

The Evaluation of the Socio-Economic Development – The Guide, Tavistock Institute, GHK, IRS, 2003

Acest manual face parte dintr-un set de resurse pe care Directoratul General pentru Politică Regională (DG Regio) al Comisiei Europene îl pune la dispoziție în format electronic prin intermediul internetului (www.evaled.com), cu scopul de a furniza sprijin celor interesați de evaluarea dezvoltării socioeconomice, prin promovarea schimbului de experiență și de bune practici, dar și prin sporirea relevanței evaluării în procesul decizional. Spre deosebire de marea majoritate a manualelor sau, în general, a publicațiilor privind evaluarea, care au un grup restrâns de utilizatori, datorită faptului că sunt foarte specializate, acest manual poate fi util atât profesioniștilor care realizează evaluări, dar și celor care contractează evaluări, decidenților politici sau beneficiarilor programelor evaluate. În plus, autorii prezintă în mod holistic demersul de evaluare, iar cele trei cărți de fundamentare care fac parte din setul de resurse Evaled furnizează material mai specializat și mai detaliat privind politicile de dezvoltare socioeconomică, metodologia de evaluare și practicile de dezvoltare a capacității de evaluare, care poate fi de asemenea accesat pe internet.

Manualul pentru evaluarea dezvoltării socioeconomice este acum disponibil și în limba română², ca urmare a asistenței acordată prin Programul PHARE Unității Centrale de Evaluare din cadrul Autorității de Management pentru Cadru de Sprijin Comunitar din Ministerul Finanțelor Publice.

Manualul a fost elaborat de o echipă multinațională de experți în domeniul evaluării, ca urmare reflectă o experiență internațională vastă în domeniu. Manualul este astfel alcătuit încât să se adreseze unor categorii diverse de utilizatori³, ceea ce a făcut ca demersul de elaborare să fie cu atât mai dificil, cu cât aceștia nu doar că au experiențe profesionale foarte diferite, dar își desfășoară activitatea în contexte diferite, prin mecanisme și culturi instituționale variate. Unul dintre autorii principali ai manualului⁴ a declarat, de altfel, că mesajele primite în urma lansării manualului au fost foarte diferite, de la faptul că este prea complex pentru funcționarii publici care sunt în curs de a introduce evaluarea ca instrument de lucru în administrația publică, până la faptul că este prea sumar pentru practicienii experimentați. Este cert faptul că utilitatea lui nu este contestată. Cum ar putea fi, căci lucrarea reunește într-un spațiu restrâns, dacă ar fi să comparăm cu volumul de informații disponibile în prezent la nivel internațional în domeniul evaluării dezvoltării socioeconomice, teme fundamentale,

² În curând, pe site-ul web al Ministerului Finanțelor Publice – www.mfinante.ro.

³ Aceștia ar putea fi, conform autorilor manualului:

„– cei implicați în formularea politicilor publice și care manifestă un interes deosebit pentru evaluare, având în vedere avantajele dar și limitele evaluării, precum și resursele și capacitățile de care vor avea nevoie;

– managerii din sectorul public și funcționarii publici care pot contracta evaluări și care vor să dobândească o imagine generală cu privire la informațiile disponibile, inclusiv referitoare la posibilitățile de abordare și la metodele pe care ar trebui să-și fundamenteze activitatea;

– managerii de programe care vor dori să integreze și să țină cont de rezultatele evaluării în administrarea și planificarea programelor;

– partenerii la programe, care se implică din ce în ce mai mult ca actori actori-cheie în cadrul evaluărilor, fiind consultați în ceea ce privește agendele de evaluare și care va fi necesar să utilizeze constatările procesului de evaluare;

– evaluatorii, dintre care mulți sunt specializați în anumite arii ale evaluării, dar care beneficiază de o scurtă descriere a unei game mai largi de măsuri și abordări, putând astfel sprijini colaborarea între membrii echipei de evaluare”.

⁴ Elliot Stern, în cadrul Conferinței „Evaluarea intervențiilor Publice în România: Strategia națională de evaluare”, București, 02.11.2006.

cum ar fi: rolul evaluării în dezvoltarea socioeconomică, modalități de *design* și implementare a evaluării, asigurarea calității evaluării, dezvoltarea capacității de evaluare și promovarea învățării instituționale, metode și tehnici de evaluare. Toate aceste teme fundamentale includ cele mai recente tendințe în domeniul evaluării, de exemplu: evaluarea și perspectiva realistă, bazată pe evidențe, în elaborarea și implementarea politicilor, rolul evaluării în trecerea de la managementul bazat pe resurse (inputuri) și realizări imediate (outputuri) la managementul performanței și al impactului, perspectiva rezervată în operarea distincțiilor dintre abordările calitative și cele cantitative în evaluare, promovarea eticii profesionale și a standardelor minime de practică în evaluare, evaluarea participativă. O foarte scurtă prezentare a conținutului manualului, dar mai ales a acestor teme și tendințe, sperăm că ar putea să stimuleze suplimentar interesul pentru a consulta acest manual, de altfel unic și extrem de util, în condițiile în care literatura de specialitate disponibilă în limba română este foarte limitată.

În introducerea manualului este prezentat succint conținutul celor patru capitole ale acestuia, dar și al cărților de fundamentare. Capitolul I realizează o inițiere în procesul de evaluare, prezentând avantajele sale. Aceasta începe cu o scurtă descriere a felului în care evaluarea poate contribui la îmbunătățirea politicilor și a programelor și, în cele din urmă, la accentuarea dezvoltării socioeconomice. În continuare, sunt prezentate câteva idei de bază privind evaluarea: istoria sa, câteva dintre practicile pe care se axează evaluatorii, care rezultă din corelarea scopului evaluării cu metodologia corespunzătoare. În cele din urmă, este discutată specificitatea dezvoltării socioeconomice (economia bazată pe cunoaștere, capitalul uman, capitalul social, excluderea socială, transferul de tehnologie) ca obiect al evaluării. Acest lucru include analiza caracteristicilor unei politici de dezvoltare socioeconomică, împreună cu implicațiile sale pentru evaluare, ca și a principalelor teorii și idei care stau la baza politicilor și a programelor pe care evaluatorii trebuie să le aibă în vedere. Extrem de relevantă pentru un context în care cultura evaluării se află la început este pledoaria pentru realism în evaluare. Autorii abordează acest aspect din câteva perspective, cum ar fi, de exemplu: 1. realizarea unui echilibru între resursele existente (timp, bani, informații) și metodele alese pentru evaluare, astfel încât, în final, aceasta să-și dovedească utilitatea; 2. recunoașterea și enunțarea limitărilor existente; 3. analiza evaluabilității. A cântări între pragmatism și o evaluare „ca la carte” într-o lume care, în realitate, este rareori ideală, este una dintre recomandările autorilor.

Capitolul II se referă la problemele practice legate de proiectarea și implementarea evaluărilor, inclusiv la modul în care se planifică o evaluare, în care se definesc întrebările privitoare la evaluare și se aleg metodele, precum și la modul cum se inițiază și contractează activitatea de evaluare. Ceea ce trebuie menționat este faptul că autorii accentuează asupra introducerii evaluării într-o fază timpurie a programării, ceea ce va asigura și logica intervenției, dar și evaluabilitatea ei. De asemenea, un aspect important pentru un context în care intervențiile sunt, cel mai adesea, centralizate, iar consultările, atunci când se produc, au doar un aspect formal, îl reprezintă argumentele în favoarea democrației participative incluse atât în elaborarea și implementarea unei intervenții, cât și în evaluarea ei. Fără a intra în amănunte, autorii menționează, totuși, o idee care se află în dezbateră comunității profesionale internaționale, aceea a necesității ipotezelor ce fundamentează politicile și programele, care să fie susținute de indicii, de evidențe⁵. Sunt prezentate apoi aspecte privind managementul evaluării, alegerea evaluatorilor, rolul comitetelor directoare, coordonarea comunicării rezultatelor evaluării și asigurarea calității în evaluare. Ultimele două subiecte merită de asemenea subliniate, dat fiind faptul că, înainte de orice, dezvoltarea capacității de evaluare la noi, dar și în alte țări din zonă, se realizează în prezența unor mentalități care nu favorizează, nu încurajează transparența, fiind mai curând rezultatul presiunilor externe. În ceea ce privește calitatea, trebuie să ne raportăm la contextul mai larg, internațional, în care asigurarea calității în evaluare, standardele de calitate și aspectele etice sunt încă în dezbateră comunității profesionale.

Capitolul III cuprinde informații referitoare la modul în care se construiește capacitatea de evaluare și abordează strategii pentru dezvoltarea capacității. Argumentul este structurat în jurul unui

⁵ V. de exemplu, *Evidence-based Policy: A Realist Perspective* – Ray Pawson, Sage, 2006.

model „idealizat”, care indică patru stadii în dezvoltarea capacității de evaluare (stadiul individual, stadiul organizațional, stadiul inter-organizațional și stadiul societal). De asemenea, sunt prezentați patru factori ce influențează, la nivel strategic, deciziile care trebuie luate în construirea capacității de evaluare: „arhitectura” funcției evaluării, consolidarea cererii de servicii de evaluare, consolidarea ofertei de servicii de evaluare și instituționalizarea evaluării (prin aceasta înțelegându-se, mai ales, trecerea de la evaluările întreprinse ca parte a mecanismului de furnizare a asistenței europene către evaluări ca mecanism curent de elaborare și administrare a politicilor și programelor naționale și locale). Dezvoltarea ofertei de servicii este asociată cu dezvoltarea capacității mediului academic de a forma profesioniști capabili să furnizeze servicii de evaluare de bună calitate, în strânsă legătură cu practica, sau cu necesitățile pieței muncii corespunzătoare domeniului, dar și de a se implica în cercetări evaluative cu aplicabilitate practică. În general, acest capitol se referă atât la dezvoltarea capacității interne de evaluare, din cadrul administrațiilor, cât și la capacitatea externă din cadrul rețelelor profesionale și a parteneriatelor. Capitolul acesta include câteva scurte exemple, din diferite zone ale lumii, ce susțin prezentările teoretice, dar și câteva indicații referitoare la importanța standardelor în evaluare pentru construirea și consolidarea capacității de evaluare. Un rol important în definirea acestor standarde este atribuit societăților profesionale de specialitate a căror existență la nivel național este un indiciu pentru o cultură a evaluării ce tinde spre maturizare.

Capitolul IV introduce metodele și tehnicile evaluării, cu referire la punctele lor tari, la punctele slabe și la utilizarea cea mai potrivită a acestora. Metodele și tehnicile sunt discutate în raport cu exemple practice prezente în tipuri diferite de programe socioeconomice, în faze diferite ale programului, în stadii distincte ale procesului de evaluare și în scopuri diverse ale evaluării. Sunt prezentate tipurile de date (cantitative și calitative), sistemele de indicatori și sursele de date. În acest capitol autorii explică faptul că distincția care se face adesea între metodele, tehnicile și datele calitative și cele cantitative nu este întotdeauna atât de clară. De asemenea, este argumentată necesitatea ca metodele de evaluare să corespundă domeniilor de politică publică evaluate. Dată fiind importanța datelor pe care se fundamentează evaluarea, obținerea și utilizarea lor, cu implicațiile lor metodologice, dar și practice, sunt explicate în paralel atât pentru datele primare cât și pentru cele secundare. Indicatorii și sistemele de indicatori reprezintă, adesea, o provocare majoră pentru evaluatori, de aceea autorii prezintă nu doar tipologii ale indicatorilor⁶, ci și legătura dintre sistemul de indicatori și ciclul de program, sau recomandări privind selecția celor mai relevanți indicatori împreună cu criteriile de calitate aplicabile indicatorilor și sistemelor de indicatori. Dată fiind importanța pe care evaluarea trebuie să o aibă în sporirea calității managementului public, este alocat un spațiu special modului de utilizare a indicatorilor pentru îmbunătățirea acestuia. Este important de subliniat faptul că autorii atribuie un rol mai mare indicatorilor de rezultat și de impact, față de indicatorii de resurse (inputuri) și de realizări imediate (outputuri), dat fiind faptul că primii constituie un indiciu mai relevant al aportului și durabilității intervenției evaluate la dezvoltarea socioeconomică a unei zone sau a unui grup de beneficiari.

Fiecare capitol al manualului se încheie cu un set de reguli de bază, care descriu pe scurt atât modul corect de lucru, cât și regulile fundamentale care pot fi recomandate celor care administrează,

⁶ Conform *Common Guidelines for Monitoring and Evaluation* (Comisia Europeană, 1995, Luxembourg: OPOCE) „există mai multe tipuri de indicatori în funcție de:

- variabile, indicatorii pot fi: compleți, parțiali, complecși;
- modul de procesare al informației, indicatorii pot fi: elementari, derivați și compuși;
- gradul de comparabilitate al informațiilor există indicatori: specifici, generici și indicatori-cheie;
- aria de cuprindere a informației, indicatorii sunt: de context și de program;
- fazele în care se poate afla programul există indicatori de resurse, indicatori ai realizărilor imediate, indicatori de rezultat și indicatori de impact;
- criteriile evaluării, indicatorii sunt: de relevanță, de eficiență, de eficacitate și de performanță;
- modul de cuantificare și de domeniul de utilizare, există: indicatori de monitorizare și indicatori de evaluare”.

contractează, preiau și folosesc evaluări. Cu toate acestea, manualul evită în general să fie exagerat de prescriptiv. Aceasta se datorează, într-o anumită măsură, faptului că, de multe ori, nu există o soluție general valabilă în evaluare, iar diferitele abordări prezintă, fiecare, avantaje și dezavantaje, în contexte distincte. În aceeași ordine de idei, se poate afirma că condițiile ideale pentru evaluare sunt, de cele mai multe ori, inexistente – fie din cauza lipsei de date, fie datorită problemelor de sincronizare sau de disponibilitate a competențelor. Tema centrală a acestui manual este îmbunătățirea capacității de evaluare.

Pentru a veni în sprijinul manualului, a fost pregătită și o serie de cărți de fundamentare, care se adresează atât specialiștilor, cât și practicienilor.

Cartea 1 – *Abordări ale evaluării în cadrul anumitor teme și domenii de politică publică* – analizează priorități importante precum dezvoltarea durabilă, societatea informațională, incluziunea socială și șansele egale, dar și politicile publice care pot include intervenții pentru promovarea dezvoltării socioeconomice. Cartea 1 furnizează metode de evaluare, date și indicatori adecvate acestor arii prioritare și politici, oferind, totodată, exemple pentru aplicarea lor.

Cartea 2 – *Tehnici și metode de evaluare* – include elaborarea unei game largi de instrumente și tehnici, atât cantitative cât și calitative, care se dovedesc utile în diferite stadii ale evaluării.

Cartea 3 – *O resursă privind construirea capacității de evaluare* – prezintă cazuri reale de dezvoltare a capacității de evaluare în UE, mai exact în Italia, Olanda și Irlanda, precum și referințe la alte experiențe regionale, naționale și internaționale, inclusiv în țările în curs de aderare. Ea susține partea teoretică prezentată în manual, intenționând să stimuleze dezvoltarea capacității de evaluare.

În final, este pus la dispoziție un Glosar care conține definițiile termenilor întâlniți în manual și în cărțile de fundamentare.

Roxana Mihalache