



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Dezvoltării Regionale
și Administrației Publice



Inovație în administrație
Programul Operațional "Dezvoltarea
Capacității Administrative"

Proiectul "Consolidarea performanței Prefecților și Subprefecților din România în contextul integrării în Uniunea Europeană și al descentralizării administrative și financiare" cod SMIS 32582

Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative

**PROGRAMUL PILOT DE FORMARE SPECIALIZATĂ ADRESAT CORPULUI PREFECȚILOR ȘI
SUBPREFECȚILOR**

MODULUL 1 - Implementarea politicilor publice în teritoriu



Agenția Națională a Funcționarilor Publici

Cuprins

- I. Obiectivele cursului
- II. Ciclul politicilor publice
- III. Stabilirea agendei
- IV. Definirea problemei
- V. Identificarea variantelor de soluționare
- VI. Implementarea variantei recomandate
- VII. Monitorizarea și evaluarea

I. Obiectivele cursului

Cursul are ca scop dezvoltarea abilităților necesare pentru a identifica probleme, a articula politici bine formulate, a furniza soluții adecvate precum și pentru monitorizarea și evaluarea politicilor publice. Cursul este destinat prefectilor și se desfășoară în cadrul proiectului *“Consolidarea performanței Prefecților și Subprefecților din România în contextul integrării în Uniunea Europeană și al descentralizării administrative și financiare”* cod SMIS 32582.

Obiectivele specifice ale cursului sunt:

- Clarificarea relației dintre politici, politică, strategie și administrare (guvernare)
- Descoperirea diferitelor metode și tehnici utilizate pe parcursul procesului politicilor publice;
- Identificarea rolului instituției prefectului în procesul politicilor publice derulat la nivel central și la nivel local.

În cadrul cursului vor fi dezvoltate și o serie de aspecte practice cum ar fi:

- Modul în care sistemul instituțional și procesele de politici publice contribuie la creșterea calității unei politici publice;
- Cum pot fi folosite diverse tehnici pentru a identifica în mod corect problemele, pentru a identifica soluții posibile și, în cele din urmă, pentru a selecta cea mai bună dintre opțiuni;
- Diferite instrumente de politici publice (ca de exemplu parteneriatele) care vor fi utile în faza de implementare a politicii;
- Metode de evaluare post-implementare.

Cursul se desfășoară pe durata a 3 zile și are următoarea structură:

Ziua 1 : Concepte, ciclul de politici publice, rolul instituției prefectului în procesul politicilor publice;

Ziua 2 : Definierea problemelor, instrumente și tehnici, cadru instituțional;

Ziua 3 : Implementarea, monitorizarea și evaluarea politicilor publice.

II. Ciclul politicilor publice

Etapile procesului de elaborare a politicilor publice

Procesul de elaborare a politicilor publice este un proces complex influențat de o serie de factori, de la cei de natură politică până la particularitățile tehnice specifice implementării unei anumite politici publice. Identificarea unor etape distincte în cadrul acestui proces ar putea să contribuie în mod semnificativ la creșterea calității programelor de politici publice elaborate la nivelul administrației centrale dar și la nivel local. În plus, o abordare stagială a procesului ar putea fi utilă în asigurarea coerenței măsurilor și programelor de politici publice, crescând șansele de succes ale acestora. Identificarea unor etape în procesul elaborării politicilor publice contribuie în aceeași măsură la creșterea predictibilității programelor de politici publice precum și a controlului care se poate exercita asupra formulării și implementării acestora. Avantajele sunt legate și de creșterea eficienței

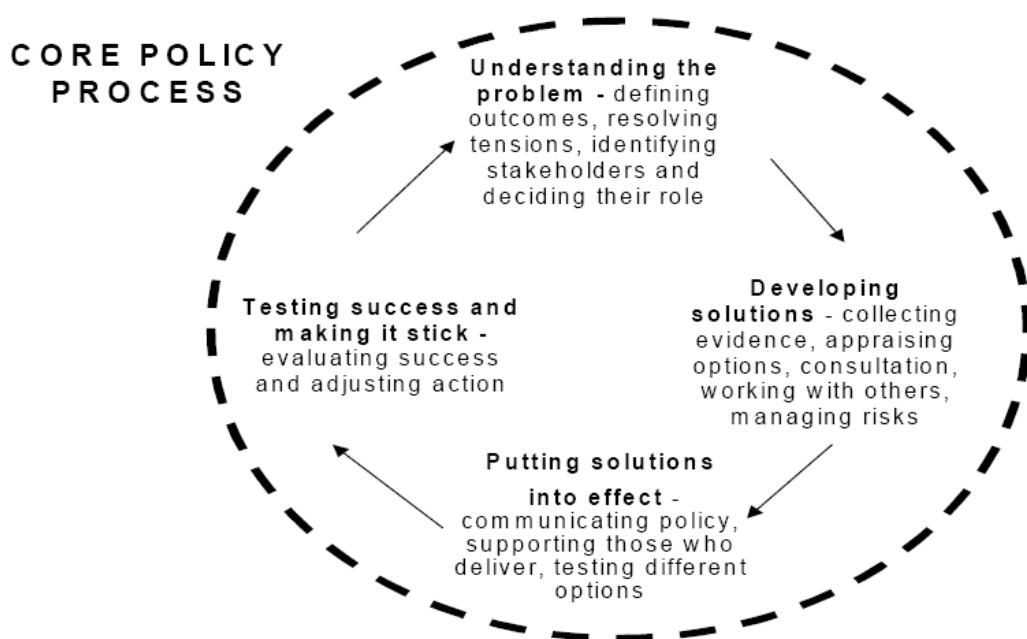
procesului de evaluare a politicilor publice, atât în ceea ce privește rezultatele concrete cât și referitor la posibilitatea identificării disfuncțiilor ce ar putea afecta aceste rezultate.

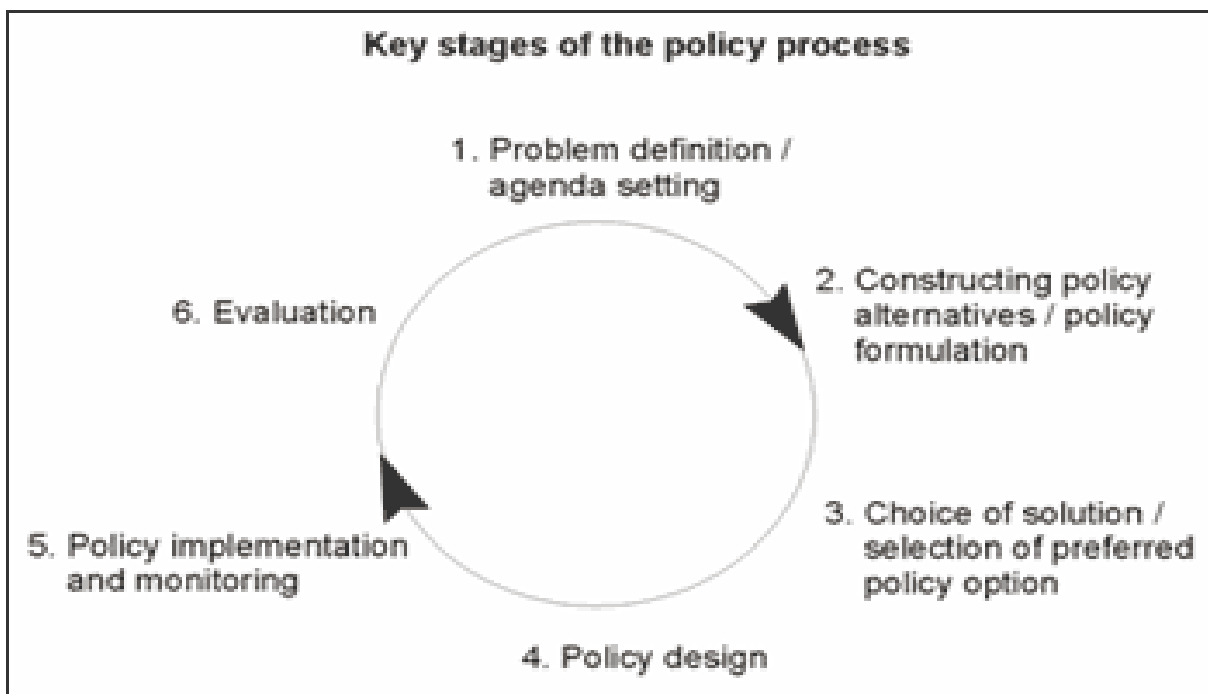
În continuare sunt prezentate câteva din posibilele definiții ale politicilor publice, respectiv a procesului coespunzător înfăptuirii lor:

- PP - acțiuni realizate de către guvern (central sau local) ca răspuns la problemele care vin dinspre societate.
- PP - când o autoritate publică, centrală/locală încearcă cu ajutorul unui program de acțiune coordonat să modifice mediul economic, social, cultural al actorilor sociali.
- PPP - procesul prin care guvernele își transpun viziunea politică în programe și acțiuni, cu scopul de a produce schimbări în lumea reală.
- PP - formată dintr-un ansamblu de măsuri concrete, care dau substanță politicii publice.
- PP - se definește prin decizii, forme de alocare a resurselor, a căror natură este mai mult sau mai puțin autoritară și în care coercitia este mereu prezentă

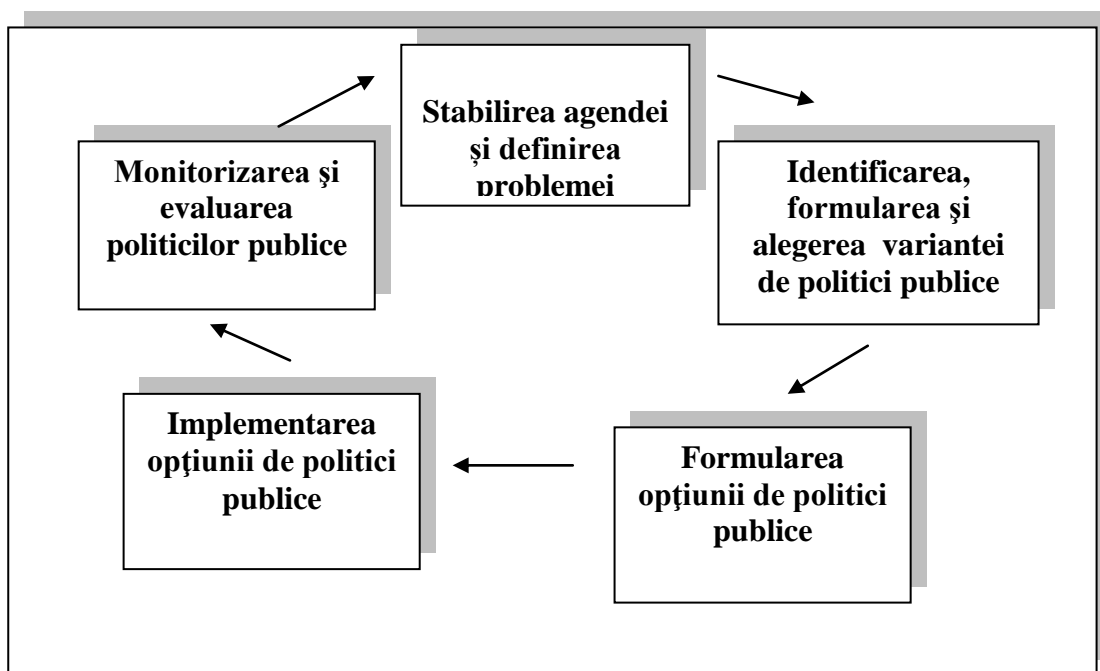
În funcție de aceste definiții procesul poliicilor publice poate fi reprezentat schematic în mai multe feluri. Mai jos sunt prezentate două dintre aceste moduri:

Figura 1. Ciclul politicilor publice





În acest manual a fost adoptată următoarea variantă de reprezentare a secvențialității etapelor procesului politicilor publice:



Conform acestei scheme vor fi prezentate caracteristicile etapelor procesului politicilor publice, activitățile pe care le conțin precum și rezultatele așteptate la sfârșitul acestora. Identificarea precisă a etapelor este utilă și în procesul de evaluare a politicilor publice deoarece pot fi localizate mai ușor acele elemente care au contribuit la un eventual eșec al politicilor publice sau la obținerea unor rezultate nesatisfăcătoare în raport cu obiectivele propuse. Aceste etape constituie componentele unui ciclu al politicilor publice, deoarece ultima etapă ar putea conduce la apariția unor noi probleme a căror importanță să necesite reluarea ciclului sau, eventual, o reluare a problemei conform aceleiași scheme în vederea identificării unor soluții mai bune.

Procesul de elaborare a politicilor publice cuprinde următoarele etape¹:

I. Stabilirea agendei

II. Definirea problemei

III. Identificarea variantelor de soluționare

IV. Implementarea politicii publice

V. Monitorizarea și evaluarea politicii publice

III. Stabilirea agendei

Stabilirea agendei este un proces care are ca rezultat identificarea unui set de probleme a căror rezolvare urmează a fi analizată în etapele următoare ale elaborării politicilor publice. Există mai multe modele² care descriu modul în care este stabilită agenda guvernamentală, în lumea reală aceste modele fiind combinate în funcție de diferitele influențe ce pot interveni în procesul de elaborare a politicilor publice. Conform unuia dintre aceste modele stabilirea agendei este ulterioară unui lobby insistent efectuat de organizații sau grupuri de presiune din societate civilă. Datorită acestei presiuni, ce pot fi asimilate unor priorități identificate la nivelul agendei cetățeanului, problemele sunt adoptate de agenda Guvernului.

Un alt model consideră că există posibilitatea ca agenda guvernamentală să conțină probleme care au constituit obiectul unui lobby efectuat în interiorul organizațiilor guvernului și care, fără să se bucure de atenția deosebită a presei, au ajuns să fie adoptate pe agenda guvernamentală. Un al treilea model este cel prin care o anumită problemă este ridicată de un lider politic dar, pentru a ajunge pe agenda guvernamentală, este necesară susținerea opiniei publice.

Toate aceste modele pot fi regăsite la diferite niveluri în procesul de elaborare a politicilor publice, în realitate acțiunea de stabilire agendei fiind un amestec între situații care se conformează fiecăruia din aceste modele. Procesul identificării problemelor prezentat se referă în mod special la acele chestiuni care, deși sunt direct legate de prioritățile Programului de Guvernare, nu se regăsesc totdeauna pe agenda instituțiilor. Această situație a apărut datorită existenței unui flux continuu de probleme care intră pe agenda instituțiilor fără să existe o filtrare sistematică a acestora.

Stabilirea agendei cuprinde activitatea de identificare a problemelor respectiv de filtrare a acestora.

În această etapă consultarea este activitatea care poate conduce la stabilirea agendei unei instituții publice.

CONSULTAREA

- Oferă informație
- Identifică perspective culturale diferite

¹ *Policy Analysis for The Real World*, Hogwood B.W., Gunn L.A. (1984), Oxford University Press, Oxford, trad. rom. (2000) *Introducere în Politicile Publice*, Trei, București

² *Agenda Building as a Comparative Political Process*, Roger Cobb, Jennie-Keith Ross, și Marc Howard Ross, *The American Political Science Review*, Vol.70, 1976, p.126.

- Costuri ascunse și riscuri
- Câștigători și perdanti probabili
- Determinanții pozițiilor îndârjite
- Cauze de bază sau ascunse
- Diferențe locale
- Întărește legitimitatea deciziilor
- Îmbunătățește reacțiile administrației și corelarea dintre politici și circumstanțele locale
- Sporește încrederea localnicilor sau a grupurilor de interese în abordarea anumitor probleme
- Poate conduce la întâzieri și suprasarcină în administrație
- Proces care consumă timp și care poate avea implicații financiare mari
- Poate oferi un centru pentru mobilizarea rezistenței, creând probleme legate de prezentarea informațiilor către public
- Poate spori așteptările persoanelor consultate
- Poate conduce la obținerea unor puncte de vedere nerepresentative

În cazul instituției prefecturii, agenda instituțională este dată de acele politici publice constituite ca inițiativa guvernamentale a căror implementare este realizată cu sprijinul acestei instituții. De exemplu, politicile publice privind siguranța cetățeanului, politicile de prevenție în cazul situațiilor de urgență sau a diferitelor politici cu caracter social (de ex. Programul Cornul și Laptele, sau politicile privind excluderea socială a categoriilor defavorizate).

IV. Definirea problemei

Definirea problemei reprezintă o etapă extrem de importantă a procesului politicilor publice. Problema de politici publice desemnează o condiție sau situație care generează nevoi ori insatisfacții, pentru a căror corecție acțiunea guvernamentală este necesară. Ea poate exprima gradul de disconfort sau insatisfacție (care impune și intervenția guvernamentală) care poate fi măsurat în funcție de un standard sau un criteriu. Dacă o anumită situație este considerată ca normală, nici o acțiune guvernamentală nu va fi inițiată deoarece situația respectivă nu este problematică. În derularea activității de definire a problemelor de politici publice contribuția instituției prefecturii se poate dovedi esențială prin informațiile aflate la dispoziția acesteia referitoare la rezultatele unor soluționări anterioare a problemelor identificate. Aceste date utile pot proveni din activitatea de monitorizare anterioară a domeniului din care face parte respectiva problemă de politici publice. În acest capitol este descrisă activitatea de definire a problemei aplicată politicilor guvernamentale, putând fi adaptate și politicilor inițiate la nivel local de diferite instituții ale administrației locale cu care instituția prefecturii colaborează.

Definirea problemei este procesul prin care o problemă, odată intrată pe agendă devine preocuparea instituțiilor, grupurilor și persoanelor interesate; este explorată, bine formulată și chiar cuantificată; și uneori i se dă o definiție provizorie acceptabilă, în care sunt precizate cauzele, consecințele și componentele ei. Este reprezentată de procese prin care o anumită problemă este **recunoscută** ca atare, fiind inclusă pe agenda de politici publice în momentul în care primește **o definiție oficială**. Definirea oficială este efectuată în urma unor analize precum și a unei modelări a problemei, astfel încât soluțiile ce urmează să fie oferite să poată fi identificate și integrate într-o politică publică coerentă.

Definirea problemei este o etapă foarte importantă în procesul elaborării politicilor publice, deoarece de rezultatul ei depinde modul în care vor fi ulterior formulate soluțiile și, respectiv, variantele de politici publice corespunzătoare. Pentru o mai bună înțelegere a problemei poate fi folosit următorul set³ de întrebări ca instrument în definirea problemei:

1. Cine și de ce spune că există o problemă?

Exemplu: Perspectiva diferită în care a fost formulată problema caselor naționalizate. Diferență între modul în care a fost formulată problema din perspectiva chiriașilor și cel din perspectiva proprietarilor.

2. Este aceasta o problemă reală? Este ea a guvernării?

Exemplu: Problema orelor de sexualitate în școli este abordată numai atunci când se consideră că aceasta devine o problemă publică și trebuie să se bucure de atenția unei agenții guvernamentale.

3. E probabil un acord asupra problemei?

Existența acordului este foarte importantă pentru procesul de definire a problemei deoarece în cazul în care o problemă este formulată diferit la nivelul unor agenții guvernamentale pot apărea disfuncționalități în procesul de formulare și ulterior de rezolvare a problemei. Este necesar ca cel puțin în principiu să existe un acord între diferitele agenții guvernamentale implicate în rezolvarea unei anumite probleme. Nu este suficient ca aceste agenții să urmeze punctele unei strategii comune sau să accepte lista de priorități ale unui guvern ci este necesar un acord care trebuie realizat la nivelul secretariatelor tehnice însărcinate cu elaborarea politicilor publice. Răspunsul la această întrebare poate chiar să afecteze modul în care se încearcă implementarea unei anumite probleme.

4. Nu este prea devreme pentru a da o definiție?

Este posibil ca o anumită definiție să fie dată prea devreme (fără să existe o cunoaștere în detaliu a problemei) restrângându-se în felul acesta aria posibilelor soluții.

5. Cei care definesc problema posedă un "cadru" propriu de abordare a acesteia? Există și cadre alternative de abordare a ei?

Prin cadru propriu se înțelege pe lângă un set specific de valori și instrumentele ce urmează să fie utilizate pentru rezolvarea problemei.

6. Cât de complex poate fi construită o problemă?

O problemă care aparent simplă ar putea cuprinde o serie de aspecte care nu sunt întotdeauna vizibile.

Exemplu: Problema copiilor străzii este complexă deoarece ea se amplifică prin analiza provenienței acestor copii. Astfel, o parte provine din familii dezorganizate, familii în care părinții sunt alcoolici,

³ *Politici Publice*, Edit. Adrian Miroiu, Politeia, București, 2002.

familii cu venituri mici, în care violența este ridicată, iar o altă parte provine din casele de copii. Problema este complexă deoarece trebuie determinat dacă această problemă poate căpăta o rezolvare prin adoptarea unor politici diferite în funcție de proveniența copiilor sau este suficientă adoptarea unei soluții unice.

7. Este înțeleasă structura cauzală a problemei?

Exemplu: Problema creșterii gunoaielor. Mizeria în orașe. Este necesară identificarea cauzei care a condus la creșterea cantităților gunoaielor (prea multe chioșcuri care depozitează ambalaje, lipsa coșurilor de gunoaie, absența spiritului civic al cetățenilor etc.)

8. Pot fi cunoscute toate implicațiile problemei?

Este evident faptul că nu pot fi cunoscute toate implicațiile unei soluții. Cu toate acestea este util, și uneori decisiv, a prognoza cât mai multe din consecințele unei politici publice identificate ca soluție pentru o anumită problemă.

Exemplu:

Problema virusului HIV descoperit la începutul anilor 80 în Statele Unite. Datorită noutății sale problema nu a putut fi identificată decât atunci când boala s-a răspândit și a intrat, datorită ratei ridicate de transmitere, în atenția opiniei publice. Apariția bolii ca subiect aflat pe agenda publică a determinat intrarea ei în atenția oficialităților care au trebuit să inițieze un proces în urma căruia să fie obținut un program de politici publice ca rezolvare a problemei. Definirea problemei a constituit una din aceste etape ale procesului. Astfel, caracterizarea virusului ca fiind ”invizibil” (ceea ce nu era de altfel o caracteristică esențială a problemei) a reprezentat unul din elementele care au contribuit la identificarea posibilelor soluții. Acest atribut asociat cu gravitatea bolii precum și inexistența unei remedii au condus la crearea unei anumite percepții asupra problemei. Reacția la nivelul elborării politicilor publice s-a materializat sub forma unor moduri diferite de percepere a soluțiilor.

Au fost dezvoltate două moduri de combatere a bolii. Fiecare dintre ele fiind conforme unor tipuri diferite de înțelegere a problemelor:

- inițierea unor campanii care promova sexul protejat, abținerea care au fost asimilate unor măsuri profilactice.
- Conform unei alte percepții asupra problemei reprezentată de această boală obiectul politicilor publice era cel de a identifica remedii bolii.

Expert advice for policy choice: Analysis and Discourse

Nu orice situație devine o problemă de politică publică:

- Situațiile nu se transformă în probleme decât în măsura în care sunt percepute ca atare, articulate și aduse în atenția autorităților;
- O situație devine problematică dacă se identifică cu un domeniu de intervenție a statului, pentru care o soluție guvernamentală este posibilă;
- Situații considerate normale într-un moment, se pot transforma în probleme ca urmare a schimbării contextului social, politic, cultural sau economic.

Pe parcursul activității de definire a problemei cauzele sunt cele care trebuie vizate, nu doar efectele (simptomele) acestora. Cauzele principale nu sunt ușor de identificat ori de diagnosticat, astfel

Încât definirea problemei se poate transforma într-o problemă de sine stătătoare – identificarea cauzelor poate deveni subiect de negociere și compromis.

Obstacole în definirea problemei:

- Problemele sunt “slab” structurate
- Identificarea are la bază surse ca: statistici, rapoarte, nemulțumiri ale cetățenilor reflectate în mass media, frustrări și îngrijorări reflectate în sondajele de opinie, etc
- Definirea problemei este întotdeauna un proces politic => actorii implicați definesc problema în funcție de interesele lor
- Problemele de politică publică se suprapun, intră în competiție.
- Sunt suficient de semnificative – un număr semnificativ de persoane sau comunități sunt afectate
- Au intensitate – magnitudinea impactului este ridicată
- Au durabilitate în timp

Exemple:

- Problema copiilor străzilor a fost inițial semnalată în presă pentru ca ulterior ea să devină obiect al unei acțiuni guvernamentale (programe guvernamentale de recuperare, educare, reintegrare socială a copiilor abandonati etc.). O politică publică corespunzătoare rezolvării acestei probleme poate fi propusă la nivelul Guvernului dar ea urmează să fie implementată prin contribuția unor agenții specifice a căror agendă trebuie și ea la rândul ei actualizată conform priorităților.
- Desele incendii și accidente apărute în cazul unor clădiri din București și semnalate în repetate rânduri în presă precum și riscul producerii unui cutremur, au condus la inițierea unei campanii de evaluare a clădirilor care a avut ca rezultat însemnarea fiecărei clădiri cu gradul de risc pe care aceasta îl prezintă. Acest gen de problemă este mai puțin probabil să fie regăsită la nivelul unei strategii guvernamentale (cel puțin într-un stadiu incipient), fiind mai mult rezultatul unei activități de rutină inițiată la nivel local. Cu toate acestea, procedura de identificare poate fi aceeași ca pentru o problemă de o mai mare anvergură din punctul de vedere al persoanelor afectate.

V. Identificarea variantelor de soluționare

Identificarea variantelor de soluționare este următorul pas logic după identificarea și definirea problemelor. Varianta de soluționare este un set de posibile intervenții și acțiuni care pot fi derulate

cu scopul de a rezolva problema și de a atinge obiectivul politicii publice. Dacă variantele de soluționare nu sunt definite corect, dacă nu corespund problemelor și obiectivelor identificate, toate celelalte etape de evaluare, cuantificare și aplicare a metodelor sofisticate se vor dovedi inutile și vor duce doar la risipirea resurselor și la alte greșeli.

Principii generale ale identificării variantelor de soluționare:

- Trebuie să se definească și să se analizeze mai multe soluții ale problemei;
- Se va evita însă crearea unor alternative artificiale!
- Se ia în considerare opțiunea de *a nu face nimic*;
- Soluțiile trebuie să corespundă problemelor și obiectivelor;
- Alternativele trebuie să fie cuprinzătoare și să se excludă reciproc.

Identificarea variantelor de soluționare este strâns corelată cu alegerea posibilelor instrumente de politici publice!

Pentru identificarea variantelor de soluționare pot fi folosite diferite instrumente de politici publice: printre acestea cel mai des folosite sunt:

- *Instrumente de reglementare* prin care se stabilesc drepturile, obligațiile și restricțiile, precum și standardele stipulate în legi și regulamente
- *Instrumente financiare* care cuprind subvenții, deduceri de impozite, condiții favorabile de tranzacționare etc.
- *Instrumente informative* care cuprind activități de diseminare a informațiilor, cursuri de formare, publicații etc.
- *Instrumente instituționale* care cuprind instituirea sau reorganizarea instituțiilor publice pentru a asigura funcțiile publice necesare sau pentru a furniza servicii publice și a îmbunătăți calitatea acestora
- *Delegarea funcțiilor către organizațiile societății civile* care cuprinde mecanisme alternative de asigurare a serviciilor publice, cu ajutorul capacităților ONG-urilor și a organizațiilor caritabile.

Tipuri de variante de soluționare:

Cele mai des întâlnite sunt:

- menținerea situației actuale, adică menținerea *status quo*
- îmbunătățirea situației actuale prin dezvoltarea elementelor existente ale sistemului;
- formarea unor componente noi ale sistemului și integrarea acestora în sistemul actual;
- formarea unui sistem nou.

Metode de identificare a variantelor de soluționare:

Se pot folosi numai metodele calitative:

- Brainstorming;

- Metoda experților;
- Analogia;
- Stabilirea de repere – Cele mai bune practici;
- Studii rapide;
- Metoda Delphi.

Metoda experților

Metoda experților este metoda folosită cel mai des în administrația publică. Conform acestui tip de metodă experții din ministerele de resort sau din alte instituții inițiatoare de politici publice realizează analiza preliminară ei înșiși pentru a găsi posibile soluții, dar prejudecățile specifice acestora reprezintă un factor restrictiv. Prin urmare, experții din institute de cercetare, ONG-uri, sectorul privat, organizații de afaceri trebuie implicați în acest proces, fie direct în sesiunile de brainstorming, fie prin interviuri individuale detaliate.

Analogia

Metoda analogiei se bazează pe găsirea și folosirea soluțiilor de succes care au fost aplicate deja sau care se aplică în alte domenii de politici publice. Se pot folosi și analogii din sectorul privat. În aplicarea acestei metode trebuie să se ia în considerare și faptul că problemele și contextul nu sunt niciodată identice, prin urmare soluțiile nu pot fi copiate. Ideea principală care stă la baza analogiei este aceea de a contura o idee sau o direcție generală de acțiune privind o posibilă soluție.

Stabilirea de repere – cele mai bune practici

Abordarea prin stabilirea de repere – cele mai bune practici presupune folosirea celor mai bune practici folosite în alte instituții sau în alte țări. Stabilirea de repere este un caz special de analogie. Se folosește atât pentru identificarea alternativelor, cât și pentru evaluarea sau compararea realizărilor. Acest gen de metodă constă în trecerea în revistă a studiilor de caz din alte țări (din Europa sau OCDE) și este o bună metodă de identificare a alternativelor. Sursele de documentare pe Internet, cercetări, publicații și prezentări sunt surse nelimitate de informații pot fi de asemenea utilizate. În cazul acestei metode, abordarea tip “copiere-lipire” nu este o opțiune fezabilă, deoarece soluțiile eficiente aplicabile în unele țări (cu un mediu cultural și legislativ diferit) pot duce la un eșec total al politicii publice.

Studii rapide

Acestea sunt aplicabile în situații în care problema legată de politica publică intervine urgent și nu există timp suficient pentru a derula cercetări și studii. Se folosesc rețelele profesionale și personale – cereți colegilor și prietenilor să vă sugereze posibile soluții. Pe parcursul acestei metode pot fi folosite scrisorile și reclamațiile depuse/ trimise de cetățeni sau materialele publicate în mass-media cu privire la problema în cauză

Metoda Delphi – Definiție

Metoda Delphi este folosită cu scopul de a îmbunătăți capacitatea de previzionare pe termen scurt sau lung, cu privire la evoluțiile sociale, politice sau tehnice dintr-un anumit domeniu de politică. Ea presupune utilizarea unui anumit tip de expertiză (academică, de cercetare, profesională) sau a unei expertize implicate sau afectate de anumite politici

Analiza multi-criteriala

Aceasta este un tip de evaluare comparativa a proiectelor alternative sau masurilor eterogene menita sa ajute factorii de decizie sa integreze diverse opinii intr-un anumit cadru (convingerile principalilor factori de interes). Avantajele acestui gen de analiză constau în posibilitatea formulării în urma aplicării ei a unei concluzii sintetice pe baza mai multor concluzii conform preferintelor factorilor de interes/actorilor. Ea este similara analizei cost-beneficiu, dar nu reduce fenomenele la o baza unitara (monetara) comuna

Ratiunea utilizarii/Scopul:

Particularitățile acestui tip de analiză sunt următoarele:

- Sustine luarea deciziei in cazul unor optiuni multiple (tratamentul fiecărei optiuni are o mare influenta asupra deciziei finale)
- Subliniaza rationamentul si convingerea actorilor asupra fiecărei masuri
- Determina structurile de prioritate (prioritizarea diverselor alternative/programe)

Ex: Propunerea de buget si realocarea fondurilor – masurile mai putin reusite sau mai putin importante trebuie sa aiba bugetele lor reduse sau alternativele de crestere a eficientei; masurile care sunt clasificate ca fiind cele mai bune trebuie sa beneficieze de un buget marit

Acest tip de analiză se utilizează în vederea evaluării alternativelor și presupune un proces de alegere a criteriilor de evaluare, o definirea exacta a criteriilor precum și o ponderare a criteriilor. De asemenea permite ca toți factorii de interes sa joace un rol in procesul de alegere a unei variante de soluționare a politicii publice.

Etape ale întocmirii analizei multi-criteriu:

1. *Definirea optiunilor de politica sau actiunilor care trebuie judecate/analizate*
2. *Definirea criteriilor de evaluare*
3. *Analiza impactului actiunilor*
4. *Analiza efectelor fiecărei actiuni conform criteriilor selectate*
5. *Centralizarea rationamentelor*

Definirea criteriilor de evaluare

- Criteriile trebuie sa reflecte opiniile actorilor
- Criteriile trebuie sa se aplice unui numar cat mai mare de masuri
- Implicarea tuturor actorilor (dezbateri cu argumente pro si contra)
- Numarul maxim de criterii: 8

Mai jos sunt prezentate mai multe exemple de criterii de evaluare care pot fi folosite în aplicarea analizei multicriteriu:

- Viabilitatea companiilor asistate;
- Capacitatea de ocupare a persoanelor formate;

- Diversificare sectoriala a economiei;
- Deschiderea economiei;
- Integrarea activitatilor din punct de vedere al mediului;
- Distribuirea teritoriala a activitatilor;
- Servicii pentru firme;
- Sinergie intre componentele programului.

Criteriu	Masuri (rata impactului 0 -10)		
	Diversificare	Capacitate de ocupare	Mediu
Ajutor investitie	7	0	0
Pregatirea interna	0	5	0
Relocare industrială	0	0	8

Evaluarea multi-criteriu trebuie sa se aiba in vedere urmatoarele:

- Criteriile de evaluare au fost validate de catre grupul director;
- Au fost validate concluziile impactului fiecarei masuri, precum si a matricei punctajului impactului, care le rezuma pe toate;
- Au fost stabiliti coeficientii ponderati pentru criterii, cu ajutorul evaluatorilor si cu acordul grupului director.

Analiza riscurilor

Analiza riscurilor oferă informații privind riscurile pe care fiecare din variantele de soluționare le presupune. Prin *risc* se înțelege posibilitatea de pierdere, deteriorare sau orice alt eveniment nedorit care poate afecta rezultatul preconizat al unei solutii de politici publice. La realizarea unei analize a riscurilor trebuie avute în vedere două elemente:

- **Unde este riscul?**
- Cât este de semnificativ acest risc?

Analiza riscurilor cuprinde următoarele etape:

Evaluarea riscurilor

- identificarea riscurilor
- caracterizarea riscurilor
- evaluarea expunerii

Managementul riscurilor

- (a) evaluarea riscurilor
- (b) evaluarea opțiunilor
- (c) implementarea deciziilor manageriale
- (d) monitorizarea și evaluarea

Comunicarea riscurilor

un schimb interactiv de opinii cu cei implicați sau afectați de întregul proces

Obiectiv – călătoria din punctul A în punctul B pentru a ajunge la o întâlnire								
	Evaluare inerentă		Măsuri de control implementate	Evaluarea reziduală		Acțiunea planificată	Data țintă	Responsabil
RISC	Impact	Probabilitate		Impact	Probabilitate			
Dacă pierd trenul voi rata o întâlnire importantă	Înalt	Înalt	Merg al trenul de mai devreme	Înalt	Scăzut	Nici o acțiune planificată		eu
Vremea nu permite deplasarea trenului	Înalt	Scăzut	Nu se poate controla	Înalt	Scăzut	Instalez un sistem de teleconferință pentru astfel de situații	Aug.	alții
Lucrări la șine care duc la întârzier ea trenului	Înalt	Mediu	Verific dacă au loc lucrări și acționez în consecință	Mediu	Scăzut	Nici o acțiune planificată		eu

Măsurile de control al riscului pot face parte din una dintre categoriile următoare:

- **Acceptarea riscului** – dacă impactul unui eveniment cu frecvență redusă este mic, acceptarea acestuia poate fi rezonabilă. Unele riscuri sunt în afara controlului dumneavoastră și trebuie acceptate de la sine
- **Gestionarea riscului** – pentru riscuri frecvente cu impact mic. Cea mai inteligentă strategie este aceea de a monitoriza și de a încerca reducerea riscului. Un exemplu ar fi introducerea de noi proceduri pentru reducerea erorilor

- **Reducerea riscului** – un eveniment frecvent cu potențial distrugător mare va fi ținta măsurilor de reducere. Procedura periculoasă trebuie schimbată sau monitorizată cu atenție pentru a reduce riscul. O altă posibilitate ar fi aceea de externalizare a riscului, adică de gestiunea acestuia să se ocupe altcineva care o poate face mai bine
- **Planificarea** – planificarea abordează riscurile care au probabilitate redusă de apariție, cum ar fi incendiul sau inundația, dar al căror impact potențial este devastator

Comunicarea riscurilor

- Comunicarea pe perioada de evaluare a riscurilor (canalele de comunicație trebuie păstrate deschise pentru a avea contact permanent cu posibilele surse de informații cu privire la riscurile care pot apărea)
- Comunicarea în cadrul organizației care se ocupă de gestionarea riscului (toți membrii organizației trebuie să știe care este strategia de risc a organizației)
- Comunicarea cu organizația parteneră

Comunicarea cu factorii de interes

VI. Implementarea variantei recomandate

Implementarea variantei recomandate constă în derularea activităților corespunzătoare atingerii obiectivelor politicii publice. O mare parte dintre politicile publice guvernamentale sunt implementate la nivel local prin intermediul instituției prefectului. Aceasta prin atribuții sale legale are rolul de monitoriza și de a informa administrația centrală în ceea ce privește diferitele stadii de implementare a unei politici publice la nivel local.

Ce presupune implementarea?

1. Crearea legitimității soluției identificate, informarea tuturor celor implicați
2. Acumularea de resurse – negocieri, concretizarea unor parteneriate, angajarea de personal nou
3. Modificarea structurii organizaționale – crearea unor organizații noi, introducerea unor responsabilități noi vechilor organizații, cooperare inter-instituțională
4. Mobilizarea resurselor și a activităților – punerea în practică a unor planuri de activități, comunicarea celor mai bune practici
5. Monitorizarea impactului – urmărirea unor indicatori de performanță realiști, lecții învățate

Instrumentele politicilor publice

Implementarea politicilor publice poate fi realizată utilizând mai multe tipuri de instrumente. În continuare sunt prezentate mai multe tipuri de astfel de instrumente aflate la dispoziția inițiatorului unei politici publice. De menționat este faptul că, în funcție de tipul de instrumente alese pentru

implementare precum și de profilul soluției de politici publice, instituția prefectului poate avea un rol distinct în special în cazul instrumentului de reglementare cae poate fixa atribuții pentru această instituție.

Voluntare (intervenție redusă a statului)

- Familia și comunitatea
- Organizațiile non-profit
- Piața

Mixte (intervenție medie a statului)

- Subvenții
- Achiziții publice și drepturi de proprietate
- Taxe

Obligatorii (intervenție ridicată a statului)

- Legislație
- Companii publice
- Furnizare directă de servicii

VII. Monitorizarea și evaluarea

Scopul monitorizării și al evaluării este de a măsura eficiența și eficacitate unei politici publice și de a analiza modul în care diferite activități prevăzute au condus la îndeplinirea scopului inițial. Monitorizarea are un rol important în ajustarea politicii pe parcursul implementării ei. Instituția prefecturii poate avea un rol foarte important pe parcursul implementării unei politici publice la nivel local deoarece poate furniza date referitoare la modul în care este implementată o anumită politică publică. Aceste date pot fi comunicate inițiatorului de politici publice de la nivelul central al administrației publice existând posibilitatea unei ajustări sau modificări a profilului soluției de politici publice popuse inițial spre implementare.

Monitorizarea se realizează pe parcursul implementării și evidențiază:

- Modificări instituționale survenite în urma implementării politicii
- Modificări ale situației grupurilor țintă vizate
- Situația costurilor implementării la un moment dat
- Respectarea termenelor și a conținutului activităților prevăzute în planul de acțiune
- Întârzieri/dificultăți în realizarea activităților și motivația acestora

Evaluarea se realizează după implementare și evidențiază:

- Măsura în care rezultatele implementării corespund cu cele stabilite inițial

- Raportul dintre costuri și rezultate
- Respectarea termenelor și conținutului activităților
- Impactul asupra grupurilor țintă

Indicatori de performanță

Atât în cazul evaluării cât și în cazul monitorizării pot fi folosiți indicatorii de performanță. Aceștia se află în strânsă relație cu obiectivele politicii și contribuie la măsurarea evoluției realizării acestora. De menționat este faptul ca termenul de performanță nu se referă la excelență ci la ceea ce este efectiv realizat pe parcursul implementării unei soluții de politici publice. Este important stabili valori de referință ale indicatorilor pentru a evidenția, după implementare, capacitatea soluției de a produce efecte măsurabile prin intermediul indicatorilor.

Tipuri de indicatori

De input

- personalul implicat în implementarea unei pp, fondurile alocate, logistică

De rezultat

- nr. de imm-uri nou înființate, nr. de cititori dintr-o bibliotecă, publicații distribuite

De impact

- rata morbidității, profitabilitatea imm-urilor nou înființate, nr. de absolvenți încadrați în muncă pe posturi în domeniul în care au studiat

Pentru a fi relevant un indicator trebuie să fie:

- Folositor
- Simplu
- Fezabil
- Obiectiv
- Specific

Date privind evoluția valorii indicatorilor pot fi obținute din mai multe surse de informații. Dintre acestea menționăm:

- Documente realizate pe parcursul implementării politicii
- Interviuri, sondaje, studii de caz
- Rapoarte elaborate de organizații publice și private
- Monitorizare de presă

Limitele măsurării rezultatelor (output)

- Oferă informații despre rezultate și impact dar nu și despre ce poate fi făcut în continuare
- Nu oferă informații despre PROCES

- Nu oferă multe informații despre implementare și poziții ale stakeholderi-lor
- Examinează numai ceea ce este măsurat, nu ceea ce se întâmplă de fapt
- Permite evaluarea fără a implica stakeholderi
- Este asociată cu pedepsirea/premierea

Evaluarea – furnizarea de informații utile pentru crearea de planuri și propuneri cât și pentru implementarea politicilor prin măsurarea și evaluarea efectelor politicilor publice cu ajutorul unor criterii obiective.

Procesul prin care politicile sunt evaluate este diferit de cel prin care sunt luate decizii propriu-zise de politici publice precum și de cel care se referă la implementarea politicilor publice. Acest proces se desfășoară după implementare, ținându-se cont de timpul necesar ca efectele unei anumite politici publice să poată fi observate. Indiferent de perioada în care este efectuată, evaluarea politicilor publice are un rol determinant în considerarea respectivei politici publice ca fiind un succes.

Activitatea de evaluarea a politicilor publice este necesară în aceeași măsură datorită posibilității ca un anumit program să interacționeze cu alte programe inițiate la nivelul aceleiași agenții guvernamentale sau de către alte agenții. În această situație este posibil ca obiectivele propuse de o anumită politică să fie altele decât cele ale politicii publice cu care se interferează, fapt care ar putea avea efecte negative asupra rezultatelor respectivei politici publice.

Activitatea de evaluare constă în:

1. Definirea și măsurarea criteriilor de reușită;
2. Efecte secundare;
3. Separarea impactului de influențe;
4. Vulnerabilitatea politică a proceselor de monitorizare și evaluare;
5. Comparatie între studiile efectuate înainte de implementare și rezultatele cuantificabile identificate ulterior;
6. Analiza retrospectivă cost-beneficiu;

Evaluarea politicilor publice cuprinde examinarea empirică obiectivă și sistematică cu ajutorul metodelor de cercetare socială a politicilor publice în termenii obiectivelor propuse de acestea. Procesul corespunzător acestei etape în elaborarea politicilor publice are ca scop identificarea elementelor care contribuie la emiterea unor judecăți apreciative la adresa politicilor publice.

Evaluarea unei politici publice poate fi justificată pe baza unor motive⁴ care dau seama de instrumentele și modul în care acestea sunt folosite:

- rezultate nesatisfăcătoare ale implementării politicii publice în raport cu așteptările avute;
- necesitatea îmbunătățirii politicii publice;
- interesul de a transfera acea politică publică în alte domenii;
- apariția unei noi tehnologii cu impact asupra politici respective;
- evaluarea ca proces de rutină în cadrul agenției;

⁴ McKinney, Howard, 1998, p.390 apud Adrian Miroiu, Introducere in politicile publice, Punct, 2001

- necesitatea de a stabili dacă problema care a determinat formularea și implementarea acelei politici a dobândit într-adevăr o soluție;
- necesitatea de a justifica cheltuielile deja făcute și pe cele prevăzute în viitor;
- responsabilizarea agenției față de clienți și față de comunitate.

În evaluarea unei politici publice sunt utilizate o serie de criterii care exprimă valorile în raport cu care este apreciată politica publică respectivă. Posibile criterii corespunzătoare unei analize evaluative a politicilor publice precum și genul de concluzii care pot fi formulate în urma analizei realizată pe baza acestor criterii sunt prezentate în tabelul⁵ de mai jos. Tabelul poate constitui un instrument util în realizarea evaluării rezultatelor implementării unei politici publice, inclusiv în ceea ce privește diferitele politici publice guvernamentale implementate la nivel local cu sprijinul instituției pefectului.

⁵ Dunn apud Politici Publice, edit. Adrian Miroiu, Politeia, 2002

• Tipul de criterii	• Întrebarea	• Explicații
• Eficacitatea	S-a obținut un rezultat valoros?	<i>Măsura în care sunt atinse scopurile sau obiectivele propuse. „Valoros” în acest context are o semnificație foarte precisă și de preferat posibil de cuantificat. Aceasta înseamnă că este de preferat ca rezultatele politici publice să poată fi ușor cuantificabile în vederea realizării unei analize cost-beneficiu relevante.</i>
• Eficiența	Cât de mare a fost efortul necesar pentru a obține acel rezultat?	<i>Raportul între eficacitate și costurile sau eforturile depuse pentru a o obține. Acest element din analiza evaluativă a politicii publice se referă la cantitatea de resurse care a fost utilizată pentru realizarea obiectivelor politicii publice implementate. Este posibil ca evaluarea costurilor implementării unei politici publice să nu fie corespunzătoare cheltuielilor reale realizate astfel încât, chiar dacă efortul depus (fie că este vorba de unul de tipul unităților monetare, fie că se referă la unități de timp și resurse umane sau instituționale) nu este unul pe măsura celui așteptat, rezultatele să fie de așa natură încât pierderile să poată fi considerate suportabile în raport cu avantajele obținute în urma implementării respectivei politici publice.</i>
• Adecvarea	În ce măsură obținerea acelui rezultat rezolvă problema care a dus la formularea acelei politici publice?	Modul în care a fost concepută politica publică trebuie să permită cuantificarea rezultatelor. Obiectivul politicii publice trebuie să fie unul precis care să permită, odată cu implementarea, cuantificarea rezultatului. Adecvarea se referă în acest context la necesitatea existenței unei concordanțe între rezultatele implementării politicii publice și așteptările care au fundamentat inițierea ei.
• Echitatea	Sunt costurile și beneficiile distribuite în mod echitabil între diferitele grupuri din societate?	Distribuirea echitabilă se referă la existența unei concordanțe între cuantumul cheltuielilor și categoria de populație care beneficiază ca urmare a implementării politicii publice respective.
• Senzitivitatea	Sunt satisfăcute preferințele sau valorile diferitelor grupuri prin intermediul rezultatelor politicii publice?	Acest element al evaluării politicilor publice este strâns legat de feed-back-ul a cărui existență este necesară nu atât la nivelul beneficiarilor direcți ai politicii publice cât la nivelul organizațiilor societății civile interesate de respectiva politică publică.
• Corectitudinea	Sunt rezultatele dorite și valoroase?	Implementarea unei politici publice trebuie să se bucure de o percepție adecvată, corespunzătoare așteptărilor cetățenilor.

Elementele prezentate în tabel sunt relevante nu atât din punctul de vedere al informațiilor pe care le poate furniza, cât din punctul de vedere al valorilor pe care le implică.

Evaluarea este un proces de cercetare aplicată care utilizează o serie de date obținute cu ajutorul unor instrumente specifice de colectare a datelor. Informațiile sunt sistematizate și interpretate în funcție de un set de valori care ar putea fi asimilat unei opțiuni politice. În ciuda conotațiilor politice

pe care evaluarea ar putea să li implice, procesul utilizează totuși informații obiective, care pot furniza material pentru o interpretare nepărtinitoare a faptelor. În tabelul de mai jos sunt prezentate instrumentele (tehnicile) care pot contribui la realizarea unei evaluări a rezultatelor implementării unei politici publice. Tabelul⁶ oferă definiții pentru fiecare dintre aceste tehnici precum și aspectele legate de utilizarea acestora:

Tehnica	Definiție si utilizare	• Caracteristici
Studii de caz	Culegerea de informații din care rezultă o descriere sau o explicație ce servesc drept răspuns la întrebările de ce și cum.	Crescută putere explicativă (în special în cazul instituțiilor, evenimentelor cu efecte majore etc.), greu de realizat dar riguroase și utile în crearea unei imagini cuprinzătoare asupra implicațiilor politicii publice evaluate.
Focus grupuri	Susținerea unor discuții concentrate cu membrii din populația țintă, care sunt familiari cu subiectul (politica publică). Elaborarea unui set de întrebări bine structurate capabile să conducă la obținerea unui maxim de informații. Scopul este de a compara percepția beneficiarilor în raport cu așteptările create de elaborarea politicii publice.	Utile când se dorește interacțiunea participanților. Sunt destul de costisitoare și cer timp, au grad redus de generalitate. Oferă însă informații utile de prima mână referitoare la efectele implementării unei anumite politici publice.
Interviuri	Formularea de întrebări beneficiarilor politicii publice sau persoanelor care au fost implicate în implementarea politicii publice.	Permite producerea de informații ca urmare a descrieri unor experiențe ale persoanelor direct afectate de respectiva politică publică. Permite cercetătorului să adâncească anumite chestiuni. Pe de altă parte pot fi costisitoare; dacă nu sunt pregătite adecvat pot produce erori prin obținerea de informații ne semnificative
Observația	Observarea și înregistrarea situațiilor. Conține: precizări cu privire la persoanele implicate, ce se întâmplă, unde, când și cum se petrec evenimentele. Observatorul poate fi direct implicat în activități pentru o anumită perioadă sau doar observa din exterior.	Oferă informații descriptive cu privire la schimbările survenite sau a contextului în care se produc acestea. Informațiile obținute ar putea fi filtrate de gradul de obiectivitate al celui care efectuează observația. Este posibil ca informațiile să fie interpretabile. Dificultăți legate de timpul scurt în care anumite schimbări se pot produce ca urmare a implementării respectivei politici publice.
Chestionarul	Elaborarea unui set de întrebări bine structurate ale căror răspunsuri pot crea o imagine a situației.	Răspunsurile sunt anonime. Permit un timp de gândire pentru respondent. Facilitează compararea și prelucrarea datelor. Pe de altă parte, calitatea răspunsurilor depinde de calitatea întrebărilor. Ar putea impune experiențele personale ale celui care formulează întrebările și, ca urmare, informația să nu fie una autentică.
Analiza documentel	Revederea documentelor și înregistrărilor, a bazelor de date	Poate crea o hartă a modului în care s-a desfășurat implementarea unei anumite

⁶ după Taschereau, apud Banca Mondiala, Politici Publice, edit. Adrian Miroiu, Politeia, 2002

or scrise	administrative, a materialelor pregătitoare și a corespondenței.	politici publice. Oferă posibilitatea identificării unor probleme suplimentare de investigat.
------------------	--	---

Evaluarea implementării unei poliici publice poate avea mai multe avantaje. Dine acestea enumerăm:

- 1) creșterea responsabilității administrației publice cu privire la propriile acțiuni și crearea unui cadru prin care să fie posibilă monitorizarea de către societatea civilă a acestei activități (creșterea transparenței actului guvernării).
- 2) Creșterea eficienței și a calității activităților desfășurate în cadrul administrației publice;
- 3) Orientarea către nevoile cetățeanului a politicilor publice (!)

Bibliografie:

1. *Expert Advice for Policy Choice: Analysis and Discourse*, Duncan Macrae, Jr. Dale Whittington, Georgetown University Press, Washington D.C., 1997
2. *The Policy Termination Process – A conceptual framework and application to revenue sharing*, în *Policy Studies Review*, 1991, 16:1, Susan Kirkpatrick, James P. Lester, Mark R. Peterson,;
3. *Agenda Building as a Comparative Political Process*, Roger Cobb, Jennie-Keith Ross, și Marc Howard Ross, *The American Political Science Review*, Vol.70, 1976
4. *Policy Analysis for The Real World*, Hogwood B.W., Gunn L.A. (1984), Oxford University Press, Oxford, trad. rom. (2000) *Introducere în Politicile Publice*, Trei, București;
5. *Introducere în politicile publice*, Adrian Miroiu, Punct, 2001;
6. *Politicile Publice*, edit. Adrian Miroiu, Politeia, 2002
7. *On The Evolution of Political Issues*, Edward G. Carmines and James A. Stimson, în W. H. Riker edit., *Agenda Formation*, University of Michigan Press, 1993;
8. *Cultural Strategies of Agenda Denial – Avoidance, Attack and Redefinition*, edit. Roger W. Cobb and Marc Howard Ross, University Press of Kansas, 1997;
9. *Theories of the Policy Process*, edit. Paul Sabatier, University of California, Davis, Westview Press, 1999;
10. *Studying Public Policy – Policy Cycles and Policy Subsystem*, Michael Howlett, M. Ramese, Toronto, N.Y, Oxford, 1995;
11. *Public Ideas and Public Policy – Abortion Politics in Four Democracies*, Yael Yishai, in *Comparative Politcs*, January 1993;
12. *Bugetarea și Elaborarea Politicilor Publice*, *Lucrările SIGMA*, nr.8, ed. FDSCE, București, 2000;
13. *Public Administration – Balancing Power and Accountability*, Jerome B. McKinney and Lawrence C. Howard, ed. Praeger 1999;
14. *Analysing Public Policy*, Peter John, Pinter, London, 1998;
15. *Public Policy Instruments*, Guy Peters, K.M. Nispen, Cheltenham, 1998;
16. *A Typology of Implementation Behaviors of Street-Level Bureaucrats*, James D. Sorg, *Policy Studies Review*, Vol.2, No.3, February, 1983;
17. *Policy Evaluation and Program Termination*, Peter DeLeon, *Policy Studies Review*, Vol.1, No.4, May, 1983;

