



EVALUAREA PROGRAMELOR OPERATIONALE NOȚIUNI INTRODUCTIVE

Autori: Eugen Perianu, Silvia Rus

Prezentul manual a fost pregătit de Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale cu sprijinul consultaților din proiectul „Dezvoltarea capacității de evaluare a membrilor unităților de evaluare din autoritățile de management și ACIS” pentru a veni în sprijinul membrilor Comitetelor de Coordonare a Evaluării

Conținut

Cap. 1 Evaluarea programelor operaționale – privire generală	3
Cap. 2 Tipuri de de evaluare.....	6
Cap. 3 Metode de evaluare	7
Cap. 4 Planificarea evaluării.....	16
Cap. 5 Design-ul evaluării.....	21
Cap. 6 Implementarea evaluării	27
Cap. 6 Implementarea evaluării	27
Cap. 7 Utilizarea rezultatelor evaluării.....	34

Cap. 1 Evaluarea programelor operaționale – privire generală

Evaluare și monitorizare

Implementarea oricărui program presupune existența funcției de monitorizare. Funcția de evaluare, pe de altă parte, nu este o componentă obligatorie sau *sine qua non* a programului. O perspectivă asupra corelației dintre cele două funcții este prezentată aici. Cele două procese sunt strâns legate, granița dintre acestea fiind adesea difuză. Monitorizarea colectează date dar nu face *doar* atât, ci

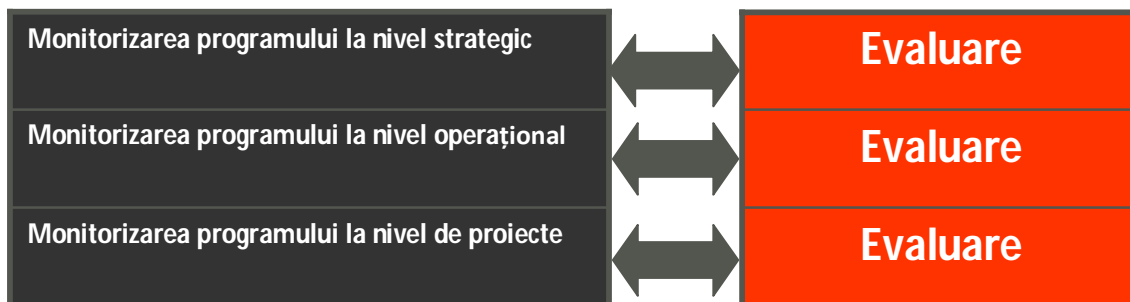


totodată analizează, semnalează, propune măsuri de corecție. Cu alte cuvinte, monitorizarea efectuează și anumite activități de evaluare. Evaluarea ca exercițiu dedicat utilizează toate informațiile puse la dispoziție de monitorizare și continuă analizele acesteia, la diferite niveluri ale programului. Având ocazia de a sesiza anumite deficiențe informaționale necesare diverselor analize, evaluarea poate propune măsuri în acest sens și astfel poate contribui la dezvoltarea sistemului de monitorizare.

Cu toate acestea, informații privind anumite aspecte strategice, cum ar fi impactul socio-economic sau schimbările din rândul priorităților la nivelul comunității, al regiunii sau la nivel național, care afectează programul operațional, nu pot fi furnizate sau deduse din sistemul de monitorizare, necesitând o evaluare periodică. În acest caz, monitorizarea poate servi doar ca sursă inițială/aditională de informații care trebuie să fie în continuare procesate și utilizate pentru analiza și raportarea aspectelor strategice de care se ocupă evaluarea.

Funcția de monitorizare se regăsește pe mai multe niveluri ale programului, evaluarea fiind în legătură bidirecțională cu toate aceste niveluri – evaluarea este sprijinită de monitorizare prin informații și la rândul său sprijină monitorizarea prin analize, concluzii, recomandări – după cum este ilustrat în Fig. 1.

Fig. 1. Conexiuni monitorizare - evaluare



Între monitorizare și evaluare există două diferențe notabile:

- monitorizarea este continuă; ea se desfășoară în toate stadiile de implementare a programului, pentru a oferi factorilor interesați o imagine cât mai exactă asupra progresului acestuia; din punctul de vedere al momentului de desfășurare, evaluarea are un caracter

discret, ea fiind realizată numai în anumite momente ale ciclului programului, după cum este specificat în capitolele 2 și 4;

- monitorizarea se concentrează pe aspecte ale programului ce sunt sub controlul managerilor de program (cheltuieli, activități, output-uri), accentul fiind pus pe implementare; evaluarea urmărește modalitatea de operare a programului, precum și efectele și rezultatele pe care le generează; așadar, evaluarea este mai cuprinzătoare din punct de vedere al scopului său. Există anumite avantaje potențiale ale utilizării evaluării ca exercițiu dedicat, aparte față de activitățile de evaluare inerente activității de monitorizare. Iată câteva exemple în acest sens:

- Un exercițiu de evaluare dedicat are șanse mai mari de a detecta anumite fenomene, tipare, legături cauzale cu care cei implicați zilnic în implementarea sau monitorizarea programului s-au obișnuit și e posibil să le sesizeze mai greu;
- Evaluarea poate oferi o vedere de ansamblu asupra programului, care poate fi mai dificil de formulat pentru funcția de monitorizare;
- Evaluarea poate oferi analize cu un grad sporit de obiectivitate;
- Analiza evaluării e bazată pe asamblarea de informații de la diverse niveluri ale programului; Chiar dacă monitorizarea programului poate dispune de un astfel de ansamblu informațional, e mai puțin probabil că îl va construi sau utiliza la același nivel ca un exercițiu de evaluare;
- Evaluarea dispune de resurse dedicate, cu un scop precis. Monitorizarea dispune de resurse pentru colectarea de date, însă adesea resursele necesare efectuării unor analize diverse nu sunt clar alocate sistemului de monitorizare.
- În cazul evaluării externe, perspectivele evaluatorilor sunt bazate pe o gamă largă de experiențe similare.

Obiectivele evaluării

Obiectivele evaluării pot fi descrise în diverse moduri. În esență, acestea se înscriu în trei categorii:



1. Îmbunătățirea programului – ca design și implementare;
2. Învățarea unor lecții utile pentru programele viitoare;
3. Responsabilizare – pentru asumarea răspunderii cu privire la rezultatele programului și implicit a modului în care sunt utilizate fondurile alocate.

În cadrul unui anumit exercițiu de evaluare, fiecare dintre cele trei obiective are o pondere mai mică sau mai mare, în funcție de context.

Beneficiile și limitările evaluării

Evaluarea nu oferă soluții, ci perspective și recomandări

Rezultatele evaluării se bazează pe analiza și interpretarea informațiilor de către evaluatori care au o anumită experiență în domeniul evaluat, ceea ce le conferă un anumit grad de subiectivism. Acesta este redus prin includerea în exercițiul evaluării a unor perspective diferite (aferele diferiților factori interesați). Evaluatorii vor lua în calcul experiențele similare din alte țări sau programe, adaptându-le contextului intervenției evaluate. Deoarece nici



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

PROIECT CO-FINANȚAT DIN FEDR PRIN PROGRAMUL OPERAȚIONAL ASISTENȚĂ TEHNICĂ 2007-2013

contextul și nici implementarea nu se pot desfășura în mod identic de două ori, recomandările evaluatorilor vor fi luate în calcul de autorități sub rezerva opțiunilor proprii de politică națională în domeniul evaluat, având în vedere faptul că acestea își asumă responsabilitatea implementării programului.

**Utilitatea evaluării
nu constă doar în
recomandările
formulate**

Între beneficiile evaluării, dincolo de obiectivele sale formale, putem enumera:

- Îmbunătățirea capacității managementului programului privind analiza și decizia;
- Diseminarea de informații în cadrul structurilor de management și implementare ale programului;
- Îmbunătățirea colaborării în cadrul structurilor de management și implementare ale programului;
- Generarea de noi idei, perspective;
- Identificarea unor deficiențe ale sistemului de monitorizare etc.

Limitările evaluării:

- ⇒ Evaluarea sesizează fenomene și descrie legături cauzale. Există nenumărate perspective în acest sens, în orice sistem socio-economic, evaluarea putând să prezinte doar unele dintre acestea.
- ⇒ Baza informațională a oricărui program socio-economic este enormă. Evaluarea poate utiliza doar o parte a acesteia, evident urmărind permanent selectarea informațiilor considerate a avea o relevanță sporită.
- ⇒ Evaluarea e un instrument destinat managementului programului. Evaluarea nu poate și nu trebuie să înlocuiască procesul managerial de analiză și decizie. Responsabilitatea finală a succesului programului aparține managementului.
- ⇒ Deși evaluarea beneficiază de resurse dedicate, acestea sunt inevitabil limitate. Evaluarea poate fi și exhaustivă și detaliată doar până la un punct. Adesea este nevoie de un compromis între o analiză de ansamblu și analize punctuale, detaliate.
- ⇒ Deși uneori se așteaptă acest lucru, șansele ca evaluarea să detecteze legături cauzale nesesizate de niciunul dintre factorii implicați și măsuri de corecție neimaginabile de nimeni până la momentul evaluării sunt extrem de reduse.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

PROIECT CO-FINANȚAT DIN FEDR PRIN PROGRAMUL OPERAȚIONAL ASISTENȚĂ TEHNICĂ 2007-2013

Cap. 2 Tipuri de de evaluare

În funcție de momentul evaluării, aceasta poate fi:

Evaluare ex-ante

Se desfășoară înainte ca elaborarea programului să fie finalizată. Are ca scop:

- Analizarea relevanței obiectivelor stabilite față de problemele regionale și naționale pe care programul dorește să le soluționeze, precum și a relevanței intervențiilor față de obiectivele stabilite;
- Analizarea sistemului de implementare;
- Definirea indicatorilor adecvați pentru obiectivele stabilite.

Se focalizează pe criteriul de evaluare relevanță, iar eficiența, eficacitatea și impactul programului pot fi estimate în baza unor experiențe similare.

Evaluare interim și continuă

Se desfășoară pe parcursul implementării. Are ca scop:

- Analizarea performanței în implementarea programului;
- Detectarea problemelor din implementare;
- Recomandarea de măsuri corective;
- Propune revizuirii ale programului operațional, acolo unde monitorizarea scoate în evidență o deviere majoră de la obiectivele propuse inițial.

Se focalizează pe criteriile de evaluare: relevanță, eficiență, eficacitate.

Evaluare ex-post

Se desfășoară la finalul perioadei de programare. Are ca scop:

- Cuantificarea impacturilor programului;
- Desprinderea de lecții pentru perioada următoare de programare.

Se focalizează pe criteriile de evaluare: eficiență, impact, sustenabilitate.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

PROIECT CO-FINANȚAT DIN FEDR PRIN PROGRAMUL OPERAȚIONAL ASISTENȚĂ TEHNICĂ 2007-2013

Cap. 3 Metode de evaluare

Alegerea metodelor de evaluare trebuie să țină cont de resursele și informațiile existente și trebuie să fie adecvată întrebărilor de evaluare. Este bine ca aceste întrebări (sau cel puțin o parte din ele) să fie stabilite la începutul etapei de planificare a evaluării.

În cele ce urmează vom detalia cele mai comune metode folosite pentru evaluarea programelor operaționale implementate în România, astfel încât ele să fie utile Comitetelor de Coordonare a Evaluării, din perspectiva atribuțiilor pe care acestea le au.

Principalele metode de evaluare sunt prezentate pe etape ale evaluării, după cum urmează.

Metode utilizate în etapa de planificare a evaluării

„Conceptualizarea evaluării prin intermediul diagramei”

Creionarea și planificarea metodologiei de evaluare poate începe cu realizarea unei diagrame/hărți conceptuale a principalelor concepte și idei cheie, pe baza cărora se vor stabili întrebările de evaluare. Pentru aceasta se pot utiliza diferite surse de informații, cum ar fi documente strategice, rapoarte, studii/evaluări anterioare, interviuri, întâlniri de grup etc. Atunci când se aplică la evaluarea dezvoltării socio-economice, „elaborarea diagramei” principalelor concepte și idei cheie ajută la definirea principalilor parametri pe care se va focaliza evaluarea.

Diagramele se pot utiliza pe parcursul evaluărilor ex-ante, pentru identificarea obiectivelor și priorităților unui program, în funcție de interesele stakeholder-ilor, pe parcursul evaluărilor ex-post, pentru definirea indicatorilor de impact, dar și în contextul evaluărilor intermediare, după cum se poate vedea în exemplul de mai jos. Metoda poate fi folosită atât de autorități, în perioada de programare sau pentru definirea indicatorilor de impact, cât și de către evaluatori externi.

Trasarea hărții conceptuale a fost dezvoltată de Trochim¹ și alții ca un instrument de planificare strategică, fiind utilizat uneori în analiza de piață și în situații de dezvoltare a produsului din industrie. Instrumentul se pretează evaluării realizate într-un context de parteneriat deoarece se bazează pe agregarea unor puncte individuale de vedere în scopul ajungerii la un consens în rândul partenerilor.

Unul din pașii importanți de urmat este stabilirea elementelor care vor fi introduse pe diagramă. Acestea pot fi legate de:

- oameni: caracteristicile populației afectate de programul în cauză;
- geografie: urban, rural, orașe de diverse dimensiuni, sat, comună etc. ;
- integrare/fragmentare: se va analiza dacă programul este o listă de proiecte fragmentate sau dacă este o selecție coerentă de proiecte complementare, care sprijină realizarea obiectivelor globale;

¹ Kane, M. & Trochim, W.M.K. (2007). Concept Mapping for Planning and Evaluation. Thousand Oaks, CA: Sage Publication



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

PROIECT CO-FINANȚAT DIN FEDR PRIN PROGRAMUL OPERAȚIONAL ASISTENȚĂ TEHNICĂ 2007-2013

- elemente din ciclul programului: obiective, implementare (resurse, probleme, oportunități, responsabili etc.), monitorizare și evaluare (colectarea și utilizarea datelor, calitatea informațiilor s.a.) ;
- tendințe/traectorii;
- costuri asociate diferitelor aspecte ale politicii și cum vor influența design-ul evaluării.

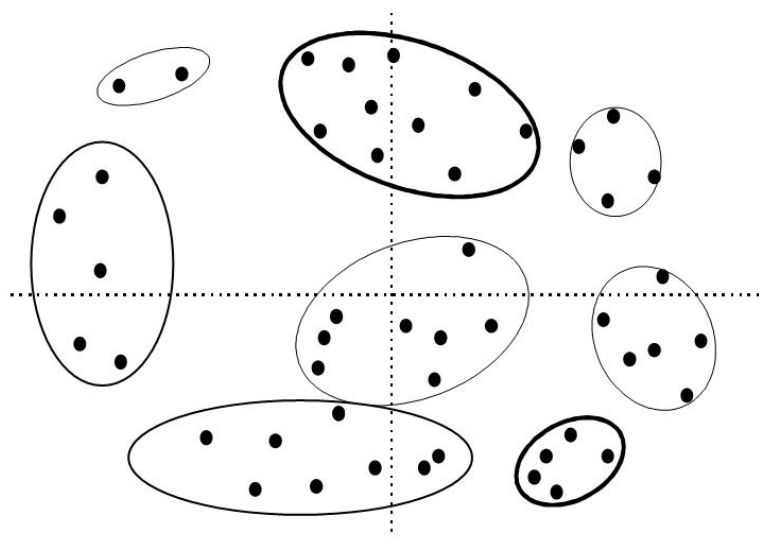
Factorilor interesați, participanți la exercițiu, li se va cere opinia asupra subiectelor stabilite. Fiecare participant sortează declarațiile în seturi de probleme similare/ înrudite și apoi desemnează o "etichetă" (un descriptor) pentru fiecare set. Participanții atribuie o valoare fiecărei declarații pe o scală a importanței relative (de la 1 la 5).

Pentru analiza informațiilor se poate recurge la:

- *Scalare multi-dimensională* (fiecare declarație reprezintă un punct pe hartă și declarațiile grupate în același set sunt mai aproape una de alta);
- *Analiza cluster* (grupurile de declarații și idei sunt constituite în clustere, în baza scalării multi-dimensionale).

Următorul pas constă în căderea de acord, în urma discuțiilor cu participanții, asupra etichetelor care vor fi atribuite clusterelor de concepte și în interpretarea hărții rezultate. Hărțile ilustrează sub formă pictorială principalele concepte și idei rezultate din îmbinarea mai multor bucăți de informații. Diagramele/hărțile se realizează cu ajutorul unor programe speciale de procesare a datelor, pentru realizarea unei reprezentări grafice a realității socio-economice în general, și a impacturilor așteptate în special, așa cum sunt văzute de factorii interesați. În figura de mai jos se poate observa o reprezentare pictorială a unor clustere/concentrări de impacturi.

Caseta 4: Clustere de Descriptori de Impact



SURSA: MEANS Collection, 1999, Volume 3



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

PROIECT CO-FINANȚAT DIN FEDR PRIN PROGRAMUL OPERAȚIONAL ASISTENȚĂ TEHNICĂ 2007-2013

Deoarece realizarea diagramelor este un proces destul de greoi, este bine ca el să se limiteze la programele complexe, cu o multitudine de impacturi așteptate.

Evaluarea intermediară a Programului Operațional Regional 1994 – 1999, din regiunea Valencia, Spania

Utilizarea "diagramelor" a avut două obiective:

1. Definirea impacturilor specific și globale ale programului, pentru determinarea criteriilor de analiză a eficacității intervențiilor;
2. Recomandarea unor indicatori de impact intermediari și globali, care să completeze setul de indicatori ai programului.

Evaluarea s-a desfășurat în două faze:

- I. *Identificarea impacturilor intermediare, cu asistența managerilor măsurilor din cadrul programului.*

Oficialii administrației însărcinați cu implementarea măsurilor programului au fost divizați în trei grupuri, în funcție de domeniile de intervenție și anume: sprijin direct pentru afaceri, sprijin indirect pentru afaceri și infrastructură. La finalul unei serii de trei întâlniri, fiecare grup a determinat criteriile specifice de evaluare în domeniul său de intervenție. Grupurile au stabilit apoi indicatorii de impact intermediari care pot să furnizeze informația necesară pentru analizarea criteriilor de evaluare.

- II. *Identificarea impacturilor globale, cu asistența managerilor de program.*

Managerii programului (reprezentanți ai Comisiei Europene, ai administrației spaniole și ai autorităților regionale) au definit criteriile globale de evaluare a programului, având la bază rezultatele lucrului în cele trei grupuri. Procesul s-a încheiat cu selectarea indicatorilor de impact globali.

Sursa: Programme MEANS 1996 - Instituto Valenciano de Investigaciones Economicas, "Projet pilote de cartographie conceptuelle des impacts" MEANS Collection, 1999, Volume 3

Consultarea factorilor interesați

Această tehnică participativă se utilizează mai ales pentru identificarea priorităților și a întrebărilor de evaluare. Ea permite evaluatorului să obțină multiple perspective asupra diferitelor aspecte și, în același timp, oferă credibilitate evaluării.

Consultarea factorilor interesați se poate face atât de autorități, pentru formularea întrebărilor de evaluare ce vor fi trecute în caietele de sarcini pentru contractarea unui evaluator extern, cât și de către evaluatori, pentru formularea de întrebări suplimentare care sunt necesare pentru a putea răspunde la întrebările de evaluare generice adresate de autorități.

În consultarea diferiților actori se vor utiliza tehnici diferite, în funcție de preferințele, disponibilitatea și repartizarea acestora. Aceste tehnici sunt descrise pe larg la „Colectarea informațiilor”. Pe lângă strângerea de date pe parcursul procesului de evaluare, stakeholder-ii vor fi în permanență consultați pentru a oferi informații cu privire la rezultatele intermediare ale evaluării

și pentru a primi feedback. De aceea împreună cu aceștia se vor stabili mecanismele de consultare pe parcursul evaluării.

Unul din rezultatele cele mai importante ale consultării este obținerea unui consens în privința aspectelor și rezultatelor principale ale evaluării, lucru uneori dificil de obținut, mai ales când sunt implicați factori de decizie de la niveluri diferite.

Metode utilizate în etapa de colectare a informațiilor

Metodele din această etapă sunt folosite cu precădere de evaluatori, pentru a putea culege datele de care este nevoie pentru a răspunde întrebărilor de evaluare. Ele vor face parte din metodologia de evaluare agreată cu beneficiarul și cu membrii Comitetului de Coordonare a Evaluării.

Studiul de birou

Această metodă reprezintă și primul pas în culegerea informațiilor, având ca scop familiarizarea evaluatorilor cu cadrul și contextul de desfășurare a programului. Astfel, vor fi studiate documentele programatice relevante, rapoarte de evaluare realizate anterior, rapoarte de monitorizare, rapoarte anuale de implementare, proceduri interne aferente sistemului de implementare, alte studii relevante indicate de beneficiar. În funcție de informațiile existente, consultantul va decide natura și volumul informațiilor ce vor fi culese prin alte metode și va defini metoda de evaluare.

Studiile de caz

Studiile de caz permit analiza unui fenomen în mediul său natural și a cauzelor care îl produc, din perspectivă multiplă. Bogat în informații, studiul de caz poate include un singur caz sau mai multe. Cazul trebuie selectat cu atenție pentru a fi relevant pentru program în ansamblu, sau pentru un element specific, cum ar fi o anumită acțiune care s-a dovedit a fi problematică. Studiile de caz se pot utiliza în analiza impacturilor programului, pentru a înțelege natura proceselor care produc aceste impacturi. Există cel puțin trei criterii care trebuie îndeplinite în alegerea unui studiu de caz:

- accesibilitatea;
- scopul;
- măsura în care poate furniza informații în afara cazului în sine.

Studiile de caz pot răspunde la diferite întrebări, cum ar fi:

Întrebare	Baza de selecție
Ce se întâmplă la extreme? Ce anume explică aceste diferențe?	Cazuri contrastante
Ce anume explică eficacitatea programului/intervențiilor?	Cele mai bune cazuri
De ce nu funcționează un proiect?	Cele mai proaste cazuri
Cum pot fi comparate diferite tipuri de proiecte/intervenții?	Activități/măsuri
Într-o situație tipică, ce se întâmplă și de ce?	Cazuri tipice
În circumstanțe specifice, ce se întâmplă și de ce?	Cazuri particulare



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

PROIECT CO-FINANȚAT DIN FEDR PRIN PROGRAMUL OPERAȚIONAL ASISTENȚĂ TEHNICĂ 2007-2013

Ancheta Delphi

Această metodă are ca scop previzionarea evoluției unei situații, identificarea unor priorități, creionarea de scenarii și determinarea implicațiilor socio-economice ale unor intervenții. Ea este un proces structurat de colectare și sintetizare a cunoștințelor unui grup de experți prin intermediul unei serii de chestionare.

Alegerea membrilor panelului este o etapă crucială, întrucât rezultatele acestui exercițiu trebuie să fie acceptate de către factorii interesați. Grupul de experți va fi constituit din aproximativ 50 de persoane iar calitatea profesională și morală a experților trebuie să fie general recunoscută.

Metoda constă în transmiterea unor serii de chestionare, astfel:

1. primul chestionar va fi unul scurt și va conține o explicație privind natura studiului și două-trei întrebări semi-deschise și deschise; scopul acestui prim chestionar este de a determina tendința generală și răspunsurile extreme;
2. al doilea chestionar se transmite cu scopul de a afla noi răspunsuri, precum și o justificare a răspunsurilor extreme;
3. al treilea chestionar se transmite doar experților care au dat răspunsuri extreme, pentru a oferi opinia lor în privința răspunsurilor date de ceilalți membri ai grupului.

Dacă este necesară aflarea unor noi răspunsuri pentru a facilita convergența răspunsurilor, seria de chestionare va continua.

Panelul de experți

Panelul de experți este constituit din specialiști independenți recunoscuți în domeniul supus evaluării, fiind un mecanism de sintetizare a informațiilor dintr-o gamă largă de surse, care ajută la formularea concluziilor generale ale evaluării.

Experții sunt aleși astfel încât să reprezinte toate punctele de vedere, într-un mod echilibrat. Experții sunt rugați să analizeze toate datele disponibile, inclusiv analiza realizată de evaluatori și să ajungă la un consens în privința concluziilor evaluării și a răspunsurilor la întrebările de evaluare. Panelul nu trebuie să își justifice detaliat concluziile, credibilitatea lui fiind garantată de recunoașterea profesională a membrilor și de componența sa, experții aparținând unor „școli” diferite.

Deși atingerea consensului unor persoane cu puncte de vedere diferite este în beneficiul evaluării, există pericolul ca punctele de vedere divergente asupra unor aspecte importante să fie lăsate la o parte, fără a fi introduse în evaluare.

Focus grupul

Focus grupul face parte din metodele discuțiilor de grup, fiind o modalitate de colectare a ideilor și punctelor de vedere asupra unui subiect într-un timp foarte scurt.

Metoda este valoroasă pentru analizarea problemelor complexe, care generează puncte de vedere divergente și care necesită o analiză amănunțită.

Grupul este relativ omogen, fiind format din 6–8 persoane, iar discuția de grup durează între 30 și 120 de minute. Un rol important în cadrul discuției îi revine facilitatorului, care trebuie să aibă grijă ca toată lumea să își exprime punctele de vedere, iar discuția să nu devieze de la subiect.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

PROIECT CO-FINANȚAT DIN FEDR PRIN PROGRAMUL OPERAȚIONAL ASISTENȚĂ TEHNICĂ 2007-2013

Intervievarea factorilor interesați

Intervievarea se realizează prin conversații detaliate cu un individ, pe un anumit subiect, conduse de conducători de interviu instruiți. Această metodă este utilizată pentru a aduna informații calitative și opinii ale persoanelor afectate de un anumit program/proiect/intervenție. Se pot desfășura diferite tipuri de interviuri: conversații informale, interviuri semistructurate sau structurate, interviuri bazate pe ghiduri de interviu. Tehnica cea mai frecvent utilizată în evaluarea programelor finanțate din fonduri structurale este cea a interviurilor semistructurate, la care vom face referire în cele ce urmează. Interviurile se realizează în scopul:

- obținerii de idei preliminare de la factorii interesați;
- primirii de feedback asupra tuturor aspectelor programului;
- chestionării asupra aspectelor ce nu au apărut în discuțiile de grup.

Prin metoda interviurilor se pot afla prioritățile individuale ale factorilor interesați, precum și acele aspecte ce trebuie evaluate în detaliu.

Totuși, metoda interviurilor se aplică unui grup prea restrâns de persoane pentru a fi reprezentativ statistic. Pentru ca rezultatele interviurilor să fie realiste, o mare atenție se va acorda selectării eșantionului de factori interesați. În evaluarea programelor finanțate din Fonduri Structurale, eșantionul va fi format din 20–60 persoane.

Pentru a asigura o înțelegere comună a subiectelor și întrebărilor adresate, conducătorii de interviu vor fi instruiți, iar chestionarele vor fi pre-testate.

Observarea

Observarea este o metodă de colectare de informații detaliate, în situații specifice ale implementării unei intervenții. Ea este utilizată pentru determinarea efectelor unei intervenții și a influenței contextului, pentru înțelegerea funcționării politicilor din domenii ca educația, sănătatea, justiția, cercetarea, transportul urban, construcția de locuințe.

Metoda constă în luarea de notițe și realizarea de înregistrări audio-vizuale. Observatorii trebuie să acționeze cu discreție, pentru a nu deranja subiecții supuși observației, știut fiind faptul că aceștia își pot modifica comportamentul atunci când se știu supravegheați.

Metoda trebuie acompaniată de analiza instituțională/organizațională, astfel încât să se identifice căile prin care trăsăturile sociale, culturale și fizice ale locului în care se desfășoară observarea pot afecta relațiile dintre actori.

Ancheta socială

Ancheta socială se realizează atunci când populația observată este numeroasă și omogenă (de ex. angajați pe sector), pentru culegerea unei cantități importante de date, ce pot fi utilizate în scopuri statistice. Metoda se utilizează pentru estimarea rezultatelor și impactului intervențiilor, prin utilizarea unui chestionar, care trebuie în prealabil pre-testat pe o populație pilot. Un pas important în realizarea anchetelor sociale îl reprezintă eșantionarea populației anchetate, pentru ca rezultatele procesului să fie reprezentative statistic.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

PROIECT CO-FINANȚAT DIN FEDR PRIN PROGRAMUL OPERAȚIONAL ASISTENȚĂ TEHNICĂ 2007-2013

Metode utilizate în etapa de analiză a informațiilor

Analiza SWOT

Această metodă permite evidențierea factorilor determinanți din cadrul și din afara unui teritoriu, care pot influența succesul unei intervenții. Analiza SWOT se utilizează de către autorități mai ales în perioada de planificare/programare și se poate utiliza de către evaluatori în evaluarea ex-ante a programelor de dezvoltare regională, pentru determinarea/confirmarea oportunităților și pericolelor care vin din mediul extern și care nu sunt sub controlul autorităților, precum și a punctelor tari și a celor slabe din interior, care sunt cel puțin parțial controlate de autorități, și prin care pot fi contracarate pericolele și fructificate oportunitățile.

Analiza multicriterială

Acest tip de analiză se realizează pentru a sintetiza opiniile exprimate de diferiți factori interesați, în vederea determinării priorităților acestora, analizării situațiilor conflictuale și formulării de recomandări care să țină cont de perspective diferite. Această metodă se folosește atunci când nu există un singur criteriu de judecată a unui anumit aspect/intervenție sau când se dorește efectuarea unei analize comparative a unor măsuri heterogene, după cum reiese și din exemplul următor.

Metoda multicriterială și Fondurile Structurale

Analiza multicriterială a fost utilizată în evaluarea unui program de dezvoltare regională cofinanțat din cele trei Fonduri Structurale europene și de Guvernul Regiunii Valonia. Evaluarea s-a realizat din intenția de a realoca o parte a bugetului pe parcursul desfășurării programului. Metoda multicriterială a fost aleasă pentru posibilitatea de a utiliza diferite sisteme de ponderare pentru fiecare partener. Au fost definite opt criterii de evaluare de către reprezentanții guvernului la cele două niveluri:

- viabilitatea afacerilor asistate;
- capacitatea de angajare a persoanelor instruite;
- diversificarea sectorială a economiei;
- deschiderea economiei;
- integrarea în mediu a activităților;
- distribuția teritorială a activităților;
- serviciile oferite firmelor;
- sinergia dintre componentele programului.

În primul rând, li s-a solicitat managerilor să evalueze eficacitatea fiecărei măsuri a programului, prin metoda interviurilor, unde au acordat scoruri eficacității fiecărei măsuri pentru criteriile aferente. Așa cum era de așteptat, s-au obținut diferențe mari ale scorurilor, în funcție de măsură și de criterii.

În al doilea rând, prin intermediul unor interviuri informale, șase „judecători” (2 membri ai Comisiei Europene, 2 ai Guvernului Valon și 2 ai Regiunii Hainaut) au stabilit ponderile criteriilor utilizate, în funcție de importanța pe care au atribuit-o acestor criterii. Rezultatele au variat semnificativ, reflectând diferitele interese (scorurile acordate „viabilității afacerilor asistate” s-au situat între 3 și 26).

Rezultatele au fost introduse apoi în calculator, iar măsurile au fost sortate în ordinea punctajului obținut pentru eficacitate. Cu toată diferența de opinii - între manageri, privind scorurile la eficacitate și între judecători, privind ponderarea criteriilor - diferitele clasificări au converș la rezultate virtual identice în privința valorilor relative a măsurilor, unele în relație cu altele. Înțelegerea valorilor relative obținute a fost deosebit de utilă factorilor de decizie, în special în contextul realocării bugetului.

Source: MEANS Handbook no4 (1995) Applying the Multicriteria Method to the Evaluation of Structural Programmes. Brussels: European Union.

Analiza multicriterială a fost utilizată și în România, în cadrul contractului „Realizarea de evaluări pe parcursul implementării Cadrului Strategic Național de Referință și a Programului Operațional Asistență Tehnică”.

Metoda multicriterială pentru evaluarea capacității de implementare a proiectelor, în contextul Instrumentelor Structurale

Metoda multicriterială a fost folosită în cadrul contractului „Realizarea de evaluări pe parcursul implementării Cadrului Strategic Național de Referință și a Programului Operațional Asistență Tehnică”, pentru a stabili ponderea factorilor care influențează capacitatea beneficiarilor, precum și analizarea acestora în funcție de fiecare nivel de capacitate. Din punct de vedere cantitativ, studiul a acoperit 1.429 de proiecte, reprezentând proiectele aprobate până la 30 iunie 2009. Din punct de vedere al perioadei de timp, studiul a acoperit perioada dintre data deciziei de finanțare a proiectelor aprobate și data plăților finale aferente respectivelor proiecte.

Capacitatea beneficiarilor a inclus următoarele componente:

1. *Capacitatea de management de proiect*
2. *Capacitatea de a raporta progresul în implementare*
3. *Capacitatea de solicitare a rambursării*
4. *Capacitatea de a mobiliza resursele umane*
5. *Capacitatea de a mobiliza resursele financiare*

În cadrul studiului au fost analizați factorii care influențează capacitatea de implementare la nivel:

- *societal*: politicile, legislația, relațiile ierarhice și normele sociale care facilitează sau periclitează capacitatea de implementare a beneficiarilor;
- *organizațional*: politicile interne, procedurile, aranjamentele, structuri implicate în implementarea proiectelor, pentru a analiza influența acestora asupra capacității de implementare a beneficiarilor;
- *individual*: experiența, cunoștințele, abilitățile tehnice din cadrul beneficiarilor, pentru a vedea în ce măsură ele există și sunt folosite în implementarea proiectelor.

Evaluatorii și participanții la atelierul de lucru au discutat despre influența fiecărui factor pentru fiecare componentă de capacitate. Fiecărui factor i-au fost atribuite unul din următoarele trei grade de influență: ridicat (scor 2), mediu (scor 1), sau scăzut (scor 0), realizându-se media punctajelor acordate de către participanții la atelierul de lucru (Anexa 1).

Pe baza analizării scorurilor acordate, au fost desprinse principalele concluzii și formulate recomandările de către echipa de evaluatori, incluzând un plan de acțiune pentru perioada 2011 - 2013.

Sursa: Raport de evaluare a evaluării ad-hoc „Schimbări în capacitatea beneficiarilor publici și privați ai Instrumentelor Structurale” – versiune de lucru. București, 2011.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

PROIECT CO-FINANȚAT DIN FEDR PRIN PROGRAMUL OPERAȚIONAL ASISTENȚĂ TEHNICĂ 2007-2013

Evaluarea impactului

Cuantificarea și explicarea efectelor unei intervenții reprezintă esența evaluării programelor de dezvoltare socio-economică. Există două concepte distincte pentru evaluarea efectelor politicilor publice: unul care în primul rând cuantifică efectele, altul care în principal le explică. La rândul lor, metodele de evaluare sunt organizate conform acestor două concepte.

Evaluarea contrafactuală a impactului (ECI) vs. evaluarea impactului pe baze teoretice (EIT)

Abordarea contrafactuală este aleasă pentru luarea deciziilor de către factorii politici deoarece:

- a) furnizează informații ușor de interpretat (cifre pe baza cărora se fac analize);
- b) reprezintă un ingredient esențial pentru calculația cost-beneficiu și cost – eficacitate;
- c) poate fi detaliată pentru subgrupuri, atunci când acestea sunt definite în prealabil.

Cu ajutorul acestei metode se poate face o comparație între situația existentă în urma implementării unui program și cea în care programul nu ar fi fost implementat.

Importanța abordării teoretice rezidă din faptul că, pe lângă cuantificarea efectelor cauzale, există foarte multe alte informații utile autorităților pentru luarea deciziilor și pentru a da explicații în fața cetățenilor. Prin intermediul acestei abordări se obține o descriere narativă a modului în care se desfășoară lucrurile și a cauzelor care le generează. Ea ne spune cum ar trebui să se desfășoare lucrurile în mod logic pentru a produce schimbarea dorită. Din acest motiv are ca punct central teoria schimbării, abordarea căpătând astfel denumirea de evaluarea impactului pe baze teoretice.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

PROIECT CO-FINANȚAT DIN FEDR PRIN PROGRAMUL OPERAȚIONAL ASISTENȚĂ TEHNICĂ 2007-2013

Cap. 4 Planificarea evaluării

Context

Justificarea planificării evaluării este prezentată coerent și detaliat de către Comisia Europeană în Documentul de Lucru nr. 5 și este preluată de către Unitatea Centrală de Evaluare din cadrul ACIS în cadrul documentului Manualul de proceduri pentru evaluarea CSNR și a programelor operaționale în România 2007-2013 (*Procedural Guidance Manual for Evaluation of NSRF Operational Programmes in Romania, 2007-2013*).

În esență, aceste documente subliniază rolul evaluării ca instrument de management necesar procesului decizional și, ca o consecință firească, necesitatea planificării modului în care evaluarea va fi utilizată pe parcursul derulării unui program.

Având în vedere acest context care justifică nevoia planificării evaluării, este cu atât mai importantă înțelegerea și adoptarea spiritului activității de planificare, nu doar “litera” sa. Chiar dacă planificarea poate avea un caracter aproape obligatoriu, utilizarea sa fiind “recomandată cu tărie”, planificarea evaluării trebuie să reflecte nevoi reale ale managementului programelor. Cu alte cuvinte, planificarea evaluării ar trebui să fie percepută ca un exercițiu util, nu doar ca un exercițiu obligatoriu. Punctul de pornire nu ar trebui să fie *avem un format recomandat al planului, ce scriem în el? ci când estimăm că vom avea nevoie de evaluare, ce anume vom evalua etc. ?*

Casetă de studiu

Justificarea evaluării în viziunea Comisiei Europene

Abordarea propusă subliniază necesitatea unei legături mai strânse între **monitorizare și evaluare** pe de o parte, și pe de altă parte, între aceste două - foarte adesea - exerciții legate între ele și de **luare a deciziilor**. În acest sens, statele membre trebuie să fie pro-active în asigurarea unei legături puternice între monitorizare și evaluare și în **definirea periodicității / regularității acestor exerciții**, în scopul de a garanta **livrarea continuă de informații** și de analiză care urmează să fie utilizate în scopuri de management. Stabilirea și dezvoltarea în continuare a **planurilor de evaluare** este foarte recomandată în acest sens.

Scopul principal pentru instituirea unui **plan de evaluare** este de a oferi un cadru general pentru evaluarea în curs de desfășurare și de a asigura că aceasta este utilizată efectiv și integrată ca un instrument de management în timpul etapei de implementare. Evaluarea efectuată în cursul perioadei de programare ar trebui să **servească** - în măsura în care este posibil - **nevoilor factorilor de decizie** în ceea ce privește implementarea asistenței Fondurilor Structurale și de Coeziune. În acest sens, **planificarea este esențială** pentru a asigura că acest obiectiv general este îndeplinit în timpul implementării programului.

**Comisia Europeană – DIRECȚII ORIENTATIVE PRIVIND METODE DE EVALUARE
EVALUAREA ÎN TIMPUL PERIOADEI DE PROGRAMARE
Document de lucru nr. 5, Aprilie 2007**



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

PROIECT CO-FINANȚAT DIN FEDR PRIN PROGRAMUL OPERAȚIONAL ASISTENȚĂ TEHNICĂ 2007-2013

Scop

Această etapă urmărește planificarea exercițiilor de evaluare pe parcursul derulării programului evaluat și, în cazul evaluării *ex-post*, după încheierea acestuia, în funcție de nevoile managementului programului respectiv. Aceste nevoi de evaluare se pot referi fie la program în ansamblu, fie la anumite domenii ale acestuia.

Rolul CCE

Rolul Comitetului de Coordonare a Evaluării în această etapă este de a contribui la identificarea nevoilor de evaluare aferente programului în cauză. Pe lângă aceasta, Comitetul de Coordonare a Evaluării are și rolul de a urmări implementarea Planurilor Anuale de Evaluare.

Scopul principal pentru instituirea unui plan de evaluare este de a oferi un cadru general pentru evaluarea în curs de desfășurare și de a asigura că aceasta este utilizată efectiv și integrată ca un instrument de management în timpul etapei de implementare.

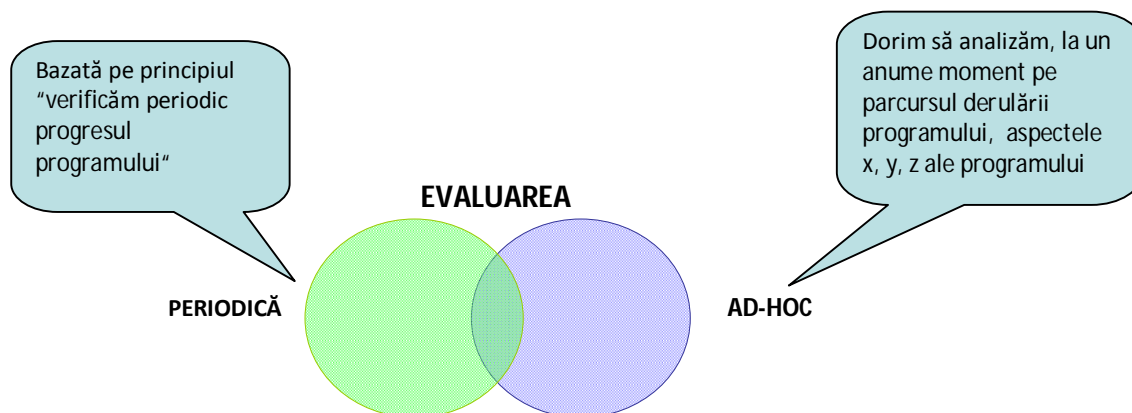
Descriere

Pentru perioada de programare 2007–2013 au fost identificate trei tipuri de evaluări: *ex-ante*; intermediară (pe parcurs); și finală (*ex-post*). Politica de Coeziune este evaluată respectând principiul parteneriatului. Statele Membre au responsabilitatea evaluării *ex-ante*, în timp ce Comisia Europeană efectuează evaluarea *ex-post*.

Evaluările intermediare reprezintă în principal responsabilitatea Statelor Membre, dar Comisia poate de asemenea să ia inițiativa efectuării acestora, în parteneriat cu Statele Membre. Trebuie menționat faptul că o astfel de inițiativă poate avea loc doar atunci când este considerată necesară și atunci când astfel de evaluări sunt mai eficace decât cele efectuate de către Statele Membre (e.g. evaluări strategice la nivel european). Printre sarcinile cheie ale Comisiei Europene se numără acordarea de îndrumări privind evaluarea și facilitarea schimbului de experiență între Statele Membre.

Două dimensiuni ale evaluării prezintă o importanță deosebită pentru procesul de planificare a acesteia:

- natura periodică a evaluării;
- natura ad-hoc a evaluării.



Natura periodică a evaluării rezultă din faptul că evaluarea are rolul de a sprijini procesul de management și prin urmare este de așteptat ca evaluarea să ofere, *cu o anumită regularitate*, informații utile managementului programului.

Evaluările ad-hoc pot fi și „neșteptate”, dar pot fi și anticipate, unele chiar din perioada de început a programului. Spre exemplu, poate fi anticipat uneori că la anumite momente pre-definite în derularea programului vor fi necesare evaluări ad-hoc. Astfel de nevoi anticipate pot apărea din diverse surse, spre ex:

- ⇒ Sugestii făcute de evaluarea ex-ante (e.g. *Aspectul x trebuie monitorizat atent și trebuie analizat dacă după o perioadă de*);
- ⇒ Anticipări, încă din faza de programare, a unor potențiale dificultăți în derularea programului;
- ⇒ Legătura cu *procese decizionale* care vor avea loc la anumite momente pe parcursul derulării programului.

Aceste considerente reflectă spiritul și utilitatea planificării. Modul în care sunt acestea operaționalizate – ce procese și instrumente sunt folosite – este un aspect care decurge din aceste considerente, nu invers. Operaționalizarea planificării evaluării este îndeplinită de către unitatea de evaluare din cadrul autorității de management a programului în cauză, în mod ideal ținând cont de aspectele ante-menționate.

Etapele de planificare a evaluării se materializează prin două documente:

Planul Multi-anual de Evaluare

- Documentul ce stabilește „strategia de evaluare” generală și identifică temele principale de evaluare pe parcursul ciclului de viață al programului. Acest plan este de natură orientativă, în special pentru anii finali ai perioadei de programare (dat fiind gradul evident de dificultate în a specifica prioritățile evaluării pentru o perioadă atât de mare, în avans). Procesul de evaluare

este cel mai bine gestionat prin Planuri Anuale de Evaluare, mai specifice și detaliate, care constituie repere pentru activitățile de evaluare.

Planul Anual de Evaluare

- Documentul ce stabilește, la nivel anual, lista evaluărilor propuse a fi realizate în anul ce urmează, o descriere a motivului principal sau scopul evaluării, un calendar orientativ și bugetul pentru fiecare evaluare, detalii asupra structurii Comitetului de Coordonare a Evaluării. Planurile Anuale de Evaluare se vor elabora la începutul fiecărui an,

pe parcursul perioadei de program și vor fi supuse analizei și aprobării Comitetelor de Monitorizare.

Planul Anual de Evaluare va explica pe larg evaluarea pe care Autoritatea de Management intenționează să o deruleze în anul respectiv, în timp ce Planul Multianual de Evaluare va fi un document de referință pentru perioada ulterioară, în sensul că va identifica cu anticipație evaluările pe care Autoritatea de Management urmărește să le deruleze în anii următori.

Aspecte practice

Identificarea temelor evaluării

Identificarea temelor evaluărilor planificate trebuie să se bazeze pe nevoi reale și importante. Astfel de nevoi pot fi diverse, în esență reprezentând analize necesare pentru fundamentarea unor decizii viitoare sau analize a căror necesitate este bazată pe anticiparea unor potențiale dificultăți sau constrângeri în implementarea

programului.

Selectarea unor teme ale evaluării doar pe motivul „să vedem cum stăm cu... să vedem ce părere are un evaluator...” fără a fi bazate pe o nevoie importantă și fără o legătură cu un proces decizional important nu reprezintă o practică recomandată și nu justifică alocarea unor bugete semnificative unui exercițiu de evaluare.

În mod firesc, în cadrul planificării inițiale – la redactarea primei versiuni a planului de evaluare – posibilitatea de a anticipa nevoile de evaluare este mai redusă. Pe parcursul derulării programului unele dintre nevoile de evaluare devin evidente, astfel încât cu ocazia

Exemple

*Există o tendință uzuală de a planifica, printre temele evaluării, cât mai multe din cele 5 dimensiuni ale evaluării – Relevanță, Eficacitate, Eficiență, Impact, Durabilitate. Oricare dintre aceste domenii este relevant a fi evaluat **dacă există o nevoie reală de analiză a respectivului domeniu** – spre exemplu, constatarea sau anticiparea unor dificultăți sau lipsuri legate de respectivul domeniu.*

Un exemplu de nevoie anticipată poate fi legată de indicatorii de program. Planul evaluării poate include o evaluare la un anumit moment (spre exemplu jumătatea perioadei de implementare) a situației acelor indicatori care înregistrează valori sub țintele intermediare preconizate.

*Un principiu simplu în planificare poate fi următorul:
“Planificăm ceea ce știm că avem nevoie. Ceea ce nu e clar ca nevoie va fi planificat cu ocazia actualizării planurilor de evaluare, dacă și când va deveni clar o nevoie,, .*



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

PROIECT CO-FINANȚAT DIN FEDR PRIN PROGRAMUL OPERAȚIONAL ASISTENȚĂ TEHNICĂ 2007-2013

actualizării planurilor de evaluare astfel de nevoi nu mai trebuie anticipate, ci sunt “constatate”.

Actualizarea planului multi-anual de evaluare

Ca orice alt plan, planul multi-anual de evaluare reprezintă un document dinamic, care trebuie actualizat periodic pe parcursul perioadei sale de valabilitate. Nevoile de evaluare se pot modifica semnificativ pe parcursul implementării programului și aceste modificări trebuie reflectate în planul multianual al evaluării.

Modul practic în care este operaționalizată actualizarea planului evaluării este responsabilitatea managementului programului, exercitată prin intermediul unității de evaluare din cadrul autorității de management.

Cap. 5 Design-ul evaluării

Context

Evaluarea trebuie să aibă o plus-valoare pe care beneficiarul evaluării trebuie să o definească: *ce vreau să obțin, de ce și în ce formă*, pornind de la nevoi reale și de o importanță suficientă pentru a lansa un proiect de evaluare.

Scop

Pentru ca lansarea evaluării să aibă loc se vor defini întrebările de evaluare și se va elabora Caietul de Sarcini.

Descriere

Definirea întrebărilor de evaluare

Întrebările de evaluare pot fi generate de nevoi diverse, după cum este exemplificat în fig. 2.

În funcție de gradul de acoperire, întrebările de evaluare pot fi:

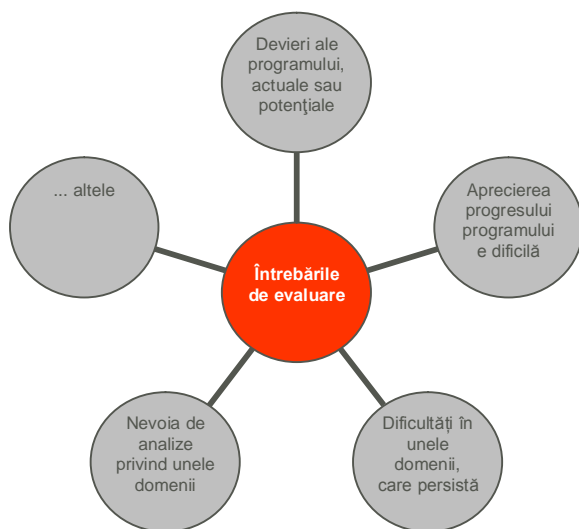


Fig. 2. Exemple de nevoi care pot sta la baza întrebărilor de evaluare

O abordare des utilizată și implicațiile sale

Pentru ca evaluarea să fie utilă, deciziile care trebuie luate și se pot baza pe informațiile pe care evaluarea le oferă trebuie formulate cât mai precis posibil. Adeseori autoritatea contractantă, din dorința de a nu influența prea mult echipa de evaluare, ezită să exprime în avans schimbările care cred că ar trebui realizate sau dubiile pe care le au în legătură cu eficacitatea unor acțiuni din cadrul programului. Intenția este de înțeles – nu divulga nimic în avans, pentru a vedea dacă evaluatorii ajung la aceleași concluzii! Experiența arată însă că evaluarea are puține șanse să fundamenteze deciziile intenționate, dacă acestea nu sunt cunoscute în prealabil de către evaluatorii care colectează datele din teren și le analizează. Realitatea socio-economică este foarte complexă iar echipa de evaluare se confruntă cu un număr mare de observații și de posibilități pentru a aduce îmbunătățiri unui program. Verificarea unor ipoteze care, în final, nu prezintă suficient interes pentru manageri sau alți factori interesați, este lipsită de relevanță.

Ghidul Evalsed

- la nivel global (program);
- la nivel de domeniu / arie din cadrul programului.

Există două abordări majore ale beneficiarilor evaluării în ceea ce privește întrebările de evaluare:

➤ Ofer evaluatorului toate informațiile legate de întrebarea de evaluare respectivă - de ce a fost formulată, ce analize și opinii există deja - evaluatorul urmând să continue analiza.

➤ Nu ofer nici o informație evaluatorului, pentru a vedea la ce concluzie ajunge în mod independent de analizele anterioare.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

PROIECT CO-FINANȚAT DIN FEDR PRIN PROGRAMUL OPERAȚIONAL ASISTENȚĂ TEHNICĂ 2007-2013

Abordarea aleasă depinde de plus-valoarea pe care o aștept de la evaluare, de exemplu:

- doresc doar o opinie;
- doresc răspunsuri punctuale pe anumite aspecte punctuale;
- doresc confirmări / infirmări ale anumitor ipoteze;
- doresc informații etc.

Oricare ar fi abordarea aleasă, beneficiarul evaluării trebuie să îi înțeleagă consecințele.

Ca principiu general, întrebările de evaluare ar trebui să:

- ⇒ Pornească de la nevoile și solicitările factorilor implicați;
- ⇒ Se bazeze pe nevoi reale și importante;
- ⇒ Specifice cât mai detaliat posibil ce fel de răspuns este dorit;
- ⇒ Țină cont de limitările practice existente în efectuarea analizelor solicitate.

Există o tendință din partea beneficiarilor evaluării de a acoperi cât mai mult, de a afla cât mai multe răspunsuri în cadrul unui proces de evaluare. Tendința este firească, având în vedere multitudinea aspectelor a căror analiză ar putea fi relevantă și diversitatea părerilor și dorințelor diverșilor factori implicați. Bineînțeles, dorința de a formula cât mai multe întrebări de evaluare trebuie contra-balansată de o analiză a resurselor disponibile pentru evaluare și, la fel de important, de principiul conform căruia capacitatea de schimbare a oricărui sistem este limitată. Cu alte cuvinte, chiar dacă evaluarea ar putea avea la dispoziție toate resursele necesare pentru a acoperi oricâte întrebări de evaluare, este programul capabil să implementeze toate schimbările care ar putea fi efectuate pe baza analizelor și concluziilor evaluării?

Experiența a arătat că, pe parcursul procesului de evaluare, factorii interesați și-ar putea dori să examineze aproape totul De multe ori, comisionarii evaluării nu doresc să restrângă scopul întrebărilor de evaluare...

Ghidul Evalsed

Tendința exhaustivă este remarcată și în cadrul unor documente aparținând Comisiei Europene:

*Cerințele (evaluării) erau **prea largi**, acoperind toate intervențiile Fondurilor Structurale precum și întrebări de evaluare complexe și variate, pornind de la strategie la eficacitate și aspecte legate de implementare.*

**Comisia Europeană – DIRECȚII ORIENTATIVE PRIVIND METODE DE EVALUARE
EVALUAREA ÎN TIMPUL PERIOADEI DE PROGRAMARE
Document de lucru nr.5, Aprilie 2007**

Pentru a reduce numărul de întrebări de evaluare, poate fi utilă opinia exprimată în cadrul ghidului Evalsed, conform căreia „trebuie evidențiat faptul că nu toate întrebările puse de comisionari sau de managerii de program sunt potrivite pentru a fi incluse în evaluare. Unele întrebări sunt prea complexe, de lungă durată sau necesită date care nu sunt disponibile. Alte întrebări nici nu necesită un proces de evaluare, putând fi adresate prin sistemele de monitorizare existente, consultarea managerilor sau a sistemelor de audit sau control”.

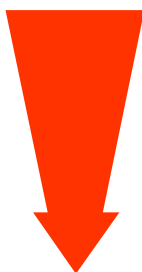
Aspecte practice

Formularea și posibila dinamică a întrebărilor de evaluare

Formularea întrebărilor de evaluare este, inerent, un proces dificil. Există multe nevoi, multe opinii, multe necunoscute și obținerea unui acord în cadrul unui grup de factori decizionali este întotdeauna dificilă. Cu atât mai mult se justifică necesitatea consultărilor în cadrul unor ateliere de lucru. Întrebările de evaluare trebuie

discutate și formulate în cadrul unor astfel de ateliere de lucru ale CCE, nu prin corespondență!

Adesea, întrebările relevante pentru beneficiarii evaluării se clarifică pe parcursul evaluării, pe măsură ce se conturează răspunsurile întrebărilor de evaluare formulate inițial. Pe baza acestor răspunsuri, pe principiul „un răspuns formulat generează noi întrebări” se cristalizează nevoia și se pot astfel formula întrebări de evaluare din ce în ce mai precise. Managerii evaluării pot folosi această oportunitate pentru a detalia unele dintre întrebările de evaluare inițiale, astfel încât aceste detalii să furnizeze cât mai multă plus-valoare.



La început, nevoia care stă la baza întrebării de evaluare nu poate fi uneori exprimată decât în termeni generici.

Pe măsură ce răspunsurile evaluării sunt formulate, nevoia devine mai clară.

Întrebarea de evaluare inițială poate fi detaliată suplimentar.

Criteriile de evaluare

În general, întrebările de evaluare se încadrează într-una din următoarele categorii:

Relevantă – se referă la adecvarea obiectivelor explicite ale programului la problemele socio-economice cărora se presupune că se adresează.

Eficacitate – urmărește dacă obiectivele formulate în program au fost atinse, care au fost succesele și insuccesele înregistrate pe parcursul implementării, cum au fost alese soluțiile de rezolvare a situațiilor problematice, care a fost influența factorilor externi, aflați în afara controlului autorităților.

Eficientă – compară rezultatele obținute sau impacturile produse cu resursele mobilizate.

Utilitate – judecă impacturile obținute în urma implementării programului în relație cu nevoile societale și economice mai largi.

Sustenabilitate – se referă la gradul în care rezultatele și ouput-urile intervențiilor sunt durabile.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

PROIECT CO-FINANȚAT DIN FEDR PRIN PROGRAMUL OPERAȚIONAL ASISTENȚĂ TEHNICĂ 2007-2013

Întrebările de evaluare în relație cu criteriile de evaluare

Criteriu	Întrebare
Relevanță	În ce măsură obiectivele programului corespund nevoilor? Corespund acestea cu prioritățile locale, naționale și europene?
Eficacitate	În ce măsură au fost atinse obiectivele? Intervențiile și instrumentele utilizate au produs efectele estimate? Ar putea fi maximizate efectele prin utilizarea unor instrumente diferite?
Eficiență	Obiectivele au fost atinse la cel mai mic cost? Ar putea fi obținute efecte mai bune la același cost?
Utilitate	Efectele generale, așteptate sau neașteptate, sunt satisfăcătoare pentru beneficiarii direcți și indirecti?
Sustenabilitate	Rezultatele și impacturile, inclusiv schimbările instituționale, sunt durabile? Este posibil ca efectele să continue să se producă și după încetarea finanțării?

Evaluabilitatea întrebărilor de evaluare

În cazul fiecărei întrebări de evaluare trebuie să verificăm, chiar și foarte sumar, dacă:

- Conceptele sunt stabile,
- Ipotezele explicative pot fi formulate,
- Datele disponibile pot fi folosite pentru a răspunde la întrebări, fără nicio investigație suplimentară,
- Accesul la domeniu poate crea probleme majore.

Există anumiți factori care ridică dificultăți în a răspunde la întrebarea de evaluare. De exemplu, dacă programul este foarte nou, dacă nu a produs încă rezultate semnificative sau dacă nu sunt date disponibile sau dacă datele nu sunt corezpunzătoare. Acestea sunt motive care pot conduce la decizia de a nu realiza evaluarea, de a amâna evaluarea sau de a formula întrebări mai realiste.

În etapa de evaluare este important să fie luată în considerare probabilitatea obținerii și utilizării rezultatelor evaluării. Prin urmare, printre întrebările relevante se numără:

- Vor fi folosite concluziile? De către cine? Pentru ce scop (pentru decizie, pentru dezbateri, pentru informare?) Când?
- Este contextul politic adecvat pentru a realiza o asemenea evaluare într-un anumit moment și/sau într-un anumit context? Există vreo situație conflictuală care ar putea compromite succesul evaluării?
- Există vreun studiu recent care a oferit deja răspuns la majoritatea întrebărilor?
- Sunt prioritățile de evaluare suficient de stabile?

Elaborarea Caietului de Sarcini

Caietul de Sarcini trebuie să fie concis și eventual suplimentat de anexe administrative și trebuie să conțină, în principiu, următoarele capitole/elemente (dar nu obligatoriu):

1. Informații generale/ situația existentă/cadrul legislativ

2. Cunoștințe disponibile

Caietul de Sarcini trebuie să ofere informații despre stadiul curent al programului și al efectelor sale. Acestea includ extrase sau referințe din/despre documentele programatice, lista analizelor și evaluărilor anterioare, descrierea sistemului de monitorizare, indicatorii cuantificați și rapoarte și baze de date disponibile.

Va include reglementările naționale și ale Uniunii Europene care guvernează domeniul evaluat. Se va specifica autoritatea care a inițiat evaluarea, motivele și intențiile (de exemplu dacă se intenționează schimbarea direcției politice și de ce, dacă se dorește realocarea fondurilor etc.).

3. Scopul evaluării

Se va specifica proiectul/programul/politica/tema care va fi evaluată, obiectivul evaluării, perioada supusă evaluării, tipul evaluării, aria geografică în care se va desfășura evaluarea.

4. Factorii interesați și principalii utilizatori ai rezultatelor evaluării

Se vor preciza părțile interesate în evaluare, precum și modul în care vor fi implicați și factorii interesați, cum ar fi Comitetul de Coordonare a Evaluării.

5. Întrebările de evaluare și cercetare

Deși este importantă listarea întrebărilor de evaluare, acestea trebuie limitate ca număr, astfel încât evaluarea să se focalizeze pe aspecte relevante pentru contractori și astfel să poată fi asigurat un mai bun control al calității.

6. Principalele metode și tehnici ce vor fi utilizate

Contractorii evaluării vor specifica cerințele lor în termeni de output-uri. Ei pot să specifice și anumite metode de evaluare, care să aducă informațiile necesare, atunci când consideră important ca o anumită metodă să fie pusă în aplicare. În general, nu este o bună practică să se specifice toate metodele și abordările din evaluare, ci să se lase la latitudinea evaluatorului propunerea și justificarea acestora.

7. Graficul implementării evaluării

Va fi stabilit în funcție de diferitele constrângeri, în special cele legate de luarea deciziilor, de timpul necesar pentru colectarea datelor. Aproximativ 10-20% din durata evaluării va fi acordată primei etape a evaluării, respectiv planificarea detaliată a activităților, care se va încheia cu Raportul Inițial.

8. Bugetul indicativ

Se vor indica resursele financiare, dar și cele materiale puse la dispoziția echipei de evaluare. În același timp se vor formula cerințele pentru resursele materiale și logistice ce vor trebui să fie puse la dispoziție de evaluator.

9. Calificări ale echipei de experți

Se va preciza componența echipei de experți, precum și background-ul profesional, cunoștințele, abilitățile, experiențele anterioare.

10. Structura propunerii

Pentru o mai ușoară evaluare a ofertelor, acestea trebuie să aibă o anumită structură și un anumit conținut, corespunzător grilei de evaluare.

11. Regulile de depunere a ofertei și criteriile de adjudecare

Se vor specifica: termenul de depunere, modul de transmitere, termenul de valabilitate a ofertei ș.a. Se vor indica criteriile după care vor fi judecate ofertele, precum și grila de punctaj.

Cap. 6 Implementarea evaluării


Context

Etapa de implementare a evaluării este un exercițiu complex și solicitant, atât pentru beneficiarii evaluării cât și pentru evaluatori. Chiar dacă principiile și trăsăturile generale ale acestei etape se păstrează la fiecare exercițiu de evaluare, aspectele specifice fiecărui exercițiu creează diferențe notabile. Astfel de particularități – spre exemplu, contextul instituțional, motivația lansării evaluării, stilul preferat de management al beneficiarului, mixul de competențe al echipei de evaluare etc - sunt la fel de importante ca și principiile generale și influențează în mod decisiv procesul de evaluare.

Deși tendința umană este de a găsi răspunsuri fără echivoc, clare, raționale, indiscutabile, experiența practică sugerează faptul că nu există niciodată un set unic de răspunsuri la întrebările de evaluare. "Realitatea" are extrem de multe fațete, legăturile de tip cauză – efect sunt extrem de complexe și pentru orice problemă există întotdeauna mai multe soluții, fiecare cu avantajele și dezavantajele sale subiective. În funcție de anumite variabile care depind de echipa de evaluare – spre exemplu experiența anterioară a acesteia, tipul de construcții logice preferat, stilul preferat de definire și abordare a problemelor, principii și valori personale etc - orice aspect poate fi descris în mai multe feluri, problemele pot fi definite în moduri extrem de variate (inclusiv dacă o situație anume reprezintă sau nu o "problemă") iar soluțiile pot fi la rândul lor extrem de variate. Drept urmare, fiecare întrebare de evaluare își poate găsi răspunsuri diverse. Implicația acestui aspect pentru procesul de evaluare este crucială. Pentru a asigura un rezultat care servește cât mai bine nevoile beneficiarilor evaluării, aceștia – reprezentați în mare măsură prin Comitetul de Coordonare al Evaluării – trebuie să *urmărească, să ghidzeze și să sprijine* permanent procesul de evaluare, asigurându-se că acesta evoluează în acea direcție, dintre multele posibile, care aduce cea mai mare plus-valoare beneficiarilor săi.

Casetă de studiu

Descrierea și abordarea unei "probleme" pot fi diverse



Fenomenele care apar în cadrul unui program sunt conectate prin legături de tip cauză – efect extrem de complexe. Cauzalitatea este un domeniu incert. Să luăm, spre exemplu fenomenul tipic în cadrul unui program, cel al întârzierilor implementării față de plan. Să presupunem totodată că programul este caracterizat, ca multe altele, de o serie de constrângeri. Care dintre acestea este cauza întârzierilor? Faptul că resursele sunt insuficiente? Care la rândul său este cauzată (printre altele) de lipsa unui sistem adecvat de alocare a resurselor? Faptul că nu există competențe adecvate, cauzat la rândul său de instruire inadecvată? Faptul că procedurile sunt greoaie, din cauza timpului prea scurt avut la dispoziție pentru a le redacta? Sunt factorii externi cauza întârzierilor? Sau poate planul inițial era prea ambițios, prin urmare întârzierea este de fapt reflectarea unei planificări deficitare? Sau toate la un loc? Poate fi definită vreuna dintre cauze ca cea mai importantă? Cum se influențează acestea unele pe altele? Asupra căreia trebuie acționat?

Să luăm un exemplu și mai punctual – proiectul x a efectuat o cheltuială neeligibilă, datorită nerespectării unor aspecte procedurale ale achiziției publice în condiții de presiune de timp. Este această situație cauzată de neglijență? De faptul că managerul de proiect nu a avut suficiente informații la dispoziție? De un ghid al achizițiilor care este greoi? De faptul că lipsește un sistem de verificare ex-ante a dosarului de achiziție? Sau



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

PROIECT CO-FINANȚAT DIN FEDR PRIN PROGRAMUL OPERAȚIONAL ASISTENȚĂ TEHNICĂ 2007-2013

de lipsa informațiilor privind achizițiile pe site-ul programului? Sau de faptul că proiectul fiind extrem de întârziat, nu a mai existat timp pentru a efectua toți pașii achiziției?

Adesea o multitudine de factori au o contribuție la crearea unei situații problemă, acești factori fiind conectați prin legături de tip cauză-efect. **Modul în care cineva selectează anumiți factori și nu alții, modul în care cineva descrie aceste legături de tip cauză-efect este subiectiv și determină modul de definire și analiză a problemei, influențând totodată radical tipul soluțiilor alese.**

Scop

Etapă de implementare a evaluării are drept scop principal realizarea analizelor aferente întrebărilor de evaluare și redactarea unui raport care prezintă constatările acestei analize însoțite de o serie de sugestii și recomandări care pot constitui un punct de plecare pentru identificarea de măsuri de corecție.

Rolul CCE

Rolul Comitetului de Coordonare a Evaluării în această etapă este de a *monitoriza, ghida și sprijini* procesul de evaluare astfel încât rezultatele acestuia să îndeplinească nivelul de calitate așteptat și să răspundă nevoilor beneficiarilor evaluării.

Descriere

Etapă de implementare a evaluării constă în principal în procesul de analiză necesar formulării de răspunsuri la întrebările de evaluare și în redactarea raportului de evaluare.

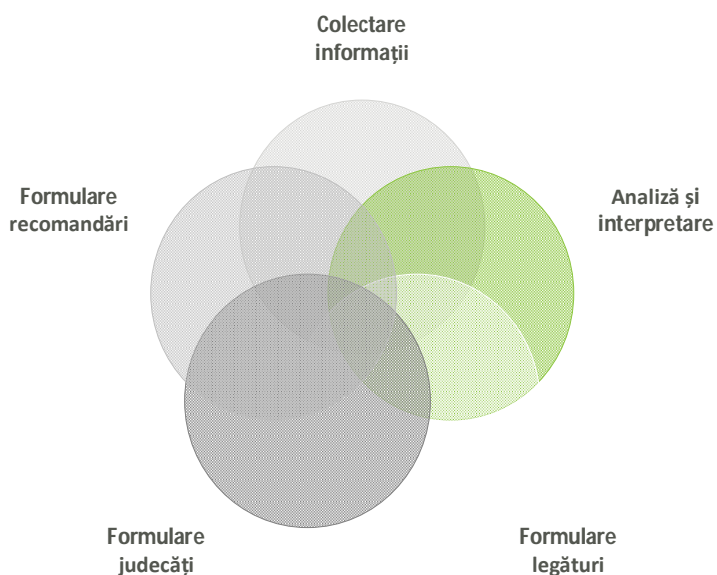
Procesul de evaluare propriu-zis

Procesul de evaluare include următoarele faze majore:

- Colectare informații
- Analiză și interpretare informații
- Formulare legături logice
- Formulare judecâți
- Formulare recomandări

În practică, acest proces nu decurge secvențial. Cu alte cuvinte, fazele menționate sunt prezente de mai multe ori pe parcursul procesului, într-o succesiune neliniară.

Derularea tipică a procesului presupune cel puțin două iterații. În cadrul primei iterații sunt colectate informații și efectuate analize care





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

PROIECT CO-FINANȚAT DIN FEDR PRIN PROGRAMUL OPERAȚIONAL ASISTENȚĂ TEHNICĂ 2007-2013

răspund întrebărilor de evaluare în mod *extensiv*, cu alte cuvinte sunt trecute în revistă toate aspectele care ar putea fi relevante pentru fiecare întrebare de evaluare. Dar, după cum demonstrează practica, un răspuns odată formulat generează o nouă întrebare, motiv pentru care a doua iterație este de obicei destinată unor astfel de analize suplimentare. Acestea presupun din nou colectarea de informații, analiza acestora ș.a.m.d.

Implicațiile acestui mod de derulare a analizelor sunt foarte importante. Pe plan procedural este necesară redactarea unei versiuni *de lucru* a raportului de evaluare, care să prezinte analizele efectuate într-o primă fază. Pe plan metodologic, această versiune a raportului de evaluare oferă CCE oportunitatea de a analiza progresul efectuat de către procesul de evaluare și, deosebit de important, de a *ghida* procesul de evaluare pentru etapa următoare, în funcție de nevoile sale. Mai precis, decizia care aparține CCE se referă la diverse elemente – indicarea acelor aspecte din cadrul răspunsurilor preliminare ale întrebărilor de evaluare care ar fi relevant de studiat în continuare, eventuale ajustări ale metodologiei inițiale în funcție de experiența practică a implementării acesteia și în funcție de tipul analizelor suplimentare necesare, eventuale realocări de resurse în cadrul proiectului de evaluare a căror necesitate ar putea decurge din nevoia de concentrare a analizelor pe anumite aspecte ale programului etc.

Raportul de evaluare

Redactarea raportului de evaluare este un proces care include una sau mai multe etape, în funcție de numărul de versiuni de rapoarte în lucru solicitate echipei de evaluare. Versiunile așa-numite *în lucru* pot fi incomplete în diverse sensuri, spre exemplu:

- ⇒ prezintă răspunsuri la toate întrebările de evaluare, dar acestea necesită analize suplimentare
- ⇒ prezintă răspunsuri complete la o parte dintre întrebările de evaluare
- ⇒ prezintă răspunsuri la toate întrebările de evaluare, dar nu conține concluzii și recomandări

Dacă sau nu sunt solicitate versiuni în lucru ale raportului de evaluare, câte anume și ce anume trebuie să conțină fiecare dintre acestea este o decizie care se ia în etapa de design a evaluării, descrisă anterior. Totuși, etapa de implementare a evaluării și nu cea de design este cea care crează experiența practică pe baza căreia CCE poate constata care varianta de raportare îi servește cel mai bine nevoile. În luarea acestei decizii este recomandabil ca CCE să aibă în vedere considerentele practice menționate anterior, conform cărora analizele evaluării sunt de regulă efectuate în cel puțin două iterații.

Verificarea calității raportului de evaluare

O funcție de bază a CCE este evaluarea calității raportului de evaluare întocmit de evaluator. Este important ca această evaluare să se bazeze pe criterii obiective, și mai puțin pe considerente ca „acceptabilitate” politică dacă nu se bazează pe rezultatele evaluării. Până în acest moment au fost dezvoltate o gamă largă de standarde de calitate și cadre de evaluare.

1. Îndeplinirea nevoilor: Raportul de evaluare abordează adecvat solicitările de informații.

2. Adresarea adecvată a nevoilor de evaluare: Raportul de evaluare adresează adecvat cerințele de informații formulate de beneficiar și corespunde Caietului de sarcini.

3. Relevanța ariei de acoperire: Aria de acoperire a raportului de evaluare este adecvată.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

PROIECT CO-FINANȚAT DIN FEDR PRIN PROGRAMUL OPERAȚIONAL ASISTENȚĂ TEHNICĂ 2007-2013

- 4. Deschiderea procesului :** Părțile interesate au fost implicate în proiectarea evaluării și în discutarea rezultatelor astfel încât diversele puncte de vedere au fost luate în considerare.
- 5. Calitatea metodologiei:** Metodologia evaluării a fost potrivită și adecvată pentru obținerea rezultatelor corespunzătoare întrebărilor de evaluare.
- 6. Calitatea datelor:** Datele primare și secundare colectate sau selectate au fost corespunzătoare și reale în raport cu utilizarea așteptată.
- 7. Calitatea analizelor:** Datele cantitative și calitative au fost analizate conform convențiilor stabilite și într-un mod adecvat pentru a răspunde corect întrebărilor de evaluare.
- 8. Credibilitatea analizelor:** Rezultatele sunt logice și justificate prin analize de date și prin interpretări și ipoteze potrivite.
- 9. Imparțialitatea concluziilor:** Concluziile sunt justificate și imparțiale.
- 10. Claritatea raportului:** Raportul descrie contextul și obiectivele, precum și organizarea și rezultatele programelor astfel încât informația furnizată este ușor de înțeles.
- 11. Utilitatea recomandărilor:** Raportul furnizează recomandări utile factorilor interesați și sunt destul de detaliate pentru a fi implementate.

Grila de evaluare a calității raportului de evaluare este, de obicei, inclusă în termenii de referință pentru evaluare. Pentru fiecare criteriu, dimensiunea calitativă este evaluată într-o manieră cantitativă, raportul de evaluare fiind calificat ca excelent, bun, satisfăcător sau nesatisfăcător.

CCE trebuie informat de evaluarea calității raportului de evaluare realizată de către unitatea de evaluare, care ar trebui transmisă cel puțin o săptămână înainte de momentul întâlnirii CCE. Scopul discuției CCE este, în acest caz, acceptarea sau modificarea evaluării realizată de Unitatea de Evaluare.

Este de asemenea important să i se dea evaluatorului un punct de vedere în ceea ce privește calitatea raportului de evaluare, în cadrul reuniunii de analiza a recomandărilor (debriefing) cu unitatea de evaluare, după ce raportul final a fost depus și procesul de evaluare calitativă a fost finalizat. Acest lucru poate îmbunătăți calitatea viitoarelor evaluări.

Aspecte practice cheie

Corelarea rezultatelor dorite cu resursele existente

Chiar dacă alocarea totală formal prevăzută prin caietul de sarcini pentru un proiect de evaluare este foarte puțin probabil a mai fi modificată pe parcursul proiectului, realocări între activitățile evaluării reprezintă o opțiune utilă și este firesc să fie așa. Estimarea resurselor necesare unui proces de evaluare este un exercițiu care nu poate fi altfel decât aproximativ. Un rezultat satisfăcător poate fi atins doar prin mai multe iterații, efectuate pe măsură ce evaluarea progresează. Astfel, estimarea inițială poate fi ajustată în lumina experienței practice de derulare a procesului evaluării. Această experiență practică și rezultatele parțiale ale procesului de evaluare contribuie la definirea din ce în ce mai clară a nevoilor beneficiarilor evaluării. Cu alte cuvinte, pe măsură ce evaluarea formulează răspunsuri la întrebările evaluării, nevoile beneficiarilor încep să se cristalizeze, permițând prioritizarea acestora sau identificarea acelor ce necesită o mai amplă analiză. În consecință, devine mai clar care întrebări ale evaluării necesită investigații suplimentare și, implicit, resurse suplimentare. În contrapartidă, pentru alte activități ale evaluării resursele inițiale pot fi diminuate. Astfel de realocări sunt nu doar normale, ci chiar dezirabile. Anormalul ar consta într-o situație în care toate nevoile beneficiarilor

evaluării sunt perfect clare de la bun început, iar resursele proiectului de evaluare sunt perfect alocate între diversele activități ale acestuia. O astfel de situație este puțin probabilă, dacă nu chiar utopică.

Identificarea deficiențelor cheie ale programului

Una dintre tehnicile care pot fi utilizate pentru a spori eficiența utilizării resurselor evaluării este axarea pe așa-numitele "deficiențe-cheie" ale programului evaluat.

Acest concept se bazează pe următoarele principii:

- ⇒ Orice sistem socio-economic – e.g. program, proiect, organizație, sistem instituțional – funcționează în condiții imperfecte;
- ⇒ "Imperfecțiunile" unui sistem nu sunt altceva decât costul abordării alese de sistem pentru a-și atinge obiectivele. Cu alte cuvinte, sunt compromisuri inerente în condițiile în care niciodată nu există resurse suficiente pentru a atinge o funcționare perfectă și a elimina orice imperfecțiune;
- ⇒ Scopul principal al unui sistem este de a-și atinge obiectivele, cu resurse limitate. Implicit, aceasta înseamnă existența și tolerarea unei serii de imperfecțiuni în funcționarea sa;
- ⇒ Îmbunătățirea unui sistem se referă la schimbările aduse acestuia pentru ca acesta să își atingă mai bine obiectivele, nu la eliminarea tuturor imperfecțiunilor existente;
- ⇒ Schimbările care pot fi aduse unui sistem sunt limitate, din două motive – un sistem funcțional complex este dificil de schimbat, iar resursele care pot fi alocate acestor schimbări sunt limitate sau foarte limitate.

În consecință, o abordare a unui proiect de evaluare care vizează detectarea tuturor imperfecțiunilor unui sistem în ideea eliminării acestora reprezintă, cel mai adesea, o utopie. Abordarea pragmatică și

Orice sistem e plin de "imperfecțiuni"



"Mai binele" nu constă în eliminarea imperfecțiunilor, ci în atingerea obiectivelor

Deficiențele cheie ale programului se identifică pornind *top-down* (e.g. de la analiza atingerii obiectivelor) nu *bottom-up*, de la lista enormă de "imperfecțiuni" inerente oricărui program

constructivă pornește de la realitățile descrise mai sus și urmărește detectarea acelor imperfecțiuni esențiale (sau "deficiențe-cheie") care au o legătură causală directă și un impact semnificativ asupra atingerii obiectivelor programului. Pentru CCE, acest aspect poate fi important întrucât poate fundamenta anumite decizii ale acestuia privind ghidarea procesului de evaluare

pentru o cât mai eficientă utilizare a resurselor evaluării și, totodată, obținerea unor analize de calitate superioară.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

PROIECT CO-FINANȚAT DIN FEDR PRIN PROGRAMUL OPERAȚIONAL ASISTENȚĂ TEHNICĂ 2007-2013

Datele

Există o tendință accentuată de a supra-estima riscul asociat lipsei de date necesare evaluării și totodată, în mod paradoxal, de a nu lua măsuri acolo unde este posibil, pentru a-l contracara. Prin urmare problema disponibilității datelor în cadrul procesului de evaluare e pe cale de a se metamorfoza în fenomenul “drobului de sare”.

În orice program, datele sunt supra-suficiente în anumite sensuri și insuficiente în altele. Spre exemplu, există adesea o abundență de informații privind fenomenele care afectează programul și posibilele legături cauzale între acestea, contextul socio-economic al programului, activitățile derulate, cadrul instituțional și procedural al programului. În același timp, există în mod tipic o deficiență de informații privind *cuantificarea* unor aspecte, cum ar fi efectele sau manifestările factorilor care afectează programul. Astfel de deficiențe sunt normale și inerente. În general, pentru un program pot fi detectați doar în timp factorii care îl afectează și care sunt parametrii importanți care definesc calitatea implementării sale, pe baza acumulării de experiență practică. Doar după identificarea unor astfel de parametri ar putea fi definite mecanisme care pot monitoriza și înregistra valorile acestor parametri. În acest sens, constatarea în cadrul procesului de evaluare a „lipsei unor date” reprezintă o oportunitate a evaluării de a contribui la definirea parametrilor importanți pentru monitorizarea implementării programului, a valorilor dezirabile ale acestora și a unor mecanisme de colectare de date aferente.

Exemplu

Faptul că durata procesului de selecție și contractare a proiectelor finanțate este un factor care afectează implementarea programului devine clar doar după ce întârzierea începe să se manifeste. În acest moment se conturează nevoia măsurării acestor întârzieri și, probabil, a definirii unui parametru aferent ca indicator al calității procesului de implementare. Doar din acest moment se poate pune problema implementării unor mecanisme care să monitorizeze valoarea acestui parametru și pot fi definite valori dezirabile ale acestui parametru.

Prin contrast, deficiențe de informații privind cuantificarea *rezultatelor* obținute în cadrul programului sunt anormale, în sensul că indicatorii care oferă astfel de informații trebuie definiți, împreună cu mecanismele de monitorizare a acestora, încă din etapa de proiectare a programului. Dacă aceste informații lipsesc, evaluarea poate suplini *într-o anumită măsură* această deficiență, prețul plătit fiind, evident, consumul de resurse pentru o activitate care trebuia îndeplinită de sistemele proprii de monitorizare ale programului.

Există totodată alte dificultăți tipice legate de datele necesare evaluării, dincolo de aspectul disponibilității acestora. Spre exemplu, deși datele pot fi disponibile, obținerea acestora poate fi greoaie. Anumite sinteze, situații, rapoarte elaborate de către structurile de implementare ale programului care conțin informații importante pentru evaluatori pot fi disponibile cu întârziere. În anumite situații, incoerențe între valorile unor date obținute din surse diferite pot crea dificultăți.

Din punctul de vedere al CCE, înțelegerea unor astfel de aspecte privind datele aferente programului este necesară pentru a analiza situația *de facto* și a lua anumite decizii în consecință, spre exemplu utilizarea sau nu a resurselor evaluării pentru a suplini anumite deficiențe informaționale, reorientarea unora dintre analizele evaluării, realocarea unor resurse pentru a colecta date a căror necesitate a devenit necesară pe parcursul evaluării etc.

Nu în ultimul rând este important de subliniat un principiu aproape axiomatic. Nici un proces de evaluare nu poate lua în calcul "toate datele" programului. Dat fiind faptul că orice program generează o cantitate de date imensă, un astfel de deziderat este imposibil de atins. Trebuie acceptat ca normal faptul că rezultatele evaluării se vor baza pe un set limitat de informații, devenind cu atât mai necesar ca, pentru a putea formula măsuri de corecție, aceste rezultate ale evaluării să fie suplimentate de informații specifice de context cunoscute de către cei implicați în managementul programului în cauză.

Implicarea factorilor interesați

Implicarea factorilor interesați în procesul de analiză a devenit o practică standard a proiectelor de evaluare. Cum anume se poate realiza această implicare în mod constructiv rămâne însă o întrebare importantă, fără ca răspunsurile să fie evidente sau unice. Din punct de vedere al CCE, acest aspect prezintă relevanță din două motive principale - în primul rând, membrii CCE trebuie să se aștepte să fie implicați în procesul de analiză aferent evaluării; în al doilea rând, membrii CCE trebuie să înțeleagă modul în care acest proces de implicare poate fi efectuat în mod constructiv, ca premisă pentru a putea accepta validitatea și aprecia calitatea raportului de evaluare, inclusiv modul de a trata diversele comentarii asupra acestuia.

O serie de aspecte relevate de experiență sunt notabile și importante pentru orice încercare de a defini un mod practic și constructiv de a implica factorii interesați în procesul de evaluare:

- ⇒ în mod cvasi-universal, factorii interesați au opinii puternice privind programul evaluat și, totodată, anumite așteptări de a vedea aceste opinii reflectate într-o anumită măsură în raportul de evaluare;
- ⇒ opiniile oricărui factor interesat reflectă, cel mai adesea, poziția respectivului factor în ansamblul programului și modul subiectiv de a interpreta realitatea care decurge din această poziție. Sunt rare situațiile în care cineva își formează opiniile în mod empatic, aducând astfel un plus de obiectivitate propriilor convingeri;
- ⇒ opiniile reprezintă, în sine, fapte de care evaluarea poate să țină cont;
- ⇒ opiniile reflectă în mod necesar, printre altele, fapte din experiența de derulare a programului. Astfel de fapte au contribuit la formarea opiniilor respective. Cu alte cuvinte, disocierea sau antagonismul "opinii - fapte" este lipsită de sens, între cele două existând o legătură strânsă.

Prin urmare, opiniile factorilor interesați pot și trebuie să fie luate în considerare de către evaluatori, fiind totodată o sursă importantă de indicii pentru a decide direcția de explorare a anumitor fenomene sau legături cauzale specifice programului. Bineînțeles, opiniile nu trebuie să fie luate în calcul "ad literam" – trebuie interpretate în lumina poziției celor care le dețin iar interpretarea finală a legăturilor cauzale din cadrul programului trebuie să aparțină echipei de evaluare.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

PROIECT CO-FINANȚAT DIN FEDR PRIN PROGRAMUL OPERAȚIONAL ASISTENȚĂ TEHNICĂ 2007-2013

Cap. 7 Utilizarea rezultatelor evaluării

Context

Contrar așteptărilor uzuale conform cărora o evaluare poate formula soluții “la cheie”, recomandările evaluării sunt de obicei sugestii sau opțiuni, clar exprimate, care pot constitui un punct de plecare în identificarea de măsuri de corecție. Cei care pot și trebuie să definească măsurile efective de corecție sunt reprezentați de managementul programului de pe diverse niveluri, care analizează recomandările, problemele și aspectele la care acestea se referă și decide cum și dacă utilizează recomandările evaluării.

Deși recomandările evaluării sunt adesea considerate ca singura sau principala plus-valoare a procesului de evaluare, există numeroase alte rezultate și beneficii potențiale ale procesului de evaluare, după cum au fost enumerate în Capitolul 1.

Scop

Utilizarea rezultatelor evaluării este, într-o anumită măsură, o activitate care are ca scop evident – îmbunătățirea programului evaluat și desprinderea de lecții pentru viitor. Ceea ce nu este evident este modul în care se poate beneficia de rezultatele evaluării. După cum s-a menționat anterior, există căi de a fructifica evaluarea mai puțin folosite sau conștientizate, iar modul de a utiliza recomandările evaluării în mod eficace este un proces care se învață în timp, prin experiență practică.

Rolul CCE

Rolul Comitetului de Coordonare a Evaluării în această etapă este de a crea cadrul care asigură obținerea de beneficii maxime ca urmare a procesului evaluării. În acest sens, CCE ia decizii privind adoptarea de măsuri de corecție și formularea planului de acțiune pentru implementarea acestora.

Descriere

Procesul clasic de utilizare a rezultatelor evaluării include trei etape majore - **consultarea**, decizia privind adoptarea unor **măsuri pentru implementarea recomandărilor** și formularea unui **plan de acțiune** aferent.

Nu cred că găsirea de soluții la probleme organizaționale este treaba mea. Dacă un manager întreabă un consultant academic ce să facă și acel consultant îi răspunde, atunci consultantul ar trebui să fie concediat. Niciun profesor nu are suficientă experiență pentru a cunoaște contextul managerial al unei probleme suficient de bine pentru a oferi sfaturi specifice despre o situație specifică. Ceea ce un consultant academic poate face este să spună unele lucruri care, în combinație cu cunoștințele managerului privind contextul, ar putea duce la o soluție mai bună.

James March

*Profesor Emeritus, Universitatea Stanford
Consultant, autor în domeniul
managementului organizațional
(1928 -)*



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

PROIECT CO-FINANȚAT DIN FEDR PRIN PROGRAMUL OPERAȚIONAL ASISTENȚĂ TEHNICĂ 2007-2013

Consultarea

Procesul de consultare poate varia considerabil în funcție de aspectele aduse în discuție. În unele situații, anumite recomandări nu necesită consultări în afara echipei de management executiv al programului. În alte situații, pot fi necesare consultări cu Comisia Europeană sau cu alți parteneri și factori interesați. Indiferent de natura acestor consultări, e important de reținut un aspect metodologic al procesului, mai precis faptul că organizarea unor întâlniri de lucru în vederea consultării este o cale care are mult mai multe șanse să producă rezultate constructive decât un proces bazat exclusiv pe corespondență oficială între instituții.

Adoptarea recomandărilor

Formularea și adoptarea recomandărilor are loc într-o reuniune de lucru procedural denumit "reuniune de analiză a recomandărilor". Într-o bună măsură, acest forum poate servi și procesului de consultare, în acest caz consultarea fiind cumulată, cel puțin parțial, cu procesul de adoptare a recomandărilor. Decizia privind cine anume ar trebui să participe la acest forum de lucru este un aspect important al acestei etape și de regulă crează mai multe dificultăți decât decizia privind participarea la întâlnirea preliminară. Dificultatea este cauzată în principal de faptul că uneori pot fi dificil de anticipat toate implicațiile unor măsuri de implementare a recomandărilor și prin urmare poate fi dificil de anticipat ce părți interesate, în afară de managementul programului, ar trebui să fie prezente. Nu există o formulă pentru a depăși această dificultate, singurele soluții fiind capacitatea de anticipare a CCE în acest sens și contactarea ulterioară a acelor părți care nu au participat la întâlnire spre informare sau consultare *post factum*.

Planul de acțiune

Pentru a fi implementate recomandările este necesar un plan de acțiune. Este puțin probabil și potențial neproductiv ca acest plan de acțiune să poată fi formulat în timpul întâlnirii finale. Chiar dacă anumiți pași sau anumite activități pot fi conturate în timpul acestei întâlniri, finalizarea planului de acțiune va fi ulterioară și va necesita, cel mai probabil, o întâlnire de lucru dedicată acestui scop.

Planul de acțiune urmărește implementarea recomandărilor decise de managementul programului și, prin urmare, responsabilitatea finală privind implementarea planului de acțiune aparține managementului programului de pe diverse niveluri. Activitatea unității de evaluare de a urmări implementarea planului de acțiune și eventualele raportări în acest sens pot reprezenta un instrument util și un sprijin acordat managementului programului, însă nu se pot substitui acestuia.

Un aspect cheie al etapei de utilizare a rezultatelor evaluării constă în principiul conform căruia **utilizarea rezultatelor evaluării nu trebuie să aștepte finalizarea raportului de evaluare**. Cu alte cuvinte, beneficiile evaluării pot fi utilizate chiar pe parcursul procesului evaluării, noțiunea în sine de "etapă" în care sunt utilizabile rezultatele evaluării fiind oarecum inadecvată. Practic, nu vorbim doar de o etapă, ci de un proces care poate fi aproape continuu, împletit cu procesul de implementare a evaluării.



UNIUNEA EUROPEANĂ



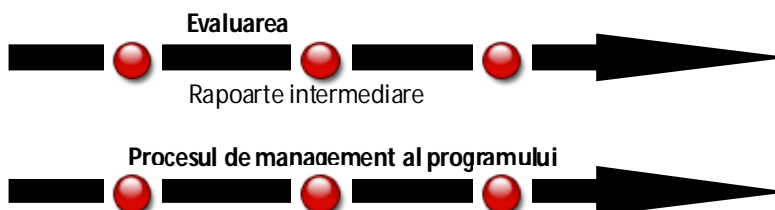
GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

PROIECT CO-FINANȚAT DIN FEDR PRIN PROGRAMUL OPERAȚIONAL ASISTENȚĂ TEHNICĂ 2007-2013

Procesul de evaluare poate fi împlinit cu procesul de utilizare a rezultatelor evaluării



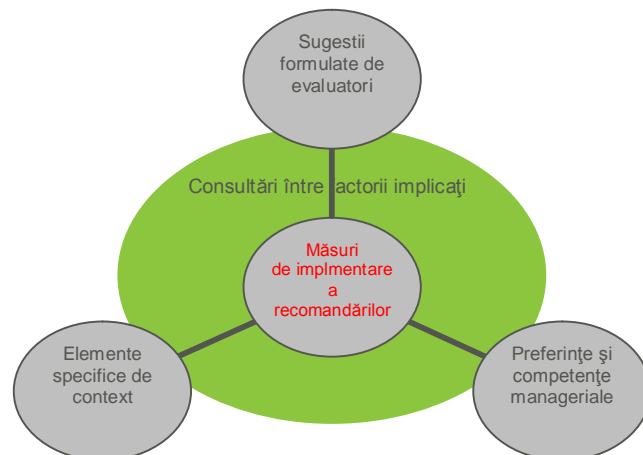
Discutii în cadrul CCE pe marginea analizelor prezentate în versiunile intermediare ale rapoartelor de evaluare

=> decizii manageriale vizând îmbunătățirea programului, nu doar aprobari de rapoarte!

Aspecte practice cheie

Formularea măsurilor de implementare a recomandărilor

Deși uneori pot fi implementate ca atare, în general recomandările evaluării nu sunt măsuri “la cheie”, care pot rezolva situația. Este nevoie de un proces de consultare între factorii implicați pentru a se ajunge la formularea unor măsuri de implementare a recomandărilor. Uneori poate fi nevoie de analize suplimentare interne pentru clarificarea anumitor aspecte. Acest proces poate avea o durată extrem de variabilă, în funcție de complexitatea consultărilor și analizelor suplimentare. În acest proces intervin diverse variabile importante, cum ar fi stilul de management practicat de către structurile de implementare ale programului (determinat la rândul său de preferințele și competențele manageriale existente) și elemente specifice de context (anumite priorități, constrângeri, condiționalități, resurse disponibile etc).



Mai mult, o măsură de implementare a recomandărilor, chiar o dată definită, poate fi modificată ulterior ca urmare a rezultatelor obținute prin implementarea sa. Măsurile de management nu sunt

aproape niciodată evidente de la bun început. Sunt inițiate anumite măsuri, se urmărește efectul acestora, se modifică măsurile în consecință, totul într-un proces cu o durată dificil de estimat.

Există o tendință din partea managementului programului de a trata recomandările evaluării doar dintr-o perspectivă bi-polară – se acceptă sau nu recomandarea x. Chiar dacă o recomandare este respinsă, aspectele sau problemele programului care au generat respectiva recomandare rămân. Analiza acestor aspecte sau probleme trebuie efectuată de către CCE pentru a se decide dacă sunt totuși necesare măsuri pentru rezolvarea acelei probleme.

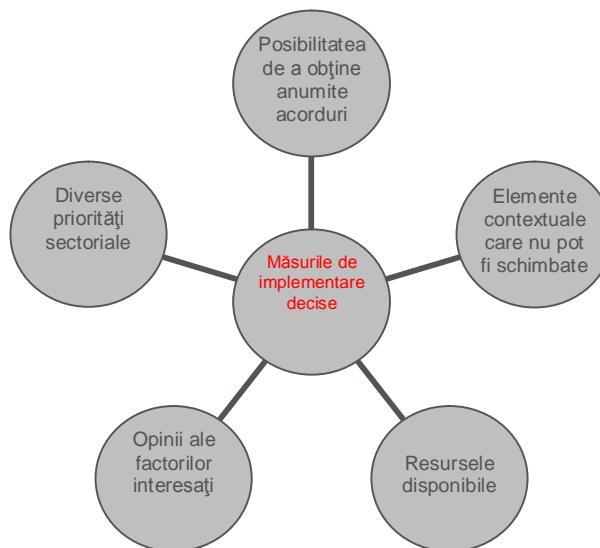
Există de asemenea o tendință a rapoartelor de evaluare de a prezenta un număr relativ ridicat de recomandări. Această tendință este stimulată, printre altele, de tendința de a aprecia calitatea unui proces de consultanță prin numărul de recomandări formulate. Experiența practică de implementare de programe și proiecte ridică însă serioase semne de întrebare în acest sens. Un program reprezintă un sistem extrem de complex a cărui modificare nu poate fi efectuată cu ușurință și în care uneori încercările de a aduce îmbunătățiri nu fac decât să agraveze problema sau să creeze altele noi. Prin urmare, este preferabil un set relativ restrâns de recomandări, temeinic fundamentat prin implicarea activă a managementului programului în formularea sa.

Principalele provocări în adoptarea măsurilor de implementare a recomandărilor

Diverse elemente contextuale influențează în mod

semnificativ modul în care sunt formulate și adoptate măsurile de implementare a recomandărilor.

Imaginea alăturată ilustrează câteva astfel de posibile elemente, dar în funcție de situația specifică diverse alte elemente trebuie luate în calcul.



Planul de acțiune

Planul de acțiune pentru implementarea recomandărilor adoptate nu poate anticipa *toate* activitățile necesare implementării unei recomandări, tot așa cum activitățile oricărui proiect nu pot fi cunoscute în întregime *apriori*. Ele sunt doar estimate.

Chiar dacă nu toate activitățile necesare implementării unei măsuri de corecție pot fi anticipate, pot fi estimați, în general, mult mai mulți pași decât cei specificați în mod uzual în planurile de acțiune curente. Planificarea acestora ar trebui efectuată ca orice planificare de proiect, întrucât planul de

PROIECT CO-FINANȚAT DIN FEDR PRIN PROGRAMUL OPERAȚIONAL ASISTENȚĂ TEHNICĂ 2007-2013

acțiune poate fi asimilat unui proiect. Planurile de acțiune ar trebui să includă următoarele informații, în completarea celor uzual incluse în acestea.

Obiectivul măsurii de corecție

*Dacă nu este menționat un obiectiv, există riscul de a uita ce urmărim de fapt, care era problema care trebuia remediată, și de a gestiona acțiuni și pași în loc de **procese** de corecție.*

Acțiunile / activitățile aferente obiectivului urmărit, care pot fi anticipate

1.

2.

3.

.....

Casetă de studiu

Adoptarea măsurilor de implementare a recomandărilor



Deși privind retrospectiv multe acțiuni de management par adesea simple, nici o măsură managerială nu este evidentă de la bun început. Măsurile adoptate ca urmare a unui proces de evaluare nu fac excepție. Există numeroase elemente care influențează procesul de luare a deciziilor, fiecare dintre acestea necesitând eforturi pentru a fi inclusă în procesul decizional. Să luăm ca exemplu o măsură care vizează modificarea unei proceduri a programului în speranța creșterii eficienței acesteia și care presupune modificarea unor etape procedurale interne. O serie întreagă de aspecte trebuie luate în considerare – e.g. este afectat vreun element de calitate al procesului? Este nevoie de alte competențe decât cele existente, pentru a putea implementa schimbările? Există o procedură oficială de modificare de proceduri? Ce factori implicați trebuie consultați? Ce beneficiu poate fi obținut? Justifică acest beneficiu efortul investit în schimbare? Evaluarea aduce doar parțial răspunsuri acestor întrebări, în limita informațiilor și resurselor de timp avute la dispoziție de către echipa de evaluatori. O serie de aspecte contextuale sunt însă cunoscute doar de către managementul programului care trebuie să ofere răspunsuri complete unor astfel de întrebări și apoi să ia decizii în consecință.

Un alt exemplu îl poate constitui o măsură care vizează modificări ale grupului țintă sau modificări ale activităților programului adresate acestui grup țintă, care ar putea fi bazate pe constatarea unor schimbări ale nevoilor grupului țintă inițial vizat. Numeroase aspecte trebuie luate în considerare înainte de a adopta o astfel de măsură. Spre exemplu, poate fi necesară o analiză aprofundată a modificărilor nevoilor grupului țintă, suplimentar față de analizele care au putut fi efectuate în cadrul procesului de evaluare. Foarte probabil, vor fi necesare consultări cu reprezentanți ai grupului țintă, cu diverse alte instituții a căror activitate are legătură cu grupul țintă. O serie de întrebări ar putea fi ridicate – e.g. este nevoie de schimbarea obiectivelor și indicatorilor aferenți sau doar de modificarea activităților programului? Grupul țintă trebuie modificat sau complet redefinit? Este nevoie de resurse suplimentare? Sunt acestea disponibile? Este foarte probabil că astfel de răspunsuri au putut fi formulate doar *până la un punct* în cadrul procesului de evaluare și că e nevoie de eforturi suplimentare în acest sens din partea managementului programului.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI



Instrumente Structurale
2007 - 2013

PROIECT CO-FINANȚAT DIN FEDR PRIN PROGRAMUL OPERAȚIONAL ASISTENȚĂ TEHNICĂ 2007-2013

”Dezvoltarea capacității de evaluare a unităților de evaluare din
cadrul Autorităților de Management și ACIS”

Proiect co-finanțat din Fondul European pentru Dezvoltare Regională
prin Programul Operațional Asistență Tehnică 2007-2013

Editor: Unitatea Centrală de Evaluare,
Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale
www.evaluare-structurale.ro
Data publicării: Octombrie 2011

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod obligatoriu
poziția oficială a Uniunii Europene sau a Guvernului României.