

Cuprins

<i>Lista autorilor</i>	9
<i>Cuvânt înainte</i> (Mirela Cerkez)	11

Partea întâi

Teorii, metode și tehnici

Capitolul I. Introducere în teoria și practica evaluării programelor și politicilor publice (Mirela Cerkez)	17
Introducere	17
Clarificări conceptuale	20
Prima generație de evaluare	21
A doua generație de evaluare	23
A treia generație de evaluare	27
A patra generație de evaluare	30
Concluzii preliminare	33
Probleme ale procesului de evaluare	34
Multidisciplinaritate	34
Combinarea metodelor și tehnicilor	35
Resurse și timp limitate	35
Rolurile multiple ale evaluatorului	36
Riscul de a evalua altceva decât ceea ce este implementat	37
Manipularea	38
Standardele practicii evaluării	39
Modele de evaluare	42
Evaluarea bazată pe teoria programului (Chen)	43
Modelul CIPP (Stufflebeam)	47
<i>Bibliografie</i>	53
Capitolul II. Metode și tehnici de cercetare sociologică aplicate în procesul de evaluare a politicilor publice (Marian-Gabriel Hâncean)	55
Introducere	55

Probleme pe care le implică evaluarea politicilor publice	57
Asigurarea obiectivității	57
Cercetarea în condiții reale	58
Evoluția în timp	58
Caracteristici ale metodelor și tehnicilor de cercetare care pot fi utilizate în procesul de evaluare a politicilor publice	60
Ancheta sociologică	60
Interviul	60
Observația	62
Experimentul	63
Analiza documentelor sociale și tehnica analizei de conținut	63
Metoda analizei de rețea socială	63
Aspecte care trebuie avute în vedere în selecția metodelor și tehnicilor de cercetare utilizate în procesul de evaluare a politicilor publice	63
Scurte exemple de utilizare a metodelor și tehnicilor de cercetare în procesul de evaluare a unei politici publice	66
Ancheta sociologică	66
Interviul	70
Observația	75
Experimentul	76
Analiza documentelor sociale și tehnica analizei de conținut	76
Metoda analizei de rețea socială	77
<i>Bibliografie</i>	80
Capitolul III. Metode și instrumente de evaluare a calității în învățământul superior (Bogdan Florian și Marian-Gabriel Hâncean)	83
Introducere	84
Acreditare și evaluarea calității	84
Standarde și criterii	88
Benchmarking-ul	90
Sistemul de asigurare a calității și acreditare a instituțiilor de învățământ superior din România	99
Sistemul de acreditare și asigurare a calității în Marea Britanie	107
Concluzii	111
<i>Bibliografie</i>	113

Partea a doua

Aspecte concrete pentru o mai bună practică a evaluării în România

Capitolul IV. Construirea capacității de evaluare la nivelul sectorului public din România (Șerban Adrian Cerkez)	117
Introducere	117

Legislația existentă	120
Principalele programe de asistență tehnică și demersuri ale instituțiilor publice în privința evaluării.....	123
Ghid de monitorizare și evaluare 2009	131
Probleme ale sistemului de evaluare din România.....	135
Probleme legate de lipsa resurselor	136
Probleme legate de utilizarea rezultatelor	136
Probleme instituționale	136
Probleme structurale ale sistemului administrativ	137
Concluzii	139
<i>Bibliografie</i>	140
Capitolul V. Drumurile nu sunt gratuite. O abordare inovatoare pentru finanțarea infrastructurii rutiere din România (Ana Otilia Nuțu)	143
Introducere.....	144
Teoria și practica internațională	146
Experiențe internaționale : sisteme bugetare vs drumuri administrate de companii	149
Mecanisme bugetare	150
Patru reforme coordonate pentru trecerea la administrarea drumurilor de către o companie	151
A doua generație de fonduri de drumuri – modele de bună practică pentru administrarea drumurilor de către o companie	152
Justificări teoretice pentru taxarea utilizatorilor de drumuri	154
Bunuri publice sau private?	154
Costurile de operare a vehiculului	155
Excluderea „blatului” în traficul internațional	156
Eficiență economică	156
Cum se îmbină argumentele teoretice cu avantajele practice : aplicarea modelului	157
Cazul României	159
Situația azi	159
Cauze ale eșecului sistemic : aplicarea defectuoasă în România a celor patru reforme	162
Constrângeri generale : un sistem bugetar nesatisfăcător	164
O soluție propusă : mix temporar între sisteme bugetare și de taxare a utilizatorilor	165
Concluzii	171
<i>Bibliografie</i>	172
Capitolul VI. Fondurile structurale. Probleme, soluții și perspective pentru România (Alina Bouroșu)	175
Introducere.....	175
Dimensiuni teoretice ale evaluării sistemului de implementare	

a fondurilor structurale	177
Politica europeană de coeziune : principii, instrumente și dezbateri teoretice	180
Politica europeană de coeziune : sistem de implementare	181
Perioada de programare 2007-2013	187
Situația implementării fondurilor structurale în România	189
Cadrul strategic și prioritățile implementării fondurilor structurale în România	190
Sistemul de implementare a fondurilor structurale în România	193
Concluzii – Problemele sistemului de implementare a fondurilor structurale în România	195
<i>Bibliografie</i>	201

Capitolul VII. Politicile de mediu – oportunități și dificultăți în identificarea problemelor și stabilirea agendei (Miroslav Tașcu-Stavre)	205
Introducere	205
Definirea problemelor și stabilirea agendei – considerente generale	207
Rolul ideologiei și al științei în identificarea și definirea problemelor de mediu	210
Stabilirea agendei	213
Inițiativa exterioară – „de jos în sus”	213
Mobilizare – „de sus în jos”	218
Concluzii	223
<i>Bibliografie</i>	226

Principalele programe de asistență tehnică și demersuri ale instituțiilor publice în privința evaluării

Majoritatea programelor de asistență tehnică s-au concentrat asupra creșterii conștientizării importanței evaluării, a dezvoltării capacității de evaluare în cadrul instituțiilor administrației publice centrale, a dezvoltării unei comunități de evaluare, a determinării cererii de specialiști în evaluare, precum și de pregătire a acestor specialiști, a determinării nevoilor în ceea ce privește sesiunile de pregătire în domeniul monitorizării și evaluării, precum și a elaborării de manuale și ghiduri de bună practică în ceea ce privește monitorizarea și evaluarea politicilor publice.

Informațiile prezentate în această parte a capitolului reprezintă o sinteză a documentelor elaborate de diverse instituții (SGG, UCE – ACIS⁸). Deși celor familiarizați cu ceea ce se întâmplă în domeniul evaluării în România această parte a capitolului le poate părea inutilă (redundantă), totuși am decis să introduc această secțiune pentru a face o prezentare a situației actuale și pentru a rezuma informațiile pentru cei care sunt interesați de subiect, dar nu sunt foarte familiari cu ceea ce se întâmplă în practică.

Programele de asistență tehnică au fost finanțate de o serie de instituții internaționale, cum ar fi: Banca Mondială, OECD și Comisia Europeană.

Un pas important în direcția abordării tematicii specifice evaluării a fost făcut prin elaborarea unui *Manual de metode folosite în planificarea politicilor publice și evaluarea impactului*, realizat prin proiectul PHARE „Consolidarea capacității Guvernului României de a gestiona și coordona politicile publice și procesul decizional” în anul 2006. Manualul prezintă detaliat o serie de metode utilizate în scopul creșterii capacităților actorilor din administrația publică de a folosi mijloace tehnice în procesul de elaborare a politicilor publice. Manualul include și un capitol referitor la monitorizare și evaluare. În acest capitol sunt abordate atât aspecte teoretice, cât și aspecte tehnice (practice) privitoare la metodele de evaluare, precum și anumite detalii legate de designul evaluării. De asemenea, manualul mai cuprinde și câteva studii de caz utile pentru mai buna înțelegere a problemei.

În anul 2006 a fost finalizată *Strategia Națională de Evaluare*⁹, în cadrul proiectului PHARE 2003 „Asistență tehnică pentru programare, monitorizare și evaluare”, implementat de Autoritatea de Coordonare a Instrumentelor Structurale a Ministerului Finanțelor Publice¹⁰.

8. Autoritatea pentru coordonarea instrumentelor structurale din cadrul Ministerului Finanțelor Publice.
9. Strategia Națională de Evaluare nu a fost aprobată, prin urmare nici asumată oficial de guvernul României.
10. Strategia Națională de Evaluare poate fi consultată în limbile română și engleză pe pagina Web a Ministerul Finanțelor Publice: www.mfinante.ro, secțiunea Evaluare.

Strategia națională de evaluare dorește să clarifice conceptul de evaluare făcând apel atât la definiții teoretice, cât și la definiții cuprinse în ghiduri de bune practici, provenite din afara țării, precum ghidul Evalsed al Comisiei Europene. Conform *Strategiei Naționale de Evaluare* (2006, p. 23), obiectivul general al acesteia este să realizeze „un sistem național de evaluare funcțional, ale cărui părți să se consolideze reciproc, care să cuprindă sectorul public și privat și societatea civilă și care să contribuie la managementul eficient al intervențiilor publice și responsabilizarea promotorilor de politici și a funcționarilor publici. Se va recunoaște importanța elaborării de politici bazate pe dovezi”.

Pe lângă obiectivul general, prezentat anterior, *Strategia Națională de Evaluare* mai are șase obiective specifice cum ar fi: creșterea gradului de pregătire profesională a personalului, prin programe de pregătire furnizate atât de instituții publice, cât și de instituții publice și universități, înființarea unor rețele profesionale care să asigure un schimb de idei și bune practici, precum și elaborarea unor standarde, crearea unei „resurse” de stat care să fie un centru al expertizei în evaluare, creșterea capacității guvernamentale de a contracta evaluări; crearea unor sisteme corespunzătoare de monitorizare funcționale la toate nivelurile guvernului, integrarea evaluării în procedurile pentru formularea, implementarea și continuarea intervențiilor publice (MFP, 2006, pp. 23-24).

Strategia Națională de Evaluare a identificat problemele cu care se confruntă administrația românească în ceea ce privește capacitatea de evaluare. Pentru identificarea acestor probleme echipa tehnică a utilizat analiza SWOT, cercetarea pe bază de chestionare și analiza documentelor. Una dintre concluziile principale ale cercetărilor a fost că practica de evaluare este larg răspândită în cazul proiectelor/programele finanțate din fonduri externe și aproape deloc întâlnite în cazul politicilor publice. Elaborarea strategiei a presupus parcurgerea următoarelor etape (MFP, 2006, pp. 5-6):

- Analiza cadrului legislativ privind evaluarea în România, proces finalizat în februarie 2006. Această etapă s-a concentrat pe revizuirea tuturor documentelor legale relevante din România care se referă la gestionarea eficientă și responsabilitatea aferentă fondurilor publice. În această etapă s-au făcut recomandări cu privire la introducerea principiilor evaluării în legislația românească.
- S-a constituit un grup de lucru în domeniul evaluării. Membrii acestui grup au fost parte a procesului de consultare cu privire la strategie. În perioada 23 mai-27 iunie 2006 au fost organizate șase seminarii care au avut ca scop creșterea gradului de conștientizare privind evaluarea. Aceste seminarii au devenit un forum pentru diseminarea informației în legătură cu evaluarea în general, activitatea de evaluare din România și, de asemenea, cu aria de cuprindere a *Strategiei Naționale de Evaluare*.

După cum se poate observa din paragraful anterior, *Strategia Națională de Evaluare* susține existența unor proceduri unificate de evaluare fără a ține cont și de particularitățile fiecărui domeniu de intervenție în parte¹¹. *Strategia Națională de*

11. Nu specifică nimic despre proceduri și metodologii sectoriale de evaluare.

Evaluare discută problema schimbării stilului administrativ de la unul pur birocratic la unul managerial bazat pe rezultate și performanță. Strategia nu clarifică însă principalele criterii în funcție de care se poate defini performanța. De asemenea, strategia discută problema diferențierii între bugetarea pe itemi și bugetarea pe programe și problema planificării strategice, dar nu ia în considerare absolut deloc modul de stabilire a indicatorilor relevanți în evaluare și nici modalitățile de analiză a datelor rezultate în urma procesului de monitorizare în așa fel încât aceste date să poată deveni utile pentru evaluare. Din analizarea *Strategiei Naționale de Evaluare* se poate deduce că principalul criteriu în funcție de care se pot face aprecieri referitoare la performanțe este cel financiar. De aici se poate ajunge la confuzia conform căreia evaluarea este o simplă formă a analizei cost-beneficiu, rezultând probleme în ceea ce privește abordarea valorică a evaluării. Abordarea economică bazată pe calcule cost-beneficiu nu ține cont de valori fundamentale precum dreptate, libertate, echitate. Există politici a căror evaluare nu poate fi făcută pe baza analizei cost-beneficiu pentru simplul motiv că beneficiilor furnizate de aceste politici nu le poate fi atașată o valoare monetară¹². Utilizarea ca model a ghidului Evalsed a condus inclusiv la preluarea concepțiilor ideologice aflate în spatele acestui ghid. Explicațiile referitoare la eșecul pieței¹³ și argumentele bazate pe politicile de bunăstare care corespund criteriului Pareto¹⁴ sunt de natură să afecteze atât obiectivitatea evaluării, cât și independența ideologică a acesteia.

O concluzie generală a analizei *Strategiei Naționale de Evaluare* relevă o contradicție între susținerea principiilor manageriale (bazate pe rezultate și performanță) și recomandările privind necesitatea unor proceduri și standarde clare de evaluare.

Ulterior elaborării *Strategiei Naționale de Evaluare*, Unitatea Centrală de Evaluare a trecut la contractarea asistenței tehnice necesare pentru începerea implementării acesteia. Un prim pas în acest sens a fost făcut prin intermediul proiectului „Implementarea *Strategiei Naționale de Evaluare*”¹⁵ finanțat prin proiectul Phare 2005. Acest proiect constă în obținerea de fonduri pentru finanțarea activităților de evaluare

12. Pentru discuții referitoare la analiza cost-beneficiu și la problemele pe care le poate ridica suprautilizarea acestei analize, vezi Hausman și Mc Pherson, 2006 ; Hamlin, 1993.

13. Acest tip de explicații se concentrează cu precădere asupra unei abordări economice neolibérale și mai puțin asupra unei abordări bazate pe conflictul valorilor din societate și pe valoarea beneficiilor unor politici publice asupra unor categorii diferite de beneficiari.

14. Criteriul Pareto presupune că o politică poate fi considerată eficientă atunci când ea aduce beneficii cel puțin unui individ fără a înrăutăți situația celorlalți. Respectarea unui astfel de criteriu nu garantează faptul că rezultatul unei politici va conduce spre o creștere echitabilă a beneficiilor care provin din implementarea unei politici. Criteriul Pareto nu ia în calcul modul în care sunt distribuite beneficiile sociale. Pentru mai multe detalii pe această temă, vezi Sen, 1995 ; Hausman și Mc Pherson, 2006.

15. Informațiile referitoare la proiectul Phare „Implementarea *Strategiei Naționale de Evaluare*” și la Facilitatea de Evaluare au fost extrase din documentul Chestionar pentru identificarea intervențiilor publice evaluabile.

iar instrumentul principal utilizat pentru finanțarea implementării Strategiei Naționale de Evaluare este cunoscut sub numele de Facilitatea Națională de Evaluare¹⁶. Prin Facilitatea Națională de Evaluare se intenționează evaluarea politicilor și programelor implementate de instituțiile administrației publice centrale.

Evaluările întreprinse prin intermediul Facilității Naționale de Evaluare sunt principalele inițiative de evaluare a politicilor publice întreprinse în cadrul administrației publice din România.

Un alt document, elaborat în urma unui program de asistență tehnică internațională este *Metodologia pentru stabilirea unui sistem al indicatorilor de performanță la nivelul administrației publice centrale*, elaborată, la nivelul SGG, prin asistența tehnică SIGMA pentru dezvoltarea sistemului de planificare strategică în anul 2007. Scopul declarat al metodologiei a fost acela de a elabora un sistem consistent și fezabil pentru definirea, măsurarea și aplicarea indicatorilor de performanță, pentru asigurarea mecanismelor necesare în abordarea bazată pe performanță a formulării politicilor și a procesului bugetar¹⁷. Metodologia cuprinde detalii referitoare la definirea, clasificarea și utilizarea indicatorilor de performanță, precum și informații tehnice referitoare la metode de colectare a datelor și modalitățile de măsurare a performanței.

Un alt proiect de asistență tehnică în domeniul evaluării finanțat prin programul Phare 2005 este proiectul „Dezvoltarea unei Comunități de Evaluare Profesionale în România”¹⁸. Beneficiarul proiectului este Ministerul Finanțelor Publice, iar echipa tehnică însărcinată cu implementarea proiectului este compusă dintr-un consorțiu format din Deloitte consultanță, Societatea Academică Română și Școala Națională de Studii Politice și Administrative. Proiectul a fost conceput inițial pentru a se desfășura pe o perioadă de 12 luni, între 1 decembrie 2007-30 noiembrie 2008. Ulterior, pe parcursul procesului de implementare, s-a solicitat o prelungire cu trei luni a duratei de desfășurare a proiectului. Prolungirea a fost aprobată, ceea ce a făcut ca termenul de finalizare a proiectului să devină 28 februarie 2009.

Proiectul de asistență tehnică a fost organizat în funcție de cinci componente cărora le-au corespuns cinci arii de acțiune. Cele cinci componente ale proiectului sunt:

- *Componenta 1* – Aprecierea capacității și nevoilor de evaluare în România;
- *Componenta 2* – Stabilirea unei înțelegeri comune asupra evaluării;
- *Componenta 3* – Sprijinirea instituțiilor din învățământul superior;
- *Componenta 4* – Sprijinirea rețelelor de evaluare din România;
- *Componenta 5* – Asistență tehnică pentru Unitatea Centrală de Evaluare.

16. Acest instrument are ca scop furnizarea asistenței tehnice și financiare în vederea evaluării politicilor publice.

17. „Methodology of the System of Performance Indicators at the Level of Central Public Administration” prin asistență tehnică SIGMA pentru dezvoltarea sistemului de planificare strategică, SGG, 2007, p. 6.

18. Datele referitoare la acest proiect au fost obținute în urma consultării raportului final al proiectului, elaborat în februarie 2009.

Plecând de la aceste componente, proiectul și-a propus atingerea a patru rezultate concrete necesare pentru împlinirea obiectivului propus :

- stabilirea unei înțelegeri comune asupra evaluării în România ;
- transferul de curricula în domeniul evaluării către mediul academic din România ;
- rețele de evaluare din România capabile să acționeze ca centre de excelență în domeniul evaluării ;
- sprijin pentru Unitatea Centrală de Evaluare în vederea coordonării implementării Strategiei Naționale de Evaluare.

În cadrul primei componente a proiectului s-a elaborat o analiză diagnostic asupra stării evaluării în România. Analiza diagnostic a fost elaborată pe baza unor analize SWOT efectuate în cadrul unor ateliere de lucru tematice. În urma analizei SWOT s-a elaborat un raport care a fost supus consultării cu actorii interesați în scopul determinării ierarhizării problemelor și a stabilirii unei „percepții comune asupra punctelor tari, punctelor slabe, oportunităților și amenințărilor relevante”¹⁹. Voi reveni asupra rezultatelor analizei SWOT atunci când voi analiza probleme întâlnite în practica evaluării din România.

În cadrul celei de-a doua componente a proiectului s-au întreprins o serie de activități care să conducă spre atingerea obiectivelor propuse. Dintre aceste activități trebuie menționate :

- elaborarea unei versiuni de lucru a codului etic pentru evaluatori ;
- definirea principiilor pentru evaluatori, incluzând o descriere a competențelor-cheie pentru evaluare ;
- elaborarea standardelor și normelor de evaluare ;
- elaborarea altor documente legale în sprijinul cadrului legislativ pentru evaluare (inclusiv o analiză de impact a cadrului legislativ).

Propunerea unui cod etic a fost supusă dezbaterii publice atât pe pagina de internet a MFP, cât și în cadrul unor seminarii regionale desfășurate la Cluj și Iași. Inițial, în cadrul proiectului, pe lângă discuția referitoare la apariția codului etic, s-a pus și problema recunoașterii formale a profesiei de evaluator. Recunoașterea formală a profesiei de evaluator nu a fost considerată totuși o prioritate și nici benefică. Recunoașterea formală a profesiei de evaluator ar putea avea repercusiuni asupra dezvoltării capacității de evaluare în România. Unul dintre riscurile principale ar fi legat de reglementarea profesiei și condiționarea obținerii calității de evaluator de apartenența la organizația profesională. De asemenea, în cadrul componente 2 s-au discutat principiile și competențele pe care trebuie să le aibă cei care întreprind activități de evaluare. În acest sens s-au definit competențele pe care trebuie să le obțină absolvenții cursurilor masterale în domeniul evaluării. Tot în cadrul acestei componente s-a discutat despre standarde și principii care trebuie utilizate în evaluare.

19. Vezi Raportul de diagnoză elaborat în cadrul proiectului „Dezvoltarea unei Comunități de Evaluare Profesionale în România” (mai 2008).

O ultimă acțiune desfășurată în cadrul acestei componente a fost cea referitoare la cadrul legislativ privind evaluarea. În acest sens s-a efectuat o analiză a cadrului legislativ existent și s-au purtat discuții în ceea ce privește direcțiile ulterioare de acțiune. Inițial, echipa tehnică a proiectului a propus adoptarea unui proiect legislativ cu privire la desfășurarea activității de evaluare, inclusiv înființarea unui organism de control al modului de desfășurare a evaluării. Argumentul folosit de echipa de asistență tehnică s-a concentrat în special asupra caracteristicilor practicii administrative din România. Pe parcursul procesului de consultare, reprezentanții SGG și ai altor actori interesați au considerat că un nou act normativ ar fi redundant și că accentul ar trebui pus pe întărirea respectării reglementărilor deja existente. Argumentul celor care nu au fost de acord cu necesitatea unui act normativ s-a bazat pe intenția de a evita perceperea evaluării ca fiind o sarcină în plus a angajaților din administrație și pe nevoia de a conștientiza importanța evaluării și a o considera necesară pentru activitatea lor²⁰. Un alt argument împotriva elaborării actului normativ a fost cel al necesității de reformare a modului de desfășurare a activităților administrației publice. În urma desfășurării procesului de consultare s-a decis ca acțiunile referitoare la stabilirea cadrului legislativ să se limiteze la redesenarea cadrului legislativ existent în așa fel încât să includă referiri mai concrete la activitățile de monitorizare și evaluare. Pe lângă ideea necesității elaborării unui act normativ s-a mai adus în discuție și crearea unui organism de monitorizare a activităților de evaluare. Pe parcursul discuțiilor, reprezentanții SGG și-au manifestat dezacordul în legătură cu necesitatea înființării unui astfel de organism. Principalul argument expus a fost că există deja instituții care pot prelua rolul de coordonare a activităților de evaluare. Existența unei agenții care să se ocupe cu monitorizarea activităților de evaluare pune presiune inutilă asupra actorilor din sistemul administrativ și contribuie la adâncirea percepției conform căreia evaluarea este un proces prin care se urmărește controlul strict al activităților.

Cea de-a treia componentă a avut în vedere sprijinirea instituțiilor din învățământul superior în scopul elaborării unor programe educaționale în domeniul evaluării. Principalele activități desfășurate în cadrul acestei componente au fost:

- *selectarea instituțiilor de învățământ superior* interesate în dezvoltarea capacității de evaluare, inclusiv prin elaborarea și distribuirea unui chestionar, colectarea și analizarea răspunsurilor, pregătirea și selecția universităților interesate;
- *dezvoltarea unui curriculum*, inclusiv prin organizarea a două ateliere cu participarea universităților, elaborarea și diseminarea curriculumului în domeniul evaluării;
- *formarea*, inclusiv elaborarea, organizarea și conducerea evenimentelor de formare a formatorilor.

20. Poziția celor care au respins ideea necesității elaborării actului normativ a fost aceea că evaluarea nu trebuie să fie o activitate birocratică percepută ca obligație și făcută din inerție, ci o activitate conștientă, făcută cu scopul îmbunătățirii capacității de implementare a politicilor și internalizată ca o practică necesară care să ofere sprijin, și nu să pedepsească.