

2022

Esamų geresnio
reglamentavimo priemonių,
taikomų reguliuojant verslo
sąlygas, veiksmingumo bei jų
įgyvendinimo institucinės
sistemos analizė

Tyrimo savininkai:

dr. Jolanta Drożdż (nuo 2021 m. spalio), Saulius Kolyta (iki 2021 m. rugsėjo)

Tyrimo vadovė:

dr. Lina Novickytė

Tyrimą atliko (visi vidiniai ir išoriniai):

dr. Lina Novickytė, dr. Arūnas Burinskas, dr. Rimantas Griekienis, Donatas Palavenis, Artūras Malysis, Jūratė Birbilaitė

Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministerijos Verslo aplinkos departamento Geresnio reglamentavimo politikos skyriaus patarėja Vyginta Damzenienė ir vyriausioji specialistė Justė Bulytė (2 skyrius)

Dėkojame:

Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministerijos atstovams už konstruktyvų bendradarbiavimą rengiant ataskaitą. Fokus grupės dalyviams už aktyvią diskusiją, pateiktas įžvalgas ir siūlymus.

Informacija tyrimo citavimui:

STRATA (2022). Esamų geresnio reglamentavimo priemonių, taikomų reguliuojant verslo sąlygas, veiksmingumo bei jų įgyvendinimo institucinės sistemos analizė. Vyriausybės strateginės analizės centras.



Parengta vykdant projektą „Įrodymais grįsto valdymo kompetencijų centro įkūrimas“ (Nr.10.1.1-ESFA-V-912-01-0025). Taikoma tik STRATA tyrėjams.

Pasiūlymus, pastabas, komentarus prašome siųsti info@strata.gov.lt

Turinys

Rekomendacijos ir strateginiai siūlymai	4
Ižanga 10	
1.Geresnio reglamentavimo koncepcija ir principai	13
1.1. Reglamentavimo samprata	13
1.2. Geresnio reglamentavimo samprata	15
2.Lietuvoje galiojančios geresnio reglamentavimo teisinės bazės ir institucinės sąrangos analizė	21
2.1. Galiojančios geresnio reglamentavimo teisinės bazės analizė	21
2.2. Geresnio reglamentavimo institucinės sąrangos analizė	30
3.Geresnio reglamentavimo priemonių veiksmingumo analizė	36
3.1. Tyrimo duomenys ir tyrimo eiga	37
3.2. Geresnio reglamentavimo ir kitų susijusių rodiklių ryšių vertinimas	40
3.3. Lietuvos geresnio reglamentavimo progreso ir lyginamoji (su kitomis Europos šalimis) analizė	42
3.4. Geresnio reglamentavimo perspektyvos teisėkūros proceso ir institucinės sąrangos tobulinimo aspektais	47
3.5. Lietuvos pozicija valdysenos indeksų kontekste	54
3.5.1. Tvarios valdysenos rodikliai: įrodymais grįstų instrumentų taikymo kontekstas	55
3.5.2. Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos reglamentavimo politikos ir valdysenos rodikliai	56
3.5.3. Pasaulio valdysenos rodiklių kontekstas Lietuvai	59
3.6. Geresnio reglamentavimo institucinės sąrangos alternatyvos	62
3.7. Fokus grupės interviu analizė	66
Priedai	72

Rekomendacijos ir strateginiai siūlymai

Aštuonioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos nuostatų įgyvendinimo plano 8.1.9 veiksmas¹ nurodo „priimti Vyriausybės sprendimus dėl dereguliavimo ir debiurokratizavimo, atsižvelgiant į esamų geresnio reglamentavimo priemonių, taikomų reguliuojant verslo sąlygas, veiksmingumo ir jų įgyvendinimo institucinės sistemos analizę“. Šios iniciatyvos įvykdymo data – 2022 m. IV ketv. Atsižvelgiant į tai ir į atliktą analitinį veiksma, t. y. įgyvendintą „Esamų geresnio reglamentavimo priemonių, taikomų reguliuojant verslo sąlygas, veiksmingumo bei jų įgyvendinimo institucinės sistemos analizę“ tyrimą, yra teikiamos šios **rekomendacijos ir strateginiai siūlymai**. Rekomendacijos ir strateginiai siūlymai formuojami atsižvelgiant į Ishikawa diagramoje² įvardintus priežasties ir pasekmės ryšius.

Rekomendacijos ir strateginiai siūlymai:

Eil. Nr.	Rekomendacija („daryk tai“) / strateginiai siūlymai („žinok tai“)	Veiksmas	Atsakinga institucija
1.	<p>Rekomendacija. Siūlyti priimti Vyriausybės sprendimą įgyvendinant geresnio reglamentavimo sistemos pokyčius, kurie prisidėtų prie reglamentavimo poveikio verslo sąlygoms įvertinimo formuojant verslui ir visuomenei palankią aplinką veikti</p> <p>Geresnio reglamentavimo Lietuvoje iniciatyvai vystyti kartu su partnerėmis –</p>	<p>Siūlytina apsvarstyti galimybę teikti Vyriausybei svarstyti sprendimo projektą, kuriame, atsižvelgiant į šio tyrimo ir ankstesnių tarptautinių tyrimų³ rezultatus, būtų nurodytos kryptys geresnio reglamentavimo sistemos kokybinei transformacijai, t. y. neapsiriboti vien siekiu siekti dereguliavimo ir debiurokratizavimo reguliuojant verslo sąlygas. Kartu su jau esamais geresnio reglamentavimo sistemos pokyčiais⁴ tai leistų pasiekti aktyvesnį įrodymų įtraukimą į sprendimų priėmimo procesą, siūlomi sprendimai būtų grindžiami duomenimis.</p> <p>Atkreiptinas dėmesys, kad vienos visuomenės grupės (pvz., verslo) interesų prioretizavimas turi būti pagrįstas šalies strateginiais tikslais ir vizija.</p> <p>Geresnio reglamentavimo principų rezultatyvus diegimas teisėkūroje reikalauja politinio įsipareigojimo, tvirtos lyderystės ir aiškumo tarp</p>	<p>LR Ekonomikos ir inovacijų ministerija; ministerijos pagal savo kompetenciją parengia ir teikia pasiūlymus dėl veiksmų plano struktūros ir elementų</p> <p>LR Ekonomikos ir inovacijų ministerija, LR Vyriausybės kanceliarija (lyderystė);</p>

1 Dėl Aštuonioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos nuostatų įgyvendinimo plano patvirtinimo <<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/d698ded086fe11eb9fecb5ecd3bd711c>>.

2 Ishikawa diagrama pateikta šios ataskaitos 3.7 dalyje

3 <https://www.oecd.org/countries/lithuania/mobilising-evidence-at-the-centre-of-government-in-lithuania-323e3500-en.htm>; <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/lithuania-country-profile-regulatory-policy-2021.pdf>

4 2022 m. balandžio 6 d. Vyriausybė pritarė EIMIN parengtam Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. sausio 11 d. nutarimo Nr. 4 „Dėl Administracinės naštos ūkio subjektams nustatymo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“ projektui; atliekamas didesnio poveikio teisės aktų išplėstinis poveikio vertinimas.

	<p>ministerijomis ir kitomis institucijomis įgyvendinti darnią ir rezultatyvią politinės lyderystės praktiką</p>	<p>įvairių Vyriausybės veikėjų vaidmenų ir atsakomybės tam, kad būtų taikomas visuminis Vyriausybės požiūris. Svarbus yra <u>bendras Vyriausybės sutarimas</u> siekti diegti įrodymais grįstą sprendimų priėmimo kultūrą. Būtina tvirta politinė ir aukščiausio administracinio lygmens lyderystė (“iš viršaus – žemyn”), t. y. turi būti sukurta ir egzistuoti palaikanti ir įgalinanti aplinka (tarnautojų kompetencijos ugdymas, metodiniai įrankiai ir konsultacijos, atviri duomenys ir prieiga, kokybės kontrolės/stebėsenos mechanizmas), kuri skatintų vystyti šią iniciatyvą („iš apačios – į viršų“). Atsižvelgiant į tai, siūloma svarstyti ministerijų vadovybei nurodyti ir numatyti atsakomybę, kad bent jau atliekamas didesnio poveikio teisės aktų poveikio vertinimas atitiktų gerosios praktikos pavyzdžius ir rekomendacijas.</p>	<p>Vyriausybės strateginės analizės centras ir kitos ministerijos (pagal kompetenciją teikiama parama ir aktyvus dalyvavimas)</p>
--	--	--	---

2.	Kompetencija	<p>Rekomendacija. Geresnio reglamentavimo sistemos pažangos įgyvendinimas ir taikomų geresnio reglamentavimo priemonių veiksmingumo didinimas</p>	<p>Viešojo sektoriaus tarnautojų kompetencijos didinimas formuojant analitinius įgūdžius, reikiamus taikyti įrodymais grįstų sprendimų rengimui:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Svarstyti įdiegti geresnio reglamentavimo (poveikio vertinimo) pareigūno poziciją (siūlomą poziciją derinant su Mokslo ir inovacijų pareigūnų funkcijomis ir atsakomybėmis⁵) kiekvienoje ministerijoje, kuris koordinuotų ministerijos teisėkūros veiksmus, kad jie atitiktų gerojo reglamentavimo principus; šiems pareigūnams periodiškai būtų organizuojami mokymai ir dalinimasis gerąja patirtimi. Būtų sukurtas geresnio reglamentavimo pareigūnų tinklas, kuris prisidėtų prie teisėkūros veiklos tobulinimo. • Organizuoti „Teisėkūros ir poveikio vertinimo mokymus“ naujiems valstybės tarnautojams. Būtina siekti, kad nauji valstybės tarnautojai gautų informaciją apie jau parengtus metodinius įrankius⁶ ir užtikrinti jų sklaidą. • Peržiūrėti esamą poveikio vertinimo mokymų struktūrą ir periodiškumą: <ul style="list-style-type: none"> ○ Siūloma mokymų ciklus vykdyti kas ketvirtį. ○ Svarstyti galimybę organizuoti kelių lygių mokymus (pagrindų, pažengusio vartotojo). ○ Skatinti nuolatinį valstybės tarnautojų kompetencijos kėlimą aktualizuojant mokymų temas; kartu tai prisidėtų ir prie gerosios patirties sklaidos tarpinstituciniame lygmenyje. • Svarstyti galimybę skelbti geriausiai per kalendorinius metus atliktus reguliavimo poveikio vertinimus ir juos atlikusius tarnautojus apdovanoti; šis veiksmas skatintų plėtoti geresnio reglamentavimo kultūrą ir principus teisėkūroje. 	<p>LR Vidaus reikalų ministerija, LR Ekonomikos ir inovacijų ministerija, LR Vyriausybės kanceliarija, Vyriausybės strateginės analizės centras ir kitos ministerijos bei įstaigos pagal kompetenciją</p> <p>Siūloma LR Ekonomikos ir inovacijų ministerijai svarstyti galimybę būti bandomąja ministerija, kuri savo struktūroje turėtų geresnio reglamentavimo pareigūno poziciją.</p>
----	--------------	--	---	--

⁵ Geresnio reglamentavimo pareigūno pareigybės ir tinklo sukūrimo galimybių ir sėkmės prielaidų identifikavimui galima pasinaudoti STRATA (2021) tyrimu: <https://strata.gov.lt/images/tyrimai/2021-metai/20220302-Mokslo-ir-inovaciju-pareigunu-tinklas.pdf>

⁶ Pavyzdžiui, Vyriausybės strateginės analizės centro parengtą metodinę informaciją atliekant *ex-ante* (vėliau ir *ex-post*) poveikio vertinimą: <https://strata.gov.lt/lt/pv>

3.		<p>Strateginis siūlymas. Teisinis pagrindas, kuris apibrėžtų geresnio reglamentavimo sistemos ypatybes ir sukurtų vieningą pagrindą diegti sisteminį horizontalų požiūrį į geresnį reglamentavimą</p>	<p>Pakeisti (arba parengti naują) Teisėkūros pagrindų įstatymą, kuriame būtų nustatyti geresnio reglamentavimo principai, priemonės ir institucinė atsakomybė. Teisės akto korekcijos įgyvendinamos atsižvelgiant į pažangių šalių (pvz., Nyderlandų, D. Britanijos ir pan.) gerąją patirtį ir šiuo metu įgyvendinamą „smėlio dėžės“ iniciatyvą atliekant didesnio poveikio teisės aktų poveikio vertinimus.</p>	<p>LR Teisingumo ministerija, LR Vyriausybės kanceliarija (lyderystė), Vyriausybės strateginės analizės centras ir kitos ministerijos (pagal kompetenciją teikiama parama ir aktyvus dalyvavimas)</p>
4.	Teisinė bazė	<p>Strateginis siūlymas. Geresnio reglamentavimo sistemos pažangos įgyvendinimas ir taikomų geresnio reglamentavimo priemonių veiksmingumo didinimas</p>	<p>Įgalinti visuomenę aktyviau dalyvauti reglamentavimo kūrime. Sukurti vieningą sistemą (ir skirtingus įrankius⁷), kuri leistų plačiai išnaudoti viešųjų konsultacijų galimybes ir pasiekti įvairiausių respondentus, kurie teiktų atsiliepimus bei siūlytų įvardintos problemos sprendinius. Viešųjų konsultacijų organizavimo moduliui kurti pasinaudoti užsienio šalių gerąja patirtimi (pvz., D. Britanijos modelis⁸). <u>Viešąsias konsultacijas privalomai įtraukti dar pradinėje reglamentavimo kūrimo fazėje</u> (ieškant įvardintos problemos sprendinių). Viešųjų konsultacijų rezultatai pagal teisės akto pobūdį (slaptumo grifą) būtų skelbiami viešai. Šis veiksmas prisidėtų prie bendradarbiavimo didinimo tarp valdžios lygių, sektorių, verslo ir pilietinės visuomenės. Galima bendradarbiavimo sinergija ieškant sprendinių sukurtų prielaidas rasti geresniems ir novatoriškesniems sprendimams.</p>	<p>LR Vyriausybės kanceliarija ir kitos ministerijos</p>
5.			<p>Užtikrinti aktyvų tarpinstitucinį bendradarbiavimą, kurio atsakomybė būtų suformuoti problemos sprendimo alternatyvų rinkinį. Taip pat tarpinstitucinis reglamentavimo rengimo koordinavimas turi būti tęsiamas per visus politikos ciklo etapus (iki įgyvendinimo bei vykdant stebėseną ir atliekant vertinimą). Diegti bendrai kuriamo valdymo (angl. <i>co-created management</i>) principus ieškant reglamentavimo sprendimų.</p>	<p>LR Vyriausybės kanceliarija ir kitos ministerijos (pagal kompetenciją)</p>

7 Informacijos ir visuomenės dalyvavimo įrankių įvairovė pateikiama <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/public-participation-14-2019/lt/index.html>

8 <https://consultations.nidirect.gov.uk/>

6.	Institucinė sąranga	<p>Strateginis siūlymas. Esamos institucinės fragmentacijos panaikinimas</p>	<p>Svarstyti galimybę formuoti instituciją (ar institucijos padalinį), kuri būtų atsakinga už geresnio reglamentavimo sistemos koordinavimą ir geresnio reglamentavimo priemonių taikymą. Šis veiksmas prisidėtų prie sisteminio horizontalaus požiūrio į geresnį reglamentavimą ir padėtų siekti ilgalaikių geresnio reglamentavimo tikslų.</p> <p>Šio siūlymo įgyvendinimas gali būti siejamas su numatomu įgyvendinti tyrimu „Geresnio reglamentavimo institucinės sandaros funkcijų peržiūra“, kuris leistų nustatyti ir pasiūlyti rekomendacijas dėl geresnio reglamentavimo veiklos veiksmingumo ir rezultatyvumo didinimo bei galimos institucinės sandaros.</p>	<p>LR Vyriausybės kanceliarija ir kitos ministerijos (pagal kompetenciją)</p>
7.	Inovacijos	<p>Strateginis siūlymas. Geresnio reglamentavimo sistemos pažangos įgyvendinimas ir taikomų geresnio reglamentavimo priemonių veiksmingumo didinimas</p>	<p>Geresnio reglamentavimo proceso skaitmeninimas. Proceso skaitmeninimo idėja pateikta šios ataskaitos 3.7 dalies pabaigoje.</p> <p>Pirminis geresnio reglamentavimo proceso skaitmenizavimas gali prasidėti sukuriant švieslentę, kurioje patalpinti Teisėkūros plano⁹ ar Didesnio poveikio teisės aktų projektų¹⁰ sąrašai. Atsižvelgiant į numatytus terminus standartizuoti visą teisės akto rengimo procesą (sprendžiamos problemos identifikacija, įrodymų paieška, poveikio vertinimo atlikimas, viešosios konsultacijos, dalyvaujančios institucijos ir pan.) pasitelkiant ir integruojant jau sukauptus įrodymus¹¹ ir duomenis¹². Veiklos supaprastinimui išnaudoti dirbtinio intelekto potencialą.</p> <p>Siekiant proceso skaitmenizavimo būtina atlikti galimybių studiją įvertinant atskirų šiuo metu veikiančių sistemų suderinamumą, galimas sistemų įjungimo alternatyvas ir pan.</p>	<p>LR Ekonomikos ir inovacijų ministerija kartu su LR Vyriausybės kanceliarija (lyderystė); kitos ministerijos (pagal kompetenciją teikiama parama ir aktyvus dalyvavimas)</p> <p>Rekomenduotina svarstyti LR Ekonomikos ir inovacijų ministerijai teikti siūlymą LR Vyriausybės kanceliarijai parengti geresnio reglamentavimo švieslentę.</p>

9 https://lrv.lt/uploads/main/documents/files/2021-2024%20m_%20teisėkūros%20planas.pdf

10 https://lrv.lt/uploads/main/documents/files/Apie_vyriausybe/geresnis%20reguliavimas/2021-2024%20m_%20Didesnio%20poveikio%20projektai_%20PV%20ir%20konsultaciju%20terminai_2.pdf

11 <https://strata.gov.lt/lt/pv/vertinimu-katalogas/50-poveikio-vertinimas/682-analitinio-darbu-biblioteka>

12 Viešųjų duomenų valdysenos informacinė sistema (VDV IS)

7.	<p>Strateginis siūlymas. Alternatyvių ir inovatyvių metodų ir įrankių diegimas ir taikymas ieškant problemos sprendinių ir rengiant pagrįstus įrodymus sprendimo alternatyvoms pagrįsti</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tradicinių reguliavimo priemonių rinkinio išplėtimas įtraukiant lankstesnius reguliavimo metodus, pvz., naujiems iki tol nereguliuotiems santykiams panaudoti reguliavimo „smėlio dėžės“, plėtoti bendro reguliavimo ir nereguliuojamų metodų, pvz., savanoriškų kodeksų arba standartų taikymą. • Aktyviai išnaudoti didžiųjų duomenų kuriamas galimybes įrodymams rinkti. • Taikyti inovatyvius metodus sprendimų paieškai ir alternatyvoms vertinti (bendra kūryba, elgsenos ekonomika ir pan.). • Kurti tokią reglamentavimo sistemą, kuri būtų adaptivi ir gebėtų prisitaikyti bei atitiktų ateities iššūkius. <p>Tokie veiksmai galėtų prisidėti mažinant reguliavimo našta.</p>	<p>LR Vyriausybės kanceliarija ir ministerijos bei įstaigos (naujų iniciatyvų įgyvendinimas ir dalyvavimas bandomosiose iniciatyvose pagal kompetenciją), Vyriausybės strateginės analizės centras (konsultacijos ir inovatyvių sprendimų paieška)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Atkreiptinas dėmesys į tyrime nustatytus „Doing business“ koreliacijos ryšius su geresnio reglamentavimo rodikliais; „Doing business“ rodiklis koreliuoja su valdymo veiksmingumo ir geresnio reglamentavimo rodikliais. Žvelgiant plačiau, valdymo veiksmingumas ir reglamentavimo kokybė gali būti neatsiejami kuriant gerovės valstybės modelį. Svarbu pabrėžti, kad pasitikėjimas Vyriausybės institucijomis sietinas su fundamentalių žmogaus teisių užtikrinimu, tai derinant su vyriausybės institucijų galių ribojimu (pastarasis yra itin stiprus teigiamas koreliacijos ryšys). Šis ryšys reglamentavimo politikai nubrėžia aiškias ribas, kurių negalima peržengti: negali būti supaprastintas verslo reglamentavimas tiek, kad būtų pažeidžiamos žmogaus teisės; tačiau negali būti vyriausybės galios didinamos ten, kur tai nebūtina, nereikalinga¹³. • Geresnio reglamentavimo įrankių (<i>ex-ante</i> ir <i>ex-post</i> poveikio vertinimai, viešosios konsultacijos, administravimo paprastinimas) naudojimas gali prisidėti prie teisėkūros infliacijos¹⁴ mažinimo, nes sulėtina teisėkūros procesą. Tačiau didesnė dalis teisės aktų projektų kyla iš Seimo ir šių priemonių naudojimas tampa ribotas. Siūloma svarstyti galimybę diegti geresnio reglamentavimo įrankius kilusioms teisėkūros iniciatyvoms iš Seimo, kurios apima naujas reguliavimo iniciatyvas. 			
<p>Siekiant įgyvendinti veiksmingą ir įrodymais grindžiamą geresnio reglamentavimo politiką, įvertinti geresnio reglamentavimo ekosistemoje veikiančių institucijų institucinę sandarą. Taip pat svarbu rinkti įrodymus geresnio reglamentavimo sistemai tobulinti siekiant įgyvendinti veiksmingą regionų politiką.</p> <p>Atsižvelgiant į tai, siūloma tęsti tyrimus ir rinkti įrodymus rezultatyviai geresnio reglamentavimo politikai formuoti, pvz., įgyvendinti tyrimą „Geresnio reglamentavimo institucinės sandaros funkcijų peržiūra“, kuris leistų nustatyti ir pasiūlyti rekomendacijas dėl geresnio reglamentavimo veiklos veiksmingumo ir rezultatyvumo didinimo.</p> <p>Regionų geresnio reglamentavimo sistemai tobulinti siūloma pradėti nuo veiksmo įgyvendinat tyrimą, kuris apima administracinės naštos vertinimą savivaldos lygmenyje identifikuojant galimas priemones šiai naštai mažinti.</p>			

¹³ Šios ataskaitos 3.2 dalis.

¹⁴ Per 2016-2020 m. Seimo kadenciją buvo registruota 5077 teisės aktų projektai (iš jų 56,6 proc. buvo registruoti Seimo narių, 38,8 proc. – Vyriausybės, likę – Prezidento ir Vyriausybės). Iš viso per kadenciją buvo priimti 3276 teisės aktai. Minėta Seimo kadencija pasižymėjo, kaip daugiausia registruotų projektų, priimtų teisės aktų, per posėdį priimtų teisės aktų veikla (Šaltinis: 2016-2020 m. kadencijos LRS veikla teisėkūros srityje. LRS kanceliarijos Tyrimų skyriaus analitinė apžvalga Nr. 20/34).

Įžanga

Geresnis reglamentavimas yra svarbus principas siekiant reglamentavimo procesą padaryti skaidresnį ir labiau atskaitingesnį. Geresnio reglamentavimo įrankių taikymas padeda tobulinti teisėkūros kelią, leidžia įvertinti įvairias alternatyvas įvardintai problemai spręsti, patikrinti prielaidas veiksmingam reguliavimui suformuoti ir sukuria įrodymais grįstą sprendimų priėmimo sistemą, kuri padeda stiprinti pasitikėjimą Vyriausybės veiksmais.

Tyrimo pavadinime yra įvardintas dereguliavimo ir debiurokratizavimo siekis. Reikėtų pabrėžti, kad reguliavimo panaikinimas arba dereguliavimas tapo pagrindinė XX a. devintojo dešimtmečio tarptautinė tendencija. Atkreiptinas dėmesys, kad esminis reguliavimo panaikinimo bruožas yra platesnio valstybės įsikišimo modelio pasikeitimas nuo „gerovės valstybės“ modelio į „konkurencingos valstybės“ modelį¹⁵. Todėl svarbu nepamiršti, kad vien tik verslo interesai negali būti prilyginami bendrajam interesui, kuris taip pat apima darbuotojų, piliečių, vartotojų ir aplinkos interesus. Todėl reglamentavimo sistemos transformacija turi būti suprantama, kaip visuomenės gerovės ir ateities pažangos užtikrinimo siekis ir negali būti supaprastinta tik iki reglamentavimo naštos ir (ar) (sąnaudų vertinimo ir mažinimo. Reikia siekti, kad geresnio reglamentavimo sistema užtikrintų įrodymais pagrįstą ir skaidrią teisės aktų leidybą. Pažymėtina, kad nuoseklus ir nuolat tobulėjantis geresnio reglamentavimo procesas leistų Lietuvai aktyviai išnaudoti turimą potencialą ir pasiekti ekonominį naudos efektą, transformuojant esamą geresnio reglamentavimo sistemą diegiant pažangias numatomo reglamentavimo vertinimo priemones ir aktyviai išnaudojant jau esamą progresą šioje srityje.

Šio tyrimo užduotyje yra suformuotas tyrimo **objektas**: geresnio reglamentavimo priemonių, taikomų reguliuojant verslo sąlygas, veiksmingumo bei jų įgyvendinimo institucinė sistema.

Ir iškeltas dvejopas tyrimo **tikslas**: atlikti teisinės geresnio reglamentavimo bazės ir institucinės sąrangos analizę, identifikuoti problemas ir pasiūlyti galimus jų sprendimo būdus **bei** remiantis geresnio reglamentavimo priemonių veiksmingumo bei jų įgyvendinimo institucinės sistemos analizės rezultatais, pateikti pasiūlymus šių priemonių veiksmingumui didinti reguliuojant verslo sąlygas.

Uždaviniai:

1. Atlikti kitose valstybėse ir Europos Komisijoje taikomų geresnio reglamentavimo priemonių analizę ir sudaryti jų sąrašą su trumpais aprašymais;
2. Išanalizuoti už geresnį reglamentavimą atsakingų institucijų sąrangą kitose valstybėse;
3. Atlikti Lietuvoje taikomų geresnio reglamentavimo priemonių veiksmingumo analizę;
4. Atlikti Lietuvos geresnio reglamentavimo srities teisinės bazės ir institucinės sąrangos analizę (atlieka Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministerija).

Tikslo dualumas ir jo detalizacija uždaviniuose nurodo šio tyrimo kompleksškumą ir sudėtingumą. Atsižvelgiant į tai, tyrimas yra orientuotas atlikti geresnio reglamentavimo priemonių (ir geresnio reglamentavimo sistemos, kaip visumos) veiksmingumo vertinimą. Pažymėtina, kad geresnio reglamentavimo priemonės, naudojamos vertinti reguliavimo poveikį verslo sąlygoms, nėra išskiriamos¹⁶. Todėl kaip minėta, šioje tyrimo ataskaitoje yra pateikiamas geresnio reglamentavimo sistemos, kaip visumos veiksmingumo vertinimas.

Įgyvendinant šį tyrimą taikyta įrodymais grįsto valdymo priemonė **sprendimo poveikio vertinimas**, t. y. siekiama nustatyti, Lietuvoje taikomų geresnio reglamentavimo priemonių veiksmingumą, t. y. vertinamas priemonės (ar jos

15 Cerny, P. G. (1991). The limits of deregulation: transnational interpenetration and policy change. *European journal of political research*, 19(2-3), 173-196. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1991.tb01185.x>

16 Išskiriama administracinės naštos vertinimo priemonė, kuri yra reguliavimo poveikio vertinimo dalis. Akivaizdu, kad viso politikos ciklo metu taikomos geresnio reglamentavimo priemonės vienaip ar kitaip prisideda prie poveikio verslui įvertinimo. Todėl tik veiksmingas visų priemonių, kaip visumos taikymas, leidžia pagrįstai nustatyti numatomo reguliavimo poveikį visai visuomenei ir tuo pačiu – verslui.

dalies, ar priemonių visumos (kaip sistemos)) tikslų pasiekimo lygis. Šiam vertinimui atlikti buvo keliami šie **vertinimo klausimai**:

- Koks yra geresnio reglamentavimo priemonės ar jų visumos (geresnio reglamentavimo sistema) rezultatyvumas/veiksmingumas?
- Ką reikia daryti norint didinti geresnio reglamentavimo priemonės ar jų visumos (geresnio reglamentavimo sistemos) rezultatyvumą/veiksmingumą?

TYRIMO METODAI

Analizuojant ir lyginant planuotus bei faktiškai pasiektus tikslus įvertinamas priemonės (ar jos dalies, ar priemonių visumos (kaip sistemos)) rezultatyvumas / veiksmingumas. Taigi šiuo aspektu matuojama, ar buvo pasiekta tai, kas buvo numatyta bei kokie veiksniai daro / darė įtaką rezultatų pasiekimui. Rezultatyvumo / veiksmingumo vertinimui atlikti dažniausiai naudojami antrinių šaltinių, stebėsenos duomenų analizės, apklausos ir intervių tyrimų metodai.

Siekiant nustatyti geresnio reglamentavimo priemonių (ir jų visumos, kaip sistemos) veiksmingumą, t. y. įvykdyti uždavinius ir atsakyti į keliamus vertinimo klausimus, buvo naudojami ir taikyti įvairūs kiekybiniai ir kokybiniai duomenų rinkimo ir analizės metodai:

- Kiekybiniai duomenų rinkimo ir analizės metodai: naudojant **antrinius duomenų šaltinius** taikyti **statistinės, koreliacinės, regresinės analizės** tyrimo metodai.
- Kokybiniai duomenų rinkimo ir analizės metodai: **dokumentų** (teisės aktai) ir **antrinių šaltinių** (moksliniai straipsniai, monografijos, studijos, ataskaitos, rekomendacijos, gairės ir pan.) **analizės**, atskirų šalių patirties pavyzdžių (**atvejų studijos, lyginamosios analizės** ir **fokus grupės** tyrimo metodai. Galimų pasekmių ar problemos priežasčių analizei taikyta „**Ishikawa diagrama**“ („žuvų kaulo diagrama“ arba „priežasties ir pasekmės diagrama“).

Kiekybiniai tyrimo metodai leido nustatyti dinامينius geresnio reglamentavimo sistemos pažangos pokyčius, ryšį ir priklausomybę tarp atskirų nagrinėjamų geresnio reglamentavimo sistemos kintamųjų, įvardinti svarbiausių geresnio reglamentavimo sistemos veiksmingumo priežasčių dalį, kuri turi būti sprendžiama siekiant išspręsti daugumą artimų iššūkių (problemų).

Kokybinių tyrimo metodai leido apibrėžti geresnio reglamentavimo sistemos sudėtingumą ir daugiadimensiškumą, nustatyti gerosios šalių patirties pavyzdžius, išgryninti esmines geresnio reglamentavimo sistemos Lietuvoje spragas ir tobulinimo galimybes.

Pagal iš anksto numatytą tyrimo turinį, šis tyrimas yra priskiriamas prie nesudėtingų tyrimų, tačiau jo eigoje taikant įvairius tyrimo metodus bei identifikavus kompleksinę tyrimo problemą, tyrimas priskiriamas prie vidutinio sudėtingumo tyrimų, kuriais analizuojami valstybės valdymo sričių klausimai, tyrimui įgyvendinti antriniais duomenimis papildyti pirminiais duomenimis. Siekiant užtikrinti tyrimo rekomendacijų patikimumą, buvo taikoma duomenų ir metodų trianguliacija¹⁷, kai to paties klausimo vertinimas atliekamas remiantis duomenimis, gautais iš kelių skirtingų šaltinių (pritaikius bent kelis skirtingus duomenų rinkimo ir analizės metodus). Tokiu būdu yra subalansuojamos skirtingų metodų stipriosios ir silpnosios pusės.

TYRIMO ATASKAITOS STRUKTŪRA

Ataskaitos pirmoji dalis skirta įvardinti geresnio reglamentavimo sampratą ir pateikti geresnio reglamentavimo esminius principus.

¹⁷ Duomenų trianguliacija – to paties klausimo vertinimas remiantis duomenimis, gautais kelių skirtingų šaltinių. Metodų trianguliacija – to paties klausimo vertinimas naudojant duomenis, gautus pritaikius bent kelis skirtingus duomenų rinkimo ir analizės metodus. Tokiu būdu subalansuojamos skirtingų metodų stipriosios ir silpnosios pusės.

Šios ataskaitos antroje dalyje yra pateikta Lietuvoje galiojančios geresnio reglamentavimo teisinės bazės ir institucinės sąrangos analizė, kurią atliko Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministerijos Verslo aplinkos departamento Geresnio reglamentavimo politikos skyriaus patarėja Vyginta Damzenienė ir vyriausioji specialistė Justė Bulytė.

Trečioje tyrimo ataskaitos dalyje (vykdė STRATA tyrėjai) yra pateiktas geresnio reglamentavimo priemonių (ir jų visumos, kaip sistemos) veiksmingumo vertinimas. Reikėtų atkreipti dėmesį, kad geresnio reglamentavimo priemonių rezultatyvumo / veiksmingumo vertinimas yra problematiškas, todėl pasitelkus kiekybinės (statistinės, koreliacinės, regresinės) ir kokybinės (duomenų ir antrinių šaltinių, atskirų šalių patirties pavyzdžių, fokus grupės, „Ishikawa diagramos“) analizės metodų sinergiją bei atskirų tarptautinių organizacijų ir (ar) visuotinai pripažįstamų šios srities vertinimų įstaigų atliktus įvertinimus bei reitingus atliktas Lietuvos geresnio reglamentavimo priemonių rezultatyvumo / veiksmingumo įvertinimas. Įvardijus atskirų šalių gerą patirtį, analizuojama Europos Komisijos, Nyderlandų, D. Britanijos ir Vokietijos už geresnį reglamentavimą atsakingų institucijų sąranga bei taikomos geresnio reglamentavimo priemonės. Šalių pasirinkimas buvo grįstas atsižvelgiant į atskiros šalies pasiektą geresnio reglamentavimo lygį, remiantis atskirais tarptautiniais vertinimais (Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos – toliau EBPO, Pasaulio banko – toliau PB) ir pagal reikšmingus šalių pasiekimus įgyvendinat atskiras geresnio reglamentavimo priemones (ar visos geresnio reglamentavimo sistemos vertinimą). Pažymėtina, kad atskirų šalių pavyzdžiai gali būtų aktualūs Lietuvai įtraukti ar transformuoti geresnio reglamentavimo sritis siekiant pažangos užtikrinant įrodymais grįsto reglamentavimo veiksmingumo ir taip siekiant užtikrinti palankias sąlygas verslui vystytis kartu nepamirštant bendrojo visuomenės intereso, kuris taip pat apima darbuotojų, piliečių, vartotojų ir aplinkos interesus. Fokus grupės diskusijos metu papildomai buvo nustatytos galimybės ir trukdžiai Lietuvos geresnio reglamentavimo priemonių taikymo srityje, t. y. dabartinio reglamentavimo proceso Lietuvoje trūkumų identifikavimas ir geresnio reglamentavimo proceso Lietuvoje tobulinimo galimybės.

Tyrimo rezultatas – suformuotos **rekomendacijos ir strateginiai siūlymai**, kurie apima būtinus veiksmus, siekiant tobulinti Lietuvos teisinę ir institucinę geresnio reglamentavimo sistemą, kuri leistų efektyviai įgyvendinti dereguliacinio ir debiurokratizavimo priemones.

1. Geresnio reglamentavimo koncepcija ir principai

1.1. Reglamentavimo samprata

Geresnio reglamentavimo samprata paprastai siejama su modernia administracine vyriausybe¹⁸, (plačiaja prasme) apimančia viešojo administravimo subjektus (centrinių ir teritorinių, regioninių bei savivaldybių valdymo įstaigų). Šiais subjektais gali būti kolegialios ar vienasmenės valstybės institucijos, biudžetinės įstaigos, kurių veiklą vykdoma skiriant valstybės biudžeto asignavimus ir (ar) naudojant kitas valstybės pinigų fondų lėšas, centrinis bankas, kariuomenė, įstatymų nustatytą specialų statusą turintys fiziniai asmenys, asociacijos, valstybės įmonės, viešosios įstaigos, kurių savininkė arba dalininkė yra valstybė ar savivaldybė. Viešojo valdymo aparate darbuojasi tūkstančiai darbuotojų, organizuotų įvairiausiose biurokratinėse struktūrose, vykdančių daugybę įstatymų deleguotų funkcijų, naudojant daug įvairių įrankių ir procedūrų. Todėl neišvengiamai geresnis reglamentavimas yra susijęs ir (ar) priklauso nuo viešojo administravimo sistemos¹⁹, administracinės teisės kokybės ir vykdomos reglamentavimo politikos.

Breyer, S. G. et al. (2017)²⁰ administracinę teisę plačiaja prasme apibrėžia kaip teisinę vyriausybės kontrolę, o siaurai – kaip rinkinį teisės principų, apibrėžiančių viešojo administravimo subjektų skirtingus vaidmenis, kompetenciją ir struktūrą, nustatančių administracinių sprendimų teisėtumą. Kiekviena reglamentavimo sritis susideda iš materialinės ir procedūrinės teisės; administracinę teisę sudaro bendroji dalis: bendrieji principai ir taisyklės, bei specialioji dalis – apimanti daugybę atskirų reglamentavimo sričių.

Didesnė dauguma viešojo administravimo institucijų yra įsitraukę į valdymą keičiant socialinius procesus ir taip siekiant visuotinai pripažįstamų vertybių²¹. Todėl, nors „reglamentavimo“ terminą daugelis autorių apibrėžia skirtingai, iš esmės viešojo valdymo institucijos kuria visuotinai privalomus vykdyti draudimus ir įpareigojimus. Eisner, M. A. et al. (2000)²² pabrėžia, kad reglamentavimo samprata niekada nebuvo retorinių ginčų epicentre. Paprastai dešinieji kritikai reglamentavimą apibrėžia kaip vyriausybės vykdomą socialinę inžineriją, apsunkinančią įmonių veiklą politiškai apibrėžtomis pareigomis ir atitikimo sąnaudomis (reguliavimo našta). Tuo tarpu kairieji kritikai reglamentavimą laiko teigiamu viešosios valdžios panaudojimu, nukreiptu į tai, kad privatūs subjektai būtų atsakingi už savo veiklą. Tačiau apskritai sutariama, kad reglamentavimas yra viešųjų įgalinimų įgyvendinamas tenkinant plačiai apibrėžiamą „viešąjį interesą“ (prioritetus) (žr. 1 lentelę):

- ištaisant rinkos klaidas (ekonominė prasme);
- užtikrinant saugesnę ekonominę aplinką (pavyzdžiui, sąžiningas kainas ir sandorius);
- garantuojant socialinių vertybių apsaugą (pavyzdžiui, šalies saugumą);
- siekiant išvengti neigiamų paternalizmo pasekmių ir (ar) atsižvelgiant į elgsenos ekonomiką.

Greta įvardintų reglamentavimą sudarančių viešosios politikos sričių literatūroje taip pat išskiriami ir įrankiai, kurie gali būti skirstomi į šias grupes:

- draudimų;
- licencijavimo;

18 Breyer, S. G., Stewart, R. B., Sunstein, C. R., Vermeule, A., & Herz, M. (2017). *Administrative law and regulatory policy: problems, text, and cases*. Wolters Kluwer.

19 LR Viešojo administravimo įstatymo 4 str.

20 Breyer, S. G., Stewart, R. B., Sunstein, C. R., Vermeule, A., & Herz, M. (2017). *Administrative law and regulatory policy: problems, text, and cases*. Wolters Kluwer.

21 Denhardt, R. B., & Catlaw, T. J. (2014). *Theories of public organization*. Cengage Learning.

22 Eisner, M. A., Worsham, J., & Ringquist, E. J. (2000). *Contemporary regulatory policy*. Lynne Rienner Publishers.

- kainų ir normų reguliavimo;
- kiekių ribojimo;
- produktų ir techninės gamybos standartų nustatymo;
- nuosavybės teisių ir įpareigojimų apibrėžimo.

1 lentelė. Reglamentavimą sudarančios viešosios politikos sritys ir prioritetai

Viešosios politikos sritys	Prioritetai	Aprašymas
Rinkos klaidų taisymas	Eksternaliteto ²³ ar sandorių kaštų koregavimas	Neretai reglamentavimas yra pateisinamas būtinybe kompensuoti kaštus, kurie nepadengti produktų kaina, t. y. kaina neatspindi visų kaštų, kuriuos patiria visuomenė. Pavyzdžiui, gamintojo vykdoma aplinkos tarša.
	Kolektyvinės gerovės apsauga	Kartais reikalingas reglamentavimas, nukreiptas į kolektyvinių interesų apsaugą, kai individualūs racionalūs sprendimai daro jiems žalą. Pavyzdžiui, rinkos paprastai nesugeba gaminti viešųjų gėrybių, kurių vartojimas nesukelia jų trūkumo ar kai tokių gėrybių negalima atskirti jų naudos gavėjų. To priežastys paprastai glūdi tame, kad tokiais atvejais įmonės negali padengti savo kaštų, nes niekas savanoriškai nenori mokėti už gėrybes, kurias ir taip gauna, arba atsiranda „free riders“ problema, kai atskiri racionalūs individai naudojami viešosiomis gėrybėmis kitų sąžiningų visuomenės narių sąskaita.
	Informacijos nepakankamumo problemos šalinimas	Laisvos rinkos veikimui viena iš būtinų sąlygų yra pakankamos informacijos vartotojams pateikimas tikslu, kad pastarieji galėtų tinkamai įvertinti ir priimti geriausius pirkimo sprendimus. Informacijos pateikimo reglamentavimo būtinybė egzistuoja ne tik vartojimo, bet ir kitose, pavyzdžiui, darbo rinkose, kur, paprastai, viena iš sandorio pusių yra silpnesnė, mažiau informuota; turinti mažiau galimybių surinkti reikalingą informaciją.
	Monopolijų kontrolė	Įmonių konkurencijos reglamentavimas, įskaitant natūralias monopolijas; draudžiamus susitarimus, piktnaudžiavimą dominuojančia padėtimi, susijungimų kontrolę ir valstybės pagalbos reguliavimą ir valdžios / valdymo institucijų priežiūrą priimant teisės aktus dėl valstybės pagalbos.
Saugesnės ekonominės aplinkos užtikrinimas	Perteklinių pelnų kontrolė	Perteklinių pelnų kontrolė gali būti vykdoma tik ypatingais / išimtiniais atvejais; dažniausiai įvairių nacionalinės reikšmės krizių atvejais, kai gali nukentėti viešieji interesai. Kitais atvejais tokia politika neturi jokio ekonominio pagrindo.
	Perteklinės ar destruktuvios konkurencijos kontrolė	Nors bendrosios konkurenciją reglamentuojančių teisės aktų nuostatos draudžią tokį reglamentavimą, tačiau atskirais atvejais yra galimos išimties, pavyzdžiui, remiant smulkų ir vidutinį verslą, skatinant inovacinę ir mokslinę bei tiriamąją veiklą.
	Trūkumo rinkoje reguliavimas	Laisvos rinkos sąlygomis gali susidaryti situacijos, kad dėl įvairių priežasčių atsiranda prekių ar paslaugų trūkumas, kurio negali išspręsti rinkos, todėl reikalingas valdymo institucijų įsikišimas.
	Atstovavimo problemos sprendimas	Atstovavimo problemos (angl. „agency problems“) sprendimas. Atskirose socialinių santykių sferose gali susiklostyti situacijos kai prikimo sprendimus priima ne pats pirkėjas, bet kitas asmuo. Pavyzdžiui, sveikatos apsaugos srityje tai pasakytina apie gydytojus, kurie priima sprendimus dėl vaistų pirkimo.
Socialinių vertybių apsauga	Ištekių perskirstymas	Gerovės valstybės programos, įskaitant tiek tiesiogines išmokas, tiek teisinį darbo santykių reguliavimą (pavyzdžiui, minimalaus darbo užmokesčio, maksimalių darbo valandų ir pan.). Autorių nuomonės išsiskiria dėl to, ar ši reglamentavimo sritis priskirtina / nepriskirtina ekonominės aplinkos užtikrinimo politikai.
	Bendrų vertybių apsauga	Bendrų vertybių apsauga. Visuomenėje gali būti laikoma būtinybe saugoti ir (ar) ginti visuotinai pripažintas vertybes, pavyzdžiui, aplinkosaugos, vaikų teisių ir kt. srityse.
	Socialinių pranašumų, kaštų šalinimas	Šiuo atveju siekiama daugiau pakeisti pirmenybes: siekiama pakoreguoti žmonių požiūrį į kitus asmenis pagal įvairius kriterijus: tam tikras aplinkybes, situacijas, statusą ar kitus kriterijus.
	Planavimas	Kartais valstybės įsikišimas į tam tikrą pramonės šaką ar ekonomikos sektorių gali būti grindžiamas tuo, kad be tokio įsikišimo rinkos negamintų tam tikros produkcijos ir (ar) nevykdytų visuomenės poreikiams reikalingos veiklos. Tai – daugiau išimtiniai atvejai.
Elgsenos koregavimas	Paternalizmas	Politika kartais gali būti nukreipta į individų apsaugą nuo jų pačių neatsakingumo ar netikrumo. Pavyzdžiai: reikalavimai motociklininkui dėvėti šalną ar vairuotojui prisiegti saugos diržą; vaikams lankyti vidurinę mokyklą ir pan.
	Elgsenos ekonomika	Kitaip nei tradicinės ekonomikos, elgsenos ekonomikos atstovai laikosi požiūrio, kad žmonėms sunkiai sekasi įvertinti rizikas ar kontroliuoti savo elgesį. Žmonės neretai turi išankstines nuostatas dėl savo pirmenybių, todėl gali klysti dėl aplinkybių, kuriomis esant priima sprendimus.

Šaltinis: sudaryta autorių remiantis Breyer, S. G. et al. (2017) pasiūlytą klasifikaciją

Manytina, kad stipriausias iš šių reglamentavimo įrankių yra draudimai numatyti atskiroms veikloms, medžiagoms, produktams ir pan., taikomi dėl įvairiausių priežasčių. Licencijuojant ar sertifikuojant veiklą (ir (ar) produktus) yra kontroliuojamas į rinką patenkančių ir ekonominėje apyvartoje esančių prekių ir paslaugų kokybės standartas. Kainų,

23 Eksternalitetas (angl. externality) – ekonomikoje vartojama sąvoka, reiškianti išorinį poveikį, t. y. dėl kokio nors veiksmo ar proceso atsirandanti su tuo veiksmu ar procesu nesusijusių dalyvių nauda arba nuostolis.

normų ir kiekių reguliavimas paprastai siejamas su prekybos ribojimais ar rinkos klaidų taisymu. Produktų ir jų gamybos techniniai standartai paprastai nustatomi siekiant užtikrinti dirbančiųjų ir vartotojų saugumą.

Pastebėtina, kad XX amžiaus pabaigoje politikos rengėjai pradėjo eksperimentuoti ir su veiklos standartais, kuriais, nustatius konkrečius tikslus, siekiama reguliuojamus subjektus paskatinti rasti geriausią veiklos būdą, pavyzdžiui, nustatius tikslą pasiekti tam tikro lygio sąnaudų efektyvumą, tikimasi, kad konkrečioje srityje dirbančios įmonės ras geriausią išeitį, nes būtent jos turi geriausias žinias ir technologijas tokioms užduotims įvykdyti.

Kita reguliavimo įrankių grupė sietina su subsidijomis ir garantijomis, kuriomis siekiama pasidalinti įvairių rinkos klaidų sukeliama našta: itin didele rizika, finansavimo šaltinių trukumu ir pan. Ne paskutinėje vietoje yra ir įpareigojimai dėl informacijos teikimo, pavyzdžiui, informacija apie prekės sudėtį ant jos pakuotės. Ir galiausiai, neretai įvairių nuosavybės objektų savininkai gali turėti papildomų pareigų, pavyzdžiui, padidinto pavojaus šaltinio (automobilio, laukinio gyvūno ir pan.) savininkai už padarytą žalą atsako be kaltės. Kaip atskiri politikos įrankiai išskiriami: dereguliavimas ir viešojo administravimo institucijų sąrangos nustatymas.

Taigi, įvertinant visą įvardintą instrumentariją, EBPO (2015)²⁴ neatsitiktinai reglamentavimą apibrėžia kaip vyriausybės (plačiąja prasme) verslui ir piliečiams nustatytas taisykles, kurios susideda iš: (a) standartų (kurie išreiškia siekiamus tikslus), (b) informacijos rinkimo (ataskaitų ir patikrinimų) ir (c) elgsenos modifikavimo (sankcijų).

Pete, L. (2014)²⁵, vadovaudamasis EBPO rekomendacijomis, teigia, kad visų čia aukščiau aptartų reglamentavimą sudarančių viešosios politikos sričių, priemonių ir įrankių deriniai sudaro šalies reglamentavimo visumą; EBPO apibrėžiamą plačiai, t. y. kaip bendrus rėmus, kuriuose taisyklės ir jų alternatyvos yra nagrinėjamos, vertinamos ir diegiamos vyriausybės ir viešųjų institucijų siekiant pakeisti privačių subjektų elgseną ekonomikoje. Tačiau pačią reglamentavimo politiką EBPO (2015)²⁶ mato kaip vieną iš reglamentavimo sričių, kurių iš viso yra keturios:

- a) platesnė „geresnio reglamentavimo“ (ar „reglamentavimo politikos“)darbotvarkė, kuria siekiama pagerinti standartų nustatymo, informacijos surinkimo ir elgsenos modifikavimo kokybę;
- b) ekonomikos reglamentavimas pramonės struktūrų kontekste;
- c) į patikrinimus orientuotos reglamentavimo veiklos sveikatos ir saugumo, aplinkosaugos ir kitose elgsenos reguliavimo srityse;
- d) platesni teisėkūros / reglamentavimo požiūriai, susiję su atviros rinkos ir rinkos koregavimo nuostatomis.

Taigi geresnis reglamentavimas yra įvardijamas kaip reglamentavimo politika – viena iš reglamentavimo sričių apskritai. Beje, EBPO (2015)²⁷ taip pat nurodo, kad reglamentavimo politika taip pat sietina ir su institucinės sąrangos instrumentais ir strategijomis. Kitaip tariant, reglamentavimą vykdančių ir įgyvendinančių institucijų, kaip organizacijų, vaidmuo yra laikomas neatsiejama geresnio reglamentavimo dalimi.

1.2. Geresnio reglamentavimo samprata

Atsižvelgiant į čia aukščiau trumpai išnagrinėtą reglamentavimo sampratą, galima pastebėti, kad nuo to, kaip konstruojama reglamentavimą sudaranti viešoji politika, priklauso ir reglamentavimo kokybė. Tačiau mokslinėje literatūroje neskubama atsakyti į klausimą kas yra geras reglamentavimas. Pirmiausia todėl, jog atsakymas gali priklausyti ir nuo požiūrio į iškeltą klausimą ir į viešąją teisę apskritai.

Dellis, G. (2021)²⁸ išskiria deontologinį ir ontologinį požiūrius. Pirmasis jų yra grynai normatyvinis, atsakantis į klausimą koks žmogaus elgesys turi būti. Antruoju atveju yra visiškai priešingai: realus gyvenimas yra empiriškai nagrinėjamas,

²⁴ EBPO (2015). OECD regulatory policy outlook 2015. OECD Publishing.

²⁵ Pete, L. (2014). Regulatory policy and behavioural economics. OECD publishing.

²⁶ EBPO (2015). OECD regulatory policy outlook 2015. OECD Publishing.

²⁷ EBPO (2015). OECD regulatory policy outlook 2015. OECD Publishing.

²⁸ Dellis, G. (2021). An Economic Analysis of Public Law: Demos and Agora. Edward Elgar Publishing.

pirmiausia stengiantis atsakyti į klausimą, o kaip gi iš tiesų yra. Tokia pozityvi analizė – grynai pragmatinė, ne vertybinė – naudojama normatyvinėms išvadoms formuluoti; įvertinama, ar žmogaus elgesys, institucija ar pati teisė funkcionuoja „gerai“ ar „blogai“.

Be to, kaip pastebi Dellis, G. (2021)²⁹, reglamentavimo kokybės reikšmė išaugo ir dėl globalizacijos įtakos: nacionalinis suverenitetas tapo labiau priklausomas nuo ekonominės galios, kuri išaugusio globalaus mobilumo sąlygomis neatsiejama nuo galimybių pritraukti investicijas (papildomai pastebėtina, kad šiuo aspektu svarbus yra ir pritrauktų investicijų kokybės aspektas, t. y. kiek pažangių technologijų ir žinių kartu su investicijomis atkeliauja į šalį). Tokiu būdu reglamentavimas ir viešasis administravimas tapo savotišku „grožio konkurso“ objektu pagal įvairius investuotojams ir verslui svarbius kriterijus: „raudonos juostos mažinimo“ (angl. *reduction of red tape*; biurokratinių kliūčių ribojimo), nuoseklios (angl. *coherent*) mokesčių politikos, sandorių saugumo, nepriklausomas ir aukščiausio lygio (angl. *state-of-the-art*) reglamentavimas, efektyvus ginčų sprendimas.

Kitaip tariant ekonomikos dalyviai: įmonės, investuotojai ir netgi darbuotojai, pradėjo veikti tartum dalyviai rinkos, kurioje jie renkasi ir sprendžia kokią nacionalinę jurisdikciją savo visai veiklai ar jos daliai pasirinkti. Sprendimas priimamas atsižvelgiant į tai, kiek pasirinkta reglamentavimo sistema gali užtikrinti investicijų grąžą. Tai, kaip nurodo Breyer, S. G. et al. (2017)³⁰, bendrosios teisės tradicijos šalyse siejama su tuo kaip palaikoma laisvė ir ekonominis efektyvumas: ar reglamentavimas yra lankstus privataus sektoriaus atžvilgiu, ar užtikrina, kad išteklių bus paskirstyti ten, kur jie bus geriausiai (efektyviausiai) panaudoti.

EBPO (2015)³¹ pabrėžia, kad vienas iš esminių reglamentavimo politikos praktikos iššūkių yra užtikrinimas, kad „gero reglamentavimo“ kriterijai yra įdiegti į praktiškai vykdomą viešąją / reguliavimo politiką. Tai yra sudėtingas praktikos iššūkis siekiant subalansuotos reglamentavimo politikos: per didelė priežiūra, tikėtina, gali pasireikšti informacinių ryšių sutrikdymu ir pasipriešinimu; per maža priežiūra – problemų ignoravimu. Išskiriami galimi keturi reglamentavimo politikos deficitai:

- neapsižiūrėjimo (angl. *oversight*),
- nepakankamos dalyvavimo,
- intencijų ir
- prisitaikymo trūkumo.

Neapsižiūrėjimo atveju trūksta nuoseklumo, nuspėjamumo; dėmesio ekonominėms ir socialinėms veikloms. Dalyvavimo trūkumas siejamas reglamentavimo „iš viršaus į apačią“ prigimtimi, kai priimant sprendimus neatsižvelgiama į socialinių partnerių nuomonę. Esant intencijų deficitui neatsižvelgiama į reglamentuojamųjų pirmenybes įvairiais aspektais. Tuo tarpu prisitaikymo trūkumas siejamas su būtinos įvairovės trūkumu. Visi gero reglamentavimo deficitai, ypač jų sprendimas, gali reikšti kontrastuojančių tikslų siekimą, kas daro sudėtinga siekti geros reglamentavimo praktikos (žr. 1 pav.).

Dažniausiai analizuojant EBPO apklausas pastebima, kad reglamentavimo politika yra siejama su „geresniu“ ar „sumažintu“ reglamentavimu. Tačiau kodėl „geresnis“ ar „sumažintas“ reglamentavimas bus pasiektas nėra paaiškinama, kas, tikėtina, yra susiję su daugialype „geresniu“ ar „sumažinto“ reglamentavimo dienotvarke.

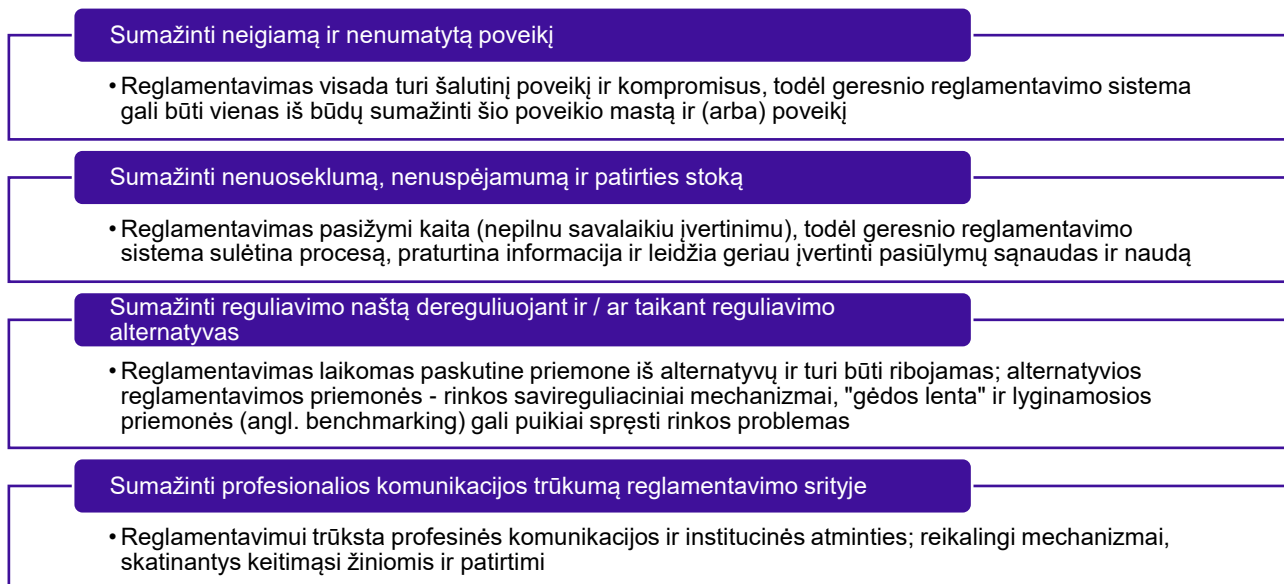
Europos Komisija (toliau – EK) savo komunikate Europos parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui „Geresnis reglamentavimas – geresni rezultatai. ES darbotvarkė“ (2015) pabrėžė, kad „*geresnis reglamentavimas – tai nereiškia, kad ES teisinys turi būti didesnis arba mažesnis arba kad tam tikrų politikos sritis reikia mažiau reglamentuoti ar išbraukti iš prioritetų sąrašo, arba išsižadėti mums brangių vertybių, kaip antai, socialinės ir aplinkos apsaugos ir pagrindinių teisių, įskaitant teisės į sveikatos priežiūrą. Geriau reglamentuoti reiškia realiai įgyvendinti išsikeltus didelio užmojo politikos tikslus*“. Taip pat atkreipė dėmesį, kad „*geresnis reglamentavimas nereiškia, kad reikia suteikti pirmenybę vienui sričių politikai ar tikslams prieš kitus. Tai aiškiai apibūdinti tikslus, kad ir*

29 Dellis, G. (2021). *An Economic Analysis of Public Law: Demos and Agora*. Edward Elgar Publishing.

30 Breyer, S. G., Stewart, R. B., Sunstein, C. R., Vermeule, A., & Herz, M. (2017). *Administrative law and regulatory policy: problems, text, and cases*. Wolters Kluwer.

31 EBPO (2015). *OECD regulatory policy outlook 2015*. OECD Publishing.

kokie jie būtų. Tai užtikrinti, kad politikos sprendimas būtų geriausias ir mažiausiai apsunkinantis kelias tiems tikslams pasiekti; tai sąžiningai pasakyti, kiek sprendimai sėkmingi. Kiekvienas didesnis poveikis, ar jis būtų teigiamas, ar neigiamas, pamatuojamas ar ne, turėtų būti išanalizuotas ir apsvarstytas“. Taigi EK naudodama strateginį planavimą, poveikio vertinimą, konsultacijas ir įvertinimą kaip pagrindines priemones, geresniu reglamentavimu siekia parengti ir pritaikyti ES politiką ir teisės aktus numatant jų ekonominį, aplinkos ir socialinį poveikį ir taip išvengti nereikalingos naštos ir biurokratijos piliečiams, verslui ir valdžios institucijos.



1 pav. Skirtingi geresnio reglamentavimo požūriai

Šaltinis: EBPO (2015)

EBPO geresnį reglamentavimą arba reglamentavimo politiką apibrėžia kaip aišką, dinamišką ir nuoseklų visos vyriausybės politiką, skatinančią nuolatinį taisyklių kūrimo kokybės gerinimą. Geresnis reglamentavimas iš esmės pakeičiamas terminu reglamentavimo politika³².

Kaip pažymi Kuhlmann et al. (2021)³³, geresnio reglamentavimo samprata jau keletą dešimtmečių yra plačiai aptariama ir analizuojama. Vykdomi geresnio reglamentavimo pokyčiai ir reformos dažniausiai nukreiptos į institucinių mechanizmų įtvirtinimą, kurie užtikrintų mažesnes reguliavimo sąnaudas, didesnį rezultatyvumą ir geresnį reglamentų įgyvendinamumą, taip pat siekiama pagerinti teisėkūros procesą. Geresnio reglamentavimo reformomis siekiama pažaboti didėjančią teisės normų antplūdį ir perteklinį reguliavimą. Taip pat geresnio reglamentavimo pokyčiais siekiama sumažinti biurokratiją ir naujų teisės aktų laikymosi išlaidas įmonėms, piliečiams ir viešajam administravimui. Galiausiai, geresnio reglamentavimo reformos yra skirtos didinti politinių intervencijų rezultatyvumą ir sistemingai atsižvelgti į neplanuotą šalutinį reglamentų poveikį, siekiant juos peržiūrėti ir tobulinti. Vyriausybės vykdo geresnio reglamentavimo reformas siekdamos padidinti savo teisėkūros ir vykdomos politikos veiksmingumą ir sustiprinti jų (demokratinį) teisėtumą (Radaelli et al., 2013)³⁴.

Kaip pažymi Kuhlmann et al. (2021) geresnio reglamentavimo koncepcija neapsiriboja konkrečiomis politikos sritimis, nes ja siekiama patobulinti politikos formavimą ir reguliavimą priimant standartus ir procedūras, reglamentuojančius

32 Better Regulation in Europe: An OECD Assessment of Regulatory Capacity in the 15 Original Member States of the EU. Project glossary. Prieiga per internetą: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44952782.pdf>

33 Kuhlmann, S., & Veit, S. (2021). The Federal Ministerial Bureaucracy, the Legislative Process and Better Regulation. In Public Administration in Germany (pp. 357-373). Palgrave Macmillan, Cham.

34 Radaelli, C. M., Dunlop, C. A., & Fritsch, O. (2013). Narrating Impact Assessment in the European Union. European Political Science, 12, 500-521.

reguliavimo sprendimų priėmimą įvairiose viešosios politikos srityse (Bunea ir Ibenskas 2017)³⁵. Autorius teigia, kad geresnis reglamentavimas gali būti klasifikuojamas kaip institucinė politika (Kuhlmann ir Wollmann 2019³⁶; Kuhlmann ir Wayenberg 2016³⁷) arba metareguliacija (Radaelli et al., 2009³⁸).

Hansen et al. (2006)³⁹ išskiria **keturis reglamentavimo reformos tipus**:

- ✓ reguliavimo panaikinimą,
- ✓ geresnį reglamentavimą,
- ✓ pakartotinį reguliavimą ir
- ✓ alternatyvų reguliavimą.

Autoriai teigia, kad šie skirtingi tipai pasižymi skirtinga dinamika ir skirtinga kryptimi. Atsižvelgiant į tai, Radaelli et al. (2009) teigia, kad geresnis reglamentavimas yra tik viena reguliavimo reformos rūšis. Tačiau nors reguliavimo panaikinimą ir pakartotinį reguliavimą galima konceptualiai palyginti, alternatyvus reguliavimas yra visiškai kitokia kategorija. Pastarasis terminas reiškia reguliavimo būdus. Kiti du terminai reiškia „reglamentavimo“ erdvės padidėjimą arba sumažėjimą ūkio subjektams. Svarbu pažymėti, kad geresnis reglamentavimas neturi nedviprasmiško savo tapatumo ar įgyto konceptualaus statuso. Tai skėtinis terminas, naudojamas politikos kontekste struktūrinių reguliavimo politikos priemonių rinkiniui, geriausiu atveju kaip tarpininkavimo panaikinimui ir perreguliavimui būdas, o blogiausiu, kaip tuščia politinė frazė⁴⁰.

Geresniu reglamentavimu apibūdinama įvairių priemonių ir įrankių, skirtų teisės aktų priėmimo proceso ir rezultatų kokybei gerinti, visuma. **Būdingi geresnio reglamentavimo priemonių rinkinio elementai** yra reglamentavimo poveikio vertinimai (angl. RIA) ir išvestinės poveikio vertinimo formos, laikino galiojimo teisės aktų ir kitų reguliavimo instrumentų vertinimas, konsultacijos, politikos ir (arba) teisės aktų ex post vertinimai, reguliavimo supaprastinimo metodai, rizika pagrįstų priemonių taikymas ir sumanus reguliavimas (Kuhlmann et al., 2021). Kaip ir EBPO, autoriai taip pat pažymi, kad skaitmeninimas padarė įtaką geresnio reglamentavimo reformų sričiai ir paskatino diskusijas dėl elektroninių prognozavimo priemonių ir algoritmų naudojimo formuojant politiką.

Reglamentavimo politika apima įstatymų ir kitų teisės aktų rengimo, įgyvendinimo ir peržiūros metodus ir procesus. Juo siekiama užtikrinti, kad reglamentuojant būtų pasiekti numatyti politikos tikslai minimaliomis sąnaudomis. Reglamentavimo politika – arba „geresnis reglamentavimas“ arba „geresnė teisėkūra“, kaip ji paprastai vadinama ES lygmeniu ir kai kuriose ES valstybėse narėse – nustato keletą pagrindinių principų, visų pirma, kad teisė ir politikos formavimas yra⁴¹:

- atviras ir skaidrus;
- visapusiškai dalyvaujant suinteresuotosioms šalims;
- ir pagrįstas remiantis patikima įrodymų baze.

Geresnio reglamentavimo svarbiausias kokybės veiksnys yra patikima įrodymų bazė, t. y. priemonių rinkinys, kuris padeda organizuoti politikos formavimo procesą remiantis įrodymais ir analize. Yra skiriamos trys priemonės, kurios geresnį reglamentavimą paverčia rezultatyvia priemone įrodymais grįstai politikai formuoti⁴². Tai:

35 Bunea, A., & Ibenskas, R. (2017). Unveiling Patterns of Contestation Over Better Regulation Reforms in the European Union. *Public Administration*, 95, 589–604.

36 Kuhlmann, S., & Wollmann, H. (2019). *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe* (2nd ed.). Cheltenham: Elgar.

37 Kuhlmann, S., & Wayenberg, E. (2016). Institutional Impact Assessment in Multi-Level-Systems: Conceptualizing Decentralization Effects from a Comparative Perspective. *International Review of Administrative Sciences*, 82(2), 233–254. <https://doi.org/10.1177/0020852315583194>.

38 Radaelli, C. M., & Meuwese, A. (2009). Better Regulation in Europe: Between Management and Regulation. *Public Administration*, 87(3), 639–654.

39 Hansen, H. F., & Pedersen, L. H. (2006). 12. The Dynamics of Regulatory Reform. *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 328–55.

40 Radaelli, C. M., & Meuwese, A. C. (2009). Better regulation in Europe: between public management and regulatory reform. *Public Administration*, 87(3), 639–654. doi: 10.1111/j.1467-9299.2009.01771.x

41 European Commission, *Better regulation guidelines*, update 2017, SWD (2017) 350, p. 4.

42 Ben Smulders and Jean-Eric Paquet, 'The European Commission and its Better Regulation Agenda', in Sacha Garben and Inge Govaere (eds.), *The EU Better Regulation Agenda: A critical assessment*, Hart 2018, p. 102.

- *ex-ante* poveikio vertinimas (kai kuriose šalyse taip pat vadinamas RIA);
- *ex-post* vertinimas;
- visuomenės ir suinteresuotųjų šalių įtraukimas konsultacijų metu.

Lietuvoje **geresnis reglamentavimas** apibrėžiamas kaip sistemingai taikomų priemonių, kuriomis siekiama užtikrinti valstybės politikos efektyvumą, nuolat tobulinti teisės aktų rengimą, priėmimą ir įgyvendinimą, gerinti teisinio reglamentavimo kokybę, didinti jo veiksmingumą ir nuoseklumą, visuma⁴³. Visgi reikėtų pažymėti, kad ši samprata yra apibrėžta šiuo metu jau negaliojančiame teisės akte.

Geresnio reglamentavimo įrankiai yra svarbi priemonė mąstyti apie teisės aktų kūrimą ir įgyvendinimą, padedanti vyriausybėms užtikrinti nuspėjamumą, išvengti reguliavimo nesėkmių ir išlaikyti teisėtumą bei sutarimą.

EBPO Reguliavimo politikos komitetas yra pasiūlęs rekomendacijos dėl reguliavimo politikos ir valdymo⁴⁴. Šio komiteto rekomendacijos gali būti taikomos EBPO šalims ir kitoms šalims, kurios nori didinti reglamentavimo kokybę ir stiprinti reglamentavimo pokyčių gebėjimus. Skiriamos šios rekomendacijos:

- Įrodymais pagrįstas sprendimų priėmimas (angl. Evidence-based decision making).
- Reglamentavimo poveikio vertinimas (angl. Regulatory impact assessment).
- Ex post vertinimas (angl. ex post evaluation).
- Suinteresuotųjų šalių dalyvavimas (angl. Stakeholder engagement).
- Skaidrumas (angl. Transparency).
- Atvira valdžia (angl. Open Government).

Šių principų ir procedūrų taikymas turėtų būti pagrindas, padedantis priimti sprendimus ir prisidedantis prie to, kad reglamentavimo veikla būtų rezultatyvesnė, nuoseklesnė, naudingesnė, tinkamesnė ir efektyvesnė. Tai turėtų taip pat didinti reglamentavimo skaidrumą, suinteresuotųjų šalių aktyvesnį dalyvavimą, sistemos tobulinimą didinant institucijų atsakomybę ir atskaitomybę.

Reikėtų atkreipti dėmesį, kad inovacijų ir technologijų plėtra reglamentavimo sistemos nepaliko likimo valiai. 2020 m. sausio 13-14 d. EBPO vyko tarptautinė inovacijų valdysenos konferencija, kurios metu nagrinėta, kaip skatinti naujoves ir prisitaikyti prie virsmu (angl. *disruption*) grįstos technologijų pažangos, kartu užtikrinant pakankamą apsaugos lygį piliečiams ir verslui. Pasiūlyta, kad šių iššūkių apsuptyje, vyriausybės ir visuomenės turėtų imtis priemonių įgyvendinant „Inovacijų valdyseną“, siekiant sudaryti dinamiškesnį, lankstesnį ir technologiškai neutralų požiūrį į įstatymus ir kitus teisės aktus bei jų vykdymą. Taigi, atsižvelgiant į tai, siūloma:

- Tradicinių reguliavimo priemonių rinkinio išplėtimas **įtraukiant lankstesnius reguliavimo metodus**, tokius kaip rezultatais (arba principais) grindžiami reglamentai (pvz., duomenimis grįstas reguliavimas), terminuotos reguliavimo išimtys (pvz., reguliavimo „smėlio dėžės“), bendro reguliavimo ir ne reguliavimo metodų, pavyzdžiui, savanoriškų kodeksų arba standartų taikymas.
- **Skaitmeninių technologijų naudojimas kuriant novatoriškus metodus**, leidžiančius efektyviau ir veiksmingiau rengti teisės aktus, juos vykdyti ir jų laikytis. Skaitmeninės technologijos suteikia daugiau galimybių gerinti priežiūrą realiuoju laiku ir nuolat stebėti teisės aktų įgyvendinimą (atitiktį). Skaitmenines technologijas taip pat galima panaudoti įgyvendinant nuolatinį vyriausybės vykdomą transformacinių pokyčių stebėjimą ir kuriant adaptyvius reglamentus, kurie neatsilikytų nuo technologinių transformacijų dinamikos.

Atsižvelgiant į įvardintus iššūkius, EBPO 2021 m. spalio 6 d. patvirtino Tarybos rekomendacijas skirtas lanksčiam reglamentavimui siekiant panaudoti inovacijas⁴⁵. Šiomis rekomendacijomis yra siekiama padėti politikos formuotojams išnaudoti technologijų ir inovacijų potencialą, kartu užtikrinant visuomenės apsaugą. Rekomendacijose pateikiama

43 Dėl Geresnio reglamentavimo programos patvirtinimo, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas 2008 m. vasario 13 d. Nr. 185, Valstybės žinios, 2008-03-08, Nr. 29-1024 (negalioja)

44 OECD (2012), Recommendation of the Council of the OECD on Regulatory Policy and Governance. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>

45 Recommendation of the Council for Agile Regulatory Governance to Harness Innovation, OECD/LEGAL/0464. Prieiga per internetą: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0464>

konceptinė sistema ir gairės, kaip kurti ir įgyvendinti judrius ir atsparius reglamentavimo metodus bei palengvinti bendradarbiavimą šalies viduje ir tarp atskirų valstybių reaguojant į su inovacijomis susijusius iššūkius ir galimybes. Rekomendacijos numato keturis ramsčius:

- Reglamentavimo valdymo priemonių koregavimas siekiant užtikrinti, kad **taisyklės atitiktų ateities iššūkius** (gebėtų juos spręsti);
- Padėti **tvirtus institucinius pamatus bendradarbiavimui ir taikyti įvairius metodus** (bendra kūryba, elgsenos ekonomikos įžvalgos, „smėlio dėžės“ ir pan.);
- **Valdymo sistemų kūrimas arba pritaikymas**, kad būtų galima plėtoti lankstų ir perspektyvų (į ateitį orientuotą) reguliavimą;
- **Reglamentavimo** vykdymo veiklos **pri(si)taikymas prie „naujosios realybės“**.

Akivaizdu, kad inovacijos ir ateities pažangos iššūkiai neaplenkia ir reglamentavimo srities skatindama ją keistis ir prisitaikyti prie numatomos transformacijos. Todėl atsižvelgiant į tai ir formuojant veiksmingą geresnio reglamentavimo sistemą, svarbu atkreipti dėmesį ir įtraukti inovatyvias priemones, kurios padėtų kurti lanksčią ir į ateitį orientuotą šalies reglamentavimo sistemą.

Geresnio reglamentavimo sampratos apibrėžtis leidžia pabrėžti šio reiškinio daugiapusiškumą ir kompleksškumą. Trumpai išanalizavus geresnio reglamentavimo koncepciją, tolesni šios ataskaitos skyriai apima Lietuvos geresnio reglamentavimo institucinės sąrangos ir teisinės bazės analizę; geresnio reglamentavimo priemonių (ir geresnio reglamentavimo sistemos, kaip visumos) veiksmingumo vertinimą. Pažymėtina, kad geresnio reglamentavimo priemonės, naudojamos vertinti reguliavimo poveikį verslo sąlygoms, atskirai nėra išskiriamos. Taip pat reikėtų atkreipti dėmesį, kad veiksminga geresnio reglamentavimo sistema ir jos įrankiai prisidėtų formuojant palankią aplinką verslui vystyti(s).

2. Lietuvoje galiojančios geresnio reglamentavimo teisinės bazės ir institucinės sąrangos analizė

Viena iš perteklinio reguliavimo atsiradimo priežasčių yra **teisinė ir institucinė fragmentacija, nepakankamas tarpinstitucinis koordinavimas**. Lietuvos teisinėje sistemoje nėra vieno teisės akto, kuriame būtų nustatyti geresnio reglamentavimo principai, priemonės ir institucinė atsakomybė. Taip pat nėra ir vienos institucijos, kuri būtų atsakinga už geresnio reglamentavimo sistemos koordinavimą ir geresnio reglamentavimo priemonių taikymą. Dėl šių priežasčių Lietuvoje pasigendama sisteminiu horizontalaus požiūriu į geresnį reglamentavimą, o tai trukdo nustatyti ir siekti ilgalaikių geresnio reglamentavimo tikslų.

Todėl būtina atlikti teisinės geresnio reglamentavimo bazės ir institucinės sąrangos analizę, identifikuoti problemas ir pasiūlyti galimus jų sprendimo būdus. Ši galiojančios geresnio reglamentavimo teisinės bazės analizė yra viena iš Ekonomikos ir inovacijų ministerijos (toliau – EIMIN) kartu su Vyriausybės strateginės analizės centru (toliau – STRATA) bendrai atliekamo tyrimo dalių, kuri bus naudojama formuluojant galutinius tyrimo rezultatus ir bendrus pasiūlymus.

2018 m. kovo 16 d. Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaitos „Teisėkūros procesas“⁴⁶ duomenimis, teisėkūros proceso įgyvendinimas Lietuvoje nesudaro tinkamų sąlygų kurti nuoseklią, darnią ir veiksmingą teisės sistemą, nes neįsitikinama esamo teisinio reguliavimo tinkamumu, o rengiant ir priimant teisės aktus ne visuomet užtikrinama atsakinga teisėkūra. Palyginti su kitomis ES valstybėmis narėmis, per vienerius metus Lietuvoje vidutiniškai priimama daugiausiai įstatymų, tačiau iš jų – mažiausiai originalių (sukuriančių iš esmės naują teisinį reguliavimą). Todėl žvelgiant į trumpalaikius tikslus, turėtų būti imamasi priemonių, kad būtų stabilizuotas teisėkūros procesas, sumažinamas priimamų teisės aktų srautas, tam tikri teisės aktai kodifikuojami, sukuriamos teisinės bei institucinės prielaidos kokybiško teisėkūros proceso įgyvendinimui. Jau dabar yra dirbama šia linkme, t. y. siekiant suderinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Lietuvos Respublikos Seimo darbą, Vyriausybė, planuodama svarbiausių įstatymų projektų parengimą ir priėmimą parlamente, tvirtina ir Seimui teikia rudens ir pavasario sesijų darbų programas. Tačiau nors ir kaip stengiamasi neperkrauti sistemos rengiamais teisės aktų projektais, pavyzdžiui, 2021 m. rudens sesijai buvo patvirtinta daugiau kaip 120 iniciatyvų. Vadinasi Lietuvoje dar nesame pasirengę tinkamai apgalvoti ir suplanuoti rengiamus teisės aktų pakeitimus, kad jų skaičius neaugtų taip drastiškai kaip iki šiol. Vis dėlto ilgalaikėje perspektyvoje turėtų būti siekiama užtikrinti įrodymais grįstą, kaštų ir naudos analize paremtą, visuomenės įtraukimu sustiprintą teisėkūrą.

2.1. Galiojančios geresnio reglamentavimo teisinės bazės analizė

Šios galiojančios geresnio reglamentavimo teisinės bazės analizės tikslas yra identifikuoti teisės aktus, kuriuose yra įtvirtinti geresnio reglamentavimo elementai, ir jų visumą. Dabar pagal galiojantį reguliavimą geresnį reglamentavimą ir poveikio vertinimą reglamentuoja nemažai teisės aktų, kurių analizė yra pateikiama šiame poskyryje.

46 <https://www.valstybeskontrole.lt/LT/Product/23770/teisekuros-procesas>

Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas⁴⁷. Šio įstatymo 3 straipsnio 2 dalyje nustatyti teisėkūros principai, kurie išreiškia tam tikrus imperatyvius reikalavimus, keliamus teisėkūroje dalyvaujantiems subjektams, siekiant sukurti vientisą, nuoseklią, darnią ir veiksmingą teisės sistemą: **tikslingumo** (reiškiančio, kad teisės akto projektas turi būti rengiamas ir teisės aktas priimamas tik tuo atveju, kai siekiamų tikslų negalima pasiekti kitomis priemonėmis), **proporcingumo** (reiškiančio, kad pasirinktos teisinio reguliavimo priemonės turi sudaryti kuo mažesnę administracinę ir kitokią našta, nevaržyti teisinių santykių subjektų daugiau, negu to reikia teisinio reguliavimo tikslams pasiekti), **pagarbos asmens teisėms ir laisvėms** (reiškiančio, kad teisės aktų nuostatos turi užtikrinti ir negali paneigti Konstitucijoje, Europos Sąjungos (toliau – ES) teisės aktuose, Lietuvos Respublikos tarptautinėse sutartyse, Lietuvos Respublikos įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytų asmens teisių ir laisvių, teisėtų interesų), **atvirumo ir skaidrumo** (reiškiančio, kad teisėkūra turi būti vieša, su bendraisiais interesais susiję teisėkūros sprendimai negali būti priimami visuomenei nežinant ir neturint galimybių dalyvauti, valstybės politikos tikslai, teisinio reguliavimo poreikis ir teisėkūroje dalyvaujantys subjektai turi būti žinomi, visuomenei ir interesų grupėms sudarytos sąlygos teikti pasiūlymus dėl teisinio reguliavimo visose teisėkūros stadijose, taip pat turi būti žinomi teisės aktų projektų rengimą inicijavę, teisės aktų projektus parengę, numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimą atlikę subjektai ir galiojančio teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimą atliekantys subjektai), **efektyvumo** (reiškiančio, kad rengiant teisės akto projektą turi būti įvertinamos visos galimos teisinio reguliavimo alternatyvos ir pasirenkama geriausia iš jų, teisės akte turi būti įtvirtinamos veiksmingiausiai ir ekonomiškiausiai teisinio reguliavimo tikslą leisiančios pasiekti priemonės, turi būti skelbiami ir įvertinami dėl teisinio reguliavimo gauti pasiūlymai, o teisėkūros veiksmai atliekami per protingus terminus), **aiškumo** (reiškiančio, kad teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti logiškas, nuoseklus, glaustas, suprantamas, tikslus, aiškus ir nedviprasmiškas), **sistemiškumo** (reiškiančiu, kad teisės normos turi derėti tarpusavyje, žemesnės teisinės galios teisės aktai neturi prieštarauti aukštesnės teisinės galios teisės aktams, įstatymo įgyvendinamieji teisės aktai turi būti rengiami ir priimami taip, kad įsigaliojūt kartu su įstatymu ar atskiromis jo nuostatomis, kurias šie teisės aktai įgyvendina).

Teisėkūros pagrindų įstatymo 4 straipsnio 1 dalyje nustatytos **teisėkūros stadijos**:

- teisėkūros iniciatyvos pareiškimas;
- teisės akto projekto rengimas;
- teisės akto priėmimas;
- teisės akto pasirašymas ir paskelbimas.

Taip pat kituose straipsniuose nustatytos teisėkūros dalyvių teisės ir pareigos, teisinės technikos ir procedūriniai teisėkūros reikalavimai.

Teisėkūros pagrindų įstatymo 15 straipsnyje reglamentuojamas **numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimas (ex ante)**. Šio straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad rengiant teisės akto, kuriuo numatoma reglamentuoti iki tol nereglamentuotus santykius, taip pat kuriuo iš esmės keičiamas teisinis reguliavimas, projektą, privalo būti atliekamas numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimas, kuris turi būti proporcingas galimoms numatomo teisinio reguliavimo pasekmėms. Šio straipsnio 2 dalyje numatyta, kad atsižvelgiant į teisės akte numatomo naujo teisinio reguliavimo pobūdį, mastą, turi būti įvertinamas poveikis: ekonomikai, konkurencijai, valstybės finansams, socialinei aplinkai, viešajam administravimui, teisei sistemai, kriminogeninei situacijai, korupcijos mastui, aplinkai, administracinei naštai, regionų plėtrai, reglamentuojamoms profesijoms ir kitoms sritims.

Teisėkūros pagrindų įstatymo 23, 24 ir 24¹-24³ straipsniuose reglamentuojamas **galiojančio teisinio reguliavimo poveikio ex post vertinimas**. Šiuose straipsniuose įtvirtintos nuostatos įsigaliojo nuo 2020 m. balandžio 1 d. Apibrėžiamas galiojančio teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimo objektas, nustatyti atvejai, kuriais atliekamas galiojančio teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimas (nuostata įtraukiama į įstatymą arba ministras pagal savo valdymo sritį gali priimti sprendimą dėl poreikio atlikti galiojančio teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimą), nustatyti galiojančio teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimo subjektai (*ex post* vertinimą atlieka ministerijos pagal atitinkamam ministrui pavestas valdymo sritis, valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos pagal kompetenciją

47 <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.B4FA4C56B8D5/asr>

teikia ministerijoms informaciją, reikalingą galiojančio teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimui atlikti, Vyriausybė paskiria galiojančio teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimą koordinuojančią instituciją), *ex post* vertinimas atliekamas vadovaujantis Vyriausybės patvirtinta galiojančio teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimo metodika, rengiama ir tvirtinama galiojančio teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimo ataskaita, kuri skelbiama *ex post* vertinimą atlikusios ministerijos interneto svetainėje.

Teisėkūros pagrindų įstatymą detalizuoja Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. vasario 26 d. nutarimu Nr. 276 „Dėl Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo“ patvirtinta Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodika⁴⁸ (toliau – PV metodika). Šiuo nutarimu pavedama ministrams ir kitų Lietuvos Respublikos Vyriausybei atskaitingų institucijų vadovams, rengiant pagal kompetenciją įsakymų ir kitų teisės aktų projektus, vadovautis PV metodikos nuostatomis ir poveikio vertinimo rezultatus pateikti šioje metodikoje nustatyta tvarka. Taip pat nutarimu pasiūlyta kitų valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų vadovams, rengiant pagal kompetenciją teisės aktų projektus, vadovautis PV metodikos nuostatomis. PV metodika nustato numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo principus (proporcingumas, profesionalumas ir bendradarbiavimas), procesą ir dalyvius. PV metodika skirta *ex ante* poveikio vertinimui.

Remiantis PV metodikos 9 punktu, atsižvelgiant į numatomo teisinio reguliavimo pobūdį, poveikis vertinamas šiais aspektais:

- 9.1. poveikis atitinkamai sričiai;
- 9.2. poveikis valstybės finansams;
- 9.3. poveikis piliečių ir kitų asmenų, valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų administracinei naštai, kai projektu siūloma šiems subjektams nustatyti naujus, keisti, naikinti galiojančius informacinius įpareigojimus;
- 9.4. poveikis ekonomikai (įvertinamas galimas poveikis ekonominėms, verslo ir konkurencijos sąlygoms);
- 9.5. poveikis socialinei aplinkai;
- 9.6. poveikis viešojo valdymo sistemai;
- 9.7. poveikis aplinkai;
- 9.8. poveikis regionų plėtrai;
- 9.9. poveikis teisinei sistemai;
- 9.10. poveikis kriminogeninei situacijai;
- 9.11. prireikus poveikis ir kitoms sritims.

Projektų rengėjams, atliekant poveikio vertinimą, siūloma vadovautis Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo klausimynu (PV metodikos 1 priedas).

Vadovaujantis PV metodikos 16-17 punktais, prioritetinės teisėkūros iniciatyvos vertinamos PV metodikos 9.1–9.4 papunkčiuose nurodytais poveikio vertinimo aspektais, prireikus – ir kitais pasirinktais poveikio vertinimo aspektais, be to vertinant prioritetinių teisėkūros iniciatyvų poveikį, atliekama sąnaudų ir naudos arba sąnaudų efektyvumo analizė. Visais kitais atvejais (ne prioritetinių teisėkūros iniciatyvų), atliekamas PV metodikos 9.1-9.3 papunkčiuose nurodytais poveikio vertinimo aspektais ir pildoma paprastesnė pažymos, kurioje pateikiami poveikio vertinimo rezultatai, forma.

Paminėtina, kad PV metodikos 1 priede esančiame Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo klausimyne IV dalies (poveikis ekonomikai) II punkte (poveikis verslo sąlygoms) yra nurodytas 12.4 klausimas – Įvertinkite nustatomų informacinių įpareigojimų uždedamą administracinę naštą ūkio subjektams. (Apskaičiuokite pagal Administracinės naštos ūkio subjektams nustatymo metodiką.) bei 13 klausimas – Ar dėl numatomo teisinio reguliavimo ūkio subjektai patirs prisitaikymo išlaidų? Ir šalia įdėta prisitaikymo išlaidų sąvoka⁴⁹. Prisitaikymo išlaidų vertinimas ir metodika, kuria turėtų būti vadovaujama, patvirtinta tik 2022 m. kovo 6 d., taigi iki šiol teisės aktų projektų rengėjai galėjo tik savo

⁴⁸ <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.814F485EB18B/asr>

⁴⁹ Prisitaikymo išlaidos – tai išlaidos, kurias patiria verslo subjektai, siekdami, kad jų veikla atitiktų norminiuose teisės aktuose nustatytus standartus, pavyzdžiui, išlaidos gaminamiems produktams ar teikiamoms paslaugoms pakeisti, įrangai įsigyti ar pertvarkyti, darbuotojams apmokyti ar naujiems samdyti, paslaugoms, tokioms kaip teisinės paslaugos, draudimo paslaugos, buhalterijų paslaugos, laboratorinių tyrimų ar produktų testavimo paslaugos ir panašiai, pirkti ir t. t.

nuožiūra įvertinti sukeliamas prisitaikymo išlaidas. Tam tikrais atvejais teisės aktų projektų rengėjai apytiksliai pateikdavo galimai sukeliamų prisitaikymo išlaidų galutinį dydį, tačiau detalesnių skaičiavimų nenurodydavo.

Papildomai pažymėtina, kad EIMIN įgyvendinant ES lėšomis finansuojamą projektą „Teisinio reguliavimo tinkamumo patikros“ (2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos 10 prioriteto „Visuomenės poreikius atitinkantis ir pažangus viešasis valdymas“ Nr. 10.1.4-ESFA-V-921 priemonė „Geresnio reglamentavimo diegimas ir verslo priežiūros sistemos tobulinimas“, projekto Nr. 10.1.4-ESFA-V-921-0001) paslaugų teikėjas 2018 m. parengė Prisitaikymo išlaidų ūkio subjektams vertinimo pinigine išraiška metodiką ir jos taikymo gaires. EIMIN specialistai, vadovaudamiesi tikslingumo ir proporcingumo principais, supaprastino šią metodiką, atsisakydami perteklinių išlaidų kategorijų ir vertinimo žingsnių. Taip pat, siekiant padėti teisės aktų projektų rengėjams suprasti prisitaikymo prie reguliavimo išlaidų sandarą, parengta praktinė priemonė – skaičiuoklė, kuri padeda apskaičiuoti ir įvertinti projektu sukeliama administracinę naštą ir prisitaikymo prie reguliavimo išlaidas⁵⁰.

Be to, kad vadovaujantis 2020 m. kovo 3 d. vykusio Tarpinstitucinio pasitarimo protokolu Nr. 9, šiuo metu ministerijų yra atliekamas didesnio poveikio teisės aktų poveikio vertinimas, kurio rezultatai teikiami Didesnio poveikio teisės aktų poveikio vertinimo rezultatų pateikimo formoje⁵¹, poveikio vertinimas yra atliekamas konsultuojantis su STRATA, forma teikiama Vyriausybei įvertinti. Didesnio poveikio teisės aktų poveikio vertinimo rezultatų pateikimo formoje pateikiama tokia informacija:

- Problema, kurią siekiama išspręsti;
- Problemos mastas ir priežastys;
- Rezultatas, kurio tikimasi priėmus teisės aktą;
- Problemai spręsti svarstytos alternatyvos;
- Siūlomos priemonės problemai spręsti;
- Tikslinės grupės, kurias gali paveikti teisės akto įgyvendinimas;
- Apibendrinti poveikio vertinimo rezultatai;
- Informacija apie viešąsias konsultacijas.

Taip pat STRATA yra parengusi Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo gaires⁵², kurių paskirtis – padėti praktiškai taikyti PV metodiką. Šios gairės – tai vienas iš konkrečių žingsnių, padėsiančių integruoti įrodymais grįsto valdymo principus į viešosios politikos procesą. Jos skirtos *ex ante* poveikio vertinimui. Gairėse aptarti šeši poveikio vertinimo atlikimo etapai nuosekliai paaiškinant visą poveikio vertinimų rengimo procesą. Gairės pirmiausia skirtos valstybės tarnautojams, kurie svarsto atsakus į valstybės ir visuomenės problemas, ir turi apsispręsti dėl teisinio reguliavimo reikalingumo (taip pat reikalingumo keisti teisinį reguliavimą), dėl jo pakankamumo ir efektyvumo.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2021 m. gegužės 5 d. nutarimu Nr. 308 „Dėl Galiojančio teisinio reguliavimo poveikio ex post vertinimo metodikos ir ataskaitos formos patvirtinimo“⁵³ patvirtintos **Galiojančio teisinio reguliavimo poveikio ex post vertinimo metodika** ir **Galiojančio teisinio reguliavimo poveikio ex post vertinimo ataskaitos forma**. Galiojančio teisinio reguliavimo poveikio ex post vertinimo metodikoje (toliau – Ex post metodika) nustatomi galiojančio teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimo tikslai, nurodomi atvejai, kai šis vertinimas turėtų būti numatomas ir atliekamas, reglamentuojamas vertinimo procesas, viešinimas, koordinavimas ir metodinis konsultavimas, konsultavimasis su visuomene, šio vertinimo rezultatų panaudojimas ir tolesnių veiksmų įgyvendinimas. Ex post metodikos 4.2 papunktyje prie vartojamų sąvokų įtvirtinama, kad galiojančio teisinio reguliavimo poveikio ex post vertinimą koordinuojanti institucija – Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija (toliau – TM).

50 <https://eimin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/verslo-aplinka/geresnis-reglamentavimas/prisitaikymo-prie-reguliavimo-islaidu-vertinimas>

51 Vyriausybės strateginės analizės centro (STRATA) 2021 m. spalio mėn. organizuotų mokymų „Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo pagrindai“ medžiaga.

52 <https://strata.gov.lt/images/tyrimai/20200415-teisinio-reguliavimo-gaires-1-versija.pdf>

53 <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/7a73e670b15311eba871a26c1fc3fbc1>

Šios metodikos 11 punkte nustatyta, kad vadovaujantis Teisėkūros pagrindų įstatymo 24 straipsnio 1 dalies 1 punktu, peržiūros nuostata⁵⁴ turi būti įtraukta į įstatymą, jei įstatymu numatoma reglamentuoti tokią visuomeninių santykių sritį, kuri anksčiau visai nebuvo reglamentuota, arba teisinis reguliavimas buvo nustatytas tik dėl pavienių visuomeninių santykių elementų, tačiau juos siekiama reglamentuoti sistemiskai, taip pat kai iš esmės keičiamas teisinis reguliavimas tam tikroje srityje, o 12 punkte įtvirtinta, kad vadovaujantis Teisėkūros pagrindų įstatymo 24 straipsnio 1 dalies 2 punktu, sprendžiant dėl peržiūros nuostatos įtraukimo į įstatymą reikalingumo, turi būti vertinama, ar teisinio reguliavimo įtaka tam tikrai teisinio reguliavimo sričiai, asmenims ar jų grupėms bus didelė.

Lietuvos Respublikos administracinės naštos mažinimo įstatymas⁵⁵ (toliau – ANM įstatymas). Šis įstatymas priimtas 2012 metais lapkričio 11 d., o įsigaliojo nuo 2013 metų liepos 1 d. Jo tikslas – užtikrinti darnų administracinės naštos mažinimo procesą, orientuotą į piliečių, verslo subjektų ir valstybės interesus, kuo mažesnėmis sąnaudomis pasiekti teisės aktuose numatytų tikslų. ANM įstatymas nustato pagrindines sąvokas, administracinės naštos mažinimo priemones ir jų taikymą (3 straipsnio 1 dalyje), administracinės naštos mažinimo principus (4 straipsnis), numatantis dvimečius administracinės naštos mažinimo priemonių planus (5 straipsnis) bei Geresnio reguliavimo priežiūros komisiją (toliau – GRPK) (8 straipsnis), taip pat įpareigojantis administracinę naštą vertinti ne tik valstybės, bet ir savivaldybių institucijas. ANM įstatymo 1 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad šiuo įstatymu taip pat siekiama užtikrinti administracinės naštos stebėseną, ypač nepagrįstos administracinės naštos mažinimą. Tačiau pažymėtina, kad ANM įstatyme nėra įtvirtinta „One-in, one-out“ taisyklė arba institucijoms nustatytas administracinės naštos mažinimo tikslas (jis yra įtvirtintas Vyriausybės nutarimu). Pažymėtina, kad ANM įstatymas neskirsto administracinės naštos pagal subjektą – Vyriausybė įstatymų įgyvendinamaisiais teisės aktais diferencijavo administracinės naštos ūkio subjektams bei administracinės naštos piliečiams (ir kitiems fiziniams asmenims) vertinimo procesus. Būtina pažymėti, kad administracinę naštą patiriančių subjektų ratas neapsiriboja ūkio subjektais ir fiziniais asmenimis. Praktikoje dažnai pamirštama, kad kitas svarbus administracinės naštos subjektas yra institucijos – valstybės ir savivaldybių įstaigos, kurios taip pat vykdo įpareigojimus ir kurių patiriama našta gali būti tiesiogiai siejama su atliekamų funkcijų apimtimi ir kokybe.

ANM įstatyme nustatytos tokios administracinės naštos mažinimo pareigos savivaldybėms:

- Administracinės naštos mažinimo priemonės įtraukiamos į savivaldybių taryboms teikiamus tvirtinti savivaldybių strateginių veiklos planų projektus. Informacija apie administracinės naštos mažinimo priemonių vykdymą skelbiama ir ne rečiau kaip kartą per pusmetį atnaujinama savivaldybių interneto svetainėse (6 straipsnis);
- Savivaldybių tarybos, Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo nustatyta tvarka teikdamos veiklos ataskaitas, savivaldybės bendruomenei privalo jose nurodyti ir įvertinti praėjusio ataskaitinio laikotarpio administracinės naštos mažinimo priemonių vykdymo rezultatus (7 straipsnio 2 dalis);
- Savivaldybių centralizuotos vidaus audito tarnybos pasibaigus pusmečiui vertina, kaip vykdomos administracinės naštos mažinimo priemonės, vadovaudamosi Lietuvos Respublikos vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymu ir kitais vidaus auditą reglamentuojančiais teisės aktais. Savivaldybių centralizuotų vidaus audito tarnybų ataskaitos dėl administracinės naštos mažinimo priemonių vykdymo vertinimo skelbiamos savivaldybių interneto svetainėse (7 straipsnio 3 dalis).

Lietuvos Respublikos Vyriausybei 2012 m. sausio 11 d. nutarimu Nr. 4 „Dėl Administracinės naštos ūkio subjektams nustatymo metodikos patvirtinimo“ patvirtinus **Administracinės naštos ūkio subjektams nustatymo metodiką** (toliau – AN metodika), sukurtas naujos administracinės naštos ūkio subjektams atsiradimo prevencijos mechanizmas. Nutarimu nustatyta, kad turi būti vertinama visų teisės aktų projektų, numatančių naujus ar keičiančių galiojančius informacinius įpareigojimus ūkio subjektams, administracinė našta verslui, ir šie teisės aktų projektai turi būti teikiami EIMIN išvadoms gauti. 2014 m. liepos 22 d. AN metodikos pakeitimu⁵⁶ įtvirtintas naujas administracinės naštos mažinimo tikslas, taikomas kiekvienai institucijai individualiai: administracinės naštos, kurią ūkio subjektams sukelia

54 Peržiūros nuostata – į įstatymą įtraukta nuostata dėl poreikio atlikti galiojančio teisinio reguliavimo poveikio ex post vertinimą, kuria nurodoma šį vertinimą atliekanti ministerija, vertinimo dalykas, vertinimo laikotarpis ir terminas, iki kada vertinimas turi būti atliktas.

55 <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.DE127819AE22/asr>

56 <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.134272D720DF/asr>

institucijos kompetencijos srityje inicijuotas teisinis reguliavimas, lygis per kalendorinius metus turi išlikti nepakitęs arba mažėti („One-in, one-out“ taisyklė). Tuo pačiu pakeitimu EIMIN įpareigota pagal institucijų pateiktose administracinės naštos ūkio subjektams apskaičiavimo ataskaitose nurodytus duomenis apskaičiuoti bendro administracinės naštos, kurią sukelia ūkio subjektams kiekvienos institucijos kompetencijos srityje inicijuotas teisinis reguliavimas, lygio pokytį per kalendorinius metus, taip pat teikti metodinę pagalbą dėl administracinės naštos ūkio subjektams nustatymo. Taip pat paminėtina, kad AN metodika buvo sukurta pagal standartinių išlaidų modelį (angl. *Standard Cost Model*), naudojamą daugelyje ES ir EBPO valstybių narių ir skirta vidutinės administracinės naštos, kurią patiria tikslinė ūkio subjektų grupė, nustatymui.

Verta pažymėti, kad vadovaujantis AN metodika, valstybės institucijos ir įstaigos vertina teisės aktų projektais sukeliama administracinės naštos pokytį ūkio subjektams, kartu su teisės aktų projektais teikia Administracinės naštos ūkio subjektams apskaičiavimo ataskaitas EIMIN derinti, kuri savo ruožtu apskaito kiekvienos valstybės institucijos ir įstaigos metinį administracinės naštos ūkio subjektams pokytį ir bendrą administracinės naštos mažinimo rodiklį ir kas pusmetį teikia Administracinės naštos mažinimo stebėsenos ataskaitą Vyriausybei. Nors tikėtina, kad ne visi rengiami teisės aktų projektai, kurie įtakoja administracinės naštos pokytį ūkio subjektams, yra teikiami EIMIN derinti, tačiau vis dėlto administracinės naštos ūkio subjektams mažinimo procesas yra pakankamai kontroliuojamas, ko negalima pasakyti apie piliečiams tenkančios administracinės naštos vertinimą ir mažinimą.

Taip pat paminėtina, kad AN metodika gali būti taikoma ne tik *ex ante* vertinimui, tačiau ir *ex post* vertinimui, t. y. galima vertinti ne tik teisės akto projekto, tačiau ir galiojančio teisinio reguliavimo sukeliama administracinę naštą ūkio subjektams.

2022 m. balandžio 6 d. Vyriausybė pritarė EIMIN parengtam **Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. sausio 11 d. nutarimo Nr. 4 „Dėl Administracinės naštos ūkio subjektams nustatymo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“ projektui**⁵⁷ (toliau – Nutarimas), kuriuo tvirtinama Ūkio subjektų administracinės naštos ir prisitaikymo prie reguliavimo išlaidų vertinimo metodika (toliau – PI metodika). Šiuo Nutarimu nauja redakcija dėstomas anksčiau galiojęs nutarimas, o vietoj Administracinės naštos ūkio subjektams nustatymo metodikos tvirtinama nauja PI metodika, pagal kurią galima bus vertinti ne tik administracinę naštą ūkio subjektams, bet ir prisitaikymo prie reguliavimo išlaidas.

Siūloma tvirtinti PI metodika neprieštarauja ANM įstatymui – 3 straipsnio 2 punkte įtvirtinta, kad administracinė našta valstybės ir savivaldybių institucijose ir įstaigose nustatoma ir vertinama pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintas metodikas. Pagal siūlomą PI metodiką galima vertinti tik administracinę naštą, t. y. tuo atveju, kai nustatomi tik informaciniai įpareigojimai (PI metodikos 5 punktas „Vertinant ir apskaičiuojant teisės aktuose nustatytų ar teisės aktų projektuose siūlomų nustatyti informacinių įpareigojimų sukeliama administracinę naštą ūkio subjektams, administracinė našta apskaičiuojama pagal Metodikos 6.1, 6.4 ir 6.5 papunkčiuose nustatytas išlaidų kategorijas“). Todėl patvirtinus PI metodiką yra išlaikomas administracinės naštos ir kitų finansinių išlaidų vertinimo atribojimas ir vertinimo pareigos taikymas diferencijuotai atsižvelgiant į subjektų (ne)pavaldumą Vyriausybei. Paprastai sakant – administracinės naštos vertinimas ir mažinimo priemonės nesikeičia, tačiau Vyriausybei pavaldūs subjektai įpareigojami vertinti verslo patiriamas išlaidas įtraukiant dvi papildomas išlaidų kategorijas.

Išplečiama vertinimo apimtis įstatyminio pagrindo neturi, tačiau Vyriausybė savo iniciatyva ir vadovaudamasi Aštuonioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos nuostatų įgyvendinimo plano, patvirtinto Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2021 m. kovo 15 d. nutarimu Nr. 155 „Dėl Aštuonioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos nuostatų įgyvendinimo plano patvirtinimo“ V misijos (prioriteto) dalies „Misiją įgyvendinančių Vyriausybės programos projektai (darbai), iniciatyvos (priemonės) ir veiksmai“ 5.3.3 papunktyje nustatytu įsipareigojimu „parengti ir priimti Vyriausybės nutarimą dėl Ūkio subjektų prisitaikymo prie reguliavimo išlaidų vertinimo metodikos patvirtinimo“ gali pavesti pavaldiems subjektams skaičiuoti prisitaikymo prie reguliavimo išlaidas.

Taip pat pažymėtina, kad Nutarimo 1.1 papunkčiu nauja redakcija išdėstyto Nutarimo 2.1.1 papunktyje nurodomas vertinimas privalomas atlikti tik tokia apimtimi, kiek tai susiję su administracinės naštos pokyčiu. Šioje vietoje niekas

57 <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/b1e520e0ac4f11ecaf79c2120caf5094?jfwid=-3u6wuvvxx>

nesikeičia – nuostata nėra nauja. Tačiau, Nutarimo 1.1 papunkčiu nauja redakcija išdėstyto Nutarimo 2.1.2. papunktyje kiekvienai institucijai pavesta nuolat ieškoti priemonių siekiant užtikrinti, kad bendras administracinės naštos, kurią ūkio subjektams sukelia institucijos kompetencijos srityje priimtas teisinis reguliavimas, lygis per kalendorinius metus išliktų nepakitęs arba mažėtų. Taigi, administracinės naštos ūkio subjektams mažinimo tikslas yra keičiamas įpareigojimu.

Be to paminėtina, kad Aštuonioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos nuostatų įgyvendinimo plane nustatyto įpareigojimo „parengti ir priimti Vyriausybės nutarimą dėl Ūkio subjektų prisitaikymo prie reguliavimo išlaidų vertinimo metodikos patvirtinimo“ tikslas buvo parengti metodiką, kurią naudojant būtų vertinama ne tik teisės aktais sukeliama ar teisės aktų projektais galima sukelti administracinė našta ūkio subjektams, bet ir ūkio subjektų prisitaikymo prie reguliavimo išlaidos ir metodika būtų taikoma atitinkamai toms pačioms valstybės institucijoms kaip ir pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. sausio 11 d. nutarimą Nr. 4 „Dėl Administracinės naštos ūkio subjektams nustatymo metodikos patvirtinimo“.

Atsižvelgiant į tai, kad prisitaikymo prie reguliavimo išlaidų vertinimas įstatyminio pagrindo neturi, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. sausio 11 d. nutarimas Nr. 4 „Dėl Administracinės naštos ūkio subjektams nustatymo metodikos patvirtinimo“ buvo ne pripažintas netekusiu galios, o pakeistas, taip pat papildytas PI metodikos pavadinimas, kad būtų aišku, kad pagal ją galima vertinti ir tik administracinę naštą ūkio subjektams, t. y. „Ūkio subjektų administracinės naštos ir prisitaikymo prie reguliavimo išlaidų vertinimo metodika“.

Remiantis Nutarimu, analogiškai iki šiol galiojančiam reguliavimui, iki 2022 m. gruodžio 31 d. institucijoms yra privaloma vertinti administracinės naštos pokytį ūkio subjektams tik pagal naują PI metodiką, o nuo 2023 m. sausio 1 d. institucijoms bus privaloma vertinti ne tik sukliamą administracinės naštos, bet ir prisitaikymo prie reguliavimo išlaidų ūkio subjektams pokytį, o taip pat įtvirtinamas „One-in, one-out“ principas prisitaikymo prie reguliavimo išlaidų vertinime: pavesti nuolat ieškoti priemonių siekiant užtikrinti, kad bendras prisitaikymo prie reguliavimo išlaidų, kurias ūkio subjektams sukelia institucijos kompetencijos srityje priimtas teisinis reguliavimas, lygis per kalendorinius metus išliktų nepakitęs arba mažėtų. Savivaldybėms ir Vyriausybei nepavaldžioms institucijoms prisitaikymo prie reguliavimo išlaidų pokyčio vertinimas yra rekomenduojamas.

Nutarime nustatyta prisitaikymo prie reguliavimo išlaidų vertinimo išimtis, o PI metodikoje įtvirtinama nuostata dėl administracinės naštos ūkio subjektams vertinimo išimties taikymo, ko nėra nustatyta ANM įstatyme. Nutarimo 3 punkte nustatyta PI metodikos taikymo išimtis, kad galimas sukelti prisitaikymo prie reguliavimo išlaidų ūkio subjektams pokytis nevertinamas, kai ketinamu keisti teisės aktu nustatytas ar teisės akto projektu siūlomas nustatyti naujas, naikinamas ir (ar) keičiamas galiojantis įpareigojimas ūkio subjektams, kuriam vykdyti nereikia patirti išlaidų investicijoms, ir jis taikomas ne daugiau kaip 5 ūkio subjektams, o PI metodikos 5 punkte suformuluota tokia nuostata: „5. <...> Jei, atlikus preliminarų vertinimą, pagal Metodikos 6.1 papunktyje nustatytą išlaidų kategoriją nustatoma, kad įvykdyti informacinį įpareigojimą ūkio subjektui trunka mažiau nei 2 valandas per metus ir jis taikomas mažiau nei 20 ūkio subjektų, informacinių įpareigojimų sukeliama administracinė našta laikoma nereikšminga ir tolesnis vertinimas ir apskaičiavimas pagal Metodikos 6.4 ir 6.5 papunkčiuose nustatytas išlaidų kategorijas neatliekamas.“

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. vasario 23 d. nutarimu Nr. 213 „Dėl Administracinės naštos piliečiams ir kitiems asmenims nustatymo ir įvertinimo metodikos patvirtinimo“⁵⁸ patvirtinta **Administracinės naštos piliečiams ir kitiems asmenims nustatymo ir įvertinimo metodika** (toliau – AN piliečiams metodika). Metodinę pagalbą dėl administracinės naštos piliečiams ir kitiems asmenims nustatymo ir įvertinimo įpareigota teikti Vidaus reikalų ministerija (toliau – VRM). Tačiau jokie tikslai ar pareigos šioje srityje nei VRM, nei kitoms institucijoms nėra numatyti. Pagal šią metodiką teisės aktų projektais sukeliama administracinė našta piliečiams ir kitiems asmenims buvo vertinama tik keliais pavieniais atvejais. Nors ir ANM įstatyme yra įtvirtinta, kad administracinė našta piliečiams, taip pat kaip ir ūkio subjektams, turi būti mažinama, tačiau *de facto* šio Vyriausybės nutarimo nuostatos nėra įgyvendinamos.

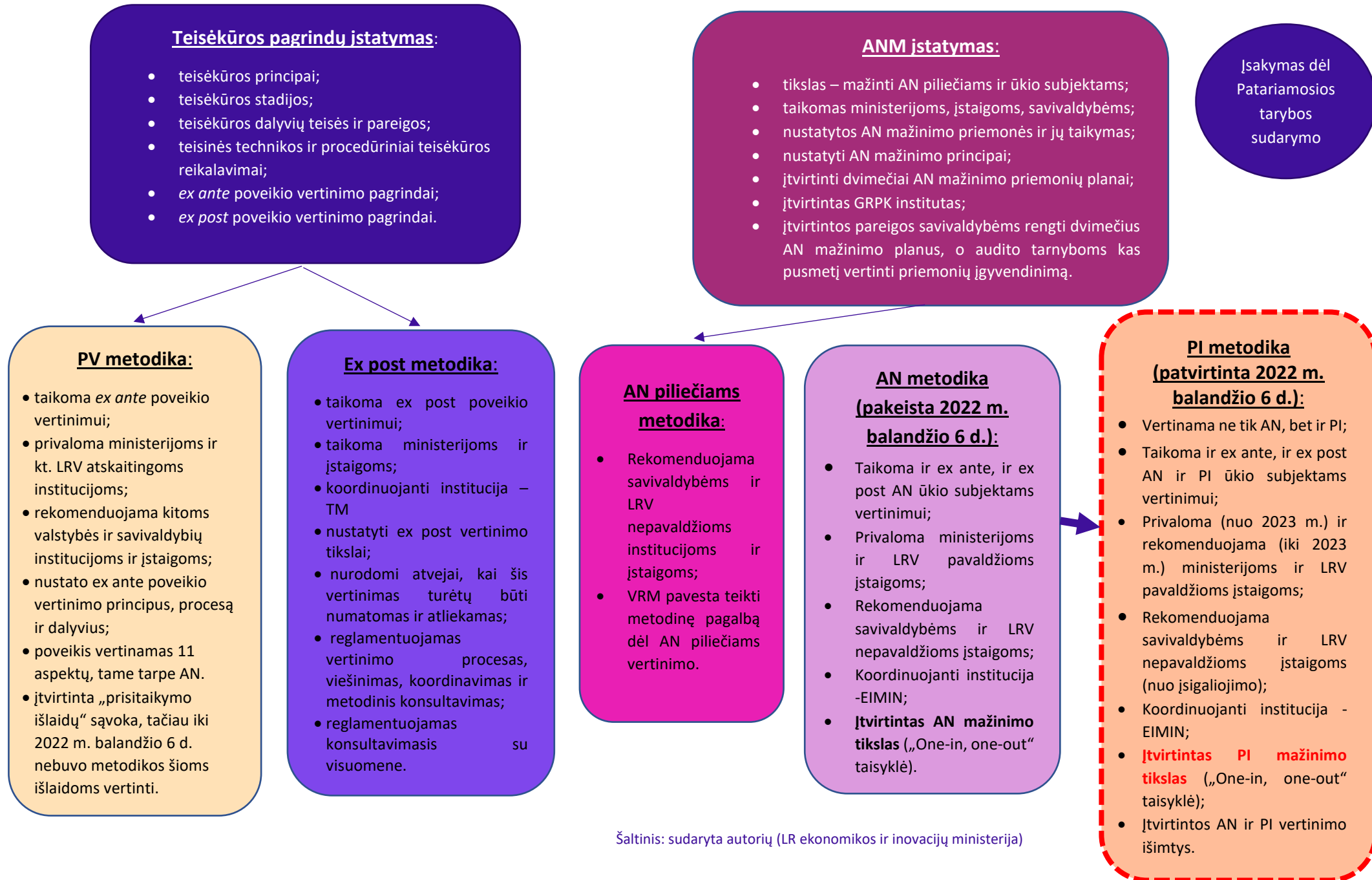
Ekonomikos ir inovacijų ministro 2021 m. kovo 15 d. įsakymu Nr. 4-185 „Dėl darbo grupės sudarymo“ buvo sudaryta Patariamoji taryba pasiūlymams dėl sprendimų, susijusių su geresnio reglamentavimo priemonių taikymu reguliuojant ūkio subjektų veiklą, verslo priežiūros politikos formavimo proceso efektyvumo, skaidrumo, racionalumo didinimu,

58 <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.0D2779E58155>

priėmimo teikti. Iš viso 2021 m. kovo – birželio mėn. buvo suorganizuoti 6 tarybos posėdžiai. Patariamojoje taryboje buvo pristatyta PI metodika, atrinktos sritys, kuriose turėtų būti rengiami reguliavimo naštos mažinimo planai 2022-2023 m., kurie bus tvirtinami Vyriausybės nutarimu.

Toliau 2 pav. yra pateikiamas galiojančios teisinės geresnio reglamentavimo sąrangos žemėlapis (angl. *mapping*).

2 pav. Galiojančios teisinės geresnio reglamentavimo sąrangos žemėlapis



2.2. Geresnio reglamentavimo institucinės sąrangos analizė

Institucinės sąrangos analizės tikslas yra trumpai apžvelgti institucijas, prisidedančias prie geresnio reglamentavimo priemonių įgyvendinimo Lietuvoje ir išskirti jų atliekamas funkcijas.

LIETUVOS RESPUBLIKOS VYRIAUSYBĖS KANCELIARIJA (TOLIAU – LRVK)

Pagrindinis LRVK tikslas yra padėti vykdyti Vyriausybės ir Ministro Pirmininko funkcijas, taigi ši institucija yra horizontaliai atsakinga už Vyriausybės darbo organizavimą ir koordinavimą. Siekdama minėto tikslo, LRVK organizuoja ir padeda Vyriausybei koordinuoti Vyriausybės programos nuostatų įgyvendinimą, taip pat vertina Vyriausybei ir Ministrui Pirmininkui pateiktus teisės aktų projektus ir dalyvauja tobulinant numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo sistemą, nustatant prioritėtines teisėkūros iniciatyvas, atlieka šių iniciatyvų poveikio vertinimo kokybės priežiūrą⁵⁹. Taigi ši institucija vertina tiek visus Vyriausybei pateiktus teisės aktus ir teikia pasiūlymus bei pastabas dėl jų kokybės gerinimo, tiek atlieka prioritėtinių teisėkūros iniciatyvų poveikio vertinimo kokybės priežiūrą.

Taip pat, LRVK yra pagrindinė už atstovavimą Lietuvos Respublikai atsakinga institucija EBPO Reguliavimo politikos komitete⁶⁰ (dalyvaujančios institucijos – TM, VRM, EIMIN, Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba, Valstybinė energetikos reguliavimo taryba, STRATA).

LIETUVOS RESPUBLIKOS EKONOMIKOS IR INOVACIJŲ MINISTERIJA (TOLIAU – EIMIN)

EIMIN nuostatuose⁶¹ nustatytas vienas iš ministerijos tikslų yra formuoti konkurencingumo didinimo valstybės politiką – palankios aplinkos verslui kūrimo, smulkiojo ir vidutinio verslo plėtros, geresnio reglamentavimo priemonių taikymo reguliuojant ūkio subjektų veiklą (administracinės ir kitos reguliavimo naštos mažinimo, teisės aktų supaprastinimo, teisinio reguliavimo kokybės gerinimo), verslo priežiūros, įmonių teisės, valstybės valdomų įmonių, valstybei ir savivaldybėms priklausančių akcijų privatizavimo, investicijų, eksporto skatinimo, technologijų, inovacijų, metrologijos, standartizacijos, akreditacijos, kosmoso, pramonės ir paslaugų plėtros, turizmo, kurortų ir kurortinių teritorijų – ir organizuoti, koordinuoti ir kontroliuoti jos įgyvendinimą.

EIMIN analizuoja verslo sąlygas Lietuvoje, organizuoja ES ir nacionalinių geresnio reglamentavimo srities iniciatyvų, skirtų administracinei naštai mažinti, teisės aktams supaprastinti, teisinio reguliavimo kokybei ir verslo sąlygoms gerinti, įgyvendinimą, analizuoja kartu su teisės aktų projektais pateiktų numatomo teisinio reguliavimo poveikio verslo sąlygoms vertinimo rezultatų kokybę. Taip pat, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu⁶², kuriuo patvirtinta AN metodika, EIMIN yra įpareigota vertinti institucijų pateiktus teisės aktų projektus, numatančius naujus, naikinančius ir (ar) keičiančius galiojančius informacinius įpareigojimus, ir teikti dėl jų išvadas, teikti metodinę pagalbą dėl administracinės naštos ūkio subjektams nustatymo ir pagal institucijų pateiktose administracinės naštos ūkio subjektams apskaičiavimo ataskaitose nurodytus duomenis apskaičiuoti bendro administracinės naštos, kurią sukelia ūkio subjektams kiekvienos institucijos kompetencijos srityje inicijuotas teisinis reguliavimas, lygio pokytį per kalendorinius metus.

LIETUVOS RESPUBLIKOS TEISINGUMO MINISTERIJA

TM yra pavesta formuoti valstybės politiką nacionalinės teisinės sistemos plėtros, teisinių procesų reglamentavimo (tai apima ir teisėkūros procesą) srityse, organizuoti, koordinuoti ir kontroliuoti jos įgyvendinimą, koordinuoti teisinio reguliavimo

59 <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.445402/asr>

60 <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/654551947bcb11e98a8298567570d639/asr>

61 <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.3CE5C3AA17FB/asr>

62 <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.416691/asr>

stebėseną⁶³. Vykdydama šią funkciją TM rengia Vyriausybės tvirtinamas Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodiką⁶⁴ ir Galiojančio teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimo metodiką bei ataskaitos formą.

LIETUVOS RESPUBLIKOS VIDAUS REIKALŲ MINISTERIJA

2011 m. Vyriausybės nutarimu, patvirtinančiu Administracinės naštos piliečiams ir kitiems asmenims nustatymo ir įvertinimo metodiką, VRM buvo pavesta teikti metodinę pagalbą dėl administracinės naštos piliečiams ir kitiems asmenims nustatymo ir įvertinimo. Taigi, teisiškai ši institucija yra atsakinga už teisės aktų poveikio vertinimą šiuo aspektu, tačiau praktiškai šios veiklos nevykdo ir neužtikrina, kad rengiant teisės aktų projektus administracinė našta piliečiams būtų įvertinta.

VYRIAUSYBĖS STRATEGINĖS ANALIZĖS CENTRAS (STRATA)

2019 metais Vyriausybės sprendimu buvo nutarta pertvarkyti Mokslo ir studijų stebėsenos ir analizės centrą (MOSTA) ir formuoti STRATA. Šis centras buvo formuojamas EK, Jungtinės Karalystės, Suomijos ir kitų pirmaujančių Europos ir pasaulio šalių geros valdysenos pavyzdžiais bei tarptautinių organizacijų rekomendacijomis. STRATA yra ekspertinė institucija, teikianti Vyriausybei ir ministerijoms nepriklausomą, tiriamąją veiklą grįstą informaciją, reikalingą įrodymais pagrįstiems viešosios politikos sprendimams priimti, taigi atlieka tyrimus ir vertinimus, rengia prognozes strateginiais klausimais, teikia Lietuvos Respublikos Vyriausybei išvadas dėl atitinkamų valstybės valdymo sričių tobulinimo, remiantis atliktų tyrimų ir vertinimų rezultatais, telkia valstybės institucijų ir įstaigų, kitų organizacijų turimas analitines kompetencijas į bendradarbiavimo tinklą ir koordinuoti šio tinklo veiklą, konsultuoja valstybės ir savivaldybių institucijas ir įstaigas metodiniais klausimais dėl įrodymais grįstų sprendimų projektų parengimo bei rinka ir apdoroja duomenis, reikalingus savo funkcijoms atlikti, pagal kompetenciją teikia statistinę informaciją Vyriausybei ir ministerijoms⁶⁵.

Vadovaujantis 2020 m. kovo 3 d. vykusio Tarpinstitucinio pasitarimo protokolu Nr. 9 numatyta, kad STRATA teikia metodinę pagalbą ir konsultacijas ministerijoms, kurios atlieka didesnio poveikio teisės aktų poveikio vertinimą; vėliau STRATA teikia išvadą apie atlikto didesnio poveikio teisės akto vertinimo kokybę.

VŠĮ „VERSLI LIETUVA“

EIMIN 2004 m. įsteigė VŠĮ „Lietuvos ekonominės plėtros agentūra“, kuri 2009 m. lapkričio 6 d. buvo padalinta į VŠĮ „Investuok Lietuvoje“ ir VŠĮ „Eksportuojanti Lietuva“, kuri nuo 2011 m. gegužės 30 d. pervadinta į VŠĮ „Versli Lietuva“. VŠĮ „Versli Lietuva“ (toliau – VL) pagrindinis tikslas yra tenkinti viešuosius interesus ir vykdyti visuomenei naudingą veiklą skatinant verslumą, didinti Lietuvos įmonių konkurencingumą ir padėti Lietuvos įmonėms įsitvirtinti tarptautinėse rinkose. Siekdama minėto tikslo, be kitų veiklų VL vykdo verslo aplinkos Lietuvoje ir užsienio rinkų analizę ir tyrimus bei teikia analitines rekomendacijas dėl verslo aplinkos gerinimo⁶⁶. 2022 m. balandžio 7 d. oficialiai pradėjo veiklą EIMIN įkurta Inovacijų agentūra, kuri bus atsakinga už Lietuvos inovacijų ekosistemą ir inovacijų skatinimą visuose verslo vystymo etapuose – nuo idėjų plėtojimo iki produktų pateikimo galutiniams vartotojams. Inovacijų agentūra įkurta agentūros VL ir Lietuvos verslo paramos agentūros (LVPA) pagrindu bei konsoliduojant Mokslo, inovacijų ir technologijų agentūros (MITA) vykdytas inovacinės veiklos funkcijas.

GERESNIO REGLAMENTAVIMO DARBO GRUPĖ – PATARIAMOJI TARYBA

2021 m. kovo mėnesį EIMIN ministro įsakymu buvo sudaryta darbo grupė – Patariamoji taryba pasiūlymams dėl sprendimų, susijusių su geresnio reglamentavimo priemonių taikymu reguliuojant ūkio subjektų veiklą, verslo priežiūros politikos formavimo proceso efektyvumo, skaidrumo, racionalumo didinimu, priėmimo teikti. Tarybą sudaro EIMIN atstovai ir viešojo valdymo ekspertai, kurie teikia pasiūlymus dėl reguliavimo naštos mažinimo planų rengimo ir įgyvendinimo pasirinktuose verslo sektoriuose, dalyvauja planų įgyvendinimo proceso priežiūroje ir vertina reguliavimo naštos mažinimo plano įgyvendinimo rezultatus, identifikuoja trūkumus reguliavimo politikos ir geresnio reglamentavimo teisinėje ir institucinėje sistemoje ir teikia pasiūlymus dėl sistemos tobulinimo, teikia rekomendacijas, motyvuotus pasiūlymus dėl teisės aktų tobulinimo prioritetų,

63 <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.59797/asr>

64 <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.205970/asr>

65 <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/52642e24b74e11e982dae1db4290b1a9>

66 <https://www.versli Lietuva.lt/wp-content/uploads/2018/11/Versli-Lietuva-%C4%AFstatai.pdf>

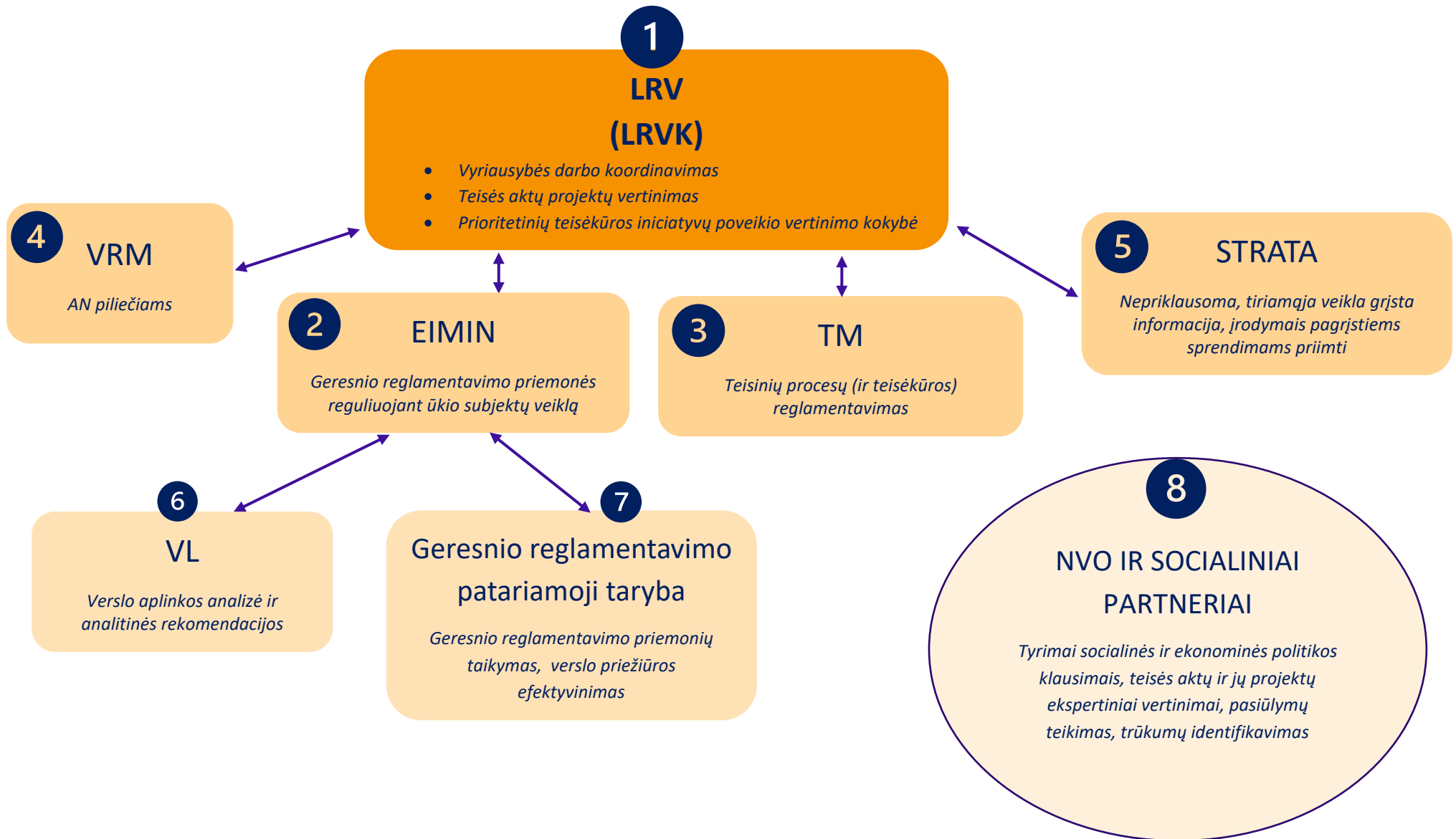
dalinasi savo patirtimi ir išvalgomis reguliavimo politikos klausimais, rekomenduoja ir siūlo aktualias mokslinių tyrimų ir taikomosios veiklos projektų temas, susijusias su administracinės ir kitos reguliavimo naštos mažinimu, teisės aktų supaprastinimu, teisinio reguliavimo kokybės gerinimu.

NEVYRIAUSYBINĖS ORGANIZACIJOS IR KITI SOCIALINIAI PARTNERIAI

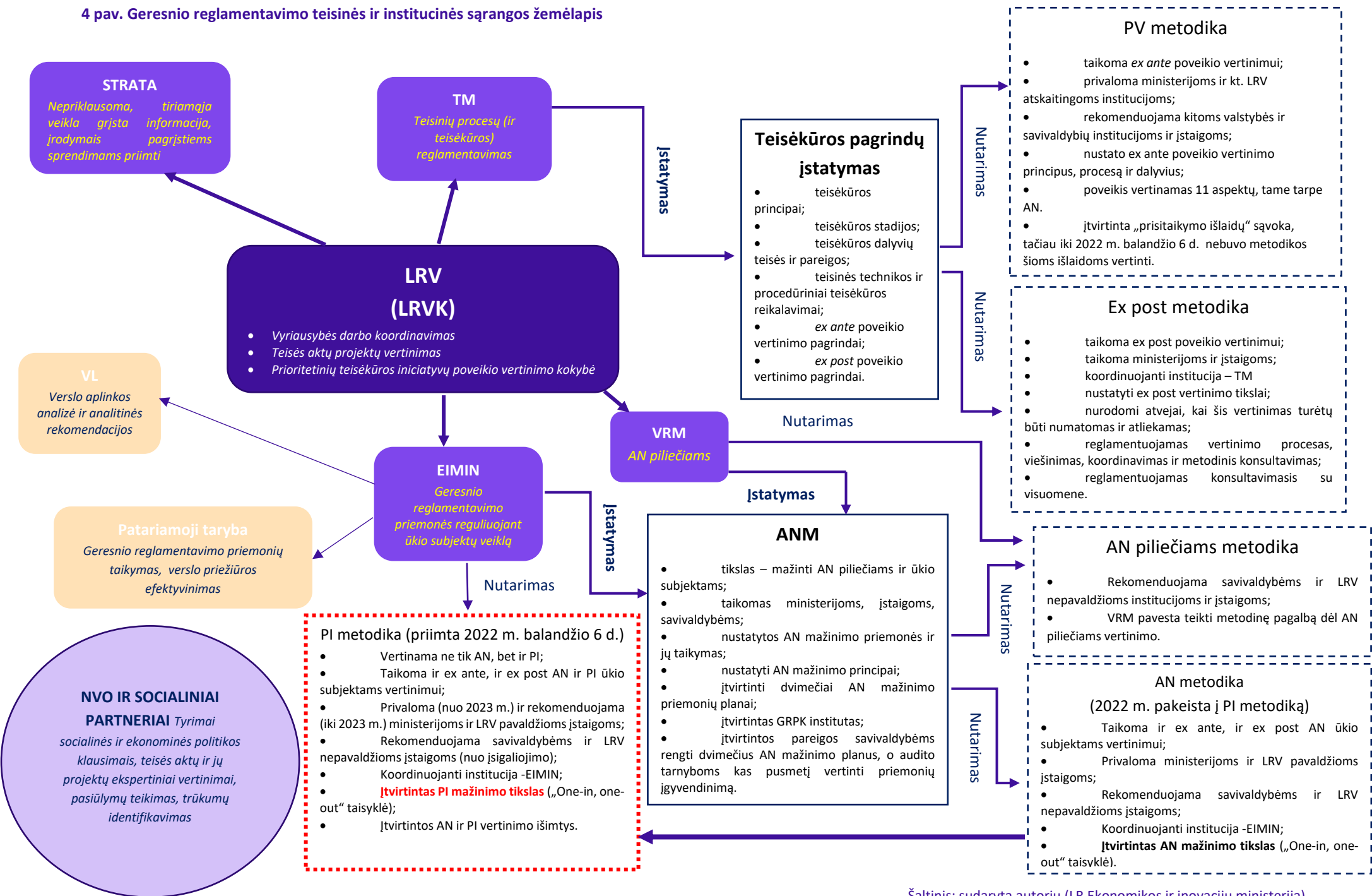
Nevyriausybinių organizacijų (toliau – NVO) yra laisva piliečių valia įkurtos organizacijos, kurios siekia tarnauti visuomenės ar jos grupių labui, nesiekia pelno ir tiesioginio dalyvavimo valdant valstybę. Jos vykdo tyrimus socialiniais ir ekonominės politikos klausimais, rengia teisės aktų ir jų projektų ekspertinius vertinimus, organizuoja viešas diskusijas, renginius ir kitokio pobūdžio informacinę veiklą ir projektus. Prie geresnio reglamentavimo ir teisinės bazės tobulinimo, aktyviai analizuodami teisinės sistemos spragas, teikdami pasiūlymus ir dalyvaudami teisėkūros procese, taip pat prisideda ir socialiniai partneriai, verslo asociacijos.

3 pav. yra pateikiamas institucinės geresnio reglamentavimo sąrangos žemėlapis (angl. *mapping*). 4 pav. pateikiamas bendras teisinės ir institucinės geresnio reglamentavimo sąrangos Lietuvoje žemėlapis (angl. *mapping*).

3 pav. Institucinės geresnio reglamentavimo sąrangos žemėlapis



4 pav. Geresnio reglamentavimo teisinės ir institucinės sąrangos žemėlapis



Atlikta analizė parodė, kad nepaisant geresnio reglamentavimo apimtyje egzistuojančių teisės aktų ir atsakingų institucijų gausos, Lietuvoje turime pakankamai aiškų iššūkį – **reguliavimo politikos teisės aktų konsolidavimo poreikį ir fragmentuotą institucinę sąrangą**.

Administracinės naštos verslui vertinimas ir mažinimas yra neabejotinai svarbus geresnio reglamentavimo elementas, tačiau administracinė našta – tik nedidelė dalis bendros, verslą slegiančios reguliavimo naštos. Reguliavimo naštos vertinimo ir mažinimo priemonės, skirtingai nuo administracinės naštos, privalomos institucijoms taps tik nuo 2023 m. (2022 m. balandžio 6 d. priimtas Vyriausybės nutarimas, kuriuo privalomas prisitaikymo prie reguliavimo išlaidų vertinimas Vyriausybei pavaldžioms institucijoms turėtų įsigalioti nuo 2023 m.) todėl, priimant naują arba keičiant galiojantį reguliavimą, reguliavimo našta daugumoje atveju kol kas lieka neįvertinta.

Ūkio subjektų administracinės naštos ir prisitaikymo prie reguliavimo išlaidų vertinimo metodikos sukūrimas yra svarbus žingsnis, rengiantis pereiti į bendros reguliavimo naštos vertinimo modelį, tačiau būtina išspręsti šio instituto ir su juo susijusių teisių bei pareigų įtvirtinimo klausimą. Sistemaiškai vertinant galiojantį teisinį reguliavimą manytina, kad ANM įstatymas pagal savo tikslą ir pobūdį nėra geriausia priemonė reguliavimo naštos instituto įtvirtinimui. ANM įstatymas atliko svarbų vaidmenį – prisidėjo prie geresnio reglamentavimo teisinio institucinio mechanizmo Lietuvoje formavimo. Tačiau akivaizdu, kad ANM įstatymas apima tik vieną iš geresnio reglamentavimo elementų, o šiai dienai egzistuoja objektyvus poreikis tobulinti visą geresnio reglamentavimo sistemą, įgalinant atskirus jos elementus ir užtikrinant, kad jie veiktų ne izoliuotai, o integruotai.

Būtina pažymėti, kad tiek administracinę našta, tiek bendras prisitaikymo prie reguliavimo išlaidas patiriančių subjektų ratas neapsiriboja ūkio subjektais ir fiziniais asmenimis. Praktikoje dažnai pamirštama, kad kitas svarbus reguliavimo naštos subjektas yra institucijos – valstybės ir savivaldybių įstaigos, kurios taip pat vykdo įpareigojimus, ir kurių patiriama našta gali būti tiesiogiai siejama su atliekamų funkcijų apimtimi ir kokybe.

Galiausiai pasigendama vienos horizontalios nepriklausomos reguliavimo priežiūros institucijos (arba agentūros), kuri būtų atsakinga už bendrą geresnio reglamentavimo sistemą Lietuvoje, geresnio reglamentavimo priemonių ir įrankių taikymą bei plėtrą, bei teisinės bazės kokybės priežiūrą.

3. Geresnio reglamentavimo priemonių veiksmingumo analizė

Ekonomikos ir inovacijų ministerija⁶⁷ nurodo vykdytus projektus geresnio reglamentavimo srityje (žr. 2 lentelę). Pastaraisiais metais, t. y. nuo 2014 m. vykdyti projektai buvo orientuoti į geresnio reglamentavimo analizę prioritetinėse srityse ir administracinės naštos vertinimą. Atliktų vertinimų rezultatai – suformuotos rekomendacijos politikos formuotojams. Be to, EIMIN nuolat vykdo valstybės institucijų ir įstaigų rengiamuose teisės aktų projektuose numatomų naujų, naikinamų ar keičiamų galiojančių informacinių įpareigojimų ūkio subjektams atliktų administracinės naštos verslui skaičiavimų įvertinimą.

2 lentelė. Geresnio reglamentavimo vykdyti projektai

Nr.	Projekto pavadinimas	Trumpas projekto aprašymas	Laikotarpis
1	Administracinės ir kitos reglamentavimo naštos verslui vertinimas ir mažinimas savivaldybėse	Atliktos 5 šalies savivaldybių kompetencijos srityje analizės, kuriose įvertinta teisės aktų sukeliama administracinė ir kita reglamentavimo našta verslui; pateikti pasiūlymai dėl administracinės ir kitos reglamentavimo naštos mažinimo 5 savivaldybių kompetencijos srityse.	2018 – 2020 m.
2	Teisinio reglamentavimo tinkamumo patikrų projektas	Atliktos studijos Chemijos, Gamybinių projektų vystymo ir Transporto srityse, pateiktos rekomendacijos dėl teisės aktų tobulinimo ir reglamentavimo naštos mažinimo šiose srityse.	2018 – 2019 m.
3	Sprendimų ir jų projektų poveikio vertinimo diegimo projektas	Projekto vykdymo metu sukurti rezultatai: <ul style="list-style-type: none"> • Ataskaita „Prioritetinių sričių analizė, poveikio verslui vertinimo prioritetinėse srityse atlikimas ir (ar) poveikio verslui vertinimo priežiūros atlikimas“ • Poveikio verslui vertinimo gairės • Administracinės naštos ir poveikio vertinimo skaičiuoklė • Poveikio vertinimo mokymų skaidrės. 	2014 – 2015 m.
4	„Nacionalinės administracinės naštos verslui prioritetinėse srityse vertinimo“ ataskaita	Parengtoje Nacionalinės administracinės naštos verslui prioritetinėse srityse vertinimo ataskaitoje įvertinta prioritetinių sričių teisės aktų (juose nustatytų informacinių įpareigojimų) sukeliama administracinė našta verslui pinigine išraiška.	2011 m.
5	„Nacionalinės administracinės naštos verslui prioritetinėse srityse mažinimo pasiūlymų parengimo“ ataskaita	Parengtoje Nacionalinės administracinės naštos verslui prioritetinėse srityse mažinimo pasiūlymų parengimo ataskaitoje pateikiami prioritetinių sričių teisės aktų (juose nustatytų informacinių įpareigojimų) sukeltos administracinės naštos verslui pinigine išraiška mažinimo pasiūlymai, jų poveikio administracinės naštos dydžiui įvertiniai, kompetentingų valstybės institucijų ir įstaigų nuomonė bei argumentai dėl pasiūlymų įgyvendinimo, ekspertų nuomonė.	2011 m.
6	Taikomojo mokslinio tyrimo „Administracinę naštą verslui sukuriančių informacinių įpareigojimų supaprastinimo galimybės geresnio reglamentavimo kontekste“ ataskaita	Rengiamos ataskaitos tikslas buvo identifikuoti ir susisteminti Lietuvos Respublikos teisės aktuose nustatytus informacinius įpareigojimus verslui pagal horizontalias ir vertikalias sritis.	2009 m.

⁶⁷ <https://eimin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/verslo-aplinka/geresnis-reglamentavimas/vykdyti-projektai>

Nagrinėjant šių priemonių vertinimo perspektyvas, atkreiptinas dėmesys į galimus skirtingos apimties vertinimo scenarijus – vertinimą **siauruoju** ir **plačiuoju požiūriais**. Pirmuoju atveju taikytų priemonių veiksmingumą galima nagrinėti **reglamentavimo naštos mažinimo** tikslų aspektu. Tuo tarpu žvelgiant plačiau – galima nagrinėti poveikį **reglamentavimo politikos gerinimui** apskritai.

Šiame tyrime didesnis dėmesys skiriamas platesnei analizei, tuo pačiu apimant ir kai kuriuos administracinės naštos (toliau – AN) mažinimo aspektus. Tokių tyrimo kryptį lemia šios priežastys:

- Pirmiausia iš tyrimo uždavinių išplaukiantis pageidautinas rezultatas galimų politikos tobulinimo rekomendacijų forma gali būti pasiektas tik laikantis platesnio tyrimo požiūrio.
- Antra, minėtų priemonių veiksmingumo (kiekybiniam) vertinimui trūksta pirminių duomenų (išskyrus pateiktus teisės aktų administracinės naštos vertinimus).
- Trečia, atkreiptinas dėmesys į tai, kad Lietuvos vykdoma reglamentavimo politika yra nuolatos vertinama dviejų tarptautinių organizacijų: Pasaulio banko ir EBPO. Šios organizacijos geresnio reglamentavimo srityje vykdo daug reguliarių ir *ad hoc* tyrimų, kurių gausūs rezultatai (antriniai duomenys) yra pateikti duomenų bazėse, laisvai prieinamose šių organizacijų internetiniuose puslapiuose. Taigi šiame skyriuje yra įvardijami ir analizuojami įvairūs minėtų tarptautinių organizacijų pateikiami atskirų šalių geresnio reglamentavimo rodikliai, kurie apskaičiuoti naudojant įvairias sudėtingas apklausų ir indeksų skaičiavimo metodikas. Remiantis tuo, teigtina, kad nėra tikslinga dubliuoti šiuos nuolatinis stebėjimus; vietoje to analizuojami jau apskaičiuoti geresnio reglamentavimo rodikliai.
- Ketvirta, kaip rodo šio tyrimo rezultatai, tik administracinės naštos vertinimas perdėm apribotų galimybes teikti rekomendacijas geresnio reglamentavimo srityje, pavyzdžiui, institucinės sąrangos trūkumai gali reikšmingai apriboti AN mažinimo priemonių veiksmingumą.

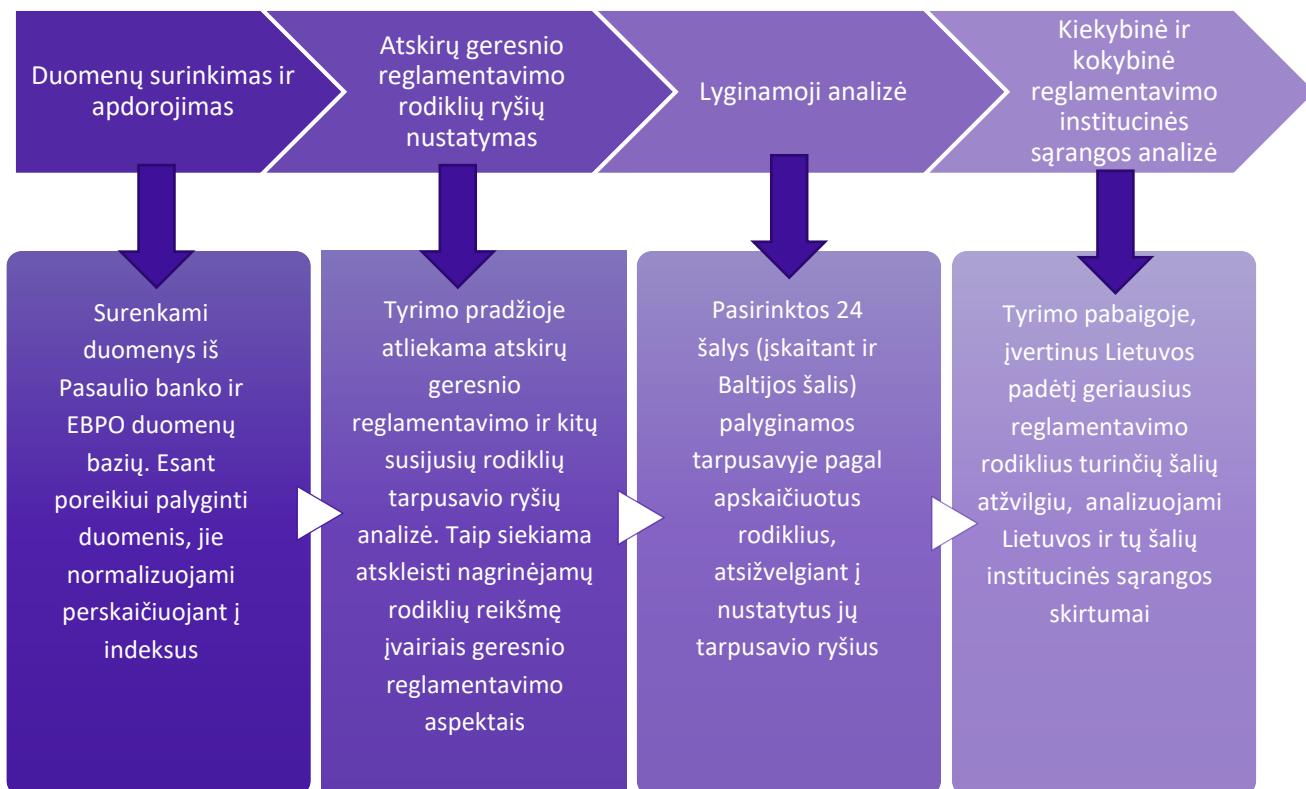
Visgi, šalia atliktos geresnio reglamentavimo sistemos kiekybinės analizės, būtina įvertinti ir kokybinius geresnio reglamentavimo aspektus, kurie, kaip jau buvo minėta nagrinėjant geresnio reglamentavimo sampratą, sietini su institucine geresnio reglamentavimo sąranga.

Todėl geresnio reglamentavimo priemonių veiksmingumo įvertinimas atliekamas kaip geresnio reglamentavimo rodiklių pokyčio analizė institucinės geresnio reglamentavimo sąrangos kontekste.

3.1. Tyrimo duomenys ir tyrimo eiga

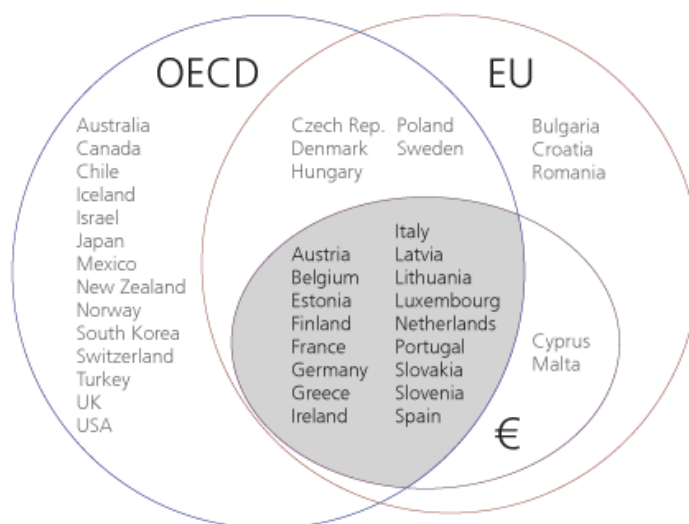
Geresnio reglamentavimo sistemos veiksmingumo vertinimo tyrimas buvo atliekamas 5 pav. nurodytais etapais. Pirmiausia, šiam empiriniam tyrimui reikalingi geresnio reglamentavimo duomenys buvo surinkti Pasaulio banko ir Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos duomenų bazėse. Geresnio palyginamumo tikslais surinkti rodiklių duomenys buvo perskaičiuoti į indeksą. Visų surinktų duomenų aprašomoji statistika pateikiama 1 priedo 1-3 lentelėse.

Siekiant nustatyti geresnio reglamentavimo ir susijusių rodiklių ryšius tyrimo metu buvo surinkti 24 Europos šalių duomenys iš minėtų organizacijų duomenų bazių, t. y.: Austrijos (AUT), Belgijos (BEL), Čekijos (CZE), Danijos (DNK), Estijos (EST), Suomijos (FIN), Prancūzijos (FRA), Vokietijos (DEU), Graikijos (GRC), Vengrijos (HUN), Airijos (IRL), Italijos (ITA), Latvijos (LVA), Lietuvos (LTU), Nyderlandų (NLD), Norvegijos (NOR), Lenkijos (POL), Portugalijos (PRT), Slovakijos (SVK), Slovėnijos (SVN), Ispanijos (ESP), Švedijos (SWE), Šveicarijos (CHE), Jungtinės Karalystės (GBR). Toks šalių duomenų pasirinkimas pagrįstas atskirų šalių priklausomybe Europos Sąjungai ir EBPO (žr. 6 pav.).



5 pav. Tyrimo etapai

Šaltinis: sudaryta autorių



6 pav. Tyrimui pasirinktos šalys – ES narės

Šaltinis: BertelsmannStiftung

Šiame tyrime pasirenkant analizuotinus kintamuosius atsižvelgiama į *BertelsmannStiftung* instituto pasiūlytą tvaraus viešojo valdymo ramsčių loginę schemą (žr. 7 pav.), pagal kurią šalies vyriausybė plėtoja šalies gyvenimui svarbias tvarias politikos iniciatyvas skirtingose srityse, kaip:

- **Ekonomikos politikos:** ekonomika, darbo rinkos, mokesčiai, biudžetas, tyrimai, inovacijos ir infrastruktūra, finansų sistema;
- **Socialinės politikos:** švietimas, socialinės atskirties, sveikatos, šeimų, pensijų, integravimo, saugių gyvenimo sąlygų, globalios nelygybės;
- **Aplinkos politikos:** aplinka, globali aplinkos apsauga.

Trys ramsčiai, sudarantys tvarų viešąjį valdymą



7 pav. Viešojo valdymo ramsčiai⁶⁸

Šaltinis: BertelsmannStiftung

Remiantis šiuo skirstymu, galima teigti, kad tai yra geresnio reglamentavimo turinys, t. y. sritys, į kurias yra nukreipiamos vyriausybės institucijų pastangos. Savaiame suprantama, vyriausybės politikų tvarumas labai priklauso nuo konstitucinės sąrangos apspręstos demokratijos kokybės: rinkimų proceso, informacijos prieinamumo, žmogaus teisių ir laisvių apsaugos, įstatymo viršenybės. Tačiau, atsižvelgiant į iškeltų uždavinių apimtį, demokratijos kokybė nėra aptariamo tyrimo sritis.

Tuo tarpu gerasis viešasis valdymas ir nuo jo neatsiejama geresnio reglamentavimo politika iš esmės lemia, kaip sėkmingai bus įgyvendintos minėtos politikos. Gerąjį valdymą (neskaitant atskaitingumo) apima **įgalinimai ir gebėjimai**: strateginiai gebėjimai, ministerijų tarpusavio veiklos koordinavimas, įrodymais grįstos priemonės, socialinės konsultacijos, politikų komunikacija, įgyvendinimas, prisitaikymas, organizacinė reforma.

Tyrimo buvo pasirinkti vieni pagrindinių reglamentavimo politiką apibūdinančių rodiklių: Pasaulio banko apskaičiuojami valdymo indekso elementai: **valdymo veiksmingumo** (angl. „Government effectiveness“) ir **reglamentavimo kokybės** (angl. „Regulatory quality“), kurių aprašomoji statistika pateikiama 1 priedo 1 lentelėje. Be šių rodiklių tuo pačiu naudojami EBPO rodikliai, kurie apibūdina reglamentavimo įtaką / reikšmę verslui atsižvelgiant į įvairius aspektus, pavyzdžiui, didesnį viešojo sektoriaus įsitraukimą, įskaitant ir sudėtingesnį rinkų reglamentavimą, poveikį konkurencijai ir kt. (žr. 1 priedo 2-3 lenteles).

Greta pateiktų geresnio reglamentavimo ir kitų susijusių rodiklių, kurie savo esme atspindi geresnio reglamentavimo turinį, tyrime taip pat atsižvelgiama ir į **reguliavimo poveikio vertinimo** (toliau – RPV) (angl. *Regulatory impact assessment* – RIA) rodiklius, daugiau susijusius su geresnio reglamentavimo procedūromis bei institucine geresnio reglamentavimo sąranga. Galiausiai, siekiant įvertinti geresnio reglamentavimo reikšmę, tyrime nagrinėjami ir EBPO pateikiami esminiai valdymo (angl. *Core government*) rodikliai.

68 https://www.sgi-network.org/2019/Mission_Statement

Pradiniame analizės etape, siekiant atskleisti geresnio reglamentavimo turinį, analizuojami geresnio reglamentavimo ir susijusių rodiklių ryšiai pasitelkiant koreliacijos⁶⁹ ir tiesinės regresijos analizės metodus. Nustatyti koreliacijos ryšiai padeda giliau pažvelgti į įvairius geresnio reglamentavimo aspektus, atskleidžiant ir priežastinius ryšius tiek tarp geresnį reglamentavimą nusakančių rodiklių, tiek ir su esminiais valdymo rodikliais. Pastarieji, teigtina, gali būti pakankamai reikšmingi politikos formuotojams; todėl tokių ryšių atskleidimas gali pasitarnauti ne tik kaip geresnio reglamentavimo priemonių dizaino konstravimo, bet ir tokių priemonių pagrindimui apskritai.

Kiekybiškai atskleidus geresnio reglamentavimo ir kitų rodiklių ryšius, kitame etape atliekama lyginamoji Lietuvos ir kitų minėtų 23 Europos šalių analizė, įskaitant ir geresnio reglamentavimo rodiklių pokyčių dinamiką. Toks tyrimo eiliškumas leidžia atskleisti galimą Lietuvoje vykdytų geresnio reglamentavimo priemonių veiksmingumą ne tik pagal Lietuvos padarytą pažangą, bet ir įvertinti jos mastą kitų Europos šalių kontekste. Be to, toks tyrimo dizainas leidžia giliau pažvelgti ir į galimas susidariusių skirtumų priežastis, bei, tikėtina, galimų sprendimų kryptis.

Paskutinis tyrimo etapas orientuojamas į galimas rekomendacijas dėl geresnio reglamentavimo priemonių, ypač akcentuojant institucinės sąrangos skirtumus tarp Lietuvos ir Europos šalių, pasižyminčių aukščiausiais geresnio reglamentavimo rodikliais. Tokia tyrimo eiga manytina leidžia rasti atsakymus į iškeltą Lietuvos geresnio reglamentavimo priemonių veiksmingumo vertinimo klausimą, bet ir leidžia įvertinti reglamentavimo politikos trūkumus turinio ir procedūrų, bei institucinės sąrangos aspektais.

3.2. Geresnio reglamentavimo ir kitų susijusių rodiklių ryšių vertinimas

Geresnio reglamentavimo ir kitų susijusių rodiklių koreliacinė analizė atkreipia dėmesį į itin aukštą koreliaciją tarp Pasaulio banko valdymo indekso elementų: **valdymo veiksmingumo** (angl. *Government effectiveness* - GE) ir **reglamentavimo kokybės** (angl. *Regulatory quality* - RQ) (analizės rezultatai pateikti 2 ir 3 prieduose). Visų pirma, pirmasis rodiklis atspindi viešųjų (administracinių ir civilinių) paslaugų kokybę bei jas teikiančių institucijų nepriklausomumą nuo politinio spaudimo; politikų formulavimą ir įgyvendinimą bei vyriausybės įsipareigojimų dėl jų įgyvendinimo vykdymą. Tuo tarpu antrasis rodiklis parodo vyriausybės gebėjimą formuluoti ir įgyvendinti tokios kokybės politikas ir reglamentavimą, kurie leistų ir skatintų privataus sektoriaus vystymąsi. Kaip galima numanyti, valdymo veiksmingumas ir reglamentavimo kokybė yra neatsiejami, t. y. pasižymi itin aukšta koreliacija. Toks ryšys aiškiai parodo, kad **nepagerinus reglamentavimo kokybės, sudėtinga tikėtis veiksmingo valdymo**.

Taip pat atkreiptinas dėmesys ir į **viešojo sektoriaus įsitraukimo į verslo operacijas** (angl. *Involvement in business operations* – INVL_INBUS) bei vieną iš tokio įsitraukimo aspektų – **imperatyvų ir kontrolės reglamentavimo intensyvumą** (angl. *Command and control regulation* - CCR), t. y. į jų ryšį su minėtais valdymo veiksmingumo ir reglamentavimo kokybės rodikliais. Tyrimo rezultatai rodo, kad perdėtai griežtas reglamentavimas bei kontrolė ar kitoks nereikalingas viešojo sektoriaus įsitraukimas į verslo operacijas kenkia valdymo veiksmingumui ir reglamentavimo kokybei⁷⁰.

Nustatytas loginis ryšys yra tarp **prekių rinkos reglamentavimo** (angl. *Product market regulation*) naštos ir geresnio reglamentavimo rodiklių⁷¹. Didėjanti prekių rinkos reglamentavimo našta neprideda prie reglamentavimo kokybės. Atvirkščiai, matoma, kad prekių rinkos reglamentavimo našta sietina su **prekybos barjeru** (angl. *Barriers to domestic and foreign entry* - BDFE) nustatymu⁷², imperatyvų ir kontrolės reglamentavimo intensyvumu bei **reglamentavimo procedūrų sudėtingumu** (angl. *Complexity of regulatory*

69 Pastebėtina, kad taikomas Pearsono koreliacijos metodas yra tinkamas didžiąjai daliai (išskyrus kelias išimtis) duomenų, tenkinančių esminę normalumo prielaidą.

70 Koreliacijos ryšys nors ir silpnas, bet neigiamas.

71 Nors jie nėra stiprūs ir statistškai reikšmingi veiksmingo valdymo ir kokybiško reglamentavimo rodiklių atžvilgiu, tačiau koreliacijos ryšys yra neigiamas.

72 Aukštas teigiamas koreliacijos ryšys.

procedures - CRP)⁷³. Be to, prekių rinkos reglamentavimo našta didėja ir tada, kai valstybės intervencijomis kuriami **rinkos mechanizmo iškraipymai** (angl. Distortions induced by), t. y. auga valstybės įsitraukimas į verslo operacijas⁷⁴. Atkreiptinas dėmesys, kad įtakos konkurencijai vertinimas (angl. *Assessment of impact on competition* - AIC) nėra labai reikšmingas nei valdymo veiksmingumui, nei reglamentavimo kokybei⁷⁵. Manytina, kad to priežastis glūdi tame, kad poveikio konkurencijai vertinimas savo esme yra per daug sudėtinga užduotis, kad būtų tinkamai įvykdyta. Konkurencijos bylų praktika yra puikus to pavyzdys – Konkurencijos tarnybos paprastai kelia tik tokias bylas, kurios nereikalauja ekonominės analizės.

Tačiau, kitaip nei prekių rinkoms, **paslaugų reglamentavimo našta** (apibūdinama rodikliu: angl. *Total network sectors* – TNS) nepasireiškia neigiamu poveikiu nei valdymo veiksmingumui, nei reglamentavimo kokybei⁷⁶; ir tai nepaisant paslaugų rinkos reglamentavimo naštos stiprių sąsajų su valstybės intervencijomis sukurtais iškraipymais, prekių rinkos reglamentavimo našta⁷⁷ ir netgi valstybės, kaip savininkės, įsitraukimu (angl. *Public ownership*)⁷⁸. *Šie rezultatai akivaizdžiai rodo, kad, kitaip nei prekių, paslaugų rinkose, tikėtina, dažniau pasireiškia rinkos klaidos, todėl būtinas didesnis valstybės įsikišimas reguliuojant paslaugų kokybės standartus ir jų užtikrinimo procedūras, bei priežiūros institucinę sąrangą.* Tai akivaizdžiai matyti sveikatos ir švietimo sistemų reglamentavimo atveju. Pastebėtina, kad sveikatos ir švietimo sistemų reglamentavimas yra itin stipriai susijęs su valdymo veiksmingumu ir su geresnio reglamentavimo rodikliais⁷⁹. Tačiau, nepaisant to, valstybės įsitraukimas neatrodo kaip pageidautinas šiuose sektoriuose⁸⁰.

Ir galiausiai atkreiptinas dėmesys į „Doing business“ koreliacijos ryšius su geresnio reglamentavimo rodikliais. Visų pirma, „Doing business“ rodiklis itin gerai koreliuoja su valdymo veiksmingumu ir geresnio reglamentavimo rodikliais⁸¹, todėl gali būti laikomas pakankamai geru geresnio reglamentavimo indikatoriumi. Pastebėtina, kad pagal „Doing business“ rodiklį Lietuva pademonstravo tam tikrą pažangą.

Apskritai pateikta geresnio reglamentavimo rodiklių analizė atskleidžia reglamentavimo politikos reikšmę visose svarbiausiose valstybės gyvenimo srityse. Kadangi valdymo veiksmingumas neatsietinas nuo pasitikėjimo vyriausybės institucijomis, jo reikšmė neabejotina ne tik administracinių ir viešųjų paslaugų teikimui, bet taip pat gali reikšti teigiamą poveikį žmogaus teisių užtikrinimo, gyvenimo trukmės didinimo, pajamų nelygybės mažinimo, tikėjimo demokratija, įsitraukimo į šalies politinį gyvenimą aspektais (žr. 3 priedą). Todėl žvelgiant plačiau, valdymo veiksmingumas ir reglamentavimo kokybė gali būti neatsiejami kuriant gerovės valstybės modelį.

Iš 3 priede pateiktos esminių vyriausybės rodiklių koreliacijos analizės matyti, kad pasitikėjimas vyriausybės institucijomis sietinas su fundamentalių žmogaus teisių užtikrinimu, tai derinant su vyriausybės institucijų galiu ribojimu (pastarasis yra itin stiprus teigiamas koreliacijos ryšys). Šis ryšys reglamentavimo politikai nubrėžia aiškias ribas, kurių negalima peržengti: **negali būti supaprastintas verslo reglamentavimas tiek, kad būtų pažeidžiamos žmogaus teisės; tačiau negali būti vyriausybės galios didinamos ten, kur tai nebūtina, nereikalinga.** Taip pat svarbu ir tai, kad visuomenė pasitikėjimą vyriausybe grindžia ir teikiamų paslaugų kokybe⁸².

Apibendrinant geresnio reglamentavimo ir kitų susijusių rodiklių koreliacijos ryšių analizę būtina pastebėti, kad geresnio reglamentavimo turinys yra sudėtingas, daugiasluoksnis, persipynęs su konstituciniais valstybės principais. Todėl į reglamentavimo politiką būtina žvelgti plačiau, t. y. matant ne tik administracinės naštos verslui

73 Silpnas teigiamas koreliacijos ryšys.

74 Atitinkamai teigiami vidutinio stiprumo ir silpnas koreliacijos ryšiai.

75 T. y. nepasižymi statiškai reikšmingais koreliacijos ryšiais nei su prekių rinkos reglamentavimo našta, nei su valdymo veiksmingumu ir reglamentavimo kokybe (nors pastaraisiais atvejais koreliacijos ryšys yra neigiamas).

76 Statistiškai reikšmingi koreliacijos ryšiai neegzistuoja.

77 Vidutiniškai stipri teigiama koreliacija.

78 Aukšta teigiama koreliacija.

79 Pasižymi atitinkamai stipria ir vidutinio stiprumo teigiama koreliacija su valdymo veiksmingumu ir vidutinio stiprumo teigiama koreliacija su reglamentavimo kokybe.

80 Nors ir statiškai nereikšmingas, bet neigiamas koreliacijos ryšys.

81 T. y. pasižymi vidutinio stiprumo teigiama koreliacija su valdymo veiksmingumu ir reglamentavimo kokybe; o taip pat vidutinio stiprumo neigiamas koreliacija tiek su prekybos barjeriais, tiek su imperatyvų ir kontrolės reglamentavimo intensyvumu, tiek valstybės įsitraukimu iššauktais iškraipymais.

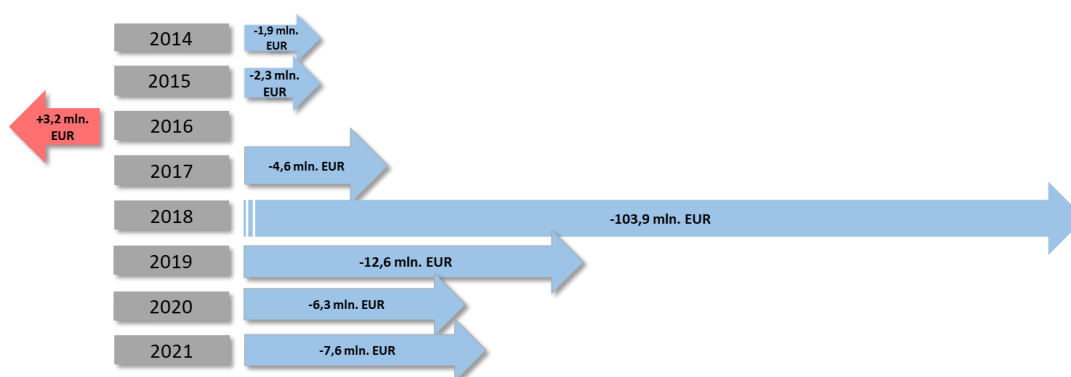
82 Aukštas teigiamas koreliacijos ryšys.

mažinimo perspektyvas. Juolab, kad, kaip galima buvo pastebėti žvelgiant į prekių bei paslaugų rinkas, ne visose visuomenės gyvenimo srityse tai yra vienodai reikalinga.

Todėl siekiant įvertinti Lietuvos geresnio reglamentavimo veiksmingumą, būtina išanalizuoti ne tik administracinės / reglamentavimo naštos mažinimo, bet ir kitus reikšmingus jau aptartus geresnio reglamentavimo aspektus.

3.3. Lietuvos geresnio reglamentavimo progreso ir lyginamoji (su kitomis Europos šalimis) analizė

Lietuvos geresnio reglamentavimo progreso lyginamoji analizė pirmiausia apima EIMIN vykdomos *ex-ante* iliustracinės naštos ūkio subjektams vertinimo analizės (žr. 8 pav.). Matoma, kad administracinė našta verslui mažėja ir stebimos naštos mažinimo tendencijos: „sutaupytos“ AN verslui apimtys nuo 2014 metų padidėjo net 3-4 kartus.



8 pav. Svarbiausi pasiekimai siekiant administracinės naštos mažinimo

Šaltinis: Ekonomikos ir inovacijų ministerija⁸³

Manytina, kad tai yra neabejotinas rezultatas to, kaip EIMIN vykdo teisės aktų projektų AN vertinimo priežiūrą. Šis *ex-ante* analizės pavyzdys akivaizdžiai iliustruoja kaip yra naudinga dar teisės aktų rengimo stadijoje įvertinti jų galimą poveikį: rengėjai akivaizdžiai atsižvelgia į vertinimą ir orientuojasi į AN verslui mažinimą.

Taip pat atkreiptinas dėmesys į 9 pav., kur galima įžvelgti ryšį tarp teisės aktų skaičiaus ir AN ūkio subjektams: kuo mažiau teisės aktų, tuo mažesnė ir AN⁸⁴. Manytina, tai indikuoja, jog sulėtėjus teisės aktų rengimo tempams rengėjai turi daugiau laiko jų kokybei gerinti atsižvelgiant į AN mažinimo *ex-ante* rezultatus. Apskritai, tokie teigiami rezultatai tik dar kartą patvirtina bendras teigiamo *ex-ante* poveikio geresniam reglamentavimui tendencijas, kurios pasireiškia daugelyje geresnio valdymo srityje proveržį demonstruojančių šalių.

Toliau Lietuvos geresnio reglamentavimo progreso lyginamoji analizė tęsiama nagrinėjant Pasaulio banko ir EBPO atliktus *ex-post* sistemos vertinimus ir tų vertinimų metu surinktus duomenis.

83 Žr.: <https://eimin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/verslo-aplinka/geresnis-reglamentavimas/geresnis-reglamentavimas-lietuvoje/svarbiausi-pasiekimai>

84 Dėl mažos imties pritaikius Spearmano ir Kendallo koreliacijos analizes, statistiškai reikšmingų ryšių su valdymo veiksmingumo (GE) ir reglamentavimo kokybės (RQ) rodikliais nustatyta nebuvo (žr. 4 priedą). Vis dėlto, pastebėtina, kad pritaikius šiuos koreliacijos analizės metodus dėl mažos imties (7 stebėjimai) nebuvo nustatytas ryšys ir tarp valdymo veiksmingumo bei reglamentavimo kokybės (nors didesnės eilutės atveju konstatuotas stiprus koreliacijos ryšys). Todėl galimas administracinės naštos mažinimo ir veiksmingesnio valdymo ar kokybiškesnio reglamentavimo ryšys negali būti pilnai atmestas kol neatlikta analizė ilgesnių eilučių atveju.

Tačiau atkreiptinas dėmesys į tai, kad, panašu, jog gali egzistuoti stiprus teigiamas koreliacijos ryšys tarp paskaičiuotos administracinės naštos ir teisės aktų skaičiaus: kuo mažiau išleidžiama teisės aktų, tuo didesni sutaupymai. Nagrinėjamu atveju (5 stebėjimai) Spearmano koreliacija – 0,7 (p=0,1881), o Kendallo – 0,6 (p=0,2207).

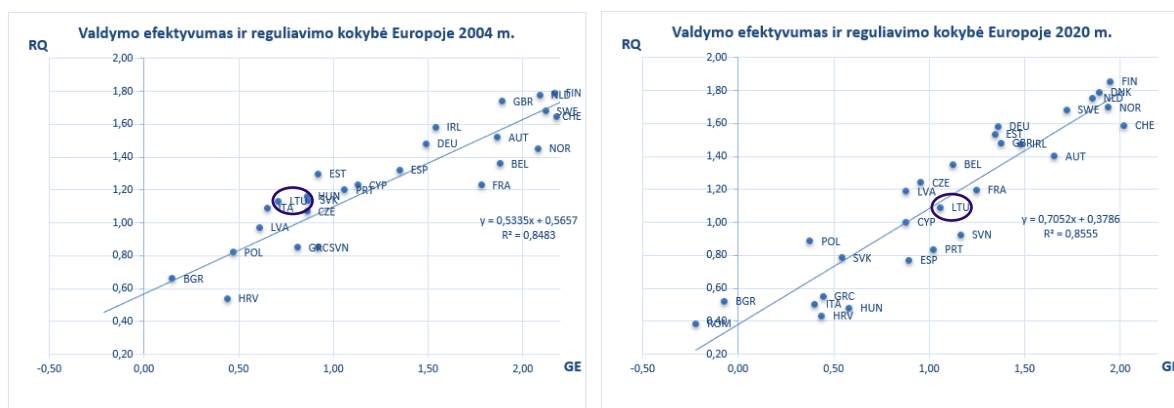


9 pav. Administracinės naštos ir teisės aktų srautas⁸⁵

Šaltinis: sudaryta autorių pagal EIMIN skelbiamus ir pateiktus duomenis

Vertinant administracinės naštos skaičiavimo ir kitų taikytų priemonių veiksmingumą apskritai, būtina atkreipti dėmesį į bendrą teigiamą rezultatą pasiektą nacionaliniu mastu: **valdymo veiksmingumo** (GE) ir **reglamentavimo kokybės** (RQ) rodikliai, lyginant su 2004 m. buvusia situacija, pagerėjo (žr. 10 pav.).

Vis dėlto, vertinant kitų nagrinėtų Europos šalių kontekste, ypač lyginant su pagal valdymo veiksmingumą ir reglamentavimo kokybę pažangiausiomis šalimis, o taip pat ir su Estija, erdvės dar didesniai Lietuvos proveržiui šioje srityje lieka pakankamai.



10 pav. Europos šalys pagal valdymo efektyvumo ir reglamentavimo kokybės rodiklius

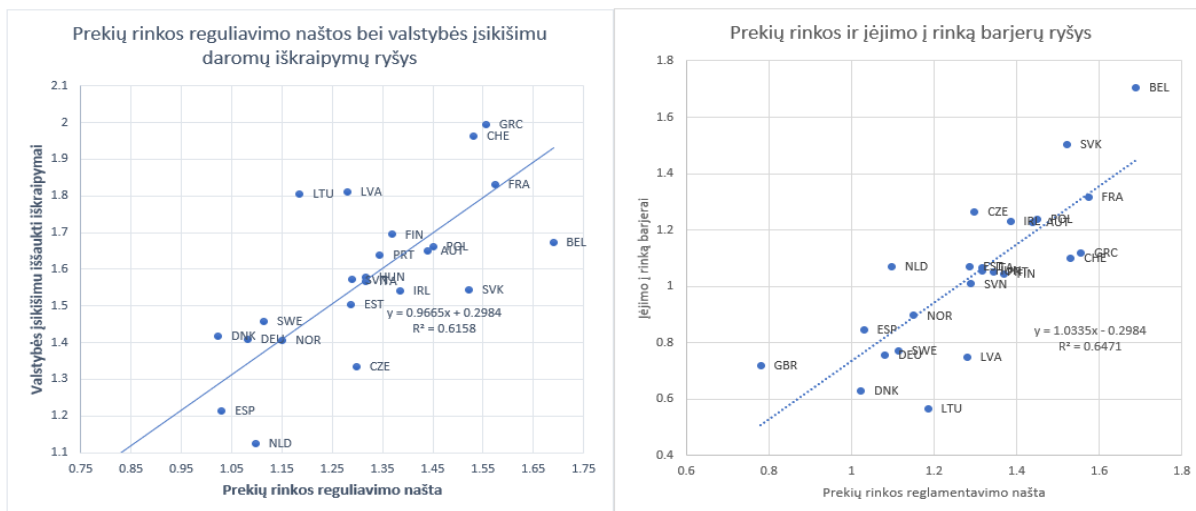
Šaltinis: sudaryta autorių

Pastebėtina, kad vertinant pagal minėtus valdymo veiksmingumo ir reglamentavimo kokybės rodiklius absoliučios lyderės yra Skandinavijos šalys kartu su Šveicarija ir Nyderlandais. Nuo šių šalių pasiekimais šiek tiek atsilieka, bet vis tiek rodikliais išsiskiria Vokietija, Jungtinė Karalystė, Airija, Austrija ir Estija. Todėl renkantis sektinius geresnio reglamentavimo institucinės sąrangos pavyzdžius, pirmiausia būtina atsižvelgti į šių šalių gerą patirtį.

Atsižvelgiant į jau atliktą geresnio reglamentavimo rodiklių ryšių analizę, atkreiptinas dėmesys ir į kitus geresnio reglamentavimo aspektus, kurių reikšmė įvairiuose EBPO dokumentuose taip pat pabrėžiama. *Visi toliau aptariami ir vertinime naudojami rodikliai įvairiais aspektais atskleidžia geresnio reglamentavimo ir valdymo veiksmingumo turinį.*

85 Neįtrauktas 2018 m. rengtas LR Vyriausybės 2002 m. rugpjūčio 13 d. nutarimo Nr. 1283 „Dėl Kasos aparatų diegimo ir naudojimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo projekto vertinimas dėl administracinės naštos kaip iškreipiantis pateikiamą statistiką

11 paveiksle pateikti duomenys rodo stiprius ryšius tarp prekių rinkos reguliavimo naštos ir valstybės įsikišimu vykdomų iškraipymų, bei jėgimo barjerų. Pirmiausia pastebėtina, kad Lietuva kartu su Latvija yra linkusios valstybės intervencijoms, galimai iškraipančioms rinką ir sudarančioms didesnę prekių rinkos reglamentavimo naštą. Tuo tarpu matoma, kad Skandinavijos šalys kartu Nyderlandais yra vienos iš lyderių tarp šalių, kurių vyriausybės nesikiša į prekių rinkose vykstančius procesus, kas, tikėtina, gali prisidėti prie jų sėkmingo geresnio reglamentavimo.



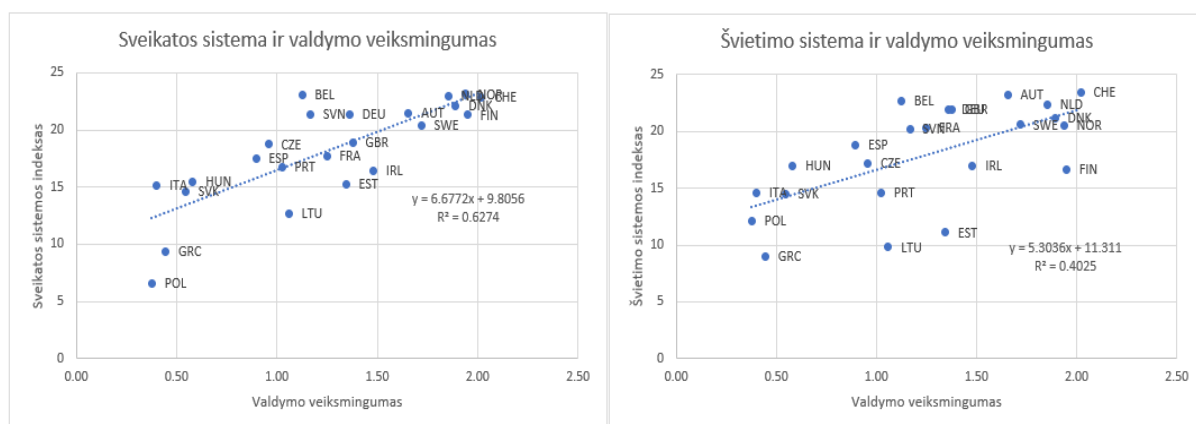
11 pav. Europos šalys pagal prekių rinkos reglamentavimo naštą ir valstybės kišimusi iškraipomą rinką

Šaltinis: sudaryta autorių

Apskritai tokie rezultatai rodo, kad prekių rinką yra jautri valstybės institucijų intervencijai, pasireiškiančiai tiek sukuriant jėgimo į Lietuvos prekių rinką barjerus, tiek iškraipant rinkas kitais būdais.

Visgi galima pasidžiaugti, kad Lietuva yra lyderė tarp šalių, kuriančių mažiausią prekių rinkos reglamentavimo naštą jėgimo į rinką barjerais. Manytina, kad šiuo aspektu Lietuva išsiskiria iš kitų šalių dėl savo stiprios orientacijos į eksportą. Apskritai mažoms šalims yra būdingos didesnės tarptautinės prekybos apimtys, todėl jos natūraliai yra linkusios šalinti visas galimas kliūtis jų vykdomai tarptautinei prekybai, įskaitant ir tarifinius bei netarifinius barjerus. Tačiau tai, kad Lietuva kartu su Latvija pasižymi aukštais rinkos iškraipymo rodikliais, tuo pačiu rodo, jog būtina pasitempti ne tik gerinant prekybinių ryšių su kitomis šalimis sąlygas, bet ir prekybos sąlygas šalies viduje.

Itin reikšmingai prie valdymo veiksmingumo prisideda reglamentavimo kokybė sveikatos ir švietimo sistemose (žr. 12 pav.). Deja, bet abiem aspektais Lietuvai dar reikia tobulėti.

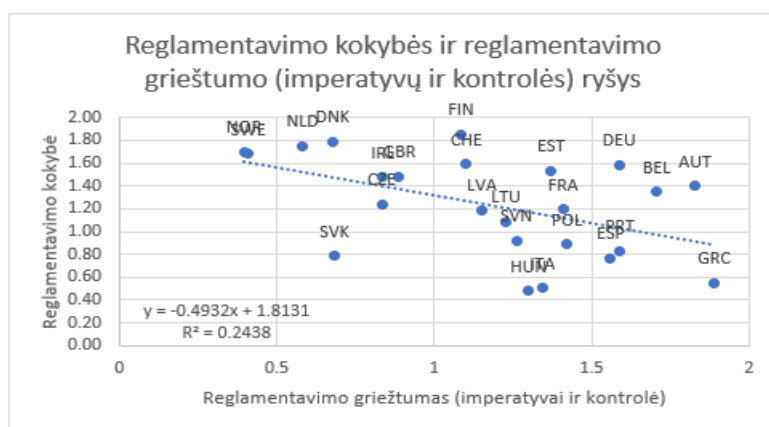


12 pav. Reglamentavimo naštos sveikatos ir švietimo sistemose bei valdymo veiksmingumo ryšys

Šaltinis: sudaryta autorių

Taip pat atkreiptinas dėmesys ir į **reglamentavimo kokybės ryšį su regulavimu griežtumu**: imperatyvais ir kontrole (žr. 13 pav.). EBPO pastarąjį rodiklį apibrėžia⁸⁶ kaip bendros verslo aplinkos indikatorių, atskleidžiantį leidimų ir draudimų (kartu su standartų nustatymu ir taisyklių laikymosi užtikrinimu) – kuo šiam rodikliui skaičiuojamas indeksas aukštesnis, tuo didesnė regulavimų našta privačiam sektoriui.

Pateiktame paveiksle matoma bendra tendencija, jog **reglamentavimo kokybė mažėja augant regulavimų griežtumui**. Kaip savo straipsnyje atskleidžia Gunningham ir Sinclair (2017)⁸⁷, šalių patirtis rodo, kad griežto regulavimų metodai nėra tokie veiksmingi, kaip informacija grįstos strategijos, savanorystės ir savireguliacijos skatinimas. Pastarųjų regulavimų metodų pranašumas glūdi jų neprievartiname, neintervenciniame ir (daugiausia) kaštų taupymo pobūdyje. Šiuo aspektu Lietuva dar reikšmingai atsilieka nuo tokių lyderiaujančių šalių, kaip Skandinavijos, Nyderlandų ir Šveicarijos. Būtent šios šalys pasižymi ir mažiausiai kontroliuojančiu bei mažiausiai imperatyvų išleidžiančiu regulavimu. Tai, aišku, nereiškia, kad jų regulavime nėra imperatyvų, tačiau nėra taikomi griežtesnio regulavimų metodai ten, kur to galima išvengti. Tarkime labai svarbu atskirti, jog iš principo turi skirtis prekių ir paslaugų rinkų regulavimų griežtumas: prekių rinkose to reikia mažiau, nes mažiau yra rinkos klaidų, o paslaugų rinkose valstybės didesnis įsikišimas gali padėti nustatyti (neperteklinius) kokybės standartus, kurių rinkos paprastai nesugeba nusistatyti.



13 pav. Reglamentavimo kokybės ir griežtumo (imperatyvų ir kontrolės) ryšys Europos šalyse

Šaltinis: sudaryta autorių

Iš kitos pusės svarbus balansas tarp to, kiek laisvės yra suteikiama verslui ir koks jo atskaitingumas. Tai ypač pasakytina apie strateginius šaliai sektorius: energijos, e-komunikacijų, geležinkelio, oro transporto, vandens (žr. 14 pav.).

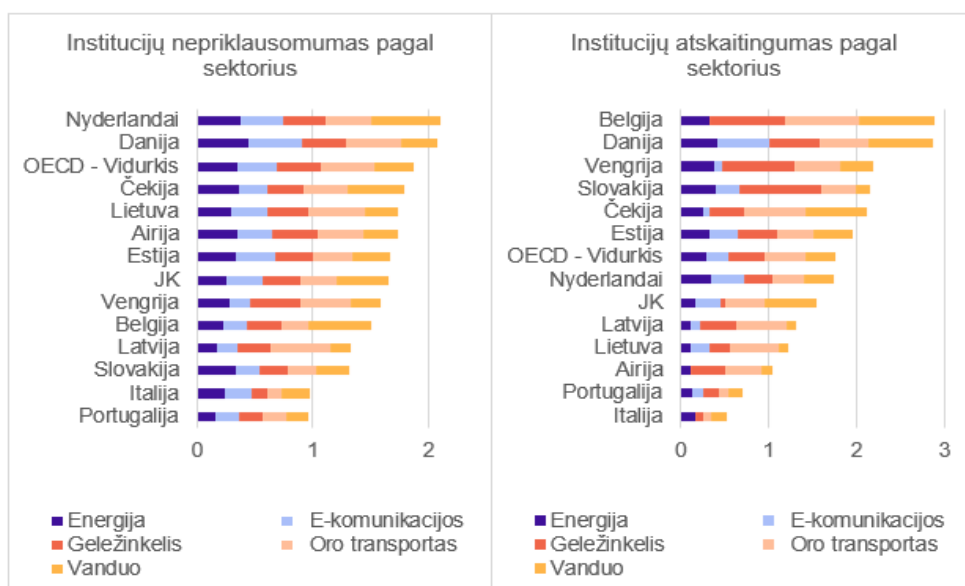
Atkreiptinas dėmesys, kad, vadovaujantis bendrais EBPO tyrimais, Lietuvos strateginių sektorių priežiūros institucijos apskritai vertinamos kaip pakankamai nepriklausomos, tačiau tų pačių institucijų atskaitingumas⁸⁸ yra mažesnis, nei EBPO vidurkis. Bendra EBPO šalių tendencija yra tokia, kad tokių priežiūros ir kontrolės institucijų nepriklausomumas yra stipriai derinamas su jų skaidria atskaitomybe.

Apibendrinant EBPO ir Pasaulio banko pateiktus geresnio regulavimų rodiklius, galima daryti atsargią išvadą, kad apskritai taikytos geresnio regulavimų priemonės buvo veiksmingos: nuo 2004 m. šioje ataskaitoje įvardinti Lietuvos valdymo veiksmingumo ir regulavimų kokybės rodikliai pagerėjo. Be to, Lietuva nei pagal vieną iš aptartų rodiklių nėra atsiliekančiųjų šalių gretose. Atvirkščiai, galima pastebėti, kad Lietuva užima „gerąją“ vidutinę EBPO narės poziciją. Todėl galima konstatuoti, kad vertinamos taikytos geresnio regulavimų priemonės buvo veiksmingos.

86 <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=383>

87 Gunningham, N., & Sinclair, D. (2017). Smart regulation. Regulatory theory: Foundations and applications, 133-148.

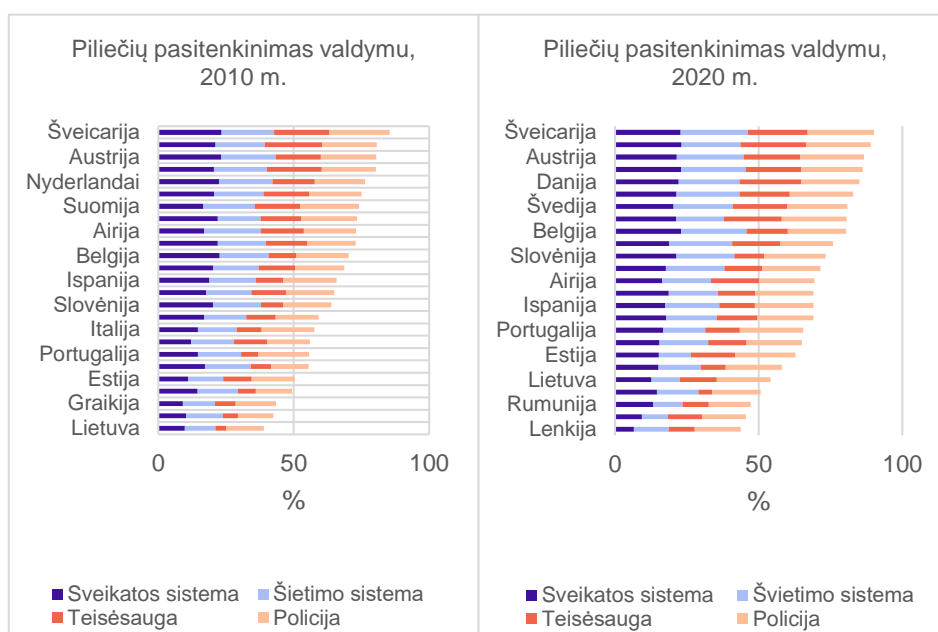
88 Terminą „atskaitingumas“ EBPO naudoja taip, kaip jis suprantamas modernioje vadybos teorijoje ir praktikoje: vadybininkai laikomi atsakingais už vykdymą pareigų ir užduočių, bei atitikimą jiems taikomoms taisyklėms ir standartams (<https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4757>).



14 pav. Europos šalys pagal strateginių sektorių priežiūros institucijų nepriklausomumą ir atskaitingumą

Šaltinis: sudaryta autorių

Taip pat atkreiptinas dėmesys, kad atskirose srityse yra atsiliekiama ir svarbu nustatyti, kokius žingsnius reikėtų daryti, kad Lietuva pasiektų geresnio reglamentavimo lyderių pozicijas. Poreikį tęsti vertinimą rodo žemos Lietuvos pozicijos pagal piliečių pasitenkinimo valdymu rodiklius keturiose iš svarbiausių piliečiams sričių (žr. 15 pav.); nors pagal šį rodiklį Lietuva ir pakilo iš paskutinės vietos, tačiau vis dar neperžengė EBPO vidurkio, viršijančio 60% ribą.



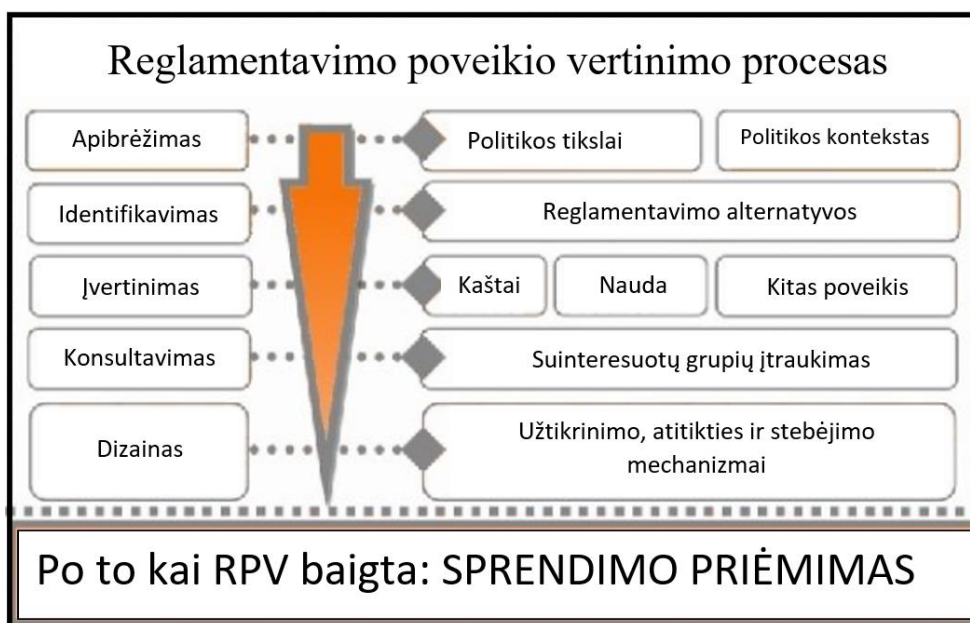
15 pav. Pasitenkinimo valdymu pokytis Europos šalyse per 10 metų

Šaltinis: sudaryta autorių

Aptarto viešojo valdymo ramsčių sistemos kontekste (žr. 7 pav.) matomas reglamentavimo kokybės ir valdymo veiksmingumo rodiklių stiprus teigiamas ryšys (žr. 10 pav.) aiškiai įrodo, kad šalies valdymui yra kritiškai svarbu kaip organizuojamas reglamentavimo procesas: kokia šiame procese dalyvaujančių institucijų sąranga ir kokios procedūros yra įdiegtos. Todėl galima daryti atsargią prielaidą, kad geresnio reglamentavimo kokybės siekiui Lietuvai gali trukdyti reglamentavimo (teisėkūros) proceso kokybiniai trūkumai ir institucinė sąranga. Pastarosios prielaidos pagrįstumo aspektai aptariami kitame šios ataskaitos poskyryje.

3.4. Geresnio reglamentavimo perspektyvos teisėkūros proceso ir institucinės sąrangos tobulinimo aspektais

Vienas iš svarbiausių EBPO teisėkūros proceso vertinimo rodiklių yra reguliavimo poveikio vertinimas (RPV) (angl. *Regulatory impact assessment – RIA*). Tunyan (2021)⁸⁹ apibendrinamas RPV taikymą ES šalyse narėse nurodo, kad iš vienos pusės daugelis šalių formaliai kelia aukštus standartus reglamentavimo poveikio vertinimui ir pabrėžia, kad reglamentavimo procesas atliekamas. Tačiau formalus konstatavimas apie teisės akto projekto poveikio vertinimo atlikimą dar neparodo kaip kokybiškai tai buvo padaryta. Iš RPV proceso loginės schemos, pateikiamos 16 paveiksle, matoma, kad teisės akto galimo poveikio vertinimas apima visą eilę tarpinių žingsnių pradedant nuo politikos tikslų apibrėžimo, įtraukiant suinteresuotas grupes ir baigiant stebėjimo mechanizmų nustatymu.



16 pav. Reguliavimo poveikio vertinimo procesas

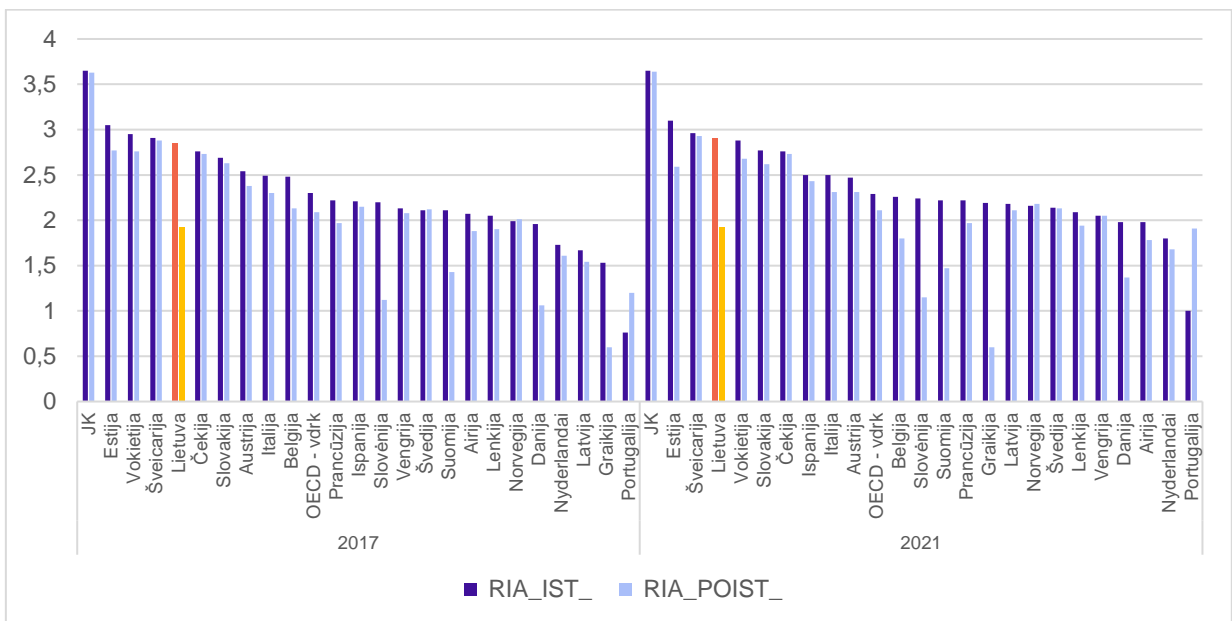
Šaltinis: OECD (2008). *Building and Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA)*

Iš pateiktos RPV proceso loginės schemos matoma, kad teisės projektų vertinimui yra svarbūs tokie aspektai, kaip sisteminis (holistinis) požiūris, tinkamas metodų parinkimas ir taikymas pačiame poveikio vertinimo procese, bei skaidrumas derinant projekto alternatyvas ir jų vertinimo rezultatus su suinteresuotomis grupėmis. Todėl neatsitiktinai EBPO savo Reglamentavimo politikos apžvalgoje, išleistoje 2021 m.⁹⁰, išskiria tokius RPV sudedamuosius elementus, kaip taikoma **metodologija, priežiūra ir kokybės kontrolė, sistemiškumas ir skaidrumas** teisės akto poveikio vertinimo procese.

Žvelgiant į tai, kaip kitų EBPO šalių kontekste Lietuva yra vertinama pagal formalų RPV taikymą teisės aktų priėmimo procese, matyti, kad Lietuva yra viena iš lyderių pagal RPV taikymą įstatymų atžvilgiu: Lietuva pasistūmėjo iš penktos vietos, užimtos 2017 metais, į ketvirtą vietą 2021 m. (žr. 17 pav.).

89 Tunyan, B. (2021). Regulatory impact assessment and EU law transposition in the Western Balkans: A comparative analysis of the practice of ex ante assessment of regulatory proposals and EU law transposition.

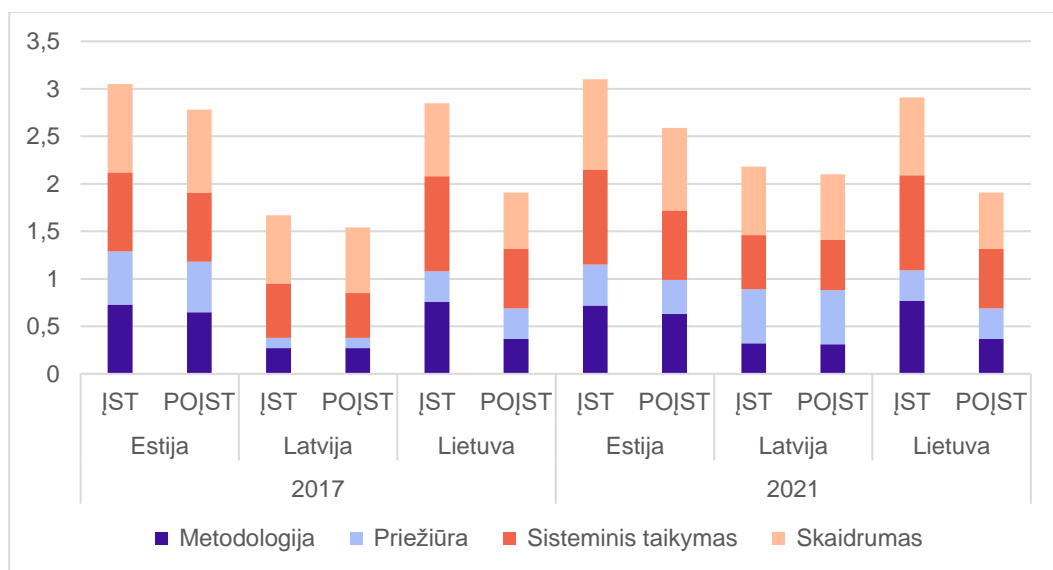
90 https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2021_38b0fdb1-en



17 pav. Reglamentavimo poveikio vertinimas (angl. Regulatory Impact Assessment - RIA)

Šaltinis: sudaryta autorių pagal EBPO duomenis

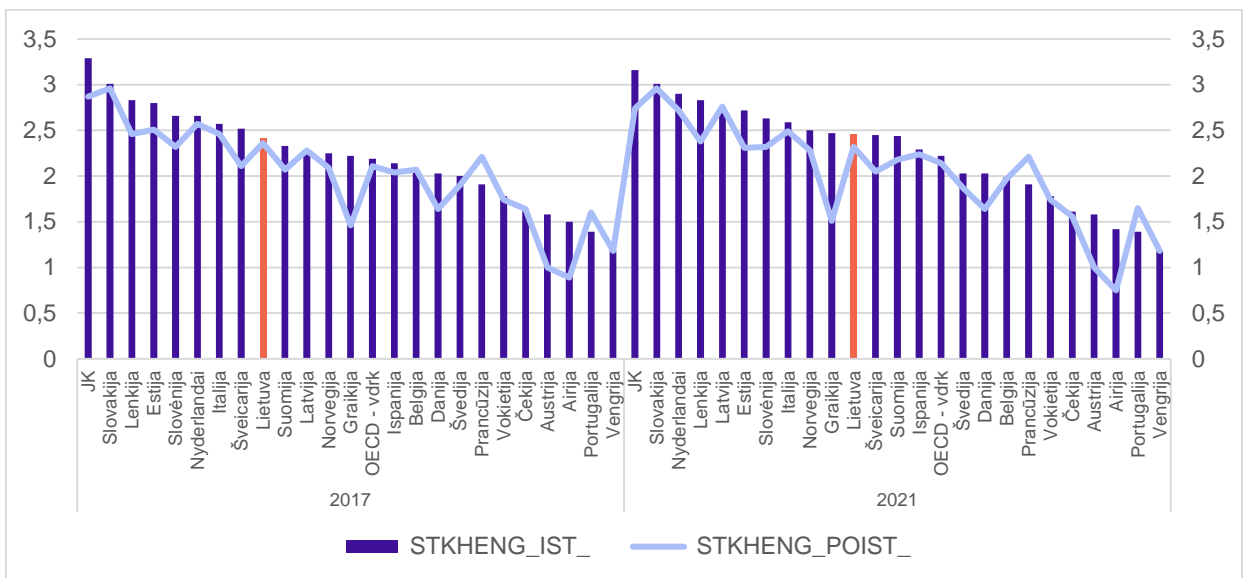
Analizuojant 2021 m. EBPO Reglamentavimo politikos apžvalgoje pateiktą RPV elementų statistiką matoma, kad Lietuva užima šeštą vietą tarp visų EBPO narių; lyginant šiuo aspektu Lietuvą su kitomis Baltijos šalimis, Lietuvos pozicija yra panaši ir, pvz., Lietuvos ir Estijos šalių RPV indeksas 2021 m. buvo labai panašus (svyravo apie 3) (žr. 18 pav.).



18 pav. Reglamentavimo poveikio vertinimo elementai Baltijos šalyse

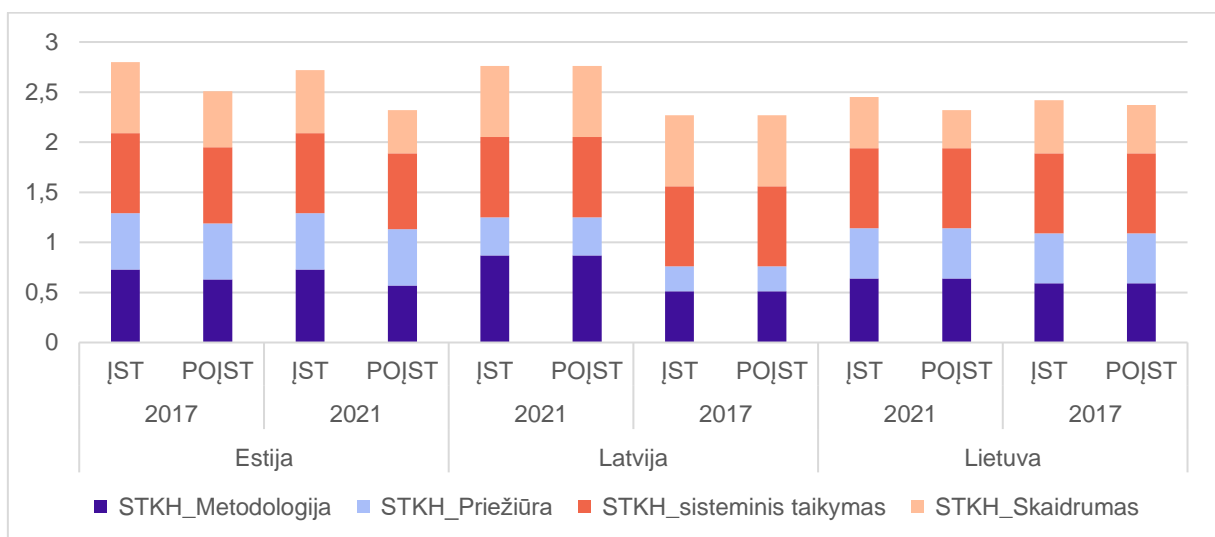
Šaltinis: sudaryta autorių pagal EBPO duomenis

Tęsiant Lietuvos lyginamąją analizę pagal RPV elementus, nagrinėtina pažanga ir pagal suinteresuotų grupių įtraukimo į RPV procesą EBPO skaičiuojamą indeksą, Lietuva reikšmingo progreso nuo 2017 m. nepademonstravo: šalies indeksas šiuo aspektu taip ir liko prie atžymos 2,5 (žr. 19 pav.). Tačiau tokios šalys, kaip Nyderlandai, Norvegija, Latvija ir Graikija aplenkė Lietuvą. Tuo tarpu lyginant Lietuvą su kitomis Baltijos šalimis, matyti, kad Lietuva taip pat gali pasitempti: kitaip, nei Estijos ir Latvijos atveju, jos suinteresuotų grupių įtraukimo indeksas neviršija reikšmės 2,5 (žr. 20 pav.).



19 pav. Suinteresuotų grupių įtraukimas (angl. Stakeholders Engagement)

Šaltinis: sudaryta autorių pagal EBPO duomenis



20 pav. Suinteresuotų grupių įsitraukimo į reglamentavimo poveikio vertinimą elementai

Šaltinis: sudaryta autorių pagal EBPO duomenis

EBPO 2021 m. Reglamentavimo politikos apžvalgoje pabrėžia suinteresuotų grupių įtraukimo į politikos ciklą reikšmę užtikrinant teisėkūros proceso skaidrumą (žr. 21-22 pav.). Pateikiama EBPO atliktos apklausos būdu surinkta informacija atskleidžia Lietuvos teisėkūros proceso skaidrumo didinimo potencialą. Matyti, kad tik atskirais atvejais visuomenė informuojama apie rengiamą viešą konsultaciją dėl teisės akto projekto; taip pat tik kartais konsultuojamasi dėl esamo reglamentavimo vertinimo ir niekada nėra skelbiamas esamo reglamentavimo vertinimas. Atlikto RPV rezultatai skelbiami tik atskirais atvejais. EBPO taip pat nurodo, kad politikos kūrėjai aktyviai neišnaudoja inovatyvių priemonių konsultacijoms su suinteresuotomis šalimis; viešai neatsako į konsultacijų komentarus ir rekomendacijas, pateiktas po *ex post* vertinimo.

Visa ši EBPO pateikiama informacija apie suinteresuotų grupių galimybes dalyvauti Lietuvos teisėkūros procese rodo, kad nepaisant formaliai pakankamai aukšto Lietuvos įvertinimo šiuo aspektu (žr. 19-20 pav.), esminę informaciją apie potencialaus teisės akto galimą poveikį visuomenė gali gauti ribotai.

Iš anksto informuoti visuomenę, kad:		Konsultuotis su suinteresuotomis grupėmis dėl:		Paskelbti internete apie:	
Planuojama vieša konsultacija	KARTAIS	Teisės aktų projektų	VISŲ	Vykstančias konsultacijas	VISAS
Bus vykdoma teisės akto RPV	TAIP	Esamo reglamentavimo vertinimo	KARTAIS	Dalyvių nuomones apie konsultavimo procesą	TAIP
Planuojami Ex post vertinimai	VISI			RPV	KARTAIS
				Esamo reglamentavimo vertinimą	NE
Politikų kūrėjai naudoja:		Politikų kūrėjai viešai atsako į:			
Interaktyvių internetinius puslapius konsultacijoms su suinteresuotomis grupėmis	NE	Konsultacijų komentarus	NE		
Internetinius puslapius visuomenei išsakyti nuomonę dėl esamo reglamentavimo	NE	Rekomendacijas, pateiktas po ex post vertinimų	NIEKADA		

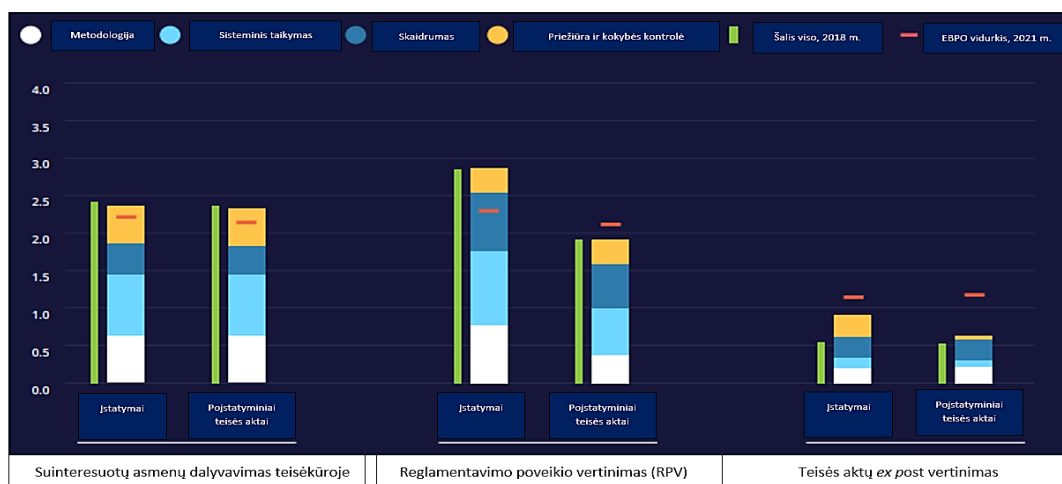
21 pav. Teisėkūros skaidrumas Lietuvos politiniame cikle⁹¹

Šaltinis: EBPO⁹²

Apskritai vertinant Lietuvos atitikimą bendriems RPV taikymo reikalavimams, galima būtų teigti, kad formaliu požiūriu Lietuva juos beveik pagal visus parametrus tenkina. Vis dėlto, dažnai formalūs reglamentavimo poveikio vertinimo rodikliai gali neatspindėti teisėkūros proceso kokybės.

Tačiau, reikia pažymėti, kad tuo pačiu į akis krenta ir tai, kad tokios pagal reglamentavimo kokybę lyderiaujančios šalys, kaip Vokietija, Austrija ir Skandinavijos šalys (žr. 10 pav.) pasižymi mažesniais vertinimais dėl RPV taikymo. Kitaip tariant šios šalys nurodo, kad teisės aktų projektų poveikio vertinimą, įskaitant ir jo visus įvardintus elementus, taiko rečiau, nei, pavyzdžiui, Lietuva. Todėl, manytina, tai gali indikuoti, jog tik formalus RPV vykdymas gali būti nepakankamas reglamentavimo politikos kokybei užtikrinti. Svarbu užtikrinti šio proceso kokybę orientuojantis į svarbiausias šiuo aspektu veiklas.

Viena iš tokių RPV procesui svarbiausių veiklų yra *ex post* analizė, kuri, kaip matyti iš 22 paveikslo, EBPO atliktuose tyrimuose vertinama kaip metodas, kurio taikymo apimtys atsilieka nuo EBPO vidurkio.



22 pav. Lietuvos Reglamentavimo politikos ir valdymo indikatoriai, 2021

Šaltinis: EBPO⁹³

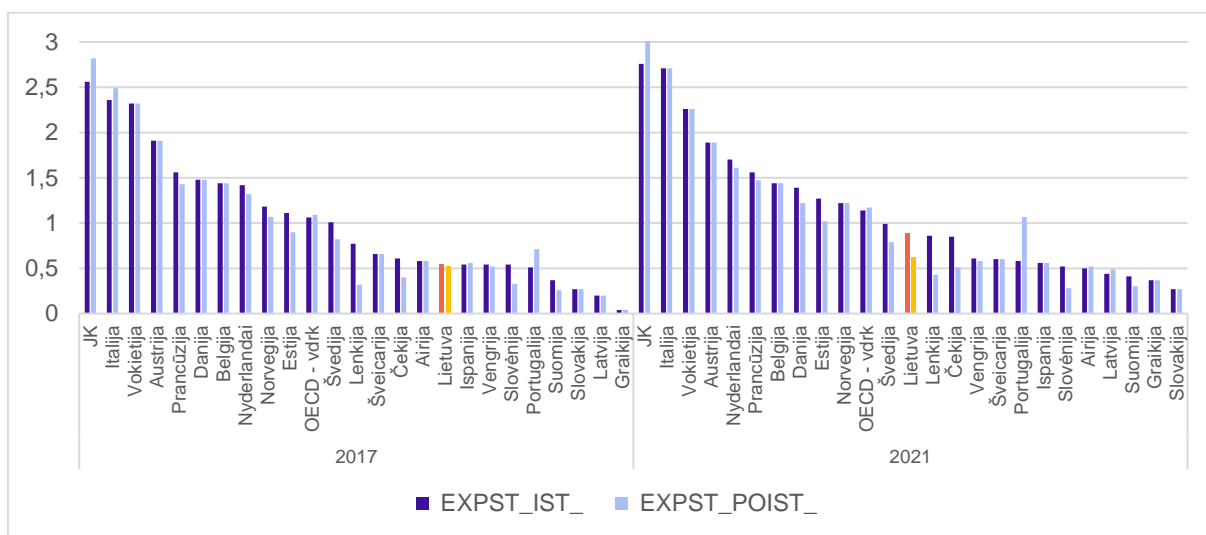
91 EBPO nurodo, kad duomenys pateikiami tik tų teisės aktų atžvilgiu, kurių iniciatoriumi nebuvo parlamentas.

92 <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/lithuania-country-profile-regulatory-policy-2021.pdf>

93 <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/lithuania-country-profile-regulatory-policy-2021.pdf>

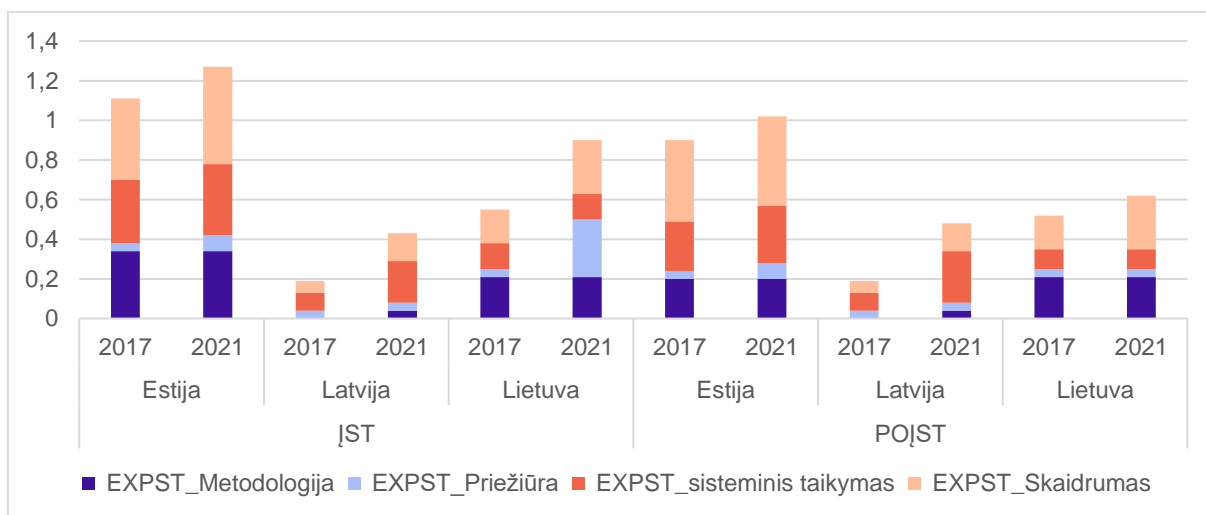
Apibendrinama *ex post* taikymo praktiką nagrinėtose šalyse narėse, EBPO pastebėjo, kad ne visi teisės aktai griežtai vertinami taikant *ex ante*; o ten, kur tai taikoma, ne visos pasekmės bus žinomos iš anksto. Taip pat pastebima, kad reglamentavimas turėtų būti periodiškai peržiūrimas, nes pradinės sąlygos, kada teisės aktas buvo priimtas, gali būti pasikeitusios.

Lyginant Lietuvą su kitomis EBPO tirtomis šalimis, galime įžvelgti kokie yra esminiai reglamentavimo proceso trūkumai: Lietuva pagal EBPO apskaičiuojamą *ex post* vertinimo indeksą reikšmingai atsilieka (žr. 23-24 pav.). Lietuva šiuo reglamentavimo poveikio vertinimo aspektu yra tarp atsiliekančių šalių, nors visgi matoma nedidelė pažanga. Kaip galima pastebėti iš 24 paveikslėlio, kuriame lyginami trijų Baltijos šalių duomenys, Lietuva *ex post* vertinimo atveju turi pasistengti įgyvendinant pažangą sisteminio taikymo, metodologijos ir skaidrumo srityse.



23 pav. Ex post vertinimas

Šaltinis: sudaryta autorių pagal EBPO duomenis



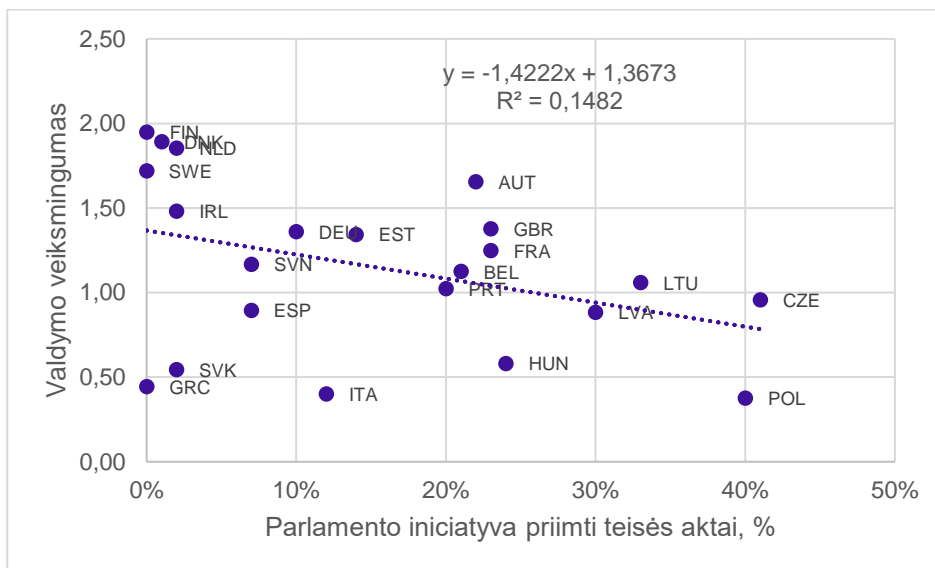
24 pav. Ex post reglamentavimo poveikio vertinimo elementai

Šaltinis: sudaryta autorių

Priemonės, kurių dėka galima būtų spręsti šią problemą, įžvelgtinos tiek iš įvardintų skaidrumo trūkumų, tiek iš EBPO konstatuoto nepakankama apimtimi vykdomų *ex post* tyrimų. Kitaip tariant, viena iš galimų priemonių grupių galėtų būti nukreiptos į informacijos teikimo suinteresuotoms grupėms gerinimą, o kita – į kokybiškos *ex post* analizės diegimą teisėkūros procese.

Kitas reglamentavimo kokybei reikšmingas teisėkūros aspektas yra **parlamento teisėkūros iniciatyva**. Šiuo aspektu pirmiausia akcentuotina, kad parlamentas savo iniciatyva priimdamas naujus teisės aktus ir jų pataisas

neturi tokių resursų, kokiais disponuoja vyriausybės institucijos, todėl objektyviai susiduria su didelėmis geresnės teisėkūros kliūtimis. Tokios problemos buvimą įrodo atskleidžiamas parlamento iniciatyva priimamų teisės aktų ir veiksmingesnio reglamentavimo ryšys (žr. 25 pav.).



25 pav. Valdymo veiksmingumo ir parlamento iniciatyvos ryšys

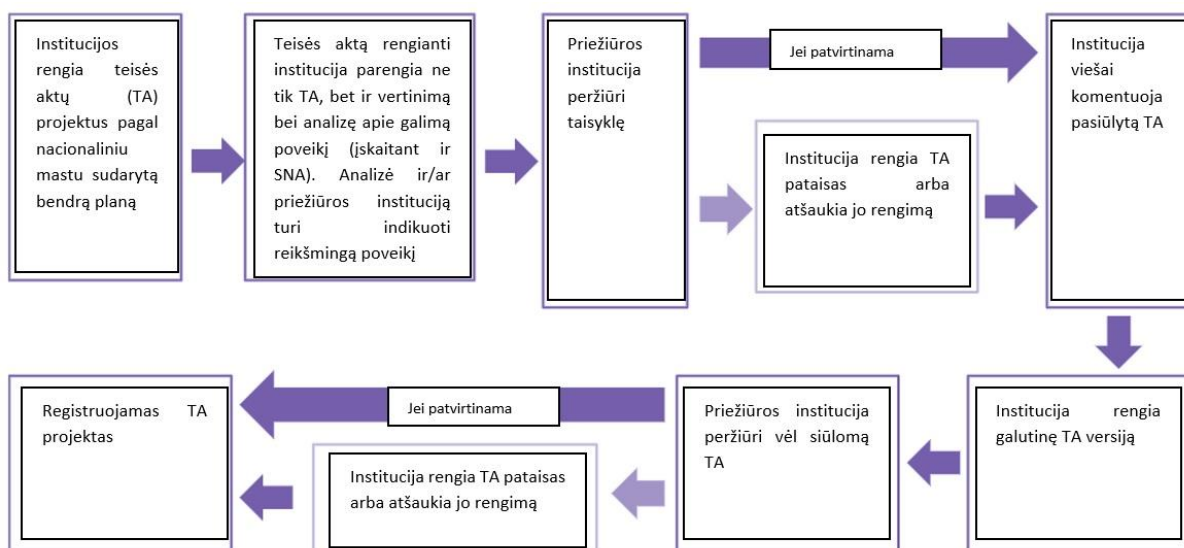
Šaltinis: sudaryta autorių

Pastebima, kad kuo daugiau teisės aktų parlamentas priima savo iniciatyva, tuo prastesnis gali būti šalies valdymo veiksmingumas. Čia svarbu pastebėti, kad Lietuva yra tarp tų šalių, kurių parlamentai savo iniciatyva priima daugiausiai teisės aktų. Tuo tarpu pagal geresnio reglamentavimo rodiklius pirmaujančios Skandinavijos šalys, o taip pat ir Nyderlandai bei Airija pasižymi tuo, kad jų parlamentai savo iniciatyva priima ne daugiau kaip 5% visų teisės aktų. Tai, manytina, akivaizdžiai rodo, kad teisės aktų kokybiškas parengimas sietinas su vyriausybės institucijų, ministerijų, bet ne parlamento lygmeniu. Todėl būtent ten turi būti sprendžiama veiksmingo valdymo ir kokybiško reglamentavimo geresnių procedūrų ir tobulesnės institucinės sąrangos problema.

Mūsų nuomone, visi šioje ataskaitoje įvardinti geresnio reglamentavimo aspektai indikuoja apie būtinybę kurti tokią institucinę sąrangą, užtikrinančios RPV procedūrų vykdymą teisėkūros ir politinio ciklo procesų metu. Šiuo atveju kaip sėkmingą pavyzdį EBPO įvardina JAV federalinių įstatymų rengimo procedūrą. EBPO tuo pačiu nurodo, kad panašaus pobūdžio procedūra dera prie politikos priemonių rengimo ir tobulinimo ciklo, apimančio teisės aktų ir jų tobulinimų projektų planavimą, *ex ante* ir *ex post* analizių rengimą, diegimą ir stebėjimą (žr. 26 pav.). Dėl EBPO rekomendacijos šis modelis išlieka tik pavyzdiniu savo RPV institucines sąrangas kuriančioms šalims.

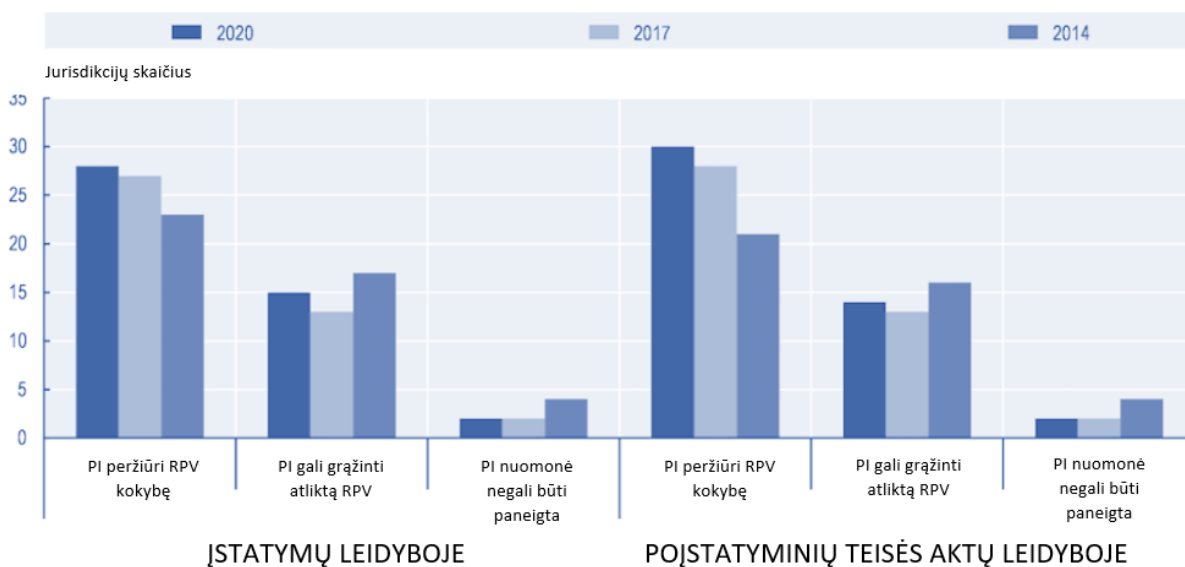
Žvelgiant į įvardintą EBPO rekomenduojamą RPV priežiūros ir kontrolės procedūrą, galima intuityviai numanyti, kad ne visoms šalims gali būti vienodai priimtinos tokios apimties įvardintos priežiūros institucijos galios. Dėl skirtingų konstitucinės teisės ir kitokių tradicijų šalys gali būti linkusios nustatyti skirtingos apimties įgalinimus institucijai, kuriai suteikiama teisė prižiūrėti rengiamų teisės aktų kokybę.

Skirtingų teisėkūros tradicijų atskirose EBPO šalyse narėse poveikis RPV institucinei sąrangai aiškiai matomas 27 paveiksle, kuriame išryškėja skirtingas reglamentavimo procesą prižiūrinčių institucijų (toliau - PI) vaidmuo. Didžioji daugumą, t. y. apie 25 šalių PI turi teisę tik peržiūrėti atliktus RPV, kai apie 15 šalių PI turi teisę gražinti RPV projektą pakartotinei analizei. Ir tik kelių šalių PI turi teisę viena spręsti dėl RPV tinkamumo.



26 pav. JAV federalinių įstatymų rengimo procesas

Šaltinis: OECD, 2015⁹⁴



27 pav. RPV prižiūrinių institucijų teisės atskirose jurisdikcijose

Šaltinis: OECD, 2021⁹⁵

Kaip nurodo Karpen (2018)⁹⁶, Nyderlandai yra ryškiausias RPV PI pavyzdys iš visų jurisdikcijų Europoje ir už jos ribų, kuris buvo itin sėkmingas. Šis įvertinimas skirtas daugiausiai vyriausybės institucijai „Advis College Toetsing Administrative Lasten“ (ACTAL), kuri buvo įsteigta 2011 m. Tai yra nepriklausoma ir išorės patariamoji institucija, patarianti vyriausybei ir parlamentui sumažinti reguliavimo našta įmonėms, piliečiams ir profesionaliems sveikatos priežiūros, švietimo, saugos ir gerovės darbuotojams, dirbantiems Nyderlanduose ir už jų ribų. ACTAL

94 https://read.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policy-in-perspective_9789264241800-en#page46

95 https://www.oecd-ilibrary.org/sites/38b0fdb1-en/1/3/3/index.html?itemId=/content/publication/38b0fdb1-en&_csp_=98126082d8cd9c3becbc075f085ad466&itemIGO=oecd&itemContentType=book

96 Karpen, U. (2018). Regulatory Impact Assessment (RIA) by Independent Bodies. *Revue europeenne de droit public= European review of public law= Eur. Zeitschrift des offtl. Rechts= Rivista europea di diritto pubblico*, 30(2), 355-368.

taip pat tiria strateginius klausimus, susijusius su reglamentavimo keliamu spaudimu. Tuo tarpu ex ante vertinimas tapo integruotu į departamentų politikas, kad papildoma Valstybės Tarybos peržiūra net nėra būtina. Įstatymų vertinimo metodai, tokie kaip Standartizuotas sąnaudų modelis (SCM) ir Nacionalinis administracinių sąnaudų modelis (NET) išplito visoje Europoje ir kitose šalyse (pvz., Kanadoje, Australijoje ir t.t.). Ši sistema dabar yra patobulinta: Nyderlanduose veikianti teisės aktų rengimo priežiūros institucija (angl. *Proposed legislation desk*) teikia metodologinę pagalbą teisės aktus rengiančioms ministerijoms, o tuo pačiu ir prižiūri jų darbą⁹⁷. Tačiau oficialų RPV teisės aktą rengusiai institucijai teikia Teisingumo ministerija.

Tuo tarpu Austrijos ministerijose diegiami geresnio reglamentavimo principai ir praktikos, prie šio proceso prisidedant vyriausybės kanclerio tarnybai. Kitaip tariant viena teisėkūros kokybę kontroliuojanti institucija nėra sukurta.

Visiškai priešingai yra Švedijoje, kur Geresnio reglamentavimo taryba (angl. *Better Regulation Council*)⁹⁸. Ši institucija rūpinasi bendru teisės aktų projektų planu, teikia metodinę pagalbą teisės aktus rengiančioms institucijoms, prižiūri, ar teisės akto poveikio analizė atlikta tinkamai. Kitaip tariant ši institucija nesikiša tiek į teisės akto poveikio analizės turinį, kiek vertina kiek tinkamai buvo atlikta pati analizė, ar yra visi reikiami jos elementai, ar apskritai tinkama metodika.

Belgijoje veikia vadinama Administravimo supaprastinimo agentūra (angl. *Administration Simplification Agency - ASA*)⁹⁹, kuri yra atsakinga už įvairias teisės aktų gerinimo iniciatyvas. Šios tarnybos darbą prižiūri viešas-privatus valdymo komitetas.

Kaip nurodo EBPO savo „Regulatory Policy Outlook 2021“¹⁰⁰, šalyse gali egzistuoti visa institucinė geresnio reglamentavimo sistema: geresnio reglamentavimo tarnybos atskirose ministerijose, vieša geresnio reglamentavimo idėjų generavimo ir konsultavimo institucija, *Ad hoc* užduočių komandos, nuolatinė konsultavimo institucija ir kt. Esant tokiai su geresniu reglamentavimu susijusių institucijų įvairovei jų įgalinimai taip pat gali skirtis ganėtinai reikšmingai.

Remiantis EBPO tyrimais galima pastebėti, kad dauguma geresnio reglamentavimo institucijų įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų projektų atžvilgiu turi tik patariamąjį balsą, didesnė jų dalis galinti grąžinti pagerinti reglamentavimo poveikio vertinimą. Tačiau tik nedaugelyje šalių tokios institucijos sprendimas negali būti kaip nors peržiūrėtas ar atšauktas.

Atkreiptinas dėmesys, kad priežiūros institucijų personalui keliami profesionalumo ir skaidrumo reikalavimai, nustatoma speciali atrankos tvarka ir specialus veiklos reglamentas. Joms gali būti suteikiamas nepriklausomumo statusas. Taip pat šių tarnybų sprendimai dėl reglamentavimo poveikio vertinimo skelbiami viešai.

3.5. Lietuvos pozicija valdysenos indeksų kontekste

EK pažymi, kad „geriau reglamentuoti reiškia realiai įgyvendinti išsikeltus didelio užmojo politikos tikslus“. Taip pat pabrėžia, kad kiekvienas „politikos sprendimas būtų geriausias ir mažiausiai apsunkinantis kelias tiems tikslams pasiekti; tai sąžiningai pasakyti, kiek sprendimai sėkmingi. Kiekvienas didesnis poveikis, ar jis būtų teigiamas, ar neigiamas, pamatuojamas ar ne, turėtų būti išanalizuotas ir apsvarstytas“. Vienas iš reikšmingiausių geresnio reglamentavimo įrankių yra reguliavimo poveikio vertinimas ir atskirų šio įrankio komponentų – administracinės naštos vertinimas, viešosios konsultacijos – veiksmingas taikymas. Pastarieji komponentai kartais, o ir dažnai gali būti laikomi, kaip atskiri geresnio reglamentavimo instrumentai.

97 https://read.oecd-ilibrary.org/governance/better-regulation-in-europe-netherlands-2010_9789264084568-en#page80

98 https://read.oecd-ilibrary.org/governance/better-regulation-in-europe-sweden-2010_9789264087828-en#page78

99 https://read.oecd-ilibrary.org/governance/better-regulation-in-europe-belgium-2010_9789264087859-en#page79

100 https://www.oecd-ilibrary.org/sites/38b0fdb1-en/1/3/3/index.html?itemId=/content/publication/38b0fdb1-en&_csp_=98126082d8cd9c3becbc075f085ad466&itemIGO=oecd&itemContentType=book

Reikėtų atkreipti dėmesį, kad šių įrankių rezultatyvumo vertinimas yra problematiškas ir dažniausiai naudojamas ekspertų tyrimo metodas, tikslinių grupių apklausos metodas ir analizės bei sintezės metodai pasitelkiant atskirų tarptautinių organizacijų ir/ar visuotinai pripažįstamų šios srities vertinimų įstaigų atliktais įvertinimais, reitingais ir pan. Taigi atliekant Lietuvos geresnio reglamentavimo priemonių rezultatyvumo vertinimą naudoti atskirų tarptautinių ir pripažintų institucijų atlikti Lietuvos šios srities įvertinimai. Taigi geresnio reglamentavimo situaciją šalyje ir jos kontekstinę aplinką rodo užimama šalies vieta įvairiuose valdysenos indeksuose. Taip pat toks vertinimas leidžia nustatyti sritis ir vietas, kurios turi būti tobulintinos siekiant užtikrinti pažangą ir sukurti veiksmingą geresnio reglamentavimo sistemą. Kaip pažymėta 3.3. dalyje, EBPO atlieka periodinį šalių vertinimą reglamentavimo politikos ir valdysenos srityje. Pasaulio banko iniciatyva taip pat yra vykdoma šalių stebėseną valdymo veiksmingumo ir reglamentavimo kokybės srityse. Taip pat yra skaičiuojami EBPO ir ES šalių tvarios valdysenos rodikliai, kurie išsamiai parodo kiekvienos šalies poziciją ir pasiekimus siekiant rezultatyvios valdysenos šalyje. Taigi šioje dalyje yra pateikiami Lietuvos pasiekimai atskirų indeksų kontekste.

3.5.1. Tvarios valdysenos rodikliai: įrodymais grįstų instrumentų taikymo kontekstas

Tvarios valdysenos rodikliai¹⁰¹ – tarptautinis lyginamasis tyrimas, skirtas nustatyti EBPO ir ES valstybių narių (iš viso 41 valstybė) politikos formavimo veiksmingumą ir ištirti, kaip siekiama tvaraus vystymosi. Šiame tyrime naudojant 71 rodiklį nagrinėjamos 3 pagrindinės valstybių raidos sritys:

- 1) tvarios politikos įgyvendinimas (angl. *Sustainable policies*),
- 2) demokratijos tvirtumas (angl. *Robust democracy*),
- 3) valdymo veiksmingumas (angl. *Good governance*).

Vertinimas atliekamas derinant kiekybinius duomenis ir šalies ekspertų atsakymus į klausimyno klausimus, atspindinčius šalies situaciją (jų pasirinktas variantas susietas su balais nuo 1 iki 10). Jei vertinant tvarios politikos įgyvendinimą naudojami kiekybiniai rodikliai, tai demokratijos tvirtumą ir valdymo veiksmingumą įvertinti daugiausia pasitelkiami ekspertų atsakymai. Žemiau pateikiami 2020 m. vertinimo rezultatai.

Pateikiant Lietuvos poziciją atskiruose reitingų vertinimuose yra nurodyta, kad remiantis Tvarios valdysenos rodiklių komponentais, kuriais yra įvertinama reguliavimo poveikio vertinimo sistema ir jos pažanga, Lietuva pagal valdymo veiksmingumą turi 6,99 balo iš 10 galimų ir 2020 m. užėmė 13 vietą (tarp ES valstybių – 8). Nuo 2014 m. šis rezultatas pagerėjo 0,11 proc. punkto. Valdymo veiksmingumas vertinamas pagal valdymo pajėgumus ir valdymo atskaitomybę. Minėtiems geresnio reglamentavimo aspektams įvertinti svarbus valdymo pajėgumas, pagal kurį Lietuva su 7,2 balo iš 10 galimų 2020 m. užėmė 8 vietą (tarp ES valstybių – 5). Šis įvertinimas nekito nuo 2014 m. Valdymo pajėgumas vertinamas pagal 8 kategorijas iš kurių dvi apima geresnio reglamentavimo įrankius – įrodymais grįsti instrumentai ir konsultacijos su visuomene. Vertinant komponentą, kuris apima įrodymais grįstus instrumentus, Lietuva užima 15 vietą turėdama 6,3 balo (tarp ES valstybių – 10) ir šis rezultatas išliko stabilus nuo 2014 m. Įrodymais grįstų instrumentų taikymą nusako 4 rodikliai:

- Reglamentavimo poveikio vertinimo taikymas;
- Reglamentavimo poveikio vertinimo proceso kokybė;
- Tvarumo patikra;
- Ex post vertinimo kokybė.

Reglamentavimo poveikio vertinimo taikymo lygis nustatomas atsakant į klausimą „Kiek Vyriausybė vertina galimą esamų ir rengiamų teisės aktų poveikį?“. Ekspertai skyrė **7 balus iš 10**¹⁰²; šis vertinimas reiškia, kad

¹⁰¹ Tvarios valdysenos rodiklius (SGI) administruoja Bertelsmann Stiftung. Dirbdami kartu su partneriais iš visų visuomenės sričių, „Stiftung“ siekia ankstyvoje stadijoje nustatyti socialines problemas ir iššūkius bei sukurti pavyzdinius jų sprendimo būdus. Daugiau informacijos apie Tvarios valdysenos rodiklių metodologiją ir rodiklių dinamiką galima rasti <https://www.sgi-network.org/2020/>.

¹⁰² https://www.sgi-network.org/docs/2020/thematic/SGI2020_Evidence-based_Instruments.pdf

sistemiškai vertinamas daugumos naujų teisės aktų reglamentavimo poveikis, vadovaujantis bendrais minimaliais standartais. Tačiau vertinimas dažnai būna formalus, skirtas pateisinti iš anksto priimtus politinius sprendimus ir ignoruojamas sprendimų priėmėjų. Politinių jėgų deklaruojamas siekis svarbiausius sprendimus priimti vadovaujantis kaštų ir naudos analize nusveriamas populiarumo siekiu. Paminėtina, kad STRATA atlieka svarbiausių teisėkūros iniciatyvų poveikio vertinimų kokybės patikras, teikia metodines konsultacijas atliekant teisėkūros iniciatyvų poveikio vertinimus, vykdo mokymus. Taip pat akcentuojama ir išreiškiamos abejonės, kad esamos priemonės neužtikrins, kad reguliavimo poveikio vertinimo svarba ir panaudojimas priimant sprendimus išaugs, ypač turint omenyje, kad ministerijų analitiniai pajėgumai išlieka riboti.

Reglamentavimo poveikio vertinimo proceso kokybė nustatoma atsakant į klausimą „Ar reglamentavimo poveikio vertinimo procesas užtikrina dalyvavimą, skaidrumą ir kokybės vertinimą?“. **Lietuvai ekspertai skyrė 5 balus**; nurodoma, kad procesas turi nemažai trūkumų. Suinteresuotos šalys nepakankamai įtraukiamos į procesą, tarp jų vyrauja nuomonė, kad į jų siūlymus ir atsiliepimus neįsiklausoma, neužtikrinamas grįžtamasis ryšys. Poveikio vertinimo kokybė nėra sistemingai stebima, nors už tai atsakingos bent 4 institucijos. Teisės aktų projektai pirmiausia tikrinami dėl teisėtumo, mažai dėmesio kreipiant į galimą poveikį. Priimant sprendimus politikos procese retai atsižvelgiama į reglamentavimo poveikio vertinimo rezultatus, svarbios politinės iniciatyvos keliamos ir sprendimai priimami neatlikus tinkamo poveikio vertinimo. Pažymima, kad nuo 2020 m. situacija kiek pagerėjo teisėkūros iniciatyvų poveikio vertinimo kokybės patikras pavedus atlikti STRATA.

Tvarumo patikros lygis nustatomas atsakant į klausimą „Ar vertindama reglamentavimo poveikį Vyriausybė atlieka veiksmingas tvarumo patikras?“. **Lietuvos įvertinimas yra 6 balai**. Lietuvos politikos formuotojai turėtų atlikti tvarumo patikrinimus pagal esamą reglamentavimo poveikio vertinimo sistemą. Visgi, aukštos kokybės aplinkosaugos apžvalgų rengimas išlieka iššūkiu, kadangi dėmesys sutelkiamas į poveikį ekonomikai ir tvarumo įvertinimas ir iš esmės yra formalus uždavinys. Poveikis aplinkai taip pat vertinamas įgyvendinant Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programą, tačiau ir šiuo atveju tai daugiau formalumas.

Ex post vertinimo kokybė nustatoma atsakant į klausimą „Kaip reguliariai ministerijos vertina viešosios politikos veiksmingumą ir (arba) efektyvumą ir naudoja vertinimų rezultatus esamos politikos peržiūrai ar naujų politikos krypčių kūrimui?“. Ex post vertinimo kokybė įvertinta **7 balais**. Nurodyta, kad atliekami svarbiausių politikos krypčių *ex post* vertinimai, taip pat jie naudojami esamų politikos krypčių peržiūrai arba naujų politikos krypčių kūrimui. Šie vertinimai daugiausia susiję su ES finansavimu, kuriam jie privalomi. Ekspertai pabrėžia, kad *ex post* vertinimų rezultatai yra menkai naudojami dėl nepakankamų administracijos institucinių ir personalo pajėgumų. Valstybės kontrolės rekomendacijų įgyvendinimo lygis taip pat menkas. Situaciją galėtų pagerinti veiksmingas naujojo LR Strateginio valdymo įstatymo įgyvendinimas. Jame numatyta, kad viešojo valdymo sprendimų priėmimas turi būti grindžiamas pasiektų rezultatų stebėsenos duomenimis ir sprendimų finansinio, administracinio, socialinio ir kito poveikio vertinimu, ateities įžvalgomis.

Konsultacijų su visuomene taikymą nusako vienas rodiklis – **viešosios konsultacijos**. Ekspertai skyrė **7 balus**, į klausimą „Ar Vyriausybė sąžiningai ir lygiateisiškai konsultuojasi su visuomenės veikėjais?“ atsakydami, kad ji daugeliu atvejų tai daro. Visgi, konsultacijų su visuomene pobūdis yra labiau formalus, taikomas tik paskutinėse teisės aktų leidybos stadijose, suteikiant palyginti nedaug laiko reakcijai ir retai atsižvelgiant į pasiūlymus ir atsiliepimus. Priimant strateginius sprendimus ekspertinę nuomonę dažnai nusveria politinė valia. Nors egzistuoja viešųjų konsultacijų metodika ir taikymo gairės, dar nenustatytas profesionalus viešųjų konsultacijų standartas, kurio prireiktų visuomenės konsultacijoms pakelti į aukštesnį lygį.

3.5.2. Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos reglamentavimo politikos ir valdysenos rodikliai

Reglamentavimo politikos ir valdysenos rodikliai (iREG) pateikia EBPO šalių narių reglamentavimo politikos ir valdymo praktikos įrodymus. Reglamentavimo politikos ir valdysenos rodikliai apima tris pagrindines reglamentavimo politikos sritis¹⁰³:

103 <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm>

- suinteresuotųjų šalių įtraukimą;
- reguliavimo poveikio vertinimą (angl. RIA);
- *ex-post* vertinimą.

Kaip pažymi EBPO, suinteresuotųjų šalių įtraukimas rengiant teisės aktus padeda užtikrinti, kad teisės aktuose daugiausia dėmesio būtų skiriama vartotojų poreikiams, įtraukiant piliečius, įmones ir pilietinę visuomenę; įtraukiant plačiąją visuomenę į diskusijas dėl numatomo reglamentavimo, ji tampa įtraukesnė ir prisideda prie numatyto reglamentavimo veiksmingo taikymo.

Reglamentavimo poveikio vertinimas suprantamas kaip sisteminis požiūris į siūlomų ir esamų reglamentų teigiamo ir neigiamo poveikio kritinį įvertinimą; tai yra svarbus įrodymais pagrįsto požiūrio į politikos formavimą elementas.

Ex-post vertinimas suprantamas kaip jau veikiančių ir esamų taisyklių įvertinimas, kuris padeda vyriausybėms užtikrinti, kad taisyklės ir toliau atitiktų paskirtį. Tai gali suteikti svarbių įžvalgų, kaip tobulinti reguliavimo įgyvendinimą ir skatinti atskaitomybę.

Kiekvienos iš šių sričių rodikliai pateikia informaciją, kuri yra renkama vykdant EBPO reglamentavimo rodiklių tyrimus (apklausus). Naujaisi šios srities duomenys pateikia 2021 m. sausio 1 d. esamą tyrimo dalyvavusių šalių reglamentavimo politikos ir valdysenos situaciją. 2021 m. tyrime dalyvavo 39 EBPO ir Europos Sąjungos narės.

Kiekvienas šio rodiklio sudėtinis indikatorius yra sudarytas iš keturių subdimensijų arba kategorijų¹⁰⁴:

- **Sisteminis taikymas** apima esamų formalių reikalavimų egzistavimą ir įvertinimą, ir ar šie reikalavimai dažnai yra vykdomi praktiškai.
- **Metodikos** sritis teikia informaciją apie kiekvienoje srityje naudojamus vertinimo metodus, pvz., poveikio vertinimo tipas arba skirtingų konsultacijų formų naudojimo dažnis.
- **Priežiūra ir kokybės kontrolė** identifikuoja priežiūros institucijų vaidmenį ir viešai prieinamus vertinimus.
- **Skaidrumas** apima informaciją, kuri yra susijusi su atviros valdžios principais, pvz., ar vyriausybės sprendimai skelbiami viešai.

Sudėtiniams rodiklių balams sudaryti taikomas vienodas svoris, t. y. paprastas visų vienos subkategorijos klausimų balų vidurkis sudaro subkategorijos balą, o paprastas visų subkategorijų balų vidurkis – kategorijos balą. Keturių kategorijų balai sumuojami, kad būtų gautas visas sudėtinio rodiklio balas. Sudėtiniams rodikliams sudaryti buvo naudojami šie atsakymų variantų svoriai: „visiems reglamentams“ – 1; „pagrindiniams reglamentams“ – 0,8; „kai kuriems reglamentams“ – 0,4; ir „niekada“ – 0¹⁰⁵.

Lietuvos pozicijos kaita atsižvelgiant į reglamentavimo politikos ir valdysenos suminio rodiklio reikšmes yra pateikta 5 priede. Taip pat platesnis šio rodiklio reikšmių komentaras pateikiamas 1.4 ataskaitos dalyje. Visgi EBPO tyrėjai nurodo¹⁰⁶, kad nėra vieningos vyriausybės reglamentavimo politikos Lietuvoje, nors tam tikri elementai yra įtraukti į kelis strateginius šalies dokumentus. Lietuvos vyriausybė vis dar daugiausia dėmesio skiria administracinės naštos sumažinimo verslui. Yra numatyti bendrieji reikalavimai vykdyti monitoringą ir esamų pirminių teisės aktų *ex post* vertinimą ir jų peržiūras. 2020 m. Vyriausybė sustiprino reglamentavimo priežiūros funkciją ir skaidrumą įgyvendinant *ex post* vertinimus; pastebimos pastangos ir pažanga siekiant pagerinti *ex post* vertinimo sistemos veiksmingumą. EBPO siūlo, kad Vyriausybės kanceliarijai galėtų būti suteiktas įgaliojimas koordinuoti reglamentavimo vertinimus visoje vyriausybėje, įtraukiant visas susijusias įstaigas ir atitinkamai skiriant tam išteklių.

104 <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-key-components.htm>

105 https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/WP1_Design-Methodology-Key-Results.pdf

106 <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/lithuania-country-profile-regulatory-policy-2021.pdf>

EBPO pabrėžia¹⁰⁷, kad nors pirminiams teisės aktams turi būti atliekamas poveikio vertinimas, visgi Lietuvoje reglamentavimo poveikio vertinimas tebėra iš esmės formalus pasiteisinimas jau padarytam reglamentavimo pasirinkimui, retai yra išsamiai pagrindžiamas duomenimis ir yra įtrauktas į reglamentavimo sprendimų priėmimą pirminiams teisės aktams pagrįsti (antriniai teisės aktai beveik nepatenka į šį vertinimą). EBPO pažymi, kad reglamentavimo poveikio vertinimo procesai Lietuvoje turėtų būti tobulinami, ypatingą dėmesį skiriant ankstyvam politikos formavimo ciklo etapui, siekiant sudaryti galimybę pasirinkti tinkamą politikos formavimą priemonę, kuri būtų labiau grįsta reglamentavimo poveikio kiekybiniu įvertinimu. Lietuva galėtų sukurti aiškią duomenų valdymo sistemą, pagrįstą įrodymais grįstos politikos formavimu, taip pat turėtų būti supaprastinta prieiga institucijose prie viešųjų administracinių duomenų analitiniais tikslams.

Viešųjų konsultacijų sritis taip pat yra tobulintina Lietuvoje. Dažniausiai viešosios konsultacijos vyksta jau parengus teisės aktą, tačiau jos retai organizuojamos dar prieš priimant sprendimą ką nors reglamentuoti. EBPO nurodo, kad Lietuva aktyviai tobulina savo suinteresuotųjų šalių įtraukimo ir konsultavimo metodiką siekiant veiksmingesnės geresnio reglamentavimo modelio taikymo.

EBPO pabrėžia¹⁰⁸, kad institucinė atsakomybė už reglamentavimo politikos koordinavimą ir reglamentavimo kokybės skatinimą pirmiausia tenka Vyriausybės kanceliarijai, kuri organizuoja ir prižiūri įstatymų leidybos procesą, kai įstatymų projektus inicijuoja vykdomoji valdžia ir kuri yra atsakinga už metinės teisėkūros programos rengimą. Šioje institucijoje yra dvi pagrindiniai padaliniai – Strateginių kompetencijų grupė, atsakinga už geresnio reglamentavimo skatinimą, ir Vyriausybės strateginės analizės centras, dalyvaujantis vykdant reglamentavimo poveikio vertinimo kokybės kontrolę, konsultuojantis ir padedantis ministerijoms vykdant reglamentavimo poveikio vertinimą. Ekonomikos ir inovacijų ministerijos Verslo aplinkos departamento Geresnio reglamentavimo politikos skyrius koordinuoja verslo administravimo supaprastinimo iniciatyvas bei administracinės naštos mažinimo planus. Teisingumo ministerija buvo įgaliota koordinuoti *ex post* vertinimą, tačiau lieka galimybių stiprinti su *ex post* vertinimu susijusias priežiūros funkcijas.

EBPO pažymi kad reglamentavimo vykdymo ir patikrinimų reformos srityje Lietuva lenkia daugumą EBPO šalių. Lietuva galėtų svarstyti galimybę remtis esamomis pastangomis siekdama geresnio reglamentavimo politikos koordinavimo, perkeltiant įvairius reglamentavimo politikos elementus iš visos vyriausybės į integruotą strateginį planą, apimantį nustatytus tikslus ir aiškią komunikacijos strategiją.

Naujausioje EBPO ataskaitoje¹⁰⁹ taip pat pabrėžiami tam tikri geresnio reglamentavimo sistemos tobulinimo aspektai. Yra pažymima, kad „*nepaisant formalių reikalavimų vykdyti viešąsias konsultacijas ir atlikti numatomo teisinio reglamentavimo poveikio vertinimus ir kai kurių pastarojo meto pokyčių, kuriais pradedami įgyvendinti ex post vertinimai, Lietuva vis dar kenčia nuo teisėkūros infliacijos*“. Pabrėžiama, kad „*teisėkūros infliacijos pasekmės gali sušvelninti Vyriausybės taikomos reglamentavimo valdymo priemonės, tokios kaip išankstiniai poveikio vertinimai ir ex post vertinimai, administravimo paprastinimas, viešosios konsultacijos ankstyvojoje politikos formavimo stadijoje*“.

Atsižvelgiant į tai, EBPO teikia tokias rekomendacijas¹¹⁰:

- *Pradėti galiojančių teisės aktų kodifikavimo procesą, siekiant padidinti skaidrumą ir užtikrinti geresnį teisės aktuose nustatytų reikalavimų vykdymą.*
- *Sukurti naujų įstatymų išankstinio planavimo sistemą, nustatant aiškų, nuolat atnaujinamą 18 mėnesių naujų teisėkūros iniciatyvų rengimo tvarkaraštį, taip sudarant sąlygas geriau įvertinti jų poveikį.*
- *Konsoliduoti atsakomybę už ES direktyvų perkėlimą į nacionalinę teisę Vyriausybės kanceliarijoje ir sustiprinti Teisingumo ministerijos pajėgumus riboti perteklinį reglamentavimą.*

107 *ibid*

108 *ibid*

109 <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/323e3500-en/index.html?itemId=/content/publication/323e3500-en>

110 <https://www.oecd.org/gov/strengthening-decision-making-lithuania-highlights-lt.pdf>

- Sukurti strateginį planą, skirtą ilgalaikėms teisėkūros infliacijos problemoms spręsti, įskaitant įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių memorandumą.
- Parengti vieningą Vyriausybės geresnio reglamentavimo politiką.
- Sustiprinti numatomo teisinio reglamentavimo poveikio vertinimo valdymą vykdomojoje valdžioje, nustatant aiškias vidaus ir tarpinstitucines procedūras ministerijoms ir tobulinant viešąsias konsultacijas.
- Apsvarstyti galimybę įsteigti nepriklausomą Reglamentavimo priežiūros tarybą, STRATA priskiriant sekretoriato funkcijas.
- Didinti ex post vertinimo sistemos veiksmingumą, Vyriausybės kanceliarijai suteikiant koordinuojančios institucijos įgaliojimus, šiems vertinimams skiriant aiškius finansinius išteklius ir stiprinant jų sąsajas su numatomo teisinio reglamentavimo poveikio vertinimu.

Papildomas rekomendacijas reglamentavimo poveikio vertinimo sistemai tobulinti STRATA yra pateikusi „Numatomo teisinio reglamentavimo poveikio vertinimo praktikos Lietuvoje vertinimas“ ataskaitoje¹¹¹.

3.5.3. Pasaulio valdysenos rodiklių kontekstas Lietuvai

Pasaulio valdysenos rodiklių¹¹² indeksas skaičiuojamas 200 valstybių ir teritorijų šešias dimensijas:

- Nuomonė ir atskaitomybė.
- Politinis stabilumas ir smurto / terorizmo nebuvimas.
- Valdymo veiksmingumas.
- Reglamentavimo kokybė.
- Teisės viršenybė.
- Korupcijos kontrolė.

Šis pasaulio valdysenos rodiklių rinkinys kaupia ir apibendrina informaciją iš daugiau nei 30 duomenų šaltinių, kuriuose pateikiama piliečių, verslo, viešojo, privataus ir nevyriausybinių sektorių ekspertų nuomonė ir patirtis apie įvairių valdymo aspektų kokybę. Duomenys, skirti sudaryti rodiklių indeksą gaunami iš įvairių šaltinių: įvairių kitų indeksų, vertinimų, apžvalgų, apklausų ir pan. Naudojami tik tie duomenys, kurių rezultatai siejami su atitinkamų valdymo dimensijų (aukščiau pateiktos 6 dimensijos) samprata. Agreguojant ir pateikiant duomenų vidutines reikšmes iš minėtų duomenų šaltinių sudaromi šalių reitingai, kurių reikšmės svyruoja nuo -2,5 iki 2,5 (didesnė vertė atitinka geresnį valdymą) ir procentine reikšme (0 yra žemiausias reitingas, o 100 aukščiausias).

Siekiant nustatyti geresnio reglamentavimo priemonių veiksmingumą, aktualios dvi šio rodiklio dimensijos – **valdymo veiksmingumas** ir **reglamentavimo kokybė**.

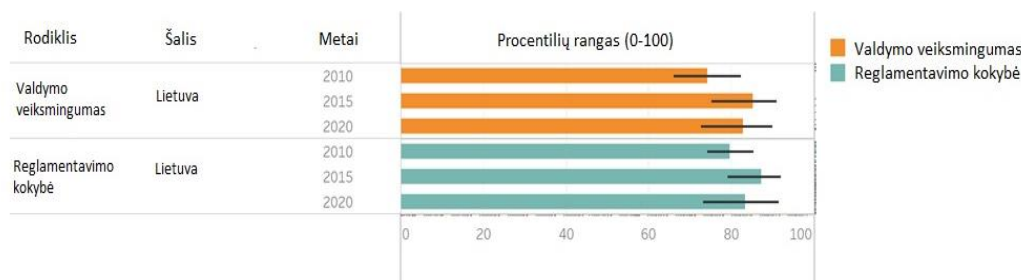
Pasaulio valdysenos rodiklių vertinamų dimensijų pokyčiai Lietuvai yra pateikiami 28 pav.

Valdymo veiksmingumas atspindi viešųjų paslaugų kokybę, valstybės tarnybos kokybę ir jos nepriklausomumą nuo politinio spaudimo, politikos formavimo ir įgyvendinimo kokybę bei vyriausybės įsipareigojimo tokiai politikai patikimumą. Lietuvos rezultatas pagal šią dimensiją apskaičiuojamas pagal 8 duomenų šaltinius, tarp kurių *Bertelsmann Transformation Index*, *Economist Intelligence Unit*, *European Quality of Governance Index*, *Gallup World Poll* ir kt. Lietuvos reitingas nuo 1,18 2015 m. nukrito iki 1,06 2020 m., taip pat reitingo reikšmė sumažėjo ir procentine išraiška atitinkami nuo 85,10 proc. iki 82,69 proc. Tai leidžia Lietuvai užimti 37 vietą tarp 200

¹¹¹ <https://strata.gov.lt/images/tyrimai/2021-metai/20211004-PV-praktikos-Lietuvoje-vertinimas.pdf>

¹¹² Pasaulio valdysenos rodikliai (WGI) yra duomenų rinkinys, apibendrinantis daugelio išsivysčiusių ir besivystančių šalių įmonių, piliečių ir ekspertų nuomones (apklausas) apie valdymo kokybę. Šie duomenys yra surinkti iš daugelio tyrimų institutų, ekspertų centrų, nevyriausybinių organizacijų, tarptautinių organizacijų ir privataus sektoriaus įmonių. Daugiau informacijos apie Pasaulio valdysenos rodiklių duomenų rinkinį galima rasti <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>.

valstybių ir teritorijų. Lyginant Lietuvos poziciją su kitomis Baltijos šalimis, galima paminėti kad Estija užima 25 vietą, Latvija – 49 vietą, artimiausia kaimynė Lenkija – 71 vietą.



28 pav. Pasaulio valdysenos rodiklių valdymo veiksmingumo ir reglamentavimo kokybės dimensijų pokyčiai Lietuvoje

Šaltinis: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

Reglamentavimo kokybės rodiklis atspindi vyriausybės gebėjimą formuoti ir įgyvendinti patikimą politiką ir užtikrinti reglamentavimą, leidžiantį ir skatinantį privataus sektoriaus plėtrą. Lietuvos rezultatas pagal šią dimensiją apskaičiuojamas pagal 7 duomenų šaltinius, tarp kurių *Bertelsmann Transformation Index*, *Economist Intelligence Unit*, *Herritage Foundation Index of Economic Freedom*, *IHS Markit World Economic Service* ir kt. Lietuvos reitingas 2015 m. siekį 1,28, tačiau 2020 m. šio rodiklio reikšmė nukrito iki 1,09 (procentine išraiška atitinkamai nuo 87,02 proc. iki 83,17 proc.). Lietuva pagal reglamentavimo kokybės rodiklį užima 36 vietą. Lietuva užimą trečią vietą tarp Baltijos šalių (Estija – 16 vieta, Latvija – 32 vieta), kaimynė Lenkija – 50 vieta.

Apibendrinant Lietuvos geresnio reglamentavimo sistemos vertinimą, galima išskirti esminius sistemos iššūkius. Sistemos iššūkių yra pateikti 3 lentelėje.

3 lentelė. Geresnio reglamentavimo sistemos Lietuvoje iššūkių

Sistemiškai vertinamas daugumos naujų teisės aktų reguliavimo poveikis, vadovaujantis bendrais minimaliais standartais, TAČIAU vertinimas yra formalus; retai yra išsamiai pagrindžiamas duomenimis
Nėra vieningos vyriausybės reglamentavimo politikos Lietuvoje; nėra koordinuojančios reguliavimo vertinimų institucijos visoje vyriausybėje
Deklaruojamas siekis svarbiausius sprendimus priimti vadovaujantis sąnaudų ir naudos analize nusveriamas populiarumo siekiu
Ministerijų analitiniai pajėgumai riboti; trūksta duomenų valdymo sistemos, naudojamos įrodymais grįstos politikos formavimui
Suinteresuotos šalys nepakankamai įtraukiamos į reguliavimo poveikio procesą; neužtikrinamas grįžtamasis ryšys
Poveikio vertinimo kokybė nėra sistemingai stebima
Priimant sprendimus politikos procese retai atsižvelgiama į reguliavimo poveikio vertinimo rezultatus
Rekomendacijų įgyvendinimo lygis menkas (ex-post)
Konsultacijų su visuomene pobūdis yra labiau formalus, taikomas tik paskutinėse teisės aktų leidybos stadijose
Teisėkūros infliacija

Šaltinis: sudaryta autorių

Galima teigti, kad nors atskiros geresnio reglamentavimo priemonės yra naudojamos, visgi dažnai jos tampa tarsi biurokratinės kliūtys ir įgyvendinamos formaliai. Manytina, kad keisti požiūrį į geresnio reglamentavimo priemonių taikymą gali padėti sukurtas veiksmingas kontrolės mechanizmas ir viso reglamentavimo proceso didesnis viešumas ir atvirumas. Kontrolės mechanizmas neturėtų būti fiktyvus, tačiau išsamiai įvertinantis

numatomo teisinio reglamentavimo poveikio įvertinimą visuomenei (verslui, piliečiams, viešajam sektoriui¹¹³), patikros išvados turėtų būti skelbiamos viešai ir numatytą laiką. Taip pat svarbu įgalinti visuomenę aktyviau įsitraukti į numatomos spręsti problemos sprendinių paiešką, nusprendus rengti teisės aktą, jo rengimo procesas turėtų būti atviras (tiek, kiek leidžia rengiamas teisinis reguliavimas). Atsižvelgiant į tai, manytina, kad įgyvendinti reikšmingus geresnio reglamentavimo sistemos pokyčius leistų viso šio proceso skaitmenizavimas ir sujungimas į vieną grandinę, tarsi sukurti algoritmą nuo sprendžiamos problemos įvardijimo iki sprendimo problemai spręsti priėmimo (teisės akto priėmimas). Taip pat reikėtų nepamiršti ir sukurti tokią sistemą, kuri gebėtų užtikrinti jau taikomo teisės akto stebėseną.

113 Valstybė taip pat gali pasirinkti, ar įvertinti poveikį visoms visuomenėms grupėms ir ieškoti balanso tarp jų, ar prioretizuoti vieną visuomenės grupę. Toks pasirinkimas dažnai būna nulemtas pasirinktas šalies vystymosi kelią link gerovės valstybės ar kurti konkurencinės valstybės modelį.

3.6. Geresnio reglamentavimo institucinės sąrangos alternatyvos

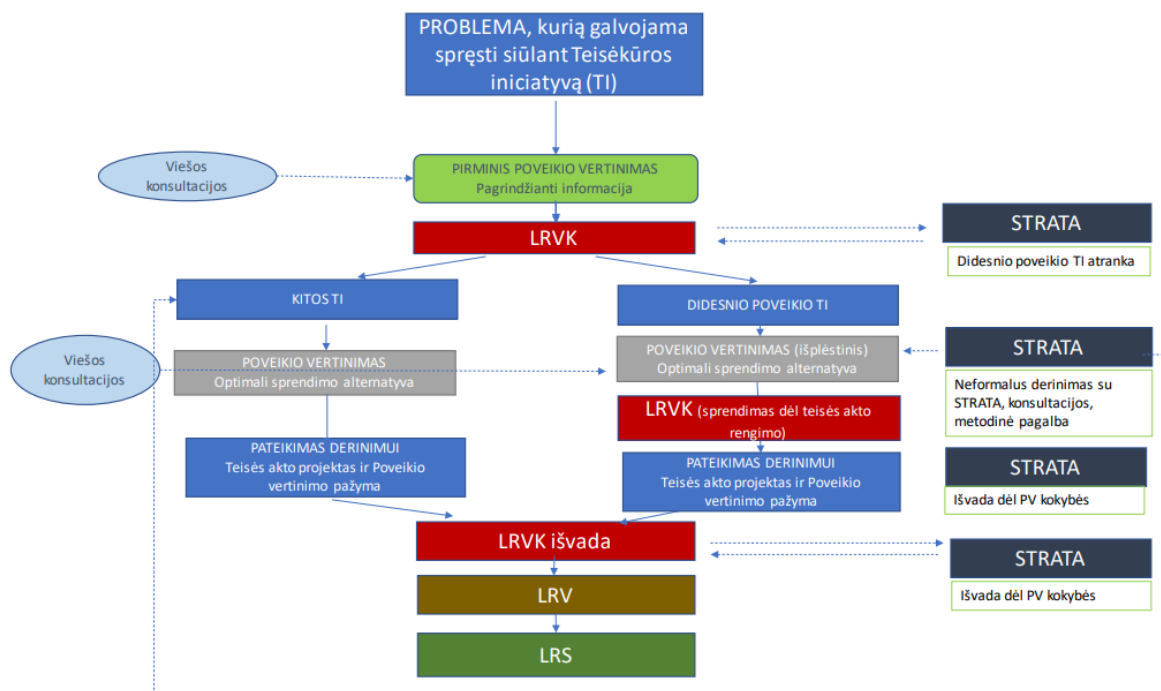
Sprendžiant dėl galimų geresnio reglamentavimo institucinės sąrangos alternatyvų, pirmiausia būtina įvertinti esamą situaciją Lietuvoje ir ją palyginti su galima alternatyva – institucinę sąrangą, nustatyta pažangiausiose pagal reglamentavimo kokybę ir valdymo veiksmingumą šalyse: Skandinavijoje, Šveicarijoje, Nyderlanduose. Nagrinėjant šias alternatyvas vadovaujasi STRATA 2021 m. atliktu tyrimu „*Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo praktikos Lietuvoje vertinimas*“ (toliau – *RPV praktikos vertinimas*), kuriame jau yra pateikta daug informacijos dėl institucinės sąrangos reglamentavimo politikos Lietuvoje ir geresnio reglamentavimo pavyzdžių užsienio šalyse.

Žvelgiant į RPV praktikos vertinimo analizuotus užsienio šalių institucinės sąrangos pavyzdžius (dalies jų išsamūs aprašai pateikti 8 priede), galima išskirti šias dvi alternatyvas:

- **Decentralizuota už geresnį reglamentavimą atsakingų institucijų sistema.** Jos pagrindinis bruožas – nebuvimas vienos geresnio reglamentavimo procesą prižiūrinčios institucijos. Tokioje institucinėje sąrangoje kiekviena ministerija turi savo atskirus padalinius, atsakingus už geresnio reglamentavimo proceso kokybišką užtikrinimą. Prie šių alternatyvų pasirinkusių šalių priskirtinos: Danija, Naujoji Zelandija.
- **Centralizuota RPV institucijų sistema.** Iš esmės šis alternatyva atitinka EBPO kaip pavyzdinę institucinę sąrangą rekomenduotą JAV federalinių įstatymų rengimo procesą, kurio bendra schema buvo pateikta 26 paveiksle. Šią EBPO rekomenduotą alternatyvą akivaizdžiai pasirinko Nyderlandai, kurie, kaip minėta, dabar yra laikomi bene sėkmingiausiu geresnio reglamentavimo institucinės sąrangos pavyzdžiu, kuriuo pasekė didžioji dauguma šalių: Čekija, Vokietija, Norvegija, Suomija, JK, Švedija, Estija ir kitos.

Lietuva šiuo metu priskirtina prie pirmosios alternatyvos, t. y. decentralizuotos geresnio reglamentavimo institucinės sąrangos šalių: kiekviena iš ministerijų yra pačios atsakingos už RPV vykdymą. Tačiau, ministerijose nėra aiškiai išreikštų padalinių, kurie būtų atsakingi išimtinai už RPV veiklą visos ministerijos lygmeniu. Todėl vien dėl šios priežasties RPV procesas, tikėtina, yra menkai kontroliuojamas; galimai trūksta vieningos metodinės praktikos. Atlikus ministerijų darbuotojų apklausą RPV praktikos vertinimo metu, buvo nustatyta daug dabartinės sąrangos galimų trūkumų: nepakankamas darbuotojų skaičius ir jų pasirengimas tokiai veiklai, RPV rezultatai nepanaudojami priimant politinius sprendimus dėl rengiamų teisės aktų projektų, trūksta metodologinės informacijos, mokymų ir kt.

Tuo pačiu būtina pastebėti, kad Vyriausybė jau ėmėsi žingsnių link geresnio reglamentavimo institucinės sąrangos pokyčių. Kaip matyti iš 29 paveiksle pateikiamos loginės schemos, STRATA buvo paskirta atsakinga už didesnio poveikio teisėkūros iniciatyvų (toliau – TI) atranką, ministerijų konsultacijas atrinktų TI atžvilgiu ir pateikimą išvadų dėl atlikto RPV. Kaip nurodoma RPV praktikos vertinimo ataskaitoje, „*įgyvendindama priskirtas naujas funkcijas poveikio vertinimo srityje, nuo 2020 m. STRATA pradėjo teikti metodinę bei ekspertinę pagalbą ministerijų valstybės tarnautojams, rengiantiems numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimus. Teikiama pagalba apima tik išsamesnius poveikio vertinimus, kurie rengiami teisės aktų projektams, įtrauktiems į didesnio poveikio teisės aktų sąrašus. STRATA taip pat prižiūri šių poveikio vertinimų kokybę ir teikia išvadas Vyriausybės kanceliarijai*“.



29 pav. Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimas Lietuvoje (2020 m.)

Šaltinis: STRATA 2021 m. tyrimas „Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo praktikos Lietuvoje vertinimas“

Taip pat minėtoje ataskaitoje nurodoma, kad STRATA 2020 m. kovo – gruodžio mėn. laikotarpiu išnagrinėjo 37 ministerijų parengtus išsamesnius poveikio vertinimo projektus (iki pateikimo Vyriausybei kiekvienam didesnio poveikio įstatymo projektui paprastai buvo rengiami 3-4 poveikio vertinimo projektai), kuriems pateikė apie 400 pastabų.

RPV praktikos vertinimo ataskaitoje daroma išvada, kad šalies mastu atliekama per mažai RPV, kurių kokybė būtų kontroliuojama: šiuo metu STRATA atliekamos RPV kontrolės apimtis yra minimali, o pastabos – tik rekomendacinio pobūdžio. Tai – aiškios indikacijos, kad būtina geresnio reglamentavimo proceso institucinės sąrangos pertvarka. Vadovaudamiesi įvardinta EBPO praktika bei geriausiomis JAV ir Nyderlandų teisėkūros praktikomis, kaip alternatyvą esamai Lietuvos reglamentavimo sistemai, siūlome 30 paveikslė pateikiamą geresnio reglamentavimo schemą. Joje numatomi 4 pagrindiniai teisėkūros žingsniai, apimantys ir RPV elementus.

1 žingsnis: inicijavimas

Šiame žingsnyje turėtų būti sprendžiama, ar apskritai reikalingas reguliavimas, ar ne. Yra keletas būdų, kaip gali atsirasti reguliavimo poreikis: kartais tai gali būti konkretus teisės aktas, gali būti kuriami procedūros ar standartai įvairiose programose. Be to, institucijos gali gauti informacijos, kad tam tikroje srityje yra painiavos ar sunkumų, kurie galėtų būti išspręsti nauju reguliavimu.

Šiame žingsnyje poreikis naujam reguliavimui atsirasti gali įvykti atliekant esamų ir (ar) naujai planuojamų programų vertinimą, t. y. vykdant *ex-post* ir *ex-ante* analizę.

2 žingsnis: siūlymas

Nustačius, kad reguliavimas yra būtinas, turėtų būti rengiamas viešas pranešimas apie siūlomą taisyklių rinkinį, kuris turėtų būti skelbiamas ir registruojamas; tai užtikrina viešumą ir užkerta kelią galimiems piktnaudžiavimams. Tokiu būdu visuomenė turėtų galimybę sekti naujus teisės aktų siūlymus ir juos komentuoti. Žodis „pranešimas“ šiuo atveju naudojamas tuo aspektu, jog visuomenė informuojama, jog siūlomas naujas reguliavimas. Tačiau tuo pačiu turime omeny, kad tai taip pat galėtų būti apytikris planuojamo teisės akto projektas.

3 žingsnis: komentavimas

Suinteresuotos visuomenės grupės turėtų turėti galimybę komentuoti siūlomą teisės akto projektą nustatytu terminu. Per šį laiką žmonėms ir organizacijoms turėtų būti užtikrinta galimybė komentuoti siūlomą teisės akto projektą įvairiomis komunikacijos formomis, teikiant komentarus nustatytais kontaktais (ar viešai).

Teisės aktai turėtų būti skirstomi pagal sudėtingumą ir(ar) svarbą; nuo ko taip pat priklausytų ir terminas, skirtas nuomonei pareikšti. Į suinteresuotų visuomenės grupių, kurioms svarstomas teisės aktas galėtų turėti įtakos, pastabas turėtų būti atsižvelgiama jas atidžiai apsvarstant. Išsakomos visuomenės atstovų pastabos gali indikuoti, kad yra sutarimas ar parama tokiam siūlymui; arba, kad galimai yra reikšmingų prieštaravimų, kuriuos būtina išspręsti.

Kita vertus visuomenės atstovų komentarai gali būti naudingi suteikiant įstatymų leidėjams naujos informacijos ar tiesiog gali pasitarnauti kaip galimybė pažvelgti į nagrinėjamą problematiką kitų kampu. Neretai atsižvelgiant į suinteresuotų visuomenės grupių pastabas ir komentarus, teisės aktu numatomą reguliavimą galima padaryti veiksmingesnį. Tai gali būti ypač svarbu tais atvejais, kai siūloma taisyklė, kuri turi įtakos įvairioms grupėms ar asmenims.

Turėtų būti privaloma perskaityti ir pagrįstai atsižvelgti / neatsižvelgti į visus gaunamus komentarus, gautus per nustatytą laikotarpį, kadangi, kai atsižvelgiama į pastabas, tuo pačiu kritiškai peržiūrimas ir pats planuojamas reguliavimas; įtraukiami rekomenduojami pakeitimai. Nesvarbu, ar atsižvelgiama į išsakytas pastabas, ar ne, bet į jas būtinas atsakyti ir paaiškinti savo poziciją.

4 žingsnis: teisės akto paskelbimas

Apsvarsčius bet kokias pastabas ir atlikus galimus teisės akto pakeitimus, dar prieš teikiant tvirtinimui ir skelbiant jį nustatyta tvarka, siūlytina, atlikti ex-ante analizę, kurioje būtų atsižvelgiama į išsakytus visuomenės atstovų komentarus (ypač jei pradžioje tokia analizė nebuvo atlikta). Taip būtų užtikrinama, kad įvertinami visi galimi reguliavimo poveikio aspektai.

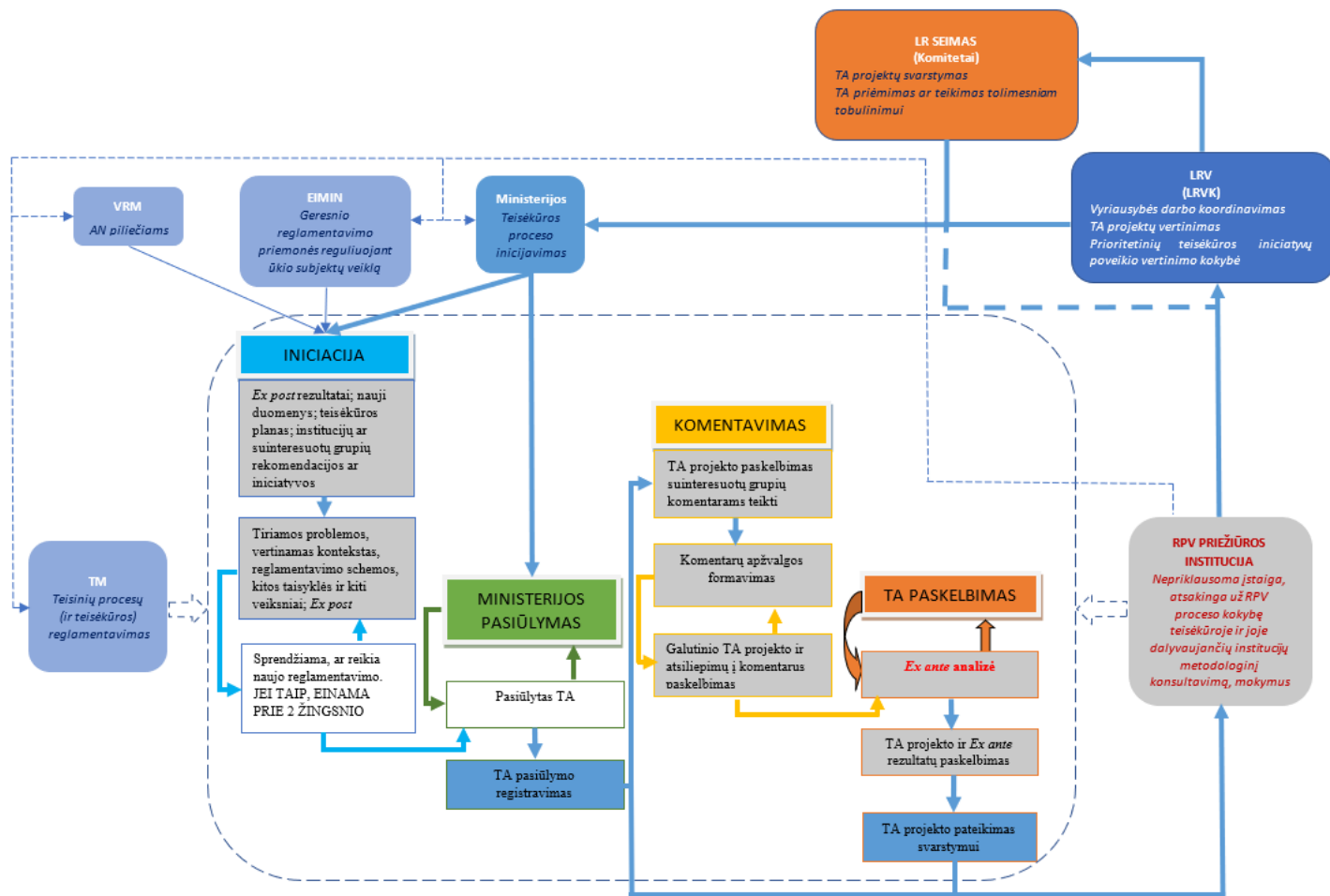
RPV priežiūros institucija

Siūloma, kad teisės aktų projektai ir juos lydintys aiškinamasis raštas bei kiti dokumentai turėtų būti tikrinami RPV priežiūros institucijos, veikiančios prie LR Vyriausybės kanceliarijos.

Tokia institucija turėtų būti sudaryta iš nustatyto skaičiaus visuomenėje gerbiamų ir pasitikėjimą turinčių aukštos kompetencijos ekspertų, kuriems talkintų nustatyto dydžio administracinis aparatas. Šios institucijos pagrindinė funkcija – tai čia aukščiau aptartų geresnio reglamentavimo proceso tinkamo vykdymo kontrolė, kurios griežtumas ir būtinumas turėtų priklausyti nuo teisės aktų svarbos ir sudėtingumo. Tokia kontrolės funkcija turėtų apimti patikrą, ar procedūros buvo atliktos laikantis nustatyto geresnio reglamentavimo proceso, ar visi RPV elementai atlikti laikantis nustatytos metodikos.

Dėl tokios institucijos formalaus požiūrio taikymo ir jos sprendimų privalomumo įvairiose šalyse yra sprendžiama skirtingai. Didžiojoje daugumoje tokią priežiūros instituciją turinčių šalių jos sprendimai yra tik rekomendacinio pobūdžio.

Be įvardintų funkcijų tokia priežiūros institucija taip pat rengia susijusias metodikas, konsultuoja ir vykdo mokymus teisėkūros procese dalyvaujančių institucijų darbuotojams. Neretai kiekvienoje tokioje institucijoje dar papildomai veikia pačioje institucijoje geresnio reglamentavimo kontrolę vykdytys darbuotojai, praėję priežiūros institucijos vykdytų mokymų ciklą.



30 pav. Siūlomo reglamentavimo proceso principinė schema

Šaltinis: sudaryta autorių

3.7. Fokus grupės interviu analizė

Fokus grupės interviu pirmiausia buvo aptarti aktualieji tyrimo „Esamų geresnio reglamentavimo priemonių, taikomų reguliuojant verslo sąlygas, veiksmingumo bei jų įgyvendinimo institucinės sistemos analizė“ klausimai. Fokus grupės interviu skirtas atskleisti grupės dalyvių įpročius, pasirinkimams, pomėgiams, etc. Interviu pagrindas – tam tikras reiškinys, t. y., respondento dėmesys telkiamas į vieną objektą (pvz., knygą, plačiai nuskambėjusį įvykį, etc.). Interviu sėkmė priklauso nuo tinkamo pokalbiui parinkto objekto:

- 1) **Apimtis.** Objektas turi būti pakankamai platus, tokiu būdu respondentas gali reaguoti į situaciją.
- 2) **Specifiškumas.** Temos ir užduodami klausimai turi būti ne bendro pobūdžio, bet atskleidžiantys respondento jausmus ir mintis, susijusius su pateikta situacija.
- 3) **Gilumas.** Respondentams interviu metu turi būti sudaryta galimybė išreikšti savo emociją, kognityvinę ir vertybinę poziciją, susijusia su situacija.
- 4) **Asmeninis santykis.** Tyrėjas klausimais turi atskleisti respondento asmeninį patyrimą, padedantį suprasti respondento poziciją. Tokiu būdu įmanoma interpretuoti netikėtą respondento reakciją (Wengraf 2004¹¹⁴).

Atlikto fokus grupės interviu fokusas – geresnio reglamentavimo sistemos Lietuvoje problemos ir galimi problemų jų sprendimo būdai. Interviu metu ekspertams buvo pateikti detalūs klausimai (žr. 6 priedą).

Fokus grupės interviu imtis. Interviu imtis sudaryta panaudojus kriterinę atranką (angl. *criterion sampling*) kai imties vienetai atrenkami pagal tam tikrą tyrėjo nustatytą kriterijų(-us). Šis būdas veiksmingas, nes padeda surinkti kokybiškų duomenų (Patton 1990¹¹⁵). Fokus grupės interviu buvo kviečiami geresnio reglamentavimo srityje ekspertinių žinių ir kompetencijų turintys institucijų atstovai, kurie tiesiogiai ir netiesiogiai dalyvauja formuojant ir įgyvendinant geresnio reglamentavimo sistemą Lietuvoje.. Fokus grupės dalyvių sąrašas yra pateiktas lentelėje (žr. 4 lentelę).

4 lentelė. Fokus grupės diskusijos dalyvių sąrašas

Dalyvis	Atstovaujama institucija
Asta Petkevičienė	Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos Strateginių kompetencijų grupės patarėja
Justė Bulytė	Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministerijos Verslo aplinkos departamento Geresnio reglamentavimo politikos skyriaus vyriausioji specialistė
Jelena Dilienė	Valstybinės energetikos reguliavimo tarybos narė, geresnio reglamentavimo ekspertė
Vytautas Adomaitis	VšĮ „Versli Lietuva“ Verslo aplinkos gerinimo grupės vadovas
Saulius Kolyta	Vyriausybės strateginės analizės centro Paslaugų grupės vyriausiasis politikos analitikas

Fokus grupės interviu analizė. Fokus grupės diskusija vyko 2022 m. kovo 17 d. Fokus grupės interviu (trukmė 1 val. 51 min.) buvo transkribuotas (transkribuoto teksto apimtis – 26 psl., ~12 000 žodžių). Pradžioje įsigilinta į duomenis – klausant interviu įrašo prieš transkribavimą, transkribuojant, skaitant tekstą, žymintis kylančias pastabas ir mėginant formuluoti pirmines idėjas (apie sampratas ir jų ryšius). Vėliau atlikta pirminė transkribuoto interviu teksto analizė, išskiriant diskusijos metu iškeltas geresnio reglamentavimo problemas, pagrindinius aspektus, diskusijos dalyvių svarbiausiais klausimais pritarimus bei prieštaravimus, interpretacijas, asociacijas ir t. t.

FOKUS GRUPĖS DISKUSIJOS ANALIZĖ

Fokus grupės diskusijos metu, ekspertams buvo keliami klausimai, ar galimai, esama institucinė sąrangą ar teisėkūros proceso trūkumai, ar kitos susijusios priežastys, trukdo Lietuvai pasiekti geresnius rezultatus.

114 Wengraf T. 2004. Qualitative Research Interviewing. London: Sage Publications.

115 Patton, M. 1990. Qualitative evaluation and research methods. SAGE Publications. Newbury Park London New Delhi.

Geresnio reglamentavimo apimtis

Fokus grupės diskusijos pradžioje buvo nubrėžta diskusijos esmė, t. y. apibrėžta diskusijos metu nagrinėjama geresnio reglamentavimo sistemos apimtis. Buvo sutarta, kad tai apima reguliavimo poveikio vertinimą, ex-ante poveikio vertinimą; ex-post poveikio vertinimą; viešąsias konsultacijas. Atsižvelgiant į tai, pirmiausia svarbu susidėlioti geresnio reglamentavimo elementus ir peržiūrėti, kokios institucijos neša atsakomybę. Tokia eiga leistų matyti geresnio reglamentavimo institucinę sandarą.

Pažymėtina, kad svarbu identifikuoti pačią geresnio reglamentavimo sistemą ir jos elementus; jų paskirstymą / priskyrimą atskiroms institucijoms. Turint šį vaizdą, galima toliau vertinti, ar esama institucinė sąranga ir atskirų institucijų atsakomybės yra teisingai sudėliotos, ar privalu imtis kažkokių sistemos pertvarkos pokyčių.

Geresnio reglamentavimo iššūkiai

Ekspertai pažymi, kad visgi svarbu yra identifikuoti esminius geresnio reglamentavimo iššūkius / tikslus / priežastis, t. y. dėl ko yra siekiama teisėkūros pokyčio; kas yra galutinis teisiųjų intervencijų naudos gavėjas: visuomenė, verslas, piliečiai, viešasis sektorius; kokie interesai yra įvardijami: valstybės saugumas ar įvairios grėsmės? Ekspertai pažymi, kad pastaruoju metu vyksta verslo ir energetikos transformacija, vyksta dideli socialiniai ir ekonominiai sukrėtimai. Teisėkūra ir institucinis mechanizmas turi taikytis prie politinių iššūkių ir politinės darbotvarkės. Viešasis sektorius turi prisitaikyti prie šių pokyčių ir formuoti tokią teisėkūrą, kuri atlieptų iššūkius, svarbu nustoti formaliai taikyti geresnio reglamentavimo priemones, reikia transformuoti ir transformuoti esamas geresnio reglamentavimo priemones, kad jos taptų labiau adaptyviomis, lankstesnėmis, labiau pritaikytomis prie dabartinės darbotvarkės.

Taip pat svarbu nepamiršti ir institucinės sąrangos bei teisinės sistemos, kuri apibrėžia geresnį reglamentavimą, ieškoti kelių, kurie leistų institucinę sąrangą ir teisinę aplinką padaryti veiksmingesne. Ypač tai svarbu, kuomet aplink vyksta ekonominės ir socialinės transformacijos¹¹⁶, kai daugelis esamų sistemų, kurios buvo laikomos stabiliomis, dabar subyra ar pakinta neatpažįstamai. Todėl svarbu suvokti, kad, jei šiandien yra identifikuojamas kažkoks numatomo teisinio reguliavimo poreikis, tai dar nereiškia, kad tas poreikis artimiausiu metu neišnyks ir / ar nereikės keisti jau numatytą teisinį reguliavimą, t. y. keisti reguliavimą jo atsisakant, ar atvirkščiai – reguliuoti griežčiau. Todėl svarbu, kad esami geresnio reglamentavimo instrumentai būtų adaptyvūs ir gebėtų prisitaikyti prie vykstančios transformacijos.

Geresnio reglamentavimo priemonių gausa ir jų neveiksmingumas

Fokus grupės dalyviai atkreipia dėmesį, kad kitas svarbus geresnio reglamentavimo aspektas yra įrankių ir priemonių įvairovė, metodinių įrankių ir gairių gausa. Tačiau svarbu atkreipti dėmesį, kad įvairių priemonių įvairovė pati savaime neužtikrina geresnio reglamentavimo sistemos veiksmingumo. Ekspertai atkreipia dėmesį, kad dažnai dedamas akcentas kurti vis naujus metodinius įrankius, o ne bandyti jau esamus integruoti į vieningą sistemą ir aktyviai naudotis jau sukurta patirtimi, tiesiog dažnai priemonių kūrimas nustelbia pirminį tikslą dėl kurio priemonė yra kuriama. Fokus grupės diskusijos dalyviai pabrėžia, kad metodinių įrankių gausa nekoreliuoja su geresnio reglamentavimo priemonių veiksmingu taikymu. Jie atkreipia dėmesį, kad nors geresnio reglamentavimo priemonių ir jas taikyti esamų aiškinamųjų priemonių yra daug, visgi jos yra komplikotos, trūksta lankstumo ir prisitaikymo prie esamų ir ateities iššūkių. Pastebėtina, kad problemos nesprenžia vis naujų įrankių kūrimas.

Vyraujantis formalus požiūris

Ekspertai sutaria, kad vienas iš galimų vis naujų geresnio reglamentavimo priemonių neveiksmingumo paaiškinimų yra tai, jog, nors visi reguliavimo poveikio vertinimo elementai yra institucionalizuoti, jie atliekami dažnai tik formaliai. Diskusijos dalyviai pažymi, kad formali atitiktis nebūtinai reiškia kokybišką teisėkūros (ar atskiros teisėkūros dalies, pvz., poveikio vertinimo) eigą. Institucijos, dalyvaujančios teisėkūroje, puikiai prisitaiko prie formalios atitikties įgyvendinat atskirus geresnio reglamentavimo proceso etapus; kokybės faktorius

¹¹⁶ Fokus grupės diskusija vyko 2022 m. kovo 17 d., Ukrainos ir Rusijos karo metu.

praranda prasmę, o visa esmė ir yra suprantama per kokybiškai įgyvendintus teisėkūros proceso etapus. Jei viskas atliekama tik formaliai, tai ir rezultatas bus tik formalus.

Dialogo tarp institucijų spraga

Ekspertai, kaip vieną iš ribojančių geresnio reglamentavimo sistemos pažangos veiksnių, išskiria tarpinstitucinį nesuskalbėjimą. Jie pažymi, kad kiekviena ministerija turi jai priskirtas atsakomybės sritis ir jose veikia, todėl kai kas nors kitas bando pateikti geresnio reglamentavimo iniciatyvas, atsiranda pasipriešinimas. Valdžios institucijos žvelgia į įvairius klausimus labai žinybiškai, t. y. aiškiai atsiribojama pagal priskirtas kompetencijų sritis. Susitarimas tarp institucijų ar net jų skirtingų padalinių yra problematiškas. Egzistuoja geresnio reglamentavimo devalvacija. Ekspertai akcentuoja, kad situacija dažnai keičiasi, kai ateina poreikis daryti pokyčius iš viršaus, t. y. geresnio reglamentavimo ar kita iniciatyva tampa Vyriausybės prioritetu; ši situacija lemia, kad atskiros ministerijos pradeda veikti kartu siekiant bendro tikslo.

Visgi, ekspertai pažymi, kad svarbu keisti šią situaciją ir ieškoti paskatų bei sutarimo užtikrinti iniciatyvų judėjimo „iš apačios į viršų“. Šiuo metu dažnai keliama gera iniciatyva nunyksta, o jos iniciatorius – baudžiamas.

Politinės darbotvarkės įtaka

Ekspertai sutaria, kad dažnai reglamentavimo poreikis ateina iš įvairiausių šaltinių ir suinteresuotų grupių, pvz., politinių planų, programų, verslo ir pan. Dažnai šių grupių sukeltas reguliavimo poreikis ir sprendimas būna greitas. Tačiau akcentuotina, kad greitai priimtas sprendimas dažnai būna mažai išdiskutuotas su visuomene, nėra pagrįstas patikimais įrodymais ir gali turėti ilgalaikėje perspektyvoje abejotinų pasekmių.

Žmonių kompetencija ir motyvacija

Ekspertai vieningai sutaria, kad geresnio reglamentavimo problemos esmė – tarnautojų motyvacijos ir kompetencijos trūkumas. Jie pažymi, kad veikia tik tie dalykai, už kurių stovi motyvuoti žmonės. Dalyviai pabrėžia, kad ministerijose trūksta tarnautojų, turinčių stiprių analitinių gebėjimų. Papildomai ekspertai akcentuoja, kad be stiprių analitinių gebėjimų, vienu svarbiausiu veiksniu formuoti „sveiką“ sistemą yra paties geresnio reglamentavimo principų išmanymas ir taikymas ne formaliai, o realiai. Ekspertai pažymi ir siūlo, kad kiekvienoje institucijoje galėtų atsirasti pareigūnas, kuris būtų atsakingas už geresnį reglamentavimą. Akcentuotina, kad kol vyraus formalus požiūris, tol net ir geriausiai parengti teisės aktai gali būti neveiksmingi.

Ekspertai sutaria, kad esant tokiam kompetencijų deficitui egzistuoja kompleksinio vertinimo spragos. Norint matyti tikrą reguliavimo poveikį, svarbu vertinti ne tik naštos ar sąnaudų aspektą, bet reguliavimo kuriamą naudą. Tik esant pilnai informacijai, kuri paremta įrodymais, galima priimti įrodymais grįstą sprendimą.

Dėl paskatų siekti geresnio reglamentavimo viešajame sektoriuje

Ekspertai pažymi, kad geresnio reglamentavimo priemonių aktyvus ir neformalus taikymas priklauso ne tik nuo žmonių motyvacijos ir kompetencijos, bet ir nuo paskatų jas taikyti. Kokybės kontrolės spragos suformuoja aplinką, kurioje nelieka paskatų kokybiškai atlikti visus teisėkūros žingsnius, kurie atitiktų geresnio reglamentavimo praktiką, t. y. jei niekas nėra sudrausminamas, kai bando tik formaliai laikytis nustatytų reikalavimų, tai kokybinių pokyčių nereikia laukti (jei vieną kartą praslystama, kitą kartą taip pat tikimasi to paties). Atsiranda pasipriešinimas, kai tam tikru momentu situacija pakinta ir nustatoma, kad kažkas svarbaus liko neįvertinta, parinkti įrodymai selektyviai ir pan. Taigi pažymėtina, kad geresnio reglamentavimo priemonių taikymo kokybė priklauso, kaip visa grandis, dalyvaujanti šiame procese, yra įtraukta į reguliavimo poveikio vertinimą ir siekį turėti kokybišką, įrodymais pagrįstą numatomo reguliavimo poveikio vertinimą.

Fokus grupės dalyviai pažymi, kad vienas svarbiausių geresnio reglamentavimo proceso kokybės siekių, tai kad valstybės institucijos būtų adaptyvios ir visuomenei tarnaujančios, o ne savitikslių ir hermetiškos (užsidariusios savyje, galvojančios tik apie savo interesą). Viešasis sektorius turi girdėti problemas ir iššūkius, su kuriomis susiduria verslas, piliečiai, visa visuomenė, įskaitant ir reguliavimo (reglamentavimo) perspektyvas ir į jas reaguoti. Tačiau, jei viešasis sektorius yra uždaras, tai pati sistema tampa sklerotinė.

Apibendrinant ekspertai pažymi, kad atsiradusios geresnio reglamentavimo kokybės atotrūkis susiformavo dėl to, nes atsirado valstybės institucijų atsakomybės visuomenei spraga. Viešojo sektoriaus tarnautojai gali norėti

siekti pažangos, bet biurokratinės organizacinės dinamikos veikia taip, kad juos užgožia ir panaikina iniciatyvos „iš apačios į viršų“ judėjimą. Dalis ekspertų pažymi, kad dažnai įdėjus daug darbo ir pateikus rekomendacijas siekti kokybinio pokyčio, rezultatas lieka mažai reikšmingas ir iniciatyvos nunyksta. Viešajame sektoriuje trūksta kritinės masės, kuri gebėtų išjudinti visą sistemą siekiant realaus pokyčio. Gali pabrėžti, kad egzistuoja paskatų veikti pagal geresnio reglamentavimo principus viešajame sektoriuje trūkumas. Tokių paskatų įdiegimas viešajame sektoriuje matomas kaip nagrinėjamos problemos šerdis.

Dėl geresnio reglamentavimo priežiūros institucijos

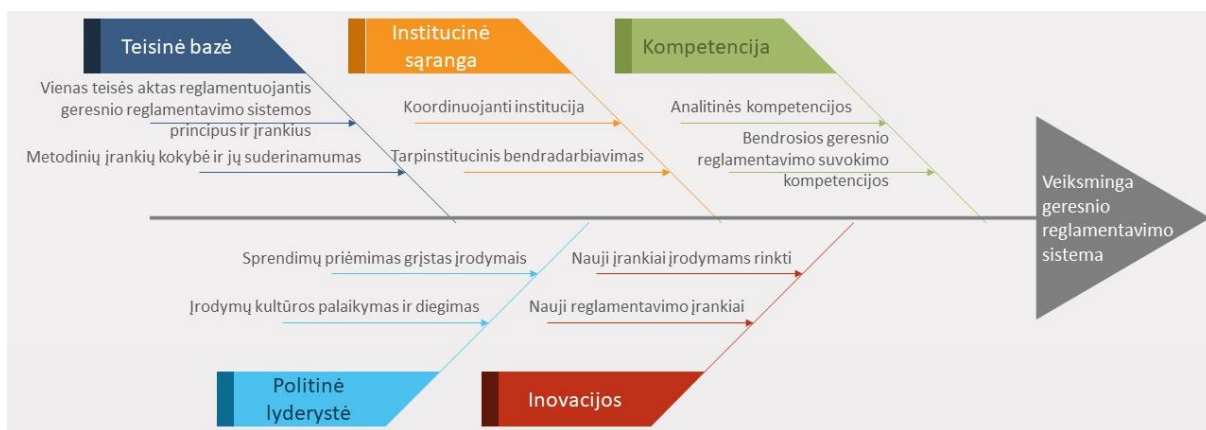
Vienos geresnio reglamentavimo priežiūros institucijos buvimas ekspertų vertintinas nevienareikšmiškai. Dalyviai pabrėžia, kad anksčiau buvo tikima šia idėja, kad tokia institucija būtų kaip panacėja ir išspęstų visas egzistuojančias geresnio reglamentavimo veiksmingos sistemos spragas, tačiau šiuo metu tuo abejojama. Ekspertai vieningai pažymi, kad tokios institucijos sėkmė ir pasitikėjimas ja priklausytų nuo to, ar ji būtų tik institucija, kuri formaliai atlieka priežiūros funkcijas, ar ji pati reikšmingai prisidėtų prie geresnio reglamentavimo sistemos pažangos, t. y. būtų kompetencijų centru, skleidžiančiu gerąsias praktikas. Tokios institucijos svarba ir statusas reikšmingai priklausytų nuo jai priklausančio personalo kokybės, kompetencijos, vietos visuomenėje ir tarpinstituciniame lygmenyje.

Ekspertai sutaria, kad priežiūros institucija yra svarbus įrankis formuoti veiksmingą geresnio reglamentavimo sistemą, tačiau yra aktualūs keli dalykai; tai gali būti geras sprendimo būdas, tik su labai daug „bet“. Lyderiaujančių geresnio reglamentavimo srityje šalių patirtis rodo, kad tokios institucijos egzistavimas užtikrina proceso kokybę, tačiau kartu pabrėžiama, kad institucijos tapatumas reikšmingai priklauso nuo kompetencijų, tinkamo personalo, labai aiškaus mandato.

Galiausiai svarbu nustatyti, kokios teisės ir pareigos gali būti suteiktos tokiai priežiūros institucijai, t. y. ką tokia priežiūros institucija turėtų atlikti: ar tik atlikti numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo kokybės peržiūrą, ar turėtų įvertinti patį teisėkūros procesą (ar rengiamo teisės akto projektas tinkamai perėjo visus teisėkūros etapus), ar įvertinti poveikio vertinimui atlikti surinktų duomenų ir įrodymų tinkamumą ir jų kokybę? Atsižvelgiant į šių dienų realijas ir žiūrint formaliai, tai šiuo metu Vyriausybės darbo reglamente¹¹⁷ yra išsamiai nurodytas kelias teikiant svarstyti teisės aktų projektus Vyriausybei. Tačiau ekspertai pabrėžia, kad egzistuoja formalistinis požiūris; geresnis reglamentavimas nėra iškeltas kaip visos vyriausybės prioritetasis; nėra tinkamos institucijų kontrolės vyriausybės lygmeniu.

Apibendrinus fokus grupės diskusijos ir atlikto Lietuvos geresnio reglamentavimo sistemos (kaip visumos) veiksmingumo vertinimo rezultatus, galima sudaryti **Ishikawa diagramą** (žr. 32 pav.), kuri parodo priežasčių-pasekmės ryšį. Ši diagrama nurodo daug galimų pasekmių ar problemos priežasčių. Šios diagramos analizė skirta atskleisti pagrindinius įvairių kintamųjų ryšius, o galimos priežastys suteikia papildomos informacijos apie procesą. Specifinė problema nurodoma kaip žuvies galva, atsukta į dešinę, su priežastimis, kurios tęsiasi į kairę kaip žuvų kaulai. Žuvies šonkauliai nuo pagrindinės priežasties nukreipia į kitas esmines įtakingas sritis, kurių šakos yra pagrindiniai šios srities priežasties punktai. Paprastai, Ishikawa diagramos yra naudojamos nustatant galimus veiksnus, kurie sukelia bendrą poveikį. Kiekviena netobulumo priežastis yra variacijos šaltinis. Šie šaltiniai paprastai yra suskirstyti į pagrindines kategorijas, kad būtų galima juos lengviau nustatyti ir klasifikuoti.

117 Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.2D810041F3C0/asr>
Dėl Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.814F485EB18B/asr>



31 pav. Ishikawa diagrama geresnio reglamentavimo sistemos iššūkiams nustatyti

Šaltinis: sudaryta autorių, remiantis tyrimo rezultatais

Rezultatai rodo, kad norinti reformuoti veiksmingą geresnio reglamentavimo sistemą reikia spręsti teisinės bazės, kompetencijos, institucinės sąrangos, politinės lyderystės ir inovacijų iššūkius. Pažymėtina, kad kiekvienas iššūkis apima įvairias sritis, kurių korekcijos, atsižvelgiant į norimą tikslą, leistų pradėti kelią link geresnio reglamentavimo sistemos Lietuvoje pažangos. Reikėtų atkreipti dėmesį, kad geresnio reglamentavimo sistemos transformacija ir jos įgalinimas prisidėtų prie Lietuvos pažangos diegiant įrodymų panaudojimo kultūrą ir užtikrintų geresnį ir, tikėtina, mažiau žalos sukeltį (piliečiams, verslui ir viešajam sektoriui) reguliavimą¹¹⁸. Akivaizdu, kad visų iššūkių viena laikis sprendimas sunkiai įmanomas ir privalo būti prioretizuojamas. Manytina, kad pirmiausia svarbu **sustiprinti teisinį pagrindą**, kuris apibrėžtų geresnio reglamentavimo sistemos ypatybes ir sukurtu vieningą pagrindą diegti sisteminių horizontalių požiūrį į geresnį reglamentavimą (Teisėkūros pagrindų įstatymo peržiūra). Kitas svarbus aspektas – tai viešojo sektoriaus tarnautojų **kompetencija, analitinių gebėjimų stiprinimas, geresnio reglamentavimo sistemos ypatybių** žinojimas ir **taikymas**. Tačiau tai yra ilgalaikis procesas, kuris glaudžiai sietinas su politinės lyderystės iniciatyva formuoti kokybišką, įrodymais grįstą reglamentavimo aplinką.

Galiausiai siūloma atkreipti dėmesį, kad siekiant užtikrinti nuoseklų geresnio reglamentavimo proceso įgyvendinimą, siūloma jį **skaitmenizuoti**. Proceso skaitmenizavimas leistų aktyviau ir efektyviau išnaudoti jau turimus išteklius, suteiktų daugiau viešumo ir atskaitomybės visuomenei apie numatomus reglamentavimo pokyčius (problemos alternatyvius sprendinius), padėtų įgalinti visuomenę aktyviau reikšti nuomonę svarbiais valstybei sprendžiamais klausimais, padėtų formuoti bendradarbiavimo kultūrą. Reikėtų pažymėti, kad pats skaitmenizavimas iš savęs neišspręs įvardintų geresnio reglamentavimo iššūkių, tačiau sukurtų palankią aplinką,

118 Reikėtų atkreipti dėmesį, kad remiantis 2020 m. SGI indekso (Tvarios valdysenos indeksas) rezultatais, vienas iš vykdomosios valdžios pajėgų vertinimo rodiklio dedamoji yra **tarpinstitucinio koordinavimo** svarba. Ši dedamoji yra įvertinta 7,2 balais. Ypatingas dėmesys yra skiriamas Vyriausybės kanceliarijai. SGI indekso sudarytojai, remiantis EBPO išvadomis pabrėžia, kad įvertinę reguliavimo politikos koordinavimą Lietuvoje, vykdomajai valdžiai siūlo parengti integruotą strateginį geresnio reglamentavimo planą, įkurti aukšto lygio koordinavimo instituciją ir geresnio reglamentavimo padalinį (https://www.sgi-network.org/2020/Lithuania/Executive_Capacity). Kita šio rodiklio dedamoji yra **viešosios konsultacijos** (įvertinta 7 balais), **politikos komunikacija** (įvertinta 5 balais). Viešųjų konsultacijų tinklapis e-pilietis (Vyriausybės kanceliarijos tinklalapio „Mano vyriausybė“ dalis) suteikia galimybes vykdyti viešąsias konsultacijas. Paminėtina, kad per 2021 m. buvo paskelbtos 67 viešosios konsultacijos (2020 m. buvo paskelbtos 42 konsultacijos) (<https://epilietis.lrv.lt/lt/naujienos/auga-viesuju-konsultaciju-skaicius>). Tačiau tarptautiniai ekspertai pažymi, kad viešosios konsultacijos dažnai vyksta paskutiniame politikos ciklo etape (jau parengtam teisės akto projektui), skiriamas ne visada ilgesnis laiko tarpas skirtas atsiliepimams pateikti, viešai nėra pateikta apibendrinanti viešųjų konsultacijų metu gauta nuomonė ir įžvalgos, konsultacijų su visuomene pobūdis yra labiau formalus. Politikos komunikacijos vertinimas grindžiamas tuo, kad vyriausybei trūksta nuoseklios komunikacijos politikos. Pažymi, kad nors prieštaringi pareiškimai yra reti, visgi jų pasitaiko priklausomai nuo konkrečios vyriausybės ir rinkimų kalendoriaus. Kartais pastebimi sunkumai derinti bendrą komunikaciją dėl politikos prioritetų ir vykdomų reformų (https://www.sgi-network.org/2020/Lithuania/Executive_Capacity).

kurioje įvardinti iššūkiai būtų minimizuojami. Galima esamų skaitmeninių įrankių integraciją į vieningą sistemą leistų išnaudoti esamų įrankių sinergiją. Numatomo galimo kelio supaprastintas vaizdas yra pateiktas 7 priede. Jame vizualizuota ir aprašyta viena iš alternatyvų, kai atsižvelgiant į politikos ciklo etapus siūloma jau problemos identifikavimo etape įtraukti visuomenę ir ją įgalinti teikti siūlymus įvardintai problemai spręsti. Visuomenės įtraukimas turi būti privalomas; kiekvieno politikos ciklo etapo atskaitomybė turi būti vieša. Taip pat reikėtų nepamiršti jau integruoti esamus šalyje atliktus vertinimus (įrodymų biblioteką¹¹⁹), kurių dėka būtų pateikiamas įvardintos spręsti siūlomos problemos pagrindimas ir galimi sprendimo keliai. Svarbus vaidmuo tenka tarpinstituciniam koordinavimui, kuomet lyderystės imanti ministerija (ministerija-iniciatorė) formuotų grupę problemos sprendimui tinkamų alternatyvų rinkiniui sudaryti. Pateiktas alternatyvų rinkinys privalo būti įvertintas atlikus jų poveikio vertinimą ir nusprendus įvardintą problemą spręsti rengiant teisės aktą, parengiamas teisės akto projektas. Teisės akto projektas kartu su poveikio vertinimu vėl turi būti teikiamas viešosios konsultacijoms.

Gali susidaryti įspūdis, kad šis siūlomas geresnio reglamentavimo sistemos įgalinimas nieko nesiskiria nuo dabar veikiančio Lietuvoje, tačiau būtina pabrėžti, kad siūloma aktyviau įtraukti ir įgalinti visuomenę siūlyti sprendinius aktualioms ir ateityje kylančioms šalies problemoms spręsti bei įgalinti aktyvų tarpinstitucinį bendradarbiavimą. Visgi svarbiausia šio siūlymo esmė – ji skaitmenizuoti, t. y. minimizuoti žmogiškojo faktoriaus įsikišimą organizuojant visą procesą ir padarant jį viešu. Atsižvelgiant į tai, būtinas suformuoti automatizuotas kontrolės mechanizmas, kuris iš anksto numatytų atitinkamus laiko intervalus kiekvienam politikos ciklo veiksmui ir būtų valdomas pagal iš anksto suderintą algoritmą. Politikos ciklo atskirų veiksmų trukmę galima nustatyti remiantis EK parengtomis Geresnio reglamentavimo gairėmis¹²⁰ ir atskirų šalių gerąja patirtimi.

Reikėtų atkreipti dėmesį, kad politikos ciklo skaitmeninimas įgalintų teisėkūros iniciatorius (šiam etape teisėkūros iniciatyvoms, kurios kyla iš vyriausybės) iš anksto numatyti laikotarpį norimos spręsti problemos apibrėžimui ir tikėtina prisidėtų prie optimalaus problemos sprendimo kelio, kuris užtikrintų iš anksto numatytus apribojimus, pvz., mažesnėmis verslo reguliavimo sąnaudomis, mažesniu poveikiu piliečiams ir viešajam sektoriui, gerovės valstybės plėtrai, konkurencinių sąlygų verslui užtikrinimu ir t. t. Pažymėtina, kad kiekvieno politikos ciklo etapo rezultatai privalo būti pateikiami viešai (nebent yra numatyta riboto naudojimo ar slapta informacija), todėl politikos ciklo skaitmeninimas užtikrintų visuomenės įgalinimą ir kontrolę formuojant problemos sprendinius pasitelkiant reglamentavimą.

Taip pat svarbu paminėti, kad naujų, iki šiol nespręstų problemų sprendimams rasti reikėtų pasitelkti inovatyvius ir jau aktyviai taikomus reguliavimo formavimo modelius (pvz., „smėlio dėžės“¹²¹).

Taigi buvo pateikta tik viena iš galimybių skaitmenizuoti geresnio reglamentavimo procesą ir tikėtina galima nauda, visgi atkreiptinas dėmesys, kad vieno teisingo sprendimo nėra, tačiau svarbu pradėti pirmą žingsnį, kuris leistų transformuoti esamą geresnio reglamentavimo sistemų, įtrauktu „nematomos rankos“ (visuomenės) kontrolės svertus ir prisidėtų prie galimybių diegti sisteminių horizontalių požiūrį į geresnį reglamentavimą.

119 Jau Lietuvoje atlikti vertinimai pagal sritis yra pateikiami: <https://strata.gov.lt/lt/pv/vertinimu-katalogas/50-poveikio-vertinimas/682-analitiniu-darbu-biblioteka>

120 https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

121 „Smėlio dėžės“ reguliavimo pavyzdžiai Lietuvoje: <https://www.lb.lt/lt/bandomoji-finansiniu-inovaciju-aplinka-sandbox;> <https://enmin.lrv.lt/lt/naujienos/energetikos-startuoliams-kuriama-draugiska-reguliacine-aplinka-smelio-deze>

Priedai

1 priedas. Geresnio reglamentavimo ir kitų susijusių rodiklių aprašomoji statistika

1 lentelė. Pasaulio banko apskaičiuojami geresnio reglamentavimo ir susiję rodikliai (2020 m.)

Rodiklio pavadinimas (anglų k.)	Žymėjimas	Aprašymas	Vidurkis	Mediana	Maks.	Min.	Std. nuokrypis	Asimetrija	Ekscesas	Jarque-Bera testas	p	N
"Doing business" indeksas (DB17-20 metodologija)	DBI	Rodiklis perskaičiuotas į indeksą (nuo mažiausios iki didžiausios reikšmės). Didesnė indekso reikšmė reiškia geresnes verslo sąlygas.	0.5703	0.5315	1.0010	0.0010	0.2240	-0.3189	3.2367	0.4629	0.79	24
Valdymo veiksmingumas (angl. Government effectiveness)	GE	Valdymo veiksmingumas atspindi viešųjų paslaugų kokybės, valstybės tarnybos kokybės ir nepriklausomumą nuo politinio spaudimo, politikos formavimo ir įgyvendinimo kokybę bei Vyriausybės įsipareigojimas tokiai politikai. Didesnė rodiklio reikšmė reiškia geresnes verslo sąlygas.	1.2203	1.2070	2.0201	0.3765	0.5241	-0.0738	1.8933	1.2465	0.54	24
Reglamentavimo kokybė (angl. Regulatory Quality)	RQ	Reglamentavimo kokybė atspindi suvokimą apie vyriausybės gebėjimą formuoti ir įgyvendinti patikimą politiką ir reglamentus, kurie skatinti ir skatinti privataus sektoriaus plėtrą (apima ir reglamentavimo našta). Didesnė rodiklio reikšmė reiškia geresnes verslo sąlygas.	1.2348	1.2960	1.8548	0.4817	0.4310	-0.3257	1.8621	1.7191	0.42	24

Šaltinis: sudaryta autorių remiantis Pasaulio banko duomenimis

2 lentelė. EBPO apskaičiuojami geresnio reglamentavimo ir susiję rodikliai (2020 m.)

Rodiklio pavadinimas (anglų k.)	Žymėjimas	Aprašymas	Vidurkis	Mediana	Maks.	Min.	Std. nuokrypis	Asimetrija	Ekscesas	Jarque-Bera testas	p	N
Įtakos konkurencijai vertinimas (angl. Assessment of Impact on Competition)	AIC	Indeksas. Didesnė reikšmė reiškia blogesnes verslo sąlygas	1.0781	0.7500	3.7500	0.0000	0.7826	1.8683	6.8629	28.8834	0.00	24
Prekybos barjerai (angl. Barriers to Domestic and Foreign Entry)	BDFE	Indeksas. Didesnė reikšmė reiškia blogesnes verslo sąlygas	1.0415	1.0596	1.7053	0.5651	0.2719	0.3383	3.0229	0.4583	0.80	24
Imperatyvų ir kontrolės reglamentavimo intensyvumas (angl. Command and Control Regulation)	CCR	Indeksas. Didesnė reikšmė reiškia blogesnes verslo sąlygas	1.1724	1.2444	1.8890	0.3953	0.4315	-0.2271	2.0929	1.0291	0.60	24
Reglamentavimo procedūrų sudėtingumas (angl. Complexity of Regulatory Procedures)	CRP	Indeksas. Didesnė reikšmė reiškia blogesnes verslo sąlygas	0.7881	0.5000	2.5000	0.0000	0.7007	1.0346	3.1700	4.3106	0.12	24
Valstybės įsitraukimo iškreipimai (angl. Distortions Induced by State Involvement)	DIST_STATE	Indeksas. Didesnė reikšmė reiškia blogesnes verslo sąlygas	1.5514	1.5698	1.9947	0.8405	0.2606	-0.6872	3.8182	2.5584	0.28	24
Bendradarbiavimas su interesų grupėmis (angl. Interaction with Interest Groups)	IIG	Indeksas. Didesnė reikšmė reiškia blogesnes verslo sąlygas	2.5528	2.6104	4.2273	0.9545	1.0247	-0.1133	1.6965	1.7506	0.42	24
Įsitraukimas į verslo operacijas (angl. Involvement in Business Operations)	INVL_INBUS	Indeksas. Didesnė reikšmė reiškia blogesnes verslo sąlygas	1.0223	1.0185	1.5583	0.5046	0.3039	-0.0334	2.0979	0.8182	0.66	24
Vieša nuosavybė (angl. Public Ownership)	PBL_OWN	Indeksas. Didesnė reikšmė reiškia didesnį viešojo sektoriaus įsitraukimą	2.1589	2.1127	3.3706	1.1585	0.5990	0.3806	2.3432	1.0107	0.60	24

Prekių rinkos reglamentavimas (angl. Product Market Regulation)	PMR	Prekių rinkos reglamentavimo indeksas. Didesnė reikšmė reiškia blogesnes verslo sąlygas	1.2964	1.3074	1.6892	0.7803	0.2116	-0.3433	2.8948	0.4825	0.79	24
Reglamentavimo supaprastinimas ir įvertinimas (angl. Simplification and Evaluation of Regulations)	SER	Indeksas. Didesnė reikšmė reiškia blogesnes verslo sąlygas	1.4730	1.4682	2.7424	0.7348	0.4868	0.5500	3.1839	1.2437	0.54	24
Sveikatos sistema (angl. Health system)	SVKTSIS	Indeksas. Didesnė reikšmė reiškia geresnes veiklos sąlygas	18.0517	18.7275	23.1350	6.5950	4.4750	-0.8836	3.2268	3.0420	0.22	23
Švietimo sistema (angl. Education system)	SVTSIS	Indeksas. Didesnė reikšmė reiškia geresnes veiklos sąlygas	17.8602	18.8400	23.4200	9.0050	4.4373	-0.5597	2.1463	1.8995	0.39	23
Paslaugų tinklas (angl. Total network sectors)	TNS	Paslaugų rinkos reglamentavimo indeksas. Didesnė reikšmė reiškia blogesnes verslo sąlygas	1.3916	1.3424	2.5921	0.5595	0.3992	0.8477	4.9749	6.7749	0.03	24

Šaltinis: sudaryta autorių remiantis EBPO duomenimis

3 lentelė. EBPO apskaičiuojami esminiai valdymo (angl. Core government) rodikliai (2020 m.)

Rodiklio pavadinimas (anglų k.)	Žymėjimas	Aprašymas	Vidurkis	Mediana	Maksimumas	Minimumas	Std. nuokrypis	Asimetrija	Ekscesas	Jarque-Bera testas	p	N
Tikėjimas vyriausybe (angl. Confidence in national government)	I1	Originalios rodiklio reikšmės perskaičiuotos į indeksą. Didesnė reikšmė reiškia didesnį pasitikėjimą	0.4566	0.3535	1.001	0.001	0.3084	0.3727	1.895	1.7766	0.4113	24
Žmonių dalyvavimas politikoje (angl. People's confidence to participate in politics)	I10	Taip pat	0.4447	0.3937	1.001	0.001	0.3	0.4592	2.1911	1.2481	0.5358	20
Politinis veiksmingumas (angl. Political efficiency, having a say in what the government does)	I11	Taip pat	0.4395	0.4208	1.001	0.001	0.2283	0.8339	4.2606	3.46	0.1773	19
Pasitenkinimas demokratija (angl. Satisfaction with democracy)	I12	Originalios rodiklio reikšmės perskaičiuotos į indeksą. Didesnė reikšmė reiškia didesnį pasitenkinimą demokratija	0.4448	0.454	1.001	0.001	0.3	0.1966	2.041	0.94	0.625	21
Pajamų nelygybė: gini prieš mokesčius (angl. Differences in income inequality: gini coefficient before tax and government transfers)	I13	Originalios rodiklio reikšmės perskaičiuotos į indeksą. Didesnė reikšmė reiškia didesnę nelygybę	0.5662	0.5635	1.001	0.001	0.2668	-0.5288	2.4977	1.3138	0.5185	23
Pajamų nelygybė; gini po mokesčių (angl. Differences in income inequality: gini coefficient after tax and government transfers)	I14	Taip pat	0.506	0.4625	1.001	0.001	0.257	0.1274	2.5401	0.2649	0.8759	23
Santykinis skurdas (angl. Relative poverty rate after taxes and transfers)	I15	Originalios rodiklio reikšmės perskaičiuotos į indeksą. Didesnė reikšmė reiškia didesnį skurdą	0.3563	0.2642	1.001	0.001	0.2825	0.8777	2.7529	3.1427	0.2078	24

Įstatymo viršenybė: ribotos valdžios galios (angl. Rule of law, Limited government powers)	I16	Originalios rodiklio reikšmės perskaičiuotos į indeksą. Didesnė reikšmė reiškia geresnes verslo sąlygas	0.694	0.778 8	1.001	0.001	0.2484	-1.1333	4.2688	5.3419	0.069 2	1 9
Įstatymo viršenybė: fundamentalios teisės (angl. Rule of law, Fundamental rights)	I17	Taip pat	0.6233	0.618 6	1.001	0.001	0.2775	-0.6633	2.74	1.4468	0.485 1	1 9
Gyvenimo trukmė (angl. Life expectancy at birth)	I18	Originalios rodiklio reikšmės perskaičiuotos į indeksą. Didesnė reikšmė reiškia ilgesnę gyvenimo trukmę	0.6489	0.753 8	1.001	0.001	0.2901	-0.9255	2.6321	3.5612	0.168 5	2 4
Išlaidos sveikatos sistemai vienam gyventojui (angl. Total health expenditure per capita)	I19	Originalios rodiklio reikšmės perskaičiuotos į indeksą. Didesnė reikšmė reiškia didesnes išlaidas	0.4023	0.375 5	1.001	0.001	0.2952	0.2406	1.8473	1.5601	0.458 4	2 4
PISA rodiklis (angl. PISA mean score in mathematics)	I20	Moksleivių (15m.) matematikos žinių lygis. Originalios rodiklio reikšmės perskaičiuotos į indeksą. Didesnė indekso reikšmė - aukštesnis lygis.	0.6487	0.674 6	1.001	0.001	0.2228	-0.9115	4.4128	4.8757	0.087 3	2 2
Pasitikėjimas vyriausybe (angl. Trust in government)	I3	Originalios rodiklio reikšmės perskaičiuotos į indeksą. Didesnė reikšmė reiškia didesnį pasitikėjimą	0.4207	0.477	1.001	0.001	0.259	0.3302	2.7321	0.4443	0.800 8	2 1
Rodiklio pavadinimas (anglų k.)	Žymėjimas	Aprašymas	Vidurkis	Mediana	Maksimumas	Minimumas	Std. nuokrypis	"Skewness"	"Kurtosis"	Jarque-Bera testas	p	N
Pasitikėjimas paslaugomis (angl. Trust in the civil service)	I4	Taip pat	0.584	0.632	1.001	0.001	0.2541	-0.4508	2.7516	0.7651	0.682 1	2 1
Pasitikėjimas parlamentu (angl. Trust in the parliament)	I5	Taip pat	0.4074	0.368 2	1.001	0.001	0.2735	0.4366	2.7415	0.7258	0.695 7	2 1

Pasitikėjimas policija (angl. Trust in the police)	16	Taip pat	0.5474	0.6163	1.001	0.001	0.2865	-0.4455	2.0986	1.4057	0.4952	21
Pasitikėjimas vyriausybe tarp 15-29 m. amžiaus žmonių (angl. Confidence in national government of people aged 15-29 years old)	17	Taip pat	0.4831	0.4779	1.001	0.001	0.2684	0.006	2.1944	0.568	0.7528	21
Pasitikėjimas vyriausybe tarp 30-49 m. amžiaus žmonių (angl. Confidence in national government of people aged 30-49 years old)	18	Taip pat	0.4137	0.4108	1.001	0.001	0.2598	0.2998	2.2877	0.8308	0.6601	23
Pasitikėjimas vyriausybe tarp 50 m. ir vyresnių žmonių (angl. Confidence in national government of people aged 30-49 years old)	19	Taip pat	0.4336	0.4764	1.001	0.001	0.2477	-0.0168	2.6565	0.1141	0.9445	23

Šaltinis: sudaryta autorių remiantis EBPO duomenimis

2 priedas. Geresnio reglamentavimo ir kitų susijusių rodiklių koreliacijos analizė

Tikimybė	AIC	BDFE	CCR	CRP	DIST_STATE	GE	IIG	INVL_INBUS	PBL_OWNI	PMR	RQ	SER	SVKTSIS	SVTSIS	TNS	DBI
BDFE	-0.096205 0.6624	1 -----														
CCR	0.141858 0.5185	0.254256 0.2417	1 -----													
CRP	0.123868 0.5734	0.331347 0.1225	0.314173 0.1443	1 -----												
DIST_STA	0.345188 0.1067	0.327655 0.127	0.452873 0.03	0.356945 0.0945	1 -----											
GE	-0.166549 0.4475	-0.301131 0.1626	-0.45863 0.0277	0.019198 0.9307	-0.173511 0.4285	1 -----										
IIG	0.190914 0.3829	0.273285 0.207	0.351145 0.1004	0.022264 0.9197	0.196211 0.3696	-0.23713 0.276	1 -----									
INVL_INBL	0.172852 0.4303	0.343193 0.1089	0.672281 0.0004	0.104623 0.6347	0.633758 0.0012	-0.34652 0.1053	0.13193 0.5485	1 -----								
PBL_OWNI	-0.099548 0.6513	-0.003906 0.9859	-0.11796 0.5919	-0.025365 0.9085	0.611713 0.0019	0.128266 0.5597	-0.44289 0.0343	0.142124 0.5177	1 -----							
PMR	0.147561 0.5016	0.82263 0	0.431562 0.0398	0.422049 0.0449	0.806728 0	-0.29276 0.1752	0.289005 0.1811	0.596043 0.0027	0.365684 0.0862	1 -----						
RQ	-0.350733 0.1008	-0.227765 0.2959	-0.49411 0.0166	0.009497 0.9657	-0.270977 0.2111	0.917342 0	-0.30548 0.1563	-0.4137 0.0497	0.134676 0.5401	-0.30553 0.1563	1 -----					
SER	0.562666 0.0052	0.310269 0.1496	0.444814 0.0334	0.531991 0.009	0.4327 0.0392	-0.21782 0.3181	0.777115 0	0.205233 0.3475	-0.35704 0.0944	0.454455 0.0294	-0.33838 0.1143	1 -----				
SVKTSIS	-0.170948 0.4355	-0.085926 0.6967	-0.33388 0.1195	-0.065337 0.7671	-0.303508 0.1592	0.792063 0	0.004864 0.9824	-0.250358 0.2492	-0.18913 0.3874	-0.23639 0.2775	0.675618 0.0004	-0.090875 0.6801	1 -----			
SVTSIS	-0.260992 0.229	-0.001339 0.9952	-0.23985 0.2703	-0.021456 0.9226	-0.365592 0.0863	0.634462 0.0011	-0.09331 0.6719	-0.228055 0.2953	-0.21433 0.3261	-0.22085 0.3112	0.541812 0.0076	-0.17199 0.4326	0.86381 0	1 -----		
TNS	0.093699 0.6707	0.148267 0.4996	0.009696 0.965	-0.076226 0.7296	0.692719 0.0002	0.153388 0.4847	-0.16624 0.4484	0.328781 0.1256	0.815603 0	0.509609 0.013	0.013262 0.9521	-0.116697 0.5959	0.01452 0.9476	-0.04078 0.8534	1 -----	
DBI	-0.300358 0.1638	-0.585298 0.0033	-0.5134 0.0122	-0.111648 0.612	-0.45227 0.0303	0.665196 0.0005	-0.568 0.0047	-0.480279 0.0204	0.11452 0.6028	-0.63825 0.001	0.722029 0.0001	-0.559293 0.0055	0.41071 0.0516	0.32529 0.1299	-0.0932 0.6725	1 -----

3 priedas. Esminių valdymo rodiklių koreliacijos analizė

	Confidence in national government	People's confidence to participate in politics	Political efficacy, having a say in what the government does	Satisfaction with democracy	Differences in income inequality: gini coefficient before tax and	Differences in income inequality: gini coefficient after tax and	Relative poverty rate after taxes and transfers	Rule of law, Limited government powers	Rule of law, Fundamental rights	Life expectancy at birth	Total health expenditure per capita	PISA mean score in mathematics	Trust in government	Trust in the civil service	Trust in the parliament	Trust in the police	Confidence in national government of people aged 15-29 years old	Confidence in national government of people aged 30-49 years old	Confidence in national government of people aged 50 years or older	
People's confidence to participate in politics	0.67553 0.0113	1																		
Political efficacy, having a say in what the government does	0.74169 0.0037	0.74718 0.0033	1																	
Satisfaction with democracy	0.69596 0.0082	0.74784 0.0033	0.69897 0.0079	1																
Differences in income inequality: gini coefficient before tax and	-0.3087 0.3047	-0.2115 0.488	-0.4383 0.1341	-0.565 0.0442	1															
Differences in income inequality: gini coefficient after tax and	-0.5095 0.0753	-0.327 0.2755	-0.5659 0.0436	-0.5863 0.0352	0.75174 0.003	1														
Relative poverty rate after taxes and transfers	-0.4843 0.0935	-0.4142 0.1535	-0.4698 0.1052	-0.1858 0.5434	-0.0031 0.9921	0.47788 0.0986	1													
Rule of law, Limited government powers	0.53773 0.031	0.60764 0.0276	0.53673 0.0586	0.63636 0.0194	0.63636 0.5936	0.7225	0.6177	1												
Rule of law, Fundamental rights	0.69522 0.0083	0.65348 0.0154	0.59284 0.0327	0.70019 0.0077	-0.2463 0.4161	-0.2252 0.4595	0.10827 0.7248	0.97271 0	1											
Life expectancy at birth	0.31156 0.3001	0.41695 0.1564	0.0612 0.8426	0.24207 0.4256	0.37801 0.2028	0.26073 0.3896	0.08046 0.7939	0.65593 0.0149	0.62714 0.0218	1										
Total health expenditure per capita	0.7376 0.004	0.87572 0.0001	0.60958 0.027	0.56612 0.0437	0.03519 0.9091	-0.2342 0.4413	-0.4112 0.1628	0.71784 0.0057	0.74469 0.0035	0.63595 0.0195	1									
PISA mean score in mathematics	-0.0791 0.7972	0.16507 0.5899	0.35261 0.2373	0.28496 0.3453	-0.4059 0.1688	-0.1471 0.6315	0.19551 0.2289	0.35863 0.3652	0.26307 0.3788	-0.2665 0.9803	-0.0076 0.9803	1								
Trust in government	0.83391 0.0004	0.53919 0.0572	0.75825 0.0027	0.67413 0.0115	-0.683 0.0101	-0.7376 0.004	-0.3853 0.1936	0.4756 0.1005	0.57317 0.0406	0.00463 0.988	0.51256 0.0733	0.19036 0.5333	1							
Trust in the civil service	0.6891 0.0032	0.43733 0.1345	0.72259 0.0053	0.45923 0.1144	-0.5173 0.0703	-0.5557 0.0486	-0.1816 0.5528	0.5459 0.0536	0.6383 0.0189	-0.0028 0.9929	0.49074 0.0886	0.34953 0.2417	0.86302 0.0001	1						
Trust in the parliament	0.87992 0.0001	0.72246 0.0053	0.7544 0.0029	0.72353 0.0052	-0.4533 0.1198	-0.5981 0.0308	-0.44 0.1324	0.58671 0.0351	0.698 0.008	0.37442 0.2075	0.7189 0.0056	-0.001 0.9973	0.88801 0.0001	0.75215 0.003	1					
Trust in the police	0.74169 0.0037	0.49257 0.0873	0.3764 0.2049	0.55836 0.0473	-0.2344 0.4407	-0.284 0.347	-0.0859 0.7801	0.78716 0.0014	0.7951 0.0012	0.49592 0.0848	0.63291 0.0086	0.17396 0.5698	0.64983 0.0162	0.53658 0.0314	0.66468 0.0132	1				
Confidence in national government of people aged 15-29 years old	0.8171 0.0006	0.59222 0.033	0.8277 0.0005	0.63294 0.0202	-0.2293 0.4511	-0.4574 0.1161	-0.3856 0.1931	0.67617 0.0112	0.70056 0.0077	0.15381 0.6159	0.67071 0.0121	0.30656 0.3083	0.72299 0.0052	0.75058 0.0031	0.66726 0.0127	0.62765 0.0216	1			
Confidence in national government of people aged 30-49 years old	0.68651 0.0096	0.67862 0.0108	0.7706 0.002	0.66338 0.0134	-0.4934 0.0866	-0.7447 0.0035	-0.6624 0.0136	0.14936 0.6263	0.27517 0.3629	-0.1998 0.5128	0.49136 0.0881	0.04452 0.8852	0.6557 0.015	0.48356 0.0941	0.62074 0.0236	0.20763 0.4961	0.61497 0.0253	1		
Confidence in national government of people aged 50 years or older	0.41626 0.1571	0.34017 0.2554	0.68087 0.0104	0.41053 0.1635	-0.5767 0.0391	-0.81 0.0008	-0.5291 0.063	-0.021 0.9456	0.08546 0.7813	-0.3907 0.1869	0.16439 0.5315	0.12818 0.6764	0.52181 0.0674	0.42501 0.1477	0.39243 0.1847	-0.0345 0.9108	0.44015 0.1323	0.83307 0.0004	1	

Šaltinis: sudaryta autorių

4 priedas. Spearmano ir Kendallo koreliacijos analizės rezultatai

Koreliacija			
p	ADM_NASTA	GE	RQ
ADM_NASTA	1		

GE	-0.071429 0.879	1	

RQ	0.464286 0.2939	-0.1071 0.8192	1

tau-b			
tau-a			
p	ADM_NASTA	GE	RQ
ADM_NASTA	1		
	1		

GE	-0.047619 -0.047619	1	
		1	
		1	-----
RQ	0.333333 0.333333 0.3675	-0.1429 -0.1429 0.7639	1
			1

Šaltinis: sudaryta autorių

5 priedas. Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos reglamentavimo politikos ir valdysenos rodiklio pasiekimai Lietuvoje

Indekso reikšmė	Reguliavimo poveikio vertinimas, pirminiai teisės aktai					Reguliavimo poveikio vertinimas, antriniai teisės aktai					Sinteresuotųjų šalių įtraukimas, pirminiai teisės aktai					Sinteresuotųjų šalių įtraukimas, antriniai teisės aktai					Ex-post vertinimas, pirminiai teisės aktai					Ex-post vertinimas, antriniai teisės aktai				
	Reguliavimo poveikio vertinimo metodika	Reguliavimo poveikio vertinimo priežiūra	Sisteminis reguliavimo poveikio vertinimo skaidrumas	Reguliavimo poveikio vertinimo taikymas	Reguliavimo poveikio vertinimo taikymas	Reguliavimo poveikio vertinimo metodika	Reguliavimo poveikio vertinimo priežiūra	Sisteminis reguliavimo poveikio vertinimo skaidrumas	Reguliavimo poveikio vertinimo taikymas	Reguliavimo poveikio vertinimo taikymas	Sinteresuotųjų šalių įtraukimo metodika	Sinteresuotųjų šalių įtraukimo priežiūra	Sisteminis sinteresuotųjų šalių įtraukimo skaidrumas	Sinteresuotųjų šalių įtraukimo taikymas	Sinteresuotųjų šalių įtraukimo taikymas	Sinteresuotųjų šalių įtraukimo metodika	Sinteresuotųjų šalių įtraukimo priežiūra	Sisteminis sinteresuotųjų šalių įtraukimo skaidrumas	Sinteresuotųjų šalių įtraukimo taikymas	Sinteresuotųjų šalių įtraukimo taikymas	Ex-post vertinimo metodika	Ex-post vertinimo priežiūra	Ex-post vertinimo sisteminis skaidrumas	Ex-post vertinimo taikymas	Ex-post vertinimo taikymas	Ex-post vertinimo metodika	Ex-post vertinimo priežiūra	Ex-post vertinimo sisteminis skaidrumas	Ex-post vertinimo taikymas	Ex-post vertinimo taikymas
Metai																														
2017	2,85	0,76	0,32	1	0,77	1,92	0,37	0,32	0,63	0,59	2,41	0,59	0,5	0,8	0,53	2,36	0,59	0,5	0,8	0,48	0,55	0,21	0,04	0,13	0,17	0,52	0,21	0,04	0,1	0,17
2021	2,91	0,77	0,32	1	0,82	1,92	0,37	0,32	0,63	0,59	2,46	0,64	0,5	0,8	0,51	2,32	0,64	0,5	0,8	0,38	0,89	0,21	0,29	0,13	0,27	0,62	0,21	0,04	0,1	0,27

Šaltinis: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=85336#>

6 priedas. Focus grupės klausimynas

Focus grupės klausimyno gairės

Žymėjimas:

- Pagrindinis klausimas
 - Papildomas/išplečiamasis klausimas, užduodamas esant poreikiui, pagal situaciją

Klausimų blokai

KLAUSIMYNAS

1) Dabartinio reglamentavimo proceso Lietuvoje trūkumų identifikavimas (valstybiniu lygmeniu)

Laikas: iki 45 min.

Klausimai:

STRATA atliko tyrimą, kurio metu vertino Lietuvoje taikytų reglamentavimo naštos (verslui) mažinimo priemonių veiksmingumą. Vertinta buvo tiek tiesiogiai (siaurasis požiūris), t. y. kiekybine išraiška, tiek žvelgiant plačiau, t. y. reglamentavimo kokybės aspektu (platesnis požiūris į reglamentavimo naštą).

Tyrimo metu paaiškėjo, kad bendrame EBPO šalių narių Europoje kontekste Lietuva pagal pagrindinius reglamentavimo kokybę apibūdinančius rodiklius – Pasaulio banko skaičiuojamus reglamentavimo kokybės ir valdymo veiksmingumo indeksus – didelio proveržio nepadarė. Visa analizė indikuoja, kad verslo aplinkos reglamentavimo priemonių veiksmingumą galimai riboja teisėkūros proceso trūkumai; o ypač – reglamentavimo poveikio vertinimo srityje.

Prieš pateikiant klausimus, ekspertams susipažinimui pateikiama dabartinė teisėkūros (reglamentavimo) proceso loginė schema įstatymų lygmeniu.

- Jūsų ekspertiniu manymu, kokie galimi teisėkūros proceso trūkumai, ypač – reglamentavimo poveikio vertinimo srityje?
 - Detalizuokite išsamiau ir pagal pateiktus atskirus teisėkūros proceso etapus.
- Ar pakankama teisėkūros proceso institucinė sąranga reglamentavimo kokybei užtikrinti?
- Kaip turėtų būti užtikrinama reglamentavimo poveikio vertinimo kokybė ir kas už tai yra ir turėtų būti atsakingas?
 - Detalizuokite išsamiau kokias pagrindines funkcijas tokia institucija turėtų užtikrinti, ypač reglamentavimo poveikio vertinimo aspektu.
- Kokius iš Jūsų įvardintų ar kitų galimų patobulinimų galima būtų įgyvendinti trumpuoju laikotarpiu?

2) Reglamentavimo proceso Lietuvoje tobulinimo galimybės

Laikas: iki 45 min.

Klausimai:

Prieš pateikiant klausimus, ekspertams susipažinimui pateikiama teisėkūros (reglamentavimo) proceso alternatyvos loginė schema įstatymų lygmeniu. Paaiškinami pagrindiniai institucinės sąrangos patobulinimai ir jų teigiama įtaka pačiam reglamentavimo procesui.

- Jūsų ekspertiniu manymu, kokie galimi pasiūlyto alternatyvaus teisėkūros proceso trūkumai, ypač – reglamentavimo poveikio vertinimo srityje?
 - Detalizuokite išsamiau ir pagal pateiktus atskirus teisėkūros proceso etapus.
- Ar pakankama pasiūlyto alternatyvaus teisėkūros proceso institucinė sąranga reglamentavimo kokybei užtikrinti?
- Kokie Jūsų nuomone, galimi greičiausi ir mažiausiai sąnaudų reikalaujantys alternatyvaus scenarijaus patobulinimai gali būti įgyvendinti trumpuoju laikotarpiu?

3) Kiti pastebėjimai ir diskusijos apibendrinimas

Laikas: iki 15 min.

Klausimas:

- Atsižvelgiant į tai ką šiandien aptarėme, ar Jūs matytumėte dar kokių nors svarbių aspektų, kurie būtų susiję su verslo reglamentavimo naštos mažinimu gerinant reglamentavimo proceso kokybę, o ypač – reglamentavimo poveikio vertinimo srityje?



Kuriame
Lietuvos ateitį
2014–2020 metų
Europos Sąjungos
fondų investicijų
veiksmų programa

Tyrimas atliekamas įgyvendinant projektą „Įrodymais grįsto valdymo kompetencijų centro įkūrimas (Nr.10.1.1-ESFA-V-912-01-0025)“

7 priedas. Supaprastintas politikos ciklo teisėkūros paveikslas (atskirų teisėkūros ciklo etapų skaitmeninimas)

Įvardinti politikos ciklo etapai turi būti skaitmenizuoti su iš anksto nurodytais terminais, kurie negali būti koreguojami. Kiekvienas etapas automatizuojamas, siekiant sumažinti žmogiškojo faktoriaus riziką. Kiekvienam etapui yra numatytas laikas per kurį turi būti sukurtas rezultatas.

Tarpinstitucinis koordinavimas: ministerija-iniciatorė užtikrina tarpinstitucinį (ministerijų ir pavaldžių institucijų; pagal kompetenciją ir poreikį) dalyvavimą formuojant ir pasirenkant alternatyvius kelius įvardintos problemos sprendimui (sprendinių rinkinys suformuojamas viešųjų konsultacijų metu). Alternatyvų rinkinys suformuojamas pasitelkiant tradicinius ir inovatyvius tyrimo metodus (pvz., fokus grupės, dirbtuvių ir pan.). Ministerija-iniciatorė atlieka alternatyvų vertinimą (poveikio vertinimas).

Teisės akto taikymas ir ex-post vertinimas

Viešosios konsultacijos: su piliečiais ir suinteresuotais asmenimis dėl naujų iniciatyvų įgyvendinimo siekiant šalies pažangos tikslų:

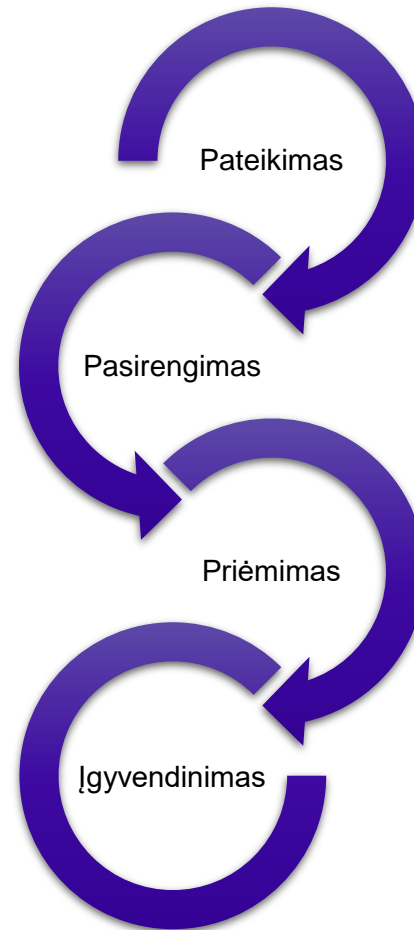
- Problemos įvardijimas ir apibrėžtis
- Problemos pagrindimas ir trumpas jos aprašymas (įveikinti esamą įrodymų biblioteką)

Nauja, iki tol nereguluota sritis, gali būti pradeda reguliuoti pasitelkiant „smėlio dėžes“ metodą, siekiant suformuoti tokią reguliavimą, kuris prisidėtų prie visuomenės pažangos kartu suformuodamas kuo mažesnę naštą visuomenei (verslui, piliečiams, viešajam sektoriui).

Parengtas alternatyvų poveikio vertinimo rezultatas teikiamas viešosioms konsultacijoms (su piliečiais ir suinteresuotais asmenimis). Jeigu alternatyvų rinkinyje yra numatytas problemos sprendimas pasitelkiant teisėkūra – pateikiamas teisės akto projektas konsultacijoms.

Teikiamas teisės akto projektas, kuris padeda spręsti įvardintą problemą. Numatomas paskesnis teisės akto įgyvendino vertinimas (ex-post vertinimas).

Tarpinstitucinis koordinavimas: koordinavimas turi būti tęsiamas ne tik pradiniam politikos ciklo etape, bet ir politikos ciklo tolesniuose etapuose (įgyvendinant, vykdam stebėseną ir atliekant vertinimą).



Šaltinis: sudaryta autorių

8 priedas. Geresnio reglamentavimo užsienių šalių gerosios patirties pavyzdžiai

1 pavyzdys. EUROPOS KOMISIJOJE TAIKOMŲ GERESNIO REGLAMENTAVIMO PRIEMONIŲ ANALIZĖ

Europos Sąjungoje (ES) priimami teisės aktai daro ilgalaikį poveikį piliečiams ir verslui. Todėl Europos Komisijos (EK) nustatytomis geresnio reglamentavimo procedūromis siekiama užtikrinti įrodymais pagrįstą ir skaidrią ES teisės aktų leidybą, kurioje atsižvelgiama į nuomones subjektų, kuriems tie teisės aktai galimai darys poveikį. EK nuolat vertina ir tobulina ES teisės aktus.¹²²

Yra nustatyti geresnio reglamentavimo EK tikslai:

- 1) įrodymais pagrįsti ES veiksmai;
- 2) paprastesnių ir geresnių ES teisės aktų rengimas;
- 3) piliečių, įmonių ir suinteresuotųjų subjektų įtraukimas į sprendimų priėmimo procesą.¹²³

EK yra atsakinga už naujų ES teisės aktų ir politikos sričių planavimą, rengimą ir siūlymą. EK taip pat nuolat stebi ES teisės aktų įgyvendinimą ir taikymą valstybėse narėse.¹²⁴ EK savo darbe vadovaujasi patvirtinta metine Komisijos darbo programa, kurioje yra nustatomos pagrindinės ateinančių metų iniciatyvos. Pavyzdžiui, 2021 m. į ją buvo įtrauktos naujos teisėkūros iniciatyvos bei sąrašas 44 politikos uždavinių siekiant jau identifikuotų šešių pagrindinių ES tikslų: Europos žaliasis kursas; prie skaitmeninio amžiaus prisitaikiusi Europa; žmonėms tarnaujanti ekonomika; pasaulyje stipresnė Europa; europinės gyvensenos propagavimas; naujas postūmis Europos demokratijai.¹²⁵

Derindama geresnio reglamentavimo iniciatyvas EK vadovaujasi vertybinėmis nuostatomis, kurios yra atspindėtos ir pagrindinėje ES Sutartyje: visaapimantis, nuoseklus ir proporcingas požiūris; visų atstovaujamųjų grupių įsitraukimas; įrodymais pagrįstas požiūris; skaidrumas rengiant dokumentus; mokymasis iš patirties.¹²⁶

Geresnis reglamentavimas apima **visą politikos gyvavimo ciklą** (žr. 1 pav.), kuris prasideda nuo politikos planavimo ir rengimo, tęsiasi nuostatų priėmimu ir įgyvendinimu (perkėlimas, papildomi nereglementuojantys veiksmai), taikymu (įskaitant stebėseną ir priverstinį vykdymą) ir yra baigiamas vertinimu ir peržiūra.¹²⁷ Toliau apžvelgiami pagrindiniai geresnio reglamentavimo etapai.

GERESNIO REGLAMENTAVIMO VIETA POLITIKOS CIKLE

Išankstinis planavimas ir politinis patvirtinimas

Patikimas politikos formavimas prasideda nuo planavimo, sutelkiant dėmesį į prioritetus, nurodytus EK Pirmininko politinėse gairėse bei atsižvelgiant į patvirtintą EK metinę darbo programą. Planavimas prasideda nuo pirminio iniciatyvos apsvaistymo, kuris yra vėliau papildomas šiomis procedūromis: esamos politikos vertinimu; problemų ir alternatyvių sprendimų įvertinimu; aktyviu bendradarbiavimu su suinteresuotosiomis šalimis; iniciatyvų parengimu. Šiame etape yra labai svarbu pakankamai laiko skirti tam, kad iniciatyva būtų apsvaistyta ir būtų patenkinti įvairūs procedūriniai reikalavimai, tarp kurių yra Reglamentavimo patikros valdybos atliekamas

122 EC, Better Regulation: why and how, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en

123 ibid.

124 ibid.

125 EC, 2021 Commission work program, https://ec.europa.eu/info/publications/2021-commission-work-programme-key-documents_en

126 EC, 2021, Better Regulation Guidelines, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en, p. 5-6.

127 Ibid, p. 8.

tikrinimas bei politinis (paprastai Vicepirmininko, Komisijos nario arba direktorato vadovo¹²⁸) pritarimas, kad gali būti pradėtos tarpžinybinės konsultacijos ir reikiamų dokumentų vertimas.¹²⁹

Konsultacijos su suinteresuotosiomis šalimis

Konsultacijos su suinteresuotosiomis šalimis yra esminis politikos rengimo ir peržiūros elementas. Geros politikos kūrimas yra grindžiamas atvirumu ir įsitraukimu. Suinteresuotosios šalys yra kviečiamos pateikti savo pastabas dėl vykdomų analizių, poveikio vertinimų, iniciatyvų bei siūlomų politinių sprendimų. Pasirengimą konsultacijoms rekomenduojama pradėti nuo suinteresuotų šalių identifikavimo ir reikiamos informacijos apie jas surinkimo. Konsultacijos dominančiais klausimais turi būti atliekamos su kuo platesne grupe suinteresuotų šalių, suteikiant visoms galimybę laiku prisidėti prie vertinimų, bei suteikti šioms grupėms pakankamai laiko išsamiam vertinimui atlikti. Be to, yra rekomenduojama informuoti konsultacijose dalyvavusius asmenis (institucijas) apie tai, kaip jų indėlis buvo panaudotas.¹³⁰

Įvertinimas ir tinkamumo patikra

Formuojant politiką turėtų būti atliekami vertinimai, kurie apžvelgtų ne tik esmines problemas priežastis, bet ir įvertintų, kas buvo atlikta ar turi būti atliekama siekiant norimų tikslų. Kartu turi būti atsižvelgta į galimus kaštus bei naudą.¹³¹ Vertinimo metu yra renkami įrodymai, kurie leistų nustatyti, kaip konkretus įsikišimas veikė ar tebeveikia atsižvelgiant į anksčiau suformuotus poveikio vertinime lūkesčius ir priimtus teisės aktus. Taip pat įvertinama, ar priimti teisės aktai sukėlė nenumatytą per poveikio vertinimą ar netikėtą poveikį. Atliekamo vertinimo metu yra nustatoma, ar ES įsikišimas: 1) tebeatitinka turėtą tikslą; 2) turėtų būti pakoreguotas vardan didesnio veiksmingumo, aktualumo ir nuoseklumo arba siekiant pašalinti nereikalingą našta ar neatitikimus; 3) turėtų būti panaikintas. Tuo tarpu tinkamumo patikros metu yra išsamiai vertinamas bendras su tam tikra sritimi susijusių teisės aktų veikimas ir tai, kaip jie prisidėjo / prisideda prie nustatytos politikos tikslų įgyvendinimo. Tinkamumo patikros ypač naudingos siekiant nustatyti reglamentavimo persidengimus, neatitikimus, išryškinti sinergiją, skaitmeninimo potencialą ir bendrą sutelktą poveikį.¹³² Yra svarbu sistemingai stebėti politikos įgyvendinimo poveikį ir teisės aktų taikymą, kad valstybės narės ir EK galėtų ateityje, reikiamu momentu, atlikti įsikišimo įvertinimus. Nuosekliai nekaupiant tokios informacijos, įsikišimo vertinimą būtų labai sunku tinkamai atlikti.¹³³

Poveikio vertinimas

Poveikio vertinimo metu yra renkami įrodymai, siekiant įvertinti, ar būsiami ES veiksmai, susiję su įstatyminėmis ir neįstatyminėmis priemonėmis, yra pateisinami, ir, jei taip, tuomet kaip jie galėtų būti geriausiai parengti nustatytiems politikos tikslams pasiekti. Poveikio vertinimai privalo: 1) nustatyti ir apibūdinti problemą, kurią reikia spręsti; 2) nustatyti ES veiksmų tikslus; 3) suformuluoti politikos pasirinkimus, įvertinti galimą jų poveikį ir, jei reikia, rekomenduoti geriausią variantą; 4) nustatyti, kaip bus stebimi ir vertinami laukiami rezultatai.¹³⁴

Kokybės kontrolė

Geresnio reglamentavimo procedūros kokybės kontrolė prasideda EK generaliniuose direktoratuose, kurie ir atsako už įvertinimus, poveikio vertinimus ir konsultacijas su suinteresuotosiomis šalimis. EK Generalinis sekretoriatas yra atsakingas už geresnio reglamentavimo politikos nustatymą, jis skelbia metodines gaires, prie kurių parengimo prisideda tarpžinybinės grupės. Atsakingi EK generaliniai direktoratai turi pateikti visų poveikio vertinimų, įvertinimų ir tinkamumo patikrų duomenis Reglamentavimo patikros valdybai (RSB), kuri veikia prie EK kaip nepriklausoma kokybės kontrolės institucija. RSB nuomonės gali būti skirtingos ir priklauso nuo dokumento tipo. Poveikio vertinimų atvejais gali būti pateikiama trijų tipų nuomonė – teigiama, teigiama su

128 EC, tool #6. Planning and Validation of Initiatives, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/better-regulation-toolbox-6_en_0.pdf

129 EC, 2021, Better Regulation Guidelines, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en, p. 8.

130 ibid, p. 9.

131 ibid.

132 ibid, p. 10.

133 ibid.

134 ibid.

išlygomis arba neigiama. Įvertinimai ir tinkamumo patikros yra vertinami tik dviem įverčiais – teigiamai arba neigiamai. Po neigiamo vertinimo direktoratas turi peržiūrėti savo teikiamus dokumentus ir juos papildyti.¹³⁵

Parama atitikties užtikrinimui ir įgyvendinimas

ES įstatyminės ir neįstatyminės priemonės gali duoti daugiausia naudos tik tuomet, jei jos bus valstybėse narėse tinkamai įgyvendinamos ir taikomos. Įgyvendinimo metu verslui gali būti užkrauta per didelė našta, kai valstybės narės įveda didesnius ar daugiau įpareigojimų, nei buvo numatyta ES teisės aktuose, arba neefektyviai juos įgyvendina. Todėl į šiuos aspektus būtina atsižvelgti vykdant poveikio vertinimo procedūrą ir konsultuojantis su suinteresuotosiomis šalimis. Taip pat svarbu nustatyti būdus, kaip būtų galima padėti valstybėms narėms perkelti EK direktyvas į nacionalinę teisę. Perkėlimo į nacionalinę teisę patikros ir atitikties įvertinimai yra pagrindinės priemonės, skirtos stebėti ir užtikrinti teisingą ES teisės aktų taikymą.¹³⁶

EUROPOS KOMISIJOJE TAIKOMOS GERESNIO REGLAMENTAVIMO PRIEMONĖS

Visuose pirmiau minėtuose etapuose yra taikomos įvairios geresnio reglamentavimo priemonės, turinčios užtikrinti, kad sukurti teisės aktai pasiektų savo tikslus, būtų įgyvendinami lengvai bei kuo mažesniais sąnaudomis.

Patobulintas portalas „Išsakykite savo nuomonę“

Patobulinus portalą „Išsakykite savo nuomonę“ buvo supaprastintos viešosios konsultacijos - atsirado galimybė išsakyti išsamesnę ir tikslesnę nuomonę. Siekiant gauti išsamesnių atsiliepimų bei surinkti reikiamus duomenis, atsiliepimai apie veiksmų planus ir pradinius poveikio vertinimus buvo įdėti kartu su klausimynais.¹³⁷ Piliečių, įmonių ir suinteresuotųjų šalių atsiliepimai turi realios įtakos ES politikai. Jie padėjo patobulinti ir įgyvendinti kelias svarbias iniciatyvas, tokias kaip Europos piliečių iniciatyva, Europos solidarumo korpusas, Bendra žemės ūkio politika ir Pastatų energijos vartojimo efektyvumo gairės.¹³⁸

Principas „kiek plus, tiek minus“

Principas „kiek plus, tiek minus“ yra taikomas siekiant sumažinti našlą piliečiams ir verslui, ypač mažosioms ir vidutinėms įmonėms, kylančią dėl teisės aktų taikymo pasekmių ir kaštų. Pagal šį principą bet kokia nauja reglamentavimo našta būtų kompensuojama pašalinant lygiavertę tos pačios politikos srities našlą.¹³⁹

Atitiktis ES strateginėms prognozėms

Strateginis prognozavimas¹⁴⁰ yra pagrindinis atspirties elementas kuriant ateities politiką visuose jos sektoriuose, ypatingą dėmesį skiriant žaliajai, skaitmeninei ir socialinei bei ekonominei sritims. Prognozavimas yra struktūrizuotas, grindžiamas kolektyviniu intelektu, tad leidžia geriau pasiruošti ES ateičiai, atlaikyti sukrėtimus bei nusibrėžti pereinamojo laikotarpio tikslus.¹⁴¹

Atitiktis kitiems dokumentams

Yra siekiama į EK veiklą integruoti Jungtinių Tautų tvaraus vystymosi tikslus, kad būtų užtikrinta, jog visi teisės aktų pasiūlymai prisidėtų prie tvarios vystymosi darbotvarkės iki 2030 m. įgyvendinimo.¹⁴²

Poveikio vertinimas

Poveikio vertinimuose yra nagrinėjama, ar reikia ES lygmens veiksmų, ir analizuojamas galimų sprendimų poveikis. Vertinimai yra atliekami parengiamojo etapo metu, prieš EK baigiant rengti naujo teisės akto pasiūlymą.

135 ibid, p. 10-11.

136 ibid, p. 11.

137 EC, Better Regulation: why and how, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en

138 ibid.

139 ibid.

140 Angl. Strategic Foresight. Nuoroda į paskutinę 2021 m. prognozę: https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2021-strategic-foresight-report_en

141 EC, Better Regulation: why and how, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en

142 ibid.

Poveikio vertinimas suteikia informacijos, padedančios priimti sprendimus.¹⁴³ Išsamiau apie tai žr. ankstesnėje „Poveikio vertinimo“ dalyje.

Reglamentavimo kokybės ir rezultatų programa (REFIT)

Programa buvo sukurta 2012 m., siekiant supaprastinti ES teisę, sumažinti nereikalingas reglamentavimo išlaidas, tuo pačiu gaunant tiek pat naudos. Pagal šią programą EK užtikrina, kad ES teisės aktais mažiausiomis sąnaudomis būtų pasiekiami jų tikslai piliečių ir įmonių labui, būtų mažinamas biurokratizmas.¹⁴⁴ EK metiniame naštos tyrime kasmet apžvelgia savo pastangas supaprastinti teisės aktus ir sumažinti naštą ir reguliariai stebi programos pažangą rengdama REFIT rezultatų suvestinę. Programa REFIT ypač naudinga mažosioms ir vidutinėms įmonėms, kurios sudaro 99 proc. visų ES įmonių, nes sudėtingos taisyklės gali joms užkrauti ypač didelę naštą.

Ateičiai tinkamo reglamentavimo platforma

Tai aukšto lygio ekspertų grupė, kurią sudaro valstybių narių, Regionų komiteto, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto atstovai ir suinteresuotosios šalys, atstovaujantios pilietinei visuomenei, verslui ir nevyriausybinėms organizacijoms. Grupė padeda EK tobulinti ES teisės aktus, teikdama nuomones apie esamų ES teisės aktų supaprastinimo, naštos mažinimo ir modernizavimo galimybes. Šie tikslai yra Reglamentavimo kokybės ir rezultatų programos (REFIT) dalis.¹⁴⁵

Geresnio reglamentavimo gairės

Geresnio reglamentavimo gairėse ir priemonių rinkinyje išdėstomi principai padeda EK direktoratams bei tarnyboms rengti naujas iniciatyvas ir pasiūlymus, taip pat tvarkant ir vertinant esamus teisės aktus.¹⁴⁶ Gairės taikomos kiekviename teisėkūros ciklo etape.

Reglamentavimo patikros valdyba

2015 m. EK įsteigė Reglamentavimo patikros valdybą (RSB) – nepriklausomą įstaigą, kuri konsultuoja EK narių kolegiją. RSB sudaro 7 nariai: keturi aukšto lygio EK pareigūnai ir trys jai nepriklausantys ekspertai. RSB užtikrina kokybės kontrolę ir padeda atlikti EK poveikio vertinimus visuose teisėkūros proceso etapuose. RSB peržiūri visus EK poveikio vertinimo projektus, tinkamumo patikras bei svarbiausius galiojančių teisės aktų vertinimus ir skelbia jiems skirtas nuomones bei rekomendacijas. RSB taip pat teikia konsultacijas dėl geresnio reglamentavimo politikos EK Generaliniam sekretoriatui.¹⁴⁷

Įvertinimai ir tinkamumo patikros

Įvertinimai ir tinkamumo patikros yra naudojami siekiant įvertinti, ar ES teisės aktai, politika ir finansavimo programos duoda laukiamų rezultatų mažiausiomis sąnaudomis.¹⁴⁸ Papildoma informacija pateikta ankstesnėje „Įvertinimo ir tinkamumo patikros“ dalyje.

EK siūlomos priemonės apima svarbiausius visų naujų politinių iniciatyvų ir esamų politikos priemonių aspektus. Jos yra patariamąjį pobūdžio ir jų laikytis nėra privaloma, nebent to reikalauja geresnio reglamentavimo gairės. Kiekviename EK gairių skyriuje nurodomi pagrindiniai privalomi reikalavimai, o aiškumo dėlei jie pakartoti bei išplėtoti konkrečiame priemonių rinkinio skyriuje, pvz., apie poveikio vertinimą, politikos vertinimą ir suinteresuotųjų šalių įtraukimą.

Yra nuomonių, kad kai kuriose srityse EK neišnaudoja galimybių labiau patobulinti reglamentavimą, o kai kuriose gairių vietose etapai bei priemonės turėtų būti aprašyti daug aiškiau. EK Komunikato skelbiamos pokyčių retorikos keliama lūkesčiai ne visada yra įgyvendinami nacionaliniu lygmeniu. Tai dar labiau išryškėja, kai

143 EC, Impact assessments, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_en

144 EC, REFIT – making EU law simpler, less costly and future proof, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof_en

145 EC, Better Regulation: why and how, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en

146 ibid.

147 EC, Regulatory Scrutiny Board, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en

148 EC, Better Regulation: why and how, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en

susiduriama su geresnio reglamentavimo priemonių paketo praktinio diegimo iššūkiais, siekiant įgyvendinti politikos naujoves, kurios sparčiai plinta visose šalyse. Jei geresnis reglamentavimas yra „ES politikos ir įstatymų kūrimo procedūros, kuriomis siekiama kad numatyti tikslai būtų pasiekti minimaliomis sąnaudomis“, galima būtų tikėtis, kad EK pasirinkta strategija turėtų apimti dizainu grįstą mąstymą (angl. *design thinking*), į elgseną orientuotą politikos formavimą (angl. *behavioural-informed policy-making*) ar net bendrąjį paslaugų kūrimą (angl. *co-production*)¹⁴⁹. Tačiau šių aspektų pasigendama, o kaip tik čia ir slypi pagrindinės geresnio reglamentavimo iniciatyvų naujovės. Mokslinių straipsnių autoriai pastebi, kad dėl įvairių priežasčių nėra paprasta įvertinti EK formuojamą geresnio reglamentavimo darbotvarkę. Reglamentavimo poveikis pasireiškia tik po kelerių metų, juolab kad ES teisėkūros ciklai yra ypač ilgi. Be to, geresnio reglamentavimo reformas sudaro dinamiškas ir įvairus elementų rinkinys, politikoje vadinamas „judančiu taikiniu“¹⁵⁰. Taip pat esama ženklaus atotrūkio tarp deklaruojamo ir faktiško geresnio reglamentavimo principų įgyvendinimo, arba kitaip tariant, tarp formalių ir realių pokyčių¹⁵¹. Viena iš priežasčių gali būti netinkama principų laikymosi kontrolė teisėkūros etapų procedūrose. Kita vertus, teigiama, kad formalių procedūrų laikymasis dar negarantuoja priemonių veiksmingumo, nes sprendimai dėl teisės aktų dažniausiai priimami politinėse derybose, kuriose atstovaujami įvairūs interesai ir vertybės. Kitas objektyviam vertinimui kylantis iššūkis yra tai, kad nėra bendrų darbotvarkės tikslų ir rodiklių, dėl kurių susitarta ES lygmeniu, taip pat vienareikšmiško supratimo, kas yra ES teisės aktų ar reglamentavimo kokybė. Nepaisant to, poreikis įvertinti pačią reglamentavimo sistemą vis dar tebėra pabrėžiamas ir neginčijamas.

Apibendrinant svarbius kai kurių autorių iškeltus klausimus, galima teigti, jog reiškiamos ir abejonės dėl pačių prielaidų, kuriomis remiasi geresnio reglamentavimo sąvoka. Ji grindžiama nuostata, kad nesama problemų dėl ES politikos formavimo įrodymų bazės, tačiau esmė yra ta, kad įrodymai, būdami per daug moksliški, o ne politiniai, ne visada yra tinkamai interpretuojami ar pritaikomi. Taip pat keliamas klausimas, ar politinės nuostatos gali būti išaiškintos „įrodymais pagrįstos“ politikos formavimo kalba, kuomet politikos formavimas lieka politizuotas, nes taikomos priemonės ir procedūros gali priklausyti nuo politinės logikos. Kai kurie autoriai tik techniškai atliekamas procedūras įvardija kaip tik teorinį žaidimą, kitaip tariant, „technokratizavimą“. Pavyzdžiui, iš anksto nuspręsti politiniai sprendimai gali būti pagrindžiami atitinkamai parinktais poveikio vertinimo rezultatais, ir tai yra dažnai praktikoje pasitaikanti problema. Nors deklaruojama, kad politikos vertinimas ar sprendimų poveikio vertinimas yra neutralus veiksmas, tačiau per pastarąjį dešimtmetį jis buvo laipsniškai politizuojamas. Tad vertinimams suteikiant pagrindinį vaidmenį, teisėkūros procesas, kurio metu taikomos geresnio reglamentavimo procedūros, tampa geriau kontroliuojamas „iš viršaus į apačią“. Kita vertus, politizavimas savaime nėra neigiamas dalykas, nes „jis turėtų užtikrinti sprendimų priėmimą atsižvelgiant į bendrą gerovę“¹⁵². Kai kuriems autoriams kelia susirūpinimą ir EK darbotvarkėje prioritetizuojama dereguliavimo kryptis, kai vadovaujamosi į sąnaudas orientuotu požiūriu, nors trūksta tikrų įrodymų, kad „perteklinis reguliavimas“ yra realiai egzistuojanti problema.

2 PAVYZDYS. JUNG TINĖS KARALYSTĖS GERESNIO REGLAMENTAVIMO PRIEMONĖS IR INSTITUCINĖ SARANGA

Neseniai įvykęs JK pasitraukimas iš ES suteikė JK galimybę savarankiškai užsitikrinti, kad reglamentavimas būtų kuo veiksmingesnis, skatinantis inovacijas ir ekonomikos augimą. Pasak JK Valstybės sekretoriaus Kwasi Kwartengo ir Valstybės ministro Lordo Frosto, „mūsų įstatymai nebeturi būti daugelio Europos valstybių konkuruojančių interesų kompromiso rezultatas – jie gali būti pritaikyti mūsų poreikiams ir tradicijoms, todėl galime greitai reaguoti į naujus poreikius ir vykstančią technologijų raidą“.¹⁵³ Šiuo metu JK vis dar vyksta

149 Alemanno, A. (2015) 'How Much Better Is Better Regulation?' European Journal of Risk Regulation. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2672559

150 Voermans, W. (2016) Beating about the Bush in "Better Regulation. https://www.researchgate.net/publication/301637043_Beating_about_the_Bush_in_'Better_Regulation

151 Wegrich, K. (2015). Which Results? Better Regulation and Institutional Politics. European Journal of Risk Regulation, Vol. 6, No. 3. <https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-risk-regulation/article/abs/which-results-better-regulation-and-institutional-politics/DBE8D8379166B719A5D1D1E41FE26D11>

152 Smismans, S. and Minto, R. (2017) 'Are Integrated Impact Assessments the Way Forward for Mainstreaming in the European Union?' https://www.researchgate.net/publication/301907438_Are_integrated_impact_assessments_the_way_forward_for_mainstreaming_in_the_European_Union_Mainstreaming_in_the_EU

153 DBEIS, 2021, Reforming the Framework for Better Regulation, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1005119/reforming-the-framework-for-better-regulation.pdf p. 3.

konsultacijos su visuomene ir suinteresuotomis grupėmis dėl geresnio reglamentavimo sistemos – pastabos dėl laikinai galiojančių geresnio reglamentavimo gairių buvo laukiamos iki 2021 m. spalio 1 d.¹⁵⁴ Šios laikinosios gairės buvo išleistos 2020 m. kovo mėn.¹⁵⁵ Tikėtina, kad naujų gairių patvirtinimas užtruks, tad vyriausybės departamentai ir kitos reglamentuojančios institucijos (įvairios agentūros ir viešosios įstaigos) turi vadovautis laikinai galiojančiomis gairėmis.

Geresnio reglamentavimo sistema nustato, kaip turi veikti JK vyriausybės departamentai ir kitos reglamentuojančios institucijos, kuomet siūlomi nauji įstatymai ar teisės aktai. Geresnis reglamentavimas yra vertinamas kaip svarbus gero valdymo elementas, kuris užtikrina, kad pasiūlymai tiek dėl naujo reglamentavimo, tiek dėl esamo reglamentavimo panaikinimo būtų pagrįsti patikimais įrodymais ir analize; kad būtų įvertintas poveikis verslui ir pilietinės visuomenės organizacijoms, siekiant išvengti jiems nereikalingos naštos.¹⁵⁶

GERESNIO REGLAMENTAVIMO SISTEMOS PRINCIPAI

Reformuota geresnio reglamentavimo sistema grindžiama šiais pagrindiniais principais:

- **Suverenus požiūris:** JK laikysis savito požiūrio, grindžiamo JK teise, taikomo nepriklausomų JK reglamentuojančių institucijų, ir stiprinančio JK rinkas.
- **Iniciatyvus vadovavimas:** bus orientuojamasi į ateitį, skatinama ir remiama naujų technologijų ir naujų rinkų plėtra. Naudojant reformuotą geresnio reglamentavimo sistemą bus veikama greitai ir lanksčiai.
- **Proporcingumas:** ten, kur rinkos pasiekia geriausių rezultatų, bus leidžiama joms veikti laisvai ir dinamiškai. Kai tik įmanoma, nebus reglamentuojama. Jei norint pasiekti geriausių rezultatų reikės griežtų taisyklių, jos bus įvedamos ryžtingai.
- **Atpažinimas, kas veikia:** valstybinių institucijų intervencijos bus kruopščiai išanalizuojamos pagal jų pasekmes. Kuomet bus nustatyta, kad reglamentavimas nepasiekia savo tikslų, ar pareikalauja pernelyg daug resursų, jis bus peržiūrimas arba panaikinamas.
- **Aukštų standartų nustatymas:** bus nustatomi aukšti standartai JK bei vykdoma tvirta reglamentavimo diplomatija visame pasaulyje, siekiant vadovauti daugiašalėje aplinkoje bei daryti įtaką kitų valstybių sprendimams.¹⁵⁷

Būtina paminėti, kad JK geresnio reglamentavimo sistema yra taikoma tik sąlytyje su verslu, nes visais kitais atvejais galioja išdo parengtos Žaliosios knygos metodika, kurioje nustatyta, kaip vertinti politiką, programas ir projektus valstybiniame sektoriuje. Žaliojoje knygoje taip pat yra pateikiamos gairės, skirtos politikos, programų bei projektų stebėsenai ir vertinimui prieš įgyvendinimą, jo metu ir po įgyvendinimo.¹⁵⁸

Geresnio reglamentavimo sistema taip pat padeda užtikrinti, kad dar prieš teikiant reglamentavimo siūlymą kaip galimas pasirinkimas būtų svarstomos jo alternatyvos (pvz., savanoriški standartai). Reikalaujama, kad poveikio vertinimuose būtų atsižvelgta į galimus pasirinkimus, įskaitant ir nereglamentacinius metodus, kurie leistų pasiekti pageidaujamą politikos rezultatą. Tais atvejais, kai reglamentavimą nustačiusios institucijos pačios jį ir įgyvendina, jų priimamiems sprendimams (su tam tikromis išimtimis) taip pat yra taikoma geresnio reglamentavimo sistema, jei tų sprendimų poveikis verslui viršija 5 mln. svarų sterlingų sumą.¹⁵⁹

INSTITUCINĖ SANDARA

154 RPC, 2021, Independent scrutiny and the Better Regulation Framework, <https://rpc.blog.gov.uk/2021/08/25/independent-scrutiny-and-the-better-regulation-framework/>

155 DBEIS, 2020, Better Regulation Framework Interim guidance, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/916918/better-regulation-guidance.pdf

156 RPC, 2021, Reforming the Better Regulation Framework, <https://rpc.blog.gov.uk/2021/07/27/reforming-the-better-regulation-framework/>

157 DBEIS, 2021, Reforming the Framework for Better Regulation, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1005119/reforming-the-framework-for-better-regulation.pdf p. 3-4.

158 GOV.UK, 2020, The Green Book: appraisal and evaluation in central government, <https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government> p. 1.

159 DBEIS, 2021, Reforming the Framework for Better Regulation, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1005119/reforming-the-framework-for-better-regulation.pdf p. 9.

Kiekvienas vyriausybės departamentas ir kiekviena reglamentuojanti institucija turi **geresnio reglamentavimo skyrių**, kuris prižiūri geresnio reglamentavimo procedūras organizacijoje ir pataria, kaip laikytis nustatytų reikalavimų.¹⁶⁰

Geresnio reglamentavimo vykdančioji institucija (GRVI) pataria vyriausybei geresnio reglamentavimo klausimais ir yra atsakinga už geresnio reglamentavimo įtraukimą į politikos formavimą. Šį darbą sudaro gairių rengimas, geresnio reglamentavimo sistemos stebėseną, poveikio verslui tikslų stebėseną, metinės ataskaitos rengimas ir paskelbimas bei konsultacijos ir parama institucijų geresnio reglamentavimo skyriams.¹⁶¹ Tarp ankstesnių GRVI iniciatyvų buvo administracinės naštos mažinimo programa, kurioje pagrindinis dėmesys buvo skiriamas reglamentavimo įgyvendinimo kaštų mažinimui, bei „kiek plus, tiek minus“ ir „kiek plus, tiek dvigubai minus“ politikai, pagal kurią departamentai verslo patiriamas papildomas reglamentavimo išlaidas turėjo sumažinti kitomis priemonėmis. Šiuo metu veikia tik **poveikio verslui tikslų (BIT)** iniciatyva, suteikianti vyriausybei ir kitoms reglamentuojančioms institucijoms įvairių paskatų mažinti naujo reglamentavimo naštą verslui. Nuo 2015 m. GRVI, siekdama skatinti veiksmingesnį reglamentavimą ir naujovių diegimą, ėmėsi iniciatyvos didinti sprendimų priėmimo skaidrumą bei atskleisti bendrą jų poveikį verslui.¹⁶²

Reglamentavimo politikos komitetas (RPK) yra nepriklausoma vyriausybės patariamoji įstaiga, tikrinanti įrodymus ir analizuojanti turinčius įtakos verslui reglamentavimo pakeitimus. Iš pradžių RPK funkcijos nebuvo įtvirtintos teisės aktais – vertindamas departamentų parengtus poveikio vertinimus jis padėjo užtikrinti, kad sprendimai būtų grindžiami tvirtais įrodymais. 2015 m. įstatymu RPK buvo priskirta funkcija veikti kaip nepriklausomai įstaigai, tikrinančiai ir tvirtinančiai priemonių pagal verslo poveikio tikslus ataskaitas.¹⁶³

GERESNIO REGLAMENTAVIMO POLITIKOS FORMAVIMO ŽINGSNIAI

Geresnio reglamentavimo politikos formavimo žingsniai pagal dabartinę sistemą gali būti suskirstyti į tris etapus:

- **Pasirengimas konsultacijoms.** Tai pirminis politikos pasiūlymų rengimas prieš oficialias ar neoficialias konsultacijas.
- **Iki įgyvendinimo.** Tai etapas po pirminių konsultacijų prieš teikiant ar priimant teisės aktą. Jei teisės aktai turi reikšmingą metinį poveikį verslui, departamentai turi parengti poveikio vertinimą, kuriam turi būti atliktas nepriklausomas patikrinimas, nebent taikoma išimtis.
- **Peržiūra po įgyvendinimo.** Įsigaliojus pasiūlymams, šiame etape yra galimybė stebėti ir įvertinti, ar reglamentavimas pasiekė numatytus tikslus.¹⁶⁴

Poveikio vertinimai

Poveikio vertinimuose yra apibendrinamas vyriausybės įsikišimo pagrindas, įvairūs politikos pasirinkimai (įskaitant nereglamentacinius) ir įsikišimo poveikis, taip pat kiekybiškai įvertinami tikėtini kaštai verslui ir laukiama nauda. Poveikio vertinimai rengiami visoms siūlomoms reglamentavimo nuostatoms, kurių metinis poveikis verslui yra didesnis nei 5 milijonai svarų sterlingų; juos oficialiai tikrina nepriklausoma tikrinimo institucija RPK. RPK gali neigiamai įvertinti poveikio vertinimą, kai numatomas poveikis verslui nėra pagrįstas patikimais įrodymais; tuomet toks vertinimas turi koreguojamas ir teikiamas pakartotinai. Kai reglamentavimo metinis poveikis verslui yra mažesnis nei 5 milijonai svarų sterlingų, departamentai turi atlikti tik proporcingą analizę, kuri padėtų gauti parlamento pritarimą. Būtina paminėti, kad poveikio vertinimo rengimo procedūra tarptautiniu mastu yra pripažinta kaip geros politikos formavimo standartas, padedantis užtikrinti, kad vyriausybė suprastų realų savo politikos poveikį. Parlamentas taip pat vertina poveikio vertinimus ir susijusias RPK nuomones kaip padedančias jam atlikti reglamentavimo patikrą.¹⁶⁵

Rekomendacijos

160 Ibid, p. 7.

161 Ibid.

162 Ibid, p. 9.

163 Ibid, p. 7.

164 Ibid, p. 12.

165 Ibid, p. 12-13.

Kadangi šiuo metu JK vis dar vyksta plačios konsultacijos dėl geresnio reglamentavimo sistemos tobulinimo, tikėtina, kad visi pasiūlymai, kurie yra teikiami centralizuotai, bus pristatyti visuomenei tik 2022 m. viduryje. Toliau tekste pateikiamos tik tos rekomendacijos, kurias suformulavo ties reglamentavimo politika dirbantys struktūriniai padaliniai.

RPK siūlymai

Išankstinis pasitikrinimas prieš pradėdant konsultacijas. Reikalinga įvertinti įvairias politikos tikslų įgyvendinimo galimybes ir nustatyti tą pasirinkimą, kuris leistų pasiekti tikslus gaunant didžiausią naudą (atėmus išlaidas). Kai kurie politikos pasirinkimai gali būti visiškai nesusiję su reglamentavimu (pvz., savireguliacijos metodai gali būti netgi veiksmingesni siekiant tikslų) arba taikomos priemonės gali sukelti papildomų išlaidų ar nenumatytų pasekmių, kurios nusvertų gaunamą naudą. Esant dabartinei sistemai, RPK gali komentuoti vertinimus tik po to, kai jie jau yra apsvarstyti departamentuose ir jau buvo atmestos nereglamentacinės alternatyvos.¹⁶⁶

Tikrinimas prieš patvirtinimą parlamente. Viena iš pagrindinių RPK funkcijų yra poveikio vertinimuose nustatyti kaštų įverčių tikrinimas su teise vertinimus atmesti. RPK nuomone, reikėtų atskleisti ir faktiškus priemonės kaštus, panaudojant duomenis, surinktus po jos įgyvendinimo. RPK šiuo metu neturi įgaliojimų kritiškai vertinti įgyvendinto reglamentavimo poveikio ir veiksmingumo stebėsenos ir vertinimo procedūrų. Tam, kad peržiūrose po įgyvendinimo teikiamos rekomendacijos dėl priemonių pakeitimų atsižvelgiant į faktišką jų veikimą, būtų veiksmingos, svarbu iš anksto susitarti, kokie duomenys ir įrodymai būsimai peržiūrai turi būti renkami. RPK suteikus teisę prieš reglamentavimo įgyvendinimą tikrinti jo būsimos stebėsenos ir vertinimo planus su galimybe juos atmesti, būtų iš esmės užtikrinta veiksminga įgyvendinamos politikos peržiūra.¹⁶⁷

Tikrinimas po įgyvendinimo. Įgyvendinto reglamentavimo poveikį svarbu stebėti ir įvertinti, kad būtų nuspręsta, ar tą reglamentavimą reikėtų panaikinti, keisti arba palikti. Principas „pirmiausia įvertink“ yra pagrindinė daugelio tarptautinių geresnio reglamentavimo sistemų sudedamoji dalis. Nors šiuo metu departamentams yra taikomas reikalavimas įvykdyti peržiūrą po reglamentavimo įvedimo praėjus 4–5 metams, tačiau realybėje savalaikių peržiūrų būna atliekama mažiau, pvz., 2016–2018 m. tik 72 % būtinų peržiūrų po įgyvendinimo buvo atlikta laiku. RPK remtą sistemą, kuri padidintų dėmesį į savalaikį peržiūrų po įgyvendinimo parengimą, bei užtikrintų, kad jos būtų visapusiškos, o sprendimų priėmėjai įsigilintų į jų išvadas.¹⁶⁸

Inovacijų, augimo ir reglamentavimo reformos darbo grupės rekomendacijos

Inovacijų, augimo ir reglamentavimo reformos darbo grupės rekomendacijose pateikiami siūlymai, kaip JK galėtų pertvarkyti savo reglamentavimą ir pasinaudoti naujomis „Brexite“ suteiktomis galimybėmis. Tarp šių pasiūlymų 14 yra konkrečiai susiję su JK reglamentavimo sistemos tobulinimu, tad greičiausiai bus įdiegti naujoje geresnio reglamentavimo sistemos versijoje.¹⁶⁹

- Vėl įvesti reglamentavimo naštos mažinimo principą „kiek plus, tiek minus“. 2014 m. vyriausybė paskelbė, kad minėtas principas per ketverius metus įmonėms sutaupė 10 mlrd. svarų sterlingų.
- Paversti JK pasauline lankstaus, prisitaikančio reglamentavimo pradininke ir lydere; tai padidins šalies verslo našumą, konkurencingumą, paspartins inovacijų diegimą.
- Sukurti vadovaujančio kabineto ministro pareigybę ir užtikrinti, kad būtų sukurtas jo kabineto komitetas, atsakingas už reglamentavimo reformos įgyvendinimą. Vyriausybė ir kitos reglamentuojančios institucijos turėtų iš naujo apgalvoti, kaip būtų galima reglamentuoti, siekiant šių galutinių tikslų: produktyvumo didinimo, konkurencijos ir naujovių skatinimo. Įdiegti naują proporcingumo principą, kuris būtų viso JK reglamentavimo pagrindas. Naujas reglamentavimas turėtų būti pagrįstas rezultatais, o ne vertinamas mechaniškai pagal atitikimo „varnelėms“ principą.

166 RPC, 2021, Independent scrutiny and the Better Regulation Framework, <https://rpc.blog.gov.uk/2021/08/25/independent-scrutiny-and-the-better-regulation-framework/>

167 Ibid.

168 Ibid.

169 DBEIS, 2021, Reforming the Framework for Better Regulation, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1005119/reforming-the-framework-for-better-regulation.pdf p. 6.

- Naudoti skaitmenines „smėlio dėžes“, kad greičiau būtų galima išbandyti naujoves ir užtikrinti, kad siūlomas reglamentavimas būtų pagrįstas įrodomu poveikiu.
- Reguluotojai turėtų įdiegti „inkubatoriaus“ principą, kad būtų teikiama lanksti reglamentavimo parama sparčiai augančioms (angl. *scale-up*) naujoviškoms įmonėms. Tai įmonės su ne mažesne kaip 20% vidutine metine investicijų grąža per paskutinius trejus metus, ir turėjusios bent 10 darbuotojų laikotarpio pradžioje.
- Teisiškai įpareigoti reglamentuojančias institucijas skatinti inovacijas ir konkurenciją jų reguliuojamose rinkose.
- Suteikti reglamentuojančioms institucijoms daugiau lankstumo diegiant reglamentavimo principus praktikoje – leisti labiau taikyti sprendimus, gaires ir taisykles, o ne teisėkūrą.
- Suteikti Reglamentavimo reformos komitetui įgaliojimus tikrinti visas reglamentuojančias institucijas ir reglamentavimo reformos pasiūlymus. Suteikti papildomus išteklius, įskaitant komandiruotus ekspertus, kad būtų užtikrintas šios funkcijos vykdymas.
- Vertinant reglamentavimo poveikį, atsižvelgti ir į siūlomos politikos pasekmes inovacijoms, konkurencijai, aplinkai bei prekybai.
- Sukurti platformą, kurioje reglamentuojančios institucijos galėtų viešai informuoti, kaip jos skatino konkurenciją ir inovacijas jų reguliuojamose rinkose.
- Parengti paprastą metinę inovacijų suvestinę, kad būtų galima įvertinti vyriausybės departamentų ir kitų reglamentuojančių institucijų veiklą jų reguliuojamose rinkose.¹⁷⁰
- Įtvirtinti šias rekomendacijas JK inovacijų strategijoje, kur tik galima, taikyti neįstatymines ir esamas reglamentavimo galias, naudotis pagrindiniais įstatymais.
- Priimti JK standartų strategiją ir siekti, kad JK standartai būtų diegiami pasaulyje, taip didinant JK įtaką ir skatinant prekybą bei eksportą.

Perteklinio įgyvendinimo vengimas

Papildomai būtų galima atkreipti dėmesį į vieną principą, kuris JK buvo naudojamas dar jai būnant ES nare. Perkeldama ES teisės aktus į nacionalinę teisę, JK stengėsi vengti nereikalingo, perteklinio įgyvendinimo (angl. *gold-plating*), t. y. paprastai nebuvo įvedamos jokios papildomos nuostatos, kurių nereikalaujama ES direktyvose. Daugeliu atveju JK nesiekė ir forsuoti direktyvų įgyvendinimo, be reikalo nekoregavo jau veikiančių standartų, nesiekė įvesti papildomų mokesčių ar apribojimų verslui.¹⁷¹

3 PAVYZDYS. NYDERLANDŲ GERESNIO REGLAMENTAVIMO PRIEMONĖS IR INSTITUCINĖ SARANGA

Nyderlanduose reglamentavimo naštos mažinimas grindžiamas ilgamete ir gerai išplėtotą konsultavimosi su suinteresuotosiomis grupėmis praktika.

GERESNIO REGLAMENTAVIMO PRINCIPAI IR PRIEMONĖS

Pastaraisiais metais įgyvendinama programa „Žymiai geresnis reglamentavimas ir paslaugos 2018–2021“¹⁷². Vyriausybės skelbiamas šios programos tikslas – pasiekti, kad įstatymai ir kiti teisės aktai taptų palankesni verslui. Pagrindinis principas – reglamentavimas turi ginti viešąjį interesą, nesudarant nebūtinų kaštų ir kliūčių verslumui ir inovacijoms. Įgyvendinant programą norima žymiai sumažinti reglamentavimo naštą verslininkams ir taip atverti daugiau galimybių inovacijoms. Šio tikslo siekiama penkiomis kryptimis:

Naujos, geresnės taisyklės, pagrįstos veiksmingomis konsultacijomis, nepriklausomu vertinimu, didesne eksperimentavimo laisve;

Žymiai daugiau galimybių inovacijoms ir verslumui;

170 GOV.UK, 2021, Independent report, Taskforce on Innovation, Growth and Regulatory Reform independent report, <https://www.gov.uk/government/publications/taskforce-on-innovation-growth-and-regulatory-reform-independent-report> p. 12-26.

171 BRE, 2013, The United Kingdom's Guiding Principles for EU Legislation, <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/50526836.pdf>

172 Voortgangsrapportage Betere regelgeving en dienstverlening voor ondernemers 2020: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/25/voortgangsrapportage-betere-regelgeving-en-dienstverlening-voor-ondernemers-2020>

Geresnė, išmanesnė ir efektyvesnė priežiūra;

Geresnis reglamentavimas Europoje ir savivaldybėse;

Geresnės (skaitmeninės) paslaugos.

Programoje konstatuojama, jog gerinant reglamentavimo politiką, pirmiausia būtina įvertinti, ar įstatymai ir kiti teisės aktai yra veiksmingiausia priemonė viešajam interesui apsaugoti. Tokie vertinimai atliekami, nuo 2011 m. taikant **Integruotą vertinimo sistemą** (oland. *Integraal Afwegingskader*, sutr. IAK)¹⁷³. 2011 m. sukurta sistema padeda ministerijoms aiškiau identifikuoti socialines problemas, nuspręsti, ar reikalingas vyriausybės įsikišimas ir pasirinkti efektyviausią priemonę. Be to, ji gali padėti įgyvendinant teisės aktus, leidžia jau pradinėje stadijoje sužinoti piliečių ir verslo požiūrį bei sumažina piliečių, verslo, profesionalų ir pačios vyriausybės našta – ir jaučiamą, ir realią. IAK sistemoje reikia atsakyti į šiuos pagrindinius 7 klausimus:

- Kokia yra tiesioginė reglamentavimo priežastis?
- Kas yra juo suinteresuoti subjektai?
- Kokia problema sprendžiama?
- Kokio tikslo norima pasiekti?
- Kuo grindžiamas valdžios įsikišimas?
- Kokia priemonė yra geriausia?
- Kokios būtų reglamentavimo pasekmės?

Toliau stiprinant reglamentavimo gerinimą, daug dėmesio skiriama tam, kad į šį procesą kuo anksčiau būtų įtraukiamos mažos ir vidutinės įmonės. Sudarant sąlygas išvengti problemų, kurios sukelia nereikalingą susierzinimą, didelius kaštus ir įvairiausias kliūtis, ketinama iš esmės pagerinti kasdienį verslo funkcionavimą. Šiam tikslui pasiekti naudojamos tokios politikos priemonės:

- **Mažų ir vidutinių įmonių (SME) testas.** Jį parengė didžiausia šalyje verslininkus vienijanti asociacija MKB-Nederland. Taikant testavimą verslininkai įtraukiami į teisės aktų rengimą jau pradinėje šio proceso fazėje. Jos metu analizuojamos galimos teisės aktų pasiūlymų pasekmės (reglamentavimo našta) mažoms ir vidutinėms įmonėms. Įvairių politikos variantų kaštų ir naudos įvertinimai padeda įgyvendinti principą “galvokime apie mažuosius” ir taip pagerinti verslo aplinką.
- **Svarbių gyvenimo įvykių metodas** (angl. *Life event approach*). Jį taikant apžvelgiama žmonių sąveika su valdžios institucijomis ir trečiosiomis šalimis svarbiausių gyvenimo įvykių atvejais. Metodas leidžia pažvelgti į institucijų teikiamas paslaugas, orientuojantis į žmogaus požiūrio tašką.
- **Specialiai pritaikyti metodai** (angl. *Tailor-made approach*). Rengiant teisės aktus stengiamasi kuo labiau atsižvelgti į mažų bei vidutinių įmonių specifinius poreikius bei veiklos pobūdį ir prie jų prisitaikyti.

Praktinėms jau esamo reglamentavimo problemoms spręsti sukurta **Palankesnio įmonėms reglamentavimo strategijos komisija** (apie ją žr. toliau).

Įgyvendinant programą dalyvauja visos ministerijos, kurios turi parengusios savas veiksmų programas su konkrečiomis priemonėmis, turinčiomis sumažinti reglamentavimo daromą spaudimą verslui. Rengiant ir vykdamas programas nuolat konsultuojamasi su verslininkais, sektorinėmis organizacijomis, kitomis ministerijomis.

Pavyzdžiui, tarp Ekonomikos ir klimato politikos ministerijos veiklos sferoje įgyvendintų priemonių yra šios:

- Centrinis statistikos biuras pirmasis euro zonoje atsisakė tiesioginės kainų stebėsenos parduotuvėse (iki šiol kas mėnesį daugiau kaip 100 biuro apklausėjų apsilankydavo daugiau kaip 7 tūkst. parduotuvių ir surašydavo produktų kainas). Dabar biuras renka informaciją apie kainas naudodamas duomenų rinkimo interneto puslapiuose programas (angl. *webharvesting*) ir duomenų skaitytuvus.
- Nyderlandų verslo agentūra¹⁷⁴ sukūrė Verslo vadovą, kuris padeda tarptautiniams verslininkams greitai ir lengvai gauti reikiamą informaciją, sužinoti apie finansavimo ir paramos galimybes.

173 The IAK // Integrated Impact Assessment Framework: <https://www.cilc.nl/cms/wp-content/uploads/2018/02/IAK-English-02-11-2017.pdf>

174 Vyriausybės agentūra, veikianti prie Ekonomikos ir klimato politikos ministerijos. Remia verslą, NVO, tyrimų institutus ir organizacijas.

INSTITUCINĖ SĄRANGA

Nyderlandų politinėje kultūroje tradiciškai pasikliaujama konsensusu ir kolektyviniu sprendimų priėmimu, tad vyriausybės ministerijos veikia autonomiškai. Jos pačios atsako už savo rengiamo reglamentavimo kokybę ir už tinkamus atsakymus į Integruotos vertinimo sistemos (IAK) klausimus.

Ministerijoje naujo reglamentavimo rengėjai dėl jo galimo poveikio analizavimo ir vertinimo gali kreiptis patarimo į savąjį geresnio reglamentavimo koordinatorių bei į nepriklausomą patariamąją instituciją – Reglamentavimo naštos mažinimo patariamąją tarybą (ATR, apie ją žr. toliau). Jei manoma, kad dėl rengiamo pasiūlymo gali atsirasti ženkli reglamentavimo našta mažoms ir vidutinėms įmonėms, atliekamas mažų ir vidutinių įmonių testas, kurio metu konsultuojamasi su verslininkais.

Po to rengiami atsakymai į septynis IAK sistemos klausimus bei aiškinamasis memorandumas su įvertinta reglamentavimo našta verslui bei piliečiams. ATR peržiūri pasiūlymus ir reglamentavimo naštos įvertinimus ir paskelbia apie juos savo nuomonę. Po to ministerija pateikia siūlomo teisės akto projektą kartu su aiškinamuoju memorandumu ir apibendrintu IAK dokumentu internetinėms konsultacijoms.

Teisingumo ir saugumo ministerijai padarius išvadą, kad į IAK klausimus buvo atsakyta tinkamai, bei patikrinus, kaip buvo patenkinti teisėkūros kokybės reikalavimai, projektas teikiamas svarstyti vyresniųjų pareigūnų komitetui ir vyriausybei¹⁷⁵.

Geriausia reglamentavimo praktika ir informacija keičiamasi neformaliose tarpministerinėse grupėse.

Teisingumo ir saugumo ministerijoje IAK sistemos darbo grupė koordinuoja IAK klausimų parengimą, jų pakeitimus ir procedūros įgyvendinimą. Ministerija taip pat administruoja internetinių konsultacijų portalą.

Geresnio reglamentavimo padalinys Ekonomikos ir klimato politikos ministerijoje koordinuoja vyriausybės geresnio reglamentavimo programą ir pateikia jos ataskaitą parlamentui. Be to, prieš perduodant pasiūlymus svarstyti Vyresniųjų pareigūnų komitete ir vyriausybėje, padalinys kontroliuoja, kaip reglamentavimo naštos vertinimuose buvo atsižvelgta į ATR nuomones. Padalinio uždavinys – reglamentavimo naštos verslo bendruomenei, ypač mažoms ir vidutinėms įmonėms, mažinimas.

Padaliniui vadovauja **Geresnio reglamentavimo politikos koordinatorius**. Jis pirmininkauja reglamentavimo koordinatorių tinklui, kurio nariai atsako už geresnio reglamentavimo programų priežiūrą savo ministerijose, kartu su jo nariais koordinuoja vyriausybinių reglamentavimo naštos mažinimo politiką, skatina įvairių praktinių priemonių taikymą, dalyvauja rengiantis debatams parlamento Atstovų rūmuose ir rengiant metinius pranešimus apie geresnį reglamentavimą. Jam aktyviai dalyvaujant rengiami siūlymai dėl paprastesnio reglamentavimo ES lygmeniu ir, suderinus su ministerijomis, jie kaip nuomonės pateikiamos Europos Komisijai.

Politiniu lygmeniu taip pat vyksta neformalūs ad-hoc ministrų susitikimai, kuriuose aptariami geresnio reglamentavimo klausimai¹⁷⁶.

Reglamentavimo naštos mažinimo patarimoji taryba (ATR)¹⁷⁷

Įsteigta vietoje iki 2017 m. egzistavusios laikinosios Administracinės naštos vertinimo patariamiosios tarybos (Actal). Actal užduotis buvo atlikti nepriklausomą išorinį reglamentavimo naštos poveikio vertinimą, taip prisidedant prie reglamentavimo spaudimo mažinimo. Jos įgaliojimai buvo ne kartą pratęsimi ir plečiami. Jei Actal pradžioje patardavo tik dėl siūlomo reglamentavimo poveikio įmonių administracinei naštai, tai vėliau jos įgaliojimai apėmė ir esamą reglamentavimą, siūlomo ir esamo reglamentavimo naštą piliečiams, o nuo 2008 m., reaguodama į verslo, piliečių, profesionalų bei institucijų signalus dėl reglamentavimo naštos, ji teikė strategines rekomendacijas vyriausybei dėl geresnio reglamentavimo, taip pat patardavo ir vietos valdžiai. Taryba laikėsi

175 Ex Ante Regulatory Impact Assessment in the Netherlands. OECD Reviews of Regulatory Reform. OECD 2020. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/RIA-Nerlands.pdf>

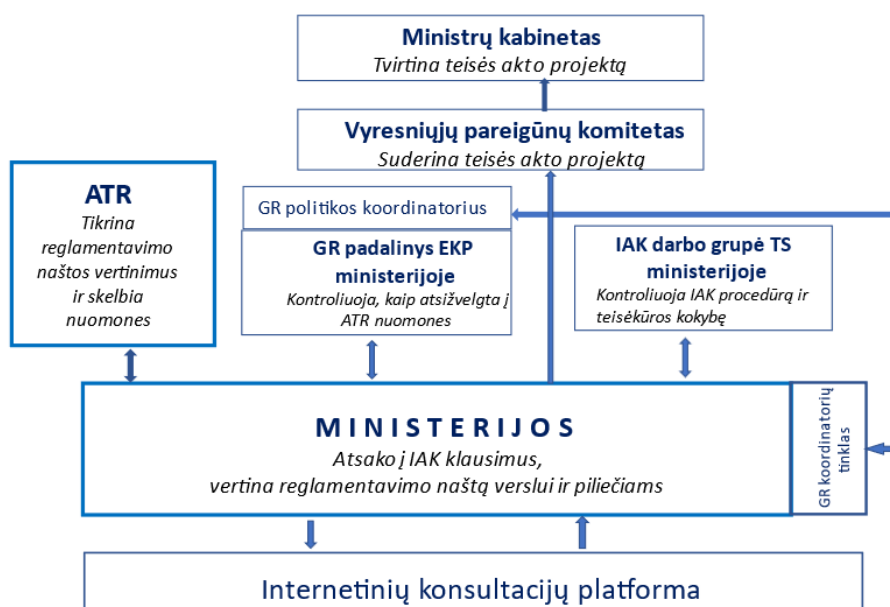
176 ibid.

177 Advisory Board for the Assessment of Regulatory Pressure: <https://www.atr-regeldruk.nl/english/>

proporcingumo principo – tikrindavo tik tų teisės aktų pasiūlymų poveikį, kai buvo laukiama didelės reglamentavimo naštos.

Actal įgaliojimams pasibaigus, įstatymu buvo įsteigta nuolatinė nepriklausoma patariamoji institucija ATR. Ji vertina naujų reglamentavimo pasiūlymų poveikį, teikia ministerijoms savo pastabas dėl jų atliekamų reglamentavimo naštos vertinimų bei nuomones, kaip sumažinti tą naštą įmonėms, piliečiams bei sveikatos apsaugos, švietimo, saugos ir socialiniams darbuotojams. Skirtingai nuo Actal, ATR vertina visus naujų įstatymų ir vyriausybės nutarimų siūlymus ir atlieka tai ankstyvoje teisėkūros proceso stadijoje, dar prieš pasiūlymus pateikiant internetinėms konsultacijoms. Jei po konsultacijų teisės akto projekte padaroma pakeitimų, dėl kurių galėtų išaugti reglamentavimo našta, ATR atlieka papildomą vertinimą. Parlamentas ir vyriausybė gali su ATR konsultuotis geresnio reglamentavimo klausimais. ATR taip pat gali tikrinti, ar taikomas, ir ar tinkamai taikomas, mažų ir vidutinių įmonių testas. Atsisakyta Actal turėtos strateginių rekomendacijų funkcijos, kadangi praktika parodė, jog ministerijos į jas mažai atsižvelgėdavo.

ATR vadovaujančią valdybą sudaro pirmininkas ir du nariai; ją tvirtina vyriausybė. Valdybai veikti padeda direktoriaus vadovaujamas personalas (10 žmonių); tai valstybės tarnautojai, parinkti iš valdžios ir verslo aplinkos.



1 pav. Nyderlandų geresnio reglamentavimo sistemos institucinė sąranga

Šaltinis: sudaryta autorių

Palankesnio įmonėms reglamentavimo strategijos komisija

Sprendžia tarpsektorines problemas, susijusias su esamų reguliavimo priemonių keliamu spaudimu, kai:

- problema yra ne viename sektoriuje ir apie ją gauta daug pranešimų;
- problema yra ilgalaikė ir susijusi su nebūtinomis išlaidomis ar didelėmis laiko sąnaudomis.

Praktikoje tai gali būti labai ribojančios nuostatos, prieštaringos taisyklės ir jų laikymosi kontrolė, susijusios su dideliais kaštais ar įvairūs persidengiantys įpareigojimai (galimai iš tokių sričių kaip personalo samdos ar atleidimo reglamentavimas, finansinių rinkų bei maisto ir vartojimo prekių saugos tarnybų vykdoma priežiūra ir pan.).

Į šią komisiją įeina aktyviai dirbantys verslininkai bei vyriausybės ekspertai, o jos pirmininkas yra nepriklausomas asmuo (šiuo metu tai didžiausios šalyje verslininkų asociacijos MKB-Nederland buvęs prezidentas).

Apie aktualias problemas verslininkai informuoja komisiją per reglamentavimo karštąją liniją Ekonomikos ir klimato politikos ministerijos interneto svetainėje, per savus profesinius susivienijimus, Reguliavimo naštos mažinimo patariamąją tarybą (ATR, žr. toliau) arba tiesiogiai.

Komisijai pasirinkus nagrinėti probleminį klausimą, sudaroma darbo grupė, dalyvaujant verslininkams, vyriausybės atstovams ir reglamentavimo kūrėjams (galimai ir sektoriinių organizacijų bei ATR atstovams), kuri parengia rekomendacijos projektą. Komisija apsversto projektą ir, jei jam pritaria, rekomendacija tampa vieša bei pateikiama ministrų kabinetui. Komisija stebi, kaip rekomendacija įgyvendinama praktikoje.

Svarbiausios pastarųjų metų (po 2018 m.) komisijos rekomendacijos:

- ***Dėl rizikos vertinimo ir prevencinių priemonių reglamentavimo naštos verslininkams darbo saugos srityje*** (verslininkai skundėsi, kad rizikos vertinimas ir prevencinės priemonės yra pernelyg išsamios, brangios ir sudėtingos procedūros, todėl Socialinių reikalų ir darbo ministerija rengia pakeitimus, kad jos geriau atitiktų mažų ir vidutinių įmonių veiklos sąlygas).
- ***Dėl naujo reglamentavimo įgyvendinimo trukmės*** (komisijai rekomendavus Teisingumo ministerija nagrinėja esamus susitarimus dėl minimalaus įgyvendinimo laikotarpio ir savalaikio tikslinių grupių įtraukimo).
- ***Dėl nuostatų, skirtų darbuotojų komandiravimui į ES šalis*** (komisija patarė Socialinių reikalų ir darbo ministerijai kaip informaciją verslininkams paversti labiau prieinama. Ministerija visą medžiagą apie komandiravimą ES valstybėse paskelbė Prekybos rūmų interneto svetainėje, dėl to verslininkai greičiau ir lengviau randa svarbią informaciją apie esamus reikalavimus).
- ***Dėl neproporcingos apklausų naštos mažoms ir vidutinėms įmonėms*** (Centriniam statistikos biurui rekomenduota peržiūrėti apklausų našta verslininkams, taip pat išnagrinėti galimybę jai sumažinti panaudojant programinę apskaitos įrangą).
- ***Komisija rekomendavo būdus, kaip aptarti naujausio reglamentavimo veikimo kliūtis ir privalumus netrukus po jo įsigaliojimo*** (jie panašūs į mažų ir vidutinių įmonių testą, tačiau į juos įtraukiama daugiau dalyvių).
- Komisija taip pat nagrinėja Pinigų plovimo ir terorizmo finansavimo direktyvos nuostatas, mažų ir vidutinių įmonių dalyvavimą kuriant Nyderlandų standartizavimo instituto (NEN) standartus, PVM problemas (pvz., turizmo sektoriuje).

4 PAVYZDYS. VOKIETIJOS GERESNIO REGLAMENTAVIMO PRIEMONĖS IR INSTITUCINĖ SĄRANGA

2006 m. federalinės vyriausybės nutarimu¹⁷⁸ buvo patvirtinta programa „Biurokratijos mažinimas ir geresnis reglamentavimas“. Ja buvo siekiama mažinti administracinę našta, kylančią iš federalinio lygmens reglamentavimo įpareigojimų piliečiams, verslui bei institucijoms ir nedidinti jau esamos. Nutarimu buvo apibrėžta ir programos įgyvendinimui reikalinga organizacinė struktūra, nepakitusi iki šiol. Pradėta sistemingai matuoti ir kontroliuoti priimamų federalinių teisės aktų sukuriamą administracinę našta. Išėities tašku tapo Nyderlanduose sukurto standartinio sąnaudų modelio (SSM) perėmimas ir taikymas. Programa buvo nuolat plėtojama, įtraukiant į ją papildomas priemones. Iš pradžių buvo vertinama tik federalinio lygmens informavimo ir dokumentavimo įpareigojimų verslui sukeliama administracinė našta, dar neatsižvelgiant į vykdamą minėtus įpareigojimus sugaištamą laiką. 2010 m. į reglamentavimo naštos vertinimą įtraukti visi naujų teisės aktų įgyvendinimo kaštai, nuo 2011 m. – ir įgyvendinimui sugaištas laikas.

SVARBIAUSIOS GERESNIO REGLAMENTAVIMO IR BIUROKRATIJOS MAŽINIMO PRIEMONĖS

Biurokratinių kliūčių sumažinimo įstatymai. Iki 2012 m. pavyko pasiekti 2006 m. programoje užsibrėžtą tikslą – 25 proc. sumažinti informavimo ir dokumentavimo įpareigojimų verslui sukiamą administracinę našta, tačiau tolesnė pažanga vyko vangiai, todėl 2015–2020 m. buvo priimti trys Biurokratinių kliūčių sumažinimo įstatymai, kuriais buvo įvesti tam tikri palengvinimai ir supaprastinimai verslui, pvz., padidintos apyvartos ir pelno dydžių

178 Kabinetbeschluss vom 25. April 2006. Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/444356/d6e11886e90972808ebf6948131e07d8/2010-09-17-kabinetbeschluss-april-2006-data.pdf?download=1>

ribos, nuo kurių taikoma buhalterinės apskaitos prievolė, sumažinti reikalavimai teikti statistinius duomenis veiklą pradedančioms įmonėms, padaryti palengvinimai Bendrajame mokesčių kodekse (pvz., sutrumpintas važtaraščių saugojimo terminas) ir Pajamų mokesčio įstatyme (trumpalaikio darbo atvejais, padidinta nustatyta riba mažų pajamų taisyklėms), veiklą pradedančioms įmonėms vietoje kasmetinio išankstinio apyvartos mokesčio deklaravimo įvestas kasketvirtinis, mažoms įmonėms pakelta apyvartos mokesčio taikymo riba, ir kt.

Biurokratijos stabdys („kiek plus, tiek minus“ principas)¹⁷⁹ įsigaliojo nuo 2015 m. Šia priemone siekiama tvariai apriboti reglamentavimo sukeltos naštos verslui didėjimą. Šis principas taikomas iš esmės visiems federalinės vyriausybės reglamentavimo aktams, kurie didina einamąją įgyvendinimo naštą verslui. Išimtys taikomos tik toms prievolėms, kurios atsiranda įgyvendinant ES reikalavimus, tarptautines sutartis, Konstitucinio teismo bei Europos Teisingumo Teismo nutartis, taip pat kai prievolėmis siekiama išvengti rimtų pavojų arba kai jos sukelia tik ribotos trukmės (ne ilgesnės kaip vienerių metų) poveikį. Kiekviena federalinė ministerija, jeigu ji nauju reglamentavimu sukuria naštą verslui, turi lygiai tokio dydžio naštą sumažinti kitomis priemonėmis. Naštos sumažinimo priemonės paprastai turi būti pritaikytos per metus. Jeigu ministerija negali savo kadencijos metu kompensuoti naujai atsiradusios naštos, kompensavimą gali perimti kita ministerija. Jeigu ir toks variantas nėra įmanomas, ministerija, padariusi pranešimą ir pateikusi įtikinamą pagrindimą valstybės sekretorių komitete geresnio reglamentavimo ir biurokratijos mažinimo klausimams (toliau – valstybės sekretorių komitetas), gali tikėtis kompensacijos sumažinimo, ypač atsižvelgiant į pasiektus kompensavimo rezultatus praėjusioje kadencijoje.

2018–2020 m. biurokratijos stabdžio priemonė buvo pritaikyta 201 vyriausybinei reglamentavimo iniciatyvai, iš jų 121 iniciatyva sukūrė verslui 542 mln. eurų per metus naštą, tuo tarpu 80 iniciatyvų sumažino einamąją įgyvendinimo naštą 1,8 mlrd. eurų. Didžiausio naštos sumažinimo pavyko pasiekti Darbo ir socialinių reikalų bei Finansų ministerijoms. Apskritai iš 11 ministerijų, kurios sukūrė įgyvendinimo naštą, septynioms pavyko pačioms ją kompensuoti, ir tik keturioms nepavyko pasiekti reikiamo balanso. Problemų kelia tai, kad taisyklė nėra taikoma ES teisės aktų perkėlimui, sukuriančiam nemažą naštą verslui, kadangi ES teisės aktai sudaro svarbią įmonių taikomos teisinės bazės dalį¹⁸⁰.

Reglamentavimo sukeltos vienkartinės įgyvendinimo (konversijos) naštos nustatymas. Valstybės sekretorių komitetas 2019 m. patvirtino Konversijos naštos verslui skaidrumo didinimo ir jos veiksmingo ir proporcingo mažinimo koncepciją. Jei biurokratijos stabdžio priemonė skirta reglamentavimo sukeltamai einamajai naštai kontroliuoti, tai čia dėmesys skiriamas vienkartinėms įgyvendinimo išlaidoms, kurios yra susijusios su dėl reglamentavimo būtiniais pertvarkymais (į jas taikant biurokratijos stabdžio priemonę nėra atsižvelgiama). Pastarojoje vyriausybės kadencijoje didžioji dalis šių išlaidų buvo patirta aplinkosaugos teisės ir maisto bei žemės ūkio srityse. Siekiant geriau nustatyti, dėl kokio pobūdžio priemonių susidaro konversijos išlaidos, jos buvo suskirstytos pagal kategorijas, ir duomenys apie jas yra saugomi Federalinės statistikos valdybos tvarkomame duomenų banke. Jame atsižvelgiama į visus reglamentuojančius teisės aktus, dėl kurių atsiranda ne mažesnės kaip 10 mln. eurų konversijos išlaidos, taip pat į individualius projektus su ne mažesnėmis kaip 1 mln. eurų konversijos išlaidomis¹⁸¹.

Numatomos naudos įvertinimas reglamentavimo projektuose. Valstybės sekretorių komitetas 2019 m. pabaigoje paskelbė, jog palaiko numatomos naudos įvertinimo įtraukimą į įstatymo projektų dokumentaciją, kadangi tai įstatymų leidėjui suteikia galimybę geriau informuoti apie planuojamo reglamentavimo teigiamas pasekmes, sukuria geresnį pagrindą sprendimo priėmimui ir prideda daugiau aiškumo dėl reglamentavimo tikslų, taip pat padeda geriau pasirengti vēlesniam faktiško poveikio ir pasiekto tikslo lygio vertinimui. Numatoma nauda gali būti aprašoma nevienodai plačiai ar išsamiai, pasitelkiant kiekybinius, kokybinius, taip pat ir piniginius vertinimus. Vertinant gali būti orientuojamasi į reglamentavimo teigiamą poveikį piliečiams, verslui, administracijai, aptariami tiesioginiai ir netiesioginiai privalumai. Ar, ir kokia apimtimi, nauda yra atskirai

179 Bürokratiebremse / Konzeption einer One in, one out – Regel: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975228/393606/3e2e9100c972fbaf85dc3c26a3a867dc/15-03-25-one-in-one-out-data.pdf?download=1>

180 Bericht der Bundesregierung zum Stand des Bürokratieabbaus und zur Fortentwicklung auf dem Gebiet der besseren Rechtsetzung für das Jahr 2020. <https://dserver.bundestag.de/btd/19/315/1931573.pdf>, p 6-9.

181 Ibid., p. 7-12.

aptariama projekte, sprendžia patys projekto autoriai. 2020 m. vertinimo tikslams buvo parengtas orientacinis sąrašas (vok. *Checkliste*), kuriame, be kita ko, yra nuorodų į naudingas duomenų bazines, literatūros šaltinius ir kontaktus federalinėje administracijoje¹⁸².

Ex post vertinimai. 2013 m. valstybės sekretorių komitetas patvirtino, o 2019 m. išplėtė svarbių reglamentuojančių teisės aktų vertinimo koncepciją. Teisės aktas laikomas svarbiu, kai prieš jo įsigaliojimą įvertinti metiniai įgyvendinimo kaštai verslui arba administracijai yra ne mažesni kaip 1 mln. eurų, kai metiniai materialiniai kaštai piliečiams yra ne mažesni kaip 1 mln. eurų arba metinės įgyvendinimo laiko sąnaudos sudaro ne mažiau kaip 100 tūkst. valandų. Praėjus nuo trejų iki penkerių metų po kiekvieno svarbaus reglamentuojančio teisės akto įsigaliojimo, federalinė vyriausybė paprastai parengia jo vertinimo ataskaitą, kurioje konstatuojama, ar akto poveikis yra toks, koks turėjo būti, ar įgyvendinti juo siekti tikslai, ar nėra nenumatytų šalutinių pasekmių, ar išlaikomas tinkamas kaštų lygis. Pačių ministerijų parengtų vidinių vertinimo ataskaitų kokybę iki jas paskelbiant turi patikrinti nepriklausoma įstaiga. Ministerijos, atlikdamos vertinimus, ar reglamentavimu pavyko pasiekti užsibrėžtus tikslus, turi pasitelkti federalinių žemių administraciją, savivaldybių susivienijimus bei specialistus¹⁸³.

Skaitmeninimas. Mažinant biurokratiją ir gerinant reglamentavimą daug galimybių suteikia skaitmeninimas. Jo metu procedūros yra patikrinamos, naujai apgalvojamos ir dažnai supaprastinamos. Suskaitmeninus procedūras reikalingi duomenys gaunami paprasčiau, neretai be aktyvaus piliečių ar verslo dalyvavimo. Pagal Tiesioginės prieigos įstatymą ir modernizuojant registrus numatoma, jog administravimo paslaugos iki 2022 m. bus suskaitmenintos ir lengvai bei greitai prieinamos internetu, kartu bus atsisakyta nebūtinų formalių reikalavimų ir informavimo prievolių¹⁸⁴.

Normų nustatymo ir standartizavimo įstaigų vaidmuo. Normos ir techniniai standartai yra labai svarbūs ekonominės ir teisinės tvarkos elementai. Valstybės sekretorių komitetas ir federalinės vyriausybės koordinadorius geresnio reglamentavimo klausimams, esant poreikiui, prisideda prie techninių standartų prasmės, tikslingumo ir biurokratinio poveikio peržiūros. 2020 m. su Vokietijos standartizavimo institutu (DIN) pradėta dalykiškai keistis nuomonėmis apie reglamentavimo pasekmių vertinimą, viešųjų institucijų dalyvavimą standartizavimo procese ir kitas geresnio reglamentavimo priemones.

UŽ GERESNĮ REGLAMENTAVIMĄ ATSAKINGŲ INSTITUCIJŲ SĄRANGA

Institucinė geresnio reglamentavimo sąranga iš esmės nepasikeitė nuo 2006 m. (2 pav.) Federalinė vyriausybė drauge su ministerijomis nuolat plėtoja gero reglamentavimo būdus ir priemones, aukščiausiu politiniu lygmeniu priima tam reikalingus nutarimus ir juos įgyvendina. Svarbiausi sprendimai gali būti padaromi ir parlamento priimtais įstatymais.

Kiekviena **federalinė ministerija** yra atsakinga už jos kompetencijos sferoje teikiamų reglamentavimo aktų projektų įgyvendinimo naštos išankstinį vertinimą. Federalinis statistikos biuras prireikus teikia ministerijoms metodologinę pagalbą ir yra atsakingas už vieningą modelio taikymą. Visi teisės aktų projektai ir jų potencialios įgyvendinimo naštos vertinimai turi būti pateikiami nepriklausomai patariamajai institucijai – Nacionalinei reglamentavimo kontrolės tarybai, kuri juos patikrina ir savo nuomonę persiunčia atitinkamai ministerijai, o ši – ministrų kabinetui. Vyriausybinių reglamentavimo naštos mažinimo programą koordinuoja ir įgyvendina vyriausybės koordinadorius biurokratijos mažinimui ir geresniam teisiniam reglamentavimui bei valstybės sekretorių komitetas geresnio reglamentavimo ir biurokratijos mažinimo klausimams.

Nacionalinė reglamentavimo kontrolės taryba (vok. *Nationaler Normenkontrollrat*, sutr. NKR)¹⁸⁵. Buvo įsteigta 2006 m. kaip nepriklausoma patariamoji institucija. Ji padeda federalinei vyriausybei taikyti geresnio reglamentavimo ir biurokratijos mažinimo priemones ir kartu kontroliuoja ministerijų darbą šioje srityje. Tarybos užduotis – tikrinti, ar reglamentavimo projektuose pateikiami jų įgyvendinimo naštos vertinimai yra įtikinami ir suprantami, ir dėl jų skelbti nuomones, kurios pridedamos prie projektų ir perduodamos vyriausybei ir

182 Ibid., p. 16-17.

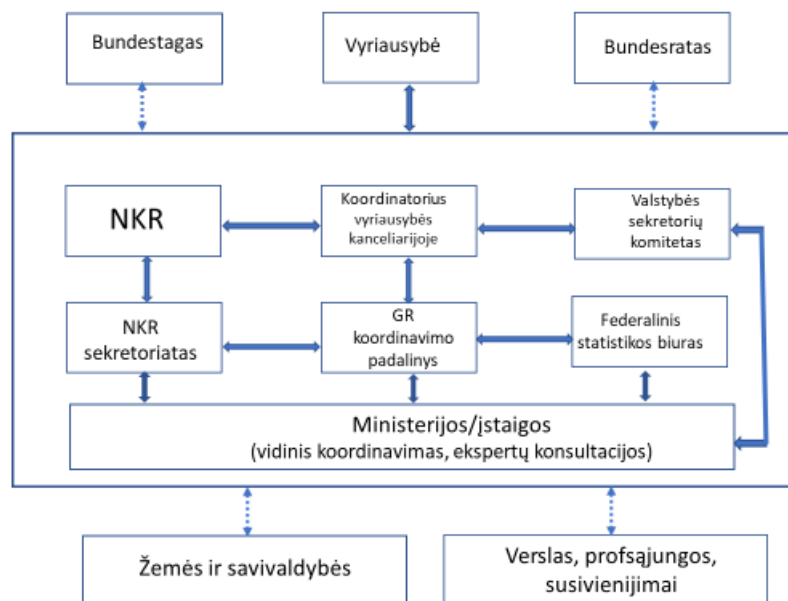
183 Ibid., p. 17-18.

184 Ibid., p. 19-20.

185 Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates: <https://www.gesetze-im-internet.de/nkrg/index.html>

parlamentui (Bundestagai ir Bundesratui). Be to, Taryba pataria vyriausybei ir parlamentui geresnio reglamentavimo ir biurokratijos mažinimo klausimais, glaudžiai bendradarbiauja su vyriausybe taikant įgyvendinimo išlaidų nustatymo metodiką. Taryba palaiko kontaktus su visais teisės aktų leidybos proceso dalyviais.

Taryboje yra 10 federalinės vyriausybės ir prezidento nominuotų narių; jų kadencija – penkeri metai. Tai verslo, politikos, viešojo administravimo, akademinės bendruomenės atstovai, kurie dirba savanoriškai. Ji kasmet federaliniam kancleriui pateikia savo veiklos ataskaitą.



2 pav. Vokietijos geresnio reglamentavimo sistemos institucinė sąranga

Šaltinis: NKR internetinis puslapis

Vyriausybės koordinatorius biurokratijos mažinimui ir geresniam reglamentavimui. Jam tenka bendra atsakomybė vyriausybėje už šią sritį. Tokias pareigas eina vienas valstybės sekretorių federalinio kanclerio tarnyboje (tai aukščiausio lygio valstybės tarnautojas, paprastai atsakingas už įstaigos funkcionavimą). Jis koordinuoja ministerijų veiklą priimant ir taikant biurokratijos mažinimo ir geresnio reglamentavimo priemones.

Valstybės sekretorių komitetas geresnio reglamentavimo ir biurokratijos mažinimo klausimams priima svarbius sprendimus dėl biurokratijos mažinimo ir geresnio reglamentavimo priemonių. Jį sudaro visų ministerijų valstybės sekretoriai, o pirmininkauja vyriausybės koordinatorius.

Biurokratijos mažinimo ir geresnio reglamentavimo padalinys¹⁸⁶ federalinio kanclerio tarnyboje padeda vyriausybės koordinatoriui ir valstybės sekretorių komitetui atlikti savo funkcijas operatyviniu lygmeniu. Padalinys kartu su ministerijomis ir kitais partneriais rengia ir išbando naujus požiūrius ir metodus, organizuoja keitimąsi patirtim ir mokymus, vykdo viešąją komunikaciją (metinis pranešimas, interneto puslapis), palaiko ryšius su mokslininkais, Statistikos tarnyba, piliečiais, įmonėmis, susivienijimais, žemių vyriausybėmis, tarptautiniais partneriais.

Federalinė statistikos tarnyba veikia kaip kompetencijų centras metodiniais klausimais. Ji padeda vyriausybei ir parlamentui nustatyti teisės aktų įgyvendinimo kaštus, ypač analizuojant duomenis ir įvertinant galimas išlaidas.

186 Das Referat Bessere Rechtsetzung, Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt: Was wir tun (bundesregierung.de)

Tarnyba taip pat kuria ir administruoja biurokratijos mažinimui reikalingas duomenų bazines, skaičiuoja ir skelbia biurokratijos kaštų indeksą.



Kuriame pamatus pagrįstiems ir
įžvalgiems viešosios politikos sprendimams