

EUROPOS PAGALBOS LABIAUSIAI SKURSTANTIEMS FONDO LIETUVOJE PARAMĄ TEIKIANČIŲ SPECIALISTŲ PROGRAMOS VERTINIMAS

Daiva Skučienė

Lietuvos socialinių mokslų centras
A. Goštauto g. 9, LT-01108 Vilnius
Tel.: +370 210 2071
Elektroninis adresas: daiva.skuciene@lstc.lt

Agnė Buividavičiūtė

Europos socialinio fondo agentūra
M. Katkauskos g. 44, LT-09217 Vilnius
Tel.: +370 659 80 754
Elektroninis adresas: agne.buividaviciute@esf.lt

Received: 07 May 2020; accepted for publication: 11 November 2021

DOI: 10.13165/SMS-21-12-1-08

Santrauka. Pagrindinis Europos pagalbos labiausiai skurstantiems fondo (EPLSAF) tikslas – padėti žmonėms įveikti skurdą ir socialinę atskirtį. Vienas iš programų vertinimo elementų yra programą įgyvendinančių specialistų vertinimas. Jų požiūriai ir vertybės yra svarbu, nes, pasak Lion et al.¹, veikėjai gali keisti originalų intervencijos dizainą ir, galiausiai, rezultatą. Jei EPLSAF buvo atliktas išankstinis vertinimas ir organizacijos teikėjų standartizuota apklausa, tai šiuo tyrimu tikimasi papildyti šių vertinimų duomenis per skirtingų administracinių specialistų lygmenis ir jų suvokiamą paramos teikimą bei jos tobulinimą. Tyrimo tikslas – išanalizuoti Europos pagalbos labiausiai

1 Lion, C., et al., „Evaluating the implementation process“, *Evaluation* 12, 3 (2006): 313–329

skurstantiems asmenims fondo rezultatus Lietuvoje programos paslaugas teikiančių specialistų vertinimu. Tikslas įgyvendinamas keliant šiuos uždavinius: pirma, išanalizuoti mokslinę literatūrą, skirtą programų vertinimui; antra, apžvelgti EPLSAF rezultatus per veikimo laikotarpį; trečia, išanalizuoti paramą teikiančių specialistų programos vertinimą.

Tyrimo tikslas ir uždaviniai yra įgyvendinami atliekant ES ir LT ataskaitų metaanalizę bei pusiau struktūruotą interviu su programos administratoriais / koordinatoriumis bei apklausą iš atvirų klausimų raštu su tiesioginiais paramos teikėjais. Tyrimas atliktas 2019–2020 m. Tyrimo rezultatai atskleidė, kad programą įgyvendinantys specialistai ją laiko tikslinga, tačiau mažai prisidedančia prie integracijos į darbo rinką. Jie siūlo plėsti produktų krepšelį ir kokybę, taip pat galbūt visai atsisakyti paramos natūra, be to, mato stigmatizuojantį paramos pobūdį.

Reikšminiai žodžiai: Europos pagalbos labiausiai skurstantiems fondas, Lietuva, programą įgyvendinantys specialistai.

Įvadas

Europos pagalbos labiausiai skurstantiems asmenims fondas (toliau – EPLSAF) siekia įgyvendinti tikslus, iškeltus strategijoje „Europa 2020“. Tarp jų paminėtas tvarus augimas, darbo vietų kūrimas, struktūrinių ekonomikos trūkumų šalinimas. Tačiau pagrindinis EPLSAF tikslas yra padėti žmonėms įveikti skurdą ir socialinę atskirtį. EPLSAF savo veiklą pradėjo palyginti neseniai – 2014 m., todėl duomenys apie šios programos veikimo rezultatus yra pateikiami tik programos vadovaujančios institucijos pranešimuose EK, taip pat buvo atliktas išankstinis programos vertinimas ir standartizuota paslaugų teikėjų apklausa. Galima teigti, kad išsamesnių duomenų apie šios programos veiklos patirtį iš programos paslaugas teikiančių specialistų nėra. Todėl keliamas tyrimo tikslas – išanalizuoti Europos pagalbos labiausiai skurstantiems asmenims fondo rezultatus Lietuvoje programos paslaugas teikiančių specialistų vertinimu. Tikimasi, kad šio tyrimo rezultatai papildys atliktą tyrimą naujais duomenimis apie paramos teikėjų programos veiklos suvokimą ir programos tobulinimo galimybes.

Tikslas įgyvendinamas keliant šiuos uždavinius: pirma, išanalizuoti mokslinę literatūrą, skirtą programų vertinimui; antra, apžvelgti EPLSAF rezultatus per veikimo laikotarpį; trečia, išanalizuoti paramą teikiančių specialistų programos vertinimą.

Literatūros apžvalga

Programos vertinimo teorijos orientuojasi į konteksto, tikslų pasiekimo, taikomų priemonių vertinimą, išskiriama programą įgyvendinančių veikėjų svarba siekiant programos tikslo. Barbier ir Simonin teigimu, Europinės programos yra grįstos normatyvine veiklos teorija, o tai reiškia, kad joms keliami normatyviniai tikslai, atitin-

kantys ES bendruosius tikslus². Taip pat Europos programos orientuojasi į pozityvias hipotezes arba pridėtinės vertės efektą. Barbier ir Simonin pabrėžė, kad labai svarbu vertinti programos įgyvendinimą³. Jie skiria politinį, administracinį ir finansinį įgyvendinimą, apimančių finansinių išteklių paskirstymą, procedūrų nustatymą, žmogiškųjų ir organizacinių išteklių priskyrimą, politinių derybų procesą ir programavimo procedūras tarp atskirų valdžios vienetų. O „gatvės lygio“ įgyvendinimas yra praktinė sąveika tarp gavėjų ir taikomos Barbier ir Simonin schemas⁴. Veikėjai ir socialiniai partneriai yra aktyvūs dalyviai visos programos vertinimo stadijose. Pagal Barbier and Simonin⁵, įgyvendinimo vertinimas yra svarbus, nes šioje stadijoje galima suprasti skirtingų veikėjų požiūrius. Aktualu, kokia šių požiūrių reikšmė programos įgyvendinimui.

Šiam aspektui dėmesį skyrė ir Dahler-Larsen, kuris analizavo socialinio konstravimo reikšmę vertinant programas⁶. Jo teigimu, žmonės palaiko ir rekonstruoja institucijas per veiklą. Socialinė realybė yra kuriama per vykdymą. Tik praktiškai vykdomos idėjos tampa socialinės realybės ypatybėmis⁷.

Pitcher⁸ teigimu, nors dabar yra įprasta taikyti mišrius programos vertinimo būdus, tačiau išlieka klausimas, kuriam metodui yra teikiama pirmenybė ir kodėl. Jo nuomone, svarbu pradėti nuo kiekybinių (kietųjų) vertinimo metodų ir tęsti taikant metodologiją, atskleidžiančią tikslinių grupių palaikymo procesus.

Thurston ir Potvin⁹ vardijo programos vertinimo proceso žingsnius, tai – grupės aprašymas, socialinio konteksto ir poreikių analizė, tikslas ir programos misija, tikslai ir uždaviniai, principai, parama veiklai ir valdymo struktūroms, teorijos ir vertinimo metodai, ištekliai ir etiniai principai. Tarp visų vertinimo žingsnių Thurston ir Potvin siūlo ieškoti atsakymo ir į klausimą, kaip programos komponentai reaguoja su aplinka.

Tilley¹⁰ teigimu, vertinimo teorijos aprašo laukiamus pokyčius (rezultatus), priemones, kaip jie bus pasiekti (mechanizmus), ir aplinkybes, kuriose vyksta programos intervencija (kontekstą). Tokiu atveju vertinimas apima kontekstą, mechanizmus ir rezultatą (teoriją, nes laukiamą).

2 Barbier, J.C., ir Simonin, B., „European Social Programmes: can evaluation of implementation increase the appropriateness of findings“, *Evaluation* 3, 4 (1997): 391–407.

3 *Ibid.*

4 *Ibid.*

5 Barbier ir Simonin, *supra note*, 2.

6 Dahler-Larsen, P., „From Programme Theory to Constructivism: On Tragic, Magic and Competing Programmes“, *Evaluation* 7, 3 (2001): 331–349.

7 *Ibid.*

8 Pitcher, J., „Policies and programmes to address disadvantage among young people; issues for evaluation“, *Evaluation* 8, 4 (2002): 474–495.

9 Thurston, W. E., ir Potvin, L., „Evaluability Assessment: A Tool for Incorporating Evaluation in Social Change Programmes“, *Evaluation* 9, 4 (2003): 453–469.

10 Tilley, N., „Applying theory-driven evaluation to the British Crime Reduction Programme: The theories of the programme and of its evaluations“, *Criminal Justice* 4, 3 (2004): 255–276.

Annie E. Casey Foundation¹¹ rėmėsi pokyčio teorija, pagal kurią pokytis įvyksta tada, kai yra įtraukiami žmonės, procesai, parama, modeliai, technika ir struktūra, planai ir metodika.

Bowen ir Gilchrist¹² išskyrė šias socialinės intervencijos į programą vertinimo sritis: problema ir tikslinė grupė; metodai, kaip tai bus sprendžiama; veiklos aspektai; reikšmė ir kaip pasiekiami norimi tikslai; programos kaštai.

Lion et al. tvirtina, kad programos vertinimas gali būti atliekamas dviem aspektais: tai proceso analizė ir sąlygų, apsprendžiančių rezultatą, analizė¹³. Proceso analizėje vertinama tai, kas planuota, ir tai, kas realiai įgyvendinta. Antruoju atveju siekiama aptikti priežastinį ryšį tarp programos įgyvendinimo elementų ir matuojamo rezultato. Priežastinė analizė turi būti atliekama indukciniais ir loginiais metodais ir dar kartą patikrinama. Pagrindinės dimensijos pagal Lion et al.¹⁴, kurios turi būti vertinamos, yra veikėjų vertybės, strategijos ir prioritetai (regioniniame ir vietiniame lygmenyje). Įgyvendinantys veikėjai lemia rezultatą, nes jie gali interpretuoti tai, kaip bus pasiekti programos tikslai. Veikėjai turi savo veiklos logiką ir gali pakreipti veiklą pagal savo interesus ir savo tikslų suvokimą, pavyzdžiui, pagal intervencijos tipologiją (mokymai, iniciatyvumas ir t. t.), tikslinės grupės pasiekimą (jaunimas, moterys ir t. t.), ir tai, kokios sritys turi būti įtrauktos. Lion et al. manymu, veikėjai gali keisti originalų intervencijos dizainą ir, pagaliau, rezultatą¹⁵. Veikėjai, kurie dalyvauja ESF programose, paprastai yra piramidinėje hierarchijoje. Sprendimų priėmimo procesas apima derybas ir susitarimus tarp politinio ir techninio lygio profesionalų. Ryšys tarp tarybos ir administratorių yra labai svarbus todėl, kad jie administraciniu aspektu pateikia politikos indėlį. Pagal Lion et al.¹⁶, svarbu įvertinti kontekstą, nes kontekstas sąveikauja su programa ir lemia jos prisitaikymą, gali net pakeisti programos tikslą ir turėti jai reikšmės. Be to, specifinis reguliavimas paveikia ir programos įgyvendinimą.

Vaessen¹⁷ teigimu, vertinant programą yra svarbios socialinių partnerių vertybės, nurodant, kurie kriterijai turi būti naudojami programos vertingumo įvertinimui. Svarbu vertinime atskirti tikslą (ex post), įvertinti nuopelnus ir programos gerinimą (strategijos aiškumą).

11 Organizational Research Services, *Theory of Change: A Practical Tool For Action, Results and Learning* (Seattle, Washington, 2004). <https://www.aecf.org/resources/theory-of-change/>

12 Bowen, E., ir Gilchrist, E., „Comprehensive evaluation: a holistic approach to evaluating domestic violence offender programmes“, *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology* 48, 2 (2004): 215–234.

13 Lion et al., *supra note*, 1.

14 *Ibid.*

15 *Ibid.*

16 *Ibid.*

17 Vaessen, J., „Programme Theory Evaluation, Multicriteria Decision Aid and Stakeholder Values: A Methodological Framework“, *Evaluation* 12, 4 (2006): 397–417.

O Mason ir Barners¹⁸ remiasi nuostata, kad socialiniai partneriai gali paaiškinti, ko jie siekia, kaip ketina to pasiekti ir kodėl siūloma veikla generuos numatomus rezultatus. Jų nuomone, tai pat svarbu suprasti kontekstą, kuriame veikia iniciatyvos. Šis kontekstas gali pakeisti veiklą ir rezultatus.

Sampson¹⁹ manymu, dažniausiai programos yra vertinamos pagal tai, kaip jos įgyvendina tikslus. Sampson nuomone, griežtesnė analizė reikalautų vertinimo, ar programa apskritai yra tinkamas problemos sprendimas. Stewart²⁰ susiejo programos vertinimą su pagerėjusiu personalo požiūriu į vertinimo vertę.

Adusei-Asante et al.²¹ teigė, kad vienas bendras vardiklis tarp įvairių programos vertinimo modelių yra tarpusavyje susijusių dimensijų analizė: programos dizainas, duomenų pakankamumas ir organizacinis kontekstas. Programos dizainas ir tai, kaip ji, tikimasi, pasieks savo tikslų, yra grindžiama tikėtina programos teorija, aiškinančia, kaip programa veiks. Duomenų kokybė, jų visapusiškumas lemia įvertinimą ir tai rodo, kaip monitoringo ir vertinimo sistemos veikia. Santykyje su organizaciniu kontekstu įvertinama socialinių, politinių ir praktinių veiksmų visuma.

Tyrimo metodika

Programos apžvalgai pasitelkta Europos Komisijos ir Lietuvos pranešimų EK bei vertinimo ataskaitų metaanalizė. Siekiant atskleisti programos administratorių / koordinatorių ir tiesioginių paslaugų teikėjų vertinimą, tyrimas buvo atliktas dviem etapais. Toks dviejų etapų tyrimas buvo pasirinktas siekiant atskleisti skirtingų personalo hierarchinių lygmenų vertinimus.

Pirmasis interviu etapas buvo vykdomas su paramą administruojančių institucijų atstovais. Dalyvavo Europos socialinio fondo agentūros, Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, Raudonojo kryžiaus ir Maisto banko specialistai, kurie tiesiogiai dirba su projektu įvairiuose lygmenyse. Dalyvavo dešimt specialistų. Pasirinkta tikslinė atranka. Tyrimas buvo atliekamas 2019 m. kovo mėn. Toliau šie tyrimo dalyviai yra vadinami administratoriais / koordinatoriais.

Antrajame etape buvo vykdoma apklausa su paramos teikėjais savivaldybėse. Dalyvavo 31 specialistas, dirbantis su paramos gavėjais. Šiame etape buvo pasirinkta apklausa raštu, paremta atvirais klausimais. Pasirinkta tikslinė atranka. Tyrimas buvo atliekamas 2020 m. rugsėjo–spalio mėn. Toliau šie tyrimo dalyviai yra vadinami tiesioginiais paslaugų teikėjais. Pagal tyrimo etiką, informantų duomenys yra cituojami nurodant tik raidę ir neatskleidžiant kitų duomenų.

18 Mason, P., ir Barnes, M., „Constructing theories of Change“, *Evaluation* 13, 2 (2007): 151–170.

19 Sampson, A., „Developing robust approaches to evaluating social programmes“, *Evaluation* 13, 3 (2007): 477–493.

20 Stewart J., *Developing a culture of evaluation and research*, CFCA Paper No. 28, November 2014, <https://aifs.gov.au/cfca/publications/developing-culture-evaluation-and-research>

21 Adusei-Asante et al., „Evaluating our evaluability: lessons from Ngala Western Australia“, *Evaluation Journal of Australasia* 20, 4 (2020): 212–228.

Europos pagalbos labiausiai skurstantiems fondas Lietuvoje

Europos pagalbos labiausiai skurstantiems asmenims fondas teikia būtiną pagalbą daiktais ir maistu tiems, kuriems ji yra reikalingiausia. Fondo teikiamą pagalbą papildo socialinės įtraukties priemonės, kurios yra būtinos padedant labiausiai skurstantiems asmenims integruotis į visuomenę ir darbo rinką. EPLSAF teikiama pagalba turi padėti žmonėms žengti pirmuosius žingsnius siekiant gyventi be skurdo ir socialinės atskirties.

Fondo pagalba nukreipta į maisto deprivaciją, vaikų skurdą ar benamystę. EPLSAF tam skirta 85 proc. visų lėšų, likusius 15 proc. skirtų Fondo finansavimui turi įnešti kiekviena valstybė narė iš savo nacionalinių lėšų. Valstybės narės gautas lėšas gali išleisti dvejopai: skirdamos pagalbos maistu ir (ar) būtiną pagalbą daiktais, ir (ar) socialinės įtraukties priemoneis finansavimą; taip pat būtiną pagalbą daiktais ir maistu gali papildyti socialinės įtraukties priemonės²².

Lietuvoje pagalba pradėta teikti nuo maisto paketų 2014 m., vėliau maisto paketus papildė būtinieji higienos reikmenys ir socialinės įtraukties priemonės. Papildančios – socialinės įtraukties – priemonės žmones pasiekia per savivaldybes ir seniūnijas. Galima gauti konsultacijų ar mokymų apie higienos sąlygas, sveiką gyvenimą, užimtumą, integraciją į darbo rinką ir kt. Taip pat teikiamos palydėjimo paslaugos, kai paslaugos gavėjai lydimi į vietas, kuriose jiems reikia pagalbos pildant dokumentus ar susiduriant su kitomis jiems svetimomis situacijomis (priimk.lt). Maistas Lietuvoje dalijamas šešis kartus per metus, du kartus dalijamos higienos prekės.

Reaguojant į COVID-19 krizę pasaulyje, 2020 m. balandžio mėnesį Fondo reguliavimas buvo šiek tiek pakeistas. Siekiama, kad skurdą ir socialinę atskirtį patiriantys žmonės gautų visas jiems reikiamas apsaugines priemones. Maistas ir būtina pagalba daiktais gali būti teikiama pasitelkiant vaučerius (maisto ir daiktų įsigijimo korteles). Fondo įgyvendinimo pakeitimai turėtų sumažinti riziką užsikrėsti virusu²³.

2014 m. Lietuvoje paramą gavo 272 113 asmenų. 2015 m. gavėjų skaičius sumažėjo iki 8 proc. 2016 m. atitinkamai mažėjo apie 13 proc., palyginti su praėjusiais metais. 2017 m. – apie 11,5 proc. 2018 m. paramos gavėjai sudarė 72,5 proc. 2014 m. gavėjų skaičiaus. Paramai per visą programos veikimo laikotarpį buvo panaudota 90,8 mln. eurų, iš kurių 13,6 mln. – nacionaliniai ištekliai²⁴.

Už EPLSAF vertinimą drauge atsako Komisija ir valstybės narės. Valdymo institucijos atlieka vertinimus valstybių narių lygmeniu, o Komisija – ES lygmeniu.

22 *Fund for European Aid to the Most Deprived (FEAD): Key Facts and Figures* (European Commission, 2020), <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22709&langId=en>

23 *Fund for European Aid to the Most Deprived (FEAD): Key Facts and Figures* (European Commission, 2020), <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22709&langId=en>; „Coronavirus: the FEAD to continue supporting people in need“. European Commission (pranešimas spaudai), 2020 m. balandžio 23 d. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=9638&furtherNews=yes>

24 *FEAD country fiche – Lithuania* (European Commission, 2018). <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1239&langId=en&intPageId=3619>

Duomenys taip pat naudojami siekiant stebėti, ar programos vykdomos taip, kaip planuota²⁵.

Lietuvoje buvo atliktas išankstinis EPLSAF vertinimas ir organizacijų partnerių bei galutinių paramos gavėjų apklausa. EPLSAF išankstinio vertinimo ataskaitoje (2014–2020) vertinama intervencijos logika, stebėsenos rodikliai, įgyvendinimas ir partnerystės principo įgyvendinimas, taip pat pasiūlymai programos tobulinimui. Išankstinio vertinimo metu buvo konstatuota, kad ELSAF parama sprendžia situacijos analizėje nustatytas problemas, o biudžetas yra pakankamas programos tikslo pasiekimui. Buvo identifikuotas žmogiškųjų pajėgumų, skirtų paramos administravimui savivaldybėse, trūkumas²⁶.

O PPMI, VšĮ Viešosios politikos ir vadybos instituto ir „Vilmorus“ (2017–2018) atliktoje organizacijų partnerių ir galutinių paramos gavėjų apklausoje buvo nustatyta, kad didžioji dalis organizacijų-partnerių nesiūlė jokių papildomų priemonių galutiniams paramos gavėjams. Dažniausiai organizacijų-partnerių siūlomoms paslaugoms buvo susijusios su maisto ruoša ir jo laikymu, maisto gamybos kursais, taip pat patarimais, kaip sumažinti maisto atliekų. Apklausoje metu taip pat buvo nustatyta, kad paramos gavėjams trūksta mokymų apie asmens higieną, finansų valdymo, psichologinės pagalbos ir kt. priemonių. Jau šios apklausoje metu buvo įvardyta priežastis, kad dalis tikslinės grupės paramos gali atsisakyti dėl stigmatizacijos. Buvo nustatyta, kad EPLSAF parama yra labai naudinga²⁷.

Paramos administratorių / koordinatorių ir tiesioginių paramos teikėjų vertinimas

Paramos pagalba integruotis į darbo rinką.

Paramą administruojančių / koordinuojančių specialistų interviu duomenyse galima išvelgti tendenciją, kad tyrimo dalyviai labiau abejoja paramos pagalba integruojantis į visuomenę nei jos realia nauda. Tyrimo duomenys atskleidžia, kad informantai EPLSAF paramą laiko pirmu integracijos žingsniu ir šalia jo išvelgia aktyvinančių paslaugų poreikį: <...> *integruotis į visuomenę padeda, tačiau ne tiek, kiek tai padarytų aktyvios priemonės (švietimas, mokymai, paskaitos ir pan.), o į darbo rinką – nepadedą. (E).*

Tie, kurie išvelgia pozityvią paramos reikšmę, teigia, kad parama prisideda prie integracijos į darbo rinką per neformalius kontaktus, per papildančias priemones: <...> *finansuojamos papildančios priemonės, jų pagalba yra teikiamos įvairios konsultacijos*

25 „Europos pagalbos labiausiai skurstantiems asmenims fondas (EPLSAF)“, Užimtumas, socialiniai reikalai ir įtrauktis, Europos Komisija, n.d. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1089&langId=lt>

26 *Europos pagalbos labiausiai skurstantiems asmenims fondo veiksmų programos išankstinis vertinimas* (PPMI, 2014). https://www.priimk.lt/data/public/uploads/2020/12/fead-isankstinio-vertinimo-ataskaita_lt.docx

27 *Europos pagalbos labiausiai skurstantiems asmenims fondo struktūrinio galutinių paramos gavėjų vertinimo ataskaita* (2017). <https://www.priimk.lt/data/public/uploads/2018/03/eplsaf-galutine.pdf>

teik įdarbinimo klausimais, tiek teisiniais klausimais <...>. (F). Kitaip tariant, kaip parama prisideda prie integracijos į darbo rinką, yra daugiau informantų interpretacijos klausimas nei aiškus ar vieningas žinojimas.

Tiesioginiai paramos teikėjai visumoje taip pat neįžvelgia paramos maistu kaip priemonės, prisidedančios prie gavėjų integracijos į darbo rinką. Vertinama, kad paramos gavėjai yra ir tie asmenys, kuriems nėra aktuali integracija į darbo rinką (pavyzdžiui, senatvės pensininkai). Pasigirsta nuogąstavimų, kad gal ši parama, atvirkščiai, neskatina jaunų žmonių dirbti, kad ši parama nėra motyvuojanti, o veda prie tinginystės:

Parama padeda žmonėms išgyventi, bet į visuomenę ir darbo rinką integruotis jiūs neskatina.

Ši parama tik dalinė pagalba žmogui patenkinti vieną iš būtiniausių poreikių.

Atskirai viena ji nėra ir negali būti priemonė, keičianti asmens gyvenimą.

Dažnai pasitaiko atvejų, kad asocialūs asmenys produktus išmaino į alkoholi, o socialios šeimos dažnai susiduria su skolomis už paslaugas.

Keli informantai pabrėžė švietimo paslaugų svarbą teikiant paramą: *Reikia žmogui duoti „meškerę“, o ne, „žuvi“, kad integruotųsi į visuomenę.*

Tiesioginių paramos teikėjų skeptiškumą apie tikslinės grupės galimybes integruotis į darbo rinką atskleidžia ir jų nusivylimas bei jaučiamas beviltiškumas, kad jie galėtų kaip nors prisidėti prie paramos gavėjų pozityvių gyvenimo pokyčių. Informantai nemato galimybes, kad tikslinė grupė pasikeis ir nurodo priežastis: alkoholizmas, įprotis gyventi iš pašalpų, tingėjimas, socialinių įgūdžių nebuvimas: *Kuo mažiau rūpintis bedarbiais, nes jie darbo neieško ir neieškos, kol valdžia juos malonins pinigėliais ir maisto produktais. Jeigu dar būtų į krepšelį vietoj miltų, trijų grūdų kruopų, ryžių ir t. t. įdėta po kelis „bambalius“ 7,5 laipsnių alaus, tuomet tikrai visi būtų labai patenkinti. Kuo toliau, tuo dar gražiau, išlaikykim tinginių gaują, supirkim gyvenamuosius būstus, skirkim lankomosios priežiūros darbuotojus, kad pagamintų maistą. Mes dirbantieji dirbkim už minimumą, o veltėdžiams mokėkim solidžias socialines pašalpas, kadangi jie nusipelnė gyventi geriau, jie Lietuvos pažibos ir žvaigždės.*

Mažas paramos teikėjų darbo užmokestis kelia nepasitenkinimą jų situacija ir klausimą, kodėl reikia paramą teikti nedirbantiems asmenims. Susidūrimas su kompleksinėmis paramos gavėjų problemomis ir ilgalaikė nesikeičianti situacija kelia tiesioginių teikėjų perdegimą ir beviltiškumą. Supervizijos nebuvimas, taip pat neretai žiniasklaidoje pasirodančios neigiamos žinutės apie nepasiturinčius žmones turi reikšmės tiesioginių paslaugų teikėjų nuostatoms apie tikslinę grupę.

Stigmatizuojantis paramos gavimo įvaizdis. Administruojantys / koordinuojantys specialistai linkę įžvelgti, kad tiek paramos paskirtis labiausiai nepasiturintiems asmenims, tiek žiniasklaidos pranešimai šia tema formuoja stigmatizuojantį gavėjų įvaizdį: <...> *kad parama yra labiausiai skurstantiems ir tai psichologinis momentas, kad nenori būti labiausiai skurstančiu <...>. (A).* Dėl to žmonės ir atsisako paramos, siekdami išvengti priskyrimo labiausiai skurstančiųjų grupei. Ypač sudėtingai jaučiasi išsilavinę ir turintys profesiją žmonės, kurie patenka į nepasiturinčiųjų grupę,

nes <...> paramą atsiimti žmogui reikia laukti eilėse kartu su kitais tikslinės grupės asmenimis (kurių dalis iš tiesų turi problemų su svaigalų vartojimu, asmens higiena ir pan.), todėl kultūringam žmogui nėra malonu būti lyginamam ne tik su skurstančiojo paveikslu, bet ir su visomis kitomis neigiamomis savybėmis <...>. (D). Stigmatizuojantis yra ir maisto produktų pakuočių žymėjimas, jų skirtingumas nuo tokių pačių produktų rinkoje. Taigi, tokių produktų vartotojas tarsi pažymimas, kad priklauso labiausiai nepasiturinčių asmenų grupei. Stigmatizacijos poveikį gavėjai stengiasi mažinti teigdami, kad paramą ima ne sau.

O tiesioginių paramos teikėjų atsakymuose vieninga nuomonė dėl paramos stigmatizacijos neišvengtina. Keletas tiesioginių paramos teikėjų teigė, kad paramos gavėjai stigmatizavimu laiko priklausymą labiausiai nepasiturinčių asmenų grupei. Vienas informantas teigė, kad *netinkamais naudojimui daugelis paramos gavėjų laiko sausų pusryčius, kvietines arba perlines kruopas ir mišinius keksams ar blynams (keksams kepti neturi formų ar orkaičių, ir vien pats pavadinimas jiems atrodo įžeidus, nes daugelis save laiko labai jau neturtingais <...>.* Keletas informantų teigė, kad nepastebi stigmatizacijos ir diskriminacijos.

Paramos priemonių tikslingumas. Administruojantys / koordinuojantys specialistai teigė, kad jiems nereikalingų produktų paramos gavėjai pakeisti negali, gali tiesiog palikti dalijimo punkte. Jei kiti paliko prekę, kurios reikia kitam paramos gavėjui, tada galima pakeisti. Buvo išsakyta mintis, kad nėra taip svarbu, kas yra parašyta ant pakuotės, svarbu, kad tuo gali naudoti visi <...> *jei ant pakuotės parašyta, kad VAIKISKAS, tai nereikia, kad netinka suaugusiam.* (H). Centralizuotas paramos produktų įsigijimas neleidžia sureaguoti į individualizuotus paramos gavėjo poreikius ar esminę būtinybę. Keletas tiesioginių paramos teikėjų informantų pabrėžė paramos būtinybę nepaisant išsakomų problemų. Vieno respondento teigimu, yra tikslinga, kad parama puikiai organizuota.

Paramos teikimo organizavimo tobulinimas. Kai kurie administruojantys / koordinuojantys specialistai ir informantai pasigenda programoje naujovių – tai maisto paramos kortelės ar „sriubos“ valgyklos. Pageidautina daugiau gerosios praktikos sklaidos, lankstumo taikant VRP ribas savivaldybėse. Taip pat atkreipiamas dėmesys į paramos gavėjų švietimą, kaip panaudoti gaunamus produktus. Siūloma labiau atsižvelgti į papildančias priemones: *Daugiau koncentruotis į nuo pernai pradėtas papildančias priemones, kai teikiamos įvairios paslaugos. Manau, kad skurdo mažinimui tai yra geresnė priemonė tikslui siekti.* (A). <...> *daugiau ir įvairesnių papildančių priemonių <...>* (E). Galiausiai prie tobulinimo, informantų teigimu, reikėtų priskirti ir tris svarbius produktų krepšelio aspektus: sudėtis, kokybė ir nestigmatizuojanti pakuotė.

Tiesioginiai paramos teikėjai iš esmės pritaria tam, kad reikia plėsti produktų krepšelį ir gerinti jų kokybę: *Manau, kad galėtų maisto produktai būti įvairesni.* Siūloma leisti rinktis iš sąrašo, keisti produktų asortimentą. Vienas siūlymas buvo plėsti priėgą, teikiant paramą kiekvieną mėnesį ir padidinant pajamų dydį, vertinant ir sprendžiant, ar yra teisė į paramą. Kitas siūlymas buvo priartinti paramą prie žmogaus, ypač kaimo vietovėse. Tiesioginių paramos teikėjų, kaip ir administratorių / koordinatorių

atveju teikiamuose duomenyse galima išvelgti tendenciją, kad nepalaikomas paramos teikimas natūra. Ir laikomasi nuomonės, kad geriausia būtų talonų arba kortelių forma. Argumentuojama, kad žmonės galėtų įsigyti jiems reikalingesnių produktų nei yra teikiama dabar, taip pat tai leistų išvengti stigmatizavimo: *Mano nuomone, maisto įsigijimo kortelės prekybos centruose leistų socialiai remtiniems asmenims įsigyti reikalingas prekes, išvengti stigmatizavimo*. Tačiau ši nuomonė diskutuotina dėl keleto aspektų. Viena vertus, centralizuotas paramos pirkimas yra pigesnis ir galima nupirkti daugiau produktų nei tai būtų individualiu atveju. Kita vertus, kaimo vietovėse gyvenantys asmenys turėtų sunkumų pasinaudoti kortelėmis teikiama parama, jeigu šalia nebūtų parduotuvių, kuriose būtų įmanoma atsiskaitymas šia forma. Taip pat atsiranda kainų skirtumų skirtingose parduotuvėse, kurie darytų įtaką kiekvieno paramos gavėjo įsigyjamų produktų kiekiui. Niekur nedingsta ir socialinių įgūdžių trūkumo problema, dėl kurios nebūtų įmanoma garantuoti, kad kiekvieno asmens įsigytos prekės yra tinkamos vaikams ir skirtos tik būtinų reikmių patenkinimui.

Diskusija

Programų vertinimas orientuojasi į kontekstą, tikslą ir priemones, kuriomis tikslų siekiama. Įgyvendinimo grandyje yra svarbios ir programos įgyvendintojų vertybės, nuostatos bei socialinis programos tikslų ir priemonių konstravimas. Siekiant veiksmingesnės pagalbos labiausiai skurstantiems žmonėms Lietuvoje, maisto produktų paketas buvo papildytas papildomomis priemonėmis. Programą įgyvendinantys administratoriai / koordinatoriai ir tiesioginiai paramos teikėjai labiau linkę neišvelgti paramos kaip integravimosi į darbo rinką priemonės. Pabrėžiamas aktyvesnių priemonių būtinumas ar neformalių kontaktų užmezgimas dalyvaujant programoje. Atkreiptinas dėmesys į tiesioginių paramos teikėjų nusivylimą dėl nepasiekiamų pozityvių pokyčių paramos gavėjų gyvenime. Negatyvią nuomonę formuoja ir nepasitenkinimas savo pačių kaip dirbančiųjų situacija. Programos tikslai ir uždaviniai negatyvių nuostatų kontekste yra konvertuojami į programos priemonių teikimo beprasmiškumą. Programos priemonės vis dar turi stigmatizuojantį pobūdį dėl produktų išskirtinumo, paramos atsiėmimo procedūros. Centralizuotas paramos priemonių įsigijimas neleidžia labiau sureaguoti į individualius paramos gavėjų poreikius ar pastabas, tačiau programą įgyvendinantys specialistai čia neišvelgia problemos, nes atskirus produktus žmonės gali pasikeisti. Nors bendrai parama vertinama kaip tikslinga, bet vis dėlto pripažįstama, kad produktų krepšelio įvairovė ir kokybė turi būti tobulinama ir ieškoma naujų paramos teikimo formų atsisakant natūrinio pobūdžio, kuris labiau stigmatizuoja ir mažiau atliepia individualias preferencijas. Tyrimo duomenys iš esmės atliepia Barbier ir Simonin²⁸, Vaessen²⁹, Lion et al.³⁰, ir kitų

28 Barbier ir Simonin, *supra note*, 2.

29 Vaessen, *supra note*, 17.

30 Lion et al., *supra note*, 1.

išsakytas mintis dėl specialistų vertybių, jų tikrovės socialinio konstravimo ir svarbos vertinant programą, taip pat atskleidžia specialistų poreikį supervizijai, mokymams ir tolimesnėms diskusijoms dėl paramos teikimo organizavimo.

Naudota literatūra

- Adusei-Asante, K., Bennet, E., Simpson, W., Hindmarsh, S., Harvey, B., ir McMeekin, C. „Evaluating our evaluability: lessons from Ngala Western Australia“. *Evaluation Journal of Australasia* 20, 4 (2020): 212–228.
- Barbier, J.C., ir Simonin, B. „European Social Programmes: can evaluation of implementation increase the appropriateness of findings“. *Evaluation* 3, 4(1997): 391–407.
- Bowen, E., ir Gilchrist, E. „Comprehensive evaluation: a holistic approach to evaluating domestic violence offender programmes“. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology* 48, 2 (2004): 215–234.
- „Coronavirus: the FEAD to continue supporting people in need“. European Commission (pranešimas spaudai), 2020 m. balandžio 23 d. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=9638&furtherNews=yes>
- Dahler-Larsen, P. „From Programme Theory to Constructivism: On Tragic, Magic and Competing Programmes“. *Evaluation* 7, 3 (2001): 331–349.
- „Europos pagalbos labiausiai skurstantiems asmenims fondas (EPLSAF)“. Užimtumas, socialiniai reikalai ir įtrauktis, Europos Komisija, n.d. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1089&langId=lt>
- Europos pagalbos labiausiai skurstantiems asmenims fondo struktūrinio galutinių paramos gavėjų vertinimo ataskaita*. 2017. <https://www.priimk.lt/data/public/uploads/2018/03/eplsaf-galutine.pdf>
- Europos pagalbos labiausiai skurstantiems asmenims fondo veiksmų programos išankstinis vertinimas*. PPMI, 2014. https://www.priimk.lt/data/public/uploads/2020/12/fead-isankstinio-vertinimo-ataskaita_lt.docx
- FEAD country fiche – Lithuania*. European Commission, 2018. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1239&langId=en&intPageId=3619>
- Fund for European Aid to the Most Deprived (FEAD): Key Facts and Figures*. European Commission, 2020. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22709&langId=en>
- Lion, C., Martini, P., ir Volpi, S. „Evaluating the implementation process“. *Evaluation* 12, 3 (2006): 313–329.
- Mason, P., ir Barnes, M. „Constructing theories of Change“. *Evaluation* 13, 2 (2007): 151–170.
- Organizational Research Services. *Theory of Change: A Practical Tool For Action, Results and Learning*. Seattle, Washington, 2004. <https://www.aecf.org/resources/theory-of-change/>
- Pitcher, J. „Policies and programmes to adres disadvantage among young people; issues for evaluation“. *Evaluation* 8, 4 (2002): 474–495.
- Sampson, A. „Developing robust approaches to evaluating social programmes“. *Evaluation* 13, 3 (2007): 477–493.
- Stewart J. *Developing a culture of evaluation and research*. CFCA Paper No. 28, November 2014. <https://aifs.gov.au/cfca/publications/developing-culture-evaluation-and-research>

- Thurston, W. E., ir Potvin, L. „Evaluability Assessment: A Tool for Incorporating Evaluation in Social Change Programmes“. *Evaluation* 9, 4 (2003): 453–469.
- Tilley, N. „Applying theory-driven evaluation to the British Crime Reduction Programme: The theories of the programme and of its evaluations“. *Criminal Justice* 4, 3(2004): 255–276.
- Vaessen, J. „Programme Theory Evaluation, Multicriteria Decision Aid and Stakeholder Values: A Methodological Framework“. *Evaluation* 12, 4 (2006): 397–417.

THE EVALUATION OF THE FUND FOR EUROPEAN AID TO THE MOST DEPRIVED IN LITHUANIA BASED ON THE OPINION OF THE SUPPORT PROVIDERS

Daiva Skučienė, Agnė Buividavičiūtė

Lithuanian Center for Social Sciences,
Institute of Sociology, Lithuania

Summary. *The main aim of the Fund for European Aid to the Most Deprived (FEAD) is to help people to overcome poverty and social exclusion. One of the program's evaluation elements is the evaluation of the program providers. Their attitudes and values are important because, as stated by Lion et al. (2006), these specialists can change the original design of the intervention and its final outcome. The FEAD in Lithuania was evaluated using ex-ante approach, and a survey of the providers was implemented. The contribution of this research is a self-constructed understanding of support provision and its development by support providers from different administrative levels. Thus, the aim of this research is to analyze the FEAD results from the perspectives of support providers. For the implementation of this aim, the following objectives were established: firstly, to analyze the academic literature on the program's evaluation; secondly, to review the results of the FEAD during its operation; and, thirdly, to analyze the evaluation of the FEAD by the support providers.*

The aim of this research was realized using the meta-analysis of EU and Lithuanian reports, semi-structured interviews with program administrators/coordinators, and a survey of direct support providers involving open-ended questions. This research was implemented in 2019–2020. The results of the research revealed that support providers think that support is targeted, but it is a weak measure in helping people to integrate into the labor market. The specialists suggested expanding the basket of products and their quality, and frequently encountered refusal to accept this support based on the stigmatization of some elements of it.

Keywords: *Fund for European Aid to the Most Deprived, Lithuania, support providers*

Daiva Skučienė – Lietuvos socialinių mokslų centro Sociologijos instituto vyriausioji mokslinė bendradarbė. Mokslinių interesų sritys: socialinė politika ir gerovės valstybė; asmeninė gerovė; pajamų nelygybė ir skurdas; senėjanti visuomenė; socialinis draudimas; pensijos.

Daiva Skučienė – senior researcher at the Institute of Sociology at the Lithuanian Centre for Social Sciences. Research interests: social policy and welfare state, well-being, income inequality and poverty, ageing society, social insurance and pensions.

Agnė Buividavičiūtė – Europos socialinio fondo agentūros projektų vadovė. Mokslinių interesų sritys: socialinė politika ir gerovės valstybė; asmeninė gerovė; pajamų nelygybė ir skurdas.

Agnė Buividavičiūtė – project manager at the European Social Fund Agency. Research interests: social policy and the welfare state, personal well-being, income inequality and poverty.