

Kuriame
Lietuvos ateitį
2014–2020 metų
Europos Sąjungos
fondų investicijų
veiksmų programa



Europos sąjungos struktūrinių fondų lėšų bendrai finansuojamo projekto Nr. 10.1.1.-ESFA-V-912_01_0017 „Sveikatos sektoriaus procesų valdymo tobulinimas, plėtojant visuomenės sveikatos stebėseną“ veiklos 2.1 „Lietuvos sveikatos 2014-2025 metų strategijos vertinimo modelio sukūrimas ir įdiegimas“

STRATEGINIŲ PLANAVIMO DOKUMENTŲ VERTINIMO PRAKTIKOS LIETUVOJE APŽVALGA

Žilvinė Našlėnė
Jonė Jaselionienė
Robertas Skrobotovas
Aušra Želvienė

2018

Turiny

Strateginio planavimo dokumentų vertinimo metodika.....	3
Sveikatos srities programų vertinimų apžvalga	8
Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos ir kitų sričių programų vertinimų (ataskaitų) apžvalga	12
Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės audito ataskaitų apžvalga	17
Apibendrinimas	20

STRATEGINIŲ PLANAVIMO DOKUMENTŲ VERTINIMO PRAKTIKA LIETUVOJE

Vykdamas projekto „Sveikatos sektoriaus procesų valdymo tobulinimas, plėtojant visuomenės sveikatos stebėseną“, kuris atitinka 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos 10 prioriteto „Visuomenės poreikius atitinkantis ir pažangus viešasis valdymas“ Nr. 10.1.1-ESFA-V-912 priemonę „Nacionalinių reformų skatinimas ir viešojo valdymo institucijų veiklos gerinimas“, 2.1. veiklą „Lietuvos Sveikatos Strategijos vertinimo modelio sukūrimas ir įdiegimas“ buvo atlikta strateginių planavimo dokumentų vertinimo praktika Lietuvoje apžvalga. Apžvalgos **tikslas** – išanalizuoti programų vertinimus (ataskaitas) ir nustatyti gerosios praktikos pavyzdžius Lietuvoje. Šiam tikslui įgyvendinti buvo išskirti tokie **uždaviniai**: 1. Apžvelgti teisės aktus, reglamentuojančius strateginių planavimo dokumentų rengimą ir vertinimą; 2. Apžvelgti pasirinktas sveikatos srities programų (vertinimo) ataskaitas pagal vertinimo kriterijus (apimtis, vertinti aspektai, naudoti metodai, išvados); 3. Rasti, atrinkti ir išanalizuoti Lietuvos ministerijų ir kitų institucijų ilgos ir vidutinės trukmės dokumentus ir apžvelgti jų vertinimus pagal vertinimo kriterijus; 4. Rasti, atrinkti ir išanalizuoti valstybės kontrolės ataskaitas pagal vertinimo kriterijus.

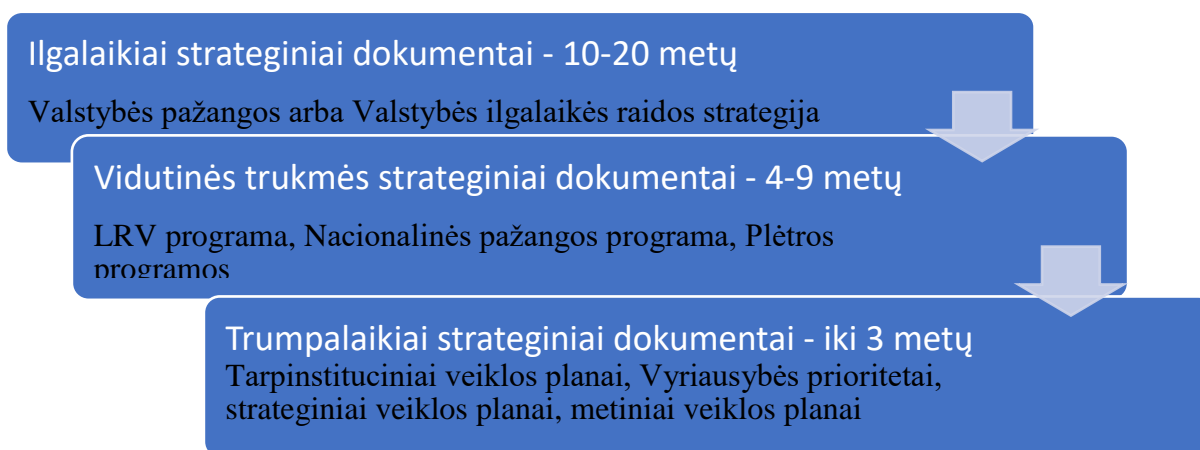
Strateginio planavimo dokumentų vertinimo metodika

Strateginio planavimo dokumentai rengiami atsižvelgiant į Strateginio planavimo metodikos nuostatas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimu Nr.827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“. Strateginio planavimo metodika nustato strateginio planavimo sistemą, planavimo dokumentų rengimo ir tvirtinimo tvarką, strateginio veiklos plano vertinimo kriterijų sudarymą, strateginių veiklos planų įgyvendinimo rezultatų stebėseną, programų **vertinimą** bei atsiskaitymą už rezultatus [1].

Programų vertinimas yra sistemingas ir objektyvus planuojamų vykdyti, vykdomų ar baigtų vykdyti programų tinkamumo, rezultatyvumo, efektyvumo, naudingumo ir ilgalaikio poveikio nustatymas

¹ „Strateginio planavimo metodika“
<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.A6665E0FB4EC>

Lietuvos Respublikos finansų ministro patvirtinta Programų vertinimo metodika [2] ir Programų vertinimo metodikos taikymo rekomendacijos [3] nurodo gaires, kaip turėtų būti atliekami strateginio planavimo dokumentų vertinimai. Strateginio planavimo sistemą sudaro ilgos, vidutinės ir trumpos trukmės planavimo dokumentai bei institucijos, atsakingos už planavimo dokumentų parengimą, tvirtinimą, įgyvendinimą, vertinimą ir atsiskaitymą. Planavimo dokumentai skirstomi (1 pav.):



1 pav. Strateginio planavimo dokumentų tipai pagal įgyvendinimo trukmę.

Finansų ministerija yra programų vertinimą koordinuojanti įstaiga. Skiriami išoriniai ir vidiniai vertinimai. Išorinius vertinimus atlieka asmenys (institucijos, nepriklausomi ekspertai), nepriklausantys programą įgyvendinančiai institucijai, vidinis vertinimas atliekamas pačios programą įgyvendinančios institucijos. Priklausomai nuo konkretaus vertinimo apimties ir jo įgyvendinimo tipo, gali būti rengiamos kelių tipų ataskaitos. Programų vertinimas gali būti išankstinis (rengiant naujos programos projektą), tarpinis (įgyvendinant programą) ir galutinis (pasibaigus programos įgyvendinimui). Vertinimas, atliekamas arba organizuojamas Finansų ministerijos, laikomas centralizuotu, ministerijų ar kitų asignavimų valdytojų institucijos – decentralizuotu, atsakingų ministerijų, Finansų ministerijos ir Ministro Pirmininko tarybos atstovų – mišriu.

Atsižvelgiant į programų vertinimo rezultatus priimami sprendimai dėl jų tikslingumo, tobulinimo ir tęstinumo tikslingumo. Programų vertinimo pagrindiniai aspektai yra:

² Programų vertinimo metodika
<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.A885CFA7B6A7>

³ Programų vertinimo metodikos taikymo rekomendacijos
https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LT_ver/Veiklos_sritys/Veiklos_efektyvumo_tobulinimas/PVreko_mendacijos2011.pdf

Tinkamumas	• Ar programos tikslai ir uždaviniai atitinka visuomenės poreikius?
Efektyvumas	• Ar rezultatai pasiekti su mažiausiomis sąnaudomis?
Rezultatyvumas	• Ar pasiekti planuoti programos tikslai ir uždaviniai?
Naudingumas	• Ar programos rezultatai atitinka naudos gavėjų poreikius?
Tęstinumas	• Ar programos rezultatai ir poveikis yra ilgalaikiai?

ES finansuojamų programų vertinimas laikomas viena iš ES struktūrinės paramos panaudojimo valdymo priemonių. Jis būna efektyvus tada, kada jo rezultatai yra naudojami priimant tam tikrus sprendimus. Vertinimas tai viešosios politikos ar jos dalies (programos, prioriteto, priemonės, projekto, sprendimo ir t.t.) vertės analizė, skirta viešosios politikos ar jos dalies (toliau - programos) tobulinimui ir atsiskaitymui [4]. Vertinimas gali būti išankstinis, einamasis (tarpinis, vidurinis) bei baigiamasis. Teminis vertinimas gali būti atliekamas bet kuriuo programos įgyvendinimo laikotarpiu (etapu). Įprastai vertinimo uždaviniai ir klausimai suformuluojami atsižvelgiant į minėtus vertinimo tipus bei pagrindinius vertinimo kriterijus (1 lentelė).

1 lentelė. Vertinimo kriterijai ir vertinimo klausimų pavyzdžiai

Vertinimo kriterijus	Vertinimo esmė	Vertinimo klausimų pavyzdžiai
Tinkamumas	Vertinama programos tikslų ir tikslinių grupių poreikių atitiktis ir tinkamumas sprendžiant socialines ir ekonomines problemas. Tinkamumas gali būti vertinamas rengiant (pradinis tinkamumas) ir įgyvendinant (tęstinis tinkamumas) programą. Tinkamumo vertinimo metu papildomai gali būti vertinamas programos nuoseklumas – prioritetų ir priemonių tarpusavio ryšys ir jų indėlis siekiant bendrų programos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ar pagrįsti programos (ar jos dalies) tikslai, atsižvelgiant į šalies socialines ir ekonomines problemas bei poreikius? ✓ ar nustatyti tikslai atitinka nacionalinius ir Bendrijos prioritetus?

⁴ „Ka, kaip ir kodėl vertiname?“ Trumpai apie ES finansuojamų programų vertinimą, 2007. BPD, ES.

	tikslų.	
Rezultatyvumas	Vertinant rezultatyvumą dažniausiai analizuojami programos (ar jos dalies) produkto ir rezultato rodikliai, lyginant planuotus rodiklius su faktiniais. Rezultatyvumas gali būti matuojamas programai pasibaigus arba programos įgyvendinimo metu (rezultatyvumo tikimybė). Siekiant įvertinti programos rezultatyvumą gali būti renkami papildomi duomenys rodikliams apskaičiuoti.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ koks yra programos tikslų pasiekimo laipsnis? ✓ kas planuota ir kas pasiekta? kodėl (problemos ir jų sprendimo būdai, sėkmės pavyzdžiai, išorės faktorių įtaka ir kt.)? ✓ ar buvo galima pasiekti geresnių rezultatų kitomis priemonėmis?
Efektyvumas	Vertinant programos (ar jos dalies) efektyvumą analizuojamas finansinių ir kitų (personalo, laiko ir pan.) sąnaudų ir rezultatų (produkto bei rezultato rodiklių) santykis. kokybinis efektyvumo vertinimas gali apimti ES struktūrinių fondų paramos administravimo sistemos (ar jos dalių) efektyvumo vertinimą.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ar programos tikslai pasiekti mažiausiomis sąnaudomis? ✓ ar galima pasiekti geresnių rezultatų tomis pačiomis sąnaudomis?
Poveikis	Vertinimo metu nustatomi tiesioginiai ir netiesioginiai programos padariniai (nauda arba žala). Paprastai poveikis vertinamas pasibaigus programos įgyvendinimui. Įgyvendinant programą gali būti vertinama poveikio tikimybė. Teigiamą programos poveikį parodo naudingumo kriterijus.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ kokie yra (bus) ilgalaikiai programos įgyvendinimo socialiniai ir ekonominiai padariniai? ✓ ar šie padariniai atitinka visuomenės poreikius?
Naudingumas	Vertinama, kiek programos padariniai prisidėjo prie tikslinių grupių poreikių tenkinimo bei socialinių ir ekonominių problemų sprendimo. Programos naudingumas vertinamas neatsižvelgiant į programos tikslus, todėl šį kriterijų naudinga taikyti tada, kai programos tikslai nėra aiškiai apibrėžti arba kai pasireiškia daug neplanuotų padarinių.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ar programos padariniai padeda spręsti socialines ir ekonomines problemas bei tenkinti visuomenės poreikius?
Tvarumas	Vertinama programos padarinių tęstinumo tikimybė pasibaigus programos finansavimui. Programos padarinių tvarumas yra susijęs su darnaus vystymosi koncepcija: programos poveikis turi būti subalansuotas aplinkos, socialiniu ir ekonominiu požiūriu.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ar programos rezultatai ir poveikis išliks ateityje? ✓ kiek tęsis teigiami programos padariniai, pasibaigus finansavimui?

Atliekant vertinimą gali būti pasirenkami ir derinami skirtingi tyrimo metodai. Jų pasirinkimas priklauso nuo vertinimo tipo, apimties, klausimų. Dažniausiai yra išskiriami duomenų rinkimo ir analizės metodai:

Duomenų rinkimas:

- turimos informacijos analizė;
- anketinė apklausa;
- interviu;
- atvejo analizė;
- ekspertų nuomonė.

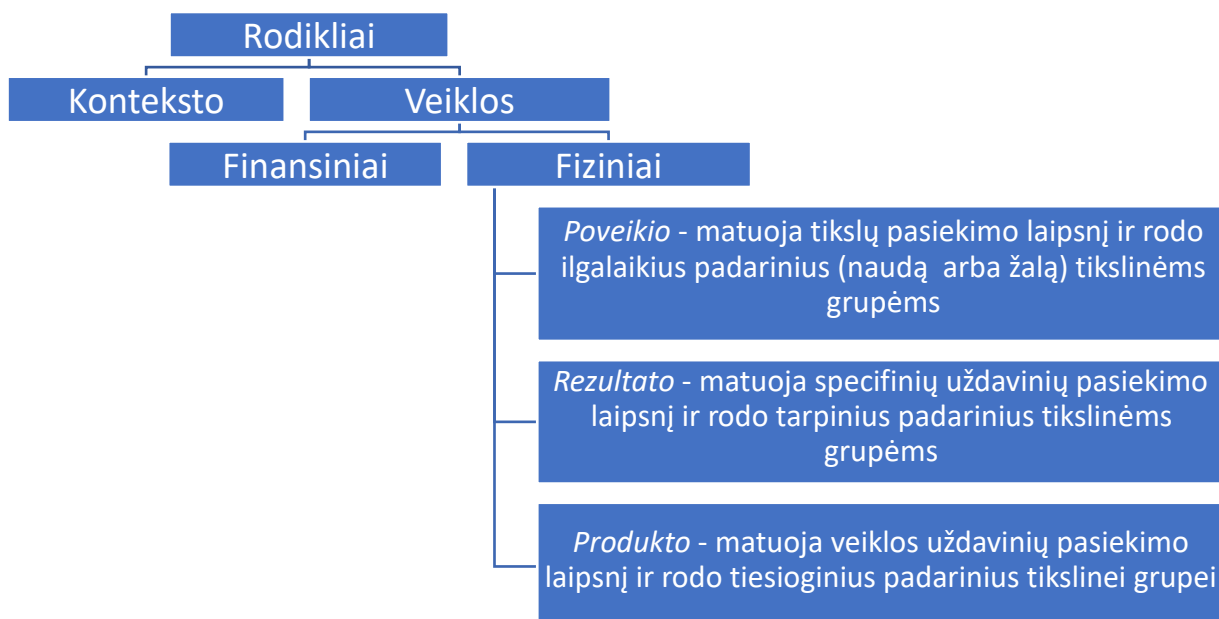
Duomenų analizė:

- statistinė analizė;
- matematinis modeliavimas.

Programų vertinimas yra susijęs su programų stebėseną, tačiau jis apima ne tik duomenų rinkimą, kaupimą, apibendrinimą, bet ir papildomos informacijos surinkimą, analizę, rekomendacijų pateikimą. Vertinimo ir stebėsenos ryšys:



Stebėsenos rodikliais, kurie nustatomi rengiant programas, matuojamas tikslų ir uždavinių pasiekimo lygis, o jų analizė leidžia įvertinti efektyvumą, rezultatyvumą, poveikį ir kitus aspektus. Rodikliai yra skirstomi į pagrindinius konteksto (angl. *context indicators*) ir veiklos (angl. *performance indicators*) rodiklius.



Šioje apžvalgoje buvo atrinkti ir analizuoti ministerijų strateginiai planavimo dokumentai bei jų ataskaitos ir vertinimai, taip pat Valstybės kontrolės audito vertinimų sveikatos srityje ataskaitos. Buvo rasta 17 įvairių sričių programų vertinimų (ataskaitų) ir 12 Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės audito 2010–2017 m. rengtų sveikatos srities ataskaitų. Įvertinus pagal vertinimuose (ataskaitose) vertintus aspektus (tinkamumas, efektyvumas, rezultatyvumas, naudingumas, tęstinumas) detaliai analizei pasirinktos:

- 3 sveikatos srities programų vertinimai;
- 2 ES finansuojamų programų vertinimai;
- 2 kitų sričių strategijų ataskaitos;
- 3 Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės audito ataskaitos.

Sveikatos srities programų vertinimų apžvalga

Sveikatos srities dokumentų analizei bei vertinimui pasirinktos šių sveikatos srities programų vertinimai:

- programa: Lietuvos sveikatos programa 1998 m.
- **vertinimas:** Sveikatos sistemos reformų analizės atlikimas (Galutinė ataskaita)
- strategija: Psichikos sveikatos strategija 2007 m.
- **vertinimas:** Psichikos sveikatos strategijos įgyvendinimo 2007–2016 metų ataskaita
- koncepcija: Pirminės sveikatos priežiūros plėtros koncepcija
- **vertinimas:** Pirminės sveikatos priežiūros plėtros koncepcijos įgyvendinimo vertinimas

Vertinimo objektas

Remiantis programų vertinimo metodikos taikymo rekomendacijomis, kai vertinama viena vidutinio dydžio programa arba tam tikra vienos sudėtingos programos dalis, tuomet vertinimo objektas laikytinas vidutinės apimties. Jeigu vertinama smulki strateginio veiklos plano programa ar tam tikra tokios programos dalis, tokio vertinimo objekto apimtis laikytina siaura. Pasirinktų sveikatos srities programų vertinimuose objektas buvo siauras arba vidutinis, kadangi buvo vertinamas strategijos įgyvendinimas (vertinimo kriterijai), programos tikslų įgyvendinimas (rodikliai) bei strategijos veiklos plano programos dalis (įgyvendinimo efektyvumą ir rezultatyvumą).

Vertinimo gilumas priklauso nuo vertinimo aspektų (tinkamumas, efektyvumas, rezultatyvumas, naudingumas, tęstinumas) ir klausimų skaičiaus pasirinkimo, taip pat nuo vertinimo klausimų sudėtingumo laipsnio. Atsižvelgiant į sveikatos srities programų vertinimuose analizuotus vertinimo aspektus bei klausimus, nustatyta, kad dvejuose analizuojamuose sveikatos vertinimuose vertinimas buvo negilus, viename – gilus. Nors giliame vertinime buvo analizuojami tik 3 iš 5 vertinimo aspektų: tinkamumas, rezultatyvumas bei tęstinumas, tačiau aptariami platesni klausimai, tokie, kaip programos parengimo aplinkybės, teisiniai programos pagrindai, programos turinys su rodiklių vertinimu, veiksniai, lėmę Lietuvos gyventojų sveikatos rodiklius. Likusiuose sveikatos srities programų vertinimuose buvo analizuojama tik po kelis aspektus: rezultatyvumas–tęstinumas; efektyvumas–rezultatyvumas. Taip pat viename vertinime be vertinimo aspektų buvo analizuojami 3 klausimai, kurie nėra sudėtingi, todėl pagal rekomendacijas tokį vertinimą, rekomenduojama laikyti negiliu.

Vertinimo metodikos sudėtingumas

Analizuojant metodų skaičių bei jų sudėtingumą, sveikatos srities programų vertinimuose galima išskirti šiuos naudotus metodus: stebėsenos duomenų analizė, antrinių šaltinių analizė, atvejo studija. Viename iš 3 sveikatos srities programų vertinimų buvo panaudoti visi metodai, todėl, remiantis rekomendacijomis, šio vertinimo metodika laikoma vidutinio sudėtingumo. Likusiuose vertinimuose nebuvo atlikta atvejo studija, o likę metodai nėra sudėtingi, todėl pastarųjų vertinimų metodika laikoma nesudėtinga. Sudėtingi metodai, tokie kaip makroekonominis modeliavimas, sąnaudų naudos, sąnaudų efektyvumo analizė, eksperimentiniai metodai, nagrinėtuose sveikatos srities programų vertinimuose nebuvo naudojami. Labai svarbu, kad pasirinkti metodai būtų tinkami siekiant atsakyti į vertinimo metu iškeltus klausimus pagal vertinimo aspektus, pavyzdžiui, stebėsenos duomenų analizė labai naudinga siekiant nustatyti programos rezultatyvumą ir išsiaiškinti, kokie buvo planuoti ir faktiškai įgyvendinti programos įgyvendinimo rezultatai. Iš esmės, pastarasis metodas buvo taikytas visuose analizuotuose sveikatos srities programų vertinimuose, kadangi stebėsenos duomenys yra vertingas informacinis pagrindas, vertinant programas. Stebėsenos duomenų analizė, kaip papildanti kitus metodus, tinka įvairių kategorijų programoms vertinti, kai reikalinga atlikti kokybiškų ir prieinamų duomenų bei rodiklių analizę. Taip pat visuose vertinimuose buvo naudojama antrinių šaltinių analizė – tai visos nagrinėjamo klausimo prieinamos informacijos analizė. Šis metodas yra nesudėtingas, plačiai pritaikomas bei papildantis kitus sudėtingesnius metodus. Turimos informacijos analizės šaltiniais gali būti teisės aktai, strateginiai dokumentai, prieinami duomenys, anksčiau atlikti vertinimai, tyrimai, parengtos ataskaitos, institucijų platinama medžiaga ir pan. Analizuojamuose sveikatos

srities programų vertimuose dažnai buvo atliekama teisės aktų analizė, strateginių dokumentų analizė. Kartais buvo analizuojama užsienio šalių patirtis vertinamu klausimu, tarptautiniai dokumentai. Taip pat viename iš vertinimų buvo vertinamas įgyvendinimo efektyvumas, tačiau efektyvumui vertinti tinkamas metodas – sąnaudų naudos ar sąnaudų efektyvumo analizė – nebuvo atlikta.

Vertinimo aspektai

Tik vienas sveikatos srities programos vertinimas buvo galutinis. Likę 2 vertinimai buvo tarpiniai. Atsižvelgiant į vertinimo tipą ir vertinimo tikslus, skyrėsi jų vertinimo aspektai. Galutinis vertinimas buvo rengiamas siekiant įvertinti jau pasibaigusios programos rezultatus. Taip pat buvo stengiamasi parodyti, kad yra reikalinga kurti naują programą, kuri būtų tąsa buvusios. Tarpiniai vertinimai buvo atliekami dar nepasibaigus programos įgyvendinimui, todėl buvo vertinti tik tarpiniai rezultatai, nurodant gaires, kaip būtų galima tobulinti programą, į ką labiau telkti dėmesį. Nustatyta, kad bent 2 iš 5 programos vertinimo aspektų (tinkamumas, efektyvumas, rezultatyvumas, naudingumas ir tęstinumas) buvo vertinami pasirinktuose Lietuvos sveikatos srities programų vertimuose. **Tinkamumas** buvo vertintas dvejuose sveikatos srities programų vertimuose. Vertinant pagal šį aspektą buvo analizuojami teisės aktai, priimti prieš programą ir atskleidžiant teisės aktų raidą, taip pat aptariama iki šiol vykusį plėtros politika vertinimo tema. **Efektyvumas** buvo nagrinėtas tik viename programos vertinime. Vertinant programą pagal šį aspektą, buvo analizuojamos išlaidų suteiktoms paslaugoms finansavimas bei pokytis metų bėgyje, aptariamų prevencinių programų finansavimas ir ar investuojamos lėšos atitinka laukiamus lūkesčius. Buvo siekiama nustatyti, kokiomis lėšomis siekiami programos rezultatai ir ar tai efektyviai veikia gyventojų sveikatos rodiklius. **Rezultatyvumas** buvo vertintas visuose 3 sveikatos srities programų vertimuose. Šiuo aspektu siekiama pamatuoti, ar buvo pasiekta tai, kas buvo numatyta bei kokie veiksmai darė įtaką rezultatų pasiekimui. Programose/strategijose nustatyti vertinimo kriterijai, pagal kuriuos stebimas ir vertinamas pasiektas rezultatas. Dažnai buvo nurodyta, kokio pokyčio tikimasi iki tam tikro laiko ir kas trukdė pasiekti (jei nepasiekta) laukiamo rezultato. Vertinimo kriterijai, pagal kuriuos vertinama programa, gali būti platesnio pobūdžio, pvz., tam tikro veiksnio plėtra arba teigiama kaita, nenusakant tikslios rodiklio reikšmės. Dažnai sveikatos srities programa siekiama konkretaus sveikatos rodiklio pokyčio, ypač sprendžiant jautrias ir aktualias Lietuvos problemas (pvz. alkoholio vartojimas, savižudybės ir pan.). Todėl konkrečios rodiklio reikšmės, kurią norima pasiekti, įvardijimas padeda vertinant tokias programas, suteikia vertinimui konkretumo. Rodiklių pasiekimų vertinimui pasirinkta vertinimo skalė – taip pat sveikatos srities programų vertimuose naudojamas vertinimo elementas, siekiant nustatyti rodiklių įgyvendinimo

lygi. Informatyvumą apie rodiklių pasiekimus padidina rodiklių (iškeltų uždavinių) ir pasiekimų rezultatų lentelė. *Naudingumas* nagrinėtose sveikatos srities programose buvo vertintas siekiant nustatyti programų įgyvendinimo poveikį šalies gyventojų sveikatai. Taip pat prie naudos ir poveikio gyventojų sveikatai vertinimo galima priskirti ir analizuotus teisės aktus bei reformas sveikatos srityje, kurios reikšmingai veikė gyventojų sveikatą. *Tęstinumas* buvo aptariamas dvejuose sveikatos srities programų vertinimuose. Dažna problema Lietuvoje, kad nors ir nemažai gerosios praktikos pavyzdžių įgyvendinama, tačiau pastarieji būna trumpalaikiai ir trūksta jų tęstinumo. Analizuotuose sveikatos srities programų vertinimuose pateikti patvirtinti programų įgyvendinimo planai su numatytomis ir planuojamomis lėšomis bei kryptimis programų įgyvendinimui rodo, kad veiksmai bus toliau tęsiami ir vykdomi priskirtose institucijose.

Vertinimo strategija

Remiantis rekomendacijomis, apibendrinamuoju vertinimu siekiama nustatyti programos rezultatyvumą, poveikį, naudingumą tikslinėms grupėms. Šio tipo vertinimas dažniausiai apima rezultatų ar poveikio vertinimą, sąnaudų naudos ir efektyvumo analizės taikymą. Nagrinėti Lietuvos sveikatos srities programų vertinimai buvo apibendrinamojo ir aprašomojo pobūdžio tik iš dalies, kadangi retai kada buvo analizuotas naudingumas tikslinėms grupėms ar atlikta sąnaudų naudos ir efektyvumo analizė. Analizuotiems vertinimams labiau pritaikomas ir labiau tinkamas aprašomasis vertinimas. Pastaruoju siekiama įvertinti programos vykdymo procesus, programos pasiektus rezultatus, įvertinti esamą situaciją ir pan. Tokie vertinimai gali pasiūlyti tobulinimo kryptis, padėsiančias programai geriau veikti ir pasiekti geresnių rezultatų. Sveikatos srities programų vertinimuose dažnai siūloma ir rekomenduojama, ką reiktų padaryti, kad situacija pagerėtų, įtraukiant tiek teisės aktų tobulinimą, tiek finansavimą, rekomenduojant tolimesnių prioritetinių darbų kryptį, kokias sritis reiktų pastiprinti ir išlaikyti. Aprašomieji vertinimai gali būti atlikti naudojant ne itin sudėtingus metodus ir tyrimo būdus, kaip ir buvo nustatyta sveikatos srities programų vertinimuose.

Sveikatos srities programų vertinimų apimtis svyravo nuo 20 iki 107 puslapių ir priklausė nuo vertinimo objekto gilumo. Jei dėmesys buvo skiriamas tik konkrečiai vienai sveikatos srities programai vertinti bei analizuoti, apimtis buvo mažesnė. Tačiau kai siekiama vertinti ne tik konkrečią programą, bet ir aptarti kitus klausimus, pvz., iki tol buvusias programas, jų padarytą poveikį gyventojų sveikatai, programos parengimo aplinkybes, teisinius aspektus ir pan., vertinimo apimtis gali būti didesnė. Taip pat pastebėta, kad vertinimo apimtis priklausė nuo vertintojo. Dveji vertinimai buvo vertinti Sveikatos apsaugos ministerijos specialistų. Pastarieji buvo mažos

apimties, lyginant su ekspertų grupės, kurią sudarė 9 ekspertai, vertinimu, kuriam buvo skiriamos Europos Sąjungos lėšos.

Sveikatos srities programų vertinimuose pateiktos išvados ir rekomendacijos

Baigiamoji dalis ar išvados buvo pateiktos visuose analizuotuose sveikatos srities programų vertinimuose. Jose buvo apibendrinta, kas buvo nustatyta išanalizavus duomenis ar atlikus tyrimą vertinimo metu. Tik viename vertinime išvados buvo konkrečios ir koncentruotos. Kituose vertinimuose išvados buvo apibendrinamojo pobūdžio, buvo stengiamasi dar kartą išskelti ir akcentuoti problemą. Dvejuose vertinimuose buvo pateiktos rekomendacijos/siūlymai. Pastarieji atitiko vertinime analizuotas problemas.

Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos ir kitų sričių programų vertinimų (ataskaitų) apžvalga

Apžvalgai ir analizei pasirinktos šios ES struktūrinių fondų paramos ir kitų sričių programų vertinimo ataskaitos:

- „ES struktūrinės paramos rezultatyvumo ir poveikio viešojo valdymo tobulinimui vertinimo veiksmų programų prioritetų įgyvendinimo priemonių / projektų lygiu“ ataskaita [5];
- „Socialinės integracijos paslaugų socialiai pažeidžiamų ir socialinės rizikos asmenų grupėms situacijos, poreikių ir rezultatyvumo vertinimo, siekiant efektyviai panaudoti 2007–2013 m. ES struktūrinę paramą“ [6] ataskaita;
- „Valstybės pažangos strategijos „Lietuva 2030“ ataskaita [7];
- „Nacionalinės darnaus vystymosi strategijos“ ataskaita [8].

⁵ ES struktūrinės paramos rezultatyvumo ir poveikio viešojo valdymo tobulinimui vertinimas veiksmų programų prioritetų įgyvendinimo priemonių / projektų lygiu. Galutinė ataskaita, 2014.
http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/fm/failai/Vertinimas_ESSP_Neringos/Ataskaitos_2012MVP/Einamojo_strateginio_vertinimo_galutine_ataskaita.pdf

⁶ Socialinės integracijos paslaugų socialiai pažeidžiamų ir socialinės rizikos asmenų grupėms situacijos, poreikių ir rezultatyvumo vertinimas, siekiant efektyviai panaudoti 2007-2013 m. ES struktūrinę paramą. Vertinimo ataskaita, 2011.
http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/fm/failai/Ataskaitos/BPD_vertinimo_ataskaitos/liepa_SADM_vertinimo_ataskaita_2011.pdf

⁷ „Lietuva 2030“: Pažangos ataskaita. Pažangos rodikliai 2009–2014. Vilnius, 2014.
http://www.esparama.lt/documents/10157/490675/LIETUVOS+PAZANGOS+ATASKAITA+2009-2014_2014.pdf/352b654b-77f6-4c5c-91a7-452ac077ac74

⁸ Nacionalinės darnaus vystymosi strategijos įgyvendinimo 2011–2012 m. ataskaita
<http://www.am.lt/Vl/files/0.908151001426574199.pdf>

ES finansuojamų programų vertinimai turi aiškiai suformuluotus ir konkrečius tikslus ir uždavinius. Ataskaitose, rengtose remiantis programų vertinimo metodikos rekomendacijomis, programos vertinamos atsižvelgiant į tinkamumo, efektyvumo, rezultatyvumo, tęstinumo ir poveikio kriterijus. Vertinimų metu atliekama išsami duomenų ir kitos informacijos analizė ir, atsižvelgiant į gautus rezultatus ir išvadas, numatomos tobulinimo kryptys bei pateikiamos rekomendacijos. Tuo tarpu analizuotų Valstybės pažangos strategijos ir Nacionalinės darnaus vystymosi strategijos ataskaitų turinys nėra struktūrizuotas pagal vertinimo metodikas, tad jų palyginimas negali būti visiškai tikslus ir išsamus.

Vertinimo objektas

Atsižvelgiant į Programų vertinimo metodikos taikymo rekomendacijas, vertinimo objekto apimtis yra plati jeigu vertinama stambi, pagal tikslų, uždavinių ir priemonių skaičių sudėtinga programa ar programų grupė, vidutinė – jeigu vertinama viena vidutinė dydžio programa ar tam tikra vienos sudėtingos programos dalis. ES finansuojamų programų vertinimų objektai yra plačios apimties, kadangi vertinamos kelios su tam tikra sritimi susijusios programos ar strategijos, o vertinimų tikslai siekia įvertinti rezultatyvumą, nustatyti intervencijų veiksmingumą, įvertinti finansavimo poreikius. Kitų dviejų nagrinėtų strategijų ataskaitų objektus būtų galima įvardinti kaip vidutinius (apima 3-4 sričių vertinimą).

Vertinimo gilumas

Vertinimo gilumas priklauso nuo pasirinktų vertinimo aspektų (tinkamumas, efektyvumas, rezultatyvumas, naudingumas, tęstinumas), klausimų skaičiaus ir klausimų sudėtingumo laipsnio, t. y. suformuluotų papildomų klausimų. Pagal tai, ES finansuojamų programų vertinimai buvo gilūs – vertinimų objektai apėmė tam tikro laikotarpio ES finansuojamų veiksmų programų priemones ir atskirus projektus viešojo valdymo ir socialinės integracijos srityje, todėl atliekant vertinimus į objekto apimtį patenkančios priemonės buvo nagrinėjamos jas suskirsčius į kelias temines sritis, suformuluotas integravus strategijose ir programose minimas atitinkamų sričių tobulinimo kryptis. Vertinimų metu siekta įvertinti:

- tinkamumo ir tęstinio tinkamumo kriterijus;
- rezultatyvumo ir efektyvumo kriterijus;
- poveikio kriterijų;
- tęstinumo kriterijų;

- suderinamumo kriterijų.

Kitose strategijų ataskaitose vertinimas yra negilus, įvertinamas tik rezultatyvumas, t. y. kaip sekasi įgyvendinti numatytus uždavinius ir tikslus, ir iš dalies tęstinumas, numatant galimybes veiksmų tobulinimui. Ataskaitose aprašoma esama situacija, pasiekimai ir grėsmės atitinkamuose sektoriuose, įvardijamos atotrūkių priežastys ir nurodomos galimybės bei sprendimai, galintys paspartinti pažangos procesus.

Vertinimo metodika

Atliekant vertinimus pasirinkti ir derinti skirtingi tyrimo metodai. ES finansuojamų programų vertinimų metodai gana sudėtingi. Vertinimų analizės pagrindas remiasi kaitos teorija grįstu vertinimo požiūriu – tai yra neeksperimentinis poveikio vertinimas, kuris nagrinėjama priežastinį ryšį tarp intervencijų, kitų veiksnių ir stebimų pokyčių. Šis metodas ypač aktualus vertinant ES struktūrinės paramos intervencijas viešojo valdymo srityje, kurioms daugeliu atvejų negali būti taikomas kontrafaktinio poveikio vertinimo požiūris. Kontrafaktinės analizės metodas (grynojo įgyvendintų priemonių poveikio vertinimas) – tai eksperimentinis poveikio vertinimas. Vertinimų metu informacijai surinkti ir apdoroti bei įgyvendinti užduotims dažniausiai pasirinkti kiekybiniai ir kokybiniai tyrimo metodai:

- pirminių ir antrinių šaltinių analizė;
- stebėsenos rodiklių ir duomenų analizė;
- interviu programa;
- apklausų duomenų analizė;
- kaštų rezultatyvumo analizė;
- paremtų ir neparemtų subjektų palyginimas;
- atvejo studijos ir novatoriškų projektų atranka;
- ekspertų panelė;
- fokusuota grupinė diskusija;
- strateginė alternatyvų analizė;
- suinteresuotųjų grupių poreikio analizė;
- duomenų trianguliacija.

Strategijų ataskaitų vertinimo metodika nėra tokia sudėtinga kaip ES programų vertinimų, jos grindžiamos rodiklių ir kitų statistinių duomenų stebėseną, analizę ir modeliavimu, orientuojantis į rodiklių ankstesnes reikšmes, taip pat atliekama antrinių šaltinių (strategijų, tyrimų) analizė.

Ekspertinės įžvalgos ir apibendrinimas taikoma sprendimų paieškos ir pasiūlymo dalyje. Stebimų rodiklių lygis vertinamas „šviesoforo principu“ arba rodiklių-rezultatų pasiekimų skale.

Vertinimo aspektai

Priklausomai nuo vertinimo objekto (temos) ir iškeltų uždavinių, atliekama skirtingo gylio analizė. ES finansuojamų programų vertinimuose buvo analizuojami visi vertinimo aspektai, o rezultatai pateikti atskiruose skyriuose pagal vertinimo aspektus/kriterijus. Vertinant **tinkamumą**, analizuota ar ES finansuojamų programų tikslai, uždaviniai, veiklos atitinka nacionalinių dokumentų turinį. Dažnai minėtų objektų atitikimo lygis yra nevienodas ir priklauso nuo to, kiek specifinėms sritims dėmesio yra skiriama nacionaliniuose strateginiuose dokumentuose. Lygiai taip pat vertinta ar tam tikro laikotarpio ES finansuojamos veiksmų programos prioritetai, specifiniai uždaviniai ir finansuojami veiksmai bei intervencijos atitinka su vertinama sritimi susijusių institucijų ar tikslinių grupių poreikius. Pagal suderinamumo kriterijų vertinta koku mastu tam tikrų laikotarpių programos papildoma ar pratęsia vienos kitas ir koku mastu ES struktūrinių fondų lėšomis finansuojamos programos dera su nacionaline politika vertinamoje srityje. Kitų sričių analizuotose strategijose ataskaitose tinkamumas nebuvo vertinamas.

ES struktūrinių fondų panaudojimo ir poveikio vertinimui skiriamas pakankamas dėmesys. Programų **efektyvumo** vertinimo dalyje vertintos ES struktūrinių fondų atitinkamų sričių investicijų administravimo institucinė struktūra ir administravimo tvarkos, valstybės ir regionų projektų planavimo praktikos. Daug dėmesio buvo skiriama projektų stebėsenos priemonėms – įgyvendinamas rizikos valdymas, kontroliuojamas rodiklių pasiekiamumas, vykdoma planuojamų deklaruoti išlaidų stebėsenos ir pan. Esant nepakankamam veiklų įgyvendinamumui arba lėšų įsisavinimui numatytos prevencijos priemonės. Taip pat intervencijų efektyvumo vertinimas buvo skirtas nustatyti, kokie buvo rezultatų pasiekimo kaštai. Efektyvumui įvertinti taikyta kaštų rezultatyvumo analizė. Kaštų rezultatyvumo analizė susieja pasiektus rezultatus su panaudotais ištekliais, visų pirma, finansiniais. Atlikdami kaštų rezultatyvumo analizę įvertinta, kiek lėšų buvo skirta suteikti specifines paslaugas vienam naudos gavėjui. Pagal šį santykinį rodiklį lyginti atskiroms tikslinėms grupėms skirti integracijos projektai. Kitose analizuotose ataskaitose efektyvumas nebuvo vertinamas.

Bene giliausia ir plačiausia apimties yra **rezultatyvumo** įvertinimo dalis, aprašyta visuose analizuotuose dokumentuose. ES finansuojamų programų ataskaitose buvo vertinama ar programos rezultatai (produktai) buvo tinkamai matuojami stebėsenos rodikliais ir ar prisidėjo prie atitinkamų sričių gerinimo (tobulinimo) tikslų ir uždavinių numatytų įgyvendinimo priemonėse. Vertinant BPD intervencijų rezultatyvumą, siekta atsakyti į klausimą, koku mastu įgyvendintos intervencijos

pasiekė numatytus rezultatus. Tam atlikta palyginamoji planuotų pasiekti rezultatų ir pasiektų rezultatų analizė pagal atskiras tikslines grupes. Analizė apėmė tiek produkto, tiek rezultato lygmens rodiklius.

Strategijų ataskaitose rezultatai vertinti pagal jose patvirtintus rodiklius, apžvelgiami vertintų sričių esminiai pasiekimai, pagrindinis atotrūkis, į kurį reikėtų sutelkti dėmesį, priežastys. Siekiant nuodugniau įvertinti tam tikrus įvykusius pokyčius, analizuojamos rodiklių kitimo tendencijos per tam tikrą laikotarpį. Rodiklių rezultatyvumas įvertinamas „šviesoforo principu“ arba pateikimas lentelėse remiantis rodiklių-rezultatų pasiekimų skale.

Poveikis, arba naudingumas, vertintas tik ES finansuojamų programų vertinimuose. ES struktūrinių fondų poveikis atitinkamoms sritims dažniausiai yra santykinai didelis. Išvadose teigiama, jog poveikiui pasireikšti buvo palankios aplinkybės, o sukurti produktai ir rezultatai buvo tinkami numatytiems uždaviniams įgyvendinti ir tikslams pasiekti. Viename iš vertinimų bene svarbiausių viso tyrimo dalių buvo būtent intervencijų poveikio vertinimas, kurio metu siekta atsakyti į klausimą, kokį poveikį įgyvendintos intervencijos turėjo specifinės grupės asmenų socialinei atskirčiai. Vertinant poveikį taikyti skirtingi metodai ir jų deriniai – kontrafaktinė analizė, „prieš-po“ palyginamoji analizė ir kokybinis vertinimas.

ES finansuojamų programų sukurtų produktų ir rezultatų **tęstinumo** tikimybės pasibaigus ES finansavimui vertinimo rezultatai rodo, kad tęstinumo tikimybė priklauso nuo analizuojamos srities, viešojo valdymo institucijų ir planuojamų skirti investicijų. Vertinimų metu tęstinumas nebuvo plačiau vertinamas, akcentuojama tik kelių tikslinių grupių programų tęstinio poveikio tikimybė. Strategijų ataskaitose tęstinumas nebuvo vertinamas, tik numatomos galimybės strategijų atnaujinimui ar tobulinimui.

Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos ir kitų sričių programų vertinimuose pateiktos išvados ir rekomendacijos

Viename iš ES finansuojamų programų vertinimų **išvados** pateikiamos pagal vertinimo kriterijus. **Rekomendacijos** sudarytos pagal konkrečius uždavinius, išskiriant prioritetinių investavimo sričių problemas ir rizikas, nurodant atsakingas institucijas ir įgyvendinimo terminus. Antrojo vertinimo išvadų dalyje pateikiama ES struktūrinių fondų lėšomis atitinkamais laikotarpiais finansuotų intervencijų vertinimo rezultatų apibendrinimas ir išvados, suformuluotos identifikuojant bendras visiems vertintiems objektams tendencijas. Išvados atskirai kiekvienam iš objektų pateikiamos vertinimo ataskaitos atitinkamai objektui skirtos poskyrio dalyje. Rekomendacijos pateikiamos pagal problemines/rizikos sritis, nurodant siūlomas priemones, atsakingas institucijas ir įgyvendinimo terminus. Strategijų ataskaitose pateikiamos išvados dėl esminių poreikių ir atotrūkio,

bei siūlymai dėl galimų sprendimų ir atsakomybės už juos, išskiriami esminiai vidutinio laikotarpio darbai ir neatidėliotini sprendimai, parengti siūlymai ir rekomendacijos dėl strategijos atnaujinimo ar patobulinimo.

Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės audito ataskaitų apžvalga

Detaliai analizei pasirinktos 3 Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės audito ataskaitos:

- „Kaip vykdoma onkologinė sveikatos priežiūra“ 2014 m.;
- „Savižudybių prevencija ir pagalba asmenims, susijusiems su savižudybės rizika“ 2017 m.;
- „Visuomenės sveikatos stiprinimo organizavimas savivaldybėse“ 2015 m.

Pasirinktose ataskaitose vertinimai buvo aprašomojo pobūdžio – buvo siekiama įvertinti programų vykdymo procesus, pasiektą efektyvumą ir tinkamumą. Ataskaitose pasiūlytos tobulinimo kryptys, kurios galėtų padėti programai/sričiai geriau veikti.

Pasirinktose ataskaitose buvo aiškiai suformuluoti vertinimo **objektai**. Vienas iš vertintų objektų – savižudybių prevencija. Pastaroji yra viena iš pagrindinių Psichikos sveikatos veiksmų plano 2013–2020 m. dalių. Kiti, taip pat aiškiai suformuluoti objektai, buvo visuomenės sveikatos stiprinimas ir piktybinių navikų diagnostikos ir gydymo organizavimas.

Audito ataskaitų audituojamas laikotarpis dažniausiai buvo 2 metai. Detalesnei analizei ar norimai tendencijai gauti naudojami ankstesnių metų ir naujausi duomenys.

Pasirinktų ataskaitų apimtis svyravo nuo 38 iki 45 puslapių. Kiekviena ataskaita turėjo priedų, kuriuose buvo pateikiami audito duomenų rinkimo ir vertinimo metodai, priemonių įgyvendinimo planai ir kitos aiškinamojo pobūdžio lentelės ar schemas. Priedų apimtis svyravo nuo 7 iki 12 puslapių.

Audito ataskaitose aiškiai suformuluoti tikslai ir klausimai, į kuriuos atsakyta vertinimo metu. Visose ataskaitose atsakyta į visus iškeltus klausimus, kurių skaičius svyravo nuo 2 iki 4. Kadangi klausimų buvo mažiau nei 6, visi analizuoti vertinimai laikomi negiliais. Visose pasirinktose audito ataskaitose buvo vertinamas tinkamumas ir efektyvumas, pavyzdžiui: „Ar pacientams užtikrintas diagnostikos ir gydymo paslaugų prieinamumas?“, „Ar sudarytos prielaidos kokybiškai teikti paslaugas?“, „Ar tinkamai šalies mastu planuojamos vėžio kontrolės priemonės?“, „Ar savižudybių prevencijos priemonės yra tinkamai suplanuotos ir vykdomos“, „Ar pagalba su savižudybės rizika susijusiems asmenims teikiama efektyviai?“.

Tinkamumas

Ataskaitose buvo analizuojamas atitikimas tarp programos tikslų ir tikslinių grupių poreikių. Pagal tinkamumo aspektą buvo vertinamas valstybės intervencijų tam tikroje srityse pagrįstumas, taip pat programos atitikimas teisės aktams ir strategijoms.

Audito vertinimuose pateikta daug pavyzdžių, vaizduojančių, kad nagrinėjamos programos turi ryšį su kitomis tos srities programomis, projektais ar strategijomis, taip pat vertinti? tolimesnio veiksmų plano trūkumai.

Kadangi dažniausiai audito ataskaitos buvo tarpinės – vertinta ar tinkamai planuojama programa ar priemonės, pavyzdžiui ar tinkamai planuojamas visuomenės sveikatos stiprinimas ar vėžio kontrolės priemonės.

Efektyvumas

Programų efektyvumo aspektu buvo matuojamas santykis tarp finansinių, personalo, gyventojų ir sukurtų produktų rezultatų. Buvo siekiama nustatyti, ar programos rezultatai bus pasiekti mažiausiomis sąnaudomis. Taip pat buvo pateikti siūlymai kaip didinti programų efektyvumą.

Vienoje iš ataskaitų efektyvumo aspektą puikiai padėjo nustatyti klausimas apie efektyvios pagalbos teikimą su savižudybės rizika susijusiems asmenims.

Audito ataskaitose pateikti pasiūlymai, kurie galėtų padidinti programos efektyvumą, todėl tai buvo vertinama kaip efektyvumo aspektas. Pavyzdžiui, vienoje iš ataskaitų buvo siūlomos konkrečios priemonės numatytiems tikslams pasiekti.

Pagrindiniai audito duomenų rinkimo ir **vertinimo metodai** buvo aprašyti priedų skyreliuose. Metodika yra laikoma vidutinio sudėtingumo, nes metodų skaičius svyravo nuo 5 iki 6. Atliekant visus audito vertinimus buvo atliekamos apklausos. Valstybinio audito ataskaitos „Savižudybių prevencija ir pagalba asmenims, susijusiems su savižudybės rizika“ apklausos buvo vykdytos Sveikatos apsaugos ministerijoje, Valstybinio psichikos sveikatos centre ir jo Savižudybių prevencijos biure, Higienos institute, Valstybinėje ligonių kasoje prie Sveikatos apsaugos ministerijos, Valstybinėje akreditavimo sveikatos priežiūros veiklai tarnyboje prie Sveikatos apsaugos ministerijos, 65 psichikos sveikatos centruose, 6 GMP stotyse ir kitur. „Visuomenės sveikatos stiprinimo organizavimas ir vykdymas savivaldybėse“ audito ataskaitos apklausose dalyvavo Sveikatos apsaugos ministerija, 60 savivaldybių, 38 visuomenės sveikatos biurai ir 1521

gyventojas. „Kaip vykdoma onkologinė sveikatos priežiūra“ audito ataskaitos apklausos tuo tarpu vykdytos gydymo įstaigose. Taigi apklaustųjų skaičius priklauso nuo tematikos.

Visose vertinimo ataskaitose, kaip metodinė priemonė, pasirinkta PSO ir kitų tarptautinių organizacijų dokumentų ir duomenų analizė. Šis metodas buvo pasirinktas siekiant nustatyti gerųjų praktikos pavyzdžius ar kitų ekspertų rekomenduojamas priemones.

Detalesnei programos analizei (organizavimo, planavimo, vykdymo ir kita) pasirinktas metodas – pokalbiai su tam tikrų institucijų atstovais, kurie galėtų suteikti reikalingos informacijos.

Norint pateikti konkrečius pavyzdžius, nustatyti tam tikrus pokyčius ar paslaugų apimtis buvo pasirinktas dar vienas bendras metodas – duomenų analizė. Duomenys renkami iš įvairių institucijų, kurie turi/renka reikalingą informaciją.

Norint nustatyti, ar tinkamas teisinis reglamentavimas, veiklos planavimas arba sužinoti tam tikrų problemų aktualijas visose ataskaitose buvo pasirinktas metodas – dokumentų peržiūra.

Atvejo nagrinėjimas buvo pasirinktas tik „Kaip vykdoma onkologinė sveikatos priežiūra“ audito ataskaitoje. Metodo tikslas – įvertinti asmens sveikatos priežiūros paslaugų prieinamumą, jų laukimo trukmę.

Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės audito ataskaitose išvados atitinka audito metu surinktus įrodymus/įvertinimus. Rekomendacijos yra surašytos pagal išvadas ir yra skirtos tikslinei grupei (SAM, ŠMM, savivaldybėms).

„Savižudybių prevencija ir pagalba asmenims, susijusiems su savižudybės rizika“ audito ataskaitoje išvados buvo padalintos į dvi grupes. Pirma grupė skirta savižudybių prevencijos priemonių planavimui ir vykdymui, o antra – dėl pagalbos su savižudybės rizika susijusiems asmenims prieinamumo ir kokybės.. Kiekvienai išvadai suformuluotos atitinkamos rekomendacijos. Norint tinkamai vykdyti programos tikslus yra būtinas ne tik Sveikatos apsaugos ministerijos, bet ir kitų ministerijų įnašas (indėlis), todėl rekomendacijos skirtos ne tik Sveikatos apsaugos ministerijai, bet ir Švietimo ir mokslo ministerijai.

Kitose audito ataskaitose išvados nebuvo paskirstytos į grupes, tačiau aiškiai išskirtos tinkamumo ir efektyvumo aspektų išvados. Kiekvienai išvadai suformuluotos rekomendacijos. Tikslus pasiekti yra būtinas bendradarbiavimas ir tokiu tikslu išvados buvo skirtos ne vien tik Sveikatos apsaugos ministerijai. „Visuomenės sveikatos stiprinimo organizavimas savivaldybėse“ audito ataskaitoje papildomi surašyti pasiūlymai savivaldybėms, o „Kaip vykdoma onkologinė sveikatos priežiūra“ audito ataskaitoje rekomendacijos buvo surašytos tik Sveikatos apsaugos ministerijai.

Apibendrinimas

Visuomenės sveikatos srities programos yra būtinos gyventojų sveikatos stiprinimui, ligų prevencijai ir dažniausiai yra finansuojamos iš valstybės biudžeto, todėl svarbu, kad jos būtų nuolat vertinamos. Reikėtų atsiminti, kad vertinimas iš dalies yra politinė veikla, nes kartais jis atliekamas siekiant palaikyti programos vientisumą ir įtikinti politikus bei suinteresuotus asmenis skirti reikalingus papildomus resursus [9].

Reiktų pastebėti, kad iš rastų 17 įvairių sričių programų vertinimų (ataskaitų) tik vienas buvo galutinis vertinimas. Likę vertinimai ir ataskaitos buvo tarpiniai. Dėl šios priežasties skyrėsi atliktų vertinimų tikslai ir vertinti aspektai.

Išanalizavus sveikatos srities programų vertinimų pavyzdžius galima daryti išvadas, kad kiekvienas vertinimas buvo darytas vadovaujantis atskira metodika, nebuvo bendros vertinimo struktūros. 2011 m. parengtomis programų vertinimo metodikos taikymo rekomendacijos praktiškai nebuvo remtasi. Programų apimtis taip pat buvo nevienoda ir priklausė nuo vertintojo. Be to, ieškant sveikatos srities programų vertinimų buvo susidurta su tam tikromis problemomis: pačių sveikatos srities programų vertinimų pastarąjį dešimtmetį buvo vos keli, kai kurie neskelbiami viešai, kiti vertinimai „slėpėsi“ kitose analizėse ar dokumentuose, todėl buvo sunku rasti. Dauguma programų įgyvendinimo ataskaitų buvo laikoma vertinimais, kadangi visapusiško ir išsamaus sveikatos srities programos vertinimo, kuriame atsispindėtų visi 5 vertinimo aspektai (tinkamumas, efektyvumas, rezultatyvumas, naudingumas, tęstinumas), nepavyko rasti. Pagrindinis dėmesys sveikatos srities programų vertinimuose buvo skiriamas rezultatyvumui vertinti. Dažniausiai naudoti nesudėtingi vertinimo metodai.

ES finansuojamų programų vertinimai kaip taisyklė yra didelės apimties (apie 300 psl.), jų objektai yra plačios apimties, kadangi vertinamos kelios su tam tikra sritimi susijusios programos ar strategijos, o vertinimų tikslai siekia įvertinti rezultatyvumą, nustatyti intervencijų veiksmingumą, įvertinti finansavimo poreikius. Vertinime naudojami sudėtingi metodai. Tuo tarpu kitų sričių strategijų ataskaitos yra negilios, įvertinamas tik rezultatyvumas, t. y. kaip sekasi įgyvendinti numatytus uždavinius ir tikslus, ir iš dalies tęstinumas, numatant galimybes veiksmų tobulinimui. Analizėms naudojami metodai nėra labai sudėtingi.

Valstybės kontrolės ataskaitose buvo naudojama vidutinio sudėtingumo metodika. Visose pasirinktose audito ataskaitose buvo vertinamas tik tinkamumas ir efektyvumas. Audito ataskaitose

⁹ Povilanskienė R., Jurkuvėnas V. Visuomenės sveikatos programų vertinimas, Visuomenės sveikata, 2009/4(47).

buvo aiškiai suformuluoti tikslai ir klausimai, į kuriuos būtina atsakyti vertinimo metu. Visose ataskaitose buvo atsakyta į visus užduotus klausimus.

Iš esmės šios apžvalgos tikslas buvo ne tik išanalizuoti programų vertinimus (ataskaitas), bet ir nustatyti gerosios praktikos pavyzdžius Lietuvoje. Todėl remiantis atliktos apžvalgos duomenimis, galima išskirti keletą gerosios praktikos pavyzdžių Lietuvoje, kuriais galima būtų remtis ir naudotis rengiant dokumentus ar programų vertinimo modelius. Rezultatyvumo vertinimas geriausiai atsispindėjo analizuotuose sveikatos srities programų vertinimuose, tuo tarpu efektyvumas – valstybės kontrolės ataskaitose. ES finansuojamų programų vertinimuose daug dėmesio skiriama kiekvienam vertinimo aspektui aptarti, taip pat daugiausiai, lyginant su visais analizuotais vertinimais, buvo skiriama dėmesio poveikio vertinimui. „Lietuva 2030“ pažangos ataskaitoje pasiektą pažangą iliustruojantis infografikas bei pažangos rodiklių švieslentė – taip pat galėtų būti gerosios praktikos pavyzdžiais.

2017 m. Lietuvos strateginio planavimo dokumentų sistemos analizėje [10] vienos iš problemų buvo išskirtos bendrinės problemos, veikiančios į rezultatus orientuotą valdymą – veiklos vertinimas, veiklos informacijos institucionalizavimas, veiklos informacijos naudojimas. Tiek Lietuvos, tiek tarptautiniai ekspertai (EBPO) sutinka, kad į rezultatus orientuotas valdymas Lietuvoje vis dar turi trūkumų ir yra tobulintinas. Visų pirma dėl to, kad stebėsenos generuojami duomenys nepatikimi, nepakankamai tikslūs. Antra, vis dar trūksta reglamentavimo, labai skiriasi vertinimo praktikos skirtingose institucijose. Dažniausiai vertinama siaurai, sutelkiant dėmesį į vidinius organizacinius procesus ir veiklos produktus. Galiausiai vertinimo problematika siejama su kompetencijų stygiumi. Nėra vidinių ir administracinių gebėjimų atlikti programų vertinimą. Dažniausiai ministerijose taikomos vidinės apžvalgos ir analizės, atliekamos ministerijos specialistų. Tuo tarpu rečiausiai – veiklos ir gebėjimų vertinimas, biudžeto programų vertinimas ir sprendimų poveikio vertinimas.

Siekiant, kad visuomenės sveikatos programų vertinimas taptų tradicija ir poreikiu, būtina suprasti, jog neefektyvios visuomenės sveikatos intervencijos kainuoja didžiulius pinigus, kuriuos galima investuoti į efektyvesnes visuomenės sveikatos programas. Valdžios institucijoms būtina geriau suprasti potencialią vertinimo naudą ir tai, kaip vertinimo rezultatai gali teigiamai prisidėti prie politikos formavimo ir programų įgyvendinimo tobulinimo, o vertinantiems specialistams būtina ir toliau siekti pažangos vertinimo srityje [11].

¹⁰ <http://kurk.lt/wp-content/uploads/2017/04/Esamos-strateginio-planavimo-dokumentu-sistemos-situacijos-analize.pdf>

¹¹ Bendrasis programavimo dokumentas. ES programų Lietuvoje vertinimo gairės. 2007.

