

SANTRAUKA

Vertinimo objektas, tikslas ir uždaviniai

Šio vertinimo objektas yra ES struktūrinės paramos poveikio horizontalaus prioriteto „Lyčių lygybė ir nediskriminavimas“ įgyvendinimui panaudojimo strategija ir ją įgyvendinančios veiksmų programos.

Vertinimu, kuris vyko 2013 m. birželio – 2014 m. vasario mėn., buvo siekiama ne tik išnagrinėti šio prioriteto įgyvendinimą 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu, bet ir tobulinti šio prioriteto įgyvendinimą 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu, panaudojant ES struktūrinių fondų investicijas. Tam tikslui vertinime pateikiamos rekomendacijos už ES struktūrinių fondų investicijų panaudojimą atsakingoms institucijoms, taip pat gerosios praktikos pavyzdžiai ir metodinės gairės būsimiems pareiškėjams.

Pagrindiniai šio vertinimo uždaviniai:

1. Įvertinti tęstinį lyčių lygybės ir nediskriminavimo prioriteto tinkamumą besikeičiant socialinei ir ekonominei situacijai, teisės aktams (tęstinis tinkamumas, suderinamumas).
2. Įvertinti ES struktūrinės paramos panaudojimo strategiją ir veiksmų programose numatytų lyčių lygybės ir nediskriminavimo prioriteto tikslų įgyvendinimą (rezultatyvumas, poveikis).
3. Įvertinti, kaip į ES struktūrinių fondų administravimo sistemą integruoti lyčių lygybės ir nediskriminavimo prioriteto reikalavimai (pakankamumas, tinkamumas, efektyvumas).

Taigi, vertinimas buvo pagrįstas tinkamumo, pakankamumo, suderinamumo, efektyvumo, rezultatyvumo ir poveikio kriterijais.

Vertinimo rezultatai yra vertinimo ataskaita, metodinės gairės dėl lyčių lygybės ir nediskriminavimo prioriteto įgyvendinimo, pristatymo medžiaga, 6 min. vaizdo filmas, kuriame pristatomi vertinimo rezultatai projektų lygmeniu. Be to, 2014 m. sausio 30 d. įvyko viešas vertinimo rezultatų pristatymo renginys, kuriame dalyvavo Lietuvos valdžios institucijų, Europos lyčių lygybės instituto, projektų vykdytojų ir socialinių partnerių atstovai.

Vertinimo metodika

Siekiant išvengti „išsibarsčiusių“ duomenų problemos ir kokybiškai interpretuoti vertinimo rezultatus, šiame vertinime pasitelkta kaitos teorija. Ši teorija padėjo atsakyti į klausimą, ar intervencija buvo viena iš stebimo pokyčio priežasčių (sudaroma loginė grandinė, kuri vėliau empiriškai tikrinama, tiriami galimi alternatyvūs pokyčio aiškinimai).¹ Kaitos teoriją sudaro kaitos įvykių grandinė, sujungianti išteklius ir priemones su planuojamais produktais ir padariniais. Svarbiausieji kaitos teorijos veiksniai yra šie:

- ryšys tarp išteklių ir poveikio;

¹ „Evalsed Sourcebook: Method and techniques.“ Prieinama internete:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/evaluation_sourcebook.pdf

- prielaidos, nuo kurių priklauso produktai, rezultatai ir poveikis;
- neplanuotų padarinių (rezultatų ir poveikio) nustatymas;
- kitų aiškinamųjų ir alternatyvių veiksmų (socialiniai ir ekonominiai veiksniai, kitos intervencijos) nustatymas.

Kaitos teorija šiame vertinime padėjo susieti atskirų projektų rezultatus su visuomenės ir ekonomikos tendencijomis. Pagal išskirtas prielaidas ir rizikas ši teorija padėjo išsiaiškinti, kodėl pasiekti rezultatai projektų lygmeniu netapo sisteminiu poveikiu. Poveikio vertinimui pagal kaitos teoriją pasitarnavo ir atvejo studijos (žr. žemiau). Dėl plataus vertinimo objekto kaitos teorijos taikymas diferencijuojamas pagal nacionalinius strateginius tikslus ir konkrečias tikslines grupes (vaikų turintys asmenys, susiduriantys su šeimos ir darbo derinimo sunkumais, verslą siekiančios pradėti ar pradedančios moterys, neįgalieji, romų bendruomenė).

Šiame vertinime naudoti metodai: pirminių ir antrinių šaltinių analizė, statistinė lyginamoji analizė, interviu, atvejo studijos ir tarptautinė ekspertų panelė. Metodų sąsajas sutrumpintai galima apibūdinti taip:

1. Pagal kaitos teoriją konkretinami vertinimo klausimai, formuluojamos prielaidos ir rizikos.
2. Pagal pirminių ir antrinių šaltinių duomenis atsakoma į kai kuriuos klausimus, tikslinamos klausimų formuluotės, testuojama teorija, renkami kiekybiniai ir kokybiniai įrodymai.
3. Iš statistikos šaltinių (akademinių šaltinių, SFMIS duomenų bazės, ankstesnių apklausų ir kt.) renkami ir analizuojami kiekybiniai įrodymai, testuojamos prielaidos.
4. Interviu metu renkami kokybiniai duomenys apie įgyvendinimo aspektus, taip pat – dalyvių vertinimai, motyvacijos ir nuostatos.
5. Panaudojant turimus kiekybinius ir kokybinius įrodymus atrinktose srityse, atrenkami atvejai detalesnei analizei, jomis rekonstruojamas kaitos kelias.
6. Remiantis visais metodais surinkta informacija, formuluojami apibendrinimai.
7. Šios išvalgos aptariamos ir patikrinamos tarptautinėje ekspertų panelėje.

Tinkamumo ir pakankamumo vertinimo rezultatai

Tinkamumo vertinimas parodė, kad lyčių lygybė ir nediskriminavimas projektų vykdytojų dažniausiai interpretuojami kaip pagalba nuo nelygybės nukenčiančioms grupėms. Interviu metu ir per tinklalapyje *esparama.lt* pateiktų projektų aprašymų ir veiksmų programų metinių ataskaitų analizę identifikuoti vos keli projektai, kurių metu, remiantis poreikių analize, iš tikrųjų būtų siekiama naikinti nelygybę ir diskriminaciją. Pavyzdžiui, atlikti tyrimai rodo, kad vyresnio amžiaus žmonių diskriminacijos suvokimas visuomenėje didesnis nei jaunimo, tačiau daugiau priemonių buvo skirta jaunimui. Taigi, atskiri projektai buvo naudingi nepalankioje padėtyje esančioms grupėms, bet negalima teigti, kad ES parama buvo tinkamai nukreipta lyčių lygybei skatinti ir diskriminacijai naikinti.

Dar menkesnis yra šio horizontalaus prioriteto įgyvendinimo pakankamumas: neišnaudotos galimybės integruoti lyčių lygybę ir nediskriminavimą kiekviename struktūrinių fondų investicijų etape (situacijos analizėje, planavime, įgyvendinime, stebėsenoje, vertinime ir viešiname). Net ten, kur situacijos analizė

parodė poreikį imtis papildomų veiksmų lyčių lygybei ir nediskriminavimui įgyvendinti (pvz., paramos tyrėjams), tokių veiksmų nebuvo imtasi, o apsiribota tik neutraliomis formuluotėmis. Formuluojant PFSA, SADM priemonėse pavyko paskatinti projektų rengėjus išsamiau pagalvoti apie lyčių lygybės ir nediskriminavimo prioritetą įgyvendinimą, bet ir čia dažniausiai sulaukta formalių formuluočių. Visiškai nebuvo išnaudotos viešinimo galimybės.

Rezultatyvumo vertinimo rezultatai

Vertinant prioritetą įgyvendinimo rezultatyvumą, pastebėta, kad ten, kur buvo išskelti lyčių lygybei ir nediskriminavimui aktualūs tikslai, jie dažniausiai ir buvo pasiekti arba egzistavo objektyvios priežastys, kodėl jie nebuvo pasiekti. Tačiau rodiklių trūkumas ne ESF programose neleido apskaičiuoti, kokios buvo faktinės galimybės gauti naudos iš ES paramos. Pažymėtina, kad sėkmingai pasiekti nustatyti rodikliai neįgaliųjų mokymams ir įdarbinimui, bet, kaip teigia neįgaliųjų NVO, šie tikslai nuo pat pradžių nebuvo ambicingi. Nors diferencijuotasis būdas (*sidestreaming*) įgyvendinti lyčių lygybę ir nediskriminavimą buvo rezultatyvus, bet integruotasis būdas (*mainstreaming*) buvo taikytas per menkai. Šių būdų skirtumai pateikiami lentelėje žemiau.

Integruotojo ir diferencijuotojo horizontaliųjų prioritetų įgyvendinimo būdai.

Integruotasis būdas	Diferencijuotasis būdas
Visuose ES struktūrinių fondų investicijų programų prioritetuose ir priemonėse integruojami horizontalieji prioritetai; jie taikomi projektų lygmeniu. Daroma prielaida, kad visoms programoms ar jų dalims horizontalieji prioritetai panašiai aktualūs. Tai reikalauja mažiau pastangų programavimo ir įgyvendinimo metu, bet tikėtinas mažesnis įgyvendinimo veiksmingumas kitoms sąlygoms nesikeičiant.	Horizontaliųjų prioritetų tikslams ir uždaviniams pasiekti numatomi atskiri veiksmai bei skiriamos ES struktūrinių fondų investicijos. Todėl ES struktūrinių fondų investicijų programose gali būti sudaromi atskiri prioritetai ar priemonės, skirtos horizontaliesiems prioritetams įgyvendinti. Daroma prielaida, kad horizontaliųjų prioritetų aktualumas skiriasi priklausomai nuo atitinkamos programos dalies.

Šaltinis: Viešosios politikos ir vadybos institutas, „Horizontaliųjų prioritetų įgyvendinimas įsisavinant Europos Sąjungos struktūrinę paramą. Vertinimo ataskaita“, atlikta Lietuvos Respublikos finansų ministerijos užsakymu, 2008.

Darant išvadas tik iš turimų duomenų, nėra įrodymų, kuriais remiantis būtų galima susieti ES struktūrinę paramą su veiksmų programose išskeltais strateginio konteksto rodikliais. Jau planuojant paramą, tarp strateginio konteksto rodiklių ir projektų planuojamų rezultatų buvo galima pastebėti didelę atotrūkį, nes nedaug projektų galėjo pasiekti tokį mastą, koks reikalingas strateginiam kontekstui pakeisti. Tarp išsiskiriančių projektų galima paminėti Darbo biržos priemonės, kurios pasižymi jautrumu lyčių lygybės ir nediskriminavimo aspektams. Kadangi finansine prasme stambiausiose priemonėse (ypač EAVP) lyčių lygybės ir nediskriminavimo aspektas nebuvo integruotas, poveikis taip pat nebuvo padarytas. Tose veiklose, kuriose nebuvo skirta dėmesio lyties ir diskriminacijos aspektui, galėjo pasireikšti ir neigiamas poveikis, nes, didėjant nepalankioje padėtyje esančioms grupėms neprieinamos infrastruktūros, produktų ir paslaugų apimtims, atskirtis gilėja, nors ir deklaruojamas neutralus poveikis.

Poveikio vertinimo rezultatai

Paramos poveikis lyčių lygybei ir nediskriminavimui buvo fragmentuotas ir netiesioginis, iš dalies dėl to, kad trūko nuoseklios intervencijų logikos ir strateginio požiūrio. Remiantis kaitos teorija ir turimais duomenimis, strateginio konteksto rodiklių pasikeitimas susijęs su ekonomikos ciklu, o ne ES parama. Išimtimi galima laikyti Darbo biržos priemonės, kurių masiškumas buvo pakankamas, kad padarytų poveikį, ir konkrečiau savo tikslinę grupę nurodžiusius projektus. ŽIPVP priemonės tinkamai prisidėjo prie diskriminaciją patiriančioms grupėms priklausančių individų konkurencingumo darbo vietoje didinimo (1

prioritetas), neįgaliųjų švietimo (2 prioritetas), lyčių lygybės ir nediskriminavimo įgyvendinimas atskirų projektų lygmeniu fragmentiškai pasireiškė ir trečiame bei ketvirtame prioritetuose. SSVP investicijos prisidėjo prie geresnio kuriamos ir atnaujinamos infrastruktūros prieinamumo neįgaliesiems, bet šios veiklos buvo vykdomos pagal teisės aktų reikalavimus, o ne dėl specifinio įsipareigojimo įgyvendinti horizontalųjį prioritetą.

Yra pagrindo manyti, kad diferencijuotų priemonių, kuriose veiklos rėmėsi vykdytojų patirtimi ar išsamia poreikių analize, poveikis bus tvarus – ypač poveikis infrastruktūrai ir institucijoms, o per tai netiesiogiai ir tikslinėms grupėms. Tačiau tose veiklose, kurios rėmėsi išimtinai tikslinių grupių kompetencijų kėlimu, poveikį sumažinti gali kadru kaita, kintanti ekonomikos situacija ir kiti išorės veiksniai, todėl būsimoju laikotarpiu patartina daugiau investuoti į sisteminius pokyčius.

Daugiausiai prie lyčių lygybės ir nediskriminavimo įgyvendinimo prisidėjo SADM administruojamos priemonės – jas planuojant ir atrenkant projektus, pasitarnavo institucijos patirtis, rėmimasis akademiniais tyrimais ir savo srities išmanymas. Mažiausiai prisidėjo EAVP finansuotos priemonės, kuriose pritrūko aktualių tikslų iškėlimo, prioriteto „savininko“ ir kompetencijų visuose paramos įgyvendinimo lygmenyse.

Efektyvumo vertinimo rezultatai

Efektyvumo vertinimas parodė, kad 2007–2013 m. laikotarpiu buvo imtasi veiksmų, siekiant geriau integruoti lyčių lygybės ir nediskriminavimo horizontalųjį prioritetą į ES struktūrinės paramos lėšomis finansuojamas intervencijas. Teigiamai yra vertinama Horizontaliųjų prioritetų įgyvendinimo priežiūros darbo grupės veikla, partnerių dalyvavimas Stebėsenos komitete, parengti metodiniai dokumentai, tačiau lyčių lygybės ir nediskriminavimo principų integravimą į ES struktūrinės paramos lėšomis finansuojamas intervencijas turėjęs užtikrinti bendrasis projektų atrankos kriterijus nebuvo taikomas tinkamai ir visapusiškai. Atlikta analizė parodė, kad ES struktūrinės paramos administravimo sistemos lygmeniu vis dar stokojama produktyvių diskusijų lyčių lygybės ir nediskriminavimo tematika, be to, tiek institucijoms, tiek pareiškėjams ir projektų vykdytojams trūksta aktyvaus metodinio vadovavimo ir žinių bei lyčių lygybės ir nediskriminavimo prioriteto įgyvendinimo gerosios praktikos sklaidos.

Vertinimo išvados ir rekomendacijos

Apibendrinant atlikto vertinimo rezultatus būtina pažymėti, jog nepaisant ištirtų atvejų, kai lyčių lygybės ir nediskriminavimo prioriteto įgyvendinimas leido pasiekti ir viršyti numatytas rodiklių reikšmes (pavyzdžiui, neįgaliųjų užimtumo), Lietuvoje trūko nuoseklios priemonių intervencijų logikos, susiejančios strateginį kontekstą, siekius ir rezultatus projektų lygmeniu. Mažą lyčių lygybės ir nediskriminavimo prioriteto rezultatyvumą lėmė ir šį prioritetą sėkmingai įgyvendinusių veiklų koncentracija sąlyginai smulkiuose projektuose (paprastai ESF veiklose), tačiau to nepakako atsirasti sisteminiams pokyčiams visos ES paramos kontekste.

Taikant integruotą lyčių lygybės ir nediskriminavimo prioriteto įgyvendinimo būdą, buvo nustatytas esamos situacijos poreikių analizės ir aiškiai formuluojamų uždavinių trūkumas. Nors vertinimo rezultatai leidžia teigti, jog diferencijuotu būdu įgyvendintos priemonės davė naudos nepalankioje padėtyje esančioms grupėms, tačiau visgi trūko įsigilavimo į struktūrinės esamos diskriminacijos priežastis ir daugeliu atvejų apsiribota mažiau tvarius rezultatus kuriančiais asmenų mokymais ir įgūdžių kėlimu.

Šio tyrimo išvados leidžia teigti, jog Lietuvoje daugybė struktūrinės paramos teikiamų galimybių lyčių lygybės ir nediskriminavimo įtvirtinimo srityje vis dar lieka neišnaudotos. Atsižvelgiant į gerosios praktikos pavyzdžius kaimynėse šalyse, Lietuvoje identifikuotos kryptys siekiant plėsti struktūrinės

paramos galimybes lyčių lygybės ir nediskriminavimo prioriteto srityje. Šios tobulinimo kryptys apima prioriteto gairių sukonkretinimą, didesnę atsižvelgimą į konkrečias sritis, kuriose juntama nelygybė, platesnio masto pasiekimų viešinimą ir įtvirtinimą bei koncentravimąsi į aukštesnio struktūrinio lygio pokyčius.

Rekomendacijos Finansų ministerijai ir kitoms institucijoms pagal kompetencijos sritis:

- Lyčių lygybės ir nediskriminavimo prioritetą geriau integruoti į visas ES struktūrinių fondų investicijų sritis ir į visus veiksmų programos etapus (ypač valstybės ir regionų planavimo priemonėse) per atsakingų institucijų darbuotojų mokymą, mokymąsi iš kitų šalių praktikos, partnerystę, tarpinstitucinį bendradarbiavimą, koordinavimą ir kitas tinkamas priemones.
- ESF srityje labiau diferencijuoti darbo rinkos ir švietimo priemones pagal tiksles grupes (pavyzdžiui, nemotyvuotų grupių motyvavimą ir pagalbą motyvuotoms grupėms) ir veiklas, taip pat daugiau dėmesio teikti lyčių lygybei švietimo sistemoje.
- Nustačius nepalankioje padėtyje esančių grupių poreikius ir valdymo sritis, kuriose būdinga didelė nelygybė, numatyti atitinkamus lyčių lygybės ir nediskriminavimo tikslus ir veiklas atitinkamose priemonėse ir PFSA, kurių nuostatos būtų taikomos rengiant ir įgyvendinant iš ERPF/SF finansuojamus projektus. Taip pat daugiau dėmesio teikti iniciatyvoms, kurios leistų nepalankioje padėtyje esantiems asmenims patiems susikurti savo darbo vietą.
- Naudojant ES struktūrinių fondų investicijas lyčių lygybės ir nediskriminavimo srityje daugiau dėmesio teikti projektų veikloms, nukreiptoms į organizacinius ir sisteminio lygmens pokyčius, be subsidijų naudoti ir kitas paramos formas.
- Suformuluoti aiškius reikalavimus projektams ir teikti projektų vykdytojams metodinę pagalbą, kad jie galėtų tinkamai valdyti lyčių lygybės ir nediskriminavimo klausimus viso projektų ciklo metu.
- Skatinti sėkmingų lyčių lygybės ir nediskriminavimo pavyzdžių sklaidą, išnaudoti viešinimo galimybes visuomenės požiūriui keisti, įtraukiant ir nestereotipiškai vaizduojant diskriminaciją patiriančias grupes.
- Sukurti atskirus Horizontaliųjų prioritetų įgyvendinimo priežiūros darbo grupės pogrūpius arba grupes lyčių lygybei ir nediskriminavimui arba rengti atskirus bendros darbo grupės posėdžius šiais klausimais. Užtikrinanti aktyvų darbo grupės veikimą visais ES struktūrinių fondų lėšų panaudojimo etapais (ne tik planavimo etapu, bet ir įgyvendinimo bei stebėsenos etapais) bei skatinti išnaudoti platesnės žinių ir patirties sklaidos galimybes.
- Nustatant reikalavimus projektams, finansuojamiems Lietuvos 2014–2020 m. ES veiksmų programos lėšomis, nustatyti privalomą projekto atitikties lyčių lygybės ir nediskriminavimo principams įvertinimą, detalizuojant kokiais būdais pareiškėjas turi užtikrinti reikalavimo įgyvendinimą.
- Ten, kur tinkama, integruoti lyčių lygybės ir nediskriminavimo prioriteto įgyvendinimo rodiklius (pvz., moterų ir vyrų įsteigtų įmonių skaičius) į ekonomikos augimo skatinimo priemones bei numatyti ne tik individo, bet ir organizacijos lygmens rodiklius, tokiu būdu sudarant geresnes sąlygas stebėti ir vertinti ES struktūrinių fondų investicijų indėlį.