

Dėl Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo Nr. VIII-1234 pakeitimo įstatymo projektu teikiamo Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 2 str. 18 d. ir 20 str. 6 d.

Lietuvos laisvosios rinkos institutas (LLRI) išnagrinėjo Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo Nr. VIII-1234 pakeitimo įstatymo projektą Nr. XIIIIP-4142¹ (toliau – Projektas), kuriuo be kita ko, teikiamo Viešojo administravimo įstatymo (nauja redakcija):

- 2 str. 18 d. keičiamas viešosios paslaugos apibrėžimas: „**Viešoji paslauga – pagal viešojo administravimo subjektų nustatytus reikalavimus vykdoma šių subjektų prižiūrima veikla, kuria sukuriama viešoji nauda visuomenei**“ (toliau – siūlomas apibrėžimas).
- 20 str. 6 d. nustatoma, kad „**Viešojo administravimo subjektas, administruojantis viešosios paslaugos teikimą, gali steigti ar inicijuoti viešosios paslaugos teikėjo, kuriame savininko, dalininko ar akcininko teises ir pareigas įgyvendina valstybė ar savivaldybės, steigimą tik tuo atveju, jeigu nėra galimybių užtikrinti, kad reikalingos kokybės viešąją paslaugą galėtų teikti jau veikiantys juridiniai asmenys, kuriuose savininko, dalininko ar akcininko teises ir pareigas įgyvendina valstybė ar savivaldybės.**“ (toliau – Įstatymo 20 str. 6 d.)

Šie pakeitimai yra nepagrįsti ir nepriimtini dėl toliau nurodomų priežasčių.

1. Tiek šiuo metu galiojantis, tiek siūlomas apibrėžimas viešąją paslaugą apibrėžia nepagrįstai plačiai

Projekto rengėjai Projekto aiškinamajame rašte (toliau – aiškinamasis raštas) nurodo, kad šiuo metu Viešojo administravimo įstatyme viešoji paslauga apibrėžta² neaiškiai: „<...> yra pateikiamas nebaigtinis sąrašas sričių, kuriose vykdoma veikla yra laikoma viešąja paslauga.“ Pagal šiuo metu galiojantį apibrėžimą, viešąja paslauga gali būti laikoma bet kokia įstatymų numatyta paslauga, kurią įstatymų numatytais atvejais gali teikti bet koks asmuo. Problemos egzistavimą patvirtina ir Valstybės kontrolė, kuri audito ataskaitoje³ nurodo, kad „iki šiol valstybėje nėra bendro viešosios paslaugos sąvokos suvokimo“.

Projekto rengėjai nepaiškina, kodėl buvo pasirinkti būtent tokie viešosios paslaugos apibrėžimo požymiai, kuriuos visus atitinkanti paslauga būtų laikoma viešąja paslauga:

- 1) Paslauga vykdoma pagal viešojo administravimo subjektų⁴ nustatytus reikalavimus;
- 2) Paslaugos vykdymas prižiūrimas viešojo administravimo subjektų;
- 3) Paslauga sukuria viešąją naudą visuomenei.

Pagal apibrėžimo požymius, bene visos paslaugos gali būti priskirtinos viešosios paslaugos sąvokai ir tuo viešosios paslaugos sąvoka tampa beprasme. Siūlomas apibrėžimas neleidžia vienareikšmiškai nustatyti, ar konkreti nagrinėjama paslauga yra viešoji paslauga. Pavyzdžiui, tokios veiklos kaip mažmeninė prekyba (vaistais ar maisto prekėmis) ar bet kokia paslauga, kuri teikiama atlygintinai, gali būti įvardintos kaip vykdomos pagal viešojo administravimo subjektų (o tai reiškia – praktiškai bet kurios valstybės ar savivaldybės institucijų) nustatytus reikalavimus. O jei yra nustatyti reikalavimai paslaugos teikimui, turi būti

¹ Prieiga internetu: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/ed4f1aa0012a11ea90d5d63c859a8aa7?positionInSearchResults=25&searchModelUUID=e44968d6-ea4a-4c85-88ef-136a544477a5>

² Viešojo administravimo įstatymo 2 str. 18 p. „Viešoji paslauga – valstybės ar savivaldybių kontroliuojamų juridinių asmenų veikla teikiant asmenims socialines, švietimo, mokslo, kultūros, sporto ir kitas įstatymų numatytas paslaugas. Įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka viešąsias paslaugas gali teikti ir kiti asmenys.“

³ 2017 m. rugsėjo 29 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-2017-P-40-2-17 „Ar pasirengta priimti sprendimus dėl administracinių ir viešųjų paslaugų teikimo pertvarkos“

⁴ Projektu teikiamo Viešojo administravimo įstatymo Nr. VIII-1234 (nauja redakcija) 2 str. 20 ir 19 p. „20. Viešojo administravimo subjektas – viešojo administravimo institucija, asociacija, valstybės ar savivaldybės įmonė, viešoji įstaiga, kurios savininkė ar dalininkė yra valstybė ar savivaldybė, šio įstatymo nustatyta tvarka įgalioti atlikti viešąjį administravimą.“, „19 Viešojo administravimo institucija – kolegiali institucija, valstybės ar savivaldybės biudžetinė įstaiga, valstybės politikas, pareigūnas, valstybės tarnautojas ar kitas įstatymų nustatytą specialų statusą turintis fizinis arba juridinis asmuo, šio įstatymo nustatyta tvarka įgalioti atlikti viešąjį administravimą.“

ir yra vykdoma priežiūra, kaip tų reikalavimų yra laikomasi. Lietuvos teisės aktuose nėra apibrėžta, kas yra viešoji nauda visuomenei, todėl neįmanoma vienareikšmiškai įvertinti, ar paslauga atitinka šį siūlomo apibrėžimo požymį. Be to, sunku būtų įvardinti paslaugą, kurią nebūtų teikiama nauda visuomenei. Praktiškai kiekviena paslauga, kuri teikiama rinkoje ir turi paklausą, yra reikalinga visuomenei. Tokiu būdu siūlomas apibrėžimas taip pat leidžia nevaržomai ir nepagrįstai plėsti viešųjų paslaugų spektrą.

2. Siekis visas VVĮ ir SVĮ teikiamas paslaugas priskirti viešosioms paslaugoms yra ydingas ir nepagrįstai išplečia viešosios paslaugos sampratą

Projekto rengėjai aiškinamajame rašte nurodo, kad naujuoju apibrėžimu siekiama valstybės ar savivaldybių kontroliuojamų juridinių asmenų (toliau – valstybinės įmonės) vykdomą veiklą kvalifikuoti kaip viešąją paslaugą.

Šiuo metu Lietuvoje veikia 53 valstybės valdomos įmonės (VVĮ) ir 250 savivaldybių valdomų įmonių (SVĮ). Vien visos SVĮ kartu vykdo vidutiniškai apie 50 paslaugų tipų (LLRI tyrimas, 2018 m.). Populiariausia SVĮ teikiama paslauga – autotransporto ir technikos nuoma. Ja užsiėmė net 91 SVĮ 48-iose savivaldybėse. Didžioji dalis savivaldybių teikiamų paslaugų yra teikiamos rinkoje, konkuruojant su privačiais ūkio subjektais. Tik 9-iose iš 60-ies savivaldybėse veikiančios SVĮ, vykdydamos pagrindines veiklas, nesusiduria su konkurencija (LLRI tyrimas, 2019 m.). Įstatymai neriboja VVĮ pradėti vykdyti bet kokią veiklą. Savivaldybėms, norinčioms steigti naują įmonę ar pradėti vykdyti naują ūkinę veiklą, galioja apribojimai, t. y. kad SVĮ gali vykdyti naują ūkinę veiklą tik galiojant 3 sąlygoms⁵ (Vietos savivaldos įstatymo 9 ir 9¹ str.). Įstatyme taip pat nurodomos išimtys⁶, kurioms apribojimai netaikomi. Taigi, VVĮ ir SVĮ (toliau abi kartu ir – valstybinės įmonės) vykdomų ir potencialiai galimų vykdyti veiklų (paslaugų) spektras yra labai platus ir nevienalytis, didelė dalis paslaugų teikiamos nepagrįstai (LLRI tyrimai, 2018 m. ir 2019 m.). Todėl siekis visas (net ir tas, kurių neturėtų vykdyti valstybinės įmonės) VVĮ ir SVĮ teikiamas paslaugas priskirti viešosioms paslaugoms yra ydingas ir nepagrįstai išplečia viešosios paslaugos sampratą.

Viešosios paslaugos ir valstybinio teikėjo priklausomybės ryšys nėra abipusis. Jei viešoji paslauga atitinka viešosios gėrybės bruožus⁷, arba atitinka Vietos savivaldos įstatymo 9¹ str. 1 d. nurodytas sąlygas, jos teikėjas gali būti valstybinė įmonė, tačiau tai nereiškia, kad visos valstybinių įmonių teikiamos paslaugos turėtų būti vadinamos viešosiomis paslaugomis. Faktas, kad paslaugą teikia valstybinė įmonė, nėra tinkamas kriterijus tokią paslaugą pripažinti viešąja.

3. Galimos viešosios paslaugos apibrėžimo kriterijų paieškos kryptys

Apibrėžiant viešąją paslaugą tikslinga būtų vadovautis ekonominiu viešosios gėrybės apibrėžimu. Tai reiškia, kad viešąją paslaugą turėtų būti laikoma tokia paslauga, kurią teikiant vieniems vartotojams, jos būtų neįmanoma neteikti ir kitiems vartotojams, taip pat neįmanoma ją teikti išimtinai tik tiems, kurie už ją moka (pavyzdžiui, kelio ženklai). Viešosios gėrybės identifikavimui naudojami vientisumo (angl. *non-rivalry*) ir neatskiriamumo (angl. *non-excludability*) kriterijai kartu.

⁵Savivaldybė gali priimti sprendimą dėl naujos ūkinės veiklos vykdymo, kai: 1) nauja ūkinė veikla yra būtina siekiant patenkinti savivaldybės bendruomenės bendruosius interesus ir 2) atsižvelgdami į savo komercinius interesus, kiti ūkio subjektai tokios veiklos įvykdyti arba vykdomų ne visa apimtimi, kuri yra būtina savivaldybės bendruomenės bendriesiems interesams patenkinti, ir tik 3) jeigu tokiu sprendimu nebus teikiama privilegijų arba diskriminuojami atskiri ūkio subjektai ar jų grupės.”

⁶Vietos savivaldos įstatymo 9 str. 2 d., 1 ir 2 p.: Savivaldybė gali steigti naujus viešųjų paslaugų teikėjus ar pavesti viešosios paslaugos teikimą jau įsteigta viešųjų paslaugų teikėjui, kai: „1) teikiamos vandens tiekimo, nuotekų valymo, šilumos tiekimo, atliekų tvarkymo, keleivių vežimo, teritorijų ir gatvių priežiūros ir tvarkymo, maitinimo švietimo, socialinės globos arba sveikatos priežiūros įstaigose paslaugos arba 2) kai teikiant viešąsias paslaugas turi būti valdomas ir naudojamas savivaldybių ar savivaldybių juridinių asmenų nekilnojamasis turtas ir kitas ūkio subjektas tokios paslaugos negalėtų teikti savo patalpose.“

⁷ Paslauga atitinka du kriterijus: vientisumo (angl. *non-rivalry*) ir neatskiriamumo (angl. *non-excludability*). Tai reiškia, kad viešąją paslaugą turėtų būti laikomos tokios paslaugos, kurias teikiant vieniems vartotojams, jos būtų neįmanoma neteikti ir kitiems vartotojams, taip pat neįmanoma ją teikti išimtinai tiems, kurie už ją moka.

Jei visgi būtų nuspręsta į viešosios paslaugos sąvoką įtraukti ne tik viešąsias gėrybes, įstatymų leidėjas privalėtų užtikrinti, kad viešosios paslaugos apibrėžimas neprieštarautų Konstitucijoje įtvirtintam sąžiningos konkurencijos principui.

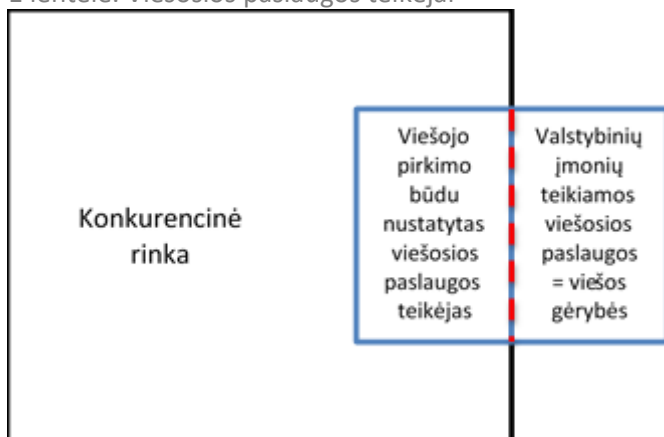
Vietos savivaldos įstatyme⁸ nurodoma, kad viešąsias paslaugas teikia ne tik valstybinės įmonės, bet viešojo pirkimo būdu ir kiti fiziniai ar juridiniai asmenys.

Valstybės kontrolė audito ataskaitoje⁹ konstatuoja, kad „<...>neapsispręsta, kokias viešąsias paslaugas turėtų teikti tik viešojo valdymo institucijos, o į kokių paslaugų teikimą naudinga būtų įtraukti ir kitus paslaugų teikėjus“. Šiuo teiginiu taip pat daroma prielaida, kad viešųjų paslaugų teikime gali dalyvauti ir privatūs teikėjai ir kad yra reikalingas aiškus atskyrimas, kurias paslaugas turėtų teikti tik valstybės ar savivaldybės kontroliuojami juridiniai asmenys, o kurias ir privatūs juridiniai asmenys.

Kadangi viešąsias paslaugas gali teikti ir valstybinis teikėjas, tokių paslaugų apibrėžimas turi neprieštarauti Konstitucijos 46 str. nuostatomis: „Lietuvos ūkis grindžiamas privačios nuosavybės teise, asmens ūkinės veiklos laisve ir iniciatyva“, „Istaymas <...> saugo sąžiningos konkurencijos laisvę“. O valstybinių įmonių vykdoma ūkinė veikla galėtų būti pateisinama, tik kai tai yra būtina, o būtinumas įrodytas. Todėl siekiant išgryninti, kurios paslaugos galėtų būti pateisinamos valstybinių įmonių veiklos srityje, viešosios paslaugos apibrėžimas turėtų nurodyti kriterijus, kurie neprieštarautų Konstitucijos 46 str. nuostatomis ir leistų užtikrinti jų įgyvendinimą. Ūkinės veiklos srityje įstatymai turi apsaugoti sąžiningos konkurencijos laisvę ir nevaržyti asmens veiklos laisvės.

Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija nurodo,¹⁰ kad vienas iš dažniausiai EBPO šalyse narėse nustatomų kriterijų, kuriais grindžiami valstybių sprendimai steigti valstybės valdomą įmonę ar išlaikyti valstybės nuosavybės teises tokių įmonių atžvilgiu, yra toks – „teikti viešąsias gėrybes, nustačius, kad rinka negali pateikti tokių prekių ar paslaugų“. Atsižvelgiant į tai, galima daryti prielaidą, kad pagal daugelio Europos šalių patirtį, valstybinės įmonės įgyja teisę teikti viešąsias gėrybes (viešąsias paslaugas) tik su sąlyga, kad gėrybės rinkoje neegzistuoja ir nėra požymių rodančių, kad jos gali atsirasti (žr. 1 lentelę).

1 lentelė. Viešosios paslaugos teikėjai



⁸ Vietos savivaldos įstatymo 5 str. 2 d. „Viešąsias paslaugas teikia savivaldybių įsteigti paslaugų teikėjai arba pagal sudarytas sutartis kiti viešai pasirenkami fiziniai ar juridiniai asmenys“

Prieiga internetu: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.5884/asr>

⁹ 2017 m. rugsėjo 29 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-2017-P-40-2-17 „Ar pasirengta priimti sprendimus dėl administracinių ir viešųjų paslaugų teikimo pertvarkos“

Prieiga internetu:

¹⁰EBPO, State-Owned Enterprise Governance: A Stocktaking of Government Rationales for Enterprise Ownership, 2015.

Šaltinis. http://www.keeper.com/Digital-Asset-Management/oced/governance/state-owned-enterprise-governance_9789264239944-en#.WcqdHTt97Dc

5. Priėmus įstatymą gali būti pažeidžiamas teisinio tikrumo ir sąžiningos konkurencijos principai

Viešojo administravimo įstatymas neatsižvelgia į tai, kad viešąją paslaugą gali teikti ne tik valstybinės įmonės bet ir privatūs ūkio subjektai. Įstatymo 20 str. 6 d. numato, kad „*Viešojo administravimo subjektas, administruojantis viešosios paslaugos teikimą, gali steigti ar inicijuoti viešosios paslaugos teikėjų, kuriame savininko, dalininko ar akcininko teises ir pareigas įgyvendina valstybė ar savivaldybės, steigimą tik tuo atveju, jeigu nėra galimybių užtikrinti, kad reikalingos kokybės viešąją paslaugą galėtų teikti jau veikiantys juridiniai asmenys, kuriuose savininko, dalininko ar akcininko teises ir pareigas įgyvendina valstybė ar savivaldybės.*“ Pagal šią nuostatą sprendimui steigti viešosios paslaugos teikėjų įtakos nedarytų faktas, kad rinkoje veikia privatus paslaugų teikėjas, kuris teikia atitinkamas paslaugas. Tai leidžia manyti, kad Projekto rengėjai nevertina privačių juridinių asmenų kaip galimų viešosios paslaugos teikėjų. Nors kiti įstatymai tokią galimybę numato. Pavyzdžiui, Vietos savivaldos įstatymo, 9 str. 2 d. 3 p. ir 9(1) str. nustatyta, kad savivaldybė gali steigti naujus viešųjų paslaugų teikėjus tik tada, „*kai atsižvelgdami į savo komercinius interesus, kiti ūkio subjektai tokios veiklos nevykdytų arba vykdytų ne visa apimtimi, kuri yra būtina savivaldybės bendruomenės bendriesiems interesams patenkinti*“. Toks skirtingas tų pačių procesų reglamentavimas sukurtų teisės normų koliziją ir pažeistų teisinio tikrumo principą.

Be to, toks reguliavimas sudaro sąlygas situacijai, kai viešojo administravimo subjektai steigtų valstybines įmones konkrečių paslaugų teikimui, neatsižvelgiant į tai, kad rinkoje veikia kiti privatūs atitinkamų paslaugų teikėjai. Tokiu būdu rinkoje jau veikiantys ūkio subjektai konkuruotų su valstybiniais teikėjais nelygiomis sąlygomis. Tokia situacija sudarytų sąlygas pažeisti sąžiningos konkurencijos principą ir kitas Konstitucijos 46 str. nuostatas.

Išvados ir pasiūlymai

Atsižvelgiant į tai, kad

- siūlomas apibrėžimas viešąją paslaugą apibrėžia labai plačiai;
- apibrėžime nurodyti požymiai neatlieka kriterijų funkcijos, t. y. nepadedą vienareikšmiškai išskirti paslaugų grupės iš paslaugų visumos;
- priėmus įstatymą gali būti pažeidžiamas teisinio tikrumo ir sąžiningos konkurencijos principai;
- viešosios paslaugos apibrėžimo požymiai galimai prieštarauja Konstitucijos 46 str.;
- toks viešosios paslaugos apibrėžimas ir nuostatos, kad viešąsias paslaugas gali teikti tik valstybinės įmonės, įtvirtinimas gali vesti į nepagrįstą paslaugų ir atskirų rinkų nacionalizavimą,

Projektu siūlomam viešosios paslaugos apibrėžimui negalima pritarti, jį būtina tobulinti, įvardinant konkrečius kriterijus, kurie pagrįstų, kodėl paslaugą turėtų teikti valstybinė įmonė, ir leistų lengvai ir vienareikšmiškai atskirti, ar konkreti paslauga pasižymi nurodytais bruožais ir gali būti laikoma viešąja paslauga ar ne.

Vadovaujantis teisinio tikrumo ir sąžiningos konkurencijos principais, būtina koreguoti Įstatymo 20 str. 6 d.: „*Viešojo administravimo subjektas, administruojantis viešosios paslaugos teikimą, gali steigti ar inicijuoti viešosios paslaugos teikėjų, kuriame savininko, dalininko ar akcininko teises ir pareigas įgyvendina valstybė ar savivaldybės, steigimą tik tuo atveju, jeigu nėra galimybių užtikrinti, kad reikalingos kokybės viešąją paslaugą galėtų teikti jau veikiantys **fiziniai** ar juridiniai asmenys, kuriuose savininko, dalininko ar akcininko teises ir pareigas įgyvendina valstybė ar savivaldybės.*“