



Conceptul de Evaluare

Conceptul de evaluare

1. Introducere

În vederea facilitării unei mai bune înțelegeri a conceptului de evaluare, acest document are scopul de a contura un astfel de concept care să fie aliniat la cerințele actuale ale administrației românești și, de asemenea, la viitorul comunității și culturii de evaluare din țară.

Conceptul de evaluare prezentat în această lucrare ar trebui citit în conjuncție cu Codul Etic, Ghidul pentru Evaluatori și Standardele de Evaluare produse în cadrul proiectului.

2. Evaluare vs. Monitorizare, Audit și Cercetare: Definiții

Înainte de a stabili un concept al evaluării potrivit pentru România, este important să delimităm „evaluarea” de domeniile de activitate înrudite, dar distincte, cum sunt „auditul”, „monitorizarea” și „cercetarea” (în special cercetarea socio-economică). Definițiile corespunzătoare fiecăruia dintre cei patru termeni sunt:

Audit: O funcție de control, concentrată în principal pe verificarea legalității și regularității implementării resurselor într-un program. Auditul acoperă în mod tradițional domenii cum ar fi verificarea evidențelor financiare (auditul financiar).¹

Evaluare: Realizarea unui studiu aprofundat, ce are loc la un anumit moment și în care sunt utilizate într-o manieră sistematică și analitică proceduri recunoscute de cercetare, pentru a formula o judecată asupra valorii unei intervenții.²

Evaluarea pune accentul pe impactul (anticipat sau obținut) imediat, pe termen mediu sau pe termen lung și de asemenea, pe durabilitatea unei politici sau intervenții publice.

Monitorizarea: Procesul continuu de examinare a livrării către beneficiari a rezultatelor imediate (a output-urilor) ale programelor, desfășurat pe parcursul execuției/implementării programului, cu intenția de a corecta în timp util oricare deviere de la obiectivele operaționale.³

Monitorizarea generează date ce pot fi și trebuie utilizate în evaluare și pune accentul pe colectarea și analizarea informațiilor despre:

- Progresul fizic (consumul resurselor - input-urilor, activitățile întreprinse și rezultatele imediate livrate – output-urilor) și calitatea procesului (ex. participarea părților implicate);
- Progresul financiar (buget și cheltuieli);
- Reacția preliminară din partea grupurilor țintă la activitățile proiectului/programului/politicii (ex. utilizarea serviciilor sau facilităților și schimbările referitoare la cunoștințe, atitudini și practici); și
- Motivele oricăror reacții neașteptate sau adverse din partea grupurilor țintă și acțiunile de remediere ce pot fi întreprinse.

Cercetare: Anchetarea sau investigarea laborioasă și sistematică a unui subiect cu scopul de a descoperi sau revizui fapte, teorii, aplicații etc.⁴ Trebuie notat faptul că cele mai detaliate definiții pentru „cercetare” sunt de obicei legate de tipurile specifice de cercetare (cum ar fi de bază, cantitativă, calitativă, operațională, socio-economică).

¹ Din: Glosarul Termenilor de Evaluare, Societatea de Evaluare a Regatului Unit al Marii Britanii:
<http://www.evaluation.org.uk/resources/glossary.aspx>.

² Idem.

³ Idem.

⁴ Din: Dicționarul Fundației American Heritage al Limbii Engleze, Ediția a 4-a, 2000.



Rezultă din definițiile de mai sus că evaluarea diferă de audit prin aceea că urmărește să aprecieze gradul de realizare a rezultatelor așteptate („eficacitatea”) și obiectivelor („impactul”) politicilor și intervențiilor, pentru informarea celor care elaborează și gestionează politicile. Evaluarea, spre deosebire de audit, nu se limitează la verificarea bazei de reglementare sau corectitudinii administrative a cheltuielilor legate de atingerea acelor rezultate sau obiective.

Trebuie notat că „audit” nu este același lucru cu „audit de performanță”. Cel din urmă este mai apropiat conceptual atât de monitorizare, cât și de evaluare și este diferit de auditul tradițional, fiind foarte preocupat de întrebări legate de eficiență (a output-urilor directe ale intervenției) și managementul competent. Auditul performanțelor și evaluarea împărtășesc scopul de a îmbunătăți calitatea programelor, dar evaluarea privește de asemenea și probleme cum ar fi durabilitatea, relevanța și impactul pe termen lung al programului.

Rezultă din definițiile de mai sus că evaluarea se distinge de monitorizare prin:

- aria de acoperire (evaluarea are o arie de acoperire mai largă decât monitorizarea întrucât este preocupată de faptul dacă au fost alese cele mai potrivite obiective și strategii);
- planificare: (evaluarea este mai puțin frecventă decât monitorizarea, întrucât aceasta nu se realizează continuu, ci în momente cheie ale ciclului de viață a proiectului sau programului: înainte de aprobare – ex-ante, în timpul implementării – interim și după finalizare – ex post);
- cei implicați (evaluarea se realizează de obicei de experți externi sau personal independent, pentru a oferi obiectivitate); și
- utilizatorii finali (în evaluare, utilizatorii sunt cei care planifică sau elaborează politicile și care sunt preocupați de aspecte strategice și nu operaționale).

Totuși, atât evaluarea cât și monitorizarea reprezintă instrumente de management și nu de control. Ambele consideră, în grade mai mari sau mici, ca principale criterii de monitorizare și evaluare: „relevanța”, „eficiența”, „eficacitatea” (sau „impactul imediat”), „impactul” intermediar sau general și „durabilitatea”.

În final, definițiile ilustrează că evaluarea, dacă este efectuată laborios și sistematic, poate fi considerată parte a unei game variate de tipuri de cercetare, însă evaluarea reprezintă acea parte a cercetării care este consacrată să adreseze nevoile specifice ale factorilor de decizie și ale celor de formulare a politicilor.

3. Elementele Determinate ale unui Concept de Evaluare

Definirea „evaluării” ne aduce doar până la un anumit punct în creionarea „conceptului” evaluării. În acest demers, de egală importanță sunt și răspunsurile la întrebări legate de:

- instrumentele utilizate în evaluare;
- rigoarea metodologică aplicată evaluării;
- abordarea adoptată pentru atribuirea sarcinii de a evalua, în particular natura implicării a celor evaluați;
- informația pe care evaluarea ar trebui să o furnizeze; și
- resursele financiare și de timp disponibile pentru evaluare.

Următoarele paragrafe rezumă răspunsurile la aceste întrebări. Secțiunea ce urmează încearcă apoi să construiască un concept al evaluării potrivit condițiilor din România.

Instrumentele

Nu există vreo limită a instrumentelor de cercetare ce pot fi utilizate în evaluare. Există exemple de evaluare ce utilizează tehnici de cercetare statistică, econometrică și sociologică extrem de sofisticate, ca să nu mai vorbim de o largă varietate de domenii ce includ matematica, fizica, psihologia și medicina.

Totuși, în scopul evaluării politicilor și intervențiilor publice, adesea se aplică o gamă mai restrânsă de instrumente, precum cercetarea documentelor relevante, interviuri (structurate), anchete (pe bază de chestionar) și, în mod special acolo unde sunt privite infrastructura și dezvoltarea regională (inclusiv dezvoltarea IMM-urilor), analiza cost-beneficiu (atât pentru evaluarea financiară, cât și pentru cea economică).



Rigoarea

Data fiind gama relativ restrânsă de instrumente utilizată curent într-o evaluare tipică, se pune un accent deosebit pe rigoarea metodologică. Comisia Europeană, bazându-se pe „bunele practici” europene, a subliniat în repetate rânduri necesitatea aplicării unei asemenea rigori în desfășurarea activităților de evaluare.

Rigoarea metodologică începe cu evaluatorii și părțile interesate în evaluare, care trebuie să respecte prevederile codurilor etice aplicabile, principiile evaluatorilor și standardele de evaluare. Toate acestea trei linii directoare sunt acum disponibile pentru comunitatea de evaluare. În plus, rigoarea metodologică crește mai mult dacă se asigură că activitățile de evaluare sunt îndeplinite de către echipe de evaluatori și nu de o singură persoană. Asemenea echipe constau din doi sau mai mulți experți, care sunt capabili să aplice împreună cunoștințele necesare de evaluare, pe de o parte, și expertiza în domeniul evaluat, pe de altă parte. În ultimul rând, rigoarea metodologică depinde de identificarea *a priori* din partea celor interesați a indicatorilor de înaltă calitate pentru output-urile și impactul politicilor și intervențiilor publice. Proiectarea și utilizarea indicatorilor de calitate (specifci, măsurabili, realizabili, relevanți și încadrabili în timp) este dificilă și adesea costisitoare, dar totuși esențială pentru o evaluare de calitate. Prin urmare, disponibilitatea datelor de bună calitate este cheia stabilirii și menținerii rigori metodologice. În absența unor asemenea date de calitate, tentația ca evaluatorii și părțile interesate în evaluare să aplice metode mai intuitive și mai subiective este foarte mare.

Abordarea

În plus față de rigoarea metodologică, evaluarea trebuie să beneficieze într-o foarte mare măsură de aplicarea unei „abordări participative”. Este important ca toate părțile direct interesate să experimenteze evaluarea ca o unealtă practică de management și nu ca un instrument de control care să fie utilizat de reprezentanții de la nivelele ierarhice superioare, de Guvern sau instituțiile finanțatoare. Caracterul participativ al unei evaluări poate fi realizat prin acordarea unei atenții suficiente la: (i) discuțiile despre scopul, mijloacele și abordările evaluării, în faza de pregătire a evaluării; (ii) selecția atentă a tehnicilor de cercetare și de luare a interviului; și (iii) implicarea unui număr cât mai mare de reprezentanți ai părților interesate în colectarea datelor și în dezbaterile raportului de evaluare. Referitor la ultimul punct, măsura în care este permis ca reprezentanții părților interesate să influențeze natura și conținutul concluziilor finale și recomandărilor evaluării este esențială.

Informații

Nu se poate aștepta o evaluare de bună calitate decât atunci când este clar pentru toate părțile direct interesate, nu numai „managerilor evaluării”, ce informații ar trebui să furnizeze activitatea de evaluare. Aceasta nu include doar întrebările la care ar trebui să răspundă evaluarea, dar și forma în care trebuie oferite aceste răspunsuri și mijloacele ce trebuie folosite pentru obținerea răspunsurilor. Totuși, mai presus de toate acestea, trebuie să fie clar care factorilor interesați cheie au pus întrebările la care trebuie găsite răspunsuri în cadrul activității de evaluare, precum și în ce măsură găsirea acestor răspunsuri va servi de asemenea factorilor interesați non-cheie. Fără o comuniune de interese între părțile interesate, evaluarea este în pericolul de a degenera într-o raportare despre părțile interesate secundare către cele primare, făcută de „experți” mai mult sau mai puțin dezinteresați, imprimând astfel evaluării un caracter steril în termeni de impact managerial.

Resurse

Evaluarea fiind parte intrinsecă a „ciclului de viață al proiectului”, ar trebui să fi luată în considerare într-un mod adecvat în cadrul bugetului aferent oricărei politici sau intervenții. În pregătirea acestui buget, nu ar trebui incluse doar costurile directe cu resursele umane necesare evaluării și costurile conexe. Este esențială o imagine a priori a costurilor legate de colectarea informațiilor ce ar putea fi necesare unei activități de evaluare de calitate. Aceasta ar trebui să includă dezvoltarea în timp util a activităților de colectare și procesare a datelor. Regula de aur ar trebui să fie: „Dacă datele nu pot fi disponibile din motive financiare sau de timp, nu desfășurați evaluarea”. Improvizarea și metodele înlocuitoare foarte probabil că nu vor duce la nivele satisfăcătoare ale fiabilității evaluării, în special în cazul marilor programe de dezvoltare regională sau implementarea politicilor complexe din sfera politico-economică. Ele nu servesc decât intereselor financiare ale



evaluatorilor, fără să adauge la corpul de cunoștințe manageriale solicitate de manageri și factorii de elaborare a politicilor.

4. Conceptul de Evaluare: o Propunere

Având în vedere cele menționate anterior, proiectul propune următorul concept de evaluare:

Evaluarea constă în realizarea de studii detaliate, în anumite momente cheie determinate de părțile direct interesate, utilizând sistematic proceduri de cercetare recunoscute, pentru a judeca, în funcție de anumite criterii, valoarea unei intervenții sau politici publice, în vederea sprijinirii luării deciziilor privind acea intervenție sau politică publică.

Calitatea evaluării va fi asigurată prin selecția unor instrumente de cercetare adecvate naturii activității de evaluare, prin aderarea la principiile și standardele etice aplicabile, prin configurarea expertizei și stabilirea echipei adecvate de evaluatori, prin utilizarea rezultatelor și indicatorilor corespunzători, prin utilizarea unei abordări participative implicând părțile direct interesate și prin alocarea unui buget adecvat pentru identificarea, colectarea și procesarea datelor.