



EUROPOS SOCIALINIAI, TEISINIAI IR EKONOMINIAI PROJEKTAI

GERESNIO REGULIAVIMO INICIATYVŲ ES LYGMENYJE POVEIKIO ĮVERTINIMAS

Šis tyrimas buvo finansuotas Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos pagal Lietuvos integracijos į Europos Sąjungą poveikio tyrimų programą.

Tyrimo išdėstytos nuostatos, teikiamos nuomonės bei rekomendacijos atspindi autorių požiūrį ir nebūtinai sutampa su Lietuvos Respublikos Vyriausybės pozicija

Vilnius, 2004 m. gruodžio 5 d.

TURINYS

Įvadas.....	3
1. Reguliavimo pagrindimas ir priemonės.....	6
1.1. Požiūriai į reguliavimą, jo tikslai ir pagrindimas	6
1.2. Teorinis reguliavimo ES lygmenyje pagrindimas	8
2. Reguliavimas Europos Sąjungoje.....	9
2.1. Reguliavimo raida ES.....	9
2.2. Geresnio reguliavimo ES iniciatyvų apžvalga.....	13
3. Reguliavimas ES bei Lietuvos interesai	20
3.1. Reguliavimo reformos Lietuvoje.....	20
3.2. Reguliavimas ES ir Lietuvos interesai.....	25
Išvados ir rekomendacijos	30
Bibliografija.....	34

IVADAS

Geresnio reguliavimo problema Europos Sąjungoje (ES) turi gana senas ištakas. Diskusijos dėl reguliavimo ES metodų ir priemonių prasidėjo netrukus po Bendrijų įkūrimo ir ypač sustiprėjo pradėjus įgyvendinti Vieningos rinkos programą. Pati ES gali būti laikoma „reguliacine valstybe“, nes dauguma jos funkcijų yra reguliacinės (Majone, 1996, Hix 1999), tuo tarpu stabilizavimo ir ypač persikirstymo politika didžia dalimi lieka nacionalinių valstybių kompetencijoje. Todėl geresnis reguliavimas gali būti apibūdinamas kaip esminė viso ES funkcionavimo gerinimo problema. Geresnio reguliavimo iniciatyva įgavo naują prasmę Lisabonos strategijoje, kuri šiuo metu yra vienas iš svarbiausių ES atsinaujinimo ir spartesnio augimo projektų (tiesa, kol kas įgyvendinamas gana vangiai). Plačiau reguliavimo reforma buvo pirmiausia aptarta Europos Komisijos pasiūlymuose, išdėstytuose Baltojoje knygoje dėl Europos valdymo (angl. *White Paper on European Governance*). Tolimesnių veiksmų pagrindu tapo specialios darbo grupės pranešimas, vadinamasis Mandelkerno pranešimas, kuriam 2001 m. pritarė Lakeno Europos Vadovų Taryba. Tais pačiais metais pirmininkaujant Švedijai buvo parengta Vidutinio laikotarpio programa bendradarbiavimui tarp viešosios administracijos, kuri buvo atnaujinta 2002 m. pirmininkaujant Italijai. Reguliavimo reformos poreikis buvo pabrėžtas Sevilijos Europos Vadovų Taryboje 2002 m. ir pakartotas 2004 m. Šia tema 2004 m. sausio mėn. paskelbta bendra Airijos, Olandijos, Liuksemburgo ir Britanijos prezidentūrų iniciatyva dėl reguliavimo reformos.

Konceptualiai geresnio reguliavimo iniciatyvos sietinos su naujojo valdymo prieiga viešajame administravime, paplitusia 9-tame praėjusio amžiaus dešimtmetyje, ir su požiūriu į ES kaip į daugiapakopę valdymo sistemą. Pastarąjį dešimtmetį ypač aiškiai išsikristalizavo du požiūriai į valdymo ES tobulinimą. Vienam požiūriui būdinga konstitucinė ES sprendimų priėmimo kritika daugumą ES valdymo problemų susiejant su bet kokiai tarptautinei organizacijai būdingais sprendimo priėmimo elementais. Dėl to dažniausiai buvo kaltinamas per didelis konsensusu sprendžiamų klausimų skaičius ir per mažas Europos parlamento įtraukimas. Atitinkamai ES valdymo problemų sprendimai buvo siejami su kvalifikuotos balsų daugumos išplėtimu, nauju jos apibrėžimu, Europos Parlamento vaidmens išplėtimu ir Tarybos darbo tęstinumo užtikrinimu institucinėmis priemonėmis. Tiesa, labiausiai išplėtoti šį požiūrį atstovaujantys siūlymai neapsiriboja vien reguliavimo politiką veikiančių priemonių reforma, bet ir siūlo didinti ES vaidmenį persikirstymo bei kitose srityse (nemažai tokių siūlymų buvo pateikta Konvente, rengusiam ES konstitucinę sutartį). Šį požiūrį galima vadinti konstituciniu, nes ES valdymo problemų sprendimas yra siejamas su ES steigiamųjų sutarčių keitimu. Šio požiūrio dominavimo rezultatas – ES sprendimų priėmimo procedūrų bei institucinių struktūrų reformos, įtvirtintos Amsterdamo, Nicos sutartyse ir sutartyje dėl konstitucijos Europai.

Kitą požiūrį į ES valdymo problemas galima vadinti valdymo požiūriu. Jam būdingas dėmesys ne instituciniams sprendimų priėmimo aspektams, bet valdymo kokybės gerinimo klausimams. Atitinkamai, ES valdyme akcentuojami ne kvalifikuotos daugumos išplėtimu, daugumos apibrėžimo klausimai, o sprendimų kokybė įskaitant geresnio sprendimų priėmimo, konsultavimosi, sprendimų planavimo ir kiti aspektai. Taigi valdymo tobulinimas šiuo atveju vykdomas ne konstitucinių reformų, bet inkrementinių esamų reguliavimo proceso gerinimu turimomis teisinėmis priemonėmis. Geresnio reguliavimo iniciatyvos ir kyla iš šio valdymo požiūrio. Jų rezultatas yra Europos Komisijos Baltoji knyga dėl Europos valdymo, Mandelkerno pranešimas ir jų pagrindu parengti veiksmų planai.

Abu šie požiūriai remiasi skirtingomis prielaidomis apie ES kaip demokratinės politinės sistemos prigimtį. Pirmajam – konstituciniam požiūriui – būdingas procedūrinių demokratijos standartų taikymas ES. Normatyvine prasme nemažai jo autorių pasisako ir už ES kompetencijų ekonomikos srityje didinimą, ypač didinant persikirstymą per Sąjungos biudžetą ir šitaip tikintis stiprinti piliečių domėjimąsi ES veikla bei jos legitimumą. Antrajam būdingas į rezultatus orientuotos demokratinės politinės sistemos funkcionavimo standartų pritaikymas esamai ES institucinei struktūrai ir esamam kompetencijų padalinimui tarp Sąjungos ir valstybių narių. Šis požiūris siūlo reguliavimo priemones tobulinti esamos institucinės struktūros rėmuose, siekiant geresnių reguliavimo politikos rezultatų – mažesnės reguliavimo kainos, aiškesnių ir tikslingesnių reguliavimo normų, ne tik šalinančių tebeegzistuojančias kliūtis vidaus rinkai, bet ir sprendžiančių ES piliečių problemas.

Šio tyrimo tikslas yra apžvelgti ir išanalizuoti pastarąsias iniciatyvas bei jų pagrindą sudarančias rekomendacijas dėl geresnio reguliavimo, įvertinti jų atitikimą Lietuvos interesams bei galimas jų įgyvendinimo priemones Lietuvoje. Tyrime įvertinami šie svarbiausi geresnio reguliavimo iniciatyvos elementai: 1) teisėkūros proceso racionalizavimas, įskaitant poveikio vertinimo sistemą; 2) reguliavimo ES lygmenyje supaprastinimas bei jo būdai; 3) reguliavimo ES lygmenyje alternatyvos.

Įvairiuose ES institucijų, valstybių narių ir akademinų institucijų pateikiamuose geresnio reguliavimo pasiūlymuose iniciatyvos objektas apibrėžiamas nevienodai. Apibendrinant įvairius pateikiamus apibrėžimus reikia atkreipti dėmesį, kad jie susiję su (1) reguliavimo kokybe ir (2) turiniu ypač akcentuojant pirmąjį komponentą. Šiose iniciatyvose didelis dėmesys skiriamas racialesniam reguliavimo procesui ir, konkrečiai, reguliavimo pasekmių vertinimo panaudojimui (EPS, 2004). Be reguliavimo kaip proceso tobulinimo diskutuojamas ir reguliavimo turinys akcentuojant reguliavimo ES lygmenyje prigimties kitimą nuo nacionalinių valstybių reguliavimo normų harmonizavimo link naujo tipo reguliavimo, kuris grindžiamas būtinybe ES valstybių narių subjektus apsaugoti nuo naujų technologinės rizikos rūšių. Tokio tipo reguliavimo pavyzdžiai yra maisto saugos bei cheminių medžiagų saugumo reguliavimas.

Tyrimo metu siekiama atsakyti į šiuos klausimus: Kuo svarbus yra ekonominės veiklos reguliavimas ES ir kuo išsiskiria šiuo metu vykdomos reformos? Kaip apskritai galima vertinti reguliavimą ir skirtingus jo metodus? Kokie esminiai geresnio reguliavimo iniciatyvų ES 2001-2004 m. bruožai ir kaip juos vertinti? Kokius interesus šios iniciatyvos atspindi? Kiek ir koku mastu jos atitinka Lietuvos interesus? Ką Lietuva gali pasiūlyti planuojant ir įgyvendinant geresnio reguliavimo iniciatyvas? Kurias šių iniciatyvų verta įgyvendinti Lietuvoje?

Šiuo metu vykdoma reguliavimo reforma ES yra vertinama atsižvelgiant į visą reguliavimo ES raidos istoriją, reguliavimo ir jo metodų pagrindimą bei skirtingus reguliavimo pasekmių vertinimus. Šio tyrimo indėlis į diskusiją reguliavimo ES tematika yra bendrais požiūriais į reguliavimą apskritai ir reguliavimą ES grindžiamas naujos ES narės interesų įvertinimas ir rekomendacijos dėl Lietuvos pozicijos tolesnių reguliavimo reformų ES klausimais.

Tai nėra tipinis reguliacinio poveikio tyrimas, nes nagrinėjama viso reguliavimo proceso racionalizavimo – t.y. politikos lygmens – tyrimo problema. Tačiau ji svarbi, nes a) nuo jos

sprendimo iš dalies priklausys tolimesnė ES reguliavimo politika; b) pastaroji svarbi Lietuvai, kurios ekonomika jau perėjimo prisitaikymo prie ES reguliavimo normų etapą, pakeitusi šalies ekonominę aplinką; c) tuo tarpu Lietuva iki šiol buvo neapsibrėžusi savo interesų ir pozicijos šioje srityje. Nors ES reguliavimo normų įgyvendinimo Lietuvoje poveikis jau gana plačiai nagrinėtas, tačiau daugelyje tyrimų dėl suprantamų priežasčių – stojimo į Sąjungą pobūdžio, ypač poreikio perimti visas tuo metu galiojusias ES reguliavimo normas – pastarosios buvo laikomos nediskutuojamomis ir nekeičiamomis, analizuojama ne jų reforma, bet jų perkėlimo Lietuvoje poveikis. Šia studija tikimasi suteikti pagrindą Lietuvos interesų ES reguliavimo politikos reformoje apibrėžimui. Svarbiausia darbinė šios analizės hipotezė – Lietuva turėtų būti suinteresuota lankstesniu ir mažesnės apimties reguliavimu ES, todėl geresnio reguliavimo iniciatyva atitinka Lietuvos interesus.

Lietuvoje šioje srityje atlikti tyrimai susiję su daugeliu ES reguliavimo normų poveikių tyrimais (žr. www.euro.lt). Išskirtinas Vilpišausko atliktas ES reguliavimo politikos įgyvendinimo Lietuvoje pasekmių apibendrinimas, atliktas Pasaulio bankui (2002), to paties autoriaus knyga apie ES vidaus rinką (2003), ES reguliavimo politikos atitikimas Lietuvos poreikiams ir interesams nagrinėtas Maniokas, 2003 ir Maniokas, 2004. Akademiniame literatūroje šis klausimas yra daugelio studijų apie ES kompetencijas ir politikos formavimo pobūdį dalis, ypač Majone, 1996 studijos. Jis nagrinėjamas Dehousse, 1996, Wallace, 2000, Wallace and Young, 2001, Thacher, 2001, 2004, Egan, 2002. Minėtini 2004 metais pasirodę geresnio reguliavimo iniciatyvos analitiniai komentarai (EPC, 2004).

Geresnio reguliavimo ES iniciatyvos tyrime apžvelgiamos ir įvertinamos remiantis reguliavimo nacionaliniame ir ES lygmenyje teorijomis bei ES politikos formavimo literatūra, bandančia atsakyti į klausimą, kada ir koku mastu reguliavimas ES lygmenyje yra efektyvesnis, nei nacionaliniame. Reguliavimo politikos ES reformos įvertinimas Lietuvos interesų atžvilgiu ir atitinkami pasiūlymai dėl Lietuvos pozicijos bei pasiūlymų pateikiami atsižvelgiant į galimus Lietuvos interesų apibrėžimo ES būdus (Maniokas, Vilpišauskas, Žeruolis, 2004) ir geresnio reguliavimo iniciatyvas, vykdytas Lietuvoje (tokias, kaip Saulėlydžio ir Saulėtekio iniciatyvas, apžvelgtas ir įvertintas Vilpišauskas, Nakrošis, 2003).

Tyrimo rezultatai gali būti panaudoti rengiant Lietuvos poziciją dėl geresnio reguliavimo iniciatyvų, susijusių su Lisabonos strategija, bei atitinkamus pasiūlymus, inicijuojant ekspertinę diskusiją šiuo klausimu ir suteikiant postūmį reguliavimo racionalizavimui Lietuvoje. Atitinkamai, šis tyrimas turėtų būti ypač aktualus Lietuvos Vyriausybei, išskiriant Vyriausybės kanceliariją, Finansų ir Vidaus reikalų ministerijas. Jis turėtų būti aktualus ir įvairioms Lietuvos interesų grupių atstovams: verslo asociacijoms ir vartotojams.

1. REGULIAVIMO PAGRINDIMAS IR PRIEMONĖS

1.1. Požiūriai į reguliavimą, jo tikslai ir pagrindimas

Reguliavimą galima apibrėžti kaip privalomų taisyklių ir apribojimų įmonėms bei kitiems rinkos dalyviams nustatymą ir jų laikymosi priežiūros institucijų veiklą. Kai kas reguliavimą apibrėžia kaip ekonomikos valdymo arba visuomeninės kontrolės priemonės, kurios taikomos siekiant socialiai pageidautinų tikslų (žr. Baldwin, Scoot, Hood 1998; Francis 1993). Valstybės ar viršvalstybinių institucijų kuriamoms reguliavimo taisyklėms paprastai būdingas privalomas jų laikymosi pobūdis, t.y. tie, kam šios taisyklės yra taikomos, negali pasirinkti laikytis jų ar ne. Taisyklių laikymąsi kontroliuoja reguliuojančios institucijos, kurios pastaraisiais dešimtmečiais yra vis labiau atskiriamos nuo politinių institucijų ir įgyja vis daugiau nepriklausomybės savo veikloje.

Reguliavimo politika daugelyje Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (toliau tekste – EBPO) šalių išplito antroje XX a. pusėje. Tiesa, vienu iš pirmųjų reguliavimo, orientuoto į konkurencijos trūkumų taisymą, pavyzdžiu laikomas XIX a. JAV nuostatos, nukreiptos prieš kartelinius susitarimus. Po II pasaulio karo reguliavimas pradėtas vis intensyviau naudoti ir Vakarų Europos šalyse, o tuo pačiu – ir Europos Bendrijose, kuriose, kaip bus aptarta kitame skyriuje, reguliavimo politikos priemonių naudojimas tapo svarbiausia Bendrijos tikslų – pirmiausia bendrosios rinkos kūrimo – įgyvendinimo priemone. Reguliavimo priemonių naudojimas daugelyje EBPO šalių tapo dar intensyvesnis, priešpaskutiniame XX a. dešimtmetyje pradėjus plačias valstybinių įmonių privatizacijos programas. Infrastruktūros įmonių privatizavimas buvo siejamas su naujomis jų veiklos priežiūros taisyklėmis. Kiek vėliau vis daugiau dėmesio viešosiose diskusijose pradėta skirti reguliavimo normų efektyvumui ir tikslingumui, jų kainai, kurią sumoka įmonės ir vartotojai. Paskutiniaisiais dviem XX a. dešimtmečiais ypač daug dėmesio skiriama reguliavimo kompleksiskumo mažinimui bei jo tikslų įgyvendinimui kuo mažiau kainuojančiomis priemonėmis.

Reguliavimo normos – jų poreikio bei taikomų priemonių pagrindimas – gali būti traktuojamos įvairiai. Galima išskirti dvi pagrindines skirtingas reguliavimo politikos aiškinimų grupes – tai normatyviniai aiškinimai, kuriais yra grindžiama reguliavimo būtinybė, bei pozityvistiniai aiškinimai, kurie akcentuoja interesų grupių vaidmenį reguliavimo normų kūrimo ir taikymo metu, naudojant reguliavimo priemones kaip apsisaugojimą nuo konkurentų įėjimo į rinką, reguliavimo priemonių kainą vartotojams, jų neigiamą poveikį konkurencijai bei prisitaikymui prie kintančių rinkos ir technologinių sąlygų (Baldwin, Scoot, Hood 1998).

Normatyvinis reguliavimo politikos aiškinimas teigia, jog rinkoje esant tam tikroms sąlygoms susidaro situacijos apibūdinamos kaip „rinkos trūkumai“, kuriuos galima ištaisyti ar bent sušvelninti privalomomis reguliavimo normomis. Dažniausiai naudojami tokių „rinkos trūkumų“ pavyzdžiai yra monopolijų piktnaudžiavimas dominuojančia padėtimi, informacijos asimetrijos, neigiamu išoriniu poveikiu ir pan. Būtent todėl reguliavimo politikos šalininkai teigia, jog turi veikti konkurencijos taisyklės, kurios ribotų monopolijų galias, turi būti privalomos informacijos vartotojams taisyklės, nes

rinkoje jie paprastai žino mažiau už gamintojus (o pirkėjai žino mažiau už pardavėjus), turi būti nustatomi apribojimai gamtos taršai, už kurią pilnai nesusimoka rinkoje veikiantys teršėjai. Nors daugelis normatyvinio požiūrio šalininkų sutinka su poreikiu tam tikrose situacijose reguliuoti rinkos veikėjus, tačiau gali skirtis požiūris į reguliavimo institucijų vaidmenį. Šiuo metu dominuoja manymas, jog reguliavimo institucijos turi būti politiškai nepriklausomos ir geriausiai gali atlikti savo darbą tada, kai joms įtakos nedaro politiniai veikėjai (apskritai, reguliavimas tokiu atveju išsivaizduojamas kaip gana techniškas rinkos problemų sprendimo būdas).

Tuo tarpu kitą požiūrį atstovaujantys analitikai atkreipia dėmesį ne į „rinkos trūkumus“, o į „reguliavimo trūkumus“. Iš šių trūkumų pirmiausia būdavo akcentuojamas „reguliacinis užgrobimas“ – situacija, kai reguliuojamos interesų grupės išplėtoja pernelyg glaudžius santykius su reguliavimo institucijomis, ir reguliavimo normos tampa rinkoje veikiančių stambių įmonių priemone apsisaugoti nuo konkurencijos (tai akcentavo Čikagos reguliavimo mokykla – žr. Stigler, 1998). Tokiais atvejais reguliavimo normos tampa kliūtimi naujoms (dažnai smulkiosioms) įmonėms įeiti į rinką, jos stabdo inovacijas ir prisitaikymą prie besikeičiančių rinkos sąlygų. Kiek vėliau pradėta akcentuoti ir reguliavimo kaina įmonėms bei vartotojams. Būtent reguliavimo kainos klausimas yra vienas iš svarbiausių ir šiuo metu diskutuojamų dėl reguliavimo reformos.

Priklausomai nuo požiūrio į reguliavimą, skiriasi ir reguliavimo institucijų vaidmens interpretavimas. Jei manoma, kad reguliavimo priemonėmis galima sėkmingai spręsti „rinkos trūkumus“, siekiant Pareto optimumo ekonomikoje, reguliavimo politika perleidžiama nepriklausomoms technokratinėms institucijoms. Tiesa, ši praktika Europoje ypač paplito tik pastaraisiais dešimtmečiais, kai įsivyravo įsitikinimas, jog reguliavimo institucijos turi būti kuo labiau izoliuotos nuo politinės įtakos. Kita vertus, jei manoma, kad reguliavimo institucijos dėl informacijos trūkumo ar interesų grupių įtakos gali ne taisyti „rinkos trūkumus“, bet sąlygoti naujus trūkumus, jų veikla vertinama atsargiau. Be to, institucijų kompetencijų, funkcijų (bei jų persidengimo klausimai) ir galiausiai jų skaičius taip pat yra tapęs vešiojo administravimo reformų dalimi, siekiant apriboti šalutinį neigiamą poveikį.

Reguliavimo politikos ir institucijų problematika taip pat priklauso nuo reguliavimo institucinės struktūros. Viena iš diskusijų, aktualių tokiame daugialypiame darinyje kaip ES, yra susijusi su reguliavimo jurisdikcija (lygiu) – koks reguliavimo lygis yra optimaliausias. Vieni autoriai teigia, jog didelėms įmonėms naudingas reguliavimas federacijos (sąjungos) lygiu, kadangi taip sumažinami prisitaikymo prie skirtingų jurisdikcijų normų kaštai. Šis argumentas gana plačiai buvo naudojamas diskusijose dėl Vieningos rinkos programos. Tačiau tokiose diskusijose dažnai pamiršamos smulkios vienos šalies rinkoje veikiančios įmonės, kurioms bendrų visai ES normų teikiama nauda nėra aktuali, o prisitaikymo prie jų kaina gali būti reikšminga (pavyzdžiui, vidaus krovinių pervežimo įmonės Lietuvoje).

Kitas diskusinis klausimas – kiek pageidautina konkurencija tarp skirtingų jurisdikcijų taisyklių (reguliacinė konkurencija). Vieni autoriai teigia, jog reguliacinė konkurencija tarp jurisdikcijų yra naudinga, kadangi sudaro galimybę pasirinkti efektyvesnes reguliavimo normas, geriau atspindėti atskirų visuomenių preferencijas. Kiti teigia, jog šitaip reguliavimo normos nebeatitinka optimalių normų, kadangi kiekviena jurisdikcija siekia pritraukti kuo daugiau investicijų ir šitaip prasideda „lenktynės žemyn“.

Tačiau dauguma autorių pripažįsta, jog ES nevyksta dereguliavimo politika. Tiksliau, dereguliavimas vyksta kai kuriose šalyse kai kuriose ekonomikos srityse, tačiau ES lygiu tuo pačiu kuriamos bendros visiems normos, kurios kai kuriose – paprastai mažiau ekonomiškai išsivysčiusiose – valstybėse narėse didina reguliavimo apimtį ir intensyvumą. Įvertinant tai, jog Lietuvos pajamų lygis vienam gyventojui kol kas siekia 46 proc. ES vidurkio, tikėtina, jog dažniausiai ES lygiu kuriamos normos gali didinti reguliavimo kaštus verslui ir vartotojams ne tik dėl savo komplikotumo ir nelankstumo (t.y. dėl to, dėl ko apskritai buvo pradėta ES reguliavimo politikos reforma ir kas akcentuojama Europos Komisijos Baltojoje knygoje), bet ir dėl mažesnių įmonių pajėgumų Lietuvoje prisitaikyti prie bendrų normų. Tai yra papildomas argumentas Lietuvai remti lankstesnę reguliavimo politiką, paliekančią daugiau erdvės konkurencijai tarp skirtingų reguliavimo modelių, bei skirtingų jurisdikcijų taisyklių.

1.2. Teorinis reguliavimo ES lygmenyje pagrindimas

Reguliavimo taisyklių nustatymas ES lygiu pirmiausia buvo grindžiamas poreikiu šalinti kliūtis vidaus rinkos kūrimui ir sudaryti sąlygas konkurencijai. Tiesa, nacionaliniai reguliavimo skirtumai, sukuriantys kliūtis keturioms laisvėms, gali būti šalinami įvairiais būdais – (a) harmonizavimo, kurio metu nustatomi bendros reguliavimo normos ES lygiu, kurio švelnesnė forma kartais dar vadinama re-reguliavimu, kai demonopolizuojuojant ir privatizuojuojant valstybines įmones, nustatomos bendros jų reguliavimo normos ES lygiu, (b) susitarant dėl (abipusio) reguliavimo skirtumų pripažinimo, tuo pačiu suderinant kai kuriuos svarbiausius standartus, arba (c) dereguliuojant, t.y. švelninant reguliavimo standartus visose šalyse (Majone 1990; Majone 1998). Kiekvieno iš šių reguliavimo skirtumų derinimo būdų ES pasekmės įmonėms ir vartotojams skiriasi.

Europos Komisija daugiausia naudojo pirmąjį ir ypač antrąjį būdus, kuris palengvindavo valstybių narių susitarimą dėl kliūčių prekybai tarp valstybių narių šalinimo, tuo pačiu išlaikant reguliavimo normas, svarbias įvairioms interesų grupėms. Tačiau harmonizavimas ar tik „esminių saugos ir sveikatos apsaugos normų“ nustatymas dažnai reiškė aukštų reguliavimo standartų, galiojančių Vokietijoje ir kitose griežtus reguliavimo standartus bei didelę derybinę galią ES turinčiose šalyse, įtvirtinimą, kitaip sakant, vienose šalyse taikomų normų perkėlimą į kitas, pasinaudojant ES instrumentais (žr. Cowles, Caporaso, Risse 2001). Tačiau toks harmonizavimas tampa reikšmingu įėjimo į rinką apribojimu žemesnio ekonominio išsivystymo lygio šalims (ir neretai pažeidžia reguliavimo proporcingumo keliams tikslams principą). Tai ypač pasakytina apie pastarajam dešimtmetyje ES gausėjančius reguliavimo atvejus, kurie nėra tiesiogiai susiję su kliūčių vidaus rinkai šalinimu, bet yra grindžiami „rinkos trūkumų“ taisyku ES lygiu – nustatant privalomas saugos darbo vietoje, aplinkos apsaugos, finansinės saugos, maisto kokybės, vartotojų apsaugos ir panašias normas, kuriomis bandoma spręsti rinkoje kylančias problemas.

Beje, verta prisiminti pagrindinius ES derybų dėl reguliavimo normų aiškinimus. Vienas iš jų akcentuoja tarpvyriausybinius sandorius, ypač tarp didžiųjų šalių, deleguojant Europos Komisijai ir Teisingumo Teismui jų priežiūrą. Šis aiškinimas daugiausia akcentuoja šalių derybinę galią, kuri lemia šalies viduje galiojančių nacionalinių normų perkėlimą kitoms valstybėms narėms.

Kitas aiškinimas grindžiamas interesų grupių ir viršvalstybinių institucijų bendra veikla, šalinant reguliacines kliūtis verslui tarp valstybių narių bei reaguojant į kitus interesų grupių reikalavimus. Tokiu atveju kyla klausimas, kas turi didžiausią įtaką ES reguliavimo politikai – transnacionalinis verslas, nevyriausybinės organizacijos ar kompromisai, kurie gilina Europos integraciją ir ES institucijų kompetencijas. Nemažai studijų akcentuoja svarbų tarptautinio verslo ir Europos Komisijos vaidmenį, nustatant reguliavimo politikos rėmus bei turinį.

Kokiu požiūriu į ES reguliavimo politikos šaltinius besivadovauti, bet kuriuo atveju atsakymas nėra palankus prognozuojant galimą Lietuvos interesų atstovavimą, remiantis iki šiol išplėtotomis ES reguliavimo taisyklėmis. Lietuva retai bus tinkamai išgirsta diskusijose dėl naujų reguliavimo normų, jei nesijungs į koalicijas su stambiom valstybėm narėm. Tačiau ir tokiose koalicijose greičiausiai bus mėginimų kitiems koalicijos partneriams perkelti didžiosiose valstybėse narėse galiojančias (paprastai griežtesnes) nacionalines reguliavimo normas.

Be to, Lietuvos verslas ir asociacijos dar ilgai neturės pakankamai išteklių tinkamam savo interesų atstovavimui ES institucijose (ypač lyginant su konkurentais iš kitų ES šalių). Ir ES lygiu, ir valstybių viduje vartotojai paprastai nesusiorganizuoja ir neperteikia savo preferencijų, kai naujos normos gali išstumti pigesnius produktus iš rinkos. Paprastai reguliavimo politikos turiniui didžiausią įtaką daro siauros interesų grupės – verslo asociacijos, gerai organizuotos nevyriausybinės organizacijos ar ūkininkai. Tuo tarpu bendri (išsklidę) vartotojų interesai paprastai yra arba užmirštami, arba atstovaujami turtingesnių ir galingų už aukštesnius saugos standartus mokėti vartotojų interesai.

Taigi, Lietuvai naudinga reguliavimo politikos reforma, kuri sulėtintų teisėkūros procesą, tuo pačiu padarydama ES reguliavimo politiką lankstesne. Kitaip sakant, Lietuva gali kelti du tikslus: pirmiausia, įvertinant ES senbuvių reguliavimo normas bei sprendimo priėmimo Sąjungoje ypatumus, siekti lėtesnio tolesnio reguliavimo normų derinimo ES lygiu; antra, palaikyti reguliavimo reformą ir konkrečiai geresnio reguliavimo iniciatyvą vien dėl tų priežasčių, kurios yra aktualios ir ES senbuvėms, t.y. dėl nelanksčių reguliavimo normų ir jų kainos įmonėms bei vartotojams. Šiuo atžvilgiu dauguma Europos Komisijos keliamų geresnio reguliavimo iniciatyvos tikslų atitinka Lietuvos interesus ir pagrindinis iššūkis yra tinkamai susiformuluoti Lietuvoje vidaus prioritetus, juos atstovauti ir ES, ir tuo pačiu perkelti geresnio reguliavimo iniciatyvą į šalies vidų, pasinaudojant ankstesnių reguliavimo reformų Lietuvoje pamokomis.

2. REGULIAVIMAS EUROPOS SAJUNGOJE

2.1. Reguliavimo raida ES

Ekonominės veiklos, ypač prekybos ir gamybos veiksnių judėjimo tarp valstybių narių, reguliavimas yra svarbiausias ES funkcionavimo bruožas ir pagrindinė jos institucijų veiklos sritis. Nors pastarajame dešimtmetyje vis daugiau dėmesio ES darbotvarkėje susilaukia kiti ekonominės politikos (vieningos valiutos, užimtumo ir pan.) klausimai, o taip pat institucinės sąrangos, teisingumo, imigracijos, saugumo ir gynybos politikos reikalai, reguliavimo klausimai tebedominuoja kasdienėje ES institucijų veikloje.

Dėl įvairių priežasčių nuo Europos Bendrijų įkūrimo didžioji dauguma jose priimtų teisės aktų buvo skirta ekonominės veiklos reguliavimui. Tarp pagrindinių reguliavimo normų plėtros ES lygiu priežasčių galima paminėti intensyvią reguliavimą EB sukūrusiose bei vėliau prie jų prisijungusiose Europos šalyse, kadangi nacionalinių reguliavimo normų skirtumai veikė kaip netarifiniai apribojimai prekybai tarp valstybių narių. Pastarieji buvo šalinami ne dereguliuojant, bet didesniu ar mažesniu laipsniu vienodinant reguliavimo aplinką EB lygiu, nors balansas tarp per-reguliavimo ir dereguliacijos priklausė nuo konkrečių reguliuojamų sričių ir derybų dėl bendrų normų. Kiti autoriai pateikia ir tokias biurokratinės reguliavimo plėtros priežastis kaip Europos Komisijos aktyvumas ir siekis plėsti savo kompetencijas, galimybė perkelti reguliavimo kaštus įmonėms bei vartotojams ir pan. (Majone, 1996; Radaelli, 1998).

Ekonominės veiklos reguliavimo priemonės ES institucijos iki šiol naudoja daug intensyviau, nei persikirstymo politikos priemonės ir tikėtina, jog šis jos bruožas išliks ir po 2004 m. plėtros. Tiesa, kaip bus aptarta toliau, pastaraisiais metais daugiau dėmesio skiriama reguliavimo ES keliams tikslams, išeinantiems už kliūčių vidaus rinkai šalinimo, bei reguliavimo supaprastinimui. Tačiau tai nemažina reguliavimo priemonių svarbos. Kaip pastebima Darbo grupės dėl geresnio reguliavimo ataskaitoje, ES „veiksmų priemonės kyla iš jos teisės principų ir todėl reguliavimas atlieka daug svarbesnį vaidmenį įgyvendinant jos tikslus nei, pavyzdžiui, valstybėje narėje, kuri gali naudotis daug platesniu [viešosios politikos] priemonių pasirinkimu“ (European Commission, 2001,3).

ES poveikį jos piliečiai ir įmonės patiria daug labiau dėl ES sutarties bei antrinės teisės normų – reglamentų, direktyvų, sprendimų ir kitų – įgyvendinimo, nei dėl jos ribotų biudžeto išlaidų (nors pastarosios yra labiau pastebimos ir naujosiose narėse kelia daugiau viešų diskusijų, nei techniškai dažnai sudėtingos reguliavimo priemonės). Kaip teigia kai kurie šaltiniai, referuodami į XX a. devintojo dešimtmečio II pusėje Europos Komisijai vadovavusio J. Delors prognozes apie Vieningos rinkos programos poveikį, apie 80 proc. prekybą tarp valstybių narių, aplinkosaugos, socialinius bei kitus klausimus, siejamus su Vieningos rinkos funkcionavimu, reglamentuojančių teisės normų yra priimama Briuselyje, o ne valstybių narių sostinėse (Hix, 1999). Tiesa, sukūrus Ekonominę ir pinigų sąjungą, vieningos valiutos naudojimas tapo turbūt svarbiausiu ES simboliu, kurį žino ir naudoja dauguma Sąjungos piliečių. Tačiau nors ir augant monetarinėms ES galioms, ekonominės veiklos reguliavimas dar turbūt ilgai išliks svarbiausia Sąjungos lygiu naudojama viešosios politikos priemone.

Nuolat besivystančią ES reguliavimo politiką analizavo daug Europos integracijos analitikų. Dėmesys jai ypač išaugo po Vieningos rinkos programos priėmimo (Pollack, 2000, 519-538). Pirminis ir svarbiausias reguliavimo iniciatyvų Bendrijos lygmenyje tikslas buvo šalinti kliūtis prekybai ir gamybos veiksnių judėjimui tarp valstybių narių bei taip kurti sąlygas bendrosios rinkos funkcionavimui. Tačiau pastaraisiais dešimtmečiais ES reguliavimo iniciatyvos „persiliejo“ ir į kitas sritis, kurios nėra tiesiogiai susijusios su „erdvės be vidaus kliūčių ties valstybių narių sienomis kūrimu“. Tokios sritys apima aplinkosaugą, saugą darbe bei kitas, kurių reguliavimo priemonėmis siekiama socialinės politikos, vartotojų apsaugos bei kitų tikslų. Pavyzdžiui, nors aplinkos politika net nebuvo paminėta Romos sutartyje, tačiau nuo 1967 m. iki 1987 m., kai Suvestinis Europos aktas pirmą kartą aiškiai pripažino EB kompetencijas aplinkosaugos srityje, Europos Komisija pateikė beveik 200 aplinkosaugą reguliuojančių direktyvų, reglamentų ir sprendimų (Majone, 1994,15).

Kai kurie analitikai teigia, jog reguliavimo priemonių Bendrijos lygmenyje skaičiaus didėjimą sąlygojo technokratinis Europos Komisijos darbo stilius bei integracijos proceso depolitizacija, kurie sudarė sąlygas integruoti valstybių narių ūkius bei kurti vieningas reguliavimo normas, tiesiogiai nesikėsinant į jų suverenitetą (Majone, 1998, 102). Tiesa, pastaraisiais dešimtmečiais naujų reguliavimo iniciatyvų skaičius sumažėjo, pavyzdžiui, 1990-1994 m. Europos Komisija parengė 250 naujų teisės aktų projektų, o 1995-1999 m. šis skaičius sumažėjo iki 96 (European Commission, 2001, 3). Nors tai pirmiausia aiškinama didesniu dėmesiu jau egzistuojančių ES reguliavimo normų įgyvendinimui, pastaraisiais metais Europos Komisija, kaip bus aptarta vėliau, ėmėsi sąmoningos reguliavimo politikos reformos, kuri pirmiausia grindžiama reguliavimo priemonių supaprastinamu bei jų skaičiaus mažinimu.

Per pusšimtį integracijos metų ES išbandė įvairius reguliavimo metodus. Pirmaisiais gyvavimo dešimtmečiais ES reguliavimo politika buvo grindžiama siekiu harmonizuoti skirtingas valstybių narių reguliavimo normas, detalai apibrėžiant reguliuojamą veiklą reglamentuose ir direktyvose (pastarosiose numatant ne tik reguliavimo tikslus, bet ir gana specifines jų įgyvendinimo priemones). Tačiau kaip po keleto dešimtmečių pripažino pati Europos Komisija, „patirtis parodė, kad visiška harmonizacija grindžiama [reguliavimo] strategija sukurtų pernelyg didelius reguliavimo kaštus, jos įgyvendinimas truktų ilgai, ji būtų nelanksti ir slopintų inovacijas“ (cituojama Majone 1990, 106).

Iš dalies dėl to Europos Komisija, pristatydama Vieningos rinkos programą, jos įgyvendinimą susiejo su „naujuoju požiūriu“ į reguliavimą, kuriam pagrindą suteikė Europos teisingumo teismo sprendimas žymiojoje *Cassis de Dijon* byloje. Teismas konstatavo, jog jokia valstybė narė negali uždrausti savo rinkoje pardavinėti produkto, kuris legaliai gaminamas ir tiekiamas rinkai kitoje valstybėje narėje. „Naujasis požiūris“ į reguliavimą buvo grindžiamas trimis elementais (1) reguliavimą ES lygiu, kai tai įmanoma, turi pakeisti abipusis nacionalinių reguliavimo priemonių ir standartų pripažinimas, (2) harmonizavimas turi būti apribotas tik „esminiais sveikatos apsaugos ir saugos standartais“, kurie yra privalomi visoms valstybėms narėms, (3) techninių šių reikalavimų parametrų nustatymas paliekamas Europos ir nacionalinėms standartizacijos organizacijoms“ (Majone, 1990, 4).

Tačiau „naujasis požiūris“ į reguliavimą taip pat pasižymėjo konceptualinėmis ir praktinėmis problemomis. Pavyzdžiui, skirtingose valstybėse narėse skirtingai gali būti suprantama „esminių saugos standartų“ sąvoka ir ja gali būti manipuluojama praktiškai kai kuriose srityse, pavyzdžiui, nustatant statybos ar chemijos produktų kokybės normas ne rizikos mažinimo ar vartotojų apsaugos tikslais, bet siekiant apsaugoti nacionalinius gamintojus nuo konkuruojančios produkcijos iš kitų valstybių narių. Per maždaug dešimtmetį nuo 1987 m. Ministrų Taryba ir Europos parlamentas patvirtino tik apie 20 direktyvų, grindžiamų „naujojo požiūrio“ metodika (European Commission 2001:12). Be to, net ir priėmus reguliavimo normas, jos ne visada yra tinkamai įgyvendinamos. Kaip teigia kai kurie analitikai, „paskutiniame XX a. dešimtmetyje kilo problemų įgyvendinant vieningos rinkos priemones visose [Bendrijos] politikos srityse“ (McGowan, Wallace 1996:568). Kaip prieš keletą metų pripažino Europos Komisija, iš 83 vidaus rinkos direktyvų, kurios turėjo būti įgyvendintos 2000 m., tik 5 buvo perkeltos visose 15 valstybių narių“ (European Commission 2001:17).

Dėl galimybės kurti reguliavimo priemones ES lygyje, integracijos metu vyko ir reguliavimo normų kūrimo perkėlimas iš valstybių narių į Sąjungos lygmenį ir į valstybių

narių sritis, kurios anksčiau buvo nereguliuojamos. Kai kuriose srityse, pavyzdžiui, aplinkos ar vartotojų apsaugos, bendras reguliavimo intensyvumas padidėjo. Kitose srityse, pavyzdžiui, transporto ar finansinių paslaugų, vyko dereguliacijos, kai kuriose valstybėse narėse bei naujų reguliavimo normų kūrimas Sąjungos lygmenyje.

Iki 2000 m. nepaisant galimybių taikyti „naują požiūrį“ bei subsidiarumo ir proporcingumo principus, taip sumažinant reguliavimo kaštus bei didinant reguliavimo priemonių lankstumą, ES reguliavimo reformos pažanga buvo vertinama gana santūriai. Kai kurių šaltinių vertinimu, Europos įmonių prisitaikymo prie ES ir nacionalinių reguliavimo normų kaštai siekia apie 540 mlrd. eurų per metus (arba 3-4 proc. ES bendrojo vidaus produkto) (SIGMA 2001:40)¹. Be to, inkrementinis ES sprendimų priėmimo metodas, dažnai pažymėtas sunkiai pasiektais kompromisais tarp valstybių narių, verslo interesų grupių, Europos Komisijos ir kitų veikėjų, nuolat papildydavo augantį reguliavimo normų skaičių, nespėjant tuo pačiu tinkamai reaguoti į kintančias ekonomines, socialines ir technologines aplinkos sąlygas ar atspindėti konkrečių valstybių narių visuomenės preferencijas. Sisteminių reguliavimo apimties ir gylio plėtimo pobūdį sustiprina ir sektorinis Ministrų Tarybų pobūdis, nors jį iš dalies atstovauja iniciavimo galias turinti Europos Komisija, kuri pastaraisiais dešimtmečiais siekia vis labiau atsižvelgti į viešuosius interesus.

Analitikų nuomone, dėl šių priežasčių, ES buvo būdinga reguliavimo tikslų bei apimties nuolatinės plėtros tendencija, kai siekiant mažinti įvairią riziką visuomenės nariams, tuo pačiu sukuriama pernelyg griežto reguliavimo galimybė. Šią tendenciją skatino ir savo galių bei ES kompetencijų plėtra dažnai suinteresuota Europos Komisija. Kai kurie analitikai netgi daro išvadą, jog ES priimami „sprendimai dėl reguliavimo yra sudėtingų derybų tarp interesų grupių ir kompromisų tarp įvairių valdymo lygių institucijų rezultatas, kuris neatspindi nei optimalumo siekiu grindžiamų vertinimų, nei tolesnės reguliavimo raidos vizijos“ (Begg 1996:531).

Tačiau nuo Maastrichto sutarties priėmimo, kurio metu ES reikalai tapo labiau politizuoti dėl vykusių referendumų ir dėl pinigų sąjungos kūrimo, galimybių toliau vykdyti depolitizuotą „integraciją per reguliavimą“ sumažėjo. Prie to prisidėjo ir su ES plėtra bei ES ateitimi susijusios diskusijos. Reaguojant į šiuos pokyčius ir kritiką reguliavimo politikos atžvilgiu, o taip pat imantis ambicingo tikslo sukurti sąlygas ES iki 2010 m. tapti „konkurencingusia ir dinamiškiausia besivystančia pasaulio ekonomika“, šiame dešimtmetyje buvo pradėtos įgyvendinti naujos reguliavimo politikos reformos iniciatyvos.

Pagrindinį postūmį joms suteikė 2000 m. patvirtinta Lisabonos strategija, kurios svarbia dalimi tapo geresnio reguliavimo iniciatyvos įgyvendinimas. Tiesa, dar prieš ją patvirtinant, analitikų tarpe buvo aptariami įvairūs siūlymai, kaip reformuoti ES reguliavimo politiką, siekiant sumažinti jos šalutines neigiamas pasekmes (prisitaikymo kainą įmonėms bei vartotojams, nelankstumą, kompleksiskumą) bei gerinti ES keliamų tikslų įgyvendinimą (Radaelli 1998). Taip pat galima pastebėti, kad dar prieš patvirtinant

¹ Beje, galima pastebėti, jog kai kurių JAV institucijų vertinimais, federalinės reguliavimo taisyklės kainuoja JAV piliečiams nuo 380 iki 843 mlrd. JAV dolerių (didesnių kaštų atveju tai sudaro apie pusę visų į federalinį biudžetą surenkamų mokesčių sumos arba 8000 JAV dolerių vienam šeimos ūkiui). JAV veikia apie 60 federalinių reguliavimo agentūrų, kurios kontroliuoja apie 144000 psl. reguliavimo normų laikymąsi (iš James L. Gattuso Testimony on Bush Administration's Record on Regulatory Reform, Heritage Foundation November 17, 2004).

Lisabonos strategiją kai kuriose ES valstybėse narėse buvo pradėtos reguliavimo politikos reformos. Pavyzdžiui, Didžiojoje Britanijoje buvo sukurta „Geresnio reguliavimo grupė“ (angl. *Better Regulation Task Force*), kuri ėmėsi mažinti reguliavimo kaštus bei didinti reguliavimo kokybę. Ši grupė dar 1997 m. paskelbė penkis geros reguliavimo politikos principus – proporcingumą, atskaitingumą, nuoseklumą, skaidrumą, tikslingumą – kuriuos patvirtino Britanijos vyriausybė, ir kurie pradėti taikyti ir naujoms vidaus reguliavimo normoms, ir ES lygiu kuriamoms normoms. Pastebėtina, jog panašius principus vėliau perėmė ir Europos Komisija savo geresnio reguliavimo iniciatyvoje.

Tolimesnių ES veiksmų pagrindu tapo specialios darbo grupės pranešimas, vadinamasis Mandelkerno pranešimas², kuriam pritarė 2001 m. Lakeno Europos Vadovų Taryba. Tais pačiais metais pirmininkaujant Švedijai buvo parengta Vidutinio laikotarpio programa bendradarbiavimui tarp viešosios administracijos, kuri buvo atnaujinta 2002 m. pirmininkaujant Italijai. Reguliavimo reformos poreikis buvo pabrėžtas Sevilijos Europos Vadovų Taryboje 2002 m. Šia tema 2004 m. sausio mėn. paskelbta bendra Airijos, Olandijos, Liuksemburgo ir Britanijos prezidentūrų iniciatyva dėl reguliavimo reformos.

2.2. Geresnio reguliavimo ES iniciatyvų apžvalga

Geresnio reguliavimo tema paskelbta nemažai ES institucijų dokumentų. Pažymėtinas Europos Komisijos įdirbis šioje srityje. Pats dokumentų ir iniciatyvų, susijusių su geresniu reguliavimu, kiekis toks didelis ir jos taip skirtingai apibrėžiamos (geresnis reguliavimas, teisėkūros proceso tobulinimas, supaprastinimo iniciatyvos, konsolidavimas), kad kyla nemažai keblumų siekiant išsiaiškinti svarbiausias jų, bendrus jų bruožus ir siūlomų veiksmų ryšį bei prioritetiškumą. Žemiau pateikiamoje apžvalgoje detalizuojami skirtingų iniciatyvų tarpusavio ryšiai, pasiūlant svarbiausių reguliavimo iniciatyvų apžvalgą ir apibendrinant svarbiausius jų bruožus.

Amsterdamo sutarties protokolas dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo

Šiuo protokolu pirmiausia buvo siekiama aiškiau apibrėžti subsidiarumo principą ES valdyme, kuris buvo įtvirtintas Maastrichto sutartyje ir buvo labai plačiai interpretuojamas. Tačiau protokole įtvirtinamos ir gerokai platesnės gero valdymo gairės, kurios siejamos su proporcingumo principu. Pastarasis apibrėžiamas kaip principas, „pagal kurį Bendrijos veiksmai siekiant šios sutarties tikslų negali viršyti to, kas būtina“ (1 par.). Nurodoma, kad Bendrijos veiklos forma turi būti kaip galima paprastesnė, Komisija įpareigojama visokeriopai konsultuotis prieš siūlant teisės aktus ir atsižvelgti į tai, kad „būtina kaip galima labiau sumažinti visas finansines ar administracines prievoles, tenkančias Bendrijai, nacionalinėms vyriausybėms, vietos valdžiai, ūkio subjektams ir piliečiams“ (9.3 par.).

Subsidiarumo principo taikymo kriterijų numatymas šiame protokole svarbus reguliavimo ES lygmenyje alternatyvų nustatymui. Protokole fiksuojama, kad siūlant Bendrijos teisės aktus būtina nurodyti motyvus, „dėl kurių nusprendžiama, kad Bendrija gali veiksmingiau siekti tam tikro tikslo“ (4 par.) ir apibrėžiamos pagrindinės sąlygos, pateisinančios

² Mandelkerno grupė buvo sudaryta 2000 m. gruodžio mėn. remiantis ES viešojo administravimo ministrų susitikimo, vykusio 2000 m. lapkričio 7-8 d. Strasbūre rezoliucija. Ją sudarė 16 ekspertų, kurios delegavo 15 ES valstybių narių. Jai vadovavo Prancūzijos atstovas grupėje M.Mandelkernas. Šios grupės parengtas pranešimas, rekomendacijos ir jų įtaka ES geresnio reguliavimo politikai aptariama žemiau.

veiksmų Bendrijos lygmenyje būtinumą. Protokole nustatomi šie reguliavimo ES lygmenyje poreikio kriterijai: (1) transnacionalumas; (2) steigiamųjų sutarčių įpareigojimai; (3) veiksmų efektyvumas apimties ir poveikio prasme.

Lisabonos Tarybos išvados (supaprastinimas ir racionalizavimas), Baltoji knyga dėl geresnio reguliavimo.

Būtent Lisabonos Vadovų taryba suteikė reguliavimo reformai svarbiausią postūmį, suformulavusi reikalavimą Bendrijos institucijoms ir valstybėms narėms „iki 2001 m. suformuluoti strategiją, kaip toliau koordinuoti veiksmus, nukreiptus į reguliacinės aplinkos gerinimą bei viešosios administracijos kokybę ir nacionaliniu, ir Bendrijos lygiu“. Savo ruožtu Europos Komisija 2001 m. kovo mėn. pateikė tarpinę ataskaitą dėl reguliacinės aplinkos gerinimo ir supaprastinamo, kurios siūlymai vėliau buvo įtraukti į Baltąją knygą dėl Europos valdymo.

Pagrindiniai Europos Komisijos Baltojoje knygoje pateikti siūlymai dėl reguliavimo gerinimo ir supaprastinamo buvo grindžiami šiais principais:

- teisinių priemonių turi būti imamasi tik tada, kai tai būtina, kiek galima labiau pasirenkant savireguliaciją, bendra-reguliavimą (angl. *co-regulation*) ar kitus alternatyvius reguliavimo metodus;
- prieš bet kokį naują siūlymą turi būti plačiai konsultuojamasi bei atliekamas naujos reguliavimo iniciatyvos poveikio vertinimas;
- turi būti pasirenkamos tinkamos reguliavimo priemonės;
- turi būti spartinamas teisėkūros procesas;
- turi būti užtikrinamas spartus ir teisingas teisės perkėlimas bei jos efektyvus taikymas;
- turi būti vertinamas teisės normų poveikis;
- turi būti paspartintas supaprastinamo ir kodifikavimo procesas.

Pastebėtina, jog kai kurie iš deklaruojamų principų yra sunkiai suderinami tarpusavyje. Pavyzdžiui, sunku tuo pačiu metu ir daugiau konsultuotis su visuomene bei verslu dėl naujų teisės normų, ir tuo pačiu paspartinti teisėkūros procesą. Nebent tam būtų skiriama iš esmės daugiau išteklių arba reformuojamas sprendimų priėmimo procesas.

Reikia pastebėti, kad Baltoji knyga dėl Europos valdymo buvo aptarta akademinuose forumuose ir ją kritiškai įvertino ne vienas analitikas³. Tačiau didžioji dalis kritikos buvo susijusi su Europos Komisijos siūlymais, kurie galėtų padidintos jos pačios vaidmenį ES valdyme. Tuo tarpu reguliavimo politikos reforma susilaukė mažiau dėmesio. 2001 m. pabaigoje Europos Komisija paskelbė, jog sieks, kad iki 2005 m. pradžios Bendrijos teisės normų skaičius būtų sumažintas bent 25 proc. Taip pat buvo paskelbti vertinimai, grindžiami ES atlikta 4000 įmonių apklausa, jog „pagerinus reguliacinių teisės normų kokybę“, galima būtų sutaupyti apie 50 mlrd. eurų.⁴

³ Žr. akademinį darbų rinkinį <http://www.eui.it/governance>.

⁴ European Commission, Internal Market Scoreboard reveals some progress on implementation but many infringements, Press release IP/01/1604, 19/11/2001.

Mandelkerno grupės pranešimas

Mandelkerno grupės pranešimas, paskelbtas 2001 m. lapkričio mėnesį, akcentavo reguliavimo kokybės ES ir nacionaliniame lygmenyje problemą, išskirdamas jau minėtus geresnio reguliavimo instrumentus ir pateikdamas rekomendacijas bei veiksmų planą dėl jų taikymo. Tuo pačiu metu buvo rengiama ir Europos Komisijos Baltoji knyga dėl geresnio valdymo, tad buvo keičiamasi informacija ir formuluojami panašūs pasiūlymai.

Nauji reguliavimo kokybės gerinimo instrumentai, pasiūlyti šiame pranešime buvo poveikio vertinimai, supaprastinimas, konsolidavimas ir konsultavimas. Visais šiais instrumentais pranešime buvo siūloma mažinti nereikalingą administracinę reguliavimo naštą verslui, ypač smulkiąjam. Jis padarė didelę įtaką tolesnėms iniciatyvoms šioje srityje ES lygmenyje akcentuodamas reguliavimo proceso tobulinimą ir vieną pagrindinių jo tikslų – administracinės naštos verslui mažinimą. Pastarasis tikslas ypač akcentuojamas vėlesnėse valstybių narių iniciatyvose, ypač keturių pirmininkaujančių ES valstybių geresnio reguliavimo iniciatyvoje. Europos Komisija iš šio pranešimo perėmė dėmesį procedūriniais reguliavimo klausimams – poveikio vertinimams, strateginiam požiūriui ir supaprastinimui.

Pranešime išskiriamos septynios pagrindinės būtinų veiksmų sritys:

1. **Politikos įgyvendinimo alternatyvos.** Siūloma nagrinėti galimas alternatyvas reguliavimui.
2. **Poveikio vertinimai.** Siūloma reguliacinio poveikio vertinimus (RPV) integruoti į visą politikos formavimo ir įgyvendinimo procesą ES ir nacionaliniame lygmenyje.
3. **Konsultavimasis.** Siūloma politikos formavimo procesą padaryti atviresnį skatinant konsultacijas su visomis suinteresuotomis interesų grupėmis.
4. **Supaprastinimas.** Siūloma supaprastinimą vertinti ne kaip dereguliaciją, o kaip nuolatinį procesą, kuriuo būtų siekiama reguliaciją paversti lengviau suprantamu ir efektyvesniu.
5. **Geresnė prieiga prie reguliavimo** (angl. *access to regulation*). Ši siūlymų sritis susijusi su galimybe lengviau naudotis informacija apie reguliaciją pagerinant viešos prieigos kanalus, įskaitant informacinių technologijų panaudojimą.
6. **Struktūros.** Pabrėžiamas už geresnį reguliaciją atsakingų institucijų sukūrimo ar paskyrimo svarba akcentuojant, kad galimas geriausias sprendimas sustiprinti centrinės valdymo struktūras.
7. **Europos reguliavimo įgyvendinimas.** Šioje srityje siūloma daugiau dėmesio skirti įgyvendinimui.

Šiose srityse pranešime pateiktos rekomendacijos dėl konkrečių veiksmų, kurie turėtų iš esmės pagerinti situaciją. Reikia atkreipti dėmesį, kad dalis svarbiausių rekomendacijų iš tiesų buvo įgyvendintos. Šio pranešimo pagrindu 2002 m. Europos Komisija paskelbė Geresnės teisėkūros veiksmų planą ir 8 atitinkamus pranešimus, o 2003 metais pasirašytas tarpinstitucinis susitarimas dėl geresnės teisėkūros. Atitinkami veiksmai įtraukti į Europos Komisijos ir Tarybos daugiametes veiksmų programas. Dalis šių pasiūlymų atspindėta rengiant sutarties dėl ES Konstitucijos tekstą. Pasiūlymai buvo formuluojami neapsiribojant reguliavimu ES lygmenyje, tad nemaža dalis pasiūlymų skirta nacionalinėms valstybėms. Pavyzdžiui, pranešime siūlomame veiksmų plane valstybėms narėms siūloma notifikuojant atitinkamo teisė akto perkėlimą pateikti ir atitinkamą

reguliacinio poveikio įvertinimą; iki 2003 m. vidurio nacionaliniame lygmenyje sukurti efektyvias nacionalinių reguliavimo aktų poveikio vertinimo sistemas, adekvačias konsultavimosi procedūras bei teikti viešas paslaugas, susijusias su teisės aktų ir kitų reguliavimo instrumentų prieiga atitinkamoje jurisdikcijoje.

Europos Komisijos Geresnės teisėkūros veiksmų planas (2002 m.)

Šis Europos Komisijos veiksmų planas tiesiogiai atkartoja pagrindines Mandelkerno pranešimo išvadas ir pratęsia bei sukonkretina Baltojoje knygoje dėl Europos valdymo suformuluotas išvadas. Tai formaliai pripažįsta Europos Komisija, tai matyti iš pateikiamų rekomendacijų ir jų pagrindimo. Šiomis rekomendacijomis siekiama pagerinti ES valdymą nekeičiant ES steigiamųjų sutarčių (COM(2002)275 final, 2). Šį Komisijos veiksmų planą sudaro trys Komisijos pranešimai, skirti geresnei teisėkūrai: pranešimai, skirti supaprastinimui, dialogui ir konsultavimuisi bei poveikio vertinimams. Juose aptariami tokie esminiai geresnio reguliavimo elementai: (1) supaprastinimas; (2) konsultavimasis (ypač su smulkiomis ir vidutinėmis įmonėmis ir trišalis dialogas); (3) geresnė ekspertizė; (4) poveikio vertinimai; (5) komitologija; (6) Europos reguliavimo agentūros ir (7) geresnis Bendrijos teisės įgyvendinimo monitoringas. Jie bus aptariami žemiau siejant su ankstesniais geresnio reguliavimo dokumentais.

Geresnio reguliavimo iniciatyvos Sutartyje dėl ES Konstitucijos

Sutartis dėl ES Konstitucijos gali būti vertinama kaip reikšmingas indėlis į reguliavimo gerinimą ES lygmenyje. Tačiau šis indėlis gerokai skiriasi nuo kitų geresnio reguliavimo iniciatyvų. Naujosios sutarties nuostatos geresnio reguliavimo kontekste pagrįstos kita geresnio reguliavimo problemų prieiga, kuri šiame tyrime pavadinta konstitucine prieiga. Jos esmė – esminių sprendimo priėmimo sistemos elementų keitimas orientuojantis į procedūrinius atstovaujamosios demokratijos principus ir naujo galios balanso ES nustatymą (Maniokas, 2004).

Esminiu sutarties dėl ES konstitucijos indėliu į geresnį reguliavimą ES galima laikyti:

- Aiškesnį ES ir valstybių narių kompetencijų atskyrimą;
- Teisės instrumentų skaičiaus sumažinimą (nuo 15 iki 6);
- Sprendimų priėmimo procedūrų skaičiaus sumažinimą ir supaprastinimą;
- Subsidiarumo principo ir atitinkamos sprendimų priėmimo sistemos detalizavimą.

Ypatingas sutarties dėl ES Konstitucijos indėlis į visos iki tol ypatingai komplikotos ES sprendimų priėmimo sistemos supaprastinimą ir palengvinimą. Šis supaprastinimas iš esmės papildo valdymo požiūriu pagrįstas geresnio reguliavimo iniciatyvas. Išimtinių, bendrų ir papildomų ES ir valstybių narių kompetencijų atskyrimas, kvalifikuotos daugumos balsavimo procedūros pavertimas pagrindine sprendimų priėmimo procedūra ES, teisės instrumentų skaičiaus sumažinimas suteikia ES sprendimų priėmimo sistemai daug didesnę aiškumą.

Naujoje sutartyje atspindi ir tiesiogiai su geresniu reguliavimu susiję sprendimų priėmimo principai. I-11 straipsnis skirtas subsidiarumo ir proporcingumo principams (nors nieko naujo, palyginti su Amsterdamo sutartimi ir nepasakoma). I-47 straipsnyje detalizuojamas

dalyvaujamosios demokratijos principas: kuriame numatytas dialogas su piliečiais ir atstovaujamosiomis asociacijomis, o Komisija įpareigota konsultuotis su suinteresuotomis šalimis. I-50 straipsnyje įtvirtintas Sąjungos institucijų, įstaigų ir organų veiklos skaidrumas.

Tarpinstitucinis susitarimas dėl geresnės teisėkūros

Tarpinstituciniame susitarime, įsigaliojusiam 2003 m. gruodžio mėn., pagrindinis dėmesys skiriamas panašioms geresnio reguliavimo elementams. Tai geresnis koordinavimas, skaidrumas, platesnis bendra-reguliavimo bei savireguliacinio instrumentų naudojimas, komitologija, teisės kokybės gerinimas plačiau konsultuojantis ir sistemingai naudojant *ex-ante* ir *ex-post* vertinimus, geresnis įgyvendinimas nustatant galutinę direktyvų įgyvendinimo datą, reguliavimo supaprastinimas ir išteklių klausimas.

Atkreiptinas dėmesys į koordinavimą, kuriam šiame susitarime skiriama ypatinga reikšmė. Jame apibrėžiamas daugiamečių Tarybos ir Komisijos strateginių teisėkūros programų rengimas ir derinimas ir atitinkamas ES institucijų vaidmuo. Šiame susitarime taip pat konkretizuojami Mandelkerno pranešime ir Komisijos pasiūlymuose aptariami reguliavimo alternatyvų klausimai. Pirmiausia fiksuojamas principas „leisti teisės aktus tik tada, kai tai būtina“ (16 str.). Antra, apibrėžiamos ir detalizuojamos sąlygos, kada tikslinga naudoti koreguliacinį ir savireguliacinį ir atitinkama procedūra (18 str.). Koreguliacinis apibrėžiamas kaip mechanizmas, kuriuo Bendrijos teisės aktu įtvirtintų tikslų pasiekimas patikimas atitinkamoje srityje pripažintoms institucijoms (šalims), tokioms, kaip ūkio subjektai, socialiniai partneriai, nevyriausybinės organizacijos ar asociacijos. Šis mechanizmas gali būti naudojamas pagal atitinkamame teisės akte apibrėžtus kriterijus, kurie turi skatinti teisės akto pritaikymą konkrečioms problemoms ar sektoriams, teisės aktų naštos mažinimą, koncentraciją į esminius reguliavimo aspektus bei remtis atitinkamų institucijų ar šalių patirtimi. Taip pat numatoma galimybė šalims, kurias tiesiogiai liečia atitinkamas teisės aktas, sudaryti savanoriškus susitarimus ir juose nustatyti praktinius teisės akte išvadintų tikslų pasiekimo modalumus. Numatytas atitinkamų susitarimų atitikimo Bendrijos teisei patikrinimas, kurį turėtų atlikti Europos Komisija.

Tiek Komisijos veiksmų plane, tiek šiame tarpinstituciniame susitarime nemažai rekomendacijų skiriama tiesiogiai valstybėms narėms, kurios daugiausia susijusios su reguliavimo nacionaliniame lygmenyje kokybės gerinimu ir Bendrijos teisės įgyvendinimu. Valstybėms narėms Europos Komisija rekomenduoja racionalizuoti vidaus procedūras visus centrinės, regioninės ir vietinės valdžios atstovus kuo anksčiau įtraukiant į teisėkūros procesą (Komisija, 2002, 16) ir paskirti nacionalinius korespondentus, koordinuojančius ES teisės perkėlimą ir įgyvendinimą. Ši Komisijos rekomendacija tarpinstituciniame susitarime virto prašymu valstybėms narėms paskirti transpozicijos koordinatorių (Taryba, 2003, 34 str.). Tarpinstituciniame susitarime taip pat numatyta, kad Komisija skelbs metinius pranešimus apie teisės perkėlimą. Komisija, savo ruožtu, numato elektroninį valstybių narių notifikavimą pagal atitikimo lenteles ir prašo valstybėse narėse laikytis tam tikrų konsultavimosi ir poveikio vertinimo standartų.

Pagrindiniai geresnio reguliavimo iniciatyvų elementai

Pagrindinės geresnio reguliavimo iniciatyvos nukreiptos į reguliavimo proceso tobulinimą akcentuojant geresnį ES teisės aktų parengimą ir įgyvendinimą. Tačiau sąlygiškai mažiau

dėmesio skiriama reguliavimo ES lygmenyje alternatyvoms apibrėžti. Taip pat reikia atkreipti dėmesį į kiek skirtingus atskirų geresnio reguliavimo iniciatyvos elementų traktavimus. Komisija ypač didelį dėmesį skiria tokiems proceso dalykams, kaip supaprastinimas, poveikio vertinimai, konsultavimosi procesas ir ES teisės įgyvendinimas, o Taryba daugiau dėmesio skiria reguliavimo alternatyvoms, administracinės naštos reguliavimo subjektams mažinimui ir koordinavimui.

Reguliavimo supaprastinimas yra neatsiejama geresnio reguliavimo iniciatyvų dalis. Jam ypatingas dėmesys skiriamas Europos Komisijos iniciatyvose, Mandelkerno pranešime bei jų pagrindu parengtuose veiksnių planuose. Vienu reikšmingiausių ES reguliavimo supaprastinimo bandymų reikėtų laikyti ES steigiamųjų sutarčių konsolidaciją ir supaprastinimą, atliktą sutartyje dėl ES Konstitucijos. Supaprastinimas taip pat tapo bendros trijų ES pirmininkaujančių valstybių – Nyderlandų, Liuksemburgo ir Didžiosios Britanijos – geresnio reguliavimo iniciatyvos dalimi. Praktinė šios iniciatyvos išraiška tapo 2004 m. gegužės 17-18 d. Konkurencingumo tarybos išvados dėl Geresnio reguliavimo, kuriose numatyta iki 2004 m. pabaigos pasiekti susitarimą dėl prioritetinių ES teisės aktų, kurie gali būti peržiūrėti siekiant aiškesnės ir patogesnės teisinės aplinkos verslui. Šios peržiūros metu valstybės narės pateikė per 300 pasiūlymų dėl esamo reglamentavimo supaprastinimo⁵. 2004 m. lapkričio 25-26 d. vykusiame Konkurencingumo Tarybos posėdyje Tarybos išvados dėl Geresnio reguliavimo ir ES teisės aktų supaprastinimo buvo pateiktas 15 prioritetinių acquis supaprastinamų sričių sąrašas, pasiūlant geresnį reglamentavimą visų pirma įgyvendinti aplinkosaugos, įmonių teisės, finansų, sveikatos apsaugos, statistikos, vidaus rinkos, transporto ir žemės ūkio srityse.⁶

Didžioji dalis supaprastinimo iniciatyvų arba inicijuotos Europos Komisijoje, arba jas inicijuoja ir vykdo pati Komisija. Tarp tokių reikėtų paminėti Komisijos išpareigojimą teikiant teisės aktų pasiūlymus naudoti „peržiūros klauzulę“ (angl. *revision clause*). Ją Komisija numato naudoti tose reguliavimo srityse, kuriose reguliavimas grindžiamas mokslo ir technologijų tyrimais ar lemiamas ekonominės bei technologinės pažangos⁷. Be to, Komisija numato dažniau atsiimti savo pasiūlymus, kurie nesusilaukia Tarybos ir Parlamento pritarimo bei intensyviau sekti situaciją, susijusią su ES teisės pažeidimais. Pati Komisija savo geresnės teisėkūros veiksnių plane numatė 5 pagrindines priemones, kurios turi padėti iš esmės supaprastinti reguliavimą ES lygmenyje.

(1) Nuo 2003 m. Komisija pagal specialią programą vykdo ES teisės aktų peržiūros programą⁸, tačiau 2004 m. viduryje tokių supaprastintų teisės aktų Taryba ir Parlamentas dar nebuvo patvirtinę. Reikia atkreipti dėmesį, kad tokia peržiūra organizuota naudojantis paskutinio ES plėtros etapo metu vykdyta peržiūra, kurios metu ir išaiškėjo, kad didelė dalis ES teisės aktų nebegalioja arba gali būti supaprastinti. Kita vertus, plėtra ir su tuo susijęs ES teisės vertimo į nacionalines naujųjų narių kalbas pristabdė šios peržiūros ir atitinkamo ES teisės supaprastinimo darbą.

⁵ Tačiau Lietuvos atstovai nebuvo aktyvūs ir jokių savo pasiūlymų nepateikė, nors šia galimybe pasinaudojo 22 valstybė narė. Lietuva pateikė savo pasiūlymus Komisijos apibendrintam valstybių narių pasiūlymų dokumentui.

⁶ 2004 m. lapkričio 15 d. Konkurencingumo ir ūkio augimo darbo grupės posėdžiui Lietuva pateikė savo prioritetus bei pastabas dėl ES teisės aktų supaprastinimo preliminaras sąrašo. Lietuva pateiktame sąrašo kaip svarbiausius išskyrė tam tikrus aplinkos, transporto bei statistikos teisės aktų supaprastinimus. Kiti Lietuvai svarbūs pasiūlymai išskirti žemės ūkio, finansų, vidaus rinkos srityse.

⁷ Tai ypač aktualu tose srityse, kur taikomas vadinamasis atsargumo principas (*precautionary principle*). Apie jo vis intensyvesnį taikymą ir su tuo susijusius pavojus žr. Majone, 2003.

⁸ Pažanga šioje srityje aprašyta Komisijos 2004/06/16 pranešime (Komisija, 2004, 3).

(2) Komisija išskiria tris pagrindinius supaprastinimo tipus: (a) teisės supaprastinimą, (b) administracinių procedūrų supaprastinimą, (c) administracinės teisės privačioms šalims supaprastinimą. Kaip minėta, Europos Komisija siekė iki 2005 m. pradžios ES teisės aktu apimtį puslapių prasme sumažinti 25 proc., tačiau pačios Komisijos teigimu šis tikslas nebus realizuotas (Komisija, 2004).

(3) Kodifikavimas. Jam, Europos Komisijos pripažinimu, ypač svarbų postūmį suteikė paskutinioji ES plėtra. Steigiamųjų sutarčių lygmenyje ryškiausiu kodifikacijos iniciatyvos pavyzdžiu galima laikyti sutartį dėl ES Konstitucijos.

(4) Elementas yra nebegaliojančių teisės aktų panaikinimas ir (5) konsolidavimas.

Reguliavimo alternatyvos ypač akcentuojamos Mandelkerno pranešime ir vėlesnėse Tarybos iniciatyvose. Nenuostabu, kad Europos Komisijos pasiūlymuose joms skiriama gerokai mažiau vietos. Alternatyvos reguliavimui apskritai labai išsamiai apibrėžtos Mandelkerno pranešime: (1) nieko nedaryti; (2) sukurti paskatų mechanizmą; (3) savireguliacija; (4) kontraktų politika; (5) mechanizmai, užtikrinantys atsakomybę; (6) abipusis pripažinimas, (7) egzistuojančio reguliavimo tobulinimas (Mandelkernas, 2001, 15). Kai kurios reguliavimo alternatyvos detalizuojamos vėlesniuose pasiūlymuose, ypač tarpinstituciniame susitarime.

Didėjančio skirtingumo ES sąlygomis ypatingo dėmesio nusipelno „minkštieji“ reguliavimo būdai, tokie, kaip koreguliacija, savireguliacija, platesnis elgesio kodeksų naudojimas bei atvirojo koordinavimo metodas. Pasirenkant adekvačiausią reguliavimo būdą bei metodą ypač svarbu tinkamai apsvarstyti galimus viešosios politikos problemos sprendimo elementus. Šio proceso racionalizavimui gali padėti sistemingas *ex-ante* poveikio vertinimų naudojimas. Bet kuriuo atveju turi būti įrodytas reguliavimo būtinumas. Jis yra tinkamas tik tada, kai kitos priemonės dėl įvairių priežasčių negali išspręsti problemos. Dažniausiai gerokai efektyviau naudoti įvairius paskatų kūrimo mechanizmus ir savireguliaciją. Koreguliacija taip pat yra viena tų reguliavimo priemonių, kurios išsiplėtusioje ES gali būti naudojamos gana plačiai.

Reguliacinio poveikio vertinimai (toliau tekste - RPV) per pastaruosius kelis dešimtmečius tapo svarbia viešosios politikos reformų priemone daugelyje ekonomiškai labiausiai išsivysčiusių pasaulio šalių. RPV naudojimas sietinas su pasikeitusiu požiūriu į viešąją politiką, kuris gali būti apibūdinamas naujojo viešojo valdymo koncepcija. Tačiau sėkmingas RPV naudojimas pagrįstas daugeliu svarbių prielaidų. Be to, jo taikymas labai priklauso nuo atskirų valstybių specifikos: atitinkamo administracinio, teisinio ir konstitucinio konteksto. Bandymai išskirti svarbiausias sėkmingo RPV taikymo prielaidas pirmiausia akcentuoja kelis būtinus veiksnius:

1. RPV turi veikti kaip geresnio reguliavimo sistemos dalis;
2. Reikalingas politinis palaikymas;
3. Turi būti išlaikomas balansas tarp RPV atlikimui reikalingų resursų ir vertinimo rezultatų;
4. RPV turi atlikti žmonės, kurie tiesiogiai atsakingi už atitinkamas politikos iniciatyvas, arba turi būti užtikrinamas nuolatinis kontaktas su tokiais žmonėmis; RPV reikalauja sistemingo konsultacijų ir derinimo mechanizmo;

5. RPV įgyvendinimą turi prižiūrėti konkreti institucija, turinti tam ir atitinkamus išgaliojimus, ir resursus;
6. Visai sistemai įgyvendinti reikalingi ženklaus resursai visoje viešojo administravimo sistemoje.

RPV metodologijos daugelyje valstybių skiriasi, tačiau egzistuoja apibendrinta „geriausia praktika“ šioje srityje, prie kurios ypač prisidėjo EBPO, 1995 pateikusi rekomendacijas dėl tinkamo reguliacinio poveikio vertinimo klausimyno. Tačiau metodologiškai teisingos ir praktiškai efektyvios sistemos sukūrimas yra sudėtingas dalykas, daugiausia dėl to, kad tai ilgas, evoliucinis procesas. Jo rezultatai išryškėja tik ilgai, tad jis nėra politiškai patrauklus. Be to, jis reikalauja keisti didelės dalies valstybės tarnautojų, dirbančių politikos planavimo ir įgyvendinimo srityse, darbo kultūrą. Tam reikalingi nemaži resursai.

Tačiau nė vienas reguliavimo reformos elementas negali veikti tol, kol jie neveikia atitinkamos palaikymo struktūros. Atsižvelgiant į geriausią EBPO valstybių praktiką, rekomenduojama atitinkamą koordinavimo ir resursų mobilizavimo uždavinį patikėti institucijai/oms, veikiančioms prie vyriausybės centro.

3. REGULIAVIMAS ES BEI LIETUVOS INTERESAI

3.1. Reguliavimo reformos Lietuvoje

Pirmaisiais praėjusio dešimtmečio reformų metais apie reguliavimo politiką diskutuota nedaug. Pagrindiniai reformų metu priimti sprendimai buvo susiję su sandorių, prekybos liberalizavimu, valstybinių įmonių privatizacija bei sąlygomis naujoms įmonėms įeiti į rinką, o taip pat makroekonominio stabilizavimo politika, ypač sėkmingai įgyvendinta pinigų reforma bei valiutų valdybos diegimu. Tuo tarpu reguliavimo politika buvo grindžiama iš ankstesnės sistemos paveldėtais standartais, kurie buvo keičiami pirmiausia tada, kai tapdavo netarifinėmis kliūtimis liberalizuojant prekybą.

Lietuvos reguliavimo politikos reforma nuo praėjusio dešimtmečio vidurio plėtojosi dviem kryptimis. Pirma, intensyvėjant politinei ir ekonominei Lietuvos integracijai į ES, ypač 1995 m. pasirašius Asociacijos sutartį bei pradėjus įgyvendinti Europos Komisijos paskelbtos Baltosios knygos dėl asocijuotų Vidurio ir Rytų Europos šalių įsijungimo į vidaus rinką pagrindu parengtą teisės derinimo programą, ES reguliavimo normų perėmimas tapo vis svarbesniu reguliavimo normas keičiančiu veiksmu. Stojimas į ES padarė esminę įtaką keičiant reguliavimo politiką bei pačias reguliavimo normas ir jų priežiūros institucinę struktūrą Lietuvoje (Maniakas, 2003). Pavyzdžiui, privalomas gaminių sertifikavimas buvo pakeistas savanorišku sertifikavimu, pradėtas taikyti abipusio pripažinimo principas. Produktų kokybės ir gamybos procesų klausimus reguliuojančios ES normos dar iki narystės ES buvo perkeltos Lietuvoje (išskyrus keletą laikinų išimčių dėl brangiausiai kainuojančių reguliavimo normų įgyvendinimo, pirmiausia žemės ūkiui bei aplinkos srityse).

Per beveik dešimtmetį Lietuva ir kitos naujosios ES narės besirengdamos narystei šioje organizacijoje turėjo perimti per beveik penkiasdešimt metų sukurtas ES reguliavimo

normas. Beje, nors 1995 m. pristatytoje Baltojoje knygoje Europos Komisija pasiūlė tam tikrą prioritetų seką, tačiau skirtingai nei ES, kurios istorijoje buvo laipsniškai bandoma pirmiausia harmonizuoti reguliavimo normas, o vėliau pereiti prie abipusio pripažinimo principo taikymo, Lietuvoje beveik vienu metu buvo perimamos ir „senojo“ ir „naujojo“ požiūrio direktyvos. Daugelis (nors ir ne visos) iš šių normų reiškė griežtesnių reguliavimo normų diegimą, kurių prisitaikymo kaštus pirmiausia patyrė smulkios ir vidutinės įmonės (Vilpišauskas, 2002).

Perkeliant ES veikiančią rinkos priežiūros institucinę struktūrą, pasikeitė rinkos priežiūros institucijos ir jų funkcijos. Pavyzdžiui, Valstybinė konkurencijos ir vartotojų teisių gynimo taryba dėl pokyčių Lietuvos konkurencijos politikoje, perkeliama ES teisės nuostatas, 1999 m. buvo reorganizuota į Konkurencijos tarybą. Dar aiškiau su stojimu į ES procesu buvo susijęs Ryšių reguliavimo tarnybos, atsakingos už ryšių ir pašto paslaugų reguliavimą, įkūrimas. Šios tarnybos sukūrimas bei reikiamų išteklių jos veiklai skyrimas buvo glaudžiai susiję su Lietuvos derybomis dėl narystės ES atitinkamo skyriaus uždarymo.

Antra, reikia pastebėti, jog Lietuvoje buvo įgyvendintos ir kelios nuo stojimo į ES nepriklausomos vidaus iniciatyvos, kuriomis buvo siekiama reformuoti reguliavimo politiką. Iš jų geriausiai žinomos Saulėtekio ir Saulėlydžio iniciatyvos, kurias po Rusijos finansinės krizės pablogėjus ekonominei padėčiai Lietuvoje 2000 m. ėmėsi įgyvendinti A. Kubiliaus vyriausybė. Saulėlydžio iniciatyva buvo skirta viešojo administravimo struktūrų peržiūrai, siekiant racionalizuoti institucinę struktūrą, šalinti funkcijų dubliavimąsi ir pan. Tuo tarpu Saulėtekio iniciatyva buvo tiesiogiai siejama su reguliavimo kliūčių verslui mažinimu, reguliavimo normų supaprastinimu bei administracinės struktūros peržiūra. Tiesa, reikia pastebėti, jog ir prieš tai buvo pavienių bandymų gerinti reguliacines verslo sąlygas. Pavyzdžiui, paminėtinas 1998 m. kovo 27 d. Vyriausybės nutarimas Nr. 364 „Dėl nuolatinės komisijos klausimams, susijusiems su likusių nereikalingų verslo suvaržymu panaikinimu, nagrinėti sudarymo“. Tačiau daugelis šios komisijos pasiūlymų įgyvendinta nebuvo.

Galima teigti, jog Saulėtekio iniciatyva buvo iki šiol reikšmingiausias Lietuvoje atliktas bandymas supaprastinti reguliavimo normas bei sumažinti reguliavimo kainą įmonėms, kurio pamokos gali tapti svarbiu atspirties tašku ateityje siekiant sėkmingai pasinaudoti galimybe įsijungti į reguliavimo reformą ES bei prisidėti prie geresnio reguliavimo iniciatyvos įgyvendinimo, atstovaujant Lietuvos interesus. Todėl tikslinga trumpai prisiminti Saulėtekio iniciatyvos pradžią bei eigą ir po to trumpai įvertinti jos rezultatus (pagal Vilpišauskas, Nakrošis 2003).

Verslo sąlygų gerinimo priemonių priežiūros (Saulėtekio) komisija buvo įkurta Ministro pirmininko A. Kubiliaus vadovaujamos Vyriausybės 2000 m. balandžio 3 d. nutarimu Nr. 386 „Dėl verslo sąlygų gerinimo priemonių rengimo“. Pagal minėtą nutarimą, komisija turėjo organizuoti ir koordinuoti verslo sąlygų gerinimo priemonių rengimą. Komisijos, kuriai pirmininkavo Ūkio viceministras G. Miškinis, sudėtyje dirbo 16 narių (tame tarpe šeši viceministrai ir šeši privataus verslo sektoriaus atstovai).

Ūkio ministro įsakymais taip pat buvo suformuota 12 laikinųjų darbo grupių atskiroms verslo sąlygų gerinimo problemoms spręsti. Darbo grupės buvo sukurtos šioms sritims: mokesčiai; muitinės formalumai; žemės įsigijimas; statybų reguliavimas; verslo reguliavimo ir biurokratijos mažinimas; darbo rinkos liberalizavimas; smulkaus ir vidutinio verslo plėtra; eksporto ir užsienio prekybos reguliavimas; nuostolingai dirbančių

ir nemokių įmonių restruktūrizavimas ir bankrotas; kapitalo rinkos aktyvinimas; inovacijos; informatika ir telekomunikacijos. Darbo grupėse dirbo valstybės tarnautojai, privataus verslo atstovai, nepriklausomi ekspertai, mokslo ir studijų institucijų specialistai, iš viso apie 160 žmonių. Verslo atstovų dalyvavimas darbo grupėse leido naudoti “iš apačios – į viršų” darbo metodą, kai problemas identifikuodavo verslo atstovai bei ekspertai, o jų sprendimai būdavo kartu aptariami su darbo grupėse atstovaujamomis valstybės institucijomis.

Minėtame Vyriausybės nutarime buvo numatyta pasiūlymų rengimo ir įgyvendinimo procedūra. Darbo grupės turėjo nustatyti problemas bei pasiūlyti jų sprendimo priemones. Priežiūros komisija turėjo svarstyti darbo grupių pasiūlytus priemonių planus ir siūlyti Ūkio ministrai teikti juos Vyriausybės Strateginio planavimo komitetui. Strateginio planavimo komitetas, sudarytas iš Ministro pirmininko ir keturių ministrų, turėjo svarstyti ir tvirtinti problemų sprendimo priemones. Patvirtintas priemones Ūkio ministras turėjo teikti Vyriausybės posėdžiui. Kad priemonės būtų įgyvendintos, turėjo būti duodami atitinkami pavedimai viešojo administravimo įstaigoms konkrečioms teisės aktų projektams arba jų pataisoms rengti.

Po 2000 m. Seimo rinkimų nauja R. Pakso Vyriausybė 2001 m. sausio 29 d. priėmė nutarimą Nr. 100 “Dėl verslo sąlygų gerinimo ir nereikalingų rinkos suvaržymų panaikinimo priemonių rengimo ir komisijos sudarymo”. Šiuo nutarimu buvo atnaujinta darbo grupės sudėtis bei pavesta Ūkio ministerijai patvirtinti komisijos reglamentą bei sudaryti darbo grupes. Nors pasiūlymų rengimo ir įgyvendinimo procedūra iš esmės nepasikeitė, nutarime buvo numatyta, kad ministerijos ir kitos viešojo administravimo įstaigos, rengiančios verslo sąlygų gerinimo priemones, turi paskirti savo “atstovus-koordinatorių”, atsakingus už toms institucijoms skirtų pavedimų vykdymą.

2001 m. kovo 28 d. Ūkio ministro įsakymu atskiroms verslo sąlygų gerinimo ir nereikalingų rinkos suvaržymo panaikinimo problemoms nagrinėti buvo sudarytos 9 darbo grupės, kurios analizavo ir svarstė asocijuotų verslo struktūrų siūlymus verslo suvaržymams mažinti. Šios grupės buvo sudarytos pagal senas ir naujas sritis: mokesčių; muitinės formalumų; statybų reguliavimo; žemės išigijimo; darbo rinkos liberalizavimo; nuostolingai dirbančių ir nemokių įmonių restruktūrizavimo ir bankroto; kapitalo rinkos aktyvinimo; informatikos ir telekomunikacijų.

Pagal naują A. Brazausko Vyriausybė 2001 m. spalio 29 d. nutarimu Nr. 1265 “Dėl nuolatinės komisijos verslo sąlygų gerinimo klausimams spręsti sudarymo” sudarė naują nuolatinę komisiją bei pavedė Ūkio ministrai paskirti laikinąsias darbo grupes. Nutarime buvo numatyta, kad ministerijų ir kitų viešojo administravimo įstaigų paskirti koordinatoriai turi atsiskaityti komisijai kartą per ketvirtį. Pagaliau buvo numatyta, kad komisijos darbą aptarnauja ne Ūkio ministerija, o Vyriausybės kanceliarija. Be to, nutarime buvo papildomai numatyta, kad “ministerijų ir kitų valstybės institucijų atstovai komisijoje atstovauja oficialiai institucijos nuomonei. Su jais suderinti veiksmai ir pakeitimai laikomi ministerijos ar kitos valstybės institucijos oficialia pozicija, kurios nereikia papildomai derinti prieš teikiant projektą Lietuvos Respublikos Vyriausybei svarstyti”.

2001 m. lapkričio 27 d. Ūkio ministro įsakymu atskiroms verslo sąlygų gerinimo ir nereikalingų rinkos suvaržymo panaikinimo problemoms nagrinėti buvo sudarytos 9 naujos darbo grupės pagal senas ir naujas sritis: mokesčių; tranzito ir muitinės formalumų;

statybų reguliavimo ir žemės išsigijimo; įmonių finansavimo instrumentų ir kapitalo rinkos aktyvinimo; informatikos ir telekomunikacijų; viešųjų pirkimų; atsiskaitymų tarp valstybės ir ūkio subjektų; turizmo ir kurortinių miestų plėtros; įmonių teisinės formos reglamentuojančių teisės aktų taikymo.

Pagal 2001 m. balandžio mėn. Ūkio viceministro G. Miškinio pateiktą komisijos veiklos ataskaitą, iš 181 komisijos patvirtintų „antrojo saulėtekio“ siūlymų arba siūlymų grupių (vienos grupės pateikdavo atskirus siūlymus, o kitos tarpusavyje susijusių siūlymų grupės atitinkamoms problemoms spręsti) visiškai įvykdyta buvo tik 81. Tuo tarpu 86 siūlymų grupės neįvykdytos, tačiau daugumos įgyvendinimo terminai dar nebuvo pasibaigę ir nemažai priemonių buvo tuo metu svarstoma Seime, Vyriausybėje bei atskirose ministerijose.⁹

Šie duomenys rodo, kad komisijos ir darbo grupių veikla rengiant siūlymus buvo santykinai produktyvi. Darbo grupės pasiūlė ir komisija patvirtino 181 siūlymų grupių, kaip gerinti verslo sąlygas. Tačiau 2001 m. balandžio mėnesio duomenimis daugiau nei pusė komisijos pasiūlymų ar jų grupių nebuvo įgyvendinta. Šiuos duomenis taip pat patvirtino komisijos atstovų nuomonė, kad apie pusantrų metų dirbusi Saulėtekio komisija priėmė apie 200 sprendimų, kaip pagerinti verslo sąlygas, tačiau dauguma jų taip ir liko neįgyvendinta.¹⁰

Po Ūkio ministerijos ataskaitos pateikimo toliau vyko siūlymų įgyvendinimas, kurio metu neįgyvendintų pasiūlymų skaičius turėjo sumažėti. Tačiau daugiau nei pusės pasiūlymų neįgyvendinimas rodo, kad Vyriausybės veikla įgyvendinant siūlymus buvo pakankamai nesėkminga.

Kaip rodo studijų, išsamiai nagrinėjusių Saulėtekio iniciatyvos įgyvendinimą išvados, nors ši komisija veikė gana produktyviai, tačiau daugiausia sunkumų kilo priimtų sprendimų įgyvendinimo metu (Vilpišauskas, Nakrošis 2003). Būtent šių sunkumų įvertinimas gali būti tuo atspirties tašku, nuo kurio galima būtų pradėti svarstyti scenarijus, kaip Lietuvos institucijos efektyviausiai ir tikslingiausiai galėtų dalyvauti ES reguliavimo politikos, konkrečiai diegiant geresnio reguliavimo iniciatyvas, reformoje.

Pirmiausia, vertėtų pastebėti, jog tokios iniciatyvos koordinuotam ir sėkmingam įgyvendinimui būtinas pagrindinio tikslo – administracinės naštos verslui mažinimo, geresnių verslo sąlygų – įtvirtinimas ne tik už tai atsakingoje institucijoje, bet ir visose susijusiose institucijose, ypač aukščiausiam politiniam lygyje. Pavyzdžiui, Saulėtekio komisijos tikslas buvo gerinti verslo sąlygas ir panaikinti nereikalingus rinkos suvaržymus. Be to, A. Kubiliaus ir R. Pakso vyriausybių patvirtintuose prioritetuose buvo numatyti verslo rėmimo prioritetai. Pvz., vienas iš strateginių prioritetų 2001-2003 m. laikotarpiu buvo užtikrinti tolesnį ir esminį verslo plėtros sąlygų gerinimą, skatinant ekonomikos augimą, siekiant užimtumo didinimo ir mažinant biurokratinius verslo suvaržymus ir trukdymus.

Tačiau patariamojo pobūdžio komisija neturėjo įgaliojimų darbo grupių siūlymams įgyvendinti, tad verslo sąlygų gerinimas didele dalimi priklausė nuo Vyriausybės, ministerijų ir kitų viešojo administravimo įstaigų veiksmų. Ministerijos ir kitos viešojo administravimo įstaigos vadovavosi ne tik verslo sąlygų gerinimo tikslu, bet ir kitais

⁹ Verslo Žinios, „Valdininkai žada – verslo saulėtekis nušvis“, 2001 m. balandžio 23 d.

¹⁰ Lietuvos Rytas, „Saulėtekį užgožė biurokratijos brūzgynai“, 2001 m. spalio 24 d.

tikslais (pavyzdžiui, biudžeto surinkimo). Iš dalies todėl ministerijos ir kitos įstaigos neįtraukdavo verslo sąlygų gerinimo į savo veiklos planus. Kartais ministerijos savo planuose numatydavo arba pasiūlydavo priemones, kurios blogina verslo sąlygas. Todėl svarbu įvertinti verslo sąlygų gerinimo ir administracinės naštos mažinimo tikslo ryšį su kitais politikos tikslais. Nors reguliavimo reforma yra patraukli ir tuo, jog dažniausiai jos priemonės, suteikdamos naudą verslui ir vartotojams, tuo pačiu nemažina biudžeto pajamų, iškilus tokiam pasirinkimui turėtų būti išsamiai įvertinamas priemonės poveikis (ne tik trumpalaikis fiskalinis, bet ir ilgalaikis ekonominis bei fiskalinis poveikis), ir reguliavimo reformos priemonės atsisakoma tik tada, kai tinkamai pagrindžiama jos žala visuomenei ir ekonomikai.

Pastebėtina, jog daugelyje pastaruosiuose Seimo rinkimuose dalyvavusių partijų programų buvo deklaruojamas siekis gerinti verslo sąlygas (ypač smulkiam verslui) bei mažinti biurokratizmą. Tai numatyta ir naujos koalicijos programoje. Šis nors ir retorinis pritarimas reguliavimo naštos mažinimui bei didelė tam skiriama svarba ES darbotvarkėje sudaro palankias sąlygas Lietuvoje intensyviau imtis reguliacinės aplinkos gerinimo. Kita vertus, jau keletą metų sparčiai augant Lietuvos ekonomikai galima pastebėti politinio susidomėjimo panašiomis iniciatyvomis sumažėjimą. Politinį susidomėjimą verslo reguliavimo peržiūra mažina ir pastaruosiu metu keliose studijose – Pasaulio banko bei Pasaulio ekonomikos forumo – konstatuotas verslo aplinkos Lietuvoje pagerėjimas (nors pačių verslininkų apklausos tai nevysiškai patvirtina).

Politinio susidomėjimo atgaivinimas yra pirma labai svarbi sėkmingo administracinės naštos mažinimo bei geresnio reguliavimo iniciatyvų įgyvendinimo Lietuvoje sąlyga. Prasminga būtų svarstyti, kaip tokį susidomėjimą mobilizuoti ir kokiomis priemonėmis jį institucionalizuoti (pavyzdžiui, susitarimu tarp Lietuvos pagrindinių institucijų). Tuo pačiu reiktų ne tik akcentuoti nacionalinių ir ES reguliavimo normų peržiūrą, bet ir didesnę dėmesį naujų teisės aktų pasekmių vertinimui. Nors jis formaliai jau kurį laiką yra atliekamas Vyriausybės rengiamiems nutarimų projektams, tačiau praktiškai dažniausiai apsiribojama tik formaliu konstatavimu.

Antra pamoka, kurią galima daryti remiantis Saulėtekio iniciatyvos įgyvendinimo analize – poreikis tinkamai procedūriškai bei instituciškai įforminti tokią iniciatyvą. Po to, kai mobilizuojamas aiškus politinis palaikymas tokiai iniciatyvai, turėtų būti sutariama dėl siūlymų pobūdžio. Pavyzdžiui, Europos Komisija bei šiuo metu ES pirmininkaujanti Olandija yra detalizavusios skirtingus reguliavimo supaprastinamo kriterijus ir grupes. Tokie principai taip pat turėtų būti patvirtinami kuo aukštesniam politiniam lygyje ir jais vadovaujamosi peržiūrint jau veikiančias reguliavimo normas prioritetinėse srityse, pasirinktose remiantis vertinimais dėl to, kur išlieka daugiausia kliūčių verslui, bei vertinant naujai rengiamas reguliavimo normas. Galiausiai, turi būti numatyti ir iniciatyvos rezultatai – reguliavimo normų sumažinimas kiekybine išraiška ar pan.

Institucinių įgaliojimų atžvilgiu svarbu, kad tokiems siūlymams būtų suteiktas prioritetas statusas, kadangi, pavyzdžiui, nemažai Saulėtekio komisijos siūlymų dėl jų rekomendacinio pobūdžio likdavo neįgyvendinti (arba dažniausiai būdavo įgyvendinti tie, kurie tiesiogiai buvo susiję su Lietuvos įsipareigojimais ES ar Pasaulio prekybos organizacijai). Aiški ir paprasta institucinė sprendimų koordinavimo bei įgyvendinimo sąranga yra kita svarbi tokios iniciatyvos sėkmės sąlyga. Vienas iš didžiausių Saulėtekio komisijos ir darbo grupių sprendimų įgyvendinimo trūkumų buvo daugiapakopė įgyvendinimo sistema. Sprendimų įgyvendinimo procedūroje buvo numatyta šie

sprendimų priėmimo lygiai: darbo grupės, priežiūros komisija, Ūkio ministerija, Strateginio planavimo komitetas, ministerijos ir kitos viešojo administravimo įstaigos, Vyriausybė. Be to, dalis “pirmojo saulėtekio” verslo reguliavimo ir biurokratijos mažinimo darbo grupės siūlymų buvo nukreipta atskirai Saulėlydžio komisijai. Dėl šios daugiapakopės sistemos buvo sudėtinga tinkamai stebėti, kaip yra įgyvendinami komisijos pasiūlymai.

Saulėtekio komisijos siūlymams patekus į politikos formavimo procesą, didžiausias trūkumas buvo ilgas pasiūlymų derinimas ir tvirtinimas bei tai, kad derinimo metu pasikeisdavo siūlymų esmė. Daugiausia problemų atsirasdavo derinant pasiūlymus su suinteresuotomis viešojo administravimo įstaigomis. Iš dalies dėl nesutarimų tarp suinteresuotų įstaigų pasiūlymų derinimas trukdavo ilgai, o kartais netgi pasikeisdavo pasiūlymų esmė. Iki “trečiojo saulėtekio” atitinkamų viešojo administravimo įstaigų tarnautojai dalyvavo darbo grupių ir komisijos veikloje neprivalėdami atstovauti savo įstaigų nuomonės. Todėl derinant pasiūlymus įstaigų nuomonė dažnai pasikeisdavo. Ūkio ministerija “Verslo sąlygų gerinimo (Saulėtekio) programos veiklos ataskaitoje” pripažino ilgo derinimo ciklo problemą ir tai, kad “dažnai darbo grupių siūlymai po svarstymo Strateginio planavimo komitete patekdavo į pilną derinimo ciklą nuo pradžių.”¹¹

Apskritai, svarbiausia nesėkmingo Saulėtekio iniciatyvos įgyvendinimo priežastis buvo institucinės sprendimų įgyvendinimo struktūros trūkumai. Ypatingai pažymėtinas ilgą pasiūlymų derinimą ir tvirtinimą dėl daugiapakopės sprendimų priėmimo tvarkos. Nors Saulėtekio iniciatyvą analizuojančiuose darbuose buvo nustatytos specifinės komisijos ir darbo grupių veiklos problemos (pvz., siūlymuose nebuvo nustatyta, kokių tikslų ar rezultatų siekiama), tačiau būtent bendros Lietuvos viešojo administravimo problemos neleido sėkmingai įgyvendinti komisijos siūlymų. Paminėtinos tokios problemos kaip ilgas siūlymų derinimas su ministerijomis ir kitomis viešojo administravimo įstaigomis, nepakankama viešojo administravimo įstaigų atskaitomybė Vyriausybei arba nepakankamas valstybės tarnautojų profesionalumas. Tokie bendro pobūdžio trukdžiai yra žymiai lėčiau šalinami ir tam reikia ne tik daugiau išteklių, bet ir politinio nusiteikimo. Įvertinant kol kas dar nelabai aukštą administracinių gebėjimų lygį bei kitų išteklių trūkumą, vis dėlto galima išnaudoti ir Lietuvos patirtį reformuojant reguliavimo struktūras, ir išorinį postūmį iš ES, kuris atitinka Lietuvos interesus, bei kelti geresnio reguliavimo iniciatyvas į naujosios vyriausybės prioritetų sąrašą.

3.2. Reguliavimas ES ir Lietuvos interesai

Nagrinėjant reguliavimo ES ir jos ryšio su naujųjų narių interesais problematiką, reikia aptarti keletą su reguliavimu ES susijusių probleminių klausimų, kurie tapo svarbūs Lietuvai stojant į ES. Pirmiausia – tai įtampa tarp argumentų, kuriais grindžiamas reguliavimas ES lygiu (ir valstybėse narėse), t.y. „rinkos trūkumų“ taisymu, laikomu techniniu klausimu, geriausiai išsprendžiamu nepriklausomų nuo politinio spaudimo reguliavimo institucijų, ir politinės ekonomijos literatūros, analizuojančios sprendimų priėmimą ES ir derybas, kurių metu kuriamos ES reguliavimo taisyklės, išvalgų.

Kaip jau buvo aptarta anksčiau, pastaroji literatūra, kurios reikšmingą dalį sudaro europeizacijos darbai, teigia, jog ES teisės normų kūrimas dažniausiai gali būti

¹¹ Ūkio ministerija, “Verslo sąlygų gerinimo (Saulėtekio) programos veiklos ataskaita”, 2000 m. rugsėjo 28 d.

apibūdinamas kaip vienu šalių vyriausybių, dažnai spaudžiamų vidaus interesų grupių, bandymai perkelti jose taikomas reguliavimo normas ir tuo pačiu prisitaikymo prie jų kaštus kitoms valstybėms narėms (Borzel, 2002)¹². Šis derybų ES dėl reguliavimo normų vertinimas, papildytas jau klasikinėmis tapusiomis Čikagos reguliavimo mokyklos išvalgomis apie reguliavimo „užgrobimą“ (Stigler, 1998) rinkoje išsivirtusioms interesų grupėms bandant reguliavimo normomis apsaugoti nuo konkurencijos, skatina atsargiai vertinti argumentus dėl reguliavimo ES lygiu bei jo pasekmes¹³.

Antras svarbus klausimas, tiesiogiai susijęs su Lietuvos naryste ES, - bendrų reguliavimo normų taikymas skirtingo ekonominio išsivystymo bei skirtingo pajamų lygio (o tuo pačiu ir visuomenės preferencijų) šalyse. Net ir remiantis „rinkos trūkumais“ grindžiamu reguliavimo aiškinimu, tų pačių reguliavimo standartų taikymas šalyse su skirtingu pajamų lygiu gali sukelti skirtingas pasekmes, neatitinkančias visuomenės preferencijų ir sukuriančias neproporcingus keliamiems tikslams apribojimus žemesnio išsivystymo šalyje veikiančioms įmonėms. Didesnė aplinkos ar žmonių sauga kainuoja daugiau, o noras mokėti už didesnę saugumą yra tiesiogiai susijęs su pajamų lygiu. Be to, įvertinus politines reguliavimo standartų derinimo motyvą, galima prognozuoti, jog po plėtos senosios ES narės bandys ir toliau perkelti prisitaikymo prie bendrų reguliavimo normų našta naujosios narėms. Tokius ketinimus rodo ir Vokietijos, Švedijos bei kai kurių kitų turtingųjų ES narių vyriausybių vadovų priekaištai naujosios narėms dėl pernelyg mažų įmonių pelno mokesčių. Lietuvos atstovams Ministrų taryboje reikės ne tik tinkamai įvertinti techninį naujų reguliavimo normų, šiuo metu dominuojančių Europos Komisijos darbotvarkėje, pagrindimą ir galimas jų pasekmes, bet ir politinę kitų valstybių narių motyvą.

Atskirų ES valstybių narių interesai Europos Sąjungoje dažnai aiškinami skirtingu valstybių ekonominio išsivystymo lygmeniu (Middlemas, 1995). Remiantis šiuo kriterijumi, pagal analogiją su atitinkama tarptautinės politikos konflikto linija, kalbama apie Šiaurės ir Pietų konfliktą Europos Sąjungoje, kur Pietūs siejami su vadinamosiomis sanglaudos valstybėmis, t.y., valstybėmis, kurios naudoja ES struktūrinių fondų paramą. Geografinė prasme labai panaši ir ES biudžeto donorų bei recipientų takoskyra, pagrįsta fiskaliniu įmoku į ES biudžetą bei išmoku iš jo balansu. Pastaroji takoskyra pastaraisiais metais sukėlė ypatingo dėmesio, nes siejama su ES plėtra į Vidurio ir Rytų Europą, kuri žymiai padidins ekonominio išsivystymo skirtumus ES. Tačiau nepaisant dažnų žurnalistinių pasvarstymų šia tema, akademinė bandymų aptarti ekonominio valstybės išsivystymo įtaką valstybės ES valstybių narių interesams, ypač reguliavimo srityje, nėra daug. Vienas jų – ekonominį valstybės išsivystymą sieti su reguliacinės politikos ir jos institucinės infrastruktūros išplėtojimo lygiu valstybėje narėje (Borzel, 2002).

Šio bandymo teorinį pagrindą sudaro ne tradicinės Europos integracijos teorijos, bandančios paaiškinti Europos integracijos rezultatus, o vadinamosios europeizacijos studijos, kurioms rūpi diametraliai priešingas procesas – Europos integracijos poveikis nacionalinei valstybei ir joje veikiančioms institucijoms¹⁴. Jos remiasi institucinėmis

¹² Tokią išvadą galima daryti iš tarpvyriausybines derybas ES analizuojančių darbų, o taip pat iš pastaraisiais metais išpopuliarėjusios ES poveikio valstybėms narėms analizės.

¹³ Čikagos reguliavimo mokyklos bei kiti viešojo pasirinkimo metodiką naudojantys reguliavimo aiškinimai pristatomi Stigler (1988).

¹⁴ Europeizacijos studijų apžvalga pateikiama Maniokas, 2003. Gera jų rezultatų sintezė pateikiama Borzel and Risse, 2000. Vienas geriausių teoriškai informuotų empirinių studijų pavyzdžių yra Heritier, 2001. Dabartinę europeizacijos studijų būklę gerai charakterizuoja 2003 m. rugsėjo 18-21 d. Marburge vykusio ECPR konferencija, skirta europeizacijai. Šios konferencijos medžiagą galima rasti www.essex.ac.uk/ecpr

teorijomis ir nagrinėja, kokiomis sąlygomis ir kaip Europos Sąjungos lygmenyje vykstantys procesai veikia nacionalines institucijas¹⁵. Pagrindinė analitinė schema, naudojama europeizacijai paaiškinti, yra vadinamasis atitikimo laipsnis (angl. *goodness of fit*)¹⁶. Ji paremta sveiko proto tiesa teigiančia, kad pokyčiai vyksta tada, kai yra tam tikras neatitikimas. Šiuo atveju – tai neatitikimas tarp ES lygmenyje priimamų sprendimų implikuojamų politikos ir institucijų, ir vidinio nacionalinės valstybės institucinio konteksto. Šis neatitikimas siejamas ne tik su europeizacija, bet ir pagrindinių Europos integracijos teorijų nagrinėjamu valstybių narių preferencijų projektavimu į ES lygmenį.

Institucijų svarbą pabrėžiančiose studijose preferencijų projektavimui aiškinti panaudojamas tas pats atitikimo ar neatitikimo laipsnio principas formuluojant jį kaip universalų nacionalinės valstybės elgesio ES principą. Jo esmė – į ES lygmenį projektuoti tokias preferencijas, kurios minimizuotų ES ir nacionalinio lygmens neatitikimo laipsnį. Kitaip tariant, teigiama, kad valstybės narės savo Europos politiką reguliacinės politikos atžvilgiu formuoja taip ir pasisako už tokius sprendimus ES lygmenyje, kurie minimizuotų galimus pokyčius nacionaliniame lygmenyje (Heritier, 1996). Be to, valstybės narės ne tik vengia pokyčių, bet ir – dar daugiau – siekia ES lygmenyje suprojektuoti nacionalinę savo reguliavimo sistemą ar tam tikrą politiką siekdamas ekonominės ir politinės naudos¹⁷.

Norint įvertinti Lietuvos interesus ES reguliavimo politikos ir geresnio reguliavimo iniciatyvų atžvilgiu, reikalinga ne tik teorinė schema. Būtina atsižvelgti ir Lietuvos pasirengimo narystei, derybų patirtį bei tą neilgą laikotarpį, kurio metu Lietuva jau dalyvavo ES sprendimų priėmimo procese. Be to, Lietuvos interesus turėtų lemti ir Lietuvos vidaus politikos darbotvarkė, kurios galimas apibrėžimas ir bus pateiktas žemiau.

Orientacija į ES narystės reikalavimus sąlygojo labai plačius ir gilius pokyčius Lietuvoje. Tačiau nepaisant jų platumo, ES poveikis Lietuvai ir kitoms Vidurio bei Rytų Europos (toliau tekste – VRE) politikos srityje daugiausia susijęs su pokyčiais reguliavimo politikoje ir jos formavimo bei įgyvendinimo infrastruktūroje (Vilpišauskas 2002; Maniokas, 2003). Socialinė sfera arba vadinamoji gerovės infrastruktūra, o taip pat vidaus tvarkos palaikymas ir teisėsauga Lietuvoje liko labai menkai teisėplėtotos. Kol kas neaišku, ar tokios infrastruktūros kūrimas taps svarbiu Lietuvos vidaus politikos elementu, tačiau neabejotina, kad – su ar be atitinkamos refleksijos – narystė ES pirmiausia Lietuvą, kaip ir kitas VRE valstybes, gražins prie “normalios” viešosios politikos, kurioje socialiniai reikalai bus gerokai svarbesni, nei intensyvaus pasirengimo narystei ES laikotarpiu, o pačios ES politikos klausimai taps intensyvių vidaus politinių diskusijų objektu. 2004 metai, ypač pasižymėję rinkimų, gausa, patvirtina tokį Lietuvos politinės darbotvarkės „normalėjimo“ procesą. Maždaug dešimtmetį trukęs pasirengimo narystei laikotarpis sukėlė tam tikrą “integracinį nuovargį”. Pirmaisiais narystės metais, kaip ir prognozuota (Maniokas, 2004), susilpnėjo visuomeninis ir politinis dėmesys Europos reikalams.

¹⁵ Tiesa, vargu, ar galima kalbėti apie bendrą institucijų teoriją. Savo prielaidomis ir metodais gana ryškiai skiriasi istorinis, racionalus ir sociologinis institucionalizmas.

¹⁶ Žr. Borzel, Cowles and Risse, 2000.

¹⁷ Tokius motyvus savo straipsnyje išdėsto Borzel, 2002. Ji pateikia ir gerą aplinkos apsaugos politikos pavyzdį. Formuojant aplinkos apsaugos politiką valstybės narės, pasižyminčios išplėta apsaugos reguliacine politika, siekia išlyginti konkurencijos sąlygas savo įmonėms tokį patį reguliavimą išplėsdamos visos ES lygmenyje ir taip pakeldamos gamybos kaštus visų ES valstybių narių įmonėms. Be to, taip valstybės siekia išnaudoti savo įmonių technologinius pranašumus, įgytus prisitaikius prie tam tikro reguliavimo.

Tiek politinis ir institucinis nuovargis, tiek konkretūs interesai reguliavimo ir perskirstymo politikos srityse Lietuvą gali skatinti rinktis *status quo* politiką, ypač reguliavimo srityje. Lietuva, kaip ir kitos naujos ES valstybės narės turėtų priešintis pokyčiams ir siekti išlaikyti dabartinį reguliacinį režimą su vidaus rinka susijusiose srityse. Be to, dabartinis ES vidaus rinkos reguliavimas Lietuvos ūkio subjektams dažnai per sunkus, pernelyg orientuotas į saugios ir turtingos vartotojų visuomenės poreikius. Tačiau šis reguliavimas gali dar intensyvėti taip siekiant sumažinti naujų valstybių narių konkurencinius pranašumus. Tai gali sąlygoti neigiamą požiūrį į tolimesnę ES aplinkos apsaugos, vartotojų, minimalių produktų saugumo standartų *aquis* plėtotę. Tas pats pasakytina apie artimiausioje ES reguliacinėje darbotvarkėje dominuojančius mokesčių harmonizavimo (energetikos produktų apmokestinimas), aplinkos (griežtesni pakuočių perdirbimo rodikliai, elektroninės atliekos, tolimesni lakiųjų junginių emisijų ribojimai), privalomo naftos ir dujų atsargų padidinimo klausimus. Tikėtina, kad tolimesnė reguliacinės ES politikos plėtra atžvilgiu susiformuos *status quo* valstybių koalicija, kurią apibūdins žemesnis ekonominis išsivystymas bei, iš dalies, ir ideologinė nuostata stabdyti tolimesnę ES *aquis* plėtrą reguliavimo srityje. Jei tokios plačios blokuojančios koalicijos sudaryti nepavyktų – o tai sukliudyti gali arba naujos ES sprendimų priėmimo taisyklės, numatytos sutartyje dėl Konstitucijos Europai, palengvinančios sprendimų priėmimą, arba glaudesnio bendradarbiavimo perspektyvos grėsmė – Lietuva reguliavimo politikos srityje gali tapti “išnašų” valstybe¹⁸ maksimizuodama įvairias išimtis ir pereinamuosius laikotarpius.

Kadangi valstybių narių interesus reguliacinės politikos srityje dažnai apibūdina institucinio suderinamumo laipsnis bei valstybių narių interesai savo reguliavimo režimą perkelti į ES lygmenį. Lietuvos ir kitų naujų narių pasyvumą šioje srityje dar labiau skatins tai, kad šios valstybės nepasizymi išplėtotu ekonominiu reguliavimu, tad paprasčiausiai nebus ką perkelti į ES lygmenį. ES poveikis šiose valstybėse kaip tik ir pasireiškė reguliavimo apimties ir intensyvumo didėjimu (Maniakas, 2003, Vilpišauskas, 2002), kuris nebuvo pagrįstas ES ir vidaus politikos bei struktūrų suderinamumu. Atitinkamai, Lietuva į ES gali bandyti “perkelti” tik norą dereguliuoti. Žinoma, kad toks “perkėlimas” vyktų reikia, kad jis būtų suvoktas kaip nacionalinis interesas, pagrįstas Lietuvos ūkio subjektų konkurencingumo išsaugojimu.

Kita vertus, materialiais poreikiais, instituciniu suderinamumu ir integraciniu nuovargiu pagrįstas Lietuvos nacionalines preferencijas gali koreguoti du faktoriai, susiję su biurokratine politika. Vienas jų yra tikra ar suvokiama būtinybė demonstruoti aktyvią pozityvią “proeuropietišką” politiką tuo užsitikrinant “gero europiečio” statusą. Aktyvų vaidmenį ES reguliavimo politikoje gali skatinti tos valstybės institucijos, kurios dažnai buvo sukurtos ar reformuotos spaudžiant Europos Sąjungai ir tebėra informacijos ar net resursų atžvilgiu priklausomos nuo Europos Komisijos¹⁹. Be to, reikia nepamiršti, kad bent kurį laiką egzistuos politikos ir institucinė inercija, kuri skatins imitacinį, o ne į nacionalinių interesų agregavimą bei atstovavimą orientuotą elgesį.

¹⁸ Taip dažnai vadinamos Danija ir Didžioji Britanija, kurios sistemingai naudojasi įvairių išimčių galimybėmis. Šis terminas į ES žargoną pateko po Mastroichto sutarties, Danijai ir Didžiajai Britanijai išsiderėjus galimybę nedalyvauti Ekonominėje pinigų sąjungoje.

¹⁹ Tokių, dažnai nemažoritarinių, institucijų paplitimas sietinas su ES poveikiu naujosiose valstybėse narėse. Jos buvo sukurtos perkeliant *aquis* ir įgyvendinant kitas ES narystės sąlygas. Būtent nemažoritarinių institucijų plitimą skatino Europos Komisija, kuria plėtos proceso metu buvo suteikti platūs įgaliojimai interpretuoti narystės sąlygų atitikimą. Nemažoritarinės institucijos pagal apibrėžimą mažai priklauso nuo politinės kontrolės, yra autonomiškos ir remiasi teisės aktais apibrėžtais veiklos tikslais bei įgaliojimais. Ir po narystės jos lieka priklausomos nuo Komisijos informacijos, ir per PHARE teikiamos pagalbos atžvilgiu. Plačiau apie ES poveikį nemažoritarinėms institucijoms Lietuvoje žiūrėkite Maniakas, 2003.

Geresnio reguliavimo iniciatyvos ES lygmenyje kaip tik ir gali padėti Lietuvai išlaikyti status quo ES reguliavime ir kartu demonstruoti aktyvią „europietišką“ politiką. Nors ES teisės aktų kokybės gerinimas yra savime sveikintinas, jis neišvengiamai susijęs su ES teisėkūros proceso prailginimu. Ilgesnis ir geresnis teisės aktų paruošimas sistemingai naudojant poveikio vertinimus, nuoseklesnis ir išsamesnis konsultavimasis, strateginis planavimas turėtų ir pailginti ES teisės aktų rengimo bei priėmimo laiką, bei sumažinti jų skaičių. Prie ES teisės aktų skaičiaus mažinimo taip pat turėtų prisidėti ir nuoseklesnis bei sistemingesnis reguliavimo ES lygmenyje alternatyvų panaudojimas. Pastarasis susijęs ir su reguliavimo lankstumu, kuriuo Lietuva ir kitos naujosios valstybės narės dėl savo ekonominio išsivystymo taip turi būti suinteresuotos.

Geresnio reguliavimo iniciatyvos Lietuvos interesų atžvilgiu palankiai vertintinos ir dėl to, kad Lietuva teisėkūros proceso lygmenyje turi ką „perkelti“ į ES lygmenį. Lietuvos įdirbis strateginio planavimo, poveikio vertinimo diegimo nacionaliniame lygmenyje srityse, neblogai veikianti ES teisės aktų perkėlimo sistema nepareikalaus ypatingai plataus masto prisitaikymo. Tam tikros reguliavimo politikos reformos nacionaliniame lygmenyje, ES politikos projektavimo ir teisės įgyvendinimo koordinavimo srityse bus reikalingos, tačiau jos nebus esminės. Tuo pačiu savo aktyviu dalyvavimu geresnio reguliavimo iniciatyvų formulavime ir įgyvendinime Lietuva gali susikurti gerai valdomos valstybės ir aktyvios bei patikimos partnerės įvaizdį.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

1. Šiuo metu ES vykdoma reguliavimo politikos reforma ir konkrečiai geresnio reguliavimo iniciatyva yra (a) reakcija į iki šiol vykdytą reguliavimo politiką bei ES funkcionavimo patirtį, (b) mėginimas prisitaikyti prie ES plėtros ir dėl išaugusio valstybių narių skaičiaus bei ypač ekonominės ir socialinės įvairovės, (c) kitose pasaulio šalyse (Naujojoje Zelandijoje) bei tarptautinėse organizacijose (EBPO) vykstančių diskusijų apie gerą teisėkūrą ir viešąjį administravimą atspindys.
2. Geresnio reguliavimo iniciatyva, kurią vykdo ir Europos Komisija, ir ES pirmininkaujanti šalis apsiriboja gana techniniais ir vadybiniais sprendimų priėmimo proceso bei reguliavimo metodų pakeitimais, nereformuojant ir nekeičiant pačių reguliavimo keliamų tikslų bei ES institucinės struktūros. Tačiau diskusija apie reguliavimo politikos pasekmės bei keliamų tikslų įgyvendinimo laipsnį vis labiau sieja reguliavimą su jam keliamais tikslais (pavyzdžiui, rizikos mažinimu) ir apima daugiau nei vien klūčių Vidaus rinkoje šalinimą. ES reguliavimo politika pastaraisiais dešimtmečiais laipsniškai transformuojasi iš tik klūčių vidaus rinkai šalinimo priemonės į tuo pačiu ir „rinkos trūkumų“ taisymo Sąjungos lygiu priemonę.
3. Kintančio reguliavimo ES lygiu tikslų ir pagrindimo atžvilgiu Lietuvai ir kitoms naujoms narėms dar aktualesnė tampa geresnio reguliavimo iniciatyva, kadangi po plėtros ES reguliavimo kaip „rinkos trūkumų“ taisymo samprata tampa problematiškesnė dėl gana didelės pajamų lygio ir visuomenių preferencijų įvairovės (kuri dar padidės po kitų planuojamų ES plėtros etapų). Kaip rodo didelė dalis studijų, derybose dėl reguliavimo normų dominuoja kiekvienos šalies noras perkelti savo viduje taikomas reguliavimo taisykles kitoms šalims, šitaip mažinant prisitaikymo kainą. Šio politinio proceso metu dominuoja perkėlimo harmonizuojant, o ne „rinkos trūkumų“ taisymo logika. Tikėtina, jog Lietuva dažnai pirmaisiais metais nebus pajėgi atsilaikyti prieš kitų šalių mėginimus perkelti savo normas, todėl tai yra papildomas argumentas, kodėl geresnio reguliavimo iniciatyva, kuri turėtų sumažinti ir tokių normų skaičių, ir jų neigiamas pasekmes, turėtų būti palaikoma Lietuvos atstovų.
4. Geresnio reguliavimo iniciatyvos nukreiptos į teisėkūros proceso ES tobulinimą. Šių iniciatyvų apimtis skirtinguose pasiūlymuose kinta, tačiau svarbiausi elementai išlieka tie patys. Juos geriausiai apibendrina Mandelkerno pranešime pateikiamos septynios geresnio reguliavimo iniciatyvų sritys: rimtesnis dėmesys reguliavimo alternatyvoms, poveikio vertinimas, konsultavimasis, supaprastinamas, geresnė prieiga prie reguliavimo, siejama su platesniu ir dažnesniu informacinių technologijų naudojimu, atitinkamų už geresnį reguliavimą atsakingų struktūrų kūrimas ir didesnis dėmesys įgyvendinimui.
5. Reguliavimo supaprastinimas yra svarbus reguliavimo reformos elementas, tačiau jis turi būti vertinamas kitų iniciatyvų kontekste. Supaprastinti reguliavimą tiek ES, tiek nacionaliniame lygmenyje galima tik diegiant poveikio vertinimo sistemą, išplečiant konsultavimosi apimtį, taikant įvairias reguliavimo alternatyvas. Kodifikavimu pagrįstas ES teisės supaprastinimas sveikintinas, tačiau Lietuva neturi realių galimybių identifikuoti prioritetų remdamasi ribota ES teisės įgyvendinimo patirtimi ir dėl juridinio/techninio šio proceso pobūdžio. Dėl to supaprastinimo prioritetus

- verta sieti su kompleksiškiausiomis ES reguliavimo sritimis, tokiomis, kaip žemės ūkis ir aplinkos apsauga.
6. Geresnio reguliavimo iniciatyvos daugiausia akcentuoja administracinės naštos verslui mažinimą, beje, paprastai pamiršdamos vartotojus, kuriems paprastai tokie kaštai yra perkeliami. Administracinę naštą siekiama mažinti ne dereguliuojant, bet einant „šalutiniais keliais“ – supaprastinant reguliavimo taisykles, kruopščiau įvertinant naujų reguliavimo normų pasekmes ir vertinimo metu daugiau konsultuojantis su visuomene ir verslu, skiriant daugiau dėmesio praktiniam normų taikymui, naudojant alternatyvius reguliavimo metodus (iš dalies tai galima vadinti žingsniu dereguliacijos link, tačiau nėra visiškai aišku, kaip šie metodai atsiranda, nes paprastai privalomas reguliavimas dažnai savaime apriboja jų atsiradimą). Beje, kai kurie šios iniciatyvos tikslai atrodo sunkiai suderinami tarpusavyje – tai ypač pasakytina apie platesnį reguliavimo pasekmių vertinimą bei konsultacijas su visuomene ir tuo pačiu siekį paspartinti ES teisėkūros procesą. Tai galima būtų suderinti tik tada, jei būtų skirti daug didesni išteklių Europos Komisijos aparatui, o tai sunkiai tikėtina, arba jei iš tiesų smarkiai būtų sumažintas ES reguliavimo intensyvumas. Pastarasis scenarijus būtų naudingesnis Lietuvai.
 7. Svarbiausias klausimas Lietuvai – kiek geresnio reguliavimo iniciatyvos gali suteikti lankstumo pačiai ES reguliavimo politikai, kuri labiau toleruotų ekonominius ir visuomeninius skirtumus bei tuo pačiu sudarytų sąlygas skirtingų reguliavimo taisyklių ir metodų konkurencijai. Lietuvos interesas yra prisidėti prie geresnio reguliavimo iniciatyvos, pirmiausia apsibrėžiant reguliavimo reformos gaires šalies viduje bei vykdant kryptingą paralelinę administracinės naštos mažinimo politiką ir nacionaliniu lygiu, ir teikiant iniciatyvas ES pirmininkaujantiems šaliai. Geresnio reguliavimo iniciatyva turėtų apriboti naujų ES reguliavimo normų projektų skaičių ir pagerinti jų kokybę. Lietuva, turėdama neblogą patirtį kuriant poveikio vertinimo sistemą, planuojant ir koordinuojant ES teisės aktų perkėlimą bei įgyvendinimą, galėtų teikti atitinkamas iniciatyvas ES lygmenyje. Lietuvos interesas būtų skirti daugiau dėmesio reguliavimo alternatyvoms ES lygmenyje, kurios nėra pakankamai akcentuojamos Europos Komisijos veiksmų planuose. Didėjantis skirtingumas ES suponuoja platesnį „minkštųjų“ reguliavimo metodų taikymą. Lietuva turi būti suinteresuota platesniu atvirojo koordinavimo metodu, elgesio kodeksu, koreguliacijos bei savireguliacijos metodų taikymu kaip alternatyva reguliavimui, naudojant privalomojo pobūdžio teisės aktus.
 8. Lietuvai galėtų būti naudinga ne tik ES Geresnio reguliavimo iniciatyva, bet ir kitų ES šalių patirtis, siekiant geresnio reguliavimo tikslų. Nors nemažai geros praktikos pavyzdžių Lietuvos institucijoms buvo perduota derybų dėl narystės ES metu ir diegiant pasekmių vertinimo sistemą, tačiau kitų šalių patirtis gali būti vertinga institucinės reguliavimo reformos sąrangos bei jos principų mokymosi atžvilgiu. Paminėtinas Didžiosios Britanijos pavyzdys bei penketas svarbiausių reguliavimo politikos principų, kurie taikomi ir rengiant bei perkeliant ES teisės normas, ir svarstant nacionalinius reguliavimo standartus nustatančius teisės aktus.
 9. Nacionaliniu lygiu vertinga Saulėtekio iniciatyvos patirtis bei nepakankamo jos siūlymų įgyvendinimo pamokos. Iš jų svarbiausios – geresnio reguliavimo bei jo keliamų tikslų įsisąmoninimas bei iškėlimas į vieną svarbiausių politinės darbotvarkės klausimų (tam palankus politinis klimatas, partijų siekis mažinti biurokratizaciją bei administravimo naštą, ypač smulkioms įmonėms, bei ES vykstanti reforma, tačiau auganti ekonomika bei susidomėjimas ES fondų įsisavinimu šiuo metu mažina dėmesį reguliavimo reformos klausimams), paprastas

- institucinis koordinavimo mechanizmas su pakankamais įgaliojimais atsakingai institucijai.
10. Atsižvelgiant į politinę ir ekonominę Lietuvos bei ES aplinką, galima teigti, jog nors reguliavimo reformos svarba lyginant su kitomis Lietuvoje dar nereformuotomis sritimis (sveikatos apsauga, švietimu, kitomis struktūrinėmis reformomis) nėra pati didžiausia, tačiau reguliavimo reformą galima formuluoti kaip nuolatinę kasdienės politikos bei tebesitęsiančios viešojo administravimo reformos dalį. Šiuo atžvilgiu reikalingas bent minimalus politinis sutarimas dėl gerų reguliavimo principų ir jų taikymo kuriant naujus teisės aktus bei svarstant ES lygiu teikiamus projektus, o taip pat galiojančių reguliavimo normų peržiūros planas.
 11. Geresnio reguliavimo iniciatyvų palaikymas ir konkretūs siūlymai nuosekliai pratęstų iki dabar vykdomas, tačiau gana lėtai vykstančias viešojo administravimo reformas Lietuvoje, suteikiant joms papildomą postūmį. Nacionaliniame lygyje pirmiausia daugiau dėmesio reikėtų skirti naujų reguliacinių teisės normų vertinimui pagal gero reguliavimo principus – proporcingumą, atskaitingumą, nuoseklumą, skaidrumą, tikslumą. Šių principų platesnis praktinis taikymas turėtų ir teigiamus šalutinius rezultatus – pirmiausia daugiau erdvės būtų paliekama ir savireguliacijai ir kitoms reguliavimo alternatyvoms, daugiau konsultuojamasi su visuomene.
 12. Tie patys gero reguliavimo principai turėtų būti taikomi ir vertinant Europos Komisijos siūlymus. Pavyzdžiui, tikėtina, jog tai, ką Europos Komisija gali vertinti kaip proporcingas reguliavimo priemonės, Lietuvoje gali turėti pernelyg ribojantį poveikį ir neproporcingai kainuoti. Iki šiol perkeltant ES direktyvas taip pat būtent Lietuvoje jos pasipildydavo griežtesnėmis nuostatomis. Taigi, reguliavimo intensyvėjimas Lietuvoje per pastarąjį dešimtmetį sietinas su išorės poveikiu – ES teisės aktų perkėlimu ir įgyvendinimu – o ne vietinių interesų grupių spaudimu. Tikėtina, kad ir toliau ekonominio reguliavimo šaltiniu išliks ES, tad pastangas, susijusias su reguliavimo alternatyvomis, reikia nukreipti ten. Tas pats turėtų galioti ir reguliavimo supaprastinimui. Poveikio vertinimo sistema Lietuvoje jau egzistuoja, tačiau turėtų būti tobulinama, ypač ex-post poveikio vertinimo srityje. Geresnio reguliavimo iniciatyva Lietuvoje turėtų pirmiausia apimti konsultavimosi mechanizmų gerinimą, struktūrų ir resursų problemą bei didesnę dėmesį įgyvendinimui apskritai. Geresnio reguliavimo iniciatyva galėtų natūraliai pratęsti strateginio planavimo sistemos diegimą suteikiant naują impulsą kiek išblėsusioms pastangoms.
 13. Pagrindinis poreikis nacionaliniame lygmenyje, susijęs su geresniu reguliavimu – atitinkamo prioriteto institucionalizavimas. Lietuvoje reikėtų paskirti už geresnio reguliavimo įgyvendinimą atsakingą instituciją. Koordinavimą, kaip ir Saulėtekio iniciatyvos atveju, galėtų vykdyti atskira aukšto lygio grupė, tačiau šiam darbui reikalingi nuolatiniai instituciniai ir kiti resursai. Kaip rekomenduojama Maldenkerno pranešime, tokia institucija turėtų būti šalia Vyriausybės centro. Tą patį rekomenduoja EBPO bei sėkminga įvairių valstybių patirtis. Konkrečiai tokį vaidmenį galėtų atlikti Vyriausybės kanceliarija, tačiau tokiam darbui reikalingi ir atitinkami resursai. Kartu vertėtų užsakyti nepriklausomai institucijai atlikti esančių reguliavimo normų Lietuvoje apžvalgą ir įvertinimą, kurioje galėtų būti panaudota ir ankstesnių reguliavimo reformos iniciatyvų Lietuvoje medžiaga, ir verslininkų apklausos, ir kitų institucijų atliktos studijos. Studijos tikslas turėtų būti keleriopas: identifikuoti svarbiausias reformuotinas reguliavimo sritis Lietuvoje, vadovaujantis gero reguliavimo principais; pateikti siūlymus dėl sisteminių patobulinimų, kurie suteiktų pagrindą apsaugoti nuo reguliavimo trūkumų ateityje bei susietų Lietuvos dalyvavimą ES teisėkūros procese su reguliavimo politikos tobulinimu

nacionaliniame lygyje. Beje, atsakomybės už tai priskyrimas LR Vyriausybės kanceliarijai būtų prasmingas ir dėl to, jog taip galima būtų lengviau suderinti ir dalyvavimą ES teisėkūros procese, ir suteikti nacionalinei reguliavimo reformai reikiamą politinį statusą, ir geriau ją koordinuoti.

14. Ypatingą dėmesį Lietuvoje reikėtų skirti ES reguliavimo normas (daugiausia direktyvas) perkeliančių teisės aktų pasekmėms. Gana dažna praktika, kai pasinaudojama galimybe kuo griežčiau reguliuoti ekonominę veiklą, net jei tai nėra būtina, norint pasiekti ES normose keliamus tikslus. Kitaip sakant, pasirenkamų priemonių proporcingumo reguliavimo tikslams klausimas yra vienas iš svarbiausių, tačiau tuo pačiu atspindi ir bendrą reguliavimo problematiką Lietuvoje. Šį klausimą iš dalies spręstų atidesnis reguliavimo pasekmių vertinimas.
15. Lietuvos dalyvavimą ES geresnio reguliavimo iniciatyvos planavime ir įgyvendinime ES lygmenyje galėtų koordinuoti ta pati, institucija, kuri būtų atsakinga ir už atitinkamas vidines pastangas. Kaip minėta, tai galėtų būti LR Vyriausybės kanceliarija.
16. Apibendrinant, reikėtų atsižvelgti į tai, jog nors šiuo metu vykstanti sparti ekonominė plėtra ir santykinė dar nebaigtų struktūrinių reformų svarba nustumia į politinį užribį reguliavimo reformos klausimus, jie taps vis aktualesni lėtėjant ekonomikos plėtrai. Geresnio reguliavimo iniciatyva Lietuvoje ne tik prisidėtų prie viešojo administravimo reformos bei geresnio Lietuvos interesų ES atstovavimo, bet ir būtų patraukli politiškai, nes išskyrus administracinį prisitaikymą (funkcijų persidengimo šalinimo ar didesnių pastangų taikant reguliacinio poveikio vertinimus atvejais), neturėtų sukelti biurokratinio pasipriešinimo ar tiesioginių kaštų biudžetui (kai kuriais atvejais – atvirkščiai) bei būtų priimtina daugumai piliečių. ES vykdoma geresnio reguliavimo iniciatyva suteikia gerą galimybę Lietuvai spręsti minėtas vidaus problemas bei tuo pačiu išlaikyti diplomatinį aktyvumą Sąjungos institucijose, teikiant savo siūlymus dėl reguliavimo politikos reformos. Vėliau šio proceso patirtis būtų naudinga ir kaimyninėms ES nepriklausančioms šalims.

BIBLIOGRAFIJA

1. Tanja A. Borzel, Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization, *JCMS*, 40 (2), 193-214, 2002.
2. Baldwin, R., Scoot, C., Hood, Ch. (1998) *A Reader on Regulation*, Oxford: Oxford University Press.
3. Borzel, T. and Risse, T. (2000) 'When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change', *European Integration online Papers* 4(15), <http://eiop.or.at/eiop/txt/2000-015a.htm>
4. Cowles, M. G., Caporaso, J., Risse, T. (eds.) (2001) *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, N. Y.: Cornell University Press.
5. Dehousse, R., "European Integration and the Nation-State", in Rhodes, M., Heywood, P., and Wright, V. (eds) *Developments in West European Politics*, Macmillan Press, 1997.
6. Egan, M., *Constructing a European Market*, Oxford: Oxford University Press, 2001.
7. European Policy Center, *Achieving a New Regulatory Culture in the European Union*, EPC Working Paper Nr. 10, April 2004.
8. European Commission, Report of the Working Group "Better Regulation" (Group 2c), *White Paper on European Governance*, May 2001.
9. European Commission, Interim report from the Commission to the Stockholm European Council, Improving and simplifying the regulatory environment, Brussels, 07.03.2001, COM (2001) 130 final.
10. Francis, J. G. (1993) *The Politics of Regulation. A Comparative Perspective*, London: Blackwell.
11. Heritier, A. , *Policy-Making and Diversity in Europe*, Cambridge University Press, 1999.
12. Heritier, A. and all, *Differential Europe*, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2001.
13. Hix, S. *The Political System of the European Union*, Macmillan Press Ltd., 1999.
14. Maniokas, K., *Europos Sąjungos plėtra ir europėizacija: Vidurio ir Rytų Europos valstybių įsijungimas į Europos Sąjungą*, Vilnius: Eugrimas, 2003.
15. Maniokas K., Vilpišauskas R., Žeruolis D. *Lietuvos kelias į Europos Sąjungą: Europos susivienijimas ir Lietuvos derybos dėl narystės Europos Sąjungoje.* – Vilnius, 2004.
16. Majone, G. (ed.) *Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States*, London: Pinter Publishers, 1990.
17. Majone, G. *The Rise of the Regulatory state in Europe*, in *West European Politics*, draft article, 1994.
18. Majone, G. (ed.), *Regulating Europe*. London: Routledge, 1996.
19. Majone, G. *State, market and regulatory competition in the European Union: lessons for the world economy*, in Moravcsik, A. (ed.) *Centralization or Fragmentation? Europe facing the challenges of deepening, diversity, and democracy*, New York: A Council on Foreign Relations, 1998, p.—102.
20. McGowan, F., Wallace, H., *Towards a European regulatory state*, in *Journal of European Public Policy*, 3:4 December 1996.
21. Moravcsik, A. , 'Reassessing the Fundamentals of Legitimacy in the European Union, or: How We Learned to Stop Worrying and Love the 'Democratic Deficit'',

- Paper presented for the 40th Anniversary Conference of the Journal of Common Market Studies, EUI, Fiesole, Italy, 9 April 2002.
22. Pollack, M. A. The end of creeping competence? EU policy-making since Maastricht, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, No. 3, September 2000, p. 519-538.
 23. Radaeli, C. M. *Governing European Regulation: The Challenges Ahead*, European University Institute, RSC Policy Paper No. 98/3, 1998.
 24. SIGMA (OECD), Improving policy instruments through impact assessment, Sigma paper No. 31, 17 May 2001.
 25. Stigler, G. J. (1988) *Chicago Studies in Political Economy*, Chicago: The University of Chicago Press.
 26. Thatcher, M. 'The Europeanization of Regulation. The Case of Telecommunications', EUI Working Paper RSC No. 99/22, San Domenico di Fiesole: European University Institute, 1999.
 27. Thatcher, M., 'Delegation to Independent Regulatory Agencies', in Thatcher, Stone Sweet (2002), 2002.
 28. Thatcher, M. and Stone Sweet, A., 'Theory and Practice of Delegation to nonmajoritarian institutions', in Thatcher, M. and Stone Sweet, A., (eds) *The Politics of Delegation: Non-Majoritarian Institutions in Europe, West European Politics*, January, 2002.
 29. Wallace H., Wallace W., *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 2000.
 30. Wallace, H., Young, A.R., 'The Single Market' in Wallace, H. and Wallace, W. 'Policy-Making in the European Union', Oxford University Press, 2000.