

EVALUAREA POLITICILOR PUBLICE: EXPERIENȚA EUROPEANĂ ȘI NAȚIONALĂ

EVALUATION OF PUBLIC POLICIES: EUROPEAN AND NATIONAL EXPERIENCE

Mariana IAȚCO,
doctor, conferențiar universitar, USM
<https://orcid.org/0000-0002-5424-3759>

SUMMARY

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 re-thinking paradigms.

Keywords: *evaluation; public policies; bureaucracy; efficiency; effectiveness; cost benefit analysis; analysis of cost effectiveness; econometric models.*

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 raționalității instrumentale a factorilor procesului de politici, pentru a îmbunătăți acțiunea în fiecare dintre ciclurile sau fazele noi a politicii publice. Evaluarea științifică în vremurile actuale este încă condiționată de factorii științei, birocrăției și democrației, dar este necesar să ne gândim și la modul de îmbunătățire a instrumentalității sale și chiar de a le depăși. Vremurile pe care le trăim deja, caracterizate prin complexitate, diversitate/fragmentare și dinamism, implică incertitudini care necesită perspective noi sau regândirea paradigmatelor.

În prezent, sectorul public se află sub o presiune socială puternică pentru a spori eficacitatea și eficiența managementului său. Astfel, necesitatea și utilitatea evaluărilor programelor și politicilor publice trebuie să înceteze să mai fie o problemă pur tehnică sau de respectare a cerințelor formale, ci să devină un aspect fundamental al buneii guvernări. Discipline multiple, cum ar fi economia, sociologia, științele politice și administrația sau sectoare precum sănătatea, educația sau ingineria infrastructurii și, în general, toți cei care utilizează direct sau indirect resursele publice, trebuie să încorporeze tehnici de evaluare în activitatea lor zilnică și care să devină un element fundamental al acesteia.

Trebuie să înțelegem că evaluarea politicilor publice trebuie să facă parte din procesul de «intervenție» publică în sine. Dincolo de reglementarea legală deja obligatorie, managerii programelor publice trebuie să evite abaterile între ceea ce a fost planificat și ceea ce a fost executat efectiv și să evalueze îndeplinirea adecvată a scopurilor și obiectivelor planificate inițial în cadrul politicilor și programelor publice, pronunțându-se asupra acestei adecvări atât din punct de vedere al eficienței, cât și al eficacității.

Înainte de implementarea unui program sau a unei politici publice, la aceeași etapă de proiectare și planificare, trebuie studiată comparabilitatea acestuia cu alte alternative viabile sau cu cea mai bună strategie de implementare. În timpul executării programelor și, desigur, la sfârșitul acestora, este obligatorie o reflecție care să promoveze o îmbunătățire a acestora și a propriei continuități 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 Roosevelt Th., [3] iar mai târziu ca răspuns la preocuparea de a evalua efectele multiplelor programe sociale întreprinse în anii ,60 (ajutor pentru educație, sănătate, locuințe etc.,) încadrate în așa-numita Great Society. [5]

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

În același timp, aproape toate țările din Europa de Vest (Germania, Olanda, Franța, țările nordice, etc.) au fost adoptate programe sociale cu mari politici de cheltuieli în domenii precum educație, sănătate, locuințe, afaceri sociale etc., ale căror efecte reale încă nu fuseseră demonstrate empiric, a adus la generarea unei nevoi politice de a justifica această creștere a cheltuielilor și de a evalua impactul ulterior al intervențiilor. [5] În Republica Federativă Germană, din 1969, se observă practicarea și instituționalizarea treptată a evaluării, atât la nivel federal, cât și în landurile federative, orașe mari, și în însuși parlamentul federal german.

În aceeași ordine de idei, **Suedia** și-a stabilit propriul sistem de evaluare caracterizat prin încadrarea unor experți independenți în multiple comisii create ad-hoc și prin acțiunile Oficiului Național de Control, Curtea de Conturi care, prin imperativ legal, din 1967, este responsabilă de evaluarea activității și eficienței cu care acționează administrațiile publice. [13] Un model similar este urmat de Oficiul Auditorului General al **Norvegiei**, a cărui departament de audit al performanței are ca misiune evaluarea utilizării resurselor și bunurilor publice pe baza analizei critice a obiectivelor și rezultatelor acestora. [6]

În **Olanda**, în anii ,60 în scop similar, a fost pus în funcțiune 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 și a cărui continuare depinde de demonstrarea eficacității 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 Miniștri a unui set de programe și servicii, în fiecare an fiscal trebuie să fie prezentată PRP și să fie evaluată în termeni de eficacitate și eficiență, pentru a propune alternative care să ducă la cheltuieli publice mai mici, inclusiv explorarea posibilităților de privatizare sau descentralizare.

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

Până de curând, chiar și în **Spania** practica evaluării era o experiență atipică. [15] Numai pentru proiectele de anvergură era necesară elaborarea unor analize cost-beneficiu, interesul pentru analiza și evaluarea politicilor publice nu a început în Spania decât la sfârșitul anilor ,80 cu experiențe specifice, însă departe de o instituționalizare completă a evaluării sau a culturii evaluării. [2;15] Într-adevăr, evaluarea politicilor și programelor publice din Spania s-a îmbunătățit doar în ultimii ani datorită cerințelor 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 și generalizate, stabilind astfel, că orice acțiune finanțată sau cofinanțată din fondurile structurale trebuia să fie obiectul unei evaluări obligatorii; în acest cadru, programul MEANS (Metode de evaluare a acțiunilor structurale), care a început în 1994, a stabilit obiectivele de promovare a unei dezvoltări metodologice uniforme și coerente a evaluării, care să fie aplicată în întreaga UE, și a avut ca rezultat o serie de 13 rapoarte însoțite de un glosar de termeni pentru o mai bună înțelegere a procesului de evaluare la nivel european.

De atunci, legislația comunitară privind monitorizarea și evaluarea a suferit modificări majore menite să o facă mai precisă, cu punerea în aplicare a monitorizării continue (cu evaluări ex-ante, intermediare și finale ale programelor), elaborarea de obiective mai specifice, să sporească gradul de implicare și responsabilitățile statelor membre, să asigure corelarea calității și a rezultatelor evaluărilor cu implicații financiare pentru statele și regiunile europene. Toate acestea au generat un set larg de orientări și documente pentru realizarea monitorizării și evaluării programelor și proiectelor publice care vizează crearea unei culturi a evaluării în politicile publice.

În perioada de programare a politicilor europene, evaluarea eficacității punerii în aplicare a fondurilor structurale este consolidată în continuare, pe baza experienței rapoartelor anterioare și a obligației de a efectua evaluări ex ante, intermediare și finale pentru a evalua efectele în raport cu obiectivele, nu numai cele specifice programului, dar și pe orizontală pentru toate politicile comunitare. Publicarea anuală a analizei evaluării politicilor și programelor, cu o sinteză a activității desfășurate 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 organizaționale în cadrul instituțiilor, deși nu cu intensitatea necesară, ceea ce a dus la crearea, în unele cazuri, a agențiilor publice și a departamentelor specializate responsabile de evaluare în cadrul administrațiilor, universităților și companiilor. Prin urmare apare o nouă linie de consultanță pentru administrațiile publice oferite de asociațiile de toate tipurile specializate în probleme legate de evaluarea publică.

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

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

O definiție interesantă este cea oferită de autorul Vedung care înțelege evaluarea ca «evaluarea retrospectivă atentă a meritelor, importanței și valorii aplicării, productivității și rezultatelor intervențiilor guvernamentale, care este destinată să joace un rol în viitoarele situații și acțiuni practice». [13] Această definiție evidențiază caracterul retrospectiv al evaluării, și anume că este o evaluare a realizărilor anterioare ale unei acțiuni, finalizate sau nu, care este compatibilă cu evaluările intermediare sau finale, dar nu cu evaluările anterioare programului sau politicii.

Această poziție retrospectivă este completată și de alți autori [12], cum ar fi aspecte care includ și așa-numita evaluare prealabilă sau evaluarea ex ante ca instrument pentru proiectarea intervențiilor și pentru luarea deciziilor «exercițiul de evaluare este aplicarea sistematică a procedurilor de cercetare socială pentru a evalua conceptualizarea, proiectarea, implementarea și utilitatea programelor de intervenție socială»). Această practică a evaluării ex ante este adoptată și de Comisia Europeană pentru evaluarea intervențiilor structurale și coincide cu utilizarea pe scară largă a unor metode precum analiza cost-beneficiu din știința economică.

Un alt aspect se referă la analiza productivității intervențiilor, sau ceea ce este analiza eficienței activității publice. În cele din urmă, este evidențiat și un al treilea aspect care înțelege evaluarea nu ca un exercițiu de reflecție lipsit de proiecție pentru viitor, ci ca un efort menit să genereze învățare care poate fi utilizată în acțiunile viitoare. Este o evaluare pentru acțiune, ca o componentă sau contribuție la procesul de elaborare a politicilor publice, dar efectuată pe intervenții sau programe în execuție sau executate, nu pe programe care nu au fost încă implementate.

Din toate acestea rezultă că evaluarea poate și 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 îmbunătățiri în viitoarele acțiunile și incluzând toate domeniile ciclului de viață al unei politici sau al unui program, de la concepția sa până la impactul său generat de program sau politică.

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

Motivele pentru evaluarea unui program pot fi foarte diverse, de la cele pur raționale, la cele de natură politică [14]. Raționamentul evaluării ar trebui să vizeze obținerea unui răspuns obiectiv la rezultatele obținute printr-o acțiune 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 funcțiile evaluării: *informarea, atribuirea și legitimarea*. Cu toate acestea, în afară de aceste motive, pot exista și altele mai puțin legitime, cum ar fi dorința de a întârzia o decizie, de a dilua responsabilitățile, de a mări sau de a masca rezultatele, de a respecta cerințele sistemului birocratic, de a justifica anumite decizii populiste, etc.

Orice acțiune 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 găsești un program care să fie clar articulat cu scopurile, obiectivele, criteriile și deciziile bazate pe date.

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

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

Această alegere implică construirea unui model cu relații cauză-efect între variabilele 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 și să se stabilească nivelurile de referință pentru fiecare obiectiv supus evaluării. A patra și ultima considerație se referă la o limitare implicită a utilizării unui indicator: acesta poate oferi informații despre rezultatul unui program, dar nu și despre motivul pentru care funcționează sau nu, ceea ce uneori este interesant de știut. Odată identificate obiectivele, indicatorii și modelul relațiilor dintre aceștia, următorul pas este alegerea surselor primare și secundare de informații (date de monitorizare administrativă, dosare de cheltuieli, interviuri cu chestionare deschise și închise etc.). În cele

din urmă, ultimul pas poate fi analiza și 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 țările anglo-saxone timp de peste cincizeci de ani, în special în Statele Unite, experiența majorității țărilor europene fiind mult mai recentă și mai fragmentară. Impulsul european pentru evaluarea politicilor publice își are originea în obligația impusă de Comisia Europeană pentru evaluarea programelor structurale și, ulterior, a altor inițiative comunitare, care a încurajat punerea în aplicare a practicilor de evaluare în numeroase domenii și în toate țările Uniunii Europene, inclusiv politicile naționale, și în ceea ce se numește procesul de instituționalizare a evaluării în sine.

Considerăm că orice exercițiu de analiză este pozitiv și benefic pentru îmbunătățirea eficacității, eficienței și chiar legitimității cheltuielilor publice, deși există riscul ca acesta să devină un alt aspect birocratic care pur și simplu trebuie rezolvat, acordând prioritate evaluărilor justificative. Prin urmare, este important să definim obiectiv metodele de evaluare, să îmbunătățim eforturile în acest domeniu și să monitorizăm aplicarea metodelor de evaluare. Analizele de eficiență și de eficacitate trebuie completate cu studii de analiză ale costurilor și acțiunilor alternative.

Pentru aceasta, este esențială intervenția evaluatorilor externi și independenți, 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 corecții metodologice, ar putea fi luat în considerare pentru a acorda o marjă mai mare de libertate evaluatorilor, sau prezența universităților și 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 și publicarea acestora. Destinatarii finali ai politicilor publice și contribuabilii care generează resursele pentru implementarea acestora sunt cetățenii, prin urmare, evaluările nu ar trebui să fie considerate documente tehnice pentru uz intern, contribuabilii și cetățenii ar trebui să aibă acces deplin la acestea, astfel încât să poată învăța atât din reușita cât și din eșecul evaluărilor anterioare, intermediare sau chiar finale. Pe final, acest articol și-a propus să contribuie, din partea mediului academic și în măsura posibilităților sale, la obiectivul principal descris aici, într-un format succint, la sporirea eficacității și eficienței politicilor și acțiunilor publice, sporind legitimitatea acestora și căutând rezultate care să îmbunătățească acțiunile viitoare în procesul de construcție democratică a Republicii Moldova și a aspirației sale de integrare europeană.

BIBLIOGRAFIE

1. Albi, E. "Evaluación de la eficiencia pública. El control de la eficiencia del sector público", Hacienda Pública Española, n° 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. "Institutional 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'évaluation des politiques publiques", Cahiers d'économie et sociologie rurales, n° 54, 2000, pp. 89-113.
10. Nioche, J. P. "Accountable Public Management", Kakabadse A., Rondo P., Brovetto 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, n° 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, n° 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, n° 14-15, 1998, pp. 53-59.