

ȘCOALA NAȚIONALĂ DE STUDII POLITICE ȘI ADMINISTRATIVE
DOMENIUL ȘTIINȚE POLITICE

*Rolul organizațiilor non-guvernamentale în dezvoltarea capacității de evaluare a
politicilor publice din România*

Rezumat

Coordonator științific:
Prof. Univ. Dr. Cezar BÎRZEA

Doctorandă:
Teodora Diana IACOB

**București
2018**

Evaluarea programelor și politicilor publice, deși este un domeniu relativ recent apărut și în plin proces de dezvoltare în comparație cu alte domenii ale științelor sociale, s-a extins cu rapiditate în statele europene, în primă etapă în cele dezvoltate pentru ca, ulterior, influența acestora să determine integrarea evaluării și în structurile administrative ale celorlalte state. În acest context, România nu a făcut excepție, perioada de pre-aderare și, ulterior, obligațiile ce au decurs din statutul de membru cu drepturi depline al Uniunii Europene au favorizat crearea și dezvoltarea unei capacități de evaluare destinată programelor finanțate din bugetul comunitar. Mai mult decât atât, la nivel teoretic, evaluarea a reprezentat subiectul a numeroase analize și cercetări, interesul pentru înțelegerea acestor activități crescând semnificativ în ultimul deceniu, în special din perspectiva gradului de instituționalizare a acestei practici, precum și din perspectiva arhitecturii sistemului de evaluare.

Astfel, în completarea studiilor existente, în lucrarea de față mi-am propus să fac o analiză a modului în care organizațiile non-guvernamentale contribuie la procesele de dezvoltare a capacității de evaluare a programelor și politicilor publice din România.

Unul dintre aspectele de bază ale acestui demers analitic a vizat prezentarea celor mai importante perspective teoretice ale evaluării și ale capacității de evaluare a programelor și politicilor publice. Fundamentarea teoretică a subiectului propus s-a concentrat în primă etapă asupra influenței pe care teoria Noului Management Public l-a avut asupra evaluării având în vedere că în literatura de specialitate apariția și dezvoltările ulterioare ale acestui domeniu au fost atribuite schimbărilor majore introduse la nivelul sectorului public, cea mai importantă dintre acestea fiind utilizarea managementului orientat spre rezultate. Astfel, utilizarea evaluării în procesele de elaborare și implementare a programelor și politicilor publice, precum și necesitatea consolidării capacităților aferente acestor activități, reprezintă unul dintre rezultatele acțiunilor de reformă

influențate de elemente ale teoriei Noului Management Public. Extinderea acestei practici s-a datorat, într-o primă etapă, gândirii raționaliste care a caracterizat perioada anilor 1960 și ulterior în anii 1980, apariției Noului Management Public așa cum subliniază Furubo, Rist și Sandhal (Furubo, Rist, Sandhal, 2012, p. 146). Cele mai importante principii – fundament ale Noului Management Public au fost sintetizate de Christopher Hood în lucrarea *"A Public Management for All Seasons?"*, respectiv: *aplicarea principiilor managementului profesional în sectorul public*, numirea unor persoane care să poată gestiona (manageria) liber și introducerea unor forme de control active, vizibile și discreționare pentru a justifica în mod corespunzător responsabilitatea acțiunilor și pentru a clarifica atribuțiile; *introducerea unor standarde explicite și indicatori de performanță* astfel încât să poată fi stabilite obiectivele, țintele, indicatorii atât în termeni calitativi, cât și în termeni cantitativi pentru a putea măsura eficiența în sectorul public; *accentuarea controlului rezultatelor* în scopul descentralizării anumitor funcții și pentru a aloca resurse corespunzător rezultatelor obținute; *accentul trebuie pus pe rezultate, în detrimentul procedurilor*; *dezagregarea și descentralizarea unităților "monolitice"* din sectorul public cu scopul de a crea unități gestionabile, autonome prin alocarea de resurse și interese proprii astfel încât să poată contracta servicii în afara sistemului public în scopul creșterii eficienței acestuia; *introducerea competiției în sectorul public* prin contractare externă și proceduri de atribuire ale acestora în scopul reducerii costurilor și îmbunătățirea calității anumitor servicii; *accentuarea practicilor managementului utilizate în sectorul privat* cu o mai mare flexibilitate în recrutarea personalului și stimulării acestuia; *accentuarea disciplinei și a parcimoniei în utilizarea resurselor* în scopul reducerii costurilor directe, a unei mai bune organizări a activităților și limitarea "costurilor conforme" (Hood, 1991, p. 4-5).

Măsurarea performanțelor, nevoia de responsabilizare a factorilor de decizie față de cetățeni, creșterea numărului de procese decizionale informate, utilizarea lecțiilor învățate din exercițiile anterioare, nevoia de transparentizare a nivelului administrativ, inclusiv prin prezentarea rezultatelor intervențiilor implementate sau stabilirea priorităților pe agenda publică sunt doar câteva dintre principiile care au stat la baza reformelor administrative din întreaga lume. În relație directă, procesul de dezvoltare a capacității de evaluare este înțeles ca o parte integrată a managementului sectorului public orientat către rezultate. Acesta este o componentă a unui cadru managerial mai complex care are ca obiectiv consolidarea performanței sectorului public.

Diversitatea abordărilor în ceea ce privește domeniul evaluării a fost influențată de viziunile diferite pe care atât teoreticienii, cât și practicienii și le-au format, în funcție de experiențele acestora, de orientările filosofice, de preferințele metodologice și cele practice. În acest sens, J. L. Fitzpatrick, J. R. Sanders și B. R. Worthen, notează că au existat doi factori majori care au stat la baza diferitelor accepțiuni ale evaluării: pe de o parte este vorba de diferențele apărute ca rezultat al confruntărilor ideologice și filosofice, iar pe de altă parte diferențe rezultate din preferințele metodologice. Conform acestor autori, au existat patru paradigme care au influențat de-a lungul timpului teoria și practica evaluării, respectiv: *pozitivismul*, *post-pozitivismul*, *paradigma constructivistă*, *paradigma transformatoare* (Fitzpatrick, Sanders, și Worthen, 2012, p. 114-115). Dezvoltarea științelor sociale a fost influențată în secolul al XIX-lea de curentul promovat de Auguste Comte, numit *pozitivism*. Conform lui Comte, știința presupune utilizarea unor anumite metode, utilizând legi teoretice și observații empirice viabile. Astfel, așa cum menționează Turner (Turner, 2001 apud Hasan, 2016, p. 318), interesul lui Comte pentru utilizarea metodelor a reprezentat baza pentru patru strategii de analiză, respectiv: utilizarea metodei observației, considerând că atunci când fenomenele sociale sunt percepute ca ”lucruri” sau ”fapte sociale” observația este ferită de o judecată morală părtinitoare, subiectivă; cea de-a doua strategie presupune utilizarea experimentului în contextul analizării faptelor sociale; cea de-a treia strategie avansează metoda comparației, și se referă cu precădere la compararea societăților cu scopul de a observa diferențele care apar între diverse formele sociale; cea din urmă strategie implică metoda analizei istorice, care este o variantă a metodei comparative.

O a doua paradigmă care a influențat domeniul evaluării a fost *post-pozitivismul*. Conform susținătorilor acestei paradigme, cunoașterea este influențată de valorile cercetătorilor, aceasta fiind supusă greșelii; datele pot fi explicate pe baza mai multor teorii, realitatea fiind construită de oameni și de realitățile acestora. Obiectivul principal al teoreticienilor a fost acela de a analiza relațiile cauzale cu scopul de a dezvolta norme și abordări prin intermediul cărora să poată descrie lumea exterioară, deși temporală, ținând cont de caracterul limitat al cunoașterii (Fitzpatrick, Sanders, și Worthen, 2012, p. 28).

Abordarea constructivistă, așa cum menționează D. Stufflebeam, este recunoscută pentru faptul că s-a opus ideilor pozitivismului în încercarea de a înțelege domeniul evaluării, respectiv ontologia realistă, epistemologia obiectivă și a metodelor experimentale. Constructivismul promovează cunoașterea ca fiind o construcție umană, necertificată, problematică de o manieră

constantă și într-o permanentă schimbare (Stufflebeam, 2002, p. 71). Adepții paradigmei constructiviste susțin că obiectivitatea în procesul evaluativ nu este posibilă. House și Howe susțin că dihotomia fapt-valoare sau această distincție radicală între ”fapte” care sunt obiective și ”valori” care sunt subiective reprezintă un continuum. Valorile influențează, de fapt, percepția asupra faptelor (House, Howe, 1998, p. 56). **Paradigma transformatoare** a apărut pe măsură ce preocupările cercetătorilor din domeniul evaluării s-au concentrat asupra modului de abordare a problemelor sociale și politice critice. Principiul fundamental al acestei perspective este acela că puterea este un aspect care trebuie abordat la fiecare nivel într-o cercetare. Conform D. Mertens, deși paradigma constructivistă recunoaște existența unor realități multiple care sunt construite sociale, trebuie acordată o importanță deosebită valorilor sociale, politice, culturale, economice care definesc aceste realități.

Nu doar paradigmele ideologice au influențat domeniul evaluării și înțelegerea acestuia. Conform lui Stevenson și Thomas, un alt factor important care a contribuit la definirea abordărilor distincte în activitățile de evaluare este cel al fundamentelor metodologice. În acest sens, teoreticienii au realizat ceea ce ei au numit ”contextul intelectual al evaluării” (Stevenson, Thomas, 2006, p. 201). Aceștia au identificat trei tradiții în domeniul evaluării, respectiv tradiția experimentală, tradiția cazului sau a contextului și tradiția influenței politice.

În ceea ce privește definirea conceptului de evaluare, conform lui Dahler-Larsen, există cel puțin trei abordări. Prima, menționează teoreticianul, se concentrează asupra conținutului conceptual. Cea de-a doua este înțeleasă din perspectiva pragmatică a evaluării, iar cea de-a treia ia în considerare contextul socio-istoric în care aceasta s-a dezvoltat. Trebuie de asemenea menționat că formele diverse ale definițiilor oferite evaluării depind și de perspectivele normativ-ideologice pe care acestea au fost fundamentate (Dahler-Larsen, 2012, p. 5). Astfel, dintr-o perspectivă **conceptual-analitică** (Weiss, 1998; Scriven, 1991; Stufflebeam, 2001), *evaluarea*, conform lui Carol Weiss, reprezintă ”o analiză sistematică a operațiunilor și/sau a rezultatelor unui program sau a unei politici, în comparație cu un set explicit de standarde, ca modalitate de a contribui la îmbunătățirea programului sau a politicilor” (Weiss, 1998, p. 4). Din perspectiva **metodologiei utilizate**, evaluarea este definită de Rossi și Freeman ca fiind „o aplicare sistematică a procedurilor de cercetare socială cu scopul de a analiza nivelul de conceptualizare și proiectarea, implementarea și utilitatea programelor sociale. Aceasta implică utilizarea metodologiilor de cercetare socială pentru a judeca și îmbunătăți proiectarea, monitorizarea, eficiența și eficacitatea

programele în domenii precum sănătate, educație, bunăstare și a altor programe din domeniul social” (Rossi, Freeman, 1985 apud Dahler-Larsen, 2012, pag. 5). Luând în considerare scopul evaluării, aceasta a fost definită de Patton ca fiind ”o colectare sistematică de informații în relație cu activitățile, caracteristicile și rezultatele programelor cu scopul de a face judecăți privind programul, de a îmbunătăți eficacitatea acestuia sau de a informa deciziile privind programarea (Patton, 1997 apud Dahler-Larsen, 2012, p. 7). Patton este recunoscut pentru abordarea evaluării care se bazează pe utilitate. Verbele „a judeca”, „a îmbunătăți” și „a informa” descriu cele mai importante scopuri ale evaluării. În plus, o definiție a evaluării înțeleasă ca **practică într-un context** a fost oferită de Rossi, Freeman și Lipsey. Conform teoreticienilor, evaluarea presupune ”utilizarea metodelor de cercetare socială pentru a analiza sistematic eficacitatea unui program, metode adaptate la mediul organizațional și politic, proiectate pentru a informa acțiunile sociale și pentru a îmbunătăți condițiile sociale” (Rossi, Lipsey, Freeman, 2004, p. 16). Darlene Russ-Eft și Hallie Preskill menționează că definiția oferită de acești teoreticieni este și un rezultat al relației de lungă durată dintre evaluare și programele sociale care a fost influențată de perspectiva cercetării socio-istorică (Russ-Eft, Preskill, 2009, p. 2).

Deși abordările cu privire la acest domeniu sunt diferite și pun accent pe anumite componente ale unui proces de evaluare, scopurile finale sunt general acceptate. Astfel, în literatura de specialitate există câteva direcții în relație cu funcțiile pe care evaluarea le îndeplinește în societățile moderne. Pentru o perioadă de timp relativ îndelungată, evaluarea a fost utilizată cu scopul de a îmbunătăți programele și politicile, însă astăzi putem vorbi despre mai multe funcții ale evaluării care sunt în cele mai multe cazuri complementare. Inițial, Harriet Talmage, a menționat trei scopuri ale evaluării care reies din definițiile acestora, respectiv:

- de a produce judecăți cu privire la meritul sau valoarea unui program;
- de a asista factorii de decizie responsabili cu elaborarea politicilor;
- de a avea o funcție politică (Talmage, 1982 apud Fitzpatrick, Sanders, și Worthen, 2012, p. 13).

Shulha și Cousins menționează că utilizarea evaluării nu este un concept unitar, ci mai degrabă un fenomen multi-dimensional descris prin prisma interacțiunii mai multor dimensiuni, respectiv: dimensiunea instrumentală care se referă la funcția de suport pentru procesele de luare a deciziilor și de rezolvare a problemelor, dimensiunea conceptuală care se referă la funcția

educativă a evaluării și dimensiunea simbolică sau funcția politică a evaluării (Shulha, Cousins, 1997, p. 196). Literatura de specialitate dezvoltată ulterior în jurul acestui subiect a inclus analize ale utilizării proceselor de evaluare luând în considerare caracteristici precum: relevanța, credibilitatea, implicarea utilizatorilor, eficacitatea comunicării, potențialul procesării informației, nevoia clienților pentru informație, anticiparea nivelului de schimbare a unui program, valoarea percepută a evaluării ca un instrument de management, calitatea implementării unei evaluări sau caracteristicile contextuale ale proceselor de decizie sau a cadrului politicilor. Plusvaloarea proceselor de evaluare poate fi înțeleasă atât la nivelul organizațiilor, cât și la nivel macro, la nivelul societății.

În ultima perioadă, așa cum observă Dahler-Larsen, o atenție deosebită a fost acordată contextelor în care evaluarea s-a dezvoltat, utilizarea acestei practici determinând o analiză mult mai în profunzime a acelor structuri și contexte care fie au împiedicat dezvoltarea domeniului, fie au promovat ideile și practicile acestuia. O consecință directă a acestui fapt a fost o reorientare a studiului în domeniul evaluării către *conceptul de dezvoltare a capacității de evaluare*.

Stockdill, Baizerman și Compton au definit *dezvoltarea capacității de evaluare* (în eng. evaluation capacity building/ development) ca fiind un proces susținut și continuu de a crea și menține practica evaluării pe diferite niveluri la standarde cât mai înalte astfel încât utilizarea acesteia să devină rutină. Mackay a definit dezvoltarea capacității de evaluare, în sens larg, ca fiind „extinderea sistemelor de evaluare la nivel național sau sectorial” (Mackay, 1999, pag. 2). Boyle și Lemaire au definit dezvoltarea capacității de evaluare în relație directă cu noțiunea de regim de evaluare descris ca fiind configurația capacității de evaluare, a practicii evaluării, a aranjamentelor organizaționale și a gradului de instituționalizare a acesteia. Astfel, dezvoltarea capacității de evaluare este înțeleasă ca „set de activități și inițiative stabilite pentru a implementa un regim al evaluării” (Boyle, Lemaire, 1999, p. 6). Scopul proceselor de dezvoltare a capacității de evaluare, susțin Volkov și King, este acela de a consolida și susține practicile evaluării de program prin dezvoltarea capacităților unei organizații de a proiecta, implementa și gestiona de o manieră eficace proiectele de evaluare; de a accesa, construi și utiliza cunoașterea generată și competențele dobândite; de a cultiva un spirit continuu de învățare, îmbunătățire și responsabilizare în interiorul organizației; și de a crește nivelul de conștientizare cu privire la

evaluarea programelor și auto-evaluarea ca strategie de îmbunătățire a performanțelor mediului intern și extern în care acesta își desfășoară activitatea (King, Volkov, 2005, p. 11).

În vederea înțelegerii acestor tipuri de procese, în plan teoretic au fost descrise mai multe modele de analiză a capacității de evaluare, modele care s-au concentrat asupra identificării componentelor de bază ale acestor tipuri de activități. Astfel, cele mai relevante perspective teoretice pentru subiectul analizat au fost: modelul propus de Stockdill, Baizerman și Compton care oferă o perspectivă generală asupra procesului de dezvoltare a capacității de evaluare; modelul avansat de Taylor-Powell și Boyd care se concentrează asupra capacității de evaluare în organizațiile complexe; modelul prezentat de Preskill și Boyle caracterizat prin dimensiunea multidisciplinară a proceselor de consolidare a capacității de evaluare și un model integrat de analiză a dezvoltării capacității de evaluare propus de Labin, Duffy, Meyers, Wandersman și Lesene, prezentate într-o manieră succintă mai jos:

Model	Componente	Elemente specifice
Baizerman, Stockdill și Compton	Proces general	<i>Proces recunoscut, intenționat, dezvoltat</i> <i>Structuri dedicate pentru evaluare</i> <i>Resurse alocate suficiente la toate nivelurile</i>
	Practici efective	<i>Expertiză în DCE</i> <i>Resurse alocate</i> <i>Suport explicit, public și executiv pentru DCE</i> <i>Existența unei strategii</i> <i>Responsabilitate pentru crearea, gestionarea și susținerea procesului de DCE</i> <i>Integrarea experților în procesul de luare a deciziilor</i> <i>Facilitarea de către experți a practicilor intra și inter organizaționale</i> <i>Cerere pentru DCE</i>
	Orientarea, ocupația și rolul practicantului	<i>Expertiză în teorii, procese și practici privind DCE</i>

		<p><i>Orientare către potențiali colaboratori</i></p> <p><i>Orientare către practici intenționate și inclusive</i></p> <p><i>Angajament</i></p> <p><i>Orientare a procesului DCE ca fiind un proces continuu de învățare privind evaluarea</i></p>
Powell și Boyd	Dezvoltare profesională	<p><i>Programe de formare</i></p> <p><i>Asistență tehnică</i></p> <p><i>Proiecte de evaluare în colaborare</i></p> <p><i>Îndrumare și consiliere</i></p> <p><i>Comunități de practicieni</i></p>
	Resurse	<p><i>Expertiză în evaluare și în DCE</i></p> <p><i>Materiale privind evaluarea</i></p> <p><i>Campioni ai evaluării</i></p> <p><i>Resurse organizaționale</i></p> <p><i>Buget</i></p> <p><i>Tehnologie</i></p> <p><i>Timp</i></p>
	Mediu organizațional	<p><i>Leadership</i></p> <p><i>Cerere</i></p> <p><i>Inițiative</i></p> <p><i>Structuri</i></p> <p><i>Politici și proceduri</i></p>
Preskill și Boyle	Cunoaștere, competențe și atitudini	<p><i>Motivații, ipoteze și așteptări</i></p> <p><i>Proiectare, implementare și evaluare</i></p> <p><i>Strategii: internship, materiale, tehnologie, întâlniri, analize, comunități de practică, formare profesională, implicare în procese de evaluare, asistență tehnică, coaching</i></p>
	Transferul cunoașterii	<p><i>Leadership</i></p> <p><i>Cultură</i></p>

		<p><i>Sisteme și structuri</i></p> <p><i>Comunicare</i></p>
	<p>Practică a evaluării sustenabilă</p>	<p><i>Cadre și procese privind evaluarea</i></p> <p><i>Resurse dedicate evaluării</i></p> <p><i>Utilizarea rezultatelor evaluărilor</i></p> <p><i>Angajamente și valori împărtășite</i></p> <p><i>Sistem de management integrat al evaluării</i></p> <p><i>Planuri strategice privind evaluarea</i></p> <p><i>Politici și proceduri privind evaluarea</i></p>
<p>Labin, Duffy, Meyers, Wandersman și Lesene</p>	<p>Nevoie</p>	<p><i>Motivații:</i> tipuri de audiență; ipoteze; așteptări</p> <p><i>Obiective</i></p> <p><i>Context:</i> analiza nevoilor; adaptare</p> <p><i>Resurse și puncte tari:</i> individuale și organizaționale (resurse, expertiză, practici, leadership, cultură, integrare)</p>
	<p>Activități</p>	<p><i>Strategii:</i> teorii, modele, nivel individual sau organizațional, tipul strategiei, conținut</p> <p><i>Implementare:</i> grup țintă, programul de implementare, constrângeri</p> <p><i>Evaluare a DCE:</i> abordare, design, măsurare, tipuri de date, calendar, intern sau extern</p>
	<p>Rezultate</p>	<p><i>Individuale:</i> atitudini, cunoaștere, abilități și competențe</p> <p><i>Organizaționale:</i> procese, politici, practici, leadership, cultură organizațională, integreare a practicilor, resurse</p> <p><i>Privind programul:</i> dezvoltare, implementare, rezultate</p> <p><i>Efectele negative</i></p> <p><i>Lecții învățate</i></p>

Astfel, în ceea ce privește procesele generale privind dezvoltarea capacității de evaluare inter și intra organizaționale, putem observa din cele patru modele propuse că unul dintre elementele principale ale acestora este reprezentat de *identificarea și înțelegerea nevoii* pentru astfel de procese, *și implicit a beneficiilor* pe care le au procesele de evaluare, fie că vorbim de programe sau politici. În acest sens, un rol definitoriu îl au atât *contextul*, cât și *nivelul de informare și conștientizare* a factorilor de decizie care ulterior se angajează și susțin procesele de dezvoltare a capacității de evaluare, dar contribuie și la creșterea cererii pentru astfel de procese și la dezvoltarea de noi inițiative.

Un al doilea element foarte important evidențiat în modele propuse îl reprezintă *nevoia de expertiză*. În primul rând este nevoie de expertiză din punct de vedere al procesului de DCE în sine. Așa cum subliniază Baizerman, Stockdill și Compton, procesele de evaluare sunt distincte față de cele privind dezvoltarea capacității de evaluare și implicit expertiza diferă. Cu toate acestea însă, conform modelului propus de Powell și Boyd, expertiza este necesară atât în ceea ce privește domeniul evaluării, cât și în procesele de dezvoltare a capacității, element identificat și inclus în toate modelele analizate. Complementar cu nevoia de expertiză este și componenta privind *strategiile* aferente proceselor de dezvoltare a capacității de evaluare. Elaborarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea strategiilor presupun o serie de elemente standard, respectiv:

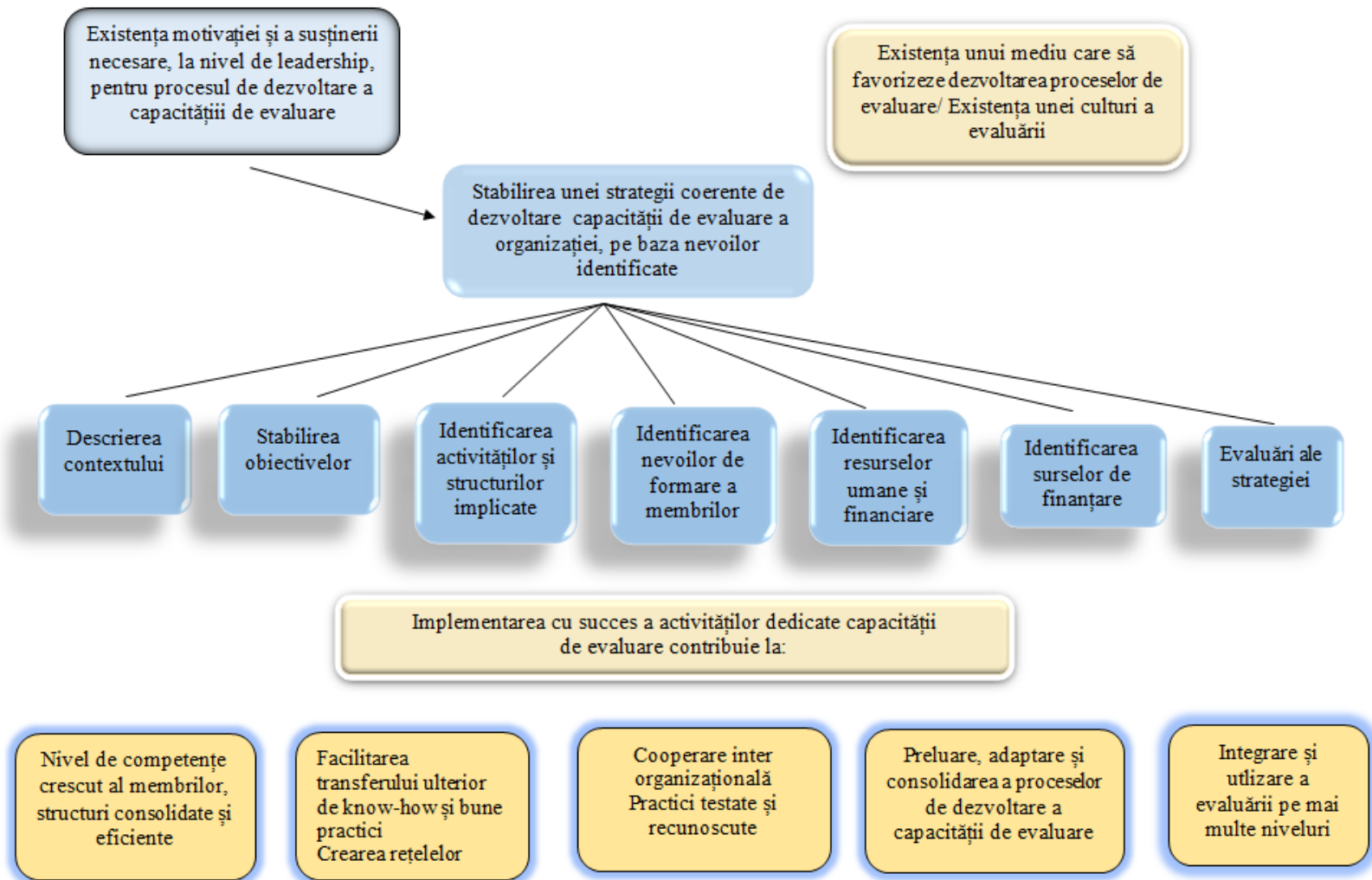
- Cadrul strategic destinat procesului de dezvoltare a capacității de evaluare;
- Obiective;
- Elemente ale procesului de implementare: teorii, grup țintă, tipuri de expertiză, activități, resurse (umane, financiare, etc.), calendar de implementare, constrângeri, rezultate așteptate;
- Evaluarea procesului (internă sau externă, presupune o proiectare în sine a procesului care include abordare, design, implementare tipuri de date, analiză, concluzii, recomandări);
- Lecții învățate și diseminarea bunelor practici.

Așa cum a fost subliniat de Baizerman, Stockdill și Compton, dar și de Preskill și Boyle, un element foarte important al proceselor de dezvoltare a capacității de evaluare este reprezentat de *sustenabilitatea proceselor*. Sustenabilitatea acestora pe termen lung depinde de mai mulți factori printre care enumerăm: angajamentul liderilor pentru astfel de practici, existența unor

cadre conceptuale, proceduri și politici privind practicile evaluării, existența unui plan strategic privind activitățile de evaluare, alocarea resurselor pentru astfel de activități care să devină rutină în cadrul organizațiilor, existența și promovarea unei culturi organizaționale privind evaluarea și valorilor care o definesc, etc.

Existența *comunităților de practicieni* reprezintă un alt element important în ceea ce privește procesele de dezvoltare a capacității de evaluare, aspect subliniat de Powell și Boyle. În acest sens, aportul și influența pe care aceste comunități o au în procesele de dezvoltare a capacității de evaluare este foarte valoroasă.

Pe baza acestor modele teoretice și a elementelor ce caracterizează procesele de dezvoltare a capacității de evaluare (existența motivației și susținerea leadership-ului pentru aceste activități, existența unui mediu/context care să favorizeze utilizarea evaluării, planificarea și implementarea unei strategii coerente de dezvoltare a capacității de evaluare în interiorul organizației, cooperare inter-organizațională) a fost elaborată matricea de analiză pentru subiectul propus, respectiv modul în care organizațiile non-guvernamentale au contribuit la dezvoltarea capacității de evaluare a intervențiilor publice în România, respectiv:



Sursa: Reprezentare proprie

Această configurație multidimensională este în conformitate cu modelele teoretice prezentate anterior al căror element comun se referă la faptul că procesul de dezvoltare a capacității de evaluare se realizează pe mai multe niveluri și este influențat atât de factori interni, cât și externi. Componentele de bază ale unui proces de dezvoltare a capacității de evaluare așa cum rezultă din figura de mai sus sunt:

- existența motivației și a susținerii necesare, la nivel de leadership, pentru procesul de dezvoltare a capacității de evaluare;
- stabilirea unei strategii coerente de dezvoltare a capacității de evaluare a organizației, pe baza nevoilor identificate care să cuprindă: elemente ale contextului, obiective clare, asumate, identificarea activităților care să fie în relație cu obiectivele și cu rezultatele așteptate, identificarea nevoilor de formare a membrilor, identificarea resurselor umane și financiare care urmează a fi angajate în acest proces, identificarea surselor de finanțare, activități de evaluare ale strategiei.

Implementarea cu succes a acestor etape contribuie la creșterea nivelului de competențe ale membrilor respectivei organizații, facilitarea transferurilor ulterioare de bune practici și cunoaștere, facilitarea creării unor rețele care să reunească actori cheie pentru domeniu, la cooperarea inter-organizațională, la creșterea nivelului de integrare a practicilor evaluării și interiorizarea proceselor de învățare. Cu alte cuvinte, este vorba despre dezvoltarea și consolidarea capacității de evaluare la nivelul instituțiilor și organizațiilor.

În ceea ce privește *sistemul de evaluare a programelor și politicilor publice din România, cercetarea a avut ca obiectiv analiza modului în care organizațiile non-guvernamentale au contribuit la dezvoltarea capacității de evaluare a intervențiilor publice la nivel național*. Astfel, o primă etapă în acest demers a fost selectarea organizațiilor și asociațiilor profesionale relevante pentru tema propusă. În acest context, criteriul de selecție a fost profilul organizației, profil care este alcătuit din următoarele elemente: misiunea și obiectivele, organizarea internă, profilul membrilor organizației, activitățile desfășurate și resursele.

Obiectivele specifice ale analizei sunt:

- ✓ definirea profilului organizațiilor și asociațiilor profesionale care au ca misiune evaluarea de programe și politici publice;

- ✓ analizarea activității acestora din perspectiva influenței pe care au avut-o în dezvoltarea capacității de evaluare;
- ✓ identificarea principalelor obstacole pe care le-au întâmpinat în atingerea misiunii și a obiectivelor acestora;
- ✓ analizarea contextului în care acestea își desfășoară activitatea;
- ✓ furnizarea unor propuneri sau soluții pentru a putea consolida rolul acestora în procesul de dezvoltare a capacității de evaluare a programelor și politicilor publice;

Luând în considerare elementele menționate, organizațiile selectate pentru analiză au fost: *Asociația de Evaluare „Evalrom”*, *Societatea Română a Evaluatorilor de Proiecte, Programe și Politici Publice (RoSE)*, *Asociația pentru Dezvoltarea Evaluării în România (ADER)*, *Societatea Academică din România (SAR)*, *Centrul Român de Politici Europene (CRPE)*, *Institutul pentru Politici Publice (IPP)*. **Un aspect foarte important este faptul că în cadrul analizei s-a făcut o distincție artificială între asociațiile care activează în domeniul evaluării, denumite în continuare asociații profesionale și organizațiile non-guvernamentale, așa cum sunt acestea încadrate conform Legii 26/2000 cu modificările și completările ulterioare.** Acest lucru a fost necesar pentru a putea crea o imagine mai clară asupra modului în care asociațiile din domeniul evaluării contribuie la procesele de dezvoltare a capacității de evaluare a programelor și politicilor publice în baza obiectivelor și misiunilor acestora.

Metodologia utilizată a inclus analiza literaturii de specialitate, completată de analiza documentară care a presupus atât analiza de date primare (acte normative), cât și analiza de date secundare (informații disponibile pe site-urile organizațiilor, rapoarte elaborate în cadrul unor proiecte implementate de către structurile asociative vizate precum și studii și analize elaborate de către Comisia Europeană și instituții ale administrației publice centrale), interviuri cu reprezentanți ai organizațiilor vizate și chestionare adresate structurilor administrative responsabile cu evaluarea programelor finanțate din bugetul UE.

Prima parte a cercetării s-a concentrat asupra asociațiilor care au ca scop principal promovarea, utilizarea și dezvoltarea evaluării ca instrument sau etapă în procesul de formulare a intervențiilor publice, dar și asupra organizațiilor care prin activitățile pe care le desfășoară contribuie în mod indirect la consolidarea capacității de evaluare. A fost identificată o serie de variabile necesare pentru analiza funcțională a organizațiilor de referință. Aceste variabile au fost structurate în grila interviului semi-structurat care a vizat următoarele aspecte:

- **contextul intern**
 - *misiuni și obiective*
 - *profilul membrilor, management și leadership*
 - *activități implementate și rezultate așteptate*
 - *rețele*
 - *resurse*
- **contextul extern**

Partea a doua a cercetării s-a concentrat asupra analizării nivelului de cunoaștere și a percepției personalului din structurile administrative de la nivel central aferente managementului fondurilor europene care sunt responsabile cu evaluarea programelor finanțate de la bugetul comunitar. Astfel, obiectivul acestui demers a fost acela de a colecta date, de a analiza percepția persoanelor din grupul țintă, privind modul în care aceste structuri asociative au contribuit la procesul de dezvoltare a capacității de evaluare din perspectiva cererii pentru activitățile de evaluare. Un al doilea obiectiv al acestui demers a fost acela de a completa informațiile colectate prin intermediul interviurilor și a de a oferi o imagine de ansamblu asupra modului în care activitățile desfășurate de asociațiile din domeniul evaluării și organizațiile non-guvernamentale sunt percepute de către factorii interesați, respectiv de către cei care solicită servicii de evaluare.

Principalele constatări și concluzii

În România există mai multe structuri asociative care au ca scop principal promovarea, utilizarea și dezvoltarea evaluării ca instrument sau etapă în procesul de formulare a intervențiilor publice. Pe lângă acestea, există numeroase organizații care prin activitățile pe care le desfășoară contribuie într-o manieră indirectă la consolidarea capacității de evaluare. În urma informațiilor colectate prin intermediul interviurilor, dar și în urma analizării activităților desfășurate de către acestea, au reieșit următoarele constatări și concluzii:

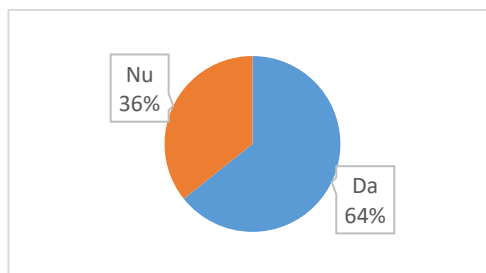
Din perspectiva *dinamicii interne a organizațiilor analizate*, viziunea, obiectivele și activitățile desfășurate până la acest moment reprezintă un fundament solid pentru a contribui într-o manieră coerentă la crearea și dezvoltarea capacităților necesare în domeniul evaluării. Complementar, nivelul de expertiză al membrilor reprezintă garantul calității activităților pe care acestea le desfășoară. Cu toate acestea însă, au fost identificate și câteva puncte slabe dintre care enumerăm: lipsa unor strategii de dezvoltare pe termen mediu și lung care să creeze premisele

necesare desfășurării constante a activităților; implicarea limitată, atât la nivel de leadership, cât și la nivelul membrilor, în planificarea și implicit realizarea activităților; resurse financiare limitate, în multe cazuri rezumându-se doar la câteva proiecte cu finanțare externă; lipsa unor canale de comunicare cu reprezentanți ai administrației publice sau ai mediului academic.

Din perspectiva *contextului extern* în care organizațiile non-guvernamentale își desfășoară activitatea, inițiativele de creare și dezvoltare a acestor structuri asociative, precum și activitățile desfășurate de către acestea, s-au bucurat de sprijinul autorităților de la nivel central. Această constatare a fost completată cu informații colectate prin intermediul unui chestionar care a fost adresat personalului structurilor administrative care desfășoară activități de evaluare. Astfel, la nivelul respondenților, s-au constatat următoarele:

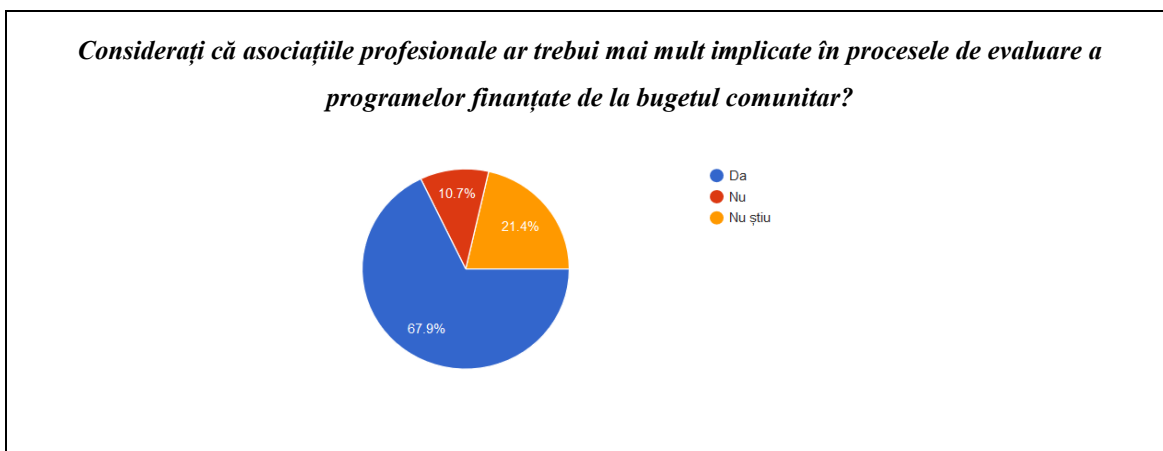
- Cu toate că nu există un nivel de familiarizare ridicat al reprezentanților structurilor administrative cu privire la misiunea, obiectivele și activitățile desfășurate de către asociațiile din domeniul evaluării, în ultimul deceniu ***există un nivel de cunoaștere satisfăcător referitor la existența acestora, fapt care asigură premisele dezvoltării parteneriatelor.*** Parteneriatul este unul dintre principiile de bază pe care s-au consolidat reformele la nivelul administrațiilor publice din întreaga lume, ca urmare a influenței Noului Management Public.

În România există câteva asociații profesionale care au ca scop promovarea, utilizarea și dezvoltarea evaluării ca etapă în procesele de formulare a politicilor. Ați auzit despre vreuna dintre ele?



- Deși măsura în care asociațiile și organizațiile non-guvernamentale au fost incluse activ în procesele de planificare, implementare, monitorizare, diseminare sau în activități de consolidare a capacității de evaluare este redusă, ***există deschidere mare pentru implicarea acestora în activitățile de evaluare și acțiunile complementare aferente programele finanțate de la bugetul comunitar.*** Responsabilizarea și transparentizarea

conform teoriei Noului Management Public, sunt principiile care determină structurile administrative să coopteze asociațiile profesionale sau organizațiile non-guvernamentale în activitățile pe care le desfășoară.

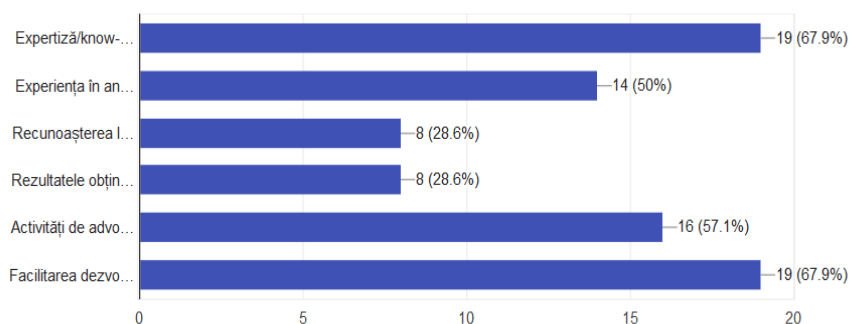


- În ciuda faptului că nivelul de cooperare între structurile asociative și cele administrative este redus, ***am constatat că există avantaje reale care rezultă dintr-o implicare mai mare a asociațiilor profesionale în activitățile de evaluare desfășurate la nivelul structurilor administrative.*** În acest caz, elementul care influențează nivelul de implicare a asociațiilor profesionale și a organizațiilor non-guvernamentale în activitățile de evaluare este *productivitatea*, unul alt principiu fundamental al Noului Management Public. Cooperarea între cele două niveluri poate contribui la obținerea unor rezultate precum: crearea unui consens în ceea ce privește obiectivele evaluării, legitimitatea acestor procese precum și a profesiei de evaluator, dezvoltarea capacității de evaluare la nivel național prin creșterea cererii pentru astfel de procese, precum și ofertei de evaluare prin creșterea constantă a competențelor evaluatorilor, crearea unor rețele profesionale care să permită învățarea continuă prin transfer de cunoștințe și bune practici, oportunități de dezvoltare a membrilor, sprijinirea inovării din perspectivă teoretică și practică.
- Deși, până la acest moment, potențialul pe care asociațiile profesionale și organizațiile non-guvernamentale îl au în ceea ce privește consolidarea culturii și capacității de evaluare la nivel național a fost insuficient exploatat, ***relațiile de colaborare mai strânse cu acestea pot aduce beneficiile reale pentru sistemul de evaluare a intervențiilor publice.*** Conectarea structurilor administrative cu cetățenii/ societatea civilă pentru a

îmbunătăți gradul de satisfacție a acestora este cunoscută în teoria Noului Management Public drept *orientarea serviciilor*. Astfel, un nivel adecvat al culturii de evaluare în sistemul programelor și politicilor publice este un factor determinant pentru eșecul sau succesul proceselor de dezvoltare a capacității de evaluare în sensul în care angajamentele pentru astfel de procese trebuie completate de un mediu care să favorizeze și chiar să încurajeze activitățile de evaluare.

- Cu toate că, până în acest moment, contribuția asociațiilor profesionale și a organizațiilor non-guvernamentale este redusă în ceea ce privește procesele de dezvoltare a capacității de evaluare, am constatat că acestea *dispun de instrumente foarte utile pentru a impulsiona activitățile de evaluare, precum și cele destinate consolidării capacității de evaluare* (expertiză și know-how sectorial (70%); facilitarea dezvoltării rețelelor (70%); activități de advocacy (57%); experiența în analiza programelor și politicilor publice (50%); recunoașterea la nivel local/regional în sectoarele vizate (29%); rezultatele obținute de-a lungul timpului (29%). Această constatare este relevantă pentru a înțelege atât dinamica internă a organizațiilor, care este influențată de aspecte precum modul de utilizare a resurselor umane, financiare sau de timp, cât acțiunile mediului extern, respectivi a unor factori precum percepțiile limitate cu privire la practica evaluării, a obiectivelor și a beneficiilor acesteia.

Care considerați ca ar fi cele mai utile instrumente de care organizațiile non-guvernamentale dispun pentru a dezvolta activitățile de evaluare/capacitatea de evaluare? (se pot alege mai multe răspunsuri)



În concluzie, putem aprecia că influența pe care asociațiile profesionale și organizațiile non-guvernamentale o au asupra activităților de evaluare și asupra proceselor de dezvoltare a capacității de evaluare a programelor și politicilor publice este relativ redusă. Cu toate acestea, există un potențial foarte mare pe care acesta îl are, recunoscut și validat în cadrul analizei.

Recomandări:

- stabilirea unei singure structuri care să sprijine procesele de dezvoltare a capacităților de evaluare la nivel național (ex. Societatea Română de Evaluare) și consolidarea culturii evaluării sau cel puțin crearea unui parteneriat între asociațiile profesionale astfel încât acestea să poată răspunde într-o manieră coerentă obiectivelor asumate prin asigurarea unor poziții comune, unei voci comune;
- revitalizarea asociațiilor printr-un nivel mai ridicat de implicare al leadership-ului în ceea ce privește asigurarea oportunităților de finanțare, implicarea membrilor în proiecte pentru motivarea acestora, precum și creșterea numărului afilierilor și a partenerilor instituționali;
- elaborarea unui plan de acțiune pe baza nevoilor de dezvoltare identificate care să includă acțiuni dedicate consolidării capacităților interne ale organizației;
- crearea de oportunități pentru formarea continuă a membrilor asociațiilor;
- asigurarea unui dialog constant cu actorii cheie ai sistemului național de evaluare;
- crearea și menținerea unor relații parteneriale/ de colaborare cu asociații similare precum și cu mediul academic;
- capacitatea organizațiilor non-guvernamentale în vederea promovării utilizării sporite a evidențelor în procesele de desfășurare a politicilor publice;

Bibliografie

1. Boyle Richard, Lemaire Donald, *Building Effective Evaluation Capacity, Lessons from Practice*, Introduction, Transaction Publishers, New Brunswick, 1999
2. Dahler-Larsen Peter, *The Evaluation Society*, Stanford University Press, Stanford, 2012
3. Fitzpatrick L. Jody, Sanders S. James, Worthen R. Blaine, *Program Evaluation – Alternative Approaches and Practical Guidelines*, 4th Edition, Pearson Education, Upper Saddle River, 2012
4. Hasan Nazmul Md, *Positivism: to what extent does it aid our understanding of the contemporary social world?*, *Quality&Quantity*, 2016, Vol. 50, pp. 317 - 325
5. Hood Christopher, *A Public Management for All Seasons?*, *Public Administration*, Nr. 69, 1991, 3-19
6. House Ernest, Howe R. Kenneth, *Values in Evaluation and Social Research*, Sage Publications, Thousand Oaks, 1999
7. King A. Jean , Volkov Boris, *A Framework for Building Evaluation Capacity Based on the Experiences of Three Organizations*, *CURA Reporter*, Vol. 35, Nr. 3, 2005, pp. 10-16
8. Mackay Keith, *Evaluation Capacity Development. A Diagnostic Guide and Action Framework*, Independent Evaluation Group, ECD Working Paper Series no. 6, 1999
9. Patton Q. Michael, *Utilization-Focused Evaluation: The New Century Text*, 3rd Edition, Sage Publication, Thousand Oaks, 1997, pag. 23, apud Dahler-Larsen Peter, *The Evaluation Society*, Stanford University Press, Stanford, 2012
10. Rossi Peter, Lipsey M. W., Freeman E. Howard, *Evaluation. A Sistematic Approach*, 7th Edition, Sage Publications, Thousand Oaks, 2004
11. Russ-Eft Darlene, Preskill Hallie, *Evaluation in Organizations, A Sistematic Approach to Enhancing Learning, Performance and Change*, 2nd Edition, Basic Books, New York, 2009
12. Shulha M. Lyn, Cousins Bradley, *Evaluation Use: Theory, Research and Practice Since 1986*, *Evaluation Practice*, Vol. 18, Nr. 3, 1997, pp. 195-208
13. Stevenson John, Thomas David, *Intellectual Contexts*, pag. 200 – 225 în Shaw F. Ian, Greene C. Jennifer, Mark M. Melvin, *The SAGE Handbook of Evaluation*, Sage Publications, London, 2006
14. Stufflebeam L. Daniel, *Foundational Models for 21st Century Program Evaluation*, în Stufflebeam L. Daniel, Madaus F. George, Kellaghan Thomas, *Evaluation Models, Viewpoints on Educational Human Services Evaluation*, 2nd Edition, Kluwer Academic Publishers, New York, 2002
15. Turner J.H., *The origins of positivism: the contributions of Auguste Comte and Herbert Spencer* pp. 30–42 în Smart B., Ritzer G. (eds.) *Handbook of Social Theory*, Sage, London, 2001
16. Weiss Carol, *Evaluation*, 2nd Edition, Prentice Hall, New Jersey, 1998