



LIETUVOS SAVIVALDYBIŲ ASOCIACIJA



SKIA

LIETUVOS SAVIVALDYBIŲ KOMUNALINIŲ ĮMONIŲ ASOCIACIJA

L K V A

LR Ministrui Prezidentui
LR Ministrui Pirmininkui
LR Ekonomikos ir inovacijų ministrui
LR Konkurencijos tarybai
LR Valstybės kontrolei
LR Specialiųjų tyrimų tarnybai
Viešųjų pirkimų tarnybai
Centrinei projektų valdymo agentūrai

2019-11-13 Nr. (11)-SD-708

DĖL 2019 M. SPALIO 28 D. UŽREGISTRUOTO LIETUVOS RESPUBLIKOS VYRIAUSYBĖS NUTARIMO PROJEKTO NR. 19-12642

2019 m. spalio 28 d. Lietuvos Respublikos Ekonomikos ir inovacijų ministerija (toliau – Ministerija) pateikė derinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Vyriausybė) nutarimo projektą Nr. 19-12642 (toliau – Nutarimo projektas) dėl 2019 m. rugpjūčio 22 d. Seimo narių grupės užregistruotų įstatymų pakeitimų projektų, t. y. dėl Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo Nr. I-1491 (toliau – VPĮ), Lietuvos Respublikos pirkimų, atliekamų, energetikos, transporto ar pašto paslaugų srities perkančiųjų subjektų įstatymo Nr. XIII-328 (toliau – KSPĮ) ir Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 (toliau – VSĮ) (toliau visi kartu – Įstatymų pakeitimų projektai).

Nutarimo projekte išreikštas pritarimas Įstatymų projektų pakeitimams bei pateiktos pastabos ir siūlymai dėl Įstatymų pakeitimų projektuose numatyto teisinio reguliavimo tobulinimo. Konkrečiai, Nutarimo projekte numatyti šie Įstatymų pakeitimų projektų tobulinimai:

1. Siūlymas nekeisti KSPĮ nustatyto vidaus sandorių instituto reguliavimo, nes KSPĮ tiesiogiai nereguliuoja vietos savivaldos institucijų pirkimų;
2. Siūlymas Įstatymų pakeitimų projektuose numatytas detalias vidaus sandorio sudarymo sąlygas, įskaitant ir sąrašą viešųjų paslaugų, kurių atžvilgiu gali būti sudaromas vidaus sandoris, nustatyti VSĮ, o VPĮ palikti tik bendro pobūdžio vidaus sandorio sudarymo sąlygas;
3. Siūlymas papildomai prie Įstatymų pakeitimų projektų numatyti galimybę sudaryti vidaus sandorius tais atvejais, kai teikiant viešąją paslaugą reikia valdyti ir naudoti savivaldybės ar savivaldybės valdomų juridinių asmenų nekilnojamąjį turtą.

Lietuvos savivaldybių asociacija, Lietuvos savivaldybių komunalinių įmonių asociacija ir Lietuvos keleivių vežimo asociacija (toliau – Asociacijos) pritaria Nutarimo projekte siūlomiems Įstatymų pakeitimų projektų tobulinimams. Jie pateikti įvertinus ir tinkamai atsižvelgus į Seimo narių grupės teikiant Įstatymų pakeitimų projektus aiškinamajame rašte (toliau – Aiškinamasis raštas)¹ nurodytus teisinius ir faktinius argumentus. Taip pat į tai, kad 2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos viešųjų pirkimų direktyvoje 2014/24/ES tiesiogiai nurodyta, kad viešųjų pirkimų taisyklių taikymas neturėtų riboti viešųjų institucijų laisvės vykdyti joms pavestas viešųjų paslaugų teikimo užduotis naudojantis savo ištekliais, įskaitant galimybę bendradarbiauti su kitomis viešosiomis institucijomis.

¹ Plačiau: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/56003790c4aa11e993cff47c25bfa28c?jfwid=-ub28xp6x8>

Tačiau užregistravus Vyriausybės Nutarimo projektą derinimui buvo sulaukta įvairių Įstatymų pakeitimų projektams nepritariančių institucijų ir kitų suinteresuotų verslo ar jo interesus atstovaujančių subjektų nuomonių. Pavyzdžiui, buvo pateiktos Konkurencijos tarybos, Specialiųjų tyrimų tarnybos, Asociacijos „Investuotojų forumas“, Lietuvos pramonininkų konfederacijos ir Lietuvos verslo konfederacijos, Lietuvos laisvosios rinkos instituto nuomonės.

Suinteresuoti subjektai itin daug dėmesio skiria savivaldybių funkcijų ir kompetencijos, savivaldybių valdomų įmonių veiklos efektyvumo bei taikomos kainodaros analizei, taip pat vietos savivaldos bendruomenių viešųjų poreikių patenkinimo klausimams, t. y. tiesioginei Asociacijų veiklos ir interesų sričiai. Taip pat tikslingai ignoruojant per pastaruosius keletą metų atliktus itin reikšmingus vietos savivaldos veiklos ir veiklos standartų pokyčius bei konkrečiai išryškėjusius vidaus sandorio instituto taikymo ir naudojimo principus, kai nuo itin plataus ir nereguliuojamo ankstesnio vidaus sandorių taikymo yra siekiama pereiti prie vidaus sandorių taikymo konkrečiais numatytais ir glaudžiai su vietos bendruomenių viešuoju interesu susijusiais atvejais.

Todėl Asociacijos mato poreikį atkreipti dėmesį į keletą reikšmingų aspektų, kuriuos suinteresuoti subjektai pateikia nevisiškai teisingai, nekorektiškai ar kartais net klaidinančiai bei su aiškiu tikslu – sumenkinti vietos savivaldos instituto tikslus ir funkcijas bei vietos savivaldos institucijų teises. Tokiu būdu suinteresuoti subjektai akivaizdžiai siekia sudaryti neigiamo pobūdžio atspalvį Nutarimo projekte numatytiems Įstatymų pakeitimų projektų patobulinimams, kuriems jie nepitaria ne dėl konkrečių ir aiškių priežasčių, tačiau dėl bendro nepritarimo pačiam vidaus sandorių institutui. Todėl bet kokie pakeitimai, kurie sudarytų prieinamas sąlygas vidaus sandorių taikymui būtų blokuojami vis remiantis tais pačiais jau stereotipiniais tapusiais ir savo turinį bei esmę visiškai praradusiais argumentais.

Atsižvelgiant į nurodytas aplinkybes, Asociacijos šiuo raštu teikia savo nuomonę, kurioje išreiškia savo poziciją bei ją pagrindžiančius argumentus dėl (1) Nutarimo projekto ir jame pasiūlytų Įstatymų pakeitimų projektų patobulinimų tinkamumo bei reikalingumo siekiant užtikrinti nepertraukiamą vietos bendruomenės poreikių patenkinimą, (2) suinteresuotų subjektų nepritarimą Nutarimo projektui išsakytų argumentų klaidingumo, interpretavimo vien tik sau palankia prasme bei neatitikimo faktinei situacijai:

1. Nutarimo projekte siūlomi Įstatymų pakeitimų projektų patobulinimai yra būtini, nes pašalintų dabartinio vidaus sandorių reguliavimo spragas ir neaiškumą bei užtikrintų aiškų ir prieinamą vidaus sandorių reguliavimą. Tokiu būdu būtų sudarytos sąlygos vietos savivaldos institucijoms užtikrinti tinkamą, nepertraukiamą ir geros kokybės viešųjų paslaugų teikimą bei vietos bendruomenės poreikių patenkinimą. Vietos savivaldos institucijos turėtų aiškiai apibrėžtą teisę spręsti, koku būdu galima užtikrinti efektyviausią ir ilgalaikėje perspektyvoje naudingiausią viešųjų paslaugų teikimą, t. y. vykdant viešojo pirkimo procedūrą ar, jeigu tenkinami nustatyti reikalavimai, sudarant vidaus sandorį. Vietos savivaldos institucijos taip pat turėtų priemonę suvaldyti atitinkamų viešųjų paslaugų sektoriuose egzistuojančias rizikas, susijusias su natūralia monopolija ar oligopolija bei visiškai priklausomybe nuo privataus sektoriaus subjektų pavedant jiems vietos bendruomenės poreikių tenkinimą socialiai jautriose srityse arba perduodant jiems viešųjų paslaugų teikimui naudojamos infrastruktūros valdymą ir naudojimą;
2. Suinteresuoti subjektai savo argumentais nepaneigia Nutarimo projekte pasiūlytų Įstatymų pakeitimų projektų tinkamumo bei reikalingumo, todėl jų nesutikimas yra principinio pobūdžio ir konkrečiais atvejais galimai susijęs su savanaudiškais verslo tikslais. Suinteresuoti subjektai savo teiginius bando pagrįsti aplinkybėmis, kurios yra nevisiškai teisingos ar net klaidingos, pateikiamos jas interpretuojant suinteresuotų subjektų naudai ir netgi nutylint dalį jiems nepalankių jų pačių cituojamuose šaltiniuose pateikiamų faktų, bei remiantis nebeaktualiais ir dabartinės situacijos neatspindinčiais duomenimis. Tokio pobūdžio suinteresuotų subjektų pateikiami argumentai akivaizdžiai rodo tiesiog jų nesutikimą su visoje Europos Sąjungoje pripažįstama savivaldybių teise pavesti viešųjų paslaugų teikimą savo kontroliuojamoms įmonėms vidaus sandorio pagrindu. Tuo tarpu visiškai neatsižvelgiama į realias vietos

savivaldos institucijoms kylančias problemas bei negalėjimą visapusiškai ir stabiliai užtikrinti viešųjų paslaugų teikimo vietas bendruomenėms.

Toliau Asociacijos detaliau paaiškina kiekvieną iš nurodytų argumentų.

1. Nutarimo projekte pasiūlyti Įstatymų pakeitimų projektų patobulinimai yra būtini siekiant pašalinti dabartinio teisinio reguliavimo spragas ir neaiškumą bei užtikrintų aiškų ir prieinamą vidaus sandorių reguliavimą

Nutarimo projekte ir jame siūlomais Įstatymų pakeitimų projektų patobulinimais yra visapusiškai ir pagrįstai atsižvelgta į Aiškinamajame rašte nurodytus argumentus dėl dabartinio vidaus sandorių reguliavimo spragų ir neaiškumo bei iš to kylančias reikšmingas problemas. Nutarimo projekte siūlomų Įstatymų pakeitimų projektų patobulinimų įtvirtinimas nacionalinėje teisėje turėtų visapusiškai teigiamą įtaką: (1) būtų aiškiai įtvirtinta, kada ir kokias konkrečias sąlygas tenkinus vietos savivaldos institucijos turi teisę spręsti dėl viešųjų paslaugų teikimo pavedant jas teikti savo valdomai įmonei vidaus sandorio pagrindu, (2) būtų sudarytos sąlygos garantuoti nepertraukiamą viešųjų paslaugų teikimą socialiai jautrioje ir dažnai natūraliai monopolinėse viešųjų paslaugų teikimo srityse, (3) būtų sudarytos sąlygos suvaldyti rizikas, susijusias su viešųjų paslaugų teikimui naudojamos ar valdomos viešosios infrastruktūros perdavimu privatiems subjektams.

Konkrečiai, galima išskirti tris esmines dabartinio teisinio reguliavimo spragas ir neaiškumus, kurie būtų pašalinti Nutarimo projekte siūlomais Įstatymų pakeitimų projektų patobulinimais.

Pirma, būtų aiškiai įtvirtinta, kada ir kokias konkrečias sąlygas tenkinus vietos savivaldos institucijos turi teisę spręsti dėl viešųjų paslaugų teikimo pavedant jas teikti savo valdomai įmonei vidaus sandorio pagrindu.

Lietuvos nacionaliniai teisės aktai įtvirtina Europos Sąjungos lygiu, t.y. tiek Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje, tiek Europos vietos savivaldos chartijoje, tiek viešųjų pirkimų direktyvoje 2014/24/ES, pripažintą ir gerbiamą vietos savivaldos institucijų diskreciją ir savarankiškumą spręsti dėl viešųjų paslaugų teikimo bei vietos bendruomenės poreikių tenkinimo būdo. Pastaruoju laikotarpiu ypatingai detaliai analizuojant vietos savivaldos institucijų veiklą, be kita ko, netgi yra reikalaujama veiklą vykdyti bei priimamus sprendimus vertinti efektyvumo ir ilgalaikės perspektyvos kontekste. Tačiau toks pripažinimas yra teorinis ir faktiškai beveik neįmanomas įgyvendinti.

Tai lemia aplinkybė, kad vietos savivaldos institucijų diskrecijos ir teisių įgyvendinimas yra susietas su skirtingo pobūdžio ir neaiškaus turinio kriterijais, kurie neapima socialinės ir (ar) ekonominės naudos už pinigus analizės. Dabartinis vidaus sandorių reguliavimas yra nustatytas keliuose atskiruose įstatymuose, t.y. VSI, VPI ar KSPI, net nenustatant, kuris iš jų turėtų būti taikomas kaip pradinis atskaitos taškas siekiant sudaryti vidaus sandorį. Juose yra nustatyti vienais atvejais pasikartojantys ir persidengiantys (pavyzdžiui, tiek VPI ir KSPI, tiek ir VSI įtvirtina kriterijų dėl galimybės užtikrinti geros kokybės paslaugų teikimą), kitais atvejais savo esme panašūs, tačiau dėl nepagrįstų ir neaiškių priežasčių skirtingi kriterijai (pavyzdžiui, VPI ir KSPI nurodo sąvokas dėl nepertraukiamumo ir prieinamumo, kai tuo tarpu panašaus pobūdžio kriterijus VSI apibrėžia per kriterijų, kuris reikalauja pagrįsti, jog kiti ūkio subjektai atitinkamos veiklos nevykdytų visa apimtimi). Tokiu būdu sukuriamas ne tik neaiškumas, bet ir užburtas ratas, kai tenkinus vieno įstatymo kriterijus yra atsiremama į kito įstatymo kriterijus, be jokios realios galimybės apskritai sudaryti vidaus sandorius.

Nutarimo projekte siūlomi Įstatymų pakeitimų projektų patobulinimai nustato aiškius, konkrečius ir prieinamus vidaus sandorių reikalavimus. Bendrieji reikalavimai yra nustatyti VPI ir užtikrina, kad vietos savivaldos institucijos sudarytų vidaus sandorius tik su tokiomis savivaldybės valdomomis įmonėmis, kurios pagrįstai galėtų būti vertinamos kaip savivaldybės kontroliuojamas departamentas faktiškai neturintis savarankiškumo ir skirtas tik visuomenės poreikiams tenkinti. Tuo tarpu konkretūs vidaus sandorio sudarymo atvejai yra nustatyti VSI ir subalansuotai užtikrina, kad vidaus

sandorio institutas leistų vietos savivaldos institucijoms specifiniais numatytais atvejais spręsti dėl viešųjų paslaugų teikimo vidaus sandorio pagrindu, tačiau kartu ir nebūtų taikomas neribotai.

Antra, būtų sudarytos sąlygos garantuoti nepertraukiamą viešųjų paslaugų teikimą socialiai jautrioje ir dažnai natūraliai monopolinėse viešųjų paslaugų teikimo srityse.

VSI nustatytas reguliavimas suteikia didesnę vietos savivaldos institucijų savarankiškumą ir veikimą be išankstinio Konkurencijos tarybos leidimo tais atvejais, kai veikla yra vandens tiekimo, nuotekų valymo, šilumos tiekimo, atliekų tvarkymo, keleivių vežimo, teritorijų ir gatvių priežiūros bei tvarkymo paslaugų srityje, taip pat – maitinimo paslaugų teikimo srityje ugdymo, globos arba sveikatos priežiūros įstaigose. Tačiau tokio reguliavimo įgyvendinimas yra pilnai nereguluojamas susijusiuose teisės aktuose ir nesusietas su viešųjų pirkimų taisyklių taikymu.

Nurodytose srityse dabartiniame reguliavime leidžiama veikti be Konkurencijos tarybos leidimo net tais atvejais, kai priimamas sprendimas vykdyti ūkinę veiklą, o ne atlikti viešųjų paslaugų teikimą viešiesiems vietos bendruomenės poreikiams tenkinti. Todėl aiškiai pripažįstama, kad net jeigu vietos bendruomenės poreikių šiose srityse tenkinimas reikštų ūkinės veiklos vykdymą, šios sritys yra tiek svarbios, kad vietos savivaldos institucijoms yra suteikiama teisė vykdyti ūkinę veiklą. Tačiau kai šiose srityse teikiamos viešosios paslaugos ir tiesiogiai tenkinami vietos bendruomenės poreikiai, teisės aktai nenumato galimybės vietos savivaldos institucijoms apsispręsti dėl paslaugų šiose srityse teikimo viešojo pirkimo procedūros arba vidaus sandorio pagrindu. Todėl realiai nesudaromos sąlygos stabiliai ir garantuotai užtikrinti viešųjų paslaugų teikimą net tokiose itin reikšmingose srityse, kuriose paslaugas yra privaloma teikti nepriklausomai nuo jokių aplinkybių. Tokia problematika dar labiau išryškėja atsižvelgiant į tai, kad veikla analizuojamose srityse dažniausiai yra susijusi ir su viešosios infrastruktūros perdavimu privačiam subjektui ir galimai natūralios monopolijos sukūrimu.

Nutarimo projekte siūlomi Įstatymų pakeitimų projektų patobulinimai aiškiai įtvirtina vietos savivaldos institucijų galimybę užtikrinti nepertraukiamą, garantuotą ir vietos savivaldos institucijos galimą garantuoti viešųjų paslaugų teikimą itin socialiai jautrioje viešųjų paslaugų teikimo srityse, kurių teikimas yra būtinas ir negali priklausyti nuo bet kada savo veiklą galinčio nuspręsti nutraukti ir išimtinai pelno siekiančio subjekto. Tai patvirtina ir Europos mastu sparčiai didėjantys tokio pobūdžio paslaugų susigrąžinimo į vietos savivaldos institucijų rankas mastai².

Trečia, būtų sudarytos sąlygos suvaldyti rizikas, susijusias su viešųjų paslaugų teikimui naudojamos ar valdomos viešosios infrastruktūros perdavimu privatiems subjektams.

Dabartinis reguliavimas nesudaro jokios galimybės vietos savivaldos institucijoms pasirūpinti tinkamos infrastruktūros viešųjų paslaugų teikimui užtikrinimu bei neskatina vietos savivaldos institucijų investuoti į tokią infrastruktūrą. Vietos savivaldos privalomai turi perduoti tokią infrastruktūrą valdyti ir naudoti būtent privačiam subjektui visiškai neatsižvelgiant į tai, kokio pobūdžio ir paskirties yra tokia infrastruktūra ir kaip naudingiausia bei efektyviausia ją naudoti bendruomenės poreikių užtikrinimui. Juo labiau, kad privataus sektoriaus subjektai nėra linkę padaryti dažnu atveju dideles pradines investicijas į viešosios paslaugoms teikti reikalingą infrastruktūrą ir padaryti tai būtent viešojo intereso užtikrinimo tikslais.

Tuo tarpu infrastruktūros perdavimas vienam konkrečiam privačiam subjektui lemia visišką vietos savivaldos institucijų priklausomybę nuo tokio subjekto bei tokio subjekto galimybę piktnaudžiauti tokia akivaizdžia priklausomybe, t.y. nustatant nepalankias ir (ar) nepakankamas viešųjų paslaugų teikimo sąlygas, vėliau (pakankamai) neinvestuojant į infrastruktūros atnaujinimą. Logiškai pateisinama, kad tais atvejais, kai atitinkamoje viešųjų paslaugų teikimo srityje dėl naudojamos infrastruktūros įprastu atveju gali veikti tik vienas subjektas, tokia infrastruktūra turėtų būti sutelkta būtent vietos savivaldos institucijų kontrolėje, o ne perduota viešojo intereso užtikrinimu tiesiogiai nesuinteresuotam bei išimtinai pelno siekiančiam privačiam subjektui.

² Plačiau: https://www.municipalservicesproject.org/sites/municipalservicesproject.org/files/publications/reclaiming_public_services.pdf

Nutarimo projekte siūlomi Įstatymų pakeitimų projektų patobulinimai užtikrintų galimybę vietos savivaldos institucijoms spręsti dėl geriausio ir efektyviausio viešųjų paslaugų, kartu susijusių ir su viešosios infrastruktūros naudojimu bei valdymu, teikimo būdo. Ypatingais tais atvejais, kai infrastruktūros suteikimas savaime lemia ir privataus subjekto arba savivaldybės valdomos įmonės monopolinės padėties įtvirtinimą bei dėl to kelia dar didesnę riziką tinkamam, nepertraukiamam ir geros kokybės viešųjų paslaugų teikimui tokia infrastruktūra perdavus privačiam subjektui.

Vertinant Nutarimo projekte siūlomus Įstatymų pakeitimų projektus kaip visumą, jie leistų užkirsti kelią tokio pobūdžio problemoms, kai dėl neaiškaus ar nepakankamo dabartinio vidaus sandorių reguliavimo vietos savivaldos institucijos negali spręsti tam tikras išimtinai jų funkcijoms priskiriamas ir išimtinai socialiai jautrias viešųjų paslaugų sritis perduoti savo kontroliuojamoms įmonės. Todėl tokios sritys yra perduodamos užtikrinti privatiems subjektams, kurių pagrindinis interesas yra pelno siekimas ir pakankama finansinė grąža ir kurie turi mažiausią interesą užtikrinti nepertraukiamą ir kokybišką vietos bendruomenės esminių poreikių tenkinimą. Praktikoje tai sukuria toliau nurodytas pavyzdines situacijas, pavyzdžiui:

1. Kauno miesto savivaldybės administracijos šienavimo paslaugų perdavimo privačiam subjektui atvejis, kuris tik po ilgo laiko praradęs savo monopolinę padėtį sumažino paslaugų kainas beveik 20 %. Tačiau dėl tokio sumažinimo, kai savivaldybė priėmė socialinės ir (ar) ekonominės naudos už pinigus analizės pagrindu objektyvų sprendimą steigti naują viešosios paslaugos teikėją lėmė nesibaigiančias teismines procedūras dėl tokio sprendimo teisėtumo (iki šiol nagrinėjama ir net ESTT pasiekusi Irgitos byla);
2. Kaišiadorių rajono savivaldybės atvejis, kai atliekų tvarkymo paslaugas teikiantis privatus subjektas išreiškė norą nutraukti paslaugų teikimą dėl sutarties vykdymo metu paaiškėjusios per mažos finansinės naudos. Su analogiška problema susidūrė ir Vilniaus miesto savivaldybė, dėl ko netgi teko nutraukti sutartį su keliais tuo metu atliekų vežimo paslaugas teikusiais privačiais subjektais. Šių pavyzdžių kontekste yra itin reikšminga aplinkybė, kad panaikinus savivaldybės valdomas įmones ir jų valdomą atliekų vežimo paslaugoms teikti reikalingą infrastruktūrą, savivaldybės tokiais atvejais neturi galimybių užtikrinti nutrūkusį tokių specifinių ir visada nepriklausomai nuo jokių aplinkybių būtiną užtikrinti atliekų tvarkymo paslaugų teikimą. Tuo tarpu reali konkurencija nėra sukurama, nes paslaugas bet kuriuo atveju teikia vienas – tačiau privatus – subjektas;
3. Telšių rajono savivaldybės atvejis, kai keleivių vežimo paslaugas teikiantis privatus subjektas nutraukė sutartį dėl to, kad ji buvo nuostolinga. Šiuo atveju privatus subjektas visiškai neatsižvelgė į tai, kad teikiant keleivių vežimo paslaugas kartu buvo užtikrinama ir, pavyzdžiui, moksleivių vežimas į mokyklą iš aplinkinių Telšių rajono savivaldybės vietovių bei kitų bendruomenės narių susisiektis. Kai yra netenkinami privačių subjektų individualūs interesai, viešosios paslaugos teikimo pobūdis ir jos svarba vietos bendruomenės poreikių tenkinimui neturi lemiamos įtakos;
4. Šiaulių miesto savivaldybės atvejis, kai privačiam subjektui perdavus aplinkos tvarkymo paslaugų teikimą, teko nuolatos spręsti formalius klausimus dėl to, kokios būtent šiukšlės turi būti surenkamos ir kokios nepapuola į šiukšlių sąvoką ir dėl to tariamai gali būti nesurenkamos. Toks formalus požiūris ir neatsižvelgimas į faktinį paslaugos teikimo pobūdį ir esmę, neleido vietos savivaldos institucijai užtikrinti tinkamo, nepertraukiamo ir geros kokybės viešosios paslaugos užtikrinimo.

Nurodyti tik konkretūs pavyzdžiai, tačiau su panašaus pobūdžio problemomis vietos savivaldos institucijos susiduria itin dažnai, kai jos negali visapusiškai užtikrinti nuolatos ir nepertraukiamai joms reikalingų viešųjų paslaugų teikimo būtent dėl formalaus ir nelankstaus privačių subjektų požiūrio ir svarbiausia – jiems neturint tikslo užtikrinti vietos bendruomenės poreikių. Kaip akivaizdus bendro pobūdžio pavyzdys galėtų būti ir šilumos ūkių perdavimo privatiems paslaugų teikėjams nesėkmės ir ilgą laiką taikytos ženkliai didesnės kainos, nei šias paslaugas teikiant savivaldybės įmonėms.

Tuo tarpu priėmus Nutarimo projektu siūlomus Įstatymų pakeitimų projektų patobulinimus teisės aktuose būtų pašalintos vidaus sandorių reguliavimo spragos aiškiai įtvirtinant, kada ir kokias konkrečias sąlygas tenkinus vietos savivaldos institucijos turi teisę spręsti dėl viešųjų paslaugų teikimo pavedant jas teikti savo valdomai įmonei vidaus sandorio pagrindu. Taip pat būtų sudarytos sąlygos garantuoti nepertraukiamą viešųjų paslaugų teikimą socialiai jautrioje ir dažnai natūraliai monopolinėse viešųjų paslaugų teikimo srityse bei būtų sudarytos sąlygos suvaldyti rizikas, susijusias su viešųjų paslaugų teikimui naudojamos ar valdomos viešosios infrastruktūros perdavimu privatiems subjektams.

Tokie Nutarimo projektu ir siūlomais Įstatymų pakeitimų projektų patobulinimais siejami tikslai ir jų įgyvendinimas yra dar svarbesni 2019 m. spalio 3 d. Europos Sąjungos Teisingumo Teismui (toliau – ESTT) priėmus ilgai lauktą sprendimą byloje C-285/18 *Irgita*³. Šiame sprendime ESTT, be kita ko, nurodė, kad nacionalinėje teisėje nustatyti reikalavimai vidaus sandoriui, nors ir gali būti griežtesni nei nustato Europos Sąjungos teisė, tačiau visais atvejais turi būti įtvirtinti konkrečiose ir aiškiose pozityviosios viešųjų pirkimų teisės normose, kurios turi būti pakankamai prieinamos, o jų taikymas – numatomas.

Yra pagrįstas pagrindas manyti, kad dabartinis nacionalinėje teisėje nustatytas vidaus sandorių reguliavimas neatitinka ESTT pateikto jos išaiškinimo ir, atitinkamai, neatitinka Europos Sąjungos teisės. Jis yra neaiškus ir dviprasmiškas, todėl neužtikrina prieinamo ir numatomo reguliavimo. Todėl, siekiant užtikrinti Lietuvos teisės suderinamumą su ES teisės reikalavimais, yra būtina nustatyti aiškius ir konkrečius reikalavimus vidaus sandoriui sudaryti, kad bet kuri savivaldybė ar bet kuri kita perkančioji organizacija galėtų iš anksto objektyviai ir pagal aiškius kriterijus įsivertinti, ar konkrečiu atveju ji gali pavesti tam tikras paslaugas teikti savo kontroliuojamai įmonei, ar visgi ji privalo vykdyti viešąjį pirkimą ir pasitelkti išorinį paslaugų teikėją. Būtent tokį aiškumą, konkretumą ir iš anksto numatomą taikymą užtikrina Nutarimo projektas ir juo siūlomi Įstatymų pakeitimų projektų patobulinimai.

Todėl suinteresuoti subjektai visiškai nepagrįstai ir iškreipdami pačią ESTT sprendimo esmę analizuojamą ESTT sprendimą sieja tik išimtinai su tuo, kad sprendimu ESTT (1) patvirtino galimybę nacionalinėje teisėje nustatyti papildomus ir būtent griežtesnius reikalavimus vidaus sandoriui, (2) nurodė, kad vidaus sandorių reikalavimų atitikimas ir galimybė sudaryti vidaus sandorį nereiškia, kad toks vidaus sandoris yra privalomas. Tačiau tai nėra esminės ir reikšmingiausios ESTT sprendimo mintys.

Juo labiau, kad nei Asociacijos šiame rašte, nei juo labiau Ministerija pateiktame Nutarimo projekte ir jame siūlomais Įstatymų pakeitimų projektų patobulinimais neprieštarauja šioms ESTT sprendime išsakytoms mintims. Konkrečiai yra nesiūloma nustatyti mažesnių nei Europos Sąjungos reikalavimų vidaus sandoriui sudaryti, nesiūloma taikyti vien tik iš Europos Sąjungos teisės kylančius formalius kriterijus dėl priklausomumo ir kontrolės. Siūloma tik įtvirtinti aiškius, konkrečius ir iš anksto numatomus kriterijus vidaus sandoriui sudaryti. Siūloma nustatyti tokius kriterijus, kurie sudarytų ne tik teorines galimybes pasinaudoti vidaus sandorio institutu, tačiau ir realias faktines galimybes tenkinant vidaus sandorio sąlygas pasirinkti, koku būdu konkrečiu atveju geriausia užtikrinti vietos bendruomenės poreikius ir teikti viešąsias paslaugas. Tokie siūlymai ir jais siejami tikslai neturėtų ir net objektyviai negalėtų būti vertinami, kaip suteikiantys vietos savivaldos institucijoms neribotas galimybes ar juo labiau įpareigojantys jas privalomai sudaryti vidaus sandorius.

³ Plačiau:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=218616&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1949861>

2. Suinteresuoti subjektai savo argumentais nepaneigia Nutarimo projekte pasiūlytų Įstatymų pakeitimų projektų tinkamumo bei reikalingumo, todėl jų nesutikimas yra principinio pobūdžio ir konkrečiais atvejais galimai susijęs su savanaudiškais verslo tikslais

Vertinant suinteresuotų subjektų pateikiamus argumentus akivaizdus yra bendras nepritarimas vidaus sandoriams ir jų taikymui – o ne konkrečioms siūlomos nustatyti jų taikymo sąlygoms. Nepritariant patiems vidaus sandoriams, jiems žymiai palankiau yra išlaikyti neaiškų ir spragomis pasižymintį teisinį reguliavimą, iš esmės apribojantį savivaldybių teises pačioms, per savo kontroliuojamus subjektus, teikti jų gyventojams reikalingas viešąsias paslaugas. Todėl nepritariant Nutarimo projektui ir juo siūlomiems Įstatymų pakeitimų projektams yra remiamasi argumentais, kurie konkrečiais atvejais ne tik nėra susiję su vidaus sandorių instituto taikymu, tačiau taip pat yra klaidingi ar klaidingai interpretuojami, kad tik suteikti neigiamą įspūdį apie vietos savivaldos institucijų kompetencijas, siekius bei tikslus.

Suinteresuotų verslo subjektų pateikiami argumentai pagrįste siejami su tariamai galinčiomis kilti problemomis dėl sąžiningos konkurencijos pažeidimo, viešojo sektoriaus subjektų dominuojančios padėties įtvirtinimo, korupcijos, skaidrumo stokos ir pan. Tačiau tam pagrįsti arba yra nepateikiama jokių realių argumentų, arba yra remiamasi tik neigiamu ankstesne vidaus sandorių sudarymo praktika, kai tinkamai nereguliuojant ir nekontroliuojant vidaus sandorių instituto susiklostė įvairios nepriimtinos situacijos, kai savivaldybės pavesdavo savo valdomoms įmonėms teikti su viešuoju interesu nesusijusias veiklas (knygynų ir pan.), arba siejant vidaus sandorius su situacijomis, kai juos netinkamai taikė valstybės valdomos įmonės, apeidamos viešųjų pirkimų reguliavimą santykiuose su dukterinėmis įmonėmis. Suinteresuotų subjektų pateikiami tokie išimtinai spekuliacinio pobūdžio argumentai niekaip negali paneigti visoje Europos Sąjungoje pripažįstamo, taikomo ir kai kuriose srityse (vandens, atliekų, šilumos tinklų) netgi skatinamo vidaus sandorių instituto taikymo.

Todėl vertinant iš Nutarimo projekte siūlomų Įstatymų pakeitimų projektų patobulinimų perspektyvos, kai iš tiesų yra siekiama užtikrinti aiškų, konkretų ir prieinamą vidaus sandorių reguliavimą bei sudaryti sąlygas pasinaudoti vidaus sandoriu tose situacijose, kai tai yra geriausia priemonė efektyviai ir ekonomiškai tenkinti vietos bendruomenės poreikius, tokiais suinteresuotų subjektų argumentais vadovautis būtų nepagrįsta.

2.1. Nutarimo projekte siūlomi Įstatymų pakeitimų projektų patobulinimai nepagrįstai vertinami kaip nustatantys neribotą vidaus sandorio instituto taikymą

Suinteresuoti subjektai nepagrįstai teigia, kad Nutarimo projektu siūloma (1) atsisakyti 2017 m. liepos 1 d. įsigaliojusio griežtesnio vidaus sandorių reguliavimo ir dėl to bus sudarytos sąlygos savivaldybėms sudaryti vidaus sandorius iš esmės visais atvejais, (2) panaikinti reikalavimą gauti Konkurencijos tarybos leidimą, (3) nustatyti naujas neapibrėžtas ir palankias subjektyviai analizei vidaus sandorių sudarymo sąlygas, ypatingai dėl galimybės sudaryti vidaus sandorius kai pagrindžiama tokio įgyvendinimo būdo socialinė ir (ar) ekonominė vertė už pinigus.

Aukščiau nurodyti teiginiai yra nepagrįsti dėl šių priežasčių:

1. Nors ir yra siūloma numatyti papildomas sąlygas, kada leidžiama sudaryti vidaus sandorį, tokios sąlygos yra susietos su labai specifinėmis, aiškiai apibrėžtomis ir konkrečiais iš praktikoje nustatytų dabartinio reguliavimo ydingumo kylančiomis situacijomis, kai (1) vietos savivaldos institucijos turi užtikrinti viešųjų paslaugų teikimą konkrečiose itin su viešuoju interesu susijusiose srityse, (2) vietos savivaldos institucijoms kyla reikšmingų problemų užtikrinant viešąsias paslaugas, kurias teikiant naudojama ir valdoma viešoji infrastruktūra, (3) vietos savivaldos institucijos negali priimti ilgalaikėje perspektyvoje naudingiausio ir efektyviausio sprendimo, užtikrinančio didžiausią socialinę ir (ar) ekonominę naudą už pinigus;

2. Nėra panaikinamas VŠĮ 9(1) str. numatytas reikalavimas gauti Konkurencijos tarybos leidimą priimant sprendimą dėl naujos ūkinės veiklos vykdymo. Šiame straipsnyje numatyti reikalavimai, įskaitant ir Konkurencijos tarybos leidimą, išliko nepakitę ir toliau bus taikomi vietos savivaldos institucijoms priimant sprendimą dėl naujos ūkinės veiklos vykdymo. Tuo tarpu VŠĮ 9 str. 2 str. reguliavimas ir galimybė sudaryti vidaus sandorį yra išimtinai siejami su viešųjų paslaugų teikimu, kurio atžvilgiu neturėtų ir negali būti taikomi analogiški reikalavimai kaip ir ūkinės veiklos atžvilgiu;
3. Siūlomos nustatyti vidaus sandorio sudarymo sąlygos kaip tik yra susietos su aiškiais kriterijais. Priešingo pobūdžio argumentai iš esmės reikštų, kad visi viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės projektai yra įgyvendinami pagal neskaidrius ir neapibrėžtus kriterijus. Suinteresuotų verslo subjektų labiausiai kritikuojama socialinės ir (ar) ekonominės naudos už pinigus analizė jau dabar yra taikoma pagal konkrečią VŠĮ Centrinės projektų valdymo agentūros parengtą ir visiems Europos Sąjungos paramos ir (ar) valstybės biudžeto lėšomis finansuojamiems projektams taikomą investicijų projektų rengimo metodiką⁴, kuri taip pat taikoma ir viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektams. Jos metu atliekami detalūs ir konkretūs vertinimai bei skaičiavimai, kurie parodo, kiek kainuotų ir kokią konkrečią, pinigais išreikštą, ekonominę ir socialinę naudą sukurtų konkretus projektas. Pagal nurodytą metodiką taip pat galima apskaičiuoti, kokią konkrečią piniginę naudą suteiktų konkretus projektas pagal konkrečias jo sąlygas, jeigu jį įgyvendintų savivaldybė per savo kontroliuojamą įmonę vidaus sandorio pagrindu, ir kokią – jeigu jį įgyvendintų viešojo pirkimo ar koncesijos būdu parinktas privatus paslaugų teikėjas. Analogiško pobūdžio analizė būtų atliekama ir šiuo atveju.

2.2. Vidaus sandoriai nepagrįstai siejami su skaidrumo neužtikrinimu bei korupcijos didinimu

Nutarimo projektas ir jame siūlomi Įstatymų pakeitimų projektų patobulinimai yra kritikuojami dėl tariamo skaidrumo neužtikrinimo bei korupcijos didinimo. Tačiau tam pagrįsti nepateikiama išvis jokių konkrečių įrodymų ir tik manipuliuojama jau stereotipiškai su vidaus sandoriais siejamu neskaidrumu ir korupcija. Tuo tarpu teigti apie skaidrumo pažeidimą ir korupcijos skatinimą sudarant vidaus sandorius nėra jokio pagrindo. Galimai didesnis pagrindas kilti korupcijos ir skaidrumo pažeidimo apraiškoms yra vykdant viešojo pirkimo procedūras bei įgyvendinant teisinius santykius su privačiais subjektais.

Dėl skaidrumo pažeidimo pažymėtina, kad VPĮ 10 str. 3 d. ir analogiškai KSPĮ 19 str. 3 d. yra numatytos visos priemonės užtikrinti skaidrumą tais atvejais, kai yra sudaromi vidaus sandoriai. Konkrečiai yra numatyta pareiga perkančiosioms organizacijoms ir perkantiesiems subjektams CVP IS sistemoje paskelbti apie planuojamus sudaryti, sudarytus bei keičiamus vidaus sandorius, taip pat teikti metines ataskaitas apie vidaus sandorių pagrindų atliktus pirkimus, be kita ko, nurodant ir vidaus sandorių vertes. Todėl vidaus sandoriai yra skelbiami lygiai taip pat, kaip ir viešųjų pirkimų pagrindų sudarytos sutartys. Vien ta aplinkybė, kad kai kurios savivaldybės netinkamai atliko ir (ar) atlieka šią pareigą, tikrai nėra pagrindas patį vidaus sandorio institutą laikyti neužtikrinančio skaidrumą. Juo labiau, kad tos pačios Vilniaus miesto savivaldybės atveju, kuri nurodoma kaip nepateikusi 2018 m. galiojusių vidaus sandorių sumų, jau ataskaitoje apie per 2018 m. sudarytus vidaus sandorius yra pateiktos konkrečios jų vertės⁵.

Nepakankamas skaidrumas taip pat nepagrįstai siejamas su aplinkybe, kad vidaus sandoriai neretai sudaromi ilgam laikui, pavyzdžiui, net 5 metams ar net ilgiau. Tačiau toks argumentas pateikiamas akivaizdžiai neįsigilinus į faktines tokios trukmės sandorių sudarymo priežastis. Ilgesnė trukmė yra reikalinga įprastai tais atvejais, kai paslaugos teikimas yra susijęs su investicijomis į infrastruktūrą ir jų atsipirkimo laikotarpiu. Tokiu atveju vien dažnas paslaugos teikėjo keitimas galėtų reikšti itin reikšmingas papildomas išlaidas. Tuo tarpu, pavyzdžiui, net ir Konkurencijos tarybos leidimai

⁴ Plačiau: <https://pplietuva.lt/lt/leidiniai/investiciju-projektu-kuriems-siekiama-gauti-finansavima-is-europos-sajungos-strukturines-paramos-ir-ar-valstybes-biudzeto-lesu-rengimo-metodika>

⁵ Plačiau: <https://cvpp.eviesiejiipirkimai.lt/ReportsOrProtocol/Details/2019-668876?formTypeId=3>

pavesti savo valdomai įmonei vykdyti ūkinę veiklą yra suteikiami pakankamai ilgam laikotarpiui – 5 m.⁶, 15 m.⁷.

Atkreiptinas dėmesys, kad suinteresuotų subjektų pateikiami statistiniai duomenys apie itin didelį vidaus sandorių neskaidrumą yra interpretuojant ne tik, kad subjektyviai ir sau palankia linkme, tačiau netgi ir visiškai klaidingai. Pavyzdžiui, itin skambiai pateikiami duomenys apie tai, kad tik 7 savivaldybės iš 60 tenkina minimalius nustatytus skaidrumo reikalavimus. Tačiau neatsižvelgiama į tai, kad (1) tokie skaidrumo reikalavimai nustatyti nuo 2019 m. sausio 1 d., o tyrimas buvo atliktas jau 2019 m. balandžio mėn., (2) vidutinis skaidrumo balas yra 3,95 iš 6 galimų ir kitas panašaus pobūdžio aplinkybės⁸. Tuo tarpu vertinant šiuos rezultatus konkrečių nurodytų faktinių aplinkybių kontekste, skaidrumo balas 3,95 iš 6 galimų savaime nėra blogas rodiklis po tik kelis mėnesius taikomų reikalavimų.

Dėl korupcijos skatinimo pažymėtina, kad nėra jokio realaus pagrindo vidaus sandorio institutą sieti su prielaidomis korupcijai ar juo labiau padidinta korupcijos tikimybe. Tai neatitiktų korupcijos esmės, aiškinimo bei pagrindinių požymių.

Konkrečiai, pagal Specialiųjų tyrimų tarybos pateikiamą korupcijos apibrėžimą, *korupcija – valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens tiesioginis ar netiesioginis siekimas, reikalavimas arba priėmimas turtinės ar kitokios asmeninės naudos (dovanos, paslaugos, pažado, privilegijos) sau ar kitam asmeniui už atlikimą arba neatlikimą veiksmų pagal einamas pareigas, taip pat valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens veiksmai arba neveikimas siekiant, reikalaujant turtinės ar kitokios asmeninės naudos sau arba kitam asmeniui ar šią naudą priimant, taip pat tiesioginis ar netiesioginis siūlymas ar suteikimas valstybės tarnautojui, jam prilygintam asmeniui turtinės ar kitokios asmeninės naudos (dovanos, paslaugos, pažado, privilegijos) už atlikimą arba neatlikimą veiksmų pagal valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens einamas pareigas, taip pat tarpininkavimas darant šioje dalyje nurodytas veikas*⁹.

Analogiško pobūdžio apibrėžimas pateikiamas ir Korupcijos prevencijos įstatymo 2 str. 2 d. Jame korupcinio pobūdžio nusikalstamoms veikoms priskiriamos veikos, kurios padarytos viešojo administravimo sektoriuje arba teikiant viešąsias paslaugas ir kurios padarytos siekiant sau ar kitiems asmenims naudos. Korupcijos prevencijos įstatymo 6 str. 4 p. taip pat yra nurodyti kriterijai, kurie lemia didesnę korupcijos pasireiškimo tikimybę, pavyzdžiui, veikla yra susijusi su leidimų, nuolaidų, lengvatų ir kitokių papildomų teisių suteikimu ar apribojimu, naudojama valstybės ar tarnybos paslaptį sudaranti informacija ir pan.

Todėl Korupcija yra siejama su konkrečių asmenų – valstybės tarnautojų – veiksmais, kurie yra paremti jų siekiu gauti asmeninę naudą. Todėl prielaidos korupcijai nepriklauso nuo to, ar kita santykių šalis būtų asmuo, atstovaujantis savivaldybės valdomą įmonę, ar privatų verslo subjektą. Korupcija juo labiau nei tiesiogiai, nei netiesiogiai nėra siejama būtent su situacijomis, (1) kai santykiai susiklosto tarp dviejų viešųjų subjektų, t.y. savivaldybės ir savivaldybės valdomų įmonių, ir (2) kai vykdomas vidaus sandoris.

Tai patvirtina Specialiųjų tyrimų tarnybos duomenys, kuriuos, be kita ko, pateikia ir savaip interpretuoja ir suinteresuoti subjektai akcentuodami tariamai itin didelį giminystės ryšiais susijusių asmenų skaičių savivaldybės valdomose įmonėse ir savivaldybių administracijose. Tačiau tik 6 % savivaldybių įmonių darbuotojų turi giminaičių savivaldybių administracijose, todėl korupcijos galimybė šiuo aspektu yra itin maža¹⁰. Juo labiau, kad vertinant privačių juridinių asmenų ryšius su savivaldybės administracijos darbuotojas šis procentas tikėtina būtų nemažesnis arba net didesnis. Tačiau tokie tyrimai nei daromi, nei pateikiami suinteresuotų subjektų.

⁶ Plačiau: https://www.kt.gov.lt/uploads/docs/docs/3282_4b3da7faf553903aa3feaf4af76b253a.pdf

⁷ Plačiau: <https://cvpp.eviesiejipirkimai.lt/ReportsOrProtocol/Details/2019-668876?formTypeId=3>

⁸ Plačiau: https://www.llri.lt/wp-content/uploads/2019/05/PB_SV--_skaidrumas_20190507.pdf

⁹ Plačiau: <https://www.stt.lt/lt/praneskite-apie-korupcija/praneskite-apie-korupcija/korupcija/>

¹⁰ Plačiau: <https://www.stt.lt/lt/naujienos/?cat=1&nid=3034>

Vietoje to analizuojami ir pateikiami net ir nesusiję, bet lengviau neigiamai interpretuojami duomenys, pavyzdžiui, apie tai, kiek darbuotojų konkrečiose savivaldybės valdomose įmonėse tiesiog yra susiję giminystės ryšiais. Nors akivaizdu, kad toks duomuo ir neturi jokios reikšmės vidaus sandorio vertinimui korupcijos ir skaidrumo kontekste. Suinteresuoti subjektai kaip „šokiruojantį“ faktą taip pat pateikia, tai kad 37 % visų 2018 metais Specialiųjų tyrimų tarybos pradėtų tirti ikiteisminių tyrimų yra susiję su galimai padarytomis nusikalstamomis veikomis vietos savivaldoje. Tačiau patogiai nutyli, kad toje pačioje jų pateikiamoje analizėje nurodoma, jog net pusė iš jų įvardijamų 37 % savivaldose pradėtų ikiteisminių tyrimų buvo pradėti būtent siekiant paveikti viešųjų pirkimų rezultatus¹¹, t.y. neturint jokios sąsajos su vidaus sandoriu.

Tuo tarpu panašu, jog prielaidos korupcijai galėtų būti netgi didesnės tais atvejais, kai yra vykdoma viešojo pirkimo procedūra, nes pelno siekiantis privatus subjektas yra labiau suinteresuotas, pavyzdžiui, sudaryti viešojo pirkimo sutartį dėl paslaugų teikimo savivaldybei. Viešosios įstaigos „Transparency International“ Lietuvos skyriaus atlikti tyrimai patvirtina, kad viena iš didžiausių ir jau kurį laiką sprendžiamų viešųjų pirkimų problemų yra būtent didelis korupcijos lygis¹². Pačių suinteresuotų subjektų pateikiami Specialiųjų tyrimų tarnybos duomenys taip pat patvirtina, kad viešųjų pirkimų skyriai savivaldybėse yra labai korumpuoti¹³. Tačiau vien tai, kad viešuosiuose pirkimuose yra nustatytas aukštas korupcijos lygis ir jis reikšmingai nemažėja, nesudaro pagrindo netaikyti viešųjų pirkimų, o suinteresuoti subjektai netgi ir laiko, kad viešieji pirkimai visada turėtų būti taikomi vietoje vidaus sandorio.

Tokia suinteresuotų subjektų manipuliacija statistiniais duomenimis akivaizdžiai rodo, kad tikslingai ieškoma argumentų, kaip sumenkinti vietos savivaldos institucijų įvaizdį ir suteikti pagrindo abejoti jų kompetencija ir sąžiningu noru naudotis vidaus sandoriais efektyvesniam ir ilgalaikėje perspektyvoje naudingesniam viešųjų paslaugų teikimui ir vietos bendruomenės poreikių tenkinimui.

Dar daugiau – visi iki šiol labiausiai dėl neskaidrumo ir galimos korupcijos nuskambėję vidaus sandoriai buvo susiję su valstybės valdomomis įmonėmis (AB „Lietuvos geležinkeliai“ ir AB „Lietuvos energija“). Tačiau net ir uždraudus vidaus sandorius valstybės valdomų įmonių lygiu, pripažįstama, kad situacija menkai pasikeitė – vietoje uždraustų vidaus sandorių tarp motininės ir dukterinės bendrovės sudaromi vidaus sandoriai tarp kelių dukterinių bendrovių arba pasirenkamas neskelbiamų derybų būdas, kuris Europos Sąjungos teisės kontekste yra vertinamas mažiau teigiamai nei vidaus sandoris.

2.3. *Nepagrįstai remiamasi tariamu savivaldybės valdomų įmonių neefektyviu veikimu dėl jų nedidelio pelno ir (ar) nedidelės grąžos savivaldybėms*

Savivaldybės valdomų įmonių tikslas yra tenkinti viešuosius interesus ir vietos bendruomenių poreikius, o ne siekti pelno ir (ar) generuoti grąžą savivaldybėms – ko yra siekiama privačių ūkio subjektų atvilgiu. Todėl nuosaikus pelningumo ir grąžos savivaldybei rodiklis visiškai atitinka savivaldybės valdomų įmonių veiklos tikslus ir principus.

Dažniausiai savivaldybės valdomos įmonės steigiamos ar paslaugų teikiamas joms pavedamas tais atvejais, kai privatus ūkio subjektai konkrečių veiklų neteikia būtent dėl to, kad jos finansiškai nenaudingos. Tuomet vietos savivaldos institucijos imasi užtikrinti konkrečių paslaugų teikimą tokia kaina, kad pasidengtų jų veiklos kaštai ir tuo pačiu, kad paslaugos būtų įperkamos visiems bendruomenės nariams – net ir socialiai jautriems. Kadangi vidaus sandorio atveju kalbama ne apie komercinę veiklą, bet apie viešųjų paslaugų teikimą, konkrečios veiklos finansinis naudingumas ir galimybė teikiant konkrečią viešąją paslaugą generuoti grąžą nėra lemiantis faktorius sprendžiant

¹¹ Plačiau: <https://www.stt.lt/lt/naujienos/?cat=1&nid=2986>

¹² Plačiau, pavyzdžiui: <https://www.transparency.lt/nera-pazangos-pazabojant-korupcija-viesuosiuose-pirkimuose/>

¹³ Plačiau: <https://www.stt.lt/lt/naujienos/?cat=1&nid=2961>

dėl tos paslaugos teikimo. Lemiantis faktorius yra savivaldybės sprendimas patenkinti savivaldybės bendruomenės interesą. Lygiai tokią pačią išvadą padarė ir, pavyzdžiui, Konkurencijos taryba suteikdama leidimą Tauragės rajono savivaldybės valdomai biudžetinei įstaigai pavesti sporto komplekso su baseinu įrengimą ir pritaikymą bei jo veiklos administravimą¹⁴.

Tačiau net neatsižvelgiant į savivaldybių valdomų įmonių veiklos tikslus, suinteresuotų subjektų pateikiami duomenys apie savivaldybės valdomų įmonių neefektyvumą, t.y. jų pelno bei gražos savivaldybei rodikliai, yra tendencingai iškreipti.

Suinteresuoti subjektai, pavyzdžiui, nurodo, kad 34 proc. visų savivaldybės valdomų įmonių 2015 m. buvo nuostolingos¹⁵. Tačiau jie ignoruoja toje pačioje Valstybės kontrolės ataskaitoje nurodytus duomenis (14 psl.), kad pelningų ir nepelningų savivaldybės valdomų įmonių pasiskirstymas yra labai panašus į visų Lietuvoje veikusių įmonių pasiskirstymą. T.y. iš visų Lietuvoje veikusių įmonių 2015 m. buvo nuostolingos 37 % įmonių. Taigi vertinant privačių ūkio subjektų veiklos pelningumą – yra lygiai toks procentas nuostolingų ir pelningų privačių ūkio subjektų.

Tuo tarpu savivaldybės kontroliuojamų subjektų atžvilgiu netgi yra nurodyta, kad minėtoje ataskaitoje tiriamu laikotarpiu didesnioji jų dalis veikė pelningai ir uždirbtas pelnas didėjo. Todėl suinteresuoti subjektai nepagrįstai kelia klausimą, kaip taip „neefektyviai“ veikiančios savivaldybių įmonės gali būti geriausias pasirinkimas norint užtikrinti viešojo intereso tenkinimą ir viešųjų paslaugų gyventojams teikimą. Savivaldybių valdomos įmonės net ir veiklos pelningumo prasme šias paslaugas gali teikti lygiai taip pat, kaip ir privatūs ūkio subjektai, kurie bet kada gali tiek bankrutuoti dėl iš tiesų blogos finansinės situacijos, tiek ir tiesiog prarasti norą ar suinteresuotumą teikti ne visada finansiškai naudingas viešąsias paslaugas atitinkamai savivaldybei. Kaip, pavyzdžiui, jau aptartais Vilniaus miesto bei Kaišiadorių rajono savivaldybių atvejais, kai privatūs subjektai inicijuoja atliekų tvarkymo paslaugų teikimo sutarčių nutraukimą pradėję šių paslaugų teikimą ir supratę jų nepakankamą pelningumą.

2.4. Nepagrįstai vietos savivaldos institucijų ir jų kontroliuojamų subjektų tarpusavio santykiai vaizduojami kaip neapibrėžti ir nereguliuojami

Nepagrįstai ir nepateikiant jokių konkrečių su tuo susijusių neigiamų padarinių teigiama, kad savivaldybė turi visas sąlygas didinti savo valdomų įmonių įstatinius kapitalus, pirkti arba parduoti turtą savo valdomiems paslaugų teikėjams, teikti lengvatines patalpų nuomos sąlygas ar kitaip dotuoti jų veiklą tokiu būdu sukuriant mažiau palankias sąlygas privatiems ūkio subjektams.

Tuo tarpu priešingai nei bandoma pavaizduoti, savivaldybių ir jų valdomų įmonių tarpusavio santykiai yra reguliuojami ir prižiūrimi. Konkrečiai, Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas apibrėžia savivaldybių veiksmus ir galimybes valdant, naudojant ir disponuojant savo turimu turtu. Jame tiesiogiai, kaip viena iš turto valdymo, naudojimo ir disponavimo formų, numatyta galimybė patikėjimo teise perduoti savivaldybės institucijoms, įmonėms, įstaigoms ir organizacijoms (8 str. 1 d. 2 p.). Taip pat numatyti tokio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo principai, kurie be kita ko apima ir tai, kad savivaldybių turtas turi būti valdomas, naudojamas ir disponuojamas siekiant užtikrinti visuomenės interesų tenkinimą (9 str. 1 p.). Taigi aplinkybė, kad laikantis Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo reikalavimų vietos savivaldos institucijos, pavyzdžiui, suteikia savivaldybės turtą patikėjimo teise vietos bendruomenės poreikius tenkinančioms savivaldybės valdomoms įmonėms turėtų būti vertinama išimtinai šio įstatymo kontekste.

¹⁴ Plačiau: http://kt.gov.lt/uploads/docs/docs/4119_827b20a860f800d11c674f0c475f2460.pdf

¹⁵ Plačiau: 2017 m. balandžio 25 d. Valstybinio audito ataskaita Nr. VA-2017-P-30-1-9 „Ar savivaldybių kontroliuojamų įmonių valdysena užtikrina efektyvią ir skaidrią įmonių veiklą?“

Tokie aukščiau nurodyti ir teisės aktų reikalavimus atitinkantys veiksmai neturi įtakos sąžiningai konkurencijai bei nesukuria mažiau palankių sąlygų privatiems subjektams, kadangi:

1. Toks įstatyminis reguliavimas yra visiškai pagrįstas ir paaiškinamas remiantis 2008 m. lapkričio 13d. ESTT prejudiciniame sprendime byloje C-324/07 suformuota praktika, kurioje nuosekliai nurodoma, kad „*Viešosios valdžios subjektas turi galimybę įgyvendinti su viešuoju interesu susijusias užduotis savo paties administracinėmis, techninėmis ir kitomis priemonėmis ir neprivalo naudotis išorinių, jo tarnyboms nepriklausančių įmonių paslaugomis. Tokia galimybe imtis savo priemonių įgyvendinti su viešosiomis paslaugomis susijusias užduotis viešosios valdžios subjektai gali naudotis ir bendradarbiaudami su kitais vietos valdžios subjektais*“.
2. Vidaus sandorio atveju yra pripažįstama, kad Europos Sąjungos mastu taikomi 1999 m. lapkričio 18 d. ESTT sprendime byloje C-107/98 suformuoti vadinamieji *Teckal* kriterijai, kurie nacionalinėje teisėje įtvirtinti atitinkamai VPĮ 10 str. 1 d. bei KSPĮ 19 str. 1 d., būtent ir užtikrina, kad analogiška kaip savo pačios tarnybų kontrolė lemia iš esmės vidinius perkančiosios organizacijos ir jos kontroliuojamo subjekto santykius, kurie yra iš esmės teisėti ir šioms nesukuria pareigos savo poreikių tenkinti pasitelkiant išorinius subjektus;
3. Atitinkamai analizuojant tokius atvejus, kai tenkinami vadinamieji *Teckal*, 2016 m. gruodžio 8 d. ESTT sprendime C-553/15 yra pažymėta, kad kai kontroliuojamos įmonės paslaugos daugiausia skirtos vien šiam ar šiems savivaldos vienetams, yra pagrįsta šiai įmonei netaikyti iš viešųjų pirkimų direktyvos kylančių suvaržymų, nes jie yra nustatyti siekiant išsaugoti konkurenciją, kurios tokiu atveju nėra;
4. Skirtingai nei vietos savivaldos institucijos ir jų kontroliuojami subjektai, kurie teikia viešąsias paslaugas ir savo veikla siekia patenkinti vietos bendruomenės poreikius, privatūs subjektai neteikia viešųjų paslaugų ir savo veikla siekia patenkinti savo akcininkų interesus, t.y. generuoti kuo didesnę pelną ir grąžą įmonei.

Juo labiau, kad praktiniu aspektu savivaldybių ir jų valdomų įmonių santykiai valstybės lygmeniu galėtų būti prilyginami santykiams tarp Vyriausybės (ministerijų) ir jų įsteigtų valstybės valdomų įmonių. Jų atžvilgiu nėra jokių draudimų ministerijoms pavesti vienas ar kitas veiklas vykdyti valstybės valdomoms įmonėms, suteikti toms veikloms reikalingas sąlygas ir tai nėra laikoma vidaus sandoriais. Tai yra santykiai tarp Vyriausybės (ministerijų), kaip valstybės valdomų įmonių steigėjų (akcininkų), ir pačių valstybės valdomų įmonių. Tuo tarpu vidaus sandorių draudimai galioja tik pačių valstybės valdomų įmonių santykiams su jų dukterinėmis įmonėmis. Savivaldybių lygmenyje vidaus sandorių reguliavimas yra nustatytas jau reguliuojant santykius su savo įsteigtais ir valdomais juridiniais asmenimis. T.y. vidaus sandorių instituto taikymas „pakeltas“ vienu laipteliu aukščiau. Tai, viena vertus, neatitinka to, kaip reguliuojami analogiški Vyriausybės (ministerijų) ir jų valdomų įmonių tarpusavio santykiai. Kita vertus, tai neatitinka ir jau minėtos ESTT praktikos, pagal kurią vietos savivaldos institucijoms yra suteikiama teisė su viešuoju interesu susijusias užduotis įgyvendinti savo administracinėmis, techninėmis ir kitomis priemonėmis, t.y. nesinaudojant išorinių subjektų paslaugomis.

2.5. Nepagrįstai ir nesusijusiais argumentais yra kvestionuojamas vietos savivaldos institucijų poreikis spręsti dėl viešųjų paslaugų teikimo vidaus sandorio pagrindu tais atvejais, kai teikiant viešąsias paslaugas yra naudojamas savivaldybės ar jos valdomų subjektų nekilnojamasis turtas

Galimybė pasinaudoti vidaus sandoriu ir pavesti savivaldybės valdomai įmonei teikti viešąsias paslaugas, susijusias su savivaldybės ar savivaldybės juridinių asmenų nekilnojamojo turto valdymu ir naudojimu, yra itin svarbi siekiant užtikrinti tinkamą, garantuotą ir nepertraukiamą su tuo nekilnojamuoju turtu susijusių viešųjų paslaugų teikimą. Tuo tarpu viešosios infrastruktūros valdymo perdavimas privatiems subjektams dažnu atveju lemia visišką vietos savivaldos institucijos priklausomybę nuo tokio subjekto bei tokio subjekto galimybę piktnaudžiauti šia vietos savivaldos institucijų priklausomybe. Pavyzdžiui, nustatant nepalankias ir (ar) nepakankamas viešųjų paslaugų teikimo sąlygas, vėliau neinvestuojant į infrastruktūros atnaujinimą.

Todėl labai svarbu yra atskirti tiek nekilnojamojo turto objektus ir tiek ir teikiamas paslaugas pagal tai, kurios yra skirtos vien verslo tikslams ir kurios yra reikalingos bendruomenės viešiesiems interesams tenkinti.

Šiuo pagrindu padarytas atskyrimas puikiai atspindi, pavyzdžiui, Palangos miesto savivaldybėje, kuri visas naujas grynai komercines paslaugas, susijusias su savivaldybės pastatytais objektais (pavyzdžiui, koncertų sale, kempingu) konkursų būdu perleido valdyti privatiems subjektams. Tuo tarpu kitus objektus, tokius kaip sporto salę, baseiną, pavedė valdyti savo valdomoms įmonėms. Pastarieji objektai pirmiausiai skirti vietos bendruomenės, o tiksliau – jos vaikų neformaliai ugdymui, gyventojų sveikatinimui, todėl turi būti prieinami kiekvienam miesto gyventojui nepriklausomai nuo jo pajamų.

Aptardami kaip neefektyvų savivaldybės valdomos įmonės infrastruktūros valdymo pavyzdį, suinteresuoti subjektai dėl neaiškių priežasčių nurodo Palangos miesto baseino atvejį. Tačiau jie visiškai nepagrįstai kvestionuoja tai, kad baseine yra sudarytos finansinė prasme palankios sąlygos kiekvienam miesto gyventojui bei teigia, kad kainos jame yra netgi didesnės nei privačių operatorių valdomuose baseinuose, pavyzdžiui, Kaune ir Klaipėdoje. Suinteresuoti subjektai tokiu būdu tikslingai pasirenka lyginti ne analogiškas paslaugas ir jų kainas, tačiau lygina skirtingų apimčių ir kokybės paslaugas, jų turinį bei trukmę.

Tuo tarpu galimybė Palangos miesto baseinu pasinaudoti visiems subjektams yra užtikrinama toliau nurodytomis priemonėmis ir taikant toliau nurodytas bei pagal specifinius poreikius diferencijuotas kainas¹⁶:

- Įprastinė vienkartinio 1 val. trukmės apsilankymo baseine kaina yra 5 Eur, 2 val. trukmės apsilankymo baseine su sveikatingumo paslaugomis kaina – 10 Eur, mėnesinio abonemento kaina – 40 Eur arba 50 Eur priklausomai nuo apsilankymo sąlygų;
- Vaikai iki 3 metų bei gyventojai pagal Palangos miesto savivaldybės gyventojų mokymo plaukti programas, patvirtintas Palangos miesto savivaldybės tarybos sprendimais, baseino paslaugomis naudojasi su 100 % nuolaida, t.y. visiškai nemokamai;
- Palangos miesto gyventojai – senjorai (nuo 65 m.), vaikai (iki 15 m.) – turintys palangiškio kortelę bei atskiros asmenų grupės – vaikai nuo 4 iki 6 m. ir asmenys su negalia – visomis paslaugomis naudojasi su 50 % nuolaida. Tai reiškia, kad 1 val. vienkartinis apsilankymas baseine kainuoja 2,5 Eur, o mėnesis abonentas 20 Eur arba 25 Eur priklausomai nuo sąlygų;
- Palangos miesto gyventojai – moksleiviai ir suaugusieji – turintys palangiškio kortelę, visomis paslaugomis naudojasi su 30 % nuolaida. Tai reiškia, kad 1 val. vienkartinis apsilankymas baseine kainuoja 2,5 Eur, o mėnesis abonentas 28 Eur arba 35 Eur priklausomai nuo sąlygų.

Taikant aukščiau nurodytus kainodaros principus, Palangos baseino atveju yra sudaromos palankesnės sąlygos atitinkamoms aukščiau nurodytoms socialiai pažeidžiamų asmenų grupėms, kurių atžvilgiu savivaldybė tikslingai siekia sukurti galimybę pasinaudoti baseino paslaugomis. Pavyzdžiui, kiekvieną savaitę Palangos miesto baseine nemokamai apsilanko 996 Palangos miesto vaikai, kuriuos plaukti moko kvalifikuoti treneriai. Tuo tarpu standartinės paslaugos kitoms asmenų grupėms yra teikiamos įprasta rinkoje kaina, kuri taip pat turėtų būti vertinama ir atsižvelgiant į Palangos miesto kurortinį statusą. Tokiu būdu, t.y. kai kainodara priderinama tiek prie specifinių grupių, tiek ir prie įprastų rinkos sąlygų, paliekama galimybė sąžiningai konkurencijai ir sudaromos sąlygos į rinką norintiems įeiti ir analogiškas paslaugas teikti privatiems subjektams. Jiems neturi jokios reikšmės tai, kad savivaldybė sudaro geresnes naudojimosi baseinu sąlygas savo miesto vaikams, senjorams ar kitoms specifinėms grupėms, nes standartinės kainos atitinka rinkos sąlygas.

¹⁶ Plačiau: <https://www.palangosbaseinas.lt/kainos/>

Todėl rizika sąžiningai konkurencijai yra tiesiog eilinė vidaus sandorių kontekste pateikiama spekuliacija.

Suinteresuoti subjektai taip pat visiškai nepagrįstai teigia, kad nustatyti kainų skirtumai specifinėms asmenų grupėms yra padengiami iš visų mokesčių mokėtojų pinigų. Tačiau akivaizdu, kad pateikiant tokio pobūdžio teiginius vėlgi yra visiškai neįsigilinama į esamą situaciją ir neįvertinami konkretūs faktai. Palangos miesto savivaldybė neskiria jokio finansavimo Palangos miesto baseiną valdančiai VšĮ „Palangos investicijų valdymas“. Todėl ši įmonė pilnai save išlaiko iš jos vykdomos veiklos.

Atsižvelgiant į visus aukščiau nurodytus argumentus bei pateiktus išsamius paaiškinimus, Asociacijos siūlo pritarti Vyriausybės nutarime siūlomiems Įstatymų pakeitimų projektų patobulinimams. Jie pateikti atsižvelgiant į dabartinio vidaus sandorių reguliavimo spragas ir neaiškumus bei užtikrina jų bei su jais susijusių problemų pašalinimą. Todėl nacionaliniame reguliavime įtvirtinus siūlomus pakeitimus, bus užtikrintas aiškus, konkretus ir prieinamas vidaus sandorių reguliavimas. Kartu bus sudarytos sąlygos vietos savivaldos institucijoms sudaryti vidaus sandorį ir pavesti atitinkamos viešosios paslaugos teikimą savo kontroliuojam subjektui tais atvejais, kai bus tenkinami aiškiai ir konkrečiai nustatyti vidaus sandorių reikalavimai, bei tokiu būdu atitinkamais atvejais užtikrinti efektyviausią ir ilgalaikėje perspektyvoje naudingiausią viešosios paslaugos teikimo būdą. Tuo tarpu suinteresuotų subjektų nepritarant Nutarimo projekte siūlomiems Įstatymų pakeitimų projektų patobulinimams nurodomi argumentai niekaip nepaneigia jų reikalingumo ir būtino dėl išsamiai išanalizuotų priežasčių.

Pagarbiai

Lietuvos savivaldybių asociacijos prezidentas

Mindaugas Sinkevičius

Lietuvos keleivių vežimo asociacijos prezidentas

Gintaras Nakutis

Lietuvos savivaldybių komunalinių įmonių asociacijos prezidentas

Edmundas Mulokas

A. Tiaškevičius, (8 5) 2313697, aleksandras.tiaskevicius@lsa.lt

Lietuvos savivaldybių asociacija

Kodas 124111348, T. Vrublevskio g. 6, LT-01143 Vilnius, tel. (8 5) 261 6063, faksas (8 5) 261 5366, el. p. bendras@lsa.lt, atsisk. sąsk. LT287044060001377867 AB SEB bankas, banko kodas 70440

100 Atkurta
Lietuvai