

2021

# Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo praktikos Lietuvoje vertinimas

Teisės aktų rengėjų perspektyva

Apžvalgą parengė:

Vilma Jėckaitė, Saulius Kolyta, Vaida Obelenė, Rasa Pranskevičiūtė – Amoson, Ieva Sriebaliūtė, Sigita Trainauskienė, Viktoras Urbis

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



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

# Turinys

Santrumpų sąrašas	2
Santrauka	3
Įvadas	6
1. EBPO vertinimai ir rekomendacijos	8
2. Užsienio valstybių geriausia praktika	2
3. Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimas Lietuvoje (valstybės tarnautojų apklausos rezultatai)	16
3.1. Politinis įsipareigojimas taikyti poveikio vertinimo instrumentą	17
3.2. Administracinių gebėjimų ir atskaitomybės stiprinimas	20
3.3. Tikslinga ir tinkama metodologija	24
4. Teisės aktų analizė	26
5. Didesnio poveikio teisės aktai: patirtis atliekant išsamesnius poveikio vertinimus	32
6. Rekomendacijos	40
1 priedas. Valstybės tarnautojų apklausa: prieigos konstravimas	43
2 priedas. Reguliavimo kokybės priežiūra užsienio valstybėse	45
3 priedas. Kokybės priežiūros mechanizmai	50
4 Priedas. Patikslintos poveikio vertinimo ir išvados formos	51

# Santrumpų sąrašas

**EBPO** – Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija

**ES** – Europos Sąjunga

**Ex post poveikio vertinimas** – galiojančio teisinio reguliavimo poveikio vertinimas

**PV, (ex-ante) poveikio vertinimas** – numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimas (vartojama vienaskaita, kai kalbama apie procesą; kai kalbama apie rezultatą – poveikio vertinimo pažymą – gali būti vartojama tiek vienaskaita, tiek daugiskaita)

**SGI** – Tvarios valdysenos rodikliai (angl. *Sustainable governance indicators*)

**SNA** – Sąnaudų – naudos analizė

**STRATA** – Vyriausybės strateginės analizės centras

# Santrauka

Ši ataskaita apibendrina 2019 – 2020 metų laikotarpiu STRATA surinktus duomenis, atliktų tyrimų, analizių ir apklausų rezultatus bei sukauptą patirtį, įgalinant numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo sistemą. Svarbią ataskaitos dalį sudaro EBPO dokumentų, susijusių su poveikio vertinimu, analizė ir kai kurių užsienio valstybių patirties apibendrinimas.

Įrodymais grįstas valdymas, kokybiška ir nuolat tobulinama reguliavimo politika, poveikio vertinimo vaidmuo viešosios politikos cikle – tai temos, kurioms vis didesnį dėmesį skiria EBPO. Pradedant 2012 m., kai buvo paskelbtos Tarybos gairės dėl reguliacinės politikos ir valdysenos, ši tarptautinė organizacija paskelbė ne vieną analitinį dokumentą, apibendrinantį geriausią pasaulinę šios srities praktiką. 2015 m. metais EBPO rekomendavo Lietuvai pagerinti numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo procesą, stiprinant kokybės priežiūrą ir konsoliduojant šią funkciją vienoje institucijoje.

Naujausia, 2020 m. paskelbta EBPO Ataskaita apie numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimą – turbūt pats detaliausias dokumentas, skirtas aptarti geriausią šios srities praktiką. EBPO išskiria penkis gerosios praktikos principus:

- 1) Vyriausybės įsipareigojimas taikyti poveikio vertinimo instrumentą;
- 2) tinkamas poveikio vertinimo sistemos modelis;
- 3) administracinių gebėjimų ir atskaitomybės stiprinimas;
- 4) tinkama poveikio vertinimo metodika;
- 5) nuolatinė sistemos stebėseną, vertinimas ir tobulinimas.

Šioje ataskaitoje aptartas visų aukščiau išvardintų gerosios praktikos principų įgyvendinimas Lietuvoje, didesnį dėmesį sutelkiant poveikio vertinimo sistemos modeliui, administracinių gebėjimų stiprinimui ir poveikio vertinimo metodikai.

XVIII Vyriausybės įsipareigojimą taikyti poveikio vertinimo instrumentą (nors šis aspektas nėra detaliau aptariamas šioje ataskaitoje) atspindi du priimti sisteminiai sprendimai – visam Vyriausybės kadencijos laikotarpiui patvirtintas didesnio poveikio teisės aktų, kuriems bus rengiami detalesni poveikio vertinimai, sąrašas ir Vyriausybės sprendimams reikalingų planuojamų parengti įrodymų sąrašas.

Pastarųjų dvejų laikotarpiu Lietuvoje pradėti įgyvendinti pokyčiai ir iniciatyvos (STRATA sukūrimas ir tam tikrų funkcijų įrodymais grįsto valdymo srityje priskyrimas, EBPO projekto „Įrodymais grįstos politikos formavimas ir politikos vertinimas Vyriausybės centre“ įgyvendinimas, 2020 m. pradėti įgyvendinti „politikos eksperimentai“ numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo srityje parodo, kad Lietuvoje dedamos pastangos įgyvendinti penktąjį iš aukščiau išvardintų principų.

Geriausios užsienio patirties taikymas – viena iš svarbių prielaidų tobulinti nacionalinę poveikio vertinimo sistemą. Todėl STRATA detaliau išanalizavo trijų užsienio valstybių – Čekijos, Estijos ir Jungtinės Karalystės – numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo sistemas, taip pat apibendrinė informaciją apie 11 užsienio valstybių reguliavimo kokybės priežiūros institucijų veiklą (2 priedas). Siekiant pritaikyti užsienio valstybių patirtį Lietuvoje, vertėtų atkreipti dėmesį į keletą svarbesnių aspektų (dalis iš jų nėra nauji ir iš dalies jau įgyvendinami ar taikomi mūsų šalyje):

- poveikio vertinimas atliekamas prieš pradėdant rengti teisės akto projektą;
- viešosios konsultacijos integruojamos į poveikio vertinimo procesą;
- efektyviai veikiančiai sistemai būtinos analitinės kompetencijos, poveikio vertinimų kokybės priežiūra ir šios funkcijos priskyrimas konkrečiai institucijai;
- gali egzistuoti įvairūs poveikio vertinimo kokybės priežiūros mechanizmai (vienas svarbių skiriamųjų tokių mechanizmų skiriamųjų bruožų – kokybės priežiūros institucijoms suteikti (arba nesuteikti) įgaliojimai stabdyti teisėkūros procesą tais atvejais, kai poveikio vertinimo kokybė neatitinka nustatytų standartų);
- kokybės priežiūros institucijos paprastai teikia ekspertinę ir konsultacinę pagalbą poveikio vertinimų rengėjams;

- tinkamai funkcionuojanti poveikio vertinimo sistema ne tik leidžia pagerinti teisės aktų kokybę, bet ir efektyviai kontroliuoti jų skaičių.

Dar 2019 m. STRATA atliko valstybės tarnautojų apklausą, kuri leido susidaryti visapusišką Lietuvos poveikio vertinimo sistemos „nuotrauką“ iš teisės aktų rengėjų perspektyvos. Atliekant apklausą, išanalizuota ministerijose nusistovėjusi poveikio vertinimo praktika, identifikuotos problemos, su kuriomis susiduria valstybės tarnautojai, atlikdami poveikio vertinimus, nustatyti jų poreikiai metodinei ir konsultacinei pagalbai.

Ši apklausa tapo išeities tašku planuojant tolesnius STRATA žingsnius poveikio vertinimo srityje, pirmiausia, parengiant metodologinį rinkinį, parengiant ir įgyvendinant mokymų programą valstybės tarnautojams. Nuo 2020 m. pavasario STRATA teikia konsultacijas ir metodinę pagalbą valstybės tarnautojams, atliekantiems išsamesnius numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimus ir tokiu būdu prisideda prie įrodymais grįsto valdymo principų integravimo į viešosios politikos procesą.

Atliekant kokybinį tyrimą (pagilintą interviu) buvo apklausti poveikio vertinimų naudotojai, kurie, kaip kartais teigiama, nekuria paklausos poveikio vertinimams. Tyrimo metu išryškėjo tam tikri uždaro rato požymiai: viena vertus, poveikio vertinimų rengėjai pasigenda paklausos jų darbo rezultatams, kita vertus, poveikio vertinimų naudotojai nusiskundžia nepakankama pasiūla (poveikio vertinimai atliekami formaliai, netenkina poveikio vertinimų kokybę, trūksta sąsajų su strateginiais tikslais ir ekonominės poveikio analizės). Svarbiausios tyrimo išvagos, apimančios ministerijose vyraujančią praktiką, išryškintas problemas ir tobulinimo kryptis, pateikiamos žemiau.

Apklausos rezultatai atskleidė ministerijose vyraujančią praktiką ir sisteminės problemas:

- dominuoja gana formalus poveikio vertinimo suvokimas, nepakankamai suprantamas jo vaidmuo teisėkūros procese;
- poveikio vertinimas dažnam tarnautojui sukelia neigiamas asociacijas, susijusias su beprasmišku darbu ir administracine našta;
- vyrauja nuomonė, kad poveikio vertinimai nėra naudojami priimant politinius sprendimus;
- poveikio vertinimai retai atliekami iš anksto, įprastai tas daroma rengiant teisės akto projektą;
- retai taikomi komandinio darbo metodai, paprastai už poveikio vertinimo parengimą atsakingas tarnautojas, kuris rengia teisės akto projektą;
- tarnautojams, atliekantiems vertinimus, trūksta gerųjų poveikio vertinimo pavyzdžių, jiems nėra aišku, kaip turėtų būti atliekamas poveikio vertinimas, neaiškūs reikalavimai poveikio vertinimų kokybei;
- poveikio ekonomikai ir valstybės finansams įvertinimas bei sąnaudų-naudos analizės atlikimas yra sudėtingiausios užduotys atliekant poveikio vertinimą;
- poveikio vertinimo taisyklės nepakankamai aiškios, per daug įvairių metodinių dokumentų, ministerijose trūksta vienodos poveikio vertinimo praktikos

Apklausos metu taip pat išryškėjo galimos svarbiausios poveikio vertinimo sistemos tobulinimo kryptys:

- visos informacijos, reikalingos atlikti poveikio vertinimus, koncentravimas vienoje vietoje (elektroninėje erdvėje);
- kokybiškų poveikio vertinimo pavyzdžių parengimas ir vieša prieiga prie jų;
- mokymų valstybės tarnautojams, taikant praktinius poveikio vertinimo metodus, rengimas;
- platformos, kurioje būtų galima pasikonsultuoti, pasidalyti gerąja patirtimi, sukūrimas;
- poveikio vertinimų rengimas tik svarbiausioms teisėkūros iniciatyvoms, geresnis poveikio vertinimų planavimas;
- aiškių kokybės kriterijų nustatymas

Kaip ir bet kurioje kitoje srityje, viešosios politikos tikslų įgyvendinimą didžia dalimi lemia tos srities teisinis reguliavimas ir praktinis jo įgyvendinimas, tinkama institucinė sąranga, aiškus ir pagrįstas funkcijų (tarp jų ir koordinavimo) priskyrimas atskiroms valstybės institucijoms. Teisinės bazės analizė atskleidė keletą sisteminių problemų: nesuderintos ir nenuoseklios teisės aktų nuostatos, nepakankamai pagrįstas funkcijų priskyrimas atskiroms institucijoms, neįteisinta įrodymais grįsto

valdymo koncepcija ir ciklinis viešosios politikos modelis, šios dienos realiųjų neatitinkanti Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodika ir kt.

Aukščiau išvardintos problemos neleidžia užtikrinti pakankamo teisinio aiškumo, trukdo formuoti vieningai poveikio vertinimo praktikai ir išnaudoti poveikio vertinimo instrumento potencialą gerinant teisės aktų kokybę.

Šių problemų sprendimą siūloma koncentruoti tokiomis kryptimis:

- 1) įvairių teisės aktų nuostatų, susijusių su poveikio vertinimu, peržiūra ir suderinimas;
- 2) Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodikos atnaujinimas, atsižvelgiant į poveikio vertinimo srityje 2020 m. vykusių „politikos eksperimentų“ rezultatus ir kokybės priežiūros taikymo praktiką;
- 3) institucinės fragmentacijos mažinimas, atliekant valstybės institucijų funkcijų poveikio vertinimo srityje peržiūrą;
- 4) metodinių dokumentų ir jų turinio inventorizacija, siekiant optimizuoti šių dokumentų turinį ir jų skaičių.

Stiprinant įrodymais grįstos politikos įgyvendinimą ir politikos vertinimą Vyriausybės centre, įgyvendinant „politikos eksperimentus“, 2020 m. pradžioje buvo iš dalies pertvarkyta numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo sistema: numatyta nauja didesnio poveikio įstatymų projektų atrankos tvarka, poveikio vertinimų rengėjams pradėta teikti metodinė bei ekspertinė pagalba, įdiegta poveikio vertinimų kokybės priežiūros sistema, pradėti valstybės tarnautojų mokymai.

Svarbų postūmų šioje srityje suteikė pasikeitęs Vyriausybės kanceliarijos požiūris į numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimą, kaip vieną svarbiausių teisėkūros proceso sudėtinių dalių, turinčių tiesioginę įtaką priimamų teisės aktų kokybei. STRATA įsitraukimas į poveikio vertinimo procesą, individualios konsultacijos poveikio vertinimų rengėjams ir suteikti įgaliojimai vykdyti poveikio vertinimų kokybės priežiūrą davė teigiamų rezultatų. Ministerijos 2020 m. pateikė Vyriausybei 8 išsamesnius poveikio vertinimus įstatymų projektams (iš jų, dviejų įstatymų projektams poveikio vertinimai buvo teikiami po du kartus). STRATA įvertino šių projektų kokybę, parengė ir pateikė Vyriausybei 10 išvadų, viena iš jų buvo neigiama, nes poveikio vertinimas neatitiko nustatytų kokybės reikalavimų.

Tuo pačiu, praėjusių metų patirtis parodė, kad ne visi poveikio vertinimo sistemos elementai veikia vienodai gerai ir kad būtinos tolesnės pastangos tobulinant poveikio vertinimo sistemą ir sprendžiant išryškėjusias problemas. Ataskaitos pabaigoje pateikiamos rekomendacijos, apimančios poveikio vertinimo teisinės bazės ir visos poveikio vertinimo sistemos tobulinimą.

# Įvadas

Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimas kaip sistemingai taikoma teisėkūros proceso dalis, yra vienas iš svarbiausių instrumentų, galinčių užtikrinti viešosios politikos intervencijų kokybę.

Lietuvoje poveikio vertinimo svarba išaugo rengiantis Lietuvos narystei Europos Sąjungoje, kai atsirado Europos Komisijos reikalavimas numatyti ES teisės aktų taikymo Lietuvoje pasekmes. 2003 m. Vyriausybė patvirtino „universalią“ Sprendimų poveikio vertinimo metodiką<sup>1</sup>, kuri buvo taikoma ne tik teisės aktų, bet ir kitų valstybei svarbių sprendimų (strategijų, programų, sutarčių ir pan.) poveikiui vertinti, vėliau buvo priimta Numatomos teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodika, o svarbiausios nuostatos, susijusios su poveikio vertinimu, įteisintos Teisėkūros pagrindų įstatyme.

Įrodymais pagrįsti poveikio vertinimai sudaro sąlygas formuoti įrodymais grįstą viešąją politiką. Įvairių problemų sprendimo alternatyvų analizė, poveikio ir pasekmių įvertinimas padeda kryptingai siekti viešosios politikos tikslų, didina atskaitomybę ir skaidrumą politikos formavimo procese<sup>2</sup>. EBPO pabrėžia, kad poveikio vertinimas bus laikomas atliktu sėkmingai, jeigu<sup>3</sup>:

- vertinimo procesas vyks inicijuojant naują reguliavimą ar jo pakeitimus;
- bus aiškiai suformuluota problema ir tikslai;
- įvertintos galimos alternatyvos (įskaitant ir nereguliavimo);
- įvertinta tiesioginė ir netiesioginė nauda bei sąnaudos;
- poveikis bus pagrįstas įrodymais, atitinkančiais mokslinius kokybės standartus;
- bus užtikrintas skaidrus bendradarbiavimas su suinteresuotomis šalimis, o vertinimo rezultatai pristatomi viešai.

Pasak EBPO, nepaisant augančio poveikio vertinimo teikiamų privalumų pripažinimo, išlieka nemažai iššūkių, susijusių su praktiniu įgyvendinimu. Poveikio vertinimo procesas dažnai tampa pernelyg procedūrinis, neatliekamas svarbiausiems teisės aktams, trūksta gerai veikiančios atrankos sistemos, kuri užtikrintų, jog visi reikšmingą poveikį turintys teisės aktai bus nuosekliai įvertinti. Vertinant poveikį, neretai susitelkiama tik į ekonominių aspektų vertinimą, naštos verslui matavimą, tačiau lieka neįvertintos kitos sritys, kuriose poveikis gali būti netiesioginis<sup>4</sup>. Nors Lietuvoje kylantys iššūkiai, susiję su poveikio vertinimo praktika, panašūs kaip ir kitose EBPO valstybėse, tačiau esama ir tam tikros specifikos.

Lietuvos poveikio vertinimo sistemos funkcionavimą ir veiksmingumą ne kartą vertino tarptautinės organizacijos<sup>5</sup>, Lietuvos institucijos ir nepriklausomi ekspertai. Valstybės kontrolė savo ataskaitoje pateikė išvadą, kad „rengiant teisės aktų projektus, neįvertinamos arba formaliai įvertinamos galimos numatomos teisinio reguliavimo pasekmės“<sup>6</sup>. Audito metu paaiškėjo, kad 9 iš 14 ministerijų teisės akto projekto rengimo ir poveikio vertinimo procesai nedokumentuojami ir poveikio vertinimo kontrolės mechanizmas neužtikrina, kad būtų tinkamai įvertintos galimos numatomo teisinio reguliavimo pasekmės ir teisinio reguliavimo alternatyvos<sup>7</sup>. Remiantis tarptautiniais vertinimais, Lietuvos poveikio

<sup>1</sup> 2003 m. vasario 26 d. Vyriausybės nutarimas Nr. 276 „Dėl Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo“

<sup>2</sup> OECD (2020), Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en>

<sup>3</sup> Ten pat

<sup>4</sup> Ten pat

<sup>5</sup> OECD (2015), Regulatory Policy in Lithuania: Focusing on the Delivery Side, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264239340-en>; OECD (forthcoming). Evidence Based Policy Making and Policy Evaluation at the Centre of Government in Lithuania

<sup>6</sup> Valstybės kontrolė (2018), Teisėkūros procesas, Valstybinio audito ataskaita Nr. VA-2018-P-40-6-2, prieiga 2021-03-12, [www.vkontrolė.lt](http://www.vkontrolė.lt)

<sup>7</sup> Ten pat



vertinimo sistema įvertinta 6,3 balo (iš 10), pagal šį rodiklį užimame 15-ą vietą tarp 41 vertintos valstybės (9-ta vieta tarp 27-ių ES šalių)<sup>8</sup>.

Siekdama plačiau ir giliau įvertinti Lietuvos numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo sistemą ir galiojančią praktiką, identifikuoti kylančias problemas, nustatyti metodinės ir konsultacinės pagalbos poreikius bei parengti rekomendacijas šiai sistemai tobulinti, STRATA 2019-2020 m. laikotarpiu atliko keletą tyrimų, analizių ir apklausų, kurių apibendrinti rezultatai pateikiami šioje ataskaitoje.

Ataskaitą sudaro šešios pagrindinės dalys, kuriose pateikiama:

1. EPBO parengtos gerosios praktikos ir rekomendacijų Lietuvai apibendrinimas;
2. Atskirų užsienio šalių gerosios praktikos pavyzdžiai;
3. Valstybės tarnautojų požiūris į numatomo teisinio reguliavimo praktiką Lietuvoje (ši ataskaitos dalis apima tris potemes – politinį įsipareigojimą taikyti poveikio vertinimo instrumentą, administracinius gebėjimus ir atskaitomybę, poveikio vertinimo metodologiją);
4. Teisės aktų analizė;
5. 2020 m. patirties atliekant išsamesnius poveikio vertinimus apibendrinimas;
6. Rekomendacijos, skirtos tobulinti poveikio vertinimo sistemą.

Prieduose pateikiama pagalbina ar daugiau techninio pobūdžio medžiaga.

Šioje ataskaitoje siekiama ne tik giliau pažvelgti į pagrindinius iššūkius, kylančius valstybės tarnautojams atliekant poveikio vertinimus, tačiau, atsižvelgiant į esamos sistemos trūkumus ir EBPO studijose bei kituose dokumentuose pateiktas rekomendacijas, pasiūlyti galimas sistemos tobulinimo kryptis. Verta pastebėti, kad ataskaita neapima STRATA kartu su EBPO vykdomo projekto „Irodymais grįstos politikos formavimas ir politikos vertinimas Vyriausybės centre“ rezultatų ir rekomendacijų (nors neatmestina, kad gali būti tam tikras išvadų ir rekomendacijų pasikartojimas). Šį projektą planuojama baigti ir jo rekomendacijas paskelbti 2021 m. rugsėjo mėn., vėliau bus rengiamas atskiras šių rekomendacijų įgyvendinimo planas.

Ataskaitoje pateikta analizė, apibendrinimai ir rekomendacijos galėtų būti panaudotos toliau tobulinant Lietuvos numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo sistemą, aiškiau apibrėžiant valstybės institucijoms šioje srityje priskirtas funkcijas, sutvarkant šios srities teisinę bazę (pirmiausia Vyriausybės nutarimu patvirtintą Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodiką), užtikrinant kitų praktikoje pasiteisinusių veiksnių ir priemonių tęstinumą.

---

<sup>8</sup> Sustainable Governance Indicators 2020, Evidence based Instruments, prieiga 2021-03-12, [https://www.sgi-network.org/2020/Governance/Executive\\_Capacity/Evidence-based\\_Instruments](https://www.sgi-network.org/2020/Governance/Executive_Capacity/Evidence-based_Instruments)

# 1. EBPO vertinimai ir rekomendacijos

## Lietuvos vertinimai

Remiantis tarptautiniais vertinimais, poveikio vertinimo taikymas Lietuvoje vertinamas 7 balais (iš 10 galimų), tačiau poveikio vertinimo procedūrinė kokybė – tik 5 balais (iš 10)<sup>9</sup>. 2020 m. Tvarios valdysenos rodiklių (SGI) indekso ataskaitoje teigiama, kad nuo 2003 m. Vyriausybės sprendimų projektams poveikio vertinimas Lietuvoje tapo privalomas, tačiau svarbios reguliavimo iniciatyvos dažniausiai nėra nuodugniai vertinamos.

Panašias išvadas daro EBPO, teigdama, kad **poveikio vertinimas Lietuvoje išlieka iš esmės formaliu veiksmu**, kuriuo siekiama pagrįsti jau padarytus pasirinkimus (ypač pagrindžiant reguliavimo poreikį). Dažnai **nėra atsižvelgiama į proporcingumo principą**, kuris reikalauja, kad svarbioms teisėkūros iniciatyvoms, galinčioms turėti didelį poveikį, turėtų būti rengiami išsamesni poveikio vertinimai. Tuo būdu svarbios politinės iniciatyvos teikiamos neatlikus tinkamo poveikio vertinimo.

Pasak EBPO, nors Lietuvoje poveikio vertinimo rezultatai teikiami priimant sprendimus, jie retai viešai aptariami ar kitaip naudojami politikos procese. Poveikio vertinimo procesas **neužtikrina pakankamo suinteresuotųjų šalių dalyvavimo**, suteikia mažai galimybių jų įsitraukimui į teisėkūros procesą, todėl suinteresuotosios šalys gana skeptiškai vertina šio instrumento naudą.

EBPO dar 2015 m. rekomendavo Lietuvai pagerinti numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo procesą, **stiprinant kokybės priežiūrą ir konsoliduojant šią funkciją vienoje institucijoje**<sup>10</sup>. Poveikio vertinimo sistema, kurioje institucinė atsakomybė paskirstyta kelioms institucijoms, nėra tinkama, nes tokiu atveju nei viena institucija nėra atsakinga už šią sritį, poveikio vertinimų kokybė nėra sistemingai prižiūrima.

EBPO Lietuvai taip pat rekomendavo **nustatyti aiškų poveikio vertinimo procesą** (žr. 1 pav.) ir imtis veiksmų siekiant pagerinti poveikio vertinimų kokybę.

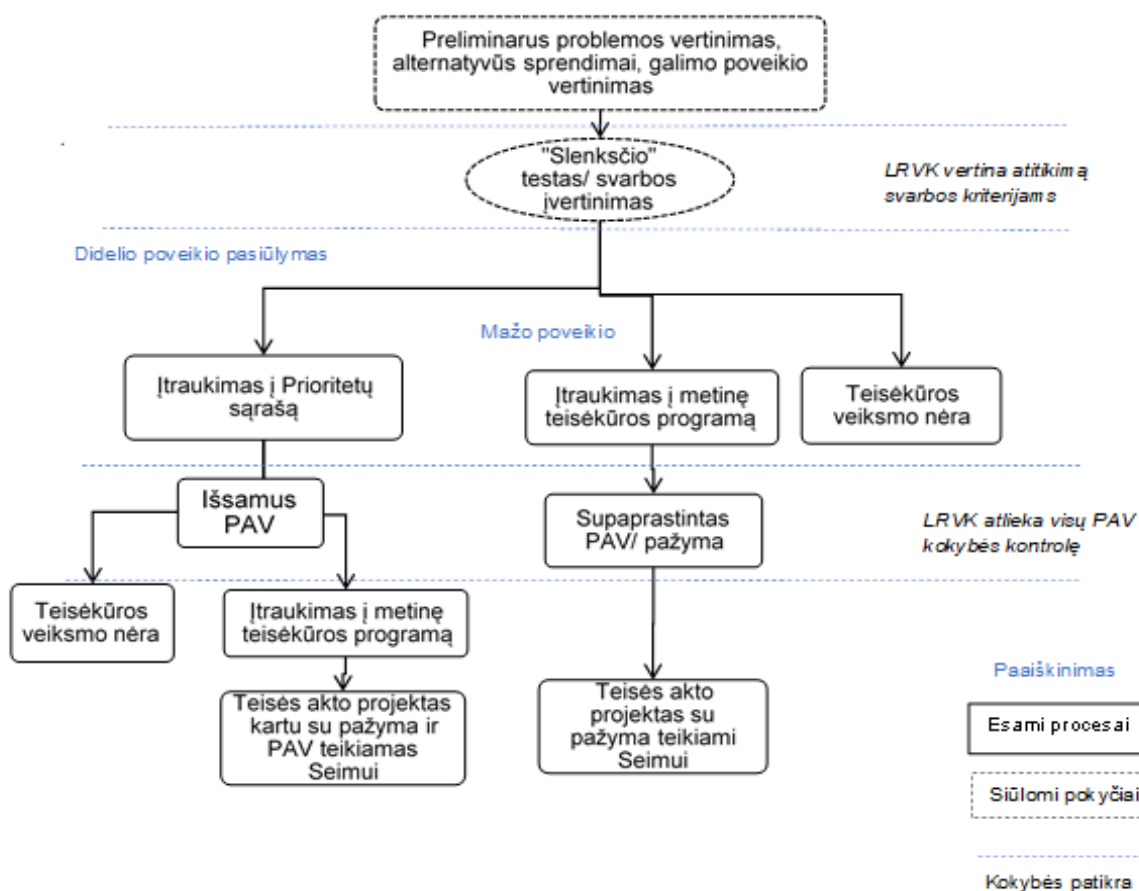
Rekomenduoti veiksmai apėmė poveikio vertinimų kokybės kontrolės konsolidaciją vienoje institucijoje, įteisinant „vartininko“ funkciją (jos esmė – „nepraleisti“ netinkamai parengtų poveikio vertinimų), ministerijose sustiprinti vidaus kokybės kontrolės mechanizmus, skirti pakankamai dėmesio ne tik pasiūlymo juridinei technikai, bet ir poveikio vertinimui. Taip pat pasiūlyta **peržiūrėti institucijų atsakomybės ribas**, pvz.: Teisingumo ministerijai susitelkti į teisinius aspektus, o Vyriausybės kanceliarijai – į strateginius dalykus, poveikio vertinimų kokybę, galimų alternatyvų svarstymą, suinteresuotų šalių įtraukimą.

Poveikio vertinimų kokybės (tinkamumo) patikra turėtų tapti privaloma, o poveikio vertinimo rengimo procesas turėtų būti panaudojamas siekiant išsiaiškinti suinteresuotų šalių nuomonę ir pagerinti siūlomų sprendimų kokybę.

<sup>9</sup> Sustainable Governance Indicators 2020, Evidence based Instruments, prieiga 2021-03-12, [https://www.sgi-network.org/2020/Governance/Executive\\_Capacity/Evidence-based\\_Instruments](https://www.sgi-network.org/2020/Governance/Executive_Capacity/Evidence-based_Instruments)

<sup>10</sup> OECD (2015), Regulatory Policy in Lithuania: Focusing on the Delivery Side, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264239340-en>.

1 pav. EBPO pasiūlyta poveikio vertinimo proceso schema



Šaltinis: OECD (2015), *Regulatory Policy in Lithuania: Focusing on the Delivery Side*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264239340-en>.

2018 m. EBPO pažymoje<sup>11</sup> akcentuota, kad Lietuvoje iš maždaug 900 kasmet Seimui pateikiamų teisės aktų projektų, apie 2/3 yra Seimo narių parengti teisės aktų projektai, kuriems turėtų būti taikomi tie patys reikalavimai dėl poveikio vertinimo kokybės ir konsultacijų su suinteresuotomis šalimis. Siekiant užtikrinti teisės aktų ir numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimų kokybę, Parlamente turėtų būti skatinami nustatytos tų užtikrinančios vidaus procedūros.

### Kas lemia kokybišką teisėkūros ir poveikio vertinimo procesą?

EBPO nuolat vykdo reguliavimo politikos peržiūras, rengia ataskaitas, analizuojančias geriausią šiai organizacijai priklausančių valstybių praktiką. Vienas iš svarbiausių šios srities dokumentų – 2012 m. Tarybos Gairės dėl reguliacinės politikos ir valdysenos<sup>12</sup>, kuriose, be kita ko, akcentuojama:

- būtinybė įtraukti poveikio vertinimą į ankstyvuosius viešosios politikos formavimo etapus;
- aiškiai nustatyti politikos tikslus ir įvertinti, ar reguliavimas būtinas ir kaip jis gali būti efektyviausiai panaudotas siekiant tų tikslų;

<sup>11</sup> OECD (2018), Lithuania. Country note on Regulatory Policy, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/lithuania-country-note-regulatory-policy-2018.pdf>

<sup>12</sup> <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>

- apsvarstyti kitas, nereguliavimo, priemones, įvertinti įvairius būdus pasiekti politikos tikslus ir pasirinkti geriausią iš jų.

2020 m. paskelbtoje EBPO Ataskaitoje apie numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimą<sup>13</sup> teigiama, jog valstybės reguliacinė aplinka ir paties reguliavimo rezultatai labai priklauso nuo procesų, kurių metu formuojamas teisinis reguliavimas, kokybės. Įgyvendindamos intervencijas, nesvarbu, ar tai būtų viešoji politika, įstatymai, kiti teisės aktai ar kitokio pobūdžio taisyklės, vyriausybės ne visuomet tinkamai įvertina galimą jų poveikį. Be to, tokios intervencijos susiję su tam tikromis sąnaudomis, kurios kai kada gali nusverti numatomą naudą.

Naujas reguliavimas gali sukelti nenumatytas pasekmes ir neigiamą poveikį piliečiams, verslui ir visai visuomenei. Poveikio vertinimai sprendimų priėmėjams turi suteikti esminės informacijos apie tai, ar reikia ir kaip reikia reguliuoti, siekiant viešosios politikos tikslų. Tokie vertinimai politikos formuotojams taip pat padeda išvengti reguliavimo taisyklių atvejais, kai intervencijos sukuriamos sąnaudos yra didesnės už laukiamą naudą, ir atvirkščiai – apginti politikos formuotojų sprendimus parodant reguliavimo kuriamą naudą.

Šioje EBPO ataskaitoje išskiriami **penki gerosios praktikos principai**:

- 1) Vyriausybės įsipareigojimas taikyti poveikio vertinimo instrumentą;
- 2) tinkamas poveikio vertinimo sistemos modelis;
- 3) administracinių gebėjimų ir atskaitomybės stiprinimas;
- 4) tinkama poveikio vertinimo metodika;
- 5) nuolatinė sistemos stebėseną, vertinimas ir tobulinimas.

Toliau šie principai aptariami detaliau.

## 1) Vyriausybės įsipareigojimas taikyti numatomo teisinio reguliavimo poveikio instrumentą

EBPO ataskaitoje teigiama, kad į numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimą reiktų žvelgti kaip į „gerą politikos formavimo procesą“, tačiau šio proceso metu gali atsirasti natūralus pasipriešinimas, kylantis dėl biurokratinės inercijos, politinio greitų sprendimų poreikio ar noro priimti tam tikrus politiška jautrius sprendimus be atidesnės patikros ir t.t. Todėl būtina sukurti **systemą, galinčią užtikrinti tinkamą numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo praktinį veikimą. Politinis įsipareigojimas** yra svarbus veiksnys, užtikrinantis poveikio vertinimų sėkmingą integraciją į reguliavimo politiką, tačiau reikalinga ir suinteresuotųjų šalių – privataus sektoriaus, pilietinės visuomenės, žiniasklaidos, Parlamento – parama.

Vyriausybė savo ilgalaikį įsipareigojimą numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimui gali parodyti keliais būdais:

- išaiškinti, kas laikoma „geru reglamentavimu“;
- numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimą įtraukti į ilgalaikį reguliavimo kokybės gerinimo planą;
- sukurti kompetentingą poveikio vertinimo priežiūros padalinį;
- sukurti patikimas taisykles, kurios garantuotų veiksmingą poveikio vertinimo įgyvendinimą;
- užtikrinti politinį palaikymą poveikio vertinimui;
- užtikrinti suinteresuotųjų šalių paramą;
- užtikrinti sprendimų priėmimo skaidrumą ir visuomeninę poveikio vertinimo proceso kontrolę.

## 2) Tinkamas poveikio vertinimo sistemos modelis

EBPO rekomenduoja numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimą integruoti su kitomis reguliavimo valdymo priemonėmis visame teisėkūros cikle. Poveikio vertinimo praktinis įgyvendinimas turėtų būti

<sup>13</sup> OECD (2020), Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en>

pritaikytas prie šalies teisinės ir administracinės sistemos specifinių bruožų, turimų išteklių ir įgūdžių. Vyriausybės turėtų apspręsti, ar įdiegti poveikio vertinimo sistemą iš karto, ar palaipsniui, tačiau bet kuriuo atveju turėtų būti tinkamai paskirstoma atsakomybė, **sukuriant ministerijose už poveikio vertinimą atsakingus padalinius ir Vyriausybės centre esančią priežiūros instituciją.**

Poveikio vertinimų gylis ir apimtis turėtų būti proporcingi numatomo reglamentavimo reikšmingumui, poveikio vertinimai pirmiausia turėtų būti atliekami svarbiausioms ir turėsiančioms didžiausią poveikį teisėkūros iniciatyvoms. Daugelyje valstybių pasiteisino **dviejų etapų poveikio vertinimas**, kaip pirmojo etapo metu identifikuojami teisės aktai, kuriems reiktų atlikti išsamų poveikio vertinimą. Parlamentai turėtų nustatyti savo procedūras, padedančias užtikrinti poveikio vertinimų ir teisės aktų kokybę.

### 3) Administracinių gebėjimų ir atskaitomybės stiprinimas

EBPO rekomenduoja, kad valstybės tarnautojai, atliekantys numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimus, būtų tinkamai apmokyti, kad galėtų šiuo instrumentu tinkamai naudotis savo kasdienėje veikloje. Tam reikalingi ne tik įgūdžiai ir techninės žinios (sugebėjimo apibrėžti problemą, nustatyti tikslus ir t.t.), bet ir praktinių pavyzdžių, atvejo studijų analizė bei praktinis mokymuose įgytų žinių taikymas.

Vyriausybės turėtų skelbti išsamią **metodinę medžiagą**, reikalingą atlikti poveikio vertinimus, kuri apimtų procedūrinius ir turinio aspektus, taip pat detalesnius metodinius dokumentus ir įrankius, padedančius naudoti įvairias analitines technikas, tokias, kaip sąnaudų-naudos analizė (pvz., <https://rbm.obpr.gov.au/home.aspx>).

EBPO rekomenduoja sukurti tinkamas **procedūrines taisykles, kurios teisėkūros procese neleistų išvengti poveikio vertinimo** ir įkurti kompetentingą poveikio vertinimų priežiūros padalinį, kuris užtikrintų, kad poveikio vertinimo instrumentas bus veiksmingai taikomas. Gali būti taikomos tik ribotos išimties iš bendros taisyklės atlikti numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimus (pvz., priimant teisės aktus, susijusius su biudžeto planavimu, nacionaliniu saugumu susiję ar krizinių situacijų sąlygotus sprendimus). Siekiant didesnės atskaitomybės, poveikio vertinimo pažymas turėtų pasirašyti ministras.

### 4) Tinkama poveikio vertinimo metodika

Nėra tokio dalyko kaip „geriausia“ numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodika, įvairiose šalyse taikomos įvairios metodikos ir analizės būdai, tačiau galima išskirti tam tikrus bendrus bruožus. Vertinimo metodika turėtų būti kuo paprastesnė ir lankstesnė, tačiau turėtų apimti visus būtinus poveikio vertinimo elementus. Atliekant poveikio vertinimus nebūtinai turi būti naudojami sudėtingi kiekybinės analizės metodai, tokie kaip sąnaudų ir naudos analizė ar ekonometrinis modeliavimas. Paprastai, atliekant poveikio vertinimus, derinami įvairūs kokybinės ir kiekybinės analizės metodai.

Tinkamai atlikta analizė remiasi duomenimis, todėl patikimos duomenų valdymo strategijos gali padėti rengti, rinkti, apdoroti, pasiekti ir dalytis duomenimis. **Poveikio vertinimo procesas turėtų būti integruotas į viešosios politikos ciklą ir prasidėti ankstyvojoje politikos formavimo stadijoje.** Nei vienas poveikio vertinimas negali būti atliktas neapibrėžus politikos konteksto ir tikslų, tinkamai neidentifikavus problemas. Atliekant vertinimą, turi būti įvertintos visos galimos sprendimo alternatyvos, įskaitant nereguliacines.

Labai svarbu nustatyti visas su planuojamu reguliavimu susijusias tiesiogines ir netiesiogines išlaidas bei naudą. Siekiant išsiaiškinti galimą reguliavimo poveikį ir parinkti tinkamiausią sprendimo alternatyvą, turėtų būti **konsultuojamasi su sinteresuotais šalimis** ir jos turėtų būti įtrauktos į numatomo poveikio vertinimo procesą. Rengiant poveikio vertinimus kur tinkama, taip pat reiktų atsižvelgti į elgsenos mokslų įžvalgas. Atliekant poveikio vertinimus, be kita ko, turėtų būti įvertintos pasirinktos alternatyvos įgyvendinimo praktiniai aspektai (numatyta atsakinga institucija, įgyvendinimui reikalingi ištekliai ir kt.). Poveikio vertinimo rezultatų viešinimas turi tapti neatsiejama šio proceso dalimi.

EBPO rekomenduoja tokius **minimalius reikalavimus poveikio vertinimams**:

- Poveikio vertinimas prasideda pradinėje teisėkūros proceso stadijoje;
- Aiškiai identifikuojama problema ir siejami tikslai;
- Identifikuojamos ir įvertinamos visos galimos sprendimo alternatyvos (įskaitant nereguliacinio pobūdžio alternatyvas);
- Įvertinamos potencialios sąnaudos ir nauda, tiesioginis ir netiesioginis poveikis;
- Analizė atliekama remiantis geriausiais prieinamais įrodymais (duomenimis) ir moksline ekspertize;
- Poveikio vertinimas atliekamas konsultuojantis su suinteresuotomis šalimis, o poveikio vertinimo rezultatai tinkamai komunikuojami.

## 5) Nuolatinė sistemos stebėseną, vertinimas ir tobulinimas

**Analizė turi apimti visą viešosios politikos ciklą**, todėl, praėjus tam tikram laikui po teisės aktų priėmimo, svarbu įvertinti tikrąjį jų poveikį. Tai padeda ne tik pagerinti teisės aktų kokybę, bet ir būsimus *ex ante* poveikio vertinimus, sukuria grįžtamąjį ryšį.

Numatomo poveikio vertinimo sistemos turėtų apimti **stebėjimo, vertinimo ir tobulinimo mechanizmus**. Svarbu užtikrinti duomenų rinkimo ir prieigos prie duomenų planų parengimą. Būtina reguliariai ir visapusiškai vertinti poveikio vertinimo daromą įtaką reguliavimo sprendimų kokybei (pvz., renkant duomenis apie teisėkūros iniciatyvų kokybės pagerėjimą, sąlygotą tinkamai atliktų poveikio vertinimų).

Taip pat turėtų būti sistemingai vertinama reguliavimo priežiūros įstaigų, kurios atsakingos už poveikio vertinimų kokybę, veikla.

Tarptautinių organizacijų įvardinti sisteminiai trūkumai nebuvo ištaisyti kadenciją baigusios XVII Vyriausybės (2016 – 2020 m.) valdymo laikotarpiu. Nors tuo metu didžiausia parlamentinė partija – Lietuvos valstiečių ir žaliųjų sąjunga – savo rinkimų programoje (ir, atitinkamai, Vyriausybės programoje) buvo įsipareigojusi atlikti naujų iniciatyvų ekonominės naudos analizę, tačiau daugelis prieštarai vertintų iniciatyvų (pvz., vaučerų sistemos įvedimas, mokyklų mokytojų darbo užmokesčio modelio reforma, Seimo narių skaičiaus mažinimas, Žemės ūkio ministerijos perkėlimas į Kauną ir kt.) nebuvo pagrįstos *ex ante* poveikio vertinimais. Tuo būdu, neatliekant svarbiausių iniciatyvų poveikio vertinimų, buvo ignoruojami politiniai įsipareigojimai ir esminis proporcingumo principas.

Kita vertus, XVII Vyriausybės kadencijos pabaigoje inicijuoti tam tikri institucinės sistemos ir procedūriniai pokyčiai, padėję pagrindus tolesnei poveikio vertinimo sistemos pertvarkai (plačiau apie tai – šio tyrimo skyriuje „Didesnio poveikio teisės aktai: patirtis atliekant išsamesnius poveikio vertinimus (2020 m.)“).

## 2. Užsienio valstybių geriausia praktika

Šiame skyriuje pateikiami Čekijos, Estijos ir Jungtinės Karalystės (JK) numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo sistemų svarbiausių elementų aprašymai. Verta paminėti, kad remiantis jau anksčiau minėtais SGI rodikliais, Čekijos poveikio vertinimo procedūrinė kokybė vertinama 9 balais (Lietuvos – tik 5). Poveikio vertinimo taikymas Čekijoje siekia 7, Estijoje - 8 (Lietuvoje - 7). Papildomai, 2 priede pristatomos 11 užsienio valstybių institucijos, atsakingos už poveikio vertinimų kokybės priežiūrą, jų funkcijos ir įgaliojimai.

**Čekijos pavyzdys: procedūrų kokybė.** Čekijoje daug dėmesio skiriama konsultacijoms su suinteresuotosiomis šalimis, kurios yra esminė numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo proceso dalis. Iš esmės visos suinteresuotos šalys (valdžios institucijos, profesinės organizacijos, nevyriausybinių organizacijų ar verslo subjektai), kurioms naujai priimti teisės aktai gali daryti poveikį, turi teisę iš anksto pareikšti savo nuomonę.

Vyriausybės kanceliarijos Poveikio vertinimo padalinys (5 darbuotojai) atlieka pradinę poveikio vertinimų analizę ir įvertina atitikimą formaliems reikalavimams, teikia metodologinę pagalbą tarnautojams rengiantiems poveikio vertinimo ataskaitas.

Nepriklausoma Poveikio vertinimo taryba, kurią sudaro 16 nepriklausomų ekspertų, atlieka detalesnę analizę, įvertina poveikio vertinimų išsamumą, pateiktų argumentų bei duomenų tinkamumą ir raštu pateikia savo nuomonę Vyriausybės teisėkūros tarybai, kurią sudaro 30 narių daugiausiai nepriklausomų ekspertų. Taryba veikia kaip patariamasis Vyriausybės organas ir jai tradiciškai pirmininkauja Vyriausybės narys (šiuo metu – Teisingumo ministras). Taryba nagrinėja visas poveikio vertinimo ataskaitas prieš jas pateikiant Vyriausybei<sup>14</sup>.

**Estijos pavyzdys: poveikio vertinimo taikymas.** Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimų rengimas ir stebėseną yra bendra Teisingumo ministerijos (TM) ir Vyriausybės kanceliarijos Strategijos skyriaus atsakomybė. Naujų teisės aktų rengimo procedūros yra aiškiai apibrėžtos, o šias procedūras reglamentuojantys norminiai aktai, metodiniai vadovai ir gairės yra prieinami tam skirtoje svetainėje.

Teisingumo ministerijai tenka atsakomybė už teisėkūros procesą ir poveikio vertinimų kokybę. Laikomasi bendro principo, kad poveikio vertinimas ir viešosios konsultacijos pradedamos jau teisėkūros parengiamajame stadijoje (ang. *legislative intent*). Viešųjų konsultacijų metu aptariamos principinės nuostatos ir galimos sprendimo alternatyvos, o toliau rengiamas tik vienas pasiūlymas, kuris atrodo labiausiai tinkamas. Šis principas netaikomas tik išimtiniais atvejais (kilus krizei ir pan.).

Teisingumo ministerija jau išankstinėje stadijoje teikia patarimus ir gaires, sistemaiškai prižiūri teisės akto projektų ir poveikio vertinimų kokybę. Per metus 4 ministerijos analitikai iš viso peržiūri apie 130-150 projektų, kiekvieną iš jų - bent du kartus. Taikoma „one-in-one out“ (priimant vieną teisės aktą, kitas naikinamas) taisyklė. Visas procesas, nuo iniciatyvos paskelbimo iki priėmimo, užtrunka apie pusmetį. Rengiant įstatymo projektus ir poveikio vertinimus dalyvauja viešosios politikos analitikai (atsakingi už pasiūlymo turinį), ir teisininkai, rengiantys teisės aktų projektus. Teisės akto projektą ir poveikio vertinimą rengia skirtingi darbuotojai. Sąnaudų-naudos analizė privaloma tais atvejais, kai numatomas poveikis valstybės biudžetui. Poveikio vertinimo kokybės ir teisės akto projekto patikrai Teisingumo ministerija turi 4 savaites, šis laikotarpis, reikalui esant, gali būti pratęstas.

Pradėjus laikytis dabar galiojančios tvarkos, ministerijos vertinimu, labai pagerėjo poveikio vertinimų, teisėkūros ir viešųjų konsultacijų kokybė. Įsigaliojus naujai tvarkai, Parlamentas priima mažiau įstatymų, svarstymai tapo labiau paremti argumentais (įrodymais), ši sistema padėjo sutvarkyti teisėkūros

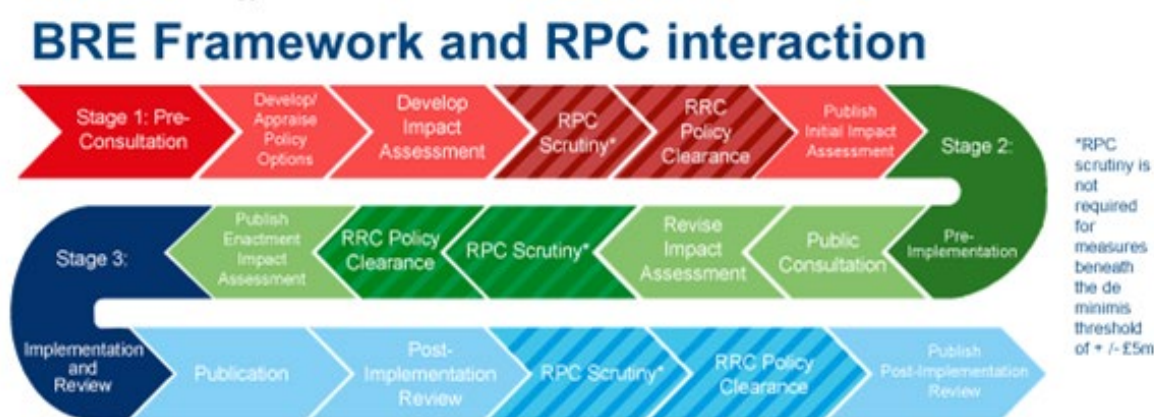
<sup>14</sup> RIA in Czechia. Prieiga 2020-03-17, <https://ria.vlada.cz/ria-in-czechia/>; Board. Prieiga 2020-03-17 <https://www.mvcr.cz/mvcren/article/board.aspx>



procesą, geriau pagrįsti ir išsamiau išanalizuoti siūlomus sprendimus. Parlamento narių iniciatyvoms visada prašoma Vyriausybės nuomonės<sup>15</sup>.

**Jungtinės Karalystės pavyzdys: *Better Regulation Executive ir Regulatory Policy Committee***<sup>16</sup>. JK labai išplėtotas metodinių dokumentų, padedančių tinkamai atlikti poveikio vertinimus, rengimas ir poveikio vertinimų kokybės priežiūra. Dvi atskiros institucijos, *Better Regulation Executive* (BRE) ir *Regulatory Policy Committee* (RPC), užtikrina poveikio vertinimų kokybę ir atlieka jų ekonominę analizę (žr. 2 pav.). BRE – tai atskiras Verslo, energetikos ir pramonės strategijos departamento (*Department for Business, Energy & Industrial Strategy*) padalinys, atsakingas už geresnio reglamentavimo metodologiją ir jos vystymą (*Better regulation framework: guidance*) bei konsultacijas. Bendradarbiaujant su kitais departamentais, siekiama mažinti reglamentavimo našta, užtikrinti, kad reglamentavimas būtų sumanesnis (*smarter*), tikslingesnis ir kuriantis mažesnę našta verslui.

2 pav. *Better Regulation Executive ir Regulatory Policy Committee*



The RPC rates IAs based on the quality on their analysis to ensure they are fit for purpose. This is recommended at pre-consultation stage, expected pre-implementation stage and at post implementation review (after 5 years).

Given number of IAs undertaken by departments a de minimis threshold of £5m impact has been adopted for proportionality reasons.

6

Šaltinis: *Better Regulation Framework. Interim guidance*<sup>17</sup>

BRE kartu su Vyriausybės ekonomine tarnyba (*Government Economic Service*) – valstybės tarnyboje dirbančiais ekonomistais (~1000 darbuotojų) – rūpinasi, kad rengiant teisės aktų projektus ir Vyriausybei priimant sprendimus, būtų atsižvelgta į ekonominės analizės ir vertinimų rezultatus. RPC bendradarbiauja su projektų rengėjais nuo pat proceso pradžios, teikia ekspertinius patarimus ir vykdo rengiamų teisės aktų kokybės priežiūrą, vertina poveikio vertinimų kokybę. Siekiama užtikrinti, kad poveikio vertinimai atitiktų savo paskirtį (*fit for purpose*). Toks vertinimas rekomenduojamas išankstinėje

<sup>15</sup> STRATA analitikų komandiruotės: Estija, 2019-10-31 ataskaita

<sup>16</sup> STRATA analitikų komandiruotės: Jungtinė Karalystė, 2019-10-17 ataskaita

<sup>17</sup> Prieiga 2019-10-17,

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/916918/better-regulation-guidance.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/916918/better-regulation-guidance.pdf)



konsultacijų, iki-įgyvendinimo ir po-įgyvendinimo stadijoje (po 5 metų). Atsižvelgiant į proporcingumo kriterijų, vertinami tie pasiūlymai, kurių numatomas poveikis viršija 5 mln. svarų.

Papildoma informacija apie reguliavimo kokybės priežiūrą 11 užsienio valstybių, priežiūros institucijų funkcijas ir galimus kokybės priežiūros mechanizmus pateikta 2 ir 3 prieduose.

Apibendrinant užsienio patirtį ir galimą šios patirties pritaikymą Lietuvoje, verta atkreipti dėmesį į keletą aspektų:

- poveikio vertinimas atliekamas prieš pradėdant rengti teisės akto projektą;
- viešosios konsultacijos integruojamos į poveikio vertinimo procesą;
- efektyviai veikiančiai sistemai būtinos tinkamos analitinės kompetencijos, poveikio vertinimų kokybės kontrolė ir šios funkcijos priskyrimas konkrečiai institucijai;
- kokybės priežiūros institucijos paprastai teikia ekspertinę ir konsultacinę pagalbą poveikio vertinimų rengėjams;
- gali egzistuoti įvairūs kokybės priežiūros mechanizmai;
- tinkamai funkcionuojanti poveikio vertinimo sistema ne tik leidžia pagerinti teisės aktų kokybę, bet ir efektyviai kontroliuoti jų skaičių.

# 3. Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimas Lietuvoje (valstybės tarnautojų apklausos rezultatai)

EBPO identifikuotus Lietuvos poveikio vertinimo sistemos trūkumus siekta patikrinti ir detalizuoti atliekant valstybės tarnautojų apklausą. Rengiantis apklausai, išnagrinėta EBPO medžiaga susijusi su bendrosiomis poveikio vertinimo rekomendacijomis ir specifinėmis rekomendacijomis Lietuvai, o taip pat atlikta poveikio vertinimą reglamentuojančių Lietuvos teisės aktų analizė (šios analizės rezultatams skirtas atskiras šios ataskaitos skyrius „Teisės aktų analizė“).

Planuojant apklausą, daryta prielaida, kad valstybės tarnautojų apklausa suteiks įrodymų apie esamos sistemos institucinį ir administracinį pasirengimą siekti Vyriausybės deklaruojamų tikslų ir kurti geresnę reguliacinę aplinką. Apklausos tikslas – pagrįsti artimiausio laikotarpio numatomo poveikio vertinimo sistemos tobulinimo kryptis.

Siekiant visapusiškai išanalizuoti dabartinę numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo praktiką, taikomą Lietuvoje<sup>18</sup>, ir identifikuoti vertinimus atliekantiems valstybės tarnautojams kylančias problemas, buvo taikoma mišrių metodų prieiga: pagilinti interviu su valstybės tarnautojais bei reprezentatyvi numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimą atliekančių valstybės tarnautojų apklausa.

Pirmasis etapas (kokybinis tyrimas) apėmė interviu su dviem grupėmis valstybės tarnautojų:

- 1) ministerijų darbuotojais, kurie rengia numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo pažymą arba konsultuoja kitų ministerijų tarnautojus dėl tam tikrų poveikio vertinimo aspektų (poveikio vertinimų rengėjai);
- 2) Vyriausybės kanceliarijos tarnautojais ir Seimo kanceliarijos tarnautojais (Seimo komitetų biurų patarėjais), kurie savo darbe naudoja su poveikio vertinimo pažymą (poveikio vertinimų naudotojai)

Pirmojo etapo rezultatai panaudoti identifikuojant svarbiausias problemas poveikio vertinimo srityje ir suformuluojant klausimus reprezentatyviai valstybės tarnautojų apklausai.

Antrajame etape atlikta ministerijų valstybės tarnautojų anketinė apklausa, kurios metu siekta įvertinti ministerijose taikomą numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo praktiką, kylančias praktines problemas, įvertinti valstybės tarnautojų poreikius metodinei ir konsultacinei pagalbai. Apklausos anketa parengta remiantis kokybinio tyrimo metu surinkta informacija bei išvalgomis ir atsižvelgiant į anksčiau atlikto panašaus pobūdžio tyrimo rezultatus<sup>19</sup>.

STRATA, konstruodama metodologinę valstybės tarnautojų apklausos prieigą (detaliau apie tai – 1 priede), pasirinko EBPO rekomendacijų struktūrą ir suformulavo vertinimo klausimus, susijusius su trimis temomis:

- politinį įsipareigojimą taikyti poveikio vertinimo instrumentą;
- administracinių gebėjimų ir atskaitomybės stiprinimą;

<sup>18</sup> Kaip jau minėta šio tyrimo Santraukoje, valstybės tarnautojų apklausą STRATA atliko 2019 m., todėl šioje tyrimo dalyje nėra atsižvelgta į 2020-2021 m. laikotarpį įvykusius institucinius ir procedūrinius poveikio vertinimo sistemos pokyčius

<sup>19</sup> Viešojo įstaiga „Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai“ (ESTEP). „Sprendimų poveikio vertinimo kokybės, konsultacijų su visuomene ir interesų grupėmis būdų ir veiksmingumo analizė“. Galutinė tyrimo ataskaita, 2009 m., <http://eimin.lrv.lt/geresnis-reglamentavimas-lietuvoje>

- poveikio vertinimo metodiką.

Atitinkamos struktūros laikytasi ir šioje ataskaitoje pateikiant valstybės tarnautojų apklausos rezultatus.

Apklausa atlikta 2019 m. gegužės 15 – birželio 10 d. Tikslinė apklausos grupė - ministerijų tarnautojai, per paskutinius penkerius metus atlikę bent vieną numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimą. Buvo išsiųsta 2000 pakvietimų dalyvauti apklausoje, klausimyną užpildė iš dalies 955 respondentai (48 proc.), klausimyną užpildė pilnai 165 respondentai (10,6 proc.). Tarpinės tyrimo išvados parengtos 2019 m. birželio mėn.

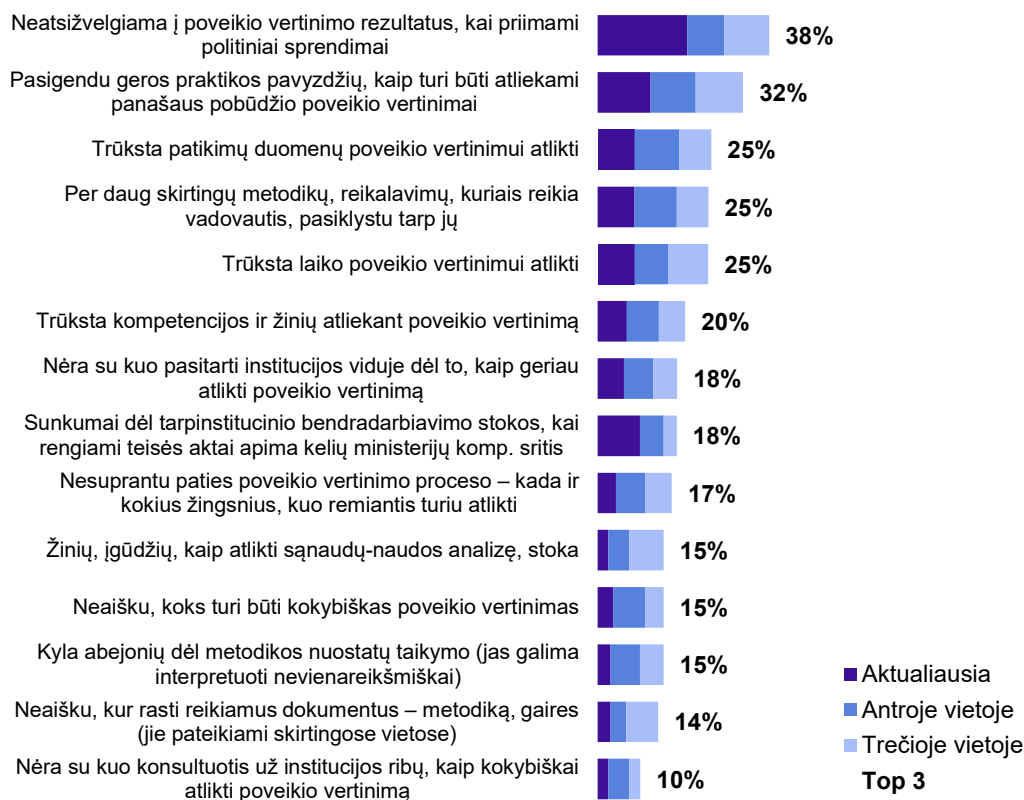
### 3.1. Politinis įsipareigojimas taikyti poveikio vertinimo instrumentą

Interviu metu siekta išsiaiškinti poveikio vertinimo pažymų naudotojų nuomonę, apie numatomo poveikio vertinimo rengimo procesą ir galimybes jį patobulinti. Atliekant apklausą, išryškėjo keletas susijusių problemų, kurios trukdo tinkamai išnaudoti poveikio vertinimo instrumento potencialą: trūksta aiškaus poveikio vertinimo pažymos standarto, poveikio vertinimai rengiami paviršutiniškai, nekokybiškai, nepateikiami tinkami argumentai, poveikio vertinimo pažymos pasižymi prasta, sunkiai suprantama kalba.

Apklausiant poveikio vertinimus atliekančius asmenis, siekta išsiaiškinti EBPO identifikuotų Lietuvos sistemos trūkumų – prastai funkcionuojančios numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo sistemos – priežastis. Tuo tikslu apklausos dalyviams, turintiems poveikio vertinimo patirties, buvo užduoti klausimai, apimantys įvairius poveikio vertinimo aspektus. Žemiau pateikiami svarbiausi apklausos rezultatai, pirmiausiai susiję su bendrosiomis poveikio vertinimo sistemos problemomis ir instituciniu modeliu.

Analizuojant aplinkybes, kurios trukdo parengti kokybiškus poveikio vertinimus, į akis krenta didelė tokių aplinkybių įvairovė ir tai, matyt, atspindi sistemines ir įsisenėjusias poveikio vertinimo sistemos problemas. Dažniausiai paminėta aplinkybė – **priimant politinius sprendimus nėra atsižvelgiama į poveikio vertinimų rezultatus**. Akivaizdu, kad ši aplinkybė tampa svarbiu valstybės tarnautojus demotyvuojančiu veiksniu.

## Q21 pav. Aplinkybės, labiausiai trukdančios kokybiškai atlikti poveikio vertinimą



Skaičiuojama nuo atsakiusių į klausimą, n=170.

Atlikdama apklausą, STRATA analizavo, kokiais kriterijais remiantis ministerijose apsisprendžiama atlikti poveikio vertinimus. Dažniausiai poveikio vertinimas atliekamas, kai siūloma reguliuoti iki tol nereguliuotus klausimus arba nusprendus iš esmės keisti esamą reguliavimą. Beveik taip pat dažnai poveikio vertinimas atliekamas, kai numatomas teisinis reguliavimas gali būti itin reikšmingas tam tikrai visuomenės grupei, valstybės biudžetui, ekonomikai. 28 proc. respondentų atsakė, kad poveikio vertinimas atliekamas visais atvejais kai rengiamas teisės akto projektas.

Apklausoje rezultatai leidžia teigti, kad **ministerijose trūksta nuoseklios praktikos ir aiškių kriterijų, kurie leistų priimti pagrįstus sprendimus atlikti poveikio vertinimą.**

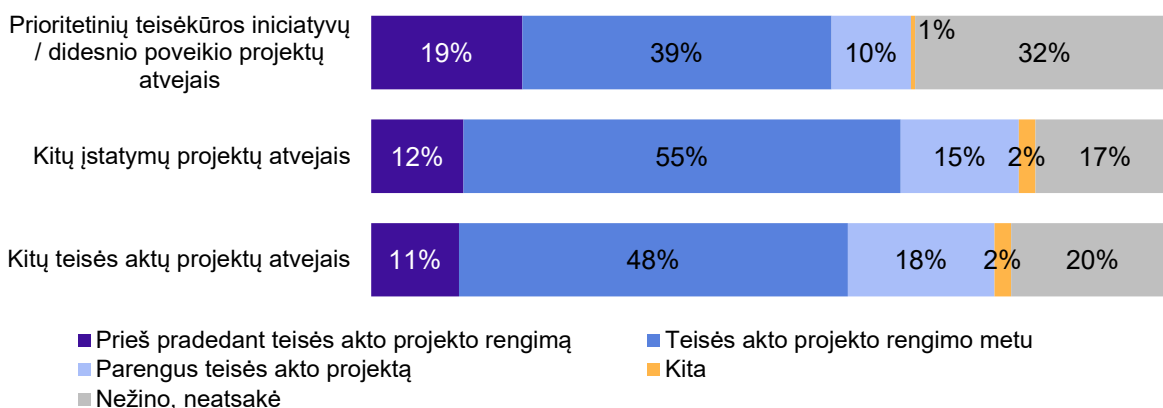
### Q5a pav. Atvejai, kuomet atliekamas poveikio vertinimas



Skaičiuojama nuo atsakiusių į klausimą, n=223.

Remiantis gerąja tarptautine praktika, numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimai turėtų būti atliekami prieš pradėdant rengti teisės akto projektą. Atliekant poveikio vertinimą, pagrindžiamas teisinio reguliavimo poreikis ir pasirenkama tinkamiausia teisinio reguliavimo alternatyva. Todėl apklausos metu bandyta išsiaiškinti, kuriame teisėkūros ciklo etape yra rengiami poveikio vertinimai ir ar poveikio vertinimo instrumentas naudojamas pagal paskirtį.

### Q13 pav. Poveikio vertinimų atlikimo praktika ministerijose



Skaičiuojama nuo atsakiusių į klausimą, n=192.

Nustatyta, kad ministerijose vyrauja praktika atlikti poveikio vertinimus teisės akto projekto rengimo metu arba jau parengus atitinkamą įstatymo ar kito teisės akto projektą. Tik 19 proc. apklaustųjų nurodo, kad prioritetinių teisėkūros iniciatyvų atvejais poveikio vertinimai atliekami prieš teisės akto projekto rengimą, kitais atvejais šis rodiklis dar žemesnis. **Pavėluotas poveikio vertinimų rengimas – vienas iš didžiųjų esamos poveikio vertinimo sistemos procedūrinių trūkumų**, diskredituojantis esminius poveikio vertinimo instrumento privalumus ir reikšmę teisėkūros procese.

## 3.2. Administracinių gebėjimų ir atskaitomybės stiprinimas

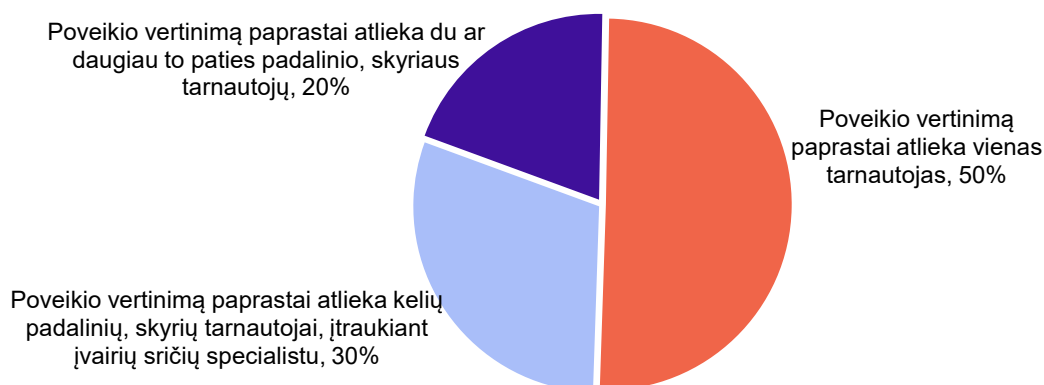
Šiame skyriuje analizuojamas poveikio vertinimus atliekančių asmenų įsitraukimas į poveikio vertinimų atlikimą ir veiklą, susijusių su poveikio vertinimu, suvokimas.

Kokybinio tyrimo metu poveikio vertinimų naudotojai akcentavo parengtų poveikio vertinimų kokybės problemas: pasigendama išsamios ekonominės, finansinės teisės akto poveikio analizės, argumentacijos, susijusios su alternatyvų pasirinkimu, sąsajų su strateginiais valstybės tikslais, poveikio vertinimų pažymos pildomos formaliai, netinkamai identifikuojamas numatomo teisinio reguliavimo poveikis, nenurodomas papildomo finansavimo poreikis.

Poveikio vertinimo rengėjai paprastai įvardina tokias prastos poveikio vertinimų kokybės priežastis: nepakankamai aiškios poveikio vertinimo taisyklės, netinkamas poveikio vertinimo procesų organizavimas ir žemas jų efektyvumas, ribotos valstybės tarnautojų galimybės, motyvacijos, gebėjimų ir kompetencijos stoka.

Atliekant poveikio vertinimus, ministerijose trūksta komandinio darbo praktikos, kompetencijų ir atsakomybių pasidalijimas atliekant poveikio vertinimus vyksta itin retai. Apklausa atskleidė, kad net pusę poveikio vertinimų atlieka vienas darbuotojas (kuris, be kita ko, yra atsakingas ir už teisės akto projekto parengimą) ir tokia praktika neabejotinai turi neigiamos įtakos poveikio vertinimų kokybei.

### Q5 pav. Poveikio vertinimo organizavimas

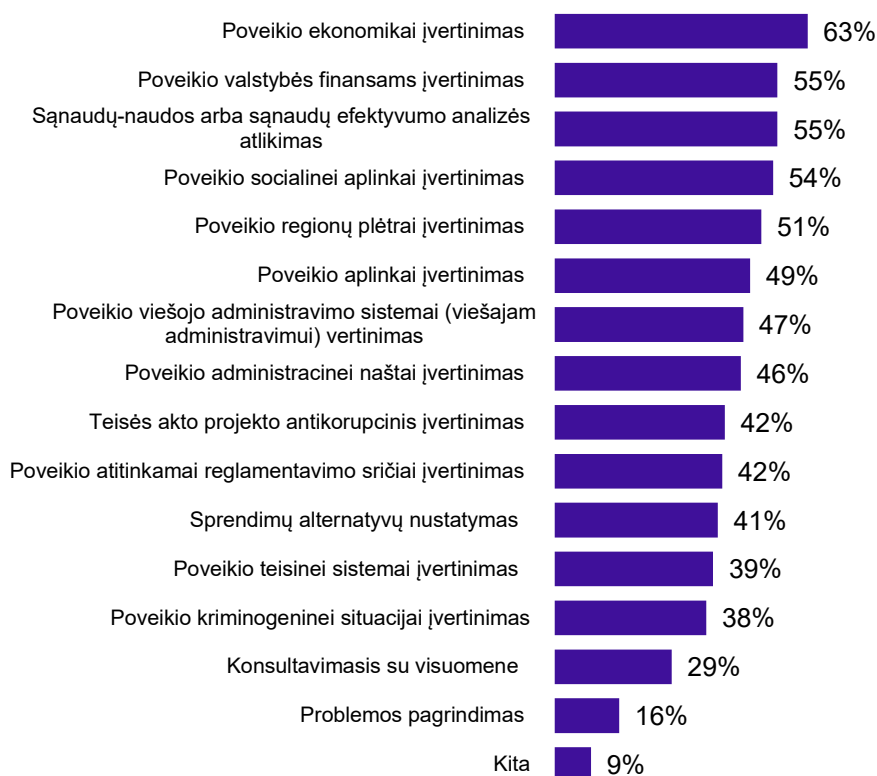


Skaičiuojama nuo atsakiusių į klausimą, n=193.

Kokybinio tyrimo respondentai – vertinimų rengėjai atskleidė, kad **poveikio vertinimo procesas ministerijose nėra tinkamai planuojamas ir įgyvendinamas, trūksta sisteminio požiūrio, o visa atsakomybė paprastai tenka konkrečiam poveikio vertinimą atliekančiam darbuotojui.** Vaidmenys ir atsakomybės poveikio vertinimų rengimo procese nėra išgryninti, paprastai teisinio reguliavimo poveikio vertinimo pažymos rengėjas atsakingas už viso proceso organizavimą ir už galutinį rezultatą. Ministerijose nepaskirti darbuotojai, kurie turėtų patirties poveikio vertinimo srityje ir galėtų pakonsultuoti poveikio vertinimo rengėjus.

Atliekant apklausą, siekta išsiaiškinti poveikio vertinimo rengėjų nuomonę apie labiausiai probleminius poveikio vertinimo aspektus, kurie kelia daugiausia sunkumų.

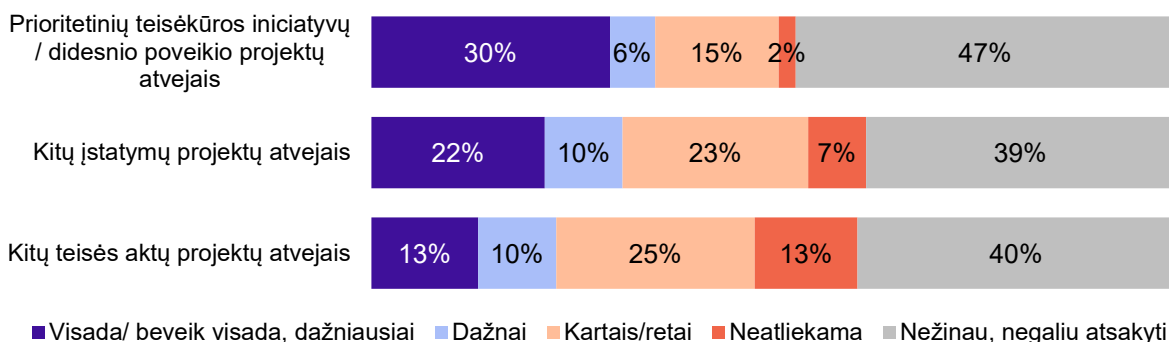
**Q20 pav. Sudėtingi ir keliantys klausimų poveikio vertinimo aspektai, užduotys (labai/ greičiau sudėtinga)**



**Poveikio ekonomikai ir valstybės finansams įvertinimas bei sąnaudų-naudos analizės (toliau – SNA) atlikimas** respondentų nurodomas kaip **sudėtingiausias užduotys atliekant poveikio vertinimą.**

Apklaustos rezultatai atskleidė, kad SNA arba sąnaudų efektyvumo analizė pirmiausia atliekama prioritetinėms teisėkūros iniciatyvoms ir didesnio poveikio teisės aktų projektams. Respondentai SNA apibūdino kaip sudėtingą, reikalaujančią specialių kompetencijų ir papildomų išteklių. Nepaisant šių iššūkių, išorės ekspertai atlikti SNA arba sąnaudų efektyvumo analizę pasitelkiami tik pavieniais atvejais, kai teisiniu reguliavimu tenka spręsti sudėtingas, kompleksines problemas ir tam reikalingos specifinės profesinės žinios ar sudėtingesnių vertinimo metodų taikymas.

**Q11 pav. Sąnaudų-naudos arba sąnaudų efektyvumo analizės atlikimo praktika ministerijose**



Skaičiuojama nuo atsakiusių į klausimą, n=195

Įvertinus 2020 m. sukauptą STRATA patirtį konsultuojant ministerijų darbuotojus, rengiančius poveikio vertinimus, tokie apklaustos rezultatai atrodo gana prieštaravimai. Viena vertus, respondentai apklaustos

metu patvirtino, kad SNA yra vienas sudėtingiausių poveikio vertinimo elementų. Kita vertus, sąnaudų naudos analizė vertinama kaip įprastas ir tarsi pakankamai dažnai atliekamas darbas.

Tačiau išsamesnių poveikio vertinimų parengimo rezultatai 2020 m. atskleidė, kad ministerijų darbuotojams nemažų sunkumų kelia netgi reikalavimas pagrįsti poveikio vertinimo pažymose pateiktus argumentus kiekybine informacija ar nesudėtingais paskaičiavimais. Rengiant išsamesnius poveikio vertinimus nei vienu atveju netgi nebuvo priartėta iki SNA. Todėl **apklausos rezultatai, kiek tai susiję su SNA praktiniu taikymu, kelia pagrįstą abejonių**. Tikėtina, kad respondentai tik labai abstrakčiai įsivaizduoja, kas tai yra SNA, realiai nėra bandę tokios analizės atlikti ir bet kokius paskaičiavimus (pvz., papildomų biudžeto asignavimų poreikį) prilygina SNA. Šią prielaidą paremia ir tas faktas, kad gana didelė dalis (virš 40 proc.) apklaustųjų negalėjo nurodyti, kokia yra SNA arba sąnaudų-efektyvumo analizės taikymo praktika jų ministerijoje.

Kokius būdus ir priemones ministerijų tarnautojai siūlytų, siekiant patobulinti poveikio vertinimo procesą, pagerinti poveikio vertinimų kokybę?

Apklaustiems valstybės tarnautojams buvo pateiktas galimų atsakymų sąrašas ir paprašyta nurodyti, kurios iš išvardintų priemonių yra reikalingos ir padėtų atliekant poveikio vertinimus.

#### Q25 pav. Pasiūlymai poveikio vertinimo atlikimo kokybės pagerinimui (atviras klausimas, pateikiami sugrupuoti atsakymai)



Skaičiuojama nuo įvardijusių priemonės, n=91.

Ministerijų tarnautojams, atliekantiems poveikio vertinimus, proceso palengvinimui labiausiai **trūksta priemonių, paremtų tiesioginiu kontaktu**. Tai apima praktinius mokymus, galimybę pasitarti, konsultuotis, dalintis gerą patirtimi, galimybę kreiptis nepriklausomų ekspertų komandą, kuri profesionaliai konsultuotų, padėtų atliekant poveikio vertinimus.

Antroje vietoje pagal dažnumą įvardijamos **informacinės bei metodinės pagalbos priemonės**, leidžiančios savarankiškai susirasti atsakymus į poveikio vertinimo metu išskylančius klausimus. Taip pat apklaustieji išreiškė poreikį aiškiau reglamentuoti poveikio vertinimo procesus, peržiūrėti, atnaujinti ar sujungti metodikas. Poveikio vertinimai, respondentų požiūriu, turėtų būti atliekami tik svarbių, didelės apimties teisės aktų projektams.

Daugiau kaip pusė apklaustųjų visas pateiktas priemones pripažino reikalingomis arba labai reikalingomis. Darytina išvada, kad visos Q25 paveiksle išvardintos priemonės būtų tinkamos tobulinant esamą poveikio vertinimo sistemą, tačiau ne visos yra vienodai reikšmingos.



Respondentams taip pat užduotas labiau specifinis klausimas apie metodinės pagalbos priemones.

#### Q22 pav. Metodinės pagalbos ir kitų priemonių poreikis (Labai/ greičiau reikalingos)



Skaičiuojama nuo atsakiusių į klausimą, n=168.

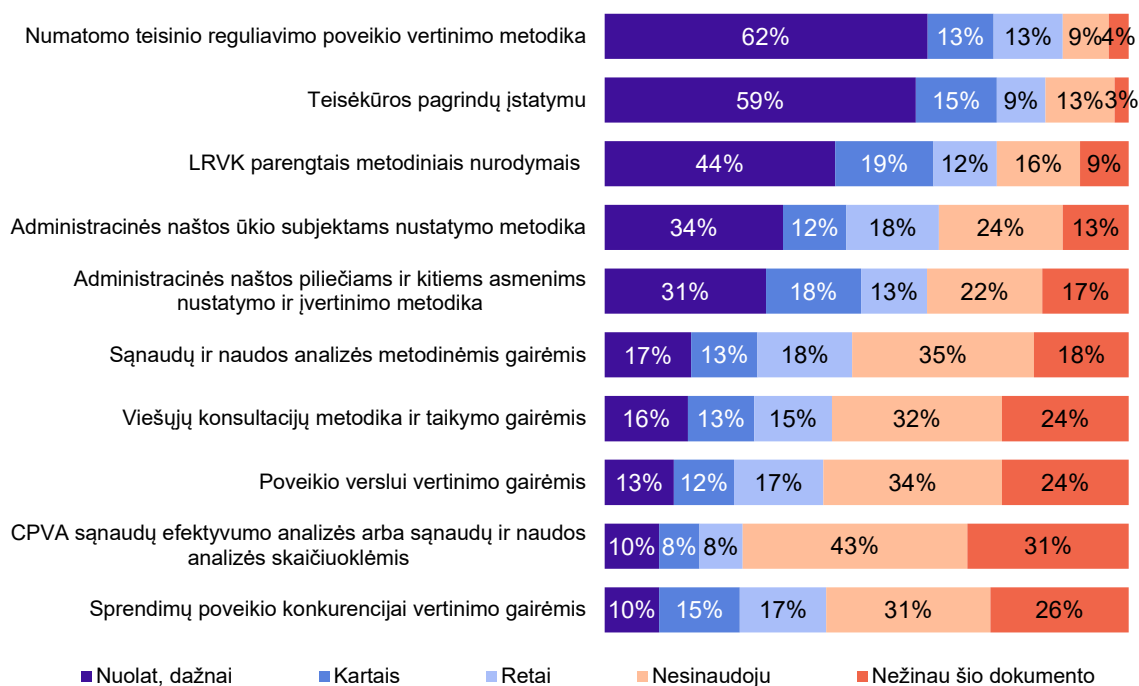
Poveikio vertinimų rengėjams **aktualios informacijos pateikimas vienoje vietoje, gerosios praktikos pavyzdžių ir šablonų parengimas, jų prieinamumas, periodiniai specializuoti mokymai yra išskiriamos kaip labiausiai reikalingos priemonės**, leisiančios kokybiškiau atlikti poveikio vertinimus.

Mažiau reikalingos priemonės, apklaustųjų vertinimu, yra poveikio vertinimo kokybės kriterijų prieinamumas viešai ir pažymos projekto derinimas virtualioje platformoje. Dalis apklaustųjų nurodė ir kitas priemones, tokias kaip poveikio vertinimo supaprastinimas ir koncentravimas specializuotų vertinimo specialistų grupėse, bei vertinimo koncepcijos ir proceso išgryninimas, sukonkretinimas.

### 3.3. Tikslinga ir tinkama metodologija

Apklausos metu surinktos ir išanalizuotos valstybės tarnautojų nuomonės apie tai, ar poveikio vertinimų rengėjams pakanka informacijos kaip atlikti poveikio vertinimą. Daugiau nei pusė respondentų teigė, kad tokios informacijos trūksta. Tokios nuomonės taip pat laikėsi apie 40 proc. respondentų, turinčių didesnę vertinimo patirtį. Apklausos rezultatai byloja apie **mokymų ir žinių poveikio vertinimo srityje trūkumą**, ir tai gali būti viena iš priežasčių, nulemiančių prastą poveikio vertinimų kokybę.

**Q16 pav. Naudojimosi su poveikio vertinimu susijusiais dokumentais, metodinėmis gairėmis ir skaičiuoklėmis, patirtis**



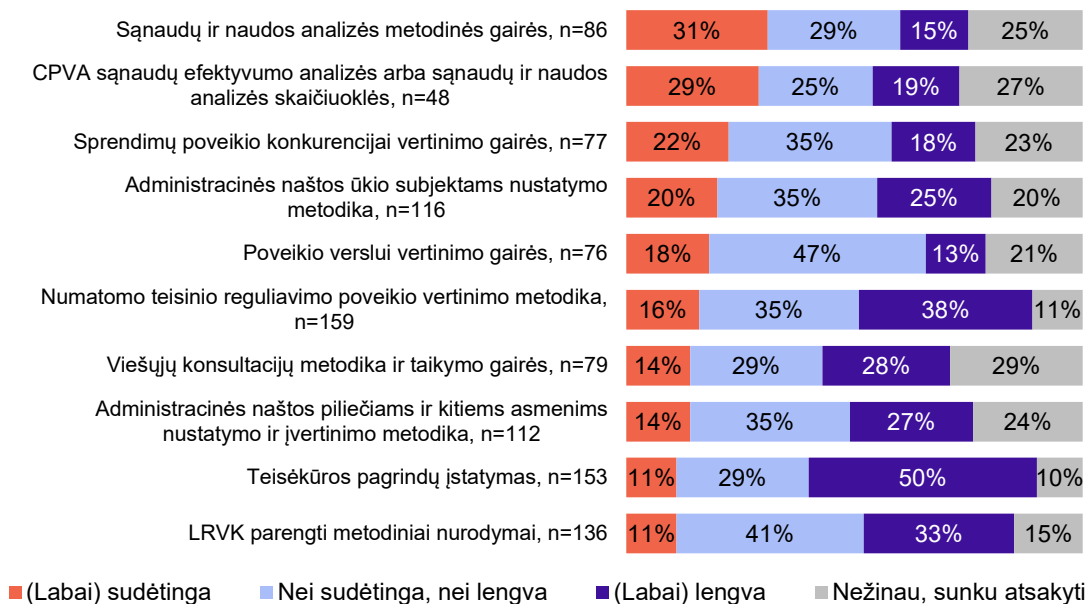
Skaičiuojama nuo atsakiusių į klausimą, n=182.

Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodika ir Teisėkūros pagrindų įstatymas yra dažniausiai naudojami dokumentai atliekant poveikio vertinimą. Jais nuolat naudojasi apie 60 proc. apklaustų poveikio vertinimus atliekančių ministerijų tarnautojų. Vyriausybės kanceliarijos metodiniai nurodymai (gairės projektų pagrindimui parengti; analitinės informacijos pateikimo projektų teikimuose (lydraščiuose) reikalavimai; klausimynai įstatymų projektų pagrindimui įvertinti) taip pat yra tarp dažniausiai naudojamų, tik jais naudojasi mažesnę dalis apklaustųjų.

Atsakant į šį klausimą, išsiskyrė respondentų nuomonės. Didelę patirtį turintys tarnautojai linkę mažiau naudotis įvairiomis metodikomis: taisyklės jiems atrodo aiškios, į jas žiūrima laisviau, jų pageidaujama turėti mažiau. Šių tarnautojų manymu, poveikio vertinimo rengimo procese reikėtų kuo mažiau privalomų įrankių, šablonų, metodinių nurodymų ir pan., nes įvairios metodikos, jų vertinimu, ne palengvina, bet apsunkina darbą. Tuo tarpu nedidelę patirtį turintys poveikio vertinimų rengėjai norėtų daugiau informacijos ir aiškesnio proceso etapų apibūdinimo, jie ypač pasigenda gerosios praktikos pavyzdžių.

Apklausos metu respondentams buvo užduotas klausimas apie naudojimosi įvairiais metodiniais dokumentais sudėtingumą.

### Q17 pav. Metodinių dokumentų, gairių ir skaičiuoklių naudojimo sudėtingumas



Skačiuojama nuo besinaudojančiųjų atitinkamais dokumentais, gairėmis, skaičiuoklėmis.

**Sąnaudų ir naudos analizės metodinės gairės** bei **CPVA parengta sąnaudų efektyvumo analizės skaičiuoklė** atrodo sudėtingiausiai pritaikomos – tokios nuomonės laikosi beveik trečdalis respondentų. Iš esmės respondentų atsakymai į šį klausimą koreliuoja su anksčiau pateiktais atsakymais apie sudėtingiausius poveikio vertinimo aspektus, tarp kurių buvo paminėta SNA.

Respondentai siūlo **visą informaciją apie poveikio vertinimą koncentruoti vienoje vietoje, sukurti bendrą duomenų bazę, gerosios praktikos poveikio vertinimo pavyzdžių biblioteką**, taip pat **organizuoti specializuotus mokymus** poveikio vertinimą atliekantiems specialistams. Specialiame interneto puslapyje siūloma patalpinti metodikas, gaires, šablonus, skaičiuokles, gerosios praktikos pavyzdžius, konsultantų kontaktus ir kt.

Ši apklausa tapo išeities tašku planuojant tolesnius STRATA žingsnius poveikio vertinimo srityje, pirmiausia, parengiant metodologinį rinkinį ir mokymų programą valstybės tarnautojams, pradedant konsultuoti poveikio vertinimą rengėjus. Metodologinį rinkinį, kurio tikslas – padėti poveikio vertinimą atliekantiems valstybės tarnautojams praktiškai taikyti Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodiką, sudaro keturi komponentai: (1) metodinės gairės, (2) sąnaudų ir naudos analizės skaičiuoklė, (3) vertinimų ir įrodymų biblioteka, (4) kiti poveikio vertinimus ir jų kokybę reglamentuojantys dokumentai. 2020 m. parengta ir spalio mėn. pradėta įgyvendinti mokymo programa valstybės tarnautojams „Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo pagrindai“.

Apklausos rezultatai padėjo identifikuoti silpnąsias tuometinės poveikio vertinimo sistemos vietas ir numatyti priemones sistemos stiprinimui, kurios, pradedant 2020 m., palaipsniui įgyvendinamos. Pažanga, pasiekta tobulinant poveikio vertinimo sistemą, galėtų būti įvertinta atliekant naują valstybės tarnautojų apklausą 2022 m. arba 2023 m.

## 4. Teisės aktų analizė

Pagrindiniai numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimą Lietuvoje reglamentuojantys teisės aktai yra Teisėkūros pagrindų įstatymas ir Vyriausybės nutarimu patvirtinta Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodika. Kai kurie kiti teisės aktai nustato tam tikras daugiau procedūrinio pobūdžio taisykles, kurios taikomos poveikio vertinimo pažymoms (Seimo statutas, Vyriausybės darbo reglamentas), arba reglamentuoja tam tikras specifines poveikio vertinimo sritis (Korupcijos prevencijos įstatymas, Administracinės naštos mažinimo įstatymas ir kt.).

Atliekant analizę, buvo išnagrinėti žemiau išvardinti teisės aktai, vienais ar kitais aspektais reglamentuojantys poveikio vertinimo pagrindus, poveikio vertinimo vaidmenį teisėkūros procese ir kokybės kontrolę:

1. Teisėkūros pagrindų įstatymas;
2. Vyriausybės darbo reglamentas;
3. Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodika;
4. Administracinės naštos mažinimo įstatymas;
5. Korupcijos prevencijos įstatymas;
6. Seimo statutas;
7. Gairės ir kiti metodiniai dokumentai.

### Teisėkūros pagrindų įstatymas

Įstatymo 15, 16, 16<sup>1</sup> str. apibrėžia, kokiais atvejais atliekamas poveikio vertinimas, kokios viešojo gyvenimo sritys turi būti vertinamos atliekant numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimą (*ex-ante*), tačiau įstatymas **nieko nesako apie PV kokybę, kokybės priežiūrą ir už tai atsakingas institucijas**.

Pagal įstatymo 15 straipsnį, poveikio vertinimas turi būti atliekamas, kai numatoma reglamentuoti iki tol nereglamentuotus santykius arba iš esmės keisti teisinį reguliavimą. Vertinimo išsamumas turėtų būti proporcingas galimoms reguliavimo pasekmėms, tačiau proporcingumo kriterijus išsamiau nėra detalizuojamas. Kai kurios įstatymo nuostatos palieka daug apsisprendimo laisvės teisės aktų projektus rengiančioms institucijoms ir tai **nepadeda formuoti vieningos PV praktikos**. Pavyzdžiui, 15 str. 1 dalyje numatyta, kad „Sprendimą dėl numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo priima teisės akto projekto rengėjas“ (matyt, reiktų tikslinti ir detalizuoti tokiam sprendimui priimti reikalingus kriterijus), 3 dalyje numatyta, kad „Įstatymo ar kito Seimo teisės akto projekte numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo rezultatai pateikiami aiškinamajame rašte arba atskiru dokumentu.“.

Įstatyme taip pat **trūksta kai kurių svarbių nuostatų, turinčių tiesioginės įtakos PV kokybei**: aiškiai nenurodyta, kad poveikio vertinimas turi būti rengiamas prieš pradėdant rengti teisės akto projektą, neminimos nereguliacinio pobūdžio alternatyvos, nenumatytas konsultacijų su visuomene rezultatų įtraukimas į PV pažymą, nėra aiškiai nurodyta, kad teisės akto rengėjas turi pareigą PV pažymą viešai skelbti Teisės aktų informacinėje sistemoje (17 str. 2 dalyje numatyta, kad teisės aktų rengėjams „sudaroma galimybė“ skelbti „su teisės akto projekto rengimu susijusią informaciją“). Įstatymo nuostatos dėl *ex-post* vertinimo reglamentuojamos žymiai detalčiau nei *ex-ante* vertinimo (tam skirtas atskiras įstatymo skirsnis, 23-24<sup>3</sup> str.), be kita ko, nurodant ir koordinuojančios institucijos funkcijas.

Šiame įstatyme **nėra įteisintas įrodymais grįsto valdymo koncepcija ir ciklinis viešosios politikos** (žiūrint siauriau, teisėkūros) **modelis**, kuris padėtų geriau suprasti politikos kūrimo procesą ir *ex-ante* poveikio vertinimo vaidmenį šiame procese.

## Vyriausybės darbo reglamentas

Vyriausybės darbo reglamente<sup>20</sup> pažymėta, jog teisės akto projekto rengėjas turi užtikrinti tinkamą teikiamo Vyriausybei teisės akto projekto parengimą ir numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimą. Teikiant išvadą, įvertinamos galimos teisės akto projekto priėmimo pasekmės ir numatomo teisinio reguliavimo galimas poveikis.

Daugelyje reglamento punktų (19, 19.4, 19.6, 25, 27, 27<sup>1</sup>, 37) **pateiktos nepakankamai aiškios nuostatos dėl PV pažymų parengimo, derinimo ir pateikimo Vyriausybei** („kartu su teisės akto projektu rengėjas teikia susijusius dokumentus (kai šie dokumentai turi būti rengiami)“, „Vyriausybei kartu su teisės akto projektu teikiama šie teisės akto projekto lydimieji dokumentai (kai šie dokumentai turi būti rengiami)“), **nėra vienareikšmiškai aišku, ar teisės aktų projektų teikimas derinti/išvados gauti apima PV pažymą ar ne** („Dėl Vyriausybei teikiamų teisės aktų projektų turi būti gautos išvados“; „Išvadas teikiantys subjektai privalo pateikti savo išvadas dėl jiems pateiktų teisės aktų projektų“), **ar į teisės akto rengėjo parengtą derinimo pažymą turi būti įtraukiamos suinteresuotų institucijų pateiktos pastabos ir pasiūlymai dėl PV ar ne** („Išvadas teikiantys subjektai privalo pateikti savo išvadas dėl jiems pateiktų teisės aktų projektų“; „Suinteresuotų asmenų pastaboms ir pasiūlymams dėl teisės aktų projektų“).

44-57 punktuose, kurie detalizuoja Vyriausybei pateiktų teisės aktų projektų vertinimus (tą atlieka Vyriausybės kanceliarija), akcentuojama procedūrinė vertinimo pusė, tačiau nei viename punkte nėra minimas poveikio vertinimas ar PV pažymos.

## Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodika

Metodikos<sup>21</sup> tikslas - nustatyti numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo principus, procesą ir dalyvius, Metodikos nuostatomis taip pat vadovaujama rengiant Lietuvos pozicijas ES institucijose nagrinėjamaiais klausimais.

Metodikoje atskirtas prioritетinių teisėkūros iniciatyvų ir kitų projektų poveikio vertinimas<sup>22</sup>. „Kitų projektų“ poveikio vertinimas – ribotos apimties, pirmiausia aprašomojo pobūdžio, atliekamas naudojantis lengvai prieinamais duomenimis (įskaitant gautais viešųjų konsultacijų metu). Prioritetinių iniciatyvų poveikio vertinimas – daug didesnės apimties ir gilesnis tyrimas, atliekamas panaudojant įvairius analitinius metodus, naudojamas tais atvejais, kai tikėtinas didelis poveikis tam tikroms visuomenės grupėms, kai teisėkūros iniciatyva reikalauja detalios analizės, kelių alternatyvų teigiamų ir neigiamų pasekmių palyginimo.

Metodikoje pateiktos prioritетinių teisėkūros iniciatyvų ir „kitų projektų“ poveikio vertinimo pažymos formos turi tam tikrų trūkumų, kurie atsirado dėl daugkartinių ir nenuoseklių Metodikos keitimų.

### **Bendri trūkumai abiem formoms:**

- formos nepakankamai suderintos tarpusavyje (skiriasi analogiškų struktūrinių dalių pavadinimai, tie patys dalykai skirtingai aprašyti ir pan.); apsiribojama tik teisinio reguliavimo priemonėmis, iš anksto atmetant alternatyvius nereguliacinio pobūdžio problemos sprendimo būdus;
- nepakankamai išryškintas viešųjų konsultacijų vaidmuo;
- neskiriamas reikiamas dėmesys priimto sprendimo įgyvendinimo klausimų aptarimui;
- sudėtinga suprasti esminius skirtumus tarp bazinio ir išplėstinio (detalaus) poveikio vertinimo.

<sup>20</sup> 1994 m. rugpjūčio 11 d. Vyriausybės nutarimas Nr. 728 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo“

<sup>21</sup> 2003 m. vasario 26 d. Vyriausybės nutarimas Nr. 276 „Dėl Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo“. (2013 m. redakcija)

<sup>22</sup> Iki 2014 m. galiojusioje metodikos redakcijoje buvo išskiriamas bazinis ir išplėstinis poveikio vertinimas

### „Kitų projektų“ poveikio vertinimo formos trūkumai:

- visai nėra aptariamų alternatyvų (alternatyvų palyginimas – esminis PV elementas; esamas formatas iš esmės „išaldo“ vieną iš pagrindinių Lietuvos PV sistemos trūkumų – formalų pasirinkto teisinio reguliavimo „pateisinimą“);
- nepakankamai dėmesio skiriama problemos aprašymui;
- labai ribotas sričių, kurioms privalomai vertinamas poveikis, sąrašas (poveikis atitinkamai sričiai, valstybės finansams ir administracinei naštai), nėra vertinamas poveikis ekonomikai/verslui;
- nustatyti nelogiški, neproporcingi reikalavimai (atlikti sąnaudų ir naudos analizę).

Žemiau pateikiama STRATA parengta lentelė, kurioje siekta išryškinti prioritетinių teisėkūros iniciatyvų ir „kitų teisėkūros iniciatyvų“ poveikio vertinimų panašumus ir skirtumus. I, II, IV ir V punktai abejose formose sutampa, gali skirtis tik detalumo laipsniu. Esminis skirtumas tarp formų (pagal jas atliktų poveikio vertinimų) turėtų būti – III punkte; atliekant alternatyvų analizę, iš esmės turėtų skirtis vertinimo apimtis, gilumas ir analizei naudojami metodai. Šioje lentelėje pateikta apibendrinta informacija galėtų būti remiamasi ateityje peržiūrint Metodikos ir tobulinant poveikio vertinimo pažymų formas.

Kitų teisėkūros iniciatyvų poveikio vertinimas	Prioritetinių teisėkūros iniciatyvų poveikio vertinimas
Poveikio vertinimo apimtis – 2-3 pusl.	Poveikio vertinimo apimtis – nuo 10-15 iki ≈ 100 pusl. (jeigu studiją atlieka išorės ekspertai)
I. Problemos aprašymas	
II. Tikslų aprašymas	
III. Sprendimo alternatyvos: <ul style="list-style-type: none"><li>- tik išvardinamos (įskaitant ir nereguliacines);</li><li>- vertinamas tik pasirinktos alternatyvos poveikis (nebūtinai kiekybiškai);</li><li>- vertinamas poveikis 4 sritims (atitinkamai sričiai, valstybės finansams, administracinei naštai, ekonomikai/verslui)</li></ul>	III. Sprendimo alternatyvos: <ul style="list-style-type: none"><li>- paaiškinama, kodėl netinka nereguliacinės alternatyvos;</li><li>- visos alternatyvos (<i>status quo</i> + dar bent dvi) įvertinamos kiekybiškai ir kokybiškai;</li><li>- atliekama sąnaudų ir naudos/ sąnaudų efektyvumo analizė (neprivaloma); gali būti naudojami kiti kiekybinės analizės metodai;</li><li>- vertinamas poveikis 4 sritims (atitinkamai sričiai, valstybės finansams, administracinei naštai, ekonomikai/verslui);</li><li>- papildomai (ne taip detalai) vertinamas poveikis dar 6 sritims;</li><li>- remiantis alternatyvų palyginimu, pasirenkama geriausia ir pagrindžiamas jos pasirinkimas</li></ul>
IV. Viešųjų konsultacijų rezultatai	
V. Pasirinktos alternatyvos įgyvendinimas	

Atkreiptinas dėmesys į akivaizdų **Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo klausimyno trūkumą** – jame pateikti pagalbiniai klausimai poveikio vertinimų rengėjams apima tik galimus numatomo teisinio reguliavimo poveikio aspektus, tačiau **neapima kitų svarbių poveikio vertinimo pažymos elementų** (tokių, kaip problemos apibrėžimas arba teisėkūros iniciatyvos įgyvendinimo tikslas).

Aiškų problemos supratimą ir jos apibrėžimą ypač svarbus, nes leidžia poveikio vertinimą nukreipti tinkama kryptimi; ir atvirkščiai – netikslus ar klaidingas problemos aprašymas trukdo identifikuoti tinkamas sprendimo alternatyvas ir galimą jų poveikį. Todėl būtų tikslinga atitinkamais klausimais papildyti klausimyną.

Reiktų pastebėti, kad Vyriausybė nuo 2017 m. nebesudaro prioritetinių teisėkūros iniciatyvų sąrašų ir tokių iniciatyvų poveikio vertinimas nėra atliekamas. Nors Metodikoje nėra numatytas toks formatas, tačiau vėliau pradėti sudarinėti „didesnio poveikio“ teisės aktų sąrašai ir STRATA nuo 2020 m. dalyvauja rengiant išsamesnius poveikio vertinimus į šiuos sąrašus įtrauktiems teisės aktams (sukaupta patirtis apibendrinta kitame ataskaitos skyriuje “Didesnio poveikio teisės aktai: patirtis atliekant išsamesnius poveikio vertinimus (2020 m.)”).

Metodikos 27 punktą apibrėžia Vyriausybės kanceliarijos vaidmenį: „Vyriausybės kanceliarija vertina institucijos atliktą prioritetinės teisėkūros iniciatyvos poveikio vertinimą, analizuoja pateiktus poveikio vertinimo rezultatus, taip pat išnagrinėja visų atsakingų institucijų ir kitų suinteresuotų institucijų pateiktas pastabas ir pasiūlymus ir parengia pažymą dėl prioritetinės teisėkūros iniciatyvos poveikio vertinimo, vertinimo kokybės ir siūlomos pasirinkti prioritetinės teisėkūros iniciatyvos alternatyvos. Ši pažyma teikiama Vyriausybės kancleriui ir Ministrui Pirmininkui.“

31 punktą nustato kai kurias kitas Vyriausybės kanceliarijos funkcijas: „Vyriausybės kanceliarija konsultuoja dėl prioritetinių teisėkūros iniciatyvų poveikio vertinimo atlikimo proceso ir atlieka šio poveikio vertinimo kokybės priežiūrą, taip pat koordinuoja Metodikos 32 punkte nurodytų atsakingų institucijų veiklą, vertinant prioritetinių teisėkūros iniciatyvų ir prioritetinių projektų poveikio vertinimo informaciją.“

Atnaujinant Metodiką, **dalį aukščiau išvardintų funkcijų galėtų būti priskirtos STRATAI** (de facto STRATA dalį šių funkcijų jau vykdo nuo 2020 m.).

Daugelis kitų Metodikos nuostatų, ypač susijusių su atskirų ministerijų atsakomybe ir jų vaidmeniu poveikio vertinimo procese (25, 32, 37 punktai) neveikia ir praktikoje nėra taikomos arba taikomos nesistemiškai, todėl **institucinės atsakomybės paskirstymas turėtų būti iš esmės peržiūrėtas ir patikslintas**.

Reiktų paminėti vieną **sisteminę problemą**, kuri susijusi su „kitų projektų“ (ne prioritetinių teisėkūros iniciatyvų) PV – dabartinė Metodikos redakcija (36 punktą) **projekto rengėjui leidžia pasirinkti, ar su teisės akto projektu teikti PV pažymą, ar PV rezultatus pateikti aiškinamajame rašte**. Tuo pačiu, 36 punkte nurodoma, kokia informacija turi būti teikiama aiškinamajame rašte (teikime Vyriausybei): „Apibendrintoje informacijoje nurodomas numatomo teisinio reguliavimo tikslas, galimas teigiamas ir (ar) neigiamas projekto poveikis kiekvienu vertintu poveikio vertinimo aspektu, kur įmanoma, pagrįstas atliktais skaičiavimais“. Be kita ko, **Metodikos 36 punktą nesuderintas Vyriausybės darbo reglamento 19 ir 37 punktai, kurie tokio pasirinkimo nenumato** (ten numatyta, kad kartu su teisės akto projektu derinimui turi būti teikiama ir PV pažyma).

Pastebėtas tam tikras neatitikimas tarp Metodikos, kaip pagrindinio dokumento, kuris nustato reikalavimus PV ir nurodo už tai atsakingas institucijas, Konkurencijos įstatymo (kuriame Konkurencijos taryba nurodyta kaip institucija atsakinga už konsultacijas dėl poveikio konkurencijai) ir Administracinės naštos mažinimo įstatymo (kuriame Ūkio (dabar – Ekonomikos ir inovacijų) bei Vidaus reikalų ministerijos nurodytos kaip koordinuojančios administracinės naštos mažinimą). Vyriausybės darbo reglamente Vyriausybės kanceliarija netiesiogiai įvardijama, kaip institucija atsakinga už PV kokybės kontrolę. Apibendrinant, reiktų pastebėti, kad **nėra vieno teisės akto, kuriame būtų aiškiai apibrėžta institucinė poveikio vertinimo sistema ir atskirų institucijų vaidmuo**.

Atnaujinant Vyriausybės nutarimu patvirtintą Metodiką, turėtų būti atsižvelgta į šios srities „politikos eksperimentų“, įgyvendintų 2020 m., rezultatus (plačiau apie tai – šios ataskaitos skyriuje “Didesnio poveikio teisės aktai: patirtis atliekant išsamesnius poveikio vertinimus (2020 m.)”)

### **Administracinės naštos mažinimo įstatymas**

Esamos teisinės bazės fragmentaciją gerai atspindi administracinės naštos mažinimo reglamentavimas. Šiam poveikio vertinimo aspektui, skirtingai nuo daugumos kitų, skirtas atskiras įstatymas. Tokio specifinio įstatymo poreikis, ypač atsižvelgiant į tai, kad neturime, pvz., atskiro įstatymo, skirto poveikio vertinimui, nėra pagrįstas ir toks **nenuoseklus reguliavimas trukdo formuotis vieningai poveikio**



**vertinimo politikai.** Praktikoje administracinės naštos vertinimas dažnu atveju nėra laikomas integralia poveikio vertinimo pažymos dalimi.

Įgyvendinant Administracinės naštos mažinimo įstatymą, priimtos dvi atskiros metodikos. Viena iš jų skirta administracinės naštos piliečiams ir kitiems asmenims nustatymui ir įvertinimui<sup>23</sup>, o kita – ūkio subjektams<sup>24</sup>. Atitinkamai, Ūkio (Ekonomikos ir inovacijų) ministerijai bei Vidaus reikalų ministerijai priskirtos šios srities koordinavimo funkcijos.

### Korupcijos prevencijos įstatymas

Teisės aktų projektų antikorpucinis vertinimas, lyginant su teisės aktų PV kitais aspektais, pasižymi tam tikra specifika (Teisės aktų projektų antikorpucinio vertinimo taisyklių 3.3 papunktis ir 4 punktis): 1) aiškiai atskirtos teisės akto projekto rengėjo ir teisės akto projekto vertintojo funkcijos (šias funkcijas turi atlikti skirtingi valstybės tarnautojai); 2) atliekamas jau parengto teisės akto projekto antikorpucinis vertinimas (įprastai PV turi būti atliekamas prieš rengiant teisės akto projektą). 13 punkte numatyta, kad antikorpucinio vertinimo pažyma kaip lydimasis dokumentas skelbiama Teisės aktų informacinėje sistemoje.

Atskiras taisyklių skyrius skirtas antikorpucinio vertinimo kokybės įvertinimui. 16 punktis numato, kad STT „gali nagrinėti valstybės ar savivaldybių įstaigų atliktą teisės aktų projektų antikorpucinį vertinimą, taip pat prireikus teikti šioms įstaigoms pastabas ir pasiūlymus dėl jų atlikto teisės aktų projektų antikorpucinio vertinimo“ (labai aiški formuluotė dėl pastabų ir pasiūlymų teikimo).

Įstatymo 8 str. 1 dalis nustato, kuriais atvejais teisės akto projekto rengėjas atlieka teisės aktų projektų antikorpucinį vertinimą. Įstatyme Specialiųjų tyrimų tarnybai STT nėra priskirtos kokios nors funkcijos, susijusios su įstatymų projektų rengėjų konsultavimu dėl antikorpucinio vertinimo.

Panašiai kaip ir administracinės naštos atveju, nėra iki galo aišku, **kaip turėtų būti traktuojamas antikorpucinis vertinimas – kaip poveikio vertinimo dalis ar kaip atskiras instrumentas.**

### Seimo statutas

Seimo statuto 135 str. nustato, kad kartu su Seimui teikiamu įstatymo projektu jo aiškinamajame rašte turi būti „nurodyta numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo rezultatai (jeigu rengiant įstatymo projektą toks vertinimas turi būti atliktas ir jo rezultatai nepateikiami atskiru dokumentu), galimos neigiamos priimto įstatymo pasekmės ir kokių priemonių reikėtų imtis, kad tokių pasekmių būtų išvengta“.

**Kai kurios Seimo statuto** (kaip ir Vyriausybės darbo reglamento) **nuostatos, susiję su PV, nėra pakankamai aiškios** (neaišku, kuriais atvejais kartu su teisės akto projektu turi būti pateikti poveikio vertinimo rezultatai, o kuriais – ne) **ir turėtų būti tikslinamos.** Taip, Seimo statuto 135 str. 3 dalies 5 punktis numato, kad PV turi būti pateiktas „jeigu rengiant įstatymo projektą, toks vertinimas turi būti atliktas“, o to paties str. 4 dalies 3 punktis „kai rengiant įstatymo ar kito Seimo priimamo teisės akto projektą toks vertinimas turi būti atliktas“.

Taip pat vertėtų pastebėti, kad 135 str. 3 dalyje išvardinami kai kurie **svarbiausi poveikio vertinimo aspektai** (poveikis verslo sąlygoms ir jo plėtrai, poveikis valstybės ir savivaldybių biudžetams), bet jie **nėra suderinti su kitų įstatymų** (pvz., Teisėkūros pagrindų įstatymo) **atitinkamomis nuostatomis.**

### Gairės ir kiti metodiniai dokumentai

Kalbant apie įvairaus pobūdžio **metodinius dokumentus (gaires ir kt.)**, į akis krenta **nepagrįstai didelis jų skaičius ir daugelio nuostatų dubliavimas** šiuose dokumentuose. **Daugumos tokių**

<sup>23</sup> 2011 m. vasario 23 d. Vyriausybės nutarimas Nr. 213 „Dėl administracinės naštos piliečiams ir kitiems asmenims nustatymo ir įvertinimo metodikos patvirtinimo“

<sup>24</sup> 2012 m. sausio 14 d. Vyriausybės nutarimas Nr. 4 „Dėl administracinės naštos ūkio subjektams nustatymo metodikos patvirtinimo“



**dokumentų statusas nėra aiškus**, t. y. šie dokumentai paprastai paskelbiami ne kaip oficialūs valstybės institucijų dokumentai (išskyrus „Sprendimų poveikio konkurencijai vertinimo gaires“), o kaip tam tikrų projektų, dažniausiai finansuotų ES struktūrinių fondų lėšomis, „produkcija“.

Tokia teisiškai neapibrėžta situacija nepadedą formuoti vieningos poveikio vertinimo praktikos, o valstybės tarnautojams, rengiantiems poveikio vertinimo pažymą, sukelia praktinių taikymo problemų. Susiklosčiusi situacija – tai natūrali ilgus metus nekoordinuotos ir savieigai paliktos poveikio vertinimo sistemos pasekmė, leidusi ministerijoms ir kitoms valstybės institucijoms savo nuožiūra priiminėti sprendimus dėl metodinių dokumentų rengimo.

Kaip ir bet kurioje kitoje srityje, viešosios politikos tikslų įgyvendinimą didžia dalimi lemia tos srities teisinis reguliavimas ir praktinis jo įgyvendinimas, tinkama institucinė sąranga, aiškus ir pagrįstas funkcijų (tarp jų ir koordinavimo) priskyrimas atskiroms valstybės institucijoms. Teisinės bazės analizė atskleidė keletą sisteminių problemų: nesuderintos ir nenuoseklios teisės aktų nuostatos, nepakankamai pagrįstas funkcijų priskyrimas atskiroms institucijoms, neįteisinta įrodymais grįsto valdymo koncepcija ir ciklinis viešosios politikos modelis, šios dienos realijų neatitinkanti Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodika ir kt.

Aukščiau išvardintos problemos neleidžia užtikrinti pakankamo teisinio aiškumo, trukdo formuoti vieningai poveikio vertinimo praktikai ir išnaudoti poveikio vertinimo instrumento potencialą gerinant teisės aktų kokybę.

# 5. Didesnio poveikio teisės aktai: patirtis atliekant išsamesnius poveikio vertinimus

## Ministerijų parengtų išsamesnių poveikio vertinimų trūkumai

Įgyvendindama 2020 m. sausio 15 d. Vyriausybės pasitarimo protokolo Nr. 2. 6 punktą, STRATA išanalizavo 2020 m. sukauptą patirtį numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo srityje ir 2021 m. pradžioje Vyriausybės kanceliarijai pateikė pasiūlymus poveikio vertinimo sistemai (procesui ir kokybės priežiūrai) tobulinti<sup>25</sup>. Pažymėtina, kad šie pasiūlymai apima tik didesnio poveikio teisės aktų projektus, kuriems rengiami išsamesni poveikio vertinimai ir už kurių kokybės priežiūrą yra atsakinga STRATA.

2020 m. kovo – gruodžio mėn. laikotarpiu STRATA 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, pasiūlymų ir komentarų. Žemiau pateikiami duomenys apie pastabas atskiroms išsamesnio poveikio formos skiltims, prie kiekvienos iš jų nurodant, kokią procentinę dalį šios pastabos sudaro bendrame pastabų skaičiuje (sąrašas surikiuotas mažėjimo kryptimi, pradedant ta skiltimi, kuri sulaukė daugiausia pastabų):

- problemos mastas ir priežastys – 22,4 proc.;
- problemai spręsti svarstytos alternatyvos – 17,9 proc.;
- apibendrinti poveikio vertinimo rezultatai – 14,9 proc.;
- rezultatas, kurio tikimasi priėmus teisės aktą – 11,9 proc.;
- tikslinės grupės, kurias gali paveikti teisės akto įgyvendinimas – 11,2 proc.;
- problema, kurią siekiama išspręsti – 10,0 proc.;
- siūlomos priemonės problemai spręsti – 7,5 proc.;
- informacija apie viešąsias konsultacijas – 4,2 proc.

Didelis pastabų skaičius gerai atspindi problemas su kuriomis susiduria ministerijos rengdamos išsamesnius poveikio vertinimus. Galima teigti, kad ministerijų tarnautojams atliekant išsamesnius poveikio vertinimus, kilo problemų užpildant visas poveikio vertinimo formos skiltis, tačiau vienos poveikio vertinimo pažymos dalys sulaukė mažiau pastabų, kitos – daugiau. Daugiau kaip pusė pastabų (55,2 proc.) teko trimis skiltims: problemos mastui ir priežastimis, problemai spręsti svarstytomis alternatyvoms ir apibendrintiems poveikio vertinimo rezultatams. Tinkamas duomenų panaudojimas ir jų kiekybinė analizė išryškėjo kaip bendra horizontali problema, būdinga daugeliui išsamesnių poveikio vertinimų.

Šiuo laikotarpiu parengta 10 išvadų dėl Vyriausybei pateiktų teisės aktų poveikio vertinimų kokybės, iš jų viena išvada buvo neigiama, nes poveikio vertinimas neatitiko nustatytų kokybės reikalavimų (detalesnė informacija pateikta 1 lentelėje).

<sup>25</sup> 2021 m. sausio 6 d. STRATA raštas Nr. D3-2

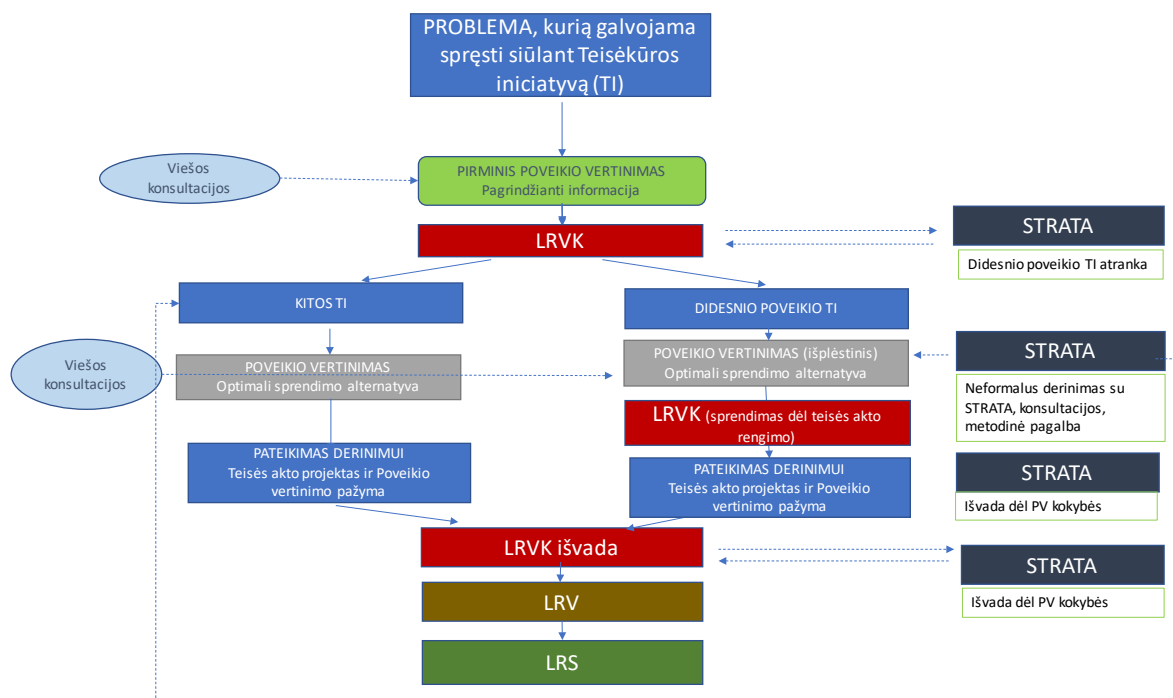
1 lentelė. 2020 metais ministerijų parengti išsamesni numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimai

Ministerija	Atlikti išsamesni poveikio vertinimai	Pateikta Vyriausybei	STRATA išvada dėl poveikio vertinimo kokybės	Pastabos
Aplinkos	2	Taip	Taip	
Finansų	1 (pradėtas rengti)	Ne	Ne	
Socialinės apsaugos ir darbo	1	Taip	Taip	
Sveikatos apsaugos	1	Taip (3 kartus)	Taip (3 kartus)	Įstatymo projektas kartu su išsamesniu poveikio vertinimu LRV teiktas 3 kartus (problema ne poveikio vertinimo kokybė, o tam tikros įst. projekto nuostatos)
Švietimo, sporto ir mokslo	1	Taip (2 kartus)	Taip (2 kartus)	
Teisingumo	1	Ne	Ne	
Užsienio reikalų	1	Taip	Taip	
Vidaus reikalų	1	Taip (2 kartus)	Taip (2 kartus)	Įstatymo projektas kartu su išsamesniu poveikio vertinimu LRV teiktas 2 kartus (pirma STRATA išvada buvo neigiama)
Žemės ūkio	1	Taip (2 kartus)	Taip (2 kartus)	Įstatymo projektas kartu su išsamesniu poveikio vertinimu LRV teiktas 2 kartus (problema ne poveikio vertinimo kokybė, o tam tikros įst. projekto nuostatos)

### Poveikio vertinimo sistemos spragos

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. 3 pav. pateikta detali procedūrinė poveikio vertinimo sistemos schema.

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



Šaltinis: STRATA, pagal schemą, kuri publikuota leidinyje „Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo gairės“ (2020 m.)

Per 2020 m. sukaupta patirtis konsultuojant ministerijų darbuotojus ir prižiūrint išsamesnių poveikio vertinimų kokybę, leidžia padaryti tam tikrus apibendrinimus.

1. **Atliekama per mažai poveikio vertinimų, kurių kokybė kontroliuojama**, todėl poveikio vertinimai nedaro esminės įtakos teisėkūros proceso kokybei. Antai, 2020 m. Seimo pavasario ir rudens sesijoms Vyriausybė numatė parengti ir pateikti Seimui 136 teisės aktų projektus (neįskaičiuojant 162 projektų, jau anksčiau registruotų Seime ir siūlomų įtraukti į atitinkamos sesijos darbų programą), tačiau iš jų tik 15 įstatymų projektų buvo numatyta parengti išsamesnius poveikio vertinimus. Tai sudarė 11 proc. planuotų pateikti Seimui Vyriausybės teikiamų įstatymų projektų (arba 5 proc., jeigu įskaičiuotume Seime jau įregistruotus projektus).

Atsižvelgiant į tai, kad dalies išsamesnių poveikio vertinimų rengimas užsitęsė, kartu su atitinkamais teisės aktų projektais jie nebuvo laiku pateikti arba išvis nebuvo pateikti Vyriausybei. Iš 2020 m. planuotų 15 išsamesnių poveikio vertinimų baigti atlikti ir pateikti Vyriausybei tik 8 (du iš jų teikti po du kartus). Taigi, 2020 m. nepavyko įgyvendinti netgi gana ribotos apimties planų poveikio vertinimo srityje.

2. Teisėkūros proceso planavimo procedūros ir jų taikymo praktika sąlygoja, kad didesnio poveikio teisės aktų projektų sąrašas paprastai sudaromas likus 1-2 savaitėms iki atitinkamos Seimo sesijos. Kadangi minimalus būtinas laikotarpis parengti išsamesnį poveikio vertinimą yra 1-1,5 mėnesio, tai **išsamesniems poveikio vertinimams parengti lieka nepakankamai laiko**, vėluoja jų parengimas ir pateikimas Vyriausybei. Dar blogiau, glausiti terminai verčia poveikio vertinimus rengti kartu su įstatymų projektais arba tada, kai įstatymo projektai jau yra parengti. Tokiu atveju nesilaikoma teisėkūros proceso nuoseklumo, o poveikio vertinimai neatlieka savo prigimtinės funkcijos – padėti pasirinkti geriausią problemos sprendimo alternatyvą, kuri leistų išspręsti problemą mažiausiomis sąnaudomis ir sukelti minimalų neigiamą poveikį.
3. **Sudarant didesnio poveikio teisės aktų projektų**, kuriems rengiami išsamesni poveikio vertinimai ir kontroliuojama jų kokybė, **sąrašą, ne visada pakanka objektyvios informacijos**, reikalingos tinkamai pagrįsti konkretaus įstatymo projekto įtraukimą į sąrašą remiantis didesnio poveikio įstatymų projektų atrankos kriterijais.

4. **Nepakankamos valstybės tarnautojų**, rengiančių poveikio vertinimus, **kompetencijos ir patirtis**, ministerijų vidinė struktūra ir struktūriniais padaliniais priskirtos funkcijos nėra pritaikytos užtikrinti aukštos kokybės poveikio vertinimų parengimą, ypač kai tenka taikyti sąnaudų-naudos analizę ir kitus kiekybinės analizės metodus.
5. **Didesnio poveikio teisės aktų projektų poveikio vertinimo rezultatų pateikimo formoje** pateikti atskirų poveikio vertinimo formos skilčių aprašymai nėra pakankamai aiškūs poveikio vertinimų rengėjams.
6. **Viešosios konsultacijos ir jų integracija į poveikio vertinimus** – viena iš silpnųjų poveikio vertinimo vietų. Jau anksčiau minėtas nepakankamas laiko tarpas nuo didesnio poveikio teisės aktų sąrašo sudarymo iki galutinio poveikio vertinimo ir teisės akto projekto parengimo ne tik iškreipia teisėkūros proceso nuoseklumą, neigiamai atsiliepia poveikio vertinimų kokybei, bet ir stabdo tikslinių grupių įtraukimą į poveikio vertinimų rengimą.
7. Vertinant atliktų poveikio vertinimų kokybę, vadovaujamosi nustatytais kokybės kriterijais, bet **galimų vertinimų spektras yra labai ribotas** („taip“ arba „ne“), todėl kokybės vertintojams nepalieka pakankamo lankstumo. Kita vertus, galiojanti vertinimo sistema leidžia įvertinti (su aukščiau nurodytomis išlygomis) atitiktį kiekvienam atskirai paimtam kriterijui, tačiau **nesudaro prielaidų objektyviai (balais) įvertinti poveikio vertinimo visumos** ir nenustato aiškios ribos, kurią pasiekęs poveikio vertinimas gali būti laikomas tinkamos kokybės. Praktikoje dažniausiai susiduriama su situacijomis, kai poveikio vertinimas daugumą kokybės kriterijų atitinka tik iš dalies.
8. **STRATA ekspertai susiduria su tam tikru interesų konfliktu**, kai, viena vertus, teikia komentarus, pastabas ir pasiūlymus poveikio vertinimų rengėjams (t. y. tiesiogiai dalyvauja poveikio vertinimų rengimo procese ir įtakoja galutinius rezultatus) ir, kita vertus, patys rengia ir teikia Vyriausybei išvadas dėl parengtų poveikio vertinimo pažymų kokybės. Esama situacija, kai ministerijos po kelis kartus teikia STRATA to paties poveikio vertinimo projektus, o STRATA kiekvieną kartą rengia pastabas ir pasiūlymus, užtikrina aukštesnę galutinių poveikio vertinimų kokybę (išskyrus tuos retus atvejus, kai poveikio vertinimų rengėjai nesikonsultuoja su STRATA arba neatsižvelgia į STRATA pateiktas pastabas). Tačiau toks detalus konsultavimas paverčia STRATA ekspertus poveikio vertinimo pažymų bendraautorais, silpninamas „nešališko“ arbitro vaidmuo rengiant išvadą dėl kokybės ir mažinama ministerijų atsakomybė už galutinį rezultatą.
9. **Nėra nustatytas laikotarpis, per kurį turėtų būti įvertinta poveikio vertinimo pažymų kokybė**, todėl kartais susiduriama su situacijomis, kai STRATA išvadą tenka rengti pernelyg skubiai (per 1-2 dienas).

### Pasiūlymai poveikio vertinimo sistemai tobulinti

Žemiau pateikiami pasiūlymai dėl veiksmų ir sprendimų, kurie leistų efektyviau taikyti numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo instrumentą tobulinant teisėkūros procesą ir gerinant teisės aktų kokybę.

1. **Didinti išsamesnių poveikio vertinimų, kurių kokybė kontroliuojama, skaičių.** Siekiant, kad numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimai darytų realų poveikį teisėkūros procesui ir teisės aktų kokybei, didesnio poveikio teisės aktų, kuriems atliekami išsamesni poveikio vertinimai ir kontroliuojama šių poveikio vertinimų kokybė, skaičius 2021 m. turėtų būti padidintas ne mažiau kaip du-tris kartus, nuo 15 iki maždaug 30-40. Planuojant šį rodiklį, be kita ko, vertėtų atsižvelgti į 2020 m. rezultatus, kurie rodo, kad ministerijoms pavyko parengti ir pateikti Vyriausybei tik kiek daugiau negu pusę planuotų išsamesnių poveikio vertinimų (8 iš planuotų 15).

Toks metinis poveikio vertinimų rodiklis galėtų būtų nustatytas arba kaip absoliutus skaičius (30-40 poveikio vertinimų), arba kaip santykinis dydis (pavyzdžiui, 20-25 proc. nuo visų teisės aktų projektų, kuriuos Vyriausybė planuoja pateikti Seimui). Pirmuoju atveju, remiantis nustatytais kriterijais ir Vyriausybės prioritetais, LRVK kartu su STRATA atrinktų didesnio poveikio teisės aktus ir sudarytų jų sąrašą. Antruoju atveju, ypač jeigu toks standartinis rodiklis būtų nustatytas kiekvienai iš ministerijų, didesnis vaidmuo ir atsakomybė atrenkant didesnio poveikio teisės aktus tektų pačioms ministerijoms, į išsamesnių poveikio vertinimų rengimo procesą galėtų būti įtrauktos visos ministerijos.

STRATA nuomone, abu vertinimo rodikliai yra priimtini ir pasirenkant vieną iš jų (absoliutų ar santykinį), turėtų būti atsižvelgiama į planuojamas įstatymų leidybos apimtis ir užtikrinamas tolygus išsamesnių poveikio vertinimų skaičiaus augimas.

Padidinus išsamesnių poveikio vertinimų skaičių, Lietuvos numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo sistema pasiektų kokybės kontrolės lygį, palyginamą su kitomis Europos valstybėmis. Pavyzdžiui, Suomijoje per metus atliekama apie 10-20 proc. Vyriausybės priimamų teisės aktų poveikio vertinimų kokybės patikrų (30-40 patikrų), Čekijoje šis rodiklis siekia 50-60 proc. (75-80 patikrų), Norvegijoje – apie 15 proc. (30-40 patikrų).<sup>26</sup>

- 2. Paankstinti teisėkūros proceso planavimą.** Siekiant užtikrinti loginę teisėkūros proceso seką (pirmiausia parengiamas poveikio vertinimas, remiantis jo rezultatais atrenkama geriausia alternatyva ir tik tada rengiamas teisės akto projektas), kokybišką poveikio vertinimų ir teisės aktų projektų parengimą bei tinkamą visuomenės (asmenų) grupių įtraukimą į procesą, didesnio poveikio teisės aktų sąrašas turėtų būti sudaromas likus **ne mažiau kaip 6-12 mėn. iki atitinkamos Seimo sesijos pradžios**. Priklausomai nuo konkrečių poveikio vertinimų ir teisės aktų projektų specifikos, jų parengimui gali prireikti skirtingai laiko. Tačiau darytina prielaida, kad paprastai išsamesnio poveikio vertinimo parengimui (įskaitant viešąsias konsultacijas ir STRATA išvados dėl poveikio vertinimo kokybės parengimui), turėtų būti skiriama 2-3 mėn., teisės akto projekto parengimui (įskaitant viešąsias konsultacijas) – 2-3 mėn., teisės akto derinimui su kitomis institucijomis – 1-2 mėn., teisės akto projekto vertinimui LRVK ir projekto svarstymui Vyriausybėje – 1 mėn. Atkreiptinas dėmesys, atskyrus išsamesnio poveikio ir teisės akto projekto rengimo etapus, STRATA išvada dėl poveikio vertinimo kokybės turėtų būti rengiama gerokai anksčiau, negu tai daroma šiuo metu, t. y. iš karto pabaigus rengti išsamesnį poveikio vertinimą. Siūlytina, kad išsamesnio poveikio vertinimo rezultatai ir STRATA išvada turėtų būti pristatoma Vyriausybei prieš pradėdant rengti teisės akto projektą.

- 3. Įteisinti 2 etapų poveikio vertinimą.** Pradinis (pirminis arba supaprastintas) poveikio vertinimas pakeistų ir detalizuotų „papildomą informaciją“, kurią ministerijos rengia Vyriausybės kanceliarijai prieš sudarant didesnio poveikio teisės aktų projektų sąrašą (pradinio poveikio vertinimo forma pridedama – 4 priedas). Pradinis poveikio vertinimas apimtų tik kai kuriuos svarbiausius poveikio vertinimo elementus ir leistų susidaryti aiškesnį vaizdą apie galimas būsimo sprendimo alternatyvas, planuojamo sprendimo esmę ir galimą poveikio mastą. Terminas „pradinis poveikio vertinimas“ tiksliau atspindėtų rengiamos informacijos pobūdį ir paskirtį.

Atliekant pradinį poveikio vertinimą, nebūtų reikalaujama paskaičiuoti poveikį atskiroms visuomenės (asmenų) grupėms ar tam tikroms sritims (pvz., valstybės finansams), Šiame poveikio vertinimo etape būtų svarbu identifikuoti poveikį patiršančias visuomenės (asmenų) grupes ir poveikio aspektus, poveikio pobūdį (teigiamas ar neigiamas), svarstyti alternatyvas ir galimas priemones pasirinktai alternatyvai įgyvendinti. STRATA galėtų parengti tinkamo tokios formos užpildymo pavyzdį. Toks vertinimas turėtų būti atliekamas visiems teisės aktų projektams, kuriuos Vyriausybė planuoja teikti Seimui. 2 etapų poveikio vertinimo sistemos įteisinimas leistų geriau įgyvendinti proporcingumo principą, užtikrinant, kad teisės aktams, kurių įgyvendinimas turės potencialiai didesnį poveikį, būtų atliekamas išsamesnis poveikio vertinimas.

- 4. Stiprinti ministerijų kompetencijas poveikio vertinimo srityje.** Stiprinant ministerijų analitinius pajėgumus, be kita ko, atitinkamiems struktūriniais padaliniais turėtų būti priskirtos funkcijos, susijusios su įrodymais grįstos politikos įgyvendinimu, įskaitant ir veiklų, susijusių su poveikio vertinimu bei kiekybine analize, koordinavimą bei darbuotojų, atliekančių poveikio vertinimus, konsultavimą. Tai leistų geriau išnaudoti specifinių kompetencijų turinčius ministerijų ekspertus, pagerinti poveikio vertinimų kokybę ir siūlomų sprendimų pagrindimą duomenimis, plačiau naudoti sąnaudų-naudos analizę (toliau – SNA) ir kitus kiekybinės analizės instrumentus. Tuo būdu viešojo valdymo institucijose būtų skleidžiama įrodymais grįsto valdymo kultūra, kuriami nedideli kompetencijų centrai, galintys ateityje suformuoti poveikio vertinimo koordinatorių tinklą. Pradiniame etape galima būtų įgyvendinti bandomuosius tokių kompetencijos centrų projektus keliose ministerijose.

Siekiant kelti ministerijų darbuotojų kvalifikaciją, numatoma tęsti 2020 m. pradėtus numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo pagrindų mokymus, įskaitant ir praktinį SNA instrumento taikymą, bus tobulinama metodinė poveikio vertinimų medžiaga.

- 5. Patikslinti Didesnio poveikio teisės aktų projektų poveikio vertinimo rezultatų pateikimo formą.** Iš esmės nekeičiant poveikio vertinimo formos struktūros, siūloma patikslinti kai kurias formuluotes, aiškiau aprašyti svarstyti alternatyvas, nurodyti, kaip bus organizuojama planuojamų rezultatų stebėseną, detalizuoti viešųjų konsultacijų rezultatus (patikslinta forma

<sup>26</sup> OECD (2018), „Case Studies of RegWatchEurope regulatory oversight bodies and of the European Union Regulatory Scrutiny Board“, OECD, Paris. P. 24.

pridedama – 4 priedas). Taip pat pateikti pasiūlymai, leisiantys geriau suderinti šioje formoje pateiktus reikalavimus su Pradinio poveikio vertinimo forma ir su Išvados dėl didesnio poveikio teisės aktų projektų poveikio vertinimo rezultatų kokybės forma (4 priedas). Visų formų lyginamuosiuose variantuose pateikti argumentai, pagrindžiantys svarbiausių siūlomų pakeitimų poreikį (4 priedas).

- 6. Geriau integruoti viešąsias konsultacijas į poveikio vertinimų rengimo procesą.** Visuomenė turėtų būti kuo anksčiau įtraukiama į teisėkūros procesą. Todėl ministerijos, rengiančios poveikio vertinimus, jau pradiniam etape privalėtų identifikuoti konkrečias visuomenės (asmenų) grupes, kurias gali paveikti siūlomas reguliavimas, ir šių grupių interesus atstovaujančias organizacijas, planuoti ir pradėti konsultacijas dėl numatomo teisinio reguliavimo. Didesnis viešųjų konsultacijų vaidmens užtikrinimas neatsiejamas nuo kitų pasiūlymų tobulinti poveikio vertinimo sistemą, įgyvendinimo (paankstinti teisėkūros proceso planavimą, įteisinti 2 etapų poveikio vertinimą, pagerinti poveikio vertinimo rezultatų viešinimą), didesnio dėmesio viešųjų konsultacijų organizavimui ir jų rezultatams kokybės vertinimo procese.

Šiuo tikslu Pradinio poveikio vertinimo formoje siūlomi atitinkami patikslinimai, prašant nurodyti konkrečias visuomenės (asmenų) grupes, kurias gali paveikti siūlomas reguliavimas ir konkrečias organizacijas, su kuriomis buvo konsultuotasi ar planuojama konsultuotis. Pasiūlymuose patikslinti Išvados dėl didesnio poveikio teisės aktų projektų poveikio vertinimo rezultatų kokybės formą akcentuojama, kad turi būti identifikuotos visos visuomenės (asmenų) grupės, kurios patirs ar gali patirti teigiamą ar neigiamą poveikį, ir su jomis visomis turi būti konsultuojamasi.

- 7. Patikslinti kokybės vertinimo kriterijus.** Siūloma peržiūrėti kokybės vertinimo kriterijus vadovaujantis keletu principų: i) vienas klausimas vertinimo formoje turi apimti tik vieną kriterijų (neturėtų būti vienu klausimu klausama apie kelis skirtingus dalykus, nes tai sukuria problemines situacijas kokybės vertinimo metu); ii) šalia vertinimų „taip“ ir „ne“ turėtų atsirasti tarpinis įvertinimas „iš dalies“ (kuris reiškia, kad poveikio vertinimas tik iš dalies atitinka tam tikrą kokybės kriterijų); iii) įvedus tris galimus atitikties kiekvienam kriterijui įvertinimus („taip“, „iš dalies“ ir „ne“) įdiegti nesudėtingą vertinimo balais sistemą, kuri užtikrintų objektyvesnį kiekybinį kiekvieno poveikio vertinimo įvertinimą.

Bendras surinktų balų skaičius būtų apskaičiuojamas balais įvertinus atsakymus į kiekvieną klausimą (atsakymas „Taip“ būtų prilyginamas 2 balams, „Iš dalies“ – 1 balui, „Ne“ – 0 balų). Patikslintoje Išvados dėl didesnio poveikio teisės aktų projektų poveikio vertinimo rezultatų kokybės formoje iš viso pateikti 25 klausimai (kriterijai) kokybės įvertinimui, o maksimalus galimas balų skaičius siektų 50. Surinkus mažiau kaip nustatytą minimalų pereinamąjį balą, būtų laikoma, kad poveikio vertinimo kokybė nėra pakankama ir toks poveikio vertinimas būtų gražinamas rengėjams tobulinti pagal STRATA pateiktas rekomendacijas.

Nustatant pereinamąjį balą, siūloma apsvarstyti dvi alternatyvas.

**I alternatyva. Pereinamasis balas – 60 proc. nuo maksimalaus galimo balų skaičiaus,** t. y. ne mažiau kaip 30 balų (iš 50). Praktikoje tai reikštų, kad pagal 5 kriterijus gavus įvertinimą „taip“ (2 balai), pagal likusius 20 kriterijų pakanka gauti įvertinimą „iš dalies“ (1 balas) ir poveikio vertinimas būtų laikomas tinkamos kokybės. Nustačius santykinai žemą pereinamąjį balą, tikėtina, kad absoliuti dauguma išsamesnių poveikio vertinimų atitiks kokybės reikalavimus (išskyrus tuos retus atvejus, kai ministerijos nesikonsultuos su STRATA arba nesivadovaus STRATA pateiktomis rekomendacijomis). Tokia situacija nesukurs reikiamų paskatų ministerijose skirti daugiau dėmesio poveikio vertinimų kokybės gerinimui.

**II alternatyva. Pereinamasis balas – 70 proc. nuo maksimalaus balų skaičiaus,** t. y. ne mažiau kaip 35 balai (iš 50). Praktikoje tai reikštų, kad pagal 10 kriterijų gavus įvertinimą „taip“ (2 balai), pagal likusius 15 kriterijų pakaktų gauti įvertinimą „iš dalies“ (1 balas), kad poveikio vertinimas būtų laikomas tinkamos kokybės. Nustačius 70 proc. rodiklį, tikėtina, kad tam tikra dalis išsamesnių poveikio vertinimų neatitiks kokybės reikalavimų ir bus gražinami rengėjams tobulinti. Tai gali kažkiek sulėtinti teisėkūros procesą ir iššaukti poveikio vertinimų rengėjų nepasitenkinimą griežtais reikalavimais, tačiau paskatintų rimtą ministerijų požiūrį į poveikio vertinimų kokybę. Kitose valstybėse įprasta praktika, kai trečdalis ar net pusė poveikio vertinimų neatitinka jiems keliamų kokybės reikalavimų ir gražinami jų rengėjams tobulinti.

STRATA nuomone, būtų racionalu nustatyti aukštesnį pereinamąjį balą, kartu nustatant tam tikrus apribojimus STRATA teikiamoms konsultacijoms (žr. 9 pasiūlymą), taip išvengiant rizikos, kad kartu su augančiais reikalavimais gali neribotai augti poreikis STRATA konsultacijoms.



8. **Tobulinti poveikio vertinimų kokybės priežiūros procedūras.** Interesų konflikto gali būti išvengta (jo poveikis galėtų būti sušvelnintas) mažinant konsultacijų apimtį arba atskiriant konsultacijas nuo poveikio vertinimo kokybės priežiūros. Todėl svarstyti toliau aprašytos trys alternatyvos.

**I alternatyva.** Galima **apriboti STRATA teikiamų konsultacijų apimtį**, pvz. nustatant, kad pastabos poveikio vertinimo projektui būtų teikiamos ne daugiau kaip vieną arba du kartus ir taip apribojant tiesioginį STRATA dalyvavimą rengiant išsamesnius poveikio vertinimus. Galimos tokio apribojimo pasekmės: mažesnis kokybiškai parengtų poveikio vertinimų skaičius, padidėjusi ministerijų atsakomybė už galutinį rezultatą, galimai padidėjęs pasipriešinimas sistemingam poveikio vertinimų rengimui ir jų kokybės kontrolei.

Toks STRATA konsultacijų ribojimas būtų veiksmingas ir neturėtų neigiamos įtakos poveikio vertinimo sistemai tik esant tam tikroms sąlygoms: 1) ministerijose pradėtų veikti ankščiau paminėtų poveikio vertinimo koordinatoriai (nedideli kompetencijų centrai), 2) nemaža dalis potencialių poveikio rengėjų būtų baigę poveikio vertinimo mokymus; 3) būtų patobulinta poveikio vertinimams atlikti reikalinga metodinė medžiaga; 4) būtų sukauptas didesnis gerai atliktų išsamesnių poveikio vertinimų pavyzdžių fondas.

Tačiau mažai tikėtina, kad visas aukščiau išvardintas sąlygas pavyktų įgyvendinti 2021 m. pradžioje, todėl vertėtų svarstyti kompromisinį variantą, nustatant taisyklę, kad **STRATA vertintų ne daugiau kaip du to paties išsamesnio poveikio vertinimo projektus** (trečiam, galutiniam, poveikio vertinimo projektui, teiktų išvadą dėl jo atitikties kokybės kriterijams). Nors tai leistų kažkiek apriboti tiesioginį STRATA ekspertų įsitraukimą į išsamesnių poveikio vertinimų rengimą, tačiau problemos visiškai neišspręstų.

**II alternatyva. Atskirti konsultacijas nuo poveikio vertinimų kokybės priežiūros, atitinkamai pertvarkant darbo organizavimą struktūriniame STRATA padalinyje**, kuris bus atsakingas už poveikio vertinimo rengėjų konsultavimą ir už poveikio vertinimų kokybės priežiūrą. Planuojami išsamesni poveikio vertinimai būtų padalinami tarp dviejų nedidelių analitikų grupių (ne mažiau kaip po du darbuotojus), kurios konsultuotų atitinkamas ministerijas, atliekančias poveikio vertinimus. Rengiant STRATA išvadas dėl poveikio vertinimų kokybės, vienos grupės ekspertai vertintų kitai grupei priskirtų išsamesnių poveikio vertinimų kokybę ir taip išvengtų situacijų, kai tie patys darbuotojai konsultuoja ministerijas, padeda atlikti poveikio vertinimus, o paskui vertina tų pačių poveikio vertinimų kokybę.

Įgyvendinant šią alternatyvą, būtų išlaikytas esamas ministerijų konsultavimo intensyvumas (konsultacijų apimtis ir dažnumas nebūtų ribojamas, konsultuojama, kol pasiekiamas tinkamos kokybės rezultatas) ir, tikėtina, dauguma atvejų būtų užtikrinama tinkama poveikio vertinimų kokybė. Kita vertus, ministerijų darbuotojai nejaustų didelio suinteresuotumo kelti savo kompetencijų ir savarankiškai ieškoti sprendimų, nes tikėtis, kad tuos sprendimus pasiūlytų STRATA. Gali kilti rizika, kad įrodymais grįsto valdymo kultūros sklaida nebus pakankamai greita, mokymasis iš praktikos nebus pakankamai efektyvus, nes tik išimtiniais atvejais (kai poveikio vertinimų projektų rengėjai nesikonsultuos su STRATA ir nesivadovaus STRATA patarimais), poveikio vertinimų rezultatai būtų pripažįstami neatitinkančiais kokybės kriterijų.

**III alternatyva. Atskirti konsultacijas nuo poveikio vertinimo kokybės priežiūros, pakeičiant institucinę struktūrą.** Kokybės vertinimui galėtų būti sukurtas atskiras organas (Taryba), kurį sudarytų 3-5 gerai visuomenei žinomi nepriklausomi ekspertai, deleguoti įvairių interesų grupių – akademinės, verslo bendruomenės, NVO ir kt. Taryba vertintų poveikio vertinimų kokybę ir skelbtų išvadas dėl poveikio vertinimų kokybės, o STRATA techniškai aptarnautų Tarybą ir toliau teiktų konsultacijas poveikio vertinimų rengėjams. Toks modelis sėkmingai veikia kai kuriose užsienio šalyse (Jungtinėje Karalystėje, Čekijoje, Švedijoje, Suomijoje ir kt.), taip pat ir Europos Komisijoje. Taryba, tikėtina, padidintų pasitikėjimą nauja poveikio vertinimo sistema ir jos žinomumą, užtikrintų tikrai nepriklausomą kokybės priežiūrą. Kita vertus, išlieka tam tikra rizika, kad realią kokybės priežiūrą ir toliau vykdytų STRATA, o Taryba apčiuopiamos pridėtinės vertės nesukurtų ir taptų dar viena biurokratinio proceso grandimi. Svarstant įgyvendinti šią alternatyvą, vertėtų detaliau panagrinėti kitų šalių patirtį ir aiškiai atskirti STRATA ir Tarybos kompetencijų ir įgaliojimų ribas.

Manytume, kad dabartiniame etape būtų racionaliausia derinti I ir II alternatyvas, nes tai leistų tam tikru mastu riboti STRATA teikiamų konsultacijų apimtį, ir pertvarkyti konsultavimo ir kokybės vertinimo procedūras taip, kad būtų sumažinta interesų konflikto rizika.

9. **Nustatyti pakankamą laikotarpį, kuris skiriamas parengti išvadą dėl poveikio vertinimo kokybės.** Turint galvoje augiantį išsamesnio poveikio vertinimų skaičių, laikotarpis, skirtas poveikio vertinimo analizei atlikti ir išvadai parengti, neturėtų būti trumpesnis kaip 10 darbo



dienų jeigu išlaikoma esama institucinė struktūra ir ne trumpesnis, negu 3-4 savaitės jeigu būtų nuspręsta kurti naują organą – Tarybą. Daugelyje kitų valstybių toks laikotarpis siekia iki 4 savaičių. Paankstinus teisėkūros proceso planavimą ir poveikio vertinimo etapą atskiriant nuo teisės akto rengimo etapo, tokio laikotarpio nustatymas suteiktų poveikio vertinimų kokybės procese dalyvaujančioms šalims teisinio aiškumo.

10. Tolesnį numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo sistemos tobulinimą, vertinant iš vidutinės trukmės laikotarpio perspektyvos, galima suskirstyti į tris etapus.

**Pirmasis etapas**, kurio metu būtų įgyvendinti aukščiau išdėstyti pasiūlymai dėl poveikio vertinimo proceso ir kokybės priežiūros, apimtų 2021 m. Šiame etape iš esmės būtų tęsiamas 2020 m. pradėtas, didesnio poveikio teisės aktų poveikio vertinimų kokybės kontrolės bandomasis projektas. Metų pabaigoje, remiantis 2021 m. įgyta patirtimi ir EBPO projekto „Įrodymais grįstos politikos formavimas ir politikos vertinimas Vyriausybės centre“ rekomendacijomis (tiek, kiek jos apima numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimą), turėtų būti suplanuoti veiksmai dėl tolesnio poveikio vertinimo sistemos tobulinimo ir šių veiksmų įgyvendinimo grafikas.

**Antrajame etape** (2022 m.) būtų rengiami ir įgyvendinami pertvarkymai, susiję su teisinės bazės (pirmiausia, Teisėkūros pagrindų įstatymo ir 2003 m. vasario 26 d. Vyriausybės nutarimo Nr. 276 „Dėl numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo“, o taip pat, tikėtina, ir kai kurių kitų teisės aktų) sutvarkymu ir galbūt tam tikrais institucinės sistemos pokyčiais. Šie pertvarkymai turėtų apimti ne tik didesnio poveikio teisės aktų poveikio vertinimą, bet visą numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo sistemą.

**Trečiajame etape** (2023 m.) galėtų pradėti funkcionuoti atnaujinta numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo sistema. Vienas esminių probleminių klausimų, kuris kils žymiai padidėjus poveikio vertinimų skaičiui ir kurį ateityje reikės išspręsti bus STRATA vaidmuo, t. y. kokia apimtimi STRATA konsultuos valstybės institucijas ir vertins ne tik išsamesnių, bet ir kitų poveikio vertinimų kokybę.

# 6. Rekomendacijos

Žemiau pateikiamos rekomendacijos, parengtos remiantis šioje ataskaitoje pateiktų STRATA tyrimų, analizių ir apklausų, atliktų 2019 – 2020 m. laikotarpiu, duomenimis. Poveikio vertinimo sritis pastaraisiais metais vystėsi labai dinamiškai, buvo įdiegta nemažai naujovių, kurių veikimą reikėjo patikrinti praktiškai. Vertėtų pastebėti, kad kai kurios rekomendacijos, pagrįstos anksčiau darytomis išvadomis ir apibendrinimais, jau pradėtos įgyvendinti.

## Rekomendacijos teisės aktams tobulinti

Šios ataskaitos skyriuje „Teisės aktų bazė“ aptarti teisės aktai, nustatantys reikalavimus poveikio vertinimui. Pateikta analizė atskleidė teisinės bazės fragmentaciją, tam tikrą galiojančių teisės aktų nenuoseklumą, nepakankamą suderinamumą, teisinio aiškumo trūkumą ir kitas teisinio reguliavimo spragas. Identifikuoti teisės aktų trūkumai neskatina formuoti vieningos poveikio vertinimo praktikos, nesuteikia reikiamo teisinio aiškumo tiek valstybėms tarnautojams, rengiantiems poveikio vertinimus, tiek ir valstybės institucijoms, dalyvaujančiomis teisėkūros procese.

Žemiau pateikiamos **rekomendacijos poveikio vertinimą reglamentuojantiems teisės aktams tobulinti:**

1. Siūloma peržiūrėti **Teisėkūros pagrindų įstatymą**, patikslinant kai kurias nuostatas susijusias su poveikio vertinimu ir jo kokybės užtikrinimu, aiškiai nurodant, kad poveikio vertinimas turi būti pradedamas rengti ankstyvojoje teisėkūros fazėje; įstatyme svarbu įteisinti įrodymais grįsto valdymo koncepciją ir viešosios politikos (teisėkūros) ciklo modelį; *atsakinga institucija – Teisingumo ministerija.*
2. Turėtų būti patikslintos **Vyriausybės darbo reglamento** nuostatos dėl PV pažymų parengimo, derinimo ir pateikimo Vyriausybei, poveikio vertinimų kokybės priežiūros, aiškiau apibrėžtas poveikio vertinimo vaidmuo priimant sprendimus Vyriausybės lygmeniu; *atsakinga institucija – Vyriausybės kanceliarija.*
3. **Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodika** turėtų būti peržiūrėta ir patikslinta, ypač nuostatos, susijusios su institucinės atsakomybės paskirstymu, patikslintos poveikio vertinimo pažymų formos ir aiškiau apibrėžti atvejai, kai privaloma rengti poveikio vertinimo pažymą, patikslintas klausimynas. Svarbu užtikrinti Metodikos ir atitinkamų įstatymų nuostatų suderinamumą. Peržiūrint Metodiką, turėtų būti integruota 2020 m. vykusių „politikos eksperimentų“ poveikio vertinimo srityje geroji patirtis ir atsižvelgta į išryškėjusius trūkumus (žr. Rekomendacijas poveikio vertinimo sistemai tobulinti); *atsakinga institucija – Vyriausybės kanceliarija.*
4. Reiktų įvertinti poreikį turėti atskirą **Administracinės naštos mažinimo įstatymą**, ypač atsižvelgiant į tai, kad planuojama priimti atskirą metodiką, skirtą vertinti įmonėms tenkančią reguliavimo našta; *atsakinga institucija – Ekonomikos ir inovacijų ministerija.*
5. Reiktų aiškiau apibrėžti **Korupcijos prevencijos įstatymo** (antikorupcinio vertinimo) sąsajas su poveikio vertinimu ir įvertinti galimybes antikorupcinį vertinimą integruoti į poveikio vertinimo pažymą; *atsakinga institucija – Specialiųjų tyrimų tarnyba;*
6. Tarpusavyje turėtų būti suderintos **Seimo statuto ir kitų teisės aktų**, nustatančių reikalavimus poveikio vertinimui, nuostatos; turėtų būti suvienodinti reikalavimai poveikio vertinimui Vyriausybėje ir Seime priimamiems teisės aktams; *atsakinga institucija - Seimas;*
7. Rekomenduotina atlikti **metodinio pobūdžio dokumentų** (gairių, rekomendacijų ir pan.) inventorizaciją ir jų įvertinimą bei apsispręsti dėl jų tinkamumo naudoti atliekant poveikio vertinimus ir jų statuso; *atsakinga institucija - STRATA.*

## Rekomendacijos poveikio vertinimo sistemai tobulinti

Šios ataskaitos skyriuje „Didesnio poveikio teisės aktai: patirtis atliekant išsamesnius poveikio vertinimus (2020 m.)“ išnagrinėta ir apibendrinta ministerijų ir STRATA patirtis rengiant išsamesnius poveikio vertinimus, identifikotos poveikio vertinimo sistemos spragos ir pateikti pasiūlymai įgalinsiantys tobulinti poveikio vertinimo sistemą ir teisėkūroje efektyviau taikyti poveikio vertinimo instrumentą.

Vertėtų pastebėti, kad analizė atlikta 2020 m. pabaigoje, o pasiūlymai poveikio vertinimo sistemai tobulinti Vyriausybės kanceliarijai pateikti 2021 m. sausio mėn., todėl kai kurios iš žemiau pateiktų rekomendacijų pradėtos įgyvendinti arba jau įgyvendintos (apie tai pažymėta pastabose prie atitinkamų rekomendacijų).

Žemiau pateikiamos **rekomendacijos poveikio vertinimo sistemai tobulinti**:

1. Siekiant daryti realų poveikį teisėkūros procesui ir pilnai išnaudoti poveikio vertinimo instrumento galimybes, siūloma **didinti išsamesnių poveikio vertinimų**, kurių kokybė kontroliuojama, **skaičių**. *Pastaba: rekomendacija iš dalies įgyvendinta patvirtinus 2021 – 2024 m. didesnio poveikio teisės aktų, kuriems bus atliekami išsamesni poveikio vertinimai, sąrašą; atsakinga institucija – Vyriausybės kanceliarija.*
2. Siekiant skirti pakankamai laiko poveikio vertinimų atlikimui, reiktų **peržiūrėti ir paankstinti teisėkūros proceso planavimą**. *Pastaba: rekomendacija įgyvendinta patvirtinus 2021 – 2024 m. didesnio poveikio teisės aktų, kuriems bus atliekami išsamesni poveikio vertinimai, sąrašą ir įpareigojus ministerijas suplanuoti poveikio vertinimų procesą; atsakinga institucija – Vyriausybės kanceliarija.*
3. Siūloma **įteisinti 2 etapų poveikio vertinimą**; nedidelės apimties pradiniai poveikio vertinimai leistų geriau pagrįsti teisės aktų projektų įtraukimą į didesnio poveikio teisės aktų sąrašą; *atsakinga institucija – Vyriausybės kanceliarija.*
4. Stiprinant ministerijų kompetencijas poveikio vertinimo srityje, analitiniams ministerijų padaliniais turėtų būti **priskirtos funkcijos susijusios su poveikio vertinimų koordinavimu** (paskirti poveikio vertinimo koordinatoriai); *atsakinga institucija – Vyriausybės kanceliarija.*
5. Peržiūrint Numatomos teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodiką, apsispręsti dėl poveikio vertinimo pažymų formų ir, **atitinkamai, patikslinti išsamesnio poveikio vertinimo formą** ir (arba) **Numatomo teisinio reguliavimo metodikoje pateiktas poveikio vertinimo pažymų formas**; *atsakinga institucija – Vyriausybės kanceliarija.*
6. Geriau **integruoti viešąsias konsultacijas į poveikio vertinimų rengimo procesą**. *Pastaba: rekomendacija įgyvendinta patvirtinus 2021 – 2024 m. didesnio poveikio teisės aktų, kuriems bus atliekami išsamesni poveikio vertinimai, sąrašą ir į poveikio vertinimų planavimo procesą integravus viešąsias konsultacijas; atsakinga institucija – Vyriausybės kanceliarija.*
7. **Peržiūrėti išsamesnių poveikio vertinimų kokybės vertinimo sistemą** ir kokybės kriterijus, įdiegiant vertinimą balais ir nustatant minimalų pereinamąjį balą; *atsakinga institucija – Vyriausybės kanceliarija.*
8. Siekiant išvengti interesų konflikto, **išnagrinėti ir įgyvendinti galimas poveikio vertinimų kokybės priežiūros procedūrų tobulinimo alternatyvas** (įskaitant konsultacijų atskyrimą nuo kokybės vertinimo ir atskiro kokybės vertinimo organo sukūrimą); *atsakingos institucijos – Vyriausybės kanceliarija, STRATA.*
9. Įdiegus naują išsamesnių poveikio vertinimų planavimo tvarką, turėtų būti **nustatytas fiksuotas laikotarpis išvadai dėl poveikio vertinimo kokybės parengti**; *atsakinga institucija – Vyriausybės kanceliarija.*
10. Atsižvelgiant į šios ataskaitos rezultatus, o taip pat ir būsimas EBPO projekto „Įrodymais grįstos politikos formavimas ir politikos vertinimas Vyriausybės centre“ rekomendacijas, **parengti tolesnės poveikio vertinimo sistemos pertvarkos planą** (kuris galėtų tapti sudėtine EBPO projekto rekomendacijų įgyvendinimo plano dalimi); *atsakingos institucijos – Vyriausybės kanceliarija, STRATA.*
11. 2022 m (arba 2023 m.) **pakartoti valstybės tarnautojų apklausą**, kuri leistų įvertinti pokyčių, įvykusių poveikio vertinimo srityje mastą, ir poveikio vertinimo praktikos pokyčius; *atsakinga institucija – STRATA.*

Daugelis problemų, identifikuotų 2019 m. atliktoje valstybės tarnautojų apklausoje yra pradėtos spręsti arba jau išspręstos: parengta ir įgyvendinama valstybės tarnautojų mokymų programa, tobulinami metodiniai dokumentai, teikiamos konsultacijos poveikio vertinimų rengėjams, sukurta ir toliau plečiama virtuali biblioteka ir kt. Tačiau darbai, susiję su poveikio vertinimų rengėjų poreikiais, kaip numatyta 2021 m. STRATA Metiniam veiklos plane, bus toliau tęsiami.

# 1 priedas. Valstybės tarnautojų apklausa: priegios konstravimas

Remiantis EBPO, reguliacinė politika gali būti vertinama kaip pagrindinė horizontalioji politika (*“ultimate horizontal policy”*)<sup>27</sup>, o poveikio vertinimas apibrėžiamas kaip įrankis reguliacinei politikai valdyti. Visaggio (žr. 4 pav.) atkreipia dėmesį į tai, kad poveikio vertinimas pasižymi dinaminiu pobūdžiu, kuris sukuria nenutrūkstamą tobulinimo procesą<sup>28</sup>. PV gali būti apibrėžta kaip žiedinė struktūra, susidedanti iš dviejų dalių, įgyvendinimo ir vertinimo, o kiekviena dalis nagrinėjama naudojant indėlių-gavinių-rezultatų (*input-output-outcome*) schemą, kuri leidžia užtikrinti nuoseklų ir visapusišką požiūrį į PV.

4 pav.: Žiedinis Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimas

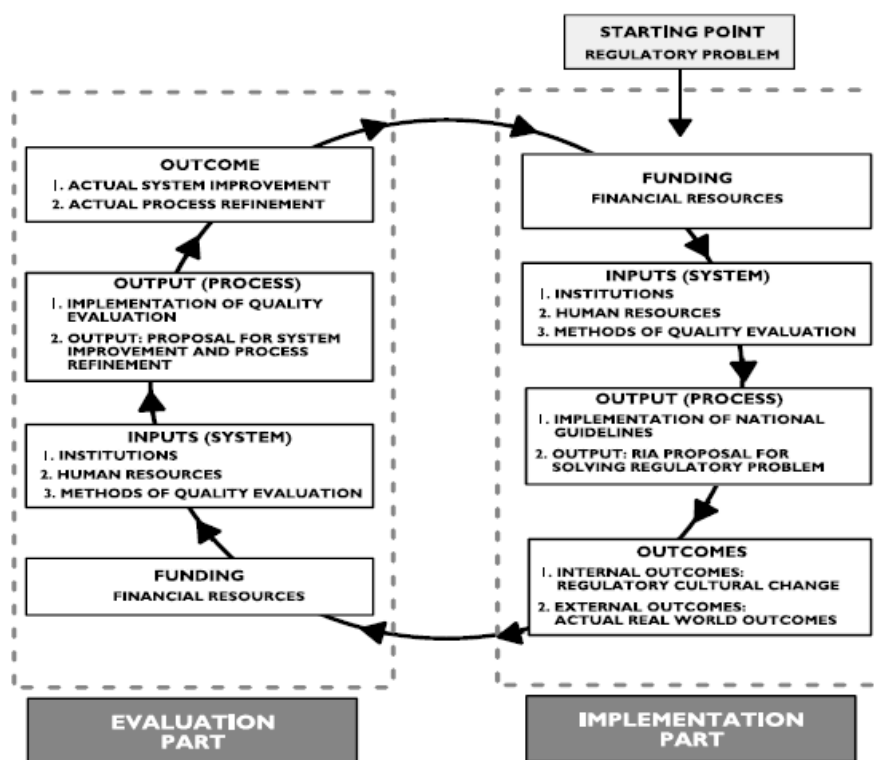


FIGURE 1  
THE CIRCLE OF RIA PROGRAM

Šaltinis: Visaggio, <https://www.abacademies.org/articles/ria-system-evaluation-by-means-of-composite-indicators-7651.html>

Poveikio vertinimo žiedo pradžios taškas yra indėliai, kurie apima institucijas, žmogiškuosius išteklius ir kokybės vertinimo metodus, kuriuos taiko valdžia formuodama teisėkūros procesą. Antrasis žingsnis yra gaviniai (pasiekimai), kurie apima poveikio vertinimo instrumento panaudojimą sprendžiant viešosios politikos problemas. Paskutinis žingsnis – tai rezultatai, kurie apima reguliacinės kultūros pokyčius ir konkretaus poveikio vertinimo sukurtus rezultatus.

27 OECD, Regulatory Policy and Governance Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest (2011): 19. DOI: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>  
28 Visaggio, Mauro. RIA system evaluation by means of composite indicators. Journal of Economics and Economic Education Research. Volume 19, Issue 3, 2018

**Tyrimo objektas**

Ministerijose taikoma numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo praktika.

**Vertinimo tikslas**

Pateikti numatomo teisinio reguliavimo poveikio sistemos tobulinimui skirtas rekomendacijas, pagrįstas esamos sistemos vertinimu.

Tikimasi, kad vertinimas suteiks įrodymų apie esamos sistemos institucinį ir administracinį pasirengimą siekti Vyriausybės deklaruojamų tikslų ir kurti geresnę reguliacinę aplinką.

**Vertinimo metodas**

Seimo kanceliarijos, Vyriausybės kanceliarijos ir ministerijų darbuotojų pagilinti interviu ir apklausa

## 2 priedas. Reguliavimo kokybės priežiūra užsienio valstybėse

Dauguma EBPO šalių (26) yra įsteigę reguliavimo kokybės priežiūros institucijas. 2012 m. Rekomendacijose išvardintos pagrindinės tokių institucijų užduotys:

- 1) reguliavimo kokybės kontrolė;
- 2) efektyvesnio reguliavimo galimybių paieška;
- 3) reguliavimo politikos sisteminis tobulinimas;
- 4) *ex post* poveikio vertinimų koordinavimas;
- 5) *ex ante* poveikio vertinimo metodų tobulinimas.

Šios funkcijos gali būti paskirstytos tarp dviejų ar daugiau institucijų, o tokioms priežiūros institucijoms paprastai priskirta ir poveikio vertinimo kokybės priežiūros funkcija. Institucijoms suteikti skirtingi įgaliojimai, tačiau net 19-oje šalių jos turi teisę gražinti ministerijoms netinkamai parengtus poveikio vertinimus. 2018 m. EBPO Reguliavimo politikos apžvalgoje nurodoma, už poveikio vertinimų kokybės kontrolę atsakingos institucijos steigiamos arba Vyriausybėje, arba šalia Vyriausybės. 2018 m. duomenimis, dauguma poveikio vertinimo kokybės priežiūrą atliekančių institucijų savo veikloje didžiausią dėmesį kreipia į poveikio vertinimuose pateiktų įrodymų kokybę, atitiktį nustatytoms procedūroms, siūlomoms intervencijoms pagrindimą, problemos aprašymą, galimų alternatyvų vertinimą ir verslui tenkančių sąnaudų analizę.

Siekiant detaliau išanalizuoti už poveikio vertinimų kokybės priežiūrą atsakingų institucijų veiklą, struktūrą, įgaliojimus ir poveikio vertinimo kokybės vertinimo kriterijus, buvo atlikta atitinkamų užsienio šalių institucijų analizė. Analizei buvo pasirinktos tos šalys, kurios pagal Tvarios valdysenos indekso (SGI) poveikio vertinimo proceso, skaidrumo ir kokybės priežiūros aspektus vertinamos aukščiausiais balais. Papildomai į analizę įtrauktos Latvija ir Estija.

Dalis šių institucijų dalyvauja neformalaus *RegWatchEurope* tinklo veikloje (Nyderlandai, Suomija, Vokietija, Norvegija, Švedija, JK). Šio tinklo pagrindinis tikslas – stiprinti savo kompetencijas dalinantis žiniomis ir gerąja praktika poveikio vertinimo srityje, stiprinti vienodą Europos Sąjungos požiūrį į geresnį reguliavimą, skleisti informaciją kitose Europos šalyse apie poveikio vertinimo sukuriamą pridėtinę vertę, vykdyti patarėjo funkciją savo šalių Vyriausybėms poveikio vertinimo srityje.

	Įgaliojama kokybės priežiūros institucija/ jos sudėtis	Poveikio vertinimo kokybės kriterijai	Atsakomybės/ funkcijos/ įgaliojimų ribos
Čekija	Nepriklausoma Poveikio vertinimo Taryba ( <i>RIA Board</i> ), kurią sudaro 16 nepriklausomų ekspertų, veikianti prie Vyriausybės teisėkūros tarybos ( <i>Government Legislative Council</i> )	Nėra duomenų (informacija pateikiama tik nacionaline kalba)	Koordinuoja ir metodiškai vadovauja poveikio vertinimo procesui; Administruoja komisijos darbui reikalingus dokumentus.  Nepriklausoma Komisijos darbo grupės nuomonė apie poveikio vertinimą, jei ji yra, teikiama Vyriausybės teisėkūros tarybai ar jos pirmininkui (ji yra nepriklausomos Tarybos nuomonės sudedamoji dalis). Tarybos nuomonė teikiama Vyriausybei.  Tarybos nuomonei pateikti taikomas 60 d. terminas.

Danija	Nėra atskiros institucijos, prižiūrinčios poveikio vertinimo kokybės klausimus. Vertina pačios ministerijos, parlamentas	Bendri reikalavimai poveikio vertinimui: ne-techninė (visiems suprantama) kalba,  Poveikio vertinimai spausdinami kaip atskiri pranešimai (pateikiant išsamią informaciją apie vykusias konsultacijas), parlamentarai gali reikalauti papildomos informacijos teisės akto svarstymo metu	2012 m. buvo įsteigtas Verslo forumas geresniam reglamentavimui ( <i>Business Forum for Better Regulation</i> ), kurio tikslas – identifikuoti tas sritis, kurios, verslo manymu, kelia didžiausią našta ir siūlyti priemones reglamentavimo supaprastinimui (t.y. taisyklių pakeitimai, nauji procesai, mažiau laiko, skirto administravimui). Į Forumą įtraukti tiek verslo, tiek darbuotojų atstovai.  Be to, veikia Business Test Panels, kurie vertina teisinio reglamentavimo kaštus verslui (iš viso – trys, kiekvieną jų sudaro apie 500 įmonių), tačiau realiai veikia kaip „ankstyvojo perspėjimo“ mechanizmas.
Vokietija	Nacionalinė reguliavimo kontrolės taryba ( <i>Nationaler Normenkontrollrat</i> , NKR)  Sudaro 10 narių, kuriuos vyriausybės teikimu 5 metų kadencijai skiria VFR Prezidentas. Tarybai padeda 15 žmonių sekretoriatas. Įteisinta įstatymu	Reguliavimo tikslas ir būtinybė;  Kitų galimų sprendimo alternatyvų vertinimas;  Reglamentavimo datos, laiko apribojimų įvertinimas;  Informacija apie teisinių ir administracinių procedūrų supaprastinimą;  Informacija dėl ES teisės aktų perkėlimo (kaštai).	1. <i>Ex ante</i> poveikio vertinimo įvertinimas (poveikis piliečiams, verslui ir viešajam sektoriui – pritaikymo kaštai ( <i>compliance costs</i> )); 2. <i>Ex post</i> administracinių procedūrų supaprastinimas; 3. Metodologijos plėtojimas; 4. Tarptautinis bendradarbiavimas siekiant geresnio reglamentavimo ir biurokratijos mažinimo.  Taryba pateikia nuomonę kiekvienai reglamentavimo iniciatyvai (veikia pranešėjo „ <i>rapporteur</i> “ principu, kiekvienas Tarybos narys atsakingas už konkrečią sritį/ ministeriją, pranešėjo parengtą nuomonę svarsto visa Taryba), ji persiunčiama atsakingai ministerijai. Teisės aktų projektai, kartu su NKR nuomone ir galimu ministerijos komentaru teikiami vyriausybei, o vėliau – parlamento svarstymui.  Darbo metodas: konsultacijos su atsakinga ministerija nuo pat proceso pradžios, teikiama metodologinė pagalba
Naujoji Zelandija	Pati ministerija/ Agentūra, rengusi teisės akto projektą (pagal bendrai nustatytus kokybės kriterijų standartus) arba <i>Treasury's Regulatory Quality Team</i>	Vertinimo išbaigtumas (pagal pateiktą formą);  Įtikinamumas (ar analizė tiksli, išvados paremtos analitine sistema, proporcingu SNA vertinimu ir įrodymais, ar prielaidos pagrįstos?);  Vykusių konsultacijų apimtis (ar efektyviai, išsamiai konsultuotasi su suinteresuotomis šalimis, ekspertais, kaip atliepta į jų iškeltus klausimus?);  Aiškumas ir glaustumas (ar suprantama kalba, tinkama poveikio vertinimo teksto apimtis).	Reikalavimas pačioms ministerijoms/ agentūroms peržiūrėti atliktų poveikio vertinimų kokybę pagal nustatytą standartą (ministerijose yra sudaryti vidiniai poveikio vertinimo vertinimo paneliai). Kartu su poveikio vertinimu vyriausybei pateikiama pažyma, ar poveikio vertinimas atitinka kokybės standartus. Vyriausybės diskrecijai paliekama spręsti, ar poveikio vertinimui neatitinkant kokybės standartų, toliau šis klausimas svarstomas.  Treasury (kartą per metus) samdo išorės ekspertus, kad įvertintų atliktų poveikio vertinimo kokybę.
Norvegija	Norvegijos geresnio reglamentavimo taryba ( <i>Regelrådet</i> ), veikianti prie Prekybos, pramonės,	Kokia problema ir koks reglamentavimo tikslas?  Kokios priemonės yra tinkamos?  Kokius fundamentalius klausimus siūlomos priemonės sprendžia?	Rekomendacinio pobūdžio nuomonė dėl to, kaip naujas reglamentavimas veikia verslo aplinką.



	<p>žvejybos ministerijos ' taip pat pačios ministerijos</p>	<p>Koks yra teigiamas ir neigiamas poveikis, kaip ilgai ir kas bus paveiktas?</p> <p>Kokios priemonės rekomenduojamos ir kodėl?</p> <p>Ko reikia sėkmingam įgyvendinimui?</p>	
Suomi ja	<p>Poveikio vertinimo Taryba - nepriklausoma institucija prie Suomijos vyriausybės. Sudaro devyni nariai (pusė jų - pripažinti teisininkai), jiems padeda du sekretoriato pareigūnai</p>	<p>Ar buvo identifikuoti pagrindiniai kaštai ir nauda?</p> <p>Ar pateiktas kaštų ir naudos pas(is)kirstymas?</p> <p>Ar aprašyti poveikio mechanizmai ir kanalai?</p> <p>Ar pateikta bendra kaštų ir naudos apimtis?</p> <p>Ar galimi neapibrėžtumo veiksniai buvo įvertinti?</p>	<p>Teikia nuomonę vyriausybei dėl jos teisėkūros iniciatyvų ir poveikio vertinimo (gali teikti vertinimus ir kai kuriais svarbiais ES teisėkūros iniciatyvų klausimais).</p> <p>Pati neatlieka poveikio vertinimo, tačiau teikia siūlymus dėl jų patobulinimo;</p> <p>visi Tarybos pranešimai dėl poveikio vertinimo yra vieši, ministerijoms jie nėra privalomojo pobūdžio; labiausiai koncentruojamasi į ekonominį poveikį, tačiau analizuojami ir kt. aspektai. Svarbūs kriterijai – ar vyriausybės siūlymas yra pagrįstas, skaidrus. Taryba su ministerijų sekretoriais nuolat aptaria teisėkūros kokybės klausimus, konsultuoja juos rengiant svarbiausius projektus, ir savarankiškai atsirenka tuos pasiūlymus, kurie bus jos vertinami (peržiūrimi).</p>
Nyderl andai	<p>Dutch Advisory Board – ATR, Nyderlandų patariamoji taryba reguliavimo klausimais yra nepriklausoma išorinė patariamoji institucija</p> <p>ATR tarybą sudaro pirmininkas ir du nariai. Tarybos sekretoriats dirba dešimt žmonių iš Vyriausybės ir privataus sektoriaus, jiems vadovauja direktorius.</p>	<p>ATR taiko patikros sistemą, kurią sudaro keturi klausimai:</p> <p>Intervencijos pridėtinė vertė: Ar yra užduotis vyriausybei ir ar šiai užduočiai yra apibrėžtos priemonės?</p> <p>Ar mažiau apsunkinančios alternatyvos yra įmanomas su siūlomais sprendimais?</p> <p>Ar naujas ar patikslintas reglamentas suderinamas su tikslinių grupių, kurios turi laikytis naujų įsipareigojimų, darbo procesais?</p> <p>Ar visos reglamentavimo naštos pasekmės yra visiškai ir tiksliai nustatytos?</p>	<p>Konsultuoja vyriausybę ir Parlamentą, kaip sumažinti sveikatos priežiūros, švietimo, saugos ir gerovės įmonių, piliečių ir profesionalių darbuotojų reguliavimo našta;</p> <p>Tikrina teisės aktų pasiūlymų versijas, kurios yra paskutiniame politinių sprendimų priėmimo etape Vyriausybėje;</p> <p>Teikia nuomones apie galiojančius teisės aktus ir reglamentus.</p> <p>Pasirenka šiuos teisės aktus ir taisykles, remiantis visuomenės nuomone (signalais);</p> <p>ATR dirba su organizacijomis Nyderlanduose ir už jos ribų, yra viena iš RegWatchEurope tinklo steigėjų.</p> <p>ATR nagrinėja, ar esamų teisės aktų reguliavimo našta gali būti sumažinta.</p> <p>Remiantis konsultacijomis su ministerijomis ir pagrindiniais socialiniais partneriais ATR pasirenka konsultacines temas.</p>
JK	<p>Reglamentavimo politikos komitetas (Regulatory Policy Committee (RPC)), nepriklausoma patariamoji viešoji institucija, analizuojanti</p>	<p>Ar nedarytos prielaidos, kad reguliavimas yra atsakymas? Ar aiškiai nustatyta problema ir jos sprendimo būdai?</p> <p>Ar apsvarstytos visos galimybės?</p> <p>Ar turite esminių įrodymų?</p> <p>Ar pateiktos patikimos kaštų ir naudos analizės?</p>	<p>Peržiūri įrodymus ir analizę, kuriais paremti reguliavimo siūlymai, ir tikrina juos prieš teikiant juos Ministerijoms;</p> <p>Užtikrina, kad Vyriausybės atlikta kaštų naudos analizė verslui būtų teisinga;</p> <p>Analizuoja poveikio vertinimo įtaką smulkiam verslui;</p>

	reguliavimo poveikį verslui	Ar kruopščiai įvertintas nepiniginis poveikis?	Sprendžia ginčus tarp verslo ir valstybinio sektoriaus (teisės aktų rengėjų), remiantis naujomis poveikio vertinimo gairėmis;  Bendradarbiauja su panašiomis organizacijomis Europoje ir prisideda prie tarptautinio kultūros pokyčio, vystant poveikio vertinimą.
Švedija	Švedijos geresnio reglamentavimo taryba ( <i>The Swedish Better Regulation Council</i> ) yra specializuota sprendimų priėmimo institucija, veikianti prie Švedijos ekonominio augimo ir regioninės plėtros agentūros ( <i>Swedish Agency for Economic and Regional Growth</i> ). Ją sudaro Pirmininkas, pavaduotojas, trys nariai ir šeši pakaitiniai nariai, kuriuos skiria vyriausybė, sekretoriato funkcijas vykdo Agentūra	Pagal reglamentą dėl poveikio vertinimo reguliavimo ataskaitoje turi būti aprašyta <sup>[1]</sup> :  Esama problema;  Galimi alternatyvūs sprendimai;  Kam darys įtaką šis reguliavimas?  Ar reglamentas atitinka arba viršija įsipareigojimus, kylančius iš Švedijos narystės ES?  Ar siūlomas reglamentas gali turėti įtakos:  Verslo darbo sąlygoms;  Konkurencingumui ar sąlygoms apskritai; Laiko sąnaudoms ir šių įmonių administracinėms išlaidoms;  Įmonių konkurencijos sąlygoms;  Smulkiąjam verslui	Sutinkamai su Tarybos misija, Taryba pateikia nuomonę dėl bendro teisėkūros projektą lydinčio PAV kokybės vertinimo. Tai daroma griežtai atsižvelgiant į verslo perspektyvą, o tai reiškia, kad Tarybos peržiūroje nenumatomi kiti aspektai.
Latvija	Latvijos Vyriausybės kanceliarija yra atsakinga už PAV kokybės vertinimą	Vyriausybė pateikia dokumentą, vadinamą „anotacija“, kuris iš esmės yra poveikio vertinimo analizė. Dokumente turi būti aprašyta: dabartinė problema ir paaiškintas pasiūlymo tikslas;  ar pasiūlymas išspręs dabartines problemas?  Ar įvertintas poveikis ekonomikai?  Ar įvertintas poveikis biudžetui (centriniam ir vietiniam)?  Ar įvertintas poveikis įvairioms ekonominėms ir socialinėms grupėms?	Pateikti kokybės vertinimo sistemos „anotaciją“/ analizę
Estija (informacija autorių pagal)	Už poveikio vertinimo kokybės priežiūrą yra atsakinga Teisingumo ministerija	Problema, tikslinė grupė ir tikslas  Dabartinė padėtis, tyrimai ir analizės  Problema Galimi ne reguliavimo sprendimai	Kartais gali sustabdyti teisės akto projekto priėmimą, pvz., dėl to, kad blogai parengtas, tačiau paprastai galutinis sprendimas - politinis, įprastai įgaliojimai - papildyti teisės akto projektą, peržiūrėti poveikio vertinimą, konsultuojasi su kitomis

susitikimo ataskaitą)		<p>Problema galimo reguliavimo sprendimai</p> <p>Reguliavimo galimybių poveikio analizė ir poveikio reikšmingumas</p> <p>Siūloma teisinė bazė ir jos plėtros veiksmų planas</p>	<p>ministerijomis ir suinteresuotomis šalimis, formaliai "veto" teisės dėl poveikio vertinimo neturi; galimi vertinimai: sutinka su patektu poveikio vertinimu be išlygų, sutinka su išlygomis. TM prižiūri bendrus vertinimo aspektus, specifinius - sektorinės ministerijos</p>
-----------------------	--	---	---

## 3 priedas. Kokybės priežiūros mechanizmai

EBPO duomenimis, galimi įvairūs teisinio reguliavimo valdymo įrankių (pvz., *ex-ante* ir *ex-post* poveikio vertinimų) kokybės kontrolės mechanizmai, priklausomai nuo šalyje egzistuojančios institucinės sąrangos ir teisėkūros kultūros. Už kokybės priežiūrą atsakingos institucijos gali turėti įvairias funkcijas ir įgaliojimus <sup>29</sup>. Diegiant kokybės kontrolės mechanizmus, rekomenduojama pradėti nuo “minkštųjų” funkcijų ir vėliau pereiti prie “kietųjų”, kurios remiasi priežiūros institucijoms suteiktais didesniais įgaliojimais.

MINKŠTOSIOS ← FUNKCIJOS → KIETOSIOS			
Patarimai ir grįžtamasis ryšys	Formali nuomonė	Nuomonė, kuri gali būti atmesta	Privaloma vykdyti nuomonė
Institucija teikia patarimus ir grįžtamąjį ryšį apie reguliavimo valdymo įrankius arba <i>ex post</i> vertinimą	Institucija teikia formalią nuomonę apie reguliavimo valdymo įrankių kokybę, viešai arba vidiniam naudojimui	Institucija gali formaliai paprašyti pakeisti ar peržiūrėti reguliavimo valdymo įrankį, jei jo kokybė laikoma netinkama	Institucija pateikia teigiamą nuomonę ir patvirtina reguliavimo valdymo įrankio tinkamumą arba blokuoja procesą, jeigu įrankis neatitinka kokybės reikalavimų
Nesukelia ypatingų procesų, reikalaujančių peržiūrėti reguliavimo valdymo įrankį, t. y. patarimai gali būti ignoruojami ir procesas nėra stabdomas	Nesukelia ypatingų procesų, reikalaujančių peržiūrėti reguliavimo valdymo įrankį, t. y. nuomonė gali būti ignoruojama ir procesas nėra stabdomas	Pradedamas specialus procesas, kurio metu reguliatorius peržiūri reguliavimo valdymo įrankį ir pripažįsta nuomonę atmeta pateiktą nuomonę	Sprendimo priėmimo procesas sustabdomas, kol kokybės priežiūros institucija nepateikia teigiamos nuomonės; ši nuomonė negali būti atmesta
Pvz., institucija teikia patarimus dėl tam tikro poveikio apskaičiavimo	Pvz., PV pripažįstamas netinkamu (ir tai pateikiama viešai), tačiau ministrai gali nuspręsti ignoruoti pateiktą nuomonę	Pvz., PV pripažįstamas netinkamu ir prašoma jį patikslinti. Patikslintas PV gali būti įvertintas arba neigiamai (tokiu atveju (pvz., Vyriausybė ar ministras) gali nuspręsti ignoruoti neigiamą nuomonę	Pvz., PV pripažįstamas netinkamu ir prašoma jį patikslinti. Naujas reguliavimas nebus priimtas kol nebus gautas teigiamas priežiūros institucijos vertinimas

<sup>29</sup> [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018\\_9789264303072-en#page99](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018_9789264303072-en#page99)

# 4 priedas. Patikslintos poveikio vertinimo ir išvados formos

## PRADINIO POVEIKIO VERTINIMO FORMA<sup>1</sup>

(pildoma teikiant pasiūlymus dėl numatomų parengti ir pateikti Seimui įstatymų ir Seimo nutarimų projektų)

<b>Įstatymo / Seimo nutarimo projekto (arba teisėkūros iniciatyvos) pavadinimas</b>																			
<b>Problema, kurią siekiama išspręsti</b>	<i>(glaustai, aiškiai suformuluojama problema)</i>																		
<b>Problemos mastas ir problemos priežastys</b>	<i>(pateikiami duomenys (argumentai), tendencijos, rodantys problemos egzistavimą ir jos mastą, nurodomi problemos atsiradimą lėmę veiksniai ir aplinkybės)</i>																		
<b>Svarstytos alternatyvos<sup>2</sup></b>	<i>(išvardinamos visos svarstytos problemos sprendimo alternatyvos, įskaitant status quo ir nereguliavimo)</i>																		
<b>Pasirinkta alternatyva<sup>3</sup></b>	<i>(nurodomas pasirinktos alternatyvos pavadinimas, trumpai aprašoma jos esmė ir priemonės, kuriomis siūloma ją įgyvendinti, paaiškinama, kodėl ši alternatyva pasirinkta)</i>																		
<b>Rezultatas, kurio tikimasi priėmus teisės aktą<sup>4</sup></b>	<i>(nurodomas konkretus laukiamas pokytis per tam tikrą laikotarpį, pagal galimybes išreikštas kiekybiškai)</i>																		
<b>Visuomenės (asmenų) grupės, kurias gali paveikti pasirinktos alternatyvos įgyvendinimas<sup>5</sup></b>	<i>(įvardijamos konkrečios visuomenės (asmenų) grupės, kurias gali paveikti siūlomas reguliavimas; prie kiekvienos grupės nurodoma, kokio poveikio tikimasi – teigiamo ar neigiamo)</i>																		
<b>Poveikio aspektai<sup>6</sup></b>	<p><i>Žemiau pateiktame sąraše paliekami tik tie poveikio aspektai, kurie aktualūs aptariamam atveju; prie kiekvieno poveikio aspekto nurodoma, kokio poveikio tikimasi – teigiamo, ar neigiamo)</i></p> <table border="1"> <tr> <td>Poveikis reguliuojamiems visuomeniniams santykiams</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Poveikis valstybės finansams</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Poveikis inovacijoms</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Poveikis konkurencijai</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Poveikis verslo sąlygoms</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Poveikis regionų plėtrai</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Poveikis užimtumui</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Poveikis valstybės institucinei sandarai</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Kita (nurodykite)</td> <td></td> </tr> </table>	Poveikis reguliuojamiems visuomeniniams santykiams		Poveikis valstybės finansams		Poveikis inovacijoms		Poveikis konkurencijai		Poveikis verslo sąlygoms		Poveikis regionų plėtrai		Poveikis užimtumui		Poveikis valstybės institucinei sandarai		Kita (nurodykite)	
Poveikis reguliuojamiems visuomeniniams santykiams																			
Poveikis valstybės finansams																			
Poveikis inovacijoms																			
Poveikis konkurencijai																			
Poveikis verslo sąlygoms																			
Poveikis regionų plėtrai																			
Poveikis užimtumui																			
Poveikis valstybės institucinei sandarai																			
Kita (nurodykite)																			
<b>Viešosios konsultacijos<sup>7</sup></b>	<i>(nurodama, kada, kokiais būdais ir su kuo (išvardinamos konkrečios organizacijos) buvo konsultuotasi (planuojama konsultuotis))</i>																		
<b>Poreikis atlikti išsamesnį poveikio vertinimą<sup>8</sup></b>	<i>(pateikiami argumentai, kodėl turėtų būti atliekamas ar neatliekamas išsamesnis poveikio vertinimas, ypač atkreipiant dėmesį į problemos aktualumą ir kompleksiskumą, prieštaringas įvairių visuomenės grupių nuomones, galimas teisinio reguliavimo įgyvendinimo kliūtis, tikėtina naujo reguliavimo poveikio mastą, jo pobūdį ir pan.)</i>																		

## Žemiau pateikiami pasiūlymų keisti Informacijos pateikimo formą paaiškinimai:

<sup>1</sup> Informacijos pateikimo formą siūloma vadinti Pradinio poveikio vertinimo forma, nes toks pavadinimas labiau atitinka pateikiamos informacijos esmę, jos pobūdį ir informacijos pateikimo tikslą.

<sup>2</sup> Informacijos pateikimo formoje trūksta apibendrinto klausimo apie svarstytas alternatyvas. Reikalavimas išvardinti tik nereguliuojamas alternatyvas nėra pakankamas, nes dauguma atvejų tokios alternatyvos nebus tinkamos problemai spręsti. Todėl siūloma nustatyti reikalavimą išvardinti visas svarstytas alternatyvas.

<sup>3</sup> Informacijos pateikimo formoje nėra aiškiai suformuluoto reikalavimo nurodyti, kuri alternatyva pasirinkta kaip geriausia, todėl dažnu atveju nėra iki galo aišku, kurios alternatyvos įgyvendinimo rezultatas yra aprašytas ir kurios alternatyvos įgyvendinimo poveikis nurodytas.

<sup>4</sup> Šią skiltį siūloma perkelti po alternatyvų aptarimo, nes toks išdėstymas labiau atitiktų loginę veiksmų seką, kai pirmiausia apsparstomos visos alternatyvos, po to išsirenkama ir aprašoma geriausia alternatyva ir vėliau paaiškinama, kokio rezultato tikimasi šią alternatyvą įgyvendinus.

<sup>5</sup> Terminas „tikslinė grupė“ (*target group*) paprastai vartojamas tais atvejais, kai kalbama apie visuomenės grupes, kurių problemas siekiama išspręsti priimant teisės aktą ir kurios yra potencialūs naudos gavėjai. Šiuo atveju svarbu identifikuoti visas visuomenės (asmenų) grupes, kurios patirs arba gali patirti tiek teigiamą, tiek ir neigiamą poveikį, todėl siūloma naudoti „visuomenės (asmenų) grupės“ terminą.

<sup>6</sup> Informacijos pateikimo formoje buvo numatyti skirtingi reikalavimai aprašant poveikį įvairioms visuomenės (asmenų) grupėms (prašoma tą poveikį įvertinti) ir aprašant įvairius poveikio aspektus (prašoma tik nurodyti bus poveikis ar ne). Todėl Pradinio poveikio vertinimo formoje siūloma šiuos reikalavimus suvienodinti prašant nurodyti: 1) kokios visuomenės (asmenų) grupės pajaus naujo teisinio reguliavimo poveikį ir kokie tikėtini poveikio aspektai; 2) įvertinti, ar poveikis bus teigiamas, ar neigiamas. Siekiant supaprastinti formos pildymą, nebūtų prašoma apskaičiuoti ar aprašyti laukiamą poveikį.

<sup>7</sup> Viešosios konsultacijos turėtų tapti neatsiejamu teisėkūros proceso elementu ir turėtų būti vykdomos tiek atliekant poveikio vertinimus, tiek ir rengiant teisės aktų projektus. Pradinio poveikio vertinimo forma neturėtų siūlyti galimybės išvengti viešųjų konsultacijų, todėl siūloma išbraukti atitinkamas nuostatas šios skilties aprašyme. Tuo pačiu siūloma apsiriboti faktinės informacijos apie įvykusias ar planuojamas konsultacijas pateikimu, atsisakant konsultacijų rezultatų aprašymo.

<sup>8</sup> Turėtų būti skatinama ministerijų iniciatyva jau pradinio poveikio vertinimo etape apsparstyti poreikį atlikti išsamesnius poveikio vertinimus, todėl siūloma Pradinio poveikio vertinimo formoje įvesti naują skiltį „Poreikis atlikti išsamesnį poveikio vertinimą“.

**DIDESNIO POVEIKIO TEISĖS AKTŲ PROJEKTŲ POVEIKIO VERTINIMO REZULTATŲ  
PATEIKIMO FORMA\***

<b>Teisės akto (-ų) projekto (-ų) pavadinimas (-ai)</b>	<i>(įrašomi visų siūlomų keisti teisės aktų projektų pavadinimai)</i>
<b>Problema, kurią siekiama išspręsti</b>	<i>(glaustai, aiškiai suformuluojama problema)</i>
<b>Problemos mastas ir priežastys</b>	<i>(pateikiami duomenys (argumentai), tendencijos, rodantys problemos egzistavimą ir jos mastą, nurodomi problemos atsiradimą lėmę veiksniai ir aplinkybės)</i>
<b>Problemai spręsti svarstytos alternatyvos<sup>1</sup></b>	<i>(nurodoma ir detaliai aprašoma problemai spręsti pasirinkta alternatyva, pateikiamas tokio pasirinkimo pagrindimas; trumpai aprašomos kitos svarstytos alternatyvos (įskaitant status quo ir nereguliuojamą alternatyvas, tokias kaip visuomenės informavimas, ekonominės ir finansinės priemonės, galiojančio reguliavimo įgyvendinimo sustiprinimas, savireguliacija ar kita), paaiškinama, kodėl nesiūloma rinktis kitų alternatyvų)</i>
<b>Siūlomos priemonės pasirinktai alternatyvai įgyvendinti<sup>2</sup></b>	<i>(trumpai ir dalykiškai apibrėžiamos konkrečios ir esminės priemonės, skirtos problemai spręsti ir planuojamam rezultatui pasiekti; pateikiami argumentai, kodėl šios priemonės laikytinos tinkamomis ir pakankamomis išspręsti problemą)</i>
<b>Rezultatas, kurio tikimasi priėmus teisės aktą<sup>3</sup></b>	<i>(nurodomas konkretus laukiamas pokytis per tam tikrą laikotarpį, pagal galimybes išreikštas kiekybiškai, nurodoma, kaip bus organizuojama laukiamo pokyčio stebėseną)</i>
<b>Visuomenės (asmenų) grupės, kurias gali paveikti pasirinktos alternatyvos įgyvendinimas<sup>4</sup></b>	<i>(įvardijamos konkrečios visuomenės (asmenų) grupės, kurias tiesiogiai ir netiesiogiai paveiks (gali paveikti) siūlomas reguliavimas; pateikiamas vertinimas (pagal galimybes išreikštas kiekybiškai), kokį teigiamą ar neigiamą poveikį kiekviena iš šių grupių patirs)</i>
<b>Poveikio aspektai<sup>5</sup></b>	<i>(pateikiama aktuali informacija, kiekybiniai ir kokybiniai duomenys, argumentai ir pagrindžiama, kokiais aspektais ir kokio dydžio (mast) galimą teigiamą arba neigiamą poveikį siūlomas reguliavimas gali turėti; vertintini šie poveikio aspektai: poveikis reguliuojamai sričiai, poveikis valstybės finansams, poveikis inovacijoms, poveikis konkurencijai, poveikis verslo sąlygoms, poveikis regionų plėtrai, poveikis užimtumui, poveikis valstybės institucinei sandarai, taip pat kiti konkrečiu atveju aktualūs aspektai)</i>
<b>Viešosios konsultacijos<sup>6</sup></b>	<i>(pateikiami konkretūs viešųjų konsultacijų rezultatai: konsultacijų tikslas, su kokių visuomenės (asmenų) grupių atstovais (šias grupes atstovaujančiomis organizacijomis) konsultuotasi, paaiškinama, kaip konsultacijų rezultatai panaudoti atliekant poveikio vertinimą ar bus panaudoti rengiant teisės akto projektą; taip pat pateikiama informacija apie planuojamas konsultacijas)</i>

\* Forma pildoma viso teisės aktų projektų paketo poveikio vertinimo rezultatams bendrai pateikti.

**Žemiau pateikiami pasiūlymų keisti Didesnio poveikio teisės aktų projektų poveikio vertinimo rezultatų pateikimo formą paaiškinimai:**

<sup>1</sup> Siūloma tikslinti šios skilties aprašymą, nurodant, kad turi būti: nurodyta ir detalai aprašyta pasirinkta alternatyva; pateiktas tokio pasirinkimo pagrindimas; trumpai aprašytos kitos svarstytos alternatyvos, tarp jų ir *status quo* alternatyva; pateiktas paaiškinimas, kodėl atmetamos kitos alternatyvos.

<sup>2</sup> Siūloma tikslinti šios skilties pavadinimą, aiškiai susiejant siūlomas priemones su pasirinktos alternatyvos įgyvendinimu; taip pat akcentuojama, kad siūlomos priemonės turi būti tinkamos ir pakankamos išspręsti problemą.

<sup>3</sup> Šią skiltį siūloma perkelti po alternatyvų aptarimo, nes toks išdėstymas labiau atitiktų loginę veiksmų seką, kai pirmiausia apsvarstomos visos alternatyvos, po to išsirenkama ir aprašoma geriausia alternatyva ir vėliau paaiškinama, kokio rezultato tikimasi šią alternatyvą įgyvendinus. Rezultato aprašyme atkreipiamas dėmesys, kad būtina nurodyti ne tik laukiamą pokytį, bet ir konkretų laikotarpį, per kurį planuojama tą pokytį pasiekti; taip pat prašoma aprašyti, kaip bus organizuojama laukiamo pokyčio stebėseną.

<sup>4</sup> Terminas „tikslinė grupė“ (*target group*) paprastai vartojamas tais atvejais, kai kalbama apie visuomenės grupes, kurių problemas siekiama išspręsti priimant teisės aktą ir kurios yra potencialūs naudos gavėjai. Šiuo atveju svarbu identifikuoti visas visuomenės (asmenų) grupes, kurios patirs arba gali patirti tiek teigiamą, tiek ir neigiamą poveikį, todėl siūloma naudoti terminą „visuomenės (asmenų) grupės“.

<sup>5</sup> Dabartinis skilties pavadinimas „Apibendrinti poveikio vertinimo rezultatai“ neatitinka šios skilties, kurioje prašoma įvertinti įvairius poveikio aspektus, aprašymo. Todėl siūloma atitinkamai pakeisti skilties pavadinimą.

<sup>6</sup> Siūloma tikslinti informacijos apie viešąsias konsultacijas aprašymą, nepaliekant poveikio vertinimų rengėjams galimybės išvengti tokių konsultacijų; taip pat siūloma aprašyme konkretizuoti informaciją, kuri turėtų būti pateikta apie viešąsias konsultacijas. Šioje skiltyje turėtų būti aprašytos ne tik atliktos, bet ir planuojamos konsultacijos.



## IŠVADA DĖL DIDESNIO POVEIKIO TEISĖS AKTŲ PROJEKTŲ POVEIKIO VERTINIMO REZULTATŲ KOKYBĖS

Teisės akto projekto pavadinimas:

Vertinamas klausimas	Klausimai (kriterijai) kokybės įvertinimui	Pastabos ir komentarai
<b>1. Problema, kurią siekiama išspręsti</b>	1.1. Ar sprendžiama problema suformuluota trumpai / glaustai? <input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Iš dalies <input type="checkbox"/> Ne	
	1.2. Ar sprendžiama problema suformuluota aiškiai / suprantamai ne srities specialistui? <input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Iš dalies <input type="checkbox"/> Ne	
<b>2. Problemos mastas ir priežastys</b>	2.1. Ar pateikti duomenys, argumentai ir tendencijos įrodantys problemos egzistavimą? <input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Iš dalies <input type="checkbox"/> Ne	
	2.2. Ar pateikti duomenys parodantys problemos mastą? <input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Iš dalies <input type="checkbox"/> Ne	
	2.3. Ar nurodyti problemos atsiradimą lėmę veiksniai ir aplinkybės? <input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Iš dalies <input type="checkbox"/> Ne	
<b>3. Problemai spręsti svarstytos alternatyvos<sup>1</sup></b>	3.1. Ar aiškiai suformuluota ir detalai aprašyta problemai spręsti pasirinkta alternatyva? <input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Iš dalies <input type="checkbox"/> Ne	
	3.2. Ar tinkamai pagrįstas geriausios alternatyvos pasirinkimas? <input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Iš dalies <input type="checkbox"/> Ne	
	3.3. Ar nurodytos ir aprašytos kitos svarstytos alternatyvos (įskaitant <i>status quo</i> ir nereguliavimo alternatyvas)? <input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Iš dalies <input type="checkbox"/> Ne	
	3.4. Ar tinkamai paaiškinta, kodėl jos atmetos? <input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Iš dalies <input type="checkbox"/> Ne	
<b>4. Siūlomos priemonės pasirinktai alternatyvai įgyvendinti</b>	4.1. Ar siūlomos priemonės problemai spręsti aprašytos trumpai ir aiškiai? <input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Iš dalies <input type="checkbox"/> Ne	
	4.2. Ar pasiūlytos priemonės yra tinkamos ir pakankamos išspręsti problemą? <input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Iš dalies <input type="checkbox"/> Ne	
<b>5. Rezultatas, kurio tikimasi priėmus teisės aktą<sup>2</sup></b>	5.1. Ar nurodytas konkretus laukiamas pokytis, kurio tikimasi įgyvendinus teisės aktą? <input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Iš dalies <input type="checkbox"/> Ne	
	5.2. Ar laukiamas pokytis išreikštas kiekybiškai (nurodyti siekiamo rezultato rodikliai)? <input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Iš dalies <input type="checkbox"/> Ne	
	5.3. Ar numatyta kas ir kaip organizuos laukiamo pokyčio stebėseną? <input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Iš dalies <input type="checkbox"/> Ne	
<b>6. Visuomenės (asmenų) grupės, kurias gali paveikti pasirinktos alternatyvos įgyvendinimas<sup>3</sup></b>	6.1. Ar įvardintos visos visuomenės (asmenų) grupės, kurias tiesiogiai ar netiesiogiai gali paveikti siūlomas reguliavimas? <input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Iš dalies <input type="checkbox"/> Ne	
	6.2. Ar identifikuotas ir tinkamai pagrįstas teigiamas ar neigiamas poveikis, kurį patirs (gali patirti) kiekviena iš šių grupių? <input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Iš dalies <input type="checkbox"/> Ne	
	6.3. Ar laukiamas poveikis visuomenės (asmenų) grupėms išreikštas kiekybiškai? <input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Iš dalies <input type="checkbox"/> Ne	

<b>7. Poveikio aspektai<sup>4</sup></b>	7.1. Ar visais reikiamais aspektais įvertintas siūlomo reguliavimo poveikis?	<input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Iš dalies <input type="checkbox"/> Ne	
	7.2. Ar identifiкуotas ir tinkamai paaiškintas teigiamas ar neigiamas poveikis kiekvienam poveikio aspektui?	<input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Iš dalies <input type="checkbox"/> Ne	
	7.3. Ar laukiamas poveikis išreikštas kiekybiškai?	<input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Iš dalies <input type="checkbox"/> Ne	
<b>8. Viešosios konsultacijos<sup>5</sup></b>	8.1. Ar vykdytos (planuojamos) viešosios konsultacijos?	<input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Iš dalies <input type="checkbox"/> Ne	
	8.2. Ar konsultuotasi su visomis visuomenės (asmenų) grupėmis (šias grupes atstovaujančiomis organizacijomis), kurias gali paveikti teisės akto įgyvendinimas?	<input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Iš dalies <input type="checkbox"/> Ne	
	8.3. Ar pateikti konkretūs viešųjų konsultacijų rezultatai ir paaiškinta, kaip jie panaudoti atliekant poveikio vertinimą ar bus panaudoti rengiant teisės akto projektą?	<input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Iš dalies <input type="checkbox"/> Ne	
<b>9. Bendrieji reikalavimai kokybei</b>	9.1. Ar kalba aiški, lengvai suprantama ne srities specialistui?	<input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Iš dalies <input type="checkbox"/> Ne	
	9.2. Ar dėstymas logiškas, naudojami argumentai suprantami?	<input type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Iš dalies <input type="checkbox"/> Ne	
<b>10. Bendras surinktų balų skaičius*</b>			
<b>Apibendrinančios išvados ir rekomendacijos</b> (rekomendacijos rengiamos tuo atveju, kai pateikiama neigiama išvada ir poveikio vertinimo pažyma gražinama rengėjams tobulinti)			

\* Bendras surinktų balų skaičius apskaičiuojamas balais įvertinus atsakymus į kiekvieną klausimą ir suskaičiuavus bendrą surinktų balų sumą (atsakymas „Taip“ prilyginamas 2 balams, „Iš dalies“ – 1 balui, „Ne“ – 0 balų). Tinkamos kokybės poveikio vertinimas turi surinkti ne mažiau kaip 60 proc. (I alternatyva) arba 70 proc. (II alternatyva) maksimalaus balų skaičiaus, t. y. ne mažiau kaip 30 balų (iš 50) pasirinkus I alternatyvą arba ne mažiau kaip 35 balus pasirinkus II alternatyvą.

Surinkus mažiau kaip 30 (35) balus, laikoma, kad poveikio vertinimo kokybė nėra pakankama ir toks poveikio vertinimas gražinamas rengėjams tobulinti pagal STRATA pateiktas rekomendacijas.

### Žemiau pateikiami pasiūlymų keisti Išvados dėl didesnio poveikio teisės aktų projektų poveikio vertinimo rezultatų kokybės formą paaiškinimai:

<sup>1</sup> Patikslinti klausimai atspindi siūlomus patikslinimus Didesnio poveikio teisės aktų projektų poveikio vertinimo rezultatų pateikimo formoje; pateikiami atskiri klausimai dėl pasirinktos alternatyvos ir dėl kitų svarstyčių alternatyvų.

<sup>2</sup> Šią skiltį Didesnio poveikio teisės aktų projektų poveikio vertinimo rezultatų pateikimo formoje siūloma perkelti po alternatyvų aptarimo, atitinkamai keičiama ir Išvados dėl didesnio poveikio teisės aktų projektų poveikio vertinimo rezultatų kokybės struktūra. Atsižvelgiant į tai, kad Didesnio poveikio teisės aktų projektų poveikio vertinimo rezultatų pateikimo formoje siūloma aprašyti, kaip bus organizuojama planuojamo pokyčio stebėseną, papildomai įrašytas vienas klausimas dėl stebėsenos.

<sup>3</sup> Šios dalies klausimai papildyti ir patikslinti, stengiantis akcentuoti tris dalykus, kurie turėtų būti atspindėti išsamesnio poveikio vertinime: išvardintos visos visuomenės (asmenų) grupės, kurias gali paveikti siūlomas reguliavimas; tinkamai paaiškintas teigiamas ar neigiamas poveikis, kurį patirs (gali patirti) kiekviena iš šių grupių; pageidautina, kad poveikis šioms grupėms būtų įvertintas kiekybiškai.

<sup>4</sup> Šios dalies klausimai papildyti ir patikslinti, stengiantis akcentuoti tris dalykus, kurie turėtų būti atspindėti išsamesnio poveikio vertinime: būtų įvertinti visi su siūlomu reguliavimu susiję poveikio aspektai; kiekvienam poveikio aspektui būtų tinkamai identifikuotas ir aprašytas teigiamas ar neigiamas poveikis; pageidautina, kad poveikis šioms grupėms būtų įvertintas kiekybiškai.

<sup>5</sup> Patikslinti klausimai atspindi siūlomus patikslinimus Didesnio poveikio teisės aktų projektų poveikio vertinimo rezultatų pateikimo formoje; klausimuose akcentuojama, kad turi būti konsultuojamasi su visomis visuomenės (asmenų) grupėmis, kurios gali patirti poveikį ir prašoma pateikti informaciją, kaip viešųjų konsultacijų rezultatai panaudoti atliekant poveikio vertinimą ar bus panaudoti rengiant teisės aktų projektus.



Kuriame pamatus pagrįstiems ir įžvalgiems  
viešosios politikos sprendimams