

EKSPERTŲ SISTEMOS IR VIEŠŲJŲ PROGRAMŲ VERTINIMAS

ALVYDAS RAIPA

Straipsnyje programų vertinimo galimybės viešųjų institucijų veikloje suprantamos kaip modeliai, susumuojantys viešųjų programų ir projektų kompleksiskumą. Programų vertinimas kaip politinės analizės procedūra yra neatšiejama programų realizavimo dalis, programų uždavinių ir veiklos juos įgyvendinant indikatorius. Tyrimo problema – ekspertų sistemų ir programų vertinimas politikos bei vadybos mokslų ir viešųjų institucijų praktinės veiklos požiūriu. Tyrimo tikslas – aptarti universaliausias viešųjų programų vertinimo kategorijas, kriterijus, metodus, vertinimo procedūrų seką, remiantis kiekybinėmis ir kokybinėmis dimensijomis. Autorius rėmėsi mokslinės literatūros, vietos savivaldos institucijų programų ir projektų analize, interviu su politinių sprendimų rengėjais ir viešųjų programų bei projektų koordinatoriais, viešąją politiką įgyvendinančių institucijų vadovais ir specialistais, asmenine patirtimi, sukaupia analizuojant viešųjų programų efektyvumą užsienio šalių mokslo tyrimo ir praktinėse institucijose.

Percinant prie programinio valdymo ir biudžeto, didėja politinių sprendimų įgyvendinimo per viešąsias programas ir projektus galimybės, auga reikalavimai šios srities specialistams – ekspertams, todėl vertinimo metodologijų tyrinėjimai gali prisidėti prie sėkmingesnio sprendimų formulavimo ir jų įgyvendinimo viešajame sektoriuje.

Integruojantis Europos politiniams ir ekonominiams procesams vyksta greitai pokyčiai ir organizacijų veikloje naujai įvertinami tikslai ir veiklos metodai, visas politinių problemų sprendimo galimybių kom-

Alvydas Raipa – socialinių mokslų daktaras, Kauno technologijos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Viešojo administravimo katedros docentas

© Alvydas Raipa, 2000

Straipsnis redakcijai įteiktas 2000 m. sausio 10 d.

pleksas, reikalaujantis lankstumo, įvairių metodų, procedūrų, projektų ir programų. Programiniam finansavimui, valdymui vis labiau išsivalint, stiprėja politikos analizės procedūrų, programų vertinimo kaip vadybos, administravimo analizės metodų reikšmė. Politikos analizė paprastai yra daugiau orientuota į ateities politinius sprendimus. Programų vertinimas yra daugiau orientuotas į praeities veiklą, programų ir projektų vertinimą. Politikos analizės procedūras ir programų vertinimą jungia bendra perspektyva, kad valdymo problemos ir užduotys gali būti sprendžiamos remiantis kiekybinėmis dimensijomis, matematiniais metodais, operatyviniais tyrimais.

Politikos analizės reikšmė dažniausiai suprantama tiesiogiai, t.y., kiek ji naudinga politikos teorijai ir praktikai. Politikos analizės metodologiją galima suprasti kaip tam tikrą standartų, taisyklių, procedūrų visumą, reikalingą politinių žinių kūrimui, politikos proceso kritiškam vertinimui. Metodologija yra tam tikra intelektualinė ir praktinė veikla, kurią J. Dewey vadina tyrimo logika arba žmonių supratimu, sugebėjimu spręsti teorijos ir praktikos problemas.¹ Politikos analizės metodologija remiasi įvairių socialinių, humanitarinių mokslų integracijos galimybėmis. Politikos analizę galima suprasti kaip keleto žingsnių procesą, kuriame reikia išskirti šios problemos elementus, įvertinti esamas alternatyvas pagal tam tikrus kriterijus, parengti rekomendacijas bei įgyvendinti pasirinktą alternatyvą. Politikos analizę galima įvertinti kaip deskriptyvinę, t.y. besiremiančią tradiciniais mokslais, ieškančią žinių, atsakymų, fiksuojančių ir aprašančių tyrimo procesą ir rezultatus. Politikos analizė yra ir normatyvinė, nes viešosios politikos analizės tikslas taip pat yra tam tikrų žinių apie viešosios politikos vertybes kūrimas ir kritika, prioritetų iškėlimas, gautų rezultatų ir žinių sintezė.

Politikos analizę traktuojant kaip tyrimo procesą, yra svarbu suvokti tyrimo metodologiją, kurią, kaip jau minėjome, sudaro standartai, taisyklės ir procedūros. Standartai ir taisyklės nėra prioritetiniai procedūrų atžvilgiu ir nelemia procedūrų atrankos proceso. Atvirkščiai, procedūros dažniau sąlygoja politikos standartus ir taisykles, ruošia informaciją apie politikos problemas, politikos veiksmus, politikos ateitį bei išvadas.

Politikos analizės metodologijoje dažniausiai yra vartojamos penkios svarbiausios procedūrų rūšys, kurios yra bendros, sprendžiant daugelį problemų: apibūdinimas, numatymas, nurodymas, aprašymas,

vertinimas. Šios procedūros politikos analizėje turi specialius pavadinimus.

Problemų struktūrizavimas (apibūdinimas) suteikia informaciją apie politikos problemų egzistavimo sąlygas. Prognozavimas (numatymas) pateikia informaciją apie būsimų alternatyvų, politikos rūšių veiklos rezultatus. Rekomendacijos (nurodymai) aprūpina informacija apie būsimų politinių sprendimų vertę. Monitoringas (aprašymas) leidžia plačiai suprasti esamas ir būsimas politikos alternatyvas. Vertinimas (vertinimas) sudaro galimybę pažinti vertybes ar vertę iškeliant ir sprendžiant esamas problemas. Politikos analizėje dažniausiai vartojami trys problemų struktūrizavimo lygiai. Gerai struktūrizuotos problemos jungia vieną ar kelis politinių sprendimų rengėjus ir turi nedaug politikos alternatyvų. Vidutiniškai struktūrizuota problema jungia vieną ar kelis sprendimų rengėjus ir turi reliatyviai ribotą alternatyvų kiekį. Silpnas problemų struktūrizavimo lygis remiasi įvairiais sprendimų rengėjais, kurie dažnai nesugeba parengti sprendimų visuomenės, išskelti prioritetų.

Struktūrizuojant problemą, analitikas, pasitelkęs aprašomuosius, normatyvinius, verbalinius, simbolinius ir kt. metodus, specifikuoja, t.y. artikuliuoja politikos problemą, atskiria esmines problemas nuo neesminių, apibrėžia interesų grupes, atlieka ribų analizę, reprezentuojant problemą.² Naudojant problemų struktūrizavimą, politikos analizėje naudojama klasifikacinė analizė, besiremianti dviem pagrindinėmis procedūromis – loginiu skirstymu ir loginiu klasifikavimu bei sinectiniu metodu.³

Vienas iš visapusiškiausių problemų struktūrizavimo metodų yra prielaidų analizė, nes ją sudaro procedūros, naudojamos jungiant su kitais metodais ir gali būti skirtos grupėms ar individualiems veiksams. Prielaidų analizė leidžia atskleisti blogai struktūrizuotas problemas.

Problemų struktūrizavimas politikos analizėje yra svarbiausia politikos analizės specialistų veikla. Ji itin svarbi ir todėl, kad politikos analitikai dažniau klysta sprenddami klaidingas problemas, nei priima neteisingus sprendimus gerai struktūrizuotai problemai.

Kita procedūra yra prognozavimas, ruošianti informaciją apie būsimos visuomenės sutvarkymą ir politikos problemų ateities perspektyvas. Prognozės turi tris principines rūšis – projektavimą, pranašavimą ir spėjimą, kurios remiasi ekstrapoliavimu į ateitį, teorinėmis prielaidomis, ekspertų išvadomis, intuityviais argumentais. Prognozavimo ribo-

tumą lemia prognozių tikslumo, palyginimo galimybių stoka, laiko limitai rengiant prognozes.

Pagrindinės prognozavimo procedūrai taikomų metodų rūšys yra skirstomos į ekstrapoliacinius, teoretinius ir sprendiminius prognozavimus. Ekstrapoliacinį prognozavimą reprezentuoja klasikinės laiko eilės metodas, nelinijinės laiko eilės metodas bei katastrofų metodologija. Teoretinį prognozavimą išreiškia teorinis išdėstymas (išplanavimas), teorinis modeliavimas ir priežastinis modeliavimas.⁴ Sprendiminis prognozavimas siekia išskirti ir sintezuoti sprendimus. Jis remiasi vidiniais argumentais, papildant juos ekstrapoliacinio ir teorinio prognozavimo procedūromis. Pagrindinės sprendiminio prognozavimo rūšys yra Delphi technika, kryžminio poveikio analizė ir galimybių įvertinimo technika.

Rekomendavimo procedūra suteikia analitikams galimybę parengti informaciją apie įsivaizduojamos ateities konstrukcijas. Rekomendavimo procedūra jungia informacijos apie politikos ateitį transformavimą į informaciją apie politikos veiksmus. Politikos rekomendavimas reiškia reikalavimą išskirti vertingiausius politikos veiksmus ir politikos alternatyvas. Todėl ši politikos analizės procedūra yra glaudžiai susijusi su etikos ir moralės problemomis.

Kalbant apie politikos veiksmų rekomendavimo metodus, tenka pabrėžti, kad analitikas privalo gauti atsakymus į gausybę tarpusavyje susietų klausimų, reikalaujančių atsakymų, charakterizuojančių problemos esmę, tikslus, alternatyvas, galimus jų sprendimo kelius, sprendimų įgyvendinimo kaštus ir kt. Rekomendavimo procedūros taikymą sąlygoja viešosios politikos kilmė, suinteresuotieji, kolektyvinis viešosios politikos paslaugų pobūdis ir paslaugų spektras.⁵

Vienas iš paplitusių politikos rekomendavimo metodų yra išlaidų – pajamų analizė, leidžianti analitikui palyginti ir ginti savo poziciją, remiantis pinigine išlaidų – pajamų analizės išraiška, rekomenduojant vienas ar kitas viešąsias programas ir projektus.⁶

Svarbų metodologinį vaidmenį politikos analizėje atlieka monitoringas – procedūra, rengianti informaciją apie viešosios politikos priežastis, esmę ir pasekmes. Ši procedūra gali pateikti išsamią viešosios politikos įgyvendinimo analizę, politikos vertybių ir problemų išaiškinimą. Monitoringu politikos analizėje probleminės situacijos yra transformuojamos į politinę problemą, politinės išvados duoda impulsą politiniam veiksmui.⁷

Politikos analizėje išskiriamos šios monitoringo procedūrų funkcijos:

1. Atitinkamumas. Monitoringas padeda nustatyti politikos veiklos atitinkamumą įstatymdavių, reguliavimo institucijų standartams, nuostatoms ir procedūroms.

2. Auditavimas. Šiuo atveju monitoringu nustatoma resursų ir paslaugų reikalingumas vienai ar kitai interesų grupei.

3. Apskaita. Monitoringo procedūra padeda apskaičiuoti ir įvertinti socialinius ir ekonominius pokyčius, kurie atsiranda realizavus vieną ar kitą viešąją programą ar projektą.

4. Išaiškinimas. Šiuo atveju galima tikėtis politikos išvadų, rezultatų bei poveikio analizės kompleksinio pateikimo, remiantis statistiniais duomenimis, socialiniais eksperimentais, palyginamaisiais kiekybiniais ir kokybiniais tyrimo metodais.

Paskutinė politikos analizės procedūra yra vertinimas, padedantis sukurti tam tikrą vertybių skalę, kuria remiantis galima vertinti politikos procesą ir pasiektus rezultatus. Vertinimo procedūra turi keletą funkcijų – suteikti objektyvią informaciją, išaiškinti ir pateikti kritišką požiūrį į vertybes, padėti kitoms politikos analizės procedūroms, visų pirma politinių problemų struktūrizavimui, politikos veiksmų rekomendavimui. Politikos analizėje pagrindiniai vertinimo kriterijai privalo būti šie: efektyvumas, atitikimas, lygybė, atsakomybė, tinkamumas. Remiantis tais kriterijais yra išskiriami trys pagrindiniai vertinimo procedūros metodai: pseudoverdinimas, naudojantis aprašomuosius metodus ir pateikiantis tinkamą informaciją, tačiau ne visada tinkamus vertinimo kriterijus ir matus; formalus vertinimas, naudojantis aprašomuosius metodus ir pateikiantis tinkamą informaciją apie politikos išvadas kaip formalų politinių veiksmų produktą bei sugebantis parengti tinkamus vertybių kriterijus ir matavimus; sprendiminis teoretinis vertinimas, tinkamai naudojantis aprašomuosius metodus, kad būtų parengta tinkama informacija bei labai geri matavimo ir vertinimo kriterijai, tinkami daugumai suinteresuotųjų.

Programų vertinimo procedūrose sėkmę nemaža dalimi lemia detalus politikos ar programų tikslų ir uždavinių formulavimas. Vertinimo kriterijai gali būti parengiami bendrai arba kiekvienos programos tikslų, uždavinių įgyvendinimo vertinimui. Kriterijai dažniausiai priklauso nuo problemos struktūros, tikslų, šalutinių programų poveikio, tačiau analizuojant rezultatus, vertinimo kriterijų vaidmuo yra pirmaeilis.

Šios problemos tyrinėtojai ne kartą yra skirstę programų vertinimo kriterijus į kategorijas, lygius ^{8,9}. Dažniausiai yra vartojamos keturios kriterijų rūšys: techninio įgyvendinimo, politinės paramos, ekonominių ir finansinių galimybių bei administracinio veiksmingumo. Natūralu, kad į šias kategorijas yra susumuojama daugybė vertinimo aspektų, nes bet kuriai politikos ar viešųjų programų problemai politikos analitikai, programų vertintojai siekia parengti tinkamus vertinimo kriterijus.

Techninio įgyvendinimo kriterijai leidžia spręsti, kaip vykdoma viešoji politika, viešosios programos tikslai. Esminė vertinimo analizė nagrinėja techninius parametrus iš mechanikos, inžinerijos, fizikos, informatikos sričių. Tačiau dažniausiai šie kriterijai yra kompleksinio vertinimo proceso dalys, nes jeigu techniniai įgyvendinimo kriterijai nepakankamai siejami su organizacijos, piliečių, interesų grupių elgsena, vargu ar viešosios programos gali duoti laukiamą efektą.

Ekonominių ir finansinių galimybių kriterijai leidžia išmatuoti programų kaštus, apskaičiuoti programose numatytų paslaugų kiekį ir kokybę. Paslaugos gali būti tiesioginės ir netiesioginės, trumpalaikės ir ilgalaikės, išmatuojamos arba ne. Jos gali tiesiogiai finansiškai daryti įtaką vartotojams pelno ar nuostolių, pajamų ar skolų forma. Viešosios programos gali turėti ekonominį poveikį tam tikrai geografinei erdvei ar arealui. Daugelis politikos rūšių ir viešųjų programų kartu turi ekonominį ir fiskalinį poveikį, kurio įvertinimas reikalauja gerai apgalvotų kriterijų.

Politinės paramos kriterijai vertina politikos ar programų išvadas, išreikštas kaip poveikį interesų grupėms, sprendimų rengėjams, piliečių sąjungoms, bendruomenės junginiams bei kitoms visuomenės struktūroms. Esminė problema šiuo atveju suprantama kaip alternatyvų atranka ir jų tinkamumas tam tikroms interesų grupėms. Vertinant alternatyvas, iškyla subjektyvumo pavojus, todėl vertintojai privalo gerai suvokti politikos analizės procesą, administravimo galimybes, procedūras, interesų grupių elgseną ir motyvacijas.

Administracinio veiksmingumo kriterijai leidžia pateikti rekomendacijas, kaip įgyvendinti viešąsias programas socialiniame ir administravimo kontekste. Šie kriterijai reikalingi siekiant patikrinti vadovų, administratorių, personalo kompetenciją, profesionalumą, atskirų struktūrų įgyvendinamą politiką, programos koordinavimą, strateginį planavimą, organizacijos tikslus ir jos veiklos efektyvumą.

Ekspertų, atliekančių vertinimo procedūras, išeities pozicija remiasi tarsi aksiomomis, kurios tam tikru kompetencijos lygmeniu turėtų būti gerai suprantamos. Visuotinai suprantama ir pripažinta, kad aukštos mokslo technologijos, socialinių ir humanitarinių tyrimų lygis tiesiogiai daro įtaką šalies infrastruktūrai, jos vystymuisi. Bendras valstybės piliečių kompetencijos lygis yra pagrindas šalies ekonominiam pajėgumui, socialiniams uždaviniams spręsti, pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės kūrimui, bendrademokratinų tendencijų stiprėjimui bei kultūros raidai.

Politikos ir viešųjų programų vertinimą mes suprantame kaip viešosios politikos išvadų analizę. Vertinant politikos veiksmus, programas, esminis dėmesys yra skiriamas jų efektyvumui įvertinti, atskleisti, kiek viena ar kita programa įgyvendino iškeltus tikslus. Politikos, viešųjų programų vertinimas yra pakankamai reliatyvus, tačiau vertinimo procedūros turi užtikrinti objektyvų, sisteminių, empirinių politikos, viešųjų programų, skirtų vienos ar kitos viešojo sektoriaus srities efektyvumui didinti, tyrimą. Vertinant politiką ir programas, svarbiausi bendrieji kriterijai dažniausiai yra laikas (terminai), programai numatytų terminų išskyrimas, tikslai (kiek tikslinga ir kiek tikslingai yra įgyvendinama programa), resursai (materialiniai, žmogiškieji, informaciniai), galimybės etc.

Dažniausiai vertinimo procedūros siejamos su politikos ir programų tikslais. Bet ne visada galima objektyviai įvertinti politikos tikslus, juolab, kad dažnai politikos, viešųjų programų tikslai konfliktuoja tarpusavyje, nėra sumoderuotos suinteresuotųjų pozicijos. Todėl ne visada galima vertinti politiką ir viešąsias programas vien pagal tai, kiek ji sėkmingai sprendė iškeltus tikslus. Todėl kur kas reikšmingesnis bus viešosios politikos programų vertinimas, siekiantis visų, vienos ar kitos viešosios politikos ar atskirų programų vykdymo metu gautų rezultatų, išvadų, kompleksinės analizės, kompleksinės politikos ar programų poveikio analizės. Politikos ar viešųjų programų poveikis yra suprantamas kaip platus, efektyvus įtakos turėjimas bet kurios rūšies organizacijos, institucijos ar struktūros vidinei bei išorinei aplinkai, kurį apibūdina:

- tikslinis poveikis situacijai ar interesų grupei;
- bendrasis poveikis situacijoms ar interesų grupėms;
- tiesioginis poveikis aplinkai, sąlygoms;
- tiesioginis poveikis resursų valdymo efektyvumui, kaštams;
- netiesioginis poveikis veiklos efektyvumui, įskaitant prarastas galimybes, atliekant kitus uždavinius.¹⁰

Vertinant politikos, viešųjų programų poveikį, reikia skirti politikos poveikį nuo politikos išvadų, rezultatų. Politikos poveikio negalima suprasti kaip sunaudotų resursų (informacinių, materialinių, finansinių) kiekybinių dimensių, nes jos ne visada atspindės tikrą politikos poveikį. Resursai, lėšos, pertvarkymai daugiau atspindi valdžios veiklą, pastangas, t.y. politikos išvadas, rezultatus. Tačiau labai dažnai vertinant viešosios politikos programas, esminiais kriterijais būna skaičiai, išreiškiantys politines priemones, veiklą, ar tai būtų racionalios išmokos, ar medicininė pagalba, nusikaltamumo stabdymas, edukaciniai pasiekimai. Kitaip tariant, politikos programų poveikis matuojamas ne politikoje dalyvaujančių pastangomis, o gautų rezultatų efektyvumu.

Vertinant viešąją politiką, viešąsias programas, itin svarbu tiksliai įvertinti gautus rezultatus. Tačiau vertinant viešosios politikos ir viešųjų programų poveikį, greta kiekybinių dimensių privalome įvertinti ir kokybines dimensijas, pokyčius visuomenėje, išryškėjusius realizuojant vieną ar kitą viešąją programą, aktyviai veikiant valdymo institucijoms.

Vertinant programas, viena iš svarbiausių sąlygų yra aiškiai išskirti visuomenės grupes, kurioms viena ar kita viešoji programa buvo rengta: neįgalieji, bedarbiai, atskiros bendruomenės ar regionai, religinės konfesijos ar kitos socialinės grupės. Tik identifikavus šias grupes, galime siekti išsiaiškinti programos poveikį jų nariams, jų veiklos socialinėms, ekonominėms sąlygoms, galime sužinoti apie jų pajamų, žinių, įgūdžių, požiūrių, elgsenos pokyčius, išskirti tarp jų prioritetinius pokyčius. Vertinant programas, tokiu būdu galime išskirti jų atitikimą bendranacionaliniams interesams.

Viešoji politika ir viešosios programos atlieka skirtingą poveikį įvairioms interesų grupėms, atskiriems visuomenės segmentams. Todėl nėra lengva identifikuoti visuomenės grupes, kurioms politika ar viešosios programos turės reikšmingiausią poveikį, nors pačios programos būtų tikslinės, t.y. orientuotos į vienos ar kitos interesų grupių reikmes. Toks poveikis dažniausiai reiškiasi viešųjų paslaugų, socialinių reikmių tenkinimo formomis.

Vertinant viešąją politiką ir viešąsias programas, nedera užmiršti, kad politikos programų poveikis gali būti trumpalaikis bei ilgalaikis. Trumpalaikį pozityvų efektą dažniausiai duoda įvairios inovacijos, edukacinės naujovės. Jos gali padidinti visuomenės grupių dėmesį, susidomėjimą, sukelti tam tikrą entuziazmą. Ilgalaikio efekto programos,

kaip antai socialinės saugos, medicinos paslaugų gerinimo, nacionalinio saugumo, dažniau turi permanentinį pobūdį. Jose tarsi užprogramuotas “laikinas miegantis” efektas, t.y. poveikis dažniausiai nepajuntamas tiesiogiai, greitai, o yra išstestas per ilgesnį laiką.

Vertinant viešąsias programas, dažniausiai vartojamas kriterijus yra jų tiesioginė kaina. Valstybės finansuojamų programų kaštus nori žinoti visi suinteresuotieji – valdžios institucijos, verslo struktūros, socialinės grupės, partijos, piliečių organizacijos. Valdžios institucijos, rengiant programą, turi tiksliai atlikti projektų išlaidų–pajamų analizę, stengtis gana tiksliai apskaičiuoti netiesioginius ir simbolinius kaštus bei pajamas. Tam tikra prasme tai pakankamai dažnai sąlygoja programai reikalingų sprendimų rengimą. Tačiau reikia pripažinti, kad išlaidų–pajamų analizė, vertinant programas, labiau tinka privataus verslo struktūrose. Vertinant viešųjų programų poveikį, politikos analitikai, ekspertai dažnai vadovaujasi sveika nuovoka bei intuicija, t.y. vertinimo aspektai įgauna simbolinę prasmę, kuri gali transformuotis į realų poveikį, lygiai kaip gali likti tik simboliu poveikiu.

Valdžios institucijos siekia sistemingai analizuoti ir vertinti jų parengtų ir įgyvendinamų viešųjų programų efektyvumą. Kokybišką programų analizės struktūrą sudaro keletas formų.

Pranešimai ir informacijos pateikimas yra vienas iš paplitusių viešųjų programų atskirų etapų ar programų kaip visumos, analizės formų. Valdžios institucijų atstovams programų koordinatoriai privalo atsiskaityti už programos realizavimo eigą ir efektyvumą. Programų koordinatoriai ir administratoriai savo pranešimuose ir ataskaitose ne visada objektyviai vertina programų reikšmę, savo indėlį, įgyvendinant programas. Dažnai jie sureikšmina programos rezultatus, siekdami tam tikrų privilegijų, teisių, įgaliojimų, prioritetų.

Paplitęs būdas, vertinant viešųjų programų realizavimo eigą, yra institucijos, vietos, objekto, kur yra įgyvendinama programa, aplankymas. Administratorių, ekspertų–konsultantų, valdžios institucijų atstovų komanda vietoje atlieka inspekcinę programos vykdymo patikrinimą, analizuoja vadovų ir personalo kompetenciją, resursų panaudojimą, programoje numatytų viešųjų paslaugų kokybę ir tikslingumą, dėl ko pateikiami pasiūlymai programos struktūros pakeitimams, vykdymo terminų koregavimui, išeliminuojami netinkami strateginiai elementai, etc.¹¹

Vertinant programų poveikį, analizuojami įvairūs programų ir su jomis susijusių veiksmų komponentai – piliečiai, jų interesai,

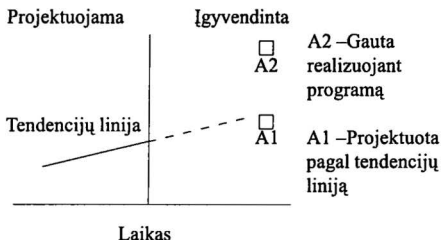
kiekybinės ir kokybinės programos realizavimo dimensijos. Bet minėtos reikšmės ne visada indikuoja poveikį visuomenės socialinei – ekonominei raidai, miestų infrastruktūrinei plėtrai, interesų grupių lūkesčių.

Todėl daugelyje valdžios institucijų veiklos sričių egzistuoja tam tikri standartai. Naudojant palyginamuosius metodus viešųjų programų, valstybės politikos rezultatai dažniausiai lyginami su maksimaliomis galimybėmis, idealiais standartais, ar tai būtų paslaugų kiekis, išreikštas piniginiiais vienetais, ar kokybiniais parametrais. Standartų taikymas reikalauja suvienodinti viešųjų programų poveikį visoms visuomenės grupėms ir nariams. Jeigu standartai yra parengti profesionalių ekspertų ir atitinka daugelio interesų grupių lūkesčius, galima pakankamai tiksliai įvertinti valdžios politikos ir viešųjų programų poveikį visuomenei.

Vertinant programas, dažnai sunku itin tiksliai įvertinti jų poveikį, t.y. suskaičiuoti, tarkime, kiek buvo išleista lėšų, siekiant sukurti naujas darbo vietas, auditorijas ar lovų skaičių gydymo įstaigose ir kokių efektą pajus visuomenė. Todėl tiriant viešųjų programų įtaką, efektyvumą, kaip jau minėta, reikalinga dažniau naudoti labiau kompleksiškus vertinimo metodus negu išlaidų–pajamų analizę.

Naudojant plačius palyginamuosius analizės metodus, atsiranda galimybės išskirti ir pakankamai tiksliai apibūdinti pasikeitimus visuomenėje, realizavus vieną ar kitą programą, ar jos komponentus, kitaip tariant, dažniausiai yra lyginami pasikeitimai visuomenėje, kurie atsirado programos veiksmų dėka su situacija, kuri buvo ir būtų likusi, jei programos tikslai nebūtų įgyvendinti. Tačiau tai yra gana sudėtinga, nes reikia sugebėti tiksliai įvertinti dėl programų realizavimo įvykusius pasikeitimus ir nesiėti jų su kitais visuomenėje įvykusiais pasikeitimais, nepriklausomais arba beveik nepriklausomais nuo minėtų programų įgyvendinimo sėkmės.

Vienas iš metodų, apibūdinant programų poveikį, yra palyginamasis programos krypties per tam tikrą laiką projektavimas, lyginant su pokyčiais, realiai įvykusiais įgyvendinant programą, ir pateikiamas 1 grafike.

1 grafikas.¹²

$A2 - A1 =$ Apibrėžtas programos efektas.

Kitas paplitęs metodas, vertinant viešąsias programas, yra piliečių nuomonės, jų skundų ir programos poveikio vertinimo analizė. Tačiau daugelis visuomenės narių dėl vieno ar kitų priežasčių retai turi galimybę ar norą išreikšti savo požiūrius, vertinimus, kritiką. Dažniausiai paplitęs subjektyvusis metodas arba atskirų respondentų grupių apklausa, jų skundų ir lūkesčių analizė. Aktyvus piliečių dalyvavimas realizuojant viešąsias programas gali paskatinti jų kritišką požiūrį, norą ir siekį vertinti programų pranašumus ir trūkumus. Programų koordinatorių, administratorių ir vadybininkų uždavinys – siekti kuo aktyvesnio visų suinteresuotųjų dalyvavimo ne tik įgyvendinant, bet ir vertinant, tobulinant strateginius programų uždavinius ir operatyvinį valdymą. Svarbu ir tai, kad piliečių nuomonė, jų pretenzijos ir skundai suteikia objektyvią informaciją apie realią programos parengimo kokybę, jos įgyvendinimo trūkumus, vadybininkų potencialą, etc. Bingham R. ir Fellingner C. išskyrė tipišką viešųjų programų vertinimo modelį, kur reikia:

- identifikuoti programos tikslus ir uždavinius;
- parengti programos poveikio (prognozuojamo) modelį;
- išvystyti tyrimo planą;
- išmatuoti gautą efektą;
- apibendrinti gautus duomenis ir rezultatus.¹³

Vertinant programų efektyvumą, dažnai akcentuojamas vadinamasis „galimybių įvertinimas“. Šią vertinimo koncepciją išvystė J. Wholey, programos analizės esmę apibūdindamas šiais klausimais :

- ar programa yra parengta vadybinių požiūrių ir gali būti rezultatyvi;

- kokie pakitimai gali būti reikalingi ir leistini programos įgyvendinimo procese;
- ar programos vertinimas gali lemti programos vadybos kokybę.
„Galimybių įvertinimo“ technika gali padėti politikams, politikos analizės specialistams spręsti daugelį potencialių problemų, nuolat išskylančių programų vadybos procese ir įvardijamų kaip:
 - susitarimų dėl programos tikslų ir prioritetų, informacijos šaltinių stoka;
 - nepasitikėjimas programos iškeltais uždaviniais;
 - informacijos apie programos realizavimo eigą stoka;
 - vadybininkų nepasirengimas veikti tiksliai pagal programoje nurodytas veiklos formas ir metodus;
 - vadybininkų nesugebėjimas sujungti programos vertybines dimensijas¹⁴

Kaip matome, „galimybių įvertinimo“ programa kaip procesas jungia dokumentų vertinimą, programos tikslą, ketinimų, priežasčių, prie laidų, informacinių galimybių, prioritetų, vadybininkų tinkamumo, interesų grupių ir politikos sprendimus priimančių interesų analizę, visos veiklos indikatorių ir kriterijų nustatymą. Pagal J. Wholey, vertintojai naudoja tris informacijos šaltinių grupes : programos dokumentaciją, interviu su programų vadybininkais ir sprendimų rengėjais bei interviu su įvairių interesų grupių atstovais. Remiantis šiais šaltiniais, vertintojai gali parengti dviejų rūšių duomenis (programos modelius ir programos veiklos vertinimo dokumentus).

Programos modelis jungia programos resursų išdėstymą, programos veiklos ketinimus, laukiamus programos rezultatus ir numatomus ryšius. Daugelio programų vadybininkai turi programos veiklos monitoringo sistemą, bet dažnai neturi aiškiai išskirtų, numatomų programos išvadų, jos poveikio, ar programos veiklos pakankamo konkretizavimo. Tokie silpni išankstiniai programos veiklos vertinimo indikatoriai yra pragaištingi fokusuojant ypatingą dėmesį galimoms problemoms.

J. Wholey sistemoje antroji veiklos kryptis yra realios programos įvertinimo galimybė. Šiuo atveju siekiama įvertinti dokumentus, faktus, išplėsti programų vertinimo galimybes. Analizuodami dokumentus ir projektus, vertintojai privalo ištirti, kokia projektui ar programai skirtų resursų, veiklos dalis yra įgyvendinta, kokios išvados yra gautos. Taigi šiuo atveju vertėtų atkreipti dėmesį į tris galimas vertinimo kriterijų

kryptis: resursų panaudojimo, modeliavimo, procesų eigos ir informacinės veiklos plėtojimo.¹⁵

Siekiant pagerinti sprendimų priėmimo kokybę, nukreipti programos vadybininkus iškeltų tikslų vykdymui, J. Wholey taip pat siūlo programos uždavinių realizavimo tikimybės analizę. Remiantis informacine analize, interviu su programos vadybininkais, politikos rengėjais, interesų grupių atstovais, savo pažiūromis ir nuostatomis, vertintojai privalo numatyti programos uždavinių realizavimo šansus ir lygmenį. Programos uždavinių įgyvendinimo tikimybių analizę tarsi reprezentuoja išvados, vertinant jau sėkmingai įgyvendintus programos uždavinius.

Trečia, programų vertinimo kryptis yra informacijos naudojimo tobulinimas, gerinant programų ir projektų rengimą, programos veiklą ir informaciją apie programos veiklą. Naudodami sukaupią informaciją pirmuose vertinimo etapuose, vertintojai turi galimybę rekomenduoti naujas galimybes ir kryptis keičiant ir gerinant programos turinį, išeliminuojant tapusias nebetinkamomis programos dalis.

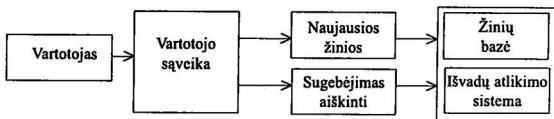
Bet koks solidus programos vertinimas suprantamas kaip specialistų ekspertų paslaugų panaudojimas, sisteminis atliekamų ekspertizų, bet kurios rūšies audito pobūdis. Ekspertų sistemos šiandien pakankamai reprezentuoja vertinimą viešajame administravime. Jos gali būti suprantamos kaip:

- išplėstos žinios bei sugebėjimai specifinėje srityje,
- sugebėjimas taikyti moderniausius tyrimo metodus,
- aukštas analizės metodologinis lygmuo,
- tyrimo išvadų objektyvumas,
- sugebėjimas išaiškinti ekspertizės tikslus, procesą ir išvadas visuomenei, interesų grupėms.

Viešajame administravime viešosios institucijos tam tikra prasme yra ekspertų sistemos. Šios sistemos pagrindiniai elementai – organizacijos vadovai, vadybininkai dažniausiai yra profesionalai, įvaldę įvairius analizės metodus. Bendrasis pasirengimas leidžia jiems aiškinti ekspertizės tikslus suinteresuotoms grupėms, generuoti naujas žinias, įvaldyti informacijos apdorojimo elementus, tačiau ne visada viešųjų institucijų pastangomis galima atlikti aukštos kokybės ekspertinius veiksmus. Ypač tai matoma žemesnio lygmens (savivaldybių) organizacijose, kur dažnai atliekami tik vieni ar kiti viešųjų programų ir projektų ekspertizės elementai (dažniausiai atskirose struktūrose ir atskirų pro-

cedūrų forma). Tačiau tai nereiškia, kad viešosios organizacijos negali plėtoti ekspertų sistemų organizacijų viduje, kartu naudojantis organizacijos išorėje funkcionuojančių ekspertų sistemų ar atskirų ekspertų paslaugomis.

Schematiškai ekspertų sistema galėtų atrodyti taip:¹⁶



Kasdienėje praktikoje viešųjų institucijų darbuotojai, turintys tam tikrą kompetencijos lygį, yra įtraukiami kaip ekspertai rengiant ir priimant sprendimus, juos įgyvendinant per vadinamąją „vartotojo sąveiką“, kuri dažniausiai suprantama kaip kasdienio bendravimo sugebėjimai. Institucijos darbuotojas – ekspertas, manipuliuojantis savo žiniomis ir sugebėjimais sąveikaudamas su aplinka, ne tik atlieka eksperto funkcijas, bet ir praturtina savo žinių bazę bei gebėjimus.

Dirbtinės ekspertų sistemos veikia gerokai formaliau. Vartotojas taip pat privalo turėti tam tikrą kompetenciją. Suinteresuotieji gali prieiti prie institucinių ekspertų sistemų, jei jie laikosi tam tikrų taisyklių, formalumų. Mūsų pateiktą ekspertų sistemos schemą įmanoma panaudoti kaip informacijos rėmus, vertinant savivaldybių funkcionavimą, jų kompetencijos ribas.

Ekspertinės sistemos gali būti skirstomos į kelias kategorijas, priklausomai nuo jų dydžio :

- sistemos, pagrįstos silpnu žinių ir kompetencijos lygmeniu, besinaudojant techniškai ribotomis ekspertizės atlikimo galimybėmis;
- vidutinio lygmens žiniomis pagrįstos sistemos, dažnai atliekančios svarbias užduotis;
- sistemos, pagrįstos mokslinio lygmens žiniomis bei metodais, reikalingais atlikti itin svarbias ekspertizes viešosiose struktūrose.

Viešųjų institucijų veikloje ekspertinių sistemų plėtra ir panaudojimas yra ribojamas šių veiksnių:

- žinias ir sugebėjimus turi ribotas skaičius specialistų. Poreikis atlikti ekspertizę dažnai suformuluojamas kaip labai siauras, specifinis;

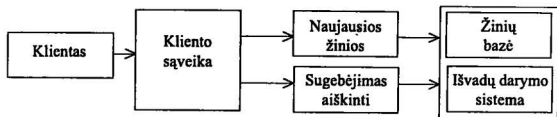
- poreikiai ekspertizei yra ribojami laiko, vietos, išteklių ir kitų sąlygų;
- poreikiai ekspertizėms dažnai nereikalauja maksimalių ekspertų pastangų;
- reikalaujamos išvados ir žinios privalo būti pakankamai išbaigtos, teisingos ir tinkamos viešųjų institucijų praktinei veiklai.

Nepaisant šių apribojimų, ekspertų veikla ne tik reikalinga bet ir būtina įgyvendinant viešąsias socialines, ekonomines, ekologines programas. Ekspertų sistemos sėkmingai tarnauja ir rengiant politinius sprendimus, formuluojant naujas politikos rūšis, nustatant būsimųjų institucijų organizavimo formas.

Vietos savivaldos sistemoje viešųjų uždavinių įgyvendinimas reikalauja daug bendrų ir specifinių žinių bei sugebėjimų. Specialistai ekspertai turi nemažai galimybių panaudoti savo profesionalumą, racionalumą. Ekspertai tobulėja specializuodamiesi vienoje ar kitoje viešojo sektoriaus sferoje. Aktyvaus darbo periodo metu jie įgyja specifinių žinių apie vieną ar kitą specifinę situaciją, problemą, tikslus. Ekspertų specializacijai viešajame sektoriuje modernioje visuomenėje yra itin plačios galimybės. Ekspertų kiekiai, jų kvalifikacija Lietuvos viešosiose institucijose palyginti stipriai atsilieka nuo vakarietiškos visuomenės, kur konsultacinės, ekspertų paslaugos turi didelę paklausą.

Turėdami darbo patirtį ir specifinių žinių bagažą, specialistai gali atlikti racionalesnius sprendimus, nenaudoti išplėstų procedūrų, išmokti trumpinti problemų sprendimą, remiantis patirtimi, praktika ir problemų tyrimo logika. Viešajame sektoriuje ekspertų nėra per daug, nes jie dažniausiai nėra plataus profilio specialistai. Dažniausiai ekspertas remiasi bendromis žiniomis ir sugeba jas, derindamas su specifiniu pasirengimu, daug efektyviau panaudoti, sprendžiant viešųjų institucijų problemas.

Sėkmingai ekspertų veiklai viešosiose institucijose reikalingi susisteminti informacijos srautai, duomenų bazės, logistika organizacijos viduje, gerai parengtas ir atliekamas marketingas etc. Jų pagrindu galime konstruoti įvairias ekspertines sistemas viešajame sektoriuje. Išsiaiškinti ekspertinės sistemos struktūrą plačiu viešųjų organizacijų kontekstu galima remiantis anksčiau pateiktos schemos versija:¹⁷



Žiniomis pagrįstos sistemos esmė, kaip parodyta schemoje, yra žinių bazės ir paraleliai egzistuojanti išvadų darymo sistema. Žinių bazės yra įvedamos į viešąsias institucijas per darbuotojų patirtį ir jų mokymą. Išvadų formulavimo sistema daugiausia grindžiama mokymu ir daline patirtimi. Žiniomis pagrįstų sistemų sukūrimas gali būti sąlygotas organizacijos vidinio vystymosi poreikiu, o pats sistemos, pagrįstos žiniomis turinys paprastai yra stimuliuojamas organizacijų išorinės aplinkos. Populiariai aiškinant, vidinė žiniomis pagrįstos sistemos struktūra priklauso nuo informacijos, kurią galima gauti iš viešųjų institucijų rinkos – visuomenės grupių, privataus verslo struktūrų, individų. Todėl viešosios institucijos daug pastangų skiria savo produkcijos (paslaugų) propagavimui, aiškinimui, informacijai, nors realybėje mes turime aibę atvejų, kai viešųjų institucijų aiškinimas (informacija) būna neteisingas arba neteisingai interpretuojamas, dėl ko kyla konfliktų ir valdžios institucijos keičia sprendimus, atlieka jų pataisymus. Moderni visuomenė disponuoja specializuotoms įvairių rūšių informacijos tarnybomis, visuomenės informavimo agentūromis. Tačiau vien organizacinės informavimo institucijos, priemonės ir metodai dar negarantuoja aukščiau pateikto modelio sėkmingo veikimo.

Būtina atsižvelgti į žinių senėjimo procesą, informacijos trumpalaikišką pobūdį, dėl ko viešosios institucijos dažnai nesugeba atlikti tikslios ir susistemintos organizacinės naujausių žinių kaupimo funkcijos. Dažnai viešosiose institucijose suveši biurokratizmas, atsiranda nepraeinami barjerai, neleidžiantys ne tik organizacijai tobulai funkcionuoti, bet ir trukdantys ekspertų gebėjimams vystytis ir žinioms panaudoti, teikiant viešąsias paslaugas ir produktus. Tokiais atvejais žmogiškieji ištekliai ne visada traktuojami profesionalumo požiūriu, nepakankamai vertinamas prestižinis žinių ir kompetencijos lygmuo.

Kaip matome, viešosios organizacijos kaip visuma, taip pat ir kaip dalis gali būti studijuojamos iš žiniomis pagrįstų sistemų perspektyvos. Skirtingomis žiniomis pagrįstos ekspertų sistemos gali veikti "savar-

ankiškai“. Bet kuriuo atveju svarbu pasirinkti sistemą, kuri atitiktų sprendžiamą problemą, nes tai ypač aktualu nustatant viešųjų organizacijų funkcijas, jų veiklos turinį.

Sąveikaujant keletui ekspertinių sistemų, turi būti sukuriama jų koordinavimo ir integracijos mechanizmas. Koordinacija yra reikšminga sistemų sąveikoje, taip pat posisteminiame lygmenyje, pvz., vidinėje ekspertinės sistemos posistemėje.

Ekspertinių sistemų vystymosi aspektu svarbią reikšmę turi vartotojų identifikacija, jų poreikių ir funkcijų specializacija, sprendžiant viešąsias problemas. Ypač svarbios problemos, susijusios su normų, procedūrų identifikavimu. Vartotojai, turintys savo tikslus ir reikalavimus, gali būti skirstomi į akademinį ir praktinį lygmenis. Akademiniam vartotojui dažniau reikalingas testavimas bei sistemos elgsenos tyrimas, patikrinimas. „Praktikais“ identifikuojami vartotojai, kurie taiko ekspertinę sistemą specifiniams sprendimų rengimo ir įgyvendinimo uždaviniams. Tarp šių dviejų kraštutinumų papildomai galima identifikuoti tokius vartotojus, kurie manipuliuoja žiniomis, ieško ir teikia papildomų žinių arba modifikuoja jau egzistuojančias duomenų bazines, žinių sistemas. Kita grupė ekspertinių sistemų vartotojų turi ketinimų skirti daugiau dėmesio savo asmeninės kompetencijos vystymui panaudojant sistemų galimybes.

Vakarietiškuose politinių sistemų viešosiose institucijose sukaupta vertinga patirtis efektyviai panaudojant ekspertines sistemas. Dažniausiai ekspertų paslaugos reikalingos planuojant viešąjį administravimą, sprendimų rengimo ir įgyvendinimo procesuose bei organizacijos narių mokymui. Ekspertų sistemos prisideda prie organizacijos individų elgsenos valdymo, stabilumo užtikrinimo, sąlygoja organizacijos veiklos racionalumą.

Analizuojant ekspertinių sistemų veiklą tiek viešajame sektoriuje, tiek privataus verslo struktūrose, matome, kad jos dažniau atlieka svarbų vaidmenį situacijose, kai sprendimai atliekami operatyviniu lygiu, kai ekspertų žinios ir sugebėjimai perduodami vienai ar kitai biurokratinei struktūrai, kuriai ekspertų paslaugos padeda nustatyti pagrįstus normatyvus, taisykles, veiksmų planą etc. Tačiau realybė viešųjų institucijų sprendimų priėmimo praktikoje dažniausiai nėra tokia tolydi ir subalansuota, bet dažniau subjektyvi ir besikeičianti visuma, pagrįsta individų ir struktūrų sąveika. Ekspertų sistema, būdama lyg žinių ir organizacinių taisyklių, galimų politinių, ekonominių, socialinių rekomen-

dacijų išsklotinė dėl objektyvių ir subjektyvių priežasčių nėra pakankamai panaudojama. Tai liudija viešųjų institucijų, Respublikos savivaldybių veiklos kokybinės charakteristikos.

Vertinant ekspertinių sistemų efektyvumą dažniausiai akcentuojami ekonominiai efektyvumo kriterijai – kaina, pelnas. Tradicinė kainų klasifikacija gali būti apibendrinta kaip :

- vystymo (–si) išlaidos,
- įgyvendinimo išlaidos,
- veikimo išlaidos,
- aprūpinimo (išlaikymo) išlaidos,
- atnaujinimo išlaidos,
- užbaigimo išlaidos.

Šios išlaidų grupės gali būti savo ruožtu skirstomos į organizacines, socialines, išorinių vartotojų išlaidas. Viešųjų institucijų ekspertų sistemų atveju kainos ir pelnas yra susijęs ne tik su pačia viešąja institucija, bet ir su daugeliu išorinių vartotojų.

Vertinant viešąsias programas, dažnai negalima tiksliai išskirti vertinimo kriterijų, vertintojų funkcijų, jų veiklos specifikos. Valdžios institucijų veikla dažniausiai vertinama ekspertų bei specialistų, todėl vertinant reikalinga išskirti auditorių ir vertintojų–ekspertų darbo skirtumus. Antai, jeigu norima parodyti mokesčių mokėtojams, kokios programos realizuojamos už jų sumokamus mokesčius, dažniausiai yra pateikiami programų veiklą apibūdinantys skaičiai, o audito funkcijos šiuo atveju yra įvertinti pateiktų duomenų tikslumą ir patikimumą. Atskirais atvejais auditoriai yra įtraukiami į programų veiklą apibūdinančių duomenų rinkimą. Tačiau dažnai toks “nefinansinių” viešųjų programų rezultatų vertinimas nėra mėgiamas audito institucijų ir specialistų. Terminas “veiklos auditas” naudojamas audito institucijose, analizuojant viešųjų programų veiklos rezultatus, tačiau šis terminas yra traktuojamas kaip turintis šiek tiek mažiau tikslumo vertinimo procedūrose. Vertinant viešąsias programas, jų poveikį, audito struktūros susiduria su įvairiomis problemomis, iš kurių galima išskirti šias:

- Ar audito institucijos, sukaupusios didelę finansinę audito patirtį, yra tinkamai pasirengusios vertinti ir “nefinansinių” programų rezultatus?

- Ar darbas (auditorių), skirtas vertinti “nefinansinių” programų rezultatus, yra tinkamas veiklos auditui ar viešųjų programų vertinimui?

· Ar galima įvertinti viešųjų programų veiklos vertinimą ir to vertinimo auditą?

· Ar auditorių įtraukimas į viešosios politikos ir viešųjų programų auditą, neturi įtakos auditorių objektyvumui vėliau atliekant auditą?¹⁸

Atlikdami viešųjų programų efektyvumo ir poveikio auditą, specialistai turi pasitelkti skirtingus duomenų atrankos ir analizės būdus bei metodus (tokius kaip priežastingumo, loginio skirstymo ir loginio klasifikavimo), kurie iš esmės skiriasi nuo tradicinių finansinio audito atlikimo būdų. Tačiau nėra paprastų taisyklių, aiškiai nusakančių veiklos matavimo tyrimus – priešingai taisyklėms, naudojamoms finansiniame audite.

Suprantant, kad viešųjų programų rezultatų analizė nėra skirta vien tik finansinių rezultatų tyrimams, tokia veikla dažniau vadinama veiklos auditu. Bet finansinio audito specialistai mano, kad toks apibūdinimas nėra teisingas. Jie teigia, kad tokia veikla dažnai neatitinka visuotinai priimtų audito standartų ir naudojami duomenys nėra analizuojami kaip finansiniame audite.

Faktiškai veiklos audito terminas yra naudojamas apibūdinti labai įvairią veiklą, todėl toks terminas nesuteikia plačios informacijos apie tyrimų atlikimo būdus. Kai kurie socialinių mokslų atstovai nėra įsitikinę, kad tokie tyrimai gali būti vadinami programų vertinimu, nes jie dažnai neatitinka tokiems tyrimams keliamų reikalavimų.

Pripažįstant standartų trūkumą, atliekant veiklos auditą, audito institucijos ieško sprendimų. Valdžios institucijose yra paplitusi mišri audito–vertinimo veikla. Vienos ar kitos formos terminų reikšmės yra pakankamai susijusios, bet tam tikri skirtumai tarp požiūrių, standartų, prielaidų, kuriuos veikia auditas arba vertinimas reikalauja gilesnio apmąstymo, nes ne tik vertinimas, bet ir auditas turi pateikti išvadas apie valdžios institucijų veiklos efektyvumą.

Vertinant įvairius metodus, priemones organizacijų viduje yra įprasta lyginti remiantis organizacinėmis išlaidomis. Vienas iš sunkumų, susijusių su vertinimo tyrimu viešosiose institucijose, yra pakankamai santykinė organizacinių išlaidų struktūros samprata. Nemažiau sudėtingumą atsiranda siekiant įvertinti išorines vartotojų bei socialines išlaidas. Todėl ekspertinių sistemų efektyvumas viešųjų institucijų kontekste ne visada gali būti tiksliai išmatuojamas. Dažniau tai susikoncentruoja išlaidų struktūroje kaip antai personalo skaičiaus

mažėjimas, našesni technologiniai procesai, racionalesnis įvairių rūšių išteklių išdėstymas, paslaugų kokybės išaugimas ir kt. Ekspertinių sistemų efektyvumą lemia organizaciniai–procedūriniai elementai, vidinė ir išorinė aplinka, išlaidos, motyvacijos ir kt. Galiausiai ekspertinių sistemų veiklos įvertinimas reikalauja kontroliuojamo eksperimentinio traktavimo. Kadangi praktikoje tai ne visada yra įprasta, rekomenduojama pradėti nuo palyginamųjų viešųjų institucijų tyrimų ir sukurti vadinamąjį išilginį eksperimentą esant vienai ekspertų sistemai ir ribotai metodų įvairovei.

Išvados

- Politikos analizės procedūras jungia kompleksiškas pobūdis, lemiantis procedūrų vartojimo metodologiją ir techniką (tarp jų ir vertinimo metodus).

- Programų ir projektų kokybiškas vertinimas įmanomas esant vertinimo kriterijams, informacinei analizei, programų veiklos monitorin-
gui.

- Svarbiausi programų ir projektų vertinimo tikslai yra išskirti vertinimo fazes, procedūras ir modelius ir siekti jų efektyvaus panaudojimo.

- Politikos analizės specialistai šiandieniniame politinių problemų analizės etape turi ieškoti ne tik naujų vertinimo fazių, metodų ir kriterijų, bet ir išnaudoti nepriklausomų vertintojų – konsultacinių institucijų, nepriklausomų ekspertų, finansinio ir socialinio audito, interesų grupių, visuomenės galimybes.

- Viešosioms institucijoms tikslinga tobulinti ekspertų sistemų vystymą organizacijos viduje, kartu efektyviau naudoti ekspertų ir ekspertų sistemų, esančių organizacijų išorėje, galimybes.

- Politikos ir viešųjų programų vertinimas siekia trijų tikslų – ištirti programų valdymo lygmenį ir jų efektyvumą; ugdyti vadybininkų, administratorių atsakomybę už programų įgyvendinimą; daryti įtaką išorinei programų aplinkai.

PASTABOS IR NUORODOS

- ¹ Isaak A. *Scope and Methods of Political Science*. – Illinois. Dorsey Press, 1984. – P. 2.
- ² Saaty T. *The Analytic Hierarchy Process*. – New York: Mc. Grow-Hill, 1980. – P. 79-82.
- ³ Ray C., Stepher L., Smith A., Usher A. *Management Analysis in Public Organisations. History, Concept and Techniques*. – New York: West Point, 1992. – P. 238-239.
- ⁴ Dunn V. *Public Policy Analysis: An Introduction*. – New Jersey: Prentice Hall, 1994. – P. 221-222.
- ⁵ Poister H. *Public Program Analysis: Applied Research Methods*. – Baltimore. University Park Press, 1978. – P. 13-15; 113.
- ⁶ Nathan R. *Monitoring Revenue Sharing*. – Washington DC: Brooking Institution, 1975. – P. 245-246.
- ⁷ Patton V., Sawicki D. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. – New Jersey: Prentice Hall, 1993. – P. 64-67.
- ⁸ Bardock E. *The Skill Factor in Politics*. – Los Angeles: University of California Press, 1972. – P. 12. Bingham R. and Fellingner C. *Evaluation in Practice*. – New York. Longman Publisher, 1989. – P. 216-217.
- ⁹ Žr. Weimer D., Vining A. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. – New York: Prentice Hall, 1989. – P. 138-200.
- ¹⁰ Dye T. *Understanding Public Policy*. – New Jersey: Prentice Hall. Englewood Clifts, 1995. – P. 321.
- ¹¹ Haas J. and Springer I. *Applied Policy Research. Concepts and Cases*. – New York. Gerland Publishing. 1998. – P. 20-21.
- ¹² Dye T. *Understanding Public Policy*. – New Jersey: Prentice Hall. Englewood Clifts, 1995. – P. 326.
- ¹³ Bardock E. *The Skill Factor in Politics*. – Los Angeles: University of California Press, 1972. – P. 12. Bingham R. and Fellingner C. *Evaluation in Practice*. – New York. Longman Publisher, 1989. – P. 12.
- ¹⁴ Wholey J. *Evaluation and Effective Public Management*. – Boston: Little Brown and Co., 1983. – P. 157.
- ¹⁵ Bardock E. *The Skill Factor in Politics*. – Los Angeles: University of California Press, 1972. – P. 12. Bingham R. and Fellingner C. *Evaluation in Practice*. – New York. Longman Publisher, 1989. – P. 113.
- ¹⁶ Snellen I., Donk W., Baquias J. *Expert Systems in Public Administration*. – Amsterdam. Elsevier Science Publishers, 1989. – P. 252, 257.
- ¹⁷ Snellen I., Donk W., Baquias J. *Expert Systems in Public Administration*. – Amsterdam. Elsevier Science Publishers, 1989. – P. 257.
- ¹⁸ CAP Corner: Audit or Evaluate: Same, Same? – PA Times. Vol. 22. – No.10, October 1999.

SUMMARY

EXPERT SYSTEMS AND PUBLIC PROGRAM EVALUATION

Policy analysis procedures and program evaluation are needed today, given the complexity, breadth and ambiguity of problems faced by many organizations. They are tools for the analyst to use in assisting managers in making complex decisions and in setting policies. Expert systems and expert support can make a way of crossing new borders, because they can contribute to maintenance and preserving of knowledge, distribution of knowledge, quicker decisions, homogenous decisions.

Evaluation requires certain preconditions and a series of steps. The most important preconditions are, first an understanding of the problem toward which a government program or policy was directed and, second, clarify of goals that the program or policy was designed without some conception of what was supposed to be accomplished.

Steps to be taken in a evaluation include at least the following. First, these must be specification of what is to be evaluated. The second step is measurement of the object of evaluation by collecting data that demonstrate the performance and effect of the program or policy. The third step is analysis, which can vary in the rigor which it is carried out. Each of these steps is defined and executed affects the final evaluation product.

In order to make a coherent and rational evaluation of program or policy effectiveness, a clear cause-and-effect relationship has to be established between given actions by an agency and demonstrated impacts on a societal problem.