

DEZVOLTAREA CAPACITĂȚII DE EVALUARE A IMPACTULUI DE REGLEMENTARE LA FUNCȚIONARII PUBLICI

*Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA,
doctorandă, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova*

SUMMARY

The continuous process of public administration reform implies changes regarding the issue of public policy making, implementation and assessment at the sector, inter-sector as well as at the national levels. These changes involve complex activities that aim at improving the quality of the existent and new-elaborated adjustment frame. Public servants are responsible for this fact, but, sometimes, it is rather challenging for them to apply the instruments of change or to perceive the essence of the required amendments. Thus, there is still stringency in striving to develop the necessary abilities, standards and proceedings in public administration for a qualitatively better human factor.

În contextul reformelor din sectorul public, resursele umane (R.U.) reprezintă o componentă importantă, alături de procesul decizional și managementul finanțelor publice. [1, p. 31] Ținând cont de austeritatea bugetară și baza tehnico-materială modestă, R.U. rămân să fie factorul decisiv în asigurarea creșterii performanțelor sectorului public. Din punct de vedere economic, când se dorește o creștere, pot fi alese două abordări privind utilizarea factorilor de producție: extensivă (cantitativă) și intensivă (calitativă). În sectorul public, abordarea extensivă pentru R.U. nu este o soluție reușită, deoarece aceasta ar presupune majorarea numărului de funcționari publici – lucrul opus vectorului de optimizare în cadrul reformelor administrative. Deci în vederea valorificării potențialului R.U. în sectorul public, trebuie de optat mai cu seamă pentru varianta creșterii intensive, adică creșterii calității R.U.

Calitatea R.U. reprezintă un cumul de proprietăți și caracteristici de natură psihologică, culturală, educațională, motivațională etc. Este cert faptul că, de calitatea R.U. depinde și calitatea „produsului final”, deci personalul unei organizații trebuie să fie competent din punctul de vedere al studiilor, al abilităților și al experienței adecvate.

Dacă ne deplasăm de la nivelul „micro-” (al unei organizații) la nivelul „macro-” (al unei țări), atunci menționăm faptul că educația și formarea sunt determinante pentru schimbările socioeconomice. La nivel internațional, putem observa,

că instruirea obține o importanță semnificativă atunci când guvernele întreprind reforme pe termen lung în sectorul public. De exemplu, în Europa de Vest și de Nord aceasta s-a manifestat în anii '70-80 ai secolului al XX-lea, când reformele administrative cuprinzătoare erau incluse în agenda politică: democratizarea (Spania), debirocratizarea (Germania), descentralizarea (Franța) și altele. [2, p. 8]

În ultimii ani, sectorul public al Republicii Moldova încearcă să facă față și el unui șir de reforme, printre care Reforma administrației publice centrale (R.A.P.C.), Reforma descentralizării administrative, începută în anul 2006, Reforma regulatorie „Ghilotina I” (2004), urmată de „Ghilotina II” (2006), de „Ghilotina 2+” și „Ghilotina 3” (2012) ș. a. reforme majore.

Cadrul de reformare presupune o confruntare permanentă a funcționarilor publici cu schimbările în procesele de elaborare, implementare și evaluare a politicilor publice. În toate țările, inclusiv în Republica Moldova, reformele și schimbările întâmpină un șir de obstacole. Rezistența la schimbare și bariere apar atât la nivel organizațional, cât și cel individual. Cauzele rezistenței la schimbare sunt de natură diferită: perceptivă, cognitivă, personal-emoțională, de mediu, culturale. Toate acestea sunt legate de factorul uman și înseși schimbările, mai ales cele organizaționale, sunt inițiate și realizate de oameni.

Deci în aceste condiții se cer anumite soluții, care ar reduce rezistența la schimbare. Printre acestea se numără: instruirea și comunicarea; participarea și implicarea; facilitarea și sprijinul; negocierea și acordul. După cum se observă, instrumentele de reducere a rezistenței la schimbare au ca element-cheie transformarea conștiinței umane, ceea ce, în primul rând, poate fi realizat prin formare, educare și instruire.

În contextul reformelor, majoritatea țărilor europene au creat instituții de instruire pentru angajații sectorului public, conștientizând faptul că succesul reformelor depinde direct de profesionalismul celor care le realizează. Reformele se materializează în politici publice elaborate și implementate de autoritățile publice, dar mai bine spus, de staff-ul acestor autorități.

Majoritatea cercetătorilor din domeniul politicilor publice (W. Dunn, D. Stufflebeam, A. Miroiu, M. Cerkez ș. a.) evidențiază că principalele etape de realizare a unei politici: stabilirea agendei, definirea problemei de politică, identificarea alternativelor de soluționare a problemei și alegerea soluției optime, implementarea, monitorizarea și evaluarea politicii publice. În articolul dat, autorul se axează doar pe importanța dezvoltării capacităților necesare etapei de evaluare a politicilor publice și a impactului de reglementare, considerând reglementările ca „derivate” ale politicilor publice.

Pe lângă faptul că toate etapele politicilor publice se pot influența între ele la un moment dat, putem considera evaluarea un fel de „etapă transversală” care se poate desfășura în raport cu toate celelalte. Adică, există o evaluare a soluțiilor alternative, evaluări ale diverselor componente prevăzute prin intervenția respectivă, evaluări ale etapei de implementare, evaluări ale impactului și chiar evaluări ale evaluării (metaevaluare). [3, p. 21]

Evaluarea deschide calea ajustării și perfecționării, face compatibilă cunoașterea și acțiunea, mai cu seamă în cadrul procesului de schimbare și reformare.

Conceptul de evaluare evoluează în mod constant în ceea ce privește aria de interes, tehnicile și metodele utilizate, indicatorii aferenți. Scopul general al evaluării este de a învăța printr-o cercetare sistematică, cum elaborăm, implementăm și gestionăm mai bine programele și politicile publice. Experții europeni în evaluare identifică un set de criterii ce determină dacă o țară are capacitate de evaluare, referindu-se la capacitatea de evaluare a persoanelor, a organizațiilor, la nivel interorganizațional și la nivel de societate. [4, p. 14]

Reieșind din această clasificare, autorul susține că, în proiectarea capacității de evaluare, trebuie folosită abordarea sistemică. Adică, capacitatea de evaluare trebuie privită ca un sistem cu arhitectura sa, cu elementele componente determinate de legături cauzale, care fac parte din anumite subsisteme etc.

Dezvoltarea unei capacități necesită timp. Elementele și subsistemele evaluării necesită un proces de dezvoltare pe termen lung pentru a putea oferi beneficii durabile. Dezvoltarea unei capacități de evaluare la nivel de țară nu trebuie să reprezinte o preocupare independentă, ci trebuie circumscrisă unei politici mai largi, fapt care ne demonstrează încă o dată că evaluarea este un „ingredient” indispensabil în „bucătăria” politicilor publice. În afară timpului, crearea oricărei capacități necesită și costuri. E firesc, că proiectarea și dezvoltarea capacității de evaluare implică costuri de diferită natură (bugetare/nebugetare, materiale/nemateriale), dar beneficiile potențiale care derivă din evaluare sunt suficiente pentru a justifica investiția.

În unele țări (Marea Britanie, Olanda și Suedia) capacitatea de evaluare evoluează în mod organic într-un interval de timp. În alte țări (majoritatea noilor state-membre ale U.E.), există totuși necesitatea unei strategii pentru capacitatea de evaluare ca ea să devină funcțională. Există multe decizii de natură strategică ce trebuie adoptate pentru dezvoltarea capacității de evaluare. Printre acestea se numără: *arhitectura* (localizarea și structurarea evaluării); *susținerea cererii de evaluare*; *susținerea ofertei de evaluare*; *instituționalizarea evaluărilor* (integrarea evaluării în sistemul de decizie politică). [5, p. 94]

În asemenea circumstanțe, cadrul de reformare din Republica Moldova include unele elemente ale strategiei de evaluare la nivelul instituțiilor guvernamentale. În scopul consolidării capacităților de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor, Guvernul Republicii Moldova a instituit, prin Hotărârea nr. 710 din 23.06.06, unități de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor din cadrul organelor centrale de specialitate ale administrației publice. Ulterior au fost aprobate alte două documente esențiale în acest context: Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 33 din 11.01.07 cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici și nr. 1230 din 24.10.06 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare. În aceste documente se observă că, evaluarea „se infiltrează” în toate aspectele de elaborare, analiză, implementare și raportare atât a documentelor generale de politici (concepții, strategii, programe și planuri), cât și a reglementărilor

legate de activitatea antreprenorială. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1230 din 24.10.06 prevede și desemnarea în cadrul subdiviziunilor autorităților administrative a persoanelor responsabile de analiza impactului de reglementare (A.I.R.).

În acel moment, în cadrul autorităților publice s-a simțit o necesitate stringentă într-un personal instruit în domeniul evaluării politicilor publice și A.I.R. Dacă până atunci necesitatea în evaluare exista doar ocazional și era legată mai mult de programele finanțate de donatorii internaționali, atunci crearea cadrului legal respectiv a condiționat apariția cererii de evaluare. În conformitate cu legitățile socioeconomice, apariția cererii aduce după ea și oferta, care la moment nu satisfăcea întocmai cererea existentă: oferta suferea uneori de insuficiența calității evaluărilor, dar mai deseori de insuficiența evaluatorilor.

Nu există o singură modalitate de a îmbunătăți oferta de evaluare. Ghidurile specializate în evaluare sugerează sectorului public, de cele mai dese ori, trei abordări: 1) cooperarea cu instituțiile educaționale; 2) dezvoltarea și sprijinul comunității de consultanți independenți; 3) sprijinul dezvoltării unei comunități profesionale în domeniul evaluării. [5, p. 102]

În cazul Republicii Moldova, pe parcursul ultimilor ani abordarea cooperării cu instituțiile educaționale a fost cea mai solicitată în vederea dezvoltării capacității de evaluare la funcționarii publici.

Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova (A.A.P.) alături de Banca Mondială și Ministerul Economiei, a luat parte la proiectul „Ameliorarea competitivității”, în care A.A.P. i-a revenit funcția de instruire a funcționarilor publici în materia A.I.R.

Tabelul 1.

**Instruirea funcționarilor publici la A.A.P. în domeniul A.I.R.
în perioada 27.03.2008 – 10.05.2009**

Nr.	Forma de instruire	Nr. de persoane
1.	Cursurile de formare continuă	480
2.	Cursuri specializate în domeniul A.I.R.	24
3.	Instruirea în cadrul cursului de masterat profesional	33
4.	Instruirea în cadrul cursului de masterat de cercetare	17
Total		554

Sursa. Raportul A.A.P. privind indicatorii de realizare a instruirii în domeniul A.I.R.

Totodată, Departamentul de Dezvoltare Profesională al A.A.P. introduce în programele de dezvoltare profesională a funcționarilor publici module de instruire „Elaborarea politicilor publice” și „Evaluarea politicilor publice”, incluzând subiecte ca: principiile generale ale evaluării, managementul procesului de evaluare, planificarea evaluării impactului, evaluarea calității documentului de evaluare a impactului, dificultățile evaluării politicilor publice și alte subiecte aferente domeniului. Unul dintre obiectivele acestor programe este dezvoltarea capacității de contractare și gestionare a evaluărilor în administrația publică din Republica Moldova, utilizând evaluarea atât pentru ameliorarea calității politicilor, cât și pentru creșterea performanțelor administrației publice.

Cursurile menționate sunt direcționate către anumite grupuri-țintă, divizate pe categorii, precum personalul de conducere implicat în evaluarea politicilor publice, personalul de execuție implicat în elaborarea politicilor ș. a. La elaborarea programelor de dezvoltare profesională este deosebit de importantă includerea aspectelor practice ale procesului de evaluare, specifice domeniului socioeconomic în care activează participanții. La acest capitol, competențele practicienilor sunt la fel de necesare ca și incursiunile teoretice. Acest aspect este realizat prin includerea în programele de instruire a lecțiilor ținute de către practicieni, experți în domeniul elaborării și evaluării politicilor publice.

Autorul ține să menționeze faptul că, uneori, participanții la curs așteaptă de la instruire niște soluții concrete ale problemelor cu care se confruntă la evaluarea politicilor și a reglementărilor. Dar instruirea le pune, mai degrabă, la dispoziție anumite metode și tehnici, le formează anumite aptitudini, decât le oferă soluții concrete. Acest fapt se datorează caracterului nonexhaustiv al evaluării. Evaluarea nu poate cuprinde toate aspectele de desfășurare a unei politici publice și toate tipurile de impact produse de aceasta. Instrumentele și metodologia evaluării nu pot stabili o formulă strategică universală sau o metodă univocă de evaluare. De aceea, cea mai eficientă cale de a evalua este orientarea spre nevoile procesului de decizional în cadrul unei politici publice, având în vedere faptul că scopul principal al evaluării este îmbunătățirea procesului realizării politicii publice. [6, p. 6]

Această cale va stimula și creșterea culturii de evaluare, care la moment este subdezvoltată datorită neînțelegerii rolului și scopului evaluării și a culturii bazate mai mult pe raportare. Dar beneficiile unei evaluări calitative depășesc cu mult beneficiile aparente ale unor rapoarte lipsite de provocări, aspect care devine clar doar ca urmare a dezvoltării unei adevărate culturi de evaluare. Astfel, dezvoltarea capacității de evaluare în cadrul programelor specializate ajută la o trecere gradată de la o cultură a controlului și raportării la o cultură a învățării și analizei.

În pofida neajunsurilor existente la moment (cultura subdezvoltată a evaluării; lipsa societății de evaluare națio-

nală, după cum există în alte state; neînțelegerea sau neaplicarea prevederilor legale la aspectul evaluării; conjunctura politică și socioeconomică etc.), există un potențial pentru dezvoltarea capacității de evaluare a funcționarilor publici, a experților-evaluatori din cadrul mediului academic și ONG-urilor, a comisiilor de experți atât în sectorul public, cât și privat. Subliniem dezvoltarea, deoarece există deja evaluatori în multe instituții și organizații, a căror experiență a fost dobândită printr-o combinație de practică și instruire. Pentru această dezvoltare inițiatorii strategiilor de reformare a sectorului public trebuie să se axeze pe următoarele aspecte ale evaluării:

- dezvoltarea și consolidarea cadrului general de evaluare;
- îmbunătățirea cadrului legal al evaluării și implementarea acestuia;
- elaborarea materialului informativ-metodologic în domeniul evaluării, precum și publicarea și/sau diseminarea adecvată a acestuia;
- dezvoltarea capacității funcționarilor publici în vederea inițierii și realizării proceselor de evaluare;
- dezvoltarea pieței de evaluare locale (sprijinul cererii și ofertei de evaluare).

Concluzionăm, că evaluarea nu trebuie privită ca un scop în sine, ci ca un instrument managerial utilizat de funcționarilor publici, percepută ca un proces continuu care stă la baza unei bune guvernări, constatările evaluării fiind integrate în procesul de luare a deciziilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Bulat V., Arachelov V., Corobceanu S. și alții. Reforma administrației publice centrale în Republica Moldova: evaluarea performanțelor implementării. Chișinău: Editura Epigraf, 2011, 80 p.
2. Sistemele de instruire a serviciului public în țările O.C.D.E. Documente SIGMA, nr. 16, OECD-Paris, 1997; trad. Centrul de Inovații Sociale, Chișinău, 1998, 20 p.
3. Cerkez M. (coord.) Evaluarea programelor și politicilor publice: teorii, metode și practici. Iași: Polirom, 2009, 227 p.
4. EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development. OECD, July, 2012. <www.ec.europa.eu/.../guide2012_evalsed.doc>, 136 p.
5. Manualul pentru evaluarea dezvoltării socio-economice. Institutul Tavistock în colaborare cu G.H.K., I.R.S., decembrie 2003, 233 p.
6. Hațegan M. Evaluarea ca perspectivă critică și proactivă de interpretare a impactului politicilor publice. U.P.P. a S.G.G. României, 7 p.