

Ghid de Monitorizare și Evaluare

ianuarie 2009

GUVERNUL ROMÂNIEI
Secretariatul General al Guvernului
Direcția Politici Publice



Capitole:

- I. Introducere**
 - II. Definirea problemei și obiectivul ghidului**
 - III. Monitorizarea și Evaluarea – delimitări conceptuale**
 - IV. Probleme privind procesele de monitorizare și evaluare**
 - V. Indicatorii în procesul de monitorizare și evaluare**
 - V.1 Definirea și sistemul indicatorilor**
 - V.2 Caracteristici ale indicatorilor**
 - V.3 Indicatori de bază**
 - V.4 Indicatori macroeconomici**
 - V.5 Indicatori analitici**
 - VI. Obținerea/colectarea informației**
 - VI.1 Metode de colectare a datelor, monitorizare și evaluare**
 - VI.1.1 Metode cantitative**
 - VI.1.2 Metode calitative**
 - VII. Concluzii**
- Anexa 1 – Concepte și definiții privind activitățile de planificare strategică monitorizare, evaluare, audit și control**

ACRONIME

AMDCA – Autoritatea de Management pentru Programul Operațional de Dezvoltare a Capacității Administrative

CSNR - Cadrul Strategic Național de Referință

DAE – Departamentul de Afaceri Europene

DPP – Direcția Politici Publice

GLE - Grupuri de Lucru pentru Evaluare

HG – Hotărâre a Guvernului

IMM – Întreprinderi mici și mijlocii

ISPA - Instrumentul de Politici Structurale de Preaderare

MADR – Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale

MAE – Ministerul Afacerilor Externe

MCTI – Ministerul Comunicațiilor și Tehnologiei Informației

MEF – Ministerul Economiei și Finanțelor

MIRA - Ministerul Internelor și Reformei Administrative

MJ – Ministerul Justiției

MS – Ministerul Sănătății

MT – Ministerul Transporturilor

OECD – Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică

OG - Ordonanță a Guvernului

OUG – Ordonanță de urgență a Guvernului

M&E – Monitorizare și Evaluare

PHARE –Ajutor pentru Reconstrucția Economiei Poloniei și Ungariei

PIB – Produsul Intern Brut

PNR - Programul Național de Reforme

PODCA– Programul Operațional de Dezvoltare a Capacității Administrative

PPP – Propunere de politici publice

PSI – Plan strategic instituțional

SAPARD - Programul Special de Aderare pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală

SGG – Secretariatul General al Guvernului

UCE - Unitatea Centrală de Evaluare

UE – Uniunea Europeană

UPP – Unitatea de politici publice

SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management –

Inițiativă comună a OECD și C.E

PPIBL – Public and Private Sector Institution Building Loan

I. Introducere

SGG a inițiat în perioada 2003 – 2008 o serie de măsuri care au urmărit îmbunătățirea capacității administrației publice centrale de **a elabora, coordona și planifica politicile publice, împreună cu o mai bună fundamentare și o calitate crescută a reglementărilor.**

Prezentul ghid face parte din planul de acțiune prevăzut în *Strategia pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale*, adoptată prin H.G. nr. 870/2006 și în completarea acțiunilor deja întreprinse. De asemenea, prezentul ghid vine *în sprijinul implementării prevederilor privitoare la monitorizare și evaluare din H.G. nr. 775/2005 (Cap.IV Monitorizarea și Evaluarea Politicilor Publice și Anexa Nr.2) pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central*, ca suport metodologic.

Documentul de față nu-și propune să fie un instrument complet în ceea ce privește desfășurarea activităților de monitorizare și evaluare ci se dorește mai degrabă a fi un document care să crească nivelul de informare al principalilor actori interesați (stakeholderi). Documentul conține atât o parte teoretică de bază cât și o analiză diagnostic a situației privind activitățile de monitorizare și evaluare la nivelul administrației publice centrale românești. Acest document va fi urmat de alți pași concreți care sunt menționați în capitolul Concluzii.

Pentru simplificarea exprimării, în cadrul acestui ghid, se va folosi terminologia consacrată prin *Strategia pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale*. Astfel, prin termenul de politici publice se înțelege *totalitatea activităților (programe publice, proiecte, intervenții publice etc.) desfășurate de administrația publică centrală de specialitate în scopul soluționării problemelor de politici publice identificate și pentru*

asigurarea dezvoltărilor necesare într-un anumit domeniu. De asemenea, termenul documente de politici publice cuprinde: strategia, planul și propunerea de politici publice.

În acest context SGG propune, având în vedere noile orientări privitoare la o mai bună reglementare existente la nivel european, o abordare bazată pe elaborarea unui ghid de bună practică/ metodologie, în detrimentul unei abordări tradiționale legaliste bazată pe actul normativ. Abordarea propusă este de recomandat și în cazul elaborării unor metodologii sectoriale de către ministere.

Acest document are la bază Raportul Final: *„Concluzii Privind Politicile Publice în Administrația Centrală din România și Recomandări Pentru Îmbunătățiri”*, elaborat în cadrul proiectului RO – PPIBL, *„Întărirea Capacității de Training în Secretariatul General al Guvernului și Ministerele de Linie”*, cu asistența Băncii Mondiale (2007), precum și cercetarea pe bază de chestionare privind situația activităților de monitorizare și evaluare efectuată de către SGG în luna mai a anului curent la care au răspuns toate ministerele, conjugată cu o evaluare a documentelor de politici publice existente în baza de date a SGG. De asemenea, pentru partea metodologică a documentului, a fost folosită asistența tehnică oferită prin proiectul SIGMA pentru dezvoltarea sistemului de planificare strategică, desfășurat la sfârșitul anului 2007.

II. Definirea problemei și obiectivul ghidului

Prezentul ghid își propune să furnizeze un suport tehnic cu privire la desfășurarea proceselor de monitorizare și evaluare la nivelul administrației publice centrale românești. Ghidul își propune să promoveze o abordare generală legată de procesele și indicatorii de monitorizare și evaluare, în așa fel încât să ofere un sprijin metodologic pentru desfășurarea coerentă a proceselor de monitorizare și evaluare de la nivelul ministerelor.

Deși accentul cade pe aspectele specifice procesului de monitorizare, elaborarea și măsurarea indicatorilor și metode de colectare a informației, cele doua procese fiind inter-relaționate, există referințe și sunt explicate și unele caracteristici specifice

procesului de evaluare, în scopul întregirii informației. Scopul acestui ghid este acela de explica rolul și necesitatea activităților de monitorizare și evaluare în vedere creșterii performanțelor și îmbunătățirii eficienței în sectorul public, oferind în același timp și un suport metodologic pentru desfășurarea acestor activități.

Monitorizarea este deseori înțeleasă ca activitate de audit sau de control. Activitățile de audit și control desfășurate în prezent la nivelul administrației publice din România sunt axate îndeosebi pe modul în care resursele sunt folosite în conformitate cu reglementările în vigoare, cu regulamentele sau procedurile oficiale ale instituției. Spre deosebire de audit și control, activitatea de monitorizare constă în: colectarea continuă a informației despre stadiul implementării unei politici cu scopul de a corecta deficiențele; evaluarea progreselor intermediare și în oferirea de informații despre evoluția indicatorilor de performanță.

Principalul scop al procesului de monitorizare este reprezentat de analiza fazei de implementare a politicilor și de identificarea posibilelor deviații de la scopurile stabilite inițial. Monitorizarea asigură colectarea informațiilor și a datelor statistice și utilizează indicatori relevanți și măsurabili prin intermediul cărora să poată fi urmărit procesul implementării. Prin intermediul procesului de monitorizare se obțin informații în ceea ce privește: modul în care resursele alocate și serviciile furnizate și-au atins ținta; eventualele schimbări socio-economice care ar rezulta în urma implementării unei politici publice, precum și concordanța acțiunilor întreprinse pentru implementarea unei politici cu standardele și reglementările existente.

Ministerele și celelalte autorități publice centrale, ca instituții care coordonează procesul de implementare a politicilor publice elaborate, dețin un rol crucial în desfășurarea procesului de monitorizare și evaluare prin aceea că ele sunt principalele entități care pot furniza date necesare în procesul de monitorizare, fiind în același timp și principalii beneficiari ai activităților de monitorizare și evaluare.

Procesele de monitorizare și evaluare trebuie internalizate¹ ca fiind procese necesare, benefice și utile bunei funcționări a ministerelor și nu ca procese de control sau constrângere exercitate de la centru. Internalizarea proceselor de monitorizare și evaluare

¹ Termenul de internalizare se referă la conștientizarea importanței activităților de monitorizare și evaluare și nu este utilizat în antiteză cu ideea de externalizare a activităților.

conduce la reducerea riscurilor de asimetrie informațională² și permite creșterea transparenței activității serviciilor publice și o mai bună culegere a datelor și informațiilor necesare.

Procesele de monitorizare și evaluare sunt într-o strânsă conexiune cu procesul de planificare. Astfel, dacă nu sunt stabilite obiective măsurabile, rezultate ale acțiunii și rezultate ale politicii, monitorizarea și evaluarea nu își pot îndeplini scopul propus, acela de a corecta implementarea politicii publice respective. De asemenea, activitățile de monitorizare și evaluare depind de frecvența cu care sunt modificate obiectivele și rezultatele estimate. În unele cazuri, schimbarea acestora va determina modificarea indicatorilor utilizați în procesele de monitorizare și evaluare. Modificarea repetată a indicatorilor de monitorizare și evaluare poate duce la apariția unor dificultăți în elaborarea rapoartelor, la interpretare greșită a datelor și la analizarea eronată a rezultatelor unei politici (se vor schimba datele de referință, nu se vor mai putea realiza comparații între diverse valori pe anumite perioade de timp, etc.).

Monitorizarea rezultatelor implementării politicii publice constă în măsurarea și raportarea indicatorilor relevanți. Stabilirea exactă a indicatorilor de monitorizare și evaluare cade în sarcina ministerelor și variază în funcție de obiectivele propuse în PSI sau alte documente de politici publice. Alegerea de către ministere a celor mai relevanți indicatori este necesară cu atât mai mult cu cât criteriile de evaluare diferă de la un sector la altul.

La stabilirea indicatorilor ce urmează să fie utilizați în procesele de monitorizare și evaluare ministerele trebuie să se asigure că sunt aleși cei mai relevanți, în concordanță cu obiectivele și rezultatele urmărite. Experiența altor state arată că monitorizarea mai multor indicatori nu este întotdeauna soluția pentru un proces coerent de ajustare a implementării politicii publice respective (procesul de colectare a datelor pentru indicatorii aleși poate fi destul de costisitor, irosindu-se astfel resurse pentru mecanismul de colectare a unor date care nu sunt neapărat relevante).

Activitățile de monitorizare și evaluare pot conduce la creșterea sprijinului acordat unei anumite politici și la creșterea transparenței în realizarea cheltuielilor. Metodele de evaluare a performanței tind să fie folosite de către ministere mai degrabă

² Vezi definiția la pagina 10

pentru stabilirea strategiilor de dezvoltare și a țintelor/ obiectivelor, decât ca parte a procesului de elaborare a bugetului. Totuși, atunci când informațiile privind nivelul indicatorilor urmăriți și rapoartele de evaluare sunt folosite în procesul de elaborare a bugetului, ele sunt utilizate mai degrabă ca sursă de informare, și nu ca modalitate de alocare bugetară.

III. Monitorizarea și Evaluarea – delimitări conceptuale

Monitorizarea și evaluarea sunt procese corelate și interdependente. În contextul ciclului politicilor publice, monitorizarea și evaluarea depind de etapele de identificare, formulare a problemei și de cea a alegerii celei mai bune alternative.

Monitorizarea este procesul de colectare periodică și analiză a informației cu scopul de fundamenta procesul de luare a deciziei de către cei abilitați, asigurând transparența în luarea deciziei și furnizând o bază pentru viitoarele acțiuni de evaluare.

În elaborarea evaluărilor este necesară utilizarea informațiilor relevante colectate în urma activității de monitorizare. Pentru acuratețea datelor obținute în urma procesului de monitorizare este necesară o colectare sistematică și atentă a acestora. Modalitatea de colectare și corectitudinea datelor sunt importante în condițiile în care monitorizarea activează ca un sistem de avertizare timpurie și adesea punctează probleme sau arii care au nevoie de evaluare³.

O prezentare detaliată a conceptelor de activitățile de planificare strategică monitorizare, evaluare, audit și control poate fi găsită la anexa numărul 1 din prezentul ghid.

³ Vezi: Robinson, T.R.: *Policy, Planning & Budgeting în Romania*, 2006, World Bank/Dutch Grant TF 054659, p.34

IV. Probleme privind procesele de monitorizare și evaluare

Constatările și concluziile cuprinse în acest capitol sunt fundamentate prin cercetarea pe bază de chestionare privind activitățile de monitorizare și evaluare, efectuată de SGG în luna mai 2008 la nivelul tuturor ministerelor, prin evaluarea documentelor de politici publice primite la nivelul SGG și, de asemenea, prin rapoartele finale ale proiectelor de asistență tehnică realizate cu sprijinul Băncii Mondiale și al SIGMA menționate anterior.

Datorită tradiției legaliste existente în administrația publică românească - orientată spre utilizarea excesivă a actelor normative, respectarea strictă a unor proceduri, cheltuirea resurselor și control administrativ - dezvoltarea unei culturi a monitorizării și evaluării bazate pe performanță, transparență, eficiență și eficacitate în ceea ce privește politicile publice s-a dovedit a fi dificil de realizat. Procesele de monitorizare și evaluare sunt cu atât mai greu de internalizat cu cât la nivelul administrației publice din România încă se face confuzia între monitorizarea actelor normative și cea a politicilor publice. Această confuzie se datorează obișnuinței instituțiilor de a apela la acte normative în detrimentul politicilor și a abordării bazate pe documente de politici publice.

Cu toate acestea, în ultimii ani s-a acumulat o experiență valoroasă pe baza implementării proiectelor cu finanțare comunitară și/sau internațională de diverse tipuri, proiecte care impun standarde și proceduri clare cu privire la monitorizare și evaluare, cu scopul de a asigura transparența și eficiența în cheltuirea fondurilor alocate.

Din analiza datelor rezultate în urma aplicării chestionarelor și din examinarea documentelor de politici publice au fost identificate trei tipuri majore de probleme. Problemele identificate în cazul administrației publice centrale din România sunt:

- deficiențe instituționale;
- lipsa resurselor;
- probleme structurale ale proceselor de monitorizare și evaluare.

1. Probleme referitoare la deficiențe instituționale

- Informația referitoare la acțiunile întreprinse și rezultatele obținute este dificil de obținut și utilizat.
- Activitățile de monitorizare și evaluare nu sunt percepute ca activități curente și sistematice la nivelul ministerelor. Activitățile de monitorizare și evaluare sunt mai degrabă impuse de condițiile cerute pentru derularea proiectelor cu finanțare internațională.
- Nu există planuri sau activități comune de monitorizare și evaluare inter-instituțională a programelor sau propunerilor de politici publice.
- Lipsa suportului politic și administrativ pentru activitățile de monitorizare și evaluare.

Una dintre problemele majore ale coordonării activităților de evaluare și monitorizare atunci când există un număr mare de actori este reprezentată de asimetria informațională apărută în relațiile dintre actori, pe fondul lipsei unei tradiții în ceea ce privește consultarea și comunicarea publică. Asimetria informațională între diferite sfere ale administrației publice centrale constă în exclusivitatea informației pe care o deține o instituție și în nediseminarea informației complete către ceilalți parteneri interesați. Ministerele realizează o informare foarte precară a partenerilor interesați de la nivelul guvernului sau societății asupra inițiativelor lor de politici publice sau a celor legislative, oferind în general un timp scurt de consultare și puține oportunități pentru negocierea soluțiilor mutual acceptabile. Totuși, prin *Regulamentul privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării* (H.G. nr. 1226/2007) și inițiativele cuprinse în cadrul *Strategiei pentru o reglementare mai bună la nivelul administrației centrale 2008 – 2013*, se pot constata progrese în soluționarea acestui tip de probleme.

De asemenea, în procesul de transmitere și colectare a informației pot apărea distorsiuni care să prezinte o imagine falsă asupra realităților dintr-un anumit domeniu. Distorsionarea informației poate fi cauzată și de presiunea resimțită în legătură cu rezultatul monitorizării și al evaluării⁴, de presiunea temporală care presupune adunarea unei cantități mari de informații corecte într-un orizont temporal relativ scurt și de

⁴ Obiectivul de a realiza indicatorul, de atingere a țintei, poate determina scăderea standardelor proceselor monitorizate (efecte perverse ale indicatorilor)

considerarea activităților de monitorizare și evaluare ca fiind doar o sarcină în plus impusă de la nivelul central, sarcină care trebuie efectuată.

În multe ministere există departamente sau direcții care întreprind activități de monitorizare a politicilor pe baza unor proceduri specifice, dar diferite de la un minister la altul, fără a avea deci o metodologie unitară de monitorizare și evaluare a politicilor la nivelul instituției. În ce privește plasarea acestor funcții, ele se regăsesc fie la nivelul UPP, fie la nivelul departamentelor de specialitate care implementează politica publică.

De obicei, activitatea de monitorizare și evaluare din România a fost înțeleasă ca o obligație asumată în raport cu programele finanțate din fonduri provenite de la U E (PHARE, ISPA, SAPARD etc.) sau alte instituții financiare internaționale (OECD, Banca Mondială). În majoritatea cazurilor putem vorbi de o monitorizare impusă, ca o condiție, pentru îndeplinirea obiectivelor și acțiunilor programelor cu finanțare internațională. Ca urmare, majoritatea ministerelor pot furniza exemple de bună practică în domeniul monitorizării și evaluării referitoare la programele europene, dar nu pot oferi informații despre aceleași tipuri de activități finanțate prin bugetul public.

În acest sens trebuie făcută o delimitare parțială între procesul de monitorizare și evaluare a programelor europene și procesul de monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel național. Monitorizarea și evaluarea programelor europene poate servi ca exemplu de modalitate a desfășurării procesului de monitorizare și evaluare la nivel național. Monitorizare și evaluarea programelor naționale presupune un efort suplimentar de măsurare a performanței și de obținere a informațiilor necesare, presupunând un grad de complexitate mai ridicat.

Măsurarea performanței acțiunii guvernamentale concretizată prin politici publice se realizează prin intermediul analizării rezultatelor politicilor, dar, în contextul românesc actual, având în vedere dificultățile de comunicare și coordonare interinstituțională, fiecare instituție are tendința de a urmări doar rezultatul direct al intervenției proprii (output) și modul în care singular contribuie la îndeplinirea obiectivelor politicilor intersectoriale (outcome). Cu foarte puține excepții nu există planuri sau activități comune de monitorizare și evaluare interinstituțională a politicilor publice. Comunicarea slabă dintre instituții îngreunează procesul de colectare a informațiilor și de elaborare a programelor de monitorizare și evaluare a politicilor care implică intervenția mai multor actori. Există

mai multe programe coordonate de mai multe instituții care pot influența în mod diferit rezultatele de care trebuie să beneficieze grupurile țintă. De exemplu, creșterea gradului de ocupare a forței de muncă poate fi rezultatul strategiei Ministerului Muncii în acest domeniu, dar poate fi și rezultatul creșterii gradului de cuprindere și acces la programele educaționale sau al creșterii nivelului investițiilor în cercetare și dezvoltare. Evaluarea rezultatelor trebuie să țină cont de informațiile furnizate de fiecare dintre instituțiile implicate. Evaluarea separată a acestor programe conduce la distorsionarea informațiilor. Chiar dacă rezultatul evaluării este unul pozitiv, nu se poate determina care tip de politică a determinat acest rezultat. Programele pot interacționa între ele și este dificilă separarea efectelor unui program nou de efectele pe termen lung ale programului înlocuit.

Încă din faza de identificare și formulare a problemei trebuie avută în vedere o definire cât mai exactă a domeniilor vizate de politica publică propusă, precum și a obiectivelor, activităților și rezultatelor. Definirea clară a domeniilor de intervenție ale politicilor publice este necesară pentru stabilirea indicatorilor care trebuie urmăriți în procesul de monitorizare și evaluare. Dacă domeniul de intervenție, alternativele de intervenție și sistemul de indicatori nu sunt clar definite există posibilitatea apariției unor distorsiuni în procesul de evaluare. Cu cât problema este mai clar definită cu atât este mai ușor să se identifice indicatori relevanți pentru monitorizarea implementării și evaluarea rezultatelor. Astfel, în momentul definirii problemei și a luării deciziei asupra alternativei ce va fi aleasă, este necesar să se realizeze o evaluare ex-ante a rezultatelor așteptate de la politica publică propusă.

O altă problemă ce poate fi identificată în cadrul activităților de monitorizare și evaluare este cea referitoare la lipsa sprijinului politic și administrativ. Crearea unui sistem de monitorizare și evaluare bazat pe performanță care să aducă mai multă transparență, responsabilitate și vizibilitate asupra politicilor publice implementate este văzută ca o amenințare a status quo-ului administrativ. Ca atare, la momentul actual există puțin sprijin pentru asemenea activități din partea unei administrații rezistente la schimbare.

De asemenea, din chestionarele aplicate rezultă că activitățile de monitorizare a măsurilor din Programul de Guvernare sunt luate în considerare de foarte puțini respondenți, deși există o procedură de raportare privind îndeplinirea Programului de

Guvernare 2005-2008 realizată la anumite intervale de timp de către Comisia Națională de Prognoză.

2. Lipsa resurselor

- În majoritatea cazurilor nu există resurse financiare și umane alocate pentru activitățile de evaluare și monitorizare, lipsa resurselor financiare făcând foarte dificilă externalizarea serviciilor de evaluare și monitorizare.
- Există puține oportunități în ceea ce privește programele de asistență tehnică și pregătire profesională pentru desfășurarea activităților de evaluare și monitorizare.

În majoritatea cazurilor nu există resurse financiare și umane alocate pentru activitățile de evaluare și monitorizare. Lipsa resurselor financiare face foarte dificilă externalizarea serviciilor de evaluare și monitorizare, în afara celor contractate prin proiectele de asistență tehnică internațională.

Lipsa resurselor umane care se ocupă de acest tip de activități se datorează și faptului că atât cererea, cât și oferta pentru programe de asistență tehnică și pregătire în acest domeniu este extrem de redusă. Pentru rezolvarea acestui tip de probleme trebuie avută în vedere orientarea strategică spre creșterea nivelului de pregătire și spre creșterea nivelului fondurilor (interne sau externe) alocate pentru programele de evaluare și monitorizare.

3. Probleme structurale ale proceselor de monitorizare și evaluare

- Nu se face diferența între activitățile de monitorizare și cele de evaluare.
- Există probleme în ceea ce privește folosirea rezultatelor acțiunilor de evaluare și monitorizare și transparența publică a rapoartelor rezultate astfel.
- Există o problemă a bazelor de date la nivel ministerial, în cele mai multe cazuri acestea neexistând sau fiind slab organizate din punct de vedere al managementului sau disperate în diverse departamente.
- Lipsa unui flux integrat al documentelor de politici publice atât în interiorul ministerelor, cât și între ministere.
- Preponderența activităților de audit și control în raport cu cele de monitorizare și evaluare.
- În mod constant se pune accent pe indicatorii cantitativi / numerici în detrimentul celor calitativi.

La ora actuală, la nivelul administrației publice românești o categorie importantă de probleme întâlnite în cadrul procesului de evaluare și monitorizare sunt legate de diferențele apărute în înțelegerea termenilor de monitorizare și evaluare și de desfășurarea activităților ce trebuie întreprinse în cadrul procesului.

Monitorizarea este procesul continuu de colectare a informațiilor relevante despre modul de desfășurare a unei anumite politici, în timp ce *evaluarea* este un proces care folosește informațiile obținute pe parcursul monitorizării cu scopul de analiza modul în care o politică și-a atins ținta și a avut eficiența scontată. Activitățile de monitorizare și cele de evaluare sunt mai degrabă percepute sub forma unor simple activități calendaristice, periodice, de supraveghere a implementării (de genul la 1 lună / 3 luni sau la început / sfârșit...). Analizarea documentelor de politici publice a scos la iveală cazuri în care termenele pentru monitorizare și evaluare sunt aceleași, dar există și cazuri în care aceste termene nu sunt menționate deloc.

În condițiile în care monitorizarea și evaluarea sunt percepute ca fiind activități calendaristice care trebuie întreprinse la intervale de timp dinainte stabilite, avem de a face cu apariția unei activități de rutină prin care monitorizarea devine doar o modalitate de raportare și nu una de culegere permanentă de informație.

În unele cazuri, la nivelul ministerelor apar confuzii între monitorizarea actelor normative și monitorizarea politicilor publice. Această confuzie se datorează obișnuinței instituțiilor de a apela la acte normative în detrimentul politicilor și strategiilor pe termen mediu și lung. În analiza activităților de monitorizare și evaluare specifice ministerelor apar probleme legate de aplicarea recomandărilor rezultate. Rezultatele monitorizării și evaluării politicilor publice sunt utile pentru planificarea desfășurării ulterioare a acțiunilor. În condițiile în care rezultatele monitorizării și evaluării nu sunt utilizate, importanța acordată acestor acțiuni se va diminua.

Calitatea slabă a rapoartelor de monitorizare și evaluare se datorează problemelor legate de dificultatea colectării informațiilor și a acurateții acestora. În multe ministere s-a constatat lipsa unor baze de date care să cuprindă informația rezultată în urma rapoartelor de monitorizare. În cazurile în care există, aceste baze de date sunt slab organizate din punct de vedere al managementului, informația este învechită sau datele sunt dispartate în diverse departamente, ceea ce face să nu existe o imagine unitară asupra

realității. În paralel cu această problemă, la nivelul ministerelor s-a constatat lipsa unui circuit integrat al documentelor de politici publice. Lipsa unui flux integrat al documentelor și proceselor legate de managementul documentelor de politici publice îngreunează atât accesul la date și informații referitoare la politicile publice ale ministerelor, cât și posibilitățile de comunicare inter și intra instituționale.

Preponderența activităților de audit și control în detrimentul celor de monitorizare și evaluare se datorează modului de elaborare a bugetului și caracterului legalist și procedural al procesului politicilor publice. Modalitatea tradițională de elaborare a bugetului face ca accentul să cadă pe controlul cheltuielilor și nu pe evaluarea rezultatelor (un management de administrare în detrimentul unui management axat pe rezultate, existând un control extrem de riguros al resurselor și lipsind aproape cu desăvârșire evaluarea rezultatelor estimate).

Majoritatea proceselor de monitorizare și evaluare efectuate la nivelul instituțiilor publice se opresc doar la analizarea cantitativă a rezultatelor, fără a lua în calcul și necesitatea analizelor calitative. Prin concentrarea pe indicatorii cantitativi se pot scăpa din vedere anumite aspecte de care trebuie să se țină cont în evaluarea rezultatelor unei politici publice. În afară de cifrele statistice și de raportul existent între costurile și beneficiile intervenției guvernamentale trebuie să se țină cont și de percepțiile beneficiarilor asupra rezultatelor obținute. În urma procesului de monitorizare și evaluare pot fi identificate o serie de probleme legate de implementarea politicii în conformitate cu planul stabilit. Identificarea eventualelor probleme poate necesita utilizarea unor indicatori calitativi.

De asemenea, în cadrul proceselor de monitorizare și evaluare se remarcă lacune în identificarea indicatorilor care să ateste performanța rezultatelor politicii publice, precum și o lipsă de detaliere a măsurilor de implementare (planului de acțiune) menite să concretizeze propunerea de politică publică, ceea ce evidențiază lipsa de planificare și de coerență a acțiunilor. Metodele de evaluare a performanței tind să fie folosite de către ministere mai degrabă pentru stabilirea strategiilor de dezvoltare și a țintelor/obiectivelor, decât ca parte a procesului de elaborare a bugetului. Totuși, atunci când informațiile privind nivelul indicatorilor urmăriți și rapoartele de evaluare sunt folosite în

procesul de elaborare a bugetului, ele sunt utilizate mai degrabă ca sursă de informare, și nu ca modalitate de alocare bugetară.

În concluzie, la nivelul administrației publice românești problemele cele mai importante care au fost identificate sunt: slaba conștientizare privind funcțiile și rolul activităților de monitorizare și evaluare, cât și confuzia între acestea și funcțiile de control, audit și planificare. Aceste probleme sunt amplificate de alte deficiențe precum asimetria informațională în sistem, lipsa unor baze de date actualizate, neutilizarea informațiilor obținute prin monitorizare și evaluare, lipsa unor metodologii sectoriale și a resurselor necesare (umane și financiare) pentru a susține aceste procese.

V. Indicatorii în procesul de monitorizare și evaluare

V.1. Sistemul de indicatori și definirea acestora

În cadrul proceselor de monitorizare și evaluare se produce tranziția de la abordarea tradițională bazată pe control spre o abordare bazată pe colectarea de date și informații în scopul măsurării performanței. Scopul activităților de monitorizare și evaluare este de a utiliza date și informații relevante pentru a îmbunătăți procesul de implementare a unei politici sau, acolo unde e cazul, de a îmbunătăți politica publică. Activitățile de monitorizare și evaluare se deosebesc de activitățile tradiționale de control prin aceea că stabilesc trecerea de la controlul exclusiv al resurselor alocate (preponderent numeric) la raportarea și revizuirea bazată pe interpretarea rezultatelor și la creșterea responsabilității și a capacității manageriale a instituțiilor publice

Indicatorii sunt instrumente analitice de bază pentru evaluarea unei anumite politici sau pentru compararea unor activități similare ale unor ministere diferite. Indicatorii pot fi definiți ca variabile cantitative sau calitative care furnizează mijloace simple și de încredere pentru măsurarea rezultatelor politicilor publice; pentru a reflecta o

schimbare survenită în urma implementării politicii sau pentru a putea ajuta la evaluarea performanței unei organizații în raport cu starea inițială, anterioară intervenției.

Pentru a putea monitoriza implementarea unei politici și pentru a-i putea analiza performanța în raport cu scopurile stabilite este nevoie de elaborarea unui set de indicatori. Indicatorii trebuie stabiliți înainte sau în faza incipientă de implementare a politicii în așa fel încât să existe posibilitatea colectării datelor relevante și necesare pentru procesul de monitorizare. Sistemul de monitorizare nu presupune neapărat dezvoltarea unui set de indicatori diferit de cel stabilit deja, ci poate presupune doar identificarea indicatorilor existenți și utilizarea lor în scopul obținerii unei imagini cât mai coerente asupra rezultatelor politicii.

O problema comună care apare în timpul formulării politicii publice este cea a existenței unor deficiențe în definirea obiectivelor, cu consecințe evidente în selecția indicatorilor reprezentativi.

Odată ce s-a trecut la definirea obiectivelor, rezultatelor acțiunii și a rezultatelor politicii, trebuie stabilit și sistemul de indicatori în funcție de care vor desfășura activitățile de evaluare și monitorizare.

Indicatorii pot fi:

- Cantitativi – exprimați în termeni numerici sau procentuali;
- Calitativi – pot măsura percepția, pot ajuta la descrierea comportamentelor.

În ceea ce privește modalitatea de prezentare a datelor, distincția dintre abordarea calitativă și cea cantitativă nu este întotdeauna foarte clară. Astfel, deși metodele utilizate sunt pur calitative (interviuri nestructurate, diferite analize, brainstorming etc.), datele pot fi prezentate în formă cantitativă (gradul de îmbunătățire a percepției asupra furnizării unui anume serviciu public)⁵.

Ambele abordări, calitativă și cantitativă, prezintă o serie de limitări care trebuie luate în considerare atunci când se aleg metodele de evaluare și indicatorii care vor fi utilizați în monitorizarea implementării unei politici publice. În acest sens, o abordare pur cantitativă poate prezenta o viziune restrictivă, este puțin flexibilă și poate omite o serie

⁵ Pentru mai multe detalii a se vedea *“Manual de metode folosite în planificarea politicilor publice și evaluarea impactului”* (2006) realizat prin proiect PHARE RO 2003/IB/OT/10 “Consolidarea capacității Guvernului României de a gestiona și coordona politicile publice și procesul decizional”

de aspecte sociale foarte importante. Abordarea calitativă și utilizarea indicatorilor calitativi (descrierea situației respective) nu permite multiplicarea rezultatelor (este valabilă doar pentru cazul / politica publică respectivă) și este dificil de cuantificat. Pentru o analiză completă a unui anume sector este recomandată utilizarea combinată a cercetării calitative și cantitative⁶.

Indicatorii calitativi prezintă un dezavantaj major pentru că sunt mai dificil de verificat din cauza faptului că implică judecăți subiective asupra realităților ce trebuie analizate. Acest tip de indicatori sunt dificil de urmărit și analizat. În aceste situații se poate apela la indicatori proximi⁷. Un exemplu în acest sens ar fi acela conform căruia nu se recurge la controlarea stării de sănătate a fiecărui pacient care beneficiază de sistemul de asigurări de sănătate, ci se încearcă obținerea de informații despre sănătatea pacientului prin raportare la regimul de viață (alimentație, dacă și în ce măsură consumă alcool sau tutun)⁸.

Indicatorii trebuie considerați a fi nivele atinse pe parcursul implementării și care să corespundă cu obiectivele inițiale și rezultatele așteptate ale politicii publice. În procesul de monitorizare și evaluare indicatorii relevanți sunt folosiți ca mijloace de măsurare a succesului implementării unei politici publice.

O trăsătură comună a sistemelor de indicatori este aceea că măsoară rezultatele intermediare și finale în raport cu țintele stabilite inițial. Indicatorii stabiliți în cadrul procesului de monitorizare pot furniza informații utile pentru îmbunătățirea calității și eficacității politicii publice.

Procesul de monitorizare trebuie să lege finanțările de performanțe și să furnizeze informații referitoare la implementarea unui program în scopul îmbunătățirii performanțelor. În procesul de monitorizare și evaluare accentul nu trebuie să cadă doar pe măsurarea/ evaluarea eficienței, ci și pe aspectele legate de eficacitatea politicii publice respective. În contextul activităților de evaluare și monitorizare prin raportul cost eficiență se înțelege analiza raportului dintre rezultat sau impact și resursele alocate pentru atingerea lor, iar analiza prin prisma eficacității urmărește compararea a ceea ce s-

⁶ Evaluarea evoluției socio-economice, Ghid, decembrie 2003, Tavistock Institute în asociație cu GHK, IRS

⁷ Indicatorii proximi sunt indicatori indirecți care se folosesc atunci când indicatorii direcți nu există sau sunt greu de urmărit.

⁸ Kusek, Jody Zall, și Rist, Ray C. (2004) *Ten steps to a Result Based Monitoring and Evaluation System: a Handbook for Development Practicioners*, The World Bank, Washington

a realizat cu ceea ce a fost plănuit inițial, se compară rezultatele și impactul obținut cu rezultatele și impactul așteptat⁹.

Monitorizarea și evaluarea sunt activități care se diferențiază de cele de control clasic. Evaluarea și monitorizarea au rolul de a oferi informații despre modul în care se implementează o politică și despre rezultatele pe care le are aceasta. Stabilirea unor obiective și rezultate clare ajută la stabilirea unor indicatori de performanță ușor de măsurat.

V.2 Caracteristici ale indicatorilor

În momentul stabilirii indicatorilor trebuie ținut cont de claritatea legăturilor dintre indicatori și scopurile, obiectivele, rezultatele sau liniile directoare ale politicii publice. De asemenea, atunci când se stabilește sistemul de indicatori trebuie avută în vedere specificitatea indicatorilor selectați (aceștia trebuie să se potrivească cu scopul pentru care au fost elaborați), reprezentativitatea indicatorilor în raport cu elementele politicii ce trebuie monitorizată și concordanța sistemului de indicatori cu prioritățile stabilite. Pentru a putea fi utilizați în procesele de monitorizare și evaluare indicatorii trebuie să fie relevanți, utili, durabili și verificabili. Relevanța indicatorilor ține de capacitatea acestora de a măsura rezultatele deja obținute; utilitatea ține de posibilitatea de a fi furnizați la intervale regulate și de a fi utilizabili de către ministere; durabilitatea constă în existența posibilității de folosire a indicatorilor pe termen lung, iar verificabilitatea ține de posibilitatea măsurării indicatorilor.

Caracteristicile principale ale indicatorilor pot fi rezumate astfel :

1. *Măsurabilitate* – indicatorii trebuie exprimați într-o formă care să poată fi măsurată. Chiar dacă indicatorii sunt calitativi, ei trebuie să fie elaborați într-o formă măsurabilă.
2. *Validitate/ Disponibilitate* – trebuie să fi accesibili fie în raport cu scopurile pe care le măsoară, fie în raport cu timpul disponibil pentru realizarea anumitor obiective.

⁹ „Methodology of the System of Performance Indicators at the Level of Central Public Administration ” prin asistență tehnică SIGMA pentru dezvoltarea sistemului de planificare strategică, SGG, 2007.

3. *Realism* – indicatorii trebuie stabiliți într-un mod realist, în strânsă legătură cu modul de formulare al obiectivelor. Nu trebuie stabilite obiective complexe pentru că acestea pot deveni nerealiste.
4. *Planificarea în timp* – la fel ca fiecare obiectiv sau rezultat, fiecare indicator trebuie să aibă o planificare în timp, durată, perioadă.
5. *Claritate* – indicatorii trebuie să fie definiți clar, interpretarea lor să fie simplă, cu posibilitatea de a arăta tendințe de evoluție (crescător, descrescător, constant).
6. *Fiabilitate/ Precizie* – măsurarea indicatorilor trebuie să fie de încredere.

De asemenea, indicatorii trebuie să îndeplinească următoarele condiții/cerințe :

1. *Să fie corespunzători/ potriviți politicii/ strategiei :*

- Legătura între indicator și scopul și/sau obiectivele politicii publice trebuie să fie clară;
- Indicatorul trebuie să fie reprezentativ față de unul sau mai multe elemente ale politicii publice sau strategiei;
- Specificitate - indicatorul selectat trebuie să se potrivească cu intenția pentru care a fost selectat.

2. *Să fie clari din punct de vedere analitic :*

- Indicatorul trebuie să fie bine justificat din punct de vedere teoretic și științific;
- Indicatorul trebuie să fie bine fundamentat, în strânsă legătură cu planul de acțiune/ implementare a politicii publice respective;
- Din start trebuie stabilite valorile de bază („baseline”)¹⁰, respectiv valorile țintă („target”) ale indicatorului. Valorile țintă ale indicatorului trebuie să fie realiste.

3. *Datele necesare pentru măsurare să fie accesibile/ simple/ inteligibile :*

- Datele și informațiile necesare măsurării indicatorului trebuie să fie disponibile, ușor accesibile, pentru un cost convenabil;

¹⁰ Există situații, în special când ne aflăm în faza de introducere a unui asemenea sistem, când nu avem informații de referință pentru un anumit indicator, deși îl considerăm relevant pentru politica publică respectivă. În acest caz, indicatorul va fi menționat, precizându-se momentul la care se va face prima măsurătoare și stabilind valorile estimate (țintele) pentru perioada următoare.

- Stabilirea unei perioade de timp pentru culegerea datelor și informațiilor necesare, în cazul în care acestea nu sunt disponibile pe moment.

V.3 Indicatori de bază

Indicatorii de bază sunt folosiți pentru compararea măsurilor și politicilor publice similare. Aceștia sunt indicatori ușor de măsurat și monitorizat pe perioade mai lungi de timp. Indicatorii de bază reflectă prioritățile stabilite și furnizează informații referitoare la consecințele directe și indirecte ale unei anumite politici publice. În cazul unei politici publice referitoare la creșterea gradului de ocupare a forței de muncă, indicatorii care măsoară consecințele directe sunt cei care referire la raportul dintre creșterea gradului de ocupare a forței de muncă și investițiile în domeniul IMM-urilor, iar consecințele indirecte sunt cele care leagă creșterea gradului de ocupare a forței de muncă de investițiile în infrastructură.

În practica din România există două tipuri principale de indicatori de bază, indicatorii administrativi și indicatorii de performanță¹¹:

Indicatorii administrativi: Prezintă acțiunea guvernamentală într-un mod administrativ și managerial, precum și capacitatea de planificare, de a respecta termenele, capacitatea de a utiliza resursele disponibile pentru atingerea obiectivelor.

Indicatorii de performanță: Sunt formulați pentru a evalua impactul real al politicii publice la nivel economic, politic, social, ecologic. De exemplu, pentru a evalua succesul unei politici publice pentru dezvoltarea turismului, indicatorii pot fi: numărul de înregistrări la hoteluri, numărul de zile petrecute în facilitățile turistice, etc. Indicatorii specifici pot fi utilizați în funcție de sectorul în care se formulează politica publică.

Pentru a se putea măsura atingerea rezultatelor implementării politicilor publice sau a planului strategic al instituției este necesară stabilirea indicatorilor de performanță.

¹¹ Campbell, Adrian; Delay, Șimon; Labus Miroljub și Powell, Martin (2007), Raport Final: Concluzii Privind Politicile Publice în Administrația Centrală din România și Recomandări Pentru Îmbunătățiri, în cadrul proiectului; RO - PPIBL Întărirea capacității de training în Secretariatul General al Guvernului și ministerele de linie București,

Indicatorii de performanță măsoară raportul dintre obiective și rezultate în cadrul unui sistem de monitorizare și evaluare bazat pe rezultate și impact, în vreme ce indicatorii administrativi măsoară resursele și activitățile guvernului. Indicatorii de performanță sunt utili atât atunci când se evaluează rezultatele politicii – efectele politicilor – cât și atunci când se evaluează impactul acestora – efectele pe termen lung ale politicii și modul în care au fost atinse obiectivele propuse inițial.

Indicatorii de performanță pot fi generali sau specifici.

V.4. Indicatorii generali de performanță

Indicatorii generali de performanță sunt acei indicatori de care trebuie să se țină seama ori de câte ori se monitorizează și evaluează o politică publică. Principalii indicatori generali de performanță sunt:

Indicatorii referitori la resurse și activități (indicatorii de input) – reprezintă totalitatea resurselor alocate la fiecare nivel al politicii publice. Rolul acestui tip de indicatori este de a oferi informații despre resursele (umane, financiare) disponibile. Monitorizarea indicatorilor de resurse este necesară pentru a putea avea o imagine asupra situației cantității de resurse în fiecare fază a politicii. Ca exemple de indicatori de resurse putem identifica: numărul de persoane necesar pentru implementarea politicii sau cantitatea de resurse alocată pentru atingerea rezultatelor.

Indicatorii de ieșire (indicatori de output) – reprezintă indicatori legați de activitățile întreprinse și reprezintă produsele directe ale acestora. Indicatorii de output sunt măsurați în unități monetare sau fizice (numărul de kilometri de autostradă construiți).

Indicatorii de rezultat (indicatori de outcome) sunt legați de efectele directe ale politicilor. Furnizează informații despre schimbările din comportamentul, capacitatea sau performanța beneficiarilor direcți. Acești indicatori pot fi de natură fizică (reducerea timpilor de călătorie, numărul de accidente) sau pot fi economici / financieri (scăderea costurilor de transport, nivelul resurselor din sectorul privat).

Indicatorii de impact se referă la consecințele politicii publice dincolo de efectele asupra beneficiarilor direcți. Există două tipuri de definiție a conceptului de impact. Impactul specific care apare după o perioadă de timp, dar care este direct legat de acțiunile întreprinse, și impactul general care reprezintă un efect pe termen lung ce afectează o parte semnificativă a populației.

Tabel 1: Indicatori generali de performanță¹²	
Categorie	Definiție
Indicatori de resurse și activități (input)	Resursele financiare, umane, materiale, organizaționale sau de reglementare mobilizate pe parcursul implementării unei politici și procesele manageriale
Indicatori de ieșire ¹³ (output)	Bunuri și servicii livrate sub responsabilitatea managerilor politicii. Pentru a exprima mai simplu, putem spune că ieșirile sunt ceea ce s-a cumpărat cu banii publici.
Indicatori de rezultat ¹⁴ (outcome)	Efectele imediate ale politicii pentru adresații direcți/publicul-țintă. Un efect este imediat dacă operatorul îl observă cu ușurință atunci când este în contact cu publicul-țintă/ adresații. Pentru că sunt ușor de identificat de către operatori, indicatorii de rezultat pot fi monitorizați sistematic.
Indicatori de impact (impact)	Consecințele indirecte și pe termen lung ale politicii.

V. 5. Indicatori specifici de performanță

Sunt indicatori a căror aplicare diferă de la o politică la alta și de la un sector la altul. Principalele tipuri de indicatori specifici de performanță pot fi incluse în următoarele categorii: indicatori macroeconomici și indicatori analitici.

¹² Evaluation Methods for the European Union's External Assistance, European Communities 2006, Methodological Basis for Evaluation, Volume I, p.60.

¹³ În planurile strategice ale ministerelor aceștia sunt indicatorii pentru rezultatele acțiunii.

¹⁴ În planurile strategice ale ministerelor aceștia sunt indicatorii pentru rezultatele politicii.

V.5.1 Indicatorii macroeconomici¹⁵

Indicatorii macroeconomici sunt acei indicatori prin intermediul cărora se măsoară efectele unei politici asupra ansamblului economiei naționale. Acest tip de indicatori sunt necesari pentru analizarea modului în care o anumită politică publică poate influența ansamblul politicilor macroeconomice sau a modului în care poate modifica situația macroeconomică. Ca exemple de indicatori macroeconomici putem identifica: rata de creștere a PIB, rata de ocupare, creșterea populației etc. Indicatorii macroeconomici sunt cel mai adesea folosiți pentru analizarea modului în care diverse politici macroeconomice și-au atins scopul propus.

V.5.2 Indicatorii analitici¹⁶

Indicatorii analitici sunt acei indicatori care măsoară relația dintre alocările de resurse, rezultatele propuse și alocările de resurse și rezultatele obținute. Acest tip de indicatori se utilizează pentru determinarea modului în care se obțin cele mai bune rezultate cu cele mai puține resurse. Cu alte cuvinte, indicatorii analitici sunt folosiți pentru determinarea eficacității acțiunii guvernamentale. Principalele categorii de indicatori analitici sunt: **indicatorii economici**, **indicatorii de eficiență** – indicatori de eficiență a costurilor și productivității, **indicatorii de eficacitate și calitativi**.

Indicatorii economici măsoară utilizarea corectă și eficientă a resurselor alocate. Acest tip de indicatori se utilizează doar pentru măsurarea cantităților de resurse alocate pentru o politică. Totuși, în unele cazuri îmbunătățirea indicatorilor economici poate atrage după sine scăderea calității bunurilor și serviciilor produse prin aceea că nu întotdeauna scăderea cantității de resurse alocate conduce spre eficiență.

¹⁵ Vezi „Methodology of the System of Performance Indicators at the Level of Central Public Administration ” prin asistență tehnică SIGMA pentru dezvoltarea sistemului de planificare strategică,SGG, 2007.

¹⁶ Secțiunea referitoare la indicatorii analitici este prelucrată după: „Methodology of the System of Performance Indicators at the Level of Central Public Administration ” prin asistență tehnică SIGMA pentru dezvoltarea sistemului de planificare strategică,SGG, 2007.

Indicatorii de eficiență¹⁷ măsoară relațiile dintre rezultatele obținute și resursele alocate pentru obținerea lor. Indicatorii de eficiență au în vedere atât costurile, cât și productivitatea necesară obținerii rezultatului. Productivitatea măsoară raportul dintre rezultatul obținut și necesarul de resurse alocate. Necesarul de resurse are în vedere forța de muncă, capitalul și materia primă necesară. Productivitatea poate fi măsurată prin analizarea rezultatului obținut de angajați sau de alte mijloace de producție. De exemplu, pentru a măsura productivitatea se poate lua în calcul numărul de unități de produs realizate de fiecare muncitor sau numărul de copii pe care le poate realiza fiecare aparat de copiere. Eficiența costurilor măsoară raportul dintre rezultatele obținute și costurile mijloacelor de producție.

Indicatori de eficacitate măsoară gradul în care instituția publică a reușit, prin rezultatele politicilor sale, să își atingă obiectivele stabilite, răspunzând la principalele provocări impuse de societate și la nevoile cetățenilor. Indicatorii de eficacitate permit analizarea relației dintre rezultatele politicilor publice, scopurile politicilor și nevoile cetățenilor. Indicatorii de eficacitate analizează efectele pe care politicile publice, acțiunile și programele le au asupra anumitor aspecte ale vieții sociale.

Indicatori de calitate măsoară calitatea serviciilor, fiind un tip de evaluare / apreciere care descrie serviciile furnizate către cetățeni și instituții din punctul de vedere al rapidității, disponibilității, ratei, continuității, cantității și al satisfacției clienților. Acest tip de indicatori măsoară calitatea produselor și a serviciilor în comparație cu standardele de calitate stabilite. Aceasta înseamnă că standardele pentru servicii trebuie stabilite și aprobate dinainte, în vederea realizării unor măsurători adecvate.

Trebuie avut în vedere faptul că nivelul de calitate al serviciilor trebuie măsurat prin indicatori numerici. De exemplu: timpul necesar sosirii poliției sau echipelor de prim ajutor la locul solicitării, timpul necesar depunerii unei declarații, creșterea (exprimată în procent) numărului de cetățeni satisfăcuți de calitatea serviciilor (pe baza rezultatelor unor studii).

¹⁷ Atunci când se analizăm problema eficienței economice a unei politici publice trebuie făcută diferența între eficiența internă (cost-eficiență) și eficiența externă (eficacitatea). Cost – eficiența analizează aspecte legate de modul în care o anumită organizație își îndeplinește sarcinile. Pe de altă parte eficacitatea analizează impactul pe care organizația îl are asupra societății. („Methodology of the System of Performance Indicators at the Level of Central Public Administration ” prin asistență tehnică SIGMA pentru dezvoltarea sistemului de planificare strategică, SGG, 2007)

Tabel 2
Tipuri de indicatori specifici de performanță¹⁸

Indicatori macroeconomici		<ul style="list-style-type: none"> - Creșterea PIB exprimată în % - Rata șomajului - Rata de creștere a exporturilor / importurilor - Sporul natural al populației - Volumul investițiilor străine - Segmentul din populație cu venituri sub limita sărăciei (în %) - Raportul dintre veniturile populației din quintila¹⁹ superioară și ale celei din quintila inferioară - Costurile pe unitate de forță de muncă (în monedă) - Investițiile pe cap de locuitor (devieri regionale) - Numărul de întreprinderi la 1000 de locuitori
Indicatori analitici	Indicatori economici Scăderea costurilor resurselor (input-urilor) cu păstrarea calității stabilite	<ul style="list-style-type: none"> - Costurile unui loc de muncă - Remunerația pentru 1 specialist - Gradul de scădere a pierderii de energie termică
	Indicatori de eficiență (cost-eficiență și productivitate) Relația dintre rezultatul acțiunii și input (resurse utilizate)	<ul style="list-style-type: none"> - Numărul de studenți la 1 profesor - Media ocupării paturilor de spital - Media costurilor pentru 1 km de drum construit - Costurile educației pentru 1 student pe an - Costurile pentru 1 deținut - Pacienți tratați într-un spital pe an.

¹⁸ Prelucrare după : „Methodology of the system of performance indicators at the level of central public administration” prin asistență tehnică SIGMA pentru dezvoltarea sistemului de planificare strategică, SGG, 2007

¹⁹ O chintilă reprezintă o cincime sau 20% dintr-o mulțime dată. Termenul este folosit pentru descrierea distribuției statistice a unei populații.

	<p>Indicatori de eficacitate (eficiență externă) Relația dintre rezultatele politicii publice și obiectivele acesteia</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Numărul copiilor care nu merg la școală - Numărul șomerilor care au participat la cursuri de formare în comparație cu numărul celor care au obținut un loc de muncă după participarea la cursuri - Nivel prognozat al șomajului în comparație cu cel real.
	<p>Indicatori de calitate (măsurarea calității serviciilor)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Timpul în care poliția ori echipele de prim ajutor sosesc la locul accidentelor. - Timpul necesar obținerii de informații de la autoritățile publice - Creșterea proporției de clienți mulțumiți de serviciile primite (sondaj printre clienți)

VI. Obținerea /colectarea informației

Una dintre atribuțiile pe care trebuie să le aibă ministerele în realizarea activității de monitorizare și evaluare este întărirea capacității de colectare a datelor existente și diseminarea informațiilor.

Monitorizarea se face prin colectarea și analizarea datelor financiare și materiale (fizice). Datele se obțin fie prin metode statistice, fie prin metode calitative cum ar fi interviuri cu cei responsabili cu implementarea, pe durata implementării politicii.

Deseori putem identifica mai multe tipuri de indicatori care definesc aceeași variabilă, ceea ce face dificil de analizat care dintre indicatorii definiți sunt mai relevanți pentru monitorizarea rezultatelor. Datorită relației dintre indicatori și obiective este recomandabil să se folosească mai mulți indicatori pentru același obiectiv sau un indice care să reprezinte combinația a doi sau mai mulți indicatori care împreună furnizează o mai bună măsurare a acțiunilor și rezultatelor decât indicatorii separați. Dintre multele tipuri de indici folosiți în analiza politicilor cei mai utilizați sunt: indicii puterii de cumpărare; poluarea; infracționalitatea; consum de energie; sănătatea; centralizarea administrativă și calitatea vieții.²⁰

VI.1. Metode de colectare a datelor, monitorizare și evaluare

Metodele de monitorizare, evaluare și colectare a datelor au în vedere întărirea capacității de obținere și utilizare a informației, în scopul realizării unor analize cât mai exacte. Procesele de monitorizare și evaluare presupun atât colectarea și folosirea informației existente, cât și producerea și utilizarea unor informații noi. Metodele de colectare a informației se utilizează atât pentru căutarea, cât și pentru producerea informației. Producerea informației presupune cercetarea datelor deja existente și identificarea nevoii de informații noi. Obținerea datelor capabile să furnizeze informații

²⁰ William N. Dunn (2003), *Public Policy Analysis: an Introduction*, Parsons Prentice Hall, New Jersey p. 283

este posibilă prin apelul la o serie de metode cantitative și calitative de culegere a informațiilor. Pe lângă activitatea de culegere de informație trebuie avută în vedere și activitatea de interpretare a datelor.

Lista metodelor prezentate în continuare nu este limitativă și nici nu intenționează să fie astfel²¹, acestea sunt fie complementare, fie substituibile. Unele au o aplicabilitate largă, în timp ce altele au o utilizare limitată. Alegerea uneia sau alteia dintre metodele prezentate în continuare depinde de o serie de factori specifici politicii publice avute în vedere, scopul monitorizării și evaluării, actorii interesați (stakeholder-s) cărora le este adresată, cost etc.

VI.1.1 Metode cantitative

Metodele cantitative furnizează informații referitoare la caracteristici numerice, măsurabile și cuantificabile ale rezultatelor diferitelor programe. De multe ori datele cantitative sunt cuprinse în statistici, tabele și grafice. Metodele cantitative folosesc date obținute de la eșantioane reprezentative statistic și metode econometrice în scopul stabilirii relațiilor de cauzalitate sau a unor concluzii generalizabile²².

a. Analiza Cost-Beneficiu

Analiza cost-beneficiu are în vedere stabilirea raportului între costurile și beneficiile diferitelor alternative de politici. Analiza cost-beneficiu reprezintă o metodă care poate fi folosită atât în cazul evaluărilor *ex-ante*, ca modalitate de a decide în favoarea unei politici în detrimentul alteia, cât și în cazul evaluării *ex-post*, ca modalitate de evaluare a performanțelor²³. Prin intermediul analizei cost-beneficiu poate fi determinat raportul dintre costurile și beneficiile prognozate și costurile și beneficiile realizate. În cadrul analizei cost-beneficiu trebuie avute în vedere o serie de etape. În primul rând, analiza cost-beneficiu trebuie să determine grupurile țintă (cine plătește și

²¹ Pentru mai multe detalii a se vedea “*Manual de metode folosite în planificarea politicilor publice și evaluarea impactului*” (2006) realizat prin proiect PHARE RO 2003/IB/OT/10 “Consolidarea capacității Guvernului României de a gestiona și coordona politicile publice și procesul decizional”

²² Baker L. Judy, (1999), *Evaluating the Poverty Impact of Projects: A Handbook for Practitioners*, The World Bank, p. 6

²³ Dunn William, (2003) *Public Policy Analysis: an Introduction*, Parsons Prentice Hall, New Jersey p. 236

cine beneficiază), apoi trebuie determinată valoarea monetară a tuturor costurilor și beneficiilor pe termen lung ale unei politici și trebuie calculat raportul dintre costurile și beneficiile acțiunii. Din cauza concentrării ei asupra valorii monetare a raportului dintre costuri și beneficii, analiza cost-beneficiu are o sferă destul de restrânsă de aplicare. Analiza cost-beneficiu poate fi utilizată atunci când se decide asupra unui proiect de construire a unei șosele pentru a determina costurile și beneficiile pe care această investiție le va avea pe un orizont de timp îndelungat (între 25 și 30 ani). Totuși, analiza cost-beneficiu nu trebuie să reprezinte principala modalitate de evaluare a unei politici, întrucât sunt dificil de determinat valorile monetare ale tuturor beneficiilor și costurilor politicilor publice. Dacă se încearcă analizarea unei politici sociale pe baza analizei cost-beneficiu se poate ajunge la situația în care concluziile acestei analize să nu fie credibile. Costurile și beneficiile politicilor sociale sunt dificil de determinat și cuantificat.

b. Analiza cost-eficacitate

Analiza cost-eficacitate permite luarea în considerare a tuturor costurilor și beneficiilor relevante ale unui număr variat de politici publice. Costurile politicii sunt evaluate în termeni monetari în timp ce beneficiile sunt măsurate prin apelul la valori non monetare, cum ar fi cantitatea de bunuri și servicii furnizată în urma implementării politicii (de exemplu : beneficiile generate de îmbunătățirea stării de sănătate.)

Analiza cost-eficacitate se utilizează atunci când este dificil de cuantificat valoarea monetară totală a beneficiilor. Pentru a se putea face comparația între diferite alternative posibile pentru rezolvarea unei anumite probleme se apelează la calcularea costului unei unități de beneficiu obținut. După ce se calculează costul per unitate de beneficiu obținut se poate alege între alternativele existente²⁴.

c. Metode experimentale

Metodele experimentale presupun o cercetare riguroasă care să poată determina legătura dintre o anumită politică publică și rezultatul obținut, bazându-se pe analiza

²⁴ Briggs Sandra, Peterstone Baiba și Smits Karlis (2006), “Manual de metode folosite în planificarea politicilor publice și evaluarea impactului”

cantitativă. În cadrul procesului de evaluare trebuie urmărit modul în care implementarea unei politici a schimbat sau nu starea de fapt existentă anterior deciziei de implementare. Schimbarea stării de fapt în raport cu care s-a decis implementarea unei anumite politici se poate datora și altor factori în afara rezultatelor obținute în urma aplicării unei anume politici. Prin apelul la metodele experimentale bazate pe anchete și tehnici statistice se poate ajunge la izolarea efectelor unei politici. Izolarea efectelor politicii este necesară pentru a putea avea o imagine corectă asupra rezultatelor reale apărute în urma implementării. Prin metoda experimentală se încearcă delimitarea rezultatelor unei acțiuni de alți factori care pot determina schimbarea stării anterioare implementării unei politici. În cadrul metodelor experimentale evaluarea rezultatelor unei politici se face prin compararea situației apărute în urma implementării politicii cu situația anterioară implementării. Compararea se face prin împărțirea aleatorie a populației țintă în două grupuri. Grupul de tratament reprezintă un grup ai cărui membri beneficiază de rezultatele implementării unei politici, iar grupul de control reprezintă un grup ai cărui membri nu beneficiază de rezultatele politicii implementate. Metoda experimentală recurge la compararea situației celor două grupuri pentru a putea determina ce efect a avut implementarea unei politici într-un anumit domeniu și pentru a determina ce schimbări au survenit în urma implementării unei politici.

Un exemplu în acest sens poate fi reprezentat de decizia de implementare a unei politici de mediu prin care să se reducă poluarea apelor într-o anumită zonă. Se vor alege două zone, una în care se va implementa și alta în care nu se va implementa politica respectivă. După implementarea politicii se vor cerceta comparativ o serie de indicatori, în așa fel încât să se determine eventualele diferențe apărute în urma implementării. Avantajul principal al unei astfel de metode este legat de ușurința cu care pot fi interpretate datele. Dezavantajul unei astfel de metode constă în faptul că poate produce inechitate și discriminare. Un alt dezavantaj al metodei îl reprezintă cantitatea mare de timp necesară pentru culegerea informației relevante. Concluziile unui astfel de experiment depind de condițiile de desfășurare a experimentului. În situația în care pe

parcursul implementării unei politici publice apar schimbări există posibilitatea distorsionării rezultatelor²⁵.

d. Metode cvasi experimentale

Problemele asociate cu metodele experimentale au condus spre adoptarea unor metode cvasi experimentale de colectare a informației necesare în procesul de monitorizare.

Metodele cvasi experimentale se folosesc în evaluare atunci când nu este posibilă construirea aleatorie a grupurilor de tratament și a celor de control. Apelul la metode cvasi experimentale presupune existența unor similarități între grupurile de tratament și cele de control care vor fi selectate ulterior implementării politicii. În cadrul metodei cvasi experimentale se apelează la mijloace statistice de analiză a diferențelor apărute între grupurile de tratament și cele de control. Principalul beneficiu al metodelor cvasi experimentale constă în faptul că se bazează pe sursele de date existente, ceea ce face ca aplicarea lor să fie mai ieftină și mai rapidă. Principalele dezavantaje ale metodei constau în faptul că veridicitatea rezultatelor este scăzută atunci când metodologia se bazează în măsură mai mică pe statistică, că metodele pot fi complexe din punct de vedere statistic și că apar probleme legate de selecție. Metodele cvasi experimentale se bazează pe metodele calitative de analiză.

VI.1.2 Metode calitative

Metodele calitative oferă informații despre procesele și comportamentele care apar în contextul implementării unei politici publice. Înțelegerea comportamentelor și proceselor se face prin comunicarea directă cu actorii implicați în derularea respectivei politici. Prin metodele calitative se poate determina de asemenea percepția pe care o au beneficiarii în legătură cu un program și pot fi aflate diferite sugestii necesare pentru îmbunătățirea acestuia. Metodele calitative au avantajul de a fi flexibile, ușor adaptabile

²⁵ Hogwood, Brian W. și Gunn, Lewis A. (2000), *Introducere în Politicile Publice*, Ed. Trei, București, pp. 249-250

pentru nevoile diferitelor tipuri de evaluări, mai ușor de aplicat, precum și avantajul de a fi îndeajuns de cuprinzătoare încât să permită o înțelegere mai bună a priorităților și percepțiilor decidenților, precum și a situațiilor și condițiilor care pot afecta impactul politicii publice²⁶. Pe de altă parte însă, metodele calitative pot distorsiona informația din cauza caracterului subiectiv al colectării datelor cauzat de preferințele cercetătorilor. O altă problemă a metodelor calitative ține de faptul că acestea pot să nu fie statistic semnificative, iar rezultatele lor să nu fie general valabile. Principalele metode calitative, precum și principalele avantaje și dezavantaje ale acestora sunt prezentate în tabelul de mai jos.

²⁶ Baker L. Judy, (1999), *Evaluating the Poverty Impact of Projects: A Handbook for Practitioners*, The World Bank, p. 6

Tabel 3 Principalele instrumente pentru colectarea datelor*

<i>Tehnica</i>	<i>Definiție și caracteristici</i>	<i>Puncte tari</i>	<i>Puncte slabe</i>
Studiul de caz	Colectarea informațiilor sub forma unei analize care poate fi descriptivă sau explicativă și are scopul de a răspunde unor întrebări de tipul „cine?” și „de ce?”.	<ul style="list-style-type: none"> - Se poate ocupa cu o mare varietate de evidențe din documente, interviuri, observații - Poate adăuga potențial explicativ, dacă este centrat pe instituții, procese, programe, decizii și evenimente 	<ul style="list-style-type: none"> - Studiile de caz sunt dificil de elaborat - Necesită rigurozitatea cercetării specializate și a abilităților de scriere - Descoperirile nu pot fi generalizate - Necesită timp îndelungat - Dificil de replicat
Focus grupul (sau interviul de grup)	Un focus grup reprezintă o formă de cercetare calitativă prin care un grup de persoane este interogat în ceea ce privește atitudinile față de un produs, serviciu, concept, reclamă, idee sau ambalaj. Întrebările se pun într-	<ul style="list-style-type: none"> - Posibilitatea de a genera o cantitate mare de informații despre un subiect precis - Metodă folositoare în special atunci când se dorește interacțiunea cu participanții - Poate genera idei și 	<ul style="list-style-type: none"> - Nu se pot generaliza rezultatele - Comentarii/ păreri particulare ce nu se pot extrapola majorității - Numărul limitat de întrebări care pot fi adresate - Este sensibilă la eterogenitatea diferitelor nivele ierarhice, putând fi afectat astfel echilibrul discuțiilor

* Sursă: prelucrat după Baker, 1999

	<p>un cadru interactiv în care participanții sunt liberi să vorbească cu alți membri ai grupului. Aplicarea acestei metode se face cu membrii grupurilor țintă care sunt familiari cu problemele în discuție înainte de scrierea unui set de întrebări structurate. Scopul este compararea perspectivelor beneficiarilor cu conceptele abstracte ale evaluării obiectivelor.</p>	<p>zone de interes care nu au fost luate în considerare inițial - O modalitate utilă de identificare a influențelor ierarhice</p>	
--	---	--	--

<p>Interviul</p>	<p>O tehnică de obținere, prin întrebări și răspunsuri, a informațiilor de la indivizi și grupuri în vederea verificării ipotezelor sau pentru descrierea științifică a fenomenelor socio-umane. Interviul se bazează pe comunicarea verbală și presupune întrebări și răspunsuri, ca și chestionarul (scris). Instrumentul interviului este ghidul de interviu. Cel care face interviul pune întrebări uneia sau mai multor persoane și înregistrează răspunsurile. Interviul poate fi formal sau informal, față în față sau telefonic.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Suficient de flexibil încât să permită celui care face interviul să exploreze noi linii de cercetare și să analizeze problemele în profunzime - Cei intervievați (persoane, instituții) își pot explica experiențele în propriile cuvinte - Util în special când se anticipează dificultăți de limbaj - Posibilitate crescută de obținere de informații din partea celor aflați pe poziții mai înalte în ierarhie. 	<ul style="list-style-type: none"> - Costuri mari în materie de timp și resurse - Dacă nu este făcut corect, cel care face interviul poate influența răspunsurile repondenților.
-------------------------	--	---	--

<p>Observația</p>	<p>- Observația înseamnă urmărirea atentă și sistematică, cu un anumit scop, a unui anumit fenomen sau a unei însușiri, laturi sau particularități ale acestuia.</p> <p>- Studierea și înregistrarea unei situații într-un jurnal. Înregistrarea include persoane implicate, descrierea faptelor, specificarea momentului, locului și modului de apariție a evenimentului.</p> <p>Observația poate fi directă (observă și înregistrează) sau participativă (observatorul devine o parte a fenomenului pentru o perioadă de timp).</p>	<p>- Furnizează informație descriptivă asupra contextului și a schimbărilor observate</p>	<p>- Calitatea și utilitatea datelor depind direct de capacitățile de observare și redactare ale observatorului</p> <p>- Descoperirile sunt deschise la interpretări</p> <p>- Este necesară o perioadă mai îndelungată de timp pentru observarea atentă a schimbărilor și pentru acuratețea datelor.</p>
--------------------------	---	---	--

Chestionarul	Dezvoltarea unui set de întrebări de cercetare ale căror răspunsuri pot fi codificate	<ul style="list-style-type: none"> - Poate acoperi simultan un eșantion larg - Acordă repondenților timp de gândire înainte de a răspunde - Răspunsurile pot fi anonime - Asigură uniformitatea, prin faptul că adresează tuturor repondenților aceleași întrebări - Simplifică compilarea și compararea datelor 	<ul style="list-style-type: none"> - Calitatea răspunsurilor depinde în foarte mare măsură de claritatea întrebărilor adresate - Dacă sunt trimise prin posta sau e-mail, devine uneori dificil să-i convingi pe repondenți să răspundă și să retrimite chestionarul - Poate implica introducerea forțată a activităților instituționale și a experiențelor indivizilor în categorii predeterminate.
Analiza documentelor scrise	Examinarea documentelor cum ar fi: rapoarte, înregistrări, baze de date administrative, materiale pentru cursuri de pregătire și corespondență	<ul style="list-style-type: none"> - Poate asigura o bază pentru investigații ulterioare și furnizează dovezi ale acțiunilor, schimbărilor și impactului pentru a sprijini percepțiile repondenților - O metodă ieftină din punct de vedere al costurilor 	Poate fi costisitoare din punctul de vedere al timpului necesar.

VII. Concluzii

Pentru a putea depăși problemele legate de particularitățile necesare monitorizării și evaluării diferitelor politici publice este nevoie de elaborarea unor metodologii sectoriale și standarde interne prin care informația colectată să poată fi utilizabilă și relevantă pentru toate sferile de aplicare a politicilor. Ministerele vor elabora propriile metodologii sectoriale și standarde interne de monitorizare și evaluare prin care vor stabili modul de desfășurare al acestor tipuri de activități, în funcție de particularitățile fiecărui sector în parte și având ca punct de plecare prezentul ghid.

Problemele privind dificultatea colectării informațiilor și problema acurateții acestora trebuie rezolvate prin crearea și menținerea unei baze de date, la nivelul ministerului, actualizată permanent în funcție de rezultatele apărute în urma procesului de monitorizare. O astfel de bază este necesară pentru creșterea gradului de coordonare *internă*, între diferitele departamente ale ministerului, cât și *externă*, între ministere care elaborează sau implementează politici intersectoriale. Existența bazelor de date facilitează accesul la sursele administrative de date, făcând posibilă cooperarea interinstituțională prin protocoale negociate bilateral și interoperabilitatea, eventual prin crearea unei baze de date comună (portal de meta-date). Suportul pentru crearea unui asemenea mecanism este introducerea și armonizarea standardelor IT pentru administrarea și urmărirea procesului de elaborare a documentelor de politici publice (sisteme de management al sarcinilor și documentelor similare și integrate). O atenție deosebită va trebui acordată pe de-o parte pregătirii profesionale a personalului cu atribuții în domeniul monitorizării și evaluării, pentru întărirea capacității și specializării interne a ministerelor atât de a realiza acest tip de activități, iar pe de altă parte posibilităților de externalizare a acestor activități.

Orice activitate de monitorizare și evaluare, pentru a putea să furnizeze informații corecte și relevante, are nevoie de sprijin politic. Sprijinul politic este de asemenea important atunci când se pune problema utilizării rezultatelor monitorizării și evaluării. Dacă responsabilii de la nivel politic sunt reticenți față de rezultatele monitorizării și

evaluării, percependu-le ca pe niște amenințări, atunci utilizarea acestor rezultate în scopul îmbunătățirii capacității de implementare a politicilor devine aproape imposibilă.

Viitoarele acțiuni în domeniul monitorizării și evaluării politicilor publice vor avea în vedere dezvoltările ulterioare, ce vor avea loc în domeniul planificării strategice, prin implementarea PSI (cu cele două componente de management și de programare bugetară) și, de asemenea, progresele realizate prin dezvoltarea acțiunilor cuprinse în Strategia Națională de Evaluare, ambele aflate într-o fază de implementare recentă. În acest sens, SGG și MEF vor continua să sprijine metodologic instituțiile administrației publice atât direct, prin comunicare și cooperare continuă, cât și prin programe de asistență tehnică dezvoltate prin **Programul Operațional de Dezvoltare a Capacității Administrative**.

Pe termen scurt, SGG, prin programul Phare 2006 „*Dezvoltarea procesului de formulare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale*” are în vedere următoarele acțiuni :

- Elaborarea unui Manual, ce va prezenta detaliat o serie de metode și tehnici utilizate în mod curent în monitorizare și evaluare, dar și informații asupra bunelor practici care pot facilita utilizarea extinsă și externalizarea serviciilor de monitorizare și evaluare. Manualul va fi redactat în limbile română și engleză, în formă electronică, și publicat în limba română, tipărit, urmând a fi distribuit la nivelul administrației publice centrale. Manualul va constitui suport de curs pentru o parte din cursurile de formare.

- Organizarea unor cursuri de formare pentru ministere pentru care, înainte de începerea lor efectivă, se va efectua o evaluare a necesităților de formare în monitorizare și evaluare din instituțiile administrației publice centrale. Această evaluare va fi baza pentru organizarea, derularea și definitivarea formatului cursurilor de formare. Acestea se vor desfășura în fiecare minister, în cadrul mai multor sesiuni. Cursurile de formare vor fi susținute de către asistența tehnică, împreună cu reprezentanți ai S.G.G. În desfășurarea cursurilor, un accent deosebit se va pune pe abilitățile privind utilizarea rezultatelor monitorizării și evaluării în elaborarea de noi politici publice și programe.

- Organizarea unui curs de formare de către asistența tehnică pentru reprezentanți de la nivelul administrației publice centrale cu responsabilități în domeniul monitorizării și evaluării politicilor publice (din cadrul S.G.G și din cadrul ministerelor), într-o țară cu experiență în domeniul monitorizării și evaluării, având ca obiectiv îmbunătățirea capacității S.G.G și a ministerelor de a promova bunele practici și ghidul de monitorizare și evaluare la nivelul întregii administrații publice românești. Astfel, S.G.G va oferi o structură de suport metodologic, informațional și instituțional pe parcursul implementării acestei reforme. Cursul de formare va fi o combinație de prezentări și modele, exemple și vizite de lucru interactive în instituțiile relevante pentru obiectivul cursului de formare din țara aleasă.

- Elaborarea unui Manual de bune practici în domeniul planificării strategice și utilizării indicatorilor de performanță în procesul de programare bugetară, cu exemple atât din cazul României, cât și din cel al unor state cu experiență în planificare bugetară. Manualul va fi multiplicat și distribuit către toți actorii implicați în procesul de planificare strategică.

- Sesiuni de formare pentru reprezentanți ai ministerelor (atât pentru personalul din unitățile de politici publice și departamentele economice, cât și pentru funcționari din alte structuri administrative) pentru identificarea indicatorilor de performanță și modalităților de utilizare a acestora în procesul de planificare bugetară.

- Organizarea unui curs de formare de către asistența tehnică pentru reprezentanți de la nivelul administrației publice centrale cu atribuții în domeniul planificării strategice și programării bugetare (reprezentanți ai S.G.G, reprezentanți ai M.E.F și reprezentanți ai ministerelor), într-un stat membru al U.E cu experiență în domeniul planificării strategice și elaborării bugetului pe bază de performanță. Scopul acestui curs este de a întări capacitatea S.G.G și a M.E.F în coordonarea recentului introdus sistem de planificare strategică și de a crește capacitatea ministerelor în planificare și programare bugetară, prin intermediul schimbului de

bune practici și analizarea directă a rezultatelor obținute de alte state europene în acest domeniu.

Resurse Bibliografice:

- 1) Robinson, T.R.: *Policy, Planning & Budgeting în Romania*, 2006, World Bank/Dutch Grant TF 054659,
- 2) Weiss, Carol (1998), *Metode de Evaluare pentru Studiarea Politicilor și a Programelor*, Prentice Hall
- 3) Michael Mulreany (1999), *Evaluarea Economică și Financiară: Măsurare, Concept și Management*, Institutul de Administrație Publică, Irlanda.
- 4) Campbell, Adrian; Delay, Simon; Labus Miroljub și Powell, Martin (2007), Raport Final: „*Concluzii Privind Politicile Publice în Administrația Centrală din România și Recomandări Pentru Îmbunătățiri*”, în cadrul proiectului RO – PPIBL Banca Mondiala, *Întărirea capacității de training în Secretariatul General al Guvernului și ministerele de linie*, București.
- 5) William N. Dunn (2003), *Public Policy Analysis: an Introduction*, Parsons Prentice Hall, New Jersey
- 6) Baker L. Judy, (1999), *Evaluating the Poverty Impact of Projects: A Handbook for Practitioners*, The World Bank
- 7) Hogwood, Brian W. și Gunn, Lewis A. (2000), *Introducere în Politicile Publice*, Ed. Trei, București
- 8) Kusek, Jody Zall, și Rist, Ray C. (2004) *Ten steps to a Result Based Monitoring and Evaluation System: a Handbook for Development Practicioners*, The World Bank, Washington
- 9) *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement* (Jossey Bass Public Administration Series) ,1995
- 10) Evaluation Methods for the European Union’s External Asșistance, European Communities 2006, Methodological Basis for Evaluation, Volume I, p.60.
- 11) „*Methodology of the system of performance indicatos at the level of central public administration*” prin asistentă tehnică ȘIGMA pentru dezvoltarea sistemului de planificare strategică, SGG, 2007.

- 12) European Commission - *Indicators for Monitoring and Evaluation: An indicative methodology*, The New Programming period 2000-2006: methodological working papers
- 13) Nared Janez și Ravbar Marjan (2003), *Starting Points for the Monitoring and Evaluation of Regional Policy in Slovenia*, în *Acta Geographica Slovenica*. No. 43 – 1, pp 53-83
- 14) Evaluation Capacity Development, ECD Working Paper Series:
 - Mackay Keith (1998), *Lessons from National Experience*
 - Mackay Keith (2006), *Institutionalization of Monitoring and Evaluation Systems to Improve Public Sector Management*
- 15) World Bank Operations Evaluation Department, Evaluation Capacity Development, *Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches*, the World Bank, 2004
- 16) www.worldbank.org/ieg/eec
- 17) http://www.sgg.ro/index.php?politici_publice
- 18) <http://www.mefromania.ro/wps/portal>
- 19) http://www.mfinante.ro/audit/norme_generale.pdf
- 20) Briggs Sandra, Peterstone Baiba și Smits Karlis (2006), “*Manual de metode folosite în planificarea politicilor publice și evaluarea impactului*” - realizat prin proiect PHARE RO 2003/IB/OT/10 “Consolidarea capacității Guvernului României de a gestiona și coordona politicile publice și procesul decizional”
- 21) Tavistock Institute în asociație cu GHK, IRS, (2003), *Ghid: Evaluarea evoluției socio-economice*

Anexa 1 – Concepte și definiții privind activitățile de planificare strategică monitorizare, evaluare, audit și control

Pentru o mai bună clarificare a conceptelor privind activitățile de monitorizare, evaluare, audit, control și planificare strategică sunt prezentate în continuare definițiile oficiale sau agreate (prevăzute de legislație sau propuse de rapoarte ale organizațiilor internaționale în domeniu) ale acestora²⁷. Se constată concentrarea aproape exclusivă, în cazul diferitelor tipuri de audit și control, pe fluxul financiar și economic și pe analiza de tip normativ, mai degrabă decât pe urmărirea îndeplinirii obiectivelor și măsurarea performanței.

Conform Legii nr. 672/ 2002 privind auditul public intern cu modificările și completările ulterioare

a) **audit public intern** - activitatea funcțional independentă și obiectivă, care dă asigurări și consiliere conducerii pentru buna administrare a veniturilor și cheltuielilor publice, perfecționând activitățile entității publice; ajută entitatea publică să își îndeplinească obiectivele printr-o abordare sistematică și metodică, care evaluează și îmbunătățește eficiența și eficacitatea sistemului de conducere bazat pe gestiunea riscului, a controlului și a proceselor de administrare;

b) **control intern** - ansamblul formelor de control exercitate la nivelul entității publice, inclusiv auditul intern, stabilite de conducere în concordanță cu obiectivele acesteia și cu reglementările legale, în vederea asigurării administrării fondurilor în mod economic, eficient și eficace; include, de asemenea, structurile organizatorice, metodele și procedurile;

c) **control financiar public intern** - întregul sistem de control intern din sectorul public, format din sistemele de control ale entităților publice, ale altor structuri abilitate de Guvern și dintr-o unitate centrală care este responsabilă de armonizarea și implementarea principiilor și standardelor de control și audit;

²⁷ S-a urmărit în principal utilizarea conceptelor și definițiilor din legislația și practica administrativă din România. Viitorul manual va dezvolta acest capitol prin includerea conceptelor și definițiilor existente la nivelul Comisiei Europene.

Conform O. U.G nr. 75 din 1 iunie 1999 privind activitatea de audit financiar (republicată) :

Auditul financiar (contabil) reprezintă activitatea de examinare, în vederea exprimării de către auditorii financiari, a unei opinii asupra situațiilor financiare, în conformitate cu standardele de audit, armonizate cu standardele internaționale de audit și adoptate de Camera Auditorilor Financiari din România, denumită în continuare Camera.

Conform M. E. F.²⁸:

prin Normele Generale Privind Exercitarea Auditului Public Intern, există următoarele tipuri de audit, definite prin Legea privind auditul public intern :

a) Auditul de sistem - reprezintă o evaluare de profunzime a sistemelor de conducere și control intern, cu scopul de a stabili dacă acestea funcționează economic, eficace și eficient, pentru identificarea deficiențelor și formularea de recomandări pentru corectarea acestora;

b) Auditul performanței - examinează dacă criteriile stabilite pentru implementarea obiectivelor și sarcinilor entității publice sunt corecte pentru evaluarea rezultatelor și apreciază dacă rezultatele sunt conforme cu obiectivele;

c) Auditul de regularitate - reprezintă examinarea acțiunilor asupra efectelor financiare pe seama fondurilor publice sau a patrimoniului public, sub aspectul respectării ansamblului principiilor, regulilor procedurale și metodologice care le sunt aplicabile.

Conform standardului 10 din Ordinul Ministrului finanțelor publice nr. 946/2005 pentru aprobarea Codului controlului intern, cuprinzând standardele de management/control intern, la entitățile publice și pentru dezvoltarea sistemelor de control managerial, republicat

Monitorizarea performanțelor reprezintă supravegherea, urmărirea de către aparatul de conducere al entității publice, prin intermediul unor indicatori relevanți , a performanțelor activității aflate în coordonare.

Conform H.G. nr. 775/ 2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central (art.4, lit. i):

monitorizarea este o etapă a procesului politicilor publice care cuprinde culegerea de informații cu privire la modalitatea în care au fost obținute rezultatele implementării unei anumite politici publice.

²⁸ http://www.mfinante.ro/audit/norme_generale.pdf

Conform Strategiei naționale de evaluare (2006) :

Scopul general al **evaluării** este de a „învăța printr-o cercetare sistematică cum elaborăm, implementăm și gestionăm mai bine programele și politicile publice” (Ghidul Evalsed). (...)evaluarea ca o analiză sistematică a operațiunilor și beneficiilor unui program sau politici, prin comparație cu standarde explicite ori implicite, cu scopul de a contribui la îmbunătățirea acelu program sau politici²⁹. Ambele definiții subliniază evaluarea proceselor, în timp ce altele reliefează analiza beneficiilor și a impactului programelor ori politicilor.

Conform Comisiei Europene evaluarea este percepută ca „o opinie asupra intervențiilor prin prisma rezultatelor, a impactului și a nevoilor pe care acestea trebuie să le satisfacă. O altă definiție prezintă evaluarea ca fiind „procesul de analizare a măsurii în care obiectivele proiectului, programului ori politicii au fost atinse și cât de economic și eficient s-a întâmplat acest lucru”³⁰. Trezoreria Marii Britanii definește evaluarea ca „o privire critică și detașată asupra obiectivelor [ale programului, politicii etc.] și a modului în care acestea sunt atinse”³¹.

Conform „Bryson’s Strategic Planning in Public and Nonprofit Organizations”³²:

Planificarea strategică este efortul organizat de luare a deciziilor fundamentale și de planificare a acțiunilor care arată cine este acea organizație, ce face și de ce face ceea ce face, în sensul atingerii scopului ideal pe care și l-a propus.

În context administrativ, planificarea strategică poate fi interpretată ca un proces care reunește într-un singur cadru de management aspecte cum ar fi planificarea politicilor publice, elaborarea bugetului, stabilirea priorităților și planificarea organizațională.

²⁹ Weiss, Carol (1998), Metode de Evaluare pentru Studiarea Politicilor și a Programelor, Prentice Hall

³⁰ Unele definiții se referă la evaluarea programelor și politicilor. Această definiție se referă la evaluarea intervențiilor. În această Strategie, evaluarea se referă la evaluarea intervențiilor publice (...), incluzând programe, politici și proiecte

³¹ Michael Mulreany (1999), Evaluarea Economică și Financiară: Măsurare, Concept și Management, Institutul de Administrație Publică, Irlanda.

³² Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement (Jossey Bass Public Administration Series), 1995