

Viešosios politikos vertinimo rinka: Vidurio ir Rytų Europos atvejis

Įvadas

Šiandien daugelis viešojo sektoriaus, verslo ir nevyriausybinių organizacijų bei kt. dalyvių įtraukti į viešosios politikos formavimo ir įgyvendinimo procesą. Politikos vertinimo poreikis auga, kai vyriausybės pristato naujus valdymo modelius: naujosios viešosios vadybos arba daugiapakopio valdymo (angl. multilevel governance) modelius (Hanberger, 2006) ir pradeda taikyti griežtesnius viešųjų finansų apribojimus, siekdamos pagrįsti vyriausybinių intervencijų racionalumą. Naujosios viešosios vadybos atveju valstybiniai mechanizmai naudojami kartu su naujomis viešojo ir privataus sektoriaus „partnerystės“ formomis, rinkos mechanizmais ir „komercializuota“ viešąja politika. Vertinimo pagalba vyriausybės gauna žinių, kas veiksminga visuomenėje, kodėl tai veiksminga arba ne. Faktiškai vertinimas padeda priimti geresnius sprendimus ir kartu, naudojantis specifinėmis vertinimo priemonėmis, prisideda prie demokratijos stiprinimo, kas skatina piliečių dalyvavimą, garantuoja skaidrumą ir remia visuomenės gerovę.

Tyrimo objektas – viešosios politikos vertinimo rinka Vidurio ir Rytų Europoje. Nagrinėjamame regione visai neseniai pradėjo funkcionuoti ekspertinių žinių reikalaujanti rinka. Svarbiausias vertinimo rinkos egzistavimo bruožas yra sistemingas vertinimo atlikimas, nes, jei vertinimai nėra atliekami sistemingai, tai vertinimas nėra institucionalizuotas ir jo rezultatai nebus panaudojami sprendimų priėmimui.

Šio straipsnio tikslas – išanalizuoti viešosios politikos vertinimo rinką kaip vieną iš ekspertinės rinkos dimensijų, aptarti vertinimo rinką kaip mokslinių tyrimų objektą.

Tyrimo metodai – mokslinės literatūros loginė analizė ir skirstymas, indukcija, dedukcija, lyginamoji analizė.

Viešosios politikos vertinimo sampratos apibūdinimas

Viešosios politikos vertinimo sampratos formavimuisi įtakos turi bendras vertinimo apibrėžimas. Politikos vertinimas skirtingiems žmonėms turi skirtingą reikšmę ir gali tarnauti skirtingiems tikslams. Kadangi visuotinai priimto vertinimo apibrėžimo nėra, kiekvienas mokslinėje literatūroje pateiktas apibrėžimas iš vienos ar kitos pusės yra ribotas, nes visada atsiranda veiklos rūšių, kurios visuotinai pripažįstamos vertinimu, tačiau į vieno ar kito autoriaus siūlomą apibrėžimą netelpa.

Pirmiausia galėtume teigti, kad *vertinimas – tai sistemingas tam tikro objekto vertinimo ir nuopelnų įvertinimas. Vertinimas yra sisteminis informacijos įgyjimas ir įvertinimas, pateikiantis naudingą grįžtamąjį ryšį apie tam tikrą objektą* (Trochim, 2006). Kaip matome iš pateikto apibrėžimo, vertinimo samprata yra susimaišiusi su tam tikro objekto vertinimo ir nuopelnų įvertinimu. Vertinimo kontekste *nuopelnas* yra suvokiamas kaip vertinimo standartų, specifikacijų atitikimas, arba, kitaip sakant, ar vertinimo objektas atlieka kažką gerai kaip ir turėjo atlikti? Jeigu programa turi nuopelnų, ji turi tarnauti žmonių gyvenimo gerinimui. R. Dahler-Larsen (2007) įsitikinimu, skirtingos vertinimo vertybės ir standartai veda į skirtingus vertinimus. Todėl vertintojams

svarbu patvirtinti vertybių struktūrą, kurios pagrindu bus daromos vertinimo išvados. Egizstuoja nuomonė, kad kokybės sąvoka yra nuopelno atitikmuo (Stufflebeam, Shinkfield, 2007).

Savo ruožtu, nagrinėjant *vertinimo* sąvoką, galima išskirti, kad, nors vertinimo objekto nuopelnai gali būti labai gerai vertinami, tačiau jo vertinimas gali būti žemas. Viešosios politikos vertinimo nauda yra matuojama įrodymo pagrįstumu; vertinimo patikimumu valstybei, politikams, administratoriams, piliečiams ir kt. numatomiems rezultatų naudotojams; vertinimo informacijos poveikiu viešajai politikai, programos veiklai arba programos rezultatams. Natūralu, kad, jeigu politika yra vertinga, turi būti sukurta aukščiausia vertė. Svarbiausias vertinimo požymis yra vertinamojo objekto išskirtinumas, kas nulemia jo konkurencingumą prieš kitus.

Kitą apibrėžimą pateikė Widmer. Anot jo, *vertinimas yra apibūdinamas kaip tyrinėjimu besiremianti (angl. research based) paslauga, pateikianti sistemingą ir skaidrų objekto įvertinimą* (Thomas Widmer). Taigi, terminas *paslauga* atspindi faktą, kad vertinimai yra orientuoti į klientą (vyriausybę, suinteresuotosios pusės) ir atliekami dėl viešosios naudos, t.y. paslaugos, kurių vartojimas suteikia kolektyvinę naudą. Tačiau čia derėtų pridurti, jog vertinimo paslaugų teikimas gali turėti įtakos politinei aplinkai. Todėl vertinimo paslaugos politinei aplinkai gali suteikti ir privalumų ir trūkumų. Tiksliau būtų pasakyti, kad vertinimo paslauga gali turėti ne vien išėigą, bet ir specifinį efektą arba poveikį aplinkai. Todėl galima teigti, kad tarp vertinimo paslaugos teikimo išėigos ir rezultato (poveikio/efekto) egzistuoja specifinis ryšys. Nepriklausomai nuo kitų veiksmų vertinimo paslaugos poveikiui/efektui įvertinti naudojamas meta-vertinimas, kurio pagalba galima įvertinti tokios paslaugos teikimo efektyvumą ir rezultatyvumą. Kitas svarbus aspektas, kuris yra pateikiamas Widmer apibrėžime, yra nuoroda į skaidrumą. Akivaizdu, kad viešasis interesas reikalauja, jog vertinimai būtų nukreipti į dorumą, sąžiningumą, skaidrumą ir etiško elgesio įvertinimą. Vertinimai be jokių kompromisų turi tikrinti programų atitikimą moraliniams standartams (Stufflebeam, Shinkfield, 2007).

Kaip matome iš pateiktų apibrėžimų, kad vertinimai yra atliekami, kad įvertinti tam tikro objekto nuopelnus ir vertingumą. Vertinimo visuomenė sukūrė nuosavą žodyną, todėl vertinimo objektas yra vadinamas *evaluand* arba *evaluandum*. Jei vertinimo objektas yra žmogus, siūloma jį/ją vadinti *evaluee*. Vertintojas turi būti tikras dėl savo evaluando apibūdinimo. Tačiau logiškai tai gali būti sunkiai pasiekama, nes skirtingos suinteresuotos pusės gali turėti skirtingus požiūrius į tai, kas yra arba turi būti apibūdinama kaip evaluandas. Objektai kurie gali būti vertinami apima daugelio veiklos kryptį (žr. 1 pav.).



1 pav. Vertinimo objektas

Daugeliu atvejų vertinimo objektas įtakoja viešosios politikos vertinimo proceso sudėtingumą ir painumą. Kaip pažymi I. Geva-May ir W. Thorngate (2003), programos yra lengvesnis taikiny pasikeitimams, jos gali būti lengvai vertinamos, nutrauktos ir pakeistos, tuo tarpu politikos yra sunkiau pakeičiamos, nes jos sudaro bendrą prieigų arba programos struktūros ir funkcijos strategijų sistemą. Kartu pasikeitimai gali vykti prieš vertinimo pradžią, vykstant ir pasibaigus vertinimui.

Viešosios politikos vertinimo funkcijų analizė

Visuomenė nėra tik viena sritis, kuri tapo žymiai sudėtingesnė. Vertinimui taip pat atiteko daugybė skirtingų funkcijų. Vertinimas naudojamas kaip įrankis, užtikrinant kontrolę nacionalinėje ir vietinėje vyriausybėse, taip pat kaip galimybę piliečiams gauti informacijos bei žinių. Paprastai nėra griežto skirstymo į vertinimo funkcijas ar tikslus. Tad kitų mokslininkų arba vertintojų išskiriami politikos vertinimo tikslai yra panašūs į šiame straipsnyje nagrinėjamas vertinimo funkcijas.

Planavimas/efektyvumas. Paprastai ši funkcija tarnauja planuotojams, politikams ir piliečiams. Tai yra būtent tos suinteresuotos pusės, kurioms rūpi, kaip finansiniai ištekliai yra paskirstomi tarp konkuruojančių politinių tikslų. Todėl jie gali užduoti klausimus, ar tai yra geriausias būdas naudoti biudžeto pinigus? Ar šios išteklių panaudojimo alternatyvos suteiks žmonėms daugiau naudos? Ar egzistuoja ryšis tarp išlaidų ir gaunamos naudos? Dažniausiai šiai funkcijai atlikti yra naudojami *ex-ante* viešosios politikos vertinimai metodai. Šių metodų pagalba siekiama įvertinti politines alternatyvas, numatant socialinę-ekonominę naudą, kuri bus gauta vidutiniu laikotarpiu, lyginant su išlaidomis.

Atskaitingumo užtikrinimo dilema. Skirtingose politinėse sistemose, priklausomai nuo vyraujančios institucinės struktūros, yra įtvirtinti įvairūs atskaitomybės lygiai. Europos Komisijos (2001) Baltoji knyga įvardija atskaitomybę kaip vieną iš pagrindinių gero valdymo vertybių ir būtinybių. Atskaitingumą galima skirti į išorinį ir vidinį. Žinomiausia išorinio atskaitingumo forma yra rinkimai, kurių metu piliečiai gali įvertinti politikų nuopelnus ir gebėjimus atstovauti jų interesus. Vėliau, įvykus rinkimams, piliečiai atskaitomybės užtikrinimo funkciją perduoda valstybės audito institucijai ir/arba kitiems priežiūros organams.

Ankstesnė tarptautinių organizacijų patirtis parodė, kad svarbiausia jų vertinimų funkcija buvo užtikrinti atskaitingumą už finansinių išteklių valdymą ir išlaidų rezultatyvumą. Dėl to argumentuojama, kad, siekiant šio tikslo Vidurio ir Rytų Europoje (toliau VRE), dominuojanti viešosios politikos vertinimo funkcija yra atskaitingumas, ypačingai tai susiję su Europos Komisijos finansuojamomis programomis ir atliekamais vertinimais (Hyatt, Simons, 1999; Bachtler, Wren, 2006). Turint omenyje tai, jog istoriškai Vakarų atskaitingumo apibrėžimas komunizmo laikais neegzistavo. Paprastai vyravo teisėtvara, veiklos kontrolė ir buvo kuriamos strategijos šiems reguliavimams apeiti (Hyatt, Simons, 1999). Valstybėms, net ir atgavus nepriklausomybę, formalūs atskaitingumo mechanizmai nebuvo išvystyti.

Politikos įgyvendinimo tobulinimas. Van der Meer (1999), nagrinėdamas vertinimą ir poveikio socialinį konstruktą, pažymi, kad viena iš vertinimo funkcijų yra vertinamojo dalyko tobulinimas. Anot autoriaus, tai gali būti politika arba vyriausybinių organizacinis padalinys. Vertinimo pagalba patobulinamas programos vykdymas ir rezultatyvumas, parodoma kaip programos yra teikiamos ir valdomos. Kartu viešosios politikos vertinimo pagalba valstybės tarnautojai įgyja informacijos apie viešųjų paslaugų vystymosi galimybes, kokybės užtikrinimą arba tobulinimą.

Žinių kūrimas. Akivaizdu, kad visuomenėse, kuriose esminį vaidmenį atlieka žinios, viešosios politikos formavimui didžiausią įtaką darys tie, kurie disponuoja žiniomis apie šiuolaikinės visuomenės funkcionavimą. Kartu su moksline praktika vertinimui atitenka sistemingo žinių kūrimo rūpestis ir jis yra odontologijos, epistemologijos ir metodologijos pagrindas. Ši viešosios politikos vertinimo funkcija padidina sprendimų priėmėjų supratimą apie tai, kokiomis aplinkybėmis politika/programa veikia, kaip skirtingi matavimai ir intervencijos gali būti atlikti žymiai rezultatyviau.

Institucinis ir bendruomenės stiprinimas. Viešosios politikos vertinimas turi keletą skirtingų poveikių visuomenei. Vertinimas gali būti atsakas į sumažėjusį pasitikėjimą šiuolaikine valstybe. Vertinimo pagalba gali būti siekiama atkurti, didinti ir skaitinti pasitikėjimą ir legitimaciją. Visuomenės, įgyvendinusios vertinimo sistemą, įtvirtino pasitikėjimo jausmą tarp jos narių ir jų lyderių. Iš esmės tai reiškia, kad vertinimas nebūtinai turi būti privalomas ir valstybės gali funkcionuoti be vertinimo, jei tik sugeba sėkmingai įgyvendinti politiką.

Organizacinis mokymasis. Šiuos funkcijos racionalumą diktuoja ambicija turėti "besimokanti vyriausybė" kuri geba tobulinti savo politikos matus, prielaidas ir teorijas. Politikos vertinimas gali ir turi atlikti švietimo arba mokymo funkcijas, nes teikia informaciją apie tai, kaip veikia programa ir koks turėjo būti ir buvo programos poveikis. Mokymosi poreikis atsiranda ruošiant arba peržiūrint sprendimus, planuojant finansinių išteklių paskirstymą ir vykdant stebėseną, tačiau viena iš svarbių aplinkybių yra ta, ar vertinimo metu gauta informacija yra naujoviška ir aktuali viešosios politikos dalyviams, atsakingiems už sprendimų priėmimą, nes, kaip jau buvo minėta šiame darbe, viešosios politikos vertinimas gali būti inicijuojamas tiesiog patvirtinti egzistuojantiems įsitikinimams.

Viešosios politikos vertinimo rinka

Tradiniame viešųjų paslaugų teikimo modelyje vyriausybė metų metais buvo paslaugų teikimo organizatore ir gamintoja. Laikui bėgant, situacija keitėsi, ir tarp šiuolaikinių vyriausybių bei privačių veikėjų atsirado tarpusavio funkcinė priklausomybė. Šiuolaikinės vyriausybės tapo ypač priklausomos nuo bendradarbiavimo ir bendro išteklių mobilizavimo su tais viešosios politikos dalyviais, kurie yra už jų hierarchinės kontrolės ribų. Tad vyriausybėms atsakius į fundamentalų klausimą – *gaminti* ar *pirkti*, paslaugų teikimo procesas yra perduodamas į privačių arba nevyriausybinių organizacijų veiklos sferą. Tačiau vyriausybėms, lieka organizatoriaus vaidmuo, nes jos turi išlaikyti atsakomybę už paslaugos teikimą, bet neįsipareigoja jos teikti.

Pinigai sukūrė politikos vertinimo pramonę. Iš pradžių JAV, o vėliau Europos Sąjungoje daugelį vertinimų atliko išoriniai vertintojai, kuriuos vyriausybės samdė pagal rangos sutartis tam, kad nustatytų viešųjų intervencijų rezultatyvumą ir efektyvumą. Todėl tikslinga išnagrinėti vyriausybių pasirinkimo tarp išorinių ir vidinių vertintojų privalumus ir trūkumus. Vidiniai vertintojai yra suprantami kaip valstybės tarnautojai, dirbantys viešojo sektoriaus organizacijos viduje. Vertinimus, kurie visų pirma turi atskaitingumo funkciją ir viešumo tendenciją, dažniausiai atlieka išoriniai vertintojai (Van Den Meer, Edelebos, 2001). Vidiniai vertintojai yra susiję su administratoriais, todėl egzistuoja prielaidos piktnaudžiavimui.

1 lentelė

Pasirinkimas tarp išorinių ir vidinių vertintojų

Išorinis vertintojas		Vidinis vertintojas	
Privalumai	Trūkumai	Privalumai	Trūkumai
Jį mažiau įtakoja politinis režimas	Jis mažiau informuotas apie tikrąją situaciją	Jis žymiai įžvalgesnis, žinodamas realią situaciją	Jis yra priklausomas
Nepriklausomas	Turi mažiau galimybių įgyvendinti pakeitimus, kurie siūlomi vertinimo rekomendacijose	Turi daugiau galimybių pakeisti programą/politiką	Maža tikimybė, kad pateiks naujoviškų idėjų
Gali pateikti naujų idėjų ir šiuolaikinių priėgų		Didesnis administratorių, įgyvendinančių programą, palaikymas	

Šaltinis: OECD (2007).

Taigi, kaip matome iš 1 lentelės, pagrindiniai išorinio vertintojo privalumai yra susiję su vertintojo nepriklausomumu ir su mažesne politikų įtaka jam. Vertintojai dirba nepriklausomai, atskirdami vertinimą nuo politikų įtakos, siekdami pateikti objektyvų, neutralų programos, projekto, politikos vertinimą (Geva-May, Thorngate, 2003; Vestman, Conner, 2006). Be to, teigiama, kad išoriniai vertintojai gali pateikti naujų idėjų, todėl trūkstančių žinių vakuumui užpildyti pasitelkiami išoriniai vertintojai. Remdamiesi suteikta informacija, sprendimų priėmėjai, politikai, priima sprendimus arba panaudoja informaciją savo nuožiūra.

Pagrindiniams išorinio vertinimo trūkumams yra priskiriamas mažesnis informuotumas apie tikrąją situaciją, susijusią su vertinamuoju objektu. Jei klientas (vyriausybė, viešojo sektoriaus organizacija) nėra linkusi bendradarbiauti ir priešinasi, apibrėžiant vertinimo objektą, tikslus, egzistuoja tikimybė, kad išoriniams vertintojams bus sudėtinga gauti patikimą informaciją. Kartu pabrėžiama, kad išoriniai vertintojai, pateikę vertinimą, neturi galimybių įgyvendinti pakeitimus, kurie siūlomi vertinimo rekomendacijose, ypač, jei tokios rekomendacijos yra nepalankios vertinamajai organizacijai. Be to, ir pats vertinimo klientas gali kitaip suprasti ir interpretuoti rekomendacijas, nei jas apibūdino vertintojai.

Siekiant nustatyti esamos ir prognozuojamos vertinimo paklausos šaltinius, buvo analizuojami teisiniai dokumentai, o vėliau išskirtos viešosios politikos vertinimo trajektorijų gairės (žr. 1 lentelę). Išanalizavus esamą situaciją, galima teigti, kad Lietuvoje, kaip ir daugelyje Vidurio ir Rytų Europos valstybių, vyrauja Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos vertinimas. Nors ES nėra *auksinių* vertinimo taisyklių, kurios taikomos visose valstybėse narėse, tačiau nuo 1988 metų Struktūrinių fondų vertinimas yra privalomas (Dvorak, 2008). Europos Komisija reikalauja kiekviename lygyje (EK, valstybių, regioninės valdžios) ir skirtingose politinio ciklo stadijose atlikti ex-ante – nustatyti tikslus, tarpinį vertinimą – nustatyti poreikį koregavimo veiksams, ex-post –

rezultatų, pasekmių, poveikio vertinimus. Natūralu, kad ši vertinimo dimensija atitinka Niskaneno apibūdinta valstybės tarnautojo – biudžeto maksimizuotojo logiką, kuris, turėdamas finansavimą, yra suinteresuotos tokios veiklos plėtojimu.

2 lentelė

Vertinimo paklausos šaltiniai Lietuvoje

	Strateginio planavimo metodika	Nutarimas dėl sprendimų poveikio vertinimo	Biudžeto sandaros įstatymas	ES teisė
Strateginiai planai	x			
Sprendimų poveikio vertinimas		x		x
Biudžeto programų vykdymo analizė	x		x	
ES struktūrinių fondų parama				x

Šaltinis: sudaryta straipsnio autoriaus.

Kitas vertinimo paklausos šaltinis yra biudžeto programų vykdymo analizės vertinimas. Pradedant 2002 metais (503 programos) Lietuvoje iš biudžeto finansuojamų programų skaičius nuolat augo. 2007 metais programų skaičius pasiekė 709, tačiau 2008 metais nežymiai sumažėjo iki 682 programų. Tikėtina, kad ir 2009 metais dėl pasaulinės finansų krizės iš biudžeto finansuojamų programų skaičius mažės. Tačiau būtina įvertinti, ar tokios programos pasiekė numatytus tikslus ir rezultatus? Be to, vyriausybė galėtų pasimokyti iš patirties. Rengiant sprendimus dėl kai kurių programų atsisakymo arba finansavimo sumažinimo, yra būtinas vertinimas, nes, mechanškai kerpant išlaidas, gali nukentėti tam tikros socialinės grupės. Akivaizdu, kad Lietuvos vyriausybei, kuri neturi tokių vertinimo gebėjimų, galėtų padėti išoriniai vertintojai, ypač atsižvelgiant į tai, kad daugelio programų reikia atsisakyti per trumpą laiką.

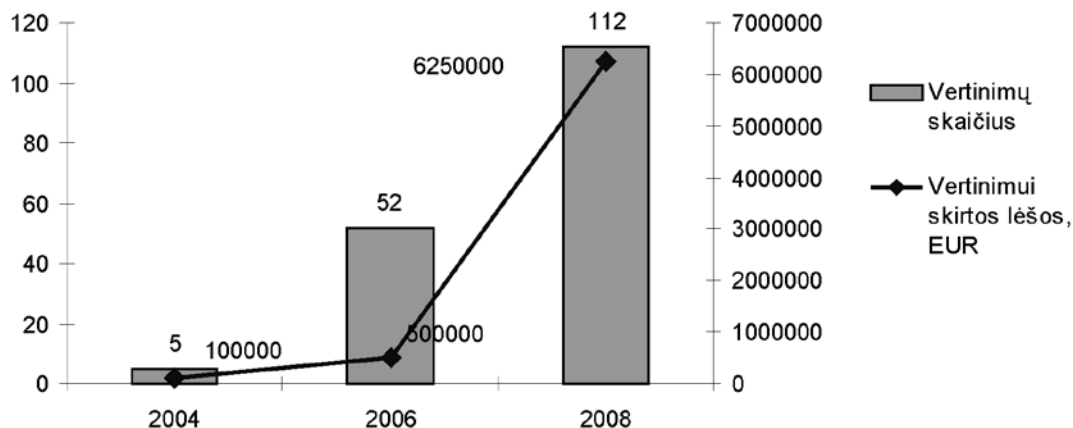
Svarbus žingsnis vertinimo paklausos vystymuisi buvo padarytas 2002 m., kai buvo priimtas nutarimas dėl sprendimų projektų poveikio vertinimo. Būtent šiame dokumente buvo įtvirtintas bazinis ir išplėstinis ne tik teisės aktų, bet ir kitų sprendimų poveikio vertinimas. Poveikio vertinimo pagalba būtų išvengta chaotiškų, skubotų, neturinčių mokslinio pagrindimo, neatsižvelgiančių į ekspertų ir specialistų pastabas, teisės aktų įtraukimo į darbotvarkę (Vilpišauskas, Nakrošis, 2003). Tačiau šiandien poveikio vertinimą atlieka ministerijų tarnautojai ir tai daroma gana paviršutiniškai, nes paprastai parengtose vertinimo pažymose teigiama, kad „neigiamo poveikio nenusimato“. Iš esmės daugelio Vakarų valstybių verslininkai yra gana aktyvūs, užsakydami savo reguliavimo poveikio vertinimo studijas, kadangi valdžios sprendimai paprastai yra orientuoti reguliuoti verslą. O Lietuvoje ir kitose Vidurio ir Rytų Europos valstybėse priešingai – verslas yra gana pasyvus. Matome ir 2008 metų gruodžio mėnesio įvykius, kai masiškai buvo keičiami mokesčių įstatymai, tačiau realiai verslas nepateikė argumentuotos nuomonės. Laikantis šių prielaidų, galima teigti, kad verslo reguliavimas Lietuvoje dar nėra labai stiprus arba didelis verslas gali susitarti su politinėmis partijomis tiesiogiai, užtikrindamas joms finansavimą ir neliečiamybę sau.

Strateginio planavimo srityje vertintojai galėtų būti samdomi naujų planų parengimui, atnajinimui, šių planų įgyvendinimo vertinimui. Šiandien tik keletas savivaldybių samdo konsultantus strateginiams planams parengti, o tai parodo, kad perspektyvos šioje srityje egzistuoja, ypač suteikus savivaldybėms daugiau savarankiškumo, tvarkant finansus ir atsakant už vietinės politikos rezultatus. Žinoma, esama finansinė situacija daugelyje Vidurio ir Rytų Europos valstybių vargu ar skatins savivaldybes naudotis išorinių vertintojų paslaugomis.

Nagrinėjant vertinimų skaičių ir lėšų poreikio dinamiką Lenkijoje, galima teigti, kad vertinimų skaičius padidėjo nuo 5 vertinimų 2004 metais iki 112 vertinimų 2008 metais. Kartu padidėjo ir finansavimas, skiriamas vertinimams atlikti, – nuo 100 tūkst. EUR 2004 metais iki 6250 tūkst. EUR 2008 metais. 2009 metais Regioninės Plėtros Ministerija (lenk. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego), atsakinga už vertinimų atlikimą, yra numačiusi 6 mln. EUR biudžetą. Be to, Lenkijoje yra dar viena institucija, turinti apie 1 mln. EUR biudžetą vertinimams, t.y. Lenkijos verslo plėtros agentūra (angl. Polish Agency for Enterprise Development). Bendras ES struktūrinės paramos biudžetas programiniu 2007-2013 m. laikotarpiu sudaro apytiksliai 50 mln. EUR.

2009 m. kovo 24 mėn. Varšuvoje vykusioje konferencijoje ir parodoje „Gięlda Ewaluacji“ dalyvavo 29 įmonės, teikiančios vertinimos paslaugas. Nors Lenkija pasirinko atviros vertinimo rinkos politiką (kai visi norintys

Vertinimų skaičius ir lėšų poreikio dinamika Lenkijoje, EUR



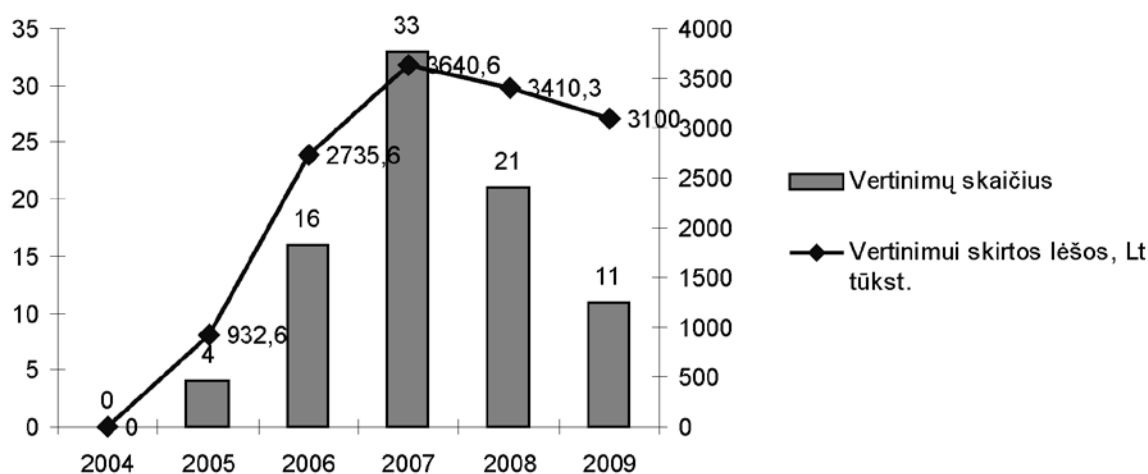
2 pav. Vertinimų skaičius ir lėšų poreikio dinamika Lenkijoje, EUR

Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis Lenkijos Regioninės Plėtros Ministerijos duomenimis.

gali dalyvauti viešųjų pirkimų konkursuose vertinimo paslaugoms teikti), tačiau žinomos užsienio vertintojų įmonės arba audito kompanijos nedalyvauja. Kaip viena iš priežasčių yra įvardijamas mažas apmokėjimas, nes pvz. Europos Komisijos užsakymu atliekamuose vertinimuose projekto vadovo ir vyr. eksperto apmokėjimas sudaro nuo 1000 iki 1200 EUR už dieną (LR Finansų Ministerija, 2009), o vietinėje rinkoje – nuo 200 iki 300 EUR už dieną. Panaši tendencija vyrauja ir Lietuvoje.

Kaip matome iš 3 paveiklo, Lietuvoje ES struktūrinės paramos vertinimų skaičius nuo 2004 iki 2007 metų augo gana ženkliai, atitinkamai didėjo ir vertinimams skiriamų lėšų kiekis. 2008 metais vertinimų skaičius sumažėjo iki 21, o 2009 metais planuojama, kad bus atlikti tik 11 vertinimai. Tačiau, kaip matome iš pateiktos

Vertinimų skaičius ir lėšų poreikio dinamika Lietuvoje



3 pav. Vertinimų skaičius ir lėšų poreikio dinamika Lietuvoje

Šaltinis: Stankaitienė, A. (2009).

diagramos, nors vertinimų skaičius ir mažėja, vertinimo biudžetas mažės ne taip ženkliai ir 2009 metais sudarys 3,1 mln. Lt.

Viena iš didžiausių VRE vertinimo rinkų yra Rumunija, kur ES struktūrinės paramos vertinimui nuo 2007 iki 2013 metų yra numatyta skirti 70 mln. EUR. Palyginus su kitomis naujai į ES įstojusiomis valstybėmis, tokiomis, kaip Lietuva, Slovėnija, Estija, Latvija, Slovakija, kur vertinimo biudžetas 2007-2013 metais svyruoja nuo 8 iki 11 mln. EUR, Rumunijoje vertinimams bus skiriama nemažai lėšų, be to, dėl didelio Europos Komisijos spaudimo pažaboti korupciją, Rumunija turės vertinimo dėka užtikrinti, kad ES mokesčių mokėtojų pinigai būtų panaudoti atskaitingai. Pagal 2007 metų duomenis šioje rinkoje dirbo 11 vertinimo įmonių.

Viešosios politikos vertinimo pasiūlos ir paklausos problemų analizė

Nagrinėjant viešosios politikos vertinimo pasiūlos ir paklausos problemas, galima išskirti tam tikras tradicines problemas, kurios būdingos daugelio valstybių vertinimo rinkoms, ir naujas, kurios atsiranda dėl VRE valstybių specifiškumo. Kaip matome iš 3 lentelės, prie tradicinių pasiūlos problemų galima priskirti: **Netobulos konkurencijos rinka (Imperfect market)**. Dalyvauja ir laimi konkursus keli, teikiantys pasiūlymus, rangovai. Keli pirkėjai (ministerijų padaliniai, agentūros) perka vertinimo paslaugas. Pastebima tendencija, kad įmonės jungiasi į konsorciumus, nes didelės vertintojų grupės gali atlikti didesnius uždavinius, nei mažos įmonės ir gali atstovauti didesniuose projektuose. **Principalo – agento problema (Viršininko-pavaldinio)**. Agentas visada geriau žino savo kvalifikaciją, negu principalas, todėl vyriausybė niekada negali būti tikra, kad samdo geriausius iš esamų rangovus.; **Kokybė**. Pasitaiko, kad kokybė yra žema, tačiau ji nuolat gerėja, nes vertintojai dalyvauja konferencijose, kursuose, podiplominėse studijose. Vyksta žinių difuzija. Tuo tarpu iš naujų problemų galima išskirti: **Nėra teikėjų įvairovė**. Trūksta patyrusių vertintojų, todėl ir vertinimo pasiūla, nepriklausomai nuo disciplinų, yra žema. Nedalyvauja užsienio vertinimo paslaugų teikėjai ir akademinės institucijos; **Profesinė tinklaveika yra pradinėje stadijoje**. Tik nedaugelyje valstybių, pvz. Lenkijoje, Slovakijoje, Rumunijoje yra įkurtos vertintojų bendruomenės (*angl.* evaluation society), turinčios nuosavus vertinimo standartus, kuriais vadovaujasi atlikdamos rinkos dalyvių vertinimus.

3 lentelė

Vertinimo pasiūlos ir paklausos problemos

Vertinimo pasiūla	Vertinimo paklausa
Netobulos konkurencijos rinka (Imperfect market). Principalo – agento problema (Viršininko-pavaldinio). Kokybė Teikėjų įvairovė Profesinė tinklaveika yra pradinėje stadijoje	VRE valstybių parlamentai nėra išvystę praktikos kviesti išorinius konsultantus vertinimo paslaugų teikimui “Apsukraus pirkėjo” problema (Kettl). Trūksta stebėsėnos ir socialinių – ekonominių duomenų

Šaltinis: sudaryta straipsnio autoriaus

Nagrinėjant paklausos problemas galima išskirti, kad **VRE valstybių parlamentai nėra išvystę praktikos kviesti išorinius konsultantus vertinimo paslaugų teikimui**. Turint galvoje, kad išoriniai vertintojai gali nešališkai peržiūrėti programą, neapsunkinti išankstinių vidinės organizacinės kultūros nusistatymų, nesibaimina organizacijos vadovų sankcijų, tokie kvietimai įneštų racionalumo programų valdymo srityje. **Trūksta stebėsėnos ir socialinių – ekonominių duomenų**. Ypač 2004-2006 metais, kai daugelis VRE valstybių įstojo į ES, trūko duomenų pirmiems vertinimams vykdyti, nes reikėjo sukurti naujas duomenų bazes ir užtikrinti savalaikį duomenų prieinamumą.

1995 m. Kettl D.E. pristatė JAV senato biudžeto komitetui su viešųjų paslaugų teikimu pagal sutartį susijusią problemą, kurią jis apibūdino kaip **“apsukraus pirkėjo”** problemą. Šios problemos apibrėžimui Kettl D.E. palygino viešosios organizacijos ir privačios įmonės vadybininkus. Kettl (1993) teigimu “apsukrūs privataus sektoriaus vadybininkai” žino, kad, norėdami būti stipriais rinkos žaidėjais, jie turi paruošti nuosavus pajėgumus veiklai vykdyti, apibrėžti prekes/paslaugas, kurias įmonė nori pirkti (tam, kad nesažiningi arba mažai kvalifikuoti tiekėjai neatliktų darbo už juos), surasti patikimus, aukštos kvalifikacijos tiekėjus bei žinoti kaip

įvertinti kokybę paslaugų, kurias jie nupirko. Jei vyriausybė išmoko dirbti pagal privataus sektoriaus taisykles ir ruošiasi pasitikėti juo daugiau, vyriausybė turi išmokti būti apsikri. Taigi, „apsukraus“ pirkėjo problema viešosios politikos vertinimo srityje gali būti apibrėžiama tokiais klausimais: a) ką pirkti? b) kas perka? c) kas buvo nupirktas? Tuo atveju, kai vyriausybė nėra apsikrus pirkėjas, ji už savo pinigus gaus arba menkavertes paslaugas arba bus atvira piktnaudžiavimams.

Išvados

1. Viešosios politikos vertinimo sąvoka yra besikeičiantis konceptas, todėl vieningos nuomonės, kaip apibūdinti vertinimą, nėra. Daugelis mokslininkų sutaria, kad vertinimas turi būti sistemingas ir pateikti vertinamojo objekto nuopelnus ir vertingumą. Atsižvelgiant į tai, kad šiandien daugelį vertinimų atlieka išoriniai vertintojai, siūloma vertinimą apibūdinti kaip paslaugą, kuri remiasi tyrinėjimais, kartu pabrėžiant ir išorinių vertintojų nepriklausomumą, kokybės siekį.
2. Mokslininkų išskiriamos viešosios politikos vertinimo funkcijos yra vienaip ar kitaip panašios. Tačiau dalis vertinimo funkcijų yra laikomos tradicinėmis (atskaitingumas, planavimas), kitos naujomis (žinių kūrimas, bendruomenės stiprinimas). Tai savo ruožtu sudaro prielaidas vertinimui pasklisti į skirtingas visuomenės funkcionavimo sritis.
3. Išnagrinėjus viešosios politikos vertinimo rinką VRE valstybėse, galima teigti, kad rinka tik formuojasi. Pagrindinė šios rinkos varomoji jėga yra ES, nes valstybėms skiriama parama pagal ES reikalavimus turi būti vertinama, siekiant užtikrinti atskaitingumą dėl lėšų panaudojimo. Kita vertus, egzistuoja ir kiti paklausos šaltiniai, kurie ateityje turėtų papildyti vertinimo rinką, tačiau šiandien dėl pasaulio finansų krizės taip ir liks neišnaudoti, nes vyriausybės gali neturėti lėšų tokioms paslaugoms įsigyti. Be to, galima pažymėti, kad visoms VRE valstybių vertinimo rinkoms yra būdingos panašios paklausos ir pasiūlos problemos, susijusios su nedidele konkurencija, vertinimo ataskaitų kokybe, duomenų trūkumu, vyriausybės kaip „apsukraus pirkėjo“ ir silpnų vertintojų tarpusavio bendradarbiavimu.

Literatūra

1. Bachtler, J., Wren, C. (2006). Evaluation of EU cohesion-policy: Research questions and policy challenges // *Regional Studies*, Vol.40 No. 2.
2. Dahler-Larsen, R. (2007) Evaluation and Public Management // Red. Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn jr., and Christopher Pollitt. The Oxford handbook of public management. Oxford: University Press.
3. Der Meer, F.B. (1999). Evaluation and the Social Construction of Impacts // *Evaluation* Vol. 5 No. 4.
4. Der Meer, F.B., Edelebos, J. (2001). Evaluation in Multi-Actor Policy Processes: Accountability, Learning and Co-operation // *Evaluation* Vol. 12 No. 2.
5. Dvorak, J. (2008). A Theoretical Interpretation of Policy Evaluation in the Context of Lithuanian Public Sector Reform. *Baltic Journal of Law & Politics*. Vol. 1. ISSN 2029-0454.
<http://versita.metapress.com/content/457871k55p02p310/fulltext.pdf>.
6. European Commission (2001). White Paper on European Governance (COM (2001) 428 final), Brussels
7. Finansų Ministerija (2009). Pasiūlymai dėl Vertinimo Projekto Biudžeto Nustatymo. Vilnius
8. Geva-May, I., Thorngate, W. (2003). Reducing Anxiety and Resistance in Policy and Programme Evaluations: A Socio-Psychological Analysis // *Evaluation* Vol. 9 No. 2.
9. Hanberger, A. (2006). Evaluation for and for Democracy // *Evaluation* Vol. 12 No. 1.
10. Hyatt, J. and Simons, H. (1999). Cultural Codes – Who Holds the Key? The Concept and Conduct of Evaluation in Central and Eastern Europe // *Evaluation*. Vol. 5 No. 1.
11. Kettl, D.F. (1993). *Sharing Power. Public Governance and Private Markets*. Washington DC: The Brookings Institution.
12. OECD (2007). *OECD Framework for the Evaluation of SME and Entrepreneurship Policies and Programmes*. Paris: OECD Publications.
13. Stankaitienė, A. (2009). Vertinimo sistema ir vertinimo galimybės Lietuvoje. Konferencija „ES Struktūrinės paramos vertinimas: siekiant kokybės ir rezultatų naudojimo. Vilnius. Prieiga per Internetą: http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/fm/failai/Vertinimas_ESSP_Neringos/Vertinimo_konferencija_2009/1.0.0_Stankaitiene_260309_LT.pdf (žiūrėta: 2009-05-19)14.

14. Stufflebeam, D. L., Shinkfield, A. J. (2007). Evaluation Theory, Models and Applications. San Francisco: Jossey-Bass.
15. Trochim, W. M. K. (2006). Introduction of Evaluation. Research Methods Knowledge Base. Internet access: <http://www.socialresearchmethods.net/kb/intreval.php> (Accessed: 2008-09-22).
16. Vestman, O. K., Conner, R. E. (2006). The Relationship between Evaluation and Politics. In: Red. Shaw, I., Greene, J.C., Mark, M.M. Handbook of Evaluation. Sage Publications.
17. Vilpišauskas, R., Nakrošis, V. (2003). Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir ES įtaka. Vilnius: Eugrimas.

Straipsnį recenzavo: doc. dr. Saulius Pivoras

Jaroslav DVORAK

PUBLIC POLICY EVALUATION MARKET: THE CASE OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Summary

The policy evaluation market in the Central and Eastern Europe has not a long tradition. The evaluation process in the region has just started with the implementation of the evaluation of European Union Structural Funds. There are other sources of the demand for the evaluation market development. Political and administrative initiatives, international organizations and citizens pressure can encourage to open the market for the external evaluators in the following fields: regulatory impact assesment, budgetary programs, strategic planning documents. The combination of these three sources, will affect the field of public policy evaluation in a substantial way.