atlikta išsami teisinio reglamentavimo analizė, remiantis administracinės naštos verslui Lietuvoje nustatymo ir įvertinimo metodikos projektu. Atkreiptinas dėmesys, jog įmonių patiriama našta įvertinta ne tik pinigine išraiška, tačiau taip pat ir sugaištamą laiku. Tyrime apsiribota tik pirmųjų dviejų verslo sričių administracinės naštos mažinimo galimybių tyrimu, kadangi statybų verslo tolimesnio tyrimo buvo atsisakyta, atsižvelgiant į šios srities teisinio reglamentavimo sudėtingumą, apklausos metu gautų duomenų menką reprezentatyvumą.⁶²

Išsamaus tyrimo metu nustatyta, jog specialusis restoranų, barų ir valgyklų verslo teisinis reglamentavimas (t.y. nevertinant visiems verslo subjektams, nepriklausomai nuo jų verslo srities, numatytų bendrųjų pareigų) sukuria maždaug 7287,00 litų arba 652,65 h per metus dydžio vidutinę

⁶¹ Čepas A., Griškevič L., Kavoliūnaitė E. ir kt. Administracinė našta verslui, verslo teisinio reglamentavimo supaprastinimo galimybės. Vilnius: Teisės institutas, 2006. Interneto tinklalapis // <http://www.ukmin.lt/lt/strategija/studijos.php>; prisijungimo laikas 2008-10-16.

⁶² Ten pat, P. 48.

administracinę naštą. Bendra visos verslo srities administracinė našta – apie 20 899,116 litų arba 18 71800,20 valandų per metus. Remiantis tuo, jog 2004 m. restoranų, barų ir kitų maitinimo įstaigų apyvarta (be PVM) buvo 586,9 mln. litų, administracinė našta sudaro apie 3,56 proc. (20 899,116 litų) įmonių metinės apyvartos.

Nors tyrimas atskleidė tik dviejų verslo sričių teisinio reguliavimo sukeliama administracinę naštą, tačiau, remiantis tyrimo metu gautais duomenimis, galime numatyti bendrą Lietuvoje esamo teisinio reguliavimo neefektyvumo tendenciją, pernelyg apsunkinančio įmonių veiklą, esamo teisinio reguliavimo Lietuvoje. Minėtas tyrimas tik patvirtina darbo temos aktualumą bei opetatyvaus analizuojamų problemų sprendimo būtinumą.

Atsižvelgiant į Lietuvoje ir kitose ES valstybėse narėse atliktų tyrimų rezultatus, galima daryti pagrįstą išvadą, jog administracinės naštos verslui nustatymo ir mažinimo priemonių ėmimasis yra neišvengiamai būtinas, kadangi įgyvendindami teisės aktuose įtvirtintus reikalavimus, verslo subjektai nepagrįstai apsunkinami ir patiria didelių administracinių išlaidų, o jų tikslus ar apytikslis dydis, nenaudojant specialių apskaičiavimo metodų, gali likti nežinomas, todėl lieka nenustatytas įmonėms teisiniu reguliavimu sukeliamas administracinės naštos dydis. Nesant apie tai duomenų, neįmanoma įvertinti teisės aktais verslo sektoriui daromos įtakos. Taip pat pažymėtina, kad kuo administracinė našta yra didesnė, tuo daugiau kliūčių normaliai verslo subjektų veiklai: įtakojama sąžininga konkurencija, slopinamos verslo skatinimas, todėl galutiniame rezultate valstybė praranda biudžeto pajamas (iš mokesčių, rinkliavų ir kt.), visuomenė patiria daugiau netiesioginių išlaidų (kadangi įmonių patirtos išlaidos yra įskaitomos į prekių ar paslaugų savikainą, todėl jos netiesiogiai yra sumokamos prekių ar paslaugų vartotojų).

2.6 Europos Sąjungos vykdoma administracinės naštos mažinimo politika

Administracinės naštos, dar vadinamos biurokratinėmis išlaidomis ar administraciniais sunkumais, mažinimas yra pagrindinė priemonė palankesnei visoje Europos Sąjungoje aplinkai įmonėms sukurti. Olandijos Centrinio planavimo biuro atlikti tyrimai rodo, kad administracinės naštos procentinė dalis svyruoja: Graikijoje, Vengrijoje ir Baltijos valstybėse ji sudaro 6,8 %, o JK ir Švedijoje – 1,5 % nacionalinių BVP. Tačiau tai jokių būdu nerodo, kad šalyse, kuriose BVP yra

didesnis, ši našta paprastai yra mažesnė. Esamą administracinę naštą lemia ES lygio ir nacionalinio lygio teisės aktai, todėl ją reikia šalinti bent jau iš dalies ir, kai įmanoma, Bendrijos lygiu.⁶³

Atlikus poveikio vertinimą gauta įrodymų, kurie yra pagrįsti vertinimus jau atlikusių valstybių narių (Danija, Nyderlandai, Jungtinių Karalystė ir Čekija) patirtimi ir ekonominiu modeliavimu, kad galima nauda, administracinę naštą sumažinus 25 %, gali būti esminė kalbant apie bendrą ES BVP. Įvairūs tyrimai, atlikti pasitelkus skirtingus ekonominius modelius, rodo, kad 25 % sumažinus administracinę naštą ES BVP gali padidėti nuo 1,4 % iki 1,8 %.⁶⁴

Remiantis ES valstybių narių patirtimi, 2006 m. pabaigoje Komisija pasiūlė pradėti ambicingą ES galiojančių teisės aktų administracinės naštos mažinimo veiksmų programą.⁶⁵ Vadovaudamasi šia programa, Komisija pasiūlė 2007 m. pavasario Europos Vadovų Tarybai nustatyti 25 % sumažinimo tikslą, kurį ES ir valstybės narės turėtų pasiekti iki 2012 m. Tai buvo didelis užmojis, tačiau pats tikslas nėra reikšmingas, jeigu nėra konkretaus jo įgyvendinimo mechanizmo. 2007 m. sausio mėnesį Komisija, patvirtindama savo ambicingus tikslus, pateikė Administracinės naštos mažinimo Europos Sąjungoje veiksmų programą, kuriai pritarė Europos Vadovų Taryba, ir paragino valstybes nares nusistatyti panašius nacionalinius tikslus (nacionalinius tikslus jau yra nustačiusios nemažai valstybių narių, tačiau Lietuva Europos Vadovų Tarybos raginimą ignoravo, nenustatė administracinės naštos mažinimo tikslų, taip pat neapsibrėžė laikotarpio, per kurį galėtų tuos tikslus įgyvendinti).⁶⁶ Šį faktą pagrindžia 3 paveiksle Komisijos komunikate pateikti oficialūs duomenys apie valstybių narių iškeltus nacionalinius tikslus, kuriais siekiama bendro tikslo iki 2012 metų sumažinti administracinę naštą verslui iki 25 proc. Tiesa, ne visos valstybės išsikėlė tokius ambicingus planus, tačiau kai kurios valstybės, tarp jų ir Lietuva, ne

⁶³ Europos Bendrijų Komisija. Komisijos tarnybų darbinis dokumentas. Administracinės naštos mažinimo Europos Sąjungoje veiksmų programa. Poveikio vertinimo santrauka SEC(2007)85. Briuselis, 2007. P. 2. Interneto tinklalapis // http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/docs_admin_b/sec_2007_85_lt.pdf; prisijungimo laikas 2008-10-26.

⁶⁴ Commission of the European Communities. Commission staff working document. Accompanying document to the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. Action programme for reducing administrative burdens in the European Union. Impact assessment. SEC(2007)84. Brussels, 2007. P. 7. Interneto tinklalapis // http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/docs_admin_b/sec_2007_84_EN.pdf; prisijungimo laikas 2008-10-26.

⁶⁵ Commission of the European Communities. Commission working document. Measuring administrative costs and reducing administrative burdens in the European Union Commission working document. COM(2006)691. Brussels, 2006. Interneto tinklalapis // http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/docs_admin_b/en_691.pdf; prisijungimo laikas 2008-10-27.

⁶⁶ Europos Bendrijų Komisija. Komisijos komunikatas Tarybai, Europos Parlamentui, Europos Ekonomikos ir Socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui. Administracinės naštos mažinimo Europos Sąjungoje veiksmų programa. KOM(2007)23. Briuselis, 2007. Interneto tinklalapis // http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/docs_admin_b/com_2007_23_lt.pdf; prisijungimo laikas 2008-11-03.

tik kad nesugebėjo imtis solidarių priemonių nacionaliniu mastu administracinei naštai visoje ES žaboti, bet deklaruodama savo siekį imtis priemonių šiai problemai spręsti, patvirtino, jog nėra pasirengusi aktyviais veiksmais gerinti verslo aplinką. Minėtas faktas patvirtina nuogaštavimus, jog šios problemos sprendimo būdų stoka lemia taip pat ir politinės valios trūkumas.

	Austrija	Belgija	Bulgarija	Kipras	Čekija	Danija	Estija	Suomija	Prancūzija	Graikija	Vokietija	Vengrija	Airija	Italija	Latvija	Lietuva	Liuksemburgas	Malta	Olandija	Lenkija	Portugalija	Rumunija	Slovakija	Slovenija	Ispanija	Švedija	J.K*
Tikslas(%)	-25				-20	-25	-25		-25	-25	-25			-25					-25				-25	-25	-25	-25	-25
Terminas	2012				2012	2012	2012		2011	2012	2011			2012					2011				2012	2012	2012	2010	2010

Legenda: * Jungtinė Karalystė.

Olandijai tai yra antras mažinimas iš eilės. Slovėnija šį tikslą taikys tik pasirinktoms svarbiausioms sritims.

Šaltinis: Europos Komisija, 2008 (versta autoriaus).⁶⁷

5 pav. Iki 2007 m. pabaigos iškelti nacionaliniai, administracinės naštos mažinimo tikslai

Veiksmų programoje konkrečiai nurodoma, kaip Komisija ketina bendradarbiauti su valstybėmis narėmis ir suinteresuotais subjektais, siekiant iki 2012 metų užsibrėžto tikslo. Ja siekiama įvertinti išlaidas, kurias patiria įmonės, vykdydamos informacijos teikimo prievoles, bei panaikinti nereikalingus reikalavimus. Tokiu būdu turėtų padidėti teisės aktų veiksmingumas nekeliant pavojaus susijusių teisės aktų tikslams.

Administracinės naštos ES mažinimo veiksmų programoje pateiktas administracinės naštos vertinimo bei mažinimo ES planas. Numatytą administracinės naštos 25 proc. sumažinimo iki 2012 m. tikslą siūloma pasiekti veikiant dviem kryptimis:

- ES teisės aktų administracinės naštos mažinimas 13 prioritetinių sričių,⁶⁸
- „skubių veiksmų“ strategija, kai atlikus nedidelius ES teisės aktų pakeitimus būtų gauta didelė nauda.

Toks ambicingas tikslas yra visos programos pagrindas bei motyvas aktyviems valstybių narių veiksams skatinti.

⁶⁷ Commission of the European Communities. Commission working document. Reducing administrative burdens in the European Union 2007 Progress Report and 2008 Outlook. COM(2008)35. Brussels, 2008. P. 16. Interneto tinklalapis // http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/com_2008_0035_en.pdf; prisijungimo laikas 2008-11-03.

⁶⁸ Prioritetinės kryptys parinktos atsižvelgiant į bandomąjį administracinės naštos projektą, atliktą Austrijos ekonominių tyrimų instituto (WIFO) ir Europos politikos studijų centro (CEPS), 2006 m. spalio mėn.

Programos taikomąjį pobūdį patvirtina faktas, jog dėmesys telkiamas į nebetinkamus, nereikalingus arba besikartojančius įsipareigojimus teikti informaciją, kuriuos reikėtų skirti nuo teisės aktų rengimui būdingų ypatumų, derinamų arba privalomų siekiant teisės aktais teikiamos naudos.⁶⁹

Kartu su Administracinės naštos ES mažinimo veiksmų programa, pradėta įgyvendinti ir „skubių veiksmų strategija“, kurios tikslas imtis neatidėliotinų priemonių, kurių pagalba įmonės pajus esminę naudą, kadangi bus atlikti skubūs galiojančių taisyklių techniniai pakeitimai.⁷⁰

Pirmasis skubių veiksmų paketas, pateiktas 2007 metais Administracinės naštos ES mažinimo veiksmų programos trečiame priede.⁷¹ Minėtame priede buvo pateikta dešimt skubių veiksmų, kurių potenciali nauda taupant verslo įmonių sąnaudas buvo įvertinta apie 1,3 mlrd. eurų. 5 iš 10 skubių veiksmų buvo atlikti, taip, apytiksliais vertinimais, 500 mln. eurų sumažinta administracinė našta verslo subjektams visoje Europos Sąjungoje. O kadangi tokia praktika pateisino lūkesčius, 2008 m. kovo mėnesį Komisija pristatė antrą skubių veiksmų paketą.

2008 m. sausio mėn. pradėjusi veikti administracinės naštos mažinimo aukšto lygio nepriklausomų ekspertų, sudarytų iš verslo atstovų, grupė pareiškė siekianti visapusiškai paremti antrojo skubių veiksmų paketo įgyvendinimą.⁷²

Kaip viena iš svarbių administracinės naštos mažinimo Europos Sąjungoje veiksmų programos dalių yra internetinės konsultacijos. Jos skirtos įvairiems subjektams, norintiems pareikšti savo nuomonę jiems rūpimais klausimais ir teikti pasiūlymus dėl ES teisės aktų. Tokią Komisijos iniciatyvą įkvėpė specialiai tam Belgijos valstybės institucijų iniciatyva sukurta interneto svetainė.⁷³ 2007 m. rugsėjo 21 d. Komisija pristatė interneto svetainę, parengtą visomis 22 oficialiomis ES kalbomis, siekdama įmonėms ir piliečiams sudaryti sąlygas visos veiksmų programos laikotarpiu teikti siūlymus dėl ES teisės aktais nustatytos administracinės naštos

⁶⁹ Commission of the European Communities. Commission working document. Reducing administrative burdens in the European Union 2007 Progress Report and 2008 Outlook. COM(2008)35. Brussels, 2008. P. 3. Interneto tinklalapis // http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/com_2008_0035_en.pdf; prisijungimo laikas 2008-11-03.

⁷⁰ E-Magazine „Cutting Red Tape“. Information about the E.U. Action Programme. Interneto tinklalapis // http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/docs/E-magazine_Issue3_2008.pdf; prisijungimo laikas 2008-11-03.

⁷¹ Europos Bendrijų Komisija. Komisijos komunikatas Tarybai, Europos Parlamentui, Europos Ekonomikos ir Socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui. Administracinės naštos mažinimo Europos Sąjungoje veiksmų programa. KOM(2007)23. Briuselis, 2007. Interneto tinklalapis // http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/docs_admin_b/com_2007_23_lt.pdf; prisijungimo laikas 2008-11-03.

⁷² 49. Europos Komisijos informacinis pranešimas. Interneto tinklalapis // http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/action_program_en.htm#cc; prisijungimo laikas 2008-11-03.

⁷³ 42. Belgijos internetinė svetainė, skirta pasiūlymams dėl administracinio supaprastinimo teikti. Interneto tinklalapis // <http://www.kafka.be/showpage.php?iPageID=150>; prisijungimo laikas 2008-11-03.

mažinimo⁷⁴. Gerą valstybių narių patirtimi grindžiamos konsultacijos internetu tikslas – suteikti ES subjektams galimybę apie savo problemas pareikšti tiesiogiai Europos Komisijai.

Atsižvelgiant į internetinių konsultacijų statistinius duomenis (nuo 2007-09-21 iki 2007-12-31), galima teigti, jog tokia iniciatyva buvo reikalinga bei naudinga, kadangi daugelio ES valstybių narių tiek fizinių, tiek juridinių asmenų, susidomėjo ir aktyviai dalyvavo teikiant įvairius siūlymus ar pastabas.⁷⁵ Atkreipiant dėmesį į statistinius rodiklius, susijusius su Lietuva, akcentuotina, jog Lietuvoje tiek fizinių, tiek ir juridinių asmenų interesas pateikti pasiūlymus ar pastabas buvo visiškai nepavykęs, kadangi pastabų ar pasiūlymų iš Lietuvoje esančių subjektų nebuvo gauta. Pažymėtina, jog be Lietuvos, dar septyniose valstybėse minėta internetinių konsultacijų iniciatyva taip pat buvo visiškai ignoruota. Aktyviausi buvo subjektai iš Danijos bei Vokietijos, kurie sudaro beveik pusę visų respondentų. Pagal respondentų tipą, aktyviausios buvo įmonės (51 proc.), nacionalinės verslo asociacijos (20 proc.), o statistinėje grafoje, atspindinčioje respondentų organizacinį dydį, aktyviausios buvo įmonės, kuriose dirba nuo vieno iki devynių darbuotojų. Todėl galima pagrįstai teigti, jog kai kuriose ES valstybėse susidomėjimas administracinės naštos mažinimu yra išties didelis, o kai kuriose, ypač mažesnėse valstybėse, iniciatyvos trūksta.

Siekdama išnaudoti visus įmanomus būdus administracinei naštai mažinti visoje ES, 2007 metais rugpjūčio 31 d. Komisija nutarė įsteigti aukšto lygio nepriklausomų suinteresuotųjų šalių grupę administracinei naštai mažinti (toliau – ALG).⁷⁶ ALG tikslas – patarti Komisijai dėl veiksmų programos įgyvendinimo ir rengti rekomendacijas dėl administracinės naštos mažinimo.

Toliau sėkmingai įgyvendinant administracinės naštos mažinimo politiką, 2008-06-20 surengta „Biurokratizmo mažinimas Europoje“ (angl. Cutting red tape for Europe) konferencija, kurioje dalyvavo daugiau kaip 400 verslo atstovų, ES vyriausybės atstovai, kurioje diskutuota apie administracinės naštos mažinimo ES eiga, problemas bei kitomis aktualiomis temomis. Konferencija svarbi bei unikali tuo, jog pirmą kartą vienoje tiesioginėje diskusijoje dalyvavo verslo bendruomenė, valstybių vyriausybės atstovai bei ES institucijų atstovai.

⁷⁴ Europos Komisijos interneto svetainė, skirta konsultacijoms dėl administracinės naštos mažinimo. Interneto tinklalapis // http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/online_consultation_lt.htm; prisijungimo laikas 2008-11-03.

⁷⁵ European Commission. Administrative burdens reduction online consultation. First quarterly report (21 september – 31 december 2007). P. 3. Interneto tinklalapis // http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/docs/report_1.pdf; prisijungimo laikas 2008-11-03.

⁷⁶ Europos Bendrijų Komisija. Komisijos sprendimas „Dėl aukšto lygio nepriklausomų suinteresuotųjų šalių grupės administracinei naštai mažinti įsteigimo“ Briuselis, 2007, Nr. 2007/623/EB. Interneto tinklalapis // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:253:0040:01:LT:HTML>; prisijungimo laikas 2008-11-03.

Apibendrinant galima teigti, jog administracinė našta verslui yra neseniai identifikuotas negatyvus, teisinio reguliavimo metu atsirandantis reiškinys, kurio, įtaka verslui pradėta analizuoti tik šio tūkstantmečio pradžioje. Pačios administracinės naštos nustatymas ir mažinimas paremtas specialia skaičiavimo metodika, kurios esminis bruožas yra administracinių išlaidų kiekybinis įvertinimas.

Administracinių išlaidų ir administracinės naštos sąvokos nėra tapačios, tačiau šių sąvokų atriboti viena nuo kitos taip pat neįmanoma, kadangi tik įvertinus administracines išlaidas, įmanoma nustatyti verslo patiriamą administracinę naštą. Priežastiniame ryšyje administracinės išlaidos yra kaip priežastis, o administracinė našta, kaip pasekmė. Išmatuoti šį reiškinį galima naudojant įvairius modelius, tačiau tiksliausias ir labiausiai išvystytas yra Standartinių išlaidų modelis. Ši metodikas leidžia su mažiausia subjektyvia paklaida kiekybiškai įvertinti teisės aktų reikalavimais sukeltas administracines išlaidas administracinės naštos aspektu. Tokio vertinimo ir skaičiavimo būtinybę sąlygoja įvairių ES valstybių atlikti tyrimai, kuriais nustatyta, jog egzistuojantis teisinis reguliavimas stipriai įtakoja verslo patiriamą administracinę naštą, todėl reikia atitinkamai koreguoti esamą bei būsimą teisinį reguliavimą.

Taip pat atliktais tyrimais nustatyta, jog administracinės naštos verslui sumažinimas gali turėti įtakos svarbių ekonominių rodiklių, tokių, kaip ES BVP kitimui, todėl valstybių narių nacionaliai administracinės naštos mažinimo veiksmai ne tik kad įtakoja nacionalinio BVP augimą, tačiau taip yra prisidedama prie ES BVP augimo.

Kaip matyti iš pateiktos analizės, jau nuo 2002 m. administracinės naštos nustatymo ir mažinimo poreikis pradėtas stipriai analizuoti. Nuo 2004 m. ši problema pradėta spręsti ES lygmeniu, imantis skubių ir plataus masto veiksmų. Lietuvos indėlis šioje srityje išlieka labai menkas, ir paremtas tik įsipareigojimų ES vykdymu ir būtinų veiksmų atlikimu, tačiau ne nacionaline iniciatyva gerinti verslo sektorių, skatinti BVP augimą, sąžiningą konkurenciją ir t. t.

3. ADMINISTRACINĖS NAŠTOS NUSTATYMO GALIMYBĖS

3.1 Administracinių išlaidų įvertinimo būdai

Remiantis ES valstybių patirtimi, galima teisės aktų vykdymo išlaidų įvertinimo būdus suskirstyti į tris savarankiškas grupes.

Visų pirma, seniausi ir patys paprasčiausi būdai, kuriais teisės aktų vykdymo išlaidos nėra skaičiuojamos, tačiau jas siekiama įvairiomis priemonėmis mažinti. Tokiu atveju preziumuojama, kad tam tikra teisinio reguliavimo sritis sukelia per dideles išlaidas, tačiau žinoti jų tikslaus dydžio nėra būtina, todėl yra svarbus pačio fakto buvimo ar nebuvimo klausimas.

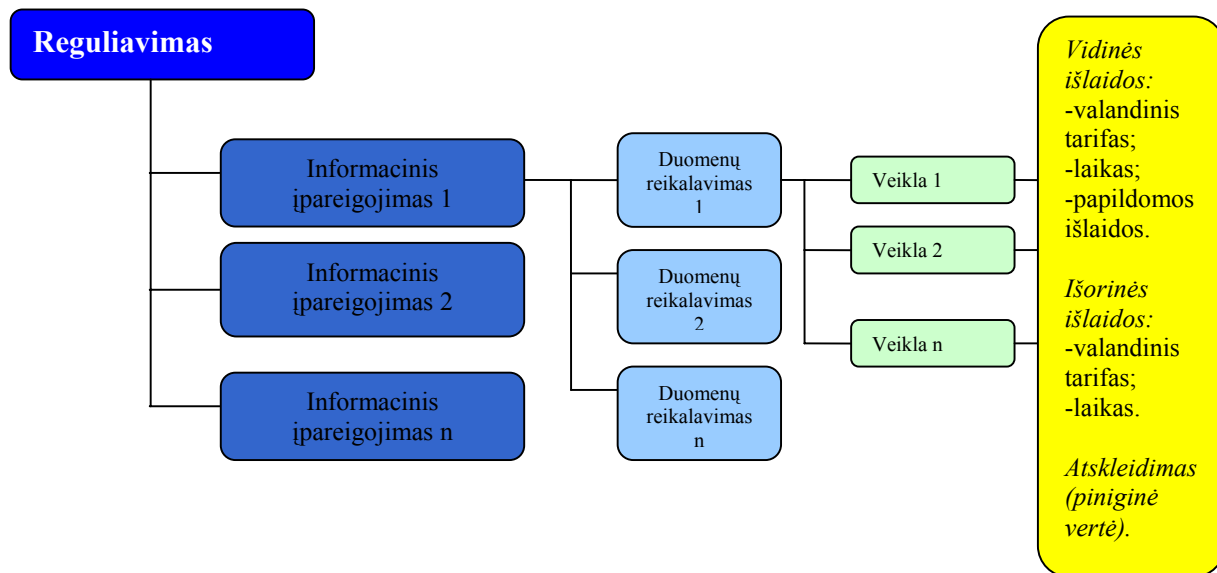
Daug labiau išvystytas bei taikomas daugelyje ES valstybių yra vadinamasis reguliacinio poveikio įvertinimo metodas (angl. „*Regulatory Impact Assessment*” arba RIA).⁷⁷ 2003 metais Europos Komisija įdiegė poveikio įvertinimo mechanizmą (angl. *Impact Assessment*) teisės aktų projektams, kaip priemonę geresniam reguliavimui stiprinti. Šio metodo ypatumus yra tyrinėję M. Lankauskas ir A. Želvys.⁷⁸ Anot tyrėjų, naudojantis specialia metodika, įvertinamas teisės aktų reguliacinis poveikis, kartu, remiantis tam tikrais vertinimo kriterijais, apskaičiuojamos teisės aktų vykdymo išlaidos. Šis metodas labiau tinka vertinti teisės aktų sukuriamai bendrai reguliacinei naštai. Taip vertinamos ne tik teisės aktų vykdymo išlaidos, bet ir teisės aktų poveikis įvairioms visuomenės grupėms ar kitokia galima jų įtaka. RIA ypatumai ir vertinimo išsamumas priklauso nuo šalies, kurioje metodas taikomas. Analizė paprastai atliekama, remiantis proporcingumo principu, t.y. jos detalumą lemia tiriamų teisės aktų svarba galimo poveikio prasme.

Trečiasis būdas, kuris yra vienas iš moderniausių ir leidžiantis tiksliausiai įvertinti administracinę naštą, yra vadinamasis „Standartinis išlaidų modelis“ (angl. *The Standart Cost Model*). Naudojant šią metodiką, administracinė našta nustatoma vertinant ją kiekybiškai, kadangi konkreti, sąnaudomis pagrįsta administracinės naštos kiekybinė išraiška padeda įvertinti priemones, atsižvelgiant į susijusius subjektus ir priemonių poveikį. Toks vertinimas yra tikslus bei leidžia kiekybiškai įvertinti priimamo teisės akto reguliacinį poveikį. Pagal šią metodiką, administracinė našta vertinama remiantis detalia konkrečių teisės aktų analize, ekspertų vertinimu ir tiesioginiais interviu su įmonių atstovais. Vertinimas atliekamas keliais etapais. Pirmiausia pasirinkto konkretaus teisės akto tekstas yra išskaidomas į dalis. Jas sudaro prievolės, nustatančios verslo subjektui pareigą

⁷⁷ Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. A Report Prepared for the EU Directors of Better Regulation Group. Dublin, 2004. P. 8-11. Interneto tinklalapis // http://www.betterregulation.ie/attached_files/Pdfs/Report%20on%20RIA%20in%20the%20EUa.pdf; prisijungimo laikas 2008-10-17.

⁷⁸ Lankauskas M. ir Želvys A. Administracinė našta verslui: teisės aktų vykdymo išlaidos ir jų vertinimo būdai. Vilnius: Teisės institutas, 2005. P. 2-4. Interneto tinklalapis // http://www.teise.org/docs/publications/Administracine_nasta_straipnis_pataisytas_doc; prisijungimo laikas 2008-10-17.

pateikti tam tikrą informaciją. Vėliau, interviu metu, išsiaiškinama, kiek verslo subjektai sugaišta laiko ir patiria išlaidų įpareigojimams pateikti informaciją vykdyti.⁷⁹



Šaltinis: Tarptautinis standartinio išlaidų modelio vadovas, parengtas Standard Cost Model Network. (versta autoriaus).⁸⁰

4 pav. Standartinio išlaidų modelio struktūra

4 paveiksle pateiktas skaičiavimas, paremtas standartiniu išlaidų modeliu. Pavyzdžiui, veikla, skirta įvykdyti konkrečiam teisės akte nustatytam informaciniam įpareigojimui užtrunka apytiksliai 3 valandas (h), valandinis veiksmą atliekančio asmens (darbuotojo ar paslaugą teikiančio asmens) darbo užmokestis už valandą sudaro 100 LTL (tarifas), todėl atliekamos administracinio veiksmo išlaidos iš viso sudaro 300 LTL. Jei toks reikalavimas taikomas 100000 įmonių, kurios minėtą veiksmą turi atlikti 2 kartus per metus, vadinasi iš viso konkretus veiksmas per metus 100000 įmonių būtų atliekamas 200000 kartų. Bendros konkretaus administracinio veiksmo, kurį 2 kartus per metus turi atlikti 100000 įmonių, išlaidos sudarys $200000 \text{ (kartai)} \cdot 300 \text{ (LTL)} = 60\,000\,000 \text{ LTL}$ (šešiasdešimt milijonų litų). O panašių informacinių įpareigojimų įmonės turi atlikti daug ir įvairių, todėl yra būtina atlikti teisės aktuose numatytų informacinių įpareigojimų įvertinimus, siekiant nustatyti įmonių patiriamą administracinę naštą bei imtis aktyvių veiksmų, stengiantis

⁷⁹ Čepas A., Griškevič L., Kavoliūnaitė E. ir kt. Administracinė našta verslui, verslo teisinio reglamentavimo supaprastinimo galimybės. Vilnius: Teisės institutas, 2006. P. 5. Interneto tinklalapis // <http://www.ukmin.lt/lt/strategija/studijos.php>; prisijungimo laikas 2008-10-17.

⁸⁰ International Standard Cost Model Manual. Measuring and reducing administrative burdens for businesses. Interneto tinklalapis // <http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf>; prisijungimo laikas 2008-10-18.

pašalinti nereikalingus ar nebūtinus informacinius įpareigojimus, taip pat vertinti galimą teisės aktų poveikį administracinės naštos verslui aspektu.

Standartinis išlaidų modelis buvo sukurtas Olandijos finansų ministerijai siekiant išvysyti modeliu įvertinti įmonių patiriamas administracines išlaidas, sąlygotas teisinio reguliavimo. Toks bandymas Europos Sąjungoje buvo beprecedentis pirmasis žingsnis, kuris paklojo tolesnį pamatą šioje srityje. Standartinis išlaidų modelis buvo plėtojamas, siekiant sukurti supaprastintą ir nuoseklią metodą tiksliam vertinimui atlikti ir verslo teisinio reglamentavimo poveikiui mažinti. Remiantis šia metodika sukurtas neformalus metodologinis tinklas administracinei naštai mažinti (ang. Standard Cost Model network) bei parengtas Tarptautinis Standartinių išlaidų modelio vadovas.⁸¹ Tinklo narėmis šiuo metu yra 20 valstybių. Lietuva, deja, nėra šio tinklo narė, bet remiasi tinklo narių praktika ir aktyviai taiko minėto tinklo valstybių patirtį. Tinklo narės paskelbė bendrą deklaraciją, kuria sutarė naudotis administracinės naštos įvertinimo metodikomis, pagrįstomis „*Standartinių išlaidų modelio*“ principais.⁸² Svarbu pabrėžti, kad ES valstybėse narėse taikomas labai panašus pagrindinis požiūris, tačiau tikslus standartinio išlaidų modelio taikymas įvairiose valstybėse narėse skiriasi, todėl sunku palyginti atskirose valstybėse gautus duomenis.

3.2 Administracinės naštos nustatymo metodai

Išanalizavus ES valstybių narių patirtį, galima apibendriantai teigti, jog yra naudojami du pagrindiniai teisės aktų sukuriamos administracinės naštos nustatymo būdai.

Pirmasis būdas yra primityvus ir neparemtas konkrečiais skaičiavimais, kadangi administracinė našta nustatoma remiantis tam tikro sektoriaus reguliavimo įvertinimu, kuris yra pagrįstas bendromis patiriamos administracinės naštos apžvalgomis, neanalizuojant konkrečių teisės aktų. Remiantis klausimų atsakymais, galima identifikuoti ir įvertinti tas reguliavimo sritis, kuriose verslo subjektai patiria didžiausią administracinę našta. Schemos esmė pasireiškia tuo, jog įmonėms siunčiama anketa, kurioje prašoma nurodyti, kiek laiko joms užima administracinio pobūdžio užduotys. Vėliau, remiantis surinktais duomenimis, apskaičiuojamas bendras administracinės naštos santykinis dydis.

⁸¹ Ten pat. Prisijungimo laikas 2008-10-18.

⁸² The administrative burden declaration. A common approach open to everyone. P. 4-7. Interneto tinklalapis // <http://www.regeringen.se/content/1/c6/03/46/24/37399853.pdf>; prisijungimo laikas 2008-10-18.

Antrasis būdas, paremtas konkrečia administracinės naštos įvertinimo metodika - „Standartinių išlaidų modeliu“, kurios rengimas pradėtas 2000 metais Olandijoje ir modifikuota metodikos versija yra sėkmingai taikoma ES valstybių narių iki šiol.

Svarbiausias standartinio išlaidų modelio pranašumas – tai aukštas išsamumo lygis, kurį jis užtikrina nustatant administracines išlaidas. Šis modelis skirtas sureguliuoti teisinio reglamentavimo sandarą. Reglamentavimas gali susidaryti iš įvairiausių informacinių įpareigojimų. Informaciniai įpareigojimai gali būti suskirstyti į keletą veiksmų. Veiksmai susideda iš veiklos, kurią verslo subjektai vykdo, siekdami įgyvendinti informacinius įpareigojimus. Siekiant nustatyti administracinę naštą, minėti veiksmai suskirstomi į subveiksnius.⁸³ Standartinio išlaidų modelio metodika suteikia galimybes parengti standartizuotus duomenis apie išlaidas, susijusias su įmonių naudojamais ištekliais, siekiant atitikti konkrečių teisės aktų nuostatas. Standartinio išlaidų modelio pagrindinis tikslas – nustatyti įsipareigojimus teikti informaciją, numatytus nuostatuose, pagal kuriuos įmonės privalo teikti informaciją valdžios institucijoms arba tretiesiems asmenims.⁸⁴

Vadinasi, siekdamas įvykdyti privalomus įsipareigojimus teikti informaciją, įmonės, kurioms taikomi šie įsipareigojimai, paprastai turi imtis papildomos administracinės veiklos. Šios papildomos veiklos išlaidos gali atsirasti dėl darbuotojų laiko naudojimo pačioje įmonėje arba dėl išorinio išteklių vartojimo, todėl tokios išlaidos turi būti fiksuojamos ir vertinamos. Būtent standartinio išlaidų modelio specifikacija ir leidžia nustatyti ir kiekybiškai įvertinti įmonių patiriamą administracinę naštą verslui.

3.3 Europos Sąjungos standartinis išlaidų modelis

2005 m. kovo 23 d. Europos Vadovų Taryba kreipėsi į Komisiją ir Europos Tarybą, siūlydama apsvarstyti bendros administracinės naštos įvertinimo metodikos ES sukūrimo galimybę. Prie 2005 m. kovo 16 d. Komisijos komunikato „Dėl reglamentavimo gerinimo augimui ir užimtumui Europos Sąjungoje skatinti“ buvo pridėtas tarnybų darbinis dokumentas, kuriame

⁸³ Legislative Burden Department. Ministry of Finance. Focus on Administrative Burdens! Guide for defining and quantifying administrative burdens for businesses. Hague, 2003. P. 17

⁸⁴ Commission of the European Communities. Commission working document. Measuring administrative costs and reducing administrative burdens in the European Union Commission working document. COM(2006)691. Brussels, 2006. P. 6. Interneto tinklalapis // http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/docs_admin_b/en_691.pdf; prisijungimo laikas 2008-10-19.

išsamiai apibrėžti standartiniu išlaidų modeliu pagrįsto „ES grynųjų administracinių išlaidų modelio“ matmenys.⁸⁵

Atlikus ES teisės aktų nustatytų administracinių išlaidų vertinimus, pagal ES metodiką, Europos Komisija pateikė persvarstytą metodiką, taip pat pavadintą „ES standartiniu išlaidų modeliu“.⁸⁶ Siekiant aiškesnio modelio taikymo, poveikio vertinimo gairės buvo papildytos praktiniu modelio taikymo vadovu.⁸⁷

ES sukurta metodologija turi daug panašumų, palyginti su pirmiau sukurtomis metodikomis, taikomomis Olandijoje ir Danijoje. Pagrindinės metodologijos sąvokos iš esmės nesiskiria nuo šių valstybių nacionalinėse metodikose naudojamų sąvokų. Kai kurios ES metodologijos nuostatos pritaikytos detalesnei administracinės naštos analizei, tačiau didžioji dalis svarbių ES standartinio išlaidų modelio metodologinių ypatybių yra ypač panašios į Olandijoje sukurtą standartinį išlaidų modelį. Bendroje ES metodikoje taip pat yra tam tikrų ypatumų, kurie šiuo metu numatyti tik keliuose nacionaliniuose standartinio išlaidų modelio variantuose. Šie skirtumai susiję su asmenimis, kuriems taikomi įsipareigojimai teikti informaciją, taip pat su tuo, ar reikėtų įtraukti į modelį privatiems subjektams teikiamą informaciją, ar reikėtų vertinti reikšmingas vienkartinės išlaidas ir kaip nustatyti įsipareigojimų teikti informaciją neįtraukimo į modelį vertės ribą. Į ES bendrą metodiką įtraukti tiek įsipareigojimai teikti informaciją viešosioms institucijoms (pvz., apskaitos reikalavimai), tiek privatiems subjektams, pvz., vartotojams taikomi įsipareigojimai žymėti etiketėmis. Ši ypatybė taip pat numatyta Olandijos ir Danijos įvertinimuose. Siekiant supaprastinti informacijos kodavimą ir atkūrimą, ES standartiniame išlaidų modelyje numatytos įsipareigojimų teikti informaciją ir būtinų veiksmų tipologijos, todėl galima teigti, jog nacionaliniuose standartinio išlaidų modelio variantuose numatyti pavyzdiniai sąrašai, o tarptautiniame standartinio išlaidų modelio vadove nurodyti nustatymo principai. Galiausiai ES bendrame standartiname išlaidų modelyje, kai jis taikomas „*ex-ante*“ poveikio įvertinimui, laikomasi „grynųjų išlaidų“ požiūrio, pagal kurį grynosioms išlaidoms priskiriamos išlaidos,

⁸⁵ Commission of the European Communities. Commission staff working document. Minimising administrative costs imposed by legislation. Detailed outline of a possible EU Net Administrative Cost Model. Annex to the Communication on Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union. SEC(2005)175. Brussels, 2005. Interneto tinklalapis // http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/sec_2005_175.pdf; prisijungimo laikas 2008-10-19.

⁸⁶ Commission of the European Communities. Commission staff working document. Outline of the proposed EU common methodology and Report on the Pilot Phase (April– September 2005). Annex to the Communication on an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation. SEC(2005)1329. Brussels, 2005. Interneto tinklalapis // http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/sec_2005_1329.pdf; prisijungimo laikas 2008-10-19.

⁸⁷ European Union Model Manual. Interneto tinklalapis // http://ec.europa.eu/governance/impact/docs_en.htm; prisijungimo laikas 2008-10-19.

atsirandančios dėl siūlomos priemonės, atėmus išlaidas, kurias ši priemonė panaikina ES ir (arba) nacionaliniu lygmeniu.

Šio metodo išskirtinis bruožas - grynųjų administracinių išlaidų nustatymas (iš naujų teisės aktu nustatytų išlaidų atėmus išlaidas, kurios panaikinamos tuo pačiu teisės aktu tiek ES, tiek ir valstybių narių lygmeniu). Taip aiškiai parodoma supaprastinimo pastangų apimtis bei išsklaidomas įspūdis, kad nustatytas naujas ar pakeistas įpareigojimas automatiškai reiškia naujas išlaidas. Be to, toks vertinimas susijęs su Komisijos poveikio vertinimo gairėmis ir nacionaliniais teisės aktų poveikio vertinimo vadovais. Galiausiai grynųjų išlaidų nustatymo metodas akivaizdžiai naudingas toms valstybėms narėms, kurios sistematiškai nustato administracinę naštą (į tai orientuotos ir valstybės narės ir ES institucijos). Visų pirma, nustačius grynųjų išlaidų vertę, nebereikia atlikti periodiško daug lėšų reikalaujančio visų galiojančių teisės aktų vertinimo. Be to, konsoliduoti skaičiai gali būti apskaičiuoti bet kuriuo metu, o tai reiškia, kad pažangą galima stebėti nuolat (nėra reikalo laukti bendro padėties įvertinimo siekiant sužinoti, kaip pakito bendra administracinė našta nuo pradinio jos įvertinimo).

Reziumuojant galima teigti, jog administracinė našta apskaičiuojama pagal Standartinių išlaidų modeliuose pateiktas formules šiuo metu yra tiksliausia ir labiausiai išvystyta metodologija verslo patiriamai administracinei naštai nustatyti. Atkreiptinas dėmesys į tai, jog apskaičiuotos teisės aktų sukeltos administracinės išlaidos, kaip administracinės naštos nustatymo matas, niekada neatspindi visų verslo subjekto patiriamų išlaidų, kadangi bet koku atveju egzistuoja subjektyvios informacijos tikimybė bei sudėtinga nustatyti tas išlaidas, kurias verslo subjektas patiria netiesiogiai. Tarp neigiamų bruožų būtų galima paminėti tai, kad teisės aktų sukeltamų išlaidų dydžio vertinimas yra pagrįstas statistiniais duomenimis, kurie atnaujinami periodiškai todėl atsiranda tam tikro paklaidos tikimybė. Be to, paprastai apklausiami tik nedidelė dalis visų verslo subjektų, o rezultatai vertinami, kaip verslo sektoriaus, teisinio reguliavimo srities ar nacionaliniu lygmeniu. Tačiau administracinės naštos nustatymas be subjektyvaus elemento yra neįmanomas, todėl tam tikra paklaida egzistuoja, tačiau bet koku atveju, kiekybiškai yra įvertinamos verslo subjektų patiriamos išlaidos, sąlygotos verslo teisinio reguliavimo.

3.4 Administracinės naštos nustatymo Europos Sąjungos valstybėse ir Lietuvoje tipai

Administracinės naštos įvertinimo būtinybė buvo numatyta jau Komisijos darbo dokumente, kuriame buvo vertinamas Europos Sąjungos bendros metodologijos turinys.⁸⁸ Nenuostabu, jog, „*ex-ante*“ ir „*ex-post*“ administracinės naštos įvertinimo būdai numatyti ir ES bendrojoje metodikoje, kadangi daugelis šios metodikos elementų yra perimti iš Olandijos bei Danijos nacionalinių metodikų, kurių pagrindu taip pat buvo parengtas ir Standartinių išlaidų modelis.

Atsižvelgus tiek į ES bendrą metodologiją, tiek į atskirų ES valstybių taikomas metodikas, galima būtų išskirti tokius vertinimo tipus: poveikio vertinimas „*ex-ante*“ bei „*ex-post*“.

„*Ex-ante*“ yra teisės aktų projektų išankstinis įvertinimas administracinės naštos požiūriu. Šio vertinimo tipo pagrindas - nustatoma tikėtina našta, kuri atsiras priėmus vertinamą teisės akto projektą.

„*Ex-post*“ yra galiojančių teisės aktų sukeltos administracinės naštos įvertinimas, kuriuo nustatoma reali įmonių patiriama administracinė našta.

Standartinio išlaidų modelio metodologijoje įtvirtinta, jog nustatant administracinę naštą gali būti taikomi tik „*ex-ante*“ ir „*ex-post*“ vertinimo tipai, kurie buvo perimti iš Olandijos ir Danijos nacionalinių metodologijų. Minėtų vertinimo tipų samprata yra analogiška Danijos nacionalinėje metodikoje įtvirtintai sampratai.⁸⁹

Danijos nacionalinėje metodikoje, kuri viena iš pirmųjų valstybių (po Olandijos) pradėjo administracinės naštos nustatymo projektus, išskiriami būtent tokie administracinės naštos įvertinimo tipai: „ir „*ex-post*“. Pirmojo vertinimo metu siekiama nustatyti, kokių pasekmių gali turėti naujo teisės akto priėmimas. Šio vertinimo rezultatai gali būti įtraukiami į bendrą teisės akto projekto ekonominio ir administracinio poveikio viešajam sektoriui, verslui, piliečiams, aplinkai ir pan., įvertinimą. „*Ex-post*“ įvertinimas atliekamas siekiant nustatyti verslo patiriamą faktinę administracinę naštą, kadangi tiriami bei vertinami galiojantys teisės aktai.⁹⁰

Olandijoje „*ex-ante*“ vertinimo tipo ypatingą pobūdį atspindi faktas, jog išankstinį „*ex-ante*“ teisės aktų projektų įvertinimą atlieka atskira, tam specialiai įkurta, nepriklausoma patariamoji

⁸⁸ Commission of the European Communities. Commission staff working document. Minimising administrative costs imposed by legislation. Detailed outline of a possible EU Net Administrative Cost Model. Annex to the Communication on Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union. SEC(2005)175. Brussels, 2005. P. 5. Interneto tinklalapis //

http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/sec_2005_175.pdf; prisijungimo laikas 2008-10-23.

⁸⁹ International Standard Cost Model Manual. Measuring and reducing administrative burdens for businesses. Interneto tinklalapis // <http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf>; prisijungimo laikas 2008-10-23.

⁹⁰ Manual for conducting Standart Cost Model measurements. June 2005. P. 4-5. Interneto tinklalapis // <http://www.amvab.dk/sw7440.asp>; prisijungimo laikas 2008-10-24.

institucija ACTAL („Adviescollege toetsing administratieve lasten”). Šios institucijos tikslas – supaprastinti įmonių patiriamus administracinius formalumus. Jos vykdoma teisės aktų peržiūros procedūra susideda iš tokių etapų: 1) teisės aktų projektai, galintys turėti įtaką verslo patiriamos administracinės naštos dydžiui, yra pateikiami peržiūrėti ACTAL; 2) ACTAL atrankos būdu nusprendžia, kurie teisės aktai turi būti atrinkti išsamesnei analizei; 3) ACTAL analizuoja atrinktus teisės aktus, 4) analizės rezultatai, kaip galutinis sprendimas, pateikiami atitinkamoms valdžios institucijoms.⁹¹

Jungtinėje Karalystėje administracinei naštai vertinti naudojami „*ex-ante*“ bei „*ex-post*“ įvertinimo modeliai. „*Ex-ante*“ įvertinimas naudojamas įstatymų, vykdomųjų nurodymų ir kitų teisės aktų projektų administracinių pasekmių iki įgyvendinant minėtus projektus pradedant taikyti įvertinimui. „*Ex-post*“ įvertinimas naudojamas tada, kai siekiama nustatyti administracines išlaidas, kurias patiria įmonės, vykdydamos jau priimtų ir taikomų teisės aktų reikalavimus.⁹²

Vokietijos taikomoje Standartinių išlaidų įvertinimo metodologijoje išskiriami „*ex-ante*“ vertinimo tipo pagrindiniai požymiai, dėl kurių šio metodo svarba yra akivaizdi.⁹³ Šio vertinimo modelio pagalba daromos prognozės apie galimą našta bei kitus su išlaidomis susijusius parametrus, tokius kaip įkainiai, laiko sąnaudos, be to šį metodą federalinės ministerijos taiko nuolat. Taikant šį metodą įvertinamos administracinės išlaidos, kurias galėtų sukelti nauji informaciniai įpareigojimai. „*Ex-ante*“ metodo taikymo svarbą pabrėžia „*ex-ante*“ įvertinimo vadovas, priimtas federalinių ministerijų iniciatyva, kuriame detalai pateikiami šio metodo taikymo ypatumai.⁹⁴ Pabrėžtina, jog ES bendrojoje metodologijoje išskirti lygiai tokie patys „*ex-ante*“ ir „*ex-post*“ vertinimo tipai, kadangi metodologijos prigimtis buvo sąlygota Standartinio išlaidų modelio bei Olandijos ir Danijos pavyzdžių.

⁹¹ Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL, angl. the Dutch Advisory Board on Administrative Burdens). Interneto tinklalapis // http://www.actal.nl/default.asp?CMS_ITEM=6B0B9D371F6C475B83A846B74A5AE7D1X2X44271X67; prisijungimo laikas 2008-10-24.

⁹² Measuring Administrative Costs: UK Standard Cost Model Manual. Interneto tinklalapis // <http://www.berr.gov.uk/files/file44503.pdf>; prisijungimo laikas 2008-10-24.

⁹³ The 2007 Federal Government Report on the Use of the Standard Cost Model. Administrative Costs: The Effort to Identify, Measure and Reduce Them. 2007. P. 24. Interneto tinklalapis // http://www.administrativeburdens.com/filesystem/2007/12/annual_government_report_2007_452.pdf; prisijungimo laikas 2008-10-25.

⁹⁴ Guide to the Ex-Ante Assessment of Administrative Costs in accordance with the Standard Cost Model (SCM). Berlin, 2007. Interneto tinklalapis // http://www.administrativeburdens.com/filesystem/2007/07/german_guide_to_the_ex-ante_assessment_of_administrative_c.404.pdf; prisijungimo laikas 2008-10-25.

Lietuvoje patvirtinus Administracinės naštos verslui nustatymo ir įvertinimo metodiką, taip pat numatyti „ex-ante“ bei „ex-post“ įvertinimai, paremti tiek standartinių išlaidų modeliu, tiek ES bertosios metodologijos pagrindu, tiek ES valstybių narių nacionalinių metodikų pagrindu.⁹⁵

Metodikoje administracinė našta vertinama vadovaujantis visų pirma proporcingumo ir subsidiarumo principais. Administracinė našta vertinama tada, jei ją sukelia teisės aktuose įtvirtinti įpareigojimai teikti informaciją („ex-post“ įvertinimas). Šio vertinimo metu nustatoma faktinė administracinė našta. Detaliau šio vertinimo turinys neaptariamas, tačiau nurodoma, jog verslo teisinio reglamentavimo supaprastinimo programose, kurias rengia valstybės institucijos, konsultuodamosi su verslo subjektų atstovais, nustatomi teisės aktų sukeltos administracinės naštos įvertinimo poreikiai, ribos, valstybės institucijos, privalančios atlikti administracinės naštos įvertinimą, vadinasi tokio vertinimo būtinybė ir rėmai, paliekami valstybės institucijų, kurios įgyvendina Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintas programas, diskrecijai. „Ex-ante“ vertinimas taikomas tada, kai manoma, jog didelę administracinę naštą gali sukelti teisės aktų projektuose nustatyti įpareigojimai teikti informaciją. Tikėtinos teisės akto projekto administracinės naštos įvertinimą atlieka teisės akto projekto rengėjai, kurie šiam darbui atlikti gali pasitelkti nepriklausomus ekspertus ir/ar mokslo institucijas. Jei teisės akto projektu keičiamas galiojantis teisės aktas ar priimama nauja jo redakcija, ir keičiamo teisės akto sukeliama administracinė našta jau buvo įvertinta, nustatomas teisės akto projekto sukeltos administracinės naštos tikėtinas pokytis.

Taigi, remiantis atlikta techninių rodiklių administracinės naštos verslui nustatymo analize, galima apibendrintai teigti, jog verslo patiriamų administracinių išlaidų įvertinimas galimas naudojant tam specialiai sukurtus ir taikomus metodus. Naujausias ir suteikiantis galimybę tiksliausiai kiekybiškai įvertinti verslo patiriamą administracinę naštą yra *Standartinis išlaidų modelis*, kurio esminis pranašumas – tai aukštas išsamumo lygis, kurį jis užtikrina nustatant administracines išlaidas. Šis modelis skirtas sureguliuoti teisinio reglamentavimo sandarą bei suteikia galimybes parengti standartizuotus duomenis apie išlaidas, susijusias su įmonių naudojamais ištekliais, siekiant atitikti konkrečių teisės aktų nuostatas. Standartinio išlaidų modelio pagrindinis tikslas – nustatyti įsipareigojimus teikti informaciją, numatytus teisės aktuose. O atlikus ES bei Lietuvoje taikomų metodikų verslo patiriamai administracinei naštai nustatyti analizę, galima pagrįstai teigti, jog ir „ex-ante“, ir „ex-post“ įvertinimai yra visuotinai pripažįstami bei taikomi,

⁹⁵ Lietuvos Respublikos ūkio ministro 2006 m. gegužės 2 d. įsakymas Nr. 4-152 „Dėl administracinės naštos verslui nustatymo ir įvertinimo metodikos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 51-1896. 5.2 punktas.

siekiant tiksliai nustatyti bei įvertinti galiojančių teisės aktų bei teisės aktų projektų sukeliama administracinę naštą.

4. VERSLO SUBJEKTŲ VEIKLOS KONTROLĖS YPATUMAI

4.1 Konstitucinė verslo subjektų veiklos kontrolės prigimtis

Verslą kontroliuojančių įstaigų kūrimas visų pirma sietinas su valstybės funkcijų įgyvendinimu. Lietuvos Respublikoje, kaip ir kitose demokratinėse valstybėse, valstybinis valdymas grindžiamas Lietuvos Respublikos Konstitucijoje (toliau – Konstitucija) įtvirtintu valdžių padalinimo principu.⁹⁶ Teisinėje literatūroje nuolat pabrėžiama, jog demokratinėje valstybėje valdžios organizacija ir veikla turi būti grindžiama valdžių padalinimo principu, kurio esmė – įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios turi būti atskirtos.⁹⁷ Pasak E. Jarašiūno, kiekviena valstybės valdžios institucija užima tam tikrą vietą valstybės valdžios sistemoje ir vykdo jai pavestas funkcijas. Šiais laikais tiek valstybės valdžios organizacija, jos institucijos, struktūra, jų kompetencija (...) yra būtinas konstitucinio reguliavimo objektas.⁹⁸ Konstitucijos 5 straipsnyje nurodyta, jog „valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas, Vyriausybė, Teismas.“⁹⁹

Iš visų konstituciškai atribotų valdžių, autoriui tyrimo kontekste aktualiausia yra vykdomoji valdžia. Doktrinoje akcentuojama, jog vykdomoji valdžia – institucijos, kurios įgyvendina valstybinę valdžią vykdydamos įstatymus ir kitus teisės aktus.¹⁰⁰

Lietuvos vykdomosios valdžios sistemoje Vyriausybė, įgyvendindama valstybinį valdymą, užima išskirtinę vietą, kadangi yra centrinė vykdomoji tvarkomoji šalies institucija, kuri vykdo įstatymus ir kitus teisės aktus. Konstitucija Vyriausybei suteikia centrinės institucijos statusą, kuri yra atsakinga net tik už teisės aktų įgyvendinimą, tačiau ir už kontrolės mechanizmo vykdant teisės aktų reikalavimus kūrimą bei įgyvendinimą. Vykdomoji valdžia yra specifinio vykdomosios

⁹⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014. 5 straipsnis.

⁹⁷ Birmontienė T., Jankauskas K., Jarašiūnas E. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007. P. 135.

⁹⁸ Jarašiūnas E. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P. 50-52.

⁹⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

¹⁰⁰ Birmontienė T., Jankauskas K., Jarašiūnas E. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007. P. 136.

funkcijos pobūdžio, nes daro atitinkamą poveikį asmenų veiklai, elgesiui bei priverčia savo valiai paklusti kitus.¹⁰¹

Akcentuotina, jog vykdomoji valdžia pati savaime negali įgyvendinti jai suteiktų funkcijų, todėl jų įgyvendinimas yra realizuojamas per tam specialiai sukurtą institucinę sistemą. Mokslinėje literatūroje nėra pateikiama vienareikšmiškos vykdomosios valdžios institucijos sąvokos. Anot mokslininko Audriaus Bakavecko, vykdomosios valdžios institucija - tai valstybės institucijų sudėtinė dalis (...) kuri valstybės vardu įgyvendina vykdomąją tvarkomąją veiklą administracinėje politinėje, socialinėje kultūrinėje ir ūkinėje valdymo srityse. Šią sampratą apima ir valstybės vardu įgyvendinama nuolatinė teisės aktų nustatyta reikalavimų bei taisyklių laikymosi priežiūra bei kontrolė.¹⁰²

Verslo subjektų kontrolę įgyvendina ne visos vykdomosios valdžios institucijos, o tik tos, kurioms šios funkcijos yra nustatytos teisės aktais. Nei mokslinėje literatūroje nei norminiuose teisės aktuose ilgą laiką nebuvo tiksliai apibrėžtos verslą kontroliuojančios institucijos sampratos. Teisės instituto atliktame moksliniame tyrime ši sąvoka suformuluota, kurioje nurodyta, jog tai valstybės ar savivaldybės įmonė, įstaiga, organizacija arba institucija, taip pat viešoji įstaiga, kuriai Lietuvos Respublikos įstatymais yra suteikta įgaliojimų atlikti verslo (ūkio) subjektų kontrolę arba kuriai atitinkama institucija įstatymų nustatyta tvarka perdavė (delegavo) nuolatinai ar laikinai vykdyti visus ar dalį jam suteiktų administracinių verslo (ūkio) subjektų kontrolės įgaliojimų.¹⁰³ Išanalizavus teisės aktus bei kitą literatūrą, darytina išvada, jog tikslios verslą kontroliuojančios institucijos sampratos šiuo metu nėra, todėl darbo auorius, atsižvelgdamas į minėtame tyrime pateiktą sąvoką, taip pat apibendrinamas išnagrinėtus mokslinius bei norminius šaltinius, vykdomosios valdžios sampratos kontekste verslą kontroliuojantį subjektą apibrėžtų, kaip viešojo administravimo subjektą arba kitą subjektą, kuriam Lietuvos Respublikos įstatymais yra suteikti įgaliojimai atlikti verslo subjektų priežiūrą arba kuriam atitinkama institucija įstatymų nustatyta tvarka perdavė nuolat ar laikinai vykdyti visus ar dalį jam suteiktų administracinių verslo subjektų priežiūros įgaliojimų. Taip pat pažymėtina, jog 2008-10-06 Seimo priimtame viešojo administravimo pakeitimo bei papildymo įstatyme, kurio esminis tikslas buvo verslo subjektų veiklos priežiūros detalesnis reglamentavimas, nėra apibrėžiama verslą prižiūrinčio subjekto (įstaigos) sąvoka, tačiau priimtuose įstatymo

¹⁰¹ Bakaveckas A. Lietuvos vykdomoji valdžia. Vilnius: Eugrimas, 2007. P. 139.

¹⁰² Ten pat, P. 160.

¹⁰³ Čepas A., Griškevič L., Kavoliūnaitė E. ir kt. Administracinė našta verslui, verslo teisinio reglamentavimo supaprastinimo galimybės. Vilnius: Teisės institutas, 2006. P. 5. Interneto tinklalapis // <http://www.ukmin.lt/lt/strategija/studijos.php>; prisijungimo laikas 2008-11-12.

pakitimuose bei papildymuose yra dažnai naudojamas verslą kontroliuojančio subjekto terminas.¹⁰⁴ Akcentuotina, jog minėto įstatymo pakeitimo bei papildymo projekto nagrinėjimo metu buvo siūlymų apibrėžti verslą prižiūrinčio subjekto sąvoką, tačiau įstatymų leidėjas minėtos sąvokos apibrėžimo teisės aktu atsisakė.

Pažymėtina, jog verslo subjektų veiklos priežiūra yra viena iš viešojo administravimo funkcijų, kuris yra sąlygotas vykdomosios valdžios įgyvendinimo valstybiniame valdyme. O valstybės valdymas (valdžia) yra vienas iš būtinų valstybės, kaip savarankiško subjekto, požymių bei yra reglamentuotas aukščiausia juridinę galią turinčiame teisės akte – Konstitucijoje.

4.2 Verslą kontroliuojančių institucijų veiklą reglamentuojantys teisės aktai

Paprastai verslą kontroliuojančios institucijos Lietuvoje yra kuriamos ne išskirtinai kontrolės ar priežiūros funkcijoms atlikti, kadangi tokios funkcijos yra tik viena iš minėtų institucijų veiklos tikslų. Verslą kontroliuojantiems subjektams priskirtinos įvairios institucijos ir jų yra labai daug, o pats kontrolės mechanizmas nėra centralizuotai planuojamas. Daugelis institucijų yra tiesiogiai ar netiesiogiai pavaldžios Vyriausybei, ministerijoms, kaip aukščiausiai bei centrinėms šakinėms vykdomosios valdžios institucijoms. Tačiau verslo kontrolės subjektų mechanizmas Lietuvoje yra ypatingas tuo, jog kai kurios iš verslą kontroliuojančių institucijų yra pavaldžios ar atskaitingos ne tik vykdomajai valdžiai, bet ir įstatymų leidžiamajai valdžiai – Seimui, vietos savivaldos institucijoms, ar yra sąlygiškai nepriklausomos. Kaip jau esame akcentavę, verslo subjektų veiklos kontrolė yra ne kas kita, kaip administracinė priežiūra, kuri yra viešojo administravimo sudėtinė dalis, todėl jos atlikimas yra sąlygotas griežto teisinio reguliavimo ir tik tam įgaliotų subjektų. Pati administracinės priežiūros funkcija – specifinė įgaliotų viešosios administracijos subjektų veikla, skirta kontroliuoti, kaip fiziniai ir juridiniai asmenys laikosi įstatymais, Vyriausybės nutarimais ir žinybiniais teisės aktais nustatytą tam tikrų taisyklių atitinkamoje valdymo srityje.¹⁰⁵ Šių įstaigų teisinės padėties bruožas yra toks, kad daugeliu atveju joms suteikti įgaliojimai pačioms parengti ir priimti tos srities valdymo norminius aktus.¹⁰⁶ Tokia susiklosčiusi padėtis komplikuoja verslo subjektų veiklą, kadangi yra iškraipomas teisinio reguliavimo procesas. Taip yra suteikiama teisė ne

¹⁰⁴ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 2, 5, 7, 8 straipsnių pakeitimo ir papildymo bei įstatymo papildymo 9¹ ir 43 straipsniais įstatymas // Valstybės žinios. 2008, Nr. 123-4657.

¹⁰⁵ Andruškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2006. P. 76.

¹⁰⁶ Ten pat. P. 77.

tik už įstatymų įgyvendinimą atsakingoms institucijoms savaip interpretuoti teisės aktų nuostatas, nustatant tam tikro įstatymo įgyvendinimo tvarką, taisykles, aiškinant įstatymo nuostatas, tačiau tuo yra paneigiamas teisės aktų leidybos ir įgyvendinimo atskyrimo principas, kadangi sudaromos idealios sąlygos piktnaudžiauti kontrolės vykdymo tvarka ir savavališkai interpretuoti teisės normų nuostatas. Toks norminio reglamentavimo verslo subjektų kontrolės srityje neatitikimas yra ne tik kad netikslingas, didina administracinę našą verslui bei suteikia galimybę piktnaudžiauti vyraujančia padėtimi, tačiau ir daro tam tikrą įtaką verslo subjektų konkurencingumui, o taip pat gali įtakoti nacionalinę rinką lyginant ją su ES ar net pasaulinės prekybos mastu.

Verslą kontroliuojančių institucijų steigimo ir veiklos pagrindus reglamentuoja atskiri teisės aktai. Bruožų, būdingų visoms verslą kontroliuojančioms institucijoms, galima rasti tik analizuojant visiems viešiesiems asmenims taikomas bendras procedūras, arba tam tikra apimtimi kalbant apie kontroliuojančias (prižiūrinčias) institucijas. Visų pirma akcentuotina, jog šiuo atveju svarbus Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, kurio nuostatos taikomos ir visiems verslą kontroliuojantiems subjektams.¹⁰⁷ Minėto įstatymo 5 straipsnyje nurodyta, jog viešojo administravimo viena iš sričių yra administracinis reglamentavimas, administracinių aktų įgyvendinimo priežiūra ar kontrolė. Ilgą laiką įstatyme tiesiogiai nebuvo įvardinta, tačiau šio įstatymo nuostatos buvo taikomos ir visoms verslą kontroliuojančioms institucijoms, kadangi, kaip jau aptarėme anksčiau, verslo kontrolė sudėtinė viešojo administravimo dalis. 2008-10-06 Seimas priėmė VAĮ pataisas bei papildymus, kuriais patikslino pagrindines viešojo administravimo sritis ir nurodė, jog įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolę sudaro pavaldžių subjektų kontrolė, nepavaldžių subjektų priežiūra, tačiau visų pirma akcentuotina, jog minėtos įstatymo nuostatos įsigalios tik nuo 2009-01-01.¹⁰⁸ Atkreiptinas dėmesys į tai, kad, kaip ir minėjome, šiuo metu kai kurias verslo priežiūros (kontrolės) požiūriu svarbias nuostatas apibrėžia VAĮ, tačiau daugelio institucijų veiklą reglamentuojančių nuostatų yra specialiuose įstatymuose ar kituose žemesnės teisinės galios teisės aktuose. Todėl centralizuotai reglamentuoto verslo subjektų veiklos kontrolės mechanizmo šiuo metu Lietuvoje nėra. Šiuo atveju itin svarbi yra VAĮ 43 straipsnyje įtvirtinta nuostata, jog verslo subjektų veiklos priežiūrą, įskaitant dokumentų teikimą bei verslą prižiūrinčių subjektų metinių ataskaitų rengimą ir teikimą, vykdančioms viešojo administravimo subjektams taikomos minėto įstatymo nuostatos, jei šios priežiūros nereglamentuoja kiti

¹⁰⁷ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945.

¹⁰⁸ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 2, 5, 7, 8 straipsnių pakeitimo ir papildymo bei įstatymo papildymo 9¹ ir 43 straipsniais įstatymas // Valstybės žinios 2008 Nr. 123-4657.

įstatymai.¹⁰⁹ Autoriaus nuomone tokiu būdu siekiama nedubliuoti esamo teisinio reguliavimo verslo subjektų veiklos kontrolės srityje bei tuo užkertamas kelias verslą kontroliuojantiems subjektams išvengti teisinio reguliavimo, savaip interpretuojant priežiūros procesą, tačiau įstatyme įtvirtintos nuostatos netenka imperatyvaus pobūdžio, jei tokią priežiūrą reglamentuoja kiti įstatymai. Atkreipiamas dėmesys į tai, jog, jeigu verslo subjekto veiklos kontrolę reglamentuos žemesnės juridinės galios teisės aktas, bus taikomos VAI nuostatos, reglamentuojančios verslo subjektų veiklos priežiūrą. Tokia išvada darytina lingvistiškai aiškinant VAI 43 str. Sąvoka *įstatymas* neturėtų būti suprantama plačiąja prasme, o turėtų būti suprantamas aiškinamas ir taikomas tiesiogine siaurąja šio termino prasme- kaip aukščiausiaj teisinę galią po Konstitucijos ir konstitucinių įstatymų, turintis teisės aktas. Lieka neaišku, ar šių nuostatų taikymas susijęs su kitų poįstatyminių teisės aktų nuostatų pakeitimu, nustatant VAI nurodytus priežiūros ypatumus, ar verslo priežiūrą reglamentuojančių kitų įstatymų lydimieji teisės aktai nebus keičiami pagal VAI nuostatas, kadangi reglamentuoja kitų įstatymų įgyvendinimo tvarkos ypatumus.

VAI pakeitimas bei papildymas priimtomis bet dar netaikomomis (įsigalios 2009-01-01) nuostatomis yra kritikuotinas ir dėl to, jog ne visai atitinka teisėtų lūkesčių, kadangi naujuose priimtuose pakeitimuose yra svarbių trūkumų. Įstatymo keitimo bei papildymo būtinybę sąlygojo nuogaštavimai, jog verslo subjektai nėra apsaugoti nuo sąlyginių procedūrinių garantijų, vykdant verslo subjektų veiklos priežiūrą. Įtatyto pataisose nurodoma, jog tikrintini verslo subjektai atrenkami vadovaujantis verslą prižiūrinčio subjekto vadovo patvirtintomis verslo subjektų veiklos *priežiūros atrankos taisyklėmis*, o patikrinimų periodiškumas turi būti pagrįstas.¹¹⁰ Remiantis šiose normose įtvirtintais teiginiais, galima spėsti, jog patikrinimai atliekami subjektų veiklos priežiūros atrankos taisyklėmis, kurias tvirtina priežiūros subjekto vadovas. Tokiu atveju verslo subjektų veiklos priežiūrą atliekančiai institucijai yra paliekama galimybė subjektyviai nustatyti atrankos taisykles, vadinasi rizikos vertinimo mechanizmas yra visiškai decentralizuotas ir nėra aišku, pagal kokius esminius kriterijus yra vykdoma atranka. Jei verslą kontroliuojančių subjektų Lietuvoje yra daugiau nei 150, vadinasi tiek gali būti ir priežiūros atrankos taisyklių. Esant tokiam reguliavimui, būtina parengti atrankos bei rizikos vertinimo kriterijus, kuriais galėtų vadovautis verslą prižiūrintys subjektai, taip mažinant galimus subjektyvumo elementus. Taip pat papildyto VAI 9¹ straipsnio 5 dalyje yra nurodyta, jog patikrinimų periodiškumas turi būti pagrįstas, tačiau nėra aišku, kokie yra pagrįstumo vertinimo kriterijai. Juk beveik visada galima rasti formalių pagrindų, tačiau autoriaus

¹⁰⁹ Ten pat, 6 str.

¹¹⁰ Ten pat, 5 str.

nuomone, tokia bendra nuostata yra labiau deklaratyvi nei realiai veikianti. VAĮ pakeitimo bei papildymo įstatymo nuostatos suteikė tam tikrą procedūrinę garantiją, kuria verslo subjektai, prieš vykdant veiklos patikrinimą, bus informuojami per įstatyme nustatytą laiko tarpą, tačiau minėta nuostata yra ribojama nurodant, jog kai yra rizikos, kad verslo subjektas gali paslėpti ar sunaikinti patikrinimui atlikti reikalingus dokumentus, kitus įrodymus, tada gali iš anksto nepranešti. Vėlgi lieka neaišku, ar šios nuostatos kontekste, verslą prižiūrintys subjektai nepiktnaudžiaus jiems suteiktomis teisėmis, kadangi tokios rizikos galimybe galima „prisidengti“ formaliai.

Kaip jau minėjome, šiuo metu galiojančioje VAĮ redakcijoje reglamentuota daug verslo kontrolės požiūriu svarbių teisinių nuostatų, tačiau verslo subjektų veiklos kontrolės reglamentavimas nėra konkrečiai apibrėžtas, todėl paliekama daug diskrecinės laivės verslo subjektus kontroliuojančioms institucijoms piktnaudžiauti vyraujančia padėtimi bei išsamiau nereglamentuotomis procedūromis. Atkreiptinas dėmesys į tai, jog Seimo priimtame VAĮ pakeitimo bei papildymo įstatyme, kurio nuostatos įsigalios ir bus taikomos nuo 2009-01-01, buvo apibrėžta verslo subjektų veiklos priežiūros sąvoka, nurodant, jog verslo subjektų priežiūra yra – įstatymais įgaliotų atlikti (...) nurodytus veiksmus viešojo administravimo subjektų veikla, skirta kontroliuoti, ar verslo subjektai laikosi įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytų reikalavimų, ar tinkamai tuos reikalavimus vykdo, ir įgyvendinti priemonės, mažinančias galimų pažeidimų skaičių.¹¹¹ Verslo subjektų priežiūra įstatymo kontekste apima:

- verslo subjektų veiklos patikrinimus;
- teisės aktų nustatyta tvarka gautos informacijos apie verslo subjektų veiklą vertinimą;
- prevencinių veiksmų, skirtų užkirsti kelią galimiems teisės pažeidimams, atlikimą ir poveikio priemonių verslo subjektams taikymą įstatymų ir jų pagrindu priimtų kitų teisės aktų nustatyta tvarka.¹¹²

Įstatymų leidėjas, atsižvelgdamas į kitų valstybių patirtį, įtvirtino nuostatą, kuria verslo subjektas turi teisę neteikti verslą prižiūrinčiam subjektui dokumentų, jei juos jis per einamuosius finansinius metus yra pateikęs nors vienam verslą prižiūrinčiam subjektui. Minėta nuostata suteikia galimybę verslo subjektams nebeatlikti netikslingų veiksmų, sumažinti administracines išlaidas, taip pat laiko bei finansines sąnaudas, kadangi nebereikės analogiškos informacijos teikti atskiriems verslą kontroliuojantiems subjektams. Pabrėžtina, jog šio įstatymo nuostatos įsigalios ir pradės būti

¹¹¹ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 2, 5, 7, 8 straipsnių pakeitimo ir papildymo bei įstatymo papildymo 9¹ ir 43 straipsniais įstatymas // Valstybės žinios. 2008, Nr. 123-4657. 5 str.

¹¹² Ten pat.

taikomos tik nuo 2009-01-01, todėl nėra aišku, kaip jos bus įgyvendinamos praktinėje veikloje, kadangi reikalaujamų dokumentų turinys, priklausomai nuo to, kiek ir kokių dokumentų verslo subjektas buvo pateikęs, gali būti išplečiamas, taip nesažiningai nurodant, jog atsisakymas yra nepagrįstas t.y. gali būti tikslinamas prašomų pateikti dokumentų turinys, prašant pateikti papildomus dokumentus, kurie dar nebuvo pateikti kitai institucijai ir taip vengiant tarpžinybinio dokumentų dalinimosi. Atsisakydamas teikti dokumentus, verslo subjektas turės raštu nurodyti, kokiam verslą prižiūrinčiam subjektui šie dokumentai yra ar buvo pateikti. Taip pat abejotina, ar iki šių metų pabaigos (iki įsigaliojant naujoms VAI nuostatomis) bus sukurta ir išplėta bendra jungtinė duomenų bazė, kurios pagalba viešojo administravimo subjektai galės dalintis minėta informacija.

Taip pat turi būti sukurtas bei išplėtotas bendras rizikos vertinimo mechanizmas (ar bent jau tokio vertinimo pamatiniai aspektai), kuris leistų ne tik optimizuoti kontrolės resursus, tačiau turėtų didelės reikšmės galutiniams rezultatams nustatant pažeidimus bei stipriai įtakotų darbo efektyvumą, nereikalingų patikrinimų reidų eliminavimą. Toks kontrolės reformavimas yra jau seniai įgyvendinamas ES valstybių narių ir yra pasitvirtinęs. Pavyzdžiui Jungtinės Karalystės kontrolės sistemos efektyvumo, siekiant sumažinti administracinę naštą, tyrimą atliko Philip Hampton (2005)¹¹³, kuris išanalizavo kontrolės efektyvumą visoje Jungtinėje Karalystėje ir pasiūlė 10 principų, kuriais remiantis būtų įgyvendinamas kontrolės mechanizmas. Principų turinys nustato, kokie turi būti pagrindiniai kriterijai, kuriais remiantis būtų įgyvendinami kontrolės procesai. Siūloma kontrolės sistemą konstruoti remiantis rizikos vertinimu, taip pat akcentuojama kontroliuojančių subjektų atsakomybė už veiklos efektyvumą, sprendimų nepriklausomumą. Siūloma visą kontrolės procesą smulkiai reglamentuoti, kad būtų aiškus, suprantamas, lengvai įgyvendinamas, o reguliavimo projektai vykdomi konsultuojantis su suinteresuotomis šalimis. Akcentuojama, jog negali būti vykdoma kontrolė be priežasties, o įmonės neturėtų teikti nebūtinų, nereikalingos informacijos arba neteikti tos pačios informacijos du kartus. Siūloma kontroliuojančių subjektų skaičių nustatyti tiek, kiek yra būtina kontrolei įgyvendinti, nekuriant naujų verslo kontrolės institucijų, o priskiriant naujas funkcijas jau sukurtoms. Verslo kontrolės subjektai turi suvokti, jog jų paskirtis yra ne riboti ekonominį progresą, o jį skatinti. Autoriaus nuomone šios principinės nuostatos yra labai svarbūs kontrolės mechanizmo formavimo pradai, todėl jų pagrindu turtų būti reorganizuojamas verslo subjektų kontrolės mechanizmas Lietuvoje. Juolab kad minėti principai suformuoti remiantis kitų valstybių patirtimi ir patikrinti jų praktikoje.

¹¹³ Hampton P. Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement. London: HM Treasury, 2005. P. 7. Interneto tinklalapis // <http://www.hm-treasury.gov.uk/d/bud05hamptonv1.pdf>; prisijungimo laikas 2008-11-12.

Užsienio valstybėse verslą kontroliuojančios institucijos, kaip ir kitos reguliuojančios/kontroliuojančios institucijos, dažniausiai steigiamos specialiai šiam tikslui, atsižvelgiant į kiekviename sektoriuje esančias aplinkybes. Kontroliuojančios institucijos dažniausiai steigiamos įstatymais, jų funkcijos taip pat dažniausiai būna nustatytos įstatymuose. Akcentuotina, jog ne visose užsienio valstybėse verslą kontroliuojančios institucijos steigiamos įstatymais, tačiau tokią praktiką Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (toliau – EBPO) griežtai kritikuoja. Pavyzdžiui, Rusijos verslą kontroliuojančių subjektų funkcijos yra numatytos daugelyje įstatymų, tačiau šiais įstatymais įgaliojimai yra suteikiami Vyriausybei, bet ne tiesiogiai kontrolės subjektų. Todėl akcentuotina, jog EBPO valstybių narių verslą kontroliuojančių institucijų funkcijos yra tiesiogiai nustatytos įstatymuose, o Rusijoje, kuri yra kandidatuojanti tapti šios organizacijos nare, jas nustato Vyriausybė.¹¹⁴

Kai kuriose valstybėse verslą kontroliuojančių institucijų vykdomos procedūros yra reglamentuojamos bendrais tose valstybėse administracinių procedūrų ar panašiais įstatymais, kurie yra taikomi visiems viešojo administravimo subjektams.

Lietuvoje verslą kontroliuojančioms institucijoms priskirtinos įvairios institucijos. Jos pavaldžios Seimui, Vyriausybei, ministerijoms, vietos savivaldos, ir kitoms institucijoms. Šių institucijų veiklą reglamentuoja įvairūs teisės aktai: įvairių institucijų aktais tvirtinami atitinkamų institucijų įstatai, nuostatai, reglamentai, Vyriausybės nutarimai, ministrų įsakymai, Vyriausybės įstaigų vadovų įsakymai, savivaldybių tarybų sprendimai ir kita. Toks teisinis reguliavimas susiklostė įgyvendinant subsidiarumo principą, kuris reiškia, jog viešojo administravimo subjektų sprendimai turi būti priimami ir įgyvendinami tuo viešojo administravimo sistemos lygiu, kuriuo jie yra efektyviausi.¹¹⁵ Įvairios hierarchinės galios teisės aktų gausa bei sąlyginis verslą kontroliuojančių institucijų savarankiškumas, nustatant institucijų veiklos ypatumus, priežiūros (kontrolės) vykdymo specifiką, minimalizuoja įmonių veiklos apsaugos procedūrinės garantijas, o pernelyg dažni kontrolės reidai riboja sąžiningą konkurenciją, sukelia papildomas sąnaudas, įtakoja verslo subjektų reputaciją ar kitaip įtakoja verslą.

Nepagrįstai dažni kontrolės reidai, nors ir akivaizdžiai kenkia verslui tiek reputacijos, tiek ir įvairių sąnaudų požiūriu, juridškai yra neapriboti. Toks reguliavimo neatitikimas turėjo būti išsprendžiamas tikslinant VAI nuostatas. Nuo 2009-01-01 įsigaliosiančios 2008-10-06 Seimo priimtos VAI pakeitimai bei papildymai užtikrins nors ir ribotą, bet labai svarbią verslo subjektų

¹¹⁴ OECD reviews of regulatory reform. Regulatory reform in Russia. Interneto tinklalapis <http://www.oecd.org/dataoecd/14/45/34985412.pdf>; prisijungimo laikas 2008-11-12.

¹¹⁵ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945. 3 str. 7 p.

veiklos apsaugą kontrolės atlikimo metu. Įstatymas nedviprasmiškai reglamentuoja planinių ir neplaninių procedūrų atlikimo galimybes, sąlygas bei tvarką.

4.3 Verslą kontroliuojančių institucijų sandara

Po nepriklausomybės atkūrimo Lietuvos Respublikoje įvyko nemažai esminių pokyčių ne tik valstybės teisinėje sistemoje, bet ir politiniame, ekonominiame, socialiniame gyvenime, o kartu ir verslo sektoriaus kontrolės srityje. Jau daugiau nei septyniolika nepriklausomybės metų Lietuva, remdamasi kitų valstybių patirtimi, stengiasi taikyti jau žinomus ir išbandytus kontrolės metodus bei mechanizmus, tačiau sparčiai besikeičianti verslo aplinka skatina ne tik keisti kontrolės apimtis bei turinį, bet ir steigti specializuotas verslo subjektų kontrolės institucijas. Verslo subjektų veiklos kontrolės mechanizmo kitimą sąlygoja ne tik sparčiai kintantis teisinis reguliavimas, laisvėjanti verslo plėtojimo bei vystymo politika, tačiau ir greita verslo globalizacija. Teisės instituto atliktame tyrime nustatyta, jog Lietuvoje yra per pusantro šimto verslą kontroliuojančių įstaigų, neišskiriant teritorinių institucijų ar įstaigų padalinių.¹¹⁶ Dėl šio tyrimo rezultatų yra diskutuojama, tačiau pats faktas, jog verslo kontrolės mechanizmas yra sudėtingas ir painus, yra nekvestionuojamas. Taip pat atkreiptinas dėmesys į tai, jog esant tokiam dideliame skaičiui verslą kontroliuojančių įstaigų, apsunkėja kontrolės objektų (verslo subjektų) veikla, valstybė patiria didžiules išlaidas tokio kontrolės aparato išlaikymui ir yra apsunkinamas šių institucijų vidinės kontrolės, apsaugant verslo subjektų interesus, užtikrinimas.

Lietuvoje verslo subjektų veiklos kontrolės institucinė sandara yra neaiški ir paini, kadangi kontrolės (priežiūros) funkcijų atlikimas yra decentralizuotas. Įmonių kontrolės funkcijos yra priskiriamos pagal savo prigimtį skirtingoms institucijoms, kurios yra pavaldžios ir (ar) atskaitingos aukštesnėms pagal rangą institucijoms (nebūtinai priklausančioms valstybės vykdomajai valdžiai), todėl bendrų sandaros elementų įmanoma pastebėti tik per verslą kontroliuojančių subjektų kontrolines funkcijas. Be abejonės didžioji dauguma verslą kontroliuojančių institucijų vykdo ir kitas viešojo administravimo funkcijas, ar yra priskiriamos vykdomosios valdžios institucijoms (Vyriausybei pavaldžios, ministerijoms priklausančios, ar yra minėtų institucijų teritoriniai bei struktūriniai padaliniai). Kaip jau minėta, pagal LR Konstituciją, už teisės aktų įgyvendinimą ir jų

¹¹⁶ Čepas A., Griškevič L., Kavoliūnaitė E. ir kt. Administracinė našta verslui, verslo teisinio reglamentavimo supaprastinimo galimybės. Vilnius: Teisės institutas, 2006. P. 5. Interneto tinklalapis // <http://www.ukmin.lt/lt/strategija/studijos.php>; prisijungimo laikas 2008-11-17.

laikymąsi Lietuvoje yra atsakinga vykdomoji valdžia, kurią įgyvendina Vyriausybė. Ši institucija be kitų funkcijų, užtikrina įstatymų vykdymą bei laikymąsi.¹¹⁷ Tačiau analizuojant verslą kontroliuojančių institucijų sandarą, akcentuotinas yra VAĮ, dėl savo ypatingos vietos Lietuvos Respublikos teisės sistemoje, kadangi jame nustatoma daug verslo kontrolės požiūriu svarbių teisinių nuostatų.¹¹⁸ VAĮ 4 str. yra apibrėžta viešojo administravimo subjektų sistema, kurią sudaro valstybinio administravimo subjektai (viešojo administravimo subjektai (centriniai arba teritoriniai), veikiantys kaip valstybės institucijos ar įstaigos, jų pareigūnai ar valstybės tarnautojai), savivaldybių administravimo subjektai (viešojo administravimo subjektai, veikiantys kaip savivaldybių institucijos ar įstaigos, jų pareigūnai ar valstybės tarnautojai), kiti viešojo administravimo subjektai. Remiantis viešojo administravimo įstatymo nuostatomis, galima daryti išvadą, jog verslo kontrolės funkcijos (kaip viešojo administravimo funkcijų sudėtinė dalis) nėra vien išimtinė vykdomosios valdžios kompetencija. Šį faktą pagrindžia ir tai, jog kai kurios institucijos, kurioms paskirtos ir tam tikros verslo subjektų veiklos kontrolės funkcijos, yra atskaitingos ir įstatymų leidžiamajai valdžiai - Seimui, pvz. Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba, Lietuvos bankas, Lietuvos Respublikos vertybinių popierių komisija ir kt. Neabejotinai, didžiausią dalį verslą kontroliuojančių institucijų sudaro Vyriausybei ir ministerijoms pavaldžios ar atskaitingos institucijos (įstaigos). Pavyzdžiui Vyriausybei atskaitingos institucijos yra Lietuvos archyvų departamentas, Lietuvos draudimo priežiūros komisija, Ryšių reguliavimo tarnyba, Statistikos departamentas bei kitos svarbias kontrolės funkcijas atliekančios institucijos. Visos ministerijos turi pavaldžias institucijas, per kurias įgyvendinamos konkrečių ministerijų funkcijoms priskirtos funkcijos (taip pat ir verslo subjektų veiklos kontrolės). Verslo subjektų veiklos kontrolės funkcijos priskirtos ir vietos savivaldos institucijoms. Šios funkcijos gali būti deleguotos valstybės arba būti savarankiškos vietos savivaldos funkcijos. Tam tikrų verslo subjektų kontrolės funkcijas vykdo ir specialios verslo subjektų asociacijos, įkurtos ir veikiančios pagal bendras asociacijoms taikomas taisykles, remiantis Konstitucijoje įtvirtinta vienijimosi į asociacijas laisvė.¹¹⁹ Šių subjektų steigimas grindžiamas specialia organizacine verslo subjektų interesų atstovavimo forma, kuriai gali būti tiek teisės aktais, tiek pačių narių laisva valia priskiriamos kai kurios asociacijos narių priežiūros funkcijos, pvz. Lietuvos nacionalinė vežėjų automobiliais asociacija „Linava“, Lietuvos prekybos pramonės ir amatų rūmų asociacija, Lietuvos pramonininkų konfederacija, Lietuvos verslo darbdavių konfederacija ir kt.

¹¹⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014. 5 str. 1 d., 94 str. 2 p.

¹¹⁸ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945.

¹¹⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014. 35 str. 1 d.

Siekiant reorganizuoti valstybės viešąjį administravimą, Vyriausybė nustatė Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo planus, kuriais be kita ko nustatyti priemonių planai dėl viešojo administravimo institucijų sistemos sandaros optimizavimo.¹²⁰ Tačiau pažymėtina, jog šis optimizavimas iš esmės nukreiptas į centrinio valdymo institucijų funkcijų dekoncentravimą bei decentralizavimą, o ne pačios institucinės struktūros reorganizavimą.¹²¹ Vyriausybė, vykdydama viešojo administravimo reorganizavimą, pakoregavo viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo 2007-2010 metų priemonių planus, kuriais Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerija įsipareigojo parengti ir Vyriausybei pateikti Valstybės institucinės sąrangos koncepciją, kurioje būtų įtvirtintas optimalus viešojo administravimo institucijų sistemos sandaros modelis ir įvertintas jo tinkamumas esamomis sąlygomis.¹²² Deja, šių planų įvykdymo terminas numatytas iki 2009 metų 2 ketvirčio. Šiais tikslais siekiama tobulinti valstybės valdymo institucijų sistemą, kuri, be kita ko, turėtų apimti ir verslo subjektų veiklos kontrolę vykdančių subjektų sistemos sandaros reorganizavimą. Pažymėtina, jog strategijos įgyvendinimo planai yra ne kartą koreguoti, pratęsiant planų įvykdymo terminus ir taip atidedant įgyvendinimo planų realizavimą.

Remiantis šiame skyriuje atlikta analize, reziumuojant galima teigti, jog verslo subjektų veiklos priežiūra yra viena iš viešojo administravimo funkcijų, kuris yra vienas iš vykdomosios valdžios įgyvendinimo valstybiniame valdyme būdų. Akivaizdu, jog šiuo metu Lietuvoje nėra aiškios verslą kontroliuojančių subjektų institucinės sąrangos, o verslą kontroliuojančių institucijų sistemą galima analizuoti, tik per kontroliuojančių institucijų vykdomas funkcijas. Aiškiausia verslą kontroliuojančių subjektų įstaigų institucinė sąranga, autoriaus nuomone, yra įgyvendinant vykdomąją valdžią, kadangi būtent ši valdžia yra pagrindinis verslo kontrolę įgyvendinantis subjektas (per atskiras įstaigas, organizacijas ir kitus įgaliotus subjektus). Be viso to, ši valstybės valdžia yra centralizuotu pagrindu veikianti, vientisa, hierarchine, funkcinė - kompetencine prasme išdėstyta, todėl turinti aiškiausią įstaigų institucinę sąrangą. Vis dėlto yra akcentuotina, kad per ilgai užtrukęs verslo subjektų veiklos kontrolės teisinis suregulavimas patvirtina nuogastavimus, jog geresnio verslo teisinio reglamentavimo, veiklos kontrolės, administracinės naštos mažinimo

¹²⁰ 2006 m. lapkričio 6 d. nutarimas Nr. 1097 „Dėl Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo 2007-2010 metų priemonių plano patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 120-4568.

¹²¹ Skardžius P. Viešojo administravimo sistemos tobulinimas, regioninio valdymo tobulinimas ir vietos savivaldos plėtra. Vilnius: LR VRM Viešojo administravimo departamentas, 2007. Interneto tinklalapis// http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu_failai/Informacines_politikos_dep/evaldzia/125zingsniai/P.Skardzius.ppt#1; prisijungimo laikas 2008-11-17.

¹²² Vyriausybės 2008 m. gegužės 28 d. nutarimas Nr. 519 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. lapkričio 6 d. nutarimo Nr. 1097 „Dėl Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo 2007-2010 metų priemonių plano patvirtinimo“ pakeitimo“ // Valstybės žinios. 2008, Nr. 64-2415.

iniciatyvos yra daugiau deklaratyvaus politinio pobūdžio veiksmai, nesistengiant kuo operatyviau, objektyviau spręsti susidariusių problemų, nebandant nors iš dalies reorganizuoti verslo kontrolės institucinio sandaros mechanizmo. Taip pat pažymėtina, jog politinės valios Lietuvoje stoka yra griauamas ES institucijų ryžtas mažinti verslo teisinį reguliavimą, gerinti verslo aplinką, skatinti verslumą bei vykdyti valstybei bei verslui naudingą politiką.

IŠVADOS

Remdamasis magistro baigiamojo darbo nagrinėjamos problematikos specifika, atlikta išsamia analize bei įvadinėje darbo dalyje iškeltomis užduotimis, atsižvelgiant į darbo tikslą ir į tai, jog darbo pradžioje iškelta *hipotezė pasitvirtino visiškai*, darbo autorius daro šias išvadas:

1. Administracinė našta verslui yra negatyvus, teisinio reguliavimo metu atsirandantis reiškinys, kurį sudaro verslo subjektų išlaidos, patiriamos vykdant teisės aktuose numatytus privalomus informacinio pobūdžio įpareigojimus, susijusius su informacijos pateikimu teisės aktais įgaliojams asmenims;
2. Administracinės naštos verslui sumažinimas įtakoja tiek nacionalinį, tiek ES BVP kitimą, verslo subjektų konkurencingumą, verslumo plėtrą, taip pat skatina mažinti ne tik verslo patiriamas išlaidas, bet ir kontrolės procesų metu valstybės naudojamas lėšas bei prekių ir paslaugų vartotojams tenkančias išlaidas, verslo subjektų perkeltas į prekių ar paslaugų savikainą;
3. Verslo patiriamų administracinių išlaidų įvertinimas galimas naudojant tam specialiai sukurtus ir taikomus metodus. Objektyviausias, tiksliausiai kiekybiškai įvertinantis verslo patiriamą administracinę našta yra *Standartinis išlaidų modelis*. Šis modelis skirtas sureguliuoti teisinio reglamentavimo sandarą bei suteikia galimybes parengti standartizuotus duomenis apie išlaidas, susijusias su įmonių naudojamais ištekliais, siekiant atitikti konkrečių teisės aktų nuostatas;
4. Šiuo metu Lietuvoje nėra aiškios verslą kontroliuojančių subjektų institucinės sąrangos, o verslą kontroliuojančių institucijų sistemą galima analizuoti tik per kontroliuojančių institucijų vykdomas funkcijas. Aiškiausia verslą kontroliuojančių įstaigų institucinė sąranga pasireiškia vykdomosios valdžios įgyvendinimo kontekste;
5. Lietuvoje egzistuojantys verslo subjektų veiklos kontrolės atlikimo procesai nėra centralizuotai reglamentuoti. Vienintelis bendrus kontrolės procesus apibrėžiantis Viešojo administravimo įstatymas šiuo metu nereguliuoja visų verslo kontrolės atlikimo požiūriu svarbių nuostatų, paliekant tokį reguliavimą specializuotiems teisės aktams. O per ilgai užtrukęs verslo subjektų veiklos kontrolės teisinis sureguliuojimas Lietuvoje patvirtina nuogastavimus, jog geresnio verslo teisinio reglamentavimo, veiklos kontrolės iniciatyvos yra daugiau deklaratyvaus politinio pobūdžio veiksmai, nesistengiant kuo operatyviau spręsti susidariusių problemų.

REKOMENDACIJOS

Atlikęs išsamią magistro baigiamojo darbo analizę, siekdamas tolesnio temos problemų sprendimo, tyrimo apimtyje darbo autorius rekomenduoja:

1. Nustatyti nacionalines prioritетines sritis, kuriose būtina imtis skubių veiksmų verslo subjektų patiriamai administracinei naštai sumažinti bei atlikti bazinį administracinės naštos įvertinimą, kurio metu būtų tiriami visi prioritетines sritis reguliuojantys teisės aktai;
2. Nustatyti nacionalinį administracinės naštos mažinimo rodiklį bei terminą šiam tikslui pasiekti. Kartu nustatyti, kokiomis priemonėmis, kokiose srityse ir kokia apimtimi bus vykdomas teisės aktų poveikio verslo subjektų patiriamai administracinei naštai vertinimas, (daugelio valstybių tikslai yra tapatūs bendram ES tikslui – iki 2012 metų sumažinti administracinę naštą verslui 25 proc.);
3. Siekiant praktinio Administracinės naštos verslui nustatymo ir įvertinimo metodikos taikymo naudojant „ex- ante“ bei „ex- post“ vertinimo tipus, atsižvelgiant į kitų valstybių patirtį, yra būtina sukurti metodikos taikymo vadovą, kuriame būtų aiškiai išdėstyta visa administracinės naštos verslui įvertinimo ir nustatymo procedūra bei pateikiami praktiniai metodikos taikymo pavyzdžiai;
4. Sukurti konsultacijų su visuomene ir interesų grupėmis mechanizmą, kuris veiktų teisės aktų rengimo stadijoje ir (arba) įsteigti darbo grupę, kuri nacionaliniu lygmeniu spręstų su administracine našta susijusius klausimus ir kurią sudarytų valstybės institucijų bei privačių verslo subjektų atstovai.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

I. Lietuvos Respublikos norminė literatūra:

1. Lietuvos Respublikos konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262.
3. Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymas // Valstybės žinios. 1995, Nr. 41-991.
4. Lietuvos Respublikos smulkaus ir vidutinio verslo plėtros įstatymas // Valstybės žinios. 1998, Nr. 109-2993.
5. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945.
6. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 2, 5, 7, 8 straipsnių pakeitimo ir papildymo bei įstatymo papildymo 9¹ ir 43 straipsniais įstatymas // Valstybės žinios. 2008, Nr. 123-4657.
7. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. vasario 13 d. nutarimas Nr. 185 „Dėl geresnio reglamentavimo programos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2008, Nr. 29-1024.
8. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. kovo 30 d. nutarimas Nr. 267 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 metų veiklos ataskaitos pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui“ // Valstybės žinios. 2008, Nr. 39-1432.
9. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. lapkričio 6 d. nutarimas Nr. 1097 „Dėl Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo 2007-2010 metų priemonių plano patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 120-4568.
10. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. gegužės 28 d. nutarimas Nr. 519 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. lapkričio 6 d. nutarimo Nr. 1097 „Dėl Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo 2007-2010 metų priemonių plano patvirtinimo“ pakeitimo“ // Valstybės žinios. 2008, Nr. 64-2415.
11. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. gruodžio 22 d. nutarimas Nr. 1333 „Dėl valstybinio reguliavimo mažinimo strateginių kryptių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 144-5477.

12. Lietuvos Respublikos ūkio ministro 2006 m. gegužės 2 d. įsakymas Nr. 4-152 „Dėl administracinės naštos verslui nustatymo ir įvertinimo metodikos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 51-1896.

II. Europos Sąjungos norminė literatūra:

13. Commission of the European Communities. Communication to the Spring European Council. Working together for Growth and Jobs. A New Start for the Lisbon Strategy. COM(2005)24. Brussels, 2005. Interneto tinklalapis // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0024:FIN:EN:PDF;>
14. Commission of the European Communities. Commission staff working document. Minimising administrative costs imposed by legislation. Detailed outline of a possible EU Net Administrative Cost Model. Annex to the Communication on Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union. SEC(2005)175. Brussels, 2005. Interneto tinklalapis // http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/sec_2005_175.pdf;
15. Commission of the European Communities. Communication from the Commission on an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation. COM(2005)518. Brussels, 2005. Interneto tinklalapis // http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0518en01.pdf;
16. Commission of the European Communities. Commission staff working document. Outline of the proposed EU common methodology and Report on the Pilot Phase (April– September 2005). Annex to the Communication on an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation. SEC(2005)1329. Brussels, 2005. Interneto tinklalapis // http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/sec_2005_1329.pdf;
17. Commission of the European Communities. Commission working document. Measuring administrative costs and reducing administrative burdens in the European Union Commission working document. COM(2006)691. Brussels, 2006. Interneto tinklalapis // http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/docs_admin_b/en_691.pdf;
18. Europos Bendrijų Komisija. Komisijos komunikatas Tarybai, Europos Parlamentui, Europos Ekonomikos ir Socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui. Administracinės naštos

mažinimo Europos Sąjungoje veiksmų programa. KOM(2007)23. Briuselis, 2007. Interneto tinklalapis //

http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/docs_admin_b/com_2007_23_lt.pdf;

19. Commission of the European Communities. Commission staff working document. Accompanying document to the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. Action programme for reducing administrative burdens in the European Union. Impact assessment. SEC(2007)84. Brussels, 2007. Interneto tinklalapis //

http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/docs_admin_b/sec_2007_84_EN.pdf;

20. Europos Bendrijų Komisija. Komisijos tarnybų darbinis dokumentas. Administracinės naštos mažinimo Europos Sąjungoje veiksmų programa. Poveikio vertinimo santrauka SEC(2007)85. Briuselis, 2007. Interneto tinklalapis //

http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/docs_admin_b/sec_2007_85_1_t.pdf;

21. Commission of the European Communities. Commission working document. Reducing administrative burdens in the European Union 2007 Progress Report and 2008 Outlook. COM(2008)35. Brussels, 2008. Interneto tinklalapis //

http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/com_2008_0035_en.pdf;

22. Europos Bendrijų Komisija. Komisijos sprendimas „Dėl aukšto lygio nepriklausomų suinteresuotųjų šalių grupės administracinei naštai mažinti įsteigimo“ Briuselis, 2007, Nr. 2007/623/EB. Interneto tinklalapis //

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:253:0040:01:LT:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:253:0040:01:LT:HTML;);

III. Specialioji literatūra:

23. Andre van Stel and Viktor Stunnenber, Linking Business Ownership and Perceived Administrative Complexity: An Empirical Analysis of 18 OECD Countries. Netherlands: 2004. Interneto tinklalapis // <https://papers.econ.mpg.de/egp/discussionpapers/2004-35.pdf>;

24. Andruškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2006.

25. Apie geresnį teisinį reguliavimą paprastai ir aiškiai. Europos Bendrijų oficialiųjų leidinių biuras. Liuksemburgas, 2006. Interneto tinklalapis // http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/brochure/br_brochure_lt.pdf;
26. Bakaveckas A. Lietuvos vykdomoji valdžia. Vilnius: Eugrimas, 2007.
27. Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A. ir kt. Lietuvos administracinė teisė. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
28. Birmontienė T., Jankauskas K., Jarašiūnas E. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007.
29. Čepas A., Griškevič L., Kavoliūnaitė E. ir kt. Administracinė našta verslui, verslo teisinio reglamentavimo supaprastinimo galimybės. Vilnius: Teisės institutas, 2006. Interneto tinklalapis // <http://www.ukmin.lt/lt/strategija/studijos.php>;
30. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidykla, 1993.
31. Hampton P. Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement. London: HM Treasury, 2005. Interneto tinklalapis // <http://www.hm-treasury.gov.uk/d/bud05hamptonv1.pdf>;
32. Jarašiūnas E. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003.
33. Katkus A. Valstybės kontrolė: teisinės padėties ypatumai. Vilnius: Justitia, 2004.
34. Konzendorf G., Wordelmann P., Block S. Better regulation at the European Union Level. Milestones on the way to better regulation. Luxemburg, 2005.
35. Korsakaitė D. Viešasis interesas valstybinio reguliavimo požiūriu. // Ekonomika: mokslo darbai. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2006. T. 76. Interneto tinklalapis // http://www.leidykla.eu/fileadmin/Ekonomika/76/Diana_Korsakaite.pdf;
36. Lankauskas M. ir Želvys A. Administracinė našta verslui: teisės aktų vykdymo išlaidos ir jų vertinimo būdai. Vilnius: Teisės institutas, 2005. Interneto tinklalapis // http://www.teise.org/docs/publications/Administracine_nasta_straipsnis_pataisytas.doc;
37. Legislative Burden Department. Ministry of Finance. Focus on Administrative Burdens! Guide for defining and quantifying administrative burdens for businesses. Hague, 2003.
38. Mackevičius J. Audito pradmenys. Vilnius: Mintis, 1994.
39. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok. Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Luxembourg, 2005. Interneto tinklalapis // http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/kok_report_en.pdf;

40. Vainienė R. Ekonomikos terminų žodynas. Vilnius: Tyto alba, 2005.
41. Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2004.

III. Elektroniniai šaltiniai:

42. Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL, angl. the Dutch Advisory Board on Administrative Burdens). Interneto tinklalapis // http://www.actal.nl/default.asp?CMS_ITEM=6B0B9D371F6C475B83A846B74A5AE7D1X2X44271X67;
43. Belgijos interneto svetainė, skirta pasiūlymams dėl administracinio supaprastinimo teikti. Interneto tinklalapis // <http://www.kafka.be/showpage.php?iPageID=150>;
44. Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. A Report Prepared for the EU Directors of Better Regulation Group. Dublin, 2004. Interneto tinklalapis // http://www.betterregulation.ie/attached_files/Pdfs/Report%20on%20RIA%20in%20the%20EUa.pdf;
45. Council of the European Union. Press release. 2612th Council Meeting. Economic and Financial Affairs. Luxembourg: 2004. 13017/04 (Presse 284). Interneto tinklalapis // http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ecofin/82342.pdf;
46. E-Magazine „Cutting Red Tape“. Information about the E. U. Action Programme. Interneto tinklalapis // http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/docs/E-magazine_Issue3_2008.pdf;
47. European Commission. Administrative burdens reduction online consultation. First quarterly report (21 september – 31 december 2007). Interneto tinklalapis // http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/docs/report_1.pdf;
48. European Union common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation. Operational manual. Interneto tinklalapis // http://www.administrative-burdens.com/filesystem/2006/07/ab_eu_ia_manual_en_may_06_241.doc;
49. European Union Model Manual. Interneto tinklalapis // http://ec.europa.eu/governance/impact/docs_en.htm;
50. Europos Komisijos informacinis pranešimas. Interneto tinklalapis // http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/action_program_en.htm#cc;

51. Europos Komisijos interneto svetainė, skirta konsultacijoms dėl administracinės naštos mažinimo. Interneto tinklalapis // http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/online_consultation_lt.htm;
52. Guide to the Ex-Ante Assessment of Administrative Costs in accordance with the Standard Cost Model (SCM). Berlin, 2007. Interneto tinklalapis // http://www.administrative-burdens.com/filesystem/2007/07/german_guide_to_the_ex-ante_assessment_of_administrative_c_404.pdf;
53. International Standard Cost Model Manual. Measuring and reducing administrative burdens for businesses. Interneto tinklalapis // <http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf>;
54. Manual for conducting Standard Cost Model measurements. June 2005. Interneto tinklalapis // <http://www.amvab.dk/sw7440.asp>;
55. Measuring Administrative Costs: UK Standard Cost Model Manual. Interneto tinklalapis // <http://www.berr.gov.uk/files/file44503.pdf>;
56. OECD reviews of regulatory reform. Regulatory reform in Russia. Interneto tinklalapis <http://www.oecd.org/dataoecd/14/45/34985412.pdf>.
57. Olandijos finansų ministerijos internetinė svetainė apie administracinę našta. Interneto tinklalapis // http://www.compliancecosts.com/compliancecosts_nl/960d9a2c9d7a4d25b8f4dde2a7390545x1x40189.php#A_historical_review;
58. Simplification plans in United Kingdom. Interneto tinklalapis // <http://www.berr.gov.uk/whatwedo/bre/policy/simplifying-existing-regulation/simplification-plans/page44063.html>;
59. Skardžius P. Viešojo administravimo sistemos tobulinimas, regioninio valdymo tobulinimas ir vietos savivaldos plėtra. Vilnius: : LR VRM Viešojo administravimo departamentas, 2007. Interneto tinklalapis// http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu_failai/Informacines_politikos_dep/evaldzia/125zingsniai/P.Skardzius.ppt#1;
60. Standard Cost Model Network. To reduce administrative burdens. Interneto tinklalapis // <http://www.administrative-burdens.com/>;
61. The administrative burden declaration. A common approach open to everyone. Interneto tinklalapis // <http://www.regeringen.se/content/1/c6/03/46/24/37399853.pdf>;

62. The 2007 Federal Government Report on the Use of the Standard Cost Model. Administrative Costs: The Effort to Identify, Measure and Reduce Them. 2007. Interneto tinklalapis // http://www.administrativeburdens.com/filesystem/2007/12/annual_government_report_2007_452.pdf;
63. The Standard Cost Model. A framework for defining and quantifying administrative burdens for businesses. Interneto tinklalapis // <http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf>;
64. The Standard Cost Model measurements in Czech Republic. Interneto tinklalapis // <http://www.administrative-burdens.com/default.asp?page=150>;
65. The Standard Cost Model measurements in Denmark. Interneto tinklalapis // <http://www.administrative-burdens.com/default.asp?page=73>;
66. The Standard Cost Model measurements in Netherlands. Interneto tinklalapis // <http://www.administrative-burdens.com/default.asp?page=96>;
67. The Standard Cost Model measurements in United Kingdom. Information about Simplification projects. Interneto tinklalapis // <http://www.administrative-burdens.com/default.asp?page=84>.

SANTRAUKA

Darbo tema– verslo subjektų veiklos kontrolės teisiniai pagrindai ir verslą kontroliuojančių įstaigų institucinė sąranga.

Pagrindinės darbe vartojamos sąvokos: kontrolė, priežiūra, juridinis asmuo, įmonė, įstaiga, institucija, verslo subjektas, teisės aktas, administracinė našta, administracinės išlaidos, verslo subjektų kontrolė, verslą kontroliuojanti institucija, standartinis išlaidų modelis, informaciniai įpareigojimai, vykdymo išlaidos, „*ex-post*“ bei „*ex-ante*“ įvertinimai, teisinis reguliavimas, geresnis reglamentavimas.

Santraukos turinys: Verslo subjektų veikla yra reglamentuota teisės aktų, siekiant kontroliuoti teisinių santykių dalyvių veiksmus. Tokia kontrolė, be kitų jos formų, pasireiškia ir per teisė aktuose nustatytus informacinius reikalavimus pateikti tam tikrą informaciją, statistinius duomenis ar kitokio pobūdžio medžiagą.

Vykdydami teisės aktuose nustatytus reikalavimus, verslo subjektai neišvengiamai patiria išlaidų, kurių tikslus ar apytikslis dydis, nenaudojant specialių apskaičiavimo metodų, dažniausiai lieka nežinomas. Neturint apie tai duomenų, neįmanoma vykdyti išlaidų stebėsenos ir įvertinti teisės aktais verslo sektoriui daromos įtakos.

Didžiulę atskaitomybės našta įmonėms sukelia valstybės valdymo institucijų reikalavimai, įgyvendinant teisės aktų nuostatas, pateikti pačią įvairiausią informaciją apie įmonių veiklą ir jos rezultatus. Kadangi šios informacijos srautas nėra centralizuotas, todėl reikalavimų pateikti informaciją nuolat daugėja. Nekoordinuojant informacijos pateikimo, daugėja faktų, kada tos pačios informacijos prašo kelios institucijos arba tai pačiai informacijai pateikti reikia pildyti skirtingas formas ar anketas. Be to, įmonės neretai prašomos ne tik pateikti pirminius duomenis, bet ir atlikti skaičiavimus ar susistemintus statistinius duomenis.

Išlaidos, kurias patiria verslo subjektai, vykdydami teisės aktų reikalavimus (informaciniai įpareigojimai), sudaro administracinę našta. Norint kiekybiškai išmatuoti verslo subjektų patiriamas išlaidas, būtina taikyti specialius įvertinimo metodus. Labiausiai išvystytas ir leidžiantis tiksliausiai įvertinti tokias išlaidas yra standartinis išlaidų modelis.

Verslo subjektų kontrolę reglamentuojančių teisės aktų gausa, veiklą kontroliuojančių institucijų įvairovė apsunkina kontrolės tikslų pasiekimą bei sudaro sąlygas verslo subjektų veiklos varžymams. Šiuo metu Lietuvoje yra daugiau nei 160 subjektų, kuriems yra priskirtos tam tikros verslo subjektų kontrolės funkcijos.

Darbo dėstomoji dalis susideda iš keturių skyrių. Pirmame skyriuje apibūdinamos tyrimui svarbios sąvokos „verslo subjektas“, „kontrolė“, „priežiūra“, „teisiniai pagrindai“, jų tarpusavio santykis, apibrėžiama verslo subjektų veiklos kontrolės teisinių pagrindų, kaip analizuojamo reiškinio samprata. Antrasis darbo dėstomosios dalies skyrius yra skirtas administracinės naštos teisinei analizei. Apibrėžiamos sąvokos, nustatomas teisinio reguliavimo ir administracinės naštos santykis, analizuojama administracinės naštos verslui nustatymo specifika, apibendrinama ES valstybių narių patirtis bei atlikti tyrimai. Trečioje dalyje analizuojami administracinių išlaidų įvertinimo būdai, administracinės naštos nustatymo metodai bei įvertinimo tipai. Ketvirtoje dalyje nagrinėjami verslo subjektų veiklos kontrolės ypatumai, analizuojami bei vertinami kontrolę reglamentuojantys teisės aktai, nagrinėjama verslą kontroliuojančių institucijų sandara. Baigiamojoje dalyje suformuluojamos bei pateikiamos pagrindinės darbe gautos išvados bei pateikiamos rekomendacijos.

SUMMARY

The subject of the thesis consists of Legal Fundamentals of Business Entities Activity Control and Institutional bodies of Business Controlling Agencies.

The key definitions employed in the thesis are as follows: control, supervision, legal person, enterprise, institutions, subject, legal act, the rule of law, administrative burden, administrative costs business entities control, business controlling Institutions, business entities, Standard Cost Model, information obligations, compliance costs, „ex-post“ and „ex-ante“ evaluation, legal regulation, better regulation.

Summaries: The business is regulated by legislation in order to control the legal relations of the participants. Such control is implemented by legislation and institute information requirements to provide certain information, statistics or other type of material.

Fulfilling legislative requirements business entities inevitably experience costs that usually remain unknown if special methods of calculation are not used. It is impossible to carry out the costs of monitoring and evaluate the impact of legislation on the business sector if data is missing.

The requirements of public administration institutions to provide various information about companies' activity and results cause a huge burden to companies. As the flow of such information is not centralized and the requirements to provide information constantly increase. Without coordinating the presentation of such information, the number of facts when the same information is requested by various authorities or the same information is required to fill in different forms or questionnaires increase. In addition, companies are often asked not only to provide the raw data or summarized statistics, but also to perform calculations.

The costs incurred by businesses performing the requirements of the law (for information obligations), compose the administrative burden. In order to quantitatively measure the costs experienced by business entities it is needed to use special methods of valuation. The most developed and allowing to evaluate such costs most accurately method is the standard cost model.

The abundance of business entities control legislation, the variety of controlling regulatory authorities' complicates the achievement of the control objectives and makes conditions for restriction of business entities. Currently Lithuania has more than 160 subjects to which control functions to certain business entities are assigned.

General part of work consists of four sections. The first chapter describes the investigation of important concepts of "business entity", "control", "supervision", "legal framework" and their

relationship which is defined by business entities control the legal framework for the analysis of the phenomenon of the concept. The second working part consists of the legal analysis of administrative burden. Furthermore, the terms are defined, the regulatory and administrative burden ratio is lined, the experience and studies of EU member States are summarized in this part. The third part analyzes the administrative cost assessment, the administrative burden determining methods and types of assessment. In the fourth part the business entities control features are studied, business entities' control regulating legislation is analyzed and evaluated, the structure of regulatory authorities is analysed. The final part consists of formulating the main findings and making recommendations.

Darbas baigtas 2008-12-15.