

Vertinimo geba ir jos kūrimas į rezultatus orientuoto valdymo kontekste

Irena Segalovičienė

Kauno technologijos universitetas
K. Donelaičio g. 20, LT-44239 Kaunas
crossref <http://dx.doi.org/10.5755/j01.ppaa.11.3.2500>

Anotacija. *Vertinimui kaip šiuolaikinio viešojo valdymo komponentui tiek mokslininkai, tiek praktikai pastaruoju metu skiria vis daugiau dėmesio. Viena mažiausiai tyrinėtų, tačiau labai aktuali tema vertinimo problematikoje yra vertinimo geba ir jos kūrimas. Straipsnyje vertinimas aptariamas kaip į rezultatus orientuoto valdymo komponentas. Analizuojami vertinimo gebos ir vertinimo gebos kūrimo apibrėžimai, identifikuojamos pastarųjų kategorijų turinio koncepcinės dedamosios. Aptariami vertinimo gebos turinio elementai ir vertinimo gebos kūrimo pagrindiniai lygmenys.*

Raktažodžiai: *vertinimo geba, vertinimo gebos kūrimas, į rezultatus orientuotas valdymas.*

Keywords: *evaluation capacity, evaluation capacity building, results-based management.*

Įvadas

Į rezultatus orientuoto valdymo (angl. *results-based management*) koncepcija nėra nauja. Šios koncepcijos pradžia galima laikyti XX a. šeštąjį dešimtmetį, kai P. Drucker savo knygoje „Vadybos praktika“ [6] pirmą kartą aptarė vadybos pagal tikslus (angl. *management by objectives*) koncepciją ir jos principus. Šie principai visų pirma buvo naudojami privačiame sektoriuje. Vėliau loginio modelio (angl. *logical framework*) pavidalu imti naudoti ir viešajame sektoriuje, kai įsigalėjo naujosios viešosios vadybos doktrina, kurioje loginis modelis buvo traktuojamas kaip analitinė vadybos priemonė veiklos planavimo, stebėsenos ir vertinimo procesuose.

Dėl nepakankamai gerų naujosios viešosios vadybos taikymo rezultatų, biudžetų deficito, struktūrinių problemų, žmoniškųjų išteklių kompetencijos ir globalizacijos, mažėjančio pasitikėjimo vyriausybėmis, didėjančio viešųjų paslaugų kokybės ir didesnės valdžios atskaitomybės poreikio, vis augančio spaudimo vyriausybėms visame pasaulyje efektyviai ir veiksmingai naudoti viešuosius išteklius kūrėsi vis naujos doktrinos. Viena jų yra 1990 m. loginio modelio pagrindu susiformavusi į rezultatus orientuoto valdymo koncepcija, kuria remiantis veiksmingas viešasis valdymas pirmiausia turėtų remtis pasiektais rezultatais, bet ne įvairiomis procedūromis ar procesais. Į rezultatus orientuotas valdymas tapo daugelio viešojo valdymo

processe vykdomų reformų pagrindu ir buvo diegiamas tiek tarptautinių organizacijų veikloje, tiek skirtingose pasaulio šalyse nacionaliniu lygmeniu, daugiausia Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos narėse (angl. *The Organisation for Economic Co-operation and Development*), t. y. JAV, Kanadoje, Didžiojoje Britanijoje, Švedijoje ir kt. Minėti procesai šiai dienai stebimi ir Lietuvoje.

Neatsiejama į rezultatus orientuoto valdymo dalis yra stebėsena ir vertinimas. Ši tematika viešojo valdymo srities užsienio mokslinėje literatūroje yra labai aktuali, nes praktikoje vyriausybės visame pasaulyje susiduria su poreikiu užtikrinti veiklos tikslų įgyvendinimą ir rezultatų pasiekimą, didinti skaidrumą ir atskaitomybę, tobulinti sprendimų priėmimą. Moksliniuose vertinimo viešojo valdymo procese tyrimuose ir studijose galima pastebėti keletą krypčių. Tai vertinimo samprata, vaidmuo ir tipai, vertinimo modeliai ir metodai, sistemos, vertinimo veiksniai, vertinimo rezultatų panaudojimas, vertinimo geba ir jos kūrimas. Ši kryptis yra viena naujausių ir aktualiausių, nes vis daugiau valstybių, tobulindamos viešąjį valdymą, diegia ar tobulina vertinimą. Lietuvoje taip pat vykdomi valdymo tobulinimo veiksmai remiantis į rezultatus orientuoto valdymo koncepcija. Dalis šių veiksmų skirti vertinimui viešojo valdymo procese modernizuoti. Vertinimo geba ir jos kūrimas kaip tyrimo objektas lietuvių mokslininkų darbuose dar menkai aptiriamas.

Šio straipsnio tikslas – identifikuoti vertinimo gebos ir jos kūrimo į rezultatus orientuoto valdymo kontekste koncepcines dedamąsias ir pagrindines problemas.

Vertinimas kaip į rezultatus orientuoto valdymo elementas

Į rezultatus orientuoto valdymo (toliau – IROV) principai ir elementai tampa reikšminga dalimi atsiradusios naujojo viešojo valdymo doktrinos, kuri suprantama kaip valdymo kultūra su centrine piliečių dominantės ir atskaitomybės už rezultatus poreikio ašimi. Į rezultatus orientuotas valdymas – tai koncepcija, kuri atspindi požiūrį į valdymą. Pagrindiniai orientyrai:

- numatytų veiklos tikslų pasiekimas;
- aiškus valstybės tarnautojų vaidmens ir atskaitomybės nustatymas;
- skaidrumo ir atskaitomybės didinimas viešojo valdymo veikloje;
- sprendimų priėmimo gerinimas panaudojant geros kokybės duomenis ir informaciją [20, p. 2].

Nei pasaulinėje praktikoje, nei moksle nėra vienareikšmiško IROV apibrėžimo. Tiesa, galima pastebėti, kad viešojo sektoriaus praktikų dėmesys bendram IROV supratimui ir terminijai yra didesnis nei mokslininkų, nes jie daugiau orientuojasi į atskirų šios koncepcijos elementų tyrinėjimą. Vienas populiariausių apibrėžimų tiek tarp praktikų, tiek tarp mokslininkų yra pateiktas Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos parengtame žodyne [17]. Jame IROV yra apibrėžiamas kaip valdymo strategija, kuri koncentruojasi į veiklos ir rezultatų – išeigos (angl. *outputs*), pasekmės (angl. *outcomes*), poveikio (angl. *impact*) – pasiekimą. Kanados tarptautinės plėtros agentūra IROV apibrėžia kaip cikliškumu paremtą požiūrį į valdymą, kuris sujungia strategiją, žmones, išteklius, procesus ir matavimą, kad pagerėtų sprendimų priėmimas, skaidrumas ir atskaitomybė [13]. Pagrindiniai akcentai tampa rezultatų

pasiekimas, veiklos matavimas, mokymasis ir adaptacija bei atsiskaitymas už veiklą. IROV praktikai [4] pateikia tokį apibrėžimą: „Į rezultatus orientuotas valdymas yra būdas, kaip organizacija taiko procesus ir išteklius užsibrėžtiems rezultatams pasiekti“. Jų teigimu, IROV apima tokius elementus, kaip strateginė orientacija ir darnus veiklos procesas (nuo tikslų formulavimo iki rezultatų matavimo), suinteresuotų šalių įgalinimas, išteklių strateginis valdymas, stebėseną ir vertinimas [4]. Jungtinių Tautų plėtros grupės parengtame Į rezultatus orientuoto valdymo vadove (angl. *Results-Based Management Handbook*) formuluojama, kad IROV yra valdymo strategija, kuria visi dalyviai tiesiogiai ar netiesiogiai remiasi formuluodami veiklos rezultatus ir siekdami jų [19]. Šiame dokumente teigiama, kad atraminiais IROV taškais tampa: a) atskaitomybė už veiklą ir jos rezultatus, b) stebėseną ir vertinimas.

Akivaizdu, kad pagrindinė IROV dedamoji yra veiklos rezultatai ir taikomos valdymo technologijos tiems rezultatams užtikrinti. Apibendrinant aptartus požyūrius, galima patikslinti IROV sampratą – tai specifinė valdymo metodika¹, kurioje pagrindinis dėmesys skiriamas laiku pasiekti veiklos tikslus ir numatytus veiklos rezultatus. Tinkamai visuose veiklos lygmenyse kompleksiskai naudojant tokias priemones kaip strateginis planavimas, sisteminis veiklos įgyvendinimas, veiklos stebėseną ir vertinimas, atskaitomybė už rezultatus bei sisteminis informacijos apie veiklą panaudojimas priimant sprendimus, vykdam ir tobulinam veiklą.

Pasak Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos, pagrindinės IROV atramos yra lyderystė, atskaitomybė ir bendradarbiavimas, stebėseną ir vertinimas, planavimas ir biudžetinis finansavimas, informacijos panaudojimo geba (statistinė). Amerikos plėtros bankas nustato penkis IROV elementus: strateginį planavimą, biudžetinį finansavimą pagal rezultatus, finansinį valdymą, programų ir projektų valdymą bei stebėseną ir vertinimą. Akivaizdu, kad stebėseną ir vertinimas yra svarbus IROV elementas, nes yra reikšmingas tokiems IROV orientyrams kaip tikslų ir rezultatų siekimas, skaidrumas ir atskaitomybė, sprendimų priėmimo gerinimas ir kt. Stebėseną gali būti apibrėžiama kaip tęstinė sisteminio duomenų rinkimo pagal tam tikrus kriterijus funkcija, siekianti valdymo procese dalyvaujantiems asmenims suteikti informaciją ir įrodymus apie išteklių panaudojimo, veiklos proceso, veiklos rezultatų pasiekimo progresą [17, p. 27–28]. Kita dedamoji – vertinimas – yra suprantama kaip kiek įmanoma sistemingas ir objektyvus planuojamos, vykstančios ar pasibaigusios veiklos, projekto, programos ar politikos vertės ir reikšmingumo nustatymas [17, p. 21]. Stebėsenos paskirtis – sekti veiklos įvykių eigą, o vertinimo paskirtis – rasti atsakymus apie veiklos produktyvumą, efektyvumą, veiksmingumą ir pan. Paprastai stebėseną gali atsakyti į klausimą *kas?*, o vertinimu siekiama paaiškinimų klausiant *kodėl?* IROV kontekste stebėseną ir vertinimas suprantami kaip kartu funkcionuojantys elementai: stebėsenos duomenys reikalingi vertinimo procese, o vertinimas kartu diktuoja informacijos poreikį stebėsenos posistemėi. Esminiai stebėsenos ir vertinimo kompleksiskumo požymiai:

¹ Metodika (iš gr. „methodikos“ – metodinis) – visumos praktinio veikimo priemonių, padedančių pasiekti iš anksto norimą rezultatą, sutelkimas [9, p. 986].

- nuoseklumas vienas kito atžvilgiu – į stebėsenos sistemos iškeliamus klausimus atsako vertinimo sistema, tačiau vertinant gauta informacija dažnai tampa kito stebėsenos proceso priežastimi;

- kompleksiškumas naudojamos informacijos aspektu – tiek stebėseną, tiek vertinimą gali naudoti tuos pačius duomenis, tačiau užduoti skirtingus klausimus apie veiklą ir suformuoti skirtingas analizes;

- interakcinis kompleksiškumas – siekiant tikslingai nukreipti veiklą, stebėsenos ir vertinimo sistemos naudojamos darniai [11].

Atsižvelgiant į minėtą kompleksiškumą ir integralumą, stebėsenos funkciją galima tiek išskirti, tiek sugretinti su vertinimu ir abi šias dedamąsias vadinti vienu – „vertinimo“ – terminu. Ypač šis sugretinimas tikslingas vartojant „vertinimo gebos“ terminą, – vertinimas suprantamas plačiąja prasme, t. y. vertinimas yra objektyviosios realybės vertės nustatymas sistemingai vykdoma veikla. Be to, vertinimo rezultatas – informacija – yra suprantamas kaip reikšmingas valdymo ir sprendimų priėmimo išteklius, nes pateikia duomenis, informaciją ir žinias planavimo, finansavimo, įgyvendinimo ir atsiskaitymo procesams.

Vertinimo geba ir jos kūrimas

Terminai „vertinimo geba“ (angl. *evaluation capacity*) ir „vertinimo gebos kūrimas“ (angl. *evaluation capacity building*) yra sąlyginai nauji vertinimo viešojo valdymo procese tematikoje. Pastaruoju metu šiais terminais nemenkai susidomėta tiek akademinėje srityje, tiek viešojo valdymo praktikoje. S. B. Nielsen, S. Lemire ir M. Skov pastebi šias mokslinėje literatūroje vyraujančias tendencijas:

- platų vertinimo gebos koncepcinį pliuralizmą;
- skirtingas nuomones dėl vertinimo gebos kūrimo tikslų;
- empirinių tyrimų trūkumą šioje srityje;
- skiriamą didesnę dėmesį vertinimo gebos kūrimo būdams ir priemonėms, o ne koncepciniam turiniui [16, p. 324–325].

Iš esmės mokslinėje literatūroje dažniau siekiama apibrėžti „vertinimo gebos kūrimo“ terminą, o vertinimo gebai nusakyti skiriamas menkesnis dėmesys. Terminą „vertinimo geba“ mokslininkai apibrėžę įvairiai. Pavyzdžiui, kaip žmoniškųjų, finansinių ir materialinių išteklių visumą, reikalingą vertinimui atlikti [2]. Tačiau šis apibrėžimas yra per siauras ir neatspindi vertinimo gebos kaip koncepcijos visumos. Išsamiau apibrėžia S. N. Haarich ir J. del Castillo Hermosa. Jie teigia, kad vertinimo geba yra komplektas vertinimo sistemos endogeninių elementų ir subelementų [10, p. 5]. K. Mckey teigia, kad vertinimo geba yra organizacijos gebėjimas iškelti, suderinti ir įtvirtinti jos tikslus, struktūrą, procesus, kultūrą, žmogiškuosius išteklius ir technologijas taip, kad esama visuma galėtų kurti vertinimo informaciją, kuri būtų naudojama vykdomoje veikloje ir sprendimų priėmimo procese didinant organizacinį veiksmingumą [15, p. 14]. Šis apibrėžimas taikomas organizaciniam (mezo-) lygmeniui, tačiau analizuojamam klausimui yra svarbios ir makro- bei mikro- pakopos. Mikro- lygmuo suvokiamas kaip individo vertinimo geba (pvz., viešojo sektoriaus organizacijų darbuotojų žinios ir gebėjimai vertinimo srityje), mezo- lygmuo – tai organizacijos lyg-

muo, o makro- lygmuo – visuomeninis lygmuo. Kai kurie mokslininkai ir praktikai vertinimo gebos problematiką tyrinėja naudodami vertinimo pasiūlos ir paklausos kriterijus. Vertinimo pasiūla gali būti suprantama, pavyzdžiui, kaip žmogiškųjų išteklių vystymas šioje srityje, vertinant naudojamos technologijos, metodinės priemonės ar kiti ištekliai. Paklausos problematika orientuojasi į tokius dalykus, kaip vertinimo politika, planavimas, organizacinės struktūros, procesai, vertinimo kultūra ir pan. Todėl vertinimo geba viešajame valdyme gali būti apibrėžta kaip institucinė, žmogiškųjų išteklių, finansinių, techninių ir metodinių gebėjimų visuma bei sisteminis gebėjimas makro-, mezo- ir mikro- lygmenimis tinkamai atlikti vertinimą ir efektyviai bei veiksmingai panaudoti vertinimo rezultatus.

Vertinimo gebos kūrimo strategija individų, mažų grupių, organizacijų, visuomenės, nacionaliniu ar virš-nacionaliniu lygmenimis priklauso nuo to, kaip jis yra suprantamas apskritai. M. Bamberger teigia, kad ir pradžių vertinimo geba kuriama žemesniuose veiklos lygmenyse kaip projektai ar programos, tik čia susikūrus kokybiškai vertinimo sistemai galima vertinimo gebos kūrimą išplėsti į nacionalinį ar aukštesnį lygmenį [1, p. 96]. Vadinasi, vertinimo gebos kūrimas yra tiek procesinis, tiek sisteminis reiškinys ir gerokai susijęs su vertinimo sistemų problematika. Pavyzdžiui, K. Mckey vertinimo gebos kūrimą įvardija labai paprastai, t. y. tai nacionalinio ir sektoriinio lygmens vertinimo sistemų plėtojimas [14, p. 2]. Sąsajas su vertinimo sistemų funkcionavimu išvelgia S. N. Haarich ir J. del Castillo Hermosa [10]. R. Boyle, D. Lemaire, R. C. Rist teigia, kad vertinimo režimas bendrai remiasi vertinimo gebos konfigūracija, vertinimo praktika, organizaciniu išdėstymu ir institucionalizavimu, o vertinimo gebos kūrimas ir plėtra – veiksmiais ir iniciatyvomis įgyvendinti šį režimą [3, p. 6]. Vertinimo gebos kūrimas siejamas su konkrečiais valdymo ar vadybiniais veiksmiais, kurie nėra trumpalaikiai ar laikini situacijai gerinti (pvz., sukurti vertinimo sistemą organizacijoje). Atvirkščiai, yra tikslinga orientuoti į ateityje tvirtai ir kokybiškai veikiančią vertinimo funkciją. D. Compton, M. Baizerman, S. H. Stockdill [5] taip pat siūlo vertinimo gebos kūrimo definiciją, kurios koncepcinis pagrindas – vertinimo gebos kūrimas iš esmės yra tvirtų vertinimo pastangų ir paramos plėtojimas, skirtas geram, į rezultatus orientuotam valdymui, racionaliam sprendimų priėmimui ir atskaitingai veiklai plačiąja prasme. Autoriai formuluoja, jog vertinimo gebos kūrimas yra kontekstuali, tikslinė procesinių ir praktinių veiksmų visuma, skirta suformuoti ir sutvirtinti viešojo valdymo platformą, kurioje kokybiškas vertinimas ir tinkamas vertinimo rezultatų panaudojimas būtų įprasta ir tęstinė praktika viešojo valdymo, viešosios politikos sričių, projektų, programų, organizacijų, sistemų viduje ir (ar) tarp jų [5, p. 8]. Autoriai taip pat siūlo ir darbinę sampratą teigdami, kad vertinimo gebos kūrimas yra tikslinis darbas nuolat kurti, stiprinti ir įtvirtinti organizacinius procesus, kurie sukurtų kokybiško vertinimo ir jo panaudojimo rutiną [5, p. 14]. Tiek koncepcinis, tiek praktinis apibrėžimai rodo, kad vertinimo geba yra stipriai susijusi su vertinimo praktika. Jai geba reikšminga taip, kaip automobiliui svarbus variklis. Be H. S. Preskill, S. Boyle įžvalgų, yra ir apibrėžimų individo, grupės ir organizacijos lygmenimis: vertinimo gebos kūrimas apima mokymo ir mokymosi strategijų rengimą ir įgyvendinimą, kurios padeda individams, grupėms ir organizacijoms išmokti efektyvios, naudingos ir profesionalios vertinimo praktikos [18, p. 444]. Kaip pirminis vertinimo gebos kūrimo tikslas ir

siekiamybė galėtų būti įvardijama tvirta vertinimo praktika, kur dalyvaujantys nuolat kelia reikšmingus klausimus apie veiklą, renka, analizuoja ir interpretuoja duomenis, naudoja vertinimo rezultatus sprendimų priėmimo procese ir veikloje. Be abejo, siekiant tvirtos vertinimo praktikos būtina lyderių parama, iniciatyvos, išteklių ir tai, kad vertinimo proceso dalyviai turi galimybę esamas vertinimo kompetencijas panaudoti savo kasdienėje darbinėje veikloje. Be to, labai svarbus veiksnys vertinimo politikos, sistemų, procesų, planų plėtojimas, nes jie padeda integruoti vertinimą į viešojo valdymo sistemą ir atskirus jos segmentus tiek *de jure*, tiek *de facto*. A. Kuzmin [12] siūlo alternatyvią vertinimo gebos kūrimo sampratą, kurios pagrindą sudaro vertinimo kaip profesijos plėtojimas, t. y. vertinimo žinių infrastruktūros sukūrimas, vertinimo srities studijų programų parengimas ir įgyvendinimas, vertinimo paslaugų ir specialistų paklausos didinimas, vertintojus vienijančių organizacijų kūrimasis, vertinimo institucionalizavimas, stabilių karjeros galimybių užtikrinimas ar pan. [12, p. 3]. Tačiau tai labiau instrumentinis, bet ne holistinis vertinimo gebos kūrimo sampratos lygmuo.

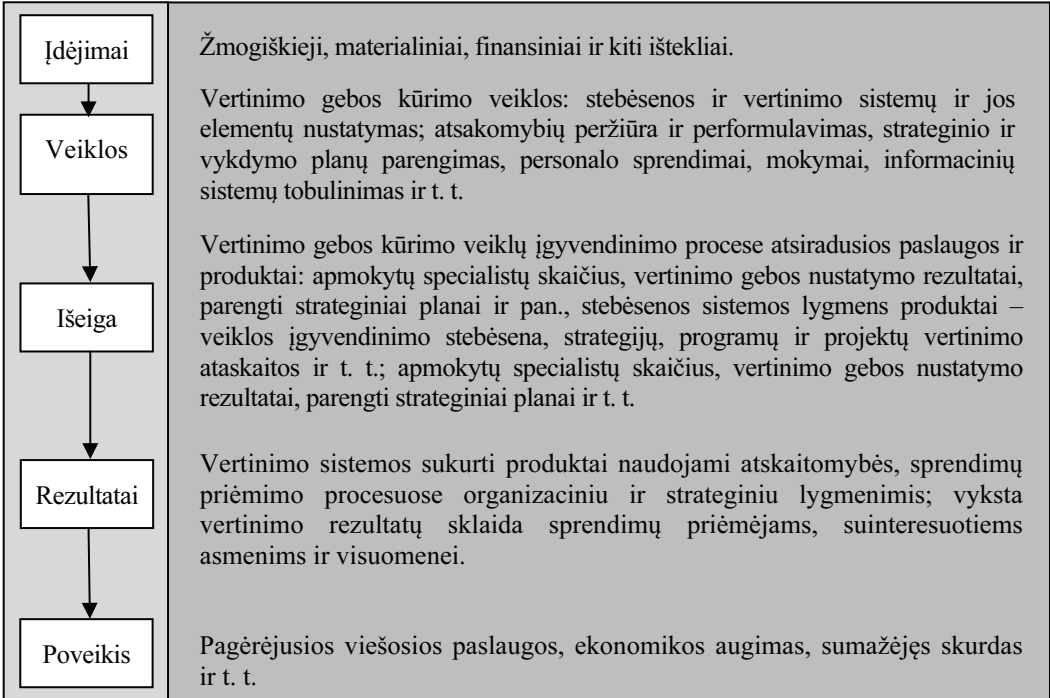
Apžvelgus definicijas, galima išvelgti, jog vertinimo gebos kūrimas yra visada dvejopas – teorinis ir stipriai praktinis. Teorinis ta prasme, kad nuolatos ieškoma tinkamiausių vertinimo gebos ir jos kūrimo proceso konfigūracijų. Praktinis aspektas taip pat jaučiamas, nes kūrimui tampa svarbūs praktikoje taikomi metodai ir būdai bei vertinimo kontekstas. Antra, gebos kūrime svarbios vertinimo pasiūlos ir paklausos dimensijos. Trečia, vertinimo gebos kūrimo tikslas – labiau naudoti vertinimo gebos rezultatus. Ketvirta, kuriant reikia plėtoti ir institucionalizuoti vertinimo sistemas. Taip pat gali ir turi būti vykdomas keliais lygmenimis: mikro- lygmeniu (individo, grupės), mezo- lygmeniu (organizacijos, tarporganizacinio, sektorinio) ir makro- lygmeniu (visuomeniniu, nacionaliniu ar pan.). Be to kūrimas, yra susijęs ir su profesionalių vertinimo organizacijų ir vertinimo žinių infrastruktūros kūrimu ir plėtote.

Probleminiai vertinimo gebos ir jos kūrimo aspektai

Vertinimo gebos ir jos kūrimo srityje, be sampratos, pastebimos ir kitos probleminės grupės. Pagrindinės jų yra vertinimo gebos turinio ir jos kūrimo klausimai. Tiek teoriniai tyrinėjimai, tiek pasaulio vertinimo praktika rodo, kad labiausiai reikalingi atsakymai balansuojant vertinimo gebos paklausą ir pasiūlą, nustatant ir kuriant vertinimo gebos turinį (procesas, lygmenys ir būdai). Vertinimo gebos kūrimą galima suprasti remiantis rezultatų grandinės principu (1 pav.). Tinkamas esamos vertinimo gebos būklės nustatymas yra atspirties taškas rengiant vertinimo gebos kūrimo strategijas ir planus. Reikalinga diagnozuoti nustatant esamos gebos turinį paklausos ir pasiūlos aspektu bei vertinimo gebos kūrimo lygmens plėtojimo poreikį. Tik įvertinus esamą situaciją, galima toliau plėtoti vertinimo gebos kūrimą individo, grupės, organizacijos ar nacionaliniu lygmeniu.

Vertinimo gebos pasiūla ir paklausa. Vertinimo gebos paklausa gali būti suprantama kaip iš išorinių ir vidinių šaltinių kylantis poreikis vykdyti geros kokybės vertinimą, o pasiūla – kaip sisteminė geba tą poreikį tenkinti. Abu elementai yra vienodai svarbūs, todėl balanso klausimas čia aktualus ir tikslinis. Todėl dėmesys turėtų būti skiriamas ne tik vertinimo pasiūlai plėtoti, bet ir paklausos pusėje

esantiems reiškiniais gerinti, pavyzdžiui, poreikiui kylančiam vyriausybinio lygmeniu, gerinti arba skatinti visuomenę reikalauti atskaitomybės, skaidrumo ir pan.



1 pav. Vertinimo gebos kūrimo procesas

Šaltinis: sudaryta autorės pagal [20].

2 paveiksle pateikta R. Boyle ir D. Lemaire galima paklausos ir pasiūlos sąveika kuriant vertinimo gebą, kuri nustatoma panaudojant vertinimo gebos ir vertinimo informaciją. Diagnozuojant vertinimo gebą ir jos kūrimą, autoriai siūlo atsižvelgti į abi puses.

		Vertinimo paklausa	
		Stipri	Silpna
Vertinimo pasiūla	Stipri	Didelė vertinimo geba; Daug panaudojama vertinimo informacijos	Didelė vertinimo geba; Mažai panaudojama vertinimo informacijos
	Silpna	Ribota vertinimo geba; Daug panaudojama vertinimo informacijos	Maža vertinimo geba; Mažai panaudojama vertinimo informacijos

2 pav. Paklausos ir pasiūlos sąveika kuriant vertinimo gebą

Šaltinis: sudaryta autorės pagal [2].

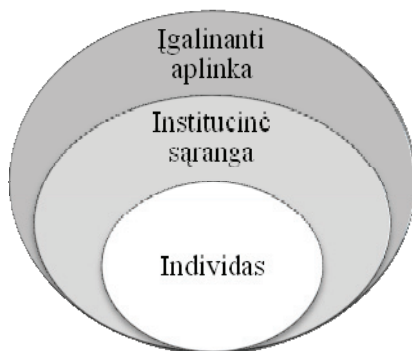
Vertinimo gebos turinys. Ieškant vertinimo gebos koncepcijų išaiškėjo, kad vienareikšmių pozicijų nėra. Vadinasi, kad kategoriškumo dėl vertinimo gebos turinio taip pat negali būti. Taip pat mokslinėje ir praktinėje literatūroje bandoma atsakyti į klausimą, koks yra vertinimo gebos turinys? Pasaulio banko viename iš dokumentų [21, p. 2–3], skirtų vertinimo gebos klausimams aptarti, pabrėžiama, kad vertinimo gebos kūrimas yra gerokai viršesnis nei mokymas ir tam reikia kompleksinių sprendimų keturiomis kryptimis. Tai: institucinė geba, organizacinė geba, informacinės ir komunikacinės technologijos, žmogiškųjų išteklių geba. R. C. Rist, M. H. Boily, F. Martin [20; 6] taip pat identifikuoja keturias dimensijas: institucinė, žmogiškųjų išteklių, techninė ir finansinė geba. Šie du struktūravimo pavyzdžiai rodo, kad supratimas apie vertinimo gebos turinį gali būti pakankamai įvairus, pavyzdžiui, kai kuriais atvejais galima išskirti metodinę, vertinimo rezultatų panaudojimo, politinę gebą, vertinimo profesionalų bendruomenę ir pan. Vertinimo gebos turinio išdėstymas priklauso nuo spektro priešasčių, dažniausios jų yra šios: a) tyrėjo arba praktiko požiūris, teorinė prieiga ar esama patirtis; b) konteksto veiksnys. J. Saapen [22, p. 6] siūlo kuriant vertinimo gebą ypač akcentuoti kontekstą kaip visuminį veiksma, labiausiai kalbant apie pirmąjį – įvertinimo – etapą.

Institucinė geba paklauso požiūriu apima vertinimo politiką, sprendimų priėmėjų tikslus ir atskaitomybės reikalavimus, išreikštus vertinimą reglamentuojančioje teisėje. Sprendimų priėmėjų tikslai yra susiję su informacijos poreikiu strateginiu, programų bei vykdymo lygmenimis. Informacijos poreikis turi būti tinkamai nustatytas, kad būtų galima generuoti adekvačią ir rezultatus orientuotą informaciją ir ją panaudoti priimant sprendimus. Atsiskaitant parlamentui, visuomenei, piliečiams, finansinės paramos struktūroms, taip pat skatinama vertinimo rezultatų paklausa. Vertinimo teisinė bazė ir politika institucionalizuoja bei sustiprina vertinimo rezultatų panaudojimą sprendimų priėmimo procese, užtikrinant skaidrumą ir atskaitomybę [11]. Pasiūlos požiūriu institucinė geba yra institucinė sandara ir vertinimo veiklų vykdymo mechanizmai visais viešojo valdymo lygmenimis: planavimo, koordinavimo, įgyvendinimo ir stebėsenos. Vertinimo gebos turinio elementu laikoma ir žmogiškųjų išteklių geba. Paklauso požiūriu – tai visi, kuriems yra arba turi būti aktualus viešojo valdymo sistemos veiklos įvertinimas naudojant tam sukurtą sistemą ir mechanizmus [20, p. 7–8]. Ypač reikšmingas yra priimančių asmenų sprendimas ir lyderių vaidmuo [8]. Šie privalo turėti bent minimalius analitinius gebėjimus, kad galėtų skaityti ir interpretuoti ir rezultatus orientuotą informaciją ir ją panaudoti priimant sprendimus, be to, jie yra svarbus vertinimo paklausą stimuliuojantis veiksnys. Pasiūlos požiūriu žmogiškųjų išteklių geba organizacijų ir išorės vertintojų lygmenimis turi būti ne tiek gausi, kiek kokybiška. Žmogiškųjų išteklių valdymo sistemos taip pat reikšmingai prisideda prie vertinimo gebos kūrimo [20, p. 7]. Kone kritinis vaidmuo atitenka mokymo infrastruktūrai, taip pat ir praktikų bendruomenėms. Techninė geba yra kita vertinimo gebos turinio sudedamoji dalis. Kalbant iš paklauso perspektyvos, šiandien reikalinga specifinė informacija strateginiu, organizaciniu ir vykdymo lygmenimis apie stebėseną ir vertinimą, kriterijus, metodus, priemones, duomenų bazines, informacinių technologijų panaudojimo galimybes ir pan. Vadinasi, reikalingi stebėsenos ir vertinimo planavimo dokumentai, standartai, metodikos, priemonės, informacinės

sistemos ir statistinės gebos, kurie leistų visokeriopai užtikrinti informacijos kokybę. Vertinimo praktikoje ji sunkiai įsivaizduojama be tinkamai veikiančio žinių valdymo [20, p. 8; 18, p. 9], kurio objektas – vertinimo informacijos mainai, saugojimas ar sklaida. Finansiniai ištekliai, kaip vertinimo gebos turinio dalis, turėtų atspindėti realią vertinimo rezultatų paklausą. Ištekliai įgalina viešojo sektoriaus organizacijas tinkamai atlikti veiklas ir įgyvendinti valdymo mechanizmus kuriant stiprią vertinimo sistemą, kokybišką į rezultatus orientuotą informaciją ir ją panaudojant sprendimų priėmimo, veiklos tobulinimo procese. Kita vertus, vertinimui reikalingų finansinių išteklių paklausa reikalauja efektyvaus ir veiksmingo jų panaudojimo.

Kuriant vertinimo gebą labai svarbus adekvatumo klausimas, kuriuo remiantis svarbu rasti kuo didesnę balansą tarp vertinimo pasiūlos ir paklausos tik įvertinus turimas galimybes bei darančius įtaką veiksnius, nesvarbu, ar tai būtų individo, institucinės sąrangos ir aplinkos lygmuo.

Vertinimo gebos ir jos kūrimo lygmenys. C. Heider mano, kad geba reiškiasi trimis lygmenimis [20, p. 89] (3 pav.). Visų pirma individo lygmeniu (mikro-lygmuo) – žmogiškųjų išteklių žinios, kompetencijos ir gebėjimai, reikalingi įvykdyti veiklos užduotis, valdyti procesus ir ryšius. Vertinimo geba negali funkcionuoti be turinčių vertinimo kompetencijų. Būtent vertinimo žinios, įgūdžiai, gebėjimai bei vertinti skirta mąstysena yra mikro-lygmens pamatas.

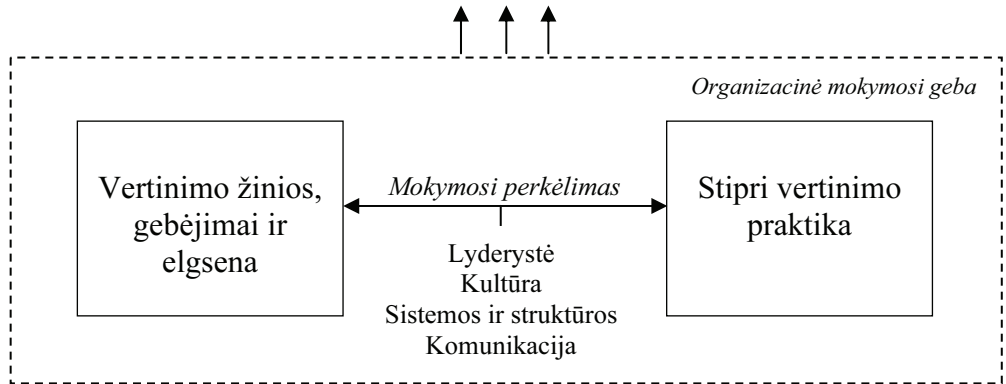


3 pav. Trys gebos raiškos lygmenys

Šaltinis: sudaryta autorės pagal [20].

H. S. Preskill ir S. Boyle [18] pristatė multidisciplininį vertinimo gebos kūrimo modelį, kuriame didžiausias dėmesys skiriamas mikro-lygmeniu vykstantiems procesams, t. y. susijusiems su individų, grupių ir organizacijų veikla. Šis modelis yra paremtas vertinimo mokymo ir mokymosi koncepcija (4 pav.). Kuriant vertinimo žinias, įgūdžius ir elgseną kreiptinas dėmesys į motyvaciją, vertinimo kaip veiklos priėmimo skatinimą ir lūkesčių atsiradimo stiprinimą. Šie procesai, pasak tyrinėtojų, turi būti labai gerai apgalvoti, nes tai tarsi „geras startas“ vertinimo gebos kūrimo pastangoms sudaryti ir įgyvendinti ateityje. Gebos kūrimo procesas modelyje brėžiamas pakankami tradiciškai, nes pagrindiniais etapais įvardijami dizainas, įgyvendinimas ir vertinimas [18; p. 2–3]. Vertinimo gebos kūrimo sudarymas – tai

kūrimo iniciatyvos tyrimas (iniciatyvos šaltinių, kūrimo proceso dalyvių, analizė) ir jo planavimas (organizacinių išteklių nustatymas; aktualių teorijų supratimas (vertinimo, mokymosi, pokyčių, motyvacijos ir pan.); vertinimo mokymosi tikslų ir numatomų rezultatų suformulavimas.



4 pav. H. S. Preskill ir S. Boyle Multidisciplininis vertinimo gebos kūrimo modelis (supaprastinta schema)

Šaltinis: sudaryta autorės pagal [18].

Antrajame vertinimo gebos kūrimo etape svarbiausia komunikacija apie kuriamą vertinimo gebą, be to, kritiniai tampa laiko aspektas, už kūrimą atsakingų asmenų kompetencija ir veiklos veiksmingumas, visų suinteresuotų asmenų dalyvavimo kokybė ir įsitraukimo lygmuo, vykstančių procesų priežiūra, kontrolė ir koregavimas. Paskutiniame vertinimo gebos kūrimo etape nustatoma, kokia apimtimi yra įgyvendinti kūrimo tikslai ir ar pasiekti numatyti bei nenumatyti rezultatai, analizuojami įtaką turėję veiksniai. Rezultatai čia gali būti suprantami įvairiai, bet mikro-lygmeniu jie visada suprantami kaip įgytos vertinimo srities žinios, įgūdžiai ir elgsenos pokyčiai. Modelyje [18] pakankamai didelis dėmesys skiriamas vertinimo gebos kūrimo mokymo ir mokymosi strategijoms – nuo mokymų ir mentorystės iki technologijų panaudojimo bei vertinimo praktikos bendruomenių. Tai suprantama, nes metodų pasirinkimas tiesiog sąveikauja su vertinimo gebos kūrimo proceso rezultatais. Vertinimo žinių, įgūdžių ir elgsenos plėtojimas yra reikšmingas vertinimo praktikai įtvirtinti. Jis apima tokius segmentus: vertinimo politiką ir procedūras, vertinimo sistemą ir procesus, sisteminį vertinimo išvadų naudojimą, strateginį vertinimo planavimą, integruotą vertinimo žinių valdymo sistemą ir kitus [18; 3].

Stipri vertinimo praktika ir jos dedamosios sąveikauja su vertinimo žiniomis, įgūdžiais ir elgsena per mokymosi transformacijos prizmę. Vadinasi, vertinimo gebos kūrimo modelis gali būti pavadintas atvira besimokančia sistema. Šios sistemos funkcionavimo pagrindas yra organizacinė mokymosi geba ir tokie veiksniai, kaip lyderystė, vertinimo kultūra, sistemos ir struktūros (organizacijos ar aplinkos požūriais) bei komunikacija.

Institucinė sandara (mezo-lygmuo) – tai lygmuo, kuriame individų veikla įgyja poreikį aprūpinti sistemą ir struktūras, jie veikia siekdami individualių ir grupinių rezultatų organizacijoje. Institucionalizuotas vertinimas, galima sakyti, yra „saugus“, nes čia užtikrinamas pagrindinių vertinimo viešojo valdymo procese principų įgyvendinimas, t. y. nepriklausomumas, patikimumas ir naudingumas. C. Heider pateikė geros vertinimo institucinės sandaros kriterijus [20, p. 91]. Daugumą jų autorė įvardija kaip rizikos minimizavimo ir vertinimo saugiklių užtikrinimo priemonės. Akcentuojamas nešališkumo užtikrinimas pasirenkant vertinimo kriterijus, vykdant vertinimo procesą (nuo planavimo iki užbaigimo), formuluojant išvadas. Taip pat pabrėžiami vertintojų nepriklausomumas ir darbuotojų, kurie naudoja vertinimo rezultatus, teisėta veiklos laisvė. Ne paskutinėje vietoje yra multidisciplininių vertintojų komandų formavimas ir lyderystė. O vertinimo procesas turėtų būti visiems aiškus, pakankami detalus ir skaidrus, pagrįstas efektyvia komunikacija, konsultavimusi ir kokybės užtikrinimu.

Trečiasis lygmuo – įgalinanti aplinka (makro-lygmuo) – suformuoja konteksto platformą, kuri skatina individų ir organizacijų vykdomą veiklą ir rezultatus [20, p. 89–90]. Ši aplinka vertinimo aspektu gali būti apibrėžiama kaip organizacinio mokymosi ir atskaitomybės kultūra viešojo valdymo sistemoje. Tokioje aplinkoje veikiantys subjektai – individai ir organizacijos – yra atsakingi už veiklos vykdymą, išteklių panaudojimą, rezultatų pasiekimą ir visa tai nuolat tobulina. Be abejo vertinimas suprantamas savo klasikine prasme – kaip priemonė, padedanti veiklos vykdytojams ir sprendimų priėmėjams siekti numatytų tikslų vis efektyviau ir veiksmingiau. Tokioje aplinkoje vyrauja elgesio norma „visi turi suprasti, kas ir kodėl yra ir turi būti daroma“ [20; 90]. Kad norma taptų norma, reikalinga legitimacija vyriausybinio lygmeniu, o vertinimo politika leidžia sutarti dėl esminių principų, tikslų, uždavinių, prioritetų, sistemos, struktūrų, procesų ir išteklių paskirstymo. Šios aplinkos svarbiu saugikliu laikomas nepriklausomo vertinimo sistemos funkcionavimas. Idealiu atveju sprendimų priėmėjai proaktyviai [20, p. 90] formuoja nepriklausomo vertinimo paklausą kaip tiesioginį ir prioritetinį informacijos šaltinį priimamiems sprendimams, o tai didina vertinimo naudingumą.

Išvados

1. Moksliniuose darbuose galime rasti nemažai vertinimo gebos ir jos kūrimo sampratų. Tačiau šis gausumas labiau rodo koncepcinę daugiskaitą, kurioje definicijos labiau papildo viena kitą nei yra nesuderinamos. Kaipgi gali būti kitaip, jei dėl paties vertinimo ir jo rezultatų apibrėžimų vienareikšmiškai nesutariama. Aišku viena, kad vertinimo gebos kūrimas turi užtikrinti, kad vertinimo rezultatai būtų panaudoti taip, jog tai taptų vienareikšmiška ir savaime suprantama viešojo valdymo dalimi kaip, pavyzdžiui, strateginis planavimas ir išteklių valdymas. Ne mažiau svarbus kriterijus – vertinimo kokybė. Skirtingos vertinimo gebos kūrimo interpretacijos turi įtakos skirtingiems požiūriams į vertinimo gebos kūrimo procesą ir jame naudojamas priemonės ir būdus. Vis dažniau pasigirsta diskusijos apie esamos vertinimo praktikos ir vertinimo konteksto svarbą konceptualizavimui ir realiems praktiniams veiksmams.

Be abejo reikšmingos tampa empirinių tyrimų teikiamos galimybės, kurios ir leidžia atskleisti praktinius ir kontekstinius vertinimo gebos kūrimo veiksnius. Būtent ši kryptis ir turėtų būti plėtojama tolesniuose vertinimo sritį tyrinėjančių mokslininkų darbuose.

2. Straipsnyje aptartos pagrindinės vertinimo gebos ir kūrimo probleminės grupės leidžia manyti, kad vertinimas yra naudingiausias tada, kai funkcionuoja jį palaikančioje terpėje – institucinėje sistemoje, administraciniuose procesuose ir visuomenėje. Vertinimo geba gali kurtis pagal savaiminį scenarijų, tačiau, atsižvelgiant į viešajame sektoriuje vykstančius pokyčius, ekonomikos svyravimus, socialines problemas, visuomenės keliamus reikalavimus vyriausybei visame pasaulyje efektyviai ir veiksmingai naudoti viešuosius išteklius ir kita, vertinimo geba turi būti kuriama ir plėtojama sąmoningai, planingai ir aprūpinant atitinkamais ištekliais. Į rezultatus orientuoto valdymo vertinimo geba, vis dėlto turi būti kuriama kaip sistema, turint omenyje, kad egzistuoja skirtingi vertinimo gebos elementai, plėtojimo lygmenys bei pasiūla ir paklausa. Pagrindiniais iššūkiais tampa vertinimo gebos kūrimo modelio, labiausiai atitinkančio kontekstą, pasirinkimas, paklausos stiprinimas, pasiūlos gerinimas, vertinimo institucionalizavimas ir žmoniškųjų išteklių valdymas.

Literatūra

1. Bamberger, M. The Evaluation of International Development Programs: A View From the Front. *American Journal of Evaluation*, Vol. 21, 2000, p. 95-102.
2. Boyle, R., Lemaire, D. *Building Effective Evaluation Capacity: Lessons from Practice*. Piscataway, NJ: Transaction Publishers, 1999.
3. Boyle, R., Lemaire, D., Rist, R. C. Introduction: Building evaluation capacity. In R. Boyle and D. Lemaire (ed.). *Building Effective Evaluation Capacity*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 1999, p. 1–22.
4. Community of Practise on Results Based Management. <http://www.coprmbm.eu/> [2012-08-23].
5. Compton, D., Baizerman, M., Stockdill, S.H. (Ed.). *The Art, Craft, and Science of Evaluation Capacity Building*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2002.
6. Drucker, F. P. *The Practice of Management*. Oxford: Elsevier Ltd., 2007.
7. European Commission Development and Cooperation – EuroAid. http://ec.europa.eu/europeaid/who/index_en.htm [2012-06-26].
8. Furubo, J-E., Sandahl, R. A Diffusion Perspective on Global Developments in Evaluation. In J-E. Furubo, R. C. Rist and R. Sandahl (eds.). *International Atlas of Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction, 2002, p. 1–23.
9. Gintalas A. Metodologijos ir metodo samprata. *Socialinių mokslų studijos*, 2011, Nr. 3 (3), p. 983–996.
10. Haarich, S. N., del Castillo Hermosa, J. *Development of Evaluation Systems Evaluation Capacity Building in the Framework of the New Challenges of EU Structural Policy*. Paper presented at the ERSA 2004 Conference.
11. Kusek, J. Z., Rist, R. C. *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners*. Washington, DC: World Bank, 2004.

12. Kuzmin, A., *Evaluation Capacity Building Strategy: Towards a Mature Profession*. Paper presented at the United Nations Development Programme, Evaluation Office 2009 Conference on National Evaluation Capacity.
13. Laverge, R. *Results-Based Management and Accountability for Enhanced Aid Effectiveness*. Canada: Canadian International Development Agency, Policy Branch, 2002.
14. Mackay, K. *Evaluation Capacity Development: A Diagnostic Guide and Action Framework*. Washington, D.C.: World Bank, 1999.
15. Mackay, K. The World Bank's ECB experience. *New Directions for Evaluation*, 2002, Vol. 93, p. 81–99.
16. Nielsen, S. B., Lemire, S., Skov, M. Measuring Evaluation Capacity - Results and Implications of a Danish Study. *American Journal of Evaluation*, 2011, Vol. 32 (3), p. 324–344.
17. *OECD Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management*. Paris: Development Assistance Committee, 2002.
18. Preskill H. S., Boyle, S. A Multidisciplinary Model of Evaluation Capacity Building. *American Journal of Evaluation*, 2008, Vol. 29 (4), p. 443–459.
19. *Results-Based Management Handbook*. United Nations Development Group. <http://www.un.org/files/UNDG%20RBM%20Handbook.pdf> [2012-07-23].
20. Rist, R. C., Boily, M.-H., Martin F. (eds.) *Influencing Change: Building Evaluation Capacity to Strengthen Governance*. Herndon: World Bank Publications, 2011.
21. Schiavo-Campo, S. *Evaluation Capacity Development. Building Country Capacity for Monitoring and Evaluation in the Public Sector: Selected Lessons of International Experience*. Washington, DC: World Bank, 2005.
22. Spaapen, J. *Building a Contextual Evaluation Culture. Why and How*. European Foundation Centre. <http://www.efc.be/Pages/default.aspx> [2012-08-04].

Irena Segalovičienė

Evaluation Capacity Building in the Context of Results-Based Management

Abstract

The article concerns in the thematic of evaluation capacity building in the context of results based management. Evaluation capacity is relatively popular in the field of evaluation both in academics and evaluation practice community. The purpose of the paper is to identify the main conceptual pillars of a) evaluation capacity, b) evaluation capacity building, and c) the most important fields of evaluation capacity building issue. Evaluation as essential part of public governance is defined as an necessary element of results-based management. The article presents in general a discussion in the terms the structure and content of evaluation capacity, the evaluation supply and demand, the levels of evaluation capacity building and their interaction, and the importance of a context

Irena Segalovičienė – Kauno technologijos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Vietojo administravimo katedros lektorė.

E. paštas: irena.segaloviciene@ktu.lt

Irena Segalovičienė, Lecturer at the Department of Public Administration, Faculty of Social Sciences, Kaunas University of Technology.

E-mail: irena.segaloviciene@ktu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2012 m. rugpjūčio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2012 m. rugsėjo mėn.