



*EUROPOS SOCIALINIAI, TEISINIAI IR EKONOMINIAI PROJEKTAI*

---

## **GERESNIO REGULIAVIMO INICIATYVŲ ES LYGMENYJE POVEIKIO ĮVERTINIMAS**

### Santrauka

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

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

Vilnius, 2004 m. gruodžio 5 d.

## *Tyrimo tikslas, uždaviniai ir metodologija*

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, 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. Plačiau reguliavimo reforma buvo pirmiausia aptarta Europos Komisijos pasiūlymuose, išdėstytuose Baltojoje knygoje dėl Europos valdymo. 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.

Tyrimo tikslas yra apžvelgti ir išanalizuoti šias geresnio reguliavimo 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.

Tyrimo metu buvo 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 kokių mastu jos atitinka Lietuvos interesus? Ką Lietuva gali pasiūlyti planuojant ir įgyvendinant geresnio reguliavimo iniciatyvas? Kurias šių iniciatyvų verta įgyvendinti Lietuvoje?

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, pakeitusį 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 priešasčių – 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.

Geresnio reguliavimo ES iniciatyvos tyrime apžvelgtos ir įvertintos 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 bus pateikti 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).

### ***Svarbiausios tyrimo 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 kliūčių Vidaus rinkoje šalinimą. ES reguliavimo politika pastaraisiais dešimtmečiais laipsniškai transformuojasi iš tik kliūčių 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 našta 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 savaimė 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 ištekliai 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 pirmininkaujančiai 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, koregulavimo bei saviregulavimo 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 perkeltant 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 našta, 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, tikslingumą. 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 priemones, 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 apklausa, 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 apsisaugoti 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 reikiama 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.