

Reikalavimai plėtros programos turiniui ir struktūrai

Plėtros programą sudaro šios dalys:

- 1) Plėtros programos paskirtis ir situacijos analizė;
- 2) Finansavimas
- 3) Priemonių rinkinys

1. Plėtros programos paskirtis ir situacijos analizė. Šioje dalyje paaiškinama, kokiai viešosios politikos sričiai arba jos daliai rengiama plėtros programa, kokie NPP strateginių tikslų uždaviniai yra priskirti šiai sričiai, nurodomos sprendžiamos problemos bei jas sąlygojančios priežastys. Taip pat pateikiama informacija, kokių institucijų dalyvavimas yra būtinas įgyvendinant NPP uždavinius.

Problemos priežasčių analizė

Valdžios sektoriaus institucijos turi užtikrinti, kad valstybės biudžeto lėšos, skirtos pažangos veiklai, būtų investuojamos tikslingai, tvariai bei efektyviai. To negalima padaryti nežinant, kokia yra sprendžiama pagrindinė problema ir kokios priežastys ją sąlygoja. Todėl siekiant kaip įmanoma efektyviausiu būdu investuoti ribotus valstybės biudžeto finansinius išteklius bei investicijas nukreipti tikslingai, ministerijos turi identifikuoti pirmines, tikrąsias NPP uždavinio lygiu iškeltų problemų priežastis.

Tam tikslui rekomenduojama taikyti *5 kodėl* arba kitą metodą problemos priežastims identifikuoti. Atlikdama problemų priežasčių analizę *5 kodėl* metodu, ministerija turi vadovautis šia veiksmų seka bei laikytis nurodytų reikalavimų:

1) **Įvardinti pradinę problemą.** Atliekant problemų priežasčių analizę plėtros programos rengimo etape pagrindine problema turi būti įvardinama NPP uždavinio lygiu nustatyta problema. Dėl įvairių priežasčių neretai patiems rengėjams yra sudėtinga suvokti arba įvardinti vieną pagrindinę sprendžiamą problemą, ko pasekoje praktikoje pastebima, kad dažnai problema suformuluojama naudojant ilgus, sudėtinius sakinius, jos formuluotė apima kelias problemas arba vietoj problemos yra išvardinamos jos priežastys. Siekiant to išvengti, pradinė problema turi būti formuluojama trumpai (rekomenduojama problemos įvardijimui naudoti iki 5 žodžių), aiškiai ir ją išreikšti skaičiais (jeigu problemos neįmanoma įvertinti skaičiais, greičiausiai tai nėra problema). Išreiškiant problemą skaičiais rekomenduojama jos mastą taip pat vertinti ir per įtaką viešiesiems finansams (per metus), t. y.:

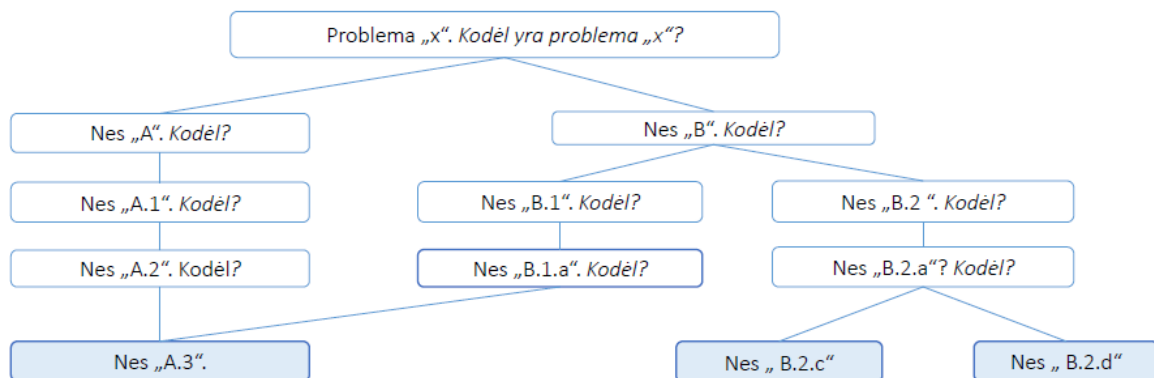
- kiek šiuo metu problema sukelia nuostolių šalies biudžetui;
- kiek dėl to, kad problema nėra sprendžiama, negaunama papildomų pajamų;
- kokios ateityje šaliai gresia finansinės pasekmės (pvz. ES direktyvų nesilaikymas, sankcijos ir t. t.), jeigu problema nebus išspręsta.

2) **Klausti „Kodėl taip vyksta?“.** Įvardijus pradinę problemą, klausti „Kodėl taip nutiko (vyksta)?“ Pažymėti atsakymus (priežastis) ir toliau klausti „Kodėl taip (ta priežastis) nutiko (vyksta)?“ – tokiu būdu aiškinantis priežasties priežastį. Taip sukuriama loginė grandinė, kuri parodo tikrąją pirminę priežastį. Šioje vietoje itin svarbu „neperšokti“ kurio nors iš lygių, prie pirminės priežasties turi būti prieinama nuosekliai. Dažnu atveju atsakymas į klausimą „Kodėl?“ gali turėti ir keletą atsakymų (priežasčių). Tuomet tolimesnį klausimą „Kodėl?“ reikia užduoti kiekvienai naujai nustatytai priežastiai. Tokiu būdu atsiranda problemos – priežasčių medis (pavyzdys pateikiamas 1 pav.).

Nebūtina užduoti būtent penkis klausimus kiekviename lygyje (priklausomai nuo situacijos jų gali būti daugiau arba mažiau). Svarbu, kad būtų užduota tiek klausimų „kodėl?“, kiek jų reikia pirminėms problemos priežastims identifikuoti, t. y. atrasti tokią (-ias) priežastį (-is), kurią (-ias) paveikus būtų išspręsta pagrindinė problema arba sumažintas jos mastas. Tačiau atsižvelgiant į tai, kad praktikoje NPP uždavinio lygio problemos yra daug globalesnės negu vėliau parenkamos

konkrečios intervencijos priemonės atitinkamai problemai spręsti, pradinėms priežastims identifikuoti būtina užduoti ne mažiau kaip 3 klausimus „Kodėl?“ kiekviename lygyje. Ieškoti problemos priežasčių rekomenduojama grupiniuose aptarimuose.

Į KIEKVIENĄ KLAUSIMĄ KODĖL GALI BŪTI PATEIKIAMI KELI SKIRTINGI ATSAKYMAI, KURIŲ PĀGALBA RĀNDAMOS VISOS PAGRINDINĖS PROBLEMŲ PRIEŽASTYS



1 pav. Problemų-priežasčių medis 5 kodėl metodu.

3) **Identifikuojant problemos priežastis vadovautis patikimais duomenimis.** Identifikuojamos problemos priežastys turi būti paremtos empiriniais arba kitais patikimais duomenimis, ekspertinėmis išvargomis, bet ne nuomonėmis ar prezumpcijomis. Rekomenduojama remtis:

- Lietuvoje ir užsienio šalyse atliktais tyrimais ir vertinimais;
- Europos Komisijos, EBPO ir kitų autoritetinių institucijų atliktais tyrimais ir vertinimais;
- išvargomis, kuriomis disponuoja už politikos sritį atsakingi ministerijos ir kitų suinteresuotųjų šalių (pvz. socialinių ir ekonominių partnerių) atstovai, politikos srities ekspertų siūlymais;
- Lietuvos statistikos departamento, Eurostat, kitais politikos srities duomenimis.

Jeigu stokojama empirinių duomenų, rekomenduojama organizuoti bent vieną fokusuotą grupinę diskusiją, kuri padėtų teisingai apibrėžti problemą ir jos priežastis. Šios diskusijos metu gali būti renkama ir kita informacija, kuria ministerija galėtų remtis vėlesniuose etapuose nustatant intervencijos logiką bei tikslumą (pvz. tikslinės grupės identifikavimas, alternatyvūs problemos sprendimo būdai, teritoriniai skirtumai ir kt.).

Pažymėtina, kad nacionaliniai teisės aktai nėra apribojimu problemos priežastims identifikuoti, t. y. jeigu nagrinėjant konkrečios problemos priežastis paaiškėja, kad viena iš problemos priežasčių yra dabartinis teisinis reguliavimas, būtina tai pažymėti bei į tai atsižvelgti vėlesniame etape nagrinėjant intervencijos alternatyvas bei konstruojant geriausios intervencijos logiką.

4) **Nustatyti problemos priežasčių svarbą/įtaką.** Atsižvelgiant į tai, kad valstybės finansiniai ištekliai yra riboti ir nėra pakankami visoms problemoms išspręsti vienu metu, o be to ne visos identifikuojamos problemos priežastys yra lemiamos ir svarbios, pirmoje eilėje būtina imtis spręsti tas priežastis, kurios turi didžiausią, esminę įtaką ir poveikį pagrindinei sprendžiamai NPP uždavinio lygio problemai. Nustatant ilgalaikes veiklos kryptis (priemonės) konkrečioje viešosios politikos srityje rekomenduojama vadovautis 20/80 Pareto principu, t. y. pirmiausia koncentruotis į 20 proc. nustatytų svarbiausių ir didžiausią poveikį problemai turinčių priežasčių, kurių sprendimas galimai atneštų 80 proc. norimo rezultato. Todėl ministerijos uždavinys – nustatyti kiekvienos problemos priežasties įtaką sprendžiamai problemai ir, jeigu įmanoma, išreikšti ją skaitiniu

pavidalu, pvz. procentais arba kitais matavimo vienetais. Nustatant konkrečios priežasties svarbą galima remtis jų įtaką viešiesiems finansams pagal aukščiau nustatytus kriterijus.

5) **Įsitikinti, ar nustatytos pirminės problemos priežastys.** Ministerija, norėdama įsitikinti, ar iš tikrųjų pavyko atrasti pirmines, tikrąsias problemos priežastis turi atsakyti į šį pagrindinį klausimą: ar pirminės (-ių) priežasties (-čių) pašalinimas užkirstų kelią problemos atsiradimui?

Plėtos programos rengimo ir pildymo principai

Rengiant plėtos programą bei pildant jos formą, turi būti vadovaujama šiais principais:

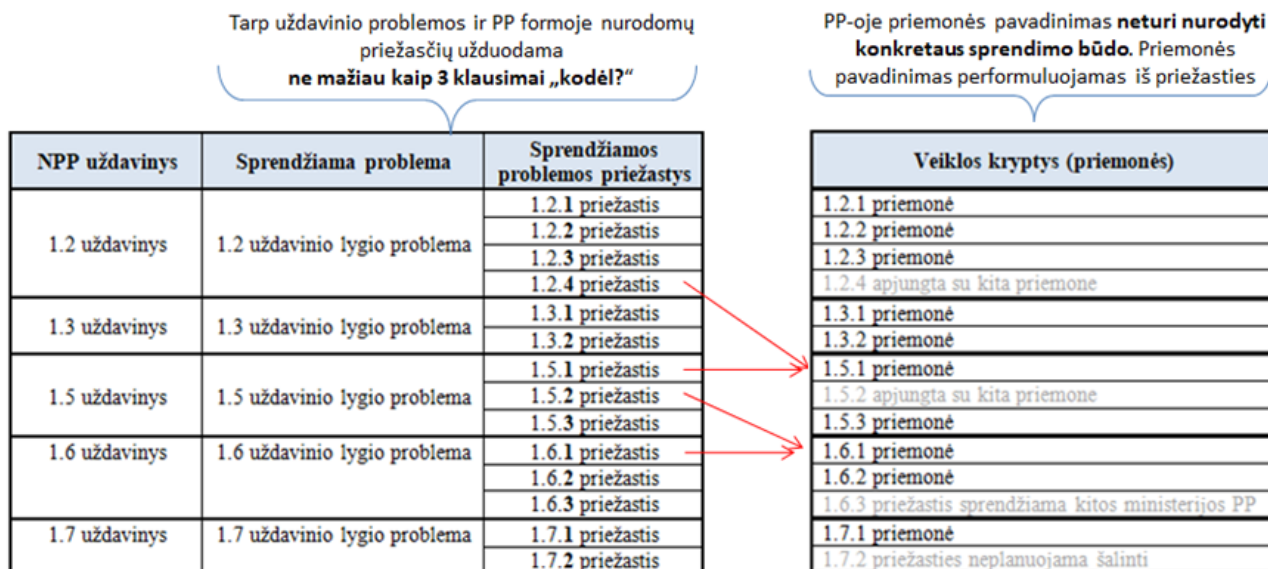
1) **Problemų – priežasčių analizė atliekama kartu su kitomis susijusiomis ministerijomis.** Problemų – priežasčių analizė turi būti atliekama kiekvienam NPP uždaviniui atskirai. Tuo atveju, jeigu NPP uždavinio įgyvendinime dalyvauja kelios ministerijos, problemos priežasčių identifikavimas, analizės rengimas bei priemonių nustatymas turi būti visų šių susijusių ministerijų bendras darbas.

2) **Plėtos programos formoje nurodomos visos identifikuotos problemos priežastys,** tačiau, jeigu priežasties įtaka yra mažareikšmė arba problemą galima išspręsti pašalinus kitą (-as) priežastį (-is), priemonės gali būti formuojamos ne visoms priežastims pašalinti (2 pav.).

3) **NPP neapriboja dalyvaujančių ministerijų sąrašo.** Tuo atveju, jeigu identifikavus priežastis paaiškėja, kad tam tikra (-os) iš jų yra susijusi (-os) su kitos, prie NPP uždavinio nenurodytos kaip dalyvaujančios, ministerijos veikimo sritimi, šią naują ministeriją būtina nurodyti plėtos programoje ir ją įtraukti į konkrečios priemonės įgyvendinimą.

4) **Priemonės pavadinimas turi būti performuluojamas iš priežasties,** t. y. priemonės pavadinimas neturi nurodyti konkretaus sprendimo būdo. Konkreti intervencijos logika, sprendimo būdai pasirenkami vėlesniuose etapuose, išnagrinėjus galimas alternatyvas.

5) **Priemonės rikiuojamos eilės tvarka,** t. y. pirmiausia nurodomos priemonės, kurios skirtos pašalinti didžiausią įtaką problemai turinčias priežastis arba tos priemonės, kurių neįgyvendinus pirmiausia, kitų priemonių įgyvendinimas būtų neefektyvus.



2 pav. Problemų-priežasčių pateikimo logika ir priemonių konstravimas plėtos programoje