EVALUAREA POLITICILOR PUBLICE: EXPERIENŢA EUROPEANĂ ŞI NAŢIONALĂ

Mariana IAŢCO
Universitatea de Stat din Moldova
mariana.iatco@usm.md
https://orcid.org/0000-0002-5424-3759

CZU: 351/354:330.34

Abstract: The purpose of public policy evaluation is to research the political-administrative means applied to solving social problems that allow the achievement of the assigned objectives. The approach focuses on the instrumental rationality analysis of policy process factors to improve action in each of the new cycles or phases of public policy. Scientific evaluation in current times is still conditioned by the factors of science, bureaucracy and democracy, but it is also necessary to think about how to improve its instrumentality and even overcome them. The times we already live in, characterized by complexity, diversity/fragmentation and dynamism, involve uncertainties that require new perspectives or rethinking paradigms.

Key-words: evaluation; public policies; bureaucracy; efficiency; effectiveness; cost benefit analysis; analysis of cost effectiveness; econometric models.
Cuvinte cheie: evaluare; politici publice; birocraţie; eficienţă; eficacitate; analiza cost-beneficiu; analiza rentabilităţii; modele econometrice.

Scopul evaluării politicilor publice constă în cercetarea instrumentelor politico-administrative aplicate rezolvării problemelor sociale care permit realizarea obiectivelor atribuite politicilor. Deseori abordarea evaluării este focusată pe analiza din punct de vedere al raţionalităţii instrumentale a factorilor procesului de politici, pentru a îmbunătăţi acţiunea în fiecare dintre ciclurile sau fazele noi a politicii publice. Evaluarea ştiinţifică în vremurile actuale este încă condiţionată de factorii ştiinţei, birocraţiei şi democraţiei, dar este necesar să ne gândim şi la modul de îmbunătăţire a instrumentalităţii sale şi chiar de a le depăşi. Vremurile pe care le trăim deja, caracterizate prin complexitate, diversitate/fragmentare şi dinamism, implică incertitudini care necesită perspective noi sau regândirea paradigmelor.

În prezent, sectorul public se află sub o presiune socială puternică pentru a spori eficacitatea şi eficienţa managementului său. Astfel, necesitatea şi utilitatea evaluărilor programelor şi politicilor publice trebuie să înceteze să mai fie o problemă pur tehnică sau de respectare a cerinţelor formale, ci să devină un aspect fundamental al bunei guvernări. Discipline multiple, cum ar fi economia, sociologia, ştiinţele politice şi administraţia sau sectoare precum sănătatea, educaţia sau ingineria infrastructurii şi, în general, toţi cei care utilizează direct

sau indirect resursele publice, trebuie să încorporeze tehnici de evaluare în activitatea lor zilnică şi care să devină un element fundamental al acesteia.

Trebuie să înţelegem că evaluarea politicilor publice trebuie să facă parte din procesul de "intervenţie" publică în sine. Dincolo de reglementarea legală deja obligatorie, managerii programelor publice trebuie să evite abaterile între ceea ce a fost planificat şi ceea ce a fost executat efectiv şi să evalueze îndeplinirea adecvată a scopurilor şi obiectivelor planificate iniţial în cadrul politicilor şi programelor publice, pronunţându-se asupra acestei adecvări atât din punct de vedere al eficienţei, cât şi al eficacităţii.

Înainte de implementarea unui program sau a unei politici publice, la aceeaşi etapă de proiectare şi planificare, trebuie studiată comparabilitatea acestuia cu alte alternative viabile sau cu cea mai bună strategie de implementare. În timpul executării programelor şi, desigur, la sfârşitul acestora, este obligatorie o reflecţie care să promoveze o îmbunătăţire a acestora şi a propriei continuităţi a politicii sau programului.

Evaluarea politicilor publice a apărut în **Statele Unite**, la începutul în anii '30 ai secolului trecut (1933-1937), cu scopul de a evalua programele New Deal al lui Roosvelt Th., [3] iar mai târziu ca răspuns la preocuparea de a evalua efectele multiplelor programe sociale întreprinse în anii '60 (ajutor pentru educaţie, sănătate, locuinţe etc.,) încadrate în aşa-numita Great Society. [5]

La începutul anilor '70, în **Regatul Unit**, s-a dezvoltat o mişcare care a cerut o mai bună gestionare în sectorul public prin implementarea unor sisteme eficiente de control şi raţionalizare a cheltuielilor publice. După eşecul primelor evaluări a fost creat Central Policy Review Staff (CPRS) şi Programul de Analiză şi Revizuire (PAR) iar cu venirea la putere a lui M. Thatcher în 1979 a însemnat un impuls nou al studiilor privind controlul resurselor publice şi asigurarea eficienţei administraţiilor publice. Apoi a urmat crearea mai întâi a Strategiei de Eficienţă (Efficiency Strategy) şi ulterior a Iniţiativei de Management Financiar (Financial Management Initiative) care a implementat un sistem centralizat de studii şi analize ale eficienţei administraţiilor publice, şi cu anumite modificări, continuă să fie operaţional şi astăzi. [3; 5]

În acelaşi timp, aproape toate ţările din Europa de Vest (Germania, Olanda, Franţa, ţările nordice, etc.) au fost adoptate programe sociale cu mari politici de cheltuieli în domenii precum educaţie, sănătate, locuinţe, afaceri sociale etc., ale căror efecte reale încă nu fuseseră demonstrate empiric, a adus la generarea unei nevoii politice de a justifica această creştere a cheltuielilor şi de a evalua impactul ulterior al intervenţiilor. [5] În Republica Federativă Germană, din 1969, se observă practicarea şi instituţionalizarea treptată a evaluării, atât la nivel federal, cât şi în landurile federative, oraşe mari, şi în însuşi parlamentul federal german.

În aceeaşi ordine de idei, **Suedia** şi-a stabilit propriul sistem de evaluare caracterizat prin încadrarea unor experţi independenţi în multiple comisii create ad-hoc şi prin acţiunile Oficiului Naţional de Control, Curtea de Conturi care,

prin imperativ legal, din 1967, este responsabilă de evaluarea activităţii şi eficienţei cu care acţionează administraţiile publice. [13] Un model similar este urmat de Oficiul Auditorului General al **Norvegiei**, a cărui departament de audit al performanţei are ca misiune evaluarea utilizării resurselor şi bunurilor publice pe baza analizei critice a obiectivelor şi rezultatelor acestora. [6]

În **Olanda**, în anii '60 în scop similar, a fost pus în funcţiune Comitetul interdepartamental pentru dezvoltarea analizei politicilor (COBA). La început anului 1980 este aprobată sistematizarea evaluării politicilor, [4] încorporând aspectele legislative - cu programe care au un termen limită şi a cărui continuare depinde de demonstrarea eficacităţii lor prin evaluarea corespunzătoare a efectelor lor. Ulterior a fost introdusă Procedura de revizuire a politicilor (PRP), care constă în includerea de către Consiliul de Miniştri a unui set de programe şi servicii, în fiecare an fiscal trebuie să fie prezentată PRP şi să fie evaluată în termeni de eficacitate şi eficienţă, pentru a propune alternative care să ducă la cheltuieli publice mai mici, inclusiv explorarea posibilităţilor de privatizare sau descentralizare.

În **Franţa**, în ciuda încercărilor făcute începând cu anii '70 (prin Programul „Rationalisation des Choix Budgétaires"), implementarea eficientă a sistemelor de evaluare a fost totuşi una mai tardivă, în comparaţie cu celelalte state europene. [10] De fapt, abia în 1990 evaluarea a fost instituită ca procedură instituţională de revizuire a politicilor publice în cadrul administraţiei franceze. (Decretul 90-82 din 22 ianuarie 1990).

Până de curând, chiar şi în **Spania** practica evaluării era o experienţă atipică. [15] Numai pentru proiectele de anvergură era necesară elaborarea unor analize cost-beneficiu, interesul pentru analiza şi evaluarea politicilor publice nu a început în Spania decât la sfârşitul anilor '80 cu experienţe specifice, însă departe de o instituţionalizare completă a evaluării sau a culturii evaluării. [2;15;] Într-adevăr, evaluarea politicilor şi programelor publice din Spania s-a îmbunătăţit doar în ultimii ani datorită cerinţelor impuse pentru accesarea fondurilor comunitare după aderarea la Uniunea Europeană în 1986.

Reforma fondurilor structurale europene din 1986 a impus obligatoriu, efectuarea unor evaluări sistematice şi generalizate, stabilind astfel, că orice acţiune finanţată sau cofinanţată din fondurile structurale trebuia să fie obiectul unei evaluări obligatorii; în acest cadru, programul MEANS (Metode de evaluare a acţiunilor structurale), care a început în 1994, a stabilit obiectivele de promovare a unei dezvoltări metodologice uniforme şi coerente a evaluării, care să fie aplicată în întreaga UE, şi a avut ca rezultat o serie de 13 rapoarte însoţite de un glosar de termeni pentru o mai bună înţelegere a procesului de evaluare la nivel european.

De atunci, legislaţia comunitară privind monitorizarea şi evaluarea a suferit modificări majore menite să o facă mai precisă, cu punerea în aplicare a monitorizării continuă (cu evaluări ex-ante, intermediare şi finale ale programelor), elaborarea de obiective mai specifice, să sporească gradul de

implicare şi responsabilităţile statelor membre, să asigure corelarea calităţii şi a rezultatelor evaluărilor cu implicaţii financiare pentru statele şi regiunile europene. Toate acestea au generat un set larg de orientări şi documente pentru realizarea monitorizării şi evaluării programelor şi proiectelor publice care vizează crearea unei culturi a evaluării în politicile publice.

În perioada de programare a politicilor europene, evaluarea eficacităţii punerii în aplicare a fondurilor structurale este consolidată în continuare, pe baza experienţei rapoartelor anterioare şi a obligaţiei de a efectua evaluări ex ante, intermediare şi finale pentru a evalua efectele în raport cu obiectivele, nu numai cele specifice programului, dar şi pe orizontală pentru toate politicile comunitare. Publicarea anuală a analizei evaluării politicilor şi programelor, cu o sinteză a activităţii desfăşurate în fiecare an, oferă o imagine de ansamblu asupra stadiului evaluării politicilor în Uniunea Europeană.

Prin urmare, în ultimii ani, cultura evaluării a fost implementată cu unele repercusiuni organizaţionale în cadrul instituţiilor, deşi nu cu intensitatea necesară, ceea ce a dus la crearea, în unele cazuri, a agenţiilor publice şi a departamentelor specializate responsabile de evaluare în cadrul administraţiilor, universităţilor şi companiilor. Prin urmare apare o nouă linie de consultanţă pentru administraţiile publice oferite de asociaţiile de toate tipurile specializate în probleme legate de evaluarea publică.

În Republica Moldova exerciţiul de evaluarea a politicilor în forma sa embrionară începe la începutul anilor 2004-2005 odată cu elaborarea primului document de politică publică Strategia de Creştere Economică şi Reducerea Sărăciei (2004-2006). Deşi pentru început cadrul normativ nu prevedea expres metodologii sofisticate de analiză econometrică şi socială, fiindcă însuşi procesul de elaborarea a politicilor era pe atunci o abordare inovativă pentru administraţia publică din Republica Moldova. Pe parcursul anilor, ulterior au fost elaborate ghiduri metodologice cu scopul de ajuta funcţionarii antrenaţi în procesul de elaborare a politicilor să realizeze şi activităţi de evaluare. Însă aceste activităţi erau mai multe exerciţii de raportare la ceea ce făcea administraţia pe marginea documentelor decât aprecia acestora prin impactul lor asupra cheltuielilor sau schimbării sociale preconizate.

Din toate cele de mai sus menţionate, se deduce interesul pentru evaluarea politicilor publice din ultimii ani, în care mai jos se va realiza o analiză mai rezumativă a originii, obiectivelor şi metodelor de evaluare, cele mai reprezentative ale acestora din domeniul economiei şi cu referire în special la UE.

O definiţie interesantă este cea oferită de autorul Vedüng care înţelege evaluarea ca "evaluarea retrospectivă atentă a meritelor, importanţei şi valorii aplicării, productivităţii şi rezultatelor intervenţiilor guvernamentale, care este destinată să joace un rol în viitoarele situaţii şi acţiuni practice". [13] Această definiţie evidenţiază caracterul retrospectiv al evaluării, şi anume că este o evaluare a realizărilor anterioare ale unei acţiuni, finalizate sau nu, care este

compatibilă cu evaluările intermediare sau finale, dar nu cu evaluările anterioare programului sau politicii.

Această poziţie retrospectivă este completată şi de alţi autori [12], cum ar fi aspecte care includ şi aşa-numita evaluare prealabilă sau evaluarea ex ante ca instrument pentru proiectarea intervenţiilor şi pentru luarea deciziilor "exerciţiul de evaluare este aplicarea sistematică a procedurilor de cercetare socială pentru a evalua conceptualizarea, proiectarea, implementarea şi utilitatea programelor de intervenţie socială"). Această practică a evaluării ex ante este adoptată şi de Comisia Europeană pentru evaluarea intervenţiilor structurale şi coincide cu utilizarea pe scară largă a unor metode precum analiza cost-beneficiu din ştiinţa economică.

Un alt aspect se referă la analiza productivităţii intervenţiilor, sau ceea ce este analiza eficienţei activităţii publice. În cele din urmă, este evidenţiat şi un al treilea aspect care înţelege evaluarea nu ca un exerciţiu de reflecţie lipsit de proiecţie pentru viitor, ci ca un efort menit să genereze învăţare care poate fi utilizată în acţiunile viitoare. Este o evaluare pentru acţiune, ca o componentă sau contribuţie la procesul de elaborare a politicilor publice, dar efectuată pe intervenţii sau programe în execuţie sau executate, nu pe programe care nu au fost încă implementate.

Din toate acestea rezultă că evaluarea poate şi trebuie să acopere începând de la faza de elaborare a politicilor publice până la evaluarea rezultatelor odată executate, întotdeauna dintr-o perspectivă critică care implică căutarea de îmbunătăţiri în viitoarele acţiunile şi incluzând toate domeniile ciclului de viaţă al unei politici sau al unui program, de la concepţia sa până la impactul său generat de program sau politică.

Prin urmare, o definiţie larg acceptată a termenului de evaluare este, una care consideră că evaluarea constă în aplicarea metodelor sistematice de cercetare pentru a examina proiectarea, implementarea şi utilitatea politicilor şi programelor publice.

Motivele pentru evaluarea unui program pot fi foarte diverse, de la cele pur raţionale, la cele de natură politică [14]. Raţionamentul evaluării ar trebui să vizeze obţinerea unui răspuns obiectiv la rezultatele obţinute printr-o acţiune care, la rândul său, poate contribui la luarea unei decizii cu privire la viitorul unui program, cum ar fi intensitatea, modul de punere în aplicare etc. Acestea sunt realizate prin funcţiile evaluării: *informarea, atribuirea şi legitimarea*. Cu toate acestea, în afară de aceste motive, pot exista şi altele mai puţin legitime, cum ar fi dorinţa de a întârzia o decizie, de a dilua responsabilităţile, de a mări sau de a masca rezultatele, de a respecta cerinţele sistemului birocratic, de a justifica anumite decizii populiste, etc.

Orice acţiune a sectorului public ar trebui să se bazeze pe o schemă logică care să coreleze intrările cu realizările determinate de rezultatul evaluării. Cu toate acestea, după cum subliniază majoritatea autorilor [8] este dificil să găseşti

un program care să fie clar articulat cu scopurile, obiectivele, criteriile şi deciziile bazate pe date.

Atunci când se abordează o evaluare a politicilor publice, cel mai frecvent se aplică următoarea secvenţă: identificarea obiectivelor, definirea modului de măsurare a realizării acestora printr-un set de indicatori măsurabili care specifică obiectivele, sursele de informaţii care trebuie utilizate pentru a obţine informaţii cu privire la aceşti indicatori şi modul de realizare a analizei.

Deşi poate părea simplu, acestea sunt probleme complexe din mai multe motive. Primul este că obiectivele programelor şi politicilor în general nu sunt, clare, concrete şi măsurabile, ci ambigue, difuze şi dificil de specificat şi măsurat. [1] Unii autori consideră şi sunt de acord, că această este unul dintre motivele pentru care eficienţa în sectorul public este mult mai dificil de măsurat. În al doilea rând, nu numai că programele au obiective declarate oficial, ci pot exista şi unele nedeclarate într-o "agendă ascunsă" sau chiar obiective neaşteptate, atât pozitive, cât şi negative. În al treilea rând, complexitatea evaluării provine şi din faptul că programele publice includ adesea un amalgam de activităţi, actori şi structuri, care sunt dificil de identificat.

Această alegere implică construirea unui model cu relaţii cauză-efect între variabile programului, [9] care reprezintă în cele din urmă, proiectarea evaluării în sine [14]. După alegerea indicatorilor, este necesar să se stabilească o pondere pentru fiecare indicator, precum şi să se stabilească nivelurile de referinţă pentru fiecare obiectiv supus evaluării. A patra şi ultima consideraţie se referă la o limitare implicită a utilizării unui indicator: acesta poate oferi informaţii despre rezultatul unui program, dar nu şi despre motivul pentru care funcţionează sau nu, ceea ce uneori este interesant de ştiut. Odată identificate obiectivele, indicatorii şi modelul relaţiilor dintre aceştia, următorul pas este alegerea surselor primare şi secundare de informaţii (date de monitorizare administrativă, dosare de cheltuieli, interviuri cu chestionare deschise şi închise etc.). În cele din urmă, ultimul pas poate fi analiza şi interpretarea rezultatelor, prin aplicarea modelului sau designului de evaluare adoptat anterior, la care s-ar putea adăuga căutarea mecanismelor care să asigure utilitatea programului sau politicii.

Tehnicile de evaluare a politicilor publice au fost în mod regulat utilizate în ţările anglo-saxone timp de peste cincizeci de ani, în special în Statele Unite, experienţa majorităţii ţărilor europene fiind mult mai recentă şi mai fragmentară. Impulsul european pentru evaluarea politicilor publice îşi are originea în obligaţia impusă de Comisia Europeană pentru evaluarea programelor structurale şi, ulterior, a altor iniţiative comunitare, care a încurajat punerea în aplicare a practicilor de evaluare în numeroase domenii şi în toate ţările Uniunii Europene, inclusiv politicile naţionale, şi în ceea ce se numeşte procesul de instituţionalizare a evaluării în sine.

Considerăm că orice exerciţiu de analiză este pozitiv şi benefic pentru îmbunătăţirea eficacităţii, eficienţei şi chiar legitimităţii cheltuielilor publice, deşi există riscul ca acesta să devină un alt aspect birocratic care pur şi simplu

trebuie rezolvat, acordând prioritate evaluărilor justificative. Prin urmare, este important să definim obiectiv metodele de evaluare, să îmbunătăţim eforturile în acest domeniu şi să monitorizăm aplicarea metodelor de evaluare. Analizele de eficienţă şi de eficacitate trebuie completate cu studii de analiză ale costurilor şi acţiunilor alternative.

Pentru aceasta, este esenţială intervenţia evaluatorilor externi şi independenţi, pentru a asigura obiectivitatea evaluării, fiind reglementată de un sistem deontologic, care protejează evaluatorii de presiunea sau de clientelismul birocratic. Modelul de audit financiar, cu anumite corecţii metodologice, ar putea fi luat în considerare pentru a acorda o marjă mai mare de libertate evaluatorilor, sau prezenţa universităţilor şi a echipelor de cercetare, de asemenea sunt un aspect care trebuie luat în considerare în acest domeniu.

În cele din urmă, un alt element care trebuie luat în considerare este transparența evaluărilor şi publicarea acestora. Destinatarii finali ai politicilor publice şi contribuabilii care generează resursele pentru implementarea acestora sunt cetăţenii, prin urmare, evaluările nu ar trebui să fie considerate documente tehnice pentru uz intern, contribuabilii şi cetăţenii ar trebui să aibă acces deplin la acestea, astfel încât să poată învăța atât din reuşita cât şi din eşecul evaluările anterioare, intermediare sau chiar finale. Pe final, acest articol şi-a propus să contribuie, din partea mediului academic şi în măsura posibilităţilor sale, la obiectivul principal descris aici, într-un format succint, la sporirea eficacității şi eficienţei politicilor şi acţiunilor publice, sporind legitimitatea acestora şi căutând rezultate care să îmbunătăţească acţiunile viitoare în procesul de construcție democratică a Republicii Moldova şi a aspiraţiei sale de integrare europeană.

Bibliografie:

1. Albi, E. “Evaluación de la eficiencia pública. El control de la eficiencia del sector público”, Hacienda Pública Española, nº 120-21, 1992, pp. 299-316.
2. Bachtler, J. y Michie, R. “A new era in regional policy evaluation?”, Regional Studies, vol. 29 (8), 1995, pp. 745-751.
3. Ballard, X. “Evaluación de Políticas. Marco conceptual y organización institucional”. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). Núm. 80. Abril-Junio 1993, p. 199.
4. Bemelmans-Videc, M. L.; Elte, R.; Koolhaas, E. “Policy Evaluation in the Netherlands: Institutional Context and State of Affairs”, în: Program Evaluation and the Management of Government, New Brunswick, Transaction Publishers, 1990.
5. Derlien Hans-Ulrich “Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. Gestión y análisis de políticas públicas”, N 11-12, 1998, pp. 13-22.

6. Ericksen, B. “Institucional Aspects of Evaluation in Norway”, în: Program Evaluation and the Management of Government, New Brunswick, Transaction Publishers, 1990. p. 127.
7. Fuentes, F.“Evaluación de políticas públicas: Evaluación participativa y situación en España”, Análisis Local, n 4, 2002, pp. 43-49.
8. Mairate, A., “La evaluación de los fondos estructurales: Aspectos metodológicos y teóricos”,. Evaluación de Programas e Iniciativas Comunitarias: Experiencias, nuevas orientaciones y buenas prácticas. Instituto de Estudios Europeos, Universidad de Valladolid, Valladolid. 2003.
9. Magnac, T. “L´apport de la microéconométrie à l’evaluation des politiques publiques”, Cahiers d’economie et sociologie rurales, nº 54, 2000, pp. 89-113.
10. Nioche, J. P. “Accountable Public Management”, Kakabadse A., Rondo P., Broveto Y R. Holzer (eds.): Management Development and the Public Sector, Avebury, Gower Publishers, 2008.
11. Pazos M. , “La evaluación de programas en la administración pública española: el estado de la cuestión”, Papeles de Trabajo, nº 16, 1996, p.34.
12. Rossi, P.H.; y Freeman, H., Evaluation: A systematic approach. Ed. Sage, 2003.
13. Vedüng, E., “Utilización de la evaluación”, Revista de Servicios Sociales y Política Social, nº 30, 1993, pp. 69-80.
14. Weiss, C.H., Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness. Prentice Hall, New Jersey, 1972.
15. Zapico Goñi, E., “La integración de la evaluación de políticas públicas en el proceso presupuestario”, Gestión y Análisis de Políticas Públicas, nº 14-15, 1998, pp. 53-59.