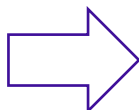


Problemos mastas ir priežastys

Ką reikia padaryti šiame etape?



- Pateikti argumentus ir duomenis, rodančius problemos egzistavimą, jos paplitimą ir aktualumą;
- Parodyti problemos vystymosi tendencijas;
- Aptarti esamą teisinį reguliavimą ir jo taikymo trūkumus;
- Nurodyti kitus problemos atsiradimą lėmusius veiksnius ir aplinkybes.

Prieš pradėdant ieškoti problemos (kai kuriais atvejais jų gali būti ne viena) sprendimo būdų, reiktų įvertinti aptariamą probleminę situaciją kontekstą, t. y. reguliuojamoje srityje atsiradusius neigiamus pokyčius, esamą šios srities teisinį reguliavimą, šio reguliavimo ir jo taikymo trūkumus, sąsajas su kitomis viešosios politikos sritimis ir pan. Šiame etape į probleminę situaciją reiktų pažvelgti kiek įmanoma giliau, pasiremti mokslinių tyrimų, studijų, analizių rezultatais, statistiniais ir ministerijų sukauptais duomenimis bei kita prieinama informacija.

Reiktų atkreipti dėmesį, kad antrasis poveikio vertinimo etapas apima dvi užduotis – problemos masto aprašymą ir problemos priežasčių analizę –, todėl ši poveikio vertinimo pažymos dalis turėtų būti parengta laikantis šitos struktūros ir atskirai aptariant problemos mastą bei jos priežastis.

Problemos mastui nusakyti turėtų būti pateikti kiekybiniais duomenimis grįsti įrodymai, kurie padėtų suprasti problemos dydį, jos apimtį (paveiktų ūkio subjektų, visuomenės grupių, piliečių skaičius ir pan.) ir dažnumą. Problemos mastą geriausiai atspindi duomenys, kai jie pateikiami ir absoliučia, ir santykinė išraiška (pvz., paveiktų ūkio subjektų ir visų ūkio subjektų skaičiaus santykis).

Aprašant problemos mastą, turėtų būti pateikta informacija apie situacijos raidos tendencijas, t. y. kaip ji keitėsi per pastaruosius 3–5 metus. Esant poreikiui, šiame poveikio vertinimo etape taip pat galima paminėti labiausiai dėl neišspręstos problemos nukentėjusias visuomenės grupes. Tačiau čia nereikia detaliai analizuoti tikslinių grupių, nes tam skirtas atskiras poveikio vertinimo etapas („Tikslinės grupės“).

Problemos mastą iliustruojantys pavyzdžiai:

- Iš 1400 atliekas tvarkančių įmonių nustatytą prievolę turėti finansinį užtikrinimą vykdo tik 780 įmonių, t. y. beveik pusė atliekas naudojančių ar šalinančių įmonių neturi finansinio užtikrinimo. Daugumos jų turimo finansinio užtikrinimo dydžiai yra nepakankami, vidutinis dydis siekia tik 3,5 tūkst. eurų, o vienos įmonės, neįvykdžiusios savo įsipareigojimų, atliekų sutvarkymas vidutiniškai kainuoja apie 232 tūkst. eurų. 8 bankrutuojančių įmonių atliekoms sutvarkyti reikalinga skirti 1,9 mln. eurų biudžeto lėšų.
- Savivaldybių duomenimis, 2018 m. asmeninio asistento paslaugos būtų reikalingos 5828 negalią turintiems asmenims.
- Senatvės pensijos amžiaus asmenų, kuriems nustatyti specialieji poreikiai, šalyje yra apie 65 tūkst., iš jų 50 tūkst. asmenų, kuriems nustatytas didelių ir vidutinių specialiųjų poreikių lygis, 15 tūkst. nustatytas nedidelių specialiųjų poreikių lygis.
- Elektroninių klinikinių dokumentų kiekis nuolat auga, pvz., 2016 m. per mėnesį buvo sukaupiama apie 116 tūkst., o 2018 m. jau apie 2,3 mln., 2019 m. – 3 mln., o 2020 m., rugsėjo mėnesio duomenimis, – virš 5 mln. dokumentų.
- Viešųjų pirkimų tarnybos duomenimis, 2018 m. viešiesiems pirkimams išleista 5,3 milijardo eurų (2017 m. – 4,63 mlrd., 2016 – 4,6 mlrd.), per metus įvyko 7999 tarptautiniai ir supaprastinti pirkimai (2017m. – 9172, 2016 m. – 9293), juos vykdė 3930 pirkimų vykdytojų.
- Vidutinė viešųjų pirkimų bylų išnagrinėjimo pirmos instancijos teismuose trukmė 2018 m. buvo 71 diena.
- Aplinkos apsaugos agentūros ir Lietuvos regioninių atliekų tvarkymo centrų asociacijos duomenimis, kasmet sąvartynuose šalinama maždaug 0,5 mln. nepavojingų atliekų (įskaitant komunalines ir gamybines atliekas); 2018 m. Lietuvoje susidarė 1,3 mln. tonų komunalinių atliekų, iš kurių tik 24 % buvo perdirbta.
- Turto vertintojai kasmet parengia apie 72 000 vertinimo ataskaitų; neteisingai nustatytų verčių pasekmė – finansiniai nuostoliai visuomenei ir valstybei (nesumokami mokesčiai, netinkama verte įvertinamas parduodamas valstybės ir savivaldybių turtas, neteisingai atsilyginama už visuomenės poreikiams paimamą žemę ir kt.); 2018 m. ir 2019 m. pusėje importuojamų naudotų automobilių vertinimo ataskaitų pateikiama muitinė vertė neatitiko faktinės automobilio būklės, metinė nepriskaičiuoto maito mokesčio suma siekia 5 mln. Eur, nepriskaičiuoto PVM – 11 mln. Eur).

Pirmajame poveikio vertinimo etape reikėjo atsakyti į klausimą, kas yra blogai (t. y. suformuluoti problemą), o šiame etape reiktų aiškiai nurodyti ir išanalizuoti priežastis, kurios lėmė esamos „blogos“ situacijos, kurią norima ištaisyti, atsiradimą. Kai kuriais atvejais galbūt verta nurodyti tas visuomenės ar asmenų grupes, kurių elgsena nulėmė problemos atsiradimą.

Svarbu išsiaiškinti, dėl kokių priežasčių susiklostė nepalanki situacija, kodėl problema negali išsispęsti savaime, veikiant rinkos dėsniams. Jeigu tokia situacija susidarė dėl netinkamo teisinio reguliavimo, turėtų būti paaiškinta, kodėl esamas reguliavimas yra netinkamas arba tinkamai neveikia.

Problemos atsiradimą gali sąlygoti netinkamai pasirinktos ar netinkamai įgyvendinamos teisinio reguliavimo priemonės: perteklinis ar prieštaringas teisinis reguliavimas, neaiški institucinė atsakomybė, netinkama teisės aktų įgyvendinimo priežiūra, nepakankama informacijos apie nustatytus reikalavimus sklaida, neveikiantis sankcijų už pažeidimus mechanizmas ir pan.

Reiktų įvertinti, ar toje srityje galiojantis teisinis reguliavimas yra pakankamas, o gal atvirkščiai – reguliavimas yra neproporcingai griežtas, pernelyg detalus, todėl nustatyti reikalavimai yra sunkiai įgyvendinami arba nepagrįstai didelės reikalavimų įgyvendinimo sąnaudos.

Jeigu galima, iš visų identifikuotų priežasčių reiktų išskirti pagrindinę priežastį ar priežastis, į kurių šalinimą (poveikio sušvelninimą) turėtų būti nukreipti tolesni veiksmai.

Problemos priežasčių pavyzdžiai:

- Nenustatyta prievolė visoms atliekas naudojančioms ar šalinančioms įmonėms turėti finansinį užtikrinimą.
- Individualios pagalbos nebuvimas apsunkina negalią turinčių asmenų integraciją į visuomenę (mokyti, dirbti ir savarankiškai gyventi bendruomenėje).
- Asmenys, kuriems nustatoma negalia, nežino, kokia pagalba ir kokios pagalbos priemonės jiems priklauso, todėl niekur dėl jų nesikreipia.
- Nėra reglamentuota sveikatos duomenų pateikimo pakartotinai naudoti tvarka.
- Neužtikrinamas sveikatos duomenų saugumas juos pakartotinai naudojant.
- Nepakanka techninių galimybių sveikatos duomenis perduoti pakartotiniam naudojimui.
- Nepakankamas mokytojų, auklėtojų pasirengimas dirbti su specialius ugdymo poreikius turinčiais mokiniais.
- Švietimo pagalbos specialistų trūkumas bendrosios paskirties mokyklose ir ikimokyklinio ugdymo įstaigose.
- Nėra efektyvus ikiteisminio viešųjų pirkimų ginčų nagrinėjimo mechanizmas, todėl teismai apkraunami viešųjų pirkimų bylomis.
- Neracionalus funkcijų, įgaliojimų ir atsakomybės paskirstymas valstybės institucijoms; dėl besidubliuojančių funkcijų, sudėtingo ekstremaliųjų situacijų prevencijos ir valdymo proceso sprendimų priėmimas vyksta neefektyviai ir lėtai.
- Nepakankamai efektyviai įgyvendinami „gamintojo atsakomybės“ ir „teršėjas moka“ principai;
- Nepakankamai išvystyta atliekų perdirbimo infrastruktūra.
- Kai kurių atliekų pakartotinis naudojimas ir perdirbimas yra brangesnis už atliekų šalinimą ar naudojimą energijai gauti.
- Lietuvoje nėra tinkamai veikiančios turto vertintojų kompetencijos ugdymo sistemos.
- Neefektyvi vertintojų veiklos priežiūra.

Problemos priežastis galima nustatyti naudojantis „problemų medžio“ įrankiu, kuris dažnai pritaikomas kompleksinės, sudėtingos situacijos analizei ir gali padėti vizualiai atvaizduoti priežastinius ryšius tarp problemą sąlygojančių priežasčių ir veiksnių, pačios problemos ir jos pasekmių¹.

Problemų medį lengviau parengti dirbant grupėje. Pirmasis žingsnis, formuojant problemų medį, – įvairių problemų, susijusių su aptariama tema, išvardijimas. Tada problemos suskirstomos pagal hierarchiją ir identifikuojama svarbiausia iš jų („medžio kamienas“). Po to surašomos šios problemos priežastys („pagrindinės šaknys“) ir tas priežastis nulėmę veiksniai („smulkesnės šaknys“).

¹ Pvz., <https://mispguide.org/2022/03/18/problem-tree/>

Paskutiniame etape surašomos svarbiausios problemos pasekmės („pagrindinės šakos“) ir mažiau svarbios ar netiesioginės pasekmės („smulkesnės šakos“). Pagrindinės problemų priežastys ir jų pasekmės gali būti sujungtos į medį primenančią struktūrą, kuri atspindės priežasčių ir pasekmių loginį ryšį. Jeigu identifikuotos kelios problemos, gali tekti kiekvienai jų nubraižyti atskirą problemų medį.

Problemos priežasčių susisteminimas leidžia paaiškinti problemos pobūdį, pririnkus ją performuluoti arba patikslinti. Priežastinių ryšių nustatymas poveikio vertinimo rengėjui taip pat suteikia galimybę iš naujo apibrėžti ar pagilinti siūlomos teisėkūros iniciatyvos pobūdį ir tikslą, nes gali paaiškėti, kad sprendžiant nagrinėjamą problemą tinkamesnės yra kitos priemonės, nei iš pradžių buvo manyta.