

Institucinės reguliacinės valstybės infrastruktūros plėtros analizė

Ieva Deviatnikovaitė

*Mykolo Romerio universitetas
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius*

Anotacija. *Reguliacinės valstybės kilimas susijęs su reguliavimo reformomis, vykusiomis XX a. Vakarų Europos valstybėse, per kurias vyko privatizavimo ir liberalizavimo procesai. Visa tai buvo susiję su grupės naujų infrastruktūrų, naujos valstybės funkcijos samprata tiek nacionaliniu lygmeniu, tiek Europos Sąjungos, tiek globaliu mastu. Reguliavimo teoretikai padarė išvadą, kad šiuolaikinio valdymo sąlygos bei stiliai tokį valdymą konstatuoja kaip reguliacinę valstybę. O tokios valstybės institucinė išraiška yra nepriklausomos reguliavimo institucijos. Vakaruose nepriklausomi reguliuotojai įvardijami arba nepriklausomais reguliavimo subjektais, arba nepriklausomais administravimo subjektais. Lietuvoje šios institucijos vadinamos Seimui atskaitingomis (pvz., Lietuvos bankas, Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija, Konkurencijos taryba, Lietuvos radijo ir televizijos komisija).*

Raktažodžiai: *reguliacinė valstybė, nepriklausomos reguliavimo institucijos.*

Keywords: *regulatory state, independent regulatory bodies.*

Įvadas

Reguliavimas tampa pirmine valstybių funkcija. Ir ši tendencija buvo pavadinta reguliacinės valstybės kilimu. O pagrindinė šios tendencijos institucinė infrastruktūra – tai nepriklausomos reguliavimo institucijos. Jos buvo pradėtos steigti JAV, tačiau amerikietiško *independent regulatory agencies* modelio įtaka yra daroma ir Europos institucinei administracijos erdvei. Todėl domėjimasis šių šalių nepriklausomais administravimo subjektais nuolat auga įvairiose pasaulio šalyse. Lietuvoje taip pat egzistuoja tokio pobūdžio institucijos, t. y. dariniai, atliekantys reguliavimo funkcijas, bet esantys organizaciškai atskirti nuo vykdomosios valdžios institucijų. Paprastai šie dariniai mūsų šalyje įvardijami Seimui atskaitingomis institucijomis.

Mokslinio straipsnio tikslas – pateikti reguliacinės valstybės sąvoką, atsiradimo priežastis, ištakas, pristatyti pagrindinę institucinę savybę, t. y. nepriklausomas reguliavimo institucijas, jų sampratą įvairiose šalyse, nustatyti bendrąsias steigimo priežastis, atskleisti bendrus būdingus bruožus.

Tyrimo objektas: reguliacinės valstybės fenomenas bei pagrindinė jos institucinė savybė – nepriklausomos reguliavimo institucijos.

Tyrimo metodai: dokumentų turinio (*content*) analizės metodas taikomas tiek oficialių (teisės aktų, programų, strategijų, teismo nutarimų) dokumentų, tiek neoficialių (informacijos, gaunamos iš žiniasklaidos) dokumentų rinkimui bei tyrimui. Lyginimo metodu analizuojama informacija, gauta tiriant įvairias socialines sistemas (pvz., viešojo sektoriaus, trečiojo sektoriaus, vadinamosios privačių interesų vyriausybės sektoriaus sistemos), skirtingų autorių, mokslininkų publikacijas, monografijas.

Reguliacinės valstybės ištakas, metodas, apibrėžimas

Reguliavimo reforma [19, p. 11–12], vykusi XX a. Vakarų Europos valstybėse, per kurią produkcijos gamintojai buvo privatizuoti, o rinkos liberalizuotos, yra susijusios su visa grupe naujų infrastruktūrų, nauja valstybės funkcija tiek nacionaliniu lygmeniu, tiek Europos Sąjungos, tiek globaliu mastu [8, p. 18; 20, p. 408]. Reguliavimo teoretikai padarė išvadą, kad šiuolaikinio valdymo sąlygos bei stiliai tokį valdymą konstatuoja kaip reguliacinę valstybę [13, p. 199]. XX a. pabaigoje ir XXI a. pradžioje reguliacinės valstybės fenomenas Europoje tapo pagrindiniu teisininkų, ekonomistų, politologų, sociologų diskusijų objektu, nes dauguma Vakarų demokratijų patyrė dramatiškus pasikeitimus valstybių socialinėse konfigūracijose [15, p. 25], kita vertus, toks domėjimasis siejamas su europeizacija [12, p. 120]. F. Gilardi pastebi, jog reguliacinės valstybės pakilimas Europoje siejamas su plačiomis reguliavimo vystymo reformomis, t. y. privatizavimu ir liberalizavimu, politikos europeizavimu bei Naujosios viešosios vadybos paveiktomis administracinėmis reformomis [16, p. 86]. Dar kiti autoriai [10, p. 9; 18, p. 26] akcentuoja, kad reguliacinė valstybė yra globalus fenomenas, atsiradęs dėl geresnės praktikos ekonominiame valdyme poreikio arba dėl regioninės integracijos, atsiradusios liberalizavimo ir technokratinio legitimumo formų kontekste, arba reguliacinės valstybės atsiradimą kildina iš politinių ir administravimo procesų, arba iš sektorinio fenomeno (pvz., finansų sektoriaus). EBPO yra pastebėjusi, kad reguliacinės valstybės atsiradimas XX a. pabaigoje buvo neišvengiamas žingsnis, vystant modernią industrinę demokratiją [10, p. 145–174]¹. Pabrėžtina ir tai, kad reguliacinės valstybės fenomeną nagrinėja ne tik teoretikai, bet ir praktikai². Ilgainiui atsiranda studijų, kurių tyrimo objektas jau yra ne reguliacinė valstybė, bet postreguliacinė

1 *OECD Reviews of Regulatory Reform Regulatory Policies in OECD Countries: from interventionism to regulatory governance*, 2002. <http://www.oecd.org/dataoecd/0/35/36.pdf> [žiūrėta 2008-02-15].

2 Žr.: House of Lords Select Committee on the Constitution 12th Report of Session 2003-04 *The Regulatory State: Ensuring its Accountability: The Government's Response*. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldselect/ldconst/150/150.pdf> [žiūrėta 2012-02-05].

valstybė [10, p. 145–174]. Maža to, šis fenomenas tampa pasauliniu, būdingu ne tik Vakarų valstybėms [1, p. 109; 14, p. 411]. Taip pat reguliacinės valstybės reiškinys ir jos institucinė infrastruktūra aptariama ir tarptautinių organizacijų, pavyzdžiui, Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija, Tarptautinė energetikos agentūra³.

Pripažįstama, kad reguliacinės valstybės fenomenas yra JAV atradimas [14, p. 392]. Čia reguliacinė valstybė radosi ketvirtajame praeito šimtmečio dešimtmetyje kaip „New Deal“ dalis, kai Kongresas norėjo išlaisvinti administracinį procesą nuo politinių suvaržymų [4, p. 60–61]. C. R. Sunstein [17, p. 12], aprašantis tą laikotarpį, teigia, kad pagrindinis argumentas reguliavimo režimų augimui buvo, viena vertus, laisvės ir autonomijos supratimai, kita vertus, socialinis aprūpinimas, t. y. tendencijos, kylančios dar iš Kanto suformuotos tradicijos gerbti asmens laisvės ir utilitarizmo tradicijų, pabrėžiančių žmogaus laimės maksimizavimą. Kitu reguliavimo režimų populiarumo šaltiniu minėtas autorius įvardija „New Deal“ paskatintą konstitucinės struktūros reformą. C. R. Sunstein tvirtina, kad Didžiosios depresijos metu JAV konstitucinės sistemos stabdžiai ir atsvaros paralyžiavo valstybės gebėjimą mažinti skurdą ir nedarbą. M. Moran taip pat nurodo, kad reguliacinė valstybė istoriškai pirmiausia atsirado JAV. Būtent Jungtinės Valstijos atrado institucinę reguliacinės valstybės charakteristiką, t. y. specializuotą agentūrą, skirtą valdyti viešą kontrolę kaip alternatyvą valstybės nuosavybei⁴. Jis aiškina, kad reguliacinė valstybė yra trijų institucinės inovacijos etapų produktas: progresyvosios eros (1890–1920), „New Deal“, naujojo 1960 m. socialinio reguliavimo.

G. Majone amerikiečių išrastą reguliacinei valstybei būdingą reguliavimo metodą įvardija statutiniu reguliavimu, t. y. nuolatinė ir koncentruota veikla, kuri yra visuomeniškai geidžiama kontrolė, vykdoma, remiantis teisiniu mandatu, kokios nors viešosios agentūros [11, p. 9; 12, p. 115]. Tiek G. Majone, tiek K. Maniokas pripažįsta, jog reguliacinė valstybė yra amerikietiško reguliavimo stiliaus valstybė, t. y. industrijos paliekamos privačiai nuosavybei, tikint, kad rinkos geriausiai veikia normaliomis aplinkybėmis ir intervencija į jas reikalinga tik atsiradus rinkos nesėkmei arba kilus grėsmei tokiai atsirasti. Nors tokio pobūdžio reguliavimas JAV išpopuliarėjo XIX a. pabaigoje, Vakarų Europoje jis imtas tirti tik XX a. septintajame–aštuntajame dešimtmečiuose. Tokį vėlyvą šio ekonominio kontroliavimo būdo paplitimą Europoje G. Majone aiškina keletu aspektų. Daugelį metų Europos atsakas į rinkų nesėkmes buvo vykdomas per valstybės valdymą ir centralizuotą biurokрати-

3 *OECD Working party on regulatory management and reform: designing independent and accountable regulatory authorities for high quality regulation*, Paris, 2005. <<http://www.oecd.org/dataoecd/15/28/35028836.pdf> [žiūrėta 2012-01-08]. *OECD/International Energy Agency. Regulatory Institutions in Liberalised Electricity Markets*. Paris: OECD, 2001. <http://mobin.moe.org.ir/_rcewm/Documents/regulatory%20institution.pdf [žiūrėta 2012-01-08]. *OECD Reviews of Regulatory Reform Regulatory Policies in OECD Countries: from interventionism to regulatory governance*, 2002. <<http://www.oecd.org/dataoecd/0/35/36.pdf> [žiūrėta 2008-02-15].

4 Žr. *Regulatory reform, privatisation and competition policy*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1992, p. 15; *Competition policy in regulated sectors, with special reference to energy, transport, and banking: report of the Committee of Experts on Restrictive Business Practices*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development; Washington, D.C: sold by OECD Publications and Information Center, 1979, p. 31–32.

ją. Europos valstybės ilgai neigė specializuotas nepriklausomas agentūras, steigdamos ministerijas, joms pavaldžias įstaigas ar pusiau viešus korporatyvinius darinius. Mokslininkas yra įsitikinęs, kad konkrečiam tikslui įsteigtų nepriklausomų agentūrų nebuvimas, įgaliojimų su reguliavimu sumaišymas, neformalių teisėkūros procedūrų vyravimas, neskaidrūs korporatyvinių darinių planai, nepakankamas mokslininkų domėjimasis buvo pagrindiniai faktoriai, paaiškinantys menką Europos reguliavimo strategijų regimumą [11, p. 9; 12, p. 115]. Remiantis G. Majone ir K. Manioko išvalgomis, galima teigti, kad amerikietiškas statutinis reguliavimas yra priešprieša Europai istoriškai svarbiems reguliavimo metodomams – nacionalizavimui ir savireguliacijai. G. Majone ir kiti mokslininkai [11, p. 9; 12, p. 115] tvirtina, kad statutinis reguliavimas, vykdomas ekspertų ir nepriklausomų agentūrų, yra tobulesnis už nacionalizavimo ir savireguliacijos patirtis. Tai, kad Europoje ilgą laiką buvo taikomi nacionalizacijos bei savireguliacijos reguliavimo metodai, aiškina tu, jog Europoje istoriškai pagrindiniu ekonomikos reguliavimo modeliu buvo valstybės nuosavybė. Dujų, elektros, vandens, geležinkelių, ryšių paslaugų teikimas buvo valstybės veikla [5, p. 64–77]. Manoma, kad šių sektorių valstybinis valdymas suteikia valstybei galią paveikti ekonomiką bei apsaugoti viešąjį interesą nuo galingų privačių interesų. Tačiau ne tik šie faktoriai lėmė valstybės nuosavybės dominavimą minėtose srityse. Daug ką lėmė ir ideologiniai aspektai. Pavyzdžiui, po Antrojo pasaulinio karo buvo nacionalizuotos tokios įmonės kaip „Renault“ ir kitos, nes jų savininkai kolaboravo su fašistinių pažiūrų vokiečiais. Tačiau ilgainiui paaiškėjo, kad valstybės nuosavybė ir viešoji kontrolė nėra tapatūs dalykai. G. Majone tvirtina, kad Europos vartotojas buvo silpniau apsaugotas per viešas korporacijas nei amerikiečių vartotojas per privačias monopolijas, kontroliuojamas nepriklausomų reguliavimo agentūrų [11, p. 49].

Taigi Vakarų Europos valstybės ėmė ieškoti kito reguliavimo modelio. Čia buvo atsižvelgta į amerikietišką patirtį. JAV reguliavimo praktika veikė Europos politikos formuotojus trimis skirtingais periodais: Europos Bendrijos steigimo metu, 1970-aisiais metais, kai itin plito socialinis reguliavimas, ypač aplinkosaugos ir vartotojų apsaugos srityse, bei vėlyvais privatizacijos Europoje 1980 m. [11, p. 49]. Pavyzdžiui, manoma, jog Paryžiaus sutartimi (1951 m.), įsteigiančia Europos anglių ir plieno bendriją, buvo atmesta galimybė nacionalizuoti anglies, geležies ir plieno gamybos priemones ir pasirinkta sukurti bendrą šių produktų rinką, pašalinant muitų rinkliavas, kvotas ir kitas laisvą prekybą ribojančias kliūtis, būtent dėl Vašingtono pastangų įtvirtinti ekonomikos pirmumą prieš politiką. Taip pat teigiama, kad antikarteliniai minėtos Sutarties skirsniai, kaip pirmojo Europoje antimonopolinio įstatymo pavyzdys, buvo svariai veikiami amerikietiško modelio, kurį reprezentavo Šermano antimonopolinis įstatymas, priimtas 1890 m., Claytono antimonopolinis įstatymas, priimtas 1914 m., ir Federalinės prekybos komisijos įstatymas, priimtas 1914 m. Amerikietiško socialinio reguliavimo modeliai Europai tapo svarbūs septintajame–aštuntajame praeito šimtmečio dešimtmetyje. Šios svarbos negalima paaiškinti tais pačiais argumentais kaip ir ekonominio reguliavimo modelio aktualumo. G. Majone [11, p. 52–53] pateikia tokią hipotezę – JAV gajus socialinis reguliavimas, o Europoje gajos socialinės gerovės valstybės idėjos, t. y. tradicinė socialinė politika. Kadangi JAV puoselėjo socialinį reguliavimą, t. y. aplinkosaugą, branduolinę saugą, gamybos apsaugą, vartotojų informavi-

mą, o Europa skyrė dėmesį tokioms vertybėms, kaip gyvenimo sąlygos, sveikatos apsauga, švietimas, pensijos, tai JAV turėjo daugiau finansinių ir politinių išteklių, kuriuos Europa sunaudodavo socialinės gerovės valstybės poreikiams. Taigi amerikietiški socialinio reguliavimo metodai ir priemonės ėmė plačiau skliti Europoje. Po dešimtmečio Europoje atsirado aplinkos išlaidų ir gautos naudos analizės, leidimų prekybai, taršos mokesčių standartai. Maža to, pagal JAV Aplinkosaugos agentūros, įsteigtos 1970 m., analogą buvo įkurtos panašios institucijos kai kuriose Europos valstybėse⁵. JAV reguliavimo filosofija ir praktika toliau veikė Europos šalis, ypač vykstančio privatizavimo etapo metu devintajame dešimtmetyje. Čia buvo gajū idėja aiškiai atskirti rinką formuojančias ir ją koreguojančias institucijas. Tas buvo padaryta Didžiojoje Britanijoje, 1984 m. priėmus Telekomunikacijų įstatymą: telekomunikacijos paslaugos buvo atskirtos nuo pašto paslaugų, įsteigtas Britų telekomas, kaip nepriklausoma, bet reguliuojama organizacija, ir įkurta specializuota reguliavimo agentūra (OFTEL).

G. Majone apibendrina, kad statutinis reguliavimas visgi priimtinesnis būdas valstybei dalyvauti reguliuojant ekonomiką viešojo intereso naudai nei pasirinkti valstybės nuosavybę kaip ekonomikos reguliavimo modelį. Jo nuomone, statutinis reguliavimas, atliekamas nepriklausomų agentūrų, yra daug mažiau biurokratiškas ir labiau nepriklausomas nuo politikos įtakos, konkrečiau susietas su problemų sprendimais, geriau apsaugo nevienalyčius vartotojų interesus negu tradicinės valstybės intervencijos formos, t. y. reguliavimas, atliekamas gamintojų, kurie yra laikytini Keynso socialinės gerovės valstybės nacionaliniai politikų partneriai [11, p. 15, 56]. Statutinis reguliavimas reiškia, kad verslo šakos yra privatizuojamos, o veiklą prižiūri specializuotos agentūros ar komisijos. Tokie dariniai paprastai steigiami įstatymais (*statutes*) kaip nepriklausomos institucijos, kurios nepatenka į tradicinę vykdomosios valdžios institucijų hierarchiją. Remiantis amerikietiška patirtimi, šios institucijos paprastai vykdo trejopas funkcijas – teisėkūrą, taisyklių įgyvendinimą bei kvaziteismines funkcijas (*rule-making, adjudication, enforcement*). K. Maniokas pastebi, kad „statutinis reguliavimas neatsiejamas nuo besikeičiančio institucinio ekonomikos kontrolės būdo“, „ima plisti ekspertinio pobūdžio agentūros, kurios neretai tampa nemažoritarinėmis institucijomis“ [12, p. 114]. Statutinis reguliavimas grindžiamas idėja, kad rinkos geba pačios veikti normaliomis aplinkybėmis, o valstybės įsikišimas reikalingas tik tuo atveju, kai kyla grėsmė rinkoms. Aišku, su tokių institucijų steigimu kyla ir tam tikrų neaiškumų, problemų. Būtų naivu manyti, jog įstatymų leidžiamoji valdžia visuomet tokius darinius steigia dėl kompetentingos ekspertizės, deja, jie gali būti steigiami ir dėl politinių paskatų, pavyzdžiui, dėl noro sumažinti vykdomosios valdžios kontrolę.

Besikeičiantys institucijų mechanizmai, reguliavimo institucijų plitimas įvairiose šalyse verčia mokslininkus permąstyti ir besikeičiančių valstybės vaidmenį, jos funkcijas. Reguliavimo augimas valstybėse gali byloti apie viešų prioritetų pasikeitimus. G. Majone teigia, jog čia svarbu suvokti tris pagrindines valstybės funkcijas: redistribucinę, stabilizavimo ir reguliavimo [11, p. 54]. Redistribucinė (paskirstymo) valstybės funkcija siejama su socialine apsauga – švietimu, visuomenės sveikatos apsauga, socialinių išmokų tvarkymu.

5 Pavyzdžiui, Vokietijoje 1974 m. buvo įsteigta Federalinė aplinkos agentūra.

Stabilizavimo funkcija neatskiriama nuo pinigų ir fiskalinės politikos, darbo rinkos, industrinių strategijų, siekiant palaikyti stabilią makroekonominę aplinką. Reguliavimo funkcija siekiama koreguoti rinkos nesėkmes – monopolijos, netinkamas aprūpinimas viešosiomis gėrybėmis [12, p. 110]. Redistribucinė ir makroekonominio stabilizavimo valstybės funkcijos dažniausiai siejamos su socialinės gerovės valstybe ir Keynso ekonominiu supratimu besiremiančia valstybe [14, p. 18]. Tuo tarpu JAV laikoma, kad pagrindinė valstybės funkcija yra reguliavimo funkcija. F. Gilardi [8, p. 19] tvirtina, kad reguliavimo funkcija, lyginant su likusiom dviem, tapo svarbiausia. Reguliacinė valstybė siejama su taisyklių leidimu, o ne su apmokestinimu ar išlaidom. Jis tvirtina, kad reguliavimo išlaidos yra dengiamos tų, kurie turi tų taisyklių laikytis, t. y. privačių įmonių. Taip pat autorius įsitikinęs, kad valstybė buvo ilgus metus įsitraukusi į prekių gamybą ir paslaugų teikimą, tačiau šių dienų pasikeitimai reiškia, jog valstybė nebėra tiesioginis ekonomikos veikėjas. Ji tapo reguliatorium, turinčiu užtikrinti sklandų laisvų rinkų funkcionavimą. Toks valstybės vaidmuo sietinas su poreikiu sujungti technologinius, ekonominius ir ideologinius rodiklius, o tai ir nulėmė institucinių struktūrų bei veiklos pasikeitimus [8, p. 18–21]. Struktūriniu požiūriu skirtumas tarp socialinės gerovės valstybės ir reguliacinės valstybės slypi naudojamose priemonėse: pirmuoju atveju valstybė skolino ir leido, antruoju atveju – valstybė kuria taisykles, nesusijusias su biudžetiniais apribojimais.

Taigi kaip galima apibrėžti reguliacinę valstybę? J. Jordana ir D. Levi-Faur [10, p. 8–12] siūlo tris įmanomus atsakymus. Pirmas, minimalus, t. y. reguliacinė valstybė yra mokslinis prasimanymas, intelektualinis žaizdras, apie kurį šiame išskirtinai fragmentuotame akademinio profesionalizmo pasaulyje jungiasi ir tariasi įvairių sričių reguliavimo specialistai. Antras, reguliacinės valstybės terminu modernios valstybės labiau pabrėžia įgaliojimų, taisyklių, standartų nustatymo kategorijų naudojimą prieš tokias kategorijas, kaip valstybės nuosavybė, viešos subsidijos bei tiesiogiai teikiamos paslaugos. Šiuo reguliacinės valstybės suvokimu akcentuojamos realios reguliacinės valstybės dimensijos, reguliavimo instrumentai, kurių anksčiau nebuvo arba buvo ne taip plačiai naudojami, taip pat reguliavimo institucijų, kuriose dirba ekspertai, plėtotė, kuri tais instrumentais naudojasi, ir kurios įgijo nepriklausomumą nuo ministerijų kontrolės. Šių institucijų plėtra pasaulyje visgi pagrindžia mintį, kad reguliacinė valstybė nėra vien tik mokslinis prasimanymas. Trečias atsakymas yra plačiausias, vadinamas pernelyg ambicingu (*over-ambituous*), t. y. reguliacinė valstybė laikoma pagrindiniu kapitalistinių ekonomikų valdymo transformacijos nuo 1980 m. aspektu. Taisyklių priėmimas sumažins, o gal panaikins tokias valstybės funkcijas kaip karybos, apmokestinimo ir išlaidų. Šiuo požiūriu reguliacinė valstybė yra laikoma viena iš istoriškai ir instituciškai įsišaknijusių valdymo modelių dimensijų – socialinės gerovės ir stabilizavimo.

Taigi pasirėmus nurodytais mokslininkais, būtų galima teigti, kad reguliacinė valstybė yra valdymo forma, kur svarbiausias vaidmuo tenka nuo politikos proceso izoliuotiems, technine ekspertize besiremiantiems veikėjams ir tokiu pagrindu veikiančioms struktūroms, kur viešoji politika depolitizuojama, o valstybinis valdymas technokratizuojamas [12, p. 120].

Pagrindinė reguliacinės valstybės funkcija yra reguliavimas, o jos institucinė charakteristika yra nepriklausomos reguliavimo institucijos.

Nepriklausomų reguliavimo institucijų steigimo priežastys, sąvoka, požymiai

Kokios pagrindinės priežastys atsirasti šioms institucijoms ir kodėl politikai turėtų būti suinteresuoti sudaryti sąlygas nepriklausomų reguliavimo institucijų steigimui, kodėl jos plinta tarptautiniu mastu? Į tokius klausimus bandysime atsakyti šiame skyrelyje.

Kaip teigia F. Gilardi [8, p. 22], šios institucijos paplito tarptautiniu mastu, nes vienu institucijų įsteigimas vienoje šalyje skatina tokio paties statuso institucijų steigimą kitoje šalyje. Tą patvirtina ir EBPO teikiama informacija, kad šiai tendencijai padėjo plisti Pasaulinės prekybos organizacijos susitarimai, Europos, kaip bendros rinkos vystymo, reformos, Pasaulio banko, Tarptautinio valiutos fondo teikiamos strateginės rekomendacijos⁶. Taip pat, manytina, šių institucijų plėtotė susijusi su valstybės įmonių privatizavimo bumu bei konkurencijos nustatymu anksčiau grįstose monopolija pramonės šakose. Dažniausiai šios agentūros steigiamos reguliuoti didelį pelną duodančiuose sektoriuose, pavyzdžiui, energetika, ryšiai, ir tokiuose sektoriuose, kur reikalingos ekspertinės žinios, pavyzdžiui, finansinės paslaugos.

Be kita ko, įvairių šalių mokslininkai skirtingai grindžia šių institucijų reikalingumą. Pavyzdžiui, JAV manoma, kad problemų kompleksiskumas, sukeltas staigaus modernios ekonomikos vystymosi bei technologizuotos visuomenės, kongresą privertė steigti nepriklausomas reguliavimo komisijas kontroliuoti ir reguliuoti privačias kompanijas, veikiančias įvairiuose sektoriuose. Tikslai buvo tokie – atriboti reguliavimą nuo politikos, vystyti politikos nepertraukiamumą, ugdyti ekspertinius gebėjimus, priimant techninius sprendimus. Tikėtina, kad kongresas tokį statusą suteikia agentūroms dėl keleto priežasčių. Pirmą, kai kurios agentūros turi funkcionuoti nešališkai, nes politinės jėgos gali negatyviai paveikti jų užduočių vykdymą. Be to, šiose komisijose įdarbinami ekspertai. Pavyzdžiui, tokių įstatymų, kurie reguliuoja, tarkim, energetikos sektorių, taikymas reikalauja aukšto techninio išsilavinimo. Todėl manoma, kad objektyvūs ekspertai, o ne politikai turi taikyti šiuos teisės aktus [2, p. 47]. Maža to, galima teigti, kad įstatymų leidžiamoji valdžia nespėja leisti visų teisės aktų, prezidentas nespėja visų jų įgyvendinti, o teismai – išspręsti visų bylų. Prancūzijos literatūroje teigiama, kad šių institucijų atsiradimas siejamas su nauju valstybės funkcijų išdėstymu bei jų vykdymo metodu tokiose srityse kaip žmogaus laisvės ar tam tikrų sektorių ar rinkų reguliavimas. Tokia plėtra leido suabejoti unitariniu biurokratiniu modeliu, kurio charakteristiką kažkada susistemino M. Vėberis. Jo modeliui būdingi pagrindiniai bruožai yra hierarchija ir priežiūra. O tai niekaip nesisieja su nepriklausomomis administravimo agentūromis [2, p. 47], kurios nepatenka į konvencinę viešojo administravimo subjektų sistemą. Manoma, kad valstybės kišimasis į komplikotas

6 *OECD Reviews of Regulatory Reform Background Document on Regulatory Reform in OECD Countries*, 2005 [žiūrėta 2008-02-15]. <http://www.oecd.org/dataoecd/0/35/36267217.pdf>.

gyvenimo sritis tapo pernelyg sudėtingas ir neveiksmingas, todėl prireikė sukurti mažus ekspertų darinius, kurie būtų pasiruošę greičiau reaguoti į, pavyzdžiui, rinkos, poreikius [21, p. 55]. F. Demarigny mano, kad valstybė dabar veikia kaip arbitras ar reguliatorius, bet ne kaip verslininkas ar ekonomikos veikėjas. Tačiau M. Gentot įsitikinęs, jog nepriklausomos institucijos steigiamos ne dėl to, kad administracija nesugeba tvarkyti ekonomikos ir socialinių pokyčių, o dėl naujos valdžių padalijimo formos pačioje administracijoje [6, p. 41]. J. Bougrab teigia, kad šių institucijų autonomiškumas leidžia joms priimti sprendimus greičiau nei centrinei administracijai, nes ji gali priimti sprendimą tuoj pat, kai tik yra tam pasiruošusi, jai nereikia įsiklausyti į svarstymus iš išorės. Maža to, supaprastintos taisyklės leidžia šiems dariniams daug greičiau spręsti ginčus nei teismams, kurie yra ir taip apkrauti nagrinėjamomis bylomis bei privalo laikytis daugybės procedūrinių suvaržymų [2, p. 49–50].

Teigtina, kad, perduodami reguliavimo funkciją atskiroms institucijoms ir juose dirbantiems atitinkamos srities profesionalams, politikai padidina reguliavimo politikos patikimumą. Taip pat tokių institucijų nepriklausomumas neleidžia keistis reguliavimo politikai taip dažnai, kaip keičiasi politinė dauguma. Yra ir kitokių požiūrių, pavyzdžiui, kartais pripažįstama, jog egzistuoja ir grynai politiniai šių institucijų steigimo sumetimai (tai gali būti traktuojama kaip patogus būdas ministrui perduoti politiškai „karštą“ klausimą tokiai organizacijai) [3, p. 129]. Taigi vienas iš faktorių plisti minimo pobūdžio institucijoms yra troškimas atsakomybę už politiškai jautrių problemų sprendimą nukreipti atskiroms, nešališkoms valdžios įstaigoms, taip pat gali būti nenoras įklampinti teismų spręsti klausimus, kurie dėl savo prigimties ar apimties neturėtų būti nagrinėjami teisminiame procese.

Mokslininkai pripažįsta, kad nelengva atskleisti nepriklausomų reguliavimo agentūrų sąvoką ir dar sunkiau sukurti jos tarptautinę definiciją, nes šalyse šių darinių apibrėžimų įvairovė labai didelė ir tai priklauso nuo šalies teisinės doktrinos [3, p. 130]. Pavyzdžiui, JAV viešosios teisės specialistai (Warren F. Kenneth) nepriklausomomis reguliavimo institucijomis vadina tas institucijas, kurios vykdo reguliavimo funkcijas, egzistuoja nepriklausomai nuo vykdomosios valdžios institucijų ir nėra prezidentui pavaldžios. Prancūzai nepriklausomas administravimo institucijas įvardija kaip administravimo darinius, kurie disponuoja tam tikru nepriklausomu statusu arba administravimo subjektais, kurie nėra priskirti hierarchiškai centrinės administracijos struktūrai [2, p. 57; 21, p. 37]. Šios šalies viešosios teisės specialistai kartais jas vadina hibridinėmis institucijomis, integruojamomis į administracinę realybę, arba tiesiog jos apibrėžiamos kaip tarpinės institucijos tarp valstybės ir visuomenės, kurios atlieka tris funkcijas – teisėkūros, vykdymo ir kvaziteismines – jos yra nepriklausomos, bet sugyvenančios greta centrinės administracijos ir hierarchijos. Vokietijos viešosios teisės mokslininkai tvirtina, kad pagrindinis kriterijus vadinti agentūrą nepriklausoma yra jos laisvė nuo tiesioginės vykdomosios valdžios [2, p. 69]. Didžiojoje Britanijoje tokio tipo darinys yra vadinamas *quango*, kuri britų mokslininkai, praktikai apibrėžia kaip bet kokį darinį, naudojančią viešus pinigus, įgyvendinančią viešas užduotis, tačiau turintį tam tikrą nepriklausomumą nuo išrinktųjų atstovų laipsnį [3, p. 8]. Čekų autoriai, vardydami viešojo administravimo subjektus, šalia vyriausybės, ministerijų, įstaigų, pavaldžių ministerijoms, mini ir nepriklausomus administravimo subjektus, t. y. nepriklausomus

administravimo organus arba valstybės institucijas, kurios įgyvendina viešąjį administravimą šalia organizacinės jos struktūros [9, p. 129–160]. Danijoje taip pat vartojamas terminas *quango*, tačiau ne visada yra nubrėžtos aiškios ribos, pagal kurias būtų galima vieną ar kitą darinį priskirti prie *quango* [3, p. 131–135]. Šis terminas suvokiamas kaip centrinių vyriausybės agentūrų tąsa, kaip, tarkim, Jungtinės Karalystės „Next step agencies“ arba Nyderlanduose *agentschappen*. Maža to, Danijoje šios institucijos yra laikomos dariniais, tarpiniais tarp privataus ir viešojo sektoriaus, o šią erdvę priimta vadinti „pilkąja zona“⁷. EBPO nepriklausomus reguliatorius apibrėžė kaip esminę šalies reguliavimo struktūros dalį, kurios užduotis yra prižiūrėti taisyklių laikymąsi, skirti baudas už jų nesilaikymą, išduoti leidimus, licencijas, jos privalo tobulinti reguliavimo kokybę, skaidrumą, stabilumą, ekspertines žinias, kišimosi į rinkas formas, apsaugant jas nuo suinteresuotų politikų ir biurokratų⁸.

Akivaizdu, jog kiekvienoje šalyje skiriasi ne tik minimų institucijų organizacinių formų modeliai, bet ir jų sampratos. Tačiau jeigu analizuosime šių agentūrų sąvoką, remdamiesi jų formaliu instituciniu statusu, tai dauguma autorių panašiai atskleidžia nepriklausomų reguliavimo agentūrų sąvoką.

Taigi reguliavimo agentūrų charakteristika, apibrėžimai kiekvienoje šalyje skiriasi. Visgi, manytina, yra keletas bruožų, būdingų nepriklausomoms reguliavimo institucijoms, pavyzdžiui, tai, kad įgaliojimai tokio pobūdžio institucijoms turi būti suteikti įstatymo; organizaciniu požiūriu jos turi būti atskirtos nuo vykdomosios valdžios institucijų; taip pat jos neturi būti tiesiogiai renkamos ir joms neturi vadovauti renkami pareigūnai. Jų funkcijos daugumoje atvejų yra trejopos – teisėkūros, vykdymo ir kvaziteisminės. Taigi visas jas jungia jų veiklos ypatumas, nepriklausomumo aspektas ir tai, kad jos sudaromos, dalyvaujant kelių valstybės valdžių atstovams – paprastai valstybės vadovui ir parlamentui. Galbūt tai ir turi užtikrinti jų tarsi nepriklausomumą (kvazinepriklausomumą).

Išvados

1. Pasaulyje pamažu keičiasi valstybės vaidmens supratimas. Jos pagrindine funkcija tampa reguliavimas. Socialinės gerovės valstybę pakeičia, o gal tiesiog papildo reguliacinės valstybės fenomenas. Reguliacinė valstybė – tai valdymo forma, kur svarbiausias vaidmuo tenka nuo politikos proceso izoliuotiems, technine ekspertize besiremiantiems veikėjams ir tokiu pagrindu veikiantiems dariniams, kur viešojo politika depolitizuojama, o valstybinis valdymas technokratizuojamas. Reguliacinei valstybei būdingas reguliavimo metodas yra statutinis reguliavimas, t. y. taisyklių leidimas, tų taisyklių laikymosi priežiūra bei baudimas už jų nesilaikymą.

7 Carsten, G., Flinders, M., Van Thiel, S. Quangos – What’s in a Name? Defining Quangos from a Comparative Perspective. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. 1999, 12 (2): 131–135.

8 *OECD Reviews of Regulatory Reform Background Document on Regulatory Reform in OECD Countries*, 2005. <http://www.oecd.org/dataoecd/0/35/36267217.pdf> [žiūrėta 2008-02-15].

2. Reguliacinės valstybės institucinė infrastruktūra yra nepriklausoma reguliavimo agentūra. Manytina, jų steigimo plėtotė yra susijusi su valstybės įmonių privatizavimu, Europoje masiškai prasidėjusiu devintajame praeito šimtmečio dešimtmetyje. Ypač jos buvo steigiamos reguliuoti tokias rinkas, kur cirkuliuoja didžiuliai pinigai, kur reikalingos galingos techninės infrastruktūros, kad būtų suteikiamos paslaugos, produkcija, išsaugant sąžiningos rinkos principus, t. y. energetika, paštas, telekomunikacijos, geležinkeliai.

3. Nepriklausomų reguliavimo institucijų esminiai bruožai – tai jų nepriklausomumas nuo vykdomosios valdžios institucijų, taip pat tai, kad jos atlieka teisėkūros, vykdomąsias ir kvaziteismines funkcijas, formuojant jų vadovybę paprastai dalyvauja įstatymų leidžiamoji valdžia ir vykdomoji valdžia.

Literatūra

1. Amann, E. *Regulating Development: Evidence from Africa and Latin America*. Edward Elgar Publishing Limited, 2006.
2. Caranta, R., Andenas, M., Fairgrieve, D. (eds.) *Independent administrative authorities*. London: British Institute of International and Comparative Law, 2004.
3. Carsten, G., Flinders, M., Van Thiel, S. Quangos – What’s in a Name? Defining Quangos from a Comparative Perspective. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 1999, 12 (2)
4. Freedman, J. O. *Crisis and legitimacy: the administrative process and American government*. Cambridge (Eng.); New York: Cambridge University Press, 1978.
5. Fulcher J. *Kapitalizmas*. Vilnius: Eugrimas, 2007.
6. Gentot, M. *Les autorites administratives independantes*. 2. Ed., Paris: Montchrestien, Paris 1994.
7. Geradin Damien, Munoz Rodolphe, Nicolas Petit. *Regulation through Agencies in the EU: a New Paradigm of European Governance*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA – 2005.
8. Gilardi, F. *Delegation in the Regulatory State*. MPG Books Ltd, Bodmin, Cornwall, 2008.
9. Handrlica, J. *Nezávislé správní orgány*. Studie Národohospodářského Ústavu Josefa Hlávky. Srpen, 2009.
10. Jordana, J., Levi-Faur, D. *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Edward Elgar Publishing Limited, 2004.
11. Majone, G. *Regulating Europe*. European Public Policy Series, edited by Richardson, J. New York: Routledge, 1996.
12. Maniokas K. *Europos Sąjungos plėtra ir europeizacija. Vidurio ir Rytų Europos valstybių įsijungimas į Europos Sąjungą*. Vilnius: Eugrimas, 2003.
13. McDonald, L. The Rule of Law in the “New Regulatory State”. *Common Law World Review*, 2004, vol. 33 (3), p. 199.
14. Moran, M. Review Article: Understanding the Regulatory State. *British Journal of Political Science*, Cambridge University Press. 2002, 32.
15. Neil, M. N., Sargent, N., Swan, P. *Law, Regulation, and Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

16. Staponkienė J. Naujosios viešosios vadybos elementų identifikavimas. *Viešoji politika ir administravimas*, 2005, t. 13.
17. Sunstein, Cass, R. *After the rights revolution: reconceiving the Regulatory State*. Cambridge, Massachusetts London, England: Harvard University Press, 1990.
18. Šarkinas R. Lietuvos banko raida ir perspektyvos. *Besikeičiantis centrinių bankų vaidmuo Europoje*. Tarptautinės konferencijos pranešimų medžiaga. Lietuvos bankas: Vilnius, 1997.
19. *The age of regulatory reform*. Edited by K. Button and D. Swann. Oxford: Clarendon, 1989.
20. *The regulatory challenge*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
21. Zwart, T., Verhey, L. *Agencies in European and Comparative Perspective*. Antwerp-Oxford-New York: Intersentia, 2003.

Ieva Deviatnikovaitė

Development of Organisational Infrastructure of the Regulatory State

Abstract

This article discusses the phenomenon of the regulatory state, its definition, the methods it uses and its main organisational characteristic, i.e. independent regulatory agency. The author of the article attempts to define an independent regulatory agency and to crystallize its features.

The rise of the regulatory state relates to the regulatory reforms that burst in the Western European countries in the 80s of the 20th century. Then the markets were liberalised and large industries were privatised. These processes were led by the group of the new organisational infrastructures, new perception of the functions of the state. It took on a whole new dimension not only at the national level, but also at the European Union and global level. Theorists of regulation came to the conclusion that the modern styles and conditions of governance revealed the state as a regulatory state. And the main organisational infrastructure of the regulatory state is an independent regulatory agency. Western countries name these agencies differently, for example, quangos, NDPBs, EGOs, SAOs in Great Britain, IRA as the Federal Communications Commission, the Federal Energy Regulatory Commission in the U.S., les autorités administratives indépendantes, such as Commission bancaire, Conseil supérieur de l'audiovisuel, Conseil de la concurrence in France, nezávislé správní úřady as Český telekomunikační úřad, Úřad pro ochranu osobních údajů in Czech Republic, autorità indipendenti as la Banca d'Italia, l'Autorità Antitrust in Italy, Ministerialfreie Verwaltung as Bundeskartellamt, Bundesnetzagentur in Germany, etc. We also do have such institutions in Lithuania. But we call them institutions accountable to the Parliament, such as the Competition Council, the National Bank, the National Control Commission for Prices and Energy, the Commission of Lithuanian Radio and Television.

The author comes to the conclusion that the regulatory state is a form of governance, where the main role is given to the institutions that are separated from the political cycles and that make their decisions strongly backed-up on technical expertise. Moreover, public politics becomes apolitical and public polity/governance becomes technocratic. The regulatory state uses the method called statutory regulation.

The main features of the independent regulatory agencies are: they are independent from the executive bodies; they fulfil quasi-legislative, quasi-executive and quasi-judicial functions.

The independence of these institutions has two dimensions: functional independence and institutional or political independence. On one hand, they must be separated from the interests of regulated markets, on the other hand, they must be isolated from the interests of bureaucracy and politicians.

Ieva Deviantikovaitė – Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros trečių metų doktorantė, lektorė.

E. paštas: ieva@mruni.lt

Ieva Deviatnikovaitė, is the third year' doctoral student and lecturer at Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of Administrative Law and Procedure.

E-mail: ieva@mruni.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2012 m. birželio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2012 m. spalio mėn.