

EXTINDEREA PRACTICII EVALUĂRII ÎN ROMÂNIA: DE LA PROGRAMELE FINANȚATE DE UNIUNEA EUROPEANĂ LA POLITICILE PUBLICE*

Marian NICA

Extending the Independent Evaluation Practice
in Romania: From European Union Funded
Programs to National Public Policies

Abstract

By using evaluations for the socio-economic and development programs, the European Union (EU) played a decisive role for the introduction of evaluation as a management tool in Romania, as well as in the other Member States. A proper management of the implementation of the EU programs has been a constant concern of the Romanian administration. Since its accession to the EU on January 1, 2007, Romania became responsible for administrating the evaluation of EU funded programs, under the Extended Decentralization Implementation System (EDIS).

The paper is trying to examine how the experience gained throughout the independent evaluations of the pre-accession funds generated knowledge for learning and could further contribute to the development of the public policies evaluation practice in Romania.

The hypothesis is that experience generated by independent evaluation use of pre-accession EU funds will contribute to further expansion of the evaluation practice to the national public policies.

The methodology employed in this paper relies on empirical research of all relevant documents related to the both interim evaluations: Phare and Structural Instruments. The opinion of the key stakeholders on the evaluation practice was also considered, by applying a specific questionnaire regarding the evaluation use, combined with interviews of the key stakeholders.

Key words: evaluation, evaluation practice, public policy, pre-accession, post-accession

Marian NICA

Doctorand, Facultatea de Administrație și Management
Public, Academia de Studii Economice din București,
București, România

Tel.: 0040-213-354.653

Email: Marian.Nica@DEM.N.eu

* Acest articol a fost elaborat ca parte a proiectului POSDRU/88/1.5./S/55287 „Doctorat în economie la standardele Europei cunoașterii (DOESEC)”, proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013 și coordonat de Academia de Studii Economice din București în parteneriat cu Universitatea de Vest din Timișoara. Articolul a fost prezentat în cadrul celei de-a 19-a Conferințe anuale internaționale „Administrația publică a viitorului”, organizată de către Rețeaua Institutelor și Școlilor de Administrație Publică din Centrul și Estul Europei (NISPAcee), la Varna, Bulgaria, în perioada 19-22 mai 2011.



Revista Transilvană
de Științe Administrative
2(29)/2011, pp. 101-117

1. Introducere

Dezvoltarea practicii evaluării reprezintă o preocupare crescută în rândul cercetătorilor din Europa, dar și din România. Evaluarea necesită mobilizarea unor resurse semnificative; cu toate acestea, beneficiile unei evaluări adecvate a programelor și politicilor publice pot avea o contribuție importantă în cadrul procesului de dezvoltare socio-economică a unei țări. Practica evaluării în România a fost introdusă de către donorii externi. Astfel, programele finanțate de către Banca Mondială, Agențiile Națiunilor Unite, și de alte Agenții Internaționale, precum Agenția de Dezvoltare Internațională a Statelor Unite (USAID) sau Departamentul pentru Dezvoltare Internațională al Marii Britanii (DFID), au fost însoțite de evaluări.

Cel mai notabil aspect l-a reprezentat cadrul de implementare al finațării de pre-aderare și de post-aderare a programelor finanțate de către Uniunea Europeană, care a impus un stil particular în managementul programelor, care a inclus evaluarea ca parte din procesul de implementare. Prin utilizarea evaluării programelor socio-economice și de dezvoltare, Uniunea Europeană a jucat un rol decisiv în introducerea evaluării ca un instrument de management în Statele Membre, inclusiv în România. Procesul de pre-aderare și de post-aderare a României la Uniunea Europeană a avut, și încă are, o influență importantă în practica în care se realizează evaluarea proiectelor, programelor și politicilor publice din România.

Această lucrare încearcă să examineze modul în care experiența dobândită în cadrul evaluărilor independente a fondurilor de pre-aderare a generat cunoștințe pentru expertiză, contribuind la realizarea unor evaluări mai eficiente a Instrumentelor Structurale, și pot contribui, mai departe, la dezvoltarea practicii evaluării politicilor publice în România. În momentul de față, au fost finalizate ultimele evaluări intermediare ale programului Phare și Facilitatea de Tranziție, în timp ce se derulează primele evaluări ale Instrumentelor Structurale.

Ipoteza formulată vizează dacă experiența generată de utilizarea evaluărilor independente a fondurilor de pre-aderare UE sprijină utilizarea exercițiului de evaluare a Instrumentelor Structurale, și vor contribui la extinderea în continuare a dezvoltării practicii evaluării, către politicile publice finanțate din bugetul național.

Metodologia utilizată în această lucrare implică cercetarea empirică a tuturor documentelor relevante legate de ambele evaluări intermediare: Phare și Facilitatea de Tranziție și Instrumentele Structurale. Astfel, au fost analizate strategiile de evaluare, ghidurile de evaluare (Evalsed și versiunea națională a acestuia), precum și rapoartele de evaluare emise în cadrul evaluărilor intermediare. De asemenea, a fost solicitată părerea factorilor cheie implicați în practica evaluării, prin aplicarea unui chestionar specific, combinat cu interviuri, prin care s-a vizat opinia privind utilizarea evaluării.

În primul capitol articolul prezintă evoluția evaluării la nivel global și în România. În al doilea capitol este prezentată evoluția asistenței de pre-aderare în România, și acreditarea Sistemului Extins de Descentralizare a Implementării (EDIS). În al treilea capitol sunt prezentate rezultatele celui mai important exercițiu de evaluare din cadrul EDIS din România, care a cuprins 28 de evaluări intermediare. În al patrulea capitol

sunt prezentate rezultatele unui chestionar care a analizat aspectele ce țin de evaluarea intermediară. În capitolul al cincilea este prezentat cadrul de evaluare al programelor de asistență post-aderare finanțate de către Uniunea Europeană în România. Capitolul de concluzii încearcă să descrie atitudinea factorilor cheie implicați în evaluare, asupra acestei practici, ținând cont de experiența acumulată până în prezent.

2. Evoluția evaluării la nivel global și în România

La nivel mondial, în evoluția evaluării politicilor publice pot fi identificate mai multe etape. Primele demersuri de evaluare sunt destul de contestate în literatură din cauza faptului că nu se diferențiază clar de practica aplicării unor instrumente de investigare socială (Cerkez, 2009). O primă etapă, cuprinsă între anii 1930 și 1950 a avut ca pionieri ai evaluării pe Ralph Tzler, Percz Bridgman și E.L. Thorndike conform lui Stufflebeam și Shinkfield (2007, p. 160). Principala preocupare a fost măsurarea gradului de îndeplinire a obiectivelor, fiind aplicabilă în mod special proiectelor mici, care au obiective clare și realizabile. O a doua etapă de evaluare poate fi delimitată între anii 1960–1970, dorind să facă din politică o practică mai rațională, mai științifică, pornindu-se de la premisa că scopul unei evaluări este de a identifica adevărul. Reprezentanții acestei generații de evaluare sunt Scriven, Campbell, Lindquis, Suchman, Stanley, Cronbach, Snow, Boruch și Nave, principala metodă dezvoltată și utilizată de aceștia fiind experimentul social conform lui Stufflebeam și Shinkfiel, (2007, p. 174). Această generație de evaluare este cunoscută și sub denumirea de pozitivistă, rațional-analitică și tehnocrată.

O nouă generație de evaluare, reprezentată de Rossi și Freeman, păstrează metodele și tehnicile de investigare socială, însă o utilizează pentru a realiza estimări cu privire la conceptualizarea, designul, implementarea și utilitatea programelor de intervenție socială. Cei care adoptă această strategie de evaluare consideră că dată fiind complexitatea realităților, lumea poate fi mai bine surprinsă și descrisă prin instrumente statistice care pot identifica prezența sau absența anumitor factori și efecte. O altă particularitate a evaluării din această etapă, se referă la momentul de decizie, care este într-o continuă schimbare, evaluarea având rolul de a corela și a actualiza informația în cadrul procesului decizional, generând totodată o dezbatere publică mai informată, conform lui Shadish, Cook și Leviton (1991, p 172). Cea mai recentă generație de evaluare, reprezentată de Guba, Lincoln, Torgerson, Fischer, Forester, Deleon, Caulley și Chen, pune la îndoială posibilitatea de a analiza fenomenele socio-politice prin separarea faptelor de valori, precum și posibilitatea de a ajunge la un singur adevăr universal valabil pentru utilizarea metodelor științifice și a logicii. Conform Hanberger, pentru justificarea utilizării metodelor multiple, reprezentanții acestei generații de evaluare apelează la o epistemologie pluralistă și relativistă, (Hangerger, 2001, p. 47).

La nivelul Uniunii Europene au fost introduse progresiv și sistematic metode riguroase și sofisticate pentru implementarea programelor, care au inclus evaluarea, ca un important instrument managerial. În anii recentți, mediul administrativ extins

din Statele Membre ale Uniunii Europene a devenit mai deschis pentru utilizarea evaluării (Polverari *et al.*, 2007). Există diferențe considerabile între Statele Membre ale Uniunii Europene, în ceea ce privește nivelul de utilizare a evaluării politicilor publice. Se poate vorbi chiar de o împărțire „nord-sud” în practica evaluării (Tavistock Institute, GHK Consultants & IRS, 2003). În țări precum Olanda, Marea Britanie, Germania și Franța evaluarea are o tradiție puternică. În aceste țări se desfășoară cu regularitate evaluări ale intervențiilor politicilor publice, iar rezultatele generate din aceste evaluări constituie parte integrantă a procesului de formulare a politicilor publice. Prin contrast, în Italia, Spania, Portugalia și Grecia, practica evaluării politicilor publice nu este bine stabilită în cultura administrației publice. România se încadrează în rândul celui de-al doilea grup de țări prezentat aici.

De la deschiderea procesului de negociere cu Uniunea Europeană (februarie 2000), România și-a concentrat eforturile pentru adoptarea și pregătirea implementării acquis-ului comunitar din toate domeniile politicilor comunitare. De atunci și până la momentul aderării, România a parcurs un proces de schimbări importante instituționale, legislative și structurale. Procesul de pre-aderare, cât și cel de post-aderare al României la Uniunea Europeană au avut și au o influență importantă asupra cadrului instituțional și metodologic în care se desfășoară evaluarea de programe și proiecte și, în mod mai extins, al implementării politicilor publice în administrația publică din România.

Astfel, este remarcată angajarea administrației publice românești în tendința spre un sistem de bugetare pe bază de programe, ceea ce a determinat schimbări vizibile în ultimii ani în arhitectura instituțională a evaluărilor de politici publice și de programe din România. Astfel, cel mai notabil aspect este înființarea, în 2006, a Unității Centrale de Evaluare (UCE) în cadrul Ministerului Finanțelor Publice și lansarea, în același an, a Strategiei Naționale de Evaluare, precum și extinderea rolului Direcției de Politici Publice din cadrul Secretariatului General al Guvernului în monitorizarea și evaluarea politicilor publice. Totodată, evaluarea politicilor publice a fost formal introdusă prin HG 775/2005, pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central. Cu toate acestea, în afara evaluării programelor finanțate de Uniunea Europeană, practica evaluării politicilor publice nu este dezvoltată, în ciuda cadrului instituțional și legislativ creat.

3. Evaluarea asistenței de preaderare UE și acreditarea EDIS

Relațiile între Uniunea Europeană și România au început încă din 1990; asistența financiară a Uniunii Europene în România a demarat în 1991, principalul instrument fiind Phare (din 1991), completat prin ISPA și SAPARD (după 1999). În prezent, există în faza de finalizare ultimele programe cu finanțare Phare și Facilitatea de Tranziție, aferente asistenței de preaderare. Aproximativ 7 miliarde de Euro și peste 1.000 de experți și oficiali UE au susținut eforturile românești de integrare.

Acordul financiar între Comisia Europeană și Guvernul român a fost semnat la 12 martie 1991. Acest document a stabilit cadrul tehnic, juridic și administrativ

pentru cadrul financiar, tehnic și de altă natură de cooperare. Pentru înființarea acestor structuri, două Memorandumuri de Înțelegere au fost semnate între Comisia Europeană și Guvernul român, prin care au fost stabilite următoarele: Coordonatorul Național al Asistenței, Autoritatea de Autorizare și Plată, Fondul Național, Oficiul de Plăți și Contractare Phare, Autoritățile și Agențiile de Implementare ale programelor.

Cadrul legislativ necesar a fost finalizat în 1999, precum și toate structurile administrative și bugetare care sunt necesare pentru punerea în aplicare a programelor finanțate de Uniunea Europeană. De asemenea, în anul următor s-au creat structuri comune de monitorizare a punerii în aplicare a programelor: Comitetul Comun de Monitorizare și Sub-comitetele de monitorizare sectorială.

În toate noile state membre a fost introdus Sistemul Extins de Implementare Descentralizată, ca un imperativ pentru evoluția de la un sistem de control ex-ante la un sistem de control ex-post. Necesitatea dezvoltării acestui sistem este determinată în primul rând de eliminarea treptată a Delegațiilor UE din noile state membre, care a condus la un transfer semnificativ de resurse umane și financiare, întrucât au fost înlocuite de către Reprezentanțe, care îndeplinesc în principal funcții de informare și comunicare. În al doilea rând, derularea programelor de post-aderare cu finanțare din fonduri comunitare solicită statelor membre să adapteze administrațiile lor pentru un cadru de implementare descentralizat în care Comisia Europeană menține doar controlul ex-post. Procesul de adoptare EDIS a fost prevăzut în documentele intitulate „Pregătirea pentru Sistemul Extins de Implementare Descentralizată a programelor Phare și ISPA” și „Foaia de parcurs către EDIS pentru PHARE și ISPA”. Aceste documente au stabilit patru etape procedurale care trebuie să fie supuse înainte ca acreditarea să poată fi acordată. Cu asistență din partea Comisiei, statele candidate sau în curs de aderare au necesitat să parcurgă singure primele trei etape ale acreditării. Acestea constau în:

1. Evaluarea nevoii: Acest lucru implică efectuarea unei evaluări a instituțiilor naționale țintă (în principal Fondul Național și Agențiile de Implementare), în scopul de a determina în ce măsură condițiile pentru EDIS sunt îndeplinite în prezent și să identifice acțiunile specifice, precum și modificări și îmbunătățiri necesare.
2. Acțiuni de remediere: autoritățile naționale trebuie să facă schimbările și îmbunătățirile necesare procedurilor și în cadrul instituțiilor țintă, prin punerea în aplicare a recomandărilor din Raportul de evaluare a nevoilor.
3. Evaluarea conformității: acest exercițiu permite autorităților naționale responsabile să determine dacă pre-condițiile sunt îndeplinite, astfel încât aplicația formală EDIS să fie transmisă Comisiei Europene.
4. Cea de-a patra etapă, și ultima, este pregătirea pentru Decizia Comisiei Europene, care este responsabilitatea exclusivă a Serviciilor Comisiei de a analiza solicitarea acordării acreditării EDIS, permițându-le să decidă dacă vor conferi status-ul de management descentralizat, în baza Articolului 12(2) din Regulamentul 1266/1999.

Întrucât România a acumulat o experiență importantă în punerea în aplicare și coordonare a programelor finanțate de UE, acest sistem a fost dezvoltat rapid, prin urmare, între 2005-2006 a început procesul de acreditare EDIS.

Prima fază EDIS a început în 2002, printr-o evaluare a Fondului Național și a Agențiilor de Implementare, la nivel de programe Phare și ISPA. În anul 2004 a fost efectuată o analiză actualizată a nevoilor. Cea de a doua fază EDIS, cu scopul de a efectua acțiuni de remediere prezentate de analiză, a fost inițiată de către Fondul Național și de Agențiile de Implementare, fiind încheiată în 2005. Cea de a treia fază, care a pregătit trecerea la EDIS, a vizat evaluarea conformității. Raportul a stabilit că toate condițiile au fost îndeplinite. Recomandările au fost puse în practică, prin urmare, toate cele trei faze au fost finalizate până la sfârșitul anului 2005. Prin urmare, autoritățile române au înaintat Comisiei Europene cererea oficială pentru acreditarea EDIS (care este considerată cea de-a patra fază EDIS). Acreditarea a fost primită în 28 iunie 2006 pentru ISPA, și în 14 decembrie 2006 pentru Phare, România fiind prima țară care primește acreditare EDIS înainte de aderarea sa la Uniunea Europeană.

4. Evaluarea intermediară a programelor Phare în contextul EDIS

Evaluarea Intermediară a programelor Phare din România, derulată prin Contractul Schemei de Evaluare RO 2005/017-553.05.03.01, a fost contractată de către Ministerul Finanțelor Publice din România, Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale (ACIS). Pe parcursul implementării sale, de la 9 mai 2007 la 28 februarie 2009, au fost emise 28 de rapoarte de evaluare: două pentru fiecare dintre sectoarele naționale (Piața Internă, Social, Mediu, Transport, Finanțe Publice, Administrație Publică, Coeziune Economică și Socială & Cooperare Transfrontalieră, Justiție, Afaceri Interne, Agricultură), trei evaluări tematice (Proceduri și practici Phare de achiziții publice, Revizuirea indicatorilor, Lecții Phare pentru Fondurile Structurale), două evaluări metodologice aplicate și trei Rapoarte Consolidate de Țară. În 2007 au fost emise 13 rapoarte de evaluare: 10 sectoriale, 1 tematic, 1 Raport Consolidat de Țară și 1 raport metodologic aplicat; în 2008-2009 au fost emise alte 15 rapoarte de evaluare: 10 sectoriale, 2 tematice, 2 Rapoarte Consolidate de Țară și 1 raport metodologic aplicat.

Acest contract de evaluare a constituit cel mai extins prim exercițiu de evaluare operat în România, în sistemul EDIS. Domeniul de aplicare al evaluărilor a acoperit toată asistența Phare de pre-aderare, care era în implementare la acel moment, acoperind programe care totalizau un buget de aproximativ 1 miliard de Euro/an. Scopul Schemei de Evaluare Intermediară Phare a fost dublu: de a oferi o analiză independentă a eficienței și eficacității programelor în curs de desfășurare, evidențiind succesul programelor în îndeplinirea obiectivelor lor, performanțele părților implicate și capacitatea de a pune în aplicare acquis-ului comunitar și de a disemina lecțiile de experiență în vederea îmbunătățirii punerii în aplicare a programelor actuale și în conceperea programelor viitoare.

Unitatea Centrală de Evaluare (UCE) din cadrul Autorității pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale (ACIS) stabilește liniile directoare de evaluare și supra-

veghează executarea planului de evaluare intermediară, care este efectuată de către evaluatori externi. Criteriile utilizate pentru structurarea evaluării intermediare au fost următoarele (Comisia Europeană, 2001):

- Relevanța – măsura în care obiectivele declarate adresează în mod corect problemele sau nevoile reale identificate.
- Eficiența – cât de bine diverse activități au transformat resursele disponibile în rezultate scontate.
- Eficacitatea – se referă la cât de departe rezultatele proiectului au fost utilizate (cât de mult au utilizat beneficiarii vizați produsele sau serviciile puse la dispoziție).
- Impact – măsura în care beneficiile primite de către beneficiarii țintă au avut un efect de ansamblu mai larg, implicând un număr mai mare de persoane din cadrul domeniului, regiunii sau la nivel național.
- Durabilitate – dacă rezultatele pozitive ale proiectului la nivel de scop sunt probabil să continue și după ce finanțarea externă se va încheia și, de asemenea, dacă impactul lor pe termen lung cu privire la procesul de dezvoltare mai larg poate fi susținut la nivel de domeniu, regiune sau la nivel național.

Procedura de pregătire a rapoartelor de evaluare a fost un proces participativ, implicând activ toți factorii interesați în gestionarea programelor evaluate. Principalele instrumente ale exercițiului de evaluare sunt recomandările și avertismentele timpurii. Recomandările emise în cadrul raportului de evaluare indică autoritatea responsabilă și un termen limită pentru punerea în aplicare a recomandării. Un proces de dezbateră a recomandărilor, precum și un sistem de monitorizare a acestora, în cadrul managementului programelor Phare, au completat ciclul de evaluare. Recomandările emise în cadrul evaluărilor au fost urmărite în cadrul Sub-comitetelor sectoriale de monitorizare (SMS) care au avut loc la fiecare 6 luni, la nivel de sectoare, și în cadrul Comitetului Comun de Monitorizare (JMC), care a avut loc anual. Avertisările timpurii au fost emise atunci când, pe parcursul procesului de evaluare, au fost identificate situații problematice care au necesitat o atenție urgentă din partea factorilor interesați. În cazul în care evaluatorul a constatat nereguli sau o nevoie urgentă de acțiuni corective, această situație a fost raportată imediat către Unitatea Centrală de Evaluare.

Rapoartele de evaluare emit, de asemenea, calificative de performanță, pe fiecare dintre cele cinci criterii de evaluare, pentru fiecare componentă a sectorului, dar și asupra sectorului global, pe o scală de la -2 la 2. Aceste calificative numerice corespund unei scale ordinale (calificative de performanță), după cum urmează:

-2	-1	0	1	2
Total nesatisfăcător	Nesatisfăcător	Aproape satisfăcător	Satisfăcător	Total satisfăcător

În Tabelul 1 de mai jos sunt prezentate toate aceste instrumente prezentate mai sus, care au fost aplicate în evaluarea intermediară a programelor Phare sectoriale,

în perioada 2007 – 2008: calificativele de performanță, numărul de recomandări și numărul de avertismente timpurii, emise în cadrul celor 10 sectoare evaluate (Piață internă – INT, Social – SOC, Mediu – ENV, Transport – TRA, Administrație publică – PAD, Finanțe publice – FIN, Coeziune economică și socială – ESC, Justiție – JUS, Afaceri interne – HA, Agricultură – AGR).

Tabelul 1: Calificative de performanță și număr de recomandări și de avertizări timpurii, în cadrul Evaluării Intermediare Phare

	Evaluarea sectorială	Durabilitate					Calificativ general	Avertizare Recomand					Durabilitate	
		Relevantă	Eficiență	Eficacitate	Impact	te		timpurie	ări	Relevantă	Eficiență	Eficacitate		Impact
2007	INT 0701	1	0	1	1	1	1	0	5	0	4	0	0	1
2008	INT 0801	1	0	1	1	1	1	0	9	0	3	5	0	1
2007	SOC 0702	1	0	1	1	1	1	2	17	2	3	7	0	5
2008	SOC 0808	1	-2	0	0	0	0	1	15	4	3	3	3	2
2007	ENV 0703	1	-1	1	1	1	1	0	9	0	4	3	1	1
2008	ENV 0804	1	-1	1	1	0	1	0	8	0	3	2	1	2
2007	TRA 0704	1	-1	1	1	0	1	0	10	3	0	3	2	2
2008	TRA 0802	1	0	0	0	0	0	0	5	1	2	1	0	1
2007	PAD 0705	1	-1	1	0	1	1	0	7	3	0	2	1	1
2008	PAD 0806	1	0	1	0	1	1	0	5	1	2	1	0	1
2007	FIN 0706	1	0	1	1	1	1	1	8	1	2	1	1	3
2008	FIN 0803	1	1	1	1	1	1	1	8	1	2	2	1	2
2007	ESC 0707	1	0	0	0	1	0	0	11	1	2	4	2	2
2008	ESC 0805	1	0	1	1	1	1	1	11	2	3	1	3	2
2007	JUS 0708	1	-1	1	0	0	0	0	6	1	2	1	1	1
2008	JUS 0807	1	-1	1	0	0	0	0	6	1	1	4	0	0
2007	HA 0709	1	-1	0	0	0	0	4	7	1	2	2	0	2
2008	HA 0810	1	1	1	1	1	1	1	5	0	3	0	1	1
2007	AGR 0710	1	0	1	0	0	0	0	9	0	3	4	0	2
2008	AGR 0809	1	0	0	1	1	1	0	6	0	2	1	1	2
Media calificativelor								11	167	22	46	47	18	34
2007		1	-0,5	0,8	0,5	0,6	0,6							
2008		1	-0,2	0,7	0,6	0,6	0,7							

Surse: www.evaluarephare.ro, Unitatea Centrală de Evaluare, Ministerul Finanțelor Publice

Așa cum se constată din acest tabel, criteriul eficiență a avut cel mai scăzut calificativ în ambii ani (înregistrând totuși o creștere din 2007 în 2008). Numărul recomandărilor a fost, de asemenea, ridicat pentru acest criteriu (46 de recomandări), inclusiv pentru criteriul eficacitate (47 de recomandări). De asemenea, în cei doi ani de derulare a proiectului de evaluare intermediară au fost emise 11 avertizări timpurii.

Toate aceste lucruri demonstrează utilitatea evaluărilor intermediare, care facilitează identificarea unor situații problematice și aplicarea corecțiilor necesare în timpul implementării programelor și proiectelor. Este posibil ca evaluarea să fi avut o contribuție la creșterea eficienței implementării proiectelor, așa cum este remarcat în creșterea mediei calificativelor de performanță al acestui criteriu (-0,2 în 2008 față de -0,5 în 2007). De asemenea, evaluarea intermediară a identificat și elemente de bună practică, contribuind la diseminarea acestora într-un cadru extins.

5. Analiza evaluării intermediare

Începând cu 2002 au fost derulate 4 contracte de evaluare intermediară a programelor PHARE, în cadrul cărora au fost realizate aproximativ 100 de rapoarte de evaluare (sectoriale, tematice și rapoarte consolidate de țară). Fiecare din cele 10 sectoare naționale au fost evaluate cel puțin o dată pe parcursul unui an: Piață Internă, Social, Mediu, Transport, Finanțe Publice, Administrație Publică, Coeziune Economică și Socială & Cooperare Transfrontalieră, Justiție, Afaceri Interne, Agricultură. De asemenea, în fiecare an au fost realizate câte 2 rapoarte consolidate de țară precum și anumite rapoarte tematice (de ex.: Proceduri și practici PHARE de achiziții publice, Revizuirea indicatorilor, Lecții Phare pentru Fondurile Structurale).

Seria evaluărilor intermediare a programelor de asistență de preaderare din România s-a încheiat în decembrie 2010, o dată cu finalizarea proiectului „Evaluarea Intermediară a Programului PHARE și a Facilității de Tranziție” (FT 2007/19343.07.01.03). În vederea analizei utilizării evaluării intermediare în cadrul programelor de asistență de preaderare din România, a fost aplicat un chestionar (Evaluarea Evaluării), în perioada 21 decembrie 2010 – 31 ianuarie 2011, la încheierea seriei de evaluări intermediare a asistenței de pre-aderare din România. Chestionarul a fost adresat membrilor Unităților de Implementare a Proiectelor (UIP) din cadrul organizațiilor beneficiare de asistență cu finanțare PHARE, și a obținut un număr de 33 de răspunsuri.

Apelând la o metodologie similară evaluării intermediare PHARE, s-a solicitat aprecierea respondenților cu privire la relevanța, eficiența, eficacitatea, impactul și durabilitatea evaluării intermediare (acordând calificative pentru cele 5 criterii de evaluare: relevanță, eficiență, eficacitate, impact și durabilitate) precum și formularea de concluzii și recomandări privind utilizarea acestei practici în viitor. Răspunsurile agregate și analiza acestora sunt prezentate în cele ce urmează.

Criteriul relevanță – s-a urmărit dacă obiectivele declarate ale evaluării intermediare au adresat în mod corect problemele sau nevoile reale desprinse din implementarea proiectelor și programelor cu finanțare PHARE și Facilitatea de Tranziție. Răspunsurile au fost în general pozitive față de relevanța evaluării intermediare. S-a considerat că metodologia utilizată de evaluare a fost suficient de comprehensivă, pentru a permite sugestii de îmbunătățire a intervențiilor. De asemenea, s-a apreciat că obiectivele evaluării au fost concrete și coerente. Cu toate acestea, a existat o opinie critică referitoare la metodele de evaluare, care implică consultarea unor documente de raportare care nu sunt neapărat actuale la momentul evaluării, și referitor la interviuarea unor persoane care nu sunt cele mai relevante pentru un astfel de exercițiu. O altă critică a evidențiat faptul că evaluarea intermediară poate să se întâmple fie prea devreme fie prea târziu, în ciclul de implementare a proiectului, fiind astfel mai puțin relevantă.

Criteriul eficiență – dacă activitățile evaluării au transformat resursele disponibile (resurse umane, materiale, informaționale) în rezultate așteptate (rapoarte de evaluare emise în timp util și de calitate acceptabilă). Respondenții au fost apreciativi față de eficiența evaluării intermediare. Chiar dacă evaluarea este considerată a fi un exercițiu

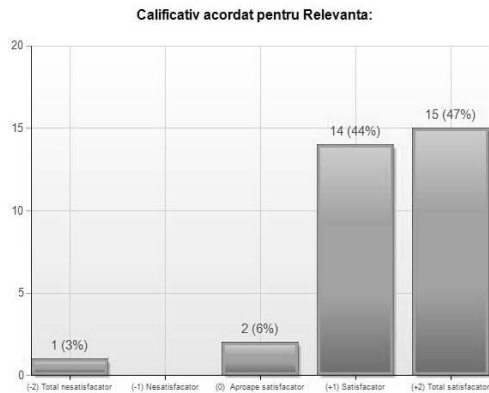


Figura 1: Distribuția răspunsurilor, criteriul relevanță

Tabelul 2: Distribuția răspunsurilor, criteriul relevanță

Calificativul	Frecvența relativă (%)	Frecvența cumulativă (%)
Total nesatisfăcător	3	3
Nesatisfăcător	0	3
Aproape satisfăcător	6	9
Satisfăcător	44	53
Total	47	100

complex și extensiv, se consideră că rapoartele de evaluare au surprins realitatea. A existat o critică referitoare la unele întârzieri întâmpinate în planul de evaluare, care pot fi explicate prin resursele limitate alocate/existente. De asemenea, poate să mai existe și o barieră lingvistică pentru experții internaționali, în accesarea documentației relevante (care este în mare parte în limba română).

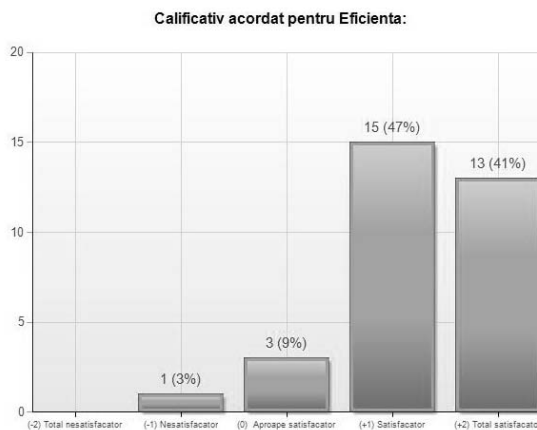


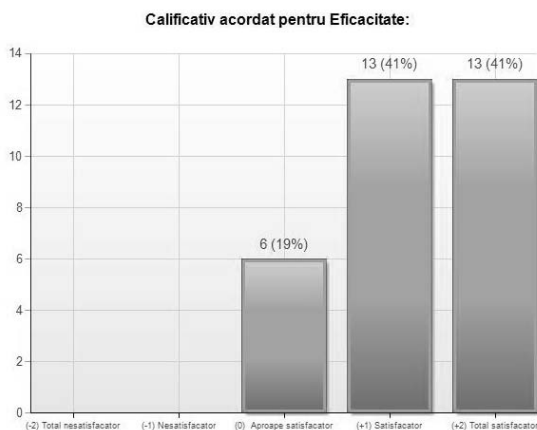
Figura 2: Distribuția răspunsurilor, criteriul eficiență

Tabelul 3: Distribuția răspunsurilor, criteriul eficiență

Calificativul	Frecvența relativă (%)	Frecvența cumulativă (%)
Total nesatisfăcător	0	0
Nesatisfăcător	3	3
Aproape satisfăcător	9	12
Satisfăcător	47	59
Total	41	100

Criteriul eficacitate – dacă rezultatele evaluării (în special recomandările și avertizările timpurii) au fost utilizate de către factorii implicați în implementarea proiectelor.

Recomandările emise de către evaluatori au constituit un instrument pentru eficientizarea implementării proiectelor. Recomandările nu au fost întotdeauna acceptate de către beneficiari, acest fapt determinând inițierea unui proces de dezbateră și de ajustare/adaptare a acestor recomandări. Câteodată, recomandările care au vizat aspecte strategice nu au fost implementate sau au fost implementate cu întârziere. Recomandările emise au fost urmărite în mod regulat în cadrul Sub-Comitetelor de Monitorizare și în cadrul Comitetelor Comune de Monitorizare a programelor de asistență de pre-aderare.

 **Figura 3.** Distribuția răspunsurilor, criteriul eficacitate **Tabelul 4:** Distribuția răspunsurilor, criteriul eficacitate

Calificativul	Frecvența relativă (%)	Frecvența cumulativă (%)
Total nesatisfăcător	0	0
Nesatisfăcător	0	0
Aproape satisfăcător	18	18
Satisfăcător	41	59
Total	41	100

Criteriul impact – dacă rezultatele evaluării au generat un efect de ansamblu, extins la nivelul sectorului/domeniului sau la nivel național. Opinia respondenților a fost că impactul rezultatelor evaluărilor intermediare au fost mai vizibile în cazul proiectelor de investiții. De asemenea, rezultatele evaluării au fost utile în ajustările realizate în cadrul sectorului Dezvoltarea Resurselor Umane. O altă opinie este că rezultatele evaluării nu au generat neapărat un impact, însă procesul de evaluare (activitățile din cadrul evaluării) au contribuit la dezvoltarea capacității și practicii de evaluare din România.

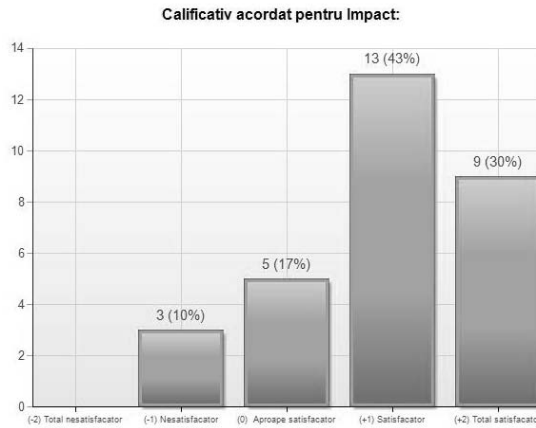


Figura 4: Distribuția răspunsurilor, criteriul impact

Tabelul 5: Distribuția răspunsurilor, criteriul impact

Calificativul	Frecvența relativă (%)	Frecvența cumulativă (%)
Total nesatisfăcător	0	0
Nesatisfăcător	10	10
Aproape satisfăcător	17	27
Satisfăcător	43	70
Total	30	100

Criteriul durabilitate – dacă practica evaluării intermediare va continua și va fi extinsă atât la programele cu finanțare europeană, dar și la politicile publice, finanțate din bugetul național. Majoritatea respondenților consideră că practica evaluării va continua pentru programele cu finanțare europeană. Există un progres evident din 2007, în utilizarea acestui instrument. Cu toate acestea, utilizarea evaluării la programele și politicile publice finanțate din bugetul statului va depinde în primul rând de voința politică (care este dificil de a fi apreciată) și de calitatea evaluărilor realizate în această perioadă (care, de asemenea, trebuie să fie îmbunătățită).

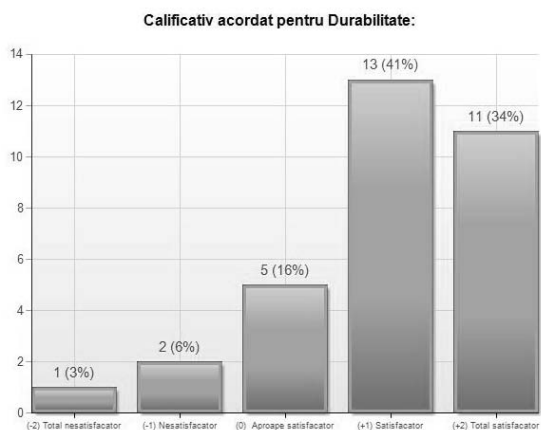


Figura 5: Distribuția răspunsurilor, criteriul durabilitate

Tabelul 6: Distribuția răspunsurilor, criteriul durabilitate

Calificativul	Frecvența relativă (%)	Frecvența cumulativă (%)
Total nesatisfăcător	3	3
Nesatisfăcător	6	9
Aproape satisfăcător	16	25
Satisfăcător	41	66
Total	34	100

Concluziile formulate de către respondenți privind utilizarea evaluării intermediare, evidențiază că aceasta constituie o bună practică în implementarea proiectelor și programelor, constituind un important instrument de management, atât prin identificarea unor deficiențe întâmpinate pe parcursul implementării proiectelor, cât și prin propunerea măsurilor de corecție necesare. Astfel, evaluarea intermediară este un exercițiu util pentru administrația publică, constituind un mecanism modern pentru luarea deciziei. Totodată, evaluările oferă lecții învățate pentru implementarea programelor, astfel că acestea contribuie la procesul de formulare și proiectare a viitoarelor programe.

Cu toate acestea, există unele critici la adresa evaluării. Chiar dacă evaluarea este apreciată ca fiind utilă, aceasta nu a reușit întotdeauna să atingă obiectivele. De asemenea, chiar dacă metodele de evaluare sunt considerate a fi adecvate, câteodată aceste metode nu au fost aplicate în mod corect. Chiar dacă seriozitatea evaluatorilor a fost apreciată, volumul de activitate a fost ridicat, astfel încât nivelul de rigurozitate a fost fluctuant. De asemenea, în anumite domenii unde se cere o expertiză tehnică anume (de exemplu, energia nucleară), evaluatorii au întâmpinat anumite probleme de înțelegere a situației. Ca o concluzie generală, s-a considerat că evaluarea intermediară a programelor și proiectelor PHARE a contribuit la dezvoltarea culturii de evaluare în România. Cu toate acestea, dezvoltarea capacității de evaluare este esențială pentru

a acoperi nevoia de evaluare a programelor post-aderare cu finanțare europeană, dar și pentru extinderea acestei practici la nivelul politicilor publice.

Recomandările formulate de către respondenți cu privire la utilizarea în viitor a evaluării, poate fi rezumată în cele ce urmează¹. În exercițiile viitoare de evaluare, scopul acesteia trebuie mai bine definit. Funcția evaluării trebuie susținută de resurse adecvate. În situația evaluării intermediare, evaluarea ar trebui realizată cât mai aproape de jumătatea implementării proiectului/programului, pentru a surprinde progresul acestuia, dar și pentru a permite suficient timp pentru corecțiile necesare. De asemenea, durata evaluării ar trebui scurtată, pentru a permite oferirea punctelor de vedere în timp util. Este recomandat implicarea factorilor de decizie în întreg procesul de evaluare (din momentul planificării până la momentul dezbaterii concluziilor și recomandărilor). Cu toate acestea, ar fi mai adecvat dacă beneficiarul evaluării (instituția evaluată) să nu fie totodată și comisionar al evaluării (autoritate contractantă), întrucât acest fapt poate avea un efect negativ în procesul evaluării.

Astfel, se recomandă ca experiența acumulată în cadrul evaluării fondurilor de pre-aderare să fie împărtășită și utilizată și în cadrul evaluărilor fondurilor de post-aderare. De asemenea, este recomandată extinderea evaluării pentru politicile publice finanțate în cadrul bugetului național. În acest sens, este necesară dezvoltarea unei culturi de evaluare, astfel încât această practică să nu reprezinte doar o secvență formală în cadrul ciclului managementului de proiect.

6. Evaluarea intermediară a Programelor Operaționale

Managementul eficient al implementării programelor cu finanțare UE a constituit preocuparea constantă a administrației românești, ca urmare a cerințelor și condițiilor impuse de UE. Ministerul Finanțelor Publice a adoptat Planul Unic de Acțiune în vederea îmbunătățirii sistemelor de management pentru implementarea fondurilor UE în România (fonduri de pre-aderare și instrumente structurale). Obiectivul general al Planului Unic de Acțiune este acela de a „îmbunătăți capacitatea administrației din România de a gestiona într-un mod eficient și eficace procesul de absorbție a fondurilor europene și după aderarea României la UE”.

Alocarea totală de fonduri structurale și de coeziune pentru România este de 19,668 mld. Euro din care 12,661 mld Euro reprezintă Fondurile structurale din cadrul obiectivului „Convergență”, 6,552 mld. Euro din Fondul de coeziune și 0,455 mld. Euro în cadrul obiectivului european de cooperare teritorială (inclusiv transferul către Instrumentul de Asistență de Preaderare – IPA, și către Instrumentul de Parteneriat și Vecinătate European – ENPI).

În 2007, fosta Autoritate de Management pentru Cadrul de Sprijin Comunitar din cadrul Ministerului Economiei și Finanțelor s-a transformat în Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale (ACIS) și reprezintă Statul Membru în problemele legate de programarea și implementarea Fondurilor Structurale și de Coeziune.

1 Răspunsurile au fost prelucrate, fiind centralizate în funcție gradul de asemănare acestora.

Cadrul reglementativ prezintă trei tipuri principale de evaluare care trebuie realizată pentru intervențiile fondurilor structurale: evaluare ex-ante, evaluări continue (în timpul implementării Programelor Operaționale) și evaluare ex-post. Astfel, categoriile de evaluări care vor fi realizate în perioada 2007–2015 pentru Cadrul Strategic Național de Referință sunt următoarele:

- a. Evaluarea formativă a implementării instrumentelor structurale, care examinează sistemul de implementare în vederea îmbunătățirii utilității, eficacității și consistenței strategiei și procesul de management al Instrumentelor Structurale. Aceste evaluări scot în evidență bunele practici în gestionarea Instrumentelor Structurale în vederea diseminării în rândul actorilor implicați, precum și eventualele blocaje în ceea ce privește utilizarea fondurilor.
- b. Două meta-evaluări în 2009 și 2012 care se vor baza pe evaluările intermediare ale programelor operaționale. Există două obiective ale acestor exerciții: pe de o parte înregistrarea progresului implementării tuturor programelor operaționale, identificarea eventualelor blocaje și rezolvarea lor rapidă; pe de altă parte informațiile din această meta-evaluare sunt esențiale pentru elaborarea Raportului Strategic dar și pentru procesul de decizie în general. În special evaluarea din 2012 va contribui la exercițiul de programare pentru perioada post 2013, și va oferi informații și date pentru evaluarea ex-ante care trebuie realizată pentru următoarea perioadă de programare.
- c. O serie de evaluări se vor concentra exclusiv pe cele cinci priorități ale CSNR, pe gradul lor de realizare și, în consecință, pe contribuția instrumentelor structurale din România la îndeplinirea obiectivelor Strategiei de la Lisabona și a Strategiei de Dezvoltare Durabilă, cât și asupra îndeplinirii priorităților orizontale ale Uniunii Europene.

Obiectivul general al evaluării este acela de a contribui la implementarea eficientă a Programelor Operaționale în vederea utilizării eficiente și transparente a fondurilor structurale și a co-finanțării naționale prin asigurarea coerenței și calității măsurilor privind implementarea și prin menținerea unui sistem de management și control eficient pentru aceste fonduri. Activitățile de evaluare care vor fi realizate la nivel de CSNR vor avea, de asemenea, ca obiectiv identificarea bunelor practici (de exemplu, procedurale, instituționale etc.) și a posibilelor metode și idei pentru diseminarea lor, sinergiile între intervenții sprijinite din fonduri ale diferitelor programe operaționale, precum și valoarea adăugată a Comunității Europene. Prioritățile orizontale și problemele transversale ale tuturor programelor operaționale trebuie, de asemenea, să constituie un element central pentru activitățile de evaluare la nivel de CSNR.

Până în prezent, în cursul anului 2009 și 2010 au fost realizate 6 evaluări intermediare pentru cele 7 Programe Operaționale din România (Programul Operațional Mediu nu a realizat încă o evaluare intermediară). Criteriile în baza cărora au fost structurate evaluările intermediare au fost similare celor din evaluarea intermediară a fondurilor de preaderare. Întrucât programele sunt în fază incipientă de derulare, au fost utilizate criteriile relevanță, coerență, eficiență și eficacitate (următorul exercițiu

de evaluare intermediară programat pentru 2012 și 2013 va aborda și criteriile impact și durabilitate). De asemenea, până în prezent, au fost derulate 6 evaluări formative și tematice în cadrul Programelor Operaționale din România.

7. Concluzii

Practica evaluării în România a fost dezvoltată în principal în cadrul implementării programelor de pre-aderare finanțate de Uniunea Europeană. Acest aspect a avut o influență majoră asupra cadrului instituțional și a metodologiei în care programele și proiectele, cât și politicile publice din România sunt implementate și evaluate. În procesul de acreditare în Sistemul Extins de Implementare Descentralizată (EDIS) din perioada de pre-aderare, România a fost pregătită pentru a prelua responsabilități importante legate de implementarea asistenței de post-aderare.

Examinarea evaluărilor intermediare a programelor Phare, în contextul EDIS (în perioada 2007-2008), a demonstrat utilitatea evaluării ca instrument managerial. Au fost utilizate ambele tipuri de evaluare: formativă, pentru evaluările sectoriale, și sumativă, pentru evaluările tematice. Numărul mare de recomandări emise de către evaluatori (un total de 167, cu o medie de 8 recomandări per evaluare), care au fost acceptate de către factorii interesați, demonstrează că interacțiunea în cadrul procesului a fost ridicată și că evaluările au facilitat dezbaterile anumitor probleme. De asemenea, în acea perioadă au fost emise un număr de 11 avertizări timpurii, câteva din acestea fiind critice pentru rezolvarea unor probleme întâmpinate în cadrul proiectelor și programelor evaluate. Este posibil ca evaluarea să fi avut o contribuție în creșterea eficienței implementării proiectelor, așa cum este remarcat în creșterea mediei calificativelor de performanță al acestui criteriu (-0,2 în 2008 față de -0,5 în 2007). De asemenea, evaluarea intermediară a identificat și elemente de bună practică, contribuind la diseminarea acestora într-un cadru extins. Aceste aspecte demonstrează că utilizarea evaluărilor intermediare, a reprezentat un instrument de management în facilitarea identificării (potențialelor) probleme și pentru aplicarea corecțiilor necesare în cadrul implementării proiectelor și programelor.

Chestionarul „Evaluarea Evaluării”, care a analizat utilizarea evaluărilor intermediare în cadrul programelor Phare și Facilitatea de Tranziție, a evidențiat o largă apreciere a utilizării acestui instrument. Aprecierea generală a evaluării a fost una pozitivă, întrunind o medie de 39% pentru calificativul „total satisfăcător” și 39% pentru calificativul „satisfăcător”, pentru cele cinci întrebări/criterii de evaluare. Recomandările oferite de către respondenți sunt constructive și îndreptate spre dezvoltarea unei culturi de evaluare a proiectelor și programelor de post-aderare finanțate de Uniunea Europeană, dar și a politicilor publice finanțate din bugetul național.

Totodată, în cadrul unui studiu recent derulat de către Facultatea de Administrație și Management Public, Academia de Studii Economice din București, fost aplicat un „Chestionar privind utilizarea planificării strategice și a evaluării performanței la nivelul administrației publice din România”. Trei dintre întrebările chestionarului au vizat practica evaluării independente în România: (1) evaluarea contribuie la

îmbunătățirea managementului implementării programelor, (2) evaluarea contribuie la creșterea responsabilității utilizării fondurilor publice, (3) evaluarea contribuie la o mai bună transparență în gestionarea fondurilor publice. Aproximativ 80% din cei 138 de respondenți au răspuns „de acord” sau „acord total” la toate cele 3 întrebări menționate mai sus. Astfel, se poate aprecia că evaluarea este percepută pozitiv la nivelul administrației publice din România.

Astfel, în urma experienței dezvoltate până în prezent prin utilizarea evaluării independente a programelor de pre-aderare, în prezent autoritățile române utilizează și sprijină evaluarea, cu scopul de a contribui la îmbunătățirea implementării Programelor Operaționale, pentru o utilizare eficientă și transparentă a fondurilor structurale, prin asigurarea unor măsuri care să asigure calitatea și coerența implementării, precum și managementul eficient și sistemul de control al acestor fonduri.

Utilizarea evaluării, în special în contextul crizei economice globale actuale, poate avea un rol important din cel puțin două perspective. În primul rând, ținând cont de resursele limitate, evaluarea poate contribui la o cheltuire mai eficientă a resurselor din cadrul programelor și politicilor care au un impact extins și să contribuie la rezolvarea unor probleme care au un grad ridicat de necesitate și urgență din perspectiva nevoii sociale. Un alt beneficiu îl reprezintă responsabilitatea instituțiilor publice, prin crearea unei mai bune comunicări privind intervențiile publice între clasa politică, guvern și cetățeni, generând, de asemenea, suportul cetățenilor necesar în acțiunile guvernamentale.

Bibliografie:

1. Cerkez, M., *Evaluarea programelor și politicilor publice. Teorii, metode și practici*, Iași: Polirom, 2009.
2. Comisia Europeană, Direcția Generală Extindere și Politici Regionale, *Foaia de parcurs către EDIS pentru ISPA și PHARE*, 21 septembrie 2001.
3. „Evaluarea Intermediară a Programelor Phare în România”, [Online] disponibilă la adresa ww.evaluarephare.ro, accesată la data de 12 februarie 2011.
4. Hanberger, A., „What is the Policy Problem? Methodological Challenges in Public Evaluation”, 2001, *Evaluation*, vol. 7, no. 1, pp. 45-62.
5. Polverari, L., Mendez, C., Gross, F. și Bachtker, J., „Making Sense of European Cohesion Policy: 2007-2013 Ongoing Evaluation and Monitoring Arrangements”, IQ-Net Thematic Paper, 21 (2) European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow, 2007, [Online] disponibil la adresa http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports%28Public%29/ThematicPaper21%282%29Final.pdf, accesat la data de 10 februarie 2011.
6. Shadish, W.R., Cook, T.D. și Leviton, L.C., *Foundations of Program Evaluation. Theories of Practice*, Newbury Park: Sage Publications, 1991.
7. Stufflebeam, D.L. și Shinkfield, A.J., *Evaluation Theory, Model, and Applications*, San Francisco: Jossey-Bass, 2007.
8. Tavistock Institute, GHK Consultants & IRS, *The Evaluation of Socio-Economic Development. The Evalsed Guide*, ediția 1, Londra: Tavistock Institute, 2003.