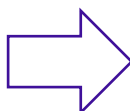


## Tikslinės grupės

Ką reikia padaryti šiame etape?



- Nustatyti konkrečias tikslines grupes, kurias gali paveikti siūlomas reguliavimas;
- Įvertinti teigiamą ir neigiamą poveikį, kurį gali patirti kiekviena iš šių grupių;
- Įvertinti tiesioginį ir netiesioginį poveikį, kurį gali patirti kiekviena iš šių grupių;
- Tikėtiną poveikį pagal galimybes išreikšti kiekybiškai;
- Tinkamai argumentuoti (pagrįsti) tuos atvejus, kai neigiamo poveikio nesitikima.

Atliekant poveikio vertinimus, laukiamas pasirinktos alternatyvos įgyvendinimo poveikis nagrinėjamas dviem pjūviais: 1) poveikis tikslinėms grupėms; 2) poveikis tam tikriems aspektams (sritims). Reiktų pastebėti, kad pasitaiko atvejų, kai šie pjūviai iš dalies gali sutapti (pvz., poveikis bedarbiams, kaip tikslinei grupei, ir poveikis užimtumui, kaip poveikio aspektui), todėl kiekvienu atveju poveikio vertinimo rengėjas turėtų nuspręsti, kurioje poveikio vertinimo pažymos dalyje toks poveikis būtų detalizuojamas.

Šiame poveikio vertinimo etape turėtų būti vertinamas poveikis tikslinėms grupėms. Remiantis EBPO siūloma samprata, tikslinė grupė – tai visuomenės ar asmenų grupė, kurios situaciją siekiama pagerinti priimančiam viešosios politikos sprendimui. Taigi, tikslinė grupė paprastai laikoma ta visuomenės grupė ar grupės, kuriai naujas reguliavimas bus naudingas ir kuri bus naudos gavėja.

Tačiau tokia siaura „tikslinės grupės“ interpretacija nelabai tinka šiuo atveju, nes, atliekant poveikio vertinimą, svarbu identifikuoti visas visuomenės (asmenų) grupes, kurios patirs arba gali patirti tiek teigiamą, tiek ir neigiamą poveikį. Taigi, nepaisant tam tikrų terminologijos neatitikimų, šeštajame poveikio vertinimo etape turėtų būti išanalizuotas ir aprašytas poveikis visoms visuomenės (asmenų) grupėms<sup>1</sup>.

Prognozuojant tikėtiną poveikį atskiroms tikslinėms grupėms, verta išskirti „naudos gavėjus“, kuriems naujasis reguliavimas bus naudingas, ir tas grupes, kurioms teks didžioji dalis naujo reguliavimo sukeltos prisitaikymo naštos. Suinteresuotoms šalims taip pat turėtų būti priskirtos viešojo sektoriaus institucijos, atsakingos už būsimo teisės akto įgyvendinimą ir kontrolę.

Atkreiptinas dėmesys, kad šiame etape poveikio vertinimo rengėjams keliama dvejopa užduotis. Viena vertus, turėtų būti identifikuotos visos visuomenės (asmenų) grupės, kurias vienaip ar kitaip gali paveikti siūlomas reguliavimas. Kita vertus, turėtų būti įvertinamas galimas poveikis (jeigu įmanoma, kiekybiškai) kiekvienai iš šių grupių – tiek teigiamas, tiek ir neigiamas, trumpalaikis (vienkartinis) ir ilgalaikis.

<sup>1</sup> Šios srities terminologija nėra nusistovėjusi, todėl teisės aktuose bei kituose dokumentuose galima rasti įvairių panašia reikšme vartojamų terminų: tikslinė grupė, suinteresuota grupė, suinteresuota šalis, visuomenės grupė, asmenų grupė, interesų grupė, suinteresuotieji asmenys ir pan.

## Poveikį patirsiančios visuomenės (asmenų) grupės

Poveikį patirsiančiomis grupėmis laikomi piliečiai, įmonės (verslas), vartotojai bei darbuotojai (įskaitant jų atstovaujamas organizacijas bei asociacijas), viešasis sektorius, nevyriausybinių organizacijų ir kt. Žemiau pateikiami tam tikrų „standartinių“ tikslinių grupių pavyzdžiai, kuriais galima remtis sudarant poveikį patirsiančių visuomenės grupių sąrašą.

**Piliečiai** (arba gyventojai) patirs poveikį tais atvejais, kai teisinio reguliavimo pokyčiai palies didžiąją dalį visuomenės, o ne tam tikrą jos dalį. Tačiau paprastai reguliavimo pokyčiai turės poveikį siauresnėms, labiau specifinėms visuomenės grupėms: moksleiviams, studentams, pensininkams, vaikų turinčioms šeimoms, vienišoms motinoms, daugiavaikėms šeimoms, bedarbiams, mažai uždirbantiems, neįgaliesiems ir pan.

**Vartotojai** (namų ūkiai) susidurs su poveikiu, kai teisinio reguliavimo pokyčiai paveiks tam tikro produkto ar paslaugos vartotojų įpročius, darys įtaką produkto ar paslaugos prieinamumui, kainų lygiui, namų ūkio pajamoms, vartotojų teisių apsaugai ir pan.

**Darbuotojai** (visi ar tam tikro sektoriaus darbuotojai) patirs poveikį tais atvejais, kai reguliavimo pokyčiai paveiks darbo vietų skaičių, darbo sąlygas, darbų saugą, atlyginimus, kvalifikacinius reikalavimus ir pan.

Priklausomai nuo sprendžiamos problemos ir nagrinėjamų alternatyvų pobūdžio gali tekti įvertinti pokyčių poveikį **specifinėms socialinėms grupėms** (pagal amžių, lytį, profesiją, darbingumo lygį ir kt.).

Teisinio reguliavimo pokyčiai gali paveikti visas arba **tam tikro sektoriaus įmones** (transporto, mažmeninės prekybos, viešojo maitinimo, aukštųjų technologijų pramonės, tekstilės pramonės, kirpyklas ir t. t.).

**Skirtingo dydžio įmonės** (labai mažos, mažos, vidutinės ir didelės) arba **tam tikros nuosavybės formos įmonės** (pvz., individualios įmonės) gali patirti nevienodą poveikį dėl joms taikomų skirtingų reguliavimo reikalavimų (išimtys ir specialūs režimai) arba dėl to, kad tų pačių reikalavimų įgyvendinimas joms turės skirtingą poveikį. Tam tikras reguliavimas gali paveikti ir labiau specifines įmonių grupes (užsienio investuotojus, startuolius ir pan.).

Pasikeitęs teisinis reguliavimas gali daryti poveikį nacionalinio ir savivaldos lygmens **viešojo administravimo institucijoms** (priežiūros ir kontrolės funkcijas vykdančioms institucijoms, kitoms įstatymų nuostatas įgyvendinančioms institucijoms, savivaldos institucijoms ir pan.).

Neigiamas poveikis institucijoms gali atsirasti dėl naujai priskirtų ar išplėstų funkcijų, dėl sustiprintų kontrolės mechanizmų, padidėjusios darbų apimtys, padidėjusios administracinės naštos ir pan. Tačiau gali būti atvirkščiai – atsisakant nebeaktualių, atgyvenusių funkcijų, pereinant prie skaitmenizuotų sprendimų ar sumažėjus administracinei naštai, poveikis institucijoms gali būti teigiamas.

Poveikį patirsiančias grupes reiktų apibūdinti kuo tiksliau – tiek absoliučia išraiška (gyventojų, įmonių skaičius), tiek santykinai (dalis nuo visų gyventojų ar tam tikros socialinės grupės; jei tai įmonės – jų skaičius, užimtųjų jose skaičius ar sukuriama BVP, eksporto dalis ir pan.), nes tai padės tiksliau apskaičiuoti joms tenkantį poveikį.

Aiškų tikslinių grupių identifikavimas, be kita ko, padeda tinkamai organizuoti viešąsias konsultacijas.

## Tiesioginis ir netiesioginis poveikis

Norint nustatyti, koks gali būti tiesioginis poveikis, reiktų įvertinti, kokie nauji įpareigojimai (prievolės) įgyvendinant pasirinktą alternatyvą būtų nustatyti anksčiau identifikuotoms visuomenės ar asmenų grupėms.

Visuomenės (asmenų) grupės gali susidurti su labai įvairaus pobūdžio poveikiu, nes naujų teisės aktų priėmimas beveik visada susijęs su tam tikromis sąnaudomis, kurios neišvengiamos prisitaikant prie naujų reikalavimų.

Tiesioginiam poveikiui priskiriamos teisinio reguliavimo pokyčių pasekmės toms visuomenės grupėms, kurioms šis reguliavimas taikomas ir kurių elgesį siekiama pakeisti. Netiesioginį poveikį paprastai patiria tos visuomenės grupės, kurių elgesio naujas reguliavimas nesiekia pakeisti, bet kurios vis dėlto pajunta tam tikras naujo reguliavimo pasekmes.

Siekiant nustatyti tiesioginį poveikį, reiktų įvertinti, kaip ir koku mastu šioms grupėms reikėtų pakeisti savo elgesį, kokių papildomų veiksmų jos turėtų imtis, prisitaikydamos prie naujų reikalavimų (keisti vartojimo įpročius, mokėti naujus

mokesčius, pertvarkyti gamybą, įdiegti naujas technologijas, atsisakyti tam tikrų produkcijos rūšių gamybos ar importo, atsisakyti gamyboje naudojamų žaliavų, keisti specializaciją, kelti darbuotojų kvalifikaciją, papildomai investuoti į darbų saugą, teikti naujas ataskaitas ir pan.).

Tais atvejais, kai numatomos išimtys, kai tam tikros subjektų grupės (pvz., labai mažos įmonės, mažos ir vidutinės įmonės) atleidžiamos nuo naujai atsiradusių reguliavimo prievolių (arba numatyta joms taikyti lengvesnį reguliavimo režimą), turėtų būti įvertinta, ar tokios išimtys neturės neigiamos įtakos teisinio reguliavimo efektyvumui ir ar nesutrukdytų įgyvendinti keliamų viešosios politikos tikslų.

Vertinant poveikį viešojo sektoriaus institucijoms, reiktų nustatyti, kaip bus užtikrinamas teisės aktuose nustatytų naujų reikalavimų laikymasis ir kokių papildomų sąnaudų tai pareikalaus. Gali reikėti sukurti naujas ar pertvarkyti esamas informacines sistemas, užtikrinti duomenų surinkimą ir analizę, steigti naują instituciją, plėsti vykdomas funkcijas, įdarbinti daugiau darbuotojų ir pan.

Jeigu, siekiant paveikti pirkėjų elgseną (pavyzdžiui, skatinant pirkti maisto produktus, turinčius nedidelį kiekį cukraus), teisės akte numatomi reikalavimai teikti papildomą informaciją vartotojams apie maisto produktų sudėtį arba, siekiant sumažinti alkoholinių gėrimų vartojimą, padidinami tokiems gėrimams taikomi akcizai, tai tiesioginį poveikį patirs vartotojai, vartojantys daug cukraus turinčius produktus ir alkoholinius gėrimus. Dėl naujų ženklavimo reikalavimų produktams, turintiems nedaug cukraus, tiesioginį poveikį (papildomas sąnaudas) patirs ir dalis maisto pramonės įmonių.

Tačiau netiesioginį poveikį patirs tokių produktų gamintojai, importuotojai ir pardavėjai (mažės gamybos, importo ir mažmeninės prekybos apimtis, įmonių pelnas, galbūt bus neigiamas poveikis darbo užmokesčio augimo tempams ir užimtumo tose įmonėse rodikliams), kita vertus, tokie reguliavimo pokyčiai bus naudingi įmonėms, gaminančioms ar importuojančioms mažai cukraus turinčius produktus.

Vertinant galimą poveikį, svarbu įvertinti visus galimus tiesioginio ir netiesioginio poveikio aspektus (teigiamus ir neigiamus), taip išvengiant netikėtų pasekmių įsigaliojus naujam reguliavimui.

### Trumpalaikis ir ilgalaikis poveikis

Šiame poveikio vertinimo etape taip pat reiktų aprašyti ne tik tikėtinas trumpalaikes ar vienkartinės, bet ir ilgalaikes naujo teisės akto įgyvendinimo pasekmes. Atskirai turėtų būti įvertintas ne tik tiesioginis ir netiesioginis, bet ir trumpalaikis bei ilgalaikis poveikis. Paprastai trumpalaikiam poveikiui priskirtinos vienkartinės prisitaikymo prie naujų reikalavimų sąnaudos, o ilgalaikis poveikis, priklausomai nuo reikalavimų specifikos, gali tęstis daug metų.

Pavyzdžiui, teisės akte įmonėms nustačius įpareigojimą periodiškai teikti tam tikrą informaciją, gali prireikti pertvarkyti įmonių informacines sistemas (trumpuoju laikotarpiu atsiras vienkartinės sąnaudos). Tačiau kartu atsiras papildomų sąnaudų, susijusių su darbuotojų, rengiančių ataskaitas, padidėjusiu darbo krūviu. Šios sąnaudos ilgalaikėje perspektyvoje išliks daugiaž stabilios.

Skirtingos visuomenės grupės (pvz., ūkio subjektai ir vartotojai) gali skirtingai vertinti esamą situaciją ir būsimus pokyčius, todėl poveikio vertinimo procese (taip pat ir viešųjų konsultacijų metu) svarbu aiškiai identifikuoti probleminės situacijos veikiamas visuomenės grupes ir jų požiūrių skirtumus, nes tai vėliau padės ieškant optimalaus problemos sprendimo.

Galimų neigiamų poveikių identifikavimas, jų įvertinimas ir palyginimas su teigiamais poveikiais leis įvertinti, kokią naudą visuomenei gali atnešti pasirinktos alternatyvos įgyvendinimas ir kokią kainą teks sumokėti siekiant deklaruojamų viešosios politikos tikslų.

### Administracinė našta

Teisės aktų projektų sukeltos administracinės naštos verslui ir piliečiams apskaičiavimas – vienas iš svarbių poveikio aspektų.

Tačiau reiktų atsižvelgti į tai, kad poveikio vertinimas ir administracinės naštos skaičiavimas atliekamas skirtinguose teisėkūros proceso etapuose: poveikio vertinimas atliekamas dar iki teisės akto projekto parengimo, o administracinė našta skaičiuojama jau parengtam teisės akto projektui. Vis dėlto rekomenduotina, kad į galutinį poveikio vertinimo pažymos variantą būtų įtraukti ir apibendrinti administracinės naštos apskaičiavimo rezultatai.

Administracinė našta ūkio subjektams, piliečiams ir kitiems asmenims skaičiuojama vadovaujantis Vyriausybės patvirtintomis metodikomis<sup>2</sup>. Administracinės naštos ūkio subjektams vertinimo pavyzdžiai ir vertinimui aktuali informacija, įskaitant ir administracinės naštos skaičiuoklę, pateikta Ekonomikos ir inovacijų ministerijos tinklapyje<sup>3</sup>. Nustatant administracinę naštą ir kitiems asmenims, vadovujamasi Vidaus reikalų ministerijos parengtu Administracinės naštos piliečiams ir kitiems asmenims nustatymo ir įvertinimo metodikos taikymo praktiniu vadovu<sup>4</sup>

### Poveikio tikslinėms grupėms pavyzdžiai:

- Poveikis neįgaliesiems ir jų šeimos nariams:
  - asmeninės pagalbos paslaugomis kasmet galės pasinaudoti apie 1 500 neįgaliųjų;
  - 50–70 proc. neįgaliųjų, kurie gaus asmeninę pagalbą, ir neįgaliųjų šeimos narių, kurie šiuo metu atlieka asmeninio asistento funkcijas, galės grįžti į darbo rinką.
- Poveikis tiekėjams, dalyvaujantiems viešuosiuose pirkimuose:
  - teigiamas poveikis – sumažės tiekėjų finansiniai praradimai (ginčo nagrinėjimas Komisijoje bus pigesnis (dėl perpus mažesnio žyminio mokesčio) ir bus sutaupyta laiko sprendžiant ginčus (Komisija sprendimus priims 25–50 proc. greičiau negu teismas);
  - neigiamas poveikis: tiekėjai, kurie nelaimėjo pirkimo, gali naudotis ikiteismine ginčo nagrinėjimo procedūra kaip šantažo priemone vilkindami pirkimo procesą.
- Poveikis teismams, nagrinėjantiems viešųjų pirkimų bylas:
  - teigiamas poveikis: 60–90 proc. viešųjų pirkimų ginčų bus išnagrinėta Viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo komisijoje ir nepasieks teismų, tai sumažins apygardos teismų teisėjų darbo krūvį 3–5 proc.
- Poveikis turto vertintojams:
  - teigiamas poveikis – visuomenės pasitikėjimas turto vertintojais skatins vertinimo ataskaitų poreikio augimą; integruota sąsaja su valstybės informacinėmis sistemomis užtikrins duomenų pakankamumą pagrįstai (teisingai) vertei nustatyti;
  - neigiamas poveikis – įsteigus Turto vertintojų rūmus visi profesijos atstovai privalės tapti jų nariais, mokėti nario mokestį; turto vertintojai privalės iš dalies pertvarkyti profesinės veiklos vykdymą (prisitaikyti prie AVNIS, diegti ir laikytis vidaus kokybės kontrolės reikalavimų), to nepadarę negalės vykdyti veiklos, grės sankcijos.

<sup>2</sup> 2012 m. sausio 11 d. Vyriausybės nutarimas Nr. 4 „Dėl administracinės naštos ūkio subjektams nustatymo metodikos patvirtinimo“ (2014 m. redakcija), <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.416691/asr> ir 2011 m. vasario 23 d. Vyriausybės nutarimas Nr. 213 „Dėl administracinės naštos piliečiams ir kitiems asmenims nustatymo ir įvertinimo metodikos patvirtinimo“, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.393064?positionInSearchResults=12&searchModelUUID=acab031a-212e-40ca-9b81-d8a7c3f1e43f>

<sup>3</sup> <https://eimin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/verslo-aplinka/geresnis-reglamentavimas/administracines-nastos-vertinimo-ir-mazinimo-praktine-informacija>

<sup>4</sup> [https://vrm.lrv.lt/uploads/vrm/documents/files/LT\\_versija/Teisine\\_informacija/Tyrimai\\_ir\\_analizes/Metodikos%2C\\_rekomendacijos/ANNustatymoirvertinimopraktinisvadovas.pdf](https://vrm.lrv.lt/uploads/vrm/documents/files/LT_versija/Teisine_informacija/Tyrimai_ir_analizes/Metodikos%2C_rekomendacijos/ANNustatymoirvertinimopraktinisvadovas.pdf)