

ĮRODYMAIS GRĮSTOS POLITIKOS APRAIŠKOS LIETUVOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUCIJOSE

Birutė Mikulskienė*

Mykolo Romerio universiteto Strateginio valdymo ir politikos fakulteto Valdymo teorijos katedra

Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius

Telefonas 271 4529

Elektroninis paštas birute.mikulskiene@mruni.eu

Pateikta 2008 m. kovo 19 d., parengta spausdinti 2008 m. gegužės 26 d.

Santrauka. Šiame straipsnyje nagrinėjama įrodymais grįstų sprendimų prielaidos bei tokios politikos formavimo teoriniai pagrindai, taikant šią metodologiją viešojo administravimo sprendimams parengti. Taip pat diskutuojama dėl galimų kliūčių, įgyvendinant įrodymais grįstos politikos sprendimų parengimą. Straipsnyje nagrinėjama Lietuvos viešojo administravimo institucijų patirtis kaupiant bei panaudojant rengiamų sprendimų pagrindimus įgyvendinant viešojo administravimo funkcijas. Pagrindinis dėmesys skiriamas viešojo sektoriaus sugebėjimo pasinaudoti įrodymais problematikai. Nors Lietuvoje nei viešajame administravime, nei mokslinėje literatūroje terminologija „įrodymais grįsti sprendimai“ kol kas nevertojama, tačiau Lietuvos viešasis administravimas veikia, naudodamasis vienokius ar kitokius įrodymus sprendimų parengimo procese. Lietuvoje dažniausiai naudojami moksliniai tyrimai ir sociologinės apklausos. Straipsnyje diskutuojama dėl nepakankamai efektyvaus įrodymų panaudojimo. Tai yra susijęs su objektyviomis priežastimis (pvz., viešojo sektoriaus veiklos specifika), kurios išoriniai tyrėjai ne visada turi prielaidas pažinti. Todėl parengtos mokslinių tyrimų rekomendacijos ne visada yra tinkamos įgyvendinti be papildomų viešojo administravimo specialistų pastangų. Taigi įrodymais grįstų sprendimų metodologija galėtų būti įgyvendinama stiprinant viešojo administravimo specialistų analitinius gebėjimus, kuriant specializuotas institucijas.

Pagrindinės sąvokos: viešasis administravimas, įrodymais grįsta politika, sprendimų priėmimo procesas.

ĮVADAS

Tiek Lietuvos, tiek ir Europos Sąjungos viešojo administravimo srityje vis aktualesni tampa patirtimi arba gerąją praktika paremti sprendimai, lemiantys pokyčius.

Kai išorinė aplinka keičiasi santykinai lėtai, tuomet sprendimai gali būti rengiami ilgai, organizacija gali veikti lėtai, nuosekliai nagrinėdama, analizuodama situaciją, aplinką ir priimti tik iš anksto numatomus sprendimus. Tačiau kai aplinka, kurią norima keisti, keičiasi dėl išorinių veiksnių sparčiau, nei vyksta pasirengimo pokyčiams pažinti procesas, reikalingas kitoks problemos ar situacijos suvokimas ir kiti veikimo metodai. Tuomet tenka organizacijai vadovautis eksperimentiniais metodais, kurių pasekmės jau ne visada bus nuspėjamos ar prognozuojamos. Žiniomis paremti eksperimentai, įrodymais pagrįsti sprendimai – metodai, plačiai nagrinėjami ne vieno autoriaus ir dažnai dar vadinami dinaminiais gebėjimais [1, p.1107].

Vis dažniau viešasis sektorius patiria didesnius ir dažnesnius pokyčius nei privatus sektorius. Tokie dažnesni pokyčiai yra susiję su įvairiais visuomenės vystymosi aspektais. Vienas jų yra politiniai rinkimai [2, p. 97]. Nors strateginis planavimas užsibrėžtam periodui bei viešojo administravimo veikimo principai santykinai švelnina tam tikrus pokyčius ar nenuoseklumus, tačiau kiekvieni rinkimai atneša vienokių ar kitokių pokyčių visuomenėje, o kartu ir viešojo administravimo sektoriuje.

Straipsnio tikslas yra apžvelgti įrodymais grįstų sprendimų prielaidas, išnagrinėti tokios politikos formavimo teorinius pagrindus ir galimas kliūtis bei panagrinėti Lietuvos viešojo administravimo institucijų patirtį kaupiant bei panaudojant rengiamų sprendimų pagrindimus įgyvendinant viešojo administravimo funkcijas.

1. ĮRODYMAIS GRĮSTŲ SPRENDIMŲ METODOLOGIJOS APIBRĖŽTIS

Įrodymais grįstų sprendimų metodologija – tai būdas, naudotinas viešojo administravimo sprendimui parengti ir

*Mykolo Romerio universiteto Strateginio valdymo ir politikos fakulteto Valdymo teorijos katedros docentė.

priimti, kai siekiama adekvačiai pažinus nagrinėjamą situaciją parengti racionalų sprendimą, pamatyti visas galimas alternatyvas, sprendimo rengimo procese derinti socialinių partnerių interesus ir įvertinti sprendimų poveikį ateityje.

Ši metodologija užtikrinama tarpdiscipliniškumu, yra paremta skatinimu sprendimų veikėjus dalintis sukaupta patirtimi ir žinojimu įvairiuose lygmenyse: tiek tarp skirtingų viešojo sektoriaus institucijų regioniniu lygmeniu, tiek tarp žemesnio pavaldumo institucijų su to pačio pavaldumo institucijomis ir pan.

Įrodymais grįstų sprendimų metodologija paremta proceso suskaidymu į etapus, kurių kiekvienas yra priklausomas nuo pirmojo etapo rezultatų. Kai kuriose viešojo administravimo sferose, kai nėra galimybių įvertinti galimas pasekmes, naudojamos mažesnės apimties eksperimentu apribotoje erdvėje, įtraukiant ribotą kiekį elementų (pvz. švietimo sektoriuje – įtraukiant tik keletą mokyklų, sveikatos apsaugos sektoriuje – įtraukiant keletą naujų medicininių procedūrų ir pan.). Toks tarsi eksperimentinis projektas padeda įvertinti ir didesnio masto sprendimo rezultatų įgyvendinamumo pasekmes.

Tokių eksperimentinių (kitaip praktiškai vadinamų pilotinių) projektų metu sukaupia patirtis ir įrodymai sprendimų parengime tarnauja kaip pagrindinis motyvacijos aspektas tiek derinant naujas strategijas, tiek jas įgyvendinant.

Įrodymais grįsti sprendimai nepaneigia visų kitų sprendimo parengimo metodų, o tampa dar vienu būdu pagrįsti rengiamą sprendimą. Taip pat, tai nereiškia, kad sprendimai dėl naujų strateginių žingsnių yra rengiami tik linijiniu būdu (surenkant pagrindimus, derinant alternatyvas, parengiant pilotinį projektą, jį įgyvendinant, vertinant rezultatus). Labai retos situacijos, kai viešojo administravimo sektorius strateginių sprendimų rengimui gali skirti pakankamai daug laiko, kad galėtų metodologiškai, linijiniu būdu pasirengti sprendimus. Daug dažnesnės situacijos, kai skaudžios problemos iškyla netikėtai ir svarbu sprendimų parengimo procesą paspartinti su minimaliu laiko rezervu.

2. ĮRODYMAIS GRĪSTOS POLITIKOS FORMAVIMOSI PRIELAIDOS

Įrodymais grįstos politikos (angl. *evidence based policy*) formavimo ištakos siekia XVII amžių [3, p.331], kai žmonija pradėjo siekti mokslines žinias panaudoti žmonių gyvenimo gerovei įtakoti. Visgi reikėjo išties šimtmečių, kol subrendo adekvatus požiūris į politikos formavimą ir atsirado atitinkamas pasitikėjimas socialinių mokslinių tyrimų rezultatais. 1960 metais prasidėjo aktyvus viešosios politikos formavimas remiantis įrodymais Didžiojoje Britanijoje ir Jungtinėje Amerikos Valstijose beveik vienu metu. Iniciatyvos ėmėsi šalių vyriausybės, kai viešojo sektoriaus išlaidos pradėjo sparčiai didėti. Tuomet padidėjo poreikis bei būtinybė užtikrinti efektyvų šių lėšų naudojimą atliepian socialinių klausimų sprendimą. Padidėjo poreikis viešosios

politikos skaidrumui ir atskaitomybei [4, p. 6-9].

Įrodymais grįsta politika ir sprendimų priėmimas yra plačiai paplitęs anglakalbėse valstybėse: Didžiojoje Britanijoje, Jungtinėje Amerikos Valstijose, Australijoje, Naujojoje Zelandijoje. Tokie viešosios politikos sektoriai, kaip švietimas ar sveikatos apsauga yra tie sektoriai, kuriuose įrodymais grįsta sprendimų rengimo metodologija tapo ypač sėkmingai taikoma. Kitos šalys vis plačiau diskutuoja apie įrodymais grįstos metodologijos taikymą viešojo administravimo sektoriuje [5, p. 15].

Didžiosios Britanijos patirtis

Įrodymais grįsta metodologija jau keturiasdešimt metų remiasi Didžiosios Britanijos viešojo administravimo institucijos. 1968 metais Lordas Fulton'as pabrėžė poreikį naudoti viešojo administravimo specialistų žinias ir įgūdžius naujiems sprendimams parengti [6, p. 444].

Nuo 1997-ųjų įrodymais grįsta politika tapo Blair'o vadovaujamos administracijos (1997 - 2001 m.) darbo programos pagrindiniu akcentu. 1999 metais buvo paskelbta „Modernios vyriausybės Baltoji knyga“ [7, p. 1-3], kurioje pabrėžiama, kad valdymo politika turi būti paremta įrodymais, o sprendimai turi būti priimami tinkamai įvertinus įrodymus ir pasirinkus geriausios praktikos pavyzdžius. Vyriausybės ataskaita „Profesionalus strategijų parengimas XXI-ame amžiuje“ [8, p. 1-78] įvardino poreikį, kad vyriausybės tarnautojai turi siekti kompetencijos, kuri leistų efektyviai naudotis įrodymais rengiant sprendimus. Šiame dokumente buvo įvardinti 9 svarbiausi principai, reikalingi efektyviam viešajam sprendimui parengti ir priimti:

- 1) planuoti ateitį (forward looking);
- 2) analizuoti išorinį kontekstą (outward looking);
- 3) būti novatoriškas ir kūrybingas;
- 4) naudotis įrodymais;
- 5) matyti visumą (inclusive);
- 6) vienyti ir jungti (join up);
- 7) stebėti ir vertinti;
- 8) analizuoti ir recenzuoti;
- 9) remtis sėkmės pavyzdžiais.

Jau 2001 m. Didžiosios Britanijos Vyriausybės ataskaitoje [9, p.18-27] minimi pasiekti rezultatai ir išvados, kad politiškai strategiškai sprendimai priimami remiantis informacija ir įrodymais. Išaugo tyrimams skiriamas biudžetas, viešojo administravimo sektoriuje buvo įsteigtos naujos analitikų pareigybės, internetinėje erdvėje atsirado patikimų praktinių geros praktikos naudojimosi vadovų.

3. ĮRODYMŲ RŪŠYS

Kalbant apie įrodymais grįstų sprendimų parengimo metodologiją, svarbu apibrėžti kokius įrodymus ir pagrindimų būdus turime omenyje. Galima apibrėžti keletą būdų, pagrindimui pasiekti.

Pats akivaizdžiausias, plačiai paplitęs tiek Europos Sąjungos šalyse, tiek Lietuvoje, pagrindimų šaltinis yra mokslinių tyrimų būdu sukauptos žinios ir išvados. Vieni dažnesni yra socialinių mokslinių tyrimų rezultatai, taikytini viešojo administravimo sprendimuose. Jie padeda ne

tik suprasti visuomenės sąrangą, bet ir pateikia rekomendacijas, kaip ją tobulinti atliepiančioms visuomenės poreikiams.

Kalbėdami apie pagrindimų rūšis, juos rūšiuosime pagal išeities produkto rūšį, o ne pagal metodus, šioms produktams sukurti, nors toks skirstymas būtų lygiavertis.

- *Kiekybiniai/statistiniai duomenys*. Skaitinės strateginių krypčių kriterijų ir kitų parametrų išraiškos, procentinės dalys, skaitinių tendencijų pokyčiai ir panašūs duomenys turi būti kaupiami, analizuojami ir jų pagrindu daromos vienokios ar kitokios rengiamo sprendimo išvados sprendimo vystymo ir motyvavimo etape. Tai dažniausias būdas vykdant situacijos ar strategijos įgyvendinimo stebėseną, kuomet kiekybiniai/statistiniai duomenys yra renkami nuolat, be pertrūkių. Galimas ir užsakomojo pobūdžio kiekybinių duomenų rinkimas, neturintis nuolatinio rinkimo pobūdžio.
- *Ekonominiai duomenys*. Tai atskiras, gan specializuotas kiekybinių/statistinių duomenų atvejis. Ekonominiai duomenys, susiję su rengiamos strategijos kaštais, visuomenine nauda, ekonominiu pelnu ir panašiais ekonominiais dalykais politikams atrodo ypač patikimu pagrindimu. Visgi reikia pripažinti, kad biudžeto apimčių apribojimai yra ypač dažni rengiant valstybės strateginius sprendimus, todėl fiskalinių duomenų būtinybė yra lengvai priimtina net gi konservatyviems politikams.
- *Apžvalgos, požiūrių ir funkcionavimo, elgsenos tyrimai*. Individualūs požiūriai ir elgsenos duomenys vertintini kaip įrodymai. Šie duomenys tarnauja galimybei įsijausti į klientų – sprendimo veikėjų – sprendimo įgyvendintojų būseną, jų poreikius, galimas reakcijas. Šie duomenys naudingi tiriant būsimo sprendimo galimą poveikio mastą. Šiandien tokio pobūdžio duomenys dar vis nepakankamai plačiai išnaudojami praktikoje, dėl sudėtingo jų interpretavimo.
- *Kokybiniai tyrimai*. Šie tyrimai papildoma kiekybinių duomenų rinkinį ten, kur kiekybinių duomenų nepakanka arba jų negalima rasti. Kokybinių duomenų interpretavimo sudėtingumas riboja šių duomenų naudojimo paplitimą.
- *Kurioziniai duomenys*. Tai duomenys, kurie sava prigimtimi yra labai artimi kokybiniais, tačiau jie yra susiformavę kuriozinėse situacijose. Tai tarsi „gyvenimiškos istorijos“. Šie duomenys, nors ir negali būti pagrindiniu pagrindimu rengiant sprendimus, tačiau yra naudingi pristatant parengtą sprendimą sprendimų priėmėjams (ypač nutolusiems, pvz. ministrai) arba pateikiant sprendimą plačiai visuomenei. Vienas iš iššūkių naudojant šiuos duomenis yra aiškiai atskirti kokybinius duomenis, kurie charakterizuoja realią situaciją nuo kuriozinių, kurie yra tik suvokimo atspindys.
- *Moksliniai tyrimai*. Išsamūs moksliniai tyrimai sudaro prielaidas išsamioms išvadoms ir reko-

mendacijoms suformuoti.

- *Tarptautinės patirties duomenys*. Šie duomenys yra naudingi keletu aspektu. Jie suteikia naujų idėjų sprendimo alternatyvoms ir sudaro galimybes pažinti tarptautinius geros praktikos pavyzdžius. Dažnai viešojo administravimo specialistai susiduria su panašiomis problemomis tiek savo šalyje, tiek užsienyje. Net pripažinus, kad tarptautinė patirtis turi pridėdamąją vertę, išlieka dilema kiek ši tarptautinė patirtis pritaikoma ir tinkama konkrečioje erdvėje, esant kitoms aplinkybėms bei kultūriniam paveldui.
- *Socialiniai eksperimentai/kontroliniai bandymai (pilotiniai eksperimentai)*. Socialiniai bandymai yra plačiai naudojami medicinos ir socialinių mokslų tyrimuose. Tai padeda tiksliai įvertinti ar pamatuoti teoriškai sunkiai įvertinamus sprendimui reikalingus kriterijus. Tiesa, šie eksperimentai yra efektyvūs tik tada, kai tiek mokslininkai, tiek sprendimų priėmėjai vienodai suvokia eksperimento tikslus. Tai gan brangus būdas rengti sprendimus, tačiau jų rezultatai tampa efektyviais pagrindimas, kadangi leidžia patikrinti ribotoje erdvėje, įtraukiant ribotą skaičių sprendimo veikėjų imtį ir ribotu laiko intervalu siūlomas strategijų idėjas.
- *Sisteminės apžvalgos ir meta analizės*. Tai yra sisteminės visų įmanomų šaltinių apibendrintosios analizės. Šaltiniai gali būti tiek spausdinti, tiek nespausdinti.
- *Konsultacijos*. Tai būdas pasiekti abipusio susitarimo įtraukiant į procesą socialinius partnerius, klientus, užsakovus, piliečius. Taip pat konsultacijas galime traktuoti kaip informacijos apie socialinių partnerių lūkesčius informacijos šaltinį.

Ne ką mažiau svarbūs yra ir kiti, nemoksliniai tyrimais pasiekti įrodymai. Paminėtini tokie būdai, kaip politinės atmosferos, sprendimo veikėjų poreikių bei viešosios nuomonės ir žiniasklaidos įtakos tyrimai [10, p.20-24].

4. ĮRODYMŲ RŪŠIŲ IR SPRENDIMO PROCESO DERMĖ

Tyrimai atskleidė, kad įrodymais grįstų sprendimų parengimo metodologija yra orientuota ne tik į ypatingai kokybiškus duomenis, bet ir į sprendimų parengimo procesą [11, p.102-110]. Tai susiję su konkrečių įrodymų rūšių naudojimu skirtinguose sprendimų parengimo proceso etapuose.

Kiekviena įrodymo ar pagrindimo rūšis tenkina vis kitus sprendimų parengimo proceso etapo reikalavimus. Jei vieni jų yra naudingi renkant informaciją, reikalingą proceso pradžioje pažinti nagrinėjamą reiškinį (kiekybiniai/statistiniai duomenys), tai būsiamam rengiamų sprendimų poveikiui įvertinti tinkamiausios apžvalgos, elgsenos tyrimai ir pan.

Jei nagrinėtume klasikinį, nuoseklių etapų sprendimų

parengimo proceso modelį [12, p.940], kurį sudaro pagrindiniai vienas paskui kitą sekantys etapai: politikos-strategijos formavimas, konkrečios strategijos pasirinkimas, strategijos tvirtinimas ir jos įgyvendinimas, tuomet kiekviena pagrindimų rūšis gali būti rekomenduotina taikyti vis kito sprendimų parengimo proceso etapo metu.

Kiekybiniai bei kokybiniai duomenys gali būti efektyvūs tiek proceso pradžioje (rengiant strategijas), tiek proceso viduryje (pasirenkant vieną iš strategijų), analizuojant situacijas bei siekiant įvertinti sprendimų alternatyvų kriterijus. Tuo tarpu kurioziniai duomenys yra naudotini paskutinėje sprendimų parengimo fazėje, siekiant įtikinti sprendimų priėmėjus arba siekiant išvengti neteisingų interpretacijų dėl kuriozinių terminų ar situacijos interpretacijos.

Savotiškai išskirtinė pagrindimo rūšis yra konsultacijos, kurios gali būti taikytinos visuose sprendimo parengimo fazėse, kuomet yra siekiama bendro veikėjų supratimo.

5. EFEKTYVIOS ĮRODYMAIS GRĪSTOS POLITIKOS FORMAVIMO SĄLYGOS

Įrodymais grįstų sprendimų parengimo metodologija tampa efektyvi tik sudarius tam tikras palankias praktiniam įgyvendinimui socialines sąlygas. Idealiu atveju kalbame apie savalaikius tyrimus, kuriuos atlieka tinkamai parengti kvalifikuoti specialistai, kai informacija yra prieinama ir siekiama jos kokybės. Surinkti duomenys yra efektyviai naudojami ir jais pasitikima. Priešingu atveju, metodologija nesuteiks sprendimų parengimo procesui pageidaujamos naudos, tik vilkins procesą.

Realus sprendimų parengimo procesas susiduria su natūraliais apribojimais. Šiuos apribojimus svarbu suvokti ir išanalizavus rasti jų valdymo būdus.

Apribojimai. Paminėtini šie apribojimai:

- „*Biurokratinė logika*“ [13, p.5-7]. Tai tokios situacijos, kai nesiekama ieškoti esminių problemos atsiradimo priežasčių, bet pasitikima trivialiais, akivaizdžiais ir anksčiau patikrintais duomenimis.
- *Viešojo administravimo kultūra.* Viešojo administravimo organizavimo patirtis, teisinis reglamentavimas ne visada palieka pakankamai vietos naudotis ir suvokti įrodymų prasmę sprendimų parengimui. Vienas iš dažnesnių apribojimų naudotis įrodymais priimant sprendimus yra atliktų tyrimų reikšmingumas. Net gi jei ir yra specifinės informacijos poreikis, viešojo administravimo kultūra neturi patirties ir reikiamos kompetencijos paversti surinktus duomenis reikšminga informacija. Viešojo administravimo specialistai susiduria ne tik su iššūkiu užtikrinti, kad užsakomieji tyrimai būtų reikšmingi, bet ir kad tie užsakyti tyrimai būtų panaudojami.
- *Per trumpas laiko intervalas.* Politinių išipareigojimų laikotarpis dažnai nesutampa su analitiniais tyrimams reikalingu laikotarpiu. Politikai dažnai

spaudžia viešojo administravimo specialistus parengti vienus ar kitus sprendimus, nelaukiant ilgai trunkančių tyrimų ar eksperimentinių projektų įgyvendinimo rezultatų.

- *Poreikis pasiekti visuotinę susitarimą (konsensusą).* Išorinis spaudimas, koks jis bebūtų: visuomenės, politikų, susiklosčiusių aplinkybių, įtakoja analizės tikslus. Dažnai konsensuso siekis paneigia bet kokius objektyvius tyrimus ar analizes, net jei jie yra atlikti laiku. Konsensuso siekis realizuoja tuos sprendimus, kurie tenkina visus, bet toks sprendimas nebūtinai bus pats geriausias ir racionaliausias.
- *Nenoras rinkti ir analizuoti duomenis,* kurie tikėtinais atskleis nepageidaujamus pokyčius.

Išvardinti apribojimai gali būti įveikti, jei sugebėsime įvardinti efektyvumo prielaidas.

Kaip vieną iš svarbesnių efektyvumo sąlygų, reikėtų įvardinti **laiko apribojimą**, skiriamą vienai ar kitiems valstybės strategijai rengti. Kaip jau minėjome, dažniausiai politinių išipareigojimų laikotarpis dažnai nesutampa su analitiniams tyrimams reikalingu laikotarpiu. Dažnai analitinė informacija sukaupiama gerokai vėliau, nei oficialiai išipareigojama priimti sprendimus. Tačiau skiriant pakankamai laiko analizei parengti, galima išvengti sudėtingų, kompleksinių sprendimų įgyvendinimo rizikos, sumažinama klaidų tikimybė, išvengiama nepamatuoatų išlaidų ir brangiai kainuojančių sprendimo klaidų.

6. LIETUVOS PATIRTIS NAUDOJANT ĮRODYMUS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SPRENDIMŲ PRIĖMIMO PROCESU

Įrodymais grįsta Lietuvos viešoji politika dar tik žengia pirmus žingsnius. Kol kas galime tik stebėti pagrindimų apraiškas viešojo administravimo sprendimų parengime. Jei Europos Sąjungos viešojo administravimo lygmenyje terminologija „įrodymais grįsta politika“ jau seniai įsitvirtinusi, tai Lietuvoje nei viešajame administravime, nei mokslinėje literatūroje ši terminologija kol kas neįtvirtinama. Tačiau nors sąvoka nenaudojama, tačiau galima teigti, kad viešasis administravimas veikia naudodamasis vienkies ar kitokius įrodymus sprendimų parengimo procese.

Pagrindimų rūšys. Apžvelgus keletos ministerijų strateginius veiklos planus, galima rasti jau sistemiškais tapusius reguliuojamos sferos tyrimus. Tiesa iš visos paletės 3 skyriuje aptartų įrodymų rūšių, Lietuvos viešojo administravimo institucijos naudoja gan ribotas įrodymų formas. Dažniausiai yra renkami statistinio pobūdžio nuolatinio stebėjimo arba vienkartinio surinkimo pobūdžio duomenys, taip pat atliekami užsakomieji moksliniai tyrimai, strategijų efektyvumo vertinimo tyrimai. Taip pat gan populiarus tampa ekspertinis vertinimas. Tačiau nors ir netiesiogiai bei sąmoningai nesuvokus, gan retos pagrindimų formos, pavyzdžiui tokios kaip kurioziniai duomenys, pasitaiko ir Lietuvos viešojo administravimo sprendimų

priėmimo procese. Vienas charakteringiausių pavyzdžių buvo susijęs su įstaigų teisine forma: viešojo įstaiga. Lietuvoje aprašius Viešųjų įstaigų tipą, kai kurios jau veikusios biudžetinės įstaigos, kurių veikla būtų tapusi efektyvesnė pakeitus įstaigos tipą ir turėjusios galimybę rinktis įstaigos tipą, nepageidavo rinktis šio tipo dėl blogų išankstinių asociacijų. Žodis „viešasis“ dėl sąvokos naujumo buvo traktuojamas neigiama prasme. Laiku pažinus kuriozinius duomenis, būtų galima išvengti sprendimų įgyvendinimo nesklandumų.

Siekiant ištirti, kokios įrodymų formos yra naudojamos Lietuvos viešojo administravimo institucijose, buvo pasirinktos trys ministerijos: Švietimo ir mokslo ministerija, Ūkio ministerija bei Vidaus reikalų ministerija. 1 lentelėje yra pateikta apibendrinta informacija, atspindinti tyrimų, atliktų per kalendorinius metus, skaičių. Lentelėje pateikta informacija nerūšiuota pagal tyrimų/duomenų rūšis.

Švietimo ir mokslo ministerija. Švietimo ir mokslo ministerija užsakmuosius tyrimus koordinuotai atlieka nuo 2001 m. Vidutiniškai atliekama 10 tyrimų per metus. Nagrinėjant tyrimų rūšis, galima išskirti dviejų skirtingų rūšių tyrimus. Vieni jų yra apžvalginiai. Apžvelgiama situacija fiksuotam laiko momentui (renkama statistinė, kita kiekybinė bei kokybinė informacija) bei nagrinėjamos įvykusių pokyčių priežastys. Kita grupė tyrimų yra rodikliniai tyrimai. Tai tyrimai, kurių tikslas surinkti kiekybinę informaciją, charakterizuojančią vienokius ar kitokius

nagrinėjamos situacijos kriterijus ar rodiklius. Dažnai tai yra apibendrinti, išvestiniai rodikliai. Tokių tyrimų vertė svyruoja nuo 20 000 Lt iki 100 000 Lt.

Ūkio ministerija. Ūkio ministerija vykdo koordinuotai užsakmuosius tyrimus nuo 2003 m. Šie tyrimai yra įvardijami moksliniais tiriamaisiais darbais. Kitaip juos dar galėtume vadinti apžvalgomis. Ūkio ministerija šiuos tyrimus rūšiuoja pagal Ūkio ministerijos reguliavimo sritis, pvz.: pramonė ir verslas, energetika, turizmas ir pan. Tyrimų tematikas apsprendžia sektorius, kuriam yra rengiami viešojo administravimo dokumentai, aktualumas. Tuo paaiškinama 2004 m. vykdyti net 13 tyrimų, susijusių su žemės ūkio plėtra arba 2006 m. atlikti net 22 tyrimai energetikos srityse. Tokių tyrimų vertė svyruoja nuo 20 000 Lt iki 300 000 Lt.

Vidaus reikalų ministerija. Vidaus reikalų ministerija savo tiesioginėms funkcijoms įgyvendinti naudoja tik vienos rūšies išoriniais užsakomaisiais tyrimus. Tai sociologinėmis apklausomis paremti tyrimai, kurie taip ir yra vadinami „Sociologiniai tyrimai“. Apibendrinta informacija apie Vidaus reikalų ministerijos užsakymu atliktus sociologinių tyrimų skaičių pateiktas 1 lentelėje. Pvz., jau du metus iš eilės Vidaus reikalų ministerija užsako sociologinį tyrimą „Viešojo saugumo įstaigų ir saugumo jausmo vertinimas“. Šio tyrimo, kaip ir kitų sociologinių tyrimų, tikslas yra išsiaiškinti Lietuvos gyventojų požiūrį, šiuo atveju į viešojo saugumo įstaigų darbą ir saugumo jausmą.

Tyrimų naudojimo atvejai sprendimo priėmimo proceso prasme. Nagrinėjant atliktų tyrimų panaudojamu-

1 lentelė. Švietimo ir mokslo ministerijos, Ūkio ministerijos ir Vidaus reikalų ministerijos vykdytų užsakomųjų tyrimų skaičiaus dinamika 2001 – 2008 m.

Institucija	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008**
Švietimo ir mokslo ministerija*	6	7	10	13	13	14	7	10
Vidaus reikalų ministerija*		1			2	1	1	
Sociologiniai tyrimai		1			2	1	1	
Ūkio ministerija*			2	28	18	23	19	
Žinių visuomenė								
Mokslas ir švietimas					2			
Gyventjų kompetencija								
Valstybės valdymas ir savivalda								
Konkurencinga ekonomika								
Pramonė ir verslas				7	12			
Energetika				1		22	19	
Transportas			2	2	4			
Kaimo žemės ūkio plėtra				13				
Turizmas						1		

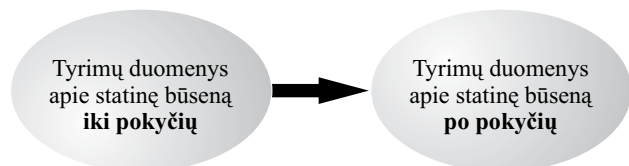
*Švietimo ir mokslo ministerijos, Ūkio ministerijos, Vidaus reikalų ministerijos informacija.

**planuojami tyrimai.

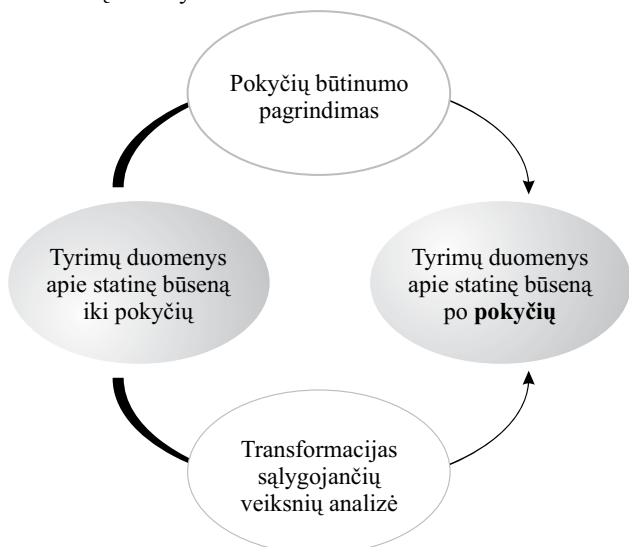
mo faktorius, pastebėta, kad didžioji dalis tyrimų yra atliekami pasirengimo strateginių dokumentų rengimo fazėje. Šie tyrimai tarnauja kaip pagrindimai sprendimų parengimo proceso pradžioje: situacijos pažinimo tikslais. Taip pat labai dažna situacija, kai vienu tyrimu siekiama surinkti duomenis, naudotinus visose sprendimų parengimų proceso etapuose. Siekiama išnagrinėti užsienio patirtį, nacionalinę aplinką ir pateikti rekomendacijas situacijai keisti. Tokia situacija yra stebima, nagrinėjant Ūkio ministerijos užsakytu atliekamus mokslinius tyrimus. Neretas atvejis, kai parengtų tyrimų pagrindu yra rengiamos strategijos. Švietimo ir mokslo ministerijos atveju, rodikliniai tyrimai yra atliekami siekiant užtikrinti nuolatinę ir išsamią veikiančių strategijų poveikio stebėseną. Ūkio ministerijos užsakomieji tyrimai yra atliekami rengiantis valstybinės reikšmės strategijų rengimui. Pvz. Mokslinis tiriamasis darbas: „Kurorto statuso Lietuvoje reglamentavimo studija“, „Kurortinės rinkliavos nustatymo Lietuvoje galimybių ir pasekmių įvertinimas, praktinių taikymo priemonių parengimas“.

Efektivaus įrodymų naudojimo sprendimų priėmimo apribojimai. Lietuvoje viešojo administravimo institucijos viešai nuolat kaltinamos dėl tyrimų ir studijų, kurios visuomenės nuomone, nėra įgyvendinamos. Tai vienas iš objektyvių įrodymais grįstų sprendimų metodologijos apribojimų. Su analogiškais situacijoms susiduria ir kitų valstybių viešojo administravimo institucijos. Tai dažnas

1 pav. Įrodymais grįstos politikos efektyvumo ryšys su duomenų rinkiniu.



a.) Neefektyvus taikymo prasme įrodymais grįstų duomenų rinkinys



b.) Taikymo prielaidas skatinantys įrodymais grįstų duomenų rinkinys

reiškinyse tose valstybėse, kuriose ši metodologija neturi gilių taikymo tradicijų [14, p.9]. Nagrinėjant situaciją detaliau, nereiktų kaltinti vien tik viešojo administravimo specialistų nenorą ir ne kompetenciją. Įrodymų naudojimo efektyvumas turi būti nagrinėjamas vertinant įrodymų kokybę.

Kaip vieną reikšmingesnių tyrimų nepanaudojimo priežasčių reiktų įvardinti viešojo administravimo specialistų ir mokslininkų nesusikalbėjimą. Mokslininkai, kurie dažniausiai yra Lietuvos viešojo administravimo institucijų užsakomųjų mokslinių tyrimų atlikėjai, tyrimuose stengiasi surinkti kuo išsamesnę informaciją. Tačiau ne visada pakankamai atskleidžia, kaip surinktus duomenis paversti panaudojamais įrodymais. Klausimas, kaip duomenis paversti naudinga informacija, išlieka aktualus. Tai sąlygoja faktas, jog universitete dirbantys tyrėjai turi gan ribotą ir fragmentuotą teorinį suvokimą apie viešojo sektoriaus sprendimų priėmimo procesus ir problematiką. Šis faktorius riboja ir Lietuvos viešojo sektoriaus institucijų užsakytų tyrimų rezultatų efektyvų pritaikomumą. Šis ribojimas yra pastebėtas ir kitų mokslininkų, veikiančių kitose viešojo administravimo erdvėse (pvz Australijos [15, p.146] ar Didžiosios Britanijos [16, p.3-7] viešajame sektoriuje).

Efektivių įrodymais pagrįstos politikos metodologijos taikymo procesą galima būtų suskirstyti į keletą etapų, charakterizuojamų skirtingu duomenų pobūdžiu:

- duomenų apie reiškinį ar situaciją rinkimas **statinėje būsenoje iki pokyčių**,
- duomenų rinkimas ar prognozavimas **statinėje būsenoje po pokyčių**,
- duomenys-įrodymai, **lemiantys šiuos pokyčius**,
- **transformacijas sąlygojančius veiksmus ir rekomendacijas**, kokiu būdu vienus ar kitus pokyčius sukurti.

Taigi, tyrimų, kuriuose yra praleidžiamas bent vienas iš etapų, rezultatai tampa sunkiai tiesiogiai pritaikomi sprendimų parengimui. Galėtume konstatuoti, kad tai nėra kokybiški įrodymai, o sprendimų įrodymų parengimo ciklas yra neefektyvus. 1 pav. schematiškai pavaizduoti efektyvus ir neefektyvus įrodymų parengimo ciklai.

Panagrinėkime konkretaus Švietimo ir mokslo ministerijos atlikto tyrimo įgyvendinimo eigą. Ar yra prielaidų įgyvendinti tyrimo pateiktas rekomendacijas? 2007 m. Švietimo ir mokslo ministerijos užsakytu buvo atliktas tyrimas „Mokslo ir studijų infrastruktūros optimizavimo studija“. Tyrimo tikslas išanalizuoti tarptautinę patirtį mokslo ir studijų institucijų infrastruktūros koncentravimo srityje bei pateikti rekomendacijas, kaip efektyviai tobulinti mokslinių tyrimų ir eksperimentinės plėtos viešojo sektoriaus infrastruktūros tinklą.

Tyrimo išnagrinėta:

- šios dienos situacija (atskleista Lietuvos mokslo ir studijų institucijų teritorinė fragmentacija),
- pateikta informacija apie rekomenduotiną pageidaujama situaciją,
- tarptautine praktika paremti pagrindimai, kodėl tokia pokyčių būseną būtina,

- aprašyti transformacijos veiksmai rekomendacijų forma.

Rengėjai pateikė net 54 rekomendacijas. Pirmojoje ataskaitoje pateikta 10 rekomendacijų iš kurių tik 3 suformuluotos nepakankamai konkrečiai ir iš kurių viešojo administravimo specialistai nesugebėjo suformuluoti konkrečių įgyvendinimo priemonių, pvz: „Siūlytume griežčiau žiūrėti į strateginių dokumentų formulavimą bei jų vykdymo kontrolę“. Antrojoje ataskaitoje pateikta 23 rekomendacijos, iš kurių 7 rekomendacijos neįgyvendintinos.

Statistiškai net 70% rekomendacijų yra įgyvendinamos ir jau per 3 mėn. nuo tyrimo pristatymo buvo įtrauktos į rengiamus sprendimus (įvairaus administravimo lygmens dokumentus). Neabejotinai, šį tyrimą reiktų vertinti, kaip efektyvų įrodymais grįstos politikos instrumentą.

Nagrinėjant šio atvejo sėkmės priežastis, galima būtų įvardinti keletą faktorių:

- užsakymo laikas. Tyrimas užsakytas rengiantis Mokslo ir studijos reformai, kuomet stiprus išorės spaudimas buvo jaučiamas iš politikų ir visuomenės, todėl buvo reikalingi motyvuoti sprendimai pertvarkai;
- tyrimo rengėjų ir viešojo administravimo specialistų (užsakovu) bendradarbiavimas. Švietimo ir mokslo ministerija subūrė stebėsenos grupę, kuri stebėjo ir koordinavo tyrimo eigą.

IŠVADOS

1. Apibendrinant galima išryškinti esminę įrodymais pagrįstų sprendimų metodologijos suteikiamą naudą sprendimų parengimo procesui ir to proceso rezultatui.

- Naudojant šią metodologiją atsiranda prielaidos gilesniam ir išsamesniam sprendžiamo klausimo pažinimui.
- Sukuriamos prielaidos logiškam ir motyvuotam sprendimui.
- Sukuriamas visuomenės ir sprendimo priėmėjų pasitikėjimas rengiamu sprendimu. Disponuojant rengiamo sprendimo pagrindimu, viešojo administravimo institucija įgyja didesnę pasitikėjimą, ginant parengtą sprendimą tiek parlamente, tiek žiniasklaidoje. Taip parengiama dirva sklandesniam, mažiau laiko sąnaudų reikalaujančiam sprendimo priėmimo procesui.

2. Pats akivaizdžiausias, plačiai paplitęs tiek Europos Sąjungos šalyse, tiek Lietuvoje, pagrindimų šaltinis yra mokslinių tyrimų būdu sukauptos žinios ir išvados. Vieni dažnesni yra socialinių mokslinių tyrimų rezultatai, taikytini viešojo administravimo sprendimuose. Jie padeda ne tik suprasti visuomenės sąrangą, bet ir pateikia rekomendacijas, kaip ją tobulinti. Taip pat naudojami kiekybiniai/statistiniai duomenys, ekonominiai duomenys, apžvalgos, požiūrių ir funkcionavimo, elgsenos tyrimai, kokybiniai tyrimai, kurioziniai duomenys, tarptautiniai duomenys, socialiniai eksperimentai/kontroliniai bandymai (piloti-

niai eksperimentai), sisteminės apžvalgos ir meta analizės, konsultacijos.

3. Nors Lietuvoje nei viešajame administravime, nei mokslinėje literatūroje terminologija „įrodymais grįsti sprendimai“ kol kas neįprasta, tačiau galima teigti, kad Lietuvos viešasis administravimas veikia naudodamasis vienokius ar kitokius įrodymus sprendimų parengimo procese. Lietuvoje dažniausiai naudojami moksliniai tyrimai ir sociologinės apklausos viešojo administravimo funkcijoms įgyvendinti.

4. Nepakankamai efektyvus įrodymų panaudojimas yra susijęs su objektyviomis priežastimis, tokiomis, kaip viešojo sektoriaus veiklos specifika, kurios išoriniai tyrėjai ne visada turi prielaidas pažinti. Todėl parengtos mokslinių tyrimų rekomendacijos ne visada yra tinkamos įgyvendinti be papildomų viešojo administravimo specialistų pastangų. Todėl įrodymais grįstų sprendimų metodologija galėtų būti įgyvendinama stiprinant viešojo administravimo specialistų analitinius gebėjimus, o gal net kuriant specializuotas institucijas.

LITERATŪRA

1. Eisenhardt, K. Martin, J.A. Dynamic capabilities: what are they? *Strategy Management Journal*, 21, 2000, 1105-1121.
2. Boyne, G. Public and private management: what's the difference? *Journal of management studies*, 39, 97-122, 2002.
3. Sanderson, I. Is it „what works“ that matters? Evaluation and evidence-based policy making. *Research Paper on Education*, 18, 2003, 331-345.
4. Solesbury, W. Evidence based policy: whence it came and where it's going. London: ESRC Centre for Evidence Based Policy and Practice, 2001.
5. OECD. Social sciences for knowledge and decision making. OECD: Paris, 2001, 199.
6. Richard, A. Ch. The Fulton Report: A Summary. *Public Administration* 46 (4), 1968, 443-452.
7. Cabinet Office. Modernizing Government. White Paper. London, Cabinet Office, 1999.
8. Cabinet Office. Professional Policy Making for the Twenty first century. Cabinet Office strategic policy making team, London, Cabinet Office, 1999.
9. Cabinet Office. Better Policy Making. Center for Management and Policy study, London, Cabinet Office, 2001.
10. Campbell S., Benita S, Davies P., Penn G. Analysis for policy: evidence-based policy in practice. Government Social Research Unit, HM Treasury. HMT Publishing Unit, 2007.
11. Saxson L. Is your evidence base robust enough? Question for policy makers and practitioners. *Evidence and Policy*, 1, 2005, 101-111.
12. Geert, R. Models for research into decision-making processes: on phase, streams and decision-making

- rounds. *Public administration*, Vol. 78, No. 4, 2000, 937-956.
13. Leicester, G. The seven enemies of evidence-based policy. *Public money and management*, January-March, 1999, 5-7 p.
 14. Almeida, C. Bascolo, E. Use of research results in policy decision-making, formulation, and implementation: a review of literature. *Cad. Saude Publica, Rio de Janeiro*, 2006, 22 Sup: S7-S33.
 15. Marton, G. Watts R. Tampering with the evidence: a critical appraisal of evidence-based policy-making. *An Australian Review of Public Affairs*, 3, 3, 2003, 143-163.
 16. Perri, S. Can policy making be evidence based?. *MCC Building Knowledge for Integrated Care*, 10. 1, 2002, 3-9.

EVIDENCE-BASED POLICY PERFORMANCE IN LITHUANIAN PUBLIC ADMINISTRATION

Birutė Mikulskienė*

Mykolas Romeris University

S u m m a r y

This paper puts forward arguments that there are many different data types used as input for evidence-based policy. The aim of the paper is to discuss the strengths and threats introducing evidence into the public administration decision-making process and investigate facts of the emergence of evidence used in Lithuanian public administration on the ministerial level.

Evidence-based policy raises the transparency of the decision-making process, promotes deep awareness about the problem analyzed and awards decision-makers with reasoning analyses of alternatives and promising results. The main factors of the usefulness of evidence could be named as the timing of evidence, resources available, the quality of the evidence, the focus of reports and trustworthiness of the available evidence. The level of the contribution of the evidence depends on the adoption of evidence to the policy development process.

Though the meaning of evidence-based policy is used in Lithuanian public administration neither on a theoretical level nor on a practical level, the performance of evidence-based policy has been observed on some moderate public administration level. Three ministries, the Ministry of Education and Science, the Ministry of the Economy and the Ministry of the Interior, were chosen as the study objective for the realization of evidence-based policy in Lithuania. The study has revealed that from the whole range

of usable evidence, such as quantitative/statistical data, reviews, meta analyses, quantitative studies, opinion/outlook studies, behavior studies, social experiments, research evidence, control studies (as pilot projects), consultations, anecdotal evidence, only research evidence and sociological interviews are used as evidence in the ministries for the realization of public administration functions.

The restriction of evidence-based policy in Lithuanian public administration practice and its realization are discussed. The effective use of research evidence is always under consideration. Since the research evidence for public administration is usually produced by researchers having no objective preconditions to acknowledge the way public administration acts research evidence usually describes a stable future desirable state of the future decision. Such research lacks transformation evidence, which could be easily transformed into decision. Otherwise additional transformation evidences are needed requiring additional time. Such kinds of misunderstandings are rather common in Lithuania, and this situation is very dangerous for evidence-based policy practices due to the damaging of confidence in the eyes of decision-makers and society.

Keywords: public administration, evidence-based policy, decision-making process.

*Mykolas Romeris University, Faculty of Strategic Management and Policy, Department of Management Theory, associate professor.