

EVALUAREA POLITICILOR PUBLICE

Principii generale

Evaluarea ex ante

Evaluarea ex post

- Principii generale

Obiectivele evaluării

Termenul « evaluare » poate lua sensuri foarte diferite: evaluarea cantităţii previzionale de activităţi, evaluarea nevoii de ajutor pentru o persoană dependentă, evaluarea nevoilor unui întreg cartier, evaluarea pertinentei şi a tipurilor de impact avut asupra populaţiei de o politică publică...

În ghidul de faţă, termenul de « evaluare » este utilizat în legătură cu o politică publică sau cu un program de activităţi.

Evaluarea vizează două obiective

Respectarea exigenţelor democratice

Decidentul trebuie să arate că a făcut eforturi pentru buna utilizare a banului public, mai ales în domeniul social unde procentajul cheltuielilor suportate de colectivitate este important.

Exigenţele democratice care se concretizează prin evaluare obligă nu numai să se dea socoteală de ceea ce s-a făcut cu banii publici, dar şi de ceea ce se va face pentru a continua sau a orienta politica sau programul, cu posibilitatea de a refundamenta decizia iniţială.

Întreruperea unei politici sau a unui program este mai uşoară dacă se justifică de ce politica sau programul respectiv a fost demarat şi apoi oprit.

Pregătirea schimbărilor necesare

Una din mizele majore ale evaluării se situează în domeniul managementului. Fiindcă pune în evidenţă obiectivele explicite sau implicite, acţiunile deja efectuate şi practicile profesionale, evaluarea permite ca acestea să fie redirecţionate, dă posibilitatea evoluţiei acestora.

Evaluarea deschide calea ajustării, nu opune ci conciliază cunoaşterea şi acţiunea, judecata de valoare şi procesul de schimbare.

Diferitele moduri de evaluare

Inspekția socială are și funcția de evaluare prin care se analizează impactul politicilor publice implementate în domeniul prestațiilor sociale, în vederea stabilirii de diagnostice și a elaborării de propuneri și recomandări de îmbunătățire a cadrului legal și instituțional, precum și de eficientizare a alocărilor bugetare necesare promovării și dezvoltării sistemului național de asistență socială.

În funcție de momentul ales pentru a efectua evaluarea

Evaluarea prealabilă deciziei (evaluare a priori sau ex ante)

Acest tip de evaluare este destinat să clarifice decizia decidentului care are de optat între mai multe soluții posibile pentru ameliorarea situației unei populații țintă sau pentru a rezolva o problemă dată. Este o formă specifică de consiliere pentru decident.

Evaluarea ex ante constă în a analiza dinainte eventualele avantaje și inconveniente ce pot apărea în urma aplicării uneia dintre soluțiile posibile. Evaluarea vizează să dea și informații precise cu privire la costurile directe și indirecte ale fiecărei opțiuni.

Analiza consecințelor previzibile ale fiecărei opțiuni trebuie să îl ajute pe responsabil să decidă în cunoștință de cauză.

Evaluarea ex ante contribuie astfel ca programul definitiv să ofere răspunsuri adecvate la dificultățile identificate (programul este pertinent) și la obiectivele politice ale decidentului (programul este coerent).

Evaluarea intermediară

Acest tip de evaluare este realizat pe parcursul punerii în aplicare a unei politici publice:

- Dacă de la început se prevede o durată de punere în aplicare mai lungă (de ex. 5 ani), este interesant ca după doi ani să se cunoască stadiul în care s-a ajuns;
- Când pentru un program nu s-a stabilit o durată determinată, trebuie știut după câțiva ani, dacă menținerea sa fără schimbări sau



modificarea, respectiv încetarea sa, sunt oportune.

Acest tip de evaluare are drept scop evitarea abaterilor și preconizarea ajustărilor pe parcurs : după un anumit timp, evaluarea oferă un punct de vedere critic asupra primelor realizări și a primelor rezultate ale activităților, ceea ce permite efectuarea de propuneri pentru ceea ce eventual trebuie corectat.

Evaluarea posteroară activității (a posteriori sau ex post)

Este un demers sistematic de a obține, de a clasa și de a sintetiza informații multiple, în scopul de a efectua o apreciere:

- Cu privire la adecvarea între acțiunile efectuate și obiectivele vizate inițial.

- Cu privire la conformitatea între ceea ce s-a făcut efectiv și așteptările din momentul în care s-a luat decizia de a institui o politică sau un program.

Evaluarea ex post dă posibilitatea de a aprecia dacă efectele sau rezultatele acțiunilor întreprinse corespund cu ceea ce era prevăzut.

Ea contribuie deci la o apreciere a programului în întregime, și mai ales a impactului înregistrat. Permite să se repună în discuție retrospectiv bazele politicilor care au fost decise.

În funcție de responsabilul evaluării

- **Autoevaluarea** intervine atunci când politica sau programul sunt evaluate de responsabilul sau responsabilii de punerea lor în practică; și pentru a efectua autoevaluarea, ei utilizează metode și criterii pe care le-au stabilit ei înșiși.
- **Evaluarea internă** se referă, ca și precedenta, la o evaluare efectuată de responsabilii de politica sau programul evaluat; dar utilizează metode și criterii care le sunt impuse din afară.
- **Evaluarea externă** se caracterizează prin independența evaluatorului: este efectuată de un organism exterior responsabilului de acțiune și poate fi vorba de o inspecție, sau de instituții specializate.

Nici unul din aceste trei tipuri de evaluare nu este în sine cel mai bun sau mai puțin bun decât celelalte; dar, dacă politica publică sau programul se desfășoară pe mai mulți ani, este deosebit de interesant să aibă loc mai întâi o autoevaluare sau o evaluare internă (de ex. la jumătatea perioadei), apoi o evaluare externă.

În funcție de criteriul de apreciere a politicii sau a programului

- Se poate urmări care este **nivelul de pertinență** a politicii sau a programului evaluat: se analizează astfel dacă există adecvare între, pe de o parte, obiectivele explicite ale programului și măsurile luate pe durata punerii sale în aplicare și, pe de altă parte, problemele socio-economice de care programul trebuie să se ocupe.
- Evaluarea poate avea drept obiectiv să măsoare **eficacitatea** : să verifice dacă obiectivele stabilite de program sunt pe cale de a fi realizate, fără a pune problema, în acest stadiu, a mijloacelor utilizate.

Eficiență înseamnă și că se compară rezultatele obținute, sau chiar mai bine impactul produs, și resursele mobilizate; altfel spus: s-ar fi putut face mai multe cu mijloacele mobilizate? Sau s-ar fi putut mobiliza mai puține mijloace pentru a atinge același rezultat? Sau a eșuat programul din lipsă de mijloace?

Soclu comun pentru diferitele tipuri de evaluare

Următoarele patru elemente constitutive formează un **soclu comun**:

- Verificarea dacă diferitele operații prevăzute la momentul demarării acțiunii sau a programului au fost efectiv implementate.
- Inventarierea efectelor, scontate sau nu, în urma acestor operații și încercarea de a identifica motivele care explică cauza apariției acestor efecte.
- După analiza efectelor, evaluarea atingerii obiectivelor, în funcție de importanța mijloacelor utilizate.
- Deducerea, din evaluarea realizată, a urmării ce trebuie dată acțiunii.

Condiții ce trebuie îndeplinite

Nu se poate evalua corect un program sau o politică fără o definiție suficient de precisă a obiectivelor acțiunii sau dacă sunt puse în evidență principii foarte generoase, dar prea generale. Este necesară deci o identificare corectă a obiectivelor politicii sau ale programului ce trebuie evaluat.

În majoritatea cazurilor, trebuie identificate elementele nespuse sau nescrise care ajută la reconstituirea cu mai multă precizie a conținutului obiectivelor.

Alegerea unor metode potrivite

Metodele cu caracter științific și experimental presupun folosirea indicatorilor, a instrumentelor de măsură, a eșantioanelor complexe și sofisticate.

Unele dintre ele pot fi foarte utile atunci când evaluarea se limitează la domeniul măsurabilului sau la identificarea relațiilor cauzale între un număr mic de variabile.

Dar, în materie de evaluare socială, descrierea situației reale se realizează greu doar cu ajutorul datelor statistice, doar dacă realitatea este simplificată abuziv.

Trebuie așadar să se țină cont și de emergența factorului uman și a relațiilor dintre persoane. Aspectele calitative trebuie să fie prezente în materie de evaluare socială.

Pe scurt, adesea este indicat, ca pe parcursul unei evaluări, să se folosească concomitent diverse tehnici :

- Instrumente de ordin statistic, econometric
- Metodologii de evaluare a raportului cost/avantaj, de eșantionare și de varietate (metodologii care țin de sociologie, de științe umane, de tehnici de animare, etc.

Caracteristici comune ale evaluărilor

În toate aceste cazuri, evaluatorul trebuie să adune informații pertinente, apoi să știe să le organizeze și să le interpreteze fără să le deformeze.

Informațiile ajută la cunoașterea dificultăților, a contradicțiilor, imperfecțiunilor, riscurilor acțiunii efectuate (evaluare ex post) sau care trebuie efectuată (evaluare ex ante). Din informații trebuie să reiasă (retroactiv sau previzional) care sunt condițiile de care depinde reușita.

Informațiile îi ajută pe responsabilii de politici publice să pregătească acțiuni noi sau reînnoite.

- Evaluarea ex ante

Analize de ansamblu

Evaluarea ex ante are drept obiectiv furnizarea către decident a unei analize de ansamblu asupra efectelor previzibile, pozitive sau negative, ale unei politici proiectate, în ceea ce privește aspectele sale sociale dar și economice, demografice sau sociologice.

Prima fază

Prima fază vizează explicitarea cât se poate de clară a problematicii și a mizelor majore

Pe parcursul acestei faze, trebuie adunată o cât mai mare cantitate de informații care să permită cadrulul acestei politici.

Este important să se inventarieze, să se studieze și să se rezume documente disponibile în cadrul diferitelor administrații implicate fără a lăsa deoparte, după caz, activitățile parlamentare.

Mai mult, studiul exemplurilor străine, mai ales europene, permite identificarea cazurilor similare din alte țări.

Aceste activități pregătitoare scot în evidență toate mizele noii politici sau ale noului program ; ele sunt absolut necesare pentru a propune decidenților și consilierilor acestora opțiuni detaliate.

Explicitarea mizelor problematicii trebuie în mod obligatoriu să ducă la elaborarea unui document scris.

Dispoziții practice

Analiza este de altfel mai pertinentă și mai deschisă atunci când sunt elaborate proiecte sensibil diferite sau chiar opuse.

Pe baza explicitării problematicii și a mijloacelor puse în joc, care se realizează în faza precedentă, a doua fază a evaluării ex ante se referă la elaborarea de scenarii diferite pentru a atinge obiectivul vizat.

Această fază este indispensabilă exercitării dreptului autorităților de a face o opțiune.

Este deci indicat, în acest stadiu, să nu se cenzureze și să se emită ipoteze care pot apărea puțin realiste sau neserioase : chiar dacă se știe dinainte că există puține șanse ca aceste ipoteze să fie alese la final, ele sunt utile pentru că dau de gândit decidenților și suscită piste interesante care altfel nu ar fi apărut spontan.

- Pentru fiecare scenariu, trebuie efectuat un studiu avantaje/inconveniente/costuri, cu o evaluare a volumelor în cauză și a costurilor atât directe cât și indirecte, mai ales a cheltuielilor de funcționare; este la fel de important să se prevadă costurile eventuale de formare sau de expertiză și de anchetă care vor trebui realizate.
- În acest moment, decidentul trebuie să se pronunțe asupra scenariilor din care le elimină doar pe unele sau pe toate și să indice care elemente din scenarii merită să fie aprofundate.
- Pe măsură ce ipoteza care va fi aleasă prinde contur, va trebui să se efectueze un studiu despre ce va fi ușor sau dificil în implementarea politicii proiectate, luându-se în considerare obstacolele posibile și forțele pozitive disponibile, inclusiv contextul politic și sensibilitatea socială, studii însoțite, după caz, de sondaje de opinie și de analize realizate de sociologi.
- Calendarul politic și parlamentar este o variabilă care trebuie luată în considerare, înainte de implementarea oricărei noi politici.
- Termenele limită de realizare trebuie să însoțească proiectul: ele sunt garanția că politica proiectată este fezabilă (a se vedea fișa următoare).

Trebuie realizate:

- Lista de texte ce trebuie adoptate, indicând cu exactitate tipul fiecărui text: lege sau măsură de nivel inferior
- La nevoie, redactarea prealabilă a celor mai importante articole
- « Arborele decizional » care permite vizualizarea înlănțuirii sarcinilor, înainte de punerea în practică a programului și pe durata desfășurării acestuia
- Lista de competențe ce trebuie mobilizate : cât personal, de ce nivel, în cât timp trebuie format și cu privire la ce subiecte
- Liste de proceduri ce trebuie respectate
- Un studiu despre reformele sau completările ce trebuie aduse sistemelor informaționale

Orice proiect pentru o politică publică trebuie să conțină reguli pentru propria evaluare

- În special criteriile evaluării trebuie să fie cunoscute în momentul redactării proiectului; ele pot să fie modificate, dar faptul că aceste criterii lipsesc inițial înseamnă că evaluarea acțiunii respective este insuficient detaliată și parțială.
- Calendarul prevăzut trebuie să fie proporțional cu durata proiectului și realist: evaluarea nu poate interveni decât după implementare și o desfășurare normală în timp.

Este nevoie absolută ca evaluarea ex ante să indice faptul că politica ce va fi aleasă va trebui în mod obligatoriu să cuprindă aceste elemente.

- Evaluarea ex post

Descrierea etapelor

Trebuie mai întâi să fie reamintit obiectul precis al programului supus evaluării, așa cum a fost inițial fixat de autoritate.

Este deci nevoie de:

- Reluarea tuturor documentelor ce permit reconstituirea motivelor care au dus la alegerea conținutului programului

Evaluatorul este în dificultate dacă, în mod explicit sau implicit, decidentul a modificat obiectivele programului pe durata executării sale. Trebuie atunci să se indice clar față de care obiective (inițiale sau modificate) evaluarea trebuie făcută cu preponderență.

Este apoi nevoie să se aleagă metodele

- Evaluarea trebuie să fie exhaustivă. Fără excepție, evaluarea trebuie să se refere la toate componentele din program
- Evaluarea programului trebuie realizată pe baza unui eșantion al populației implicate și/sau un eșantion zonal?
- Care sunt activitățile disponibile pentru realizarea evaluării? Prin răspunsul la această întrebare putem ști dacă trebuie cerute studii sau lucrări ; în acest caz, trebuie luate în calcul costurile și termenele limită necesare.

Această fază trebuie să permită identificarea profesioniștilor din afara Inspecției Sociale care trebuie implicați pentru a lărgi competențele necesare evaluării.

Măsurarea

Primele întrebări care trebuie puse se referă la strategia politicii publice sau a programului:

- Prioritățile pentru care a fost conceput programul sau politica supusă evaluării erau clare, ușor de înțeles și recunoscute de toți ca valabile la începutul punerii în practică?
- Mai sunt și astăzi așa?
- Programul sau politica răspundea problemelor considerate ca importante din punctul de vedere al societății?
- În ceea ce privește subiectul, cum a evoluat opinia generală?
- Conținutul programului sau al politicii se încadra în direcția așteptată în vederea rezolvării acestor probleme ale societății?


Aprecierea cantitativă a rezultatelor

■ Măsurarea efectului ca volum vizează mai întâi **efectivul de populație**, în sensul statistic al cuvântului, care a beneficiat, direct sau indirect, de politica sau programul evaluat.

Este important de observat care este viteza de creștere progresivă și să se explice, dacă este cazul, situațiile grafice de la un anumit moment. Este nevoie de un aparat statistic suficient de coerent și sigur; dacă nu, se caută un sistem de estimări fiabile, de exemplu baza unui eșantion reprezentativ.

■ Măsurarea volumelor înseamnă și **o evaluare a costurilor**, inclusiv a costurilor de gestiune (în sensul larg, incluzând de exemplu costurile de dezvoltare a sistemelor informatice sau de formare a personalului responsabil de implementarea programului).

Compararea prestațiilor furnizate în cadrul programului evaluat cu o altă prestație ale cărei costuri sunt cunoscute poate ajuta în a demonstra că e nevoie sau nu de reajustarea costurilor de gestiune.



■ Aspectele legate de costuri sunt utile în a găsi răspunsul la întrebările următoare:

- Resursele mobilizate erau adecvate?
- Sau erau prea multe, date fiind rezultatele obținute?
- Sau erau insuficiente ducând la o punere în practică defectuoasă?

■ Măsurarea evoluției pe durata constatată permite realizarea unei previziuni pe anii viitori.

O astfel de previziune este indispensabilă factorului de decizie care trebuie să știe dacă trebuie sau nu să continue politica sau programul și să stabilească bugetul necesar pentru acțiunile viitoare.

Aprecierea calitativă a rezultatelor

Aprecierea efectului unei politici trece prin faza de interogare a celor implicați, de la orice nivel, precum și a beneficiarilor; pentru aceștia din urmă, poate fi necesar să se facă apel la chestionare, chiar sondaje dar trebuie evitate interpretările deviate, induse eventual de eșantioane de talie mică.

- Mai mult, calitatea unui program este apreciată și din perspectiva faptului că el face ca fraudele să fie dificile.
- La demararea unui program, se așteaptă mereu efecte care, cel mai adesea, sunt enunțate : prin evaluare trebuie mai întâi să se poată aprecia dacă aceste efecte sunt efectiv prezente.

Dar, chiar dacă obiectivele au fost sau nu atinse, trebuie puse următoarele întrebări:

- Care sunt rezultatele măsurabile?
- Care sunt rezultatele percepute?
- În ce măsură rezultatele erau prevăzute inițial sau erau neprevăzute sau considerate imprevizibile?
- Rezultatele obținute sunt urmarea a ceea ce s-a făcut sau au fost obținute deoarece au intervenit alți factori favorabili sau defavorabili neașteptați?

În cazul în care rezultatul este considerat negativ:

- De ce un astfel de rezultat?
- Problemele privesc implementarea, strategia actorilor, incapacitatea de a respecta obiectivele?

Cauzele pot fi foarte diferite, dar evaluarea începe cu analiza obiectivă a cauzelor. Evaluarea constă în a discerne factorii explicativi în ceea ce privește rezultatele politicilor publice.

Evidențierea factorilor explicativi nu este ușoară în măsura în care uneori este greu să se facă diferența între ceea ce ține de acțiunea publică și ceea ce poate fi atribuit efectelor extreme.

Totuși, tentativa de identificare a factorilor explicativi este deja un progres în sine.

Urmările ce trebuie date evaluării

Un demers de evaluare nu se rezumă doar la constatări relatate într-un mod plat, ci presupune enumerarea unei aprecieri care pregătește o acțiune viitoare, pentru a continua calea aleasă mai înainte, sau pentru a modifica cursul lucrurilor.

- Evaluarea **nu este un proces de studiu** sau de cercetare, ea este inserată într-un cadru de decizie politică.
- Evaluarea **poate astfel să aibă ca rezultat noi acțiuni** și poate duce la repunerea în discuție a obiectivelor inițiale ale programului, de fiecare dată când a scos în evidență caracterul lor prea vag sau neadaptat nevoilor persoanelor sau populației beneficiare.
- Evaluarea **trebuie să aibă ca rezultat o cunoaștere concretizată a unei politici și prin aceasta evoluția sa necesară.** Dacă raportul de evaluare trebuie să deschidă piste posibile de evoluție, revine decidenților obligația de a lua o decizie, care să ia în considerare dimensiunile tehnice, dar mai ales cele politice.

Acest document a fost elaborat în cadrul
programului de înfrățire instituțională RO.03.IB/SO-06
privind Întărirea capacității administrative a Inspecției Sociale.

ADECRI
Agence pour le développement
et la coordination des relations internationales
Agenția pentru dezvoltarea și coordonarea relațiilor internaționale

76 boulevard Haussman - 75 008 PARIS