

VIEŠOJI ĮSTAIGA KAIMO VERSLO IR RINKŲ PLĖTROS AGENTŪRA
IŠVADA
DĖL ŪKIO SUBJEKTŲ, PERKANČIŲ-PARDUODANČIŲ ŽALIĄ PIENĄ IR
PREKIAUJANČIŲ PIENO GAMINIAIS, VEIKLOS PRIEŽIŪROS SRITYJE
KORUPCIJOS PASIREIŠKIMO TIKIMYBĖS NUSTATYMO

2020 m. rugsėjo 18 d. Nr.
Vilnius

Vadovaujantis Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo 6 straipsnio 3 dalimi, Korupcijos rizikos analizės atlikimo tvarkos aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. spalio 8 d. nutarimu Nr. 1601 „Dėl korupcijos rizikos analizės atlikimo tvarkos patvirtinimo“, 7 punktu ir atsižvelgiant į Valstybės ir savivaldybės įstaigų veiklos sričių, kuriose egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė, nustatymo rekomendacijas, patvirtintas Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos direktoriaus 2011 m. gegužės 13 d. įsakymu Nr. 2-170 „Dėl Valstybės ar savivaldybių įstaigų veiklos sričių, kuriose egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė, nustatymo rekomendacijų patvirtinimo“ (toliau – Rekomendacijos), VŠĮ Kaimo verslo ir rinkų plėtros agentūroje (toliau – Agentūra) 2020 m. III ketvirtį atliktas korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymas ūkio subjektų, perkančių-parduodančių žalią pieną ir prekiaujančių pieno gaminiais, veiklos priežiūros srityje.

Aukščiau nurodyta sritis buvo pasirinkta atsižvelgiant į Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo 6 straipsnio 4 dalyje nurodytus kriterijus ir padaryta išvada, kad analizuojama veikla visiškai ar iš dalies atitinka 2 punkte nustatytus korupcijos riziką sąlygojančius kriterijus: pagrindinės funkcijos yra kontrolės ar priežiūros vykdymas.

Analizuotas 2018-10-01 – 2020-07-01 laikotarpis. Laikotarpis pasirinktas, atsižvelgiant į tai, kad nuo 2020 m. liepos 1 d. įsigaliojus 2020 m. vasario 6 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimui, kuriuo buvo pripažinta, kad Lietuvos Respublikos ūkio subjektų, perkančių-parduodančių žalią pieną ir prekiaujančių pieno gaminiais, nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymas (2015 m. birželio 25 d. redakcija; TAR, 2015-07-09, Nr. 11209) pagal priėmimo tvarką, prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 2, 3 dalims, konstituciniams teisinės valstybės, atsakingo valdymo principams (TAR, 2020, Nr. 2020-14609).

Korupcijos pasireiškimo tikimybės nurodytoje srityje nustatymą ir vertinimą atliko Agentūros direktoriaus 2019 m. vasario 26 d. įsakymu paskirtas asmuo, atsakingas už korupcijos prevenciją Agentūroje.

Atliekant aptariamą veiklos srities vertinimą bei nustatant galimus korupcijos rizikos veiksnius ūkio subjektų, perkančių-parduodančių žalią pieną ir prekiaujančių pieno gaminiais, veiklos priežiūros srityje, analizuoti šie teisės aktai:

1. Lietuvos Respublikos ūkio subjektų, perkančių-parduodančių žalią pieną ir prekiaujančių pieno gaminiais, nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymas;
2. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2001 m. gegužės 9 d. įsakymas Nr. 146 „Dėl Pieno supirkimo taisyklių patvirtinimo“;
3. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2015 m. liepos 27 d. įsakymas Nr. 3D-603 „Dėl Duomenų iš žalio pieno pirkėjų rinkimo taisyklių patvirtinimo“;
4. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2015 m. liepos 27 d. įsakymas Nr. 3D-600 „Dėl Žalio pieno pirkimo kainos mažinimo pagrindimo tvarkos aprašo patvirtinimo“;
5. Ūkio subjektų, perkančių-parduodančių žalią pieną ir prekiaujančių pieno gaminiais, draudimo procedūra;
6. 2019 m. gegužės 20 d. Agentūros direktoriaus įsakymas Nr. VI-56 „Dėl Ekonominių sankcijų skyrimo komisijos sudarymo“.

Korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymo analizė ir vertinimas buvo atliekami naudojant teisės aktų analizės ir sisteminį metodus. Vadovaujantis Rekomendacijų 11 p., naudotasi pavyzdiniu įstaigos veiklos analizavimo klausimynu, jį pritaikant pagal Agentūros analizuojamos veiklos srities specifiką bei fiksuojant trūkumus ar galimus neatitikimus bei aplinkybes, sąlygojančias korupcijos apraiškas atsirasti.

1. Ar valstybės ar savivaldybės įstaiga įstatymų ir kitų teisės norminių aktų, suteikiančių įgaliojimus vykdyti kontrolės ir priežiūros funkcijas, pagrindu priėmė būtinus teisės aktus, nustatančius / detalizuojančius kontrolės / priežiūros veiksmų, procedūrų ar vykdymo formas, tvarką, periodiškumą?

Agentūra, kaip nesąžiningų veiksmų kontrolės ir priežiūros institucija, įgyvendinanti savo funkcijas ūkio subjektų, perkančių-parduodančių žalią pieną ir prekiaujančių pieno gaminiais, veiklos priežiūros srityje, aukščiau nurodytu analizuojamu laikotarpiu įstatymų ir kitų teisės norminių aktų, suteikiančių įgaliojimus vykdyti kontrolės ir priežiūros funkcijas, pagrindu priėmė ir vadovavosi Agentūros direktoriaus įsakymu patvirtinta Ūkio subjektų, perkančių-parduodančių žalią pieną ir prekiaujančių pieno gaminiais, draudimo procedūra (toliau – Nesąžiningų veiksmų draudimo procedūra), nustatančia ūkio subjektų, perkančių-parduodančių žalią pieną ir prekiaujančių pieno gaminiais, nesąžiningų veiksmų draudimo tvarką bei numatančia veiksmų eigos organizavimą, įgyvendinant Ūkio subjektų, perkančių-parduodančių žalią pieną ir prekiaujančių pieno gaminiais, nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymo reikalavimus.

- vadovaujantis Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymo 6 str. 2 d. 17 p. nuostatomis, būtina įvertinti aplinkybę, kad Nesąžiningų veiksmų draudimo procedūra priskirtina Teisės aktų registro objektams, tačiau minėtas teisės aktas nebuvo registruojama ir oficialiai skelbiama Teisės aktų registre;

- taip pat kadangi Nesąžiningų veiksmų draudimo procedūra nebuvo viešinama, tokiu būdu nebuvo užtikrinamas Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme 36² str. įtvirtintas viešumo principas, reiškiantis, kad informacija apie ūkio subjektų veiklos priežiūros atlikimo principus, procedūras ir rezultatus, atskleidžiamus apibendrinta forma, turi būti vieša;

- vadovaujantis Lietuvos Respublikos viešojo administravimo 36¹ st. 2 d. Ūkio subjektų veiklos priežiūra apima keturias veiklas: 1) ūkio subjektų konsultavimą priežiūrą atliekančio subjekto kompetencijos klausimais ir kitų prevencinių veiksmų, skirtų užkirsti kelią galimiems teisės aktų pažeidimams, atlikimą; 2) ūkio subjektų veiklos patikrinimus; 3) teisės aktų nustatyta tvarka gautos informacijos apie ūkio subjektų veiklą vertinimą; 4) poveikio priemonių ūkio subjektams taikymą įstatymų ir jų pagrindu priimtų kitų teisės aktų nustatyta tvarka, tačiau Agentūros Pieno rinkos priežiūros skyriaus darbuotojai analizuojamu laikotarpiu neteikė jokių konsultacijų ūkio subjektams žalio pieno pirkimo-pardavimo klausimais, neįgyvendino kitų prevencinio pobūdžio priemonių, padedančių ūkio subjektams laikytis teisės aktų reikalavimų; pastarosios funkcijos nebuvo numatytos Nesąžiningų veiksmų draudimo procedūroje.

2. Ar valstybės ar savivaldybės įstaigos priimtuose teisės aktuose numatyti konkretūs kontrolės / priežiūros funkcijas vykdančys / sprendimus priimančys subjektai (įstaigos padaliniai, atskiri darbuotojai), išsamiai ir tiksliai apibrėžtos jų teisės ir pareigos? Ar šiems subjektams nesuteikti per platūs įgaliojimai veikti savo nuožiūra?

- Nesąžiningų veiksmų draudimo procedūroje įtvirtintomis abstrakčiomis frazėmis, tokiomis kaip „esant aplinkybėms“ ar „kilus įtarimui dėl galimų pažeidimų“ ar „esant būtinumui“ Agentūros direktoriui suteikti įgaliojimai subjektyviai vienasmeniškai priimti sprendimą dėl neplaninės patikros inicijavimo;

- Nesąžiningų veiksmų draudimo procedūroje Ekonominių sankcijų komisijai, kuri vertina padarytą pažeidimą ir taiko ūkio subjektui baudą, suteikti platūs įgaliojimai nustatant konkretų baudos dydį – įtvirtinta galimybė „pripažinti atsakomybę lengvinančiomis ar sunkinančiomis aplinkybėmis ir kitas šiame punkte nenurodytas aplinkybes.“

3. Ar valstybės ar savivaldybės įstaigoje priimti teisės aktai, sprendimai, užtikrinantys Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo (Žin., 1997, Nr. 67-1659; 2000, Nr. 18-431) reikalavimų laikymąsi?

- siekiant užtikrinti Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo reikalavimų laikymąsi, Agentūros direktoriaus 2019 m. birželio 17 d. įsakymu patvirtintas Viešųjų ir privačių interesų konfliktų vengimo ir jų valdymo tvarkos aprašas bei 2020 m. vasario 14 d. Agentūros įsakymu Nr. VĮ-017 atliktas jo pakeitimas;

- Pieno rinkos priežiūros skyriaus darbuotojai, atliekantys ūkio subjektų, perkančių-parduodančių žalią pieną, veiklos priežiūrą yra deklaravę privačius interesus nustatyta tvarka bei VĮ Žemės ūkio informacijos ir kaimo verslo centrui suteikiant galimybę prisijungti prie Pieno apskaitos informacinės sistemos, yra pasirašę konfidencialumo pasižadėjimus dėl žalio pieno pirkėjų komercinių paslapčių saugojimo.

4. Ar valstybės ar savivaldybės įstaigos priimtuose teisės aktuose įtvirtinta konkreti ir tiksli sprendimų priėmimo procedūra (pvz.: sprendimų priėmimo principai, kriterijai, terminai) vykdant kontrolės / priežiūros funkcijas?

- nereglamentuotas Žalio pieno pirkėjų planinių patikrų vietoje plano sudarymas, nenurodyti konkretūs plano sudarymo kriterijai, netaikomas rizikos vertinimas, kad veiksmai pirmiausia nukreipiami didžiausios rizikos atvejams šalinti; sudarant planą vadovaujamosi vieninteliu kriterijumi, nurodytu Duomenų iš žalio pieno pirkėjų rinkimo taisyklėse, patvirtintose Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2015 m. liepos 27 d. įsakymu Nr. 3D-603 „Dėl Duomenų iš žalio pieno pirkėjų rinkimo taisyklių patvirtinimo“, kad privalu patikrinti visus žalio pieno pirkėjus ne rečiau kaip vieną kartą per metus;

- Agentūra, vadovaudamasi Žalio pieno pirkimo kainos mažinimo pagrindimo tvarkos aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2015 m. liepos 27 d. įsakymu Nr. 3D-600 „Dėl Žalio pieno pirkimo kainos mažinimo pagrindimo tvarkos aprašo patvirtinimo“, nuostatomis vertina ūkio subjekto pateiktus duomenis, informaciją, taip pat lygina, analizuoja energijos ir kitų išteklių bei žaliavų kainų pokyčius Lietuvoje, remdamasi oficialia statistine informacija bei pasaulinės, kitų šalių žalio pieno pirkimo kainų ir pieno gaminių kainų pokyčius, eksporto sutarčių kainas, tačiau galutiniam sprendimui priimti, ar pagrįstai, ar ne ūkio subjektas sumažino žalio pieno pirkimo-pardavimo sutartyje numatytą žalio pieno pirkimo kainą daugiau negu 3 procentiniais punktais, trūksta aiškių, objektyvių kriterijų.

5. Ar valstybės ar savivaldybės įstaigos priimtuose teisės aktuose aiškiai atskirtos sprendimų priėmimo ir kontrolės / priežiūros vykdymo funkcijos?

- analizuojamu laikotarpiu iki 2020 m. gegužės 20 d. nebuvo užtikrinamas įstatyminės (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo) imperatyvios nuostatos įgyvendinimas – kad patikrinimus ir poveikio priemonių skyrimo funkcijas atliktų skirtingi Agentūros darbuotojai ar padaliniai. Tik nuo 2019 m. gegužės 20 d. Agentūros direktoriaus įsakymu Nr. VĮ-56 sudarius Ekonominių sankcijų skyrimo komisiją, buvo atskirtos ūkio subjektų veiklos patikrinimo funkcijos ir poveikio priemonių ūkio subjektams taikymo funkcijos.

6. Ar valstybės ar savivaldybės įstaigos teisės aktai reglamentuoja kontrolės / priežiūros funkcijas vykdančių subjektų veiklos ir sprendimų priėmimo vidaus kontrolės (prevencinės, einamosios, paskesniosios) procedūras? Ar tokia kontrolė yra vykdoma, ar ji pakankamai veiksminga?

- nepaisant to, kad Nesąžiningų veiksmų draudimo procedūroje reglamentuota, kad patikras atlieka ne mažiau kaip du tikrintojai, taip siekiant užtikrinti „keturių akių principą“, visgi faktiškai pastarasis principas nėra užtikrinamas, nes atliktos patikros rezultatų netvirtina, tai yra nepatikrina kitas Agentūros darbuotojas.

7. Ar valstybės ar savivaldybės įstaigos priimti vidaus teisės aktai reglamentuoja kontrolės /priežiūros funkcijas vykdančių subjektų veiklos ir sprendimų apskundimo tvarką?

- Nesąžiningų veiksmų draudimo procedūros nuostatos numato, kad ūkio subjektas, kuriam skirtos ekonominės sankcijos, turi teisę pateikti prieštaravimą, tačiau ši sprendimų apskundimo tvarka pateikiama epizodiškai, nėra pateikiami išsamesni paaiškinimai apie jos procedūrą. Tuo tarpu Agentūros priimtuose konkrečiuose sprendimuose, vadovaujantis Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio nuostatomis, subjektui, kuriam taikomas sprendimas surašoma apskundimo tvarka.

8. Ar valstybės ar savivaldybės įstaigoje buvo gauta asmenų skundų, pranešimų, kitokio pobūdžio informacijos dėl kontrolės / priežiūros subjektų veiklos / priimtų sprendimų teisėtumo, pagrįstumo? Ar buvo atliekamas tokios informacijos tyrimas?

- analizuojamu laikotarpiu buvo pateikti skundai dėl Agentūros vykdomos ūkio subjektų priežiūros neteisėto neveikimo, tačiau Agentūrai pateikus atsakymą bei jį pareiškėjui apskundus Lietuvos administracinių ginčių komisijai, skundas buvo pripažintas nepagrįstus; dėl šių aplinkybių informacijos tyrimas Agentūroje nebuvo atliekamas.

9. Ar valstybės ar savivaldybės įstaigos priimti teisės aktai periodiškai peržiūrimi? Ar vykdomas nustatytų teisinio reglamentavimo spragų ar kolizijų taisymas?

- analizuojamu laikotarpiu Agentūros priimti teisės aktai buvo periodiškai peržiūrimi ir vykdomas teisinio reglamentavimo spragų ar kolizijų identifikavimas, tačiau analizuojamu laikotarpiu Nesąžiningų veiksmų draudimo procedūra nebuvo tikslinama, nes buvo rengiamas naujos redakcijos ūkio subjektų veiklą reglamentuojantis teisės aktas, atsižvelgiant į tai, kad nuo 2020 m. liepos 1 d. įsigaliojo 2020 m. vasario 6 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas, pripažįstantis Lietuvos Respublikos ūkio subjektų, perkančių-parduodančių žalią pieną ir prekiaujančių pieno gaminiams, nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymą (2015 m. birželio 25 d. redakcija) pagal priėmimo tvarką prieštaraujančiu Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 2, 3 dalims, konstituciniams teisinės valstybės, atsakingo valdymo principams.

Išvados:

1. Teisės aktų, kuriais buvo vadovujamasi analizuotu laikotarpiu, o būtent, išanalizavus Nesąžiningų veiksmų draudimo procedūrą ir šiame kontekste atlikus korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymą ūkio subjektų, perkančių-parduodančių žalią pieną ir prekiaujančių pieno gaminiams, veiklos kontrolės srityje, galima daryti išvadą, kad egzistuoja sąlygos, įvykiai ir aplinkybės, galinčios sudaryti prielaidas korupcijai atsirasti, nes teisinis reglamentavimas yra nepakankamas ir neišsamus:

- Nesąžiningų veiksmų draudimo procedūroje numatyta, kad Agentūros Pieno rinkos priežiūros skyriaus darbuotojai atlieka žalio pieno pirkėjų ir gamintojų kontrolę, vykdo patikras bei atlieka kitas jiems priskirtas funkcijas, tačiau jų įgyvendinimas šiame teisės akte nėra aiškiai suformuluotas. Sprendimus priimantys subjektai nurodyti epizodiškai, nėra išsamiai ir tiksliai apibrėžtos jų teisės ir pareigos, šiems subjektams suteikti per platūs įgaliojimai veikti savo nuožiūra, nes teisinis reguliavimas nepakankamas ir fragmentiškas;

- aukščiau minėtų subjektų sprendimų priėmimo procedūrai vykdant kontrolės funkcijas trūksta sistemiskumo, nėra tiksliai apibrėžtų sprendimo priėmimo principų, kriterijų ir terminų. Imperatyviai įtvirtintas konfidencialumo ir išsamiai aprašytas viešumo principai neatliepia to, kad kiti šiame teisės akte apibrėžties reikalaujantys principai nėra nurodyti arba apibrėžti neišsamiai, jų apibrėžčiai trūksta teisinio aspekto;

- Nesąžiningų veiksmų draudimo procedūroje nėra aiškiai atskirtos sprendimų priėmimo ir kontrolės vykdymo funkcijos, šias funkcijas vykdančių subjektų veiklos ir sprendimų priėmimo vidaus kontrolės procedūros fragmentiškos, nėra aiškus jų turinys ir santykis su Ūkio subjektų, perkančių-parduodančių žalią pieną ir prekiaujančių pieno gaminiams, nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymo nuostatomis, galimai kyla teisinės kolizija tarp šių teisės aktų.

2. Nepaisant to, kad teisinė bazė, kurios pagrindu Agentūra atlieka ūkio subjektų, perkančių-parduodančių žalią pieną ir prekiaujančių pieno gaminiams, veiklos priežiūrą, yra tobulintina, tačiau atsižvelgiant į tai, kad Agentūros darbuotojų veikloje aukščiau minėtoje kontrolės srityje korupcinio

pobūdžio veiksmų priimant sprendimus nebuvo užfiksuota, galima teigti, kad korupcijos atsiradimo tikimybė yra mažai tikėtina.

Siekiant mažinti korupcijos rizikos veiksnių įtaką ūkio subjektų, perkančių-parduodančių žalią pieną ir prekiaujančių pieno gaminiams, veiklos priežiūros srityje siūloma:

1. Pakartotinai įvertinti, ar šioje išvadoje įvardintos teisinio reguliavimo aplinkybės, sąlygojančios galimybę korupcijos apraiškoms atsirasti, teisinio reguliavimo trūkumai bei kolizijos nėra įtvirtintos, neatkartojamos naujame Ūkio subjektų, perkančių-parduodančių žalią pieną ir prekiaujančių pieno gaminiams, veiklos priežiūros tvarkos apraše, rengtame įsigaliojus nuo 2020 m. liepos 1 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimui, pripažįstančiam Lietuvos Respublikos ūkio subjektų, perkančių-parduodančių žalią pieną ir prekiaujančių pieno gaminiams, nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymą (2015 m. birželio 25 d. redakciją) pagal priėmimo tvarką prieštaraujančiu Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 2, 3 dalims, konstituciniams teisinės valstybės, atsakingo valdymo principams ir likus galioti minėto įstatymo šiems nuostatomis: 2, 3 ir 5, 6 str. 1 d. 7¹ ir 14 straipsniams.

2. Siekiant išvengti korupcijos veiksnių pasireiškimo analizuotoje kontrolės srityje, turi būti užtikrinama, kad Agentūros priimti teisės aktai būtų periodiškai peržiūrimi ir būtų vykdomas nustatytų teisinio reglamentavimo spragų taisymas.