

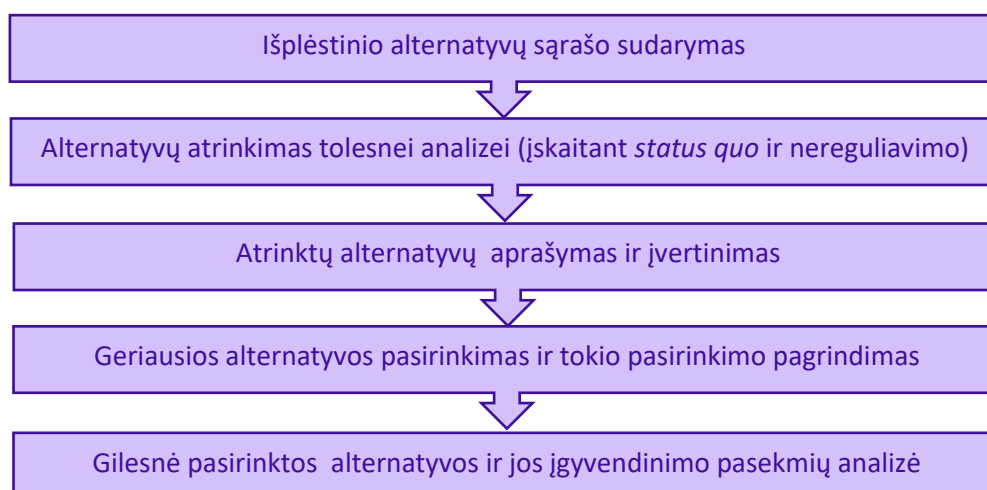
Svarstytos alternatyvos

Kaip numatyta Teisėkūros pagrindų įstatyme, Vyriausybė turėtų naudoti viešosios politikos intervencijas tik tais atvejais, kai tai yra būtina¹.

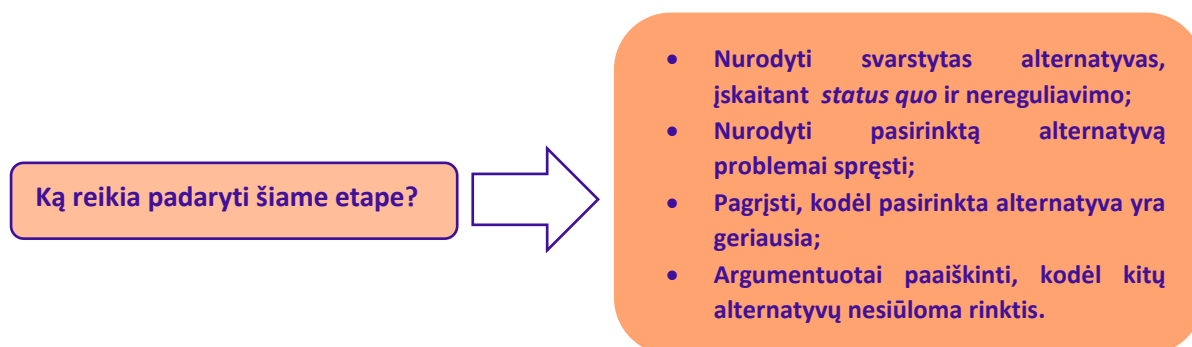
Tačiau teisinis reguliavimas nėra vienintelis problemų sprendimo būdas, todėl prieš teikiant naują teisėkūros iniciatyvą rekomenduotina įvertinti, kokios būtų pasekmės nekeičiant galiojančio teisinio reguliavimo ar renkantis nereguliacinio pobūdžio priemones.

Alternatyvų parinkimas ir jų analizė – vienas svarbiausių poveikio vertinimo etapų, nuo kurio labai priklausys poveikio vertinimo rezultatai. Todėl šiame etape svarbu nešališkai ir be išankstinių nuostatų įvertinti visas galimas alternatyvas.

Galimų alternatyvų identifikavimą, jų atranką ir tolimesnę analizę galima būtų suskirstyti į keletą stadijų:



Alternatyvų formuluotės turėtų būti trumpos, aiškios ir vienareikšmiškai suprantamos. Alternatyvų pavadinimai turėtų būti suformuluoti taip, kad matytųsi esminiai jų skirtumai. Prie kiekvienos atmetos alternatyvos turėtų būti nurodytos atmetimo priežastys ir jas pagrindžiantys argumentai. Pasirinkta geriausia alternatyva toliau detalai analizuojama kituose poveikio vertinimo etapuose.



¹ 3 str. numato, kad teisės akto projektas turi būti rengiamas ir teisės aktas priimamas tik tuo atveju, kai siekiamų tikslų negalima pasiekti kitomis priemonėmis; pasirinktos teisinio reguliavimo priemonės turi kelti kuo mažesnę administracinę ir kitokią našta, nevaržyti subjektų teisių daugiau, negu reikia teisinio reguliavimo tikslams pasiekti.

Atliekant į didesnio poveikio teisės aktų projektų sąrašą įtrauktų teisėkūros iniciatyvų poveikio vertinimus, šiame poveikio vertinimo etape turėtų būti aprašomos visos svarstytos alternatyvos (atmetus akivaizdžiai nerealias) ir pateikiamas pagrindimas, kodėl viena iš jų pasirinkta kaip geriausia, o kitos atmetos.

Kituose poveikio vertinimo etapuose aprašant priemones, siūlomas problemai spręsti, poveikį tikslinėms grupėms, poveikį tam tikroms sritims (aspektams), detalizuojamas tik pasirinktos (geriausios) alternatyvos poveikis.

Galimų alternatyvų sąrašo sudarymas

Pradedant rengti poveikio vertinimą, apibrėžiama sprendžiama problema, išnagrinėjamos ją sukeliančios priežastys. Ieškant galimų problemos sprendimo būdų, turėtų būti įvertinti visi veiksniai, kurie galėtų turėti įtakos problemai sąlygojusioms priežastims. Sudarant galimų alternatyvų sąrašą, reiktų apsvastyti, kokie veiksmai galėtų paveikti ūkio subjektų arba asmenų elgesį tokiu būdu, kuris padėtų išspręsti problemą ir leistų pasiekti viešosios politikos tikslus.

Pradinis alternatyvų įvertinimas padeda geriau suprasti priežastinį ryšį tarp sprendžiamos problemos ir siūlomo sprendimo, identifikuoti pagrindinius naudos gavėjus ir tas visuomenės grupes, kurioms siūlomas sprendimas nebus naudingas (vėliau ši informacija galės būti panaudota kituose poveikio vertinimo etapuose).

Sudarant išplėstinį alternatyvų sąrašą, reiktų būti atviriems įvairioms nestandartinėms idėjoms, įvertinti, kokios politikos priemonės galėtų būti panaudotos problemai išspręsti, ir stengtis sugeneruoti kuo daugiau galimų sprendimo alternatyvų. Į sąrašą taip pat turėtų būti įtrauktos suinteresuotų šalių ar nepriklausomų ekspertų siūlomos alternatyvos. Informacijai apie galimus problemos sprendimo būdus surinkti, be kita ko, galima panaudoti viešąsias konsultacijas.

Sudarant išplėstinį galimų alternatyvų sąrašą, poveikio vertinimo rengėjai turėtų atsakyti į klausimus, kurie palengvintų šios užduoties atlikimą:

Esamo teisinio reguliavimo įgyvendinimas	Ar geresnis esamo teisinio reguliavimo įgyvendinimas padėtų išspręsti problemą?
Esamo teisinio reguliavimo supaprastinimas	Ar esamo teisinio reguliavimo supaprastinimas (pvz. atsisakant tam tikrų reikalavimų, nustatant išimtis ar įdiegiant efektyvesnius skaitmeninius technologijomis pagrįstus sprendimus) padėtų išspręsti problemą?
Patirtis kitose viešosios politikos srityse	Kaip panašios problemos sprendžiamos kitose viešosios politikos srityse?
Kitų šalių patirtis	Kokios žinomos kitų šalių gerosios (ir blogosios) patirtys sprendžiant panašias problemas?
Tarptautinių organizacijų rekomendacijos	Ar egzistuoja kokie nors tarptautiniai standartai, tarptautinių organizacijų rekomendacijos ar kiti sprendimai, kuriuos galima būtų pritaikyti Lietuvoje?
Nereguliacinio pobūdžio priemonės	Kokias nereguliacinio pobūdžio priemones galima būtų panaudoti?

Poveikio vertinimo pažymos rengėjai patys apsisprendžia dėl alternatyvų skaičiaus, tačiau didesnio poveikio teisėkūros iniciatyvoms paprastai analizuojamos ne mažiau kaip 4 problemos sprendimo alternatyvos. Reiktų atkreipti dėmesį, kad tarp „privalomų“ alternatyvų, kurios turi būti įvertintos, yra *status quo* alternatyva ir nereguliacinio pobūdžio alternatyva. Be jų,

rekomenduojama išanalizuoti dar bent dvi reguliacinio pobūdžio alternatyvas, kurios būtų lygiavertės ir galėtų pasiūlyti skirtingus tos pačios problemos sprendimo būdus.

Alternatyvų tolesnei analizei atranka

Žemiau pateikiami kriterijai, kuriais galima pasinaudoti atmetant netinkamas alternatyvas.

Teisinis pagrįstumas	Alternatyva prieštarauja galiojantiems pagrindiniams teisės aktams (konstituciniams principams)
Techninis įgyvendinamumas	Dėl technologinių ar techninių apribojimų sudėtinga užtikrinti alternatyvos įgyvendinimą ir jos stebėseną
Ankstesni politiniai sprendimai	Ankstesni politiniai sprendimai riboja alternatyvos įgyvendinimą
Suderinamumas su esamos politikos tikslais (nuoseklumas)	Alternatyva nederą su kitais viešosios politikos tikslais ir nustatytais politiniais prioritetais
Veiksmingumas ir efektyvumas	Paaiškėja nepriimtinas sąnaudų ir naudos santykis, alternatyvos įgyvendinimas susijęs su nepagrįstai dideliu neigiamu poveikiu
Politinis priimtumas	Alternatyva aiškiai neturi reikiamos sprendimų priėmėjų paramos

Atmetus akivaizdžiai nerealias alternatyvas (jų atmetimo priežastys turėtų būti lengvai paaiškinamos), alternatyvų sąrašas sutrumpėja ir visos likusios, įskaitant *status quo* ir nereguliavimo, analizuojamos detaliau.

Alternatyvų formuluotės (kartu ir problemos sprendimo būdai) – vienas iš tų klausimų, kurie gali būti aptariami viešųjų konsultacijų metu.

Status quo alternatyva

Tarp galimų alternatyvų yra ir vadinamasis „nieko neveikimo“ (*status quo*) scenarijus, t. y. alternatyva, kai neplanuojama imtis jokių papildomų veiksmų lyginant su esama situacija. *Status quo* laikoma atskaitos tašku, su kuriuo lyginamos ir pagal kurį vertinamos kitos alternatyvos.

Dabartinei situacijai poveikį darantys veiksniai, problemos priežastys ir problemos mastas jau aptarti anksčiau, todėl, nagrinėjant šį scenarijų, turėtų būti paaiškinta, **kaip toliau klostytųsi esama situacija, jei nebūtų imtasi jokių papildomų priemonių.**

Status quo scenarijuje turėtų būti įvertinta šiuo metu tikėtina dabartinės situacijos raida, atsižvelgiant į problemą sąlygojančias priežastis, skaitmeninių ir kitų technologijų raidą bei kitus svarbius veiksnius (ekonominės, socialinės, demografinės prognozės ir kt.). Pageidautina, kad šis scenarijus apimtų ilgesnės trukmės laikotarpį (iki 10 metų).

Paprastai problema pati savaime neišsprendžia, todėl ši alternatyva gali būti tinkama tik išimtiniais atvejais.

Nereguliavimo alternatyva

Teisėkūros pagrindų įstatyme įteisinti tikslingumo ir proporcingumo principai numato, kad teisės akto projektas turėtų būti rengiamas ir teisės aktas priimamas tik tuo atveju, kai viešosios politikos tikslų negalima pasiekti kitomis priemonėmis.

Todėl šiame poveikio vertinimo etape turėtų būti apsvaistytos ir įvertintos nereguliacinio pobūdžio priemonių taikymo galimybės. Nereguliacinio pobūdžio pavadinimas nurodo, kad ši alternatyva paprastai nėra susijusi su teisinės bazės pokyčiais.

Visas nereguliacinio pobūdžio alternatyvas galima būtų suskirstyti į keletą kategorijų:

- 1) privalomos teisinės galios neturinčios priemonės, inicijuotos valdžios institucijų arba priimtose verslo organizacijų savo iniciatyva (pavyzdžiui, didžiųjų prekybos tinklų susitarimas nedirbti per didžiąsias metų šventes, įvairūs elgesio kodeksai, gairės ir pan.);
- 2) švietimo ir informacijos priemonės, kurios dažnai papildo teisinio reguliacinio pobūdžio priemones (informacijos apie naujus įstatymų reikalavimus, svarbius visai visuomenei arba didelei jos daliai sklaida, socialinė reklama per televiziją, internete ir pan.);
- 3) ekonominiai instrumentai, tokie kaip mokesčiai, baudos, kompensacijos ir kt.

Nors ekonominiai instrumentai skirti pakeisti rinkos dalyvių elgesį kitomis priemonėmis, neįteisintose situacijose įprastais apribojimais ar draudimais, tačiau šie instrumentai paprastai įteisinami įstatymais. Tarkim, norint apriboti cukraus vartojimą, galima nustatyti maksimalų leistiną cukraus tam tikrose maisto produktų grupėse (naudojant įprastais teisinio reguliacinio metodais) arba maisto produktuose esantį cukrų galima papildomai apmokestinti (šiuo atveju būtų taikomas ekonominis instrumentas).

Ekonominiai instrumentai taip pat priskirtina sėkmingai Lietuvoje veikianti plastikinių ir stiklinių butelių depozito sistema, kuri leido sumažinti aplinkos taršą, padidinti atliekų perdirbimą ir pakartotinį jų naudojimą.

Paprastai ši alternatyva nėra tinkama problemai išspręsti, jeigu jos priežastys yra susijusios su galiojančio teisinio reguliacinio trūkumais. Kita vertus, nereguliacinio pobūdžio analizė leidžia naujai pažvelgti į problemą, įvertinti įvairias jos išsprendimo galimybes, neapsiribojant teisinio reguliacinio pobūdžio priemonėmis.

Dažnu atveju nereguliacinio pobūdžio veiksmai (pavyzdžiui, informacinės kampanijos) gali papildyti reguliacines priemones ir padėti efektyviau įgyvendinti siūlomus sprendimus. Informacinės kampanijos, kaip papildoma priemonė, ypač tinkamos tais atvejais, kai reguliacinis pobūdis aktualus didelėms visuomenės grupėms, kai taikomas didelei daliai ūkių subjektų ar gyventojų (pvz., nustatant naujus atliekų rūšiavimo reikalavimus).

Atmetus nereguliacinio pobūdžio alternatyvą, poveikio vertinimo pažymyje turėtų būti paaiškinta, kodėl ši alternatyva nėra tinkama problemai spręsti.

Reguliacinio pobūdžio alternatyvos

Sprendžiant viešosios politikos problemą, paprastai pasirenkama kuri nors iš galimų reguliacinio pobūdžio alternatyvų, susijusi su teisinio reguliacinio pobūdžio tobulinimu, o kartais ir su instituciniais pokyčiais, kurių pareikalautų tokios alternatyvos įgyvendinimas. Atrinkta alternatyva pagrindžiama aiškiais bei realiomis jos įgyvendinimo prielaidomis, kurios išsamiai analizuojamos kituose poveikio vertinimo etapuose.

Jeigu greta *status quo* ir nereguliacinio pobūdžio scenarijų sudėtinga suformuluoti dar dvi galimas alternatyvas, susijusias su teisinio reguliacinio pobūdžio pokyčiais, reiktų apsvaistyti bent jau skirtingus teisinio reguliacinio pobūdžio įgyvendinimo būdus, viename iš jų galbūt numatant išimtis tam tikroms subjektų grupėms ar reguliuoti mažesne apimtimi, naujai nustatytų reikalavimų įgyvendinimo išdėstymą ilgesniu laikotarpiu, teisinio reguliacinio pobūdžio priemonių papildymą nereguliacinėmis priemonėmis ir pan.

Kitu atveju turėtų būti pateikti svarūs argumentai, kodėl tolesnei analizei be *status quo* scenarijaus ir nereguliacinio pobūdžio alternatyvos pasirinkta tik viena reguliacinio pobūdžio alternatyva. Atliekant poveikio vertinimą ir renkant geriausią alternatyvą, turėtų būti atsižvelgta į tai, kad poveikio vertinimas ir teisės akto projekto rengimas yra du atskiri procesai (praktikoje tai reiškia, kad didesnio poveikio įstatymo projektas rengiamas gavus Vyriausybės pritarimą konkrečios alternatyvos įgyvendinimui).

Alternatyvų pasirinkimo etape svarbu akcentuoti tuos problemos sprendimo aspektus, dėl kurių svarbus politinis apsisprendimas, technines detales paliekant vėlesniam laikui, kai bus rengiamas atitinkamo teisės akto projektas.

Poveikio vertinimo metu atlikta analizė leidžia pasirinkti geriausią alternatyvą, kuri turėtų būti aiškiai įvardinta.

Alternatyvų pavadinimų pavyzdžiai:

- Aplinkos apsauga (atliekų tvarkymas):
 - stiprinti aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę;
 - tobulinti teisinį reglamentavimą ir stiprinti aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę.
- Socialinė apsauga (pagalba neįgaliesiems asmenims):
 - asmeninę pagalbą neįgaliesiems teikti per neįgaliųjų nevyriausybinės organizacijas, atrenkamas konkurso būdu;
 - asmeninę pagalbą neįgaliesiems teikti per savivaldybių institucijas.
- Sveikatos apsauga (pakartotinis sveikatos duomenų naudojimas):
 - tobulinti sveikatos duomenų saugojimo infrastruktūrą nekeičiant teisinio reguliavimo;
 - priimti naują įstatymą, įsteigti naują instituciją arba sujungti šiuo metu panašias funkcijas vykdančių institucijų kompetencijas, susijusias su sveikatos duomenimis, arba pavesti vykdyti naujas funkcijas kitai kompetentingai institucijai.
- Viešieji pirkimai (ginčų nagrinėjimas):
 - palikti esamą viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo modelį, bet padidinti viešųjų pirkimų bylas nagrinėjančių teisėjų skaičių;
 - įsteigti Viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo komisiją kaip nepriklausomą instituciją, bet be atskiro juridinio asmens steigimo (Komisiją techniškai ir ūkiškai aptarnautų Viešųjų pirkimų tarnyba);
 - įsteigti atskirą biudžetinę įstaigą – Viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo komisiją;
 - įsteigti specializuotą viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo teismą.

Išsamesnis pasirinktos alternatyvos vertinimas

Ilgametės poveikio vertinimo tradicijas turinčių valstybių poveikio vertinimo sistemose detalai nagrinėjamas ir palyginamas galimas visų svarstyty alternatyvų poveikis, jų įgyvendinimo sąnaudos, tikėtina nauda ir, remiantis analizės rezultatais, pasirenkama geriausia alternatyva. Tačiau šiuo metu Lietuvoje taikomas kiek supaprastintas modelis, kai didžiausias dėmesys skiriamas geriausios alternatyvos analizei.

Geriausia laikoma tokia alternatyva, kurios įgyvendinimas leidžia tikėtis, kad bus pašalintos (ar bent jau sušvelnintos) problemos priežastys, pasiekti viešosios politikos tikslai ir problemą pavyks išspręsti mažiausiomis sąnaudomis, sukelti kuo mažesnes neigiamas pasekmes atskiroms visuomenės grupėms. Be kita ko, geriausia alternatyva turėtų užtikrinti, kad siūlomas teisinis reguliavimas nesukeltų nepagrįstai didelės reguliavimo naštos ūkio subjektams, piliečiams, valstybės ir savivaldybių institucijoms.

Pasirinktos alternatyvos aprašymas turėtų būti pakankamai detalus, kad leistų suprasti jos esmę ir skirtumus nuo kitų alternatyvų, suvokti, kokiomis priemonėmis ji bus įgyvendinta (tačiau įgyvendinimo detalės plačiau turėtų būti aprašytos kitame poveikio vertinimo etape) Vėliau apskaičiuojant pasirinktos alternatyvos sąnaudas ir naudą (jeigu tas bus daroma), pasirinkta alternatyva lyginama su esama situacija (*status quo*).

Atkreiptinas dėmesys, kad ketvirtasis poveikio vertinimo etapas („Svarstyty alternatyvos“) – tai vienintelis etapas, kuriame analizuojamos ir lyginamos visos alternatyvos. Tolesniuose poveikio vertinimo etapuose detaliau analizuojama

tik pasirinkta geriausia alternatyva: jos įgyvendinimo priemonės, poveikis tikslinėms grupėms, įvairūs poveikio aspektai.
Vienintelė galima išimtis – svarstytos alternatyvos dar gali būti paminėtos aprašant viešųjų konsultacijų rezultatus.