

HIGHER EDUCATION POLICY SERIES

No.2



**Dezvoltarea politicilor publice în
domeniul învățământului superior**

**Ciprian FARTUȘNIC
Nicolae TODERAȘ
Ana-Maria STĂVARU**

UE *fiscdi*

THE EXECUTIVE AGENCY FOR
HIGHER EDUCATION, RESEARCH,
DEVELOPMENT AND
INNOVATION FUNDING



Higher Education Evidence
Based Policy Making

Dezvoltarea politicilor publice în domeniul învățământului superior

INTRODUCERE

Acest Ghid se adresează, în primul rând, factorilor de decizie, dar și personalului implicat în procesul de inițiere, implementare, monitorizare și evaluare a politicilor educaționale din domeniul învățământului superior. Credem că documentul de față poate fi o resursă utilă și altor persoane interesate de domeniul politicilor publice, în general și al politicilor educaționale, în special.

În condițiile în care învățământul universitar din România a cunoscut o importantă dezvoltare în ultimii zece ani, nevoia de expertiză în aria politicilor educaționale a crescut în mod constant. Nu orice problemă ajunge însă să primească o soluție printr-o măsură de politică publică, procesul de stabilire a agendei în învățământul superior reunind o diversitate de actori instituționali în competiție pentru a influența deciziile publice. Experiența curentă ne arată că această competiție este câștigată, de cele mai multe ori, de către experții care înțeleg să formuleze propuneri de politici publice semnificative în ceea ce privește numărul beneficiarilor și care au un impact așteptat ridicat și șanse sporite de a conduce la o schimbare durabilă. Pentru aceasta sunt necesare competențe specifice precum definirea adecvată a unei probleme, identificarea factorilor de influență, a resurselor necesare în implementare, analiza datelor cantitative și calitative disponibile etc.

Ghidul va oferi o bază teoretică și exemple din practică necesare unui profesionist implicat în procesele de elaborare, implementare sau evaluare a politicilor publice pentru dezvoltarea continuă a competențelor sale și îmbunătățirea permanentă a expertizei acestora. De asemenea, este necesar să fie conștientizate și înțelese acele circumstanțe implicate în procesele de decizie (contextul înfăptuirii politicii publice) precum identificarea și consultarea cu factorii relevanți cu privire la modul de definire a unei probleme, evaluarea alternativelor de intervenție, identificarea unor mecanisme de stimulare a participării actorilor în diferite etape ale politicii, utilizarea datelor în procesul deliberativ, monitorizarea implementării, evaluarea politicii, asigurarea coordonării și continuității acesteia ș.a.

Temele tratate în prezentul Ghid vizează aceste aspecte, referindu-se pe de o parte la procesul efectiv al înfăptuirii politicilor în domeniul învățământului superior și, pe de altă parte, la elemente care țin de guvernanta politicilor din învățământul superior. Astfel, în prima parte, prezentăm detalii vizând conținutul procesului de înfăptuire a politicilor, discutând în mod etapizat componentele dinamice ale acestuia pe care le-am considerat fundamentale. A doua parte abordează aspecte legate de analiza dinamicii rețelei de actori implicați în procesul de înfăptuire a politicilor publice în învățământul superior, rolul evidențelor în fundamentarea deciziilor, mecanismele prin care poate fi generată și promovată deliberarea și consultarea și poate fi asigurată coordonarea politicilor, cât și elemente privind continuitatea și transferul politicilor publice.

Credem că modul în care prezentul Ghid poate fi utilizat depinde în mod direct de contextul utilizării sale. Din perspectiva analizei pentru (fundamentarea de) politici, Ghidul poate servi ca reper atât în stabilirea unor ținte strategice, cât și în dezvoltarea unor strategii specifice și a unor mecanisme de monitorizare și evaluare ex-ante. Din perspectiva analizei de politici, această resursă poate oferi o serie de repere concrete privind criteriile și indicatorii pentru măsurarea succesului unor intervenții deja implementate, cât și să ghideze viitoare intervenții. Astfel, Ghidul

abordează procesul înfăptuirii politicilor atât din perspectivă prescriptivă (cum ar fi bine să fie dezvoltate politicile publice din domeniul învățământului superior), cât și descriptivă (cum sunt înfăptuite în prezent aceste politici).

După aproape 25 de ani de reformă continuă a învățământului superior din România, care a vizat structura, managementul, finanțarea, accesul, asigurarea calității, gestionarea calificărilor și alte dimensiuni sistemice, este nevoie de sprijinirea procesului de profesionalizare graduală a modului în care sunt înțelese și promovate politicile în domeniul învățământului superior. Astfel, elementele descriptive țin seama de experiențele de succes identificate până acum, cât și de contextul specific în care sunt dezvoltate politicile (gradul și ariile de autonomie universitară existente în prezent, resursele aflate la dispoziție, cadrul general de reglementare etc.). În completare elementele prescriptive oferă un cadru conceptual și instrumental de susținere a expertizei în conceperea și implementarea politicilor publice viitoare.

Principalele noastre așteptări vizează utilizarea de către decidenți, implementatori și personalul din administrația publică cu acitivitate în domeniul politicilor publice în educație, în sens larg a ideilor și a „cheilor” de înțelegere și implementare a politicilor publice oferite în prezentul Ghid. Scopul acestei utilizări îl vedem ca fiind îmbunătățirea politicilor publice, facilitarea și eficientizarea activității de zi cu zi a celor ante-menționați, precum și asigurarea unui cadru general de susținere a învățării permanente din activitatea derulată și a continuității în politicile publice din domeniu, pe fundalul dezvoltării unei culturi instituționale privind politicile publice din educație.

Autorii

CUPRINS

Introducere

Partea 1. Procesul înfăptuirii politicilor publice în domeniul învățământului superior

1.1 Stabilirea agendei de decizie	10
• Agenda publică și agenda de decizie în învățământul superior	10
• Ce probleme pot ajunge pe o agendă de politici în învățământul superior?	13
• Cine stabilește și cine influențează agenda? Contextul promovării unei politici publice	14
• Moduri posibile de luare a deciziei	15
1.2 Formularea politicilor	19
• Care sunt abordările curente în definirea problemei?	19
• De ce e important să discutăm despre soluții alternative?	22
• Ce înseamnă fundamentarea tehnică preliminară?	22
• Alegerea și comunicarea soluției	26
1.3. Implementarea politicilor	27
• Verificarea capacității de implementare	27
• Planificarea implementării	29
• Strategii de implementare	30
• Cadrul de sprijin	31
1.4. Monitorizarea și evaluarea politicilor	34
• Monitorizarea – un proces continuu, simultan implementării	34
• Evaluarea – un proces sistematic complex ce poate fi utilizat în diferitele etape ale înfăptuirii politicilor	35
• Flexibilitatea, adaptabilitatea și îmbunătățirea parcurs a politicilor	38
• Cum dezvoltăm o cultură a evaluării?	39

Partea 2. Guvernanța politicilor din învățământul superior

2.1 Actorii implicați în înfăptuirea politicilor publice	44
• Dinamica și funcționalitatea rețelei de actori implicați în procesul înfăptuirii politicilor	44
• Mediul organizațional și gradul de implicare a coalițiilor și rețelelor de sprijin	45
• Nivelurile administrative și stratificarea intereselor în implementarea politicilor	47
• Rolul expertizei externe	48
2.2 Politici fundamentate pe evidențe	49
• Rolul evidențelor în diferitele etape ale procesului înfăptuirii politicilor	50
• Tipurile și sursele de date	59
• Indicatori de bază în învățământul superior	62
2.3 Capacitatea de a genera și promova deliberarea și consultarea	63
• Transparența, responsivitatea și comunicarea în înfăptuirea politicilor	63
• Mecanisme de deliberare și consultare cu factorii interesați	65
• Evaluarea gradului de răspândire a mesajului politicilor	66
2.4 Coordonarea politicilor	67
• Condiționalități în înfăptuirea politicilor	67
• Rolul culturii administrative în înfăptuirea de politici	70
• Prevenirea și gestionarea tensiunilor interinstituționale	72
2.5 Continuitatea și transferul politicilor	73
• Ciclurile politicilor publice	73
• Continuitatea politicilor	77
• Transferul de politici	79
Concluzii	83

Partea 1



PARTEA 1

PROCESUL ÎNFĂPTUIRII POLITICILOR PUBLICE ÎN DOMENIUL ÎNVĂȚĂMÂNTULUI SUPERIOR

Scopul acestei prime părți este de a oferi un cadru structurat pentru înțelegerea procesului de înfăptuire a politicilor publice în domeniul învățământului superior din România. Pentru a maximiza valențele explicative și practice ale acestui ghid, în primul rând, urmăm un parcurs etapizat al procesului politicilor publice, care să permită intrarea într-o discuție de profunzime pe aspectele cotidiene care fac parte din activitatea curentă a decidenților, implementatorilor de politici publice din domeniul învățământului superior și a personalului angajat în instituțiile publice cu responsabilități în acest domeniu, pe scurt a tuturor aceluia ce pot fi considerați practicieni în domeniul politicilor publice în educație (denumiți în continuare practicieni/profesiioniști). În al doilea rând, urmărim obținerea unei înțelegeri de ansamblu a procesului politicilor publice, care să se mențină deasupra modelelor etapizate. În acest sens, abordarea unor aspecte transversale care fac parte din contextul mai larg al înfăptuirii politicilor publice urmărește să asigure înțelegerea fenomenelor care depășesc simpla sumă a etapelor teoretizate în modelele clasice.

Plecăm de la premisa că o înfăptuire calitativă a politicilor presupune că actorii care participă la procesul politicilor dețin cunoaștere asupra conceptelor fundamentale din domeniul politicilor publice. În ceea ce privește ceea ce se înțelege prin politică publică nu există un consens în literatura de specialitate și nici între practicieni asupra definiției unei politici publice. Câteva elemente care apar însă recurent în diferitele definiții atribuite politicilor publice includ:

- ideea de structură de nivel mediu, mai mare decât o simplă decizie, dar mai mică decât o mișcare socială (Hecló 1972);
- ideea de decizie guvernamentală (Hogwood și Gunn 1984) și raționalitate;
- ideea de orientare către un scop (Hecló 1972);
- set sau seturi de acțiuni;
- rezultate, efecte, schimbări asupra populației.

Alkin (2011) susține că politicile publice sunt direcții generale de acțiune fără a avea neapărat un plan de acțiune particular. Pe de altă parte Parsons (1995) consideră că politicile publice exprimă cum, de ce și cu ce scop (definit în termenii obținerii unor efecte), guvernele urmează anumite cursuri de acțiune sau nonacțiune. Cu alte cuvinte, o politică publică este ceea ce se decide să se facă sau să nu se facă cu privire la o problemă publică la un anumit moment dat, într-o anumită conjunctură politică. Pentru ca demersul ghidului nostru să fie cât mai clar vom utiliza următoarea definiție a politicilor publice: ***o politică publică este un ansamblu de decizii guvernamentale relativ raționale¹ care au ca scop îmbunătățirea unei stări de fapt problematice, bazându-se pe anumite presupoziii cauzale între acțiunile întreprinse și efectele care se doresc a fi generate asupra populației.***

Procesul de înfăptuire a politicilor publice este unul complex și poate fi încadrat cronologic într-o succesiune de etape sau faze. Aplicarea etapelor în vederea obținerii rezultatelor scontate pentru care politica a fost înfăptuită reprezintă un ciclu al politicii. Totodată ciclul unei politici implică un proces continuu de adaptare a politicii prin acțiuni de feedback, care au rolul de conectare a

[1] pentru că nevoile sociale cărora le răspunde nu sunt întotdeauna raționale în mod universal;

etapelor următoare cu cele anterioare (Dunn 2010, 56).

Ca urmare, prin intermediul abordării ciclului de politici se vizează gradul de iterație și de continuitate a politicii.

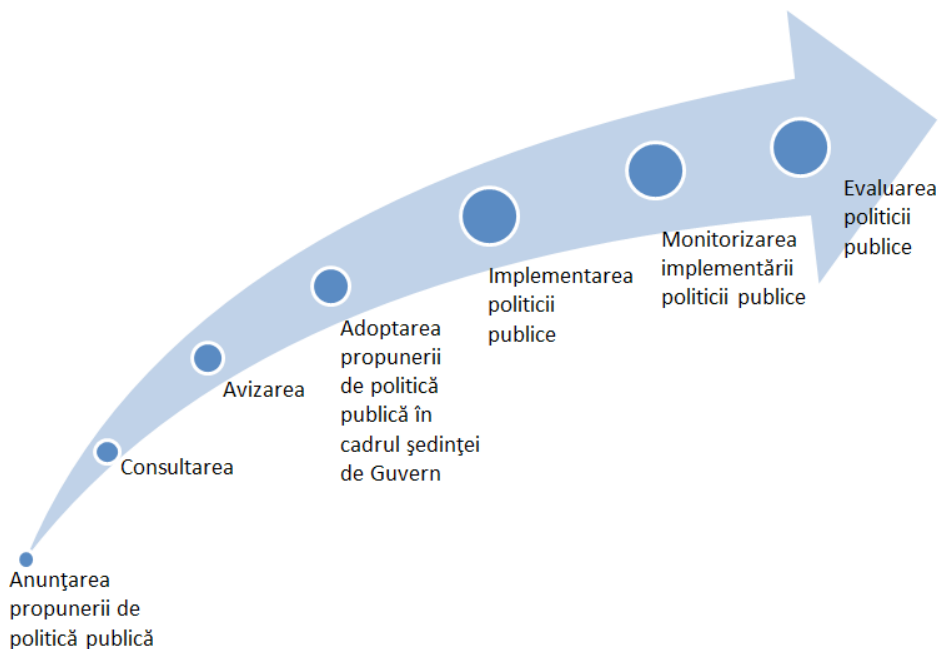


Fig. 1 Etapele înfăptuirii unei politici publice conform prevederilor normative din România

Atât manualele cât și cadrul normativ intern ne oferă o decupare a întregului proces în etape distincte de înfăptuire, aspect care ne ajută să înțelegem mai bine ce rol au și cum se realizează fiecare etapă sau stadiu al politicii. Prin multiplele modele și abordări specifice domeniului, se nuanțează faptul că o politică publică este de fapt un flux continuu de acțiuni și decizii puse în aplicare pentru realizarea obiectivelor stabilite.

Modelarea etapizată a procesului înfăptuirii politicilor publice este un instrument util în explicarea diferitelor cauzalități în apariția unei probleme, conceptualizarea soluțiilor, luarea deciziei și implementarea, precum și evaluarea politicilor publice. Rațiunea de simplificare a întregului ansamblu al acestor activități este aceea de a facilita înțelegerea proceselor care au loc și a modului în care activitatea cotidiană a practicienilor poate fi ușurată, eficientizată sau completată în vederea îmbunătățirii politicilor. Astfel, modelarea etapizată este în acest caz o reprezentare simplificată a unei realități circumscrise unui anumit context politic. În practică, etapele reprezentate distinct în model se întrepătrund într-un proces mult mai complex și se suprapun într-o mai mare sau mai mică măsură în funcție de context și alți factori, însă simplificarea dată de modelul etapizat are rol explicativ.

Cadrul legislativ românesc în domeniul înfăptuirii politicilor publice este relativ recent. Primele reglementări care pun accentul pe conceptul de politică publică și creează cadrul legal pentru înfăptuirea politicilor publice apar prin Hotărârea de Guvern 775/2005. Până la începutul anilor 2000 înțelegerea asupra modalității de rezolvare a problemelor de la nivelul societății era una cu precădere legalistă, în sensul percepției și utilizării legiferării ca instrument de soluționare a acestor probleme. Viziunea asupra problemelor de natură publică începe să se schimbe în contextul demarării reformelor structurale de la nivelul administrației centrale pe fondul

sprijinului acordat de anumite organizații internaționale, dar și pe cel al eforturilor depuse în vederea aderării la UE (Peterson 2008; Bondar 2007).

În contextul public românesc, conform HG nr. 775/2005, HG nr. 870/2006 și HG nr. 1226/2007, etapele înfăptuirii politicilor publice sunt cele prezentate în figura de mai sus. Într-o primă fază, menirea acestor reglementări a fost aceea de a instituționaliza un cadru coerent și unitar de înfăptuire a politicilor publice, punând accentul pe fundamentarea tehnică adecvată a acestora, pe dezvoltarea capacității Guvernului și ministerelor de elaborare și coordonare a politicilor publice, dar și pe stimularea contribuției la stabilirea unor metode, tehnici și instrumente de conceptualizare, implementare și evaluare a politicilor publice.

Rămâne discutabil în ce măsură acest cadru normativ a dus efectiv la dezvoltarea și utilizarea de instrumente și abordări specifice înfăptuirii de politici publice, existând chiar voci care afirmă că prevederile HG 775/2005 nu au fost aplicate, aceasta fiind ea însăși un exemplu de politică publică eșuată (Miroiu 2012, p. 11). Considerăm că încă persistă, într-o mare măsură. Abordarea de rezolvare a problemelor prin legiferare, deși conceptul de politică publică a pătruns și s-a răspândit în limbajul politic și administrativ central și chiar local românesc.

Tocmai de aceea, aici însă trebuie să precizăm că prezentul ghid nu urmează întocmai această înlănțuire specificată de cadrul normativ românesc, ci urmează o succesiune mai puțin rigidă. Astfel, ne interesează mai degrabă înțelegerea de către utilizatorii ghidului a fenomenelor pe care le vor întâlni atunci când contribuie, de pe o poziție sau alta, la conceptualizarea problemelor și soluțiilor, conceperea propunerilor de politici publice, implementarea, monitorizarea și evaluarea acestora. În acest scop, în analiza fenomenelor discutate oferim exemple relevante domeniului învățământului superior din România.

1.1 STABILIREA AGENDEI

Întrebări cheie:

- Care sunt problemele care reclamă rezolvare din partea structurilor guvernamentale la momentul curent?
- Care sunt grupurile afectate și în ce măsură sunt acestea afectate?
- Sunt aceste probleme rezolvabile la momentul curent?
- Care sunt prioritățile guvernamentale la momentul curent?
- Ce presiuni externe sau interne există la momentul curent în direcția reformării sectorului public?

Concepte cheie:

- Agendă publică
- Agendă de decizie (formală/ instituțională/ guvernamentală)
- Problemă de politică publică
- Filtrarea problemelor
- Influențarea agendei

1.1.1 Agenda publică și agenda de decizie în învățământul superior

O politică publică nu începe atunci când dăm startul implementării ei. Traseul parcurs până la momentul demarării implementării propriu-zise presupune un efort considerabil din partea celor care aduc o problemă în atenția publică și/sau a factorilor decidenți, o definesc, vin cu soluții,

le fundamentează, influențează decizia asupra unei variante sau îi alocă mijloacele prin care aceasta să poată fi susținută. Durata acestui traseu poate varia de la câteva luni până la câțiva ani (de exemplu, clasificarea instituțiilor de învățământ superior și ierarhizarea programelor de studii) sau se poate prelungi pe o perioadă nedeterminată, atâta timp cât problema este prea dificil de rezolvat, contextul generează imposibilitatea luării unei decizii sau agenda politică este "deturnată" de alte probleme care apar între timp și devin mai urgente, schimbând prioritățile de politici.

Privind într-un mod comprehensiv procesul de elaborare și înlăptuire a politicilor publice, observăm că, înainte de începerea formulării propriu-zise a oricărei politici publice, parcurgem o altă etapă în care ne sunt supuse atenției o multitudine de probleme, semnalate de diferite grupuri guvernamentale sau neguvernamentale din societate, a căror rezolvare este necesară. Vorbim astfel în primul rând despre etapa de stabilire a agendei. Dar la ce agendă ne referim și cine "întocmește" această agendă?

Pe de o parte, vorbim despre agenda publică, care cuprinde problemele percepute și semnalate de către membrii comunității în care trăim. Cu alte cuvinte acestea sunt problemele care ajung în atenția publică pentru că afectează comunitatea sau un grup din interiorul acesteia într-o măsură considerată semnificativă de către cei care le reclamă și care solicită rezolvarea lor de către cei care au acces la decizie sau influență asupra acesteia. Pe de altă parte, vorbim despre agenda de decizie, numită și agenda formală, agenda instituțională sau agenda guvernamentală, care cuprinde problemele pe care cei care au acces la decizie urmăresc să le rezolve într-un anumit termen.

Cele două agende nu coincid întotdeauna, prioritățile strategice guvernamentale, dar și constrângerile privitoare la resurse financiare și de timp determinând ca agenda formală să fie în general mult mai îngustă decât agenda publică. Astfel, problemele sunt incluse pe agenda formală în funcție de prioritatea lor, care este apreciată în dependență de:

- Amplitude: cât de mari sunt grupurile afectate sau cât de extinsă este zona afectată;
- Intensitate: cât de puternice sunt efectele asupra grupurilor afectate și potențialele efecte asupra comunității în ansamblu;
- Persistență: de cât timp se perpetuează sau cât timp se va mai perpetua problema în cauză?

De multe ori, subiectele de pe agenda publică nu sunt și priorități guvernamentale. De exemplu, după 2011, odată cu schimbarea cadrului legislativ în domeniul educației, Legea nr 1/2011 a Educației Naționale a recunoscut existența unor probleme care erau pe agenda publică, însă care până la acel moment nu reprezentaseră o prioritate guvernamentală, cum ar fi clasificarea universităților și ierarhizarea programelor de studii. Este mai probabil ca subiectele de pe agenda publică să fie asumate de decidenți atunci când elemente de politici sau măsuri conexe acelor subiecte sunt deja recunoscute și prezente în cadrele legislative și normative interne. De pildă, pe fondul adoptării Legii Educației Naționale (LEN), care aducea în discuție și schimbarea mecanismului de finanțare în învățământul superior, ulterior s-au emis Ordinele anuale privind aprobarea Metodologiei de alocare a fondurilor bugetare pentru finanțarea de bază și finanțarea suplimentară a instituțiilor de învățământ superior de stat din România, prin care se aplică noul mecanism de finanțare.

Un alt tip de document cheie care indică sau impulsionează traiectoria priorităților guvernamentale îl reprezintă documentele de tip strategic, fie ele de nivel național, cum ar fi Planul Național de Dezvoltare pentru perioada 2007-2013 sau Planul Național de Reforme, fie de nivel sectorial și tematic, precum Strategia Anticorupție în Educație 2013-2015. În trecutul recent un alt exemplu în acest sens a fost Pactul Național pentru Educație, care a fost agreat și semnat de reprezentanții tuturor partidelor politice parlamentare și de Președintele României la 5 mai 2008.

Acest document prevedea opt obiective, printre care în domeniul învățământului superior amintim: asigurarea alocării a minimum 6% din PIB pentru educație și 1% pentru cercetare, adoptarea principiului finanțării multianuale pe cicluri și programe de studii și pe proiecte în învățământul universitar, extinderea educației permanente la cel puțin 12% din forța de muncă activă a României până în 2013. Finalitatea acestui Pact viza elaborarea și adoptarea în termen de 18 luni a unei strategii naționale care să ghideze dezvoltarea unui pachet de legi pentru îndeplinirea obiectivelor asumate. LEN poate fi considerată produsul acestui Pact, așa cum este menționat în expunerea de motive a legii. Dincolo de nivelul formal al Pactului ca document de tip strategic, putem considera că acesta este dublat și de un angajament politic vizibil în direcția îmbunătățirii unor stări negative sau problematice. Astfel, unele strategii sunt completate de acorduri sau asumări politice care încercă să genereze presiune pentru rezolvarea unei anumite stări de fapt. Prin aceste demersuri complementare decidenții politici își mențin sau întăresc capitalul electoral, iar diversele categorii de grupuri interesate pot fi de asemenea câștigătoare pe fondul presiunilor generate. Drept rezultat al acestor moduri de acțiune agenda formală are un ritm constant de actualizare.

De asemenea, de la momentul aderării României la UE prioritățile guvernamentale de la nivel național trebuie să fie în concordanță cu principiile și liniile de acțiune ale documentelor strategice de la nivel european, precum Strategia Europa 2020. Deși domeniul educațional nu este o competență exclusivă a UE și nici o competență partajată a UE cu statele membre, totuși educația și formarea profesională apar ca domeniu în care „Uniunea este competentă să desfășoare acțiuni de sprijinire, de coordonare sau completare a acțiunii statelor membre” (TFUE, art. 6). Mai mult decât atât, aspecte conexe domeniului educațional derivă din competența exclusivă a Uniunii în stabilirea normelor privind concurența necesare funcționării pieței interne (TFUE, art. 3), cum ar fi de exemplu aspectul asigurării calității în învățământul superior, și competența partajată a UE cu statele membre în domeniul politicii sociale, precum lupta împotriva marginalizării sociale (TFUE, art. 153) prin oferirea accesului în învățământul superior. În acest mod statele membre le este oferit un cadru comun de susținere pentru dezvoltarea de politici care să contribuie la formarea și perfecționarea profesională pentru încadrarea pe o piață unică europeană a forței de muncă, precum și la îmbunătățirea calității serviciilor educaționale.

Există însă și cazuri în care decizia politică este aceea de a nu decide în legătură cu o problemă mult prea controversată pentru ca cineva să-și poată asuma luarea deciziei, astfel încât problemele, deși sunt prezente la nivel public, nu sunt introduse pe agenda formală. Acest mod de a acționa se bazează fie pe considerentul că problema se va rezolva în timp de la sine, fie vor fi identificate în timp contexte potrivite pentru o conturarea unei intervenții incrementale fezabile.

În alte cazuri, anumite subiecte sau probleme sunt atât pe agenda publică, cât și pe cea guvernamentală și se mențin timp îndelungat între prioritățile guvernamentale, dar nu sunt soluționate prin politici publice. Un exemplu relevant în acest caz este alocarea domeniului educației a minimum 6% din PIB. Acest subiect este prezent încă din 1995, odată cu adoptarea

vechiului cadru legislativ în domeniul educației.

În concluzie, cine stabilește totuși agenda formală? La acest proces concură pe de o parte structurile guvernamentale (ministere, autorități, agenții, unități executive), aparatul central al Guvernului (Cancelaria Primului-Ministru, Secretariatul General al Guvernului), structurile de lucru ale Parlamentului (Comisii de lucru, Departamente etc.), iar pe de altă parte de la agenții independente cu rol în îndeplinirea de politici publice, diverse grupuri de presiune, lobby-iști ș.a. Configurația pozițiilor de putere și influență în care se înscriu acești actori conturează ceea ce numim cadrul general al unei politici (policy frame). Raporturile din interiorul cadrului de politici sunt determinate de modul în care actorii de mai sus își atribuie roluri în diagnosticarea problemelor care necesită rezolvare și sunt percepuți de către ceilalți și de către public ca având un rol determinant în luare deciziei.

1.1.2 Cum pot ajunge problemele pe o agendă de politici în învățământul superior?

Diferiți factori de decizie sau grupuri sociale afectate de o anumită stare de fapt pot aduce pe agenda publică o varietate de probleme (de pildă, studenții și profesorii vor milita pentru mărirea cotei din PIB pentru învățământul superior; angajatorii vor face presiuni pentru asigurarea calității în învățământul superior, Ministerul Finanțelor Publice va face demersuri pentru cheltuirea corectă și economică a resurselor financiare de către universități ș.a.). Perspectivile diferite asupra a ceea ce îi afectează sunt conturate în primul rând de rolul pe care aceștia îl au în sistemul de învățământ superior, de așteptările pe care și le construiesc de pe această poziție și de nemulțumirile care le sunt generate în raport cu o anumită situație problematică.

Circumscrierea de natură politică inerentă problemelor publice face însă ca numărul criteriilor conform cărora problemele de pe agenda publică sunt clasificate și filtrate pentru a construi agenda de decizie să fie mult mai mare. Astfel, elemente precum preferințele și coalițiile politice circumstanțiale, dimensiunea presiunilor diferitor grupuri din zona guvernamentală, economică sau a societății civile, urgența luării de măsuri, dar și costurile pe care le presupune rezolvarea anumitor probleme pot deveni determinante în etapa de filtrare a problemelor.

Referitor la procesul prin care o problemă ajunge pe agenda publică și ulterior pe agenda formală, sau direct pe agenda formală, Cobb, Ross și Ross (1976, pp. 127-136) descriu trei modele de stabilire a agendei:

- Modelul inițiativei exterioare – un grup exterior structurii guvernamentale semnalează o problemă, depune eforturi pentru a o face cât mai larg cunoscută opiniei publice, plasând-o astfel pe agenda publică și, ulterior, face presiuni susținute asupra decidenților pentru ca aceștia să o ia în considerare și să o includă pe agenda formală. Grupul va fi inevitabil în concurență cu alte grupuri care promovează alte probleme sau cu grupuri care au interesul ca problema în cauză să nu intre pe agendă. De exemplu, aici poate fi specificat procesul elaborării și adoptării Statutului Studentului ca act normativ subsecvent Legii Educației Naționale din 2011. Acest act normativ a fost elaborat și promovat de Alianța Națională a Organizațiilor Studentești din România începând cu 2007 (fiind astfel introdus pe agenda publică, din exterior, în ciuda presiunilor altor grupuri – de ex. grupul cadrelor didactice care a făcut presiuni de a împiedica adoptarea acestui document).
- Modelul mobilizării – un grup politic sau un lider politic propune o politică publică, plasând astfel o problemă direct pe agenda formală. Între timp, acesta depune eforturi pentru a atrage o cât mai largă susținere publică pentru implementarea

respectivei politici publice, provocarea constând în acest caz în faptul de a reuși plasarea problemei și pe agenda publică, nu doar pe cea formală, cu scopul de a obține legitimitate și susținere. De exemplu, deputatul Mihai-Răzvan Sturzu a inițiat o propunere legislativă privind regelementarea activității de voluntariat. Propunerea legislativă prevede ca activitatea de voluntariat să se considere experiență profesională și/sau în specialitate, în funcție de tipul activității, dacă aceasta este realizată în domeniul studiilor absolvite².

- Modelul accesului interior – un grup din structura guvernamentală sau foarte apropiat de structura guvernamentală propune o politică publică, dar se limitează la a o populariza doar în rândul decidenților pentru a obține plasarea ei pe agenda formală. Nu se depun eforturi pentru includerea problemei și pe agenda publică, ba chiar se evită aducerea sa în atenția publică, pentru a preîntâmpina eventuale opoziții. Acest model a fost urmat, de exemplu, în cazul clasificării universităților și a ierarhizării programelor de studii, exercițiu derulat la nivel de sistem în 2011.

Un model alternativ de stabilire a agendei este cel propus de Sabatier, modelul cadrului coaliției de susținere (Sabatier, Jenkins-Smith, 1993). Acest model susține că problemele care ajung pe agendă depind în mod determinant de elemente contextuale precum comunitatea căreia i s-ar adresa viitoarea politică și sectorul de activitate în care este circumscrisă problema. Pe acest fundal vor apărea cel puțin două coaliții concurente în elaborarea unei politici care să adreseze problema în discuție, ajungându-se la o soluție de compromis între cele două opțiuni.

Trebuie avut în vedere că încă de la constituirea agendei publice ideea de raționalitate și de ordonare obiectivă a priorităților este pusă sub semnul întrebării. Acest lucru este cauzat pe de o parte de faptul că percepția asupra ce înseamnă o problemă este validă doar în raport cu nevoile unui grup sau altul și nu la modul general. Pe de altă parte, capacitatea grupurilor de a își promova problemele și a face presiuni pentru rezolvarea lor este inegală.

1.1.3 Cine stabilește și cine influențează agenda? Contextul promovării unei politici publice

Inițiatorii formali sau informali, susținătorii sau cei care promovează sau aduc în atenție o problemă sau o propunere de politică pot proveni din variate grupuri și contexte. În cazul învățământului superior aceștia pot fi:

- decidenți politici- membrii comisiilor de învățământ din Senat și Camera Deputaților, echipa de conducere a MEN (Ministru, Ministru delegat, Secretar de Stat pentru Învățământ Superior);
- decidenți nonpolitici - consiliile prevăzute de Legea Educației Naționale (CEMU, CNADTCU, CNFIS), ARACIS;
- instituții publice interesate de obținerea de resurse adiționale sau de adoptarea unor măsuri aferente politicilor în implementare – instituțiile de învățământ superior, centrele de cercetare, agenții și autorități (ARACIS și ANC), precum și unități executive (UEFISCDI);
- grupuri de presiune - organizații studentești, sindicate ale cadrelor didactice, patronate, comitete sectoriale și diverse organizații neguvernamentale.
- organizații profesionale- Colegiul Medicilor din România, Colegiul Farmaciștilor din România, Corpul Național al Polițiștilor, Corpul Experților Contabili și Contabililor Autorizați din România, colegiile consilierilor juridici, Colegiul Psihologilor ș.a. Acestea

[2] A se vedea: <http://www.mihaisturzu.ro/legea-voluntariatului/>

au un rol determinant în conturarea abordărilor în formarea profesională continuă din domeniile lor de activitate;

- personalități - lideri politici, academicieni, profesori recunoscuți la nivel național și internațional, experți de nivel național sau internațional ș.a.;
- think-tank-uri - Centrul Educația 2000+, Centrul Român de Politici Europene, Institutul pentru Politici Publice;
- mass-media – Lindblom și Woodhouse (2003, pp. 180-181) explică faptul că, în problemele de politici, mass-media oferă interpretări convenționale ale subiectelor curente, reiterând și accentuând punctele de vedere dominante din societate. Cu toate acestea, rolul mass-media este important în construirea agendei publice și în menținerea unei probleme în atenția publică, media portretizând imaginea unei probleme de interes public, inclusiv prin solicitarea, prezentarea și analizarea opiniilor decidenților. Pe de altă parte, abilitatea acestora din urmă de a direcționa media înspre subiectele sau alternativele dorite reprezintă un instrument de reconturare a agendei publice și de promovare a unei anumite politici. În altă ordine de idei, se observă faptul că media specializată pe știri (politice, economice, sociale) are un rol mai activ și mai important în aducerea unor probleme pe agenda publică și în promovarea lor decât media generalistă, aducând o concentrare mai mare pe subiecte care pot deveni probleme publice prin spațiul și timpul acordat acestora și prin varietatea mai mare de metode de analiză și dezbateră a acestora.
- grupuri din societatea civilă organizate ad-hoc sau coaliții de ONG-uri – cu cât o problemă suscită mai multă contradicție de opinii la nivelul societății, cu atât probabilitatea ca aceasta să fie promovată sau accentuată de către grupuri din societatea civilă prin diferite forme (lobby?, manifestație, protest etc.) este mai mare. Adesea, ceea ce determină organizarea ad-hoc a unor grupuri aparținând societății civile nu este atât promovarea unei politici, cât mai degrabă, exprimarea opoziției pe diferite considerente (economice, sociale, de mediu etc.) în raport cu o politică pe care structurile guvernamentale intenționează să o implementeze. De pildă, Coaliția pentru Universități Curate sau manifestațiile studenților și cadrelor didactice din noiembrie 2013 în legătură cu alocarea a 6% din PIB pentru educație, protestele, acțiunile de contestare pe diverse teme care creează anumite efervescente societale.

Toți acești actori menționați mai sus încearcă prin diferite mijloace (de mobilizare, de susținere, de destructurare și chiar de contestare) să influențeze lista problemelor care se vor găsi în definitiv pe agenda de decizie. O parte considerabilă a acestor actori recurg la activități de advocacy, care presupune susținerea unei idei, unor principii sau a unei cauze cu scopul ca publicul larg să conștientizeze existența unei probleme. O altă parte a acestora recurge în schimb la activități de lobby, care presupun promovarea unor interese individuale, de grup sau generale, cărora li se poate răspunde prin adoptarea unor măsuri care privesc problemele promovate de aceștia. În concluzie, putem afirma că agenda publică este rezultatul interacțiunii dintre diferite interese și moduri de promovare a acestora în cadrul unei conjuncturi politice dinamice.

1.1.4 Moduri posibile de luare a deciziei

După ce consultarea publică și analiza alternativelor au avut loc, rezultând în urma acestora o listă restrânsă de trei soluții, acestea sunt prezentate elaborat și ulterior înaintate decidentului sub forma unui document de tipul Propunere de politică publică. Acest document prezintă ministrului, secretarului de stat sau altui decident (după caz), într-un număr redus de pagini (3-5 pagini) următoarele elemente:



Hospital

INSTITUTE FOR KNOWLEDGE



- care este problema (justificându-se totodată de ce a fost aleasă pentru rezolvare în raport cu prioritățile guvernamentale),
- care sunt opțiunile (descriindu-se ce implică fiecare în materie de rezultate și costuri, impact, efecte dezirabile, efecte indezirabile, modalități de implementare),
- care este opțiunea recomandată (prezentându-se totodată argumentele pe care se bazează această recomandare).
- Există mai multe modalități de luare a deciziei politice cu privire la opțiunea de politică publică ce va fi în cele din urmă implementată. Astfel, putem vorbi despre mai multe modele de decizie, fiecare dintre ele pornind de la diferite premise în ceea ce privește modul în care decidenții vor gândi și își vor asuma răspunderea în raport cu o problemă care trebuie rezolvată. Analizând modul în care decizia este modelată de raționalitatea decidenților, Miroiu (Miroiu et al., 2002, 102-124) amintește câteva dintre modelele clasice de luare a deciziei:
 - Modelul raționalității complete sau comprehensive, aplicabil atât deciziilor individuale, cât și celor colective, în care sunt alese, pe baza unor criterii considerate a fi cele mai relevante (în primul rând eficiență), mijloacele cele mai potrivite pentru atingerea scopurilor. Problemă: imposibilitatea, într-o societate democratică formată dintr-o varietate de opinii și ordonări diverse, a agregării opțiunilor într-o singură decizie care să fie cea mai bună pentru toți (Arow, 1951).
 - Modelul raționalității limitate admite existența unor limite ale capacității persoanelor de a avea acces la informație și de a o analiza, prin urmare alternativa aleasă nu va fi cea mai bună, cea maximizatoare, dar va fi cea satisficentă (Simon, 1956), alternativa îndeajuns de bună (satisfăcătoare și suficientă) pentru atingerea scopurilor propuse.
 - Modelul incremental se bazează pe decizii pragmatice și fezabile care propun modificarea minoră și succesivă a politicilor sau a bugetelor acestora în raport cu starea anterioară, actorii încercând să se “descurce” (Lindblom, 1959) de la o perioadă la alta;
 - Modelul mixtîmbină deciziile strategice, care conturează traiectoria pe termen mediu a politicilor, cu deciziile operaționale, bazate pe modificări incrementale, tratând problemele și nevoile ca fiind raționale sau nu în funcție de contextul în care se dezvoltă (Etzioni, 1967);
 - Modelul coșului de gunoi (Cohen, March, Olsen, 1972) pune la îndoială și raționalitatea parțială, difuză sau contextuală din modelele de mai sus, decidenții fiind slab informați asupra problemei care trebuie rezolvată și asupra cauzalităților din spatele alternativelor. Pentru a ieși din impas și a “rezolva” problema, s-ar putea ca aceștia să aleagă orice alternativă produsă și abandonată la un moment dat în trecut.

Soluția care se alege pentru rezolvarea unei probleme nu este neapărat cea mai bună dintre toate variantele posibile. În schimb, aceasta ar trebui să fie fezabilă ținând cont de constrângerile care cei care o vor implementa le vor întâmpina în încercarea de a răspunde nevoilor grupului beneficiar. Astfel, decizia trebuie să țină cont atât de dinamica politică specifică respectivului moment (coalitii, conjuncturi și configurații politice), precum și de așteptările potențialului public beneficiar.

1.2 FORMULAREA DE POLITICI

Întrebări cheie:

- Cum este definită o problemă care se dorește a fi rezolvată?
- În ce context a apărut această problemă?
- Care sunt cauzele și efectele problemei vizate?
- Ce variante de soluționare a problemei există?
- A fost realizată consultarea publică privitoare la variantele existente?
- Ce rezultate și ce costuri implică fiecare variantă?
- Ce variantă este cea mai potrivită pentru a rezolva problema?

Concepte cheie:

- Definirea problemei
- Variante (alternative/opțiuni) de politici publice
- Fundamentarea alternativelor
- Propunere de politică publică
- Angajarea răspunderii Guvernului pentru un proiect de lege

1.2.1 Care sunt abordările curente în definirea problemei?

Indiferent de abordarea sau metodele folosite, definirea unei probleme de politici, odată intrată pe agenda instituțională, este un pas fundamental în eficientizarea procesului de identificare a unei soluții cât mai adecvate și cât mai larg acceptate. “Zestrea” informațională de care problema este însoțită încă de la semnalarea și intrarea ei pe agendă poate fi mai mult sau mai puțin structurată, variind considerabil de la cazurile în care politica vizată este deja bine conturată, cu soluții posibile care au și tactici sau reglementări atașate, la cazurile în care problema este constituită dintr-un ansamblu eterogen de nemulțumiri, idei, elemente contractorii de presiune, ansamblu care mai are nevoie de un efort susținut pentru a i se contura o definiție coerentă.

Deși există o varietate de abordări și modele în definirea problemei, adesea, în cadrul documentelor de politici publice, problema este definită utilizând fie o abordare descriptivă, fie o abordare normativă. În cazul abordării descriptive, problema este descrisă relativ succint, încercându-se surprinderea caracteristicilor esențiale, a constrângerilor de substanță (de fond) inerente naturii problemei (Howlett et al., 2009, p. 112), dar și explicarea cauzalității care a dus la situația problematică și a efectelor pe care aceasta le generează. Astfel, se încearcă obținerea unei înțelegeri realiste asupra necesității inițierii unei politici publice și se formulează, în raport cu aceste constrângeri de substanță, obiectivele care sunt propuse a fi atinse pentru a rezolva problema respectivă. Pe de altă parte, abordarea normativă nu pune accentul pe descriere și pe explicarea cauzalității, ci prezintă problema spunând ce ar trebui făcut pentru a contracara efectele semnalate sau preconizate ca fiind atașate problemei în cauză, încercând identificarea elementelor care, odată intervenit asupra lor, ar putea aduce cele mai vizibile și viabile ameliorări.

Oricare ar fi abordarea aleasă, metodele subsecvente de analiză care pot fi folosite sunt numeroase, pornind de la formularea unei liste de întrebări la care se încearcă să se răspundă pentru a defini problema (Hogwood și Gunn, 1984, 2000), analiza bazată pe criterii, analiza bazată pe clasificări sau ierarhizări ale cauzelor care generează problema, arborele problemelor, analizarea frecvenței semnalării problemei de către diferiți stakeholderi, metoda perspectivelor multiple (identificarea intereselor comune diferitor categorii de stakeholderi privitor la aceeași problemă), tehnica scenariilor, foresight-ul ș.a.

Arborele problemelor presupune sintetizarea într-un mod grafic a problemelor cu care se confruntă un anumit grup din populație, stabilind relații cauzale între probleme prin plasarea cauzelor la bază și a efectelor spre vârful arborelui. Trebuie să menționăm însă că arborele problemelor prezintă o viziune parțială (o simplificare a situației reale) pentru a ne permite să ierarhizăm problemele și să identificăm un mecanism causal de soluționare acestora. Un exemplu de arbore de probleme este prezentat în figura de mai jos (fig. 2).

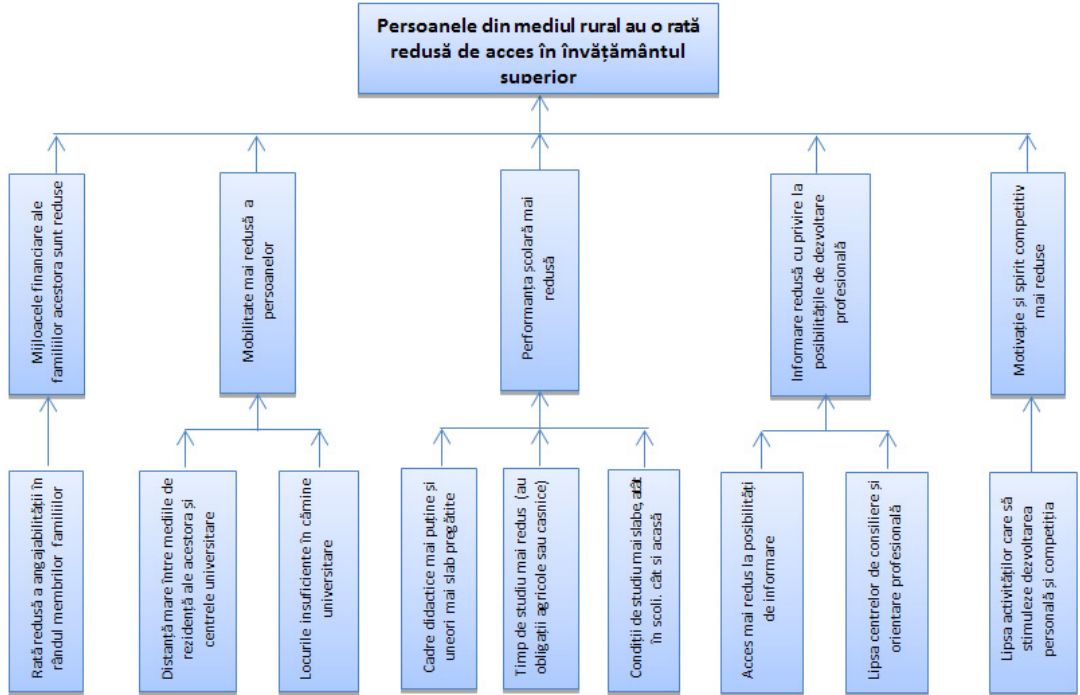


Fig. 2 Exemplu de arbore al problemelor - rata redusă de acces în învățământul superior al persoanelor din mediul rural

În multe cazuri o problemă poate fi confundată cu cauzele sau efectele acesteia, sau poate fi în mod eronat legată de un anumit complex de cauze. În consecință, o analiză sistematică trebuie să urmărească în principal stabilirea cu acuratețe a înlănțuirii cauzale generatoare a unor efecte pe care dorim să le schimbăm, fie pentru că acestea sunt negative, fie că nu sunt cele așteptate. Succesul sau eșecul unei politici publice ține astfel de abilitatea identificării și stabilirii corecte a înlănțuirii cauzale, structurate pe diverse variabile. Procesul de identificare corectă a problemei este complex și presupune colectarea și interpretarea cu acuratețe a diverselor date (cantitative și calitative), utilizând în acest sens instrumente adecvate.

Actualul cadru normativ aferent înfăptuirii politicilor publice îi încurajează pe funcționarii publici care participă în procesul de elaborare a propunerilor de politici publice să utilizeze cu predilecție metode de analiză secundară a datelor. Rareori sunt utilizate metode de colectare și analiză a datelor primare în vederea identificării înlănțuirii cauzale, printre care pot fi menționate consultările cu părțile interesate sau afectate de respectiva stare de fapt, simulările, aplicarea de chestionare, focus-grupuri, interviuri ș.a. Totodată, aplicarea metodelor de colectare și interpretare a datelor primare sunt utile și pentru testarea unor posibile scenarii și opțiuni de tactici, strategii și politici. Factorii interesați pot furniza informații mult mai prețioase în identificarea înlănțuirii cauzale decât analiza secundară de date. Este important ca pentru un asemenea proces de consultare să

se aloce timp și resurse suficiente.

Spre exemplu, în procesul de fundamentare a Registrului Matricol Unic s-a plecat de la evidențierea unor cauze precum lipsa unui sistem informativ național care să furnizeze date sistemice comparabile în vederea conceperii de politici și eficientizării mecanismelor de finanțare. De asemenea, în definirea problemei s-a avut în vedere necesitatea unui instrument care să contribuie la generarea de transparență și să facă mai eficiente procedurile care țin de eliberarea diplomelor și recunoașterea calificărilor.

După identificarea înlănțuirii cauzale specifice problemei se stabilesc scopul și obiectivele politicii publice. În această secvență trebuie să facem distincția între scopul și obiectivele politicii pentru că deseori, în procesul de conceptualizare a acesteia există o confuzie. Pentru a evita această confuzie distincția poate fi făcută astfel: la ce stare generală trebuie să ajungem – ce ne va spune concret dacă am ajuns în acea stare. Cu alte cuvinte, scopul politicii publice trebuie să exprime starea pozitivă de ansamblu la care se dorește să se ajungă prin implementarea politicii. Obiectivele sunt transpunerea rezultatelor efective care contribuie la atingerea scopului, prin descompunerea și tratarea particularizată a diferitelor aspecte care alcătuiesc problema adresată de politica publică. Așadar, scopul va exprima, cu un grad mai mare de generalizare, dezideratul de schimbare asupra populației, iar obiectivele vor operaționaliza acest deziderat la un nivel mai particular, mai concret. În vederea focalizării intervenției, dar și pentru concentrarea resurselor pentru a obține efecte notabile este recomandabil ca obiectivele să fie restrânse la un număr orientativ de trei - patru.

Obiectivele trebuie să fie formulate astfel încât să fie specifice, măsurabile, și abordabile (de atins), relevante și încadrate în timp, aspect care în literatura de specialitate se identifică prin acronimul SMART. Respectarea principiilor din spatele acestuia oferă cadrul și premisele necesare evaluării rezultatelor implementării unei politici publice.

Raportându-se la complexitatea problemelor de pe agendă și la modul în care noi reușim să le definim, Dunn (2010, pp. 90-92) vorbește despre trei clase de probleme de politici:

- Problemele bine definite, circumscrise unuia sau câtorva decidenți și unui set mic de alternative bine conturate, cu rezultate predictibile. Dispersia redusă a intereselor și presiunilor și gradul mic de incertitudine sau risc cu privire la rezultate reflectă existența unui anumit grad de consens privitor la modul de soluționare.
- Problemele moderat definite, circumscrise unuia sau câtorva decidenți și unui set relativ mic de alternative bine conturate, dar cu rezultate caracterizate de un grad mai mare de incertitudine sau risc.
- Problemele incorect definite, circumscrise unui număr mare de decidenți, cu interese greu comensurabile, greu de ordonat, fapt care duce la o fragmentare conflictuală a alternativelor, îngreunând foarte mult probabilitatea luării unei decizii satisfăcătoare.

Problema devine astfel, în mod inevitabil, dependentă în mod direct de contextul în care apare, iar definirea sa nu poate surprinde aspectele esențiale care vor conduce la rezolvarea fondului problemei în condițiile în care ignoră această circumscriere contextuală.

1.2.2 De ce e important să discutăm despre soluții alternative?

Cel mai frecvent, problemele de politici pot avea mai multe variante de rezolvare. În scopul creșterii eficacității și eficienței procesului de înfăptuire a politicilor publice, dar mai ales pentru a crește eficiența intervenției guvernamentale și a cheltuirii fondurilor publice, ministerele sau alte structuri cu rol în elaborarea și implementarea de politici publice precum (agențiile guvernamentale, consiliile, unitățile executive – numiți, în continuare, decidenții) trebuie să ia în considerare și să supună analizei diferitele alternative de soluționare. Aceleași criterii și etape trebuie însă urmărite și de către actorii neguvernamentali, inițiatori sau implementatori ai unei politici publice. Totodată, acest proces poate ajuta la o mai mare limitare a externalităților negative pe care politica o poate avea asupra unor grupuri din societate. Cu cât gradul de structurare sau de definire a problemei va fi mai înalt, cu atât soluțiile alternative se conturează mai clar, iar aspectele de fond ale problemei, obiectivele politicii, dar și tacticile și instrumentele pe care le implică punerea în aplicare a fiecăreia dintre alternative sunt înțelese și acceptate într-o măsură mai mare.

Concret, în etapa formulării de soluții alternative (variante de politici publice, așa cum sunt numite în HG-urile amintite anterior³) sunt generate, supuse consultării publice și analizate alternativele posibile de soluționare a unei probleme de pe agenda formală. Scopul este acela ca decidentul să poată ulterior face o alegere informată privind cea mai potrivită soluție pentru a fi implementată și a răspunde unei probleme de pe agendă. Una dintre variante va fi cea în care nu se intervine în niciun fel, ci se păstrează situația problematică în starea inițială, pentru a putea compara și extrage valoarea adăugată pe care celelalte alternative o aduc și dacă acestea merită efortul de a fi implementate.

Nu toate soluțiile posibile de rezolvare a problemei generate (setul de alternative de politici publice) vor intra pe lista scurtă a opțiunilor de politici publice (cele trei variante care vor fi prezentate în documentul Propunere de politică publică) din care decidentul va alege opțiunea unică ce va fi implementată, devenind în cele din urmă politică publică. Variantele prezentate în Propunerea de politică publică reprezintă alternativele care rămân considerate fezabile în urma consultării și analizei.

Consultarea publică și analizarea alternativelor au un rol crucial în cadrul sistemelor democratice, accentuând ideile de stat de drept și democrație consolidată prin oferirea către public (în dubla sa calitate de societate civilă și electorat) de mijloace și garanții de reprezentare (prin lărgirea cadrului de consultare), ceea ce va duce pe de o parte la creșterea încrederii acestora în instituțiile publice, iar pe de altă parte la creșterea legitimității politicilor și tacticilor propuse de partidele politice.

Totodată, discutarea, analizarea și aprecierea alternativelor din perspective multiple și prin metode variate au un rol important în alegerea soluțiilor cât mai eficiente, eficace, cu un grad de risc cât mai controlat, ducând astfel la îmbunătățirea alternativelor și la structurarea unor opțiuni de politici și, în cele din urmă la structurarea unor politici publice mai potrivite în adresarea problemelor care se intenționează a fi rezolvate.

1.2.3 Ce înseamnă fundamentarea tehnică preliminară?

Pentru luarea unor decizii de politici cât mai adecvate, eficiente și informate, este nevoie ca atât referitor la problema care se dorește a fi soluționată, cât și referitor la fiecare dintre variantele

[3] HG nr. 775/2005, HG nr. 870/2006 și HG nr. 1226/2007

posibile de soluționare să se colecteze și analizeze evidențele disponibile. Astfel fundamentarea tehnică preliminară este un mijloc prin care se asigură formularea și implementarea unor politici publice bazate pe evidențe.

Pentru realizarea fundamentării se poate face apel la o multitudine de metode, tehnici și instrumente de colectare și analizare a evidențelor. Echipa tehnică care lucrează la propunerea de politică poate combina, în funcție de nevoi și context metode și tehnici precum:

- arbori decizionali
- metoda Delphi
- tehnica scenariilor
- analiza multicriterială
- analiza de documente legislative
- rapoartele cercetărilor contractate din mediul academic sau cel al think-tank-urilor
- studiile de caz
- tehnicile de analiză și evaluare economică (analiza cost-beneficiu, analiza cost-eficacitate, analiza cost-utilitate, analiza de risc și senzitivitate etc.)
- interviuri sau focus-grupuri cu membri ai comunităților direct afectate etc.

În cazul politicilor concentrate spre un impact de tip social, unde rezultatele sunt mai greu de cuantificat, vor fi mai dificil de folosit metode de analiză de tip economic, fiind mai potrivite metodele de tip calitativ (de pildă, în cazul unei politici care urmărește creșterea accesului la educație, reducerea abandonului școlar etc.). În schimb, în cazul politicilor cu obiective mai ușor de cuantificat și mai puternic operaționalizate și delimitate, concentrate spre un impact de tip economic (de exemplu, în cazul reabilitării, consolidării și modernizării spațiilor de învățământ, sau în situația construirii unui nou campus universitar sau unei platforme multifuncționale de cercetare, dezvoltare și inovare) este mai potrivită o abordare metodologică de tip economic.

Fundamentarea insuficientă a politicilor publice este o critică recurentă la adresa procesului de elaborare a politicilor publice din România, aspect pe care îl tratăm mai în detaliu în capitolul II. 2. Ca strategie de lucru, fundamentarea unei politici sau a unui program se poate ghida după necesitățile informaționale pe care le au diferiții stakeholderi ai intervenției. Aceștia pot fi actori cu poziție de autoritate și influență în luarea deciziilor, finanțatori ai politicii sau programului, membrii ai conducerii organizațiilor implementatoare, persoanele responsabile cu managementul și execuția activităților incluse în intervenție și, nu în ultimul rând, grupurile de beneficiari direcți sau indirecti ai intervenției (denumiți în continuare stakeholderi).

Un instrument util în generarea unui cadru pluralist și participativ de fundamentare a intervențiilor pot fi Cărțile Verzi și Cărțile Albe care, conform practicilor europene, propun seturi de măsuri în vederea îmbunătățirii sau schimbării politicilor. De exemplu, în cadrul proiectului „Calitate și Leadership în învățământul superior”, implementat de UEFISCDI, în 2011 a fost derulat un exercițiu de elaborare a Cărții Verzi și Cărții Albe pentru calitate și leadership în învățământul superior din România în 2015. Din păcate, frecvența redusă a acestor abordări de tip pluralist face să nu fie puține cazurile în care luarea deciziei nu ține cont de multitudinea acestor opinii, elaborarea politicii desfășurându-se într-un cadru mult mai restrâns, care trebuie să trateze cât mai rapid cu putință problema de pe agendă.





1.2.4 Alegerea și comunicarea soluției

La nivel formal, conform aranjamentului procedural-normativ din România, alegerea unei opțiuni devine, ulterior, obiectul unei decizii politice la nivelul autorității publice centrale. Propunerea de opțiuni de politici publice este un document elaborat în conformitate cu prevederile HG nr. 775/2005, HG nr. 870/2006 și HG nr. 1226/2007.

Odată finalizat, documentul de opțiuni poate face obiectul unor discuții și dezbateri în cadrul diverselor comitete, comisii sau consilii interministeriale a căror competențe sunt relevante pentru domeniul sau problema respectivă. Evoluția lucrurilor în această etapă poate oferi inițiatorilor un context propice pentru testarea percepției actorilor guvernamentali vizați în mod direct sau indirect de propunerile de soluționare asupra acestora. Pe lângă aceasta, în cadrul acestei etape poate fi generată o coaliție de sprijin, lucru esențial mai ales atunci când propunerea de politică vizează întreprinderea unor modificări legislative semnificative sau alocări bugetare mai mari.

După această etapă, propunerea de opțiuni poate fi înaintată aparatului de lucru al Guvernului, ori direct primului Ministru. Conform procedurilor interne al Aparatului de lucru, dar și în dependență de subiectele aflate pe agenda publică, propunerea de politică publică va fi supusă deliberărilor în cadrul Ședințelor de Guvern, momentul în care propunerea se transformă într-o decizie politică cu privire la alegerea unei opțiuni. În final, opțiunea aleasă este oficial comunicată publicului larg, fie prin conferințe sau comunicate de presă, fie prin publicarea parțială sau integrală.

În cazul intervențiilor care presupun adoptarea de acte normative care țin de competența ministerelor sau a guvernului, acestea vor urma traseul adoptării deciziilor administrative la nivelul administrației publice centrale (hotărâri de guvern, memorandumuri ș.a.). În schimb, în cazul unei intervenții care presupune conceperea sau modificarea legislației în domeniul vizat, aceasta este preluată de Departamentul pentru Relația cu Parlamentul. Această structură are menirea de a prelucra propunerea în conformitate cu procedurile și tehnicile legislative corespunzătoare, elaborând o propunere de act normativ. Totodată, Departamentul pentru Relația cu Parlamentul are menirea de a urmări evoluția actului normativ, derivat din propunerea de politică, în toate fazele procesului legislativ, până la adoptarea și publicarea în Monitorul Oficial. Aici trebuie făcută precizarea că legislația nu reprezintă decât un instrument al politicii publice (Bondar și Iorga, 2009, p. 23), iar în acest sens procesul politicii nu ar trebui să se confunde cu procesul de elaborare a actelor legislative.

De asemenea, în cazul intervențiilor care conduc la elaborarea unei propuneri de act normativ (de exemplu un proiect de lege), dacă nu se întrunesc condițiile necesare adoptării sale în Parlament, Guvernul are la dispoziție conform Constituției două instrumente: angajarea răspunderii sale în fața Parlamentului (art. 114 din Constituția României) sau adoptarea de ordonanțe de urgență (art. 115 din Constituția României). Angajarea răspunderii Guvernului pentru un proiect de lege este o modalitate legislativă indirectă de a adopta o lege fără a se utiliza procedura ordinară de dezbateri în Parlament, ci prin asumarea de către Guvern a riscului de a fi demis prin intermediul inițierii unei moțiuni de cenzură.

Alegerea de a recurge la acest instrument trebuie făcută cu precauție în sistemele democratice și participative de înfăptuire a politicilor publice, fiind o soluție de ultim resort, rezonabilă doar în condițiile unei probleme foarte urgente și importante, care angajează decidenții să aplice imediat legea avută în vedere. Legea Educației Naționale este un exemplu în acest sens, fiind adoptată

prin procedura angajării răspunderii Guvernului în contextul în care perioada de aplicare a schimbărilor asumate prin Pactul pentru Educație se apropia de sfârșit, iar în Parlament nu se reușise adoptarea unui proiect de lege care viza aceste schimbări.

1.3 IMPLEMENTAREA POLITICII

Întrebări cheie:

- Ce activități trebuie desfășurate pentru implementarea politicii și rezolvarea problemei?
- Cine se va implica în implementarea politicii?
- Cine va sprijini implementarea politicii?
- Ce resurse sunt necesare pentru implementarea politicii?
- Cum verificăm dacă există capacitatea instituțională de a implementa politica?
- Cum este aleasă o strategie de implementare?
- Care sunt rezultatele care trebuie atinse?

Concepte cheie:

- Capacitate de implementare
- Plan de acțiune
- Rezultate așteptate
- Resurse necesare

1.3.1 Verificarea capacității de implementare

Odată ce a fost luată decizia cu privire la implementarea unei politici publice, este nevoie de un efort susținut al unei echipe extinse pentru ca implementarea să se realizeze și astfel să se atingă rezultatul așteptat privind soluționarea sau ameliorarea problemei identificate. Astfel, pentru ca aceasta să aibă loc în bune condiții și să ofere premisele atingerii obiectivelor politicii, trebuie asigurată capacitatea de implementare, atât la nivel sistemic, cât și la nivelul structurii implementatoare:

- Capacitate sistemică:
- Priorități la nivel de sistem care vizează rezolvarea unor probleme precum cea adresată de politica publică în cauză
- Cadru normativ facilitator
- Relații interinstituționale funcționale
- Capacitate instituțională:
- Disponibilitate
- Timp
- Resurse financiare (fie din surse de la bugetul de stat - finanțarea directă a politicii de la bugetul de stat sau alocarea din bugetul Ministerului Educației Naționale, fie din surse externe- finanțări rambursabile sau nerambursabile)
- Resursă umană suficientă și competentă
- Proceduri
- Logistică

Un factor decisiv pentru ca implementarea să funcționeze și să conducă spre obținerea rezultatelor scontate este reprezentat de asigurarea, pe de o parte, a convergenței politicii cu prioritățile de la nivel de sistem și, pe de altă parte, a corelării permanente a activităților, resurselor și indicatorilor cu obiectivele politicii publice.

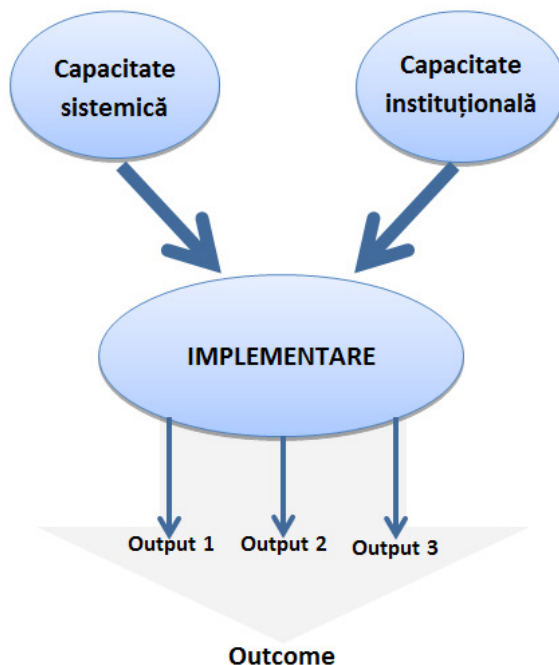


Fig. 3 Rolul capacității de implementare în eficacitatea politicilor

De exemplu, în cazul operaționalizării Registrului Matricol Unic, instrument informatic integrat, unic la nivel național, de gestionare a participanților din sistemul de învățământ superior, prevăzut prin art. 201 din Legea Educației Naționale nr.1/2011 trebuie avută în vedere nu numai înlănțuirea cauzală aferentă sistemului informatic de care dispun instituțiile de învățământ superior, ci și disponibilitatea și calitatea resursei umane care operează cu datele ce trebuie introduse în aplicația aferentă RMUR, adică secretariatele facultăților. Rezistența la operaționalizarea RMUR din perspectiva executanților politicii poate fi explicată pe baza următoarelor ipoteze:

- personalul secretariatelor deține o cunoaștere rudimentară de utilizare a unor asemenea aplicații complexe;
- această categorie de personal nu a beneficiat anterior derulării programului de stagii specializate de utilizare a TIC deoarece din punct de vedere normativ nu au existat nici stimulente, nici condiționări în acest sens, iar practica curentă anterioară nu le-a impus necesitatea unei astfel de pregătiri;
- în procesul de implementare a sistemului electronic de evidență a studenților, rutina administrativă bazată pe înregistrarea datelor în registrele matricole prin completare manuală este menținută. Ori, această dublare a activității generează o stare de neputință și depășire de situație, ceea ce presupune identificarea unor soluții de compensare a efectivului de personal specializat sau de remunerare sau stimulare adecvată a personalului responsabil cu menținerea concomitentă a evidenței.
- Universitățile nu sunt interesate să treacă evidența scrisă a studenților în format electronic deoarece prin ambiguitatea existentă referitoare la numărul de studenți înmatriculați, acestea pot beneficia de fonduri mai consistente de la bugetul de stat.

În concluzie, prin verificarea capacității de implementare se are în vedere asigurarea existenței și suficienței tuturor inputurilor necesare pentru buna desfășurare a politicii sau programului vizat,

precum și a coordonării activităților de implementare pe toată durata ei (leadership) și după evaluare. În consecință, politica sau programul implementat ar urma să aibă condițiile adecvate pentru a-și aduce valoarea adăugată în raport cu nevoile cărora răspunde.

1.3.2 Planificarea implementării

Ținând cont de obiectivele politicii și de capacitatea de implementare aflată la dispoziție, planificarea sau elaborarea planului de acțiune presupune prezentarea în detaliu a activităților care vor fi întreprinse pentru atingerea fiecărui obiectiv, a metodelor și a mijloacelor care sunt puse la dispoziție pentru desfășurarea fiecărei activități, a cheltuielilor necesare, a indicatorilor cu ajutorul cărora se va înregistra progresul făcut, dar și a termenelor care trebuie respectate și a responsabililor cu implementarea.

Astfel, echipa de tehnicieni va stabili clar în cadrul planului de acțiune următoarele elemente:

- Care sunt activitățile necesare a fi implementare pentru fiecare obiectiv în parte?
- Care sunt rezultatele așteptate ale activităților, inclusiv cele intermediare, care vor fi obținute pe parcursul implementării?
- Care sunt termenele corespunzătoare atingerii fiecărui rezultat intermediar, precum și termenele finale până la care trebuie încheiate fiecare dintre activitățile propuse?
- Care sunt resursele materiale necesare pentru desfășurarea în bune condiții a activităților și, implicit, ce cheltuieli implică asigurarea acestor resurse?
- Care sunt responsabilii pentru fiecare activitate în parte și cum se repartizează sarcinile în cadrul structurii implementatoare?
- Cine și cum va asigura managementul implementării?
- Care este calendarul de raportare către decidentul politicii publice respective?

În ceea ce privește repartizarea sarcinilor, stabilirea resursei umane implicate (a responsabililor de implementarea diferitelor activități), acestea trebuie descrise în mod concret, specificând totodată modul în care se vor desfășura activitățile și dacă acestea cad doar în sarcina structurii implementatoare, dacă vor fi realizate în parteneriat sau dacă vor fi externalizate. De asemenea, o abordare realistă a planificării trebuie să ia în calcul orice posibile întârzieri sau probleme care ar



Fig. 4 Fluxul planificării implementării politicii

În diferitele momente de implementare a politicii sau programului, planificarea implementării are rolul de a ghida procesul curent și de a orienta pașii care mai rămân de parcurs. În funcție de aceasta structurile de implementare a politicii își vor regândi strategiile de implementare astfel încât politica să fie implementată coerent și adecvat.

1.3.3 Strategii de implementare

Actorii interesați de înfăptuirea unei politici publice sunt mult mai mulți decât cei care participă efectiv la implementarea ei. Dye (2001) afirmă că funcționarii sunt cei mai importanți actori care iau parte la înfăptuirea majorității politicilor publice, însă că aceștia aduc sau perpetuează în interiorul structurilor implementatoare toate tipurile de conflicte intra și inter-organizaționale specifice administrației publice. Implementarea unei politici publice presupune implicarea diversilor funcționari publici la diferite niveluri ale administrației naționale, regionale și locale. Fiecare dintre aceste categorii de funcționari au interese, scopuri conjuncturale sau moduri de lucru care alterează felul în care o politică este transpusă în practică și implicit efectele pe care aceasta le va avea. Din cauza faptului că de obicei politicile publice au o durată de implementare de câțiva ani și sunt foarte costisitoare, aceasta permite ca mediului administrativ să i se creeze ocazii de a negocia cu mediul guvernamental, încercând să maximizeze alocările bugetare în vederea continuării implementării politicilor respective, uneori determinând ca resursele alocate crescând de la an la an în mod incremental.

Din punct de vedere politic și tactic, există și situații în care anumiți actori care nu au dorit ca politica respectivă să fie adoptată, fie din cauza schimbării politice, fie din cea a obligației implementării, vor face ca aceasta să fie ajustată conform interesului lor sau chiar să tergiverseze implementarea acesteia. În acest sens Nicholson-Crotty (2005) subliniază faptul că practic procesul de implementare reprezintă pentru unii actori oportunitatea de a continua disputele politice anterioare pe care le au cu cei care au înaintat propunerea de politică publică.

În ceea ce privește implementarea propriu-zisă câteva abordări cunoscute în acest sens sunt:

- Implementarea de sus în jos – aceasta se caracterizează prin înțelegerea Guvernului ca având rolul central în implementare, impunând celorlalți actori activitățile care trebuie desfășurate în vederea atingerii rezultatelor așteptate, dar și abordarea de ansamblu asupra politicii. Cu alte cuvinte, implementatorii așteaptă indicațiile „de sus” pentru a pune în practică politica și programele sale subsecvente. Un exemplu în acest caz este mecanismul de finanțare a învățământului superior, universitățile fiind nevoite să se conformeze prevederilor normative în vigoare și să utilizeze resursele urmărind întocmai specificațiile financiare ale ministerelor de resort.
- Implementarea de jos în sus – aceasta este o abordare mai participativă și interactivă a procesului de implementare, actorii cu rolul cel mai important în acest caz fiind nu cei guvernamentali, ci, din contră, cei de la baza sistemului de implementare (așa-numiții street-level bureaucrats). Aceștia, prin modul în care interacționează cu beneficiarii politicilor și cu mediul organizațional, pun în aplicare activitățile utilizând propriul filtru de percepție asupra modului în care „ar trebui” să se implementeze politica.
- Implementare mixtă – aceasta poate avea în vedere o gamă largă de variații a raportului impunere - participare, combinând diferite instrumente și tactici care pot contribui la avansarea graduală a implementării politicii. Dimensiunea asigurării calității în învățământul superior este un exemplu relevant în acest caz. Aceasta se bazează pe de o parte pe un cadru normativ și metodologic la care instituțiile de învățământ superior trebuie să se raporteze, iar pe de altă parte pe normele interne ale acestora din urmă. Aceasta este posibilă întrucât instituțiile de învățământ superior sunt considerate responsabile de asigurarea calității procesului educațional, de aceea ele își pot stabili standarde proprii care să varieze considerabil față de standardele minime, impuse la nivel național, în direcția creșterii exigențelor pe acest aspect.

Succesul sau eșecul implementării unei politici depinde în mod fundamental nu doar de strategia de implementare adoptată, ci și de complexitatea sistemului de actori care iau parte la implementare și, totodată, de gradul de dificultate al problemei vizate, sau, spus în termeni pozitivi, de tractabilitatea problemei (ușurința cu care aceasta poate fi gestionată). În aceste condiții, strategia de implementare va trebui și ea construită adecvat în raport cu cele menționate.

1.3.4 Cadrul de sprijin

Cadrul de sprijin al unei politici publice cuprinde o multitudine de actori, fiecare având o miză proprie, un interes pentru ca politica respectivă să fie dusă la capăt într-un mod cât mai apropiat de așteptările pe care aceștia le au. Uneori aceste așteptări pot fi contradictorii, de aceea una dintre provocările peste care inițiatorul unei politici trebuie să le depășească ține de atingerea unui consens/ compromis între acestea care să nu afecteze obiectivele politicii. Privind din perspectiva gradului de apropiere față de implementarea efectivă a politicii, putem distinge mai multe niveluri de sprijin, în dependență de prerogativele sau puterea de influențare sau mobilizare pe care o au fiecare dintre acești actori. Un prim nivel de sprijin poate fi considerat cel al finanțatorilor politicii, care de obicei sunt reprezentați de către autoritatea guvernamentală responsabilă pentru gestionarea domeniului de intervenție (minister, agenție, departament), cum este Ministerul Educației Naționale în cazul învățământului superior.

În acest caz, sprijinul oferit prin finanțare nu poate fi însă oferit în orice condiții, ci trebuie să fie asigurată simultan și susținerea la nivel politic a politicii finanțate, pe fondul unei nevoi sociale stringente. Totodată, odată demarată implementarea unei politici, este nevoie ca, la toate nivelurile de implementare să existe o recunoaștere a autorității organizației responsabile de gestionarea politicii, astfel încât fiecare nivel să-și aducă o contribuție la punerea în practică a politicii în mod coerent cu direcțiile de acțiune trasate de aceasta. Un exemplu în acest sens este recunoașterea Autorității Naționale pentru Calificări (ANC) ca gestionară a implementării Cadrului Național al Calificărilor în Învățământul Superior (CNCIS).

Pe de altă parte, disponibilitatea comunităților beneficiare de a oferi sprijin pentru implementarea unei politici publice este un element crucial, aceștia putând pune la dispoziția implementatorilor o vastă resursă informațională locală, care poate fi valorificată pentru adaptarea implementării la caracteristicile specifice ale comunității. Neacordarea unei atenții sporite specificului comunității poate atrage o reacție de respingere sau chiar de rezistență la implementare. În cazul în care politica nu se implementează în mod satisfăcător, comunitatea poate de asemenea solicita tragerea la răspundere a decidenților și a gestionarilor. În cazul în care comunitatea a participat la implementare și a putut vedea și eforturile considerabile depuse de inițiatori, chiar dacă intervenția nu a avut efectele scontate, cei din urmă vor câștiga capital de sprijin pentru implementarea unor alte viitoare politici, poate mai adecvate nevoilor comunității.

O altă sursă de sprijin o reprezintă activitatea grupurilor de presiune, care au capacitatea de a influența procesul de implementare prin mecanisme de persuadare, atât la nivelul liderilor politici, cât și la nivelul opiniei publice. Grupurile de presiune urmăresc totodată obținerea beneficiilor care să le asigure îndeplinirea dezideratelor pe care le promovează. Statutul studentului, ca document subsecvent Legii Educației Naționale, este un exemplu de persuadare asupra decidenților politici de către organizațiile studențești.

Un alt element al cadrului de sprijin îl reprezintă posibilitatea obținerii de resurse suplimentare. Acestea pot fi obținute fie în urma solicitărilor de suplimentare bugetară din partea





implementatorilor de politici publice, fie redistribuirii către politica în cauză a unei părți a excedentului bugetar sau a unor resurse bugetare alocate inițial unor alte politici. Un exemplu elocvent în acest caz îl reprezintă alocările și redistribuirile din anul 2008 pentru investiții în învățământului superior.

Nu în ultimul rând, cadrul de sprijin al unei politici publice poate include și recunoașterea și susținerea externă din partea unor instituții financiare internaționale, organizații internaționale din domeniu, organizații neguvernamentale internaționale sau chiar a altor guverne. Acestea pot furniza suport financiar, logistic, de expertiză, de transfer astfel încât politica să fie dusă la capăt în condiții cât mai bune, mai ales în cazul în care aceasta este parte a unui acord internațional sau supranațional (în cazul Uniunii Europene). Ca exemple în acest sens putem avea în vedere cazuri precum Sistemul European de Credite Transferabile, sistemele de mobilitate a studenților, sistemele de echivalare și recunoaștere a diplomelor, accesul studenților străini la studii în baza unor acorduri prestabilite ș.a. Aceste instrumente sunt necesare pentru o integrare și menținere în cadrul pieței muncii a beneficiarilor serviciilor de formare profesională inițială și continuă, precum și pentru o recunoaștere mai facilă a perioadei și programelor de studii.

Cadrul de sprijin al unei politici publice este un ansamblu dinamic de actori și conjuncturi favorabile implementării cu succes a acesteia. Nu toate politicile publice beneficiază însă de susținere din partea acestora, întrucât acest lucru depinde mai ales de gradul de transparență al organizației implementatoare și de disponibilitatea acesteia de a acționa într-un cadru participativ extins. Totodată, un cadru de sprijin activ poate facilita monitorizarea politicii pe parcursul procesului de implementare, și va manifesta interes și pentru rezultatele proceselor de evaluare a politicilor respective.

1.4 MONITORIZAREA ȘI EVALUAREA POLITICII

Întrebări cheie:

- Când se desfășoară monitorizarea unei politici sau unui program?
- Când trebuie utilizată evaluarea?
- Cei care implementează o politică sunt și cei care o evaluează?
- Cum utilizăm rezultatele evaluării?
- Cum putem îmbunătăți politicile și programele în desfășurare și pe cele viitoare?
- Cum dezvoltăm o cultură a evaluării?

Concepte cheie:

- Monitorizare
- Evaluare
- Îmbunătățirea politicilor
- Cultura evaluării

1.4.1 Monitorizarea - un proces continuu, simultan implementării

Monitorizarea este, prin natura sa, un proces intern, continuu și simultan cu implementarea unei intervenții, proces care trebuie să aibă capacitatea de a furniza, în orice moment al implementării, informații empirice despre starea curentă a intervenției. Monitorizarea nu trebuie însă confundată cu evaluarea pentru că nu implică procese de determinare a valorii unei intervenții, așa cum face evaluarea (nu ne poate spune dacă a fost eficientă, eficace, utilă, dacă a reușit să realizeze asupra populației acea schimbare pe care ne-am propus-o, dacă am tratat problema într-un mod

adecvat etc.), ci doar oferă date empirice, fără a le supune unor judecăți evaluative și fără a intra în cauzalitățile complexe sau structurale ale problemelor unei intervenții.

Așadar, monitorizarea este supervizarea continuă sau periodică a implementării unei intervenții pentru a ne asigura că intrările, calendarul de lucru, activitățile, rezultatele și bugetul decurg și sunt abordate în acord cu ceea ce s-a planificat, astfel încât să se poată interveni în timp real pentru eventuale corecții ale deficiențelor (UNICEF, 1991; Comisia Europeană, 2004). Cu alte cuvinte, monitorizarea ne arată dacă la momentul t din procesul de implementare, ținem pasul cu situația în care se prevedea în planificarea activităților că ne vom găsi la momentul t .

Ținem să atragem atenția însă că, dacă se recurge doar la monitorizare, deficiențele care se pot corecta sunt doar cele direct operative, vizibile prin simpla supervizare (spre exemplu, se poate observa decalarea unor activități și sugera din timp nevoia de prelungire a calendarului). Dacă în schimb se recurge la evaluare, aceasta va putea pătrunde în mai mare profunzime în subsidiarul problemelor unei intervenții, identificând cauze și deficiențe care nu sunt vizibile în mod direct, putând astfel asigura recomandări structurale sau sistemice de îmbunătățire (spre exemplu, poate identifica factori externi în structura populației beneficiare care fac ineficace activitățile desfășurate și poate propune o redesignare a activității care să țină cont și de aceste limitări).

Cele două tipuri de procese, monitorizarea și evaluarea, nu reprezintă așadar același lucru. Monitorizarea este un instrument util gestionării de zi cu zi a unui program sau a unei politici, pe când evaluarea presupune un proces de reflecție global și profund, util luării unor decizii critice de programare și implementare, atât curente, cât și viitoare. Din păcate monitorizarea, prin natura imediată a datelor pe care le produce, nu ne poate învăța cum să proiectăm o politică sau un program viitor mai bun, mai util, mai eficace sau mai eficient pentru că nu ne explică logica succesului sau eșecului pentru a putea generaliza un tip de acțiune și genera alte politici, așa cum face evaluarea.

În schimb monitorizarea și evaluarea pot fi considerate procese complementare. Toate aceste date culese sistematic prin monitorizare ar putea fi folosite, alături de alte elemente, pentru desfășurarea unei evaluări care, într-un cadru conceptual și metodologic mai complex decât cel al monitorizării, poate face ceea ce nu oferă procesele de monitorizare: culege și date referitoare la context și la cadrul mai amplu în care are loc intervenția, reconstituie mecanismul causal prin care se urmărește obținerea efectelor prin programul sau politica în cauză, identifică problemele profunde care explică diferitele curențe de funcționare, analizează în acest cadru complex datele și ipotezele, emite judecăți cu privire la valoarea intervenției în raport cu grupurile ale căror probleme le adresează, furnizează recomandări și piste cheie de îmbunătățire a intervenției și de realizare unor noi intervenții.

1.4.2 Evaluarea – un proces sistematic complex ce poate fi utilizat în diferitele etape ale înfăptuirii politicilor

Deși modelul clasic circular al procesului înfăptuirii politicilor publice prezintă evaluarea ca fiind ultima etapă în cadrul procesului, cea de dinaintea reluării ciclului de politici publice, nu trebuie să pierdem din vedere faptul că aceasta este doar o reprezentare simplificată a realității pentru a ne ajuta să înțelegem procesul politicilor publice într-o manieră sistematică și logică. Astfel, la fel cum și alte etape din cadrul modelului pot interfera din punct de vedere temporal, și evaluarea poate fi utilizată în diferite momente pe parcursul ciclului unei politici publice. Tocmai de aceea, în funcție de momentul în care se realizează o evaluare în raport cu implementarea unei politici

publice, putem vorbi despre:

- Evaluare ex-ante (are loc înainte de implementarea propriu-zisă);
- Evaluare intermediară (are loc la un anumit moment din timpul implementării, de obicei la jumătatea acesteia);
- Evaluare ex-post (are loc după ce implementarea programului sau a politicii în ansamblu s-a încheiat);
- Evaluare continuă (on-going) (este un proces permanent sau cu recurență periodică pe parcursul implementării).

Pe lângă primele trei tipuri, mai larg cunoscute, este de remarcat tendința în abordarea evaluării care este accentuată în ultimii ani de Uniunea Europeană, aceea de abordare a evaluării dintr-o perspectivă mai flexibilă, strategică și bazată pe nevoi. Astfel, aceasta ar presupune ca procesele de evaluare intermediară (Mid-Term Evaluation – MTE) și de actualizare a evaluării intermediare (Update of the Mid-Term Evaluation – UMTE) să fie opționale, accentul deplasându-se către evaluarea continuă (on-going) a programelor, „bazate pe nevoi și care reacționează la schimbările mediului extern” (Bachtler et al., 2007, p. viii). O astfel de abordare este consistentă cu tendința de flexibilizare și cu trăsătura de proces reactiv la schimbările apărute pe parcurs. În acest caz, nevoia utilizării evaluărilor on-going se justifică datorită caracterului complex și cuprinzător al politicilor educaționale, permițând efectuarea unor corecții și adaptări incrementale pe parcursul implementării pentru a putea obține rezultate cât mai bune și impactul scontat.

Spre exemplu evaluarea poate fi utilizată cu succes și în etapa consultării publice cu privire la variantele de soluționare a unei probleme de politică publică pentru a asigura calitatea, transparența sau eficacitatea procesului sau pentru a nu pierde „pe traseu” informații critice din teritoriu a căror lipsă poate face ca o alternativă aleasă și implementată să nu aibă niciun efect asupra problemei care se dorește a fi gestionată. Astfel, putem formula de pildă următoarele întrebări de evaluare:

A) Este procesul de consultare publică reprezentativ?

- A1) Au fost toate categoriile de stakeholderi invitate la procesul de consultare, inclusiv categoriile mai puțin vocale?
- A2) Participanții efectivi reprezintă toate categoriile de stakeholderi?
- A3) Raportul rezultat în urma consultării include/agregă toate opiniile exprimate?

B) Este procesul de consultare publică transparent?

- B1) Informațiile necesare consultării au fost accesibile tuturor stakeholderilor?
- B2) Le-a fost lăsată celor interesați să participe la consultare o perioadă suficientă pentru a parcurge și înțelege informațiile furnizate?
- B3) Au fost aceste informații prezentate într-un mod clar și accesibil înțelegerii comune?
- B4) Sunt mijloacele de informare particularizate pentru categoriile de stakeholderi vizate?
- B5) Au ajuns datele referitoare la termenele și sediul unde va avea loc procesul de consultare la toate grupurile interesate?
- B6) Prezintă raportul rezultat în urma consultării opiniile exprimate în mod nealterat?
- B7) Raportul rezultat în urma consultării este public și vizibil?

C) Este rezultatul procesului de consultare publică utilizat în elaborarea politicii?

- C1) Au fost adaptate alternativele propuse în funcție de contribuția celor prezenți la

consultare?

C2) S-a conturat vreo alternativă prin consensul diferiților stakeholderi prezenți?

Dar cum ajungem la astfel de întrebări? Orice întrebare despre o intervenție publică este evaluativă? Evaluarea este, după Stufflebeam și Shinkfield (1987) procesul sistematic prin care se culeg și analizează date și se determină valoarea sau meritul a ceva. Multitudinile de dezvoltări ulterioare ale domeniului au îmbogățit definiția evaluării. Cu toate acestea, ceea ce rămâne ca o marcă distinctivă a demersurilor evaluative, diferențiindu-le totodată de cercetarea socială, de monitorizare sau de alte practici, este procesul de valorizare, de dobândire a înțelegerii asupra cât de valoroasă sau valoros a fost pentru un grup sau altul politica publică sau programul implementat. Valoarea se înțelege ca fiind calitatea extrinsecă a politicii sau programului (cât de utilă sau bună a fost pentru un grup anume), pe când meritul se referă la calitatea intrinsecă (cât de bine implementat sau executat este un program în raport cu ceea ce și-a propus). Prin urmare, întrebările de evaluare trebuie construite astfel încât să permită măsurarea valorii adăugate (operaționalizabilă prin indicatori) a rezultatului, procesului sau elementului structural al politicii sau programului evaluat. Totodată, răspunsul la întrebările de evaluare trebuie să conțină nu doar exprimarea valorii adăugate sau măsurii acesteia, ci și explicația cauzală și evidențele empirice care conduc către valoarea respectivă exprimată.

Pentru ce se fac evaluări de politici, programe sau organizații publice? Ce scop au aceste evaluări sau la ce ne folosesc în mod concret? Cele câteva decenii de dezvoltare a evaluării de politici și programe au dus la conturarea unor funcții ale evaluării fundamentale pentru succesul unei politici, unui program sau unei organizații. Printre acestea amintim:

- Îmbunătățirea politicii sau a programului (realizarea de schimbări în modul de funcționare al intervenției cât aceasta este încă în implementare pentru a-i spori calitatea rezultatelor, eficiența sau eficacitatea);
- Iluminarea (sau producerea de cunoaștere care să explice de ce o politică sau un program a funcționat sau nu, pentru a lua decizii mai bune sau a construi programe viitoare mai bune sau mai adecvate);
- Învățarea organizațională (dezvoltarea capacității organizaționale, formarea de competențe și producerea de expertiză în interiorul organizației, integrarea de expertiză externă, impregnarea memoriei organizaționale cu patternuri de acțiune care pot fi reactivate în conjuncturi critice);
- Facilitarea asigurării transparenței și răspunderii publice (accountability) – ajută publicul să-i tragă la răspundere pe responsabili și decidenți și pe aceștia din urmă să dea seamă cetățenilor pentru modul în care se cheltuiesc banii publici;
- Creșterea responsivității politicilor și organizațiilor (le ajută nu doar să funcționeze mai bine, ci și mai adecvat nevoilor emergente ale grupurilor sociale cărora li se adresează, oferind informații despre cum ar trebui să reacționeze pe măsură ce aceste noi nevoi apar).

Evaluarea poate fi, în funcție de cine o conduce și o realizează:

- internă (atunci când este realizată de o echipă care face parte dintr-un departament de sine stătător specializat în evaluare din cadrul organizației publice responsabile de implementare sau chiar din programul sau politica implementată);
- externă (atunci când este o contractată o echipă de specialiști care nu sunt implicați în programul sau politica respectivă, și nici în alte activități ale organizației

- implementatoare);
- mixtă, forma poate cea mai utilă atât pentru evaluatorii externi membri ai echipei (pentru că au alături membri proveniți din interior, care cunosc foarte bine politica sau programul în cauză), cât și pentru implementatori (pentru că au alături experți externi specializați în evaluare care aduc cu ei expertiză din alte evaluări, metode și tehnici inovatoare, competențe în realizarea de judecăți evaluative și, nu în ultimul rând o abordare mai detașată față de evaluand).

În cazul politicilor cu perioadă amplă de implementare, evaluarea ghidează și menține adecvarea, relevanța, eficacitatea și eficiența programelor și proiectelor subsecvente politicii. În anumite momente aceasta trage semnale de alarmă și oferă informațiile necesare decidenților, finanțatorilor și gestionarilor. Astfel, procesul de înlăptuire a politicii poate continua cu întreprinderea unor demersuri de ajustare a mijloacelor, de adaptare la noile contexte și aranjamente instituționale sau chiar de redresare a activităților în cazul în care valoarea adăugată a acestora nu este cea scontată.

1.4.3 Flexibilitatea, adaptabilitatea și îmbunătățirea pe parcurs a politicilor

Evaluările pot fi de mai multe tipuri nu doar în funcție de momentul în care au loc (așa cum am prezentat mai sus), ci, printre altele, și în funcție de ceea ce se evaluează, adică în funcție de evaluand. O evaluare de rezultate identifică gradul de atingere a obiectivelor asumate, punând într-un tablou util din punct de vedere sintetic efectele activităților întreprinse. Aceasta nu are însă valențele explicative pe care le au evaluările orientate către proces, care pătrund în așa-numita “cutie neagră” a programului sau politicii, scoțând la lumină mecanismele prin care se ajunge la rezultatele obținute și oferind decidenților sau implementatorilor informații cheie despre ceea ce nu funcționează și cum ar putea fi modificat astfel încât să funcționeze. Evaluările cu orientare sistemică au o abordare și mai cuprinzătoare, integrând elementele structurale care pot afecta într-un fel sau altul evoluția programului sau politicii și identificând falii în mijloacele fizice, cognitive sau procedurale ale organizațiilor implementatoare, în cadrul general al politicii sau în legislație.

Pentru a putea însă îmbunătăți sau adapta pe parcursul implementării un program sau o politică în primul rând este necesar ca, din punct de vedere temporal, evaluarea să aibă loc în timpul implementării. Dacă are loc doar după ce intervenția s-a încheiat, nu poate servi decât pentru programe și politici viitoare. Dar cum se face efectiv o evaluare? Datorită dezvoltării atât profesionale, cât și epistemice a domeniului, există o varietate de abordări și modele pentru desfășurarea procesului sistematic de investigare și valorizare (emitere de judecăți evaluative) pe care le presupune o evaluare: concentrarea pe utilizarea efectivă a rezultatelor evaluării, modele participative, evaluarea ghidată de teoria programului (theory-driven evaluation) ș.a. În plus, vorbim de diferite accepțiuni metodologice, precum designul experimental, cvasi-experimental, non-experimental sau designul bazat pe modelare de variabile. Toate aceste opțiuni au sens și aduc valoare adăugată atunci când se lucrează cu resurse umane care au competențe de a realiza designul unei evaluări, de a planifica și conduce cu succes o astfel de activitate și de a comunica eficient rezultatele către stakeholderi.

De asemenea, un element pe care merită să punem un accent deosebit, atunci când se realizează o evaluare este contextul în care se înlăptuiește politica sau programul care este evaluat. Acesta poate include de la variabilele imediate care influențează implementarea până la considerente societale generale precum prejudecăți sau nevoi ale pieței muncii (Cerkez, 2012). Lipsa evaluării

contextului poate face diferența între a considera că un program de studii universitare de masterat care s-a încheiat cu o rată mare de abandon a cursanților are drept cauză un conținut și metode neatractive de predare și formare și a observa că de fapt, structurarea orarului și amplasarea sălilor de curs într-un campus îndepărtat de zona industrială a orașului au dus la situația în care, majoritatea cursanților, angajați în diferite domenii de activitate, să nu poată ajunge la cursuri și, în final, să nu îndeplinească criteriile de promovare.

O dată culese informațiile despre context, un prim pas esențial în evaluarea unui program poate consta în reconstituirea așa-numitei “teorii a programului” sau “teorii a schimbării” (Weiss 1972, 1995, 1997, 1998; Chen 1990, 2005; Rogers et al. 2000, 2011)⁴, adică ansamblul logic de înlănțuirii cauzale explicative unic pentru fiecare program sau politică, care ne poate face să înțelegem de ce și cum are loc schimbarea dorită a se obține prin intervenție, dublat de înlănțuirea acțională necesară pentru a atinge rezultatele. Funnell și Rogers (2011) o definesc drept modelul cauzal care leagă intervenția cu rezultatele concrete, explicând cu argumente și informații despre efecte, și nu prin simpla listă de activități, cum anume activitățile contribuie la obținerea rezultatelor. Odată reconstituită, aceasta va oferi firul roșu pentru ghidarea logică a activităților și metodelor care vor fi incluse în designul evaluării.

Un alt pas crucial îl constituie formularea criteriilor sau întrebărilor de evaluare care să servească în final emiterii judecăților evaluative și a recomandărilor. Frecvent acestea vizează elemente precum relevanța, pertinența, adecvarea, eficacitatea, eficiența, transparența etc. Apoi este necesară stabilirea indicatorilor care vor fi utilizați pentru a măsura pe criteriile alese, identificarea surselor care vor furniza informații pentru operaționalizarea indicatorilor, construcția metodologică a instrumentelor necesare pentru a face conexiunea cu aceste surse, culegerea, prelucrarea și analizarea evidențelor, interpretarea prin valorizare a rezultatelor și emiterea unor recomandări fundamentate pe evidențele folosite. Nu în ultimul rând, calitatea redactării raportului, dar și comunicarea și diseminarea rezultatelor pot face diferența între mesaje despre rezultate ale evaluării care ajung la cei care se află în configurații decizionale cheie și tomuri uitate într-un colț de birou.

Ultimul element, dar de departe cel mai important pentru adaptarea și îmbunătățirea pe parcurs a programelor și politicilor, este disponibilitatea decidenților și a implementatorilor de a lua în calcul și de a utiliza rezultatele evaluării pentru a întreprinde schimbările necesare în cadrul intervenției, din pozițiile politice, respectiv manageriale pe care le au. Ori, aceasta este “piatra de încercare” a culturii politice și administrative în traseul său către eficientizarea oricărei intervenții publice.

1.4.4 Cum dezvoltăm o cultură a evaluării?

Până a se ajunge la utilizarea evaluării în scopurile mai sus-menționate ne confruntăm însă cu două probleme fundamentale: dificultatea de a înțelege utilitatea evaluării și lipsa răspândirii ei ca practică obișnuită în activitatea cotidiană a celor care lucrează structurile publice (care activează pe bază de bani publici). Ne confruntăm astfel cu situația în care ne lipsește o cultură a evaluării, care să fie rezultatul unor înțelegeri conceptuale comune și a unor practici și instrumente împărtășite la nivel larg în sectorul public. Ne e dificil să mai introducem în activitate

[4] Abordare foarte răspândită la nivel practic, pe baza căreia se construiesc, ca și în cazul altor abordări, și fără a opta pentru un design universalist, designuri bazate pe modelare pentru evaluarea diferitor politici, programe, proiecte sau organizații, fiecare design fiind adaptat în funcție de caz. Abordarea a revenit puternic începând cu Conferința din 2002 a Societății Europene de Evaluare. Merită făcută totuși o precizare: terminologic cei trei autori menționați nuanțează anumite diferențe între ei deși fac referire la același lucru și la aceleași componente. Lucrul pe care Chen și Rogers îl numesc teoria programului (compusă la ei din modelul de schimbare și modelul de acțiune) este numit de către Weiss teoria schimbării (compusă la ea din teoria programului și teoria implementării).

încă o rutină, pierzând din vedere faptul că ne-ar face munca mai eficientă și ne este teamă de evaluatori și evaluare, pierzând din vedere faptul că rolul lor este de a ajuta la îmbunătățirea activității desfășurate și nu de a controla și pedepsi.

Totodată, pe acest fundal, se mai poate vorbi despre încă o problemă: în momentul deciderii demarării evaluării unui program sau a unei politici, se dedică mult prea puțin timp pentru a decide ce anume să se evalueze la respectivul program sau respectiva politică. Astfel, solicitantul evaluării pierde din vedere că are la îndemână un instrument care îi poate oferi exact informațiile de care are nevoie dacă se va raporta colegial sau partenerial la evaluatori (fie ei interni sau externi) pentru ca aceștia să poată înțelege ce informații dorește să afle și să-i explice dacă ceea ce solicită îi este util pentru scopurile sale de îmbunătățire a programului.

Conștientizarea oportunității folosirii evaluării ca instrument e necesară cu atât mai mult cu cât solicitantul evaluării, fie că este decidentul politic, fie că finanțează sau cofinanțează programul, face parte din publicul primar al evaluării, așa cum îi clasifică Torres, Preskill și Piontek (2005). Criteriile prin care aceștia disting tipurile de publicuri sunt: gradul de participare în program, angajamentul acestora în program (răspunderea pe care o poartă), dar și abilitatea de a utiliza în mod practic informațiile pe care i le furnizează o evaluare.

În cadrul celui de-al treilea criteriu, avem aici în vedere inclusiv poziția de putere (din punct de vedere politic, epistemic sau ca lobby și advocacy) pe care anumiți lideri o au în cadrele de politici în care acționează, participând direct sau indirect la decizie sau la influențarea deciziei de a lua măsuri prin care să se schimbe efectiv programul evaluat și acesta să devină mai eficace, mai eficient, mai util.

Acest lucru însă nu funcționează dacă înțelegem evaluarea ca fiind formalitatea, sau chiar corvoada de la finalul unui program, ceva ce trebuie făcut și apoi uitat cât de rapid posibil. Din contră, pentru a dezvolta o cultură a evaluării este nevoie ca:

- Utilizarea evaluării ca instrument (parte a unei strategii naționale de îmbunătățire a politicilor și programelor și creștere a calității serviciilor publice) să devină o prioritate guvernamentală;
- Să se creeze și mențină funcționale departamente sau unități de evaluare în cadrul organizațiilor publice centrale (de exemplu o unitate de evaluare a politicilor și programelor în domeniul învățământului în cadrul Ministerul Educației Naționale);
- Departamentele sau unitățile de evaluare să aibă alocare bugetară stabilă, priorități de evaluare actualizate periodic, resursă umană calificată, cu acces la stagii, cursuri de perfecționare și alte posibilități de formare;
- Departamentele sau unitățile de evaluare să nu fie izolate în cadrul organizației, ci să colaboreze cu membrii celorlalte departamente pentru a-și desfășura activitățile de evaluare și să le ofere acestora suport pentru îmbunătățirea activităților lor cotidiene, dar mai ales să beneficieze de acces transparent, facil la date, informații statistice de care au nevoie pentru a derula evaluarea;
- Să fie diseminate informații despre evaluare și despre valoarea adăugată pe care o poate aduce, în cadrul structurii, dar și în afara acesteia;
- Să fie popularizată ideea conform căreia evaluarea este un instrument de îmbunătățire și nu unul de control, în sprijinirea consolidării unei culturi a evaluării;
- Să se identifice sau genereze oferte de formare specializată în domeniu;

- Să se genereze și utilizeze instrumente de dezvoltare a capacității interne de evaluare a organizațiilor publice (planuri de lucru, cursuri de instruire, consultanță externă organizației, ghiduri interne etc.);
- Să se creeze un cadru deschis de interacțiune a profesioniștilor în domeniu (rețele sau comunități profesionale deschise și transparente).

În concluzie, pe lângă scopurile instrumentale (de susținere a deciziilor politice) evaluarea poate avea și alte utilizări care să faciliteze activitatea curentă a celor care lucrează în mediul administrativ. Astfel, aceștia pot culege și sistematiza informații utile pentru înregistrarea istoricului diferitelor programe sau politici implementate, dialogul cu potențialii beneficiari și, nu în ultimul rând, realizarea activităților specifice răspunderii publice (accountability).

*
* *

Această parte a ghidului a prezentat succint principalele etape de înlăptuire a politicilor publice, oferind exemple specifice învățământului superior din România. Chiar dacă procesul de înlăptuire a politicilor publice poate fi privit ca o serie de etape ordonate în timp, este important de subliniat faptul că de multe ori, în realitatea procesului politic și administrativ, această decupare a procesului în etape clar delimitate este destul de greu de realizat.

Dat fiind faptul că anumite etape se intercalează, se suprapun, iar altele chiar sunt omise (în funcție de tipul intervenției), diverși teoreticieni din domeniul analizei de politici publice au elaborat modele prin care să prezinte procesul de înlăptuire a politicilor din diverse perspective. Având în vedere definiția propusă în secțiunea introductivă a acestui capitol, nu am pierdut din vedere înțelegerea procesului din perspectiva prevederilor cadrului normativ intern (HG nr. 775/2005, HG nr. 870/2006 și HG nr. 1226/2007). De aceea, chiar dacă datorită abordării didactice procesul de, înlăptuire a politicilor publice în domeniul învățământului superior este prezentat în pași și etape, este important ca utilizatorul acestui ghid să înțeleagă că el este, în realitate, mult mai complex. Acest proces este determinat în schimb de condiționalități legate de guvernanta politicilor publice, ceea ce se identifică prin dinamica actorilor, deținerea de evidențe, deliberarea și consultarea precum și continuitatea și transferul politicilor. Aceste condiționalități sunt tratate în partea a doua a ghidului.

Partea 2



PARTEA 2

GUVERNANȚA ÎNFĂPTUIRII POLITICILOR PUBLICE DIN DOMENIUL ÎNVĂȚĂMÂNTULUI SUPERIOR

În prima parte a ghidului a fost prezentat procesul politicilor publice din perspectiva decupării în câteva etape principale cum ar fi: stabilirea agendei, formularea, implementarea, monitorizarea, evaluarea. Însă, toate aceste procese, fie ca se vor desfășura etapizat, fie intercalat, nu pot da rezultate adecvate dacă nu sunt asigurate și alte condiții necesare, care au un caracter transversal în raport cu întregul ansamblu al înfăptuirii politicilor. Aceste condiții necesare le putem considera ca făcând parte din conceptul de guvernanță, bazat pe un cadru de interacțiune mai larg de actori și rețele de actori, fiecare cu propriile interese, nevoi și mijloace de implicare în influențarea deciziei politice și în desfășurarea politicilor. Pe de o parte, guvernanta surprinde procesul dinamic al înfăptuirii politicilor vizând actorii implicați în înfăptuirea politicilor publice, producerea și utilizarea evidențelor necesare conceptualizării și fundamentării politicilor publice, generarea și promovarea deliberării și consultării, coordonarea politicilor precum și continuitatea și transferul politicilor. Pe de altă parte, guvernanta surprinde și nevoia de asigurare a dimensiunii participative și pluraliste în înfăptuirea politicilor publice. Având în vedere aceste două accepțiuni, guvernanta reprezintă fundalul pe care procesul politicii se derulează.

În procesul de înfăptuire a politicilor publice permanent sunt manifestate deziderate legate de îmbunătățirea procesului, de implicarea mult mai activă a factorilor interesați sau afectați, de întărirea caracterului răspunderii și transparenței ș.a. Aceste deziderate sunt înțelese ca pe niște solicitări normative pe care actorii implicați în înfăptuirea politicii ar trebui să le respecte sau să le aibă în vedere. De aceea, în ultimele trei decenii, prin intermediul abordării guvernantei, se poate observa schimbarea semnificativă a paradigmei de acțiune a actorilor guvernamentali de la înfăptuirea unilaterală a politicilor la cea de moderare a procesului de înfăptuire (Löffler 2003, 166), astfel încât aceștia nu mai sunt actorii centrali și determinanți, ci doar actori ai procesului (Hanf și Scharpf 1978), iar guvernul în acest caz trebuie să depindă de dinamica diverselor rețele interorganizaționale (Rhodes 1997, 57). Astfel, în zilele noastre, calitatea înfăptuirii politicilor publice este determinată de dinamica interacțiunilor dintre actorii care participă la procesul înfăptuirii precum și dintre beneficiarii direcți și beneficiarii indirecti ai respectivelor intervenții. De exemplu, în cazul învățământului superior asigurarea calității nu este o prerogativă doar a ARACIS, ci și a mai multor actori interesați de actul de formare profesională inițială (reprezentanți ai angajatorilor, patronate, asociații și organizații studențești ș.a.).

Această parte pune în discuție, pe lângă interacțiunile actorilor care pot interveni în procesul emergent al politicilor publice, și alte elemente determinante în lipsa cărora intervențiile publice pot suferi întârzieri, devieri de la scopul și obiectivele vizate inițial sau chiar blocaje. Astfel, odată cu oferirea unui cadru de înțelegere a ciclurilor politicilor publice, sunt avute în vedere contribuția la înfăptuirea cu succes a politicilor a unei coordonări coerente a politicilor, a unui proces deliberativ și consultativ reprezentativ și relevant, dar și valoarea adăugată pe care o aduc pe de o parte, fundamentarea pe evidențe a inițiativelor, și pe de altă parte, transferul adecvat și contextualizat al politicilor.

2.1 ACTORII IMPLICAȚI ÎN ÎNFĂPTUIREA POLITICILOR PUBLICE

Întrebări cheie:

- De ce sunt importante coalițiile/rețelele de sprijin?
- Cum poate fi stimulat gradul lor de implicare?
- Care sunt cele mai importante niveluri administrative în implementarea politicilor educaționale din învățământul superior?
- În ce mod se pot stratifica interesele în implementarea politicilor?
- Care este rolul expertizei externe? Cine poate asigura o astfel de expertiză?

Concepte cheie:

- Coaliții
- Rețele de sprijin
- Nivel administrativ
- Stratificarea intereselor
- Expertiză externă

2.1.1. Dinamica și funcționalitatea rețelei de actori implicați în procesul înfăptuirii politicilor publice

Urmărind distincția între politică și politici publice, putem observa că există categorii comune și specifice de actori pentru cele două domenii. Linia de demarcație între politică și politica publică este trasată de mandatul decizional stabilit prin alegeri și prin mecanismul de diviziune a puterilor în stat (SGG 2006, p. 14). Astfel, principalii actori ai procesului politic sunt reprezentați de: partidele politice și politicieni, membrii aleși ai parlamentului, membrii aleși în cadrul autorităților locale și oficialii numiți pe criterii politice la nivelul executiv al administrației (de exemplu, miniștrii, miniștrii delegați, secretarii de stat, consilierii etc.). Fundamental în acest caz sunt politicienii aleși precum și ceilalți reprezentanți autorizați de către cetățeni să ia decizii și să își asume responsabilitatea politică cu privire la deciziile luate. Actorii implicați în primul caz sunt, în primul rând, factorii de decizie implicați în aspectele strategice la nivel înalt, cu responsabilități în definirea unor obiective de dezvoltare pe termen mediu. În dezvoltarea și implementarea unor astfel de strategii întâlnim, de regulă, mai multe instituții, ceea ce conduce la multiplicarea numărului de actori.

În cazul abordării politicilor ca mijloace rezolvare a unor probleme concrete, actorii principali sunt, de cele mai multe ori, experți în domeniul respective de intervenție, ce furnizează factorilor de decizie servicii specifice de analiză. Cele două tablouri demonstrează faptul că procesul de formulare a politicilor publice este un demers complex, tehnic și profesional, la care participă o rețea formată din actori foarte variati: diferite categorii de decidenți, funcționari publici, specialiști de la nivelul administrației centrale, cercetători independenți sau reprezentanți ai mediului academic.

Toți acești actori urmăresc un scop comun: acela de a realiza argumentare cuprinzătoare și structurată, precum și o fundamentare solidă a tuturor informațiilor care țin de posibilele alternative și decizii (SGG 2006, p. 15). Funcționalitatea acestei rețele de actori implicați în politicile publice este astfel construită pe dezvoltarea unui instrument sau cadru de decizie care permite clasei politice atingerea anumitor obiective formulate în programe de guvernare sau care apar pe parcursul actului de guvernare.

De asemenea, funcționalitatea rețelei implică și modul în care intervenția aleasă este pusă în

aplicare în mod efectiv: politicile publice presupun existența unor competențe specifice și un proces sistematic de colaborare între reprezentanții diferitelor instituții implicate pentru monitorizarea, evaluarea și revizuirea politicilor. După cum vom vedea în secțiunile următoare, înfăptuirea politicilor publice presupune un mecanism intern de asigurare a calității ce nu poate fi pus în aplicare în absența colaborării active între categorii variate de actori și a unui schimb transparent de informații între aceștia. Experiența sistemelor centralizate de decizie a demonstrat faptul că, atunci când sunt apanajul unui grup restrâns de oameni, politicile publice au șanse reduse de reușită.

Sistemul de învățământ superior nu face excepție de la această stare de fapt. În ultimii ani politicile care au fost inițiate fără un proces larg de consultare a actorilor interesați au eșuat încă de la început: fie nu au mai ajuns transpuse într-un cadru legislativ, fie au ajuns să fie reglementate prin diferite legi dar nu au fost puse în aplicare sau au fost aplicate parțial. De exemplu, ierarhizarea universităților pe baza unor criterii transparente de performanță și sprijinirea diferențiată a acestora în funcție de rezultatele evaluării au fost măsuri incluse în noua lege a educației în 2011. Cu toate acestea, odată cu schimbarea echipei de guvernare, procesul de ierarhizare a fost oprit, fiind contestat de o parte a actorilor implicați. Ordonanța de urgență 117 din 23 decembrie 2013 confirmă această decizie, renunțând în mod oficial la această politică.

2.1.2 Mediul organizațional și gradul de implicare a coalițiilor și rețelelor de sprijin

În secțiunea anterioară am văzut deja că, în timp ce o decizie poate fi luată de o organizație sau de un decident, politicile publice sunt întotdeauna în societățile democratice rezultatul interacțiunii diferiților actori sau organizații. Hogwood și Gunn (2000) atrag atenția asupra faptului că deși o distincție netă între analiza politicilor și analiza organizațională (inclusiv inter-organizațională) este una dificil de realizat, putem înțelege mai bine procesul de înfăptuire a politicilor educaționale dacă luăm în considerare și mediul organizațional. Astfel putem înțelege de ce anumite tehnici aplicate cu succes de o organizație pot eșua în cazul în care sunt transferate în altele.

Coordonarea între diferite organizații/actori interesați este posibilă în măsura în care obiectivul urmărit (soluționarea unei probleme) este înțeles și asumat de către aceștia. Hood (1976) arată că în lumea reală este imposibil de întâlnit un sistem perfect de implementare a unei politici publice, în care să existe un sistem administrativ unitar, nedivizat și fără conflicte, coordonat de un singur centru de comandă. Organizațiile au moduri proprii de funcționare, divizate între structuri cu valori, scopuri și interese diverse. Același autor demonstrează însă și limitele în comunicare pentru a realiza o coordonare adecvată a procesului de implementare a unei politici. Astfel, orice sistem de management al informației depinde de capacitatea partenerilor de a înțelege datele, recomandările și instrucțiunile așa cum emițătorii au intenționat. De aceea, gradul de implicare a coalițiilor sau rețelelor de sprijin presupune o autoritate de putere care să legitimeze și să ofere un cadru comun de intervenție.

Un model raționalist explică procesul politic ca subordonând procesul de înfăptuire a unei politici publice. Simon (1983), Hogwood și Gunn (2000) demonstrează că mecanismele politice ale unei guvernări democratice, precum dezbaterile sau competiția bazată pe platforme politice, sunt mecanisme reglatoare în context de incertitudine sau conflicte între valori. Implicarea rețelelor de sprijin de tip expert este posibilă și legitimă în contextul în care dimensiunea politică le valorizează. Ajungem însă în unele situații în care apelul la expertiză este realizat pentru validarea științifică a unor decizii deja luate, sau în care, în situații controversate între experții înșiși, politicul invită în dezbateri și ascultă/valorizează opiniile doar ale unui grup de experți. Situația este interesantă

de analizat deoarece, în multe situații, cei care au puterea de a decide, de a produce o schimbare pozitivă, nu se pot baza decât pe încrederea într-o rețea de experți. Până în momentul în care o politică nu este pusă în aplicare, până când nu își produce primele efecte, totul este doar o dezbateră de idei, în plan teoretic.

De exemplu, putem asculta opiniile diferiților experți cu privire la efectele pozitive ale introducerii unui bacalaureat profesional asupra programelor universitare din științele aplicate, însă abia după crearea unui cadru instituțional și de reglementare, abia după urmărirea primelor generații de elevi care aleg această formă de evaluare putem observa în mod direct și nu doar previziona, dacă și care sunt avantajele pentru sistemul universitar ale unei astfel de politici. Pentru un decident nu există altă bază de alegere între două recomandări diferite de intervenție ale unor grupuri de expert, cu o putere argumentativă apropiată, decât să aleagă varianta sugerată de echipa în care are cea mai mare încredere (cu alte cuvinte, o legitimare a expertizei bazată tot pe preferințe și valori individuale/doctrinare).

O altă strategie este să fie puse în discuție variante de intervenție care sunt cel mai apropiate de orientările politice generale ale actorilor de la guvernare, însă în ultimii ani chiar și în spațiul românesc coalițiile între formațiuni politice de orientări diferite au estompat destul de mult granițele între abordări de dreapta sau de stânga. De exemplu, o politică de încurajare a autonomiei universităților, într-o orientare ce promovează scăderea intervenției statului, ar conduce, în mod firesc la crearea unui spațiu de inițiativă pentru acestea de a crește nivelul actual al taxelor de studii. În special universitățile care au un număr important de candidați anual vor căuta în mod rațional să exploateze acest avantaj și să atragă mai multe resurse pentru a se dezvolta. În cazul coaliției actuale, planul național de guvernare prevede în mod explicit creșterea autonomiei universitare, fără însă ca prezența statului să fie mai redusă, cel puțin în chestiuni care țin de finanțare.

În final, decidenții au și opțiunea de a implica puțin sau deloc comunitatea experților și de a face apel la alte categorii de actori în alegerea unei opțiuni de intervenție. Dificultatea în aceste cazuri este aceea că sunt puțin explorate variante alternative de intervenție care, pe termen lung, se pot dovedi mai avantajoase (au eficacitate sau eficiență mai mare, antrenează mai ușor sprijinul unor categorii de beneficiari etc.). Este important de remarcat și faptul că atât coalițiile, cât și rețelele de sprijin impun ca relația dintre politic și expertiză să fie una cu adevărat iterativă (Hogwood și Gunn, 2000). Astfel, întâlnim și în România think-tank-uri sau alte organizații care oferă recomandări de intervenție pentru sectorul universitar (de exemplu, în aria selectării și dezvoltării resurselor umane, curriculumului, rețelei, mecanismelor de finanțare etc.). Acestea încearcă să convingă de avantajele practice pe care astfel de soluții le pot aduce sau, dimpotrivă, semnalează o arie în care nu s-a inițiat nicio politică sau în care definirea problemelor de pe agendă este nesatisfăcătoare. În ultimul caz, contribuția experților este adoptată, de regulă, de partidele din opoziție.

Observăm astfel încă o dată cât de important este ca specialiștii în politici publice să dețină, pe lângă abilități în utilizare diferitelor tehnici, competențe într-un anumit domeniu și abilități de a comunica rezultatele și de a pregăti analiza pentru a putea fi utilizată de decidenți într-un mod adecvat. Putem concluziona că gradul de implicare al unei rețele sau coaliții depinde nu doar de inițiativa autorităților de decizie ci și de gradul de implicare al partenerilor relevanți înșiși, în primul rând experții care pot avea o contribuție importantă în fiecare etapă de desfășurare a unei politici, de la punerea pe agenda de decizie a unei probleme, până la faza de evaluare și rafinare

a politicii publice.

2.1.3. Provocări în procesul de implementare a politicilor

Examinând mai îndeaproape procesul de înlăptuire al politicilor educaționale în învățământul superior observăm că și în acest domeniu putem identifica o serie de bariere sau dificultăți de care trebuie să fie conștienți toți factorii de decizie. Printre cele mai frecvente probleme cu care se confruntă analiștii de politici publice, identificate de un studiu OECD (Analiza impactului reglementărilor: Bune Practici în Statele OECD, 1997) putem menționa:

1. Problemele metodologice

- utilitatea unor metode analitice complicate și costisitoare este chestionată; costurile de culegere a datelor sunt mari și, adesea, datele culese nu reflectă în mod adecvat realitatea;
- analiza problemei conduce la un număr relativ redus de alternative de soluționare.

2. Evaluarea impactului

- rezistență la evaluarea impactului unei politici în situația în care o autoritate inițiatoare consideră că aceasta contravine intereselor sale (de exemplu, costurile implicate se dovedesc a fi prea ridicate în comparație cu impactul atins, rezultatele obținute nu corespund cu planurile inițiale etc.);
- grupurile de interese care obțin avantaje prin intermediul altor metode, de exemplu prin presiuni exercitate direct asupra factorilor politici, consideră că evaluarea impactului politicilor publice reprezintă o amenințare, întrucât ar putea modifica în mod semnificativ deciziile adoptate.

3. Aspecte instituționale și legate de resurse

- în majoritatea cazurilor, obligativitatea evaluării impactului politicilor publice de către instituțiile relevante ale administrației publice nu este stabilită în mod explicit, prin reglementări sepcifice; lipsa unor sancțiuni în cazurile în care prevederile sunt încălcate;
- lipsa unei culturi instituționale a evaluării și a transparenței iar sancțiunile aplicabile în cazul nerespectării cerințelor de evaluare nu sunt suficient de dure;
- multe instituții nu se pot conforma cerințelor de a asigura o evaluare constantă a politicilor pe care le inițiază datorită lipsei competențelor personalului în această arie, cât și a resurselor financiare/de timp.

4. Aspecte procedurale

- calitatea evaluării impactului politicilor publice este verificată de multe ori superficial;
- evaluarea impactului nu este sincronizată cu momentul deciziei de a continua sau nu o anumită politică;
- în chestiuni considerate urgente, factorii de decizie diminuează apelul la experți, întrucât consideră că analiza ex-ante a impactului politicilor publice sau consultările încetinesc procesul decizional.

Crizele și dificultățile cu care se confruntă alte domenii ar trebui să constituie o lecție și pentru învățământul superior în ceea ce privește evaluarea mai atentă a tipului de analiză de impact pentru care optăm și momentul în care aceasta trebuie realizată, precum și stabilirea unor termene de implementare realiste, care țin cont de resursele existente.

Alte dificultăți sunt legate chiar de asigurarea procesului de finalizare/ încheiere a unei politici: rezistența teoretică (neacceptarea faptului că opțiunile și programele propuse s-au dovedit a fi nesatisfăcătoare), durabilitatea instituțională (organizațiile care se auto-perpetuează pentru a furniza un serviciu sau produs), lipsa unor programe alternative sau chiar coalizarea împotriva acestui proces. Este interesant că în acest caz coalițiile se formează mai ușor și sunt mai eficiente în comparație cu etapa de inițiere a unei politici. Aceasta se poate datora faptului că burocrația internă care se poate opune acțiunilor de încheiere este puternic consolidată și, totodată, fiecare partener are deja experiența unor beneficii obținute din implementarea politicii respective (Hogwood și Gun, 2000).

2.1.4 Rolul expertizei externe

Dezvoltarea competențelor profesionale ale analiștilor se bazează pe învățarea din cazurile concrete și experiența acumulată atât în cadrul administrației naționale cât și din practica internațională. Colectarea unor informații ample, monitorizarea literaturii de specialitate, participarea la discuții publice și conferințe, crearea unei rețele profesionale, cunoașterea modificărilor la nivel politic și legislativ pot fi definite ca standardele vieții profesionale a analiștilor. (SGG 2006, p. 15).

Funcționari/specialiști din sectorul public	Colectarea de informații Realizarea analizelor Elaborarea soluțiilor Evaluarea impactului Elaborarea propunerilor de politici publice Consultarea factorilor implicați, a grupurilor țintă, a instituțiilor din administrația publică Prezentarea argumentelor Planificarea Asigurarea implementării Controlarea procesului și a rezultatelor Organizarea evaluării Raportarea Asumarea răspunderii profesionale
Decidenți	Stabilirea agendei de politici publice Conturarea cadrului general al politicilor Stabilirea priorităților Evaluarea propunerilor de politici publice Realizarea analizelor politice Coordonarea unor discuții sociale Consultarea societății /a grupurilor țintă/ a electoratului Luarea deciziilor Repartizarea de sarcini

Expertiza externă	Colectarea de informații (în special din alte țări) Realizarea de analize Elaborarea unor soluții de rezolvare a problemelor identificate Evaluarea impactului așteptat al unor politici Elaborarea unor propuneri de politici publice Consultarea unor organizații internaționale relevante pentru politica respectivă Oferirea de consiliere pentru etapa de implementare Monitorizarea procesului și a rezultatelor Participare la proiectarea și realizarea evaluării politicii Contribuție la procesul de raportare
--------------------------	---

Tabel 1 Rolurile funcționarilor publici și ale politicienilor în cadrul procesului de formulare a politicilor publice⁵

Uneori, răspunderile profesionale ale funcționarilor publici depășesc competențele tradiționale ale analiștilor. De multe ori, oficialii care răspund de anumite politici sunt și cei care trebuie să reprezinte politica pe parcursul tuturor procedurilor de consultare. Din acest motiv, aceștia trebuie să dețină foarte bune abilități de prezentare și argumentare, precum și abilități de moderare și facilitare a întâlnirilor. Și în cazul expertizei externe pot exista situații în care aceștia nu doar contribuie la design, ci, cum e prezentat în tabelul de mai sus, ci participă activ și la celelalte etape de implementare. În consecință, și aceștia pot ajunge să reprezinte politica respectivă. De exemplu, o parte dintre experții Băncii Mondiale care au fost implicați în analiza funcțională a Ministerului Educație Naționale participă activ și la proiectul PODCA de intervenție în aria dezvoltării capacității sale instituționale. E de așteptat, de asemenea, ca o parte dintre experții Băncii Mondiale care elaborează în prezent strategia de dezvoltare a învățământului superior din România să continue să ofere consiliere și expertiză în implementarea propriu-zisă a acestei strategii ex-ante.

Trebuie precizat faptul că etica profesională impune și experților străini rămânerea la nivelul analizei și neimplicarea în procesul decizional propriu zis. Ei trebuie să fie extrem de atenți pentru a-și păstra onestitatea și obiectivitatea pe parcursul diferitelor etape de analiză, să verifice mai întâi propriile ipoteze, evaluări și interpretări ale datelor. Imparțialitatea și corectitudinea trebuie să fie dublate de independența poziției analitice. În acest fel putem vorbi despre un adevărat transfer de politici și nu despre un simplu împrumut sau copiere a unei experiențe de succes din alt sistem educațional. Riscul cel mai mare în cazul experților străini este tocmai acela de a încerca să adapteze contextul de la noi la experiența pe care o dețin și nu viceversa.

2.2 POLITICI FUNDAMENTATE PE EVIDENȚE

Întrebări cheie:

- De ce avem nevoie de evidențe în dezvoltarea de politici?
- Ce tipuri de evidențe avem la dispoziție?
- Există evidențe specifice unei anumite etape a procesului de înlăptuire a unei politici?
- Ce sunt sursele primare de date?

[5] Adaptat după Manual de metode folosite în planificarea politicilor publice și evaluarea impactului (SGG, 2006)

- Ce sunt indicatorii
- Ce sunt indicatorii de bază în educație?
- Care sunt indicatorii de bază în învățământul superior?

Concepte cheie:

- Evidențe
- Politici publice
- Date primare/date secundare
- Indicator
- Indicator de bază

2.2.1 Rolul datelor în diferite etape ale procesului înfăptuirii politicilor

Rolul datelor în fundamentarea deciziilor este esențial pentru întreg procesul de înfăptuire a politicilor educaționale. Indicatorii sunt informațiile relevante necesare pentru a evalua sistemele de învățământ pe baza unor criterii precise (Bîrzea et al., 2005). Astfel de criterii se referă la obiectivele politicilor educaționale ca, de exemplu, participarea, accesul, finanțarea, organizarea și repartizarea rețelei de învățământ, finalizarea studiilor, inserția pe piața muncii etc. Informațiile privind aceste aspecte se exprimă de obicei cantitativ, prin date observabile și măsurabile. Aceste date statistice nu sunt însă semnificative în sine, ci prin interpretarea acestora sub formă de relații cauzale, prin rate, ponderi, corelații și tendințe.

Indicatorii conțin atât datele cantitative necesare pentru descrierea operațională a unui sistem educativ sau a componentelor sale, cât și criteriile de evaluare a modului de funcționare a acestui sistem educativ. Indicatorii nu se reduc la datele statistice prin care se exprimă. Ei conțin o grilă de lectură specializată, un instrument de evaluare a gradului de realizare a obiectivelor în funcție de nivelurile concrete de performanță sau de valorile lor parametrice, exprimate prin poziția relativă pe o scară crescătoare sau descrescătoare. Prin urmare, indicatorii se vor construi pornind de la datele primare colectate la nivel local (în cazul de față unitățile de învățământ). Aceste date sunt prezentate sub forma unor enunțuri standardizate, compatibile cu comparațiile internaționale și cu nevoia de a evalua starea de funcționare a învățământului pe baza unor criterii precise.

În acest fel, fiecare indicator se va preta la două tipuri de raportări:

- I. **Analiza descriptivă** a datelor, prin prezentarea distribuțiilor valorilor indicatorilor în raport cu standardele sau cu obiectivele de referință (ex. rata de admitere în școală, rata de cuprindere brută și netă, cheltuielile pentru educație din PIB, repartizarea pe tipuri de cheltuieli etc.);
- II. **Analiza cauzală**, respectiv stabilirea și explicarea relațiilor de cauză-efect dintre fenomene; în cazul educației, această analiză vizează de obicei următoarele aspecte:
 - calitatea învățământului (ex. numărul de elevi/clasă și pe profesor, calificarea personalului, numărul de ore de predare pe săptămână etc.);
 - eficacitatea rezultatelor (ex. rata de tranziție între cicluri, ratele de repetenție și abandon, ratele de reușită la examenele finale etc.);
 - analiza costurilor, per elev și pe nivel de învățământ (ex. repartizarea cheltuielilor între învățământul obligatoriu și cel selectiv).

Aceste enunțuri standardizate acoperă o mare diversitate de aspecte, însă nu orice element sau fenomen interesează la nivelul politicilor educaționale. Din acest motiv, se va derula un proces de selecție, sub forma unor inventare sau seturi de indicatori.

Datele primare colectate la nivel local din cadrul unităților de învățământ vor putea fi actualizate și analizate sub forma unui set de indicatori specifici sistemului de educație; acestea vor alcătui împreună o listă care va putea fi dezvoltată ulterior și care, de asemenea, nu va epuiza toate posibilitățile de interpretare a datelor primare. Din lista dată de indicatori se vor putea ulterior constitui seturi specifice de analiză, în funcție de nevoi, de obiectivele vizate sau de componentele sistemului educativ luate în considerație.

Prezentarea și detalierea elementelor necesare în definirea, calculul și interpretarea indicatorilor Sistemul de indicatori pentru educație, inclusiv în domeniul învățământului superior vizează, în principal (Bîrzea, 2005):

- contextul în care funcționează sistemul de educație;
- accesul și participarea la educație și formare:
 - dezvoltarea și educația timpurie a copiilor;
 - accesul și participarea la învățământul obligatoriu;
 - accesul și cererea de educație post-obligatorie;
- calitatea și eficiența educației și formării profesionale:
 - resursele sistemului de educație și formare:
 - costurile educației și resursele financiare;
 - resursele umane;
 - resursele materiale;
 - eficiența internă a sistemului de educație și formare;
 - nivelul performanțelor;
 - monitorizarea educației;
- rezultatele sistemului de educație (în termeni de ieșiri din sistem –de exemplu, absolvenți ai diferitelor niveluri de învățământ, domenii de studiu etc.);
- rezultatele educației și formării profesionale pe piața muncii (eficiența externă) și calitatea forței de muncă (nivelul de educație și calificare);
- alfabetizarea funcțională și noile competențe de bază;
- participarea și investițiile în formarea profesională continuă/educația permanentă.
- În acest fel se acoperă cele patru mari domenii ale indicatorilor de bază cuprinse în sistemele Eurostat, OECD și UNESCO, respectiv:
- contextul educației: indicatorii privind contextul economic general, piața muncii, inovația și cercetarea, coeziunea socială, contextul demografic;
- resursele educației:
 - resursele financiare (cheltuielile publice pentru educație ca procent din PIB; cheltuielile publice pentru educație, pe niveluri de învățământ, ca procent din PIB; distribuția cheltuielilor publice curente, pe niveluri de educație; cheltuielile publice curente per elev/ student, ca procent din PIB per capita etc.);
 - resursele umane (raportul elevi/profesor; numărul mediu de elevi pe clasă; proporția personalului didactic calificat, în funcție de nivelul de formare inițială; ponderea cadrelor didactice femei etc.);
 - resursele materiale (distribuția unităților școlare din învățământul preuniversitar, pe niveluri de învățământ; numărul de elevi per computer; proporția unităților de învățământ cu acces la Internet etc.);
- accesul și participarea (rata brută de cuprindere școlară; rata netă de cuprindere; speranța de viață școlară; rata de tranziție către nivelurile superioare de educație etc.);
- rezultatele educației:





- rezultatele elevilor (indicatorii de nivel/de performanță; rezultatele la evaluările naționale, la testele de lectură și matematică etc.);
- rezultatele sistemului de educație (în termeni de ieșiri din sistem: rata absolvenților; în termeni de nivel de educație a populației: distribuția populației în vârstă de 25 ani și peste, pe niveluri de educație și formare; rata adulților alfabetizați în vârstă de 15 ani și peste etc.);
- rezultatele pe piața forței de muncă (rata de inserție a absolvenților diferitelor niveluri de educație și formare profesională pe piața muncii; rata de ocupare a populației de 15-64 ani, pe niveluri de educație și formare; rata de ocupare a tinerilor în vârstă de 15-24 ani, pe niveluri de educație și formare; rata șomajului ș.a.).

Pentru calculul indicatorilor se vor prezenta, în principal, elemente enumerate mai jos, care vor facilita, pe de o parte, activitatea utilizatorilor și vor elimina totodată confuziile, paralelismele și divergențele terminologice:

- definiția indicatorilor;
- scopul utilizării indicatorilor;
- metoda și formula de calcul;
- datele necesare pentru calcul indicatorilor;
- sursele de date;
- nivelul de agregare;
- interpretarea indicatorilor;
- standardele de calitate și limitele indicatorilor.

i. Definiția și scopul indicatorilor

O condiție importantă ce va fi asigurată în construirea indicatorilor o reprezintă claritatea definiției. Definiția standard care va însoți enunțul indicatorului va asigura un referențial comun și va permite comparabilitatea și acuratețea exprimării. Definirea indicatorilor se va face într-un mod clar, complet, în termeni care să asigure comparabilitatea, să ofere o imagine cât mai aproape de un standard acceptat și să evidențieze aspecte considerate a fi esențiale pentru descrierea fenomenului studiat. Indicatorii se vor construi pe baza unor date cantitative sau pe informații calitative. Aceste informații se vor baza pe date statistice, dar și pe informații calitative, așa cum sunt cele care se referă la atitudini, opțiuni sau comportamente. Totodată, pentru definirea indicatorilor se va stabili cu exactitate:

- ce anume măsoară fiecare indicator
- care este fenomenul sistemului de învățământ la care ne referim
- dimensiunea sistemului de învățământ la care ne referim
- componenta sistemului de învățământ la care ne referim.

În procesul de construire a unui set de indicatori, se va porni de la obiectivele politicilor educaționale care trebuie evaluate, fiecare în parte sau global. Astfel de obiective pot viza: creșterea gradului de participare la educația preșcolară, creșterea gradului de cuprindere în învățământul obligatoriu, sporirea cheltuielilor pentru educație, creșterea calității în învățământul superior etc. Având în vedere că se urmărește obținerea unui sistem de indicatori ai educației performant, la elaborarea indicatorilor se va avea în vedere că Sistemul Național de Indicatori din Educație (SNIE) va furniza informații decidenților asupra următoarelor aspecte:

- dacă obiectivul politicii este orientarea spre beneficiarul serviciului public numit educație – elevul, iar accentul este pus pe rezultate și îmbunătățirea acestora;
- modul în care se realizează evaluarea externă și autoevaluarea la nivelul școlii;

- gradul de libertate și obiectivitate în realizarea evaluării (din punct de vedere al competențelor, al instrumentelor, al subordonării);
- - gradul în care sistemul de monitorizare și evaluare permite compararea interinstituțională și respectă principiul transparenței rezultatelor;
- dacă elaborarea setului de indicatori se face pornind de la o analiză de riscuri, în ideea că procesul întâmpină dificultăți și este necesară o politică a diminuării acestora;
- dacă rezultatele evaluării și monitorizării permit sistemului să se adapteze schimbărilor necesare sau permit intervenția rapidă în caz de abatere;
- dacă, în urma evaluării rezultatul nu este bun modul de rezolvare a abaterilor rezultate este recomandarea, consilierea, supravegherea mai intensă sau penalizarea imediată și directă;
- dacă sistemul de indicatori se raportează la standarde și urmărește îndeplinirea acestora.

În cazul de față, Sistemul Național de Indicatori ai Educației ce va fi dezvoltat va urmări punerea în evidență a principalelor schimbări – progresive sau regresive, din sistemul educațional, dintr-o perioadă dată. În vederea elaborării unor studii privind sistemul național de indicatori se vor utiliza date statistice și informații calitative cu scopul de a oferi o imagine generală privind organizarea, administrarea și funcționarea sistemului național de educație din România, începând de la educația preprimară și terminând cu integrarea absolvenților pe piața muncii.

- indicatorii cuprinși într-un astfel de studiu vor pune accent pe teme generale și importante pentru definirea politicilor, obiectivelor și strategiilor educaționale, precum: contextul –inclusiv cel demografic, structuri educaționale, procese educaționale, participare, resurse, personal didactic, personal de conducere, nivele de calificare, etape de tranziție spre piața muncii.
- pentru o imagine exhaustivă, datele cantitative și calitative vor include serii temporale de indicatori mai lungi, ceea ce va permite o mai bună cunoaștere, înțelegere și identificare a evoluției sistemului de educație.

Deși indicatorul este privit de multe ori ca fiind un „etalon“, un standard sau o „normă“ (spre exemplu: raportul dintre numărul de elevi la un profesor) el, de fapt, are rolul principal de a reflecta un obiectiv de atins sau modul în care acel obiectiv se află mai aproape sau mai departe de îndeplinire. Astfel, putem spune că un indicator:

- furnizează informații utile pentru decidenți;
- sintetizează informații brute, nedistorsionate;
- asigură precizia și comparabilitatea;
- permite o frecvență de utilizare și de actualizare;
- permite agregarea în vederea utilizării în analize globale;
- determină apropierea/îndepărtarea de obiectivul propus;
- oferă suport pentru identificarea problemelor;
- ajută la definirea și îndeplinirea politicilor educaționale.

Prin folosirea instrumentelor statistice simple cum ar fi procentul, rata sau raportul, datele brute purtătoare de informații despre sistemul educațional vor fi convertite sub forma indicatorilor. Astfel, procentul este o relație matematică între două variabile, înmulțite cu 100; rata indică modificarea procentuală a două variabile în perioade diferite de timp; raportul reprezintă o relație dintre două variabile într-o perioadă de timp, indicatorii putând fi astfel dezvoltați într-o varietate de modalități.

ii. Metode și formule de calcul; surse de date.

Pentru fiecare dintre indicatori se va descrie atât metoda de calcul cât și formula de calcul, într-un mod clar, coerent, explicit. De asemenea, pentru fiecare dintre indicatori se va oferi metoda și formula de calcul prin furnizarea cerințelor specifice (acolo unde este cazul) și se va realiza standardizarea datelor acolo unde acestea nu au fost astfel colectate, încât să fie posibil calculul indicatorilor propuși. Formulele de calcul vor fi explicate, iar pentru fiecare dintre elementele componente ale formulei se vor da toate informațiile necesare.

Explicitarea metodei de calcul și precizarea formulei sunt demersuri indispensabile, în condițiile în care unii indicatori pot fi calculați în moduri diferite. În felul acesta, se vor evita ambiguitățile și se va folosi o formulă standard, care să fie adoptată de toți utilizatorii SNIE. Procesul va cuprinde:

- etapa de colectare a datelor primare din diferite surse - colectare individuală sau grupată,
- etapa de construire a indicatorilor, care la rândul ei poate fi împărțită astfel:
 - standardizarea datelor colectate (în vederea asigurării comparabilității acestora atât intern cât și extern, cât și temporal);
 - analiza descriptivă a datelor, care poate îmbrăca forma unei prezentări de distribuții ale valorilor indicatorilor în raport cu standardele de referință, poate reprezenta o sinteză, un rezumat al valorilor unei caracteristici pentru un eșantion definit/stabilit sau o analiză evolutivă a unei relații dintre două variabile date;
 - analiza cauzală a datelor colectate care permite reliefaarea relațiilor de tip cauză-efect dintre fenomenele studiate;
- etapa de interpretare a datelor rezultate;
- etapa de raportare la obiectivele analizei solicitate, astfel încât aceștia să poată permite o evaluare a politicilor educaționale și finalizarea actului decizional (prin elaborarea unor strategii, planuri de acțiune, acte normative etc.).

În vederea calculării indicatorilor, este necesar să se dispună de anumite date primare. Instituțiile pe care le propunem ca surse reale sau potențiale de date în cazul indicatorilor pentru educație sunt Institutul Național de Statistică și Ministerul Educației Naționale, la acestea putându-se adăuga Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, Ministerul Finanțelor Publice, Agenția Municipală/Județeană de Ocupare a Forței de Muncă etc, dat fiind că, în general, aceste instituții dețin /furnizează categorii diferite de date precum:

- Ministerul Educației Naționale colectează datele privind sistemul inițial de educație și formare (date privind populația școlară, rezultatele elevilor la testele de evaluare și examenele naționale, personalul didactic, infrastructura și dotările etc.);
- Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice și Agenția Municipală/Județeană de Ocupare a Forței de Muncă dețin îndeosebi date referitoare la formarea profesională continuă și la situația ocupării forței de muncă;
- Ministerul Finanțelor Publice, dar și Ministerul Educației Naționale, Agenția de Ocupare a Forței de Muncă, dețin informații privind cheltuielile pentru educație și formarea profesională (inițială și continuă);
- Institutul Național de Statistică reprezintă principala instituție cu rol de colectare a informațiilor, atât a celor privind educația și formarea inițială și continuă, cât și a datelor privind forța de muncă, a datelor demografice, economice ș.a.; INS este, de altfel, instituția furnizoare de date către Eurostat.

Datele care stau la baza calculării indicatorilor trebuie să fie actuale (să se refere la anul școlar în curs sau la anul precedent), cerință care decurge din scopul în care sunt utilizați indicatorii: furnizarea de informații pertinente privind evoluțiile înregistrate la nivelul sistemului de învățământ, privind impactul politicilor în domeniu și stabilirea de noi priorități.

Necesitatea de a dispune de date recente pentru calcularea indicatorilor se impune nu numai din perspectiva decidenților, dar și a altor actori din sfera sistemului de învățământ (inspectori școlari, directori de școli, cadre didactice, experți în domeniul evaluării învățământului ș.a.) și chiar a părinților și elevilor, în situațiile în care aceștia din urmă au nevoie de informații recente pentru a se putea orienta cu privire la filierele de formare, alegerea unităților de învățământ, dezvoltarea locală, ocupațiile solicitate pe piața muncii.

Pentru calcularea indicatorilor referitori la diferite aspecte ale sistemului de învățământ, precizia datelor obținute prin anchete pe eșantion reprezentativ este acceptabilă. Această modalitate de colectare a datelor este mai rapidă și mai puțin costisitoare. De altfel, credibilitatea și acuratețea indicatorilor depind direct de sistemul de date, îndeosebi în ce privește:

- existența de baze informatice de date privind populația școlară, personalul didactic, infrastructura, resursele financiare etc.;
- subdivizarea datelor pentru toate categoriile care ne interesează: populația școlară, personalul didactic, infrastructura, resursele financiare etc.

iii. Structura datelor

Organizarea datelor se va realiza astfel încât să corespundă nivelului la care se calculează fiecare indicator: național, regional, județean, local. De exemplu, deținerea de date în plan regional și pe medii de rezidență este importantă în vederea identificării disparităților regionale în materie de educație. Unii indicatori pot fi calculați numai la nivel național ca, de pildă:

- cheltuielile publice pentru educație, ca procent din PIB;
- cheltuielile publice curente per elev, ca procent din PIB per capita;
- distribuția cheltuielilor publice curente pe niveluri de învățământ.

Alți indicatori se calculează la nivel regional, județean, pe medii de rezidență și niveluri de învățământ:

- rata brută de școlarizare;
- rata netă de școlarizare;
- rata repetenției etc.

Ultimii indicatori se calculează și pe sexe, ceea ce presupune existența datelor demografice și a informațiilor privind populația școlară, dezagregate în funcție de acest criteriu. Indicatorii astfel calculați permit analiza disparităților de gen din perspectiva participării la educație.

iv. Interpretarea indicatorilor

În scopul evitării ambiguităților și armonizării modalităților de utilizare, grila de analiză va cuprinde și modul de interpretare a fiecărui indicator, cu instrucțiuni semnificative pentru situarea sub/peste anumite procente minime sau maxime ale acestora și/sau necesitatea ca un factor/alți factori să fie se asemenea prezent/ți. Interpretarea indicatorilor este necesară pentru că ei au relevanță nu singulari, ci comparativ cu alți indicatori sau în evoluția acestora (pe perioade diferite de timp).

v. Standardele de calitate și limitele indicatorilor

Calitatea indicatorilor și a sistemului de indicatori definit conduce la un management al proceselor și structurilor mai bun, la punerea în practică a politicilor educaționale, la utilizarea optimă și eficientă a resurselor, la modelarea/remodelarea cadrului normativ, la monitorizarea activă în vederea obținerii unor rezultate performante. Limitările indicatorilor pot fi cauzate de un număr redus de informații în procesul de definire a lor, o insuficientă înțelegere a mecanismele interne ale procesului studiat, nesensizarea exactă a datelor relevante astfel încât să se poată ușor departaja elementele esențiale de cele mai puțin importante care influențează procesul, ș.a.

Construcția sistemului de indicatori se va realiza prin urmare prin derularea a cel puțin 3 etape:

- etapa de analiză a nevoilor de identificare, definire și construcție a indicatorilor;
- etapa de analiză a sistemului actual de indicatori utilizat;
- elaborarea fișelor de descriere a indicatorilor propuși care vor forma sistemul de indicatori elaborate, la final.

Etapa de analiză a nevoilor poate avea ca referință setul de indicatori elaborat deja în cadrul sistemului de învățământ, urmărindu-se îmbunătățirea acestuia, inclusiv dezvoltarea sistemului existent cu indicatori noi, necesari, actuali. Se va utiliza o metodologie clară de realizare a acestei analize; metodologia va corespunde cerințelor solicitate. Această etapă se încheie, de regulă cu furnizarea unui livrabil (spre exemplu, un raport de analiză, etc.). Cea de a doua etapă, cea de analiză a sistemului actual de indicatori va furniza, de asemenea un livrabil, un raport de analiză care va cuprinde o prezentare critică, eventual comparativă a instrumentelor utilizate și recomandări/propuneri de actualizare/modificare/inovare.

Pe baza analizelor realizate în cadrul etapelor anterioare se poate elabora noul sistem de indicatori propus care poate conține, fără a se limita la acestea, o introducere care să prezinte scopurile, aria de cuprindere, destinatarii, o descriere generală a sistemului de indicatori, precum și fișele de descriere pentru fiecare indicator așa cum sunt detaliate mai sus.

2.2.2 Tipuri și surse de date

Există numeroase tipuri de date pe care actorii implicați în procesele de decizie specifice învățământului superior le au la dispoziție. Informațiile sistematizate sub formă cantitativă, indicatorii, reprezintă tipul utilizat cel mai mult în prezent, atât la nivel de sistem cât și la nivelul instituțiilor de învățământ superior. Astfel, figura de mai jos este un bun exemplu de date ce influențează procesul decizional:

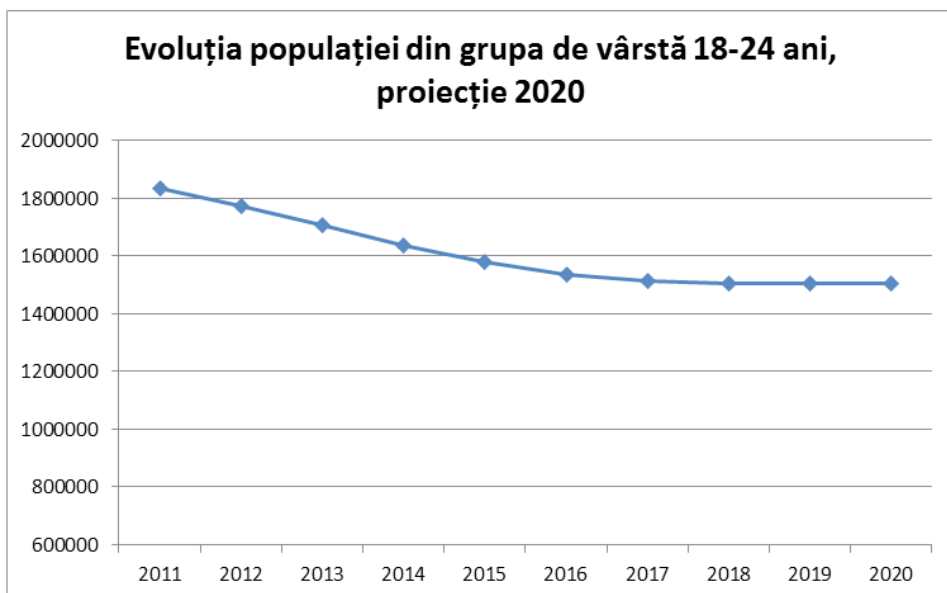


Fig. 5 Proiectarea populației pe baza populației de la Recensământul Populației și Locuințelor 2011, la orizontul anului 2020, Sursa: INS, 2013

Cum se poate observa, populația din grupa de vârstă 18-24 de ani, cea care corespunde în mare măsură vârstei tinerilor care urmează o formă de învățământ superior se află pe un trend descendent relativ accentuat. Astfel, dacă la nivelul anilor 2011 și 2012 avem aproximativ 1,8 milioane de tineri de această vârstă, în orizontul 2020 această populație scade la aproximativ 1,5 milioane de tineri. Astfel, este de așteptat ca și cererea privind acest nivel de educație să se diminueze și, implicit, să determine o serie de măsuri la nivel de sistem și de universități.

De exemplu, în condițiile în care sunt păstrate normele didactice din prezent, putem evalua impactul pe care scăderea numărului de tineri îl poate avea asupra personalului didactic angajat în învățământul universitar, prezentat în fig de mai jos:

Tabel 2 Structura personalului din învățământul universitar

	Personal didactic	Personal didactic auxiliar	Personal administrativ	Personal întreținere și operațional	Total personal	% personal didactic
2012/13	27555	9541	5432	7178	49706	55.43
2011/12	28365	9643	5532	7879	51419	55,16
2010/ 11	29746	9622	5560	9075	54003	55,08
2009/10	31103	10004	6074	9706	56887	54,68

*Sursa: ISE. Date calculate pe baza Caietelor statistice privind învățământul superior, INS, 2009-2013.





La nivel de sistem se poate observa că în anul 2020 numărul cadrelor didactice și al personalului non didactic poate să scadă cu aproximativ 10%. Ținând cont de evoluția acestui indicator pe medii de rezidență, diminuarea poate fi și mai accentuată, în condițiile în care decalajul privind participarea tinerilor din mediul rural la programele universitare în comparație cu tinerii din mediul urban se va menține.

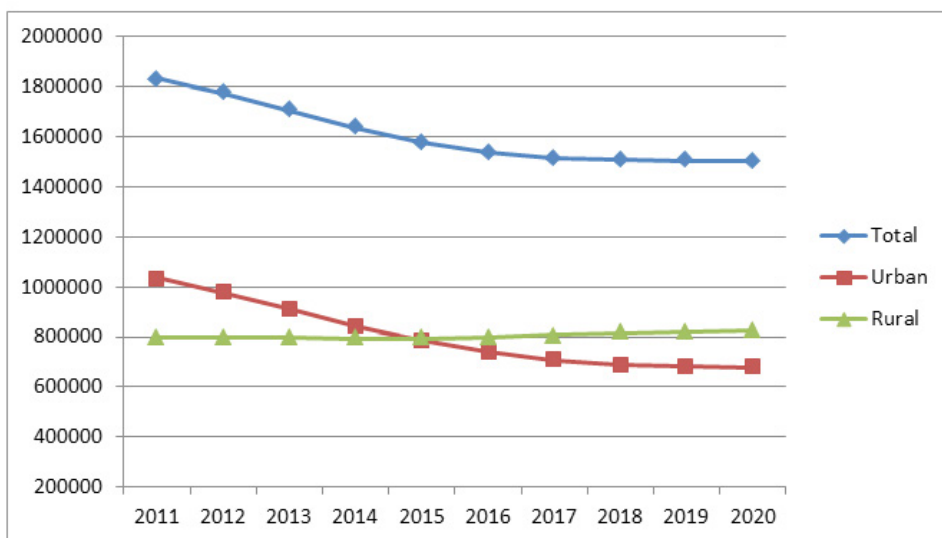


Fig. 6 Proiectarea populației pe medii de rezidență pe baza populației de la RPL2011, la orizontul anului 2020, Sursa: INS, 2013

În prezent, cea mai importantă sursă de informații privind sistemul de învățământ superior o reprezintă ancheta realizată de Institutul Național de Statistică (INS) la începutul și la finalul unui an universitar. Aceasta acoperă majoritatea indicatorilor de bază din învățământul superior, după cum vom vedea în secțiunea următoare. Nivelul de dezagregare al datelor include regiunea și județul.

Datele statistice prezentate în publicațiile INS privind învățământul superior s-au obținut în urma prelucrării informațiilor colectate printr-o cercetare statistică exhaustivă de la universitățile și facultățile publice acreditate și de la universitățile și facultățile particulare acreditate și în curs de acreditare. Această cercetare statistică are o periodicitate anuală și asigură colectarea informațiilor referitoare la începutul și la finalul anului universitar. În învățământul superior (public și particular) există universități care au facultăți cu sediul în mai multe localități; personalul și baza materială de la toate facultățile unei universități se înregistrează la nivelul universității.

2.2.3. Indicatori de bază în învățământul superior

În prezent cei mai importanți indicatori în domeniul învățământului superior, definiți în Manualul privind sistemul național de indicatori din România (UMPFE, 2005) se referă la: resurse umane (evoluția efectivelor de personal din învățământul universitar, distribuția pe funcții didactice a personalului din învățământul superior, ponderea personalului didactic universitar cu timp integral de lucru, ponderea personalului didactic feminin, numărul de studenți ce revine unui cadru didactic), participarea la educație (evoluția efectivelor de studenți), durata medie de frecvență a învățământului universitar, rata specifică de cuprindere pe vârste, rata brută de

cuprindere, ponderea studenților înscriși la matematică, științe și tehnologie. De asemenea, indicatorii de bază în învățământul superior se referă la rezultate și la anumite ținte europene în domeniul educației și formării profesionale în orizontul Europa 2020.

Sistemul național de indicatori este în întregime compatibil cu sistemele internaționale de indicatori (Sistemul Statistic European gestionat de Eurostat, sistemul OECD, sistemul UNESCO, sistemul Banca Mondială) și include o parte a indicatorilor-țintă specifici obiectivelor europene și internaționale comune în domeniul educației și formării profesionale. Un exemplu de colectare de astfel de date este Raportul privind Starea învățământului dedicat învățământului superior, publicat anual de MEN oferă o imagine detaliată, în evoluție a acestor indicatori.

2.3 CAPACITATEA DE A GENERA ȘI PROMOVA DELIBERAREA ȘI CONSULTAREA

Întrebări cheie:

- De ce politicile trebuie să se bazeze pe transparență și responsabilitate publică?
- Ce criterii privind transparența și responsabilitatea publică a universităților există?
- Care sunt mecanismele curente de deliberare și consultare promovate în învățământul superior?
- Cine sunt cei mai importanți factori interesați?
- Cum comunicăm public politicile promovate?
- Cum evaluăm dacă mesajul unei politici a fost receptat în mod adecvat?

Concepte cheie:

- Transparență
- Responsabilitate publică (accountability)
- Consultare publică
- Deliberare publică
- Comunicarea politicilor
- Receptarea politicilor

2.3.1 Transparență, responsabilitate și comunicare în înfăptuirea politicilor

Unul dintre cele mai importante aspecte privind procesul de înfăptuire a politicilor publice se referă la asigurarea transparenței și responsabilității publice (accountability). Motivele țin, în primul rând, de principiile bunei guvernante ce promovează ideea de control și acces la informații a cetățenilor și de respectul față de cei guvernați (alegătorii) din partea guvernanților (aleșii).

Există însă și motive pragmatice suplimentare, pentru care este important să asigurăm o maximă transparență procesului de înfăptuire a unei politici publice și de asumarea întregii responsabilități publice pentru viața acesteia. Să luăm un exemplu din aria politicilor pentru învățământul superior referitor la promovarea unor măsuri de discriminare pozitivă pentru categorii cu oportunități reduse de studenți, de exemplu studenții de etnie romă. Să presupunem că în contextul general al stimulării participării tinerilor romi la educație, o facultate din România decide să suplimenteze cu 20% numărul locurilor pe care le acordă elevilor de această etnie care doresc să urmeze un program de studii oferit de acea facultate. Această decizie poate fi luată doar de conducerea facultății/universității și poate fi comunicată potențialilor beneficiari. Însă un proces maxim de transparență impune consultarea cu actori relevanți (de exemplu, reprezentanți

ai corpului profesoral, studenți, organizații române, autorități de decizie etc.) încă din primele etape ale procesului de înfăptuire al politicii.

În consecință, sunt inițiate activități de informare și consultare cu toate categoriile de factori interesați, experiență care poate conduce la:

- definirea mai riguroasă a problemei pe care universitatea vrea să o rezolve (strategia de creștere a gradului de incluziune se poate lărgi și poate presupune aplicarea unui set comprehensiv de mecanisme și instrumente sau se poate adresa și altor categorii de tineri cu oportunități reduse, precum copiii cu cerințe educaționale speciale);
- identificarea unor variante de soluționare a problemei care, inițial, nu fuseseră puse pe agenda de decizie, prin consultarea directă a viitorilor beneficiari (ce tip de sprijin trebuie să acorde universitatea studenților romi pentru ca aceștia să îl accepte și să beneficieze de potențialul lui rezultat pozitiv? Ce căi de comunicare ar trebui utilizate pentru promovarea acestor măsuri pentru a atrage potențialii beneficiari să apeleze la ele?);
- re-evaluarea costurilor și a numărului de beneficiari vizați (estimarea realistă a costurilor conduce, implicit, și la o estimare realistă a grupului țintă în baza datelor suplimentare pe care le pot oferi cei consultați despre comunitățile adresate prin politicile implementate);
- comunicarea/sensibilizarea elevilor potențial beneficiari ai măsurii și familiilor acestora cu privire la oportunitatea oferită (care poate beneficia de pe urma căilor de comunicare deja dezvoltate de către cei consultați și de rețelele de persoane dezvoltate în jurul acestora, la care ei au acces și care pot fi mobilizate pentru o mai eficientă și eficace diseminare de informații în rândul potențialilor beneficiari);
- promovarea politicii pe diferite canale de comunicare cu reprezentanții mass-media;
- schimb de experiență cu universități care au avut inițiative similare și cu reprezentanți ai autorităților de decizie care derulează programe naționale în această arie;
- atragerea unor noi resurse pentru program de la diferiți participanți la procesul de consultare (materiale, financiare) sau personal (voluntari);
- evitarea potențialelor obiecții sau opuneri din partea propriilor membri (în cazul în care decizia nu a fost luată cu consultarea lor și implică alocarea de resurse proprii);
- evitarea potențialelor situații de contestare a deciziei luate de către auditori/factori externi.

Trebuie să observăm faptul că legea nr. 52/2003 (Legea Transparenței) a marcat un moment important al procesului de transparentizare a actului decizional, stabilind regulile procedurale minimale aplicabile pentru asigurarea transparenței decizionale în cadrul autorităților administrației publice centrale și locale, alese sau numite, precum și al altor instituții publice care utilizează resurse financiare publice, în raporturile stabilite între ele, cu cetățenii și asociațiile legal constituite ale acestora (Fiț, S. et al, 2009). Printre prevederile importante se numără și cea privind obligativitatea ca un proiect de act normativ să fie adus la cunoștința publicului cu cel puțin 30 de zile înainte de supunerea spre analiză, avizare și adoptare de către autoritățile publice, pentru a putea beneficia de recomandări de îmbunătățire.

Asumarea responsabilității publice pentru deciziile luate presupune, în primul rând, comunicarea

onestă pe parcursul întregului ciclu de implementare a unei politici a progresului înregistrat atât din perspectiva eficacității, cât și al eficienței. Din nou există un argument pragmatic ce sprijină opțiunea principală: în condițiile în care actorii implicați în politica respectivă sunt ținuti în mod regulat la curent cu privire la progresul înregistrat, sunt mult mai ușor de inițiat anumite măsuri corective, atunci când este cazul. În plus, comunicarea constantă cu opinia publică poate, ca și în cazul transparenței, să atragă noi resurse sau forme de sprijin pentru program din partea diferiților actori guvernamentali sau non-guvernamentali (companii, organizații ale societății civile).

Există o întreagă literatură dedicată comunicării politicilor publice și o constantă a lucrărilor în această arie este recomandarea de a aloca în mod separat resurse pentru aceste activități și de a le considera o parte integrantă a politicii respective. Foarte multe studii de caz au demonstrat faptul că activitățile de comunicare și consultare, atât cu actori din organizațiile implicate, cât și cu actori din afară, reprezintă un aspect cheie pentru succesul acestor măsuri. Din ce în ce mai multe instituții publice au departamente de comunicare în expansiune, iar firmele private în domeniu au devenit și în România interesate de activități relevante pentru politicile publice, inclusiv activități de lobby. Astfel, fie că sunt folosite resurse umane interne, fie că sunt contractate servicii externe de la companii specializate în domeniu, orice echipă ce promovează o politică publică trebuie să utilizeze specialiști care să asigure o comunicare constantă cu toți factorii interesați. Iar acest lucru conduce în mod direct la asigurarea responsabilității publice.

2.3.2 Mecanisme de deliberare și consultare cu factorii interesați

România are un cadru legislativ relativ dezvoltat în ceea ce privește desfășurarea consultărilor publice la nivelul administrațiilor publice. Acesta include: înființarea, organizarea și funcționarea comisiilor de dialog social în cadrul unor ministere și al prefecturilor (H.G. nr. 314/15 martie 2001); legea transparenței decizionale în administrația publică (Legea nr. 52/21.01.2003); H.G. nr. 521/09.06.2005 privind procedura de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale⁶ la elaborarea proiectelor de acte normative; H.G. nr. 775/14.07.2005 privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central, cu modificările și completările ulterioare. Cu toate acestea, nicio reglementare ce conturează cadrul implicării societății civile în procesul decizional nu se referă la proiectele de documente de politici publice. Acest lucru se explică, în primul rând, prin faptul că politicile publice s-au impus ca și concept de referință în discursul public după ce cadrul legislativ privind desfășurarea consultărilor publice a fost definitivat.

Academia de Advocacy (2009) oferă o imagine completă a premiselor unei consultări publice reale, coerente și eficiente care să fie aplicabile și propunerilor de politici publice. Punctul de plecare îl constituie completarea bazei de date a documentelor de politici publice construite și gestionate de Secretariatul General al Guvernului cu informații și documente relevante privind:

- consultările publice efectuate de către inițiator, în etapa de elaborare a proiectului de politici publice, cu caracteristici precum data consultării publice, participanții, minuta consultării publice;
- observațiile și propunerile colectate de la societatea civilă în etapa de elaborare împreună cu nota justificativă privind preluarea sau nu a acestora;
- ministerele și autoritățile publice desemnate a fi consultate, cu termenele de consultare aferente;

[6] Structurile asociative ale autorităților administrației publice locale includ: Asociația Comunelor din România, Asociația Orașelor din România, Asociația Municipiilor din România, Uniunea Națională a Consiliilor Județene din România și Federația Autorităților Locale din România.

- traseul legislativ parcurs, cu termenele aferente;
- traseul legislativ ce urmează a fi parcurs, cu termenele aferente;
- observații și sugestii formulate în etapa de consultare;
- consultările publice organizate pe parcursul traseului legislativ, cu caracteristici precum data consultării publice, participanții, minuta consultării publice;
- anunțul consultărilor publice ce urmează a fi organizate pe parcursul traseului legislativ;
- data organizării ședinței interinstituționale, dacă este cazul, cu minuta aferentă;
- data organizării consiliului interministerial permanent, dacă este cazul, cu minuta aferentă;

De asemenea, toate documentele care însoțesc proiectul de politică publică trebuie în mod sistematic să includă (Fiț, S. et al, 2009) :

- punctele de vedere scrise colectate de la ministerele și numele autorităților publice desemnate a fi consultate;
- declarația de obiecții;
- declarația de obiecții actualizată;
- punctele de vedere scrise colectate de la reprezentanți ai societății civile;
- nota justificativă privind preluarea sau nu a propunerilor și sugestiile primite din partea societății civile;
- avizele emise de ministerele și autoritățile publice consultate;
- varianta finală adoptată a documentului de politici publice.

2.3.3 Evaluarea gradului de receptare a mesajului unei politici

Am menționat în subcapitolele anterioare motivele pentru care este necesară organizarea unui proces sistematic de consultare cu toți actorii interesați, cât și exemple de mecanisme de consultare și deliberare pe care factorii de decizie le au la dispoziție. În această secțiune a ghidului vom discuta în ce măsură se poate ști dacă o strategie de comunicare a avut rezultatele așteptate și dacă mesajul politicii promovate a fost receptat în mod adecvat.

În numeroase situații consultările publice par însă mai mult o obligație decât o reală ocazie de învățare pentru decidenți, fapt ce are un efect negativ asupra calității propunerii de politică publică. Este momentul să descoperim o altă fațetă a responsabilității publice și să răspundem la întrebările de mai sus prin analiza sistematică a input-urilor primite în cadrul activităților de comunicare.

Înregistrarea tuturor aspectelor care nu au fost înțelese complet/adekvat de către actorii consultați este o prioritate pentru această etapă. Un specialist trebuie să analizeze acest feedback și să propună o serie de recomandări pentru etapele ulterioare ale politicii. În situațiile în care se observă o diferență semnificativă între conținutul politicii transmis și cel receptat de actorii implicați în proces, este necesară revizuirea strategiei de comunicare și promovarea unor activități corective. Este foarte important ca în strategia revizuită să existe măsuri adecvate de stimulare a interesului actorilor vizați pentru cunoașterea politicii publice respective și pentru oferirea unui nou feedback.

De asemenea, echipa de decidenți trebuie să stabilească: canalele/instrumentele de comunicare ce vor fi folosite, ce se urmărește în mod concret de la fiecare activitate (informare/consultare/deliberare) și cine sunt persoanele care vor modera sau facilita acest proces. Observăm astfel că

strategia de comunicare este o dimensiune transversală a procesului de înfăptuire a unei politici. Manualul de metode folosite în planificarea politicilor publice și evaluarea impactului (SGG, 2006) oferă numeroase exemple privind importanța unei comunicări eficiente în cadrul procesului de inițiere sau implementare de politici. Unul dintre acestea se referă la etapa de identificare a variantelor alternative de soluționare a unei probleme și la importanța dezvoltării unei rețele de expertiză printr-o foarte bună comunicare cu diferiți actori: „Uneori, ideile pot fi colectate și din scrisori și reclamații venite la minister din partea cetățenilor, din întâlniri și audieri publice pe marginea domeniului care vă interesează pe dumneavoastră sau din publicații pe tema respectivă. Toate aceste aspecte țin de comunicare. Existența unei rețele și a unor relații este extrem de importantă și de utilă în cadrul procesului de identificare și testare a soluțiilor. Dat fiind că în această fază interesul se concentrează pe colectarea ideilor în formă brută, reprezentativitatea și proporționalitatea opiniilor nu sunt relevante. Singurul criteriu cu adevărat important pentru ca soluția să fie adăugată pe listă este ca aceasta să poată rezolva problema, să fie ușor de înțeles și să fie diferită de alte soluții discutate deja” (op. cit, pag 66).

Dezvoltarea, comunicarea și atragerea sprijinului unor rețele reprezintă o etapă ce aparține unei zone de dezvoltare recentă în aria politicilor publice. Ne mulțumim să o semnalăm și să concluzionăm: ca în orice arie a managementului și leadership-ului, un decident nu are altă alternativă decât să fie un foarte bun comunicator sau să aibă în echipă persoane cu astfel de competențe.

2.4 COORDONAREA POLITICILOR

Întrebări cheie:

- De ce este important contextul unei politici?
- Ce categorii de condiționalități există în înfăptuirea unei politici ?
- Ce strategii de prevenire și gestionare a tensiunilor interinstituționale pot fi adoptate?
- Ce reprezintă cultura administrativă și ce rol joacă aceasta în procesul de înfăptuire a politicilor publice?

Concepte cheie:

- Condiționalitate ex-ante
- Grilă de evaluare
- Tensiuni interinstituționale
- Cultură administrativă

2.4.1 Condiționalități în înfăptuirea politicilor

Indiferent de domeniu, politicile publice nu apar într-un vid, ci depind de un context specific și de un cadru de reglementare existent. Fiecare propunere de politică publică trebuie să țină cont de (nu însă și să derive din) prioritățile sectorului dar, în egală măsură, și de programele de guvernare ale partidului/coalitiei politice aflate la putere. Astfel, trebuie menționat faptul că, în prezent, România urmărește în programul de guvernare 2013-2016 un set de măsuri concrete pentru creșterea echității și calității educației în România. Pentru sectorul universitar, acest program urmărește câteva arii de intervenție focalizate pe creșterea competitivității universităților, asigurarea autonomiei învățământului superior și cercetării și stimularea dezvoltării cercetării științifice.

Pentru fiecare dintre aceste arii programul de guvernare prezintă și o serie de arii specifice de

intervenție, ce oferă un reper viitoarelor politici. De exemplu, pentru obiectivul privind creșterea competitivității universităților sunt avute în vedere următoarele măsuri:

- Finanțare multianuală corespunzătoare și previzibilă pentru instituțiile de învățământ superior din România, pe baza criteriilor de excelență, în vederea consolidării bazei materiale și realizarea de campusuri universitare noi, proces care trebuie corelat cu viziunea de dezvoltare a acestui sector pentru următorii 20 de ani – Universitatea Viitorului – 2030;
- Întărirea criteriilor de asigurare a calității, astfel încât să se treacă la dezvoltarea bazată pe performanță;
- Concentrarea resurselor prin stimularea cooperării universitare și nu prin măsuri care pun sub semnul întrebării autonomia universitară;
- Relansarea competițiilor de granturi de cercetare;
- Introducerea unor măsuri de stabilizare a cadrelor didactice tinere în universitățile românești;
- Stoparea procesului de pensionare accelerată și abuzivă a personalităților academice;
- - Întărirea capacității de monitorizare, evaluare a sistemului (ex.: Registrul Matricol Unic, Cadru Național al Calificărilor etc.) și de planificare strategică, pe baza datelor statistice naționale și internaționale etc.

De asemenea, ca stat membru, România trebuie să se asigure de existența unei convergențe depline a acestor propuneri cu obiectivele și strategiile Uniunii Europene. Astfel, pentru a consolida performanțele politicii de coeziune și pentru a asigura o mai bună convergență a politicilor statelor membre cu Strategia Europa 2020, Comisia Europeană a propus introducerea unor dispoziții specifice pentru perioada 2014-2020 privind condiționalitățile aplicabile utilizării fondurilor europene. Condiționalitățile au atât forma condițiilor „ex-ante” (care trebuie să fie îndeplinite înainte de efectuarea unor plăți în cadrul programelor operaționale), cât și a condițiilor „ex-post”, care vor condiționa plata unor fonduri suplimentare din rezerva de performanță sau plățile finale.

Comisia Europeană verifică îndeplinirea condiționalităților (ce trebuie realizate până cel târziu la 31 decembrie 2016), respectând principiul proporționalității și subsidiarității cât și competențele naționale și regionale de a decide asupra măsurilor adecvate de politică publică, inclusiv asupra conținutului strategiilor. Acordul de Parteneriat precum și programele operaționale vor specifica aplicabilitatea condiționalităților ex-ante care nu sunt îndeplinite la data transmiterii Acordului de Parteneriat, precum și prioritățile afectate, acțiunile care urmează a fi realizate în vederea îndeplinirii condiționalităților.

Un exemplu recent de condiționalități în dezvoltarea politicilor la nivelul unui sector este oferit de condiționalitățile ex-ante în domeniul cercetării și inovării. În tabelul de mai jos sunt prezentate succint criteriile indicate de Comisia Europeană care constituie grila de evaluare în verificarea gradului de îndeplinire al acestor condiționalități (fulfilment and non-fulfilment of criteria - Assessment grid). După cum se observă mai jos, acest domeniu este privit în concordanță cu un cadru mai larg de politici, privind dezvoltarea unei strategii la nivel național sau local privind dezvoltarea inteligentă. De asemenea, este specificată, în mod explicit, necesitatea unei analize SWOT care să identifice punctele tari, punctele slabe, oportunitățile și amenințările în sectorul

[7] Conform Ministerului Fondurilor Europene, condiționalitatea ex-ante definește un factor critic predefinit, ce reprezintă o premisă necesară și care are o legătură directă și un impact imediat asupra realizării eficiente și eficace a obiectivelor specifice stabilite la nivelul unei priorități de investiții.

cercetării și inovării, un punct important fiind contribuția universităților în acest domeniu. Aceste date de analiză servesc ulterior la identificarea unor priorități în domeniul cercetării și inovării și la concentrarea resurselor ce pot fi alocate.

Două elemente sunt foarte importante în acest proces: clarificarea metodologiei folosite în cadrul analizei (care sunt informațiile ce au stat la baza analizei, din ce surse, cum au fost acestea colectate – instrumente, metode utilizate etc.) și construcția procesului de consultare publică cu toți actorii relevanți în selectarea sau excluderea unor priorități. În primul caz o analiză pertinentă poate să ofere posibilitatea verificării anumitor date cât și evaluării calității procesului de analiză din perspectiva relevanței, completitudinii, acurateței sau noutății datelor. În al doilea caz, este vorba despre cerința privind asigurarea transparenței și raționalității procesului de selecție al unor priorități, aspect tratat deja în capitolul anterior.

*Tabel 3 – Condiționalități tematice ex-ante
Sursa: Comisia Europeană⁸*

A. CONDIȚIONALITĂȚI TEMATICE EX-ANTE		
1-1 Condiționalitatea ex-ante privind cercetarea și inovarea		
Criterii de realizare	Este criteriul îndeplinit?	
	DA/NU	Aspecte care nu au fost îndeplinite
Există o strategie inteligentă de specializare la nivel național sau regional <ul style="list-style-type: none"> Programul operațional relevant face referire la numele acestei strategii și indică modul în care pot fi accesate informații relevante despre aceasta sau diferite componente (sub forma unui link) 		
... care:		
Se bazează pe o analiză SWOT sau similară pentru a concentra resursele în câteva priorități bine definite de cercetare și inovare: <ul style="list-style-type: none"> Există dovezi că o astfel de analiză a fost realizată pentru a identifica prioritățile de investiții Este descrisă metodologia utilizată în acest scop Este descris procesul de selecție a priorităților, inclusiv modul în care diferiți factori interesați au fost implicați și rezultatele acestuia. 		
Describe măsuri prin care este stimulată investiția privată în cercetare-dezvoltare: <ul style="list-style-type: none"> Este descris cadrul de politici (policy-mix) ce va fi folosit pentru implementarea specializării inteligente și vor fi oferite detalii privind programele/instrumentele ce vor fi folosite pentru finanțarea acestora, Se explică modul în care aceste măsuri răspund nevoilor întreprinderilor, în special IMM-urile și alți actori privați din aria cercetării-dezvoltării și/sau ce alte măsuri sunt luate pentru a stimula cercetarea în sectorul privat și investițiile în inovație. 		
Conține un mecanism de monitorizare: <ul style="list-style-type: none"> Este descrisă metodologia de monitorizare, inclusiv indicatorii ce vor fi utilizați și governanța mecanismului de monitorizare. Este descris modul în care rezultatele procesului de monitorizare vor fi valorificate ulterior. 		

[8] European Commission, Guidance on Ex ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds, Part II, pp. 7-8, Disponibil în versiune electronică la: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/eac_guidance_esif_part2_en.pdf

<p>A fost adoptat un cadru ce specifică resursele bugetare disponibile pentru cercetare și inovare.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programul operațional relevant conține referiri la acest cadru și indică modul în care pot fi accesate informații relevante despre acesta (sub forma unui link) • A fost adoptat un cadru⁹ ce descrie resursele bugetare disponibile pentru cercetare și inovare, indicând diferitele surse de finanțare și valorile estimative (UE, buget național, alte surse). 		
1-2 Infrastructura de cercetare-dezvoltare		
Criterii de realizare	Este criteriul îndeplinit?	
	DA/NU	Aspecte care nu au fost îndeplinite
<p>A fost adoptat un plan orientativ multi-anual pentru bugetarea și prioritizarea investițiilor în concordanță cu prioritățile la nivel European și, unde este cazul, cu ESFRI (European Strategy Forum on Research Infrastructures).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Există un plan orientativ multi-anual pentru bugetarea și prioritizarea investițiilor în domeniul infrastructurii cercetării și inovării¹⁰: <ul style="list-style-type: none"> - Prioritățile reflectă nevoile identificate în strategia de specializare inteligentă; - Prioritățile au ținut cont de infrastructura și capacitățile existente în prezent la nivel european și, unde este cazul, de cele identificate de ESFRI. - Cadru specifică resursele bugetare disponibile și cele preconizate pentru investiția în infrastructura de cercetare și inovare și centrele de competențe și specifică diferitele surse ale fondurilor (și valorile estimate). 		

Cadrul național de reglementare în domeniul învățământului superior oferă, de asemenea, o altă categorie de condiționalități. Astfel, LEN cu modificările ulterioare reprezintă, în prezent, principalul punct de referință în dezvoltarea de noi politici. Trebuie precizat totuși faptul că o parte dintre prevederile acestei legi (de exemplu, cea privind înființarea și funcționarea masteratelor didactice) nu sunt încă implementate, din diferite motive. Este posibil ca aplicarea anumitor prevederi să fie doar amânată, în timp ce altele să fie, în viitor, modificate. Cu cât aceste opțiuni sunt exprimate mai devreme, cu atât va fi posibilă păstrarea unui cadru general coerent și planificarea aprofundată a unor noi măsuri, evitând capcana unei guvernări ce recurge predominant la acte normative, în detrimentul politicilor publice (Fiț, S et al., 2009).

Acest fenomen a fost în mod riguros descris în rapoartele Secretariatului General al Guvernului cu privire la implementarea reglementărilor în domeniul evaluării preliminare a impactului deciziilor guvernamentale o dată cu intrarea în vigoare a H.G. nr. 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind formularea, monitorizarea și evaluarea politicilor publice și a H.G. nr. 1361/2006 cu privire la conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului.

2.4.2 Rolul culturii administrative în înfăptuirea de politici

Scopul principal al oricărei echipe manageriale performante este acela de a avea la dispoziție date relevante și de încredere pentru a sprijini orice proces deliberativ important (Kowalski, Lasley, & Mahoney, 2008). După cum am văzut deja, procesul de luare a deciziei are la bază însă

[9] Acest cadru poate fi parte integrantă a strategiei naționale sau regionale privind specializarea inteligentă (smartspecialisationstrategy), fără însă ca acest lucru să fie obligatoriu.

[10] Poate fi o parte integrantă sau separată a strategiei privind specializarea inteligentă.

în egală măsură elemente raționale (decizii bazate pe date) și non-raționale (decizii bazate pe valori, cutume). În orice universitate putem spune că deciziile cheie sunt luate prin combinarea acestor elemente, în cadrul unui complex joc de putere între membrii organizației (trăsăturile de personalitate ale factorilor de decizie trebuie, din acest motiv, să nu fie ignorate!).

În consecință, consultarea factorilor de interes și chiar colaborarea diferitelor instituții poate fi afectată în mod direct atunci când elementele non-raționale nu sunt similare sau convergente. De exemplu, în spațiul american, un studiu de la începutul anilor 2000 a demonstrat faptul că așa numita cunoaștere tacită oferită de cultura organizațională joacă un rol mai important în procesul propriu zis de luare a deciziei decât analiza unor date relevante (Dhillon, 2001). Studiul a arătat că membrii organizațiilor care au participat la cercetare se raportau frecvent la modul în care sunt făcute lucrurile la noi, dar și la așteptările diferitelor categorii de actori de la organizație în detrimentul a ceea ce datele indică. Analiza riguroasă a propriilor organizații poate indica faptul că nici în România situația nu diferă în mod radical de cea descrisă de Dhillon. De altfel, există un alt studiu foarte cunoscut care confirmă această stare de fapt. Un studiu longitudinal realizat de Mintzberg și Rose (2003) la Universitatea McGill University arată că deciziile majore de-a lungul decadelor au condus într-o măsură foarte redusă la schimbări radicale în organizație. Mai mult, datele nu au reprezentat, cu puține excepții, principalul fundament al acestor decizii.

Această stare de fapt are consecințe directe asupra instituțiilor care colaborează în procesul de înfăptuire a unei politici educaționale în învățământul superior deoarece este de așteptat ca valorile organizațiilor să difere și, uneori, chiar să intre în conflict. De exemplu, în spațiul universitar românesc încă predomină diferențele dintre standardele de pregătire și cele ocupaționale, între ceea ce învață un student și ceea ce se așteaptă de la el la viitorul loc de muncă. Acest lucru ar putea fi, teoretic, ușor corectat printr-o colaborare strânsă între echipele academice care au responsabilități în dezvoltarea ofertei curriculare a universității și reprezentanți ai mediului de afaceri/angajatori. Pornind, cum este firesc, de la analizele ocupaționale ale potențialelor ocupații pentru care universitatea are o ofertă de studii, ar putea fi identificate și definite în mod sistematic competențele pe care un viitor absolvent trebuie să le aibă pentru a face față cu succes la locul de muncă. Din păcate, procesul coordonat de Autoritatea Națională pentru Calificări este încă unul anevoios, în ciuda mai multor programe și proiecte derulate la nivel național în această arie.

Una dintre cauzele care au o influență directă asupra acestei stări de fapt este chiar modul diferit în care acești actori definesc problema adecvării calificărilor dezvoltate de facultate la cerințele pieței muncii, pornind de la culturile organizaționale diferite ale mediului academic și celui de afaceri.

Manualul privind planificarea politicilor publice (SGG, 2006) atrage atenția asupra faptului că toți cei care se ocupă de formularea de politici au anumite preferințe profesionale și personale, obținute în urma experienței anterioare, cum ar fi descentralizare versus centralizare, piață liberă versus intervenția statului, reglementare versus alte instrumente de politică (campanii media, intervenția ONG-urilor) etc. Toate aceste opțiuni au la bază valori, stereotipii sau prejudecăți de care suntem mai mult sau mai puțin conștienți.

Banca Mondială a realizat recent un studiu în cadrul Serviciilor de consultanță pentru Asistența acordată Ministerului Educației Naționale în vederea Dezvoltării Capacității Administrative dedicat evaluării culturii actuale a Ministerului, a inspectoratelor și a Caselor Corpului Didactic (2013).

Pornind de la patru dimensiuni specifice ale activității organizațiilor (aspecte legate de client, aspecte legate de public, aspecte legate de resursele umane și aspecte legate de management), studiul a identificat în detaliu :

- valorile acceptate pe scară largă, care necesită puține schimbări sau chiar deloc și foarte puțină muncă de convingere;
- cele acceptate de mulți dintre respondenți, dar nu de suficiente persoane pentru a fi considerate parte integrantă a culturii actuale;
- valorile agreate de foarte puțini și care nu pot fi regăsite în cultura organizațională actuală.

Acestea din urmă impun schimbări semnificative ale opiniilor și un efort amplu de convingere. Astfel, dintre cele 18 valori prezentate în cadrul acestui raport, șase sunt deja acceptate pe scară largă la nivelul Ministerului și al inspectoratelor; două sunt acceptate la scară largă de personalul inspectoratelor, dar nu și de cel al Ministerului, iar trei nu sunt acceptate aproape deloc. Studiul arată însă că, dintre cele șase valori acceptate pe scară largă, cinci nu sunt încă în practicile de lucru și management din realitate, practicile propriu-zise nefiind încă aliniate la valorile organizațiilor.

2.4.3 Prevenirea și gestionarea tensiunilor interinstituționale

Pornind de la concluziile studiului Băncii Mondiale observăm că, fără o atentă conștientizare a elementelor de cultură organizațională și a influenței acestora asupra procesului de luare a unei decizii, este posibil să apară cu diferite intensități tensiuni inter-instituționale între reprezentanții organizațiilor implicate în procesul de înfăptuire a unei politici.

Comitetele interministeriale sau alte structuri similare au în mod tradițional rolul de a crea o platformă de dialog și consultare între acești reprezentanți tocmai pentru a evita situațiile dificile. Din păcate, succesul acestor inițiative este unul limitat, de cele mai multe ori, în absența unei propuneri de politici publice propriu-zisă. După cum am văzut în prima parte a acestui Ghid, acest document are rolul de a explicita asumțiile și valorile în formularea problemei puse pe agenda de decizie. Prin realizarea unei definiții riguroase a problemele de rezolvat și prin analiza ex-ante a impactului așteptat se crează premisele atingerii unui acord conceptual privind politica respectivă: alternativa de intervenție aleasă, forma reglementării normative utilizată, măsuri de monitorizare și evaluare etc. Pentru aceasta este necesar ca propunerea de politici să includă:

- definirea problemei (descrierea problemei care necesită a fi soluționată în termeni de relații cauzale);
- scopul și obiectivele politicii publice (stabilirea scopului și obiectivelor măsurabile reieșind din problema definită);
- beneficiarii politicii publice (indicarea beneficiarilor propunerii, inclusiv a categoriilor afectate pe termen scurt, mediu sau lung, a beneficiarilor direcți/indirecti etc.);
- opțiunile de soluționare a problemei (indicarea opțiunilor identificate pentru soluționarea problemei, una dintre care presupune neintervenția în situația existentă);
- analiza opțiunilor (analiza impactului fiscal, administrativ, economic, social, asupra sărăciei și mediului înconjurător și propunerea unor acțiuni specifice pentru realizarea fiecărei opțiuni);
- opțiunea recomandată de intervenție (recomandarea uneia din opțiunile analizate, cu argumentarea de rigoare);
- prezentarea procesului de consultare (descrierea activităților, participanților, opiniilor expuse, inclusiv a punctelor de dezbatere, rezultatele procesului de consultare etc).

În unele situații este posibil ca simpla existență a unei propuneri de politici publice bine întocmite să nu fie suficientă pentru eliminarea unor tensiuni inter-instituționale. De aceea este important ca procesele de consultare să fie organizate cu respectarea tuturor rigorilor unor astfel de întâlniri¹¹ și, poate la fel de important, existența unor moderatori sau facilitatori ai întâlnirilor cu experiență în acest domeniu.

Nu în cele din urmă, experiența arată că politicile care au avut cel mai mare succes în coagularea unor coaliții au fost cele care s-au bazat în cel mai mare grad pe date relevante, din surse relevante și care au fost analizate/interpretate în mod pertinent. Cu alte cuvinte, cu cât avem mai multe organizații implicate în procesul de luare a deciziei, cu atât mai mare trebuie să fie atenția pentru fundamentarea întregului proces decizional pe evidențe, prevenind astfel într-o măsură semnificativă riscul de a avea în opoziție diferite valori legitime (de exemplu, dreptatea și libertatea) sau moduri opuse de a defini anumite valori (de exemplu, echitatea).

2.5 CONTINUITATEA ȘI TRANSFERUL POLITICILOR

Întrebări cheie:

- Când se încheie o politică publică?
- Ce este un ciclu al politicii publice?
- De ce sunt importante fluctuațiile mediului organizațional și care este impactul acestora asupra continuității unei politici?
- Este o politică publică o oportunitate de învățare?
- Când și cum învățăm din procesul de înfăptuire al unei politici?
- Ce înseamnă transferul de politici?
- Prin ce modalități putem transfera o politică?
- De ce este importantă analiza condițiilor de transfer în cazul unei politici de succes?

Concepte cheie:

- Ciclu de politici publice
- Continuitatea politicilor
- Oportunitate de învățare
- Fluctuații în mediul organizațional
- Transfer de politici
- Analiza condițiilor de transfer

2.5.1 Ciclurile politicilor publice

Odată cu atingerea obiectivelor politicii publice, aspect care se determină și înțelege prin procesul de evaluare, apare dilema dacă respectiva politică publică este încheiată. Dacă presupunem că situația specifică pentru care aceasta a fost concepută și pusă în aplicare a fost atinsă/îmbunătățită sau menținută, atunci ne vom întreba dacă politica este încheiată sau mai poate fi continuată și cum anume se poate realiza acest lucru. Uneori, o politică publică poate fi încheiată, deși acest proces este unul destul de dificil de întreprins (Miroiu et al, 2002, p. 140). Însă, de cele mai multe ori, vom remarca că aceasta este păstrată și continuată, fie într-o formă asemănătoare, fie într-o formă modificată, dar ajustată la noul context social, economic sau politic. De aceea, vom considera că în realitate se încheie un ciclu al politicii pentru contextul specific sau perioada pentru care aceasta a fost înfăptuită.

[11] Vezi, de exemplu, Ghidul elaborat în 2009 de Academia de Advocacy pe această temă: Implicarea societății civile în procesul de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice.





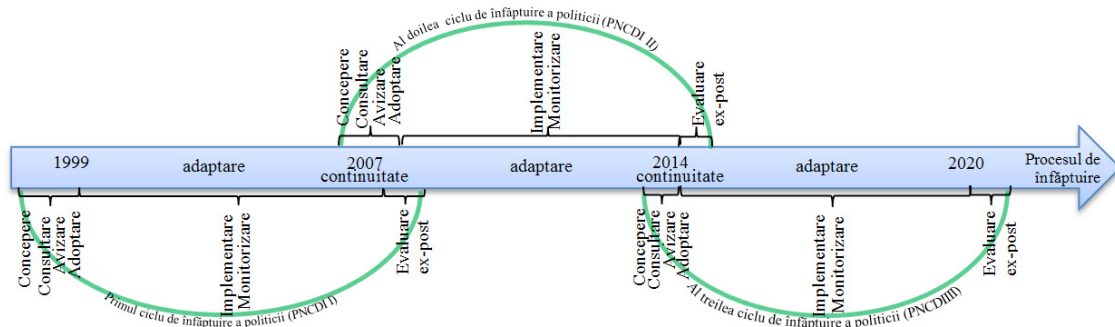


Fig. 7 Ciclurile înfăptuirii Planului Național de Cercetare Dezvoltare și Inovare

Privind dintr-o perspectivă longitudinală, un ciclu al politicii va reprezenta setul de acțiuni întreprinse în vederea soluționării/atingerii unei stări de fapt prestabilite. Astfel, în contextul cadrului normativ intern, începutul unui ciclu ar fi faza conceperii și anunțării propunerii de politică publică, iar finalul ar fi evaluarea ex-post a politicii înfăptuite. De exemplu, pentru domeniul învățământului superior este relevant să invocăm politica în domeniul Cercetării Dezvoltării și Inovării, care se înfăptuiește ciclic în baza strategiilor și planurilor naționale în domeniul cercetării, dezvoltării tehnologice și inovării. Ciclul politicii este schematizat în figura alăturată.

După o reformă semnificativă a acestei politici, derulată în perioada 1996-1999, până în prezent a fost înfăptuit un ciclu complet al politicii specific perioadei 1999-2006. Al doilea ciclu, specific perioadei 2007-2013, este în ultima fază a etapei de implementare, apoi urmând să se deruleze și evaluarea ex-post¹². Al treilea ciclu de înfăptuire, aferent perioadei 2014-2020, este în etapa de luare a deciziei (pe parcursul anului 2013 s-au derulat etapele de concepere și anunțare a propunerii Strategiei și a instrumentelor principale de implementare și urmează ca în prima parte a anului 2014 să se deruleze etapele de avizare, adoptare și ulterior să fie începută etapa implementării).

Este de remarcat faptul că în cazul acestei politici, un ciclu este înțeles ca având o perioadă de înfăptuire pe durata unui deceniu, însemnând: un an de formulare și luare a deciziei, șapte sau opt ani de implementare a politicii și un an sau doi de evaluare ex-post. Etapele aferente formulării și luării deciziilor, precum și cea a evaluării ex-post se suprapun cu etapa de implementare a ciclului premergător sau următor al politicii. Este de menționat că actualul ciclu al politicii corespunde cu ciclul specific implementării Programului Cadru de Cercetare și Inovare – „Orizont 2020” al Uniunii Europene pentru perioada 2014-2020. Totodată, la nivel intern, formularea politicii s-a întreprins prin juxtapunerea cu procesul de fundamentare a obiectivului tematic „Consolidarea cercetării, dezvoltării tehnologice și inovării pentru perioada 2014-2020”, aferent Programului Operațional Competitivitate pentru 2014-2020.

Exemplul evidențiază caracterul de iterație a politicii și scoate în evidență corelarea sa cu alte procese conexe de planificare strategică. În afară de criteriul planificării multianuale, așa cum este concepută politica în domeniul Cercetării Dezvoltării și Inovării, ciclurile procesului de înfăptuire a politicilor publice mai pot corespunde situațiilor sau fenomenelor precum:

- schimbarea cadrului instituțional și normativ care guvernează domeniul specific

[12] A se vedea Hotărârea Guvernului 1123 din 18 decembrie 2013 pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 475/2007 privind aprobarea Planului național de cercetare-dezvoltare și inovare II, pentru perioada 2007-2013;

- înfăptuirii respectivei politici publice;
- fluctuația mediului organizațional – schimbarea statutului organizației responsabile pentru implementarea politicii;
- interdependența politicii cu o altă politică sau acțiuni conexe/complementare, aspect care necesită întreprinderea unor ajustări marginale sau substanțiale. De exemplu, în 2011 modificarea mecanismului de finanțare a învățământului superior a avut loc în urma derulării exercițiului de clasificare a instituțiilor de învățământ superior și de ierarhizare a programelor de studii).

Exemplul invocat ne arată existența unui proces ciclic de înfăptuire a unei politici publice. Astfel, nu vom considera că politica publică s-a încheiat, ci mai degrabă vom admite că s-a încheiat un ciclu de înfăptuire a politicii. Încheierea unui ciclu de înfăptuire a politicii poate fi înțeleasă prin încheierea unui program sau set de programe subsecvente politicii publice respective. Politica va urma un proces de ajustare/adaptare la noua situație specifică, ceea ce se poate concretiza prin elaborarea și inițierea unui nou set de programe care să continue sau să răspundă nevoilor actualizate pe care le abordează politica respectivă. În noul context se impun procese de stabilire a abordărilor și tacticilor de atingere a scopurilor stabilite, prin reordonarea priorităților în funcție de nevoi, resurse disponibile, disponibilități ale factorilor interesați precum și ale decidenților ș.a. Din procesul de înfăptuire a ciclului precedent vor fi eliminate acele aspecte care s-au dovedit a fi soluționate, îmbunătățite sau care nu mai sunt considerate ca fiind prioritare pentru următorul ciclu și vor fi introduse aspectele identificate ca fiind prioritare, adecvate și relevante pentru următorul ciclu. Astfel, se poate spune că prin aceste schimbări politicile se îmbunătățesc, atât prin procese de reconceptualizare a problemelor și inovare a soluțiilor propuse, cât și prin procese de consultare a beneficiarilor sau activități de evaluare privind eficiența, eficacitatea, adecvarea și relevanța măsurilor aplicate.

2.5.2 Continuitatea politicilor

Așa cum am discutat în prima parte a ghidului, evaluarea politicii are și rolul de a arăta care dintre aspectele specifice înfăptuirii politicii pot fi menținute integral sau modificate/ajustate pentru următorul ciclu și care dintre acestea pot fi eliminate. Gradul de reconceptualizare a problemelor, obiectivelor, abordărilor și tacticilor de implementare a politicilor poate varia de la un ciclu la altul. Cu toate că de la un ciclu la altul se întreprind reconceptualizări și modificări și se schimbă contextele organizaționale și instituționale de înfăptuire, totuși se generează o continuitate a politicii. Exemplul invocat în subcapitolul anterior ne oferă o astfel de perspectivă a continuității, chiar dacă de la un ciclu la altul anumite lucruri s-au schimbat, cum ar fi modul de conceptualizare, precum și mecanismele de implementare.

De cele mai multe ori organizațiile și actorii care înfăptuiesc politicile dezvoltă un comportament de menținere, perpetuare a politicilor publice, în principal din motivul asigurării resurselor necesare desfășurării activității prin menținerea investițiilor și prerogativelor acordate în vederea înfăptuirii respectivelor politici. Din punct de vedere normativ este recomandabil ca pe parcursul derulării unui ciclu de politici publice să nu se întreprindă modificări structurale legate de înfăptuirea politicii. Însă, în unele situații pot fi întreprinse modificări semnificative (revoluționare) sau marginale (modernizare) chiar și pe parcursul unui ciclu de înfăptuire a politicii (desigur, în cazul României această stare este mai degrabă o normalitate decât o excepție). Cauzele unei asemenea schimbări pot fi situații precum:

- agravarea stării de fapt pentru care respectiva politică a fost concepută, conceptualizarea inițială a problemei și a soluțiilor dovedindu-se ineficiente;

- apariția unor situații de criză (de pildă, criza financiară și economică, criză politică, fenomene naturale ș.a.);
- alternanța la guvernare sau schimbări ale priorităților politice ale actorilor politici aflați la guvernare;
- evaluări derulate pe parcursul implementării programelor subsecvente acestora (inclusiv evaluări de tip formativ), care identifică slăbiciuni, incoerențe, cheltuieli inutile, neîndeplinirea indicatorilor intermediari. Acestea pot propune recomandări de modificare sau ajustare pe parcursul implementării și pot forma competențele necesare îmbunătățirii managementului programelor respective;
- schimbarea percepției grupurilor afectate asupra problemei. Aceasta poate duce, fie la cerințe mult mai consistente pe măsura ce parte din problemă începe să se rezolve, fie la pierderea interesului pentru problema respectivă în condițiile în care apare o alta mult mai stringentă.

Privind longitudinal o politică publică vom observa că de-a lungul timpului aceasta cunoaște o evoluție semnificativă în ceea ce privește modul identificării înlănțuirii cauzale, stabilirii abordării, conceperii obiectivelor, strategiilor și tacticilor de implementare. Astfel, în urma unui ciclu al politicii publice ar trebuie în primul rând să rămână rezultatele imediate (outputs) prin care să se demonstreze că au fost atinse obiectivele asumate prin programele subsecvente politicii respective. În al doilea rând, ar trebui să se mențină pe o perspectivă mai largă efectele respectivului ciclu de înfăptuire a politicii publice, ceea ce numim adesea impact. În al treilea rând, ar trebui să rămână „cunoaștere” rezultată atât în urma conceperii, deciziei și implementării, cât și în urma activităților de evaluare, așa-numita funcție de iluminare a evaluării de politici și programe publice (enlightment) (Weiss, 1998). Pe lângă cunoaștere, totodată rămân și expertiza și profesionalizarea specialiștilor, aspecte care vor putea fi utilizate în continuitatea respectivei politici sau în dezvoltarea unor alte politici și programe aferente.

Nu în ultimul rând, o politică publică în ansamblul său dinamic reprezintă o oportunitate de învățare, atât pentru actorii care au conceput și implementat politica, cât și pentru beneficiarii politicii. În urma înfăptuirii unui ciclu de politici publice sau de politici, în ansamblul său, rămân rezultatele învățării. Înmagazinate în memoria organizațională, rezultatele învățării se pot identifica cu o serie de experiențe, înțelegeri și abordări la care se poate face apel în anumite momente ulterioare implementării politicii. În acest sens, rezultatele învățării pot fi privite atât din perspectiva îmbunătățirii politicii publice, cât și din cea a dezvoltării organizaționale. Astfel, învățămintele care pot fi trase în urma unui ciclu de politici pot viza elemente legate de:

- conceptualizarea politicii – aceasta vizează înlănțuirea cauzală care a fost gândită ca fiind conținutul politicii, adică modul în care intervențiile și instrumentele aferente se aplică în modrelevant unui context specific pentru a obține un efect vizat;
- procesul politicii – acestea vizează modul în care politica este înfăptuită, ce acțiuni au fost desfășurate pentru ca înlănțuirea cauzală menționată mai sus să aibă loc efectiv, cum anume acestea au fost aplicate, fiabilitatea acțiunilor ș.a.;
- elementele structurale ale politicii – presupun asigurarea stabilității organizațiilor care implementează politicile, implicit a normelor și principiilor de funcționare a acestora, a resurselor materiale și a competențelor personalului, a planurilor de acțiune ș.a. Fluctuațiile acestor elemente structurale au un impactdeterminant asupra continuității politicilor. De pildă, să ne închipuim cum ar fi arătat politica în domeniul asigurării calității în învățământul superior dacă în 2011 prin Legea Educației Naționale ARACIS nu ar mai fi fost recunoscută ca autoritate de implementare a acestei politici

în sistemul învățământului superior românesc. Acest lucru iese în evidență mai ales în contextul în care prioritățile actuale ale UE în domeniul învățământului superior se axează tocmai pe îmbunătățirea continuă a practicilor naționale de asigurare a calității.

Chiar dacă în procesul de înfăptuire a politicilor publice învățarea este o acțiune omniprezentă, aceasta este mult mai evidentă în etapa de concepere a unui nou ciclu. Astfel, rezultatele pot fi valorificate atât pentru reconceptualizarea unui nou ciclu, cât și pentru conceperea unei noi politici conexe sau complementare. Totodată, învățarea rezultată poate servi la întreprinderea eficace a transferului politicii, aspect dezvoltat mai în detaliu în următorul subcapitol.

2.5.3 Transferul de politici

Așa cum am arătat în subcapitolele anterioare, politicile publice sunt înfăptuite în anumite contexte administrative, iar în urma fiecărui proces de politică se obține experiență, cunoaștere, instrumente și proceduri specifice domeniului de intervenție publică. Putem spune că fiecare proces de înfăptuire a politicii generează un model propriu al politicii (sistem-model), care, în urma evaluărilor întreprinse, poate evidenția dacă este un model de succes sau un model eșuat. Aceasta oferă posibilitatea ca rezultatele politicii respective să devină interesante pentru alte sisteme administrative care se confruntă cu stări problematice asemănătoare (sisteme-client). Acestea, fie ca urmare a conștientizării interne, fie din cauza presiunilor externe (cum ar fi organizațiile creditoare sau donatoare externe), pot dezvolta un proces de acțiune imitativă a unui sau mai multe sisteme-model, atât prin mecanisme de consultare-cooperare, cât și prin mecanisme de transpunere în propriul sistem administrativ. Astfel, transferul de politici este un proces prin care instituțiile, structurile organizaționale, experiențele, cunoștințele, produsele și rezultatele înfăptuirii unei politici într-un sistem administrativ sunt preluate și transpuse într-un alt sistem administrativ. În cazul sistemului de învățământ superior din România, în ultimele două decenii acest proces s-a intensificat considerabil, inițial în contextul sprijinului acordat de organizațiile creditoare și donatoare externe (Banca Mondială, PNUD, Fundația Soros ș.a.), apoi, în perioada de preaderare și postaderare în cadrul programelor de finanțare ale UE.

Nivelul administrativ din care se preia și se transpune poate fi unul național, regional sau local. Însă, în ultimele decenii, odată cu accentuarea proceselor de globalizare, dar și de integrare europeană, transferul de politici dobândește și o dimensiune administrativă suprastatală de transpunere și înțelegere sau aplicare mutuală a anumitor instrumente de politici. De exemplu, recunoașterea și echivalarea creditelor transferabile (ECTS) la nivelul UE s-a realizat mai întâi prin procese de transpunere a mecanismului de alocare a creditelor transferabile la nivelul sistemelor de învățământ din statele europene.

Acest fenomen inițial s-a derulat prin Procesul Bologna, context în care autoritățile responsabile pentru aplicarea acestui mecanism dintr-un stat european s-au inspirat sau au preluat întocmai abordările și instrumentele concepute și aplicate într-un alt stat european în care acestea fuseseră deja implementate. Însă rezultatul acestui fenomen de transfer încrucișat nu a generat o înțelegere și o practică unitară/convergentă de aplicare a sistemului. De aceea, în a doua fază, convergența înțelegerii și practicii s-a realizat atât prin acțiuni de cooperare intensificată și recunoaștere mutuală prin intermediul creării unei comunități europene de practicieni de la nivelul autorităților specializate din statele membre (rețea de experți), precum și prin dezvoltarea de instrumente (metodologii, ghiduri ș.a.) și elemente de reglementare (Cadrul European al Calificărilor, Suplimentul de Diplomă ș.a.). Ambele faze au presupus derularea activităților de

transfer de înțelegeri, practici, experiențe și viziune, iar rezultatul acestui fenomen constă în faptul că astăzi mobilitatea academică este mult mai flexibilă decât acum un deceniu.

Transferul de politici trebuie privit din două perspective distincte. Prima perspectivă se referă la acțiunea de transfer și transpunere în sistemele-client a elementelor structurale specifice sistemelor-model. Această perspectivă presupune dezvoltarea și aplicarea de către sistemul-client a capacităților de înțelegere, sintetizare, (re)conceptualizare și transpunere a setului de elemente structurale aferente unei politici sau programului transferat. A doua perspectivă se referă la disponibilitatea sistemului-model de a întreprinde un transfer de elemente structurale spre sistemul-client. Astfel, transferul nu se poate întreprinde dacă cele două sisteme ajung la un acord prin care să stabilească cadrul și contextul transferului. Printre motivațiile sistemului-model de a accepta întreprinderea transferului spre sisteme-client pot fi amintite aspecte precum:

- interesul de valorificare a modelului și demonstrarea eficacității și performanței acestuia în alte contexte instituționale și administrative. În trecutul recent al sistemului administrativ românesc au fost implementate o serie de proiecte de tip twinning (înfrățire instituțională), în urma cărora au rezultat o serie de politici și elemente structurale. Spre exemplu, sistemul de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației centrale din România este un rezultat al unui asemenea proiect implementat de Secretariatul General al Guvernului în colaborare cu Cancelaria de Stat a Republicii Letone. Astfel, prin acest transfer autoritatea letonă a demonstrat la nivel intern și european că modelul dezvoltat și adaptat de aceasta în Letonia este unul performant.
- menținerea statutului de model dominant. Modelele administrative dominante, precum cel de tip napoleonian sau cel anglo-saxon, au fost concurente de-a lungul timpului. Astfel, autoritățile responsabile de înfăptuirea politicilor în domeniile lor de intervenție vor avea grijă să-și perfecționeze, modernizeze și inoveze permanent elementele structurale, pe care să le promoveze și în sistemele administrative care fac parte din același model administrativ. De pildă, Cadrul Național al Calificărilor în Învățământul Superior din România este un rezultat al cooperării Autorității Naționale pentru Calificări din România și Comisia Națională de Certificare Profesională din Franța. În acest caz, transferul s-a realizat prin intermediul unor proiecte cofinanțate din fonduri europene, dar în contextul unei concurențe evidente pe plan european a sistemelor-model de gestionare a calificărilor.
- obținerea de stimulente adiționale (financiare, logistice, resurse umane). Deși poate părea că autoritățile responsabile cu înfăptuirea politicilor au resurse suficiente pentru acoperirea nevoilor organizaționale, acestea nu vor renunța să obțină resurse adiționale din transferul elementelor structurale către alte sisteme-client. Astfel, unele dintre acestea vor dezvolta chiar și demersuri de promovare (marketing) al elementelor structurale rezultate în urma proceselor politice înfăptuite. De pildă, în contextul dezvoltării programelor de guvernanță electronică a agențiilor din sistemul de învățământ superior pot fi amintite aplicațiile informatice pentru care sistemele-client ar trebui să le achiziționeze de la sistemele-model, împreună cu serviciile de mentenanță a acestora.

Având în vedere cele două perspective, analiza transferului politicilor trebuie contextualizată în funcție de tipul de transfer:

- voluntar – acesta are loc în baza nevoii sistemului-client de îmbunătățire a unei stări de fapt problematice. Astfel, autoritățile sistemului-client vor apela la cele ale sistemului-model pentru a întreprinde un proces de transfer. De exemplu, Ministerul

Educației din Republica Moldova a apelat în 2012 la Ministerul Educației și Cercetării din România pentru întreprinderea transferului elementelor structurale aferente asigurării calității în învățământul superior, precum și al mecanismului de finanțare a învățământului superior. Astfel, în baza acestui transfer, în 2012 în sistemul-client din Republica Moldova s-a transpus mecanismul aplicat în perioada 1999-2011 în sistemul de învățământ superior din România. Totodată, în Republica Moldova în 2013 a fost creată Agenția de Asigurare a Calității în Învățământul Profesional, iar în procesul de instituționalizare a sistemului de asigurare a calității sunt valorificate elementele structurale dezvoltate de ARACIS;

- constrâns – derivă din asumările sau angajamentele sistemelor-client rezultate ca urmare a asocierilor la diverse organizații sau structuri internaționale. Acest context oferă libertatea alegerii modelului, metodei și perioadei de transfer, dar condiționează finalitatea procesului. De pildă, aderarea României în 1999 la Procesul Bologna a presupus realizarea unor transferuri importante de elemente structurale din sisteme-model ale altor state membre în vederea atingerii obiectivelor procesului;
- impus – derivă fie din asumările sau angajamentele sistemelor-client rezultate ca urmare a asocierilor la diverse organizații sau structuri internaționale, fie din acordurile interguvernamentale dintre diverse state. Față de condițiile de constrângere, acestea condiționează atât modul cât și perioada în care transferul trebuie să aibă loc. De exemplu, în contextul aderării României la UE s-au transferat pe baza unui sistem-model existent elemente structurale privind accesul în învățământul superior românesc al cetățenilor din alte state membre.

În ceea ce privește modalitățile de transfer al unei politici, putem identifica următoarele forme (Rose, 1991; Dolowitz și Marsh 2000, Dolowitz, 2003, Miroiu 2002):

- copiere – transpunerea integrală a elementelor structurale aferente unei politici publice aplicate într-un singur sistem-model;
- emulație – transpunerea prin adaptare a elementelor structurale aferente unei politici publice aplicate într-un singur sistem-model;
- hibridizare – preluarea elementelor structurale aferente unei politici publice aplicate în mai multe sisteme-model;
- preluarea unei idei sau a unui concept central – introducerea, prin completare sau înlocuire, a unei idei sau concept în cadrul elementelor structurale aplicate în modelul-client;
- sinteză – combinarea unor elementelor structurale aferente unei politici publice aplicate în mai multe sisteme-model;
- inspirație – elementele structurale aferente unei politici constituie surse de informare, documentare și motivație pentru a concepe un element nou (abordare, program, instrumente) original.

Aceste forme sunt mai mult sau mai puțin aplicate aproape în fiecare politică publică îndeplinită oriunde în lume. Este foarte greu să concepi un program original fără a apela la cel puțin una dintre modalitățile descrise mai sus. De aceea, este nevoie ca în procesul de analizare a fezabilității transferului să se analizeze atent conținutul politicii, contextul administrativ și politic, multitudinea de factori specifici procesului de îndeplinire a politicii în sistemul-model. Astfel, pentru asigurarea succesului unui transfer este nevoie să se justifice ce anume se va transfera, cum și prin ce instrumente, în cât timp se va face transferul, cu ce resurse, pașii de transfer, motivele acceptării transferului în sistemul administrativ recipient. Aceste răspunsuri ar trebuie

să justifice, în cadrul unei evaluări prospective, nevoia transferului și să arate ce anume se va îmbunătăți după aplicarea transferului.

O condiționalitate primordială de care trebuie ținut cont atunci când se întreprinde un transfer de politici se referă la cultura administrativă specifică celor două sisteme. Transferul va fi mai eficace în situațiile în care culturile administrative se aseamănă sau de-a lungul timpului au fost create contexte instituționale compatibile (de exemplu, pentru învățământul superior contează modul în care este definită și aplicată autonomia universitară și libertatea academică). Totodată, în analiza condițiilor transferului se va ține cont de contextul temporal al transferului. În unele situații ar fi mai relevant ca transferul să se întreprindă gradual, astfel încât să se genereze contextul propice pentru obținerea eficacității și impactului scontat. Această abordare oferă sistemului-model cadrul necesar pentru ca acestasă poată oferi îndrumarea și consultarea necesară.

În concludere, într-o lume globalizată, este destul de greu să identifiți elemente structurale originale aplicate numai unui singur context temporal, social, economic, politic specific. Astfel, pentru ca un transfer de politică să fie întreprins cu succes și să-și demonstreze impactul scontat este important ca acesta să se deruleze tactic, coerent și adecvat contextului.

*

* *

Această parte a ghidului a abordat aspectele legate de analiza dinamicii rețelei de actori implicați în desfășurarea politicilor publice din învățământul superior, rolul evidențelor în fundamentarea politicilor publice, mecanismele prin care poate fi generată și promovată deliberarea și consultarea și totodată poate fi asigurată coordonarea politicilor, cât și elemente privind continuitatea și transferul de politici. Plecând de la ideea că, în zilele noastre, calitatea desfășurării politicilor publice este determinată de dinamica interacțiunilor dintre actorii care participă la procesul desfășurării precum și dintre beneficiarii direcți și beneficiarii indirecti ai respectivelor intervenții, capitolul a oferit o privire de ansamblu asupra naturii guvernantei procesului. Totodată, desfășurarea cu succes a unei politici sau a unui ciclu de politici poate servi ca premisă pentru continuarea procesului, dar și pentru un eventual transfer către un alt context administrativ.

Concluzii

Aspectele tratate în acest ghid oferă un cadru conceptual și instrumental de sprijin pentru dezvoltarea de noi politici publice în învățământul superior, cât și pentru monitorizarea și evaluarea politicilor curente. Dorim să reamintim faptul că activitățile specifice fundamentării, deciziei, implementării și evaluării politicilor publice sunt rareori desfășurate individual, presupunând colaborarea în cadrul unor echipe de specialiști la nivelul unor structuri organizaționale. În consecință, abordările, ideile și perspectivele prezentate în acest ghid vor putea fi utilizate într-un cadru interdependent, în interiorul unor echipe formate din specialiști care au roluri complementare în cadrul organizației și care pot oferi un ajutor colegial în buna derulare a activităților.

Pe parcursul prezentului Ghid am avut în vedere necesitatea deținerii unor competențe de analiză a politicilor publice, valorificabile în fiecare etapă a procesului de înfăptuire a politicilor. Indiferent că vorbim despre stabilirea agendei, definirea problemei, evaluarea opțiunilor, luarea deciziei, implementarea variantei alese, monitorizarea implementării, evaluarea și adaptarea politicii, este nevoie să se colecteze date relevante, să se analizeze și să se acționeze pe baza rezultatelor analizei. Aceste activități le conferă specialiștilor în politici publice un rol distinct, ce depășește granițele profesionale obișnuite. Astfel observăm faptul că înfăptuirea unei politici publice este, în primul rând, o activitate practică. Acesta este și motivul pentru care disciplina politicilor publice, pe baza competențelor pe care le formează, este considerată partea aplicativă a științelor politice.

Astfel, exercițiul inițierii și înfăptuirii de politici publice în învățământul superior este fundamental pentru dezvoltarea acestor competențe specifice. Este de așteptat ca, în timp, deprinderile necesare acestei activități să se dezvolte, pe măsură ce factorii de decizie vor practica acest mod de a conduce. Astfel, cadrul în care universitățile din România vor funcționa în următorii ani va fi unul mai eficient, mai transparent și mai participativ, în beneficiul comunității academice și al societății în ansamblu. În condițiile în care este de așteptat ca până în 2020 peste o treime din locurile de muncă să presupună studii universitare, iar activitățile economice din România să fie din ce în ce mai mult interconectate cu piețele internaționale, miza dezvoltării unui astfel de cadru este uriașă.

Deși domeniul politicilor publice a început să se dezvolte la noi abia spre sfârșitul anilor 90, în prezent din ce în ce mai multe decizii sunt luate de persoane care, în mod direct sau indirect, prin echipe de experți, dețin competențe importante în această arie. Obținem astfel o guvernare mai eficientă, prin definirea mai riguroasă a problemelor pe care politicile publice încearcă să o rezolve, a cauzelor acestora, a modalităților de rezolvare, a structurilor adecvate de consultare, decizie și implementare, a resurselor necesare, a calendarului de înfăptuire și a modalităților de evaluare a valorii adăugate pe care soluțiile identificate o aduc în raport cu starea problematică vizată. Nu în ultimul rând, este de așteptat ca decidenții, implementatorii și personalul din administrația publică în sens larg să-și dezvolte și atitudini specifice, în special pe cele care privesc: deschiderea spre cooperare (deciziile individuale verificate sau validate de cele colective), respectul pentru partenerii de echipă și responsabilitatea publică (accountability).

În sprijinul valorificării ideilor expuse în prezentul Ghid, sintetizăm câteva sugestii discutate mai pe larg pe parcursul acestuia, care au ca scop facilitarea procesului înfăptuirii de politici publice în domeniul învățământului superior:

- Asigurarea unor raporturi funcționale de tip participativ între inițiatori (actorii care iau parte direct la conceperea politicii, luarea deciziei, implementarea și evaluarea politicii) și gestionari, cei care asigură cadrul de sprijin pentru toate aceste etape.
- Menținerea unui echilibru al modului de luare a deciziei, fără a pierde din vedere nevoile sociale care nu sunt neapărat raționale, însă care necesită rezolvare printr-o politică publică. Trebuie ținut cont de faptul că, mai ales în aceste cazuri, capacitatea grupurilor de a-și promova problemele și a face presiuni pentru rezolvarea lor este inegală.
- Consolidarea și întreținerea unui cadru larg de participare a diferiților actori care iau parte la procesul mai larg de guvernanță. Aceasta presupune inclusiv menținerea unei receptivități față de diversitatea modalităților de transmitere a mesajelor socio-politice (de mobilizare, de susținere, de destructurare și chiar de contestare) care urmăresc să influențeze decizia.
- Formularea de soluții și obiective de politici specifice, măsurabile, adecvate, relevante și încadrate clar în timp, care să fie fundamentate pe evidențe. Pentru selectarea unei soluții fezabile, trebuie să se țină cont de constrângerile pe care cei care o vor implementa le vor întâmpina în încercarea de a răspunde nevoilor grupului beneficiar. Astfel, decizia trebuie să țină cont atât de dinamica politică specifică respectivului moment (coalitii, conjuncturi și configurații politice), precum și de așteptările potențialului public beneficiar.
- Utilizarea de evidențe valide și relevante contextului de înfăptuire a politicilor publice, însoțite de o analiză pertinentă a acestora.
- Circumscrierea contextuală permanentă a problemelor de rezolvat și a politicilor dezvoltate pentru a le rezolva, astfel încât efectele scontate să aibă în mod realist condițiile necesare pentru a se produce.
- Luarea permanentă în calcul a necesităților informaționale pe care le au diferiții stakeholderi ai intervenției, astfel încât aceștia să fie stimulați să-și aducă aportul la atingerea rezultatelor așteptate.
- Verificarea periodică și sistematică a capacității de implementare în vederea asigurării existenței și suficienței tuturor inputurilor necesare pentru buna desfășurare a politicii sau programului. În consecință, politica sau programul implementat ar urma să aibă condițiile adecvate pentru a-și aduce valoarea adăugată în raport cu nevoile cărora răspunde.
- Planificarea clară și coerentă a implementării și urmarea planului de acțiune în ghidareapașilor de parcurs.
- Utilizarea ca practică frecventă a evaluării pentru îmbunătățirea implementărilor curente de politici sau programe, construirea de intervenții viitoare mai adecvate și determinarea eficacității și eficienței.
- Dezvoltarea unei culturi a evaluării care să faciliteze sistematizarea informațiilor utile pentru înregistrarea istoricului diferitelor programe sau politici implementate, dialogul cu potențialii beneficiari și, nu în ultimul rând, realizarea activităților specifice răspunderii publice (accountability).
- Stimularea implicării rețelelor sau coalițiilor de sprijin al politicilor publice și asigurarea unui proces consultativ incluziv, nu doar în formularea politicii, ci și pe tot parcursul implementării și evaluării acesteia (cu accent pe caracterul responsabil pe care ar trebui

- să-l aibă politicile publice și organizațiile publice implementatoare).
- Asigurarea unor programe de formare continuă și actualizare a cunoștințelor și competențelor experților care participă direct la implementarea politicilor.
 - Formularea și asumarea de indicatori valizi și utilizarea lor pe tot parcursul implementării politicilor publice, inclusiv în îndeplinirea obligațiilor care sunt apanajul răspunderii publice.
 - Concentrarea pe asigurarea unei bune comunicări publice a deciziilor politice și a informațiilor referitoare la stadiul de implementare și la rezultatele evaluării politicilor.
 - Construirea designului politicilor publice și programelor subsecvente având la bază o viziune pe termen mediu, circumscrisă unui ciclu de politici.
 - Consolidarea unui cadru de reflecție asupra aspectelor de succes și a celor de nereușită ale unei politici publice cu scopul asigurării unei continuități fezabile a politicii respective.
 - Utilizarea experienței dobândite pe parcursul implementării de politici ca proces de învățare pentru îmbunătățirea parcursului ulterior și a politicilor viitoare.
 - Realizarea de transferuri de politici într-un mod adecvat sistemului recipient și contribuirea la generarea de modele de politici transferabile la rândul lor.

Înfăptuirea politicilor publice este, așa cum se poate vedea și prin prisma celor discutate pe parcursul acestui Ghid, un proces dinamic, care presupune confruntarea cu realități mult mai complexe decât cele surprinse în proiecția inițială a propunerilor de politici. În acest sens, gestionarea politicilor publice trebuie să fie sensibilă la schimbările care apar pe parcursul evoluției ciclurilor de politici, păstrând deschidere către nevoile sociale aflate la rândul lor în evoluție.

BIBLIOGRAFIE

Alkin Marvin C. (2011). „Evaluation Essentials: From A to Z”. New York: Guilford Press

Bachtler, J., Gross, F., Mendez, C., Polverari, L. (2007), „Making sense of European cohesion policy: 2007-13 on-going evaluation and monitoring arrangements”, IQ-Net thematic paper No. 21(2), November 2007

Bîrzea, C. (coord.) 2005, Sistemul Național de Indicatori pentru Educație. Manual de Utilizare. Ministerul Educației și Cercetării, Unitatea de Management a Proiectului pentru Invățământul Rural.

Bondar, Florin. (2007), Reforma formulării politicilor publice la nivel central – între schimbarea presupuzițiilor și schimbarea premiselor, în Bondar, Florin (coordonator), „Politici publice și administrație publică” Iași: Editura Polirom, p.101-127

Bondar, Florin, Iorga, Elena. (2009), „Metode și tehnici de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice. Ghid practic destinat consilierilor/expertilor din cabinetele parlamentare” București: Institutul pentru Politici Publice

Bovaird, A. G., Löffler, Elke (2003). „Public Management and Governance”. Routledge
Boussagnet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline, coordonatori. (2009), „Dicționar de politici publice”, Iași: Editura Polirom,

Cobb, R., Ross, J.-K., Ross, M. H. (1976), „Agenda Building as a Comparative Political Process”, The American Political Science Review, 70, p.126-138

Dye, Thomas R. (2001). „Top Down Policymaking”. New York: Chatham House

Dolowitz, David, and Marsh David. (1996), „Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature”, Political Studies, vol. 44, no. 2, p. 343-357

Dolowitz, David, and Marsh David. (2000) „Learning from Abroad: The role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”, Governance: An International Journal of Policy and Administration, vol. 13, no. 1, p. 5-24

Dunn, W. N., (2008), “Public Policy Analysis: an Introduction”, New Jersey: Pearson Education, Inc., Prentice Hall, Ed. a 4-a; trad. rom. (2010): “Analiza politicilor publice: o introducere”, Iași: Polirom

European Commission.(2004). „Evaluating EU activities – a practical guide for the Commission services”, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities

European Commission, Guidance on Ex ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds, Part II. Disponibil în versiune electronică la: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/eac_guidance_esif_part2_en.pdf

Hanf, Kenneth, Scharpf, Fritz Wilhelm (1978). „Interorganizational policy making: limits to coordination and central control”. Sage Publications

Hecló, Hugh (1972). „Review Article: Policy Analysis„. *British Journal of Political Science* 2 (1): 83-108

Howlett, M., Ramesh, M., Pearl, A. (2009). „Studying Public Policy. Policy cycles & Policy Subsystems”, Third Ed., Oxford University Press Canada

Hogwood, B. W., Gunn, L. A. (1984). „Policy Analysis for the Real World”, Oxford University Press, Oxford; trad. rom. (2000): „Introducere în politicile publice”, București: Editura Trei

Lindblom, Ch., Woodhouse E. (1992), *Policy Making Process*, 3rd edition, Prentice Hall

Miroiu, Adrian, Rădoi, Mireille, Zulean, Marian. (2002) „Politici publice”, București: Editura Politeia – SNSPA, 2002

Miroiu, Adrian. (2012), Prefață, în Cerkez, Mirela, „Politicile Publice: Succes sau eșec? Un ghid al metodelor de evaluare”, Iași: Institutul European, p. 11-13

Nicholson-Crotty, Sean (2005). „Bureaucratic Competition in the Policy Process” in *Policy Studies Journal* 33 (3): 341–361

Parsons, Wayne (1995). „Public Policy An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis”. Edward Elgar Publishing

Petersone, Baiba. (2008), *Procesul politicilor: o evaluare externă*, în Crăciun, Claudiu, Collins, Paul. coordonatori, „Managementul politicilor publice: transformări și perspective”, Iași: Polirom
Rhodes R. A. W. (1997). „Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability”. Open University Press

Sabatier, Paul, Jenkins-Smith, Hank, ed. (1993), „Policy Change And Learning: An Advocacy Coalition Approach”, Westview Press

Sabatier, Paul (2005). „From policy implementation to policy change: a personal odyssey” in Gornitzka, Ase; Kogan, Maurice; Amaral, Alberto eds. „Reform and Change in Higher Education: Analysing Policy Implementation”. Springer:17-34

Torres, R., Preskill, H., & Piontek, M. E. (2005), „Evaluation strategies for communicating and reporting, enhancing learning in organizations” (Second ed.). Sage

Weiss, Carol. (1998). „Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies”, 2nd edition, Prentice Hall

UNICEF. (1991), „A UNICEF Guide for Monitoring and Evaluation: Making a Difference?” New York: UNICEF Evaluation Office, documentul este disponibil în versiune electronică la <http://preval.org/documentos/00473.pdf>, ultima dată accesată la 15 ianuarie 2014

Legea Educației Naționale 1/2011

HOTĂRÂREA Nr. 775 din 14 iulie 2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 685 din 29 iulie 2005

HOTĂRÂREA Nr. 870 din 28 iunie 2006 privind aprobarea Strategiei pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale, publicată în Monitorul Oficial Nr. 637 din 24 iulie 2006

HOTĂRÂREA nr. 1226 din 10 octombrie 2007 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/ aprobării, publicată în Monitorul Oficial nr. 716 din 23 octombrie 2007
Pactul Național pentru Educație, semnat la 5 mai 2008

Table of Figures

Fig. 1 Etapele înfăptuirii unei politici publice conform prevederilor normative din România	9
Fig. 2 Exemplu de arbore al problemelor - rata redusă de acces în învățământul superior al persoanelor din mediul rural	20
Fig. 3 Rolul capacității de implementare în eficacitatea politicilor	28
Fig. 4 Fluxul planificării implementării politicii	29
Fig. 5 Proiectarea populației pe baza populației de la Recensământul Populației și Locuințelor 2011, la orizontul anului 2020, Sursa: INS, 2013	59
Fig. 6 Proiectarea populației pe medii de rezidență pe baza populației de la RPL2011, la orizontul anului 2020, Sursa: INS, 2013	62
Fig. 7 Ciclurile înfăptuirii Planului Național de Cercetare Dezvoltare și Inovare	76

Higher Education Evidence Based Policy Making: a necessary premise for progress
in Romania

Code: 34912

Project financed by the European Social Fund

Executive Agency for Higher Education, Research, Development and Innovation Funding
(UEFISCDI)



The present material does not necessarily represent the official position of the European Union
or the Romanian Government