

TEISINIO REGULIAVIMO POVEIKIO VERTINIMO SISTEMA

2024 m. balandžio 24 d.

Nr. VAE-2

SANTRAUKA

Audito svarba

Reglamentavimo politika yra vienas iš pagrindinių valdžios politikos įrankių, skirtų visuomenės gerovei didinti, ji turi ne tik reaguoti į besikeičiančią aplinką, bet ir aktyviai ją formuoti. EBPO vertinimu, neturėdamos sistemos, skirtos reguliavimui atnaujinti ir naujiems pokyčiams numatyti, vyriausybės nebesupės su sparčiai kintančia visuomene¹. Europos Komisijos teigimu, teisinio reguliavimo poveikio vertinimas skatina priimti įrodymais grįstus sprendimus ir prisideda prie geresnio reglamentavimo, leidžiančio mažiausiomis sąnaudomis sukurti didžiausią naudą, kartu laikantis subsidiarumo ir proporcingumo principų².

Lietuva iš kitų Europos Sąjungos valstybių išsiskiria itin didele ir vis augančia užregistruojamų teisėkūros iniciatyvų gausa, iš kurių priimama apie 66 proc. 2020–2023 m. (Seimo I–VII sesijos) priimti 2 469 teisės aktai, iš jų 7 proc. – naujos redakcijos įstatymai ar įstatymai, kuriais reglamentuojami iki tol nereglamentuoti santykiai³. Kai kurių teisės aktų keitimą lemia poreikis taisyti paaiškėjusias klaidas ar teisinio reguliavimo trūkumus. 2022 m. Lietuvoje atlikti tyrimai rodo, kad galiojančių teisės aktų stebėseną nėra laikoma teisėkūros stadija, o teisėkūros iniciatyvos nėra grindžiamos poveikio vertinimų rezultatais⁴. Lietuvos teisinio reguliavimo poveikio vertinimo sistema įvertinta 6,3 balo (iš 10), pagal šį rodiklį užima 17 vietą iš 41 vertintos valstybės (9-a vieta iš 27-ių ES šalių)⁵. Ekspertai pažymi, kad šio reguliavimo poveikis vertinamas formaliai, neužtikrinamas pakankamas suinteresuotųjų šalių dalyvavimas, nesisteminga poveikio vertinimų kokybės priežiūra.

¹ OECD (2019), Better Regulation Practices across the European Union, OECD Publishing, Paris. Prieiga per internetą: <https://doi.org/10.1787/9789264311732-en> (žiūrėta 2024-01-29).

² EC Better regulation guidelines 2021, 30 p.

³ Seimo kanceliarijos tyrimas „2020–2024 m. kadencijos Lietuvos Respublikos Seimo veiklos teisėkūros srityje tendencijos (I–VII sesijų statistinių duomenų apžvalga)“, 2024 m.

⁴ Teisėkūros kokybės link. Ciklinės teisėkūros modelio diegimas. Laisvosios rinkos institutas, 2022, 6 psl.

⁵ Sustainable Governance Indicators: Evidence-based Instruments (Įrodymais pagrįsti instrumentai). Prieiga per internetą: https://www.sgi-network.org/2022/Good_Governance/Executive_Capacity/Evidence-based_Instruments (žiūrėta 2024-01-29).

Tinkamai ir laiku atliktas teisinio reguliavimo poveikio (*ex ante* ir *ex post*) vertinimas padeda užtikrinti priimamų teisės aktų kokybę, jų suderinamumą su egzistuojančiu teisiniu reguliavimu, suteikti visai teisėkūrai daugiau skaidrumo, atvirumo, skatinti demokratiją teisėkūros procese.

Audito tikslas ir apimtis

Audito tikslas – įvertinti, ar teisinio reguliavimo poveikio vertinimo sistema užtikrina tinkamą poveikio vertinimų atlikimą ir jų rezultatų panaudojimą.

Pagrindiniai audito klausimai:

- ✓ ar teisinio reguliavimo poveikio vertinimai įgalina priimti pagrįstus sprendimus dėl teisinio reguliavimo tobulinimo;
- ✓ ar užtikrinama teisinio reguliavimo poveikio vertinimo kokybė.

Audituojami subjektai:

- ✓ Vyriausybės kanceliarija, kuri koordinuoja numatomo teisinio reguliavimo poveikio (*ex ante*) vertinimą, atlieka šio poveikio vertinimo kokybės priežiūrą, dalyvauja tobulinant numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo sistemą, nustatant prioritėtines teisėkūros iniciatyvas.
- ✓ Teisingumo ministerija, kuri koordinuoja galiojančio teisinio reguliavimo poveikio (*ex post*) vertinimą, atlieka šio poveikio vertinimo kokybės priežiūrą.

Kadangi poveikio vertinimus priskirta atlikti ministerijoms, bendradarbiavome ir rinkome informaciją iš visų ministerijų. Bendradarbiavome ir su Vyriausybės strateginės analizės centru, Lietuvos laisvosios rinkos instituto, Lietuvos verslo konfederacijos, Tarptautinių santykių ir politikos mokslo instituto atstovais.

Audituojamas laikotarpis: 2020–2023 m. (iki 2023-10-31). Siekdami įvertinti tendencijas ir pokyčius, kai kuriais atvejais naudojome ir 2018–2019 m. bei 2023 m. 11-12 mėn. ir 2024 m. duomenis.

Auditas atliktas pagal tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Audito apimtis ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 2 priede „Audito apimtis ir metodai“ (42 psl.).

Pagrindiniai audito rezultatai

Teisinio reguliavimo poveikio vertinimo sistema tobulintina, kad poveikio (*ex ante* ir *ex post*) vertinimai būtų planuojami laikantis nustatytų atrankos kriterijų, įvertinami visi privalomi poveikio aspektai, kad būtų palaikomas teisėkūros cikliškumas *ex ante* vertinimų rezultatus panaudojant *ex post* vertinimams atlikti ir būtų užtikrinama tinkama *ex ante* vertinimų kokybės priežiūra.

1. Teisinio reguliavimo poveikio vertinimų planavimas ir atlikimas turi trūkumų

- ✓ 82 iš 139 (59 proc.) atrinktų teisės aktų projektų atitiko bent vieną Vyriausybės nustatytą didesnio poveikio įstatymų ir Seimo nutarimų projektų, kuriuos rengiant turi būti atliktas išsamesnis *ex ante* vertinimas, atrankos kriterijų, tačiau jie nebuvo įtraukti į prioritetinių teisėkūros iniciatyvų sąrašą ir 80-ies iš jų neatliktas išsamesnis *ex ante* vertinimas. Įstatyme įtvirtinant peržiūros nuostatą, *ex post* vertinimą suplanuota atlikti 4 iš 17 (24 proc.) atrinktų naujų (originalių) įstatymų (kuriais reglamentuojami iki tol nereglamentuoti visuomeniniai santykiai) ir 3 iš 18 (17 proc.) įstatymų, priimtų įgyvendinant prioritetines teisėkūros iniciatyvas. Taip neįvertinama dalis didelę įtaką visuomenei darančio teisinio reguliavimo (1.1 poskyris, 12 psl.).
- ✓ Teisinio reguliavimo poveikio vertinimams trūksta pagrįstumo, dėl to nepanaudojamos galimybės įvertinti galimus viešosios politikos problemų sprendimo būdus ir jų įgyvendinimą (1.2 poskyris, 16 psl.):
 - nė vienos iš 27 prioritetinių teisėkūros iniciatyvų poveikis nebuvo įvertintas visais nustatytais aspektais, nors poveikį atitinkamai sričiai, valstybės finansams, administracinei naštai ir ekonomikai įvertinti privaloma visais atvejais. Dažniausiai, 16 iš 27 (59 proc.) teisėkūros iniciatyvų, nevertintas poveikis administracinei naštai. Įvertinta, kad 20-ies iniciatyvų įgyvendinimui reikės apie 164,1 mln. Eur ir 119,4 mln. Eur kasmet. Dėl per trumpo teisės aktų galiojimo laikotarpio (vertinti poveikį dar per anksti) arba neišskirto finansavimo, susijusio su jų įgyvendinimu, negalima įvertinti, ar priimant teisės aktus numatytas poreikis atlieptas. Iš 82 teisės aktų projektų, atitikusių didesnio poveikio įstatymų ir Seimo nutarimų projektų atrankos kriterijus, atliktas tik dviejų (2 proc.) išsamesnis *ex ante* vertinimas. 54 iš 57 atrinktų teisės aktų projektų, nepriskirtų prioritetinėms teisėkūros iniciatyvoms, aiškinamuosiuose raštuose pateiktuose *ex ante* vertinimuose neįvertinti visi privalomi poveikio aspektai, neužtikrintas atliktų vertinimų pagrindimas, kad visuomenei svarbūs sprendimai sveikatos, socialinės apsaugos, aplinkos, švietimo, viešojo saugumo ir kitose srityse būtų priimami pagrįstai.
 - 2022–2023 m. atlikti du *ex post* vertinimai, iki 2032 m. suplanuota atlikti dar 16 šių vertinimų. Dviejų atliktų *ex post* vertinimų laikotarpiu nevykdyta vertintų teisės aktų stebėseną, todėl trūko duomenų apie teisinio reguliavimo taikymo mastą. Rengiantis kitiems *ex post* vertinimams, bent kartą per metus 5 ministerijos renka informaciją dėl 7 iš 16 įstatymuose suplanuotų *ex post* vertinimų, iš likusių 9 įstatymų 2 jau įsigalioję, tačiau duomenų nerenkama. Atliekant Loterijų įstatymo *ex post* vertinimą, poveikis pagal visus nustatytus kriterijus neįvertintas, vertinimas gražintas tikslinti. Nepasirengus *ex post* vertinimui ar netinkamai jį atlikus, neužtikrinama, kad bus identifikuotos pasekmės teisinio reguliavimo sričiai.
 - Atliekant abu *ex post* vertinimus viešosios konsultacijos vykdytos informacijai surinkti. Konsultacijos vykdytos dėl 21 iš 27 (78 proc.) prioritetinių teisėkūros iniciatyvų *ex ante* vertinimų. 5 iš 21 (24 proc.) atvejais suinteresuotų asmenų pastaboms ir pasiūlymams pateikti buvo numatytas trumpesnis nei 10 darbo dienų terminas. 6 iš 21 (29 proc.) atvejais 4 ministerijos neparengė prioritetinių teisėkūros iniciatyvų viešųjų konsultacijų rezultatų ataskaitų arba kitokio pobūdžio vertinimo dokumentų. Netinkamai vykdant viešąsias konsultacijas suinteresuoti asmenys neįtraukiami priimant viešosios politikos sprendimus.
- ✓ Iš 27 prioritetinių teisėkūros iniciatyvų 2021–2023 m. priimta 18 įstatymų, 6-ioms parengti teisės aktų projektai, 3 – rengiamos. Atlikto vieno *ex post* vertinimo ataskaitoje pateiktos rekomendacijos įgyvendinamos. Tačiau numatomo ir galiojančio teisinio reguliavimo

poveikio vertinimų rezultatai naudojami nepakankamai, nes iš 18 įstatymų, priimtų 2021–2023 m. įgyvendinant prioritetingas teisėkūros iniciatyvas, suplanuotas tik 3 įstatymų (17 proc.) *ex post* vertinimas. Taip neužtikrinama *ex ante* ir *ex post* vertinimų sąveika viso teisėkūros ciklo metu. Vyriausybės kanceliarija imtis priemonių, kad rengiant teisės aktus, įgyvendinančius prioritetingas teisėkūros iniciatyvas, būtų įtraukta *ex post* peržiūros nuostata, teigia esant netikslinga. Anot Teisingumo ministerijos, ji išnaudoja visas nustatytas priemones, siekdama įgyvendinti *ex post* peržiūros nuostatos įtraukimą į atitinkamus teisės aktus. Priimant 9 iš 17 įstatymų, kurių *ex post* vertinimas numatytas, neišskirti pirminiai teisinio reguliavimo priėmimo tikslai ar nenumatyti jų pasiekimo rodikliai, neapibrėžti laukiami pokyčiai. Dviejų atliktų *ex post* vertinimų atvejais išsamesnis *ex ante* vertinimas nebuvo atliktas, o *ex post* vertinimą atlikusios ministerijos susidūrė su problemomis dėl vertinimo dalyko tikslo identifikavimo, duomenų rinkimo. Nesant kokybiško, apibrėžtais rodikliais išreikšto *ex ante* vertinimo, nesukuriama pirminė bazė *ex post* vertinimui atlikti (1.3 poskyris, 24 psl.).

- ✓ Neįgyvendintos Vyriausybės kanceliarijos suplanuotos 2018 m. valstybinio audito „Teisėkūros procesas“ rekomendacijos sisteminių galiojančio teisinio reguliavimo peržiūrų modelio įdiegimo priemonės. 5 ministerijos nurodė, kad 2020–2023 m. atliko 22 sisteminės peržiūras, kurių metu identifiкуotas poreikis keisti teisės aktus, siekiant atsisakyti ar pakeisti neaktualų reguliavimą, dereguluoti arba mažinti reguliavimo sukeltą naštą. Sisteminės teisinio reguliavimo peržiūras atliekančios institucijos suvokia jų naudą, tačiau dėl teisės aktų gausos, žmogiškųjų išteklių trūkumo ir nesant metodikos, jas atlikti sudėtinga. Neatliekant sisteminių peržiūrų neišnaudojamos galimybės identifikuoti teisinio reguliavimo spragas, atsisakyti perteklinio teisinio reguliavimo (1.4 poskyris, 25 psl.).

2. Tobulintina teisinio reguliavimo poveikio vertinimų kokybės priežiūra ir vertintojų kompetencijos

- ✓ Nustatytos tik *ex post* vertinimų kokybės priežiūros procedūros. Teisingumo ministerija atliko visų (dviejų) šių vertinimų kokybės priežiūrą, vieno iš jų *ex post* vertinimų ataskaitos projektas pateiktas kokybės peržiūrai beveik 1 metais vėliau, nei nustatyta. Vyriausybės kanceliarija atliko 16 iš 27 (59 proc.) parengtų (rengiamų) prioritetingų teisėkūros iniciatyvų *ex ante* vertinimo kokybės priežiūrą, nors turėjo atlikti visų šių iniciatyvų kokybės priežiūrą. Ministerijos, pagal kompetenciją atliekančios *ex ante* poveikio vertinimo atlikimo kokybės priežiūrą, pastabas pateikė dėl 9 iš 27 (33 proc.) prioritetingų teisėkūros iniciatyvų. Visas šias pastabas pateikė Ekonomikos ir inovacijų ministerija dėl administracinės naštos poveikio vertinimo. Trūkumų turinti kokybės priežiūra neužtikrina, kad sprendimų priėmimui būtų naudojama pagrįsta informacija (2.1 poskyris, 27 psl.).
- ✓ Funkcijos, kuri būtų skirta ministerijoje telkti poveikio vertinimams reikalingas kompetencijas, nėra, dėl to neišnaudojamos galimybės užtikrinti atitinkamų kompetencijų panaudojimo tęstinumą. 8 iš 14 ministerijų trūksta specialistų, kompetencijų, žinių, atliekant šiuos vertinimus. Bent vienas 27-ių (iš vertintų 116, arba 23 proc.) teisės aktų projektų rengėjas dalyvavo šios srities mokymuose. 2023 m. pab. baigėsi Vyriausybės strateginės analizės centro vykdytas projektas, kurio metu buvo organizuojami poveikio vertinimo mokymai. Nuo 2024 m. neplanuojami poveikio vertinimo mokymai, todėl nebus užtikrintas jiems atlikti reikalingų kompetencijų ugdymas (2.2 poskyris, 31 psl.).

Pokyčiai audito metu

2023-11-16 buvo atnaujintos metodinės teisėkūros rekomendacijos ir rekomendacijos dėl teisės aktų kodifikavimo ir konsolidavimo, kad, rengiant naujų teisės aktų projektus ar sprendžiant dėl poreikio kodifikuoti teisinio reguliavimo sritį, reikia atlikti sistemingą galiojančių susijusių teisės aktų analizę.

2024 m. pakeista Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodika⁶: vertinant prioritетines teisėkūros iniciatyvas, privalomai turės būti įvertintas poveikis aplinkai ir klimato kaitai; atsisakoma kitų (ne prioritетinių) teisėkūros iniciatyvų poveikio vertinimo pateikimo atskiru dokumentu – jis pateikiamas aiškinamajame rašte; išplėstas poveikio vertinimo atlikimo klausimais konsultuojančių ir *ex ante* vertinimo kokybę prižiūrinčių ministerijų ir įstaigų sąrašas.

Rekomendacijos

Vyriausybės kanceliarijai

1. Siekiant atlikti didesnio ekonominio, socialinio, aplinkosaugos, politinio reikšmingumo ir jautrumo teisinio reguliavimo iniciatyvų poveikio vertinimus, nustatyti šių iniciatyvų sąrašo sudarymo, keitimo, atnaujinimo mechanizmą (1-asis pagrindinis rezultatas).
2. Siekiant teisėkūros efektyvumo, atvirumo ir skaidrumo, peržiūrėti ir prireikus patikslinti reikalavimus, kad prioritетinių teisėkūros iniciatyvų poveikio vertinimai visais privalomais aspektais būtų pagrįsti ir joms būtų rengiamos viešosios konsultacijos (1-asis pagrindinis rezultatas).
3. Siekiant didinti teisės aktų poveikio vertinimų kokybę:
 - 3.1. peržiūrėti ir patikslinti koordinuojančių ir kokybės priežiūrą atliekančių subjektų funkcijas ir atsakomybes (2-asis pagrindinis rezultatas);
 - 3.2. imtis priemonių, kad būtų sudarytos galimybės teisinio reguliavimo poveikio vertinimo kompetencijų ugdymui ir palaikymui (2-asis pagrindinis rezultatas).
4. Siekiant suvienodinti sisteminės teisinio reguliavimo peržiūros taikymą, pateikti informaciją ministerijoms dėl galimų šios peržiūros apibrėžčių ir atlikimo atvejų (1-asis pagrindinis rezultatas).

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai, laukiamas audito poveikis ir pokyčių vertinimo rodikliai pateikti ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“ (34 psl.). Aktuali informacija apie rekomendacijų įgyvendinimo būklę, rezultatus ir įvykusius pokyčius yra skelbiama atvirose duomenyse Valstybės kontrolės interneto svetainėje <https://www.valstybeskontrolė.lt/LT/AtviriDuomenys>.

⁶ Patvirtinta Vyriausybės 2024-01-17 nutarimu Nr. 63. Pakeitimai įsigaliojo nuo 2024-03-01.