



*Projektas „ES struktūrinės paramos vertinimo galimybių stiprinimas Lietuvoje“
Projektą bendrai finansuoja Lietuvos Respublika ir Europos Sąjunga pagal
2007–2013 metų Techninės paramos veiksmų programą*

ES struktūrinės paramos vertinimo metodų gairės

2009 m. vasario 18 d.

*Gaires parengė VŠĮ Viešosios politikos ir vadybos institutas Finansų ministerijos užsakymu
pagal Finansų ministerijos ir VŠĮ Viešosios politikos ir vadybos instituto bei
VŠĮ „Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai“
2008 m. rugsėjo 1 d. Europos Sąjungos struktūrinės paramos vertinimo galimybių stiprinimo
paslaugų pirkimo sutartį Nr. (1.35)–14P–044.*

Turinys

| | |
|--|-----------|
| Santrumpų sąrašas | 4 |
| ĮVADAS | 5 |
| 1. VERTINIMO PAGRINDAI: SVARBIAUSIOS METODOLOGINĖS PROBLEMOS | 6 |
| 1.1. Pagrindinės vertinimo tradicijos | 6 |
| 1.1.1. Racionalistinė paradigma | 7 |
| 1.1.2. Konstruktyvistinė paradigma | 8 |
| 1.1.3. Pragmatinis vertinimas | 9 |
| 1.2. Analizės pagrindo pasirinkimas vertinimo metu..... | 11 |
| 1.2.1. Teorijos taikymas vertinimo metu | 11 |
| 1.2.2. Modelių taikymas vertinimo metu | 12 |
| 1.3. Politikos, programos ar jos dalies įsikišimo logikos rekonstravimas | 16 |
| 2. PAGRINDINIAI VERTINIMO KLAUSIMAI IR ATSAKYMAI | 20 |
| 2.1. „Gylio ir pločio“ dilema vertinimuose | 20 |
| 2.2. Tinkamumas | 23 |
| 2.2.1. Programos tikslų atitikimas teisės aktams ar strategijoms..... | 23 |
| 2.2.2. Problemų ir uždavinių analizė | 23 |
| 2.2.3. Tikslinės grupės apklausa | 26 |
| 2.2.4. Modeliavimas | 26 |
| 2.3. Suderinamumas | 26 |
| 2.3.1. Geresnio koordinavimo prielaidų vertinimas | 26 |
| 2.3.2. Programų ir finansuojamų sričių palyginimas | 27 |
| 2.3.3. Tikslinės grupės apklausa | 28 |
| 2.4. Efektyvumas..... | 28 |
| 2.4.1. Efektyvumo, kaštų rezultatyvumo analizė | 29 |
| 2.4.2. ES struktūrinės paramos panaudojimo ar administravimo vertinimas | 29 |
| 2.5. Rezultatyvumas | 30 |
| 2.5.1. Priežiūros informacijos analizė | 31 |
| 2.5.2. Rezultatų kokybės vertinimas | 32 |
| 2.5.3. ES struktūrinės paramos panaudojimo reitingai | 32 |
| 2.6. Poveikis | 34 |
| 2.6.1. Makroekonominis modeliavimas..... | 34 |
| 2.6.2. Poveikio vertinimas remiantis loginiais modeliais | 35 |
| 2.6.3. Faktų lyginimo analizė..... | 36 |
| 2.7. Tvarumas..... | 36 |
| 2.7.1. Nuostatų, užtikrinančių tvarumą, vertinimas | 37 |
| 2.7.2. Sąlygų, būtinų tvarumui, vertinimas | 37 |
| 3. DUOMENŲ RINKIMAS IR ANALIZĖ VERTINIMO METU | 39 |
| 3.1. Duomenų rinkimo ir analizės metodai: kiekybiniai ir kokybiniai, indukciniai ir deduciniai, metodų sudėtingumas..... | 39 |
| 3.2. Kiekybiniai duomenų rinkimo ir analizės būdai | 42 |

| | |
|---|-----------|
| 3.2.1. Apklausa | 42 |
| 3.2.2. Ekonometrinis modeliavimas ir statistinė analizė | 44 |
| 3.3. Kokybiniai duomenų rinkimo ir analizės būdai | 44 |
| 3.3.1. Interviu | 45 |
| 3.3.2. Fokusuotos grupinės diskusijos | 46 |
| 3.3.3. Ekspertų panelė | 47 |
| 3.3.4. Turimos informacijos analizė | 48 |
| 3.3.5. Įtrauktas stebėjimas | 49 |
| 3.4. Tyrimo būdai | 49 |
| 3.4.1. Atvejo studijos | 49 |
| 3.4.2. Dalyvavimą užtikrinantis požiūris: tyrimas dalyvaujant | 51 |
| 3.4.3. Išvalga | 51 |
| 3.4.4. Kvazi–eksperimentinis tyrimo būdas | 53 |
| 3.5. Duomenų patikimumo užtikrinimas: trianguliacija | 54 |
| APIBENDRINIMAS | 57 |
| LITERATŪROS SĄRAŠAS | 58 |

Santrumpų sąrašas

| | |
|-------|--|
| BPD | Lietuvos 2004-2006 metų bendrasis programavimo dokumentas |
| BVP | Bendrasis vidaus produktas |
| CPVA | Centrinė projektų valdymo agentūra |
| CSF | Bendrijos paramos metmenys |
| EKT | UAB „Ekonominės konsultacijos ir tyrimai“ |
| ERPF | Europos regioninės plėtros fondas |
| ES | Europos Sąjunga |
| ESF | Europos socialinis fondas |
| EURES | Europos darbo mobilumo tinklas |
| JAV | Jungtinės Amerikos Valstijos |
| MTEP | Moksliniai tyrimai ir eksperimentinė plėtra |
| SFMIS | ES struktūrinių fondų valdymo ir monitoringo informacinė sistema |
| SSGG | Stiprybės, silpnybės, galimybės, grėsmės |
| SVV | Smulkusis ir vidutinis verslas |
| UNIDO | Jungtinių Tautų Pramonės plėtros organizacija |
| VPVI | VšĮ Viešosios politikos ir vadybos institutas |
| ŠMM | Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerija |

ĮVADAS

Šnekasi du draugai:

– *Ech, gyvenimas yra sunkus.*

– *Žiūrint su kuo lyginsi.*

Kalbėdami su giminaičiais, kolegomis ar draugais apie švietimo, socialinės apsaugos, sveikatos ir kitas politikas mes jas vertiname, t. y. pateikiame argumentus, leidžiančius nustatyti aptariamų politikų vertę piliečiams. Profesionalus vertinimas taip pat analizuoja viešosios politikos ar jos programos vertę piliečiams, tačiau tai darant pasitelkiama vertinimo metodika, teorinės žinios ir empiriniai duomenys.

Vertinimo koordinavimo grupės narių apklausa, atlikta 2008 m. lapkričio mėn., parodė, jog vertinimo metodikos žinios yra prastai vertinamos¹. Todėl reikia tobulinti valstybės tarnautojų ir darbuotojų žinias ir įgūdžius vertinimo metodų srityje, kad jie galėtų tinkamai parengti technines specifikacijas, pasirinkti tinkamą konkurso pasiūlymą, vykdyti teikiamų vertinimo paslaugų kokybės kontrolę.

Kadangi Lietuvoje ES struktūrinės paramos vertinimus dažniausiai atlieka viešųjų pirkimų būdu pasirinkti paslaugų teikėjai (vertintojai), nuo jų labiausiai priklauso konkrečių vertinimo metodų pasirinkimas ir jų taikymo rezultatai. Todėl vertintojams dar svarbiau išmanyti vertinimo metodus ir jų taikymo galimybes. Kartu su vertinimo užsakovais vertintojai gali suderinti geriausią metodų rinkinį konkrečiam vertinimui atlikti.

Šios ES struktūrinės paramos vertinimo metodų gairės (toliau – gairės) yra skirtos tiek vertinimo užsakovams, tiek vertinimo vykdytojams. Jose siekiama suderinti teorinę ir praktinę informaciją apie vertinimo metodus ir jų taikymą. Kadangi Lietuvoje nuo 2003 m. buvo atlikta nemažai ES struktūrinės paramos vertinimų, jų rezultatus galima panaudoti, pateikiant konkrečius metodų taikymo pavyzdžius.

Gaires sudaro trys dalys. Pirmoje dalyje pristatomi vertinimo pagrindai (pagrindinės vertinimo tradicijos, analizės pagrindo pasirinkimas, modelių taikymas, įsikišimo logika). Antroje gairių dalyje nagrinėjami pagrindiniai vertinimo klausimai pagal vertinimo kriterijus (tinkamumas, suderinamumas, efektyvumas, rezultatyvumas, poveikis, tvarumas). Trečioje gairių dalyje pristatomi duomenų rinkimo ir analizės metodai.

¹ Finansų ministerija. *ES struktūrinės paramos vertinimo galimybių stiprinimo galimybių studija*. Vilnius, 2008.

1. VERTINIMO PAGRINDAI: SVARBIAUSIOS METODOLOGINĖS PROBLEMOS

Šioje vertinimo metodų gairių dalyje bus nagrinėjamos pagrindinės vertinimo tradicijos (racionalistinė paradigma, konstruktyvistinė paradigma, pragmatinis vertinimas), analizės pagrindo pasirinkimas vertinimo metu (teorijos, modelių, kitų pagrindų taikymas vertinimo metu) ir politikos, programos ar jos dalies įsikišimo logikos rekonstravimas.

1.1. Pagrindinės vertinimo tradicijos

Nėra vienintelės vertinimo metodologijos ar geriausios vertinimo praktikos – į tikrovę galime žiūrėti per skirtingus „akinius“. Vertinimo pobūdis – teorijų naudojimas, metodikos pasirinkimas, duomenų rinkimas ir analizė – ir netgi vertinimo rezultatai priklauso nuo to, kokia vertinimo paradigma vadovausimės, t. y. kokius „akinius“ užsidėsime vertinimo metu. Todėl svarbu suvokti, ką skirtingi „vertinimo akiniai“ gali parodyti bei suprasti jų teikiamus privalumus ir trūkumus.

Supaprastinant galima išskirti tris vertinimo paradigmas:

- racionalioji („iš viršaus žemyn“) vertinimo paradigma, kuri remiasi pozityvistinėmis socialinių mokslų prielaidomis;
- konstruktyvistinė („iš apačios aukštyn“) vertinimo paradigma, kuri remiasi socialinių mokslų prielaida, kad socialinė realybė yra ne objektyvi, o sukonstruota;
- pragmatinė vertinimo paradigma, kuri yra pirmųjų dviejų paradigmų mišinys.

Pagrindiniai vertinimo paradigmų bruožai apibendrinami 1 lentelėje.

1 lentelė. Vertinimo paradigmos

| <i>Vertinimo paradigma</i> | Racionalistinė | Konstruktyvistinė | Pragmatinė |
|--|--|---|--|
| Tikslas | Kontrolė ir atsiskaitymas | Supratimas ir dalyvavimas | Politikos tobulinimas, praktinė nauda |
| Vertinimo logika | „Iš viršaus žemyn“: pagal iš anksto suformuluotus klausimus ir rodiklius | „Iš apačios aukštyn“: vertinimo klausimai gimsta vertinimo metu | „Iš viršaus žemyn“ ir „iš apačios aukštyn“ derinimas |
| Paradigmos socialiniuose moksluose | Pozityvizmas | Konstruktyvizmas | Įvairios, derinamos pagal poreikį |
| Tyrimo metodai | Dominuoja kiekybiniai | Dominuoja kokybiniai | Įvairūs |
| Galutinis vertinimo produktas/ rekomendacijų naudojimas | Vertinimas kaip rezultatas, „instrumentinis“ rekomendacijų naudojimas | Vertinimas kaip procesas, suinteresuotųjų grupių dalyvavimas | Vertinimas kaip mokymasis (procesas) ir kaip praktiškos rekomendacijos politikos tobulinimui (rezultatas). |

Šaltinis: sudaryta autorių.

1.1.1. Racionalistinė paradigma

Po II-ojo Pasaulinio karo pradėtas taikyti politikos vertinimas iš esmės rėmėsi racionalistine paradigma, kuri dar vadinama ankstyvąja. Tokie vertinimai buvo skirti kontroliuoti ir atsiskaityti, t. y. vertinimui buvo keliamas tikslas nustatyti, „ar viskas gerai“ ir ką reikėtų keisti. Todėl rezultatyvumas buvo svarbiausias vertinimo kriterijus, nes buvo siekiama nustatyti uždavinių pasiekimo laipsnį, įgyvendinamų bei jau įgyvendintų programų poveikį.

Racionalistinis vertinimas rėmėsi XIX a. pabaigoje atsiradusia ir XX a. vyravusia pozityvistine socialinių mokslų doktrina. Pastaroji remiasi įsitikinimu, kad egzistuoja objektyvi socialinė tikrovė ir vieninteliai pagrįsti duomenys yra tie, kuriuos galima apčiuopti. Atitinkamai vertinimo tikslas yra nustatyti tikrovę tokią, kokia ji „iš tikrųjų“ yra.

Pozityvistinės prielaidos ir vertinimo kaip kontrolės ir atsiskaitymo samprata lėmė specifinę racionalistinių vertinimų logiką, kuri vadinama „iš viršaus žemyn“:

- Pirmasis žingsnis apima vertinimo klausimų apibrėžimą. Tai leidžia iš anksto nustatyti, kokie duomenys bus renkami ir kokių atsakymų bus ieškoma;
- Antrasis žingsnis apima hipotezių iškėlimą. Hipotezės šiuo atveju yra preliminarūs atsakymai į vertinimo klausimus;
- Trečiuoju žingsniu, siekiant patikrinti hipotezes (nustatyti, ar preliminarūs atsakymai yra teisingi), būtina iš anksto apibrėžti sprendimo rodiklius (angl. *judgement criteria*). Pastarieji leidžia nustatyti, kokia informacija rodytų, kad hipotezė yra teisinga arba neteisinga;
- Ketvirtasis žingsnis apima duomenų rinkimą, remiantis rodikliais ir hipotezėmis. Kadangi daugelis rodiklių yra kiekybiniai, tai dominuodavo kiekybiniai tyrimų metodai, neretai buvo taikomi eksperimentai.

Svarbiausias racionalistinio vertinimo produktas buvo galutinė ataskaita, apimanti išvadas ir rekomendacijas. Buvo remiamasi prielaida, kad egzistuoja tiesioginis ryšys tarp objektyvių žinių, kurias suteikia vertinimas, bei sprendimų, kuriuos priima atsakingos institucijos, t. y. vertinimo metu sukauptos žinios veda prie sprendimų². Taip vertinimo išvados ir rekomendacijos turėjo būti naudojamos viešajai politikai tobulinti „instrumentiniu“ būdu, t. y. tiesiogiai įgyvendinant rekomendacijas, taikant paskatas ir sankcijas.

Vis dėlto vėliau paaiškėjo, kad racionalistinė vertinimo paradigma turi daug trūkumų. Juos galima apibendrinti taip:

- Rezultatyvumo ir poveikio vertinimas susidurdavo su problemomis, nes daugelio programų uždaviniai nėra aiškūs, o rodikliai netinkami uždavinių pasiekimo laipsniui išmatuoti³. Organizacijoms ir sprendimų priėmėjams dėl nepakankamos informacijos gali būti būdingas „ribotas racionalumas“ (angl. *bounded rationality*)⁴: jie gali siekti įvairių politinių ar organizacinių tikslų, o priimant sprendimus siekiama mažais žingsneliais (o ne iš esmės) keisti politikos kryptį⁵.

² Albaek, E. "Policy Evaluation: Design and Utilization". R. C. Rist (ed.) *Policy Evaluation: Linking Theory to Practice*, Edward Elgar, 1995.

³ Žr. Pirmąjį skyrių knygoje R. Vilpišauskas ir V. Nakrošis. *Ko vėta politika? Viešosios politikos vertinimas Lietuvoje ir ES*. Vilnius: Eugrimas, 2005.

⁴ H. Simono organizacijų teorijos sąvoka.

⁵ Ch. Lindblom, E. J. Woodhouse. *Politikos formavimo procesas*. Vilnius: Algarvė, 1999.

- Vertinimo duomenys dažnai būdavo nepakankamai kokybiški arba gana bendri, todėl buvo reikalingos įvairios interpretacijos ir tai sukėlė daug abejonių dėl socialinių mokslų, kurie rėmėsi pozityvizmu, pajėgumo pateikti objektyvias žinias apie viešosios politikos programas⁶.
- Atlikus vertinimo naudojimo tyrimus ar meta–vertinimus, paaiškėjo, kad daugelis vertinimo išvadų ir rekomendacijų nebuvo įgyvendinta, o pats vertinimas mažai prisidėjo prie viešosios politikos efektyvumo⁷.

1.1.2. Konstruktyvistinė paradigma

Reaguojant į racionalistinio vertinimo kritiką, buvo suformuluota konstruktyvistinė vertinimo alternatyva. Čia atsisakoma nuostatų, kad galima objektyviai įvertinti tikslų pasiekimo laipsnį, pateikti vienareikšmiškas rekomendacijas, remiantis iš anksto apibrėžtais vertinimo klausimais. Vietoje to, dėmesys sutelkiamas ties vertinimo procesu ir konsensuso formavimu. Pavyzdžiui, remiamasi prielaida, kad politikos yra nerezultatyvios, nes skirtingi veikėjai skirtingai supranta tikslus ir todėl įgyvendinama politika „neatitinka pirminio sumanymo“. Todėl būtina vertinimo metu sukurti sąlygas diskusijai, dominuojančių sampratų ir diskursų aptarimui. Taip pat didelis dėmesys skiriamas tinkamumo analizei. Pavyzdžiui, puikiai įgyvendinta politika gali būti niekam tikusi, nes neatitinka asmenų, kuriems ji yra skirta, poreikių. Vadinasi, konstruktyvistinė paradigma į vertinimą žiūri kaip į procesą, kurio metu skirtingi veikėjai bendraudami siekia iš naujo apibrėžti, kas yra „gera politika“.

Kadangi didelis dėmesys skiriamas procesui, o ne rezultatui, tai vertinimas atliekamas „iš apačios į viršų“. Tai reiškia, kad vertinimas pradedamas turint gana abstrakčias gaires, o konkretūs klausimai suformuluojami ir problemos nustatomos tik vertinimo metu. Visa tai pagrįsta indukcinė logika – be išankstinių nuostatų pradedama nuo duomenų rinkimo ir kuriamas supratimas.

Konstruktyvistiniai vertinimai remiasi kokybiniais metodais – ypač dažnai naudojami giluminiai interviu ir fokusuotos grupinės diskusijos, taip pat taikomas įtraukto stebėjimo metodas. Šio metodo esmė yra ta, kad patys praktikai tiria savo veiklą, o vertintojo vaidmuo yra skatinti kritišką savo veiklos vertinimą. Sudarydamas galimybę suinteresuotosioms šalims išgirsti ir suprasti vienai kitą, toks tyrimas skatina imtis veiksmų, įgalinančių keistis. Nuo racionalistinės paradigmos toks tyrimas skiriasi tuo, kad remiamasi ne vertintojo nuomone, o pačios tyrimo grupės gebėjimu surasti problemas ir pasiūlyti jų sprendimus. Šio metodo šalininkų nuomone, tai sudaro geresnes sąlygas rekomendacijų įgyvendinimui.

Vadinasi, konstruktyvistinio vertinimo sėkmė priklauso nuo to, koku mastu pavyksta įtraukti politikos formuotojus, įgyvendintojus ir tikslines grupes į vertinimo procesą. Sėkmės atveju vertinimo rezultatai atsispindi suinteresuotųjų grupių sutarimą dėl to, kaip tobulinti politikas.

Vis dėlto konstruktyvistinė vertinimo paradigma, kaip ir racionalistinė, turi savų trūkumų, iš kurių svarbiausi yra šie:

- Gana retai pavyksta į vertinimo procesą įtraukti platų politikos formuotojų, įgyvendintojų ir tikslinių grupių ratą, o tai nulemia vertinimo nesėkmę;

⁶ Albaek.

⁷ Ten pat.

- Vertinimas, kurio metu didelis dėmesys teikiamas procesui, nepateikia aiškaus ir konkretaus rezultato, todėl sunku nustatyti, koku mastu diskusijos leido tobulinti politikos (ar programos) formavimą ir įgyvendinimą;
- Konstruktivistinis vertinimas yra imlus laikui, žmogiškiesiems ir kitiems ištekliams.

1.1.3. Pragmatinis vertinimas

Pastaruoju metu labiausiai paplitęs pragmatinis požiūris į vertinimą. Pripažįstama, kad „kraštutinės“ metodologiškai nuoseklios paradigmos turi savų privalumų ir trūkumų. Tačiau vertinimo paskirtis yra ne narplioti metodologines problemas, o pateikti praktines rekomendacijas dėl politikos tobulinimo. Kitaip tariant, pragmatinis vertinimas koncentruojasi ne į tikrovės esmę, o į problemos esmę. Siekiama rasti tai, „kas veikia“ sprendžiant problemas.

Svarbiausias pragmatinio vertinimo bruožas – praktiška ir aktuali informacija vertinimo užsakovams ir kitoms suinteresuotosioms pusėms. Taigi atsižvelgiama į tai, kokios prasmės, vertybės ir praktikos dominuoja, tačiau taip pat siekiama pateikti aktualias išvadas ir rekomendacijas, kurios pagrįstos teorinėmis žiniomis ir empiriniais įrodymais. Kadangi tiek kokybiniai, tiek kiekybiniai metodai leidžia surinkti tik specifinę informaciją, pragmatinio vertinimo metu derinami abiejų tipų metodai. Taip pat derinami „iš viršaus į apačią“ ir „iš apačios į viršų“ tyrimo būdai – iš pradžių siekiama kaip galima aiškiau apibrėžti vertinimo klausimus, tačiau vertinimo metu jie koreguojami, atsižvelgiant į tai, kokie klausimai ir atsakymai yra prasmingi bei aktualūs.

Supaprastinus, pragmatinis vertinimas praktikoje apima šiuos etapus:

- Vertinimo užsakovo ir kitų suinteresuotų pusių informacijos poreikių nustatymas, t. y. kokie klausimai ir problemos yra patys aktualiausi ir kaip ketinama naudoti vertinimo rekomendacijas? Neretai vertinimo pradžioje iškeliami daugybė klausimų, tačiau bandymai vienoda apimtimi atsakyti į didelį klausimų skaičių lemia vertinimo paviršutiniškumą. Todėl tiek vertinimo užsakovai, tiek vertintojai turi aiškiai sutarti, kokias konkrečias problemas vertinimas turėtų padėti išspręsti. Šis sutarimas dažniausiai atsispindi įvadinėje ataskaitoje.
- Vertinimo atlikimas apima dvi svarbiausias veiklas – teorinių žinių taikymą ir kiekybinių bei kokybinių duomenų rinkimą. Geroji praktika rodo, kad, esant galimybėms, reikėtų taikyti trianguliacijos principą, t. y. atsakyti į tą patį klausimą, remiantis bent trimis skirtingais šaltiniais. Vertinimo metu taip pat siekiama įtraukti platų suinteresuotųjų grupių ratą. Pastarųjų dalyvavimas leidžia išvengti klaidų, būdingų racionalistiniams vertinimams. Neretai vertinimo metu taip pat performuluojami tyrimo klausimai, paaiškėjus, kad ankstesnieji tapo neaktualūs arba pateikti atsakymai nebūtų prasmingi.
- Pateikiama vertinimo ataskaita, kurioje didžiausias dėmesys skiriamas patikimų išvadų suformulavimui ir aktualių rekomendacijų, kurias įmanoma praktiškai įgyvendinti, pateikimui;
- Siekiant padidinti rekomendacijų įgyvendinimo tikimybę, rengiami vertinimo rezultatų aptarimai. Pastarųjų tikslas suformuoti platų konsensą dėl išvadų aktualumo ir rekomendacijų įgyvendinamumo.

Pragmatinio vertinimo sėkmę galima išmatuoti analizuojant, kokia dalis rekomendacijų buvo įgyvendinta. Norint tai padaryti, reikia atlikti meta–vertinimus, t. y. kelių atliktų vertinimų rekomendacijų įgyvendinimo analizę. Jei meta–vertinimai parodytų, kad rekomendacijos lieka neįgyvendintos, būtina tobulinti vertinimo praktiką, stiprinti vertinimo įgyvendinimo ir valdymo gebėjimus.

Apibendrinant diskusiją dėl vertinimo paradigmu, galima praktiškai parodyti, kaip skirtingų „akinių“ pasirinkimas lemia skirtingas vertinimo išvadas. 2 lentelėje pateikiamas praktinis pavyzdys. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad, taikant racionalistinę paradigmą, projektas turėtų būti priskirtas „nesėkmingųjų“ grupei, o vertinant iš konstruktyvistinės paradigmos perspektyvos, projektas buvo sėkmingas.

2 lentelė. Paradigmu taikymas vertinimo metu

Hipotetinis projektas „Padėkime jaunimui“ buvo finansuotas pagal programą, kurios tikslas – atrasti ir išbandyti viešosios politikos sprendimus bei sukurti metodus, galinčius padėti socialiai pažeidžiamoms visuomenėms grupėms ir asmenims integruotis į darbo rinką. Projekto tikslas – sumažinti socialiai pažeidžiamo 16–25 metų amžiaus jaunimo socialinę atskirtį darbo rinkoje, tobulinant viešosios politikos priemones, pasitelkus socialinę partnerystę. Projekto tikslinė grupė – socialiai pažeidžiamas jaunimas iki 25 m. Iš viso projekto veiklose dalyvavo apie 160 jaunuolių (tačiau buvo didelė jų kaita, nubyrojimas). Tai specifinė tikslinė grupė, nes:

- jaunuoliams gresia ankstyvas pasitraukimas iš švietimo sistemos;
- jie neįgijo pagrindinio išsilavinimo ir toliau nesimoko;
- jie nedirba ar dirba laikinus darbus;
- dažniausiai tai jaunuoliai, kurių nepalaiko ar negeba palaikyti šeima ir socialinė aplinka arba kurie, sulaukę pilnametystės, turi palikti globos namus.

Projekto biudžetas: 1 600 000 lt, o jį įgyvendino 24 partnerių organizacijos, vienokiu ar kitokiu būdu teikiančios socialinę pagalbą tikslinei grupei – darbo biržos, socialinio darbo organizacijos, savivaldybių vaiko teisių apsaugos tarnybos, suaugusiųjų ir jaunimo mokyklos, universitetas ir kt. Projekto metu buvo vykdoma 16 skirtingų skirtingos trukmės ir pobūdžio veiklų: individuali ir grupinė socialinė pagalba, socialinė globa, konsultavimas, socialinius įgūdžius ugdanti veikla – intensyvaus patyrimo žygiai, meno terapija, kiti neformaliojo ugdymo metodai; įvairūs kursai – kompiuterinio raštingumo, verslumo, anglų kalbos, vairavimo, profesijos (kulinarijos, vidaus apdailos, aplinkos tvarkymo ir kt.); stovyklos, skautų žygiai ir kt. Projekte dalyvavusiems jaunuoliams buvo taikomi skirtingi socialinės pagalbos intensyvumo lygiai.

.....

Racionalistinis vertinimas. Vertinimo metu dėmesys sutelktas ties dviem klausimais – rezultatyvumu ir efektyvumu. Atlikus apklausą nustatyta, kad: a) didelė dalis projekte dalyvavusių jaunuolių „nubyrojė“, t. y. nebaigė mokymų; b) santykinai maža dalis po projekto pabaigos įsidarbino. Taigi pagrindinis projekto tikslas pasiektas mažu mastu – projektas nerezultatyvus. Vertinant efektyvumą, galima teigti, kad vieno jaunuolio mokymui teko 10 000 litų. Tai santykinai didelės išlaidos, kurios panašios į kelių savaitinių trukmės kursus prestižiniuose pasaulio universitetuose. Taip pat turint omenyje, kad didelė dalis jaunuolių net nebaigė mokymų, galima teigti, kad efektyvumas buvo mažas.

Konstruktyvistinis vertinimas. Pagrindiniai vertinimo klausimai buvo formuluojami vertinimo metu. Pradėta nuo biografinių interviu: prašant jaunuolių papasakoti apie visą savo gyvenimą, buvo siekiama suprasti, ar apskritai projektas ką nors reiškė jų gyvenime. Tokia analizė leido suprasti, kuo vadovaudamiesi ir kodėl jie gyvena tokį gyvenimą. Vertinimas nustatė, kad jaunuolių integracijai darbo rinkoje trukdo kompleksinės priežastys ir todėl „standartinės“ ar akademinės darbo rinkos mokymo priemonės jiems yra neaktualios. Taigi projektas atitiko jaunuolių poreikius, leido jiems įgyti socialinių įgūdžių, sustiprino motyvaciją. Jaunuolių integracijos darbo rinkoje mastai projekto metu ir iš karto po projekto pabaigos buvo santykinai žemi dėl nelinijinių ir kompleksinių ryšių tarp

priežasties (projekto veiklų) ir pasekmės (integracijos). Projekto atitikimas tikslinės grupės poreikiams leidžia teigti, kad projekto poveikis didesniu mastu pasireikš ateityje.

Šaltinis: sudarė autoriai.

1.2. Analizės pagrindo pasirinkimas vertinimo metu

Priežastis, kodėl turime remtis teorija priimdami sprendimus, atrodo intuityviai akivaizdi. Mes renkames alternatyvas, tikėdamiesi tam tikrų rezultatų ir turime žinoti, kaip veikia visa sistema tam, kad žinotume, kurią svirtelę reikia patraukti. Tačiau toks supratimas turi būti ne praktinės patirties rezultatas, o teorinės žinios, jei norime įvertinti visus galimus šalutinius poveikius, numatyti, kaip sistema veiks ilguoju laikotarpiu ir naujomis sąlygomis, kurių įtakos praktikoje dar nesame išbandę. (Goodin)

1.2.1. Teorijos taikymas vertinimo metu

Kaip rašė Sabatier: „Norint suprasti valstybės politiką, reikalingos žinios apie šimtų veikėjų visoje šalyje tikslus ir supratimą, kuris gali apimti labai techninius, mokslinius ir teisinius klausimus per dešimties ar daugiau metų laikotarpį, kada dauguma šių veikėjų aktyviai siekia pateikti įvykius jiems palankioje šviesoje. Dėl stublinančiai sudėtingo valstybės politikos proceso analitikas turi surasti kažkokį būdą situacijai supaprastinti, kad turėtų galimybę ją suprasti. Paprasčiausiai negalima ieškoti visko ir matyti viską“⁸. Vadinasi, teorinių žinių naudą vertinimo metu galima apibūdinti taip:

- Teorinės žinios supaprastina sudėtingą empirinę tikrovę. Jeigu vertintojas nagrinės visus veiksnius, jis dirbs kelis mėnesius ir prieš banalios išvados, jog kažkas priklauso nuo visko. Dėl tos priežasties darbo pradžioje naudinga pasitelkti teorines žinias, nustatant svarbiausius veiksnius, kuriuos galima nagrinėti vertinimo metu;
- Teorijos dažnai yra empirinių tyrimų rezultatai, taigi jos parodo priežastinius ryšius – ką reikėtų daryti, siekiant norimo rezultato;
- Teorijos yra mokslinės: jose numatomos sąvokos, įvairūs veiksniai, jų tarpusavio ryšiai, todėl jos gali būti pritaikomos kitoje aplinkoje ar situacijoje.

Nors atliekant vertinimą taikomos socialinių mokslų teorijos, renkami ir analizuojami duomenys, vertinimas skiriasi nuo socialinių mokslų tyrimų. Vertinimas atliekamas viešosios politikos aplinkoje dalyvaujant įvairioms suinteresuotosioms grupėms, o ne akademinėje aplinkoje. Taip pat vertinimas yra labiau vertybinis: „juo siekiama įvertinti viešąją politiką pagal tam tikrus kriterijus, [...] tobulinti viešąją politiką teikiant praktines rekomendacijas sprendimų priėmėjams, o moksliniu tyrimu gali būti siekiama sukurti daugiau žinių tam tikroje srityje“⁹.

Atliekant vertinimą teorijos sąvoka taikoma keliais skirtingais būdais. Pirma, nors vertinimu nesiekama kurti ar tobulinti socialinių mokslų teorijos, taikant teorijas siekiama paaiškinti, kokios politikos priemonės leidžia pasiekti norimo rezultato, t. y. ar priemonės A ir B

⁸ P. A. Sabatier. „The Need for Better Theories“. in P. A. Sabatier (ed.) *Theories of the Policy Process*. Westview Press, 1999, p. 4.

⁹ V. Nakrošis, Jarmalavičiūtė N., Burakienė D. *Ką, kaip ir kodėl vertiname? Trumpai apie Europos Sąjungos finansuojamų programų vertinimą*. Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2007, p. 9.

lems padarinį X? Vertinimo metu galima taikyti tiek specifines teorijas, kurios aiškina švietimo, sveikatos, aplinkos apsaugos ir kitų valstybės politikų veikimo mechanizmus, tiek bendrąsias teorijas (pvz., ekonomines, vadybines).

Antra, teorijos sąvoka naudojama, kai kalbama apie „programos teoriją“, kuri aprašo vertinamos programos veikimą, t. y. kaip iš programos indėlių bus sukurti programos produktai ir rezultatai, nuo kokių išorės veiksnių tai gali priklausyti¹⁰. (žr. 1.2.2. skyrių apie loginius modelius)

Kokybiškos ir aiškiai apibrėžtos teorijos poreikį labai gerai apibūdino A. Wildavsky:

Klausimas yra ne tai, ar egzistuoja kažkokia teorija (ji visada yra), bet ar ji nėra naudojama kaip blizgutis, kuris slepia klaidą arba kurios tikrinimas atskleistų klaidą. Ekonomistai tokią tinkamą teoriją vadina gamybos funkcija, nurodančia priemones, kurios, tikėtina (tam tikrose tikimybės ribose), leistų pasiekti norimus rezultatus. Tarkime, kad problema siejama su siekiu pagerinti socialinės rizikos vaikų skaitymo gebėjimus. Nepakanka manyti, kad tai yra tiesiog puiki idėja. Be gamybos funkcijos (idėjos, kaip pasiekti rezultatą ir kiek tai kainuos), mokyklos gali išleisti tris ar keturis kartus daugiau pinigų nei kitos, tačiau mokinių skaitymo gebėjimai nepagerės; tokių pavyzdžių – nesugebėjimo vyriausybės pastangų paversti žmonių elgesio pokyčiais – pilna viešojoje politikoje¹¹.

Atliekant ES struktūrinės paramos vertinimą Lietuvoje aiški teorija, kuria siekiama paaiškinti ar net nuspėti viešosios politikos rezultatus, taikoma labai retai. Gerokai dažniau teorinės prielaidos tiesiog „nutylimos“.

1.2.2. Modelių taikymas vertinimo metu

Loginiai modeliai yra teorijos pritaikymas konkreitiems vertinimo poreikiams. Egzistuoja daug loginių modelių tipų. Loginiai modeliai apima teorinę programos logiką ar programos įsikišimų logiką (angl. *logic of intervention*) (žr. 1.3 skyrių), kuri gali būti sudaroma atliekant vertinimus. ES šalyse populiarus loginės struktūros pagrindas (angl. *logical framework approach*), kuris gali būti naudojamas programai ar projektui rengti ar vertinti.

Atliekant vertinimą loginiai modeliai kuriami, siekiant nustatyti ryšius tarp programos veiklos ir jos produktų bei padarinių (rezultatų ir poveikio), kuriuos tikimasi pasiekti, įgyvendinant programos veiklas. Be to, dažnai loginiuose modeliuose numatyti ryšiai tarp programos ir jos aplinkos, kuri daro įtaką programos įgyvendinimui. Loginiai modeliai pagrįsti linijine programos priežasties–padarinio ryšių prielaida: vienas veiksnys veda prie kito veiksnio¹². Kadangi tokie modeliai negali pilnai apibūdinti sudėtingos tikrovės, juose gali pasitaikyti klaidų, kurios gali būti šalinamos tobulinant modelius.

Loginiai modeliai gali būti lanksčiai pritaikomi, atsižvelgiant į vertinimo paskirtį, tipą ir sektorių. Jie gali būti naudojami atliekant įvairius vertinimus: išankstinius, einamuosius ir baigiamuosius. Dažniausiai loginiai modeliai pavaizduojami paveikslėlyje ir aprašomi tekstu, o juose pateikiama informacija apie:

¹⁰ Russell K. Schutt. *Investigating the social World: the Process and Practise of Research*. London: Sage Publications, 2006, p. 361, 373.

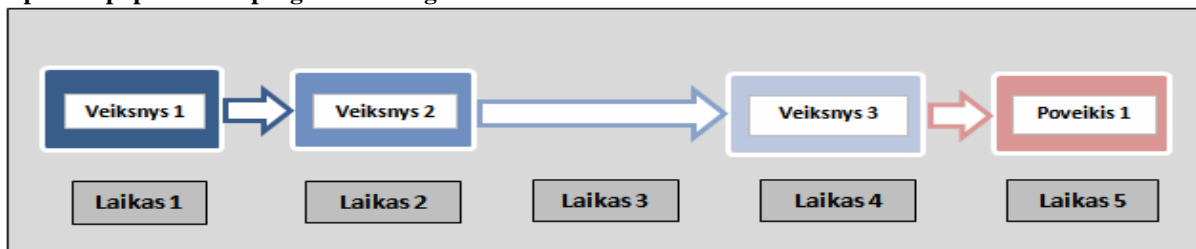
¹¹ Aaron Wildavsky. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1979, p. 35.

¹² European Commission. *Evaluating Socio-economic Development. SOURCEBOOK 2: Techniques and Tools Logic models*, p. 1. (perkelta į DG Regio svetainę).

- Programos ir jos aplinkos veiksniais;
- Loginius ryšius tarp įvairių veiksmų, taip pat grįžtamuosius ryšius (rodyklės);
- Programos ir jos aplinkos, kitų sistemų ribas (spalvos);
- Stebėjimo laiką ir kt.

Paprastame programos A loginiame modelyje pavaizduoti keturi programos veiksniai (1, 2, 3 ir 4 – pastarasis yra poveikis), loginiai ryšiai tarp šių veiksmų ir stebėjimo laikas. Jeigu įvyksta 1, 2 ir 3 veiksnys, tada turi atsirasti poveikis. Pagal tokį modelį gali būti renkami duomenys ir vertinimas poveikis.

1 pav. Supaprastintas programos A loginis modelis



Šaltinis: sudaryta autorių pagal Europos vertinimo asociacijos mokymo medžiagą.

Vertinimo vykdytojai gali kurti ir tobulinti loginius modelius bendradarbiaudami su vertinimo užsakovais, kitomis suinteresuotosiomis grupėmis. Esant šiai sąveikai, vertinimo metu galima atsižvelgti į įvairių grupių interesus ir pozicijas. Atliekant išankstinį vertinimą programavimo metu, įmanoma pertvarkyti programos ar jos dalies logiką. Geras loginis modelis pasižymi tuo, jog yra:

- Logiškas ir aiškus;
- Jame numatyti priežasties–padarinio ryšiai tarp veiklų, produktų ir rezultatų;
- Numatyti ryšiai gali būti stebimi ar vertinami naudojant tam tikrą informaciją;
- Dėl modelio sutariama tarp svarbiausių suinteresuotųjų grupių.

Galima pateikti loginių modelių pavyzdžių iš ES struktūrinės paramos vertinimo ataskaitų Lietuvoje. Pavyzdžiui, atliekant Europos Sąjungos struktūrinių fondų poveikio užimtumui vertinimą, buvo siekiama išsiaiškinti, kiek skirtingos BPD investicijos galėjo prisidėti prie užimtumo didinimo. Todėl buvo sudarytas loginis užimtumo modelis (žr.

2 pav.). Šis modelis buvo pagrįstas keinsistine ekonomikos teorija, pagal kurią pagrindinė nedarbo priežastis yra visuminės paklausos nepakankamumas. Šis bendras modelis buvo detalizuotas pagal BPD prioritetus (investicijos į infrastruktūrą, žmogiškuosius išteklius, gamybą ir paslaugas ir t. t.).

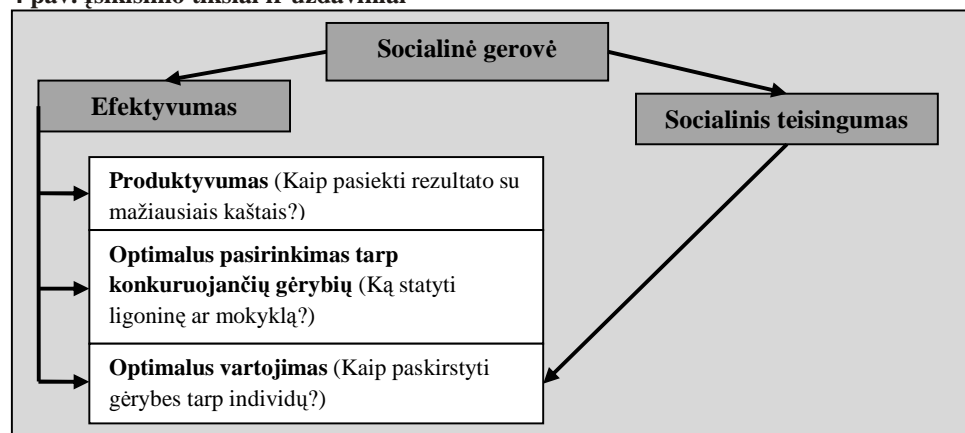
nuo pasirinktų prielaidų, kurių tinkamumu, taip pat kaip ir bet kokių teorinių prielaidų, galima abejoti, t. y. taikyti alternatyvias teorines prielaidas; c) metodas yra pritaikomas tik tam tikroje srityje, t. y. tinka atsakyti tik į tam tikrus klausimus, ne visada ir ne visais atvejais apie programos sėkmingumą sužinosime surinkę daug kiekybinių duomenų. Vadinasi, pateikiamus kiekybinius poveikio įvertinimus reikėtų interpretuoti atsargiai, atsižvelgiant į padarytas prielaidas ir naudotų duomenų kokybę.

Apibendrinant, teorija pagrįstas vertinimas yra naudingas. Siekiant, jog tokio vertinimo galimybės būtų geriau išnaudojamos, reikia bendrų vertinimo užsakovų ir vykdytojų pastangų: reikia geriau suprasti teorijos svarbą ir jos pritaikymo galimybes. Pasak E. Stern, „vertinimas geras tada, kai gera jo teorija ir empirika“¹³. Tai reiškia, kad be geros teorijos ir gerų duomenų vertinimas nebus geras – „gera teorija daro vertinimą praktišku“¹⁴.

1.3. Politikos, programos ar jos dalies įsikišimo logikos rekonstravimas

Vertinimo pradžioje yra labai pravartu rekonstruoti valstybės įsikišimo logiką (angl. *the logic of intervention*). Pastaroji apibrėžiama kaip trečiosios šalies (valstybės) įsikišimas į suinteresuotųjų pusių sąveiką, siekiant paveikti sąveikos pobūdį ar rezultatą. Rekonstravimo tikslas – parodyti, kodėl apskritai reikalinga viešoji politika (pvz., ES struktūrinės paramos veiksmų programos, priemonės ar veiklų sritys) konkrečioje srityje ir kodėl bus ar buvo naudojami konkretūs viešosios politikos įsikišimai. Taigi įsikišimo logika turėtų atskleisti, kodėl viešosios politikos priemonėmis problemas galima spręsti *geriau* nei tai daro patys individai. Tokia analizė atliekama remiantis dviem pagrindiniais kriterijais: efektyvumo ir socialinio teisingumo.

4 pav. Įsikišimo tikslai ir uždaviniai



Šaltinis: sudarė autoriai.

Nagrinėjant, ar valstybės įsikišimas yra naudingas efektyvumo požiūriu, vertinama ar valstybė problemas gali spręsti geriau nei tai daro patys individai. Gerokai supaprastinant, valstybės įsikišimas yra pateisinamas tuomet ir tik tuomet, kai pažeidžiamos tam tikros sąlygos (žr. 3 lentelė).

¹³ Ekspertas Elliot Stern vizito Finansų ministerijoje metu, 2008 m. spalio 28 d.

¹⁴ European Commission. Evaluation of Socio-economic Development. <http://www.evaled.info>

3 lentelė. Valstybės įsikišimą pateisinančios sąlygos

| |
|---|
| <i>1. Egzistuoja tobula konkurencija, nėra natūralių monopolijų.</i> |
| Ši sąlyga yra neįgyvendinama tuomet, kai ne visi rinkos veikėjai turi vienodą galią (pvz., darbuotojai ir darbdaviai) ir egzistuoja dominuojantys rinkos veikėjai (pvz., monopolijos). Todėl kyla poreikis valstybei įsikišti – reguliuoti darbdavių ir darbuotojų santykius, monopolijų veiklą ir kt. |
| <i>2. Veikia pilnos rinkos</i> |
| Tai reiškia, jog rinka teikia visas prekes ir paslaugas, už kurias pirkėjas norėtų mokėti kainą, atitinkančią paslaugos ar prekės gamybos kaštus. Pavyzdžiui, rinkos egzistuoja maisto ar automobilių sektoriuose. Tačiau jokia įmonė nesiūlo moterims draustis nuo nėštumo, nes tikėtina, kad tokios įmonės klientės bus tik tos moterys, kurios ketina pastoti. Tokiu atveju įmonė turėtų iš savo klientių rinkti didesnes draudimo įmokas nei galėtų išmokėti nėštumo atveju. Kai neveikia rinkos, valstybė dažniausiai įsikiša pati pradėdama teikti paslaugas, pavyzdžiui, privalomojo socialinio draudimo paslaugas. |
| <i>3. Nėra viešųjų gėrybių, kurios pasižymi trimis savybėmis</i> |
| Šios savybės: (1) dėl viešųjų gėrybių vartojimo nekonkuruojama, (2) jų vartojimo negalima atsisakyti ir (3) jų vartojimo negalima riboti. Tipinis viešosios gėrybės pavyzdys yra šalies karinis saugumas: jeigu tokia gerybė teikiama vienam šalies gyventojui, tai ji teikiama ir kitam šalies gyventojui. |
| <i>4. Nėra pašalinių poveikių</i> |
| Pavyzdžiui, neigiamas gamybos pašalinis poveikis yra oro tarša. Teigiamas švietimo pašalinis poveikis yra tas, kad labiau išsilavinę asmenys yra mažiau linkę į anti-socialinę kriminalinę veiklą. Siekdama riboti neigiamus pašalinius poveikius valstybė įsikiša reguliuodama (pvz., nustatydama taršos normas) arba perskirstydama (pvz., apmokestindama teršėjus). |
| <i>5. Egzistuoja tobula informacija apie prekių ir paslaugų kokybę, jų kainas ir ateitį</i> |
| Kartais rinka pati sprendžia šią problemą, pavyzdžiui, siekiant įsigyti būstą, galima nusamdyti konsultantus, kurie pateiktą informaciją apie būsto kokybę ir rinkos kainą. Tačiau kitais atvejais informacija yra gerokai brangesnė arba sunkiai suprantama. Pavyzdžiui, bankų indėlininkai neturi pakankamai informacijos (o neretai ir gebėjimų suprasti šią informaciją) apie banko finansinę sveikatą ir todėl gali būti nelinkę patikėti pinigų bankams. Siekdama užtikrinti finansų sistemos sveikatą valstybė imasi sektoriaus reguliavimo (pavyzdžiui, privalomų atsargų normų nustatymas) ir indėlių draudimo paslaugų teikimo. |

Šaltinis: Nicholas Barr. *The Economics of the Welfare State*. 3rd. Edition, Oxford: Oxford University Press, 1998.

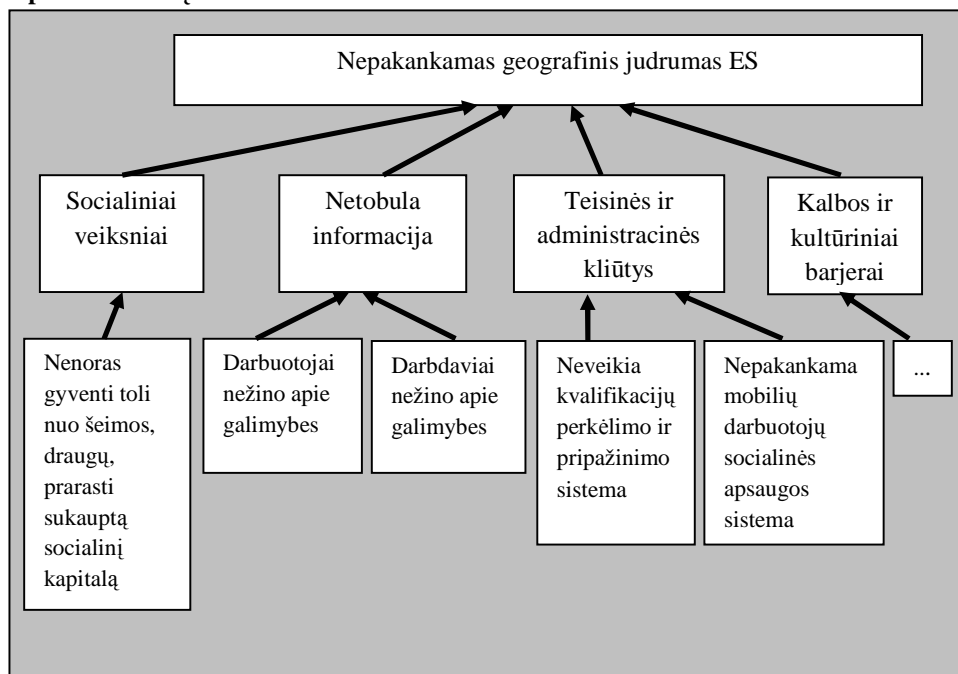
Viešosios politikos poreikį galima nustatyti nagrinėjant, kurios iš aptartų sąlygų nėra patenkinamos. Jei visos sąlygos yra iš esmės patenkinamos, efektyvumo kriterijaus atžvilgiu valstybei nėra būtinybės kištis, nes individai gerokai rezultatyviau spęs kylančias problemas negu valstybė. Kita vertus, jei pažeidžiama bent viena sąlyga, sužinome, kaip ir ką viešoji politika turėtų daryti. Siekiant tai geriau suprasti, panagrinėkime ES judrumo politikos pavyzdį (žr. 4 lentelė).

4 lentelė. ES judrumo politikos pavyzdys

Siekiant sukurti vieningą rinką, reikia užtikrinti laisvą prekių, paslaugų ir žmonių judėjimą. Kol kas mažiausiai pasiekta darbuotojų judrumo srityje – ES darbuotojų judrumas yra gana žemas, lyginant su JAV. Todėl Europos Komisija iškėlė uždavinį skatinti darbuotojų judrumą. Politikos analizės ir akademinės literatūros apžvalga leido nustatyti keturias pagrindines priežastis, ribojančias darbuotojų judrumą (žr. 5 pav.). Nepaisant socialinių veiksnių ir kalbos bei kultūrinių barjerų svarbos, valstybė neturėtų (ir negali) kištis į šias sritis. Tačiau anksčiau aptartos valstybės įsikišimo sąlygos rodo, kad valstybė gali imtis spęsti informacijos stokos problemas. ES tai daroma rengiant įvairias informacines kampanijas ir steigiant EURES darbo mobilumo tinklą, kuris leidžia skirtingose šalyse gyvenantiems darbuotojams sužinoti apie visoje ES egzistuojančias darbo vietas, o darbdaviams pritraukti darbuotojų iš kitų šalių. Valstybė taip pat gali imtis naikinti teises ir administracines kliūtis, t. y. spęsti problemas, kurios iškilo dėl anksčiau įgyvendintų viešųjų politikų, o ne dėl savanoriškos individų sąveikos trūkumų. Vadinas, toks „problemų medžio“ įvertinimas leidžia išskirti sritis, kuriose prasmingas viešosios politikos įsikišimas ir rekonstruoti politikos tikslų medį (žr. 6 pav.).

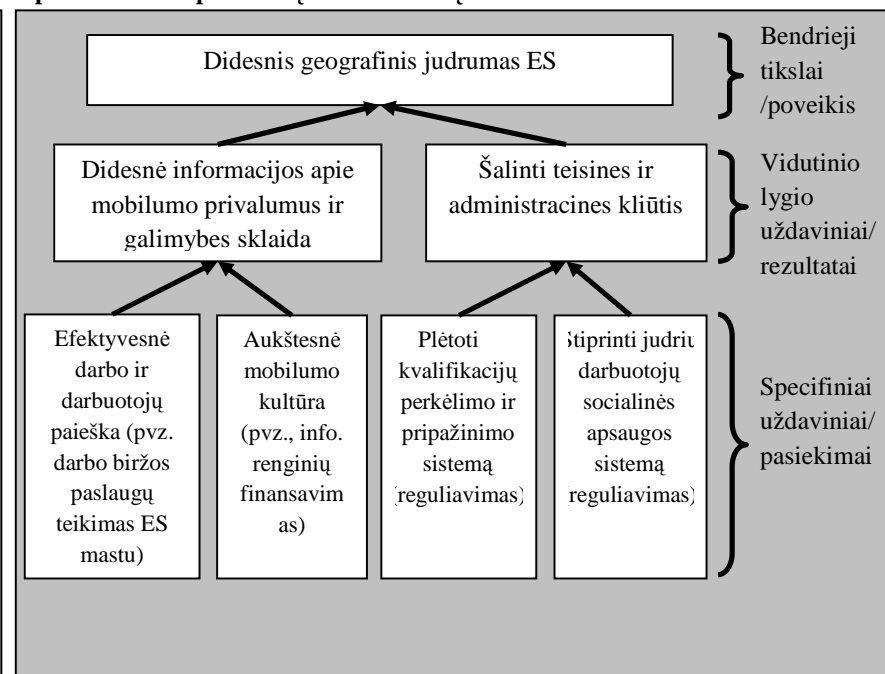
Šaltinis: parengta autorių.

5 pav. Problemų medžio rekonstravimas ir analizė



Šaltinis: Žilvinas Martinaitis. *Problemos apibrėžimas politikos analizėje*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2008, p. 78.

6 pav. Viešosios politikos įsikišimo tikslų medžio rekonstravimas



Šaltinis: Žilvinas Martinaitis. *Problemos apibrėžimas politikos analizėje*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2008, p. 83.

Viešosios politikos poreikį be efektyvumo kriterijaus taip pat galima pateisinti socialinio teisingumo siekiais. Socialinis teisingumas apima vertikalios ir horizontalios lygybės sampratą. Vertikali lygybė – tai išteklių perskirstymas. Horizontalią nelygybę nusako nevienoda, nelygi visuomenės grupių ar individų visuomenėje galia¹⁵. Tai, jog visuomenės grupės pasižymi nevienoda galia, o kai kurios apskritai neturi galios ir nusako dažnai vartojamos sąvokos „socialinė atskirtis“ esmę – kai kurios visuomenės grupės negali vienodai veikti visuomenės ir įgyvendinti savo interesų kaip kitos. Tokiu atveju valstybė įsikiša, užtikrindama lygias galimybes.

Svarbu pažymėti, kad efektyvumo ir socialinės lygybės siekiai gali prieštarauti vienas kitam. Todėl nustatant viešųjų politikų tikslus gali atsirasti įtampa tarp šių vertybių. Tad analitikui ar vertintojui nėra lengva tiesiog pasinaudoti instrukcijomis ir nusakyti, ko valstybė turėtų imtis¹⁶.

5 lentelė. Įsikišimo logikos rekonstravimo pavyzdys

Įsikišimo logika buvo rekonstruojama atliekant išankstinį Airijos 2000–2006 m. Nacionalinio plėtros plano vertinimą. Šio vertinimo ataskaitoje buvo pateikti keturi svarbiausi valstybės įsikišimų pagrindimai, apimantys efektyvumo ir socialinio teisingumo kriterijus: (1) išlaidos viešosioms gėrybėms; (2) ištaisomosios subsidijos; (3) tikslinės subsidijos; (4) perskirstymo išlaidos¹⁷. Viena iš svarbiausiųjų vertinimo išvadų buvo, jog nepaisant gero planuojamų valstybės investicijų atitikimo ūkio poreikiams, abejonių kelia siūlymas didinti išlaidas gamybiniam sektoriui.

Šaltinis: parengta autorių.

Apibendrinant, įsikišimo logikos rekonstravimas gali būti naudingas atliekant ES struktūrinės paramos vertinimą, siekiant pagrįsti konkrečių valstybės įsikišimų taikymą visos veiksmų programos ar jos prioritetų, priemonių lygiu (žr. 5 lentelė).

Pirmojoje gairių dalyje buvo pateikta svarbiausia informacija apie pagrindines vertinimo tradicijas (racionalistinę, konstruktyvistinę, pragmatinę), analizės pagrindo pasirinkimą vertinimo metu ir politikos, programos ar jos dalies įsikišimo logikos rekonstravimą. Šie elementai sudaro vertinimo pagrindus ir yra aktualūs vertinimo projekto planavimo etape.

Antrojoje gairių dalyje pristatomi pagrindiniai vertinimo klausimai pagal vertinimo kriterijus ir atsakymų į juos būdai bei vertinimo rezultatų pavyzdžiai.

¹⁵ Nicholas Barr. *The Economics of the Welfare State*. 3rd. Edition, Oxford: Oxford University Press, 1998.

¹⁶ Ten pat.

¹⁷ CFS Evaluation Unit. *Ex Ante Evaluation of the National Development Plan, 2000 – 2006*. November, 1999, p. 4.

2. PAGRINDINIAI VERTINIMO KLAUSIMAI IR ATSAKYMAI

Atliekant programų ar jų dalių (prioritetų, priemonių ir pan.) vertinimus, dažniausiai išskeliama daug klausimų, į kuriuos norima rasti atsakymus. Keliami klausimai paprastai apibrėžiami per vertinimo kriterijus – tinkamumą, suderinamumą, efektyvumą, rezultatyvumą, poveikį ar tvarumą. Kadangi vertinimo kriterijų pasirinkimas priklauso nuo konkretaus vertinimo tipo, tai aprašant kiekvieną iš minėtų kriterijų, nurodoma, kas pagal jį gali būti vertinama, kokie vertinimo metodai gali būti naudojami, taip pat pateikiami praktiniai anksčiau atliktų vertinimų rezultatų pavyzdžiai.

2.1. „Gylio ir pločio“ dilema vertinimuose

Viena didžiausių problemų, kuri siejasi su vertinimo klausimų skaičiumi ir turiniu, yra vertinimo *gylio* ir *pločio* derinimo dilema. Pagal tam tikras vertinimo temas vieni vertinimo projektai gali būti „gilūs“, t. y. skirti konkrečioms vertinimo klausimams atsakyti, o kiti „platūs“, t. y. apimantys bendresnio pobūdžio atsakymus į daugelį vertinimo klausimų. ES struktūrinės paramos vertinimas yra plačios apimties, kai vieno siekiama atsakyti į daug vertinimo klausimų, susijusių su įvairiais vertinimo kriterijais.

Kai vertinimo apimtis yra plati, atlikus vertinimą pasakoma „šiek tiek apie viską“. Tokiu būdu vertinimo plotis mažina vertinimo gilumą – galimybę detaliai išnagrinėti vertinamą reiškinį. Kuo gilesnio vertinimo siekiama, tuo mažiau vertinimo klausimų gali būti išnagrinėta. Į šią dilemą reikia atsižvelgti, planuojant ES struktūrinės paramos vertinimus metiniuose planuose ir formuluojant vertinimo klausimus kiekvieno ES struktūrinės paramos vertinimo lygiu.

ES struktūrinės paramos vertinimus galima planuoti keliems metams, siekiant balanso tarp „gilių“ ir „placiu“ vertinimo projektų. Taip pat ES struktūrinės paramos vertinimo projektų lygiu turėtų būti apgalvojama, kokie vertinimo klausimai yra svarbiausi, kurių klausimų analizė yra reikalingiausia, o pagal kuriuos vertinimo klausimus užtenka apžvalgos.

Vertinimo klausimai šiose gairėse nagrinėjami pagal vertinimo kriterijus, kurių apibrėžimai pateikiami 6 lentelėje.

6 lentelė. Vertinimo kriterijai

| Kriterijaus pavadinimas | Kriterijaus apibrėžimas | Svarbiausi klausimai |
|---|--|---|
| <i>Tinkamumas</i> (angl. <i>relevance</i>) | Programos vertinimo kriterijus, pagal kurį vertinamas programos tikslų, uždavinių ir tikslinių grupių poreikių atitikimas, tinkamumas siekiant spręsti socialines ir ekonomines regiono problemas. Vertinimas pagal tinkamumo kriterijų gali būti atliekamas programos rengimo (pradinis tinkamumas) ir programos įgyvendinimo metu (tęstinis tinkamumas). | Kokiu mastu viešosios politikos ar programos tikslai atitinka konkretaus regiono, tikslinės grupės ar visos visuomenės poreikius ir lūkesčius? |
| <i>Suderinamumas</i> (angl. <i>complementarity</i>) | Programos vertinimo kriterijus, pagal kurį vertinamas vidaus suderinamumas (kaip vienos programos prioritetai ir priemonės suderinti tarpusavyje?) ar išorės suderinamumas (kaip programa suderinta su kitomis programomis ar priemonėmis?). | Koks yra programos vidinis ir išorinis suderinamumas? Kokiu mastu, įgyvendinant kelias programas, pavyko sukurti sinergijas ir išvengti koordinavimo problemų? |

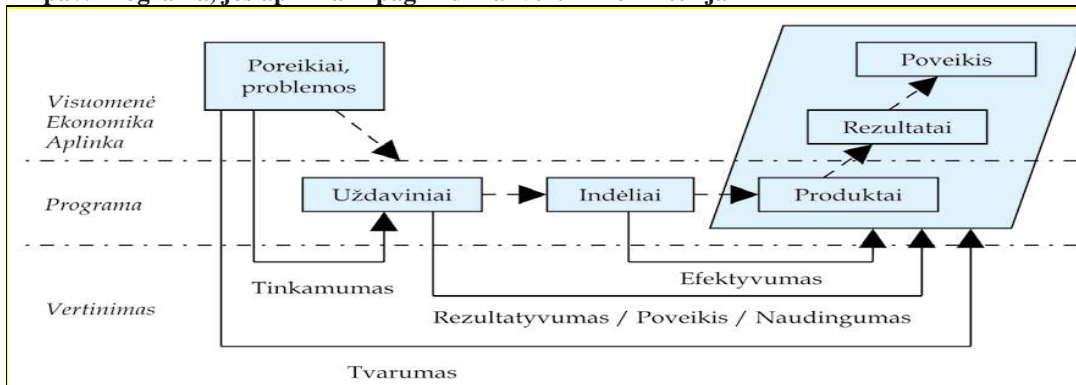
| Kriterijaus pavadinimas | Kriterijaus apibrėžimas | Svarbiausi klausimai |
|--|--|---|
| Efektivumas (angl. <i>efficiency</i>) | Programos vertinimo kriterijus, pagal kurį vertinamas programos ar jos dalies finansinių ir kitų personalo, laiko ir pan.) sąnaudų ir produktų ar rezultatų santykis. | Ar programos tikslai ir uždaviniai pasiekti mažiausiais kaštais? Ar galima pasiekti geresnių rezultatų tais pačiais kaštais? Kaip vyko programos ar jos sudedamosios dalies administravimas? |
| Rezultatyvumas (angl. <i>effectiveness</i>) | Programos vertinimo kriterijus, pagal kurį vertinamas numatytų ir įgyvendintų programos ar jos dalies tikslų ir uždavinių santykis, t. y. jų pasiekimo laipsnis. Programos rezultatyvumas gali būti matuojamas ne tik pasibaigus programos įgyvendinimui, bet ir programos įgyvendinimo metu (rezultatyvumo tikimybė). Pagal rezultatyvumo kriterijų dažniausiai vertinami programos produktai ir rezultatai, bet ne poveikis. Aukštesnio lygio tikslų pasiekimo laipsnis arba jo tikimybė matuojama poveikio kriterijumi. | Koks yra programos tikslų pasiekimo laipsnis? Kas buvo planuota ir kas buvo pasiekta? Kokia rezultatų kokybė? Ar jais patenkinti tikslinių grupių atstovai? |
| Poveikis (angl. <i>impact</i>) | Programos vertinimo kriterijus, pagal kurį nustatomi tiesioginiai ir netiesioginiai programos padariniai (nauda arba žala). Programos poveikis pasireiškia po tam tikro laiko užbaigus programą. Galima skirti konkretų ir bendrąjį programos poveikį. Konkretusis programos poveikis yra tiesiogiai susijęs su įgyvendintais veiksmais ir pasireiškia tiesioginiams naudos gavėjams praėjus keletui mėnesių po programos įgyvendinimo. Bendrasis programos poveikis yra ilgalaikio pobūdžio, jis pasireiškia vėliau platesniu makroekonominiu lygmeniu ir didesnei gyventojų daliai. Poveikis gali būti teigiamas ir neigiamas, planuotas ir neplanuotas. | Kokie yra (bus) ilgalaikiai programos įgyvendinimo socialiniai ir ekonominiai padariniai? Ar šie padariniai bus naudingi visuomenei ir jos grupėms? |
| Tvarumas (angl. <i>sustainability</i>) | Programos vertinimo kriterijus, pagal kurį nustatoma programos ar jos dalies teigiamų padarinių (rezultatų ir poveikio) tęstinumo tikimybė pasibaigus programos įgyvendinimui ir finansavimui (vidutiniu ar ilguoju laikotarpiu). Programos padariniai yra tvarūs, jei jie išlieka pasibaigus programos finansavimui. Programos rezultatų ir poveikio tęstinumas priklauso nuo įvairių vidinių ir išorinių veiksnių. | Ar programos dėka sukurti rezultatai bus tvarūs arba bus naudojami programai pasibaigus? |

Šaltinis: sudaryta pagal V. Nakrošis, N. Jarmalavičiūtė, D. Burakienė. *Ką, kaip ir kodėl vertiname? Trumpai apie Europos Sąjungos finansuojamų programų vertinimą*. Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2007, p. 38.

Tam, kad būtų aišku, kokiame kontekste galima kalbėti apie kiekvieną iš kriterijų,

7 pav. pavaizduotas ryšys tarp programos, jos aplinkos ir vertinimo.

7 pav. Programa, jos aplinka ir pagrindiniai vertinimo kriterijai



Šaltinis: V. Nakrošis, N. Jarmalavičiūtė, D. Burakienė. *Ką, kaip ir kodėl vertiname? Trumpai apie Europos Sąjungos finansuojamų programų vertinimą*. Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2007, p. 6.

2.2. Tinkamumas

Kartais viešoji politika yra laikoma nevykusia, nors jos įgyvendinimas buvo ypač sėkmingas. Priežastis – nors visi tikslai buvo su kaupu pasiekti, tačiau jie neatspindėjo visuomenės poreikių ir lūkesčių. Todėl vienas pirmųjų vertinimo kriterijų yra tinkamumas. Vertinant tinkamumą svarbiausias klausimas yra šis:

- *Kokiu mastu viešosios politikos ar programos tikslai atitinka konkretaus regiono, tikslinės grupės ar visos visuomenės poreikius ir lūkesčius?*

Tinkamumas gali būti vertinamas visais programos ciklo etapais. Rengiant ES struktūrinių fondų finansuojamas programas, atliekamas išankstinis vertinimas, kurio metu nagrinėjamas pradinis tinkamumas. Atliekant einamąjį ar baigiamąjį vertinimą gali būti nagrinėjamas testinis tinkamumas, t. y. kiek įgyvendinama viešoji politika ar jos programa atitinka pasikeitusius visuomenės poreikius ar strategines nuostatas.

Tinkamumo vertinimo logika yra paprasta: reikia apibrėžti, kokie buvo tam tikros grupės poreikiai ar lūkesčiai ir palyginti juos su politikos ar programos tikslais. Tačiau sunku šiuos poreikius ir lūkesčius nustatyti: juk nėra tokių knygų ar katalogų, kur būtų surašyti visi visų žmonių poreikiai. Praktikoje ši problema sprendžiama keliais būdais: įvertinant programos tikslų atitikimą teisės aktams ar strategijoms, atliekant problemų ir uždavinių analizę, apklausiant tikslines grupes ar atliekant modeliavimą.

2.2.1. Programos tikslų atitikimas teisės aktams ar strategijoms

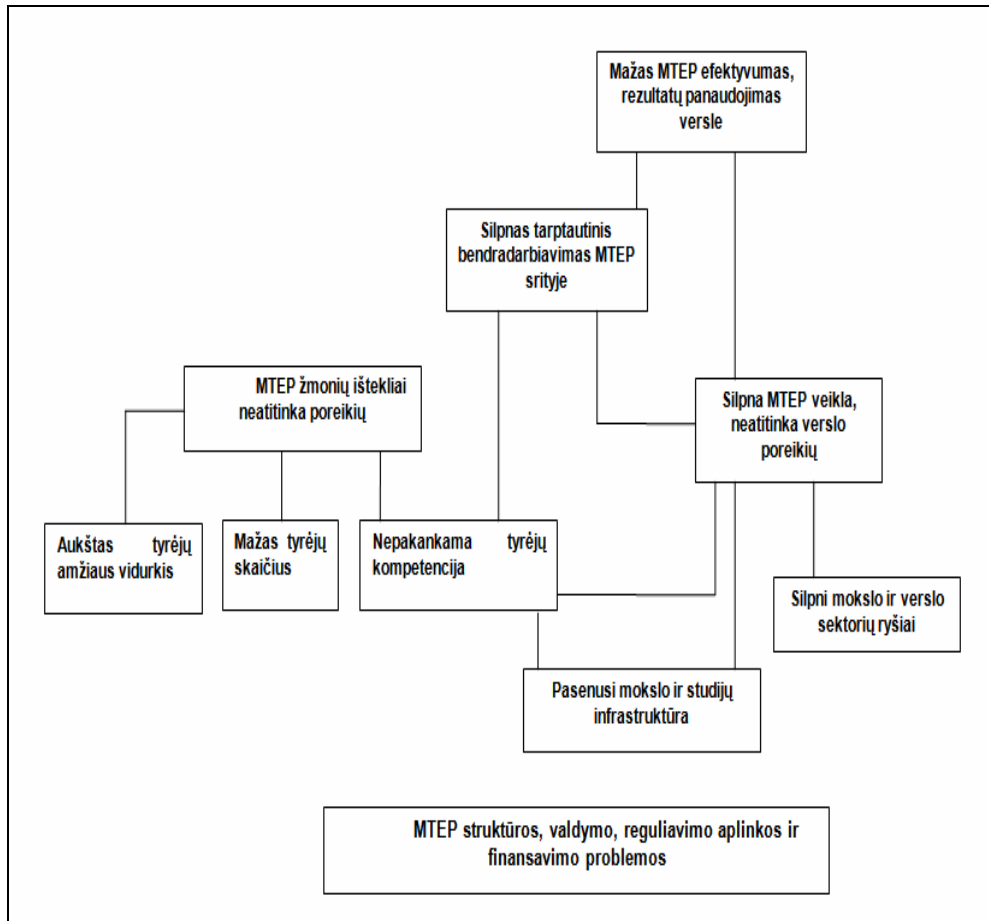
Pirma, dokumentų analizės metu galima nagrinėti, kokiu mastu politikos ar programos tikslai atitinka aukštesnio lygio teisės aktuose ar strategijose įtvirtintus tikslus. Toks lyginimas remiasi prielaida, kad svarbiausi visuomenės poreikiai atsispindi strategijose. Tai paprasčiausias būdas tinkamumui įvertinti, tačiau tokio vertinimo rezultatai gali būti paviršutiniški, nes teisės aktai ir strategijos dažniausiai būna labai bendri, apimantys visus poreikius.

2.2.2. Problemų ir uždavinių analizė

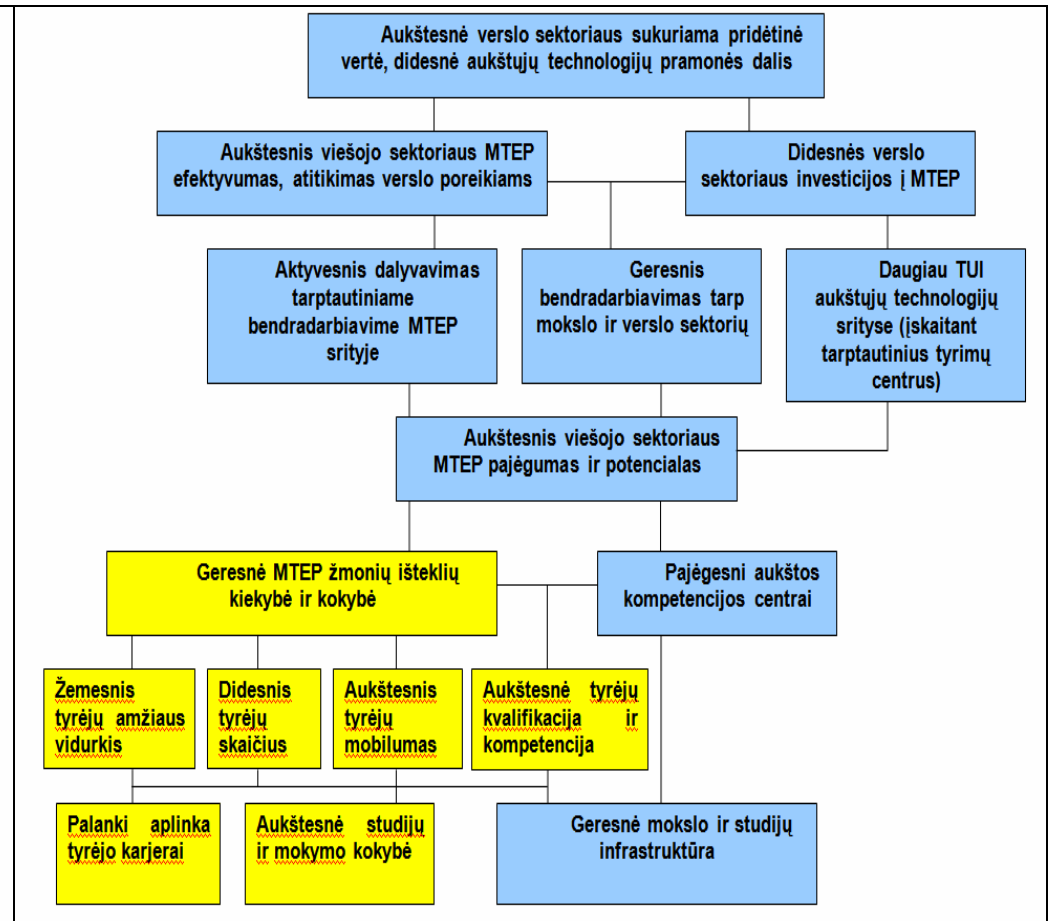
Antra, vertinant tinkamumą galima sukurti problemų medį ir palyginti jį su uždavinių medžiu. Jeigu problemų medis yra hierarchinis problemų vaizdavimas su „priežasties–padarinio“ ryšiais, tai uždavinių medis – uždavinių vaizdavimas su „priemonės–padarinio“ ryšiais (žr. 8 ir 9

pav.). Palyginus problemų ir uždavinių medžius galima nustatyti jų atitikimą, o taip pat svarbiausias problemas ar uždavinius. Problemų ir uždavinių analizė gerai dera su loginiais modeliais (žr. 1.2 skyrių), jos metu galima įtraukti įvairias suinteresuotąsias grupes.

8 pav. Problemų medis mokslinių tyrimų ir eksperimentinės plėtros srityje



9 pav. Uždavinių medis mokslinių tyrimų ir eksperimentinės plėtros srityje



Šaltinis: Viešosios politikos ir vadybos institutas. *Švietimo ir mokslo srities esamos būklės ir tendencijų analizės ataskaita*. Vilnius, 2006 m.

2.2.3. Tikslinės grupės apklausa

Trečia, vertinant tinkamumą galima paklausti tikslinės grupės atstovų, koku mastu politikos ar programos tikslai atitinka jų lūkesčius. Tai galima atlikti apklausų arba interviu metu. Šio tinkamumo vertinimo metodo privalumas yra tas, kad jis leidžia pateikti ganėtinai vienareikšmiškus atsakymus. Kita vertus, šis metodas neįmanomas, jei vertinimo biudžetas yra pernelyg mažas ir negalima užsakyti apklausų.

2.2.4. Modeliavimas

Ketvirta, pagal tam tikrą makroekonominį modelį galima atlikti ekonometrinių modeliavimą, kuris parodytų, kaip galėtų pasiskirstyti ES struktūrinė parama pagal tikslines grupes ar finansuojamas sritis (žr. 7 lentelė).

7 lentelė. Optimalaus ES struktūrinės paramos lėšų pasiskirstymo vertinimas transporto sektoriuje

Susisiekimo ministerijos užsakymu vykdytame BPD 1.1 priemonės („Transporto infrastruktūros prieinamumo ir paslaugų kokybės gerinimas“) vertinime buvo sukurtas specialus makroekonominis modelis, leidęs atsakyti į vertinimo klausimą, koks 2007–2013 m. ES struktūrinių fondų lėšų paskirstymas pagal Lietuvos apskritis vietinės reikšmės kelių infrastruktūrai būtų rezultatyviausias (pagal gyventojų skaičių, registruotų automobilių skaičių ir t. t.). Norint nustatyti optimalų lėšų paskirstymą pagal apskritis, buvo sudarytas apskričių pridėtinę vertę aiškinantis ekonometrinis modelis, leidžiantis įvertinti optimalų ERPF lėšų paskirstymą, kai žinomos fizinės charakteristikos (kelių ilgis, tankumas, pralaidumas, fizinė būklė) ir bendra vietiniams keliams numatyta skirti finansavimo suma.

Šaltinis: VŠĮ „Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai“. *ES struktūrinių fondų panaudojimo transporto sektoriuje vertinimo ir rekomendacijų dėl 2007–2013 metų ES paramos laikotarpio programavimo galutinė ataskaita*. Vilnius, 2007 06 14.

2.3. Suderinamumas

Vertinant valdžios įstaigų veiklą dažnai teigiama, jog „trūksta koordinavimo“, o pateikiant pasiūlymus, kaip tobulinti politikos įgyvendinimą, dažnai teigiama, jog „mums reikia geresnio koordinavimo“¹⁸. Taigi, tikimasi, kad idealiu atveju skirtingos viešosios politikos ar programos papildys viena kitą ir sukurs sinergijas – rezultata, kuris yra kokybiškai ar kiekybiškai geresnis nei rezultatas, kurį programos ar politikos būtų galėjusios pasiekti savarankiškai.

Vertinant suderinamumą nagrinėjama, *koku mastu, įgyvendinant kelias programas ar jų dalis, pavyko sukurti sinergijas ir išvengti koordinavimo problemų?* Gali būti nagrinėjamas *vidinis suderinamumas* (kiek BPD prioritetai ir priemonės buvo suderintos tarpusavyje?) ir *išorinis suderinamumas* (kiek BPD buvo suderintas su nacionalinėmis ir ES politikomis, atitiko svarbiausius strateginius dokumentus?)¹⁹.

Galima išskirti tris suderinamumo vertinimo būdus: geresnio koordinavimo prielaidų vertinimas, programų tikslų ir finansuojamų veiklų palyginimas, tikslinės grupės apklausa.

2.3.1. Geresnio koordinavimo prielaidų vertinimas

Pirma, galima nagrinėti, ar egzistavo geresnio koordinavimo prielaidos. Galima kelti klausimą, jei kiekviena iš analizuojamų programų būtų įgyvendinta atskirai, ar pavyktų pasiekti

¹⁸ J.L. Pressman, A. Wildavsky. *Implementation*. 2nd edition, Berkeley: University of California Press, 1984.

Cituota iš Guy B. Peters. “Managing Horizontal Government: the Politics of Co-ordination”. *Public Administration*, Vol. 76 (3), 1998, p. 295.

¹⁹ Lietuvos Respublikos finansų ministerija. *Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos pagal BPD įgyvendinimo suderinamumo vertinimo paslaugų pirkimo atviro konkurso sąlygų 1 priedas: techninė specifikacija*. 2008 m.

tuos pačius rezultatus? Jei rezultatai būtų buvę kiekybiškai arba kokybiškai prastesni, vadinasi, nustatėme sinergiją.

8 lentelė. Sinergija įgyvendinant Europos darbuotojų judrumo metų iniciatyvą

Pavyzdžiui, vertinant Europos darbuotojų judrumo metų iniciatyvą, buvo nagrinėjama, ar planuojant ir įgyvendinant šią iniciatyvą, buvo aktyviai įtraukti (ar bent jau informuojami) kitų panašių iniciatyvų koordinatoriai. Vertinamos iniciatyvos metu buvo organizuojamos Europos darbo mugės, bendradarbiaujant su EURES tinklu. Taigi, žmonės apsilankę minėtose darbo mugėse taip pat susipažino su EURES tinklo, kuris padeda darbuotojams susirasti darbą kitose ES narėse, veikla. Tokiu būdu atsirado sinergija – darbo mugių metu pavyko paskleisti informaciją apie judrumo privalumus (toks buvo Europos judrumo metų tikslas) ir tuo pačiu maždaug 200 tūkst. mugių dalyvių susipažino su EURES teikiamomis paslaugomis.

Šaltinis: Viešosios politikos ir vadybos institutas. *Evaluation of the European Year of Workers' Mobility*. Final Report. Vilnius, 2008.

2.3.2. Programų ir finansuojamų sričių palyginimas

Antrasis būdas suderinamumui vertinti yra nagrinėti kelių panašių programų tikslus ir finansuojamas sritis. Tokio vertinimo metu siekiama nustatyti, ar tikslai neprieštarauja vienas kitam, ar nėra dubliuojamos finansuojamos veiklos (žr. 9 lentelė);

9 lentelė. BPD 1.3 priemonės („Aplinkos kokybės gerinimas ir žalos aplinkai prevencija“) suderinamumas su kitomis BPD priemonėmis ir finansiniais instrumentais

| BPD 1.3 priemonės veiklos sritis | Susijusios BPD priemonės/kiti finansiniai instrumentai | Išvados dėl BPD 1.3 priemonės suderinamumo su susijusiomis BPD priemonėmis/kitais finansiniais instrumentais |
|--|--|---|
| Geriamojo vandens tiekimas ir nuotekų tvarkymas | | |
| Geriamojo vandens ir nuotekų valymo sistemų diegimas gyvenvietėse iki 500 gyventojų, kurias dėl mažo gyventojų skaičiaus ekonominiu ir technologiniu požiūriu neracionalu jungti prie pagrindinių miestų vandenvals įrenginių. | Sanglaudos fondas Aplinkos sektorius Veiklos sritis – vandens kokybė ir nuotekos Geriamojo vandens ir nuotekų sistemos diegimas ir renovacija gyvenvietėse, turinčiose daugiau nei 500 gyventojų. Geriamojo vandens ir nuotekų sistemos planuojamos kompleksiskai upių baseinų pagrindu – rengiami integruoti Sanglaudos fondo reikalavimus atitinkantys projektai (minimali projekto vertė – 10 mln. eurų). | BPD 1.3 priemonės parama suderinta su Sanglaudos fondo parama (takoskyros kriterijus – gyvenviečių dydis), abi paramos priemonės papildo viena kitą – sudaro sąlygas diegti geriamojo vandens ir nuotekų sistemas visose gyvenvietėse. |
| | BPD 3.2 priemonė „Verslo aplinkos gerinimas“ Veiklos sritis – Pramoninės zonos, „plyno lauko“ investicijų skatinimas Inžinerinių tinklų (tarp jų ir vandentiekio bei kanalizacijos) tiesimas iki pramoninės zonos, „plyno lauko“ sklypo ribų ir pramoninės zonos viduje iki atskirų sklypų. | BPD 1.3 priemonės parama suderinta su BPD 3.2 parama, abi BPD priemonės papildo viena kitą – pagal BPD 3.2 priemonę plėtojant pramoninės zonos bei skatinant plyno lauko investicijas remiamas inžinerinių tinklų tiesimas zonų ribose bei šių tinklų sujungimas su bendra inžinerinių tinklų sistema, tuo tarpu pagal BPD 1.3 priemonę remiama gyvenviečių geriamojo vandens ir nuotekų valymo sistemų plėtra (veikla orientuota į savivaldybių įsteigtas vandens tiekimo ir nuotekų valymo įmones). Prireikusias investicijas turi būti derinamos projektų lygmenyje. |

| | | |
|--|--|--|
| | <p>BPD 4.1 priemonė „Investicijos į žemės ūkio valdas“</p> <p>BPD 4.2 priemonė „Jaunųjų ūkininkų įsikūrimas“</p> <p>BPD 4.4 priemonė „Kaimų vietovių pritaikymo ir plėtros skatinimas“</p> <p>Veiklos sritys „Žemės ūkio ir artimų ekonominės veiklos sektorių įvairinimas, siekiant įvairiapusio ekonominės veiklos pobūdžio ir alternatyvių pajamų šaltinių“ bei „Kaimo turizmo ir amatų skatinimas“</p> <p>Vietinio vandentiekio ir vietinės kanalizacijos sistemų įrengimas bei rekonstrukcija ūkio ribose</p> | <p>BPD 1.3 priemonės parama suderinta su parama teikiama pagal BPD 4.1, BPD 4.2 bei BPD 4.4 priemonėmis (takoskyros kriterijus – pareiškėjas bei remiama veikla), BPD priemonės papildo viena kitas.</p> <p>Pagal BPD 4.1, 4.2 bei 4.4 priemones teikiama parama sudaro sąlygas ūkininkams plėtoti vietinio vandentiekio ir vietinės kanalizacijos sistemas ūkio ribose, tuo prisidedant prie BPD 3.1 priemonės tikslo mažinti vandens užterštumą ir jo potencialią grėsmę Lietuvos regionams, užtikrinti visuomenės teisę į saugią ir švarią aplinką, siekti išvengti ūkininkavimo ir kitos veiklos neigiamo poveikio aplinkai (ar jį sumažinti), išlaikant gamtinių išteklių darnų naudojimą ir formuojant atsakingą visuomenės požiūrį į gamtinę aplinką.</p> |
|--|--|--|

Šaltinis: Viešosios politikos ir vadybos institutas. *Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos panaudojimo poveikio ir rezultatyvumo aplinkos sektoriuje vertinimas*. Galutinė ataskaita. Vilnius, 2008 m. gruodžio 10 d.

2.3.3. Tikslinės grupės apklausa

Trečiasis būdas vertinti koordinavimą – apklausa, kurių metu galima klausti tikslinių grupių, koku mastu, respondentų nuomone, skirtingos politikos išvengia spragų, dubliavimo ar prieštaravimų. Pavyzdžiui, vertinant mokslo politikos koordinavimą Lietuvoje, buvo atlikta svarbiausių valstybės tarnautojų, dalyvaujančių atskirų mokslo politikos programų formavime ir įgyvendinime, apklausa. Pastaroji parodė, kad didžiausia problema yra vidiniai prieštaravimai, o dubliavimo ir spragų pasitaiko gana retai²⁰.

2.4. Efektyvumas

Efektyvumo kriterijus, kuris reiškia programos tikslų ir uždavinių įgyvendinimą mažiausiais kaštais, ypač aktualus esant fiskalinei krizei ir ūkio nuosmukiui. Vertinant efektyvumą nagrinėjama, ar siekiant sukurti produktus, rezultatus ir efektus bus (buvo) efektyviai naudojami finansiniai, žmogiškieji ir kiti išteklių. Galimi efektyvumo vertinimo klausimai yra šie:

- *Ar programos tikslai ir uždaviniai pasiekti mažiausiais kaštais? Ar galima pasiekti geresnių rezultatų tais pačiais kaštais?*
- *Kaip vyko programos ar jos sudedamosios dalies administravimas?*

Vertinant efektyvumą Lietuvoje dažniausiai atliekamas ES struktūrinės paramos administravimo vertinimas ir mažai dėmesio teikiama ES struktūrinės paramos efektyvumo vertinimui, nagrinėjant kaštų rezultatyvumą.

Efektyvumą galima vertinti naudojant skirtingus metodus. Populiariausi efektyvumo vertinimo metodai, kurie pateikti pavyzdžiuose, apima efektyvumo ir kaštų rezultatyvumo analizę.

²⁰ Mykolo Romerio universitetas. *Mokslo valdymas globalizacijos sąlygomis: prioritetų koordinavimo ir administravimo priemonės*. Baigiamoji projekto ataskaita. Vilnius, 2008 m.

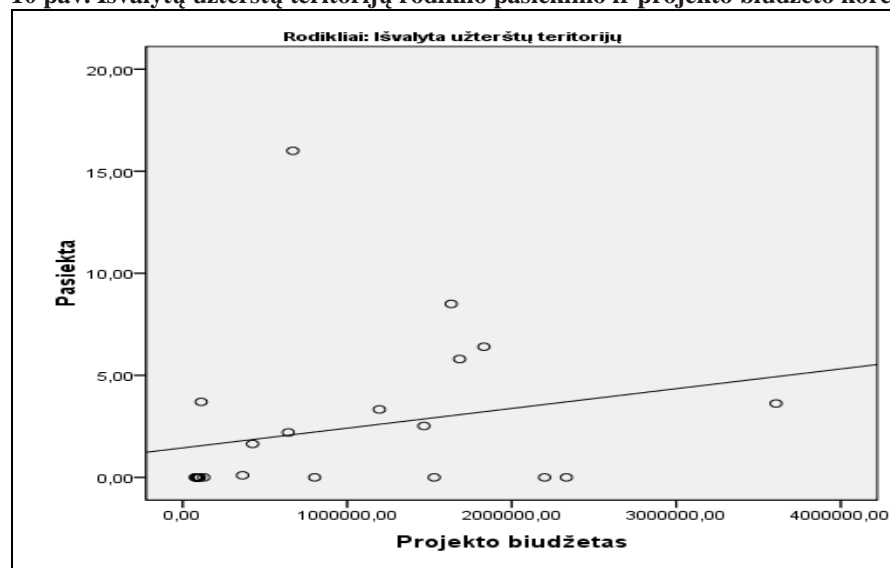
2.4.1. Efektyvumo, kaštų rezultatyvumo analizė

Efektyvumas matuoja santykį tarp kaštų ir produktų. Vertinant santykį tarp kaštų ir rezultatų ar kitų padarinių, galima taikyti kaštų rezultatyvumo (angl. *cost-effectiveness*) analizę. Efektyvumo analizė yra paprastesnė, o ją papildanti kaštų rezultatyvumo analizė yra sudėtingesnė.

Atliekant Europos Komisijos užsakytus vertinimus naudojami skirtingi požiūriai lyginant kaštus ir padarinius: sudedamųjų įsikišimo dalių palyginimas, palyginimas su ankstesne programa, palyginimas su išorine gaire ir palyginimas su dirbtiniu scenarijumi²¹. Gera kaštų rezultatyvumo analizė turi atitikti tris kriterijus: (1) gera kaštų analizė, (2) gera padarinių analizė ir (3) geras kaštų ir padarinių palyginimas.

Lietuvoje atliekant BPD 1.3 priemonės „Aplinkos kokybės gerinimas ir žalos aplinkai prevencija“ vertinimą buvo nagrinėjamas efektyvumas kaštų atžvilgiu. Jo metu užterštų teritorijų tvarkymo projektų, kurie buvo finansuojami pagal BPD 1.3 priemonę, efektyvumui kaštų atžvilgiu įvertinti buvo paskaičiuota koreliacija tarp projektų pasiektų rezultatų ir projektams skirtų lėšų. Šis metodas parodė, jog šie projektai buvo efektyvūs kaštų atžvilgiu, t. y. šių projektų išlaidos proporcingos atitinkamo rodiklio pasiekimui – kuo didesnis projekto biudžetas, tuo didesnis hektarų skaičius buvo išvalytas (žr. 10 pav.)

10 pav. Išvalytų užterštų teritorijų rodiklio pasiekimo ir projekto biudžeto koreliacija



Šaltinis: Viešosios politikos ir vadybos institutas. *Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos panaudojimo poveikio ir rezultatyvumo aplinkos sektoriuje vertinimas*. Galutinė ataskaita. Vilnius, 2008 m. gruodžio 10 d.

2.4.2. ES struktūrinės paramos panaudojimo ar administravimo vertinimas

Kadangi sudėtinga vertinti visos ES struktūrinės paramos administravimo sistemos efektyvumą, naudingiau administravimą vertinti nagrinėjant tam tikros programos ar priemonės administravimą, tam tikros administruojančios institucijos veiklą arba tam tikros administravimo sistemos funkcijos vykdymą. 10, 11 ir 12 lentelėse pateikiami trys ES struktūrinės paramos administravimo vertinimo pavyzdžiai.

²¹ Eureval-C3E. *Study on the Use of Cost-effectiveness Analysis in EC's Evaluations*. Final report. 20 July 2006.

10 lentelė. BPD administravimo vertinimas Švietimo ir mokslo ministerijos kompetencijos srityje

Vertinimo metu buvo nagrinėjami visi ES struktūrinių fondų paramos administravimo etapai, tačiau didžiausias dėmesys teikiamas toms funkcijoms, už kurias atsakingos tarpinės ir įgyvendinančiosios institucijos: kvietimų teikti paraiškas organizavimas, paraiškų vertinimas ir atranka, paramos teikimo sutarčių sudarymas, paramos lėšų išmokėjimas (įskaitant išlaidų tinkamumo patikrinimą), projektų įgyvendinimo priežiūra. Vertinimo metu buvo nagrinėjama ne tik Švietimo ir mokslo ministerijos veikla, bet ir kitų atsakingų institucijų (visų pirma įgyvendinančiųjų institucijų) veikla bei jų tarpusavio sąveika atliekant struktūrinės paramos administravimo funkcijas. Vertinimas buvo pagrįstas gilia taisyklių ir procedūrų analize, tarpinės ir įgyvendinančiųjų agentūrų darbuotojų apklausomis, giluminiais interviu su atsakingais tarnautojais, ekspertiniu vertinimu. Nors šioje ataskaitoje buvo pateiktos rekomendacijos įvairiais lygmenimis, daugiausia dėmesio buvo teikiama tarpinės ir įgyvendinančiųjų institucijų vykdomų funkcijų ŠMM kompetencijos srityje tobulinimui tiek 2004–2006 m., tiek 2007–2013 m. laikotarpiais.

Šaltinis: Viešosios politikos ir vadybos institutas, Finovus. *Pirmojo programavimo laikotarpio ES struktūrinių fondų paramos švietimui ir mokslui administravimo patirties vertinimas*. Vilnius, 2007 m. vasario 1 d.

11 lentelė. Centrinės projektų valdymo agentūros valdymo ir kontrolės sistemos vertinimas

Centrinės projektų valdymo agentūros valdymo ir kontrolės sistemos, administruojant BPD priemones, įvertinime buvo siekiama tobulinti administravimo procedūras, naudojant Centrinės projektų valdymo agentūros darbuotojų ir paramos gavėjų grįžtamąjį ryšį. Todėl vertinimo metu buvo atlikta CPVA darbuotojų, kurie atsakingi už ES struktūrinės paramos administravimą, apklausa ir CPVA administruojamų projektų vykdytojų apklausa dėl visų paramos administravimo procedūrų, darbo klimato CPVA ir bendradarbiavimo tarp CPVA ir paramos gavėjų. Gauti rezultatai buvo panaudoti CPVA rengiant procedūrų vadovus 2007–2013 m. laikotarpiui.

Šaltinis: TNS Gallup, VŠĮ „Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai“. *Centrinės projektų valdymo agentūros valdymo ir kontrolės sistemos, administruojant Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento priemones, įvertinimas. Sutarties įvykdymo ataskaita*. Vilnius, 2008 m. vasario 15 d.

12 lentelė. ES struktūrinės paramos viešinimo ir informavimo vertinimas

Finansų ministerijos užsakymu vykdytam 2004–2006 m. ES struktūrinių fondų paramos viešinimo ir informavimo vertinime buvo atliktas naudingas komunikacijos auditas. Giluminių interviu su 33 respondентаis metu buvo siekiama išsiaiškinti esmines skirtingų tikslinių grupių požiūrio tendencijas ir nuomones, susijusias su ES paramos administravimo sistemos įvaizdžiu ir šią paramą administruojančių institucijų vykdoma komunikacija. Tai padėjo įvertinti naudojamų komunikavimo būdų ir priemonių tinkamumą ir naudingumą, nustatyti komunikacijos problemas ir kliūtis. Remiantis komunikacijos audito išvadamis buvo suformuluotos rekomendacijos dėl komunikavimo apie ES struktūrinių fondų paramą principų tobulinimo ir dėl tarpinstitucinio bendradarbiavimo tobulinimo. Į šias rekomendacijas buvo atsižvelgta rengiant 2007–2013 m. viešinimo ir informavimo planą.

Šaltinis: VŠĮ „Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai“. *Viešumo ir informavimo apie ES struktūrinių fondų paramą 2004–2006 m. vertinimo galutinė ataskaita*. Vilnius, 2007 m. rugpjūčio 30 d.

2.5. Rezultatyvumas

Rezultatyvumas yra mastas, kuriuo buvo įgyvendinti programos ar jos sudedamosios dalies tikslai. Vertinant rezultatyvumą, dažniausiai nagrinėjami politikos ar programos produkto ir rezultato rodikliai, lyginant faktines ir planuotas rodiklių reikšmes, bet galima nagrinėti ir rezultatų kokybę.

Vertinant rezultatyvumą, svarbu apibrėžti, kokie rezultatai bus vertinami. Programa paprastai sukuria ne vieno tipo rezultatus. Rezultatai gali būti tiesioginiai ir netiesioginiai, pasireiškiantys skirtingos trukmės laikotarpiais. Matuojant tik planuotų rodiklių pasiekimą, gali būti neįvertinta, jog programa turėjo didesnę neigiamą poveikį negu teigiamą, arba, nepaisant to, kad sukurti planuoti produktai, jie neveda prie siektų rezultatų. Vertinimas, kurio metu nagrinėjami įvairūs galimi programos rezultatai, pateikia realistiškesnę, išsamesnę programos

supratimą, leidžia nustatyti, kokių veiksnių trūko sėkmingam programos įgyvendinimui²². Be to, atliekant vertinimą, reikia atkreipti dėmesį į tai, kad rezultatai ir poveikis priklauso ne tik nuo ES struktūrinės paramos panaudojimo, bet ir nuo išorės veiksnių. Todėl analizės metu aktualu atsižvelgti į įvairių išorės veiksnių įtaką.

Galimi rezultatyvumo vertinimo klausimai yra šie:

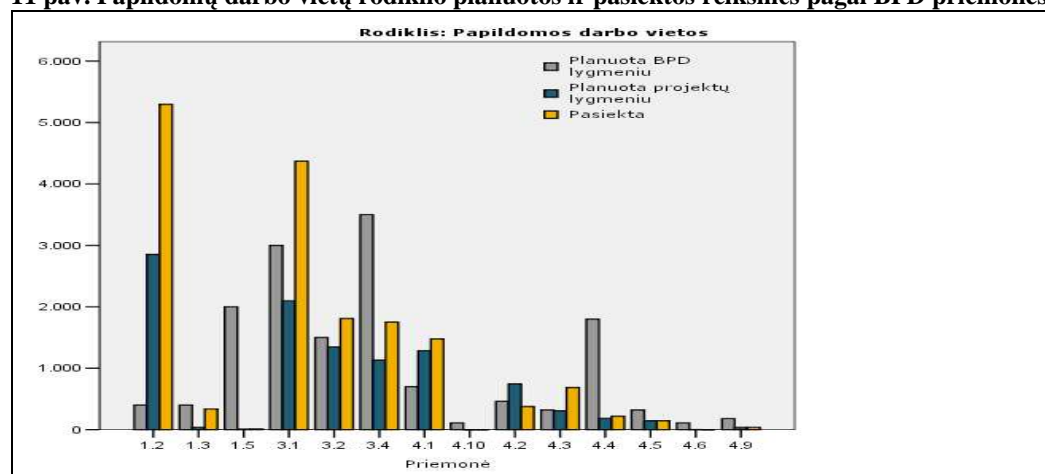
- *Koks yra programos tikslų pasiekimo laipsnis? Kas buvo planuota ir kas buvo pasiekta?*
- *Kokia rezultatų kokybė? Ar jais patenkinti tikslinių grupių atstovai?*

Rezultatyvumas gali būti vertinamas įvairiais būdais: atliekant priežiūros informacijos analizę, vertinant rezultatų kokybę, sudarant ES struktūrinės paramos panaudojimo reitingus.

2.5.1. Priežiūros informacijos analizė

Paprasčiausia programos tikslų ir uždavinių pasiekimą išmatuoti, atliekant priežiūros informacijos analizę. Jeigu planuoti produkto ir rezultato rodikliai buvo pasiekti, tai reiškia, jog ES struktūrinė parama buvo panaudota rezultatyviai. Dažniausiai rodiklių analizės rezultatai pateikiami paveikslėliuose ar lentelėse (žr. 11 pav.).

11 pav. Papildomų darbo vietų rodiklio planuotos ir pasiektos reikšmės pagal BPD priemones (vienetais).



Šaltinis: SFMIS 2008–05–28 duomenys; *Europos Sąjungos struktūrinių fondų poveikio užimtumui įgyvendinant Lietuvos 2004–2006 m. Bendrąjį programavimo dokumentą vertinimas*, 2008 m. rugsėjo 5 d.

Atliekant priežiūros rodiklių analizę, daroma prielaida, jog priežiūros rodikliai yra „SMART“. Todėl kartais ši analizė atliekama pagal SMART metodiką ir kitus metodus, siekiant įvertinti priežiūros rodiklių ir priežiūros informacijos kokybę. Pagal šią metodiką nagrinėjama, ar priežiūros rodikliai yra:

- specifiški (angl. *specific*);
- išmatuojami (angl. *measurable*);
- pasiekiami (angl. *achievable*);
- patikimi (angl. *reliable*) ir

²² Russell K. Schutt. *Investigating the social World: the Process and Practise of Research*. London: Sage Publications, 2006, p. 378.

- savalaikiški (angl. *timed*).

Pavyzdžiui, toks vertinimas buvo atliktas rengiant Švietimo ir mokslo ministerijos kompetencijos srities priežiūros rodiklių vertinimo ataskaitą²³. Jeigu rodikliai nėra „SMART“, priežiūros informacija negali pilnai atskleisti ES paramos rezultatyvumo, reikia daryti įvairias išlygas, rinkti ir analizuoti papildomus duomenis.

2.5.2. Rezultatų kokybės vertinimas

Rezultatyvumas gali būti vertinamas ne tik pagal priežiūros rodiklius, bet ir naudojant kitus būdus. Pavyzdžiui, galima vertinti, ar tikslinė grupė yra patenkinta ES struktūrinės paramos rezultatais. Toks būdas buvo naudojamas atliekant BPD 2.2 priemonės „Darbo jėgos kompetencijos ir gebėjimų prisitaikyti prie pokyčių ugdymas“ ir 2.3 priemonės „Socialinės atskirties prevencija ir socialinė integracija“ vertinimą (žr. 13 lentelė). Tačiau reikia atsižvelgti, jog rezultatų kokybę įmanoma vertinti, jeigu vertinimo objektas nėra labai platus.

13 lentelė. Dirbančių asmenų mokymo rezultatyvumas

Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos užsakymu vykdytame 2.2 ir 2.3 priemonių vertinime, buvo siekiama nustatyti subsidijų, skiriamų dirbančių asmenų mokymui, rezultatyvumą. Techninėje užduotyje buvo pateiktas toks rezultatyvumo klausimas: Ar (kiek) BPD 2.2–2.3 priemonių parama prisidėjo prie naudos gavėjų kompetencijų tobulinimo, kaip tai įtakoją jų vėlesnę situaciją darbo rinkoje: motyvacijos, atlyginimo ir karjeros prasme? Pasitelkus darbuotojų, dalyvavusių mokymuose ir jų darbdavių apklausas įvertintas pasitenkinimas mokymų kokybe, procentas asmenų, mokymuose patobulinusių savo kompetenciją, pritaikančių įgytas kompetencijas savo darbui atlikti ir šių kompetencijų taikymo įtaka darbuotojo darbo kokybei. Darbuotojo darbo vietos kokybės ir motyvacijos pokyčiai buvo tiriami apklausos būdu. Apklausos klausimai suformuoti atlikus literatūros analizę ir žvalgomąjį tyrimą. Žvalgomasis tyrimas apėmė kokybinius interviu su subsidijas mokymams gavusių darbdavių atstovais. Nustatyta, jog mokymai prisideda prie darbuotojų darbo kokybės ir darbo vietos kokybės, motyvacijos tobulinimo, tačiau jie turi būti parengti kokybiškai, tinkamai koordinuojami ir suplanuoti, atsižvelgiant į įmonės (organizacijos) veiklos tikslus bei darbuotojų profesinio tobulėjimo poreikius. Tai leido suformuluoti rekomendacijas, kad reikalinga paramą skirti kokybiškus mokymų planus parengusioms įmonėms, daugiau dėmesio teikiant mokymo planų parengimui ir parengtų planų vertinimui.

Šaltinis: Viešosios politikos ir vadybos institutas. *ES struktūrinės paramos, skirtos pagal Lietuvos 2004–2006 m. Bendrąjį programavimo dokumentą darbo jėgos kompetencijai didinti, efektyvumo vertinimas: rezultatai, kiekybiniai ir kokybiniai pokyčiai, rekomendacijos ateičiai*. Galutinės ataskaitos projektas. Vilnius, 2008 m. rugpjūčio 15 d.

2.5.3. ES struktūrinės paramos panaudojimo reitingai

Norint įvertinti ES struktūrinės paramos panaudojimo naudą, galima sudaryti ES struktūrinės paramos panaudojimo reitingus. Jie ypač reikalingi, kai vertinimo objektas yra platus, o nauda priklauso nuo įvairių vidaus ir išorinių veiksnių. Pavyzdžiui, atliekant horizontaliųjų prioritetų įgyvendinimo vertinimą, BPD prioritetų indeksas buvo sudarytas remiantis informacija apie BPD priemones ir veiklas, lėšų pasiskirstymą, priežiūros rodiklių skaičių ir jų pasiekimą, paraiškose deklaruotą ir faktinį projektų poveikį horizontaliesiems prioritetams.

²³ Viešosios politikos ir vadybos institutas. *Tyrimo ataskaita: Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos panaudojimo priežiūros rodiklių tinkamumo įvertinimas*. Švietimo ir mokslo ministerija, 2007 m.

14 lentelė. Apibendrinimas – BPD prioritetų indeksas pagal prisidėjimą prie horizontalių prioritetų

| Horizontalūs /BPD prioritetai | 1 prioritetas | 2 prioritetas | 3 prioritetas | 4 prioritetas | 5 prioritetas |
|--------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Darnus vystymasis | 85 | 30 | 43,75 | 75 | 5 |
| Lygios galimybės | 65 | 90 | 52,5 | 37,5 | 5 |
| Informacinė visuomenė | 61,25 | 68,75 | 76,25 | 13,75 | 15 |
| Regioninė plėtra | 67,5 | 38,75 | 53,75 | 50 | 2,5 |

Šaltinis: parengta pagal *Horizontaliųjų prioritetų įgyvendinimas įsisavinimas Europos Sąjungos struktūrinę paramą: vertinimo ataskaita*. Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2008.

Šis reitingas parodė, kad BPD 2 prioritetas „Žmogiškųjų išteklių plėtra“ labiausiai prisidėjo prie lygių galimybių horizontalaus prioriteto įgyvendinimo – 2 prioriteto indeksas lygių galimybių srityje sudarė 90 balų iš 100 (žr.

14 lentelė), kai BPD 1 prioriteto „Socialinės ir ekonominės infrastruktūros plėtra“ indeksas siekė 65 balus, o BPD 3 prioriteto „Gamybos sektoriaus plėtra“ – 52,5 balo.

2.6. Poveikis

Viešosios politikos programos ar jų sudedamosios dalys turi būti rengiamos ir įgyvendinamos tam, kad duotų naudos visai visuomenei ar tam tikroms jos grupėms. Jeigu programos neturi naudingo poveikio, jas reikia tobulinti arba net nutraukti.

Pagal poveikio kriterijų vertinama, koks finansuojamos programos ar jos dalies tikslų pasiekimo laipsnis arba jo tikimybė. Poveikis reiškia teigiamus ir neigiamus, tiesioginius ir netiesioginius išikišimo efektus. Vertinant poveikį analizuojama, koku mastu programos ar politikos aukščiausio lygio tikslai buvo įgyvendinti, t. y. lyginami faktiniai ir planuoti efektų rodikliai.

Galimi poveikio vertinimo klausimai:

- *Kokie yra (bus) ilgalaikiai programos įgyvendinimo socialiniai ir ekonominiai padariniai?*
- *Ar šie padariniai bus naudingi visuomenei ir jos grupėms?*

Poveikiui įvertinti gali būti naudojami įvairūs metodai, priklausomai nuo srities, politikos ar sektoriaus, kurie yra vertinami. Pavyzdžiuose aprašyti dažniausiai vertinimuose naudoti poveikio vertinimo metodai: makroekonominis modeliavimas, poveikio vertinimas remiantis loginiais modeliais, faktų lyginimo analizė.

2.6.1. Makroekonominis modeliavimas

Makroekonominio modeliavimo metodas plačiau aprašomas 3 dalyje. 15 ir 16 lentelėse pateikiami praktiniai šio metodo panaudojimo pavyzdžiai, atliekant vertinimus.

15 lentelė. Makroekonominio modeliavimo naudojimas, atliekant būsimųjų Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos sričių vertinimą

Atliekant investavimo sričių prioritetų analizę būsimųjų ES struktūrinės paramos sričių vertinimo metu buvo atliktas makroekonominis modeliavimas. Juo buvo siekiama nustatyti prioritetus pagal išikišimo sritis, atsižvelgiant į ekonominiu požiūriu netinkamo lėšų panaudojimo įtaką, lėšų įsisavinimo svarbą. Šiam vertinimui buvo sukurtas specialus modelis, kuris apėmė visuminės paklausos ir visuminės pasiūlos elementus. Šis vertinimas parodė, jog tikslinga didinti ES struktūrinės paramos apimtį užimtumui ir lankstesnei darbo rinkai, moksliniams tyrimams ir inovacijoms, energijos tiekimo tinklams ir t. t.

Šaltinis: EKT grupė. *Būsimųjų Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos sričių vertinimo galutinė ataskaita*. 2006 m. sausio 20 d.

16 lentelė. Makroekonominio modeliavimo naudojimas darbo jėgos efektyvumo vertinime

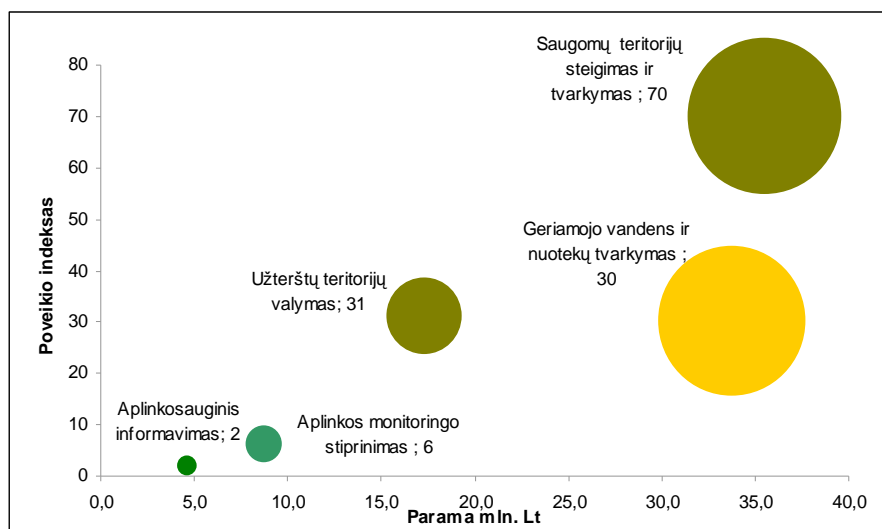
Atliekant Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos užsakytą investicijų į darbo jėgos kompetencijų tobulinimą vertinimą, buvo daugiausiai tiriamas tarpinis poveikis, t. y. poveikis subsidijas gavusių įmonių produktyvumui. Tam buvo pritaikytas ekonometrinis modelis ir darbdavių apklausa. Nustatyta, jog subsidijos darbuotojų mokymui prisidėjo prie jas gavusių įmonių konkurencingumo augimo, inovacijų diegimo, kaštų mažinimo ir produktų ir paslaugų tobulinimo. Remiantis ekonometriniais skaičiavimais, šios subsidijos jau 2004–2006 m. leido papildomai sukurti 33,4 mln. Lt pridėtinės verties. Tikimasi, jog didelė dalis poveikio dar pasireiškė ateityje. Tiriant bendrąjį poveikį, nustatyta, jog ES struktūrinės paramos poveikis galėjo būti didesnis, jei lėšos būtų paskirstytos efektyviau. Bendrąjį poveikį mažino privačių investicijų išstūmimo efektas. Šis efektas buvo iširtas kompleksiskai, taikant darbuotojų ir darbdavių apklausas, paramos teikimą reglamentuojančių dokumentų ir informacijos apie projektus analizę.

Šaltinis: Viešosios politikos ir vadybos institutas. *ES struktūrinės paramos, skirtos pagal Lietuvos 2004–2006 m. Bendrąjį programavimo dokumentą darbo jėgos kompetencijai didinti, efektyvumo vertinimas: rezultatai, kiekybiniai ir kokybiniai pokyčiai, rekomendacijos ateičiai*. Galutinės ataskaitos projektas. Vilnius, 2008 m. rugpjūčio 15 d.

2.6.2. Poveikio vertinimas remiantis loginiais modeliais

Poveikio vertinimas gali būti atliekamas remiantis loginiais modeliais. Atliekant BPD 1.3 priemonės („Aplinkos kokybės gerinimas ir žalos aplinkai prevencija“) poveikio vertinimą pagal loginį modelį buvo sudarytas kiekvienos veiklos srities, kuri buvo finansuojama pagal šią priemonę, poveikio indeksas. Šis indeksas buvo sudarytas naudojant įvairius informacijos šaltinius (priežiūros informaciją, apklausų rezultatus, ekspertinį vertinimą). Indeksas apskaičiuotas sudauginus paramos apimtį (kiekybinio) ir efektyvumo, rezultatyvumo, tęstinumo (kokybinių) rodiklių, tokių kaip įgyvendinimo problemos, produktų ar paslaugų kokybė, rezultatų tęstinumo užtikrinimas, reikšmės. Pavyzdžiui, rodikliui produktų ar paslaugų kokybė buvo nustatytos trys reikšmės: aukšta, vidutiniška ir žema ir atitinkami balai (20, 10 ir 5). Reikšmės įvertintos remiantis projektų vykdytojų apklausos rezultatais ir ekspertiniu vertinimu.

12 pav. BPD 1.3 priemonės („Aplinkos kokybės gerinimas ir žalos aplinkai prevencija“) poveikis pagal veiklos sritis



Šaltinis: Viešosios politikos ir vadybos institutas. *Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos panaudojimo poveikio ir rezultatyvumo aplinkos sektoriuje vertinimas*. Galutinės ataskaitos projektas. Vilnius, 2008 m. lapkričio 6 d.

Pagal šį indeksą didžiausią poveikį turės saugomų teritorijų steigimo ir tvarkymo projektai (indeksas – 70), panašaus dydžio – užterštų teritorijų tvarkymo (indeksas – 31) bei vandens ir nuotekų tvarkymo (indeksas – 30) projektai. Mažiausią poveikį turės aplinkosauginio informavimo projektai (indeksas – 2). Palyginus poveikio indeksą su santykine paramos apimtimi, matyti, kad didžiausią santykinę poveikį taip pat daro saugomų teritorijų projektai, mažiausią – informavimo projektai. Antroje vietoje – užterštų teritorijų valymo projektai, kurie su santykinai maža paramos apimtimi turi didelį poveikį.

2.6.3. Faktų lyginimo analizė

Faktų lyginimo analizės metodą ES struktūrinės paramos vertinimuose itin rekomenduoja taikyti Europos Komisijos Regioninės politikos generalinis direktoratas²⁴, siekiant įvertinti grynąjį ES struktūrinių fondų paramos poveikio (naudos) mastą. Metodo esmė – situacijų „su parama“ ir „be paramos“ palyginimas. Tam tikslui yra atliekamas dviejų kontrolinių grupių (paramos gavėjų ir negavusių paramos) palyginimas, taip pat gali būti atliekamas palyginimas tarp paramos gavėjų ir likusios visumos (pavyzdžiui, paramą gavusių įmonių eksporto padidėjimo masto palyginimas su visų įmonių eksporto pokyčiais per analizuojamą laikotarpį).

17 lentelė. Faktų lyginimo analizės metodo naudojimas Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo vertinime

Atliekant Ūkio ministerijos 2004–2006 m. programavimo laikotarpiu administruotos ES struktūrinės paramos panaudojimo vertinimą, buvo siekiama nustatyti tiesioginės paramos verslui savaimiškumo efektą (angl. *deadweight*)²⁵. Duomenys buvo renkami apklausos būdu, atliekant išsines paramos gavėjų ir kvotinę pareiškėjų, kurių projektams BPD subsidijos nebuvo skirtos, apklausą. Buvo nustatyta, kad 12% paramos gavėjų, negavę BPD subsidijos, būtų įgyvendinę projektus ta pačia apimtimi, kaip ir su parama. Siekiant patikrinti paramos gavėjų apklausos rezultatų patikimumą, toks pats klausimas buvo užduotas ir BPD paramos negavusiems pareiškėjams. Situacija be paramos privačių ūkio subjektų atveju patvirtino labai panašų savaimiškumo laipsnį – 11% BPD subsidijų negavusių įmonių nurodė, kad paramą administruojančių institucijų atmetus projektus įgyvendino ta pačia apimtimi, kaip ir tuo atveju, jei būtų gavę paramą. Palyginimui, Europos Komisijos užsakymu atliktoje analizėje²⁶, paremtoje SVV įmonių apklausa, nurodoma, kad ankstesniame programiniame laikotarpyje tiesioginės paramos SVV atveju savaimiškumo laipsnis svyravo nuo 11,5% (Vokietijoje) iki 55,1% (Ispanijoje)²⁷.

Šaltinis: Vertinimą Ūkio ministerijos užsakymu vertinimą atliko VšĮ „Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai“ pagal 2008–08–22 paslaugų sutartį Nr. 8–322.

2.7. Tvarumas

Dauguma viešosios politikos programų yra įgyvendinamos, siekiant užtikrinti ilgalaikius pokyčius arba tolesnę plėtrą. Pavyzdžiui, subsidijos įmonių darbuotojų mokymui skiriamos tikintis ne tik tam kartui pakelti tam tikro skaičiaus asmenų kvalifikacijos lygį, bet ir paskatinti darbuotojų mokymo kultūros formavimąsi įmonėse. Todėl vertinant dažnai pasitelkiamas tvarumo (arba tęstinumo) kriterijus, t. y. vertinama, *ar programos dėka sukurti rezultatai bus tvarūs arba bus naudojami programai pasibaigus?* Tvarumas gali būti vertinamas įvairiais lygmenimis: individo, organizacijos, projekto, partnerystės, programos, nacionaliniu, regioniniu ir t. t.

Išmatuoti realią tvarumo apimtį įmanoma baigiamųjų vertinimų metu, kurie atliekami praėjus tam tikram laikui po programos įgyvendinimo. Pavyzdžiui, norint nustatyti, ar suteikus paramą verslo pradžia, jis yra toliau plėtojamas, arba suteikus subsidijas mokymų programos

²⁴ „Building for the future: Evaluation in governance, development and progress“, 2008 // Veronica Gaffey (Head of the Evaluation Unit, DG Regio): The European Regional Development Fund or How to evaluate billions?; Kai Stryczynski (Evaluation Unit, DG Regio): Rigorous impact evaluation: the magic bullet for evaluation of Cohesion Policy?

²⁵ Savaimiškumo efektas apibūdina finansinės paramos efektyvumo praradimo situaciją, kuomet projektai, gavę viešojo finansavimo lėšas būtų buvę vykdomi ir be konkretaus įsikišimo, panaudojant kitus finansavimo šaltinius (pvz., nuosavą kapitalą).

²⁶ Ernst & Young. *Thematic Evaluation of Structural Fund Impacts on SMEs*. 1999, p. 134.

²⁷ Lietuvos Respublikos ūkio ministerijos administruotos ES struktūrinės paramos 2004–2006 metų programavimo laikotarpiu panaudojimo efektyvumo vertinimo bei rekomendacijų dėl ES struktūrinės paramos panaudojimo efektyvumo didinimo 2007–2013 metų programavimo laikotarpio galutinė vertinimo ataskaita, p. 40.

kūrimui, ji yra taikoma, reikėtų matuoti bent jau po vienerių ar dvejų metų. Kadangi tokie vertinimai atliekami retai, išmatuoti realios tvarumo apimties dažnai būna neįmanoma. Todėl vertinant tvarumą, tiriamos nuostatos ir sąlygos, reikalingos tęstinumui užtikrinti, pvz., konkretūs veiksmai, kurių imtasi, tolesnis finansavimas, fizinė aplinka ir institucinė kultūra, socialinių tinklų stiprumas ir t. t.

2.7.1. Nuostatų, užtikrinančių tvarumą, vertinimas

Jeigu tam tikros įgyvendintos programos tikslas buvo pakeisti esamą padėtį (arba užtikrinti ilgalaikį poveikį), formuojant atitinkamos tikslinės grupės elgesį, tai atliekant tokios programos vertinimą, bus tiriama, ar planuota įtaka tikslinei grupei buvo padaryta. Kitaip tariant, tokio tipo vertinimu siekiama nustatyti, ar įgyvendinant atitinkamą programą susiformavo tokios nuostatos, kurios yra būtinos užtikrinant užsibrėžto ilgalaikio tikslo pasiekimą (pavyzdį žr. 18 lentelė)

18 lentelė. Nuostatų, užtikrinančių tvarumą, vertinimas

| |
|---|
| <p>Įgyvendinant BPD 2.2 priemonę „Darbo jėgos kompetencijos ir gebėjimų prisitaikyti prie pokyčių ugdymas“ buvo siekiama paskatinti darbdavius daugiau investuoti į darbuotojų mokymą. Atliekant vertinimą buvo tiriama, ar parama sukūrė prielaidas įgyvendinti tikslinių grupių tikslus be tolesnės valstybės paramos. Kadangi vertinimas buvo vykdomas dar nepasibaigus įgyvendinamiems projektams, tvarumas buvo analizuojamas tiriant, ar susiformavo teigiamos darbdavių ir darbuotojų nuostatos tolimesnių mokymų atžvilgiu, ar žadama tęsti tolimesnius mokymus. Nuostatos buvo tiriamos apklausos metodo pagalba. Nustatyta, jog nepaisant to, jog dauguma darbdavių žada toliau vykdyti darbuotojų mokymus, o darbuotojų mokymosi visą gyvenimą motyvacija išaugo, darbdaviai daugiausiai orientuojasi į struktūrinių fondų paramos teikiamas galimybes ir sieja su jomis tolimesnius mokymus. Darbuotojai taip pat žada mokytis, jeigu mokymus finansuos darbdaviai. Taigi nustatyta, jog parama formuoja tam tikrą priklausomybę ir nepakankamai skatina tvarumą, t. y. įmonių ar įstaigų verslo ar veiklos planus atitinkančių darbuotojų mokymo planų rengimą ir įsipareigojimą skirti lėšų jų įgyvendinimui.</p> |
|---|

Šaltinis: Viešosios politikos ir vadybos institutas. *ES struktūrinės paramos, skirtos pagal Lietuvos 2004–2006 m. bendrąjį programavimo dokumentą darbo jėgos kompetencijai didinti, efektyvumo vertinimas: rezultatai, kiekybiniai ir kokybiniai pokyčiai, rekomendacijos ateičiai*. Galutinės ataskaitos projektas. Vilnius, 2008 m. rugpjūčio 15 d.

2.7.2. Sąlygų, būtinų tvarumui, vertinimas

Tokio tipo vertinimai naudingi, kai reikia nustatyti, kokios sąlygos yra būtinos tam, kad būtų užtikrintas tam tikra programa pasiektų rezultatų tvarumas. Tokiu būdu viešosios politikos formuotojai ir įgyvendintojai žinos, kokių veiksmų reikia imtis ar kokia kryptimi reikia veikti, norint išsaugoti tai, kas buvo pasiekta (pavyzdį žr. 19 lentelė).

19 lentelė. Sąlygų, būtinų tvarumui, vertinimas

Atliekant BPD 1.3 priemonės „Aplinkos kokybės gerinimas ir žalos aplinkai prevencija“ vertinimą, buvo išskirti veiksniai (sąlygos), nuo kurių priklauso rezultatų tvarumas:

- projektų vykdytojų/naudos gavėjų gebėjimai tęsti finansuotas veiklas pasibaigus finansavimui iš ES struktūrinių fondų;
- bendras valstybės tarnybos stabilumas ir darbo sąlygų palankumas;
- gyventojų pajėgumas mokėti už naujas paslaugas;
- tolesnis veiklų finansavimas.

Vertinimas parodė, kad visų pagal BPD 1.3 priemonę finansuotų veiklos sričių sukurtų rezultatų tvarumas priklausys nuo tolesnio finansavimo. Aplinkos apsaugos sistemos institucijų vykdytų projektų rezultatų tvarumą gali įtakoti bendros valstybės tarnybos stabilumo ir darbo sąlygų palankumo problemos, kurios lemia didelę darbuotojų kaitą ir, tam tikrais atvejais, nepakankamą jų kompetenciją. Be to, norint pasiekti numatytą rezultatą, svarbu, kad prie vandens tiekimo ir nuotekų tinklų prisijungtų kuo daugiau vartotojų, kurie tai turi padaryti nuosavomis lėšomis. Tačiau mažose gyvenvietėse gyventojų išlaidos geriamajam vandeniui ir nuotekų tvarkymo paslaugoms sudaro santykinai didesnę dalį šeimos pajamų, lyginant su miestų gyventojais, nes ten šios paslaugos yra kelis kartus brangesnės, o pajamos mažesnės. Todėl šių gyventojų pajėgumas mokėti už prisijungimą prie vandens tinklų ir tolesnį paslaugų teikimą yra mažesnis.

Išorės veiksnių, darančių įtaką projektų rezultatų tvarumui analizei atlikti naudoti interviu, dokumentų analizės metodai (veiklos ataskaitos, teisės aktai, kitos vertinimo ataskaitos ir kt.), atlikta vandentvarkos įmonių apklausa ir kt.

Šaltinis: Viešosios politikos ir vadybos institutas. *Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos panaudojimo poveikio ir rezultatyvumo aplinkos sektoriuje vertinimas*. Galutinės ataskaitos projektas. Vilnius, 2008 m. lapkričio 6 d.

Antroje gairių dalyje pristatyti svarbiausi vertinimo kriterijai ir klausimai. Taip pat buvo aptarti vertinimo metodai, kuriuos taikant galima atsakyti į iškeltus klausimus, ir pateikti metodų praktinio taikymo pavyzdžiai. Vis dėlto, norint atlikti vertinimą, nepakanka žinoti, į kokius vertinimo klausimus siekiame atsakyti – būtina išmanyti duomenų rinkimo ypatumus ir jų analizės metodus.

Taigi trečiojoje gairių dalyje pateikiama informacija apie tai, kaip reikia rinkti vertinimui reikalingus duomenis ir tinkamai juos analizuoti. Nuo šių veiksnių dažnai priklauso tai, ar vertinimas bus atliktas tinkamai, kokybiškai ir ar jo pagrindu suformuluotos išvados bus naudingos.

3. DUOMENŲ RINKIMAS IR ANALIZĖ VERTINIMO METU

Vertinimo metodai yra duomenų rinkimo ir analizės būdai. Vis dėlto nėra vieno „geriausio“ metodo ar jų rinkinio – kiekvienas metodas leidžia surinkti tik specifinę informaciją ir turi savų privalumų bei trūkumų. Vertinimo metodų pasirinkimas priklauso nuo vertinimo klausimų, vertinimo išteklių (biudžeto, vertintojų darbo dienų, ir t. t.), duomenų prieinamumo.

Šioje gairių dalyje pristatomi kiekybiniai ir kokybiniai duomenų rinkimo ir analizės būdai, skirtingi tyrimo būdai bei priemonės, kuriomis galima užtikrinti duomenų patikimumą.

3.1. Duomenų rinkimo ir analizės metodai: kiekybiniai ir kokybiniai, indukciniai ir dedukciniai, metodų sudėtingumas

Duomenų rinkimo ir analizės metodai gali būti skirstomi į kiekybinius ir kokybinius. Jeigu siekiama „šiek tiek pasakyti apie viską“, geriau tinka kiekybiniai metodai, o jeigu „viską apie šiek tiek“, tuomet tinkamesni yra kokybiniai metodai. Bendras kiekybinių ir kokybinių metodų palyginimas pateikiamas 20 lentelėje.

20 lentelė. Kiekybinių ir kokybinių metodų palyginimas

| | Kokybiniai metodai | Kiekybiniai metodai |
|---------------------------------|--|--|
| Paskirtis | Taikant kokybinius metodus siekiama suprasti tikrovę, atsižvelgiant į daugialypės tikrovės egzistavimą, įvairius individų požiūrius. | Taikant kiekybinius metodus siekiama paaiškinti stebimą reiškinį, klasifikuojant ir skaičiuojant tam tikrus jo bruožus. |
| Laikas ir tyrimo sandara | Socialiniai reiškiniai tiriami be išankstinių prielaidų, o tyrimo procesas cikliškas – duomenys renkami ir analizuojami vienu metu. | Visi tyrimo klausimai yra labai aiškiai apibrėžti prieš pradėdant rinkti ir analizuoti duomenis. Vadovaujamosi tam tikromis išankstinėmis prielaidomis. |
| Analitiko vaidmuo | Analitikas renka duomenis sąveikaudamas su tiriamaisiais (stebėdamas, bendradarbiaudamas). | Analitikas duomenų rinkimui naudoja įrankius (pvz., anketinės apklausos) – netiesioginė sąveika su tiriamaisiais. |
| Analizės logika | Pasitikima subjektyviomis interpretacijomis ir nuomonėmis: pateikiama informacija surinkta žodžiu, kiek galima pilnesne forma. Naudojami interviu, fokusuotos grupinės diskusijos, atvejų studijos, įtrauktas stebėjimas ir t. t. | Siekiama pateikti objektyvią, apibendrinamą ir palyginamą informaciją: naudojamos apklausos, ekonometrinis modeliavimas, statistinė analizė ir t. t. Vadovaujamosi aiškėmis, tikslėmis, formaliomis procedūromis. |
| Stiprybės | <ul style="list-style-type: none"> • Naudinga atrenkant kriterijus ar rodiklius, kurie galėtų būti naudojami kiekybinės analizės metu; • Pateikiama plati ir kompleksiškai reiškinį apibūdinanti informacija; • Analizuojamas specifinis fenomenas jo paties kontekste; • Atsižvelgiama į didesnės dalies suinteresuotų grupių (įskaitant tokias grupes, į kurių požiūrius dažnai nėra atsižvelgiama, atliekant kiekybinius tyrimus) kokybiškai besiskiriančias interpretacijas ir perspektyvas. | <ul style="list-style-type: none"> • Pateikiami kiekybiškai įvertinami duomenys, kurie gali reprezentuoti platesnę populiaciją; • Pateikiami duomenys, kurie leidžia daryti palyginimus tarp šalių, sektorių, tikslinių populiacijų; • Tinkamas būdas tikrinti hipotezes. |
| Silpnybės | <ul style="list-style-type: none"> • Šie metodai neturėtų būti naudojami plačios apimties vertinimuose ir apibendrinimuose; • Darbui imlus, daug laiko reikalaujantis metodas; | <ul style="list-style-type: none"> • Kai kuriais atvejais kiekybinės informacijos kaupimas nėra įmanomas; • Atsiranda rizika kiekybiškai lyginti visiškai skirtingus fenomenus; |

| | Kokybiniai metodai | Kiekybiniai metodai |
|--|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Atsiranda rizika pernelyg sureikšminti nereprezentatyvius požiūrius; • Atsiranda rizika dėl per plačios apimties informacijos ir didelio duomenų kiekio. | <ul style="list-style-type: none"> • Tam tikras elgesys yra išimamas iš konteksto, tokiu būdu įvykiai nėra analizuojami kaip vykstantys realiame pasaulyje; • Ignoruojamas tų kintamųjų, kurie nebuvo įtraukti į modelį, poveikis. |
| Sričių, kuriose šie metodai gali būti naudojami, pavyzdžiai | <ul style="list-style-type: none"> • Suinteresuotų grupių nuomonės, vertinant programos/ tam tikros priemonės tinkamumą konkrečiame kontekste; • Suinteresuotų grupių atstovų nuomonių apie sukurtų produktų, pasiektų rezultatų kokybę ir galimo poveikio tvarumą vertinimas. | <ul style="list-style-type: none"> • Suinteresuotųjų grupių atstovų apklausa apie bendrą programos tinkamumą; • Programos/ tam tikros priemonės efektyvumo ir rezultatyvumo vertinimas pagal iš anksto apibrėžtas gaires. |

Šaltinis: parengta autorių.

Kiekybinių ir kokybinių metodų taikymas remiasi šiek tiek skirtinga logika: jei kiekybinis tyrimas prasideda nuo esamos teorijos ir esamų žinių, tai kokybinis tyrimas prasideda nuo stebėjimo.

Kiekybinis tyrimas remiasi *dedukcine logika*. Remiantis pasirinkta teorija, literatūros analize ar turimomis vertintojo išvalgomis pasirenkami tyrimo teiginiai. Tyrimo metu šie teiginiai yra tikrinami. Kiekybinis tyrimas yra struktūruotas, t. y. tyrimo klausimai, sąvokos ir eiga apibrėžiami tyrimo pradžioje ir jo metu nekeičiami. Klausimų formulavimo, duomenų rinkimo, duomenų analizės ir duomenų interpretavimo etapai yra atskirti. Pagrindiniai kiekybinio tyrimo principai – objektyvumas, reprezentatyvumas, patikimumas, pakartojamumas, etiškumas, tikslumas.

Kokybinis tyrimas remiasi *indukcine logika*. Tiriama socialiniai reiškiniai ar procesai yra analizuojami be išankstinių idėjų, teorijų, parengtų modelių. Tyrimas pradedamas nuo plačiai suformuluotų klausimų, kurie tikslinami tyrimo metu. Vertintojas vienu metu renka duomenis ir juos analizuoja, interpretuoja. Iš surinktų duomenų, jų analizės gali kilti nauji svarbūs klausimai, kurie įtraukiami į tyrimą, atsisakoma klausimų, kurie, kaip išaiškėjo tyrimo metu, yra nereikšmingi tiriamo reiškinio atžvilgiu. Kokybinio tyrimo procesas yra cikliškas ir remiasi nuolatine interpretacija.

Reikia pripažinti, jog skiriasi vertinimo metodų sudėtingumas, nuo kurio priklauso vertinimo projekto biudžetas²⁸.

²⁸ Finansų ministerija. *Pasiūlymai dėl vertinimo biudžeto nustatymo*. Vilnius, 2009.

21 lentelėje pateikiama informacija apie kelių vertinimo metodų ir būdų sudėtingumą. Paprastesniais metodais galima laikyti dokumentų analizę, interviu, fokusuotas grupines diskusijas, vidutinio sudėtingumo – apklausas, ekspertų panėles. Sudėtingesniais metodais galima laikyti makroekonominį modeliavimą, efektyvumo ar kaštų rezultatyvumo analizę. Be to, sudėtingais vertinimo būdais galima laikyti žvalgas, tyrimus dalyvaujant ir kvazi–eksperimentinį tyrimą, kiek mažiau sudėtingais – atvejo studijas ir tyrimus dalyvaujant, o paprasčiausiu – ekspertinį vertinimą.

21 lentelė. Vertinimo metodų ir būdų sudėtingumas

| Metodų sudėtingumo laipsnis | Vertinimo metodai | Vertinimo būdai |
|------------------------------|---|---|
| <i>Paprastas</i> | Dokumentų analizė, interviu, fokusuotos grupinės diskusijos | Ekspertinis vertinimas |
| <i>Vidutinio sudėtingumo</i> | Apklausos, ekspertų panelės | Atvejo studijos |
| <i>Sudėtingas</i> | Makroekonominis modeliavimas, efektyvumo ar kaštų rezultatyvumo analizė | Išvalgos, tyrimai dalyvaujant, kvazi–eksperimentiniai tyrimai |

Šaltinis: sudarė autoriai pagal The European Commission. *Evaluating EU Activities: A Practical Guide for the Commission Services*. Brussels, 2004.

Tačiau vertinimo metodai ir būdai gali būti taikomi skirtingai. Pavyzdžiui, žvalgomosios atvejo studijos paprastesnės palyginti su programos efekto atvejo studijomis, kurių metu taikomi įvairūs vertinimo metodai. Taip pat gali skirtis atvejo studijų skaičius, juose nagrinėjamų klausimų skaičius. Atitinkamai apklausos yra paprastesnės, jeigu jos atliekamos internetu, turint gerą respondentų sąrašą. Tačiau apklausa gali būti labai sudėtinga, jeigu ji turi būti reprezentatyvi ar net kvotinė, jeigu jos negalima atlikti internetu ar telefonu.

Toliau pristatomi svarbiausi vertinimo metodai ir būdai. Kadangi šių gairių paskirtis nėra aprašyti visus vertinimo metodus ir būdus, tai nagrinėjami tie metodai, kurie dažniausiai taikomi, atliekant vertinimus.

3.2. Kiekybiniai duomenų rinkimo ir analizės būdai

3.2.1. Apklausos

Apklausos (angl. *survey*) yra efektyvus ir rezultatyvus tyrimo metodas, kuriuo galima ištirti platų klausimų ratą, todėl tai vienas populiariausių tyrimo metodų. Taikant šį metodą, vertintojas gali geriau suprasti tyrimo srities klausimus. Apklausų metodas gali būti apibrėžiamas kaip tyrimo technika, kuri remiasi informacijos rinkimu iš tam tikros individų grupės individams atsakant į klausimus²⁹. Šis metodas leidžia surinkti duomenis iš plačių individų grupių, socialinių tinklų, socialinių grupių ar organizacijų.

Apklausos privalumai yra šie:

- Įvairiapusiškumas: gerai parengta apklausa gali padėti identifikuoti esminius vertinamos srities aspektus ir suteikti platesnį supratimą apie vertinamą objektą;
- Efektyvumas: apklausų metodas yra santykinai pigus, reikalauja mažai laiko ir leidžia surinkti informaciją iš didelio žmonių skaičiaus;
- Galimybė apibendrinti: naudojantis šiuo metodu galima daryti apibendrinimus, nes tam tikros tiriamos grupės rezultatų išvados gali būti taikomos visai populiacijai;
- Galimybė palyginti: jeigu išvengiama metodologinių problemų, respondentų grupės atsakymai gali būti palyginami.

Siekiant užtikrinti apklausų metu gautų duomenų kokybę, būtinas „pilotavimas“ – klausimynai turi būti išbandomi su keliais respondentais, siekiant patikrinti paruošto klausimyno

²⁹ R. K. Schutt. *Investigating the Social World: The Process and Practice of Research*. London: Sage Publications, 2006, p. 234.

tinkamumą, kokybę ir įvertinti galimus trūkumus. Tada galima peržiūrėti ir tobulinti apklausos klausimyną.

Apklausų metodas ypač tinkamas, kai reikia iširti didelės respondentų grupės nuomonę. Apklausų metodas taikomas tiriant nuostatas, vertybes, gali būti tiriamas naudos gavėjų pasitenkinimas programa. Dėl tos priežasties apklausos dažniausiai taikomos, vertinant rezultatyvumą ir poveikį. Jų metu siekiama nustatyti, kaip naudos gavėjai vertina programos rezultatus ir koks yra tikėtinas poveikis.

22 lentelė. Apklausos metodo naudojimas poveikio vertinimuose

Įgyvendinant projektą „ES struktūrinės paramos, skirtos pagal Lietuvos 2004–2006 m. bendrąjį programavimo dokumentą darbo jėgos kompetencijai didinti, efektyvumo vertinimas: rezultatai, kiekybiniai ir kokybiniai pokyčiai, rekomendacijos ateičiai“ buvo siekta įvertinti ES struktūrinių fondų pridėtinę vertę didinant darbo jėgos kompetencijas. Viena pagrindinių metodinių problemų buvo susijusi su siekiu išmatuoti, kaip mokymai prisidėjo prie darbuotojų produktyvumo didinimo. Matuojant mokymų kokybę, pasitenkinimą mokymais, darbuotojų darbo kokybės pokyčius buvo atliktos dvi apklausos. Pirmoji apklausa buvo skirta organizacijų, kurios naudojo finansinę paramą darbuotojų mokymams, atstovams. Antroji apklausa buvo skirta darbuotojams, kurie dalyvavo mokymų projektuose. Abi apklausos buvo plačios ir leido išvelgti kaip darbdaviai ir darbuotojai vertina mokymų projektų, kurie buvo bendrai finansuojami iš ES struktūrinių fondų, pridėtinę vertę.

Šaltinis: Viešosios politikos ir vadybos institutas. *ES struktūrinės paramos, skirtos pagal Lietuvos 2004–2006 m. bendrąjį programavimo dokumentą darbo jėgos kompetencijai didinti, efektyvumo vertinimas: rezultatai, kiekybiniai ir kokybiniai pokyčiai, rekomendacijos ateičiai*. Galutinės ataskaitos projektas. Vilnius, 2008 m. rugpjūčio 15 d.

Nepaisant šio metodo privalumų, jis taip pat susijęs su tam tikromis rizikomis ir trūkumais. Ne visada ir ne visiems vertinimo klausimams yra tinkamas apklausų metodas. Todėl labai svarbu įvertinti metodo trūkumus ir galimybes ir naudoti jį tik ten, kur jis tinkamas.

23 lentelėje aptariamos apklausos metodo rizikos ir rizikų valdymo priemonės.

23 lentelė. Apklausos metodo rizikos ir jų valdymo priemonės

| Rizikos | Rizikų valdymo priemonės |
|---|---|
| Kadangi apklausų respondentus dažnai sudaro labai skirtingos grupės, kai kurie klausimyno klausimai tam tikroms grupėms gali būti neaktualūs. | Galima atlikti bandomąją apklausą su keletu respondentų. Tai leidžia išsiaiškinti, ar respondentai supranta klausimus ir ar jų atsakymai suteikia naudingą informaciją. |
| Netinkamai suformuota imtis neleidžia užtikrinti gautų duomenų reprezentatyvumo. | Imtis turi būti sudaroma, vadovaujantis atrankos taisyklėmis. |
| Nepakankamas anketas užpildžiusių skaičius, kai taikomos internetinės apklausos. Patirtis rodo, jog atsakymų dalis į internetines apklausas siekia apie 30–40 proc. | Siekiant padidinti atsakiusių skaičių, būtina siųsti priminimus elektroniniu paštu ar priminti, skambinant respondentams. |
| Nepakankamas atrankos pagrindas. Galimų respondentų kontaktai nėra prieinami, nes tokia informacija nerenkama įgyvendinant programas. | Šią riziką valdyti vertintojams labai sudėtinga, taip pat tai reikalauja didelių laiko išteklių (pvz., rinkti iš projektų vykdytojų informaciją apie mokymų dalyvius) ir surinktas atrankos pagrindas gali būti nereprezentatyvus, jeigu nepilnai surenkami duomenys. Jeigu įgyvendinant programas renkama išsami informacija, tokia rizika gali būti valdoma, o vertinimo galimybės padidinamos. |

Šaltinis: sudarė autoriai.

3.2.2. Ekonometrinis modeliavimas ir statistinė analizė

Ekonometrinis modeliavimas (angl. *econometric modeling*) ir statistinė analizė (angl. *statistical analysis*) gali būti naudojami, siekiant ištirti platų ekonominių kintamųjų ratą. Pagrindinė nauda susijusi su tuo, jog modeliai gali pateikti kiekybinius ryšių tarp kintamųjų skaičiavimus. Ekonometriniai modeliai remiasi tam tikra logika: a) atrenkamos dvi atvejų grupės; b) kiekybinis specifinių politikų vertinimas vienoje grupėje; c) priklausomųjų kintamųjų pokyčių skirtumų vertinimas abejuose grupėse. Toks būdas naudingas vertinant socialinį ir ekonominį ES strategijų ir politikų poveikį.

24 lentelė. Ekonometrinio modeliavimo naudojimas poveikio vertinimuose

Atliekant ES struktūrinių fondų poveikio užimtumui įgyvendinant BPD vertinimą ekonometrinis modelis buvo naudojamas, vertinant BPD poveikį užimtumui. Modelis rėmėsi 3 lygių ekonometrinio modeliavimu – detaliuotu lygiu, sektoriniu lygiu ir valstybiniu lygiu. Tokia analizė buvo galima, nes ES struktūrinių fondų valdymo ir stebėsenos informacinėje sistemoje (SFMIS) buvo sukaupta detali informacija apie paramos gavėjų atliktus mokėjimus iš ES struktūrinių fondų lėšų. Vertintojai turėjo galimybę naudoti informacija ne tik apie paramos gavėjus, kuriems buvo suteiktos lėšos, bet ir apie jų darbų bei paslaugų teikėjus. Šie duomenys buvo susieti su mikro lygmens duomenimis iš Lietuvos įmonių statistikos ir leido palyginti ekonominę plėtrą tarp tų subjektų, kurie gavo ES struktūrinių fondų finansuojamus užsakymus ir tų, kurie negavo tiek įsikišimo periodu, tiek po jo. Palyginimui buvo atrinktos kontrolinės grupės iš subjektų, kurie prašė ES struktūrinių fondų paramos, bet jos negavo. Ekonometrinio modeliavimo rezultatai buvo aptarti fokusuotų grupinių diskusijų metu.

Šaltinis: Viešosios politikos ir vadybos institutas. *Europos Sąjungos struktūrinių fondų poveikio užimtumui įgyvendinant Lietuvos 2004–2006 m. bendrąjį programavimo dokumentą vertinimas*. Galutinė ataskaita. Vilnius, 2008 m.

Nepaisant didelio ekonometrinio modeliavimo potencialo, susiduriama su tam tikromis rizikomis, kurios įvardintos 25 lentelėje.

25 lentelė. Ekonometrinio modeliavimo ir statistinės analizės rizikos bei jų valdymo priemonės

| Rizikos | Rizikų valdymo priemonės |
|--|---|
| Šiam metodui taikyti reikia daug statistinių duomenų kurie dažnai nėra prieinami. | Papildomų duomenų rinkimas, pasitelkiant kitus kiekybinius metodus (pvz., apklausas). |
| Netinkamas prielaidų pasirinkimas. | Prielaidų patikrinimas naudojantis kitais metodais. Pavyzdžiui, fokusuotos grupinės diskusijos gali būti pasirinktos kaip viena iš tokių priemonių. |
| Ekonometrinio modeliavimo rezultatai yra naudojami neminint prielaidų ir natūralių modelio apribojimų. | Reikalingas tinkamas modelio ir jo prielaidų paaiškinimas. Taip pat reikia detalizuoti, ką gauti rezultatai paaiškina ir ko ne. |

Šaltinis: sudarė autoriai.

Ekonometrinis modeliavimas ir statistinė analizė atskleidžia efekto apimtį arba kintamųjų ryšius, tačiau gautų rezultatų interpretavimui naudojami kiti metodai – apklaustos, fokusuotos grupinės diskusijos, interviu, antrinių šaltinių analizė.

3.3. Kokybiniai duomenų rinkimo ir analizės būdai

Kokybiniai metodai yra tinkami rinkti išsamią informaciją apie nedidelį atvejų ar asmenų skaičių, sudaro galimybes atlikti detalų tiriamo reiškinio tyrimą, įsigilinti į kontekstą ir niuansus. Šiose gairėse pristatomi tokie kokybiniai duomenų rinkimo ir analizės būdai: interviu, fokusuotos grupinės diskusijos, ekspertų panelė, kokybinė dokumentų analizė, įtrauktas stebėjimas.

3.3.1. Interviu

Šis metodas, naudojamas informacijai rinkti iš vieno ar kelių respondentų, yra labiausiai paplitęs socialiniuose moksluose, o taip pat viešosios politikos vertinimuose. Interviu gali būti kelių tipų:

- *Laisvas pokalbis* – respondentai gali laisvai dėstyti savo nuomonę;
- *Pusiau struktūriškai apibrėžtas interviu* – siekiama sužinoti respondento nuomonę tam tikrais iš anksto numatytais klausimais leidžiant respondentui laisvai interpretuoti ir reformuluoti užduodamus klausimus;
- *Struktūriškai apibrėžtas interviu* – mažiau lankstus, anketinės apklausos tipo interviu³⁰.

Atliekant vertinimą, giluminiai arba kokybiniai interviu leidžia atskleisti skirtingus požiūrius į programą, jos veiklas, rezultatus, įgyvendinimą. Interviu dažniausiai naudojamas išsiaiškinti, kaip asmenys suvokia programos ar projekto reikšmę, rezultatus. Interviu gali padėti išryškinti organizacijos, kurioje įgyvendinama programa ar projektas, aplinkos normas, kultūrą. Interviu taip pat padeda išryškinti temas, kurios yra svarbiausios tam tikroms suinteresuotoms grupėms.

Interviu yra ypač naudingas analizuojant procesus. Gaunama išsami, detali informacija, vertinimai, požiūriai, motyvacija. Svarbu turėti omenyje, jog interviu metodu renkant duomenis nesiekama reprezentuoti populiacijos. Tyrimui naudojama nedidelė respondentų imtis, respondentai nėra atrenkami tikimybių būdu, paprastai atranka yra tikslinė (pvz., interviu iš atsakingų asmenų). Interviu kokybė labai priklauso nuo interviu atliekančio asmens pasirengimo, kompetencijos, asmeninių savybių, taip pat nuo respondento sąsajų su tirama problema.

26 lentelė. Interviu metodo naudojimas vertinimuose

Tarp kitų projektų „Europos Sąjungos migracijos politikos iniciatyvų poveikis Lietuvai ir Lietuvos tikslai formuojant Europos Sąjungos politiką legalios ir nelegalios migracijos srityje“ tikslų, buvo siekiama įvertinti bendro sutarimo mastą dėl Lietuvos strateginių tikslų migracijos srityje. Ši politikos sritis yra susijusi su daugeliu institucijų, kurios dalyvauja politikos formulavime ir įgyvendinime. Buvo atrasta, jog atitinkamo institucijos turėjo radikaliai skirtingas pozicijas dėl migracijos politikos tikslų. Šiuo atveju pusiau struktūriškai apibrėžti interviu buvo labai naudingi, siekiant suprasti, kaip kiekvienas politikos formuotojas vertina esamų strateginių tikslų tinkamumą. Interviu taip pat suteikė išvalgų apie kryptis, kurias skirtingos suinteresuotosios pusės siūlo migracijos politikoje ateityje.

Šaltinis: Viešosios politikos ir vadybos institutas. *Europos Sąjungos migracijos politikos iniciatyvų poveikis Lietuvai ir Lietuvos tikslai formuojant Europos Sąjungos politiką legalios ir nelegalios migracijos srityje*. Galutinė ataskaita. Vilnius, 2008 m.

Kaip ir kiekvienas metodas, interviu turi savo rizikų. Svarbu žinoti, kaip išvengti tokių rizikų ir naudoti interviu metodą tik tada, kai jis tinkamas. Svarbiausios rizikos aptariamoms 27 lentelėje.

³⁰ V. Nakrošis, N. Jarmalavičiūtė, D. Burakienė. *Ką, kaip ir kodėl vertiname? Trumpai apie Europos Sąjungos finansuojamų programų vertinimą*. Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2007, p. 44.

27 lentelė. Interviu metodo rizikos ir jų valdymo priemonės

| Rizikos | Rizikų valdymo priemonės |
|---|---|
| Vertintojas gali veikti respondentų atsakymus. | Ši rizika valdoma tinkamai parengiant interviu atliekančius asmenis. |
| Interviu gauti rezultatai apibendrinami populiacijai. | Tai yra kokybinis metodas, jo metu gauta informacija negali būti apibendrinama populiacijai. Kokybišką interviu panaudojimą užtikrina vertintojų kompetencija ir kvalifikacija. Siekiant daryti apibendrinimus populiacijai turi būti taikomi papildomi metodai (pvz., apklausa). |

Šaltinis: sudarė autoriai.

3.3.2. Fokusuotos grupinės diskusijos

Fokusuota grupinė diskusija (angl. *focus groups*) yra nedidelės žmonių grupės (7–10 asmenų) diskusija, valdoma moderatoriaus pagal iš anksto parengtus klausimus. Taikant šį metodą galima išryškinti alternatyvius požiūrius į vertinamą reiškinį. Praktikoje šis metodas ypač tinkamas, kai tyrimo klausimai kompleksiniai ir nėra vienareikšmiškos interpretacijos. Šio metodo sėkmė priklauso nuo dalyvių kompetencijos ir jų požiūrių įvairovės.

Fokusuotos grupinės diskusijos yra ypač naudingos vertinimo pradžioje: formuluojant hipotezes ar apibrėžiant tyrimo klausimus. Šį metodą taip pat galima taikyti vertinimo pabaigoje: dalyviams pateikiami surinkti duomenys ir prašoma juos interpretuoti, paaiškinti ir susieti. Taip pat metodas tinkamas, siekiant atsakyti į šiuos vertinimo klausimus:

- Tinkamumas: ar programos atitinka tikslinių grupių poreikius, valstybės tikslus?
- Rezultatyvumas: kokia buvo produktų ir rezultatų kokybė, koks tikėtinas poveikis?
- Tvarumas: kokios yra svarbiausios veiklų tęstinumo prielaidos?

28 lentelė. Fokusuotų grupinių diskusijų metodo taikymas vertinimuose

| |
|--|
| Įgyvendinant projektą „Europos Sąjungos struktūrinių fondų poveikio užimtumui įgyvendinant Lietuvos 2004–2006 m. bendrąjį programavimo dokumentą vertinimas“ buvo siekiama įvertinti BPD poveikį užimtumui Lietuvoje. Poveikio vertinimas buvo paremtas ekonometriniu modeliavimu. Fokusuotų grupinių diskusijų metodas buvo panaudotas siekiant patikrinti modelį ir įvertinti jo prielaidų patikimumą. Šis metodas buvo naudingas siekiant dviejų tikslų: 1) užtikrinant paskesniojo poveikio vertinimo pagrįstumą ir patikimumą; 2) į vertinimo procesą įtraukiant didelę grupę ekspertų ir suinteresuotųjų grupių. |
|--|

Šaltinis: Viešosios politikos ir vadybos institutas. *Europos Sąjungos struktūrinių fondų poveikio užimtumui įgyvendinant Lietuvos 2004–2006 m. bendrąjį programavimo dokumentą vertinimas*. Galutinė ataskaita. Vilnius, 2008 m.

29 lentelėje pristatomos fokusuotų grupinių diskusijų metodo taikymo rizikos ir jų valdymo priemonės.

29 lentelė. Fokusuotų grupinių diskusijų metodo rizikos ir jų valdymo priemonės

| Rizikos | Rizikų valdymo priemonės |
|--|---|
| Į diskusiją susirinkę dalyviai neturi pakankamai palyginamos informacijos ir negali dalyvauti diskusijoje. | Faktinė informacija turi būti surinkta ir pristatyta dalyviams prieš jiems susirenkant į fokusuotą grupinę diskusiją. |
| Dalyviai yra šališki ir nekritiški. | Nuomonių balansas turi būti užtikrintas atrenkant dalyvius. |
| Grupės dinamika neleidžia atskleisti visų nuomonių. Tai susiję su pritarimo išryškėjusiam | Diskusijai turi vadovauti patyręs moderatorius. |

| Rizikos | Rizikų valdymo priemonės |
|---|--|
| grupės lyderiui ar bendrai grupės nuomonei problema. | |
| Konsensuso siekimas gali sulaikyti suinteresuotąsias puses nuo kritiškos nuomonės išsakymo. | Kritinius požiūrius galima identifikuoti anoniminių interviu metu. |
| Šiuo metodu gauta informacija gali tapti nepatikima dėl galimo šališkumo. | Metodas turėtų būti naudojamas ne faktinei informacijai surinkti, bet nuomonėms ir požiūriams nustatyti. Gauta informacija turi būti tikrinama naudojantis kitais informacijos šaltiniais. |
| Dalyviai kalba skirtingomis kalbomis. | Reikia užtikrinti, kad dalyviai sugebėtų kalbėti viena kalba, jeigu tai neįmanoma, reikia pasitelkti vertėjų paslaugas. |

Šaltinis: sudarė autoriai.

3.3.3. Ekspertų panelė

Ekspertų panelės (angl. *expert panel*) metodas taikomas, siekiant įvertinti ir interpretuoti kompleksinę ir įvairialypę informaciją. Ekspertai dažniausiai yra pripažinti ir nepriklausomi analizuojamos srities autoritetai. Jų vaidmuo apima: a) informacijos, gautos iš daugybės skirtingų šaltinių, susistemimą; b) rėmimąsi įvairialypiais požiūriais, interpretuojant turimus duomenis; c) kritišką atliktos analizės įvertinimą; d) sutarimo diskusijos metu pasiekimą ir bendrų išvadų bei rekomendacijų pateikimą. Ekspertų panelės metodo taikymas dažniausiai apima 3 etapus: ekspertų parinkimą, duomenų rinkimą (tyrimą) ir sintezę.

Pasirinkti ekspertai turi būti pripažinti analizuojamos srities žinovai, nešališki ir nepriklausomi, nominuojami asmeniniu pagrindu ir neturi atstovauti savo universitetų, institucijų ar kitų organizacijų. Parinkti ekspertai negali atstovauti tos pačios „mąstymo tradicijos“, siekiama pritraukti ekspertus, turinčius kaip galima įvairesnius požiūrius, nuomones ir patirtį. Priklausomai nuo tyrimo ypatybių, duomenis renka ir preliminarią duomenų analizę atlieka: a) patys ekspertai, dirbdami individualiai; arba b) ekspertų panelės „sekretoriatas“ (speciali vertintojų grupė). Dažniausiai pasirenkamas pastarasis variantas, nes: a) ekspertų galimybės tyrimui skirti pakankamai laiko yra ribotos; b) tyrimo biudžetas pernelyg išauga, kai identiškus duomenis renka ir analizuoja kiekvienas ekspertas atskirai.

Kai nagrinėjama tema nėra nauja, anksčiau atlikta nemažai tyrimų, šis metodas padeda siekti bendro sutarimo tarp sprendimų priėmėjų ir įgyvendintojų dėl vertinimo rekomendacijų. Šis metodas yra tinkamas kai analizuojamos „politiškai jautrios“ temos. Pripažintų ekspertų dalyvavimas ir išsakytos nuomonės suteikia išvadoms „svorio“ ir patikimumo.

Šis metodas nėra tinkamas, kai nėra pakankamai duomenų, kuriuos ekspertai galėtų interpretuoti ir analizuoti. Metodas taip pat nėra pats tinkamiausias, kai egzistuoja labai aiškiai struktūruoti klausimai, o duomenys yra pernelyg vienareikšmiški.

30 lentelė. Ekspertų panelės metodo rizikos ir jų valdymo priemonės

| Rizikos | Rizikų valdymo priemonės |
|---|---|
| Egzistuoja rizika, kad įtraukti ekspertai nebus suinteresuoti pateikti kritišką išvadą, nes juos saistys atstovaujamoji institucijų oficiali pozicija. Tai ypač aktualu įtraukiant sprendimų priėmėjus ir įgyvendintojus į ekspertų panelę. | Šią riziką galima valdyti užtikrinant individualių nuomonių anonimiškumą ir užtikrinant, kad ekspertų panelėje būtų pasiektas balansas tarp nepriklausomų ekspertų ir sprendimų priėmėjų. |
| Egzistuoja rizika, kad siekiant konsensuso, nebus pakankamai atsižvelgiama į mažumos nuomonę. | Šią riziką galima valdyti tinkamai pasirenkant moderatorių ir tinkamai valdant konsensuso |

| Rizikos | Rizikų valdymo priemonės |
|---------|--------------------------|
| | formavimo procesą. |

Šaltinis: sudarė autoriai.

3.3.4. Turimos informacijos analizė

Turimos informacijos analizė (angl. *desk research*) yra visos nagrinėjamo klausimu prieinamos informacijos analizė. Kadangi informacijos šaltiniai yra sukurti ne vertintojų, ši analizė dažnai vadinama antrinių šaltinių analize (angl. *analysis of secondary sources*).

Tokia analizė turi daug tikslų. Pirma, ji leidžia susipažinti su kitų vertintojų atliktais darbais konkrečia tema ir „inventorizuoti“ iki šiol sukurtas žinias. Antra, susijusios informacijos analizė leidžia tiksliau apibrėžti bendrą tyrimo klausimą bei suformuluoti konkrečius tyrimo klausimus ir (arba) hipotezes. Nors turimos informacijos analizė naudinga visuose vertinimo etapuose, tačiau dažniausiai naudojama pradiniam vertinimo etape.

Turimos informacijos analizė gali būti apibrėžta kaip metodas, skirtas tinkamai informacijai identifikuoti, rinkti, analizuoti ir interpretuoti. Vertinimų metu dažniausiai apžvelgiama ministerijų, kitų vyriausybės įstaigų ir įvairių nevyriausybinių organizacijų parengta medžiaga, tyrimų ir vertinimų ataskaitos, duomenų bazės ir žurnalai. Šio metodo privalumai yra šie:

- „*Horizonto išplėtimas*“. Esančios informacijos tam tikra tema analizė gali atskleisti naujus ir netikėtus dalykus, pateiktų naujų idėjų problemų sprendimui, pasiūlyti novatoriškus požiūrius;
- „*Stovėjimas ant milžinų pečių*“. Tai reiškia, jog galima gauti naudos iš kelių svarbiausių tos srities mokslininkų;
- *Laiko taupymas*. Esamos informacijos analizė gali būti atlikta per daug trumpesnį laiką negu renkant duomenis specialiai;
- *Efektyvumas kainos atžvilgiu*. Pigiau analizuoti jau surinktą informaciją negu rinkti ją iš naujo.

Tačiau antrinių šaltinių analizės trūkumas yra tas, kad šie dokumentai nepateikia visos vertinimui reikalingos informacijos. Be to, antriniuose šaltiniuose pateikta informacija gali būti pasenusi, nepatikima ar neaktuali. Todėl dažniausiai be šios informacijos analizės yra taikomi kiti vertinimo metodai ir būdai.

31 lentelė. Turimos informacijos analizės metodo taikymas išankstiniame politikos vertinime

| |
|---|
| Vienas iš projekto „Ekonominių migrantų skatinimo grįžti į tėvynę priemonės“ tikslų buvo išankstinis Lietuvos ekonominės migracijos reguliavimo strategijos vertinimas. Šis išankstinis vertinimas rėmėsi daugiausiai turimos informacijos analize, pavyzdžiui, buvo analizuojama kitų šalių patirtis, įgyvendinant migracijos reguliavimo politiką. Naudojant šį metodą buvo sėkmingai surinkta informacija apie įvairių migracijos reguliavimo priemonių poveikį. |
|---|

Šaltinis: Viešosios politikos ir vadybos institutas. *Ekonominių migrantų skatinimo grįžti į tėvynę priemonės*. Mokslinis tyrimas. Vilnius, 2005 m. gruodžio 10 d.

Turimos informacijos analizės metodo rizikos aptariamoms 32 lentelėje.

32 lentelė. Turimos informacijos analizės metodo rizikos ir jų valdymo priemonės

| Rizikos | Rizikų valdymo priemonės |
|---|--|
| Antriniuose šaltiniuose nepateikiama visa reikalinga informacija. | Taikyti vertinimo metodus, kurie leistų surinkti reikalingos informacijos. |
| Antriniuose šaltiniuose pateikta pasenusi, nepatikima ar neaktuali informacija. | Analizuojant šaltinius būtina atkreipti dėmesį į tai, kada ir kokiais metodais buvo surinkti duomenys. Taip pat būtina „valdyti“ šaltinius: nepateikti visos esamos informacijos, o atrinkti tik pačią aktualiausią. |

Šaltinis: sudarė autoriai.

3.3.5. Įtrauktas stebėjimas

Kol kas Lietuvoje įtrauktas stebėjimas (angl. *participant observation*) vertinimų metu taikomas gana retai. Šis metodas skirtas informacijai rinkti projekto (programos) įgyvendinimo metu. Jis tinka mažų grupių tyrimui – organizacijų, bendruomenių stebėsenai. Metodas leidžia stebėti konkrečius veiksmus, suprasti, ką jie reiškia juos atliekantiems asmenims, ir padėti juos formuoti. Stebėjimo metu gaunama betarpiška informacija, t. y. informacija „iš pirmų rankų“. Metodas ypač tinkamas tada, kai norima gauti duomenis, kurių vertinamos grupės negali arba nenori suteikti. Toks metodas yra tinkamas einamajam vertinimui, nes stebėjimas turi trukti pakankamai ilgai, kad stebėtojas įgytų dalyvių pasitikėjimą, įsitrauktų į stebimos grupės kontekstą ir jam atsiskleistų svarbūs procesai. Todėl paskesniojo vertinimo metu tokio metodo pritaikyti neįmanoma.

33 lentelė. Įtraukto stebėjimo metodo rizikos ir jų valdymo priemonės

| Rizikos | Rizikų valdymo priemonės |
|--|--|
| Stebėtojo problema. Stebėtojas gali vadovautis pirmu susidarytu išpūdžiu arba stebėti selektyviai, gali būti linkęs vertinti stebimuosius teigiamai, gali būti nedėmesingas – praleisti svarbią informaciją. | Ši rizika valdoma pasirenkant tinkamas kompetencijas turintį vertintoją, nuodugniai susipažinusį su stebimos grupės specifika. |
| Stebimos grupės gali keisti savo elgseną, kai žino, kad yra stebimos (<i>Howthorne</i> efektas) | Ši rizika valdoma užtikrinant pakankamai ilgą stebėjimo trukmę, kol stebėtojas įgyja stebimųjų pasitikėjimą. |

Šaltinis: sudarė autoriai.

3.4. Tyrimo būdai

Tyrimo būdai yra duomenų rinkimo ir interpretacijos būdai, kurie taikomi naudojant įvairius anksčiau pristatytus metodus (žr. 3.2–3.3 dalis). Toliau detalčiau aptarsime keturis tyrimo būdus: atvejo studijas, tyrimą dalyvaujant, išvalgas ir kvazi–eksperimentinį tyrimą.

3.4.1. Atvejo studijos

Pagrindinis atvejo studijos (angl. *case study*) tikslas – pasiekti gilų, išsamų supratimą apie aiškiai apibrėžtą problemą ar atvejį, atsižvelgiant į kontekstą. Atvejis yra projektas, politika, programa ar instrumentas (ar jų socialinis poveikis), kuris analizuojamas griežtai apibrėžtuose laiko ar geografiniuose rėmuose. Informacija atvejo studijoms dažniausiai renkama remiantis šiais metodais: interviu, turimos informacijos analize, fokusuotomis grupinėmis diskusijomis ar nedidelės apimties apklausomis, stebėjimu.

Atvejo parinkimas yra svarbiausias dalykas, siekiant pateikti tinkamą ir patikimą informaciją. Kartais vertinimo apimtis reikalauja apimti daug atvejų (pvz., visas ES šalis), o kitais

atvejais pakanka atrinkti specifinius pavyzdžius iš didelio atvejų skaičiaus. Atvejui parinkti dažniausiai naudojami šie kriterijai:

- *Geografinis kriterijus* – pavyzdžiui, atvejai turi reprezentuoti skirtingas ES šalis nares, tačiau tokiu atveju reikia išlaikyti balansą tarp senųjų ir naujųjų šalių; didelių ir mažų šalių; pietinių ir šiaurinių šalių narių;
- *Tikslinių grupių kriterijus* – atrenkami atvejai, kai projektai (programos) buvo skirti skirtingoms tikslinėms grupėms;
- *Politikos instrumentų ar programų kriterijus* – atvejo studijose nagrinėjamas skirtingų instrumentų taikymas, jų poveikis, rezultatyvumas ir kita.

Dažniausiai naudojami šie atvejų studijų tipai:

1. *Žvalgomosios atvejo studijos* atliekamos prieš įgyvendinant plačios apimties tyrimus. Šis tipas naudingas nustatant vertinimo klausimus, pasirenkant reikalingus vertinimo metodus, nustatant rodiklius, kuomet susiduriama su netikrumu dėl politikos (programos) veikimo, tikslų, rezultatų ir (potencialaus) poveikio.
2. *Kritinio atvejo studijos* siekia nustatyti sėkmės ir nesėkmės priežastis ir todėl analizuoja kraštutinius atvejus: a) pasirenkamas toks atvejis, kai egzistavo visos projekto (programos) sėkmės prielaidos, tačiau patirta nesėkmė; b) pasirenkamas toks atvejis, kai sėkmė buvo mažai tikėtina, tačiau projektą (programą) pavyko įgyvendinti sėkmingai.
3. *Programos efekto atvejo studija* dažniausiai naudojama vertinant programų ar politikų socialinį poveikį. Šios atvejo studijos vertina socialinę situaciją prieš, per ir po programos įgyvendinimo. Pokytis (jeigu kiti nepriklausomi kintamieji kontroliuojami) gali būti aiškinamas programos ar politikos socialiniu poveikiu. Jeigu parenkami reprezentatyvūs atvejai, tokių atvejų studijų rezultatai gali būti apibendrinami kitiems neišnagrinėtiems atvejams.

34 lentelė. Atvejų studijos vertinimuose

Atliekant horizontaliųjų prioritetų įgyvendinimo įsisavinant ES struktūrinę paramą vertinimą buvo siekiama įvertinti keturis horizontaliuosius prioritetus (informacinė visuomenė, darnus vystymasis, lygios galimybės ir regioninė plėtra) 2004–2006 m. programiniu laikotarpiu, ir pasirengimą efektyviai įgyvendinti horizontaliuosius prioritetus 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu ir parengti rekomendacijas dėl efektyvesnio jų įgyvendinimo. Atliktos atvejų studijos padėjo suprasti, jog egzistuoja dideli skirtumai kalbant apie efektyvų horizontaliųjų prioritetų įgyvendinimą. Tokios atvejų studijos palengvino hipotezių, aiškinančių pagrindinius sėkmės veiksnius, formulavimą. Šios hipotezės buvo patikrintos, atliekant projektų vykdytojų apklausą ir kritines atvejo studijas. Be to, buvo atliktos dvi užsienio gerosios praktikos studijos, kurios padėjo palyginti horizontaliųjų prioritetų įgyvendinimą Lietuvoje ir kitose užsienio šalyse (Škotijos ir Suomijos).

Šaltinis: Viešosios politikos ir vadybos institutas. *Horizontaliųjų prioritetų įgyvendinimas įsisavinant Europos Sąjungos struktūrinę paramą*. Vertinimo ataskaita. Vilnius, 2008.

Atvejo studijų rizikos ir priemonės joms valdyti apibendrintos 35 lentelėje.

35 lentelė. Atvejo studijos metodo rizikos ir jų valdymo priemonės

| Rizikos | Rizikų valdymo priemonės |
|--|--|
| Atvejo studijos metu gauta informacija negali būti taikoma kitiems atvejams, kurie nebuvo tirti. | Atvejo studijų metu gauta informacija turi būti lyginama su informacija, gauta iš kitų šaltinių (trianguliacijos metodas). Tokiu būdu atvejo studijos metu gauta informacija nebus apibendrintai taikoma visiems atvejams. |

| | |
|---|--|
| Prasta atvejų atranka gali sąlygoti netinkamą tam tikrų įvykių ar procesų interpretaciją. | Didelis dėmesys turi būti skirtas, nustatant kriterijus atvejų atrankai. |
|---|--|

Šaltinis: sudarė autoriai.

3.4.2. Dalyvavimą užtikrinantis požiūris: tyrimas dalyvaujant

Tyrimas dalyvaujant (angl. *action-based research*) daugiausiai apima kokybinių metodų taikymą, tačiau gali būti naudojami ir kiekybiniai metodai (pvz., apklausa). Dažniausiai taikomi duomenų rinkimo metodai yra įtrauktas stebėjimas ir interviu. Tokio tipo vertinimuose daugiausia dėmesio teikiama ne rezultatui, o procesui, siekiant stiprinti tam tikrų individų ar organizacijų gebėjimus. Toks tyrimo įrankis yra naudingas tuomet, kai vertinimo tikslas yra ne vien nustatyti ankstesnės programos rezultatus, bet padėti individų ar organizacijų grupėms keistis. Metodus leidžia iš naujo apibrėžti informaciją ir sąvokas duomenų rinkimo metu, kadangi gaunamas greitas atgalinis ryšys iš suinteresuotųjų grupių. Taip pat tokiu būdu yra galimas duomenų patikrinimas.

36 lentelė. Tyrimas dalyvaujant kaip vertinimo būdas

| |
|--|
| Įgyvendinant EQUAL Vystymo bendrijos „Jaunimo užimtumo ir motyvacijos stiprinimas“ („JUMS“) projektą buvo tiriamas platus tinklas, kuris pritaikė novatoriškus instrumentus jaunimo užimtumo motyvacijai stiprinti. Tyrimui buvo taikoma tyrimo dalyvaujant būdas. Šis tyrimo tipas buvo naudingas, nes: 1) palengvino priėjimą prie kontekstui specifinių reikšmių, kurias sukūrė tinklo partneriai ir tikslinė grupė; 2) palengvino „socialinio žemėlapio“ braižymą (pagrindinių veikėjų ir specifinių jų problemų identifikavimą) politikos įgyvendinimo procese; 3) palengvino tinklo partnerių įsitraukimą į vertinimo procesą ir kt. |
|--|

Šaltinis: informacija parengta pagal Viešosios politikos ir vadybos instituto įgyvendintą projektą – Vystymo bendrija „Jaunimo užimtumo ir motyvacijos stiprinimas“ („JUMS“). Vilnius, 2007 m.

Egzistuoja tam tikri iššūkiai, susiję su šio metodo taikymu, kurie apibendrinti 37 lentelėje.

37 lentelė. Tyrimo dalyvaujant rizikos ir jų valdymo priemonės

| Rizikos | Rizikų valdymo priemonės |
|--|--|
| Tyrimas yra tinkamas tik grupių analizei, juo negalima įvertinti visos programos poveikio. | Siekiant įvertinti platesnį poveikį reikia taikyti papildomus metodus. |
| Metodas yra imlus laikui ir brangus. | Dalyvavimo metodai turėtų taikomi stambesniuose projektuose, kurių biudžetas yra pakankamai didelis, o trukmė pakankamai ilga. |

Šaltinis: sudarė autoriai.

3.4.3. Įžvalga

Įžvalga (angl. *foresight*) yra į ateitį nukreipto strateginio planavimo instrumentas, naudojamas nustatant ilgojo laikotarpio valstybės ar organizacijos investicijų prioritetus. Įžvalgos metu, taikant interaktyvius ir suinteresuotųjų šalių dalyvavimu paremtus metodus, parengiamos struktūruotos ilgojo laikotarpio (nuo 5 iki 30 ir daugiau metų) socialinių, ekonominių ar technologinių poreikių projekcijos ir priimami sprendimai, kurie padėtų pasiekti didžiausią socialinę ir ekonominę naudą ateityje. Įžvalga siekiama išryškinti svarbiausius ateityje galinčius pasireikšti veiksniai. Europos Komisija išskiria tris svarbiausias įžvalgos veiklos kryptis:

1. Vertinamo objekto būklės ateityje galimybių išskyrimas, t. y., kaip ateitis gali kisti priklausomai nuo dabarties sprendimų ir strateginės vizijos pasirinkimas;

2. Suinteresuotųjų šalių įtraukimas į diskusiją. Rengiant strateginius planus siekiama užtikrinti jų įgyvendinimui būtiną politinę valią ir sutarimą, kurti naujus socialinius tinklus;
3. Efektyvių sprendimų, kurie gali padėti pasiekti norimos situacijos ateityje, pasiūlymas³¹.

Pagrindinė paskata įžvalgoms taikyti yra sparčiai kintanti aplinka (pvz. naujų technologijų išradimas neigiamai veikia senųjų technologijų naudojimą). Svarbu įvertinti reikšmingus ateities veiksnius: 1) galinčius turėti esminės įtakos tyrimo objektui, 2) turinčius didelę tikimybę pasireikšti.

Įžvalgos taikomos tiek siauroms (pvz. šalies nanotechnologijų sektorius 2015 m.), tiek plačioms (pvz. ES vizija 2050) sritims, todėl ir naudojamų metodų įvairovė itin plati. Esant skirtingiems poreikiams naudojami skirtingi metodų deriniai. Paprastai taikomi šie metodai:

- *Ekspertų panelė*. Taikoma siekiant įvertinti ir interpretuoti kompleksinę ir įvairialypę informaciją;
- *Delfi metodas*. Naudojant seriją klausimynų su užtikrinta grįžtamojo ryšio kontrole, įvertinamos ekspertų nuomonės ir kuriamas sutarimas dėl ateities veiksnių, jų pasireiškimo tikimybės, dabarties ir būsimų problemų, galimų sprendimų;
- *Scenarijų metodas*. Įvertinami ateityje galintys pasireikšti veiksniai ir aprašomi alternatyvūs ateities scenarijai, remiantis loginiais „priežasties ir pasekmės“ ryšiais ir siekiant prognozuoti galimą rezultatą;
- *Kritinių technologijų metodas*. Padeda išskirti technologijas ar veiksnius, kurie ateityje galėtų labiausiai (teigiamai ar neigiamai) lemti šalies, sektoriaus ar organizacijos plėtrą;
- „*Maršruto žymėjimo*“ (angl. *road-mapping*) metodas. Naudojamas siekiant grafiškai pavaizduoti ilgojo laikotarpio strategiją vieno puslapio schemeje. Svarbiausios šio metodo savybės yra platumas ir kartu lankstumas: jis gali apimti labai platų veiksnių spektrą ir ilgą laikotarpį, ir tuo pačiu susitelkti ties kritiniais veiksniais ar sprendimais;
- Kiti kokybiniai ir kiekybiniai metodai, pvz., „minčių lietaus“, SSGG analizės, simuliacinio modeliavimo, „genijų prognozės“ (angl. *genius forecasting*), aplinkos skanavimo, tarpsektorinio poveikio (angl. *cross-impact*) analizės, tendencijų ekstrapoliavimo, atvirkštinio prognozavimo (angl. *backcasting*) ir kt.

38 lentelė. Įžvalgos naudojimas į išankstiniuose (angl. *ex-ante*) vertinimuose

Rumunija, besirengdama 2007–2013 m. ES struktūrinių fondų paramos programavimo laikotarpiui, 2005–2006 m. atliko nacionalinę mokslo ir technologijų įžvalgą. Jos rezultatų pagrindu buvo parengta nacionalinė mokslo strategija 2007–2013 m., nustatyti ES struktūrinės paramos prioritetai mokslo ir inovacijų srityje 2007–2013 m. laikotarpiui bei parengtas Nacionalinis planas mokslui, plėtrai ir inovacijoms 2007–2013. Rengiant įžvalgą tiesiogiai dalyvavo apie 800 ekspertų (panelėse, diskusijų seminaruose), apie 6000 ekspertų savo nuomonę išreiškė internetu, iš viso dalyvavo apie 600 institucijų; tarp jų ir užsienio ekspertai bei tarptautinės institucijos. Pagrindiniai naudoti

³¹ T. Janeliūnas, L. Kasčiūnas. „Prognozavimo metodų taikymas politikos moksluose“. Vilnius: Politologija, 2007, 3(47); UNIDO. *Technology Foresight Manual. Volume 1: Organization and Methods*. Vienna: UNIDO, 2005; UNIDO Training Programme on Technology Foresight. *Workbook for Module 1: Technology Foresight for Organisers*. Vienna: UNIDO, 2008

metodai: ekspertų panelės (iš viso 7 temos), Delfi metodas ir scenarijai. Įžvalgai finansuoti buvo naudojamos ES struktūrinės paramos lėšos. Įžvalgos metodai padėjo ne tik nustatyti pagrįstus prioritetus, bet ir suformavo politinę valią, kuri išliko net ir pasikeitus sprendimų priėmėjams, konsensusą tarp mokslo ir inovacijų srityje veikiančių suinteresuotųjų šalių, o tuo pačiu tapo pagrindu geresniam mokslo ir inovacijų strateginiam valdymui.

Šaltinis: parengta autorių pagal Adrian Curaj. *Foresight in Policy cycles. Case of Romania: Romanian Science and Technology Foresight (ROST)*. Presentation for UNIDO trainings on foresight. Gebze, November 2008.

Įžvalgų taikymo rizikos ir priemonės joms valdyti pateikiamos 39 lentelėje.

39 lentelė. Įžvalgos taikymo rizikos ir jų valdymo priemonės

| Rizikos | Rizikų valdymo priemonės |
|--|--|
| Nepakankamas palaikymas: sprendimų priėmėjų ar svarbiausių suinteresuotų šalių nepasitikėjimas ar net priešiškus ir menkas dalyvavimas | Įžvalgos turėtų būti pradėtos esant pakankamai politinei valiai. Jai užtikrinti būtini parengiamieji veiksmai, tokie kaip: specializuoti mokymai ir pristatymai sprendimų priėmėjams, užsienio ekspertų vizitai, numatyta viešosios komunikacijos strategija. |
| Neaiškiai formuluojami tikslai (pvz. per platūs – siekiama išspręsti visas problemas) ir neapibrėžti rezultatai | Planuojant įžvalgos metodiką, būtina skirti pakankamai laiko tikslams ir siektiniams rezultatams išgryninti. Turi būti numatyta, kam bus naudojami įžvalgos rezultatai (mokslo strategijai, įmonės investicijų planui ar kt. pagrįsti). |
| Įtakos grupių spaudimas ir konkurencija | Turėtų būti sudaromos sąlygos skirtingoms nuomonėms išsakyti, atskirų interesų grupių dominavimas turėtų būti valdomas. Tam užtikrinti būtini geri moderatorių koordinavimo gebėjimai. Taip pat turi būti užtikrinta, kad atstovavimas ekspertų grupėse nebūtų per siauras arba pagrįstas subordinacija. |
| Laiko ir biudžeto trūkumai, laikui imlus metodas | Imlumą laikui ir atitinkamą biudžetą būtina įvertinti planuojant įžvalgos metodiką. |
| Per mažai dėmesio komunikacijos strategijai | Komunikacijos strategija turi būti apgalvota ir parengta prieš pradėdant įžvalgos projektą. |
| Žinių ir patirties trūkumas | Patirties ir žinių trūkumas sprendžiamas pasitelkiant užsienio ekspertus, tarptautines organizacijas, kurios vykdo šviečiamąją misiją šioje srityje (pvz., UNIDO), analizuojant geros praktikos pavyzdžius ir organizuojant specializuotus mokymus organizatoriams ir dalyviams. |
| Per daug remiamasi vieno tipo (pvz. tik kiekybiniais arba tik kokybiniais) metodais | Siekiant geriausio rezultato, turėtų būti taikomi abiejų tipų metodų deriniai. |
| Neužtikrinamas rezultatų taikymas ir tęstinumas | Tęstinumui užtikrinti svarbu užtikrinti pakankamą politinę valią; numatyti stebėsenos ir analizės sistemą rezultatų pasiekimui ir tikslų bei priemonių atnaujinimo poreikiui įvertinti. |

Šaltinis: sudarė autoriai.

3.4.4. Kvazi–eksperimentinis tyrimo būdas

Kvazi–eksperimentinis (angl. *quasi-experimental*) tyrimo būdas kol kas plačiausiai buvo naudojamas medicinoje, siekiant nustatyti įvairių vaistų ir gydymo būdų poveikį pacientams. Tačiau per pastarąjį dešimtį kvazi–eksperimentinis būdas vis aktyviau pradėtas taikyti vertinant politikos rezultatyvumą ir poveikį. Esant tam tikroms sąlygoms šis būdas leidžia pasiekti ypač patikimų rezultatų, kurie pagrįsti tvirtu empiriniu pagrindu.

Šio vertinimo būdo logika yra tokia:

- Išskiriamos dvi individų ar organizacijų grupės;
- Vienai iš grupių taikomos viešosios politikos priemonės (pvz., skiriamas finansavimas, teikiamos paslaugos ir pan.), o kitai – ne;

- Analizuojama abiejų grupių būklė pasibaigus programai ar projektui. Jeigu būklė ženkliai skiriasi, galima teigti, kad programa ar projektas turėjo poveikį. Pavyzdžiui, jeigu ilgalaikiai bedarbiai, kurie dalyvavo darbo rinkos priemonėse, sėkmingiau įsidarbino nei tie, kurie nedalyvavo, galima teigti, kad darbo rinkos priemonės turėjo teigiamą poveikį. Poveikio mastą galima išmatuoti lyginant kiekybinius skirtumus tarp abiejų grupių būklės, pavyzdžiui, kokia abiejų bedarbių grupių atstovų dalis įsidarbino.

Pagrindinė kvazi–eksperimentinio tyrimo būdo taikymo problema yra susijusi su stebimų grupių atranka. Labai svarbu, kad formuojant grupes nebūtų jokių sisteminių veiksnių, lemiančių individų ar organizacijų priskyrimą konkrečiai grupei. Pavyzdžiui, jei vertinamas darbo rinkos priemonių poveikis integracijai į darbo rinką, tai svarbu, kad kiekvieno bedarbio priskyrimo kiekvienai iš grupių tikimybė būtų vienoda. Pažeidus šį principą, kvazi–eksperimentinio vertinimo išvadų patikimumas smunka: jei darbo rinkos priemonėse dalyvavo tik motyvuoti bedarbiai, tai sėkmingesnę jų integraciją darbo rinkoje galėjo lemti didesnė motyvacija, o ne dalyvavimas darbo rinkos priemonėse. Vadinasi, kvazi–eksperimentinis būdas ne visada yra pats tinkamiausias, siekiant įvertinti programos ar projekto poveikį.

Taip pat kvazi–eksperimentinis tyrimo būdas yra gana sudėtingas ir brangus. Todėl jam taikyti reikalingi kompetentingi vertinimo ekspertai, o vertinimo biudžetas turi būti pakankamas kvazi–eksperimentiniam vertinimui atlikti. Reikia atsižvelgti į tai, jog taikant šį būdą visi vertinimo ištekliai naudojami atsakyti į vieną klausimą apie bendrą programos rezultatyvumą ir poveikį. Todėl jeigu vieno vertinimo metu norima gauti atsakymų į daug ir įvairių vertinimo klausimų, šis metodas bus greičiausiai netinkamas (apie šio būdo rizikas ir jų valdymo priemones žr. informaciją 40 lentelėje).

40 lentelė. Kvazi–eksperimentinio tyrimo būdo taikymo rizikos ir jų valdymo priemonės

| Rizikos | Rizikų valdymo priemonės |
|--|--|
| Stebimos grupės turi būti suformuotos atsitiktiniu būdu. | Kadangi kvazi–eksperimentinis būdas dažniausiai taikomas baigiamųjų vertinimų metu, tai vertintojai negali pakeisti to, kaip buvo suformuotos grupės. Kita vertus, vertintojai gali nustatyti grupių formavimo būdus ir tuo remiantis nuspręsti, ar verta taikyti kvazi–eksperimentus. |
| Nepakankamas biudžetas ir ekspertų kompetencija | Kvazi–eksperimentinis vertinimas įmanomas tik stambiuose vertinimuose, kur dalyvauja aukštos kompetencijos vertinimo ekspertai. |
| Siekis atsakyti daug ir įvairių vertinimo klausimų | Kvazi–eksperimentinis vertinimas labiau tinka bendram programos rezultatyvumui ir poveikiui vertinti. |

Šaltinis: sudarė autoriai.

3.5. Duomenų patikimumo užtikrinimas: trianguliacija

Duomenų prieinamumas ir patikimumas yra vieni svarbiausių veiksnių, nulemiančių vertinimo rezultatų kokybę. Vertinimo rezultatų kokybė gali būti nepakankama, kai:

- Išvados grindžiamos vieno informacijos šaltinio duomenimis. Pavyzdžiui, vertinant socialinį projektų poveikį, jis gali būti pervertintas, kai remiamasi tik projektų vadovų apklausa, nes projektų vadovai dažnai linkę pervertinti savo projektų sėkmę;
- Daromi per platūs apibendrinimai. Pavyzdžiui, kai ES politikų poveikis vertinamas, remiantis kelių šalių narių atvejo studijomis;

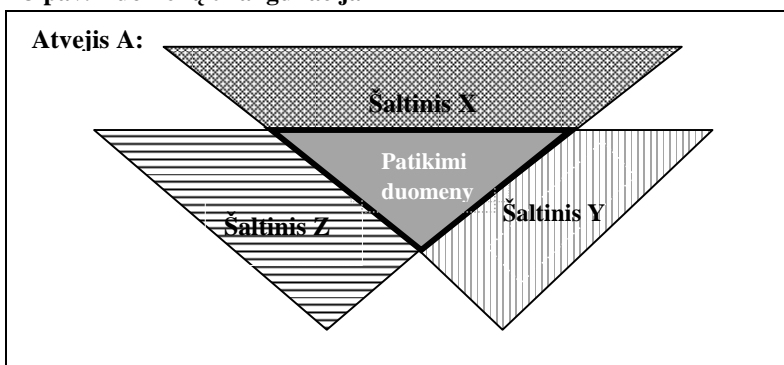
- Norint surinkti kontekstinius duomenis, naudojami kiekybiniai duomenų rinkimo metodai. Pavyzdžiui, tam tikros strategijos šalyse narėse gali būti įgyvendinamos skirtingomis formomis. Dėl tos priežasties kiekybinių metodų taikymas norint įvertinti tokių strategijų įgyvendinimą yra netinkamas (situacija, kai lyginame obuolius su apelsiniais);
- Netinkamas informacijos rinkimo metodų pasirinkimas. Pavyzdžiui, kai naudojamas apklausos metodas, siekiant surinkti faktinę informaciją, surinkti duomenys gali būti nepatikimi (apklausos metodas tinkamesnis vertinant apklausiamųjų nuomones). Tarkime, norint surinkti informaciją apie tikslinės grupės dydį, kuri buvo paveikta tam tikro projekto, yra rizikinga vykdyti projektų vadovų apklausą, kadangi šie vadovai gali pateikti tik apytiksle informaciją arba klaidingai suprasti klausimą.

Anksčiau aptarti įvairių metodų privalumai ir trūkumai parodė, kad tiek kiekybiniai, tiek kokybiniai tyrimai turi stipriųjų ir silpnųjų pusių ir todėl tik vieno iš metodų pasirinkimas ne visada leidžia pakankamai kompleksiskai atskleisti vertinamą problemą. Todėl vertinimo metu šie metodai derinami. Pavyzdžiui, prieš formuluojant kiekybinio tyrimo teiginius, atliekamas kokybinis žvalgomasis tyrimas, kuris padeda apibrėžti sąvokas, atskleidžia, kokie klausimai yra reikšmingi tiriamai tematikai, padeda formuluoti hipotezes.

Siekiant užtikrinti maksimalų išvadų patikimumą, taikoma duomenų ir metodų trianguliacija (angl. *triangulation*). Duomenų trianguliacija – to paties klausimo vertinimas remiantis duomenimis, gautais bent iš trijų skirtingų šaltinių. Metodų trianguliacija – to paties klausimo vertinimas, naudojant duomenis, gautus pritaikius bent tris skirtingus duomenų rinkimo ir analizės metodus. Tokiu būdu subalansuojamos skirtingų metodų stipriosios ir silpnosios pusės³². Trianguliacijos strategija susideda iš trijų žingsnių:

- 1) nustatomi visi potencialūs informacijos šaltiniai;
- 2) kiekvienas informacijos šaltinis panaudojamas, siekiant gauti atsakymus į tą patį klausimą;
- 3) duomenys gauti iš kiekvieno informacijos šaltinio yra lyginami tarpusavyje.

13 pav. Duomenų trianguliacija



Šaltinis: sudaryta autorių.

³² Abbas Tashakkori, Charles Teddlie. *Handbook of Mixed Methods in Social & Behavioral Research*. SAGE, 2003, p. 229.

41 lentelė. Kiekybinių ir kokybinių metodų derinimas.

Europos darbuotojų judrumo metų vertinimu buvo siekta nustatyti finansuojamų priemonių tvarumą. Viena iš hipotezių buvo tokia – naujų bendradarbiavimo tinklų sukūrimas turėtų žymiai pagerinti tvarumą. Siekiant įvertinti naujų bendradarbiavimo tinklų sukūrimo mastą ir jų kokybę, buvo naudojami šie kiekybiniai ir kokybiniai metodai:

- 2 apklaustos, kurios įtraukė klausimus apie tai, kiek judrumo metai prisidėjo prie naujų tinklų sukūrimo. Gauta informacija buvo naudinga, vertinant naujų tinklų išsiplėtojimo mastą. Buvo apklausiami tiek pagrindiniai naudos gavėjai, tiek finansuotų projektų vadovai;
- Interviu metodu buvo siekiama įvertinti, kokią poveikį finansuotos studijos turėjo tyrėjų, dirbančių darbuotojų judrumo srityje, tinklų plėtrai;
- Taip pat buvo atliktos kelios atvejų studijos, kurios įtraukė tiesioginius ir telefoninius interviu, antrinės informacijos analizę. Šios atvejų studijos leido atlikti gilią specifinių sąlygų, kurios yra būtinos užtikrinant naujai sukurtų tinklų kokybę, analizę.

Šaltinis: Viešosios politikos ir vadybos institutas. *Europos darbuotojų judrumo metų vertinimas*. Galutinė ataskaita. Vilnius, 2008 m.

Trianguliacija derinant kokybinius ir kiekybinius metodus yra naudinga, kadangi vienu metodų taikymo privalumai atperka kitų metodų taikymo trūkumus. Patirtis rodo, jog kiekybinių ir kokybinių metodų derinimas padeda išvengti problemų, kurios atsiranda taikant vieną specifinį duomenų rinkimo būdą ir žymiai padidina duomenų patikimumą. Taikant trianguliaciją, duomenys, kurie buvo gauti skirtingais būdais, gali sutapti, todėl jie vertintini kaip patikimi. Nors skirtingi duomenys neleidžia pateikti vienareikšmiško atsakymo, tačiau tokiu būdu išvengiama šališkumo ir subjektyvumo.

Vis dėlto trianguliacijos taikymas turi savų apribojimų: tam reikalinga didelė vertintojų kompetencija, neretai sudėtinga lyginti skirtingais metodais surinktus duomenis, ypač paaiškinti besiskiriančius rezultatus, surinktus kokybiniais ir kiekybiniais metodais³³.

Šioje gairių dalyje buvo pristatyti kiekybiniai ir kokybiniai duomenų rinkimo ir analizės metodai ir skirtingi tyrimo būdai, jų privalumai ir trūkumai. Kadangi vertinimai gali būti labai skirtingo pobūdžio, negalima nustatyti taisyklių, koks analizės ar tyrimo būdas yra geriausias. Vis dėlto labai svarbu užtikrinti, kad pasirinktas variantas konkrečių atveju yra tinkamas, o turimi ar surinkti duomenys patikimi.

³³ Abbas Tashakkori, Charles Teddlie. *Handbook of Mixed Methods in Social & Behavioral Research*. SAGE, 2003, p. 229.

APIBENDRINIMAS

Atliekant ES struktūrinės paramos vertinimus taikomos socialinių mokslų teorijos ir metodai. Vertinimo paslaugos nėra standartinės, o socialiniuose moksluose nėra vienos geriausios teorijos, metodikos ar metodo, todėl nėra įmanoma pateikti baigtinio metodų sąrašo pagal vertinimo tipus. Toks supaprastintas sąrašas gali užkirsti kelią novatoriškos vertinimo metodikos pasirinkimui, todėl šiame dokumente buvo siekiama pateikti gaires dėl socialinių mokslų pagrindų, vertinimo strategijos ir metodų, kuriuos būtų galima taikyti, atliekant ES struktūrinės paramos vertinimus. Šios gairės nuo kitų skiriasi tuo, kad jose gausiai pateikta praktinių pavyzdžių, kurie padeda geriau suprasti teorinę informaciją ir suteikia išvalgų, kaip teorinius dalykus pritaikyti praktikoje.

ES struktūrinės paramos vertinimo metodų gaires sudaro trys dalys. Pirmojoje gairių dalyje aptartos metodologines problemas, kylančios planuojant vertinimą. Visų pirma pristatytos racionalioji, konstruktyvistinė ir pragmatinė vertinimo paradigmos, jų privalumai ir trūkumai. Skirtingų paradigmų naudojimas daro įtaką ne tik vertinimo pobūdžiui, bet ir vertinimo rezultatams bei išvadoms, todėl vertintojui svarbu suvokti minėtų paradigmų esmę. Šioje dalyje taip pat pabrėžta teorinių žinių svarba atliekant vertinimus, nes teorijos supaprastina empirinę tikrovę, parodo priežastinius ryšius, yra mokslinės, todėl pritaikomos įvairiose situacijose. Loginiai modeliai pristatyti kaip teorijų pritaikymo konkrečioms vertinimo poreikiams priemonė, kur nustatomi ryšiai tarp programos veiklos ir jos produktų bei padarinių ar tarp programos ir jos aplinkos. Galiausiai pateiktas įsikišimo logikos (angl. *intervention logic*) rekonstravimo, kurio tikslas – pagrįsti tam tikros viešosios politikos poreikį, pristatymas, kuris yra naudingas, nes atliekant ES struktūrinės paramos vertinimą, dažnai reikia pagrįsti konkrečių valstybės įsikišimų taikymą visos veiksmų programos ar jos prioritetų, priemonių lygiu.

Antrojoje gairių dalyje išnagrinėti konkretūs vertinimo klausimai pagal vertinimo kriterijus: tinkamumą, suderinamumą, efektyvumą, rezultatyvumą, poveikį ir tvarumą. Pirmiausia pristatyta vertinimo „gylis“ ir „pločio“ dilema, pateikta patarimų, kaip siekti balanso tarp „gilių“ ir „plačių“ vertinimo projektų. Šioje gairių dalyje detalai nagrinėjama, kokie yra svarbiausi vertinimo klausimai pagal kiekvieną vertinimo kriterijų, kokius vertinimo metodus galima pasitelkti konkrečiais vertinimo atvejais ir kokių rezultatų jie gali duoti. Vertinimo rezultatai iliustruoti konkrečiais ES struktūrinės paramos vertinimo ataskaitų pavyzdžiais.

Galiausiai trečiojoje gairių dalyje pristatyti duomenų rinkimo ir analizės būdai, nuo kurių dažnai priklauso atliekamo vertinimo kokybė. Atskirai aptarti tiek kiekybiniai, tiek kokybiniai duomenų rinkimo ir analizės būdai, paaiškinta kokiais atvejais jie gali būti naudojami, pateikta praktinių pavyzdžių ir pristatyti kiekvieno iš minėtų būdų privalumai bei trūkumai, su kuriais vertintojai gali susidurti, atlikdami konkretų vertinimą. Be to, šioje dalyje pristatyti duomenų rinkimo ir interpretacijos būdai – tyrimo būdai, o taip pat priemonės, kuriomis galima užtikrinti duomenų patikimumą.

Tikimės, jog gairėse pateikta informacija prisidės prie vertinimo galimybių formavimo ir stiprinimo Lietuvoje!

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Knygos, straipsniai, publikacijos

1. Albaek, E. "Policy Evaluation: Design and Utilization". R. C. Rist (ed.) *Policy Evaluation: Linking Theory to Practice*. Edward Elgar, 1995.
2. Barr, N. *The Economics of the Welfare State*. 3rd. Edition. Oxford: Oxford University Press, 1998.
3. Dery, D. „Evaluation and Problem Redefinition“. *Journal of Public Policy*, 1982, Vol. 2, No. 1.
4. Dunleavy, P. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. Harvester Wheatsheaf, 1991.
5. Janeliūnas, T., L. Kasčiūnas. „Prognozavimo metodų taikymas politikos moksluose“. *Politologija*, 2007/3 (47).
6. Lindblom, Ch., E. J. Woodhouse. *Politikos formavimo procesas*. Vilnius: Algarvė, 1999.
7. Martinaitis, Ž. *Problemos apibrėžimas politikos analizėje*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2008.
8. Nakrošis, V., N. Jarmalavičiūtė, D. Burakienė. *Ką, kaip ir kodėl vertinime? Trumpai apie Europos Sąjungos finansuojamų programų vertinimą*. Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2007.
9. Niskanen, W. A. *Bureaucracy and Public Economics*. Edward Elgar, 1996.
10. Peters, Guy B. "Managing Horizontal Government: the Politics of Co-ordination". *Public Administration*, 1998, Vol. 76 (3).
11. Sabatier, P. A. „The Need for Better Theories“. P. A. Sabatier (ed.). *Theories of the Policy Process*. Westview Press, 1999.
12. Schutt, Russell K. *Investigating the social World: the Process and Practise of Research*. London: Sage Publications, 2006.
13. Vilpišauskas, R., V. Nakrošis. *Ko verta politika? Viešosios politikos vertinimas Lietuvoje ir ES*. Vilnius: Eugrimas, 2005.
14. Weimer, D.L., A.R. Vining. *Policy Analysis: Concepts and Practise*. 3rd ed. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ 1999.
15. Wildavsky, A. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1979.

Vertinimai, tyrimai, studijos

16. CFS Evaluation Unit. *Ex Ante Evaluation of the National Development Plan, 2000–2006*. November, 1999.
17. EKT grupė. *Būsimųjų Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos sričių vertinimo galutinė ataskaita*. 2006.
18. Ernst & Young. *Thematic Evaluation of Structural Fund Impacts on SMEs*. 1999.
19. Eureval-C3E. *Study on the Use of Cost-effectiveness Analysis in EC's Evaluations*. Final report. 20 July 2006.
20. European Commission. *Evaluation of Socio-economic Development*. <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/development/history_purpose/history_en.htm>
21. Mykolo Romerio Universitetas. *Mokslo valdymas globalizacijos sąlygomis: prioritetų koordinavimo ir administravimo priemonės*. Baigiamoji projekto ataskaita. Vilnius, 2008.

22. TNS Gallup, VŠĮ „Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai“. *Centrinės projektų valdymo agentūros valdymo ir kontrolės sistemos, administruojant Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento priemones, įvertinimas*. Sutarties įvykdymo ataskaita. Vilnius, 2008.
23. Viešosios politikos ir vadybos institutas, Finovus. *Pirmojo programavimo laikotarpio ES struktūrinių fondų paramos švietimui ir mokslui administravimo patirties vertinimas*. Vilnius, 2007.
24. Viešosios politikos ir vadybos institutas. *ES struktūrinės paramos, skirtos pagal Lietuvos 2004–2006 m. bendrąjį programavimo dokumentą darbo jėgos kompetencijai didinti, efektyvumo vertinimas: rezultatai, kiekybiniai ir kokybiniai pokyčiai, rekomendacijos ateičiai*. Galutinės ataskaitos projektas. Vilnius, 2008.
25. Viešosios politikos ir vadybos institutas. *Europos Sąjungos migracijos politikos iniciatyvų poveikis Lietuvai ir Lietuvos tikslai formuojant Europos Sąjungos politiką legalios ir nelegalios migracijos srityje*. Galutinė ataskaita. Vilnius, 2008.
26. Viešosios politikos ir vadybos institutas. *Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos panaudojimo priežiūros rodiklių tinkamumo įvertinimas*. Tyrimo ataskaita. Švietimo ir mokslo ministerija, 2007.
27. Viešosios politikos ir vadybos institutas. *Europos Sąjungos struktūrinių fondų poveikio užimtumui įgyvendinant Lietuvos 2004–2006 m. bendrąjį programavimo dokumentą vertinimas*. Vilnius, 2008.
28. Viešosios politikos ir vadybos institutas. *Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos panaudojimo poveikio ir rezultatyvumo aplinkos sektoriuje vertinimas*. Galutinė ataskaita. Vilnius, 2008.
29. Viešosios politikos ir vadybos institutas. *Evaluation of the European Year of Workers' Mobility*. Final Report. Vilnius, 2008.
30. Viešosios politikos ir vadybos institutas. *Horizontaliųjų prioritetų įgyvendinimas įsisavinant Europos Sąjungos struktūrinę paramą*. Vertinimo ataskaita. Vilnius, 2008.
31. Viešosios politikos ir vadybos institutas. *Projektas – Vystymo bendrija „Jaunimo užimtumo ir motyvacijos stiprinimas“ („JUMS“)*. Vilnius, 2007 m.
32. Viešosios politikos ir vadybos institutas. *Švietimo ir mokslo srities esamos būklės ir tendencijų analizės ataskaita*. Vilnius, 2006.
33. VŠĮ „Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai“. *Viešumo ir informavimo apie ES struktūrinių fondų paramą 2004–2006 m. vertinimo galutinė ataskaita*. Vilnius, 2007.

Metodiniai dokumentai

34. European Commission. *Evaluating EU Activities: A Practical Guide for the Commission Services*. Brussels, 2004.
35. European Commission. *Working Document No. 2 Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators*. 2006 August.
36. Tashakkori, A., Charles T. *Handbook of Mixed Methods in Social & Behavioral Research*. SAGE, 2003.
37. UNIDO. *Technology Foresight Manual*. Volume 1: Organization and Methods. Vienna: UNIDO, 2005.
38. UNIDO. *Training Programme on Technology Foresight*. Workbook for Module 1: Technology Foresight for Organisers. Vienna: UNIDO, 2008.

Prezentacijos, konferencijų medžiaga

39. Curaj, A. Foresight in Policy cycles. Case of Romania: Romanian Science and Technology Foresight (ROST). Presentation for UNIDO trainings on foresight. Gebze, November 2008.
40. Gaffey, V. (Head of the Evaluation Unit, DG Regio). „The European Regional Development Fund or How to evaluate billions?“. Report in EES Biennial Conference „Building for the future: Evaluation in governance, development and progress“. Lisboa 2008.
41. Stryczynski, K. (Evaluation Unit, DG Regio). „Rigorous impact evaluation: the magic bullet for evaluation of Cohesion Policy?“. Report in EES Biennial Conference „Building for the future: Evaluation in governance, development and progress“. Lisboa 2008.

Kiti šaltiniai

42. Lietuvos Respublikos finansų ministerija. *Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos pagal BPD įgyvendinimo suderinamumo vertinimo paslaugų pirkimo atviro konkurso sąlygų 1 priedas: techninė specifikacija*. Vilnius, 2008.
43. Lietuvos Respublikos finansų ministerija. *Europos Sąjungos struktūrinės paramos vertinimo ataskaitų stiliaus vadovas*. Vilnius, 2008.