

# 9020-osios GUID

Viešosios politikos  
vertinimas

INTOSAI gairės parengtos  
Tarptautinės aukščiausiųjų audito  
institucijų organizacijos (INTOSAI)  
kaip INTOSAI profesinių nutarimų  
sistemos dalis. Daugiau  
informacijos galima rasti adresu  
[www.issai.org](http://www.issai.org)

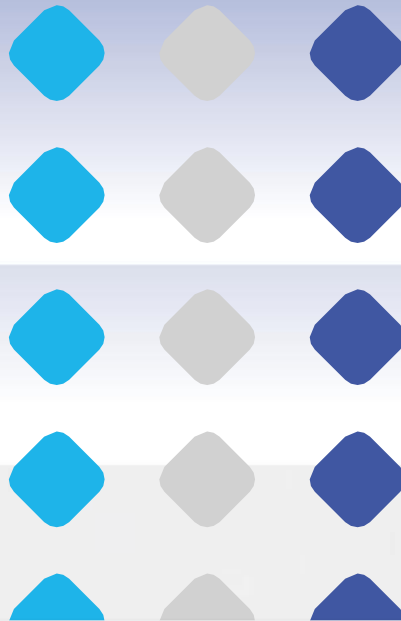


INTOSAI

Iki IFPP dokumentas – šis dokumentas buvo parengtas iki  
sukuriant INTOSAI profesinių nutarimų sistemą (IFPP)  
2016 m., todėl formalia paskirtimi gali skirtis nuo naujausių  
INTOSAI audito gairių.

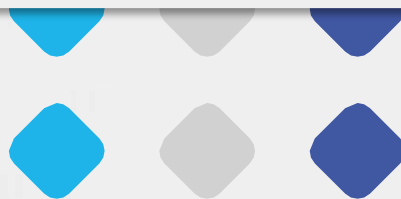


INTOSAI



INTOSAI 2019 m.

- 1) 2016 m. dokumentas patvirtintas kaip INTOSAI GOV 9400 „Viešosios politikos vertinimo gairės“.
- 2) Sukūrus INTOSAI profesinių nutarimų sistemą (IFPP), dokumentas pervadintas 9020-osiomis GUID „Viešosios politikos vertinimas“ ir 2019 m. atlikti redakciniai pakeitimai.



# TURINYS

<b>1. APŽVALGA, BENDROJI INFORMACIJA, RYŠYS SU VEIKLOS AUDITU</b>	<b>5</b>
1.1. Apžvalga	5
1.2. Bendroji informacija	5
1.3. EWG (programų vertinimo darbo grupė) ryšys su PAS (veiklos audito pakomitetis)	6
<b>2. VIEŠOSIOS POLITIKOS SĄVOKA, TIKSLAI IR VERTINIMO RIBOJIMAI</b>	<b>8</b>
2.1. Sąvoka	8
2.2. Tikslai	8
2.3. Viešosios politikos vertinimo ribojimai	11
<b>3. VERTINIMO DALYVIAI IR INSTITUCINĖ APLINKA</b>	<b>12</b>
3.1. Dalyviai	12
3.2. Institucinė aplinka	13
<b>4. OBJEKTO PASIRINKIMAS IR PROJEKTŲ RENGIMAS SU SUINTERESUOTAISIAIS SUBJEKTAIS</b>	<b>14</b>
4.1. Viešosios politikos vertinimo objekto pasirinkimas: trys kriterijai	14
4.1.1. Vertinamos politikos svarba	14
4.1.2. Įvairių politikos padarinių išmatuojamumas	15
4.1.3. Laikotarpis nuo politikos įgyvendinimo pradžios	17
4.2. Projektų rengimas su suinteresuotaisiais subjektais	18
<b>5. VERTINIMO PLANAVIMAS</b>	<b>21</b>
5.1. Vertinamumo įvertinimas	21
5.2. Organizavimas	23
5.3. Esamos priemonės ir metodai	24
5.4. Ekspertų pasitelkimas	26
<b>6. REZULTATŲ APIBENDRINIMAS</b>	<b>27</b>
6.1. Rezultatų nagrinėjimas	27

<b>6.2. Derinimo etapas</b>	<b>28</b>
<b>6.3. Rezultatų apibendrinimas</b>	<b>28</b>
<b>7. VERTINIMO SKLAIDA IR REZULTATŲ NAUDOJIMAS</b>	<b>30</b>
<b>7.1. Vertinimo ataskaitos sklaida</b>	<b>30</b>
<b>7.2. Vertinimo išvadų ir rekomendacijų naudojimas</b>	<b>31</b>

# 1

## APŽVALGA, BENDROJI INFORMACIJA, RYŠYS SU VEIKLOS AUDITU

### 1.1. APŽVALGA

Šiomis gairėmis siekiama padėti aukščiausiosioms audito institucijoms ir už vertinimą<sup>1</sup> atsakingiems subjektams įgyvendinti vertinimo tikslą – nešališkai ir nepriklausomai analizuoti įvairius kriterijus, leidžiančius įvertinti viešosios politikos naudingumą (nesutelkiant dėmesio į konkretų administracinį padalinį). Vertinimui būdingi šie specifiniai ypatumai: skirtingų mokslinių tyrimų metodų derinimas, įvairių valdžios institucijų ir pilietinės visuomenės veikėjų vaidmens nagrinėjimas ir sistemingas jų įtraukimas į vertinimo procesą.

### 1.2. BENDROJI INFORMACIJA

INTOSAI Programų vertinimo darbo grupė (EWG) buvo įkurta 1992 m. Grupės tikslas – padėti AAI, kurios atlieka arba ketina atlikti vertinimą, pateikiant joms principinius tekstus, metodines priemones ir praktines rekomendacijas, kaip įgyvendinti šį konkretų metodą, kuris paprastai laikomas skirtingu nuo kitų kontrolės ir audito formų. Dėl šios priežasties darbo grupė priklauso Dalijimosi žiniomis komitetui.

Šiuo metu šią grupę sudaro 22 AAI<sup>2</sup>. Nuo pat įkūrimo darbo grupei pirmininkauja Prancūzijos sąskaitų rūmai.

---

<sup>1</sup>Šiose gairėse nagrinėjami tik išorės vertinimai, nepaisant to, kad viešojo administravimo institucijos ar kiti subjektai taip pat gali atlikti savęs vertinimus.

<sup>2</sup>Belgija, Čilė, Filipinai, Gabonas, Gruzija, Jungtinės Valstijos, Korėjos Respublika, Kosta Rika, Lenkija, Libija, Lietuva, Marokas, Meksika, Pakistanas, Papua Naujoji Gvinėja, Prancūzija, Salvadoras, Suomija, Šveicarija, Vengrija, Vokietija.

2010 m. grupė sėkmingai parengė pirmąjį programų vertinimo dokumentą („bazinį“ dokumentą), patvirtintą 20-ajame INTOSAI kongrese Johanesburge. Šį dokumentą sudarė išsami skirtingų AAI programų vertinimo<sup>3</sup> apklausa, kurios tikslas buvo pateikti bendrą vertinimo apibūtinimą ir bendras vertinimo planavimo rekomendacijas.

Perėjimas nuo programų prie politikos vertinimo įvyko darbo grupės diskusijų metu. Viešosios politikos vertinimas susijęs su platesnėmis sąvokomis nei veiklos auditas. Jis apima neprograminius komponentus, pavyzdžiui, reguliavimo iniciatyvas, privalomos teisinės galios neturinčius teisės aktus ir t. t., todėl EWG manė, jog būtų naudingiau sutelkti dėmesį į politikos sritis.

Šiomis gairėmis siekiama apibūrinti pagrindinius viešosios politikos vertinimo ypatumus. Jose nurodoma, kaip dirbti su visais suinteresuotaisiais subjektais, kurie turi šališkų interesų dėl tam tikros viešosios politikos, ir pateikiamas bendrasis metodas, kuriuo vadovaujantis už viešosios politikos vertinimą atsakingi subjektai gali vykdyti veiklą. Galiausiai jose nagrinėjami vertinimo viešinimo klausimai, taip pat ribos tarp viešosios politikos vertinimo ir politinio kišimosi, kurių vertintojas jokiais aplinkybėmis neturėtų peržengti.

Šių gairių tikslas nėra nustatyti naują standartą, nes, be bendrųjų vertinimo principų, yra daug įvairios vertinimo praktikos, ir būtų nenaudinga nustatyti ribą tarp to, kas gali ir kas negali būti laikoma vertinimu. Vietoje to gairės turėtų paskatinti auditorių ir kitų subjektų bendruomenę įsitraukti į viešosios politikos vertinimo sritį ir padėti jiems tinkamai, moksliskai ir nepriklausomai atlikti vertinimą tiek piliečių, tiek sprendimus priimančių institucijų labui.

### 1.3. EWG (PROGRAMŲ VERTINIMO DARBO GRUPĖ) RYŠYS SU PAS (VEIKLOS AUDITO PAKOMITETIS)

Buvo nuspręsta nustatyti ryšius tarp EWG ir PAS (Veiklos audito pakomitetas), nes kai kurioms AAI nėra lengva atskirti šiuos du metodus ir kartais vertinimas laikomas tik veiklos audito sudedamąja dalimi.

300-ojo TAAIS *Veiklos audito principai* 9 punkte teigiama, kad „veiklos auditas yra nepriklausomas, objektyvus ir patikimas valstybės įsipareigojimų, sistemų, procesų, programų, veiklos ar organizacijų vertinimas ekonomiškumo, efektyvumo ir rezultatyvumo požiūriu bei siekiant nustatyti, ar galima pagerinti esamą situaciją“.

Veiklos audito esmė yra ekonomiškumo, efektyvumo ar rezultatyvumo vertinimas, o viešosios politikos vertinimo esmė – visuotinio, trumpalaikio ir ilgalaikio politikos

<sup>3</sup> Viešosios politikos vertinimas ankstesniuose INTOSAI dokumentuose buvo vadinamas programų vertinimu.

poveikio (kuris dažnai reikalauja atsižvelgti į kitas politikos sritis, turinčias poveikį toje pačioje sferoje) ir šios politikos naudingumo vertinimas<sup>4</sup>.

Trumpai tariant, būtų galima manyti, kad vertinimas yra labai plati kategorija, apimanti skirtingas audito rūšis, įskaitant veiklos auditą. Atliekant vertinimą gali būti naudojamos veiklos audito priemonės, metodai arba rezultatai, tačiau kitu tikslu – kaip buvo nurodyta ankstesnėje pastraipoje. Vertinimas turi ir tam tikrų ypatumų bei tam tikrų konkrečių tikslų, kuriuos reikia paaiškinti.

Toks yra šių gairių tikslas, nes manome, kad viešosios politikos vertinimas tampa vis svarbesniu administracinių institucijų rūpesčiu ir kad mums reikia tam tikrų bendrųjų gairių, siekiant paremti vertinimą atliekančių subjektų pastangas.

---

<sup>4</sup> Vis dėlto *ex ante* vertinimas taip pat gali būti naudingas vertinant diegimo tinkamumą ir būklę iki pirmųjų išlaidų.

# 2

## VIEŠOSIOS POLITIKOS SĄVOKA, TIKSLAI IR VERTINIMO RIBOJIMAI

### 2.1. SĄVOKA

Viešosios politikos vertinimas – tai tyrimas, kuriuo siekiama įvertinti šios politikos naudingumą. Atliekant vertinimą, kaip galima sistemiškiau analizuojami politikos tikslai, įgyvendinimas, produktai, rezultatai ir poveikis, matuojama jos veikla, siekiant įvertinti jos naudingumą. Todėl vertinimas tampa vis svarbesnis viešosioms diskusijoms, nes politiniai lyderiai turi priimti įrodymais pagrįstus sprendimus.

Tačiau labai svarbu, kad vertintojas nenuėitų per toli ir nesiimtų nurodyti politikos kryptių. Šio pavojaus galima išvengti, nes:

- vertinimus atliekantys subjektai yra skatinami atskleisti, kaip jie laikosi nepriklausomumo įsipareigojimo;
- rekomendacijos, parengtos remiantis galutinėje ataskaitoje pateiktomis išvadomis, yra galimos politikos kryptys, grindžiamos faktais ir pastabomis, o ne vykdomosios ar įstatymų leidžiamosios valdžios apribojimais.

### 2.2. TIKSLAI

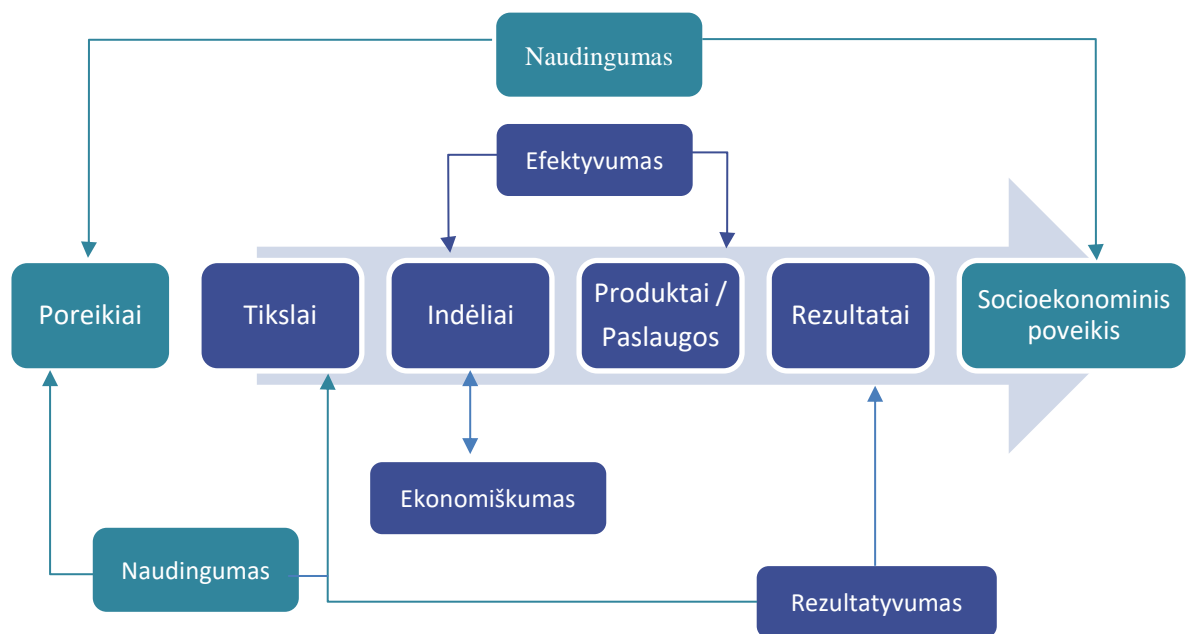
Vertinimais siekiama platesnio tikslo – labai prisidėti prie viešosios politikos srities. Dažniausiai nustatomi šie vertinimo tikslai:

- » planavimas / efektyvumas: užtikrinama, kad politika yra pagrįsta, o išteklių naudojami efektyviai;
- » atskaitomybė: parodoma, kiek pasiekti politikos tikslai, kaip tinkamai buvo panaudoti jai skirti išteklių ir koks buvo jos poveikis;
- » įgyvendinimas: gerinami politikos rezultatai ir jos įgyvendinimo bei valdymo veiksmingumas;

- » žinių kūrimas: nustatoma, kas yra naudinga (kam) ir kodėl (kokiomis aplinkybėmis);
- » institucijų stiprinimas: gerinami ir plėtojami politikos dalyvių, jų tinklų ir institucijų gebėjimai<sup>5</sup>.

Toliau esančioje diagramoje pateikiama informacijos apie pagrindinius veiklos audito ir viešosios politikos vertinimo aspektus, siekiant atskirti vieną nuo kito:

### VERTINIMO PROCESAS



- Būdinga viešosios politikos vertinimui
- Naudojama atliekant ir veiklos auditą, ir viešosios politikos vertinimą

Ir vertinant viešąją politiką, ir atliekant veiklos auditą nagrinėjamas priežastinis ryšys tarp viešųjų veiksmų ir jų padarinių. Tačiau šie du metodai skiriasi.

Kaip teigiama 300-ajame TAAIS, veiklos auditas yra susijęs su ekonomiškumo, efektyvumo ir rezultatyvumo principais, kurie apibrėžiami taip (300-ojo TAAIS 11 punktas):

<sup>5</sup> Stern, E. (2004): Philosophies and types of evaluation research. "The foundations of evaluation and impact research" (Stern, E. (2004): Filosofijos ir vertinimo tyrimų rūšys. „Vertinimo ir poveikio mokslinių tyrimų pagrindai“).

- » *ekonomiškumo* principas reiškia išteklių sąnaudų mažinimą. Naudojami ištekliai turi būti prieinami laiku, užtikrinant tinkamiausią jų kiekį ir kokybę bei geriausią kainą;
- » *efektyvumo* principas reiškia maksimalų turimų išteklių panaudojimą. Čia svarbiausia – naudojamų išteklių ir gaunamo produkto / paslaugos (kiekio, kokybės ir laiko požiūriu) santykis;
- » *rezultatyvumo* principas reiškia, kad bus pasiekti išskelti tikslai ir numatyti rezultatai.

Atliekant veiklos auditą daugiausia vertinama, kaip pasiekti rezultatai ekonomiškumo, efektyvumo ir rezultatyvumo požiūriu, o politikos vertinimas yra orientuotas į to paties ir aukštesnio lygio rezultatus ir jų bendrąjį bei socioekonominį poveikį.

Be to, vertinant viešąją politiką daugiausia dėmesio skiriama jos aktualumui ir naudingumui:

- » politikos aktualumas yra jos tikslų tinkamumas, atsižvelgiant į socialinius, ekonominius ar aplinkos apsaugos poreikius, kuriuos ta politika buvo siekiama patenkinti;
- » politikos naudingumas yra susijęs su klausimu, ar politika buvo naudinga, atsižvelgiant, viena vertus, į tiesioginius visapusiškus jos padarinius (rezultatus) ir netiesioginius, netgi neplanuotus ar nenumatytus, padarinius (poveikį) ir, kita vertus, į poreikius, kuriuos šia politika buvo siekiama patenkinti.

Trumpai tariant, viešosios politikos vertinimas neturėtų apsiriboti tik iš anksto nustatytais tikslais ir pasilieka teisę kvestionuoti teisės aktuose nustatytus tikslus. Pagrindinis klausimas, kuris turėtų būti nagrinėjimas vertinant politiką, yra tiek jos naudingumas, tiek jos priemonių veiksmingumas.

Tačiau abu metodai papildo vienas kitą ir yra du esminiai elementai politikos naudingumui nustatyti. Politikos padarinių matavimas leidžia įvertinti vertinamos politikos efektyvumą ir rezultatyvumą – elementus, kurie yra veiklos audito sudedamosios dalys. Šis metodas, be kitų elementų (kitų politikos sričių, veikiančių toje pačioje sferoje arba susijusių su tais pačiais rūpimis klausimais, alternatyvių politikos sričių nagrinėjimo ir kt.), vėliau naudojamas, siekiant išsamiau įvertinti naudingumą.

Šis metodas yra specifinis viešosios politikos vertinimo bruožas. Gali atsitikti taip, kad atliekant veiklos auditą viešosios politikos naudingumo klausimas bus sprendžiamas tyrimo pabaigoje. Tokie probleminiai keliantys klausimai nėra įprasta praktika ir nepriklauso pagrindinėms veiklos audito užduotims, kaip nurodyta 300-ajame TAAIS.

Apibendrinant galima pasakyti, kad pagrindinis viešosios politikos vertinimo požymis yra tai, kad vertinamas tikslų aktualumas ir teikiamos rekomendacijos, kaip pagerinti (arba persvarstyti) šią politiką.

## 2.3. VIEŠOSIOS POLITIKOS VERTINIMO RIBOJIMAI

Gali kilti klausimas, ar šis politikos naudingumo vertinimas neviršija subjektų, atsakingų už viešosios politikos vertinimą, įgaliojimų ir ar neprivertia jų įsitraukti į politines diskusijas, o tai iš esmės nėra nei įmanoma, nei pageidautina.

Iki šiol visose šalyse, kuriose AAI ir kiti subjektai yra parengę nepriklausomus vertinimus, atsakymas yra visiškai toks pat. Už viešosios politikos vertinimą atsakingas subjektas atlieka nepriklausomą šios politikos tikslų ir poveikio tyrimą. Tai darydami, jie suteikia galimybes, viena vertus, piliečiams susidaryti nuomonę apie viešuosius veiksmus, antra vertus, politikos formuotojams priimti sprendimus dėl politikos tęsimo, koregavimo ar atsisakymo, remiantis patikimais ir konkrečiais įrodymais (o ne paprastąja intuicija ar nuomonių apklausomis). Tačiau šis indėlis į demokratines diskusijas yra neutralus ir pagrįstas faktais – pateikiama politikos apmąstymų atliekant objektyvią analizę ir teikiant rekomendacijas.

# 3

## VERTINIMO DALYVIAI IR INSTITUCINĖ APLINKA

### 3.1. DALYVIAI

AAI nėra vieninteliai subjektai, galintys atlikti viešosios politikos vertinimus. Juos taip pat gali atlikti:

- » nepriklausomos universitetų organizacijos – savo iniciatyva arba viešojo sprendimų priėmėjo, pvz., parlamento, prašymu;
- » privačios konsultacinės įmonės – tik viešojo sprendimų priėmėjo prašymu;
- » administracinė organizacija, pvz., audito ir inspekcijos įstaigos, gali atlikti viešosios politikos vertinimus valdžios institucijų, kurioms jos teikia ataskaitas, prašymu;
- » galiausiai už viešosios politikos įgyvendinimą atsakingi subjektai taip pat gali nuspręsti, kad ją įvertintų trečioji šalis.

Be to, AAI, atlikdama viešosios politikos vertinimą toje srityje, kurioje vertinimas jau buvo atliktas, privalo atsižvelgti į ankstesnių vertintojų darbą ir su jais susisiekti.

Vis dėlto AAI yra natūralios viešosios politikos vertinimo dalyvės, nes jos yra pakankamai nepriklausomos, gali plėtoti vertinimo metodologines žinias arba jomis naudotis ir, be viso kito, turi žinių apie viešąją politiką, įgytų atliekant kitas užduotis. Kitaip nei administracinės institucijos ar privačios organizacijos, jos neprivalo įrodyti savo objektyvumo ir užtikrinti savo nepriklausomumo nuo vyriausybės ar privačių interesų.

## 3.2. INSTITUCINĖ APLINKA

Subjektas gali nuspręsti atlikti viešosios politikos vertinimą savo iniciatyva (savanoriškas vertinimas) arba valdžios institucijos – parlamento ar vykdomosios valdžios institucijos (vadinamojo užsakovo) – prašymu.

Kai subjektas viešosios politikos vertinimą atlieka valdžios institucijos prašymu, jis užmezga dialogą su užsakovu, kad nustatytų tikslus vertinamos politikos kontūrus ir vertinimo klausimus. Tačiau kai vertinimą atlieka AAI, ji pati sprendžia dėl savo vertinimų apimties ir proceso ir pati priima galutinį sprendimą dėl paties vertinimo ir jo išvadų, nors planuodama vertinimus paprastai atsižvelgia į suinteresuotųjų subjektų susirūpinimą keliančius klausimus. Taigi AAI turėtų atsisakyti priimti valdžios institucijos prašymą arba nepradėti viešosios politikos vertinimo, jei baiminasi, kad gali kilti grėsmė jos nepriklausomumui.

Prireikus AAI taip pat turėtų atsižvelgti į toje srityje atliktus vertinimus. Šiuo atveju AAI vertina arba peržiūri kitų subjektų atliktus vertinimus. Toks vertinimas vadinamas metavertinimu ir naudojamas vieno ar kelių vertinimų naudingumui, tinkamumui, sistemiškumui ir tikslumui nustatyti. Taip pat galima apibendrinti tinkamos kokybės vertinimų rezultatus.

Be to, kai kuriose šalyse viešojo administravimo institucijos pačios vertina savo politiką ir programas. Tokiu atveju AAI gali atlikti ministerijų ir institucijų atliktų vertinimų išsamumo, pagrįstumo ir pasirinkto metodo tinkamumo tikrinimą. Toks tyrimas gali būti atliekamas kaip rezultatų vertinimo auditas arba patariamoji misija pirmiau minėtoms administravimo institucijoms.

# 4

## OBJEKTO PASIRINKIMAS IR PROJEKTŲ RENGIMAS SU SUINTERESUOTAISIAIS SUBJEKTAIS

### 4.1. VIEŠOSIOS POLITIKOS VERTINIMO OBJEKTO PASIRINKIMAS: TRYS KRITERIJAI

Vertinimo objektas gali būti viešoji politika (ją gali sudaryti kelios programos), apimanti teisinės ir finansinės nuostatas, įvairių organizacijų veiksmus arba žmogiškuosius ar finansinius išteklius, skirtus tam tikriems konkrečioms tikslams pasiekti.

Kad galėtų nuspręsti dėl galimybės vertinti politiką, už viešosios politikos vertinimą atsakingas subjektas turėtų atlikti vertinamumo įvertinimą. Jo pagrindinė užduotis – apibrėžti vertinimo apimtį ir nustatyti sąlygas, kuriomis vertinimas gali būti atliekamas.

#### » 4.1.1. VERTINAMOS POLITIKOS SVARBA

Politikos svarbą apibūdina:

- jos biudžeto dydis, t. y. šiai viešajai politikai skirta viešojo finansavimo suma;
- suinteresuotųjų subjektų skaičius ar svarba arba jų tarpusavio ryšių sudėtingumas;
- galimų numatomų padarinių adresatui ir visuomenei apimtis;
- politikos sudėtingumas, susijęs su suinteresuotųjų subjektų įvairove ir sunkumais vertinant jos padarinius;
- simbolinė politikos svarba viešajai nuomonei.

Be to, pasirenkant vertinimo objektą reikėtų vengti dvejų spąstų:

- » Pirmieji – pasirinkti pernelyg bendrą politiką (pvz., aplinkos, užimtumo ar švietimo).
  - Vertinama politika neturi būti pernelyg plačios apimties:
    - nepaisant tam tikrų prašymų ir pagundų, gali būti sunku įvertinti švietimo, būsto ar bet kurią kitą bendrąją politiką kaip visumą, jei norima, kad vertinimas atitiktų pirmiau išdėstytus reikalavimus;
    - dar sunkiau įvertinti viso sektoriaus padėtį – neįmanoma įvertinti mokyklų, socialinės apsaugos, gynybos ar teisingumo padėties;
    - apskritai kuo platesnė nagrinėjama viešoji veikla, tuo sunkiau nustatyti priežastinį ryšį tarp veiklos ir daugybės stebimų padarinių arba tikėtiną jos indėlį.

Pavyzdžiui, vertinimo objektu buvo pasirinktos tokios politikos sritys, kaip politika, kuria skatinama atsinaujinanti energija (bet ne visa energetikos politika), arba politika, kuria siekiama kovoti su alkoholizmu (bet ne sveikatos politika).

- » Antrieji – pasirinkti labai konkretų projektą arba viešąją veiklą (infrastruktūrą, mokesčių mechanizmą ir t. t.). Iš tiesų pageidautina, kad nagrinėjama politika nebūtų per mažos apimties:
  - padariniai gali būti per maži, kad juos būtų galima pastebėti statistiškai;
  - politikos poveikis visuomenei gali būti per mažas, o subjektas, kuris kasmet atlieka nedaug viešosios politikos vertinimų, neturėtų pernelyg išskaidyti savo vertinimo grupės;
  - pernelyg mažos apimties politikos tikslai ir padariniai yra riboti, o jų svarba gali būti pervertinta, jei jie nebus įtraukti į platesnę ir reikšmingesnę visumą. Padariniams palyginti būtų geriau naudoti gretimų viešosios politikos nuostatų, kurios visos ir kiekviena atskirai turi tą patį tikslą, išteklius;
  - kadangi nėra minimalaus palyginamumo lygio, sunku atlikti atitinkamus sugretinimus su užsienio situacijomis;
  - visų pirma toks nagrinėjimas labiau atrodytų kaip veiklos auditas, o ne kaip viešosios politikos *stricto sensu* (siaurąja prasme) vertinimas.

#### » 4.1.2. ĮVAIRIŲ POLITIKOS PADARINIŲ IŠMATUOJAMUMAS

Pasirenkant viešosios politikos vertinimo metodą, svarbiausia yra padarinių / poveikio išmatuojamumo sąvoka. Viena vertus, siekiant įvertinti naudingumą, reikia išmatuoti padarinius, siejamus su kitais aspektais, pavyzdžiui, išlaidomis ir politikos organizavimu: padariniai gali būti vertinami ir kiekybiniu, ir kokybiniu

požiūriu, o tai reiškia, kad jų vertę galima nagrinėti remiantis duomenų pagrįstumu. Kita vertus, šis matavimas dažnai yra sudėtingas techniniu požiūriu ir jam atlikti reikia daugiausia pastangų.

Turėtų būti apsvarstyta keletas matų.

» Pirmiausiai reikia atskirti rezultatus ir poveikį:

- padariniai, kurie yra greiti arba trumpalaikiai ir tiesioginiai, visų pirma darantys poveikį tiksliniams adresatams, apibūdinami kaip rezultatai;
- padariniai, kurie yra lėti arba pasireiškia vidutinės trukmės ar ilguoju laikotarpiu ir kurie dažniausiai daro didesnę poveikį atskiriems asmenims, o ne tiksliniams adresatams, apibūdinami kaip poveikis.

Šis rezultatų ir poveikio atskyrimas yra labai svarbus, o vidutinės trukmės ir ilgalaikio poveikio matas yra tipiškas vertinant viešąją politiką ir peržengia ribas to, kas apibūdinama kaip veiklos auditas.

» Taip pat reikėtų atskirti skirtingas vertinamų padarinių rūšis: numatyti padariniai ir nenumatyti padariniai:

- padariniai, kurie stebimi atsižvelgiant į politikoje nustatytus tikslus – numatyti padariniai. Jų vertinimas pirmiausiai yra grindžiamas numatytų padarinių matavimu ir daroma prielaida, kad šiuos padarinius sukeliančios politikos tikslai yra suformuluoti ir gali būti analizuojami;
- kiti padariniai, kurie pasireiškia nenumatytus tikslų – nenumatyti padariniai, kurie gali būti teigiami arba neigiami (kartais vadinami iškreiptais padariniais). Jie vertinami atsižvelgiant į nenumatytus politikos padarinius, siekiant, kad vertinimas būtų išsamus ir neapsiribotų nustatytais tikslais.

» Trumpalaikiai / ilgalaikiai padariniai ir numanomi / objektyvūs padariniai.

Vertinant viešąją politiką, reikėtų atkreipti dėmesį ne tik į objektyvius padarinius, bet ir į politikos padarinius, kuriuos „jaučia“ politikos dalyviai ir tie, kurie iš jos gauna naudos. Šis objektyvių padarinių ir numanomų padarinių matavimas taip pat reiškia, kad turi būti aprašyta ir įvertinta viešosios politikos suinteresuotųjų subjektų, t. y. atitinkamų administracijų ir viešųjų subjektų, potencialių naudos gavėjų ir dalyvaujančių trečiųjų šalių (organizacijų ir asmenų), pozicija ir nuomonė.

Svarbiausia, kad vertinant viešąją politiką stebimi padariniai būtų priskirti įgyvendinamos politikos priemonėms, be kurių nebūtų galima įvertinti politikos naudingumo. Taigi vertinimas turėtų būti grindžiamas priežastiniais argumentais, galinčiais įrodyti ryšį tarp politikos veiksmų ir matuojamo padarinio. Iš esmės atliekant vertinimą turėtų būti modeliuojama politika, t. y. sistemingai nustatoma tikslų, sąnaudų, veiklos, rezultatų, produktų / paslaugų ir poveikio (numatyto ar nenumatyto) priežastinio ryšio grandinė.

Toliau esančioje lentelėje pateikiamas sisteminis požiūris į visus vertinamus padarinius. Ją sunku tinkamai užpildyti, tačiau ji turėtų išlikti viena iš viešosios politikos vertinimo siekiamybių.

	Trumpalaikis padarinys (produktas / paslauga)		Ilgalaikis padarinys (poveikis)	
	numanomas	objektyvus	numanomas	objektyvus
Numatytas padarinys				
Nenumatytas padarinys				

### » 4.1.3. LAIKOTARPIS NUO POLITIKOS ĮGYVENDINIMO PRADŽIOS

Teoriniu požiūriu viešosios politikos vertinimas gali būti pradėtas trimis skirtingais laikotarpiais:

- » *ex ante* vertinimas atliekamas prieš pradedant vykdyti tam tikrą viešąją politiką arba prieš įsteigiant subjektą (tai labai retai pasitaiko aukščiausiųjų audito institucijų atveju);
- » lygiagretus vertinimas atliekamas tuo pačiu metu, kaip ir įgyvendinama bei vykdoma vertinama politika. Sprendimas atlikti tokį vertinimą gali būti priimtas priimant teisės aktą, kuriuo nustatoma viešoji politika;
- » *ex post* vertinimas – retrospektyvinė analizė, peržiūra. Kartais šis *ex post* vertinimas aiškiai nurodomas pradedant įgyvendinti politiką.

Nors vertinimas yra trijų skirtingų rūšių, AAI ir kiti subjektai, įgalioti atlikti vertinimą, jį atlieka *ex post* arba įgyvendinimo metu, t. y. praėjus keleriems metams nuo politikos įgyvendinimo pradžios. Iš tiesų pageidautina laukti bent dvejus ar trejus metus nuo viešosios politikos pradžios, kad būtų gauta pakankamai duomenų ir išvengta preliminarių rezultatų. Be to, delsti taip pat labai svarbu todėl, kad būtų galima įvertinti ilgalaikius ir netiesioginius padarinius, kurie yra svarbiausi vertinimo elementai.

Todėl geriau įvertinti ilgalaikę, o ne neseniai priimtą politiką, dėl kurios neseniai buvo balsuota arba kuri neseniai buvo įgyvendinta, arba kurios pagrindinės ypatybės neseniai buvo iš dalies pakeistos, nes tikėtina, kad jai nebuvo skirta pakankamai laiko pasiekti etapą, kuriame galėjo pasireikšti bet kokie tiesioginiai padariniai.

Paliekant tam tikrą laikotarpį viešajai politikai įgyvendinti, tampa akivaizdžiai lengviau apibrėžti „pasaulio padėtį be šios politikos“ (taip pat vadinamą „priešingos

padėties eksperimentu“) ir palyginti ją su faktine padėtimi, kad būtų galima nustatyti įgyvendintos politikos padarinius (žr. 5.3 dalies d punktą).

## 4.2. PROJEKTŲ RENGIMAS SU SUINTERESUOTAISIAIS SUBJEKTAIS

Viešosios politikos vertinimas yra specifinis procesas visų pirma todėl, kad jis priklauso nuo bendradarbiavimo, kartais bendro požiūrio su suinteresuotaisiais subjektais, kurie yra politikos dalyviai arba tiesioginiai ar netiesioginiai vertinamų veiksmų naudos gavėjai arba kuriems ši politika paprasčiausiai daro poveikį.

Suinteresuotųjų šalių bendradarbiavimas taip pat yra specifinis ta prasme, kad siekiama ne tik pašalinti administracinius trūkumus, bet ir patobulinti politiką.

» Vertinamos politikos dalyviai yra administraciniai subjektai, kurie priėmė sprendimą dėl minėtos politikos ir ją įgyvendina.

Vietos arba nacionaliniu lygmeniu už politiką atsakingos administracinės institucijos visada įtraukiamos kaip suinteresuotieji subjektai. Šios institucijos paprastai priklauso AAI arba inspekcijų ir vidaus audito tarnybų atliekamos priežiūros sričiai. Svarbu, kad vertinimo grupė su jais užmegztų naujus santykius, kurie skirtųsi nuo audito srityje egzistuojančių santykių: santykiai turėtų būti grindžiami abipusiu pasitikėjimu ir bendra veikla (t. y. bendradarbiavimu siekiant bendro tikslo – pateikti atsakymus į konkrečius vertinimo klausimus).

Reikėtų pabrėžti, kad pateiktas politikos naudingumo vertinimas yra skirtas labiau politinės valdžios institucijoms, kurios jį užsakė, o ne administracinės valdžios institucijoms, kurios tą politiką įgyvendina ir kurios neturėtų jausti, kad dėl vertinimo klausimų galėtų atsidurti keblioje padėtyje.

Siekiant įgyti ir išlaikyti šį pasitikėjimą, pageidautina užtikrinti, kad, nors vertinant dėmesys kreipiamas į administracinius trūkumus bei antrinius pažeidimus, AAI neturėtų susitelkti į jų atskleidimą tuo pačiu tikslu, kaip atliekant auditą. Tačiau pastangos užsitarnauti šį pasitikėjimą neturėtų daryti poveikio AAI nepriklausomumui.

» Išrinkti vietos atstovai taip pat gali būti laikomi suinteresuotaisiais subjektais, kai prie vertinamos politikos įgyvendinimo prisideda regionų ar vietos autonominiai subjektai.

» Kartais teisės aktų leidėjas irgi gali būti laikomas suinteresuotuoju subjektu, jei, pavyzdžiui, parlamentas balsavo dėl nuostatų, kuriomis sukuriamas pagrindas arba sistema vertinti viešąją politiką, juo labiau, kai šiomis nuostatomis nustatomas privalomas įgyvendinamų veiksmų vertinimo mechanizmas.

Tačiau šis klausimas yra gana prieštaringas, nes parlamentas yra politinė institucija ir viešosios politikos vertinimo gavėjas – toks statusų derinys gali kelti pavojų vertinimo proceso nepriklausomumui. Be to, dėl to parlamentas gali būti beveik sistemingai įtraukiamas į suinteresuotųjų subjektų veiklą, o tai gali būti sunku suprasti (suinteresuotasis subjektas dalyvauja įgyvendinamoje politikoje, bet ne visose viešosios politikos srityse apskritai) ir įgyvendinti (kaip bus pasirinkti parlamento atstovai). Dėl šios priežasties kai kurios aukščiausiosios audito institucijos ar kiti už viešosios politikos vertinimus atsakingi subjektai niekada neįtraukia parlamento į suinteresuotųjų subjektų veiklą<sup>6</sup>.

» Kiti suinteresuotieji subjektai yra privatūs subjektai (NVO, įmonės, profesinės organizacijos, profesinės sąjungos ir kt.), suinteresuoti politikos įgyvendinimu, ir vertinamos politikos naudos gavėjų atstovai.

Suinteresuotųjų subjektų sąrašo sudarymas yra jautri vertinimo proceso dalis. Tik retais atvejais šie suinteresuotieji subjektai priklauso už viešosios politikos vertinimą atsakingo subjekto atliekamos priežiūros sričiai; ir apskritai jie nėra įpratę dirbti su subjektu, atsakingu už vertinimą, ir neprivalo dalyvauti jo veikloje. Todėl svarbu užtikrinti, kad šie suinteresuotieji subjektai suprastų, jog jiems naudinga konstruktyviai dalyvauti atliekant vertinimą, ir sukurti tokią pasitikėjimo atmosferą, kurioje jie galėtų bendrauti su vertinimą atliekančiu subjektu.

Reikėtų vengti dviejų pavojų: suinteresuotųjų subjektų sąrašė neturėtų būti jokių svarbių praleidimų (netinkamai pašalinti subjektai gali pakenkti vertinimo išvadų apimčiai ir galimybėms jas įgyvendinti ir, svarbiausia, gali lemti dalinį politikos vaizdą), tačiau jis neturėtų būti pernelyg ilgas (priešingu atveju kyla pavojus, kad procesas taps pernelyg sudėtingas ir bus nevaldomas).

Kitaip nei daugumos veiklos auditų atveju, suinteresuotųjų šalių asociacija yra pagrindinis viešosios politikos vertinimo veiksnys, nes suinteresuotųjų šalių atstovai viso vertinimo proceso metu lydės už viešosios politikos vertinimą atsakingą subjektą. Jie turi laikytis konstruktyvaus požiūrio į vertinimo procesą, nes pagrindinis vertinimo tikslas yra ne atskleisti ir pašalinti trūkumus, o padėti sprendimus priimantiems asmenims geriau reaguoti į socialinius ar politinius poreikius.

Todėl suinteresuotieji subjektai galėtų:

» dalyvauti pasirenkant konkretų viešosios politikos vertinimo objektą, tvarkaraštį ir metodiką;

<sup>6</sup> Vis dėlto, jei subjektas veikia pagal išorinį parlamento prašymą, tai leidžia parlamentui apsvarstyti suinteresuotąjį subjektą dėl jo narystės patariamajame organe, o jei subjektas nusprendžia savanoriškai atlikti vertinimą, jam gali būti sunkiau į savo suinteresuotųjų subjektų sudėtį įtraukti parlamento atstovus.

- » būti aktyviais vertinimo dalyviais;
- » pasinaudoti tarpinėmis arba galutinėmis ataskaitomis;
- » dalyvauti sprendimų priėmimo procese po vertinimo.

Tačiau turėtų būti aišku, kad, net jei interaktyvus užsakovo ir vertinimą atliekančio subjekto dialogas yra esminis vertinimo proceso elementas, šis bendradarbiavimas neturėtų kelti pavojaus už viešosios politikos vertinimą atsakingo subjekto nepriklausomumui ir objektyvumui. AAI privalo išlaikyti savo nepriklausomumą nuo politinės įtakos ir nereaguoti į konkrečių politinių jėgų interesus ar pageidavimus. Tai turėtų būti paaiškinta nuo pat vertinimo planavimo pradžios.

Visos šalys, turinčios ilgalaikę vertinimo tradiciją, pabrėžia, kad AAI ir kiti už viešosios politikos vertinimą atsakingi subjektai privalo turėti galutinį žodį viso vertinimo proceso metu.

Iš anksto nustačius viešosios politikos vertinimo objektą, vertinimas planuojamas keliais etapais, kurių reikia laikytis:

- » vertinamumo įvertinimas;
- » organizavimas;
- » taikomos priemonės ir metodas;
- » ekspertų naudojimas.

Šie etapai nėra būdingi konkrečiai viešosios politikos vertinimui, nes tokie orientyrai taikomi ir atliekant visus veiklos auditus. Tačiau kiekviename iš šių etapų yra tam tikrų ypatingų su vertinimo procesu susijusių klausimų, kuriuos reikėtų pabrėžti.

## 5.1. VERTINAMUMO ĮVERTINIMAS

Prieš nusprendamas atlikti savanorišką vertinimą arba priimti išorės institucijos (užsakovo) prašymą atlikti vertinimą, už viešosios politikos vertinimą atsakingas subjektas turėtų apsvarstyti savo galimybes įgyvendinti procesą arba taikyti metodą, kurio jo prašoma laikytis. Vertinant vertinamumą, atsižvelgiama į visus klausimus, kuriuos reikia išspręsti, kad vertinimas būtų sėkmingas:

- » vertinimo objekto ir apimties sąvoką;
- » suinteresuotųjų subjektų sąvoką;
- » vertinimo klausimų sąvoką;
- » tikimybę, kad duomenys, kurių reikia politikai įvertinti, yra prieinami;
- » vertinimo proceso organizavimą ir numatomą vertinimo tvarkaraštį;

- » metodikos pasirinkimą;
- » žmogiškųjų ir finansinių išteklių numatymą.

Pateikti atsakymai nagrinėjami galimybių studijoje, kurios rezultatai registruojami sprendimus priimantiems asmenims pateikiamoje pažymoje. Remdamasis šia studija, už viešosios politikos vertinimą atsakingas subjektas nusprendžia, ar tęsti vertinimo procesą ir pradėti vertinimą.

Prieš pradėdant viešosios politikos vertinimą, nėra nustatomi vertinimo tikslai, tyrimo apimtis ir metodika atliekant išankstinį tyrimą. Vertinamumo vertinimu labiau siekiama nustatyti, galima organizuoti nepriklausomą vertinimą su suinteresuotaisiais šalimis ar to negalima daryti.

Galimybių studijos etapas yra palyginti paprastas, kai subjektas atlieka savanorišką viešosios politikos vertinimą – šiuo atveju subjektui gali neprireikti interaktyvaus dialogo su suinteresuotaisiais subjektais (nors jo negalima sistemingai atmesti) ir jis gali pats naudoti kiekybinius ir kokybinius duomenis, taip pat išorės duomenis apie vertinimo tikslą, kad galėtų priimti sprendimą dėl pirmiau nurodytų vertinamumo kriterijų.

Kai vertinimo projektas vykdomas reaguojant į išorės prašymą, vertinamumo vertinimas gali būti sudėtingesnis dėl to, kad į jį turėtų būti įtraukta ne tik pirmiau nurodyta informacija, bet ir užsakovo ketinimai, susiję su sprendiniais dalykais, formuluotiniais klausimais, tvarkaraščiu, kurio reikia laikytis, ir numatomais rezultatais. Tačiau šiuo atveju už viešosios politikos vertinimą atsakingo subjekto grupė, atsakinga už galimybės atlikti vertinimą analizę, turėtų ne tik atsižvelgti į užsakovo ketinimus, bet ir informuoti užsakovus apie vertinimo metodikos, organizacinius ir laiko reikalavimus. Šis interaktyvus užsakovo ir viešosios politikos vertinimą atliekančio subjekto dialogas yra labai svarbus formuluojant vertinimo klausimus ir teisingai planuojant metodą, kuris bus taikomas, ir gali lemti išvadą, kad užsakovo siūlomo objekto vertinimas yra neįmanomas (pats savaime arba neįmanomos sąlygos, kurias užsakovas nori nustatyti).

Bet kuriuo atveju už sprendimą atlikti vertinimą yra atsakingas tik už viešosios politikos vertinimą atsakingas subjektas. Jis privalo atsisakyti atlikti vertinimą, jei nesilaikoma objektui taikomų kriterijų ir procesui taikomų reikalavimų.

Paskutinis dalykas, būdingas AAI, yra susijęs su viešosios politikos vertinimų, atliekamų atsiliepiant į išorės prašymus, apimtimi, o tai neturi kelti grėsmės įvairių įstatymu AAI nustatytų užduočių pusiausvyrai. Viešosios politikos vertinimui atlikti reikia žmogiškųjų ir finansinių išteklių, todėl reikėtų pasirūpinti, kad išorės prašymai atlikti vertinimus, kuriuos AAI priima, nepakenktų išteklių, kurių turi užtekti kitoms privalomoms ar neprivalomoms užduotims, kaupimui.

Atlikus vertinamumo įvertinimą, gali būti padaryta išvada, kad viešosios politikos vertinimas būtų nepageidautinas dėl padarinių, kuriuos per sunku išmatuoti arba kurių svarba ribota, dėl to, kad neįmanoma įtraukti suinteresuotųjų šalių, kad jau vyksta kiti vertinimo procesai, nepakankami turimi kiekybiniai ar kokybiniai išteklių ir t. t. Šiuo atveju gali būti pageidautina sumažinti pradinį užmojų ir atlikti labiau klasikinį veiklos auditą, kurio metu politikos rezultatai bus matuojami atsižvelgiant į nustatytus tikslus ir skirtus išteklius, siekiant užtikrinti veiksmingumą ir efektyvumą.

Jei taip nėra, atliekant vertinamumo vertinimą, turėtų būti parengtas vertinimo planavimo memorandumas, kuriame būtų nustatyta vertinimo metodo struktūra ir patvirtinti įvairūs aspektai (politikos aprašymas, suinteresuotųjų subjektų nustatymas, vertinimo klausimai, vertinimo metodo organizavimas, metodikos ir mokslinių priemonių atranka).

Visų pirma darbo eigos aprašyme (SoW) nurodomi vertinimo klausimai, taigi nustatomi klausimai, į kuriuos reikia atsakyti atliekant vertinimą. Šis klausimų sąrašas turi būti tiesiogiai orientuotas į numatomus vertinimo rezultatus.

## 5.2. ORGANIZAVIMAS

Viešosios politikos vertinimą atliekantis subjektas turėtų apsvarstyti galimybę įsteigti organizaciją, kurią sudarytų:

» Vertintojų grupė

Šią vertintojų grupę turėtų sudaryti viešosios politikos vertinimą atliekančio subjekto nuolatiniai nariai arba jo įdarbinti ekspertai. Kadangi už vertinimą atsakingo subjekto techniniai pajėgumai negali apimti visų sričių, dažniausiai reikia pasitelkti išorės ekspertus – vertinimo metodų ir atliekamo vertinimo srities ekspertus.

» Priežiūros organas

Priklausomai nuo viešosios politikos vertinimą atliekančio subjekto, šis specialus organas yra atsakingas už:

- vertinamumo įvertinimo ir vertinimo sprendimo patvirtinimą (savanoriško vertinimo atveju) arba užsakovo prašymo priėmimą;
- vertinimo klausimų nustatymą;
- darbo plane numatyto vertinimo programavimą ir reikiamų žmogiškųjų ir finansinių išteklių skyrimą;
- preliminarių rezultatų ir galutinės vertinimo ataskaitos aptarimą ir tvirtinimą;

- ataskaitos pateikimą užsakovui atitinkamais atvejais;
- rezultatų sklaidą ir viešinimą.

» Patariamasis organas

Šis organas, įskaitant už viešosios politikos vertinimą atsakingos institucijos narius ir suinteresuotųjų subjektų atstovus, taip pat gali būti įsteigtas siekiant įtraukti suinteresuotųjų subjektų atstovus ir oficialiai leisti jiems stebėti vertinimo grupės darbą per visą vertinimo procesą. Jis rengia darbo su suinteresuotaisiais subjektais apžvalgas, kad galėtų dalytis nuomonėmis, darbo pažanga ir aptarti tarpinio ir galutinio vertinimo ataskaitas. Jis taip pat užtikrina, kad būtų renkami reikiami duomenys. Toks organas sistemingai steigiamas kai kuriose AAI, o kitos AAI bendradarbiauja su suinteresuotaisiais subjektais be jo. Bet kuriuo atveju šis patariamasis organas yra konsultacinis ir jokiomis aplinkybėmis nepriima sprendimo dėl vertinimo metodikos ir išvadų, nes už šiuos klausimus išimtinai atsakingas nepriklausomas vertintojas.

### 5.3. ESAMOS PRIEMONĖS IR METODAI

Už viešosios politikos vertinimą atsakingi subjektai, vykdydami savo užduotis, taiko profesinius metodus ir priemones, kuriais užtikrinamas duomenų rinkimo objektyvumas ir patikimumas. Surinktų duomenų ir informacijos tvarkymas ir analizė taip pat turi būti patikimi. Vertinant labai svarbu atsižvelgti į ypatingą šių veiksmų svarbą.

Kaip nurodyta 1.3 dalyje, šių gairių tikslas – nustatyti bendrąją viešosios politikos vertinimo sistemą. Jomis nesiekama pristatyti ir aptarti metodikų. Jau yra daug kitų šaltinių, kuriuose galima rasti vertinimui atlikti reikiamų priemonių. Visų pirma tai yra tarptautinės organizacijos, pavyzdžiui, EBPO, JT ir Pasaulio bankas, kurios yra parengusios išsamias viešosios politikos vertinimo metodikas<sup>7</sup>. Vertinant viešąją politiką dalyvaujantis subjektas turėtų susirinkti platų vertinimo priemonių rinkinį, kuris būtų grindžiamas ne tik kiekybiniais rodikliais, bet ir lyginamaisiais didelių grupių (kohortiniais) tyrimais, atsitiktinių imčių kontroliuojamais

<sup>7</sup> Dėl priemonių žr., pavyzdžiui: Stebėsenos ir vertinimas: kai kurios priemonės, metodai ir koncepcijos (Pasaulio bankas). Prieiga per internetą:

[http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/a5efbb5d776b67d285256b1e0079c9a3/\\$FILE/MandE\\_tools\\_methods\\_approaches.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/a5efbb5d776b67d285256b1e0079c9a3/$FILE/MandE_tools_methods_approaches.pdf).

Tikrinimo ir vertinimo vadovas (JT). Prieiga per internetą: [https://oios.un.org/sites/oios.un.org/files/images/oios-ied\\_manual.pdf](https://oios.un.org/sites/oios.un.org/files/images/oios-ied_manual.pdf).

EBPO reguliavimo politikos vertinimo sistema. Prieiga per internetą: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/47832438.pdf>.

Dėl rodiklių, žr.: INTOSAI Pagrindinių nacionalinių rodiklių baltoji knyga; Pagrindinių nacionalinių rodiklių naudojimo gairės.

bandymais, statistika ar socialiniais duomenimis, apklausomis ir pokalbiais. Atsižvelgiant į vertinimo klausimus, vertinimo metodas apima būtent toliau išvardytas priemones:

- a) pasaulinės mokslinės literatūros apžvalgą;
- b) palyginimą tarptautiniu mastu arba bent vieną lyginamąjį rodiklį, nustatytą remiantis tarptautine patirtimi arba per pokalbius, arba subrangovų (ekspertų, universitetų atstovų ir t. t.);
- c) kiekybinius arba kokybinius įvertintos viešosios politikos padarinių rodiklius. Visi įprasti kiekybiniai viešosios politikos vertinimo metodai gali būti naudojami ir taikomi esamoms duomenų bazėms, kurių patikimumą prireikus reikėtų įvertinti: statistikai, tikimybių ir ekonometrinei analizei. Tačiau reikėtų pažymėti, kad politikos veiksmingumo negalima nustatyti remiantis bendrais rodikliais, tam reikia priešingos padėties eksperimento (žr. d punktą);
- d) lyginamuosius didelių grupių (kohortinius) tyrimus siekiant įvertinti politikos rezultatus ir poveikį. Šių tyrimų tikslas – tiesiogiai (kontrolinė grupė) arba netiesiogiai (*ceteris paribus* (kitoms sąlygoms esant toms pačioms) analizė, „skirtumų skirtumo“ metodas) atkurti fiktyvią padėtį, kai viešoji politika neegzistuoja – priešingos padėties situaciją, su kuria lyginama faktinė padėtis. Esant tam tikram neapibrėžtumui, šiuo palyginimu galima įvertinti vertinamos politikos rezultatus;
- e) tyrimus, siekiant gauti faktinės informacijos ir (arba) įvertinti politikos adresatų, taip pat ją įgyvendinančių subjektų nuomonę. Šie tyrimai suteikia mums daugiau informacijos apie numanomus, o ne objektyvius padarinius, tačiau vis dėlto yra naudingi atliekant vertinimą, nes numanomi padariniai daro įtaką politikos suinteresuotųjų subjektų elgesiui.

Šias nuomones galima surinkti:

- atliekant kiekybines apklausas, siekiant gauti faktinės informacijos, užduodant klausimus tiriamajai visumai, kuri yra ir atsitiktinė, ir reprezentatyvi (ne AAI ar vertinamos politikos dalyvių „atrinkta“ imtis). Nereprezentatyvi imtis lemia tyrimo metu gautos informacijos šališkumą;
- atliekant kokybines apklausas: rengiant individualius pokalbius arba pokalbius su grupe (vienarūšės arba mišrios grupės, arba pirmiausiai vienarūšės, paskui mišrios grupės), forumus ir t. t. Šis metodas papildo kiekybinį nuomonių vertinimą atsitiktinėmis ir reprezentatyviomis imtimis: užduoti klausimai ir pateikti atsakymai į šiuos klausimus yra daug išsamesni ir padeda dalyviams apmąstyti ir suformuluoti savo nuomonę, o dialogai mišrioje grupėje ir forumuose yra informatyvūs.

Be to, būtent AAI taip pat gali prisidėti prie viešosios politikos vertinimo metodo, panaudodama visą turimą informaciją apie politiką, kuri vertinama vykdant kitas kontrolės ir audito užduotis atitinkamoje srityje, visų pirma atliekant ankstesnius viešųjų subjektų, kurie turi sąsajų su vertinama politika, veiklos auditus. Šis indėlis, kurį lemia kartais mažai pastebimos žinios apie vertinamą sritį ir su AAI susijusius subjektus, yra esminis AAI pridėtinės vertės šaltinis.

## 5.4. EKSPERTŲ PASITELKIMAS

Atsižvelgiant į mokslinį, tarpdalykinį viešosios politikos vertinimo pobūdį, reikia pasitelkti įvairių sričių ekspertus: ekonomistus, statistikos specialistus, sociologus, vertinimo srities ekspertus ir kt. (plg. 2620-ąjį TAAIS „Auditoriaus eksperto darbo naudojimas“).

Už viešosios politikos vertinimus atsakingas subjektas gali sudaryti nuolatinę metodikos ekspertų grupę, kuri atliktų viešosios politikos vertinimus.

Tačiau dėl išteklių trūkumo jai taip pat gali tekti įdarbinti vieną ar kelis žinomus vertinamos politikos arba metodikos sričių išorės ekspertus, dažniausiai laikinus arba dirbančius ne visą darbo dieną. Šie poreikiai turi būti nustatyti atliekant vertinamumo vertinimą.

Ekspertų atrankos procedūroms taikomi tie patys profesionalumo, griežtumo ir nepriklausomumo reikalavimai, kaip ir auditoriams, vertintojams ir kitiems darbuotojams, kurie yra subjekto, atsakingo už viešosios politikos vertinimą, dalis. Pavyzdžiui, kai tai leidžiama pagal AAI teisės aktus ir įstatus, taip pat būtų naudinga įdarbintiems ekspertams suteikti tuos pačius tyrimo įgaliojimus, kaip ir AAI dirbantiems auditoriams, ir reikalauti, kad jie laikytųsi tų pačių profesinių įsipareigojimų (visų pirma konfidencialumo atžvilgiu).

Šie ekspertai turi būti savanoriai ir jiems turi būti tinkamai atlyginama, kad būtų užtikrintas jų nepriklausomumas, dalyvavimas ir pasiekta numatyta jų vykdomų priemonių kokybė.

## 6.1. REZULTATŲ NAGRINĖJIMAS

Prieš pateikiant galutinę viešosios politikos vertinimo ataskaitą gali būti rengiamos tarpinės ataskaitos.

Tarpinės ataskaitos gali padėti vertinimo patariamajai grupei keistis informacija su suinteresuotaisiais subjektais.

Galutinės ataskaitos projektą rengia vertinimo grupė. Joje turėtų būti pateikta informacija pagal visus į vertinamumo įvertinimą įtrauktus punktus, taip pat paties viešosios politikos vertinimo išvados:

- » vertinimo tikslų pakartojimas;
- » pirminio vertinimo apklausa;
- » suinteresuotųjų subjektų nustatymas;
- » naudojami moksliniai metodai ir priemonės;
- » surinktos informacijos šaltiniai;
- » bendras vertinamos politikos įgyvendinimo kontekstas, jos istorinė raida ir, jei įmanoma, atitinkami tarptautiniai palyginimai;
- » duomenys, parengti vykdant kitą AAI veiklą atitinkamoje srityje (ypač veiklos auditą), visų pirma susijusių su politikai įgyvendinti sukurta organizacija ir jos faktinėmis išlaidomis;
- » duomenys, surinkti iš atsakymų į vertinimo klausimus (rezultatai, padarinių matavimas);

- » šių duomenų analizė ir aiškinimas, atidžiai atskiriant tai nuo pačių duomenų, kad būtų išvengta painiavos tarp nustatytų faktų ir aiškinimų; šioje dalyje pateikiamas šių rezultatų ir pamatuotų padarinių vertinimas bei nagrinėjamas priežastinis ryšys tarp vykdomų veiksmų ir stebimų padarinių;
- » vertinimo metu surinktos suinteresuotųjų subjektų nuomonės;
- » išmoktos pamokos, atlikus vertinimą padarytos išvados ir rekomendacijos dėl korekcinų priemonių. Šioje dalyje pateikiamas vertinamos politikos naudingumo vertinimas.

Šis ataskaitos projektas pateikiamas šiuo tikslu proceso pradžioje paskirtam priežiūros organui, laikantis procedūros, būdingos konkrečiai viešosios politikos vertinimą atliekančiai institucijai. Priežiūros organas patvirtina arba iš dalies pakeičia vertinimo ataskaitos projektą.

Taigi šis etapas yra susijęs ne su viešosios politikos vertinimo galutinės ataskaitos projekto forma, bet su projekto turiniu.

## 6.2. DERINIMO ETAPAS

Preliminariai išnagrinėjus rezultatus ir analizes, labai svarbu, kad sprendimus priimančios institucijos priimtas vertinimo ataskaitos projektas būtų aptartas su vertinamos politikos suinteresuotaisiais subjektais atliekant derinimo procedūrą.

Šių ataskaitų projektų teikimo tikslas – užtikrinti, kad preliminarios analizės ir išvados, taip pat suinteresuotųjų subjektų nuomonių, gautų vertinant viešąją politiką, fiksavimas būtų tikslūs ir jais būtų dalijamasi.

Suinteresuotųjų subjektų pastabos gali būti pateiktos raštu arba žodžiu (per posėdžius). Ataskaitos projekto derinimo procesas gali būti derinamas su standartine audito procedūra, jei ji taikoma.

Sisteminis visų suinteresuotųjų subjektų (įskaitant vertinamų politikos naudotojų atstovus) įtraukimas yra vienas iš viešosios politikos vertinimo metodo ypatybių.

## 6.3. REZULTATŲ APIBENDRINIMAS

Suinteresuotosioms šalims raštu arba žodžiu pareiškus savo nuomonę, už viešosios politikos vertinimą atsakingas subjektas prirėkęs gali pakeisti galutinę vertinimo ataskaitą ir ją priimti laikydamasis savo procedūrų ir prisiimdamas visą atsakomybę.

Net jeigu pirminis prašymas yra gautas iš išorės subjekto, įskaitant parlamentą, vertinimą atliekantis subjektas turėtų savo iniciatyva pateikti nepriklausomą nuomonę apie viešosios politikos vertinimo rezultatus, analizes, išvadas ir rekomendacijas.

Galutinio ataskaitos patvirtinimo etape ypač daug dėmesio turėtų būti skiriama rekomendacijų dėl veiksmų, kurių reikia imtis atlikus vertinimą vertinamos politikos srityje, pateikimui. AAI atveju dėl AAI institucinės pozicijos šios rekomendacijos daugiausia skirtos parlamentui ir vyriausybei.

Šios rekomendacijos gali, pavyzdžiui:

- » pripažinti politikos ir vykdomų veiksmų naudingumą;
- » pripažinti politikos naudingumą, tačiau vykdomus veiksmus laikyti netinkamais ir neveiksmingais, atsižvelgiant į nustatytus tiesioginius ar netiesioginius padarinius;
- » kelti abejonių dėl politikos naudingumo ir jos tikslų nuoseklumo, pateikiant alternatyvias rekomendacijas dėl politikos perorientavimo, sustabdymo ar atšaukimo;
- » atlikus viešosios politikos vertinimus, visų pirma kitiems subjektams, kai gali būti vertinami vienas didelis arba keli už politikos įgyvendinimą atsakingi administraciniai padaliniai, būtų gera praktika, kaip paprastai daro aukščiausiosios audito institucijos, kartu su ataskaita paskelbti atskiro skyriaus (-ių) vadovybės arba vyriausybės atsakymą.

### 7.1. VERTINIMO ATASKAITOS SKLAIDA

Vienas pagrindinių viešosios politikos vertinimo principų yra vieša jos išvadų sklaida. Jei vertinimą atlieka AAI, ji turėtų paskelbti vertinimo ataskaitą. Tuo atveju, kai AAI gauna išorės prašymą atlikti vertinimą, galutinė ataskaita skirta vertinamos viešosios politikos srities suinteresuotiesiems subjektams, šio prašymo autoriams ir apskritai viešajai nuomonei formuoti.

Jeigu viešosios politikos vertinimai atliekami gavus išorės prašymą, sprendimas viešinti gali būti priimtas konsultuojantis su institucija, pateikusia prašymą atlikti vertinimą. Tačiau tiek AAI nepriklausomumo principas, tiek viešosios politikos vertinimų viešumo principas reiškia, kad galutinis žodis paliekamas AAI, net jei prašymą pateikusi institucija to neprašo (AAI ir prašymą pateikusi institucija šį klausimą turėtų aptarti iš anksto tuo metu, kai yra formuluojamas prašymas atlikti vertinimą).

AAI arba bet kuris kitas už viešosios politikos vertinimą atsakingas subjektas turėtų padaryti viską, ką gali, kad užtikrintų, jog ataskaitos gavėjai ir skaitytojai suprastų viešosios politikos vertinimo metodo ypatumus, visų pirma metodologinius pasirinkimus.

Kadangi pateiktas politikos naudingumo vertinimas yra jautrus, rengiant vertinimo ataskaitą reikia imtis ypatingų atsargumo priemonių, kad ji būtų teisingai suprasta ir būtų išvengta plataus ar šališko aiškinimo, ypač žiniasklaidoje.

Galiausiai būtų naudinga, jei AAI pateiktų viešą savo viešosios politikos vertinimo veiklos ataskaitą, pavyzdžiui, savo metinėje ataskaitoje, iš karto, kai tik imasi šios užduoties ir jau yra atlikusi keletą tokių vertinimų. Vykdam šią užduotį parengtos šviečiamosios priemonės palapsniui leis geriau ją suprasti, taip pat prisidės prie pasitikėjimo atmosferos kūrimo bendradarbiaujant su visuomenės veikėjais ir kitais suinteresuotaisiais subjektais.

## 7.2. VERTINIMO IŠVADŲ IR REKOMENDACIJŲ NAUDOJIMAS

Kur kas labiau nei kita veikla, pavyzdžiui, veiklos auditas ar finansinis auditas, viešosios politikos vertinimas turėtų būti naudojamas viešajame sprendimų priėmimo procese ir skatinti imtis tolesnių veiksmų.

Tačiau visais atvejais labai svarbu, kad už viešosios politikos vertinimą atsakingas subjektas nebūtų tiesiogiai atsakingas už sprendimus dėl tolesnių veiksmų atlikus vertinimą, kad galėtų išlaikyti savo nepriklausomumą ir išvengti kaltinimų dėl kišimosi į valdžios institucijų sprendimų priėmimo įgaliojimus.

Net jei procesas nereikalauja naudotis vertinimo išvadomis, už viešosios politikos vertinimą atsakingas subjektas gali sekti šį procesą kaip išorės stebėtojas ir patvirtinti jo rezultatus. Visų pirma jis gali per tinkamą laikotarpį numatyti pokalbius dėl savo rekomendacijų įgyvendinimo (arba dėl jų neįgyvendinimo).