

Nicolae Toderaș, Ana-Maria Stăvaru (coord.)
Evaluarea programelor și politicilor în România

Copyright © Nicolae Toderaș, Ana-Maria Stăvaru (coord.)
Copyright © TRITONIC 2017 pentru ediția prezentă.

Toate drepturile rezervate, inclusiv dreptul de a reproduce fragmente din carte.

TRITONIC

Str. Coacăzilor nr. 5, București
e-mail: editura@tritonnic.ro
www.tritonnic.ro

Tritonic București apare la poziția 18 în lista cu Edituri de prestigiu recunoscut în domeniul științelor sociale (lista A2) (CNATDCU):
http://www.cnatdcu.ro/wp-content/uploads/2011/11/A2_Panel41.xls

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
TODERAȘ, NICOLAE

Evaluarea programelor și politicilor în România/Nicolae Toderaș, Ana-Maria Stăvaru –
București: Tritonic Books, 2017
ISBN: 978-606-749-015-2

I. STĂVARU ANA-MARIA

Coperta: ALEXANDRA BARDAN
Editor: BOGDAN HRIB
Comanda nr. 204/decembrie 2017
Bun de tipar: decembrie 2017
Tipărit în România

Orice reproducere, totală sau parțială, a acestei lucrări, fără acordul scris al editorului, este strict interzisă și se pedepsește conform Legii dreptului de autor.

Nicolae Toderaș, Ana-Maria Stăvaru (coord.)

EVALUAREA PROGRAMELOR ȘI POLITICILOR ÎN ROMÂNIA

IMPACT, RĂSPUNDERE PUBLICĂ ȘI CULTURĂ ORGANIZAȚIONALĂ

t...
TRITONIC

Cuprins

Cuvânt înainte	9
Capitolul I – Evaluarea – instituționalizare și cultură organizațională	13
I.1. Introducere	13
I.2. Instituționalizarea evaluării	15
I.3. Instituționalizare, cultură și capacitate de evaluare	19
I.4. Repere pentru analizarea instituționalizării evaluării	24
I.5. Stadiile instituționalizării practicii de evaluare	28
I.6. Stilul instituționalizării	33
I.6.1. Instituționalizarea coercitivă	34
I.6.2. Instituționalizarea mimetică	40
I.6.3. Instituționalizarea normativă	42
I.6.4. Instituționalizarea voluntară	47
I.7. Concluzii	50
Bibliografie	51
Capitolul II – Cu ce scop folosim evaluările	55
II.1. De ce evaluăm	55
II.2. Nevoia de evaluare: cum au evoluat practicile evaluării	61
II.3. Noul Management Public și Analiza de Politici Publice	66
II.4. Metaevaluarea și evaluarea evaluabilității	73
II.5. Clasificarea abordărilor în funcție de finalitățile procesului de evaluare	76
II.5.1. Pentru a obține informații și a înțelege o situație	79
II.5.2. Pentru a rezolva o problemă	85

Respect pe	88
II.5.3. Pentru diseminare	
II.5.4. Pentru transferul sau asumarea răspunderii	93
II.5.5. Pentru îmbunătățire	102
II.5.6. Pentru dezvoltarea organizațiilor sau a resurselor umane dintr-o comunitate	105
II.6. Concluzii și perspective	110
Bibliografie	112

Capitolul III – Evaluarea impactului – de la contrafactual la metode mixte	117
III.1. Introducere	117
III.2. Ce este impactul?	118
III.3. Evaluarea ex-ante a impactului (evaluarea preliminară a impactului)	120
III.4. Evaluarea ex-post a impactului	126
III.4.1. Design-ul experimental	126
III.4.2 Design-ul cvasi-experimental	132
III.4.3. Design-ul non-experimental	134
III.5. Concluzii	135
Bibliografie	136

Capitolul IV – Educație și formare profesională continuă în domeniul evaluării de politici și programe publice în România	141
IV.1. Introducere	141
IV.2. Gradul de dezvoltare a ofertei de educație și formare profesională continuă formală	148
IV.2.1. Rolul universităților în dezvoltarea ofertei educaționale în domeniul evaluării de politici și programe publice	152
IV.2.2. Echilibrul dintre cererea și oferta de evaluare din România	157
IV.2.3. Rețele de cooperare în domeniul evaluării de politici și programe publice	161

IV.2.4. Recunoașterea și reglementarea profesiei de evaluator de politici și programe publice	164
IV.2.5. Competențele evaluatorilor și tendințe la nivel internațional	166
IV.3. Gradul de dezvoltare a ofertei de educație și formare profesională continuă nonformală	171
IV.3.1. Rolul asociațiilor profesionale de evaluare în dezvoltarea ofertei educaționale în domeniul evaluării de politici și programe publice	172
IV.3.2. Rolul ONG-urilor și al companiilor private în dezvoltarea ofertei educaționale în domeniul evaluării de politici și programe publice	182
IV.4. Concluzii și recomandări	186
Bibliografie	198

Capitolul V – Programul Operațional Sectorial Mediu 2007-2013. O aplicație a evaluării bazate pe teorie	207
V.1. Introducere	207
V.2. Abordare și metodologie	211
V.2.1. Abordare generală. Evaluarea bazată pe Teoria Programului	211
V.2.2. Prezentarea POS Mediu în contextul strategiilor de dezvoltare europene și naționale	219
V.3. Rezultatele demersului evaluativ	225
V.3.1. Identificarea și analizarea modelului de schimbare al POS Mediu	225
V.3.1.1. Sectorul protecția apei	228
V.3.1.2. Sectorul managementul deșeurilor	230
V.3.1.3. Sectorul protecția aerului	233
V.3.1.4. Sectorul biodiversitate	235
V.3.1.5. Sectorul riscuri naturale	237
V.3.2. Identificarea și analizarea modelului de acțiune propus prin POS Mediu	248

pentru evaluarea viitoarelor programe de mediu	270
V.4. Concluzii	274
Bibliografie	277
Capitolul VI – Deficitul de evaluare în România.	
Constatări în urma exercițiului financiar 2007-2013	285
VI.1. Introducere	285
VI.2. Rolul Politicii Europene de Coeziune și deficitul de evaluare	286
VI.3. Identificarea deficitului de evaluare pentru România	292
VI.3.1. Cadrul General pentru evaluarea Politicii de Coeziune 2007-2013 a UE în România	292
VI.3.2. Abordarea folosită pentru a identifica deficitul de evaluare	294
VI.3.3. Principalele constatări rezultate din aplicarea abordării	295
VI.4. Utilitatea abordării propuse	299
Bibliografie	301

Cuvânt înainte

Volumul de față vine să susțină eforturile de a dezvolta o literatură românească de specialitate privind utilizarea practicilor specifice evaluării programelor și politicilor publice. Încercând să surprindă câteva elemente marcante cu privire la necesitatea îmbunătățirii modului de gestionare a programelor și implicit a fondurilor publice naționale sau europene, cele șase capitole aduc în prim plan întrebări și frământări actuale privind realizarea efectivă sau expectativele de realizare a evaluărilor în România. Sunt analizate modul de schimbare a instituțiilor și dificultățile care apar la nivelul organizațiilor, rațiunea managerială și înțelegerea instrumentală a evaluării, procesul de transformare a evaluării impactului, profesionalizarea domeniului evaluării și responsabilitatea în formarea de specialiști, perspectivele utilizării evaluării bazate pe teorie, factorii care periclitează un sistem de evaluare fiabil și util. Toate acestea vor influența în mod decisiv nivelul de maturitate a culturii evaluării din România în următorul deceniu.

În primul capitol, Nicolae Toderaș analizează modul și gradul de instituționalizare a evaluării în administrația publică din România. În acest scop, mai întâi sunt clarificate câteva concepte referitoare la instituționalizarea evaluării, precum și la crearea și dezvoltarea culturii de evaluare și a capacității de evaluare. Acest lucru este necesar pentru a putea distinge specificul fiecărei etape de

instituționalizare în construcția culturii organizaționale. Ulterior, sunt discutate o serie de procese referitoare la instituționalizarea practicilor de evaluare în administrația publică din România.

În cel de-al doilea capitol, Monica Pușcaș prezintă și analizează motivele pentru care pot fi realizate evaluările unui program sau a unei politici precum și alte aspecte importante de care ar trebui să ținem cont în procesul evaluării în funcție de scopurile acestora. În prima parte a capitolului este prezentată succint evoluția nevoii de evaluare reflectată în abordările teoretice dezvoltate de-a lungul timpului, punând accent pe influența noului management public. În a doua parte sunt abordate diferite scopuri pentru care se fac evaluări: pentru a obține informații și a înțelege o situație, pentru a rezolva o problemă, pentru diseminare, pentru transferul sau asumarea răspunderii, pentru îmbunătățire, pentru dezvoltarea organizațiilor sau a resurselor umane dintr-o comunitate. În final, sunt evidențiate aspecte problematice care pot afecta calitatea unei evaluări, în special acele aspecte care se datorează neadaptării metodelor sau a practicilor la scopurile singulare sau multiple pe care le poate avea o evaluare.

În cel de-al treilea capitol, Ana-Maria Stăvaru aduce în discuție diferitele tipuri de design care pot fi utilizate pentru realizarea evaluării impactului, în contextul unui proces din ce în ce mai vizibil de diversificare a metodelor folosite în acest scop. Discuția asupra oportunității folosirii design-urilor de tip experimental, cvasi-experimental sau non-experimental se relativizează pe fundalul complexității în creștere a intervențiilor care necesită evaluări ale impactului în condițiile pe care le întâmpină finanțatorii, managerii și evaluatorii intervențiilor cu privire la constrângerile de buget, timp, disponibilitate a datelor, competențe.

În cel de-al patrulea capitol, Alexandru Clain realizează o analiză privind stadiul de dezvoltare a ofertei de educație și formare

profesională continuă în domeniul evaluării politicilor și programelor, privită ca fiind una dintre componentele esențiale ale ofertei de evaluare din România. Este luată în considerare atât oferta de programe universitare, cât și oferta de educație și formare profesională continuă non-formală. Analizarea celei din urmă a presupus și aplicarea unui chestionar principalilor membri ai structurilor de conducere ale celor trei asociații profesionale în domeniul evaluării existente în acest moment în România. Rezultatele obținute în urma analizei situației curente servesc drept bază pentru elaborarea unei serii de recomandări specifice pentru îmbunătățirea ofertei de educație și formare profesională continuă în acest domeniu.

În cel de-al cincilea capitol, elaborat de Ioana Stanciu, este analizat Programul Operațional Sectorial Mediu 2007 – 2013 din România. Autoarea utilizează o perspectivă teoretică actuală din domeniul evaluării politicilor și programelor publice europene, mai exact abordarea evaluării bazată pe Teoria Programului. Pornind de la conceptele fundamentale teoretizate de o serie de autori din literatura de specialitate, autoarea capitolului a deconstruit și analizat modelul de schimbare și, respectiv, modelul de acțiune ale POS Mediu 2007 – 2013. Utilizând o perspectivă critică, sunt semnalate o serie de neajunsuri, puncte slabe ale perioadei de programare, ale etapei de proiectare a strategiei POS Mediu. Totodată, autoarea scoate în evidență problemele apărute pe parcursul implementării acestui program și oferă câteva recomandări pentru îmbunătățirea intervențiilor pentru perioada financiară 2014 – 2020.

În cel de-al șaselea capitol, Claudia Măgdalina subliniază faptul că deficitul de evaluare merită o atenție specială printre multiplii factori ce periclitează un sistem de evaluare fiabil și util. Autoarea argumentează că evaluările 2007 – 2013 au avut un impact redus în comparație cu așteptările de a sprijini proiectarea noii perioade de programare, una dintre cauzele posibile fiind momentul realizării

Respectiv evaluărilor de impact, tardiv în raport cu momentul elaborării documentelor programatice. Astfel, includerea evaluărilor de impact al intervențiilor 2007 – 2013 în planurile de evaluare 2014 – 2020 pare să fi avut un loc în special pentru intervențiile care necesită o perioadă mai lungă de implementare, precum proiectele mari de infrastructură.

Ne dorim ca ideile prezentate în cadrul acestui volum să suscite interesul cât mai multor decidenți și experți angrenați în procesul de îmbunătățire a politicilor și programelor publice din România. Un al doilea scop este acela de a genera noi dezbateri care să contribuie la maturizarea culturii evaluării politicilor și programelor în țara noastră.

Capitolul I Evaluarea – instituționalizare și cultură organizațională

Nicolae Toderaș¹

I.1. Introducere

Deseori ne întrebăm dacă evaluarea poate fi privită ca o instituție de sine stătătoare sau este doar un artefact utilizat ca instrument (mijloc) instituțional de către organizații pentru a se adapta mai ușor la mediu sau pentru a se conforma la cadrul normativ care le reglementează existența. Fiecare domeniu de studiu sau de activitate se ghidează după propriile accepțiuni de încadrare a evaluării, unele acordându-i o importanță mai mare, altele mai mică.

Din punct de vedere istoric, evaluarea este o practică contextualizată unui anumit teritoriu sau polity². Pentru dezvoltarea unei culturi de evaluare este nevoie ca organizațiile să gândească și să

¹ Autorul este beneficiar al proiectului „Burse doctorale și postdoctorale pentru tineri cercetători în domeniile Științe Politice, Științe Administrative, Științele Comunicării și Sociologie”, POSDRU/159/1.5/S/134650, proiect co-finanțat de către Uniunea Europeană prin intermediul Programului Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane, 2007 – 2013.

² J.-C. Barbier, P. Hawkins, *Evaluation Cultures Sense-making in Complex Times*, Transaction Publishers, 2012, p. 12.

Resp acționeze prin prisma practicilor de evaluare, oricare ar fi natura și miza acestora. Fiind concepute pentru producerea de rezultate, organizațiile sunt constrânse să utilizeze abordări și instrumente de măsurare a modului și gradului de atingere a rezultatelor propuse sau asumate³, care să vizeze atât activități de înlăptuire a politicilor publice, cât și de furnizare a diverselor servicii sau producere de bunuri. Practica evaluării presupune existența unor aranjamente și proceduri formale și asumate organizațional pentru a susține derularea evaluărilor și utilizarea rezultatelor în îmbunătățirea proceselor sau pentru schimbarea organizațională.⁴ Derularea evaluărilor poate fi realizată fie prin intermediul propriei capacități, fie prin intermediul unor contractări externe organizațiilor, importantă fiind totuși valorificarea rezultatelor exercițiilor de evaluare.

În contextul proceselor de reformă structurală din administrația publică din România, dimensiunea evaluării, la fel ca și celelalte dimensiuni specifice înlăptuirii politicilor publice, a cunoscut inițial o dezvoltare rapidă și promițătoare. După mai bine de două decenii de la inițierea instituționalizării se poate însă constata că nivelul culturii evaluării rămâne în continuare la un stadiu incipient. De exemplu, în cazul organizațiilor din administrația publică centrală depășirea stadiului incipient al culturii de evaluare ar trebui să indice gradul în care rezultatele exercițiilor de evaluare sunt utilizate constant, începând de la conceperea intervențiilor până la momentul alocării resurselor bugetare pe programe și domenii de intervenție, iar procesele de evaluare sunt profesionalizate.

³ J. W. Meyer, B. Rowan, „Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”, *American Journal of Sociology*, Vol. 83 (2), 1977, pp. 353-354.

⁴ M. Läubli Loud, „Institutionalization and Evaluation Culture – Interplay Between the One and the Other”, în M. Läubli Loud, J. Mayne (ed.), *Enhancing Evaluation Use: Insights from Internal Evaluation Units*, SAGE, 2014, p. 57.

Capitolul de față are menirea de a contura un set de repere pentru analiza modului și gradului de instituționalizare a evaluării în administrația publică din România. Prima parte a capitolului este axată pe clarificarea conceptuală a unor aspecte referitoare la instituționalizarea evaluării, precum și a celor referitoare la crearea și dezvoltarea culturii de evaluare și a capacității de evaluare. Acest lucru este necesar pentru a putea distinge specificul fiecărei etape de instituționalizare în construcția culturii organizaționale. În a doua parte sunt discutate și o serie de procese referitoare la instituționalizarea practicilor de evaluare în administrația publică din România.

1.2. Instituționalizarea evaluării

În literatura de specialitate conceptul de instituționalizare a fost descris și analizat în diverse moduri – desigur prin adaptare la specificul fiecărui domeniu analizat. În cazul evaluării intervențiilor publice subiectul a fost dezvoltat intrinsec încă de la începutul procesului de definire a evaluării ca domeniu de studiu și de aplicare practică. Dezbaterile și punctele de vedere asupra acestui subiect au proliferat în ultimele două decenii și sunt în continuare de interes pentru mediul academic și profesional din domeniu. În România interesul asupra chestionării modului de instituționalizare a evaluării, evoluției capacității și culturii de evaluare se manifestă abia de la mijlocul anilor 2000. Prin intermediul unor proiecte de asistență tehnică au fost realizate câteva exerciții de analiză a stadiului și perspectivelor de dezvoltare a capacității și culturii evaluării⁵, atât din perspectiva implementării fondurilor structurale și de coeziune ale

⁵ De exemplu, primul studiu a fost elaborat în 2006 de Hilary Curley și Eugen Perianu cu titlul „Analizarea culturii de evaluare din România”, cu precizarea că acesta a fost conceput cu precădere dintr-o perspectivă a expertizei consultanților și nu dintr-o perspectivă științifică.

UE, cât și din cea a întăririi capacității administrative în contextul reformei administrației publice.

În contextul înmulțirii studiilor și abordărilor referitoare la instituționalizare, este dificilă formularea unei definiții cuprinzătoare a conceptului, care să includă în sinteză multitudinea sensurilor și accepțiunilor specifice analizei politicilor publice. Plecând de la concepția lui Zucker, care enunță faptul că instituționalizarea este atât un proces cât și o proprietate⁶, e nevoie să se aibă în vedere atât natura organizațională, cât și cea funcțională a acestui fenomen. Astfel, procesul semnifică activități repetitive de introducere sau încorporare a unor *rutine* noi. Proprietatea în schimb reprezintă starea de conștientizare, precum și capacitatea actorilor vizați de a înțelege, accepta și de a se obișnui cu rutinele instituite sau încorporate. După Scott, rutinele sunt seturi de protocoale, practici și proceduri standard de acțiune, slujbe, roluri și scenarii⁷, care luate împreună fundamentează esența existenței instituțiilor cu sensul lor de reguli și norme. Din acest punct de vedere evaluarea poate fi considerată o rutină care are menirea de a susține alte instituții inerente dezvoltării organizaționale sau înfăptuirii politicilor. Pot fi menționate elemente precum: eficacitatea, performanța, echitatea, responsivitatea, transparența ș.a. Pentru atingerea acestei meniri evaluările trebuie să fie gândite și aplicate temeinic în așa fel încât să conducă la utilizarea unor înțelegeri conceptuale comune, precum și a unor practici și instrumente împărțite la nivel larg⁸,

⁶ L. Zucker, „The role of institutionalization in cultural persistence”, *American Sociological Review*, Vol. 42 (5), 1977, p. 728.

⁷ R. W. Scott, *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*, ediția a treia, SAGE, 2008, p. 96.

⁸ A.-M. Stăvaru, N. Toderăș, „Managementul politicilor publice în învățământul superior”, în N. Toderăș, C. Fartușnic, A.-M. Stăvaru, *Managementul și guvernanta politicilor publice: introducere în politicile pentru învățământul superior*, București, Editura Tritonic, 2015, p. 98.

dar care să țină cont și de circumstanțele specifice contextului⁹. De aici se poate deduce faptul că funcția evaluării, indiferent către ce anume este orientată acesta, fie către proces sau intervenții, fie către instituții sau organizații, este una interdisciplinară. După cum evidențiază Trochim și Donnelly, prin natura lor, evaluările presupun subiecte și elemente variate de analiză, subiecte care transcend specializările evaluatorilor și încurajează aprofundarea studierii fenomenelor cercetate¹⁰. Așadar, adaptând definiția la contextul evaluării intervențiilor publice, instituționalizarea este acel proces de introducere și încorporare a practicii evaluării în organizații și, deopotrivă, proprietatea actualizării și inovării acestei practici de-a lungul perioadei de existență a organizației.

Plecând de la faptul că Richard Scott definește instituțiile ca fiind „structuri ce prezintă mai multe fațete, durabile social, formate din elemente simbolice, activități sociale și resurse materiale care au menirea de a oferi stabilitate și semnificații acțiunilor sociale”¹¹, din perspectiva proceselor, instituțiile au menirea de a oferi legitimitate acțiunilor întreprinse, ceea ce pentru organizații este o condiție de consonanță cu cadrele cultural-cognitive, normative și reglatoare.¹² Astfel, fiind o valoare simbolică, legitimitatea se bazează pe evaluări generalizate asupra diverselor acțiuni sau procese social-culturale, politice sau economice. Din acest punct de vedere, Scott își pune următoarea întrebare: *cine și cum evaluează pentru a deveni sau pentru a rămâne legitim?* Nu există un răspuns univoc

⁹ B. De Peuter, V. Pattyn, „Evaluation capacity: enabler or exponent of evaluation culture?”, în A. Fouquet, Méasson L. (ed.), *L'évaluation des politiques publiques en Europe: Cultures et Futurs // Policy and programme evaluation in Europe: Cultures and Prospects*, Paris, l'Harmattan, 2009, pp. 133-142.

¹⁰ W. M. Trochim, J. P. Donnelly, *The research methods knowledge base*, ediția a treia, Cincinnati, OH: Atomic Dog, 2006, p. 36.

¹¹ R. W. Scott, *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*, ediția a treia, SAGE, 2008, p. 48.

¹² *ibidem*, p. 59.