

DEZVOLTARE SOCIALĂ

Capacitatea instituțiilor
Ghid de evaluare

Septembrie, 2007

București

Acest ghid de evaluarea a capacității instituțiilor de dezvoltare socială a fost elaborat de o echipă a Institutului de Cercetare a Calității Vieții și a Universității din București, coordonată de Cătălin Zamfir, Laura Stoica și Manuela Sofia Stănculescu.

Proiectul CNCSIS *Rețea de suport pentru programe de dezvoltare socială la nivel local și național*, Consorțiu REPEDES format din Universitatea București (coordonator, Prof. Dr. Cătălin Zamfir), Institutul de Cercetare a Calității Vieții, Universitatea Babeș-Bolyai Cluj-Napoca, Universitatea Oradea, Universitatea de Vest - Timișoara, Operations Research.



Ghid de evaluare realizat de
ICCV, Academia Română

În seria DEZVOLTARE SOCIALĂ au mai apărut volumele:

O nouă provocare: Dezvoltarea socială, 2006,
Zamfir Cătălin și Stoica Laura (coord.), Ed. Polirom

Enciclopedia dezvoltării sociale, 2007,
Zamfir Cătălin și Stănescu Simona (coord.), Ed.
Polirom

Mai multe informații

www.iccv.ro

Tipografie

Conținut

De ce un ghid al dezvoltării sociale?	5
Fazele proiectării și principiile dezvoltării sociale	8
1. Identificarea și diagnoza problemelor sociale	16
2. Stabilirea priorităților și adoptarea obiectivelor de dezvoltare	26
3. Identificarea soluțiilor alternative și alegerea strategiei	37
4. Elaborarea planului de acțiune	50
5. Implementarea	59
6. Monitorizarea	64
7. Evaluarea	69
8. Feedback și corecție	82
Pașii de urmat	86
Mic glosar de termeni	93
Resurse utile	99

Coordonatori:

Cătălin Zamfir
Laura Stoica
Manuela Sofia Stănculescu

Autori:

Cosmin Toth
Cosmin Briciu
Simona Stănescu
Mihai Surdu
Alexandra Mihai
Vlad Grigoraș
Monica Constantinescu
Sorin Cace
Adrian Nicolae Dan
Daniel Arpinte

Colaboratori:

Cristina Doboș
Daniela Urse

De ce un ghid al dezvoltării sociale?

O nouă paradigmă: dezvoltarea socială

Poate părea șocantă afirmația că societatea s-a dezvoltat până acum *prin crize*. Presate de urgența problemelor, raritatea resurselor și limitarea capacităților de proiectare socială, societățile s-au caracterizat printr-o atitudine pasivă față de viitor. Viitorul le-a apărut ca o stare impredictibilă, care *vine*, bună sau rea, actorii neavând un control semnificativ asupra ei.

Pentru prima dată în istorie, viitorul începe să devină un spațiu al construcției conștiente și planificate. Comunitățile se află în fața unei noi provocări: să-și dezvolte capacitatea de a construi viitorul. Pentru aceasta este nevoie de noi instrumente teoretice și metodologice, de o nouă capacitate individuală și colectivă, dar și de noi tipuri de instituții. Este o nevoie presantă pentru cristalizarea unei *culturi a dezvoltării*. Asistăm la un proces rapid de constituire a unei noi paradigme în știință: *paradigma dezvoltării sociale proiectate și planificate*.

Dezvoltarea socială se referă la orientarea întregii lumi, a unei țări, regiuni, comunități sau instituții spre realizarea unei stări dezirabile, pusă ca obiectiv de realizat printr-un proces planificat în timp, printr-un set de acțiuni conjugate.

Schimbarea prin criză este impusă de presiunea factorilor negativi și nemulțumirea explozivă, iar soluțiile vizează un orizont de timp redus și se dovedesc adesea slab eficiente. Dezvoltarea socială planificată presupune, însă, un proces amplu de proiectare pe termen mediu și lung pentru soluționarea problemelor sociale și valorificarea oportunităților, nu doar soluționarea unor crize sau relaxarea unor tensiuni.

Ne aflăm la începutul procesului de dezvoltare a capacităților de formulare de strategii de ieșire proiectată și planificată din criză și de construire a sistemelor de acțiune colectivă orientate de

promovarea strategiilor adoptate. O mare varietate de programe de dezvoltare socială sunt formulate la toate nivelurile: internațional, național, regional, local, sectorial.

Paradoxal, orientarea spre dezvoltare socială nu a apărut în țările plasate la vârful evoluției – țările cele mai dezvoltate fiind aflate într-un proces neproblematic de perfecționare -, sau în comunitățile prospere -, ci în țările confruntate cu înapoieri și decalaje. România celei de a doua jumătate a secolului XIX și prima jumătate a secolului XX a fost dominată de dezbateri asupra strategiilor și programelor de decalaje a înapoierii și apropierii de Europa dezvoltată.

Bunele intenții și entuziasmele naive trebuie să facă loc unei metodologii înalt elaborată.

Instituția ca instrument al dezvoltării

Am ales ca obiect al proiectului nostru capacitatea de dezvoltare socială a *instituțiilor*.

De ce termenul cheie de *instituție*? Prin instituție, în sens foarte larg, se înțelege o activitate colectivă organizată, structurată prin reglementări explicite. Organizarea unei activități de amploare, orientată spre realizarea unor obiective, reprezintă un proces de *instituționalizare*. În sensul restrâns, prin instituție se înțelege sistemul public cu instituțiile sale: ministere, departamente, agenții, autorități publice județene și locale cu toate organizațiile sale. Termenul de instituție publică are în vedere deci o organizare legiferată, cu vocație de a contribui la promovarea bunăstării colective, desfășurată de regulă pe o durată nelimitată. În ultimele decenii a devenit evident că instituțiile publice, care au cunoscut o extindere spectaculoasă în cadrul a ceea ce se numea *statul bunăstării*, cunosc o criză a eficienței lor. Nu este întâmplător că tema reformei instituțiilor publice a intrat în centrul preocupărilor.

În ultimele decenii, un rol important în procesul de dezvoltare socială îl au și organizațiile non-publice: asociații, NGO-uri, organizații private cu profil economic. Credem că, indiferent de profilul lor particular, toate organizațiile sunt antrenate într-un proces de lărgire a ariei lor de responsabilitate socială. Așteptarea publică față de toți actorii sociali este complementară cu

asumarea de către aceștia a vocației de sporire a contribuției la procesul global de dezvoltare socială.

Acest ghid oferă o sistematizare generală a **pașilor**, a **fazelor** pe care orice proces organizat/instituționalizat de dezvoltare proiectată trebuie să le conțină.

Rolul central în procesul de dezvoltare socială îl are sistemul de instituții publice. Reforma administrației publice înseamnă în primul rând reforma instituțiilor publice. Și cheia reformei instituțiilor publice, noi credem, reprezintă o profundă reorientare a lor către viitor. Viitorul este tot mai mult o stare de construit. Credem că instituțiile publice suferă, din acest motiv, o restructurare profundă. Tradițional ele se concentrează pe soluționarea problemelor curente, aplicând reglementările legale. Este firesc că instituțiile publice tradiționale aveau nevoie în primul rând de competență juridică și economică pentru gestionarea resurselor. În ultimul timp instituțiile publice se orientează spre schimbarea socială printr-un efort organizat, desfășurat în timp. Asistăm la o tranziție de la aplicarea legislației pentru soluționarea problemelor punctuale la dezvoltarea de programe/proiecte. O nouă competență este necesară. Orientarea spre construirea viitorului constă în schimbarea profilului activității instituțiilor: Este nevoie de instrumente.

Profilul ghidului

Ghidul de față este conceput ca un instrument al consolidării capacității de schimbare socială proiectată și planificată. Este un instrument metodologic care oferă o imagine structurată a *procesului de dezvoltare planificată* pe care orice instituție cu rol în dezvoltarea socială trebuie să îl parcurgă.

Totodată, Ghidul intenționează să reprezinte un instrument de evaluare/ autoevaluare a capacității de dezvoltare socială. Cu ajutorul său, actorii implicați pot identifica gradul de cristalizare a capacității lor de dezvoltare socială, punctele avansate și cele rămase în urmă.

Am conceput acest Ghid ca un instrument al consolidării **culturii dezvoltării sociale**, o resursă pentru instituții în procesul lor de reflexie și autodezvoltare.

Nu oferim noutăți absolute. Doar contribuim la limpezirea unui proces aflat în curs de cristalizare în ultimele decenii. Ghidul reprezintă o schemă care sistematizează gândirea, clarifică instrumentarul intelectual pe care „practicienii”, adică cei angajați în activități de dezvoltare socială, îl folosesc deja.

Fiecare fază a procesului de dezvoltare socială - planificare, implementare, monitorizare și evaluare - este prezentată distinct. La finalul fiecărei faze este propusă o listă a pașilor de urmat, care include indicatori ce pot fi avuți în vedere pentru evaluarea capacității instituției de a genera dezvoltare socială, la un moment dat.

Ghidul se încheie cu un centralizator al pașilor de urmat, inclusiv o propunere de instrument pentru feedback intern, un mic glosar de termeni care include toate conceptele definite de-a lungul ghidului, și o listă de publicații și de site-uri pe Internet care pot fi utile dacă doriți să aprofundați o temă sau alta.

Fazele proiectării și principiile dezvoltării sociale

Schema propusă aici conține conceptele-cheie ale paradigmei dezvoltării sociale: **problemă socială, obiectiv, strategie, plan de acțiune, monitorizare, evaluare.**

Procesul de dezvoltare socială cuprinde **8** faze de parcurs.

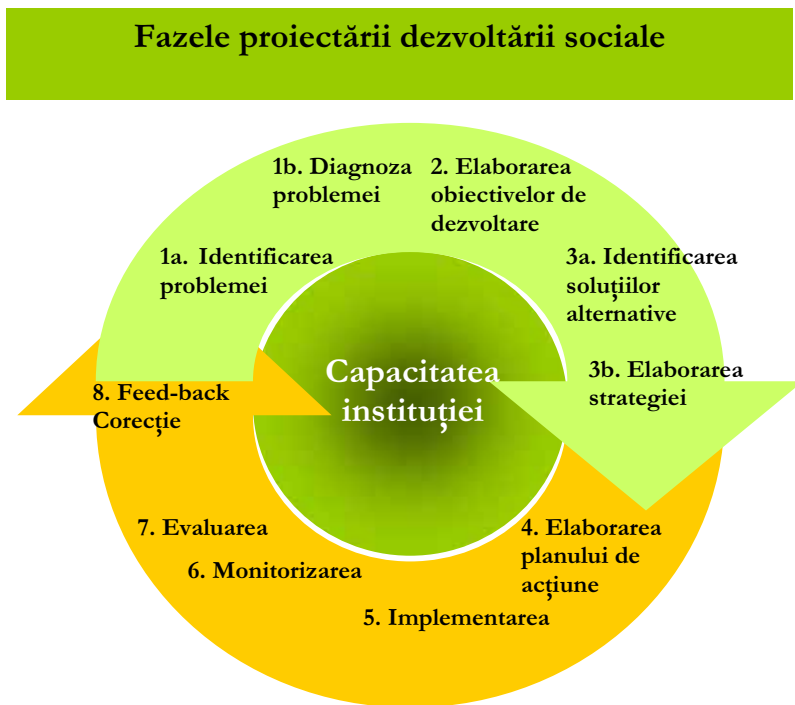
Fiecare fază a procesului de dezvoltare socială - planificare, implementare, monitorizare și evaluare - este prezentată distinct. La finalul fiecărei faze este propusă o listă a pașilor de urmat, care include indicatori ce pot fi avuți în vedere pentru evaluarea capacității instituției de a genera dezvoltare socială, la un moment dat.

Ghidul se încheie cu un centralizator al pașilor de urmat, inclusiv o propunere de instrument pentru feedback intern, un mic glosar de termeni care include toate conceptele definite de-a lungul ghidului, și o listă de publicații și de site-uri pe Internet care pot fi utile dacă doriți să aprofundați o temă sau alta.

Pentru o mai ușoară înțelegere a procesului de dezvoltare socială Ghidul cuprinde un prim capitol în care sunt prezentate pe scurt conceptele-cheie, cele 8 faze/ pași ale oricărui proces de dezvoltare socială planificată, precum și zece principii ale activității de dezvoltare socială.

Opt faze ale proiectării dezvoltării sociale

Pentru simplitate, procesul de dezvoltare planificată este prezentat în acest ghid sub forma unor faze succesive. Procesul are, evident, un caracter ciclic, incluzând mecanisme de feedback și corecție pe tot parcursul său. Orice proces de dezvoltare planificată începe prin identificarea unei probleme, continuă cu proiectarea acțiunii, învățarea din experiența acțiunii, corecție, și apoi din nou acțiune. Revenirile la faze anterioare sunt necesare datorită acumulării de noi cunoștințe, evaluării continue a activității sau apariției unor noi oportunități.



Prima fază: identificarea și diagnoza problemelor sociale.

Orice proces de dezvoltare pornește de la problemele cu care sistemul social respectiv se confruntă. Problemă o reprezintă și **fructificarea oportunităților de dezvoltare**.

Faza a doua: stabilirea priorităților și adoptarea obiectivelor de dezvoltare. Limitarea resurselor impune ierarhizarea problemelor de abordat și alegerea celor mai importante.: **prioritizarea**. Formularea explicită a criteriilor de stabilire a priorităților este importantă pentru

evitarea alegerii sub presiune a conjuncturilor sau a intereselor de grup. Orice adoptare a unor obiective conține explicit sau tacit priorități.

Faza a treia: identificarea soluțiilor alternative și alegerea strategiei de acțiune. După stabilirea obiectivului de acțiune se pune imediat problema modalității de atingere a acestuia: strategia de acțiune. Alegerea strategiei presupune identificarea „căilor posibile de acțiune”, a **soluțiilor alternative** și stabilirea strategiei celei mai bune.

Problemele cu care societățile actuale se confruntă au crescut rapid în complexitate. Alegerea unei strategii devine tot mai dificilă, riscul unor opțiuni proaste este în creștere. Adoptarea soluțiilor impuse de conjuncturi, de interese, sau „a primei soluții care pare satisfăcătoare” poate duce la adevărate dezastre. Cum să relansezi o economie subdezvoltată, cum să minimizezi corupția sau sărăcia sunt probleme care nu au soluții simple. S-a conturat un nou *concept-direcție* de dezvoltare a construcției sociale: *strategia*. Strategia este o direcție globală de acțiune. De exemplu, disputa dintre neoliberalism și social-democrație. Social-democrația consideră că reducerea sărăciei trebuie realizată în principal prin dezvoltarea unui sistem de protecție socială, atât prin suport cu beneficii financiare a celor în nevoie, prin ridicarea celor cu venituri mici la un nivel mini decent, cât și prin instrumente active de îmbunătățire a capacității lor de a produce veniturile pentru un standard decent de viață. Neoliberalismul a adoptat o altă strategie: scăderea cheltuielilor sociale publice prin reducerea taxelor și a contribuțiilor sociale presupune a stimula relansarea economiei care, la rândul ei, va oferi mai multe locuri de muncă, venituri mai mari, reducând astfel sărăcia; totodată, reducerea beneficiilor sociale va motiva „sărăcii” să facă eforturi mai mari pentru a ieși din sărăcie. Aceste două „ideologii” sunt „căi de acțiune, strategii alternative.

Faza a patra: operaționalizarea strategiei într-un plan de acțiune socială. Strategia, ca direcție globală de acțiune cu principiile care fundează opțiunea, nu conține măsurile concrete, în orizonturi de timp specificate, responsabilități, atribuirea de resurse. Un nou concept a ocupat un loc important în paradigma dezvoltării sociale: *planul de acțiune*. Planul de acțiune reprezintă o operaționalizare a strategiei în termenii unei pluralități de subobiective care, împreună, duc la

atingerea obiectivului global. Atingerea subobiectivelor se întinde pe perioade de timp, cu *șinte intermediare*. Un exemplu ilustrativ este Strategia Antisărăcie adoptată în 1998 de către Comisia Prezidențială Antisărăcie. Ea nu a fost operaționalizată sub forma unui plan de acțiune, rămânând la nivelul de direcții de acțiune și principii. PNAinc, adoptat în 2002, este o operaționalizare a opțiunilor strategice din 1998.

Faza a cincea: implementarea planurilor de acțiune. Planurile cu un grad mare de complexitate, antrenează o mulțime de actori sociali, instituții, organizații, grupuri sociale, comunități. În ultimii ani, societatea noastră s-a confruntat cu o experiență frustrantă: se elaborează strategii și planuri de acțiune. Procesul de elaborare a acestora poate fi deosebit de laborios, antrenând mulți actori sociali, specialiști, instituții, organizații. Odată elaborate și adoptate, multe dintre ele rămân nerealizate, fiind „uite în sertare”. Și planurile cunosc o dinamică similară cu cea a problemelor sociale. Momentele de criză activează voința de acțiune. Dezvoltarea unei strategii/ plan este un răspuns la presiunea de acțiune. Elaborarea și adoptarea acestora relaxează presiunea de acțiune. La aceasta se adaugă dificultățile de implementare, fapt care duce la „uitarea” planurilor adoptate.

Faza a șasea: monitorizarea. Monitorizarea reprezintă un proces de „urmărire” continuă a acțiunii planificate și a stării de schimbat, a obiectivului de atins. Sunt două sensuri distincte, dar complementare ale monitorizării:

a. monitorizarea implementării planului. Implementarea planului reprezintă o mulțime de acțiuni ale actorilor implicați. Aceștia pot avea motivații diferite, interese convergente sau divergente, priorități proprii. De aceea nu este suficient să „dai sarcini”, ci trebuie să urmărești continuu realizarea acestora. Acest tip de control este desemnat tot mai mult prin termenul de „monitorizare”. Monitorizare nu evaluează „rezultatul” acțiunii, ci „procesul”. Se presupune că procesul, acțiunea orientată de strategie și plan, va duce la realizarea obiectivului, dacă ea aplică prevederile planului într-un mod corect. *Rapoartele de monitorizare* au mai multe funcții. În primul rând se asigură că aplicarea planului va duce la realizarea obiectivului propus. În al doilea rând, se asigură orientarea continuă a actorilor implicați în acțiunea în direcția

conținută în plan. Se creează o conștientizare și internalizare a obiectivului. Actorii individuali și colectivi interiorizează obiectivul planul, creându-se astfel „cultura dezvoltării”.

b. monitorizarea dinamicii problemei de soluționat/ a obiectivului de realizat. Paralel cu monitorizarea implementării planului de acțiune este nevoie de o monitorizare continuă a dinamicii problemei de soluționat. Sărăcia scade/ crește/ staționează ? Nu numai implementarea strategiei determină dinamica respectivei probleme sociale, ci și intervenția altor factori. Este deci necesară o monitorizare *in sine* a dinamicii problemei, căutându-se să se identifice atât contribuția strategiei/planului, cât și intervenția altor factori.

Faza a șaptea: evaluarea. Monitorizarea poate asigura implementarea cu succes a planului, dar nu neapărat realizarea obiectivului global propus. Aceasta depinde nu numai de aplicarea consecventă a planului – asigurată de monitorizarea executării planului -, ci și de calitatea strategiei/ planului. Riscul monitorizării este de a crea o rigiditate a acțiunii, o deschidere insuficientă pentru critica opțiunii strategice/ planului.

Conceptul de evaluare deschide un alt tip de analiză: raportarea strategiei/ planului la soluționarea problemei/ realizarea obiectivului propus, eficacitatea globală a acțiunii sociale. Evaluarea impune identificarea factorilor responsabili de eventualul eșec sau de eficacitatea scăzută a fortului. Evaluarea trebuie făcută în toate fazele, dar într-un mod specific. Cauza eficienței scăzute poate consta în deficiențe din oricare fază parcursă a procesului: poate planul nu a fost suficient sau corect implementat (monitorizarea executării planului); sau poate planul a fost defectuos conceput; implementarea strategiei într-un plan a fost corectă, dar strategia însăși nu a fost o alegere bună; sau stabilirea priorităților nu a fost corectă; sau problema de soluționat a fost prost formulată sau a fost pur și simplu o falsă problemă; în fine, poate întregul proces a fost corect elaborat, dar factori adversi neprevăzuți au intervenit. Evaluarea la sfârșitul unui ciclu, dar și continuă, pe parcurs, este esențială pentru a se evita risipa efortului pe căi probate a fi insuficiente.

Faza a opta: feed-back și corecție. Procesul dezvoltării sociale are, așa cum s-a menționat mai înainte, un caracter *ciclic*, cu reveniri în fazele anterioare pentru a include un mecanism de feed-

back și corecție. Feedback-ul include activități de transmitere către părțile implicate a concluziilor, recomandărilor și lecțiilor învățate din activitățile de monitorizare și evaluare.

Zece principii ale dezvoltării sociale

Pe lângă conceperea corectă a fazelor procesului de dezvoltare planificată, este important a fi luate în considerare o serie de **principii** care asigură eficiența întregului program.

1. Principiul parteneriatului

Conceptul de democrație este, de câteva secole, elementul cheie al guvernării moderne. Societatea modernă nu este produsul **autorității**, ci al colectivității însăși, prin mecanismele **democrației**. Din anii 60, aria democrației suferă o lărgire substanțială, adoptând conceptul de *parteneriat*. Guvernarea se realizează nu numai de către „reprezentanții aleși”, ci tot mai mult prin participarea întregii colectivități, în întreaga sa diversitate: grupurile sociale interesate, instituțiile și organizațiile care o compun. Conceptul frecvent utilizat de *parteneriat public/ privat* se referă tocmai la acest proces de lărgire a guvernării prin incorporarea colectivității în întreaga sa varietate. Parteneriatul se referă deci la coordonarea de către instituțiile guvernării, alese de către colectivitatea însăși, a procesului de participare a grupurilor de interese, a organizațiilor economice și non-economice, a comunităților locale, a beneficiarilor la întregul proces, de la decizie, la execuție și evaluare. Autoritățile publice reprezintă centrul de inițiere și coordonare a parteneriatului.

Parteneriatul se realizează printr-un amplu proces de *dialog social*.

2. Principiul transparenței

Acțiunile colective, realizate în numele și/ sau în interesul colectivității, trebuie să fie înalt *vizibile* pentru toți cei interesați. *Transparența, vizibilitatea* este o precondiție a democrației. „Secretomania”, „ascunderea” reprezintă patologii ale funcționării actului nu numai exercitat în numele, dar și în

interesul colectivității. Ea are funcții fundamentale în toate ipostazele acțiunii colective: (a) În contextul *reprezentativității*: acțiunea făcută „în numele” colectivității exprimă efectiv interesele colectivității sau ascunde un joc de interese particulare ? (b) În contextul *eficienței*: este strategia promovată suficient de eficace ? sunt resursele eficient utilizate? (c) În contextul *deschiderii la autoperfecționare*: acțiunea este deschisă față de sine și față de public la autoperfecționare; lipsa transparenței este simptomul „închiderii”, refuzului acceptării criticii continue a procedurilor sale.

Mai ales în cazul instituțiilor publice transparența procesului decizional și legislativ, dar și al funcționării sale este regula fundamentală a democrației reprezentative. Vizibilitate este condiția de bază al dialogului cu colectivitatea pe care o reprezintă și/ sau pe care o afectează.

3. Principiul coerenței

Coerența este condiția menținerii identității funcționale, a regulilor tehnice de proiectare a activității și a conformității cu prevederile cadrului legal, politic, dar și moral. Coerența internă a componentele sistemului, dar și externă, în armonie cu ceilalți actori sociali, și și în special cu beneficiarii.

4. Principiul supremației interesului public.

Supremația interesului public este condiția fundamentală a unei societăți coezive și eficiente. Acest principiu este în mod special esențial în funcționarea corectă a sistemului politic și al guvernării. Doctrina „morală nu are ce căuta în politică” maschează supremația intereselor înguste de partid, a jocurilor politicianiste de grup și nu poate funcționa decât în climatul lipsei de transparență.

5. Principiul responsabilității sociale asumate

Nu doar instituțiile publice, dar și toți actorii sociali non-publici, „civili” trebuie să-și asume o responsabilitate socială, ca o condiție a unei democrații profunde și a unei societăți coezive. O societate funcționează bine dacă toți actorii componenți își asumă o responsabilitate față de întreaga colectivitate, dar și față de grupurile care o compun; mai general, pentru întreaga umanitate, pentru generația prezentă, dar și pentru generațiile viitoare.

6. Principiul folosirii integrale a resurselor pentru dezvoltare

În toate strategiile de dezvoltare social-economică, mobilizarea resurselor comunitare reprezintă o componentă cheie. Resursele sub forma de oportunități și de capacități devin cruciale în procesul de dezvoltare socială. Filozofia „supremației bugetului” este strategia slabei eficiențe. Este necesară identificarea și mobilizarea tuturor resurselor existente în întreaga comunitate. Democrația nu se reduce doar la participarea la decizie și control. Ea include și contribuția la mobilizarea resurselor și la realizarea acțiunilor colective.

7. Principiul promovării culturii eficienței

Nu este suficient să ai bune intenții și nici să acorzi bani. Problema tot mai presantă este: cât de eficient utilizezi resursele existente. Suntem tot mai șocați de imensele pierderi în funcționarea programelor sociale. Promovarea mecanismelor de testare a eficienței programelor, în toate fazele desfășurării acestora, este cheia bunei funcționări. O nouă cultură a gestionării eficiente a resurselor este vitală în acest domeniu, cu atât mai mult cu cât resursele devin mai limitate prin lărgirea rapidă a ariei de responsabilitate..

8. Principiul sustenabilității

Sustenabilitatea devine un criteriu de evaluare tot mai important al tuturor strategiilor/ programelor. Ea are două componente: o *sustenabilitate economică* – sursele economice ale unei strategii vor fi asigurate pe tot parcursul promovării strategiei – și o *sustenabilitate socială* – aplicarea strategiei va fi susținută de actorii sociali, iar nu blocată de dinamica globală a contextului social.

9. Principiul abordării incluzive

Un program de dezvoltare socială, la rândul său, trebuie să aibă un efect global pozitiv, să contribuie la creșterea coeziunii sociale, să absoarbă sărăcia și excluziunea socială. Programele social-economice trebuie să fie sensibile la eventualele costuri sociale implicate. Să contribuie global la creșterea calității vieții colective.

10. Principiul investiției în dezvoltarea socială și umană

Un proiect de dezvoltare socială are ca efect nu numai rezolvarea unei probleme/ realizarea unui obiectiv. El contribuie totodată la consolidarea capacității individuale și colective de dezvoltare proiectată. Efectul de investiție umană și colectivă trebuie explicit considerat.

Capacitatea instituțiilor

1. Identificarea și diagnoza problemelor

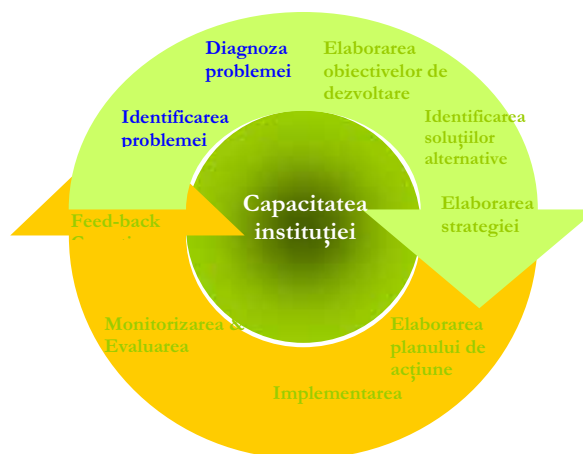
De regulă activitățile sociale sunt orientate spre rezolvarea problemelor cu care comunitatea se confruntă. Dezvoltarea socială reprezintă activități de soluționare progresivă a problemelor sociale.

Ce este o problemă socială ?

O problemă socială reprezintă fie un **proces social care afectează advers** colectivitatea, fie o **oportunitate de dezvoltare** care trebuie fructificată. Explozia sărăciei sau apariția traficului de ființe umane sunt procese sociale negative. Restructurarea social-economică și democratizarea sunt oportunități oferite de colapsul sistemului socialist care trebuie fructificate.

Pentru că o problemă socială este conectată cu acțiunea, atitudinea colectivității față de aceasta este crucială în dinamica socială. Din punctul de vedere al atitudinii colectivității, o problemă socială poate fi:

Fazele proiectării dezvoltării sociale



Problemă potențială – nu este identificată de către colectivitate ca o problemă socială, dar în anumite condiții, ea poate fi asumată de către comunitate ca problemă. Poluarea a fost o perioadă lungă reală, dar nu conștientizată și asumată ca problemă socială.

Problemă asumată – este identificată ca o problemă socială și, prin aceasta, asumată ca o preocupare de către colectivitate. Identificarea și asumarea problemei este prima formă a conștientizării colective a unei probleme sociale. În funcție de modul de asumare, o problemă poate avea trei stări distincte:

- **Problemă latentă** – o problemă considerată de către colectivitate ca problemă socială, asociată cu îngrijorare, dar fără a se întreprinde ceva în legătură cu ea. Latența este prima formă de conștientizare a problemei. Nu orice problemă generează neapărat o acțiune. În lipsa mijloacelor de a-i face față, colectivitatea poate avea o atitudine pasivă, de resemnare în fața ei. Adesea criza problemelor explozive a fost continuată de criza soluțiilor. În vechea paradigmă, în situații de criză, răspunsul instituțiilor pune accentul fie pe opresiunea prin forță a proceselor negative, problema acumulându-se. Riscul exploziei crește. O reacție defensivă în fața incapacității soluționării problemelor este represiunea nemulțumirilor colective, efectul fiind adesea exploziilor sociale. În multe cazuri, dezamăgite de eșecul eforturilor depuse, colectivitățile se resemnează să trăiască cu problemele nerezolvate.
- **Problemă manifestă** – o problemă considerată de colectivitate ca fiind importantă, pentru soluționarea căreia este necesar să se acționeze. Față de respectiva problemă se dezvoltă o atitudine activă. Schimbarea de atitudine față de o problemă poate fi produsă de doi factori: (a) Creșterea presiunii problemei prin consecințele ei (b) Apariția de oportunități de soluționare a problemei: resurse, capacitate colectivă.
- **Problemă centrală** – colectivitatea consideră respectiva problemă ca cea mai importantă, acordându-i o prioritate absolută. Spre soluționarea ei se concentrează eforturile/ resursele disponibile.

Lista de probleme sociale identificate alcătuiește **agenda publică**. La constituirea agendei publice contribuie sistemul politic (parlamentul, guvernul, partidele politice), instituțiile publice (naționale și locale), cetățenii, organizațiile și asociațiile civice, institutele de cercetare, universitățile și, nu în ultimul rând, mass media.

Atât definirea problemelor, cât și percepția asupra gravității, urgenței, și priorităților lor diferă de la o categorie socială la alta. În timp ce tinerii sunt preocupați de găsirea unui loc de muncă, pensionarii sunt preocupați de problema medicamentelor. Așadar, diferite segmente sociale vor propune teme și priorități diferite pe agenda publică. Problemele sociale diferă și în funcție de tipul colectivității, de regiune, de județ, de localitate, de cartier. Nevoile populației dintr-o comună diferă sensibil de cele ale populației dintr-un oraș monoindustrial, precum și față de cele ale locuitorilor marilor orașe. Nevoile populației dintr-o zonă inundabilă vor fi diferite de cele ale locuitorilor dintr-o zonă secetoasă. De asemenea, fluidizarea traficului este considerată o problemă majoră în București, fiind o prioritate pe agenda publică, în timp ce în orașele mai mici sau în comune, problema transportului, iar nu a traficului poate fi mai importantă.

Instituțiile au propriile lor agend: guvernul, ministerele, agențiile, partidele politice, autoritățile publice locale. Dialogul și confruntarea politică reprezintă în mare măsură promovarea agendelor politice ale actorilor sociali.

Există și **false probleme**, utilizate ca instrumente de luptă politică și manipulare. Lansarea problemelor false induce confuzie în conștiința colectivă și poate masca adevăratele probleme.

Există grade de adecvare a conștientizării la nivel colectiv a problemelor sociale. Sunt două tipuri de probleme sociale: *probleme stare* și *probleme cauză*. Problemele stare – cataclisme, război, conflicte, căderea economiei, epidemii, conflicte sociale – sunt de regulă conștientizate adecvat, deși nu sunt toate vizibile pentru colectivitate (spre exemplu, anumite tipuri de poluare). Problemele cauză – factorii care produc starea – nu sunt neapărat clare pentru conștiința colectivă, pentru că implică procese cognitive complexe. Din acest motiv, colectivitățile sunt expuse riscului de a formula probleme cauză care au atât rol de manipulare și deturnare a atenției de la cauzele reale, cât și rol de absorbție a incertitudinii din jurul unor profunde frustrări și temeri colective.

Diagnoza problemelor sociale

Pentru a acționa eficient este necesară o diagnoză adecvată a problemelor. Diagnoza unei probleme sociale presupune următoarele operații:

(1) Estimarea dimensiunii (amplorii) problemei	Exemplu: câți copii sunt abandonați de familiile naturale, câți săraci sunt, câte persoane cu un anumit tip de handicap etc. Statistica socială cuprinde o largă varietate de <i>indicatori sociali-economici și demografici</i> care permit estimarea dimensiunilor unei probleme sociale, a dinamicii acesteia, a factorilor determinanți, precum și a efectelor.
(2) Identificarea cauzelor	A acționa asupra unei probleme înseamnă în primul rând a acționa asupra factorilor care generează respectiva problemă, deci asupra cauzelor.
(3) Identificarea efectelor	Estimarea efectelor negative și pozitive, identificarea efectelor neașteptate. Estimarea efectelor reprezintă baza motivării acțiunii colective.
(4) Stabilirea priorităților	Gravitatea unei probleme/ avantajele fructificării unei oportunități stau la baza stabilirii priorităților. Prioritatea. Nu toate problemele cu care ne confruntăm pot fi abordate la un moment dat. Resursele de care dispunem – economice, efort uman și colectiv – sunt mereu limitate. Ele nu pot fi distribuite egal tuturor problemelor pe care le asumăm, ci diferențiat, în funcție de gravitate/urgența/importanța acordată. Prioritizarea reprezintă un proces crucial în proiectarea unui

	proces de dezvoltare. De corectitudine sa depinde eficiența globală a acțiunii.
(5) Prognoza dinamicii problemei	<p>O prognoză corectă a agravării unei probleme poate genera acțiuni de prevenire. Prognoza reprezintă totodată un factor important în stabilirea priorităților.</p> <p>Dinamica unei probleme depinde de acțiunea socială asupra ei, dar și de intervenția altor factori. Dinamica sărăciei este determinată de politicile anti-sărăcie, dar și de dezvoltarea globală a economiei. Chiar dacă nu se întreprinde nimic, sărăcia va fi absorbită parțial de creșterea economică. Dar este important de știut în ce măsură creșterea economică reduce sărăcia; care sunt segmentele sociale a căror sărăcie nu este afectată semnificativ de creșterea economică.</p>
(6) Atitudinea colectivității	În ce măsură în percepția colectivă problema este potențială sau asumată (latentă, manifestă sau centrală). Opiniile cetățenilor privind problemele sociale, diferențiate pe segmente sociale, sunt importante pentru că influențează agendele politice, care stabilesc prioritățile la nivel național/local.

Fiecare problemă socială tinde să fie asociată cu un set propriu de indicatori. Sunt indicatori privitori la amploarea unei probleme, variația ei în „harta socială”, factorii care o produc/influențează, efectele ei, acțiunile orientate spre soluționarea ei, eficiența acestora. Sunt importante și indicatori ai conștiinței colective a problemelor sociale, a atitudinilor față de ele și de prioritățile asociate. Informațiile despre conștiința colectivă a problemelor sociale sunt culese prin metode diverse, de la dialog cu beneficiarii, partenerii sau publicul, interviuri, focus-grupuri, sondaje de opinie, analize de conținut (presă, discurs politic). Un număr mare de instituții culeg astfel de date, printre care institutele de cercetare, organizațiile neguvernamentale, ministerele și agențiile, sindicatele, mass media etc. Pentru identificarea informațiilor relevante, colectarea,

procesarea și gestionarea acestora, orice instituție ar trebui să dezvolte mecanisme și proceduri specifice. Eficiența unei instituții depinde de nivelul și calitatea informațiilor de care dispune, dar mai ales de capacitatea de a procesa inteligent datele existente.

Surse de date privind problemele sociale	
<ul style="list-style-type: none"> • Instituțiile specializate și instituțiile de cercetare • Instituțiile de cercetare 	<p>În această categorie sunt cuprinse instituțiile publice furnizoare de date (Institutul Național de Statistică, în primul rând), instituțiile administrative asociate, organismele internaționale, instituțiile furnizoare de date pe bază de protocol. Instituțiile care dețin mecanisme de clasificare, centralizare și gestionare a acestor informații pot furniza o imagine coerentă și integrată asupra problemelor existente, cât și asupra stadiilor de rezolvare a acestora.</p> <p>Institutele de cercetare, universitățile cu centrele lor, au ca unul dintre obiectivele lor producerea de indicatori. Este cazul, în mod special al instituțiilor de cercetare socială; sociologia în primul rând.</p> <p>Instituțiile de sondare a opiniei publice.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Organizațiile societății civile 	<p>ONG-urile, sindicatele și diversele asociații dețin date sintetizate, organizate și focalizate pe domenii de interes bine specificate, care pot oferi o imagine în profunzime asupra unor problematice sociale concrete, precum și informații detaliate despre centralitatea și urgența acestora.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Agendele globale 	<p>Agendele naționale și internaționale (spre exemplu, Agenda 21, Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului etc.) se constituie atât în surse de informații cu privire la problemele sociale, cât și de formulare și stabilire a unor priorități. Informațiile din această categorie au un caracter de adecvare și calibrare la strategiile naționale și internaționale de dezvoltare.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Mass-media 	<p>Mass-media joacă un rol important atât în ceea ce privește receptarea și sintetizarea informațiilor provenite din mediul social/comunitar, cât și în ceea ce privește formularea problemelor și fixarea lor în conștiința colectivă.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Instituția respectivă 	<p>(1) Un rol central în culegerea opiniilor cetățenilor revine existenței unor departamente, birouri, persoane special desemnate etc., destinate relațiilor cu publicul. De asemenea, se pot organiza forumuri de discuții sau acțiuni de</p>

tipul „cutia cetățeanului”, „porți deschise”. Deși informațiile astfel obținute sunt slab structurate, ele pot oferi o bază pentru identificarea unor teme de maxim interes sau cu caracter urgent din perspectiva cetățenilor.

(2) Evaluări și studii pe care le inițiază instituția în vederea identificării și analizei problemelor sociale existente, a estimării potențialului de participare a cetățenilor în rezolvarea problemelor, precum și a evaluării diverselor tipuri de soluții.

Instituțiile și aria lor de responsabilitate

Prin **arie de responsabilitate** înțelegem lista de probleme sociale asumate de către respectiva colectivitate/ instituție pentru a fi soluționate. Subdezvoltarea, limitarea severă a resurselor și a capacităților de acțiune se caracterizează prin faptul că puține probleme sociale sunt asumate activ. Multe probleme sunt menținute în subconștientă (într-o stare de potențialitate) sau, chiar conștientizate, sunt pasiv tolerate (stare de latență). Creșterea resurselor și a capacităților face ca tot mai multe probleme sociale să fie asumate activ.

Instituțiile publice capătă un rol distinct în promovarea dezvoltării sociale. Tradițional, instituțiile publice își asumă, formal, o arie relativ limitată de probleme și, uneori, situațiile de criză, prin aplicarea reglementărilor legale. Orientarea tot mai accentuată a instituțiilor publice spre dezvoltarea de programe și proiecte a creat o mare flexibilitate. Aria de responsabilitate asumată a instituțiilor publice cunoaște o lărgire rapidă. Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse are în aria sa de responsabilitate domeniul social al muncii și protecție familiei și copilului. Școala are în responsabilitate nu numai instruirea tinerilor, dar, mai general, formarea și dezvoltarea personalității acestora, rezolvarea problemelor legate de școală și copii/ tineri.

Prin **aria potențială de responsabilitate a unei instituții** înțelegem domeniul problematic care intră **legitim** în sfera de acțiune a respectivei instituții. Aria potențială de responsabilitate este deschisă, noi probleme putând fi asumate.

Asumarea responsabilităților este o arenă de dispută socială și politică. Partidele, asociațiile, mass-media, populația pot considera că o instituție sau alta trebuie să-și asume anumite responsabilități, pe care nu și le asumă încă. Lărgirea ariei potențiale de responsabilitate a diferitelor instituții reprezintă o temă de negociere în câmpul politic. Spre exemplu, câțiva ani de la înființare, Departamentul pentru Protecția Copilului (DPC), aflat în subordinea Primului Ministru, și-a definit aria de responsabilitate restrânsă la copiii instituționalizați. Această definiție formală se regăsește în documentele Departamentului, în strategia de protecție a copilului etc. Diferiți actori sociali i-au reproșat această restrângere arbitrară. S-a considerat că, prin poziția sa în configurația guvernamentală, DPC ar trebui să-și asume responsabilitatea pentru toate problemele copilului. O

asemenea lărgire a ariei de responsabilitate s-a petrecut târziu, dar a rămas în continuare incompletă.

Aria de responsabilitate efectivă se referă la tipurile problemelor pe care o instituție și-o asumă explicit. Este necesară distincția între aria de responsabilitate *atribuită formal* și cea *asumată practic*. *Aria de responsabilitate atribuită formal* este definită prin reglementările legale (legi, hotărâri de guvern, ordine de ministru, programe politice adoptate de congresele partidelor, de parlament, de guvern), în timp ce *aria de responsabilitate asumată practic* este conținută în comportamentul instituțiilor, activitățile pe care le dezvoltă, atribuirea de resurse financiare și umane. Deși atribuirea/ asumarea formală a unor responsabilități implică obligativități legale, politice, morale, ele pot fi acoperite foarte inegal sau, uneori, chiar deloc prin activitatea practică. Sunt frecvente situațiile în care responsabilitățile atribuite formal nu sunt prezente în activitatea efectivă a instituțiilor. Este important, de aceea, a identifica atât aria de responsabilitate atribuită formal, cât și modurile în care aceasta este asumată practic.

Nu este de așteptat ca o instituție, la un moment dat, să-și asume întreaga arie potențială de responsabilitate. Este un proces de evoluție în funcție de diferiți factori: nevoi, presiuni, resurse, capacități. Orientarea spre dezvoltare rezidă în conștiința ariei potențiale de responsabilitate și stabilirea, de fiecare dată, a priorităților.

Lărgirea ariei potențiale de responsabilitate a diferitelor instituții este un proces care depinde de câțiva factori: (a) *schimbările din sistemul de valori al colectivității*. Valoarea demnității umane, în conjuncție cu alte valori; în societatea actuală abuzul asupra copilului (în forme ca: exploatarea economică, abuzul sexual, maltratarea, neglijarea etc.) a devenit o problemă importantă și introdusă în aria de responsabilitate a diferitelor instituții publice sau non-publice; (b) *aparitia unor cerințe funcționale ale societății*. Integrarea pe piața muncii a tinerilor a devenit o problemă la nivel european. Asumarea acestei responsabilități a luat forma cerinței sistemului de învățământ ca toate ciclurile să se termine cu o formare profesională (un indicator al incluziunii sociale); (c) *schimbări în sistemul de priorități*. Din diferite motive, o problemă intră în zona priorităților și ea este formal asumată; (d) *creșterea capacităților instituțiilor de a-și lărgi sfera de responsabilitate*; (e) *aparitia de resurse suplimentare*, care declanșează posibilitatea/ presiunea de asumare a noi responsabilități.

Orientarea tot mai accentuată a societății actuale spre dezvoltare este caracterizată și prin lărgirea **ariei de responsabilitate asumată**. Asumarea de noi responsabilități se realizează atât prin constituirea de noi instituții publice, dar mai mult prin lărgirea ariei de responsabilitate a instituțiilor publice existente. Acestea devin actori activi, sporindu-și contribuția la procesul global de dezvoltare socială.

Contribuția unei instituții la dezvoltarea globală a societății în care funcționează se plasează pe două direcții: creșterea eficienței cu care ea soluționează problemele pe care și le-a asumat/care i-au fost atribuite și prin lărgirea continuă a ariei sale de responsabilitate asumată.

Pașii de urmat în instituția dumneavoastră	
Identificarea și diagnoza problemelor sociale	
√	Cunoașteți agenda locală formulată la nivelul cetățenilor comunității; problemele formulate și modul în care sunt ele prioritizate de către aceștia?
√	În ce măsură problemele sociale formulate la nivelul cetățenilor intră în aria de responsabilitate a instituției?
√	În ce măsură instituția deține mecanisme și resurse (personal, spații, resurse financiare, plan de dezvoltare și monitorizare a acestei activități) puse la dispoziția relației cu cetățenii?
√	În ce măsură instituția deține mecanisme și resurse (personal, spații, resurse financiare, plan de dezvoltare și monitorizare a acestei activități) pentru colectarea și procesarea datelor?
√	Instituția, în mod sistematic, obține și/sau comunică date privind problemele sociale de la/către instituțiile specializate relevante? Dar de la/către organizații ale societății civile?
√	Datele culese de instituție sunt centralizate, clasificate și sistematizate?
√	În ce măsură instituția alocă resurse integrate (de timp, materiale, umane) pentru analiza datelor? Se realizează sistematic și cu regularitate?
√	Au fost realizate/ actualizate în ultimii doi ani diagnoze ale principalelor probleme sociale din aria de responsabilitate a instituției?
√	Cât de eficient sunt utilizate aceste informații și de către cine?
Idee	Pe baza unui formular anonim, chestionați angajații instituției în ce măsură cred că instituția răspunde nevoilor reale ale cetățenilor și cereți idei de îmbunătățire a situației.

Capacitatea instituțiilor

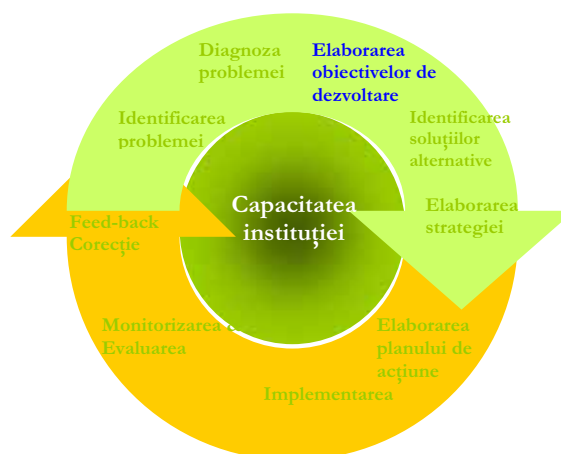
2. Stabilirea priorităților și adoptarea obiectivelor de dezvoltare

Problemele sociale prezintă un grad ridicat de complexitate și pot fi soluționate/ parțial rezolvate pe perioade, de cele mai multe ori, nedeterminate. Unele probleme sociale sunt abordate punctual, prin aplicarea reglementărilor. Problemele sociale complexe (cum sunt sărăcia, reducerea poluării etc.) pot fi abordate doar printr-un set de acțiuni desfășurate în timp: **programe/ proiecte de dezvoltare.**

Problemă socială/ scop/ obiectiv

Problemele sociale asumate se convertesc în **scopuri**, care se desfășoară pe perioade de timp, de regulă nedeterminate: combaterea/ eradicarea sărăciei, eliminarea delincvenței, promovarea incluziunii sociale. **Problema socială** pusă ca **scop** al acțiunii colective (**problema/scop**) are o complexitate ridicată. Atingerea unui anumit scop se poate realiza pe o multitudine de căi. Aceste componente ale unei probleme/scop asupra cărora se poate acționa sunt **obiectivele**. Spre exemplu, reducerea sărăciei se poate realiza prin creștere economică, prin reducerea șomajului prin măsuri active de creare de locuri de muncă sau prin măsuri de protecție socială; dar și prin combaterea unor stiluri de viață care produc sărăcia (consumul de droguri, delincvența etc.); de regulă, printr-o combinație a acestora..

Fazele proiectării dezvoltării sociale



Concepte

- **Viziune** Proiecția imaginativă pe termen lung asupra realității pe care instituția vrea să o modeleze: cum va arăta peste 10 sau 20 de ani societatea sau grupul-țintă, în urma eforturilor depuse de instituție. Stabilește direcțiile de acțiune și prioritățile fundamentale.
- **Misiune** Rațiunea pentru care există instituția, răspunsul la întrebările „de ce este nevoie de această instituție?” și „cum poate să contribuie instituția la punerea în practică a viziunii?”.

Obiectivele reprezintă conversiunea scopurilor în termenii de acțiune stabilite pe perioade delimitate și cu resurse acordate. În procesul de planificare a dezvoltării sociale, **scopurile** sunt instrumentele prospective cu cel mai ridicat nivel de generalitate, „reperul” cel mai general în direcția precizării schimbărilor propuse: se referă la schimbări la nivelul întregii societăți sau al unui segment larg al acesteia. Fixarea scopurilor este urmată de specificarea **obiectivelor** (și uneori, sub-obiectivelor), **țintelor** și **activităților**.

Prin urmare, oricărui **scop** îi corespund o multitudine de **obiective** posibile la fel cum fiecărui obiectiv îi pot corespunde **ținte** și **activități** diferite.

Problemă socială → Scop → Obiective → Ținte → Acțiuni

Formularea scopurilor și obiectivelor dezvoltării presupune enunțarea cât mai clară a schimbării care este dorită și propusă. Cu alte cuvinte, înseamnă formularea unui răspuns la întrebarea: „ce trebuie urmărit?” sau „atins?”.

Scopurile și obiectivele au un caracter regulator pentru acțiunile concrete, sunt concretizarea în limbajul acțiunii a problemelor de soluționat. Obiectivele stabilesc ce își propune un actor social să realizeze într-o perioadă de timp determinată, de exemplu perioada unei guvernări.

Instrumentele procesului de proiectare a dezvoltării			
• Scop	Vârful ierarhiei	Țel foarte general, care indică direcția sau schimbarea dorită.	Prea general pentru a fi măsurat.
• Obiective	Subordonate scopului	Țeluri intermediare, mai specifice, sectoriale.	De preferat să aibă asociați indicatori.
• Ținte	Subordonate obiectivelor	Țeluri concrete, măsurabile într-un orizont de timp delimitat.	Sunt măsurabile, reprezintă un nivel precizat clar al unui indicator într-un orizont de timp delimitat, nivel considerat ca dezirabil.
• Activități (măsur)	Baza ierarhiei	Țel concret, direct observabil, pașii concreți care trebuie puși în practică.	Obligatoriu au asociați indicatori.

Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului – Ținte pentru România până în 2009/2015

SCOP	DEZVOLTAREA UMANĂ DURABILĂ
Obiectiv 1	Reducerea sărăciei severe
Ținta 1:	Înjumătățirea ratei sărăciei severe până în 2009, în comparație cu 2002
Ținta 2:	Înjumătățirea deficitului de consum al populației sărace sever până în 2009, în comparație cu 2002, și reducerea polarizării sociale
Ținta 3:	Creșterea gradului de ocupare a tinerilor (15-24 ani)
Ținta 4:	Susținerea producătorilor și procesatorilor agricoli
Ținta 5:	Reducerea semnificativă a incidenței taliei mici pentru vârstă la copii, între anii 2001 și 2015, mai ales în mediul rural
Obiectiv 2	Creșterea ratei de absolvire în învățământul obligatoriu
Ținta 6:	Asigurarea ca, până în anul 2012, copiii din mediul rural să finalizeze ciclul complet de învățământ primar și gimnazial, în proporție de cel puțin 95%
Ținta 7:	Creșterea ratei alfabetizării populației române
Obiectiv 3	Promovarea egalității între sexe și afirmarea femeilor
Ținta 8:	Creșterea gradului de ocupare a femeilor
Obiectiv 4	Reducerea mortalității infantile
Ținta 9:	Înjumătățirea, între anii 2002 și 2015, a ratei mortalității copiilor cu vârsta între 1 și 4 ani
Ținta 10:	Reducerea cu 40%, între anii 2002 și 2015, a mortalității infantile
Ținta 11:	Eliminarea rujeolei până în anul 2007
Obiectiv 5	Îmbunătățirea sănătății materne
Ținta 12:	Înjumătățirea, între anii 2001 și 2009, a ratei mortalității materne
Obiectiv 6	Combaterea HIV/SIDA și a tuberculozei
Ținta 13:	Menținerea incidenței HIV/SIDA în anul 2007 la nivelul celei din anul 2002
Ținta 14:	Stoparea creșterii, în anul 2005, și începutul regresiei incidenței tuberculozei
Ținta 15:	Asigurarea accesului la medicamente esențiale, la prețuri accesibile
Obiectiv 7	Asigurarea durabilității mediului
Ținta 16:	Creșterea gradului de împădurire, de la 27% la 35% din suprafața țării, până în anul 2040
Ținta 17:	Creșterea proporției ariilor protejate, de la 2,56% din suprafața țării în 1990, la 10% în 2015
Ținta 18:	Reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră
Ținta 19:	Dublarea, până în 2015, a procentului persoanelor care au acces la apă potabilă
Obiectiv 8	Dezvoltarea comunicațiilor și a societății informaționale

Ținta 20:	Dezvoltarea numărului de abonați la telefonia fixă între anii 2001 și 2015
Ținta 21:	Creșterea numărului de calculatoare cu o rată de cel puțin 20% anual.

Scopurile și obiectivele generale *bine formulate* au următoarele caracteristici:

- Sunt relevante pentru colectivitatea de referință (grup social, comunitate locală, regiune, țară), propunând inovare socială și o îmbunătățire semnificativă a situației acesteia, care să justifice canalizarea atenției, eforturilor și resurselor de tot felul. Relevanța unui scop sau obiectiv nu este însă constantă, ci variază în timp în funcție de oportunitățile și pericolele noi apărute în societate. Spre exemplu, obiectivul de aderare la U.E. a fost relevant pentru România între 1996 și 2006.
- Sunt formulate clar și fără echivoc.
- Nu reprezintă doar o „listă de dorințe” (*wishfull thinking*).

Regula SMART de formulare a obiectivelor

S pecific	Precizează un singur rezultat așteptat
M ăsurabil	Este măsurabil (are asociați indicatori clari)
Realizabil (A ttainable)	Este realist, ținând cont de resursele disponibile
R ezultat	Este centrat pe rezultat, care se așteaptă să aducă o ameliorare semnificativă
T imp	Este clar limitat în timp; prin urmare, nu este „permanent”

Procesul de planificare strategică în vederea dezvoltării sociale riscă să rămână „doar pe hârtie” dacă rămâne la stadiul de formulare a scopurilor și obiectivelor generale. Spre exemplu, încercați să citiți Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului de la pagina 31 doar la nivelul scopului și obiectivelor generale. Scopul și obiectivele capătă un caracter regulator pentru acțiunile concrete ale instituției doar dacă sunt operaționalizate în ținte și activități clar specificate.

Criteria utile pentru formularea țintelor specifice

• Pot fi măsurate adecvat	Sunt formulate în termeni acționali, folosind verbe (spre exemplu, înjumătățirea, dublarea, stoparea, reducerea, creșterea etc., vezi ODM, pag. 31) Prevăd îmbunătățirea cuantificabilă a unei situații bine precizate (spre exemplu, vezi ODM, pag. 31) Precizează o dată clară până la care îmbunătățirea va fi realizată
• Sunt realiste, dar ambițioase	Sunt fezabile, adică țintele pot fi realizate în condițiile date. Fezabilitatea este demonstrabilă, de exemplu, prin evidența că alții, în condiții similare, au atins ținta respectivă.
• Sunt semnificative, fac o diferență	Atingerea țintei respective duce la o îmbunătățire semnificativă
• Sunt ușor de înțeles	Sunt formulate într-o manieră intuitivă, pe înțelesul tuturor
• Sunt asumate de instituție	Actorii responsabili de implementare sunt implicați în etapa de formulare a procesului de planificare.

Formularea scopului și obiectivelor este realizată de către decidenții politici. În ultimul timp se pune un accent din ce în ce mai puternic pe rolul specialiștilor și pe derularea unui proces larg de consultare a tuturor actorilor sociali interesați. În cazul în care scopurile stabilite la nivelul instituției nu sunt percepute ca probleme la nivelul colectivității (spre exemplu, aprovizionarea cu apă curentă în unele sate), atunci ele trebuie promovate pentru a fi asumate de colectivitate, prin campanii de informare și acțiuni de creștere a participării comunitare.

Principalele surse de inspirație în etapa de formulare a obiectivelor

- Diagnoza problemelor sociale, care ar trebui finalizată cu o serie de recomandări

privind acțiunile necesare.
<ul style="list-style-type: none"> • Modelele de succes fie ale instituției în cauză, fie ale altor instituții.
<ul style="list-style-type: none"> • Agenda politică internă, strategiile și programele de guvernare, care la rândul lor iau în considerare o multitudine de alți factori enumerați în cadrul acestei clasificări.
<ul style="list-style-type: none"> • Agenda internațională, ca factor de decizie și de presiune.
<ul style="list-style-type: none"> • Ideologiile dominante la nivelul decidenților implicați în procesul de formulare.
<ul style="list-style-type: none"> • Comunitatea științifică și specialiștii
<ul style="list-style-type: none"> • Opinia publică
<ul style="list-style-type: none"> • Organizațiile neguvernamentale
<ul style="list-style-type: none"> • Mass-media.

Principalii agenți și factori care influențează (și constituie surse de inspirație în) formularea și adoptarea scopurilor și obiectivelor sunt listați în tabelul de mai sus. Dintre toți acești factori, ideologiile, ca sisteme de valori și modele de acțiune, coerente și stabile, împărtășite de actorii implicați, au un rol esențial.

Să ne imaginăm o comună în care, conform ideologiei dominante, sărăcia este produsă de „lene”. Chiar dacă primarul și consiliul local ar face notă diferită și ar considera că persoanele sărace trebuie susținute pentru a ieși din capcana sărăciei, și chiar dacă în bugetul local ar exista suficiente resurse pentru înființarea unui serviciu comunitar, este puțin probabil că un asemenea program se va concretiza. Similar, cu toții știm cazuri de primari și consilii locale care au decis utilizarea fondurilor de asistență socială pentru iluminat public, spre exemplu, pe principiul că în acest mod banii sunt folosiți în interesul tuturor cetățenilor și nu doar a celor dezavantajați. Aceste exemple demonstrează clar faptul că, indiferent de toate celelalte condiții, inclusiv agendele guvernamentale sau internaționale, chiar în ciuda unor evidențe empirice solide oferite de experți, în final, scopurile și obiectivele depind de valorile și credințele agenților parte din proces.

Priorități/ prioritizare

Nici un sistem nu se poate ocupa de toate problemele cu care se confruntă. Distribuirea resurselor limitate impune alegeri dificile: stabilirea de priorități. Resursele sunt concentrate pe unele probleme; alte probleme sunt acoperite cu resurse „de întreținere”, departe de necesar; în fine, alte probleme sunt trecute în latență.

Prima operație a asumării problemelor sociale ale unui sistem este **prioritizarea problemelor**: care este problema pe soluționarea căreia se concentrează cea mai mare parte a resurselor (problema centrală), care sunt problemele cărora trebuie să li se acorde de asemenea atenție, în diferite grade (problemele asumate, manifeste); în fine care sunt trecute în latență. Dinamica unei probleme sociale este rezultatul unei prioritizări.

În practica societăților/ instituțiilor sunt utilizate mai multe tipuri de proceduri de prioritizare:

1. **Urgența.** Sunt probleme ale unui sistem care au efecte destructive profunde. Intervenția aici devine o urgență a sistemului, generând o prioritate. Se produce ceea ce se numește *schimbare prin crize*.
2. **Identificarea variabilelor strategice** – componente ale sistemului care au două caracteristici: (a) acțiunea asupra lor produce schimbări dezirabile în întregul sistem și (b) sunt manipulabile, pot fi schimbate prin intervenție. Prioritatea stabilită pe baza identificării variabilelor strategice sunt variabile ale dezvoltării.
3. **Relevanța problemelor pentru valorile fundamentale ale societății:** echitate, incluziune socială, coeziune socială, prevenirea sărăciei etc.

Procesul prioritizării. Stabilirea priorităților reprezintă un proces politic-social complex, care implică interacțiunea dintre actori sociali diverși și poate avea la bază:

- a. Analizele realizate de comunitatea științifică, un actor social important.
- b. Personalitățile politice și specialiștii din sistemul administrației publice naționale și locale.

- c. Agenda politică - sistem ierarhizat de priorități adoptate de guvern, ministere, autorități publice locale, partide, exprimat în programe politice.
- d. Opinia publică de care actorii politici trebuie să țină seama. Sondajele de opinie reprezintă un mecanism important de cristalizare a opiniei publice (membrii colectivității capătă conștiința colectivă) și de informare a actorilor politici.
- e. Grupuri politice care promovează interese particulare (economice sau politice).
- f. Asociațiile și organizațiile care promovează interesele diferitelor segmente ale comunității.
- g. Agenda internațională. Agenda Uniunii Europene reprezintă un factor important de stabilire a priorităților țărilor membre. Mai ales primii ani de tranziție, actorii occidentali (spre exemplu, FMI și Banca Mondială, guvernele occidentale) au avut o intervenție importantă în stabilirea priorităților, a temelor importante la nivel național.
- h. Acțiunile colective: grupuri sociale active, coagulări de acțiune colectivă, cum sunt demonstrațiile.
- i. Exploziile sociale disruptive care pot genera urgențe: revolte sau creștere îngrijorătoare a unor fenomene negative precum criminalitatea, abandonul școlar, abandonul copiilor.

Mecanismele democratice reprezintă garanția corectitudinii procesului de stabilire a priorităților. Principiile *parteneriatului* și *transparenței* sunt componente vitale care garantează democratizarea întregului proces.

Distribuirea resurselor pe obiectivele subsumate unei probleme/ scop nu poate fi egală. De aceea, și **în alegerea obiectivelor intervine prioritizarea.**

Aceste opțiuni depind de *amplourea* vizată a schimbării, de *perioada* avută în vedere, dar și de *resursele* umane și financiare de care dispune instituția. Alegerea unor căi specifice de atingere a scopului trebuie să fie fundamentată pe evaluarea stării inițiale: diagnoza problemei sociale și evaluarea capacității instituționale. Pe de altă parte, în această etapă sunt precizați indicatorii care

vor măsura obiectivele, țintele și activitățile, cu alte cuvinte este structurat în linii mari sistemul de monitorizare și evaluare.

Operațiile necesare incluse în stabilirea priorităților

Diagnoza problemei

Stabilirea priorităților: agenda politică

Stabilirea scopului

Identificarea obiectivelor

- convertirea problemei/ scop în obiective
- analiza raporturilor dintre obiectivele posibile: contradicție, compatibilitate, grad de generalitate
- analiza raporturilor dintre aceste obiective și altele urmărite în prezent
- măsura în care atingerea obiectivelor ar rezolva problema asumată
- prioritizarea obiectivelor

Determinarea urgenței intervenției

- amploarea efectelor benefice așteptate
- consecințele nedorite în cazul nepromovării obiectivelor respective
- percepția părților interesate cu privire la gradul de prioritate
- măsura în care, fără contribuția instituției respective, obiectivele nu ar fi promovate
- din ce moment trebuie demarată implementarea obiectivelor respective
- până când trebuie realizate obiectivele respective
- estimarea costurilor realizării obiectivelor propuse

Evaluarea capacității instituției

- capacitatea organizațională: contribuția așteptată a instituției, contribuția așteptată din partea altor instituții; capacitatea de a face *lobby* pentru obiectivele promovate; nivelul de intervenție preconizat (național sau local, general sau sectorial).

- resursele financiare disponibile pentru urmărirea obiectivului
- obstacolele pentru promovarea obiectivului

Evaluări ex-ante ale șanselor de realizare a obiectivelor

Pașii de urmat în instituția dumneavoastră	
Formularea scopurilor, obiectivelor generale și țințelor specifice de dezvoltare	
√	Care este misiunea instituției?
√	Instituția a formulat o viziune? Pe ce orizont de timp?
√	Sunt formulate scopuri clare?
√	În ce relație sunt scopurile instituției cu problemele sociale formulate la nivelul cetățenilor?
√	Sunt formulate obiectivele generale? Sunt acestea conforme regulii SMART?
√	A avut loc un proces de prioritizare? În ce a constat acesta? Care dintre elementele din tabelul de la pagina 30 nu a fost utilizat în cadrul procesului de prioritizare?
√	Scopurile și obiectivele sunt operaționalizate în țințe specifice și activități măsurabile?
√	Țințele specifice au asociați indicatori de performanță?
√	Sunt țințele specifice conforme criteriilor de la pagina 33?
√	În ce măsură au fost luate în considerare sursele de inspirație de la pagina 34? Care a fost cea mai importantă sursă? Care surse nu au fost utilizate și de ce?

√	Instituția a inițiat procese consultative în vederea formulării obiectivelor și țintelor?
Idee	Pe baza unui formular anonim, chestionați angajații instituției în ce măsură: (1) cunosc viziunea, scopurile și obiectivele generale?; (2) acestea sunt „doar pe hârtie”?; (3) contribuie acestea la o îmbunătățire semnificativă a situațiilor problematice de la nivelul colectivității sau grupurilor-țintă?

Capacitatea instituțiilor

3. Identificarea soluțiilor alternative și alegerea strategiei

Ce este o strategie ?

Problemele complexe nu au soluții simple.

Soluțiile sunt de regulă activități complexe, sisteme de activități, desășurate în timp.

La o problemă complexă, soluția este o **strategie**.

Strategia este

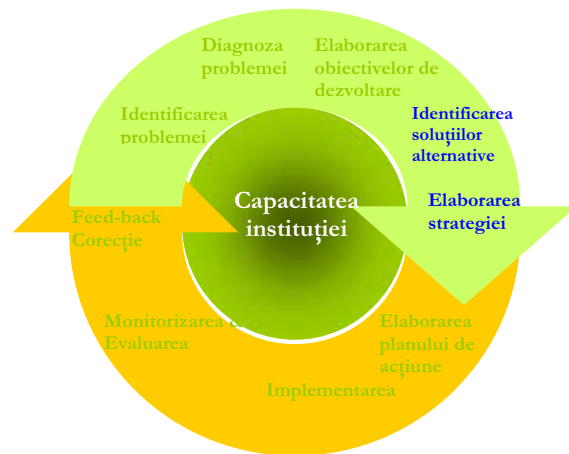
- **o direcție de acțiune,**
- **un mod de abordare a unei probleme**
- **alegerea unei variabile strategice asupra căreia alegem să acționăm.**

Variabila strategică. Orice problemă cu care ne confruntăm este o parte a unui sistem și este determinată de o mulțime de componente ale sistemului din care face parte.

Variabila strategică este elementul sistemului care:

- acționând asupra ei difuzează schimbări dezirabile în masa sistemului/ are efectul cel mai bun asupra rezolvării problemei

Fazele procesului dezvoltării sociale



- este posibil de acționat cu succes asupra sa.

Nu este o variabilă strategică variabila care:

- nu are efecte importante asupra soluționării problemei
- nu poate fi schimbată prin acțiune asupra ei.

Strategia este deci o direcție globală de acțiune. Ea vizează soluționarea unei probleme sociale majore la un moment dat, într-un context social și instituțional particular.

O strategie presupune o **viziune globală** și constituie o opțiune pentru o anumite soluție structurală.

Strategia reprezintă un **document-cadru** de maximă importanță, ce are la bază principii generale care orientează utilizarea resurselor umane, materiale și financiare în vederea implementării unor activități menite să ducă la atingerea scopului de dezvoltare urmărit.

Rezultatele urmărite la nivel programatic (scop, obiective) sunt prioritizate, așa încât orice strategie precizează domenii/direcții de acțiune prioritare pentru activitatea unei instituții sau într-un anumit sector. Domeniile/ direcțiile de acțiune constituie un cadru pentru atingerea obiectivelor globale.

Strategia este un document distinct care sintetizează:

- Problema socială și diagnoza acesteia
- Viziunea
- Scopul
- Obiectivele generale
- Domeniile și direcțiile prioritare
- Principiile generale de acțiune

Strategia poate fi *globală, sectorială* sau *punctuală*. Strategiile (ca și planurile, programele, proiectele) de dezvoltare pot viza global dezvoltarea, pot adresa dezvoltarea unui sector anume (spre exemplu, industrie, energie, agricultură, protecția mediului, educație, sănătate etc.) sau se pot concentra asupra unui aspect punctual.

Strategia poate fi *mondială, națională, regională, județeană, locală* sau *adresată unui component al societății (sănătate, educație...), sau unui segment de populație (vârstnici, romi...)*. Problemele sociale generale (spre exemplu sărăcia, corupția sau traficul de ființe umane) sunt adresate (sau ar trebui adresate) la toate aceste niveluri. Spre deosebire, probleme punctuale specifice unei comunități locale sunt adresate doar la nivelul acestora.

Strategiile de acțiune diferă semnificativ în funcție de *tipul, amploarea și nivelul problemelor* cărora li se adresează. Strategiile care vizează probleme globale (spre exemplu, dezvoltarea durabilă, sărăcia etc.) la nivel internațional, european sau național sunt mult mai complexe decât strategiile privind problemele unei comunități particulare. Strategiile inițiate la nivelul instituțiilor centrale (agenție internațională, minister etc.), de obicei, au în vedere schimbări fundamentale cu impact major, care pot afecta un număr mare de persoane și comunități, pe perioade lungi de timp. Spre deosebire, strategiile instituțiilor locale sunt fie adaptări la condițiile locale specifice ale strategiilor de la niveluri superioare, fie propun schimbări cu impact relativ redus, limitate la un număr relativ mic de persoane și/sau perioade relativ scurte de timp.

O singură soluție sau mai multe soluții alternative ?

Mult timp, istoria societății a fost caracterizată de *paradigma problemelor cu soluție unică* (C.Zamfir, 2004). Toate problemele au o singură soluție, soluția corectă, bună, restul soluțiilor formulate fiind inadecvate, de respins. Herbert Simon, laureat al premiului Nobel pentru teoria sa a raționalității limitate, a argumentat că în practica curentă tindem **să adoptăm prima soluție satisfăcătoare pe care reușim s-o identificăm**. În consecință, ignorăm soluțiile alternative,

Este tipică perioada anilor '90 a tranziției în România. Sub presiunea nevoii de schimbare rapidă, reforma, ca mijloc de atingerea a obiectivului restructurării societății, a fost caracterizată de formularea primei soluții care s-a prefigurat a fi utilizabilă. Graba tranziției a fost caracterizată de lipsa de interes pentru investigarea alternativelor. Orice program de schimbare, fără o examinare a adecvării sale și cu atât mai puțin explorarea alternativelor, este declarat a fi Reformă. Introducerea de manuale școlare alternative a fost considerată a fi sâmburele reformei învățământului, ignorându-se schimbările mai profunde de structură.

Relativ recent s-a deschis o nouă perspectivă: *paradigma problemelor cu soluții multiple*. O problemă are **mai multe soluții posibile (alternative)**, decidentul fiind în dificultate de a determina soluția cea mai bună. Ideea de alternative este o temă nouă.

Identificarea soluțiilor alternative

Entuziasmul naiv pentru dezvoltarea de programe urmat foarte adesea de rezultate dezamăgitoare, dublat de creșterea rapidă a compacității intelectuale și instituționale, a împins inevitabil tema alternativelor în centrul preocupărilor. O nouă problemă a apărut: **construirea alternativelor**. Construirea alternativelor este un proces de *inovație socială*.

Inovația înseamnă fie căutarea de soluții la *problemele noi*, fie, mult mai frecvent, căutarea de *soluții noi*, mai bune decât cele practicate.

Cum se caută soluții la problemele noi ?

- Tradițional, la problemele noi se caută soluțiile în repertoriul oferit de experiența anterioară, în tradiție. Recursul la tradiție oferă certitudine, dar blochează inovația.
 - „The best practices” este o metodă curent utilizată în ultimul timp. Experimentele întreprinse și încununate cu succes este o probă, destul de fragilă și ea, a adecvării lor. Desigur, nu este nici o certitudine că o practică de succes este „soluția cea mai bună”. Metoda nu este, în ea însăși, creativă ci o tehnică de preluare/ difuzare a inovațiilor.
-

BOX

Replicarea bunelor practici se numără printre metodele de explorare a alternativelor. Bunele practici sunt identificate de obicei ca rezultat al evaluării efectuate de către instituții-implementatoare. Sunt stabilite anumite criterii de bună practică ce corespund unor principii ale programului, derivate din strategie; de exemplu: caracterul inovativ al proiectului, implicarea comunității în luarea deciziilor, implicarea comunității în ducerea la bun sfârșit a proiectului, parteneriatul, un număr cât mai larg de beneficiari, sustenabilitatea, contribuția la dezvoltarea comunității etc. Proiectele ce îndeplinesc toate criteriile stabilite sunt considerate cazuri de succes sau de bună practică. Cazurile de succes sunt făcute publice în scopul de a demonstra, pe de o parte, buna funcționare a programului și, pe de altă parte, pentru a permite difuziunea lor. (cf. McNamara, 1998)

=====

- Construcția de noi alternative presupune un set larg de noi cunoștințe și abilități. Ea devine tot mai curentă în dezvoltarea proiectelor și programelor.

Identificarea alternativelor este adesea un complex proces de construcție a unei soluții-strategii posibile, o investigare a **posibilului acțional**. O construcție în posibil.

Pre-evaluarea alternativelor

Formularea de alternative pune în fața decidentului problema **alegerii** și pentru aceasta trebuie să **pre-evalueze alternativele**: ierarhizarea soluțiilor alternative în funcție de valoarea lor. Evaluarea finală are ca obiect soluția adoptată și practică. Ea beneficiază de existența performanțelor practicării unei soluții. Este mult mai dificilă evaluarea unor alternative doar *imaginate*, care nu sunt practicate. Este o evaluare *înainte de acțiune*, a unui posibil acțional.

Pre-evaluarea alternativelor are în vedere întrebări ca:

- Duce sau nu la atingerea obiectivului global?
- Care sunt efectele laterale/ secundare, „colaterale” pozitive sau negative/ perverse?

- Care este costul implementării: este el rezonabil și, mai ales, sustenabil din punctul de vedere al resurselor ?
- Ar fi această strategie sustenabilă social ?
- În fine, din alternativele formulate, este alegerea cea mai bună ?

Pre-evaluarea soluțiilor alternative se bazează pe o varietate de criterii (Casetă de la pag...): (1) eficacitatea, (2) cost, (3) eficiența, (4) fezabilitatea (administrativă, politică), (4) sustenabilitatea și (5) echitatea.

Pre-evaluarea alternativelor trebuie să aibă la bază criterii, cum sunt:	
<ul style="list-style-type: none"> • Costul • Eficacitate 	<p>Costurile asociate implementării alternativei sunt raportate la resursele financiare ale instituției.</p> <p>Eficacitatea (sau adecvarea) este măsura în care o activitate satisface o nevoie, realizează un obiectiv sau îndeplinește o funcție.</p> <p>Eficiența = $\frac{\text{Eficacitate}}{\text{Costuri}}$</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Eficiență 	<p>Eficiența este raportul dintre gradul de realizare a obiectivului propus (eficacitate) și eforturile făcute (costul).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Fezabilitate 	<p>Fezabilitatea politică se referă la resursele și consecințele politice implicate.</p> <p>Fezabilitatea administrativă se referă la contextul legal, social și administrativ existent, precum și la resursele umane, financiare, logistice și de timp la dispoziția instituției.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Echitate 	<p>Echitatea este măsura în care diferite grupuri sociale sunt tratate egal, nediscriminatoriu și nesubiectiv, prin aplicarea normelor și regulilor existente.</p>

- Alte criterii des utilizate
- Sustenabilitatea

Stabilitatea obiectivului suținut în fața posibilelor „disturbante”
Siguranța, probabilitatea ca alternativa să opereze în condițiile date
Invulnerabilitatea la eventuale eșecuri în procesul de implementare
Flexibilitatea, dacă alternativa poate să servească mai multor obiective
Comunicabilitatea, dacă alternativa este ușor de înțeles de beneficiari
Simplitatea, dacă alternativa este ușor de implementat
Compatibilitatea, dacă alternativa este compatibilă cu reglementările existente
Reversibilitatea, cât de greu va fi să ne întoarcem la starea inițială dacă opțiunea eșuează.

Ce este o alegere rațională ?

În mod curent se consideră că un proces de luare a deciziei este *rațional* dacă, pe baza unei analize logice a cunoștințelor relevante, se ajunge la *soluția optimă* (cea mai bună în condițiile date). În realitatea însă, luăm decizii în condițiile în care cunoștințele relevante sunt insuficiente, incertitudinile sunt ridicate. Deciziile noastre satisfac mai degrabă criteriul *satisfăcătorului*, iar nu al *optimalității*. De cele mai multe ori, oamenii tind să se oprească la prima soluție satisfăcătoare, fără a examina soluțiile alternative posibile și a alege pe această bază.

Orice problemă socială are mai multe soluții alternative care pot fi:

- Nesatisfăcătoare
- Satisfăcătoare în diferite grade
- Optime

Prima soluție satisfăcătoare (care ni se pare astfel) nu este neapărat, și de regulă nu este, cea mai bună soluție.

O alegere rațională nu este oprirea la prima soluție care pare bună, ci:

- * **identificarea** și a altor soluții posibile – alternativele
- * **preevaluarea** alternativelor
- * **alegerea soluției care ni se pare cea mai bună** dintre alternativele pe care am reușit să le identificăm

Fără o planificare rațională și o pre-evaluare solidă a soluțiilor alternative, acțiunile intenționate a rezolva o problemă azi creează două, trei, o mie sau cine știe câte probleme mâine. Pre-evaluarea corectă a soluțiilor alternative pentru o problemă de azi înseamnă a crește sensibil șansele de a o rezolva durabil, limitând consecințele neașteptate din viitor.

Este posibil ca soluția cea mai bună – **soluția optimă** – să nu se afle în lista alternativelor identificate.

Consecință: alegerea unei soluții nu trebuie să încheie căutarea de alternative mai bune.

Avem adesea astfel de tendințe ?

- **Graba insuficient reflexivă.** Tindem să luăm prima soluție care ni se pare bună, fără să reflectăm suficient asupra calității ei și a consecințelor.
- **Beneficiile imediate și ignorarea efectelor negative ulterioare.** Sub presiunea problemelor și a limitării resurselor, suntem tentați să alegem soluții care rezolvă imediat problemele, dar ulterior sunt sursa unor probleme mult mai grave. În aparență soluționăm problemele, dar cu grevarea viitorului.
- **Adoptarea unei atitudini defensive.** Odată luată în grabă o decizie, tindem să fim receptivi la informațiile care confirmă opiniile noastre, ignorând sau respingem

informațiile și opiniile contrare: **stil autoconfirmator**.

- **Orientare conservatoare.** Este normal ca, pentru a nu oscila indefinit, să „apărăm” deciziile luate de dificultățile inevitabile. Este normal să fim receptiv la cunoștințele **de menținere**, dar este necesar să menținem mereu o receptivitate secundară la cunoștințele **de schimbare**. Alternativele nu trebuie privite ca motivate de ostilitate, ci să le explorăm continuu pregătindu-ne să adoptăm schimbările oportune.
- **Este inevitabilă schimbarea prin crize ?** Atitudinea *eșecul este negat sau diminuat ca importanță*, duce la păstrarea unor opțiuni până crizele ne forțează să adoptăm schimbări.
- **Atribuirea succesului și eșecului.** Suntem tentați să ne atribuim succesul (*atribuire intrinsecă*: este „al meu” sau „din cauza mea”), iar eșecul să-l atribuim extern (*atribuire extrinsecă*: este „din cauza altora” sau a „condițiilor ostile”).
- **Intoleranța la alternative.** Tindem să considerăm invocarea alternativelor ca expresia unor intenții ostile la adresa mea.: „eu știu mai bine”, „eu am dreptate, tu nu ai dreptate”, „calea/ credința mea este cea adevărată”. TEST: opiniile diferite îmi dau o stare de nervozitate ?

→ **Toate acestea sunt efectele contraproductive ale adoptării primei soluții satisfăcătoare**

„Credința într-un adevăr unic și în faptul că ești posesorul său este rădăcina cea mai adâncă a întregului rău din lume.” (Max Born, 1969)

Decizie și democrație

Adoptarea unor decizii de importanță socială majoră este un proces cu o dublă natură: cognitivă și socială. Cognitiv: trebuie să fie o decizie *bună*, bazată pe cunoștințe și informații relevante care să asigure calitatea ei. Social: să aibă o contribuție substanțială la buna funcționare a societății, la dezvoltarea socială; să combine, asigurând un echilibru social, pluralitatea intereselor grupurilor sociale. Sustenabilitatea unei soluții nu se referă numai la asigurarea durabilă a resurselor, dar și susținerea ei de către colectivitate.

S-a probat în ultimele secole de istorie că mecanismele democratice reprezintă metoda cea mai bună de adoptarea deciziilor majore. Pentru a obține suportul social și a motiva participarea, construirea și evaluarea alternativelor și adoptarea deciziei finale este de preferat a se realiza prin intermediul unui proces participativ amplu.

Cognitiv, participarea socială/ consultarea sporește în procesul decizional cantitatea și calitatea cunoștințelor și informațiilor. Social, se asigură un echilibru social și o sustenabilitate socială. În condiții de diversitate de opinii și de interese, mecanismele democratice asigură o legitimitate solidă.

Participarea/ consultarea trebuie inclusă în toate fazele procesului decizional: nu numai în faza finală de adoptarea deciziilor, dar și în faza de identificare a alternativelor și pre-evaluarea lor.

Părțile interesate (*stakeholders*)

Democrația se fundează pe acceptarea diversității de interese: *părțile interesate*

Prin părțile interesate se înțelege mulțimea de actori sociali (grupuri sociale, organizații) care sunt interesate în respectiva strategie. Părțile interesate sunt afectate în mod diferit de acțiunile desfășurate în urmărirea unui obiectiv. De asemenea, aceste părți – organizații sau grupuri - au perspective diferite asupra problemelor și potențialului de acțiune, și dispun de resurse (materiale, financiare, logistice, informații) diferite. De aceea, de obicei, pozițiile părților interesate sunt diferite, uneori conflictuale. Prin urmare, formularea unor soluții alternative este adesea un complex proces de **dialog social** și **negociere**.

Concept

- **Părți interesate**
(*stakeholder*)

Organizație guvernamentală, neguvernamentală, agenți economici, grupuri sociale sau comunități care au o miză în luarea deciziei într-un sens sau altul, pentru că sunt (potențial) interesate în sau afectate de promovarea și realizarea unui obiectiv sau a unei soluții specifice.

Soluțiile au șanse de succes cu atât mai mari cu cât au la bază un suport social mai mare. Instrumentul vital în acest scop este **analiza părților interesate**. Primul pas este identificarea părților interesate, care pune accentul pe organizațiile și grupurile sociale care:

- pot furniza suport social
- pot produce daune și deci reacții adverse, slăbind autoritatea și suportul politic sau comunitar.

Analiza părților interesate se concentrează pe două elemente cheie. Primul element cheie este interesul specific pe care îl are fiecare parte interesată cu privire la problema în cauză. Al doilea element cheie este estimarea cantității și tipurilor de resurse pe care fiecare parte interesată le poate mobiliza pentru a influența (sprijini sau dăuna) acțiunile instituției cu privire la problema în cauză. Analiza părților interesate se realizează prin metode științifice, cum sunt sondajul de opinie, focus grupuri, analiza de documente și date secundare, dar și prin discuții libere, precum și în baza comunicărilor periodice inter-instituționale.

În construirea alternativelor este important să fie considerate, într-un mod echilibrat, punctele de vedere ale diverselor părți interesate relevante. Procesul decizional trebuie, să fie realizat, pe tot parcursul său, **participativ** și **transparent**. Alternativele considerate, rezultatele pre-evaluării lor și rațiunile alegerii trebuie făcute public.

Concept

- **Delegarea autorității**

„Delegarea autorității reprezintă înlocuirea deciziei luate de grup sau colectivitate cu o decizie luată de o persoană sau de un organism specializat.” (Cătălin Zamfir, 1990)

Principalele caracteristici ale procesului de luare a deciziilor prin delegarea autorității

- (1) Decidentul cărui colectivitate i s-a delegat autoritatea, spre exemplu instituția, tinde să controleze sever comunicațiile cu părțile interesate.

Înainte de decizie:

Comunicațiile între decident și părți interesate sunt minimizezate. Decidentul solicită doar uneori părților interesate informații pentru pregătirea deciziei.



Luarea deciziei:

Decizia este luată oarecum „în secret”. Părțile interesate sunt consultate rareori și/sau mai degrabă formal cu privire la soluțiile alternativele.



După decizie:

Comunicare intensă dinspre decident înspre părți interesate,

pentru a face decizia acceptată și rareori pentru a o evalua. Informațiile care vin în contradicție cu soluția aleasă nu sunt comunicate părților interesate.

- (2) Colectivitatea în numele căreia se ia decizia este caracterizată de încredere (mai mare sau mai mică) în decident (instituție) și în capacitățile acestuia sau oricum are o atitudine pasivă față de procesul de luare a deciziilor, pe principiul că decizia „nu este de competența mea”, „nu este treaba mea”.
- (3) Cel mai frecvent, delegarea autorității este acompaniată de stabilirea unei distanțe sociale între decident (instituție) și membrii colectivității, care va fi susținută de acordarea unor privilegii (putere, prestigiu, control etc.) decidentului.

Cătălin Zamfir (1990)

Risc. Includerea în procesul decizional a tuturor părților interesate se dovedește a fi un proces dificil. În condițiile unei diversități de opinii, atitudini și interese este dificil a se realiza un consens. Asumarea autorității este soluția cea mai simplă, dar cu costuri de care nu suntem suficient de conștienți. Procesul democratic presupune o nouă cultură a dialogului social și negocierii.

- Orice decizie luată prin colaborare sau consens are mai multe șanse de a fi implementată cu rezultate pozitive.
- Orice decizie luată în urma utilizării unor mijloace de presiune sau de coerciție tinde să accentueze diferențele inițiale de atitudine și duce la tensiuni și conflicte între părțile interesate, reducând sustenabilitatea.

Pașii de urmat în instituția dumneavoastră	
Identificarea și pre-evaluarea soluțiilor alternative	
√	Instituția formulează soluții alternative pentru variatele probleme incluse în aria sa de responsabilitate?
√	Care sunt principalele criterii utilizate de instituție pentru pre-evaluarea alternativelor?
√	Sunt pre-evaluate alternativele posibile în mod sistematic?
√	Deciziile privind soluțiile (activități sau măsuri) sunt luate pe baza unor procese consultative?
√	Instituția are puse la punct mecanisme și proceduri specifice pentru organizarea unor procese consultative în vederea realizării de decizii colective?
√	Care sunt principalele părți interesate cu care instituția se consultă în mod sistematic?
Idee	Pe baza unui formular anonim, chestionați angajații instituției în ce măsură: (1) activitățile instituției reprezintă soluții rezultate în urma unui proces de pre-evaluare și ierarhizare a soluțiilor alternative?; (2) care sunt principalele părți interesate care sunt în mod sistematic consultate în vederea formulării și pre-evaluării soluțiilor alternative?; (3) reprezintă angajații instituției o parte care în mod sistematic este neglijată în cadrul procesului de formulare și pre-evaluare a soluțiilor alternative?

Pașii de urmat în instituția dumneavoastră Alegerea strategiei de acțiune	
√	Instituția a elaborat vreo strategie de acțiune?
√	Elaborarea strategiei s-a bazat pe alternative între care s-a optat în urma unei pre-evaluări?
√	Strategia este coordonată cu celelalte strategii relevante de la diferite niveluri?
√	Este strategia operaționalizată într-un plan de acțiune/ de măsuri/ de implementare?
√	Este strategia implementată, monitorizată și revizuită în mod sistematic?
√	Cum este diseminată strategia în cadrul instituției?
√	Este strategia cunoscută și asumată de angajații instituției?
√	Cum este diseminată strategia către celelalte instituții și către public?
√	Este strategia cunoscută la nivelul colectivității de referință? Dar la nivelul altor instituții?
Idee	Pe baza unui formular anonim, chestionați angajații instituției în ce măsură: (1) este cunoscută strategia de acțiune în cauză?; (2) este strategia în cauză adecvată colectivității de referință?; (3) este strategia cunoscută la nivelul colectivității?; (4) cum ar trebui modificată strategia?
Vezi și Pașii de urmat pentru etapele anterioare ale căror rezultate sunt utilizate în elaborarea strategiei.	

Capacitatea instituțiilor

4. Elaborarea planului de acțiune

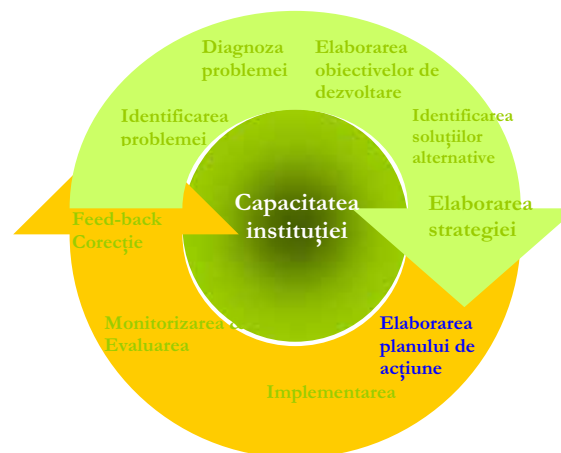
Strategia reprezintă o direcție globală de acțiune, dar nu conține modalitățile concrete și nici atribuirea de resurse necesare acțiunii și nici a responsabilităților. Pentru a deveni efectivă, strategia trebuie *operaționalizată* într-un **plan acțiune**.

Planul de acțiune reprezintă pasul intermediar între strategia care exprimă „ce dorim să realizăm” și realitatea pe care dorim s-o transformăm, specificând în termeni concreți calea, „cum ajungem să obținem ceea ce dorim”. De aceea, o strategie care nu este operaționalizată într-un plan de acțiune rămâne la stadiul de „declarație de intenție”, adică indică ceea ce am dori să se întâmple, dar în vederea căruia nu știm decât vag cum ar trebui să acționăm.

Operaționalizarea unei strategii în plan de acțiune permite calibrarea strategiei și, atunci când este nevoie, reanalizarea acesteia înainte de a începe faza de implementare. Obiectivele strategice trebuie să treacă „proba de foc” a elaborării planului de acțiune. Eventualele obiective nerealiste ajung să fie eliminate din lipsă de soluții adecvate la întrebările concrete:

- „cine realizează efectiv implementarea?”,
- „în cât timp se poate realiza?”,

Fazele procesului dezvoltării sociale



- „care sunt activitățile succesive necesare?”
- „cu ce fonduri?”.

Destul de frecvent se practică o indistinție dintre strategie și plan, fapt care generează efecte negative importante. **Orice plan trebuie să fie fundat pe o strategie formulată explicit.** Există situații în care planurile nu sunt bazate pe o strategie distinctă. Nu poate exista însă plan fără o strategie. Defectul este că strategia este conținută tacit în plan. Presupozițiile strategice înglobate în plan nu sunt formulate explicit și supuse examinării. Frecvent atunci când presuposițiile strategice sunt implicate tacit exprimă interese ale unor grupuri, evitându-se punerea lor în discuție. De exemplu, prima formă a Legii învățământului superior pusă în discuție în 2007 a fost criticată și pentru faptul că ascunde interesul unei birocrății guvernamentale de a promova interese politice și de grup, de repunere a universităților sub controlul ministerului, anulând în fapt autonomia universitară.

Formatul planului de acțiune

Nu există un format standard de plan de acțiune adecvat pentru operaționalizarea unei strategii. Important este ca elementele planului de acțiune să dea o imagine clară a etapelor de realizat, a resurselor implicate și a responsabilităților asumate pentru fiecare etapă în parte, pe termenii intermediare de realizare. Spre ilustrare, sunt prezentate în continuare câteva exemple de planuri de acțiune ale unor strategii actuale, elaborate pentru administrația publică din România (vezi și pag. 31, *Raportul asupra obiectivelor mileniului trei*, 2004).

Orice plan trebuie să conțină 6 componentele:

1. Obiectivele programului: *ce trebuie realizat.* Strategia se fundează pe o concepție asupra sistemului pus pentru a fi schimbat/ dezvoltat. Strategia indică „calea” de acțiune, ***variabilele strategice***, asupra cărora acțiunea putând duce la realizarea scopului global. Variabilele strategice, selectate în cadrul strategiei, sunt convertite în obiective și ținte în cadrul Planului de acțiune. Obiectivele/ țintele specificate în plan trebuie să aibă, pe cât posibil, o formulare nu generală, vagă, ci specificată, conținând indicatori de performanță și nivelul acestora

de realizat. De exemplu: eliminarea completă a cazurilor de persoane fără identitate; reducerea abandonului școlar la ciclul secundar la jumătate.

2. Acțiunile: *ce trebuie făcut* pentru realizarea obiectivelor/ țințelor specificate în plan..

3. Atrebuirea responsabilităților: *cine* trebuie să realizeze acțiunile menționate în plan. Actorii planului sunt de regulă instituțiile implicate: ministere, agenții, departamente, persoanele din sistem, în virtutea poziției instituționale ocupate (secretarul de stat...., directorul general...) autorități publice locale. Actorii non-publici care pot fi deasemenea antrenate în realizarea planului. În cazul planurilor complexe, se pot indica doar obiectivele și responsabilitățile, urmând ca cei responsabili să dezvolte seturi de acțiuni, în sfera lor de autoritate, în vederea realizării obiectivelor atribuite.

4. Termene: *când* obiectivele/ țințele/ acțiunile vor trebuie să fie realizate.

5. Resursele: *cu ce* diferitele acțiuni prevăzute în plan vor putea fi făcute. În primul rând sunt necesare resursele financiare necesare. De regulă planurile conțin un **buget** al său. Prevederea bugetului planului este importantă, altfel „sarcina făcăr resurse” predictibil va rămâne neîndeplinită. Nu în toate planurile sunt prevăzute bugete. Se presupune că factorii responsabili dispun de resursele necesare (resursele interne). Sau în bugetele ulterioare vor fi prevăzute. Pe lângă resursele financiare, un plan trebuie să conțină și resursele umane (personalul disponibil, expertiza existentă), instituțiile care pot fi antrenate, cadrul legal pe care planul se poate baza. Un plan guvernamental nu poate, de exemplu, conține sarcini date autorităților publice locale pentru că guvernul nu are o asemenea autoritate. Consiliile județene sa locale pot fi antrenate în realizarea planului, specificându-le mijloacele disponibile de motivare.

6. Indicatori de performanță. Pentru că planul de acțiune constituie desfășurătorul care structurează acțiunea efectivă, planul de acțiune trebuie să includă indicatori de performanță care reprezintă baza pentru monitorizarea și evaluarea activităților implementate. În paralel, instituția trebuie să stabilească o structură (departament, echipă etc.) responsabilă de monitorizarea permanentă a acțiunilor, încă înainte de a demara procesul de implementare.

Condițiile de îndeplinit pentru realizarea cu succes a unui plan:

1. Un plan bun este condiționat de o strategie bună și clar formulată. Strategia și planul trebuie gândite ca nivele distincte. Strategia dă direcția de acțiune, scopul global de realizat. Fără o asemenea ghidare, planul va fi inevitabil confuz și slab structurat. De calitatea strategiei depinde calitatea planului.

Există multe situații în care se elaborează planuri fără vreo strategie care să le fundeze. Întotdeauna însă, opțiuni strategice sunt implicate în orice plan. Riscul este ca strategia neexplicitată să nu poată fi cu ușurință detectată și evaluată. Consecințele perverse sunt greu detectabile.

Practica curentă conține multe situații de lansarea unor planuri bazate pe presupuziții strategice insuficient examinate care se vor dovedi responsabilele eșecurilor sau performanțelor slabe. Reforma este o strategie care fundează în proces de restructurare. Este cazul *schimbărilor prin lege*. Sunt legi care schimbă structura unui sistem: legi de restructurare sau de reformă. Este incorect și neproductiv ca asemenea legi să nu fie precedate de o discuție prealabilă pe opțiunile strategice pe care ele se fundează.

2. Înțelegerea planului nu este, așa cum pare, o cerință de la sine înțeles. Pentru realizarea cu succes a unui plan este absolut necesar ca toți actorii responsabili să cunoască temeinic strategia care stă la baza planului – activitatea lor va putea să fie mereu centrată pe realizarea opțiunilor strategice globale -, dar și acțiunile celorlalți actori implicați pentru o mai bună cooperare.

a celorlalte strategii naționale și internaționale relevante

3. Concordanța planului cu alte politici și planuri naționale și internaționale.

4. Relevanța planului, în ansamblul său și a fiecărui component, pentru strategia pe care se bazează. Fiecare element al planului de acțiune trebuie evaluat din punct de vedere al capacității de a ajuta sau frâna implementarea efectivă a obiectivelor strategice..

5. Sustenabilitatea financiară și socială a planului. Sunt asigurate resursele, pe tot parcursul desfășurării sale ? Este planul susținut de comunitate în ansamblul său și de grupurile relevante: părțile interesate, beneficiarii, mediul academic, grupurile care ar putea fi afectate advers?

Planul de acțiune este un document distinct în care pentru fiecare obiectiv și țintă intermediară se stabilesc:

- Activități
- Responsabili
- Resursele necesare
- Termene de realizare
- Indicatori de performanță

Un obiectiv de maximă importanță, care exprimă o nevoie majoră a cetățenilor, nu trebuie totuși neglijat, chiar dacă nu reușim operaționalizarea corespunzătoare includerii acestuia în planul de acțiune. Soluția cea mai frecventă la astfel de situații este menționarea obiectivului respectiv și tratarea acestuia în planul de acțiune doar la un nivel formal: nu se dau termene, nu se alocă fonduri și nici nu se elaborează indicatori de performanță. Corect în aceste cazuri este a se delimita obiectivul pentru a fi tratat distinct, pe baza unei strategii și plan de acțiune extinse pe o perioadă suficient de lungă de timp, încât să permită o abordare realistă și fezabilă. Spre exemplu, există un consens general că dezvoltarea fondului de locuințe sociale reprezintă o nevoie fundamentală și, ca atare, un obiectiv major al promovării incluziunii sociale și reducerii sărăciei. În mod justificat, deci, obiectivul apare în *Planul Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale* (PNAinc). Cu toate acestea, un studiu CASPIS (2004) a arătat că obiectivul de creștere a numărului de locuințe sociale nu a fost abordat în perioada 2002-2004 de nici una din instituțiile centrale cu responsabilități în domeniu. Nici o analiză a situației (diagnoză a problemei), nici o strategie și nici un plan de acțiune elaborate la nivel central în vederea incluziunii sociale nu au abordat problema locuințelor sociale și nici problema reducerii locuințelor ce oferă condiții de locuit degradante. Motivul oferit de reprezentanții tuturor instituțiilor a fost lipsa de fonduri pentru acțiuni de o asemenea amploare. Problema fundamentală a locuirii era recunoscută așadar doar la nivel declarativ, fără a fi programate pe termen lung activități specifice și identificarea de surse de finanțare. Prin urmare, recunoaștem oficial problema, dar nu facem nimic pentru a o

soluționa pe motiv că azi nu avem bani; însă, nici nu planificăm pe termen lung acțiuni care ar putea ameliora situația și ar pregăti terenul pentru când economia va merge mai bine.

Pașii de urmat în instituția dumneavoastră	
Elaborarea planului de acțiune	
√	Instituția a elaborat vreun plan de acțiune? Este acesta un document de sine stătător?
√	Sunt operaționalizate toate strategiile în planuri de acțiune sau doar unele dintre acestea?
√	Cum ați procedat cu strategiile pe care nu le-ați putut operaționaliza?
√	A dus elaborarea planului de acțiune la reanalizarea strategiei?
√	Planul de acțiune include identificarea și alocarea resurselor financiare?
√	Planul de acțiune include indicatori de performanță pentru fiecare activitate/măsură?
√	A fost stabilită o structură instituțională de monitorizare înainte de începerea implementării?
√	Este planul de acțiune implementat, monitorizat și revizuit în mod sistematic?
√	Cum este diseminat planul de acțiune în cadrul instituției?
√	Este planul de acțiune cunoscut și asumat de angajații instituției?
√	Planul de acțiune atribuie responsabilități unor părți interesate din afara instituției?
√	Aveți acorduri (înțelegeri, protocoale) explicite cu aceste părți interesate privind asumarea responsabilităților și alocarea resurselor necesare?
√	Programele implementate de instituție au urmat un cadru logic (vezi pag. 57)?
Idee	Pe baza unui formular anonim, chestionați angajații instituției în ce măsură: (1) este cunoscut planul de acțiune pentru implementarea obiectivelor de dezvoltare?; (2) este planul de acțiune realist și fezabil?; (3) sunt responsabilitățile atribuite asumate?; (4) cum ar trebui modificat planul de acțiune?

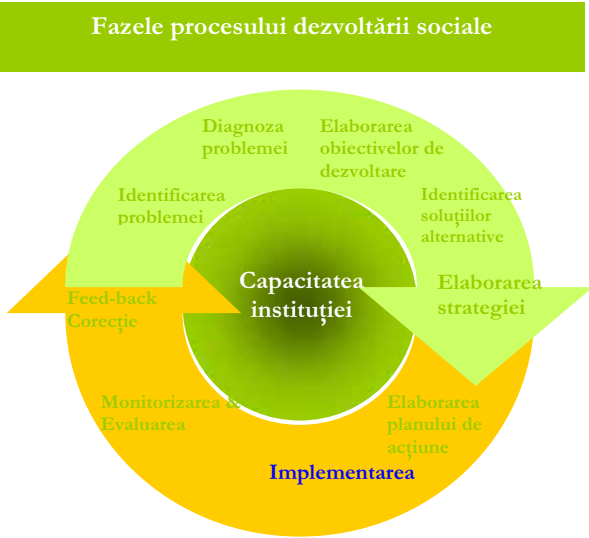
Vezi și **Pașii de urmat** pentru etapele anterioare ale căror rezultate sunt utilizate în elaborarea planului de acțiune.

5.	Capacitatea instituțiilor
	Implementarea planului

Implementarea este faza de realizare efectivă a strategiei/ planului de acțiune. Prin procesul de implementare se înțelege desfășurarea secvenței de activități prevăzute în planul de acțiune, în condițiile stabilite de responsabilități și termene; resursele atribuite sunt transformate în rezultate în vederea atingerii scopurilor și obiectivelor formulate.

În ultimii ani, societatea românească s-a confruntat cu o experiență frustrantă. S-au elaborat și adoptat oficial o multitudine de strategii și planuri de acțiune. Însă, odată elaborate și adoptate multe dintre acestea au fost „uite în sertare”. Agravarea unor probleme pot crea momente de criză. Criza mobilizează actorii sociali de acțiune. Prima fază a acțiunii conține elaborarea și adoptarea de strategii și planuri, fapt care are ca efect relaxarea presiunii, poate scade motivația de a aplica planul, problema putând rămâne nesoluționată.

Se poate aprecia că pentru România faza de implementare a variatelor strategii și planuri este obiectivul central. Instituțiile românești trebuie să învețe să materializeze planurile de acțiune, inclusiv de a identifica și mobiliza resursele necesare.



Concepte	
• Mijloace	Resurse umane, materiale, financiare, instituționale sau de alt tip, necesare pentru a desfășura activitățile.
• Grafic de activități	O diagramă Gantt, o reprezentare grafică care stabilește momentul, durata și succesiunea activităților. Aceasta poate să identifice și repere pentru monitorizarea progresului înregistrat în implementare și responsabilități pentru realizări intermediare.
• Rezultate	Beneficiile furnizate grupurilor-țintă sub forma unor schimbări sociale, fizice, psihice, de potențial, de comportament etc., ca urmare a implementării activităților care duc la atingerea scopurilor și obiectivelor strategice. Acestea pot fi: (a) schimbările proiectate: de instituții, sisteme, procese sociale (b) bunuri sau produse tangibile (c) servicii sau produse economice intangibile

Implementarea necesită tehnici speciale (a) de mobilizare a resurselor financiare (publice și non-publique), umane, materiale și instituționale necesare și (b) de motivare a participării diferitelor părți interesate la implementare.

Simpla dorință sau asumarea planurilor nu sunt suficiente. În cazul unor strategii/ planuri cu un nivel ridicat de complexitate impune nevoia elaborării unor **planuri de implementare**.

Planul de implementare conține:

1. metode de motivare a instituțiilor și actorilor implicați de realiza activitățile prevăzute în plan
2. mobilizarea resurselor umane și financiare necesare, de regulă prin suplimentarea celor prevăzute inițial
3. constituirea instituțiilor angrenate

4. formarea competenței necesare
5. planificarea activităților
6. asigurarea coordonării
7. identificarea obstacolelor și modalități de depășire
8. identificarea riscurilor și prevenirea lor
9. mecanisme de control, motivare și sancționare
10. asigurarea suportului instituțiilor implicate, a colectivității, diverșilor actori sociali..

În cazul planurilor complexe, problema cea mai importantă este motivarea instituțiilor participante: prevederile planului trebuie *interiorizate* de către instituțiile participante , ceea ce înseamnă asimilarea lor în planurile proprii, sub forma de obiective specifice.

Sunt multipli factori care pot bloca implementarea unui plan: deficitul de resurse, deficitul de organizare sau de competență, deficitul de resurse umane, confuzie instituțională, schimbări politice care pot perturba întregul proces planificat, schimbări ale persoanelor responsabile, defecte neprvăzute ale strategiei/ planului. În procesul de implementare pot apărea multe contingente neprevăzute (unele lucrări costă sau durează mai mult decât a fost estimat, capacitatea anumitor părți interesate a fost supra- sau sub-evaluată etc.), dintre care unele pot duce la revizuirea, uneori drastică, a planului de acțiune elaborat inițial.

Un plan bun de acțiune trebuie să includă sau să fie compăletat de un plan de implementare.

Programe și proiecte

De multe ori, planurile complexe sunt implementate sub forma **programelor** și **proiectelor**. Implementarea unui plan prin programe și proiecte devine o metodă tot mai răspândită. Ea s-a dovedit a fi o modalitate eficientă de gestionare a realizării unor obiective complexe. (vezi și pag.)

Programul este un set de acțiuni organizate pentru a realiza unul dintre obiectivele importante incluse în planul de acțiune. De regulă, strategia/ planul cuprinde de regulă mai multe programe. Câteva exemple. Programul de acordarea de identitate legală a celor care nu o au. Programul de reabilitare a școlilor din zonele rurale. Programul de vaccinare a copiilor.

Programul acoperă, de obicei, un domeniu/ obiectiv prioritar și cuprinde o serie de proiecte.

Proiectele se referă la acțiuni cu nivel de generalitate mai redus decât programele, au o sferă de cuprindere mai mică, un grad de complexitate mai redus și un orizont de timp mai scurt. Un program poate conține mai multe proiecte. Spre exemplu, în cadrul programului SAPARD sunt finanțate proiecte care vizează dezvoltarea rurală, încadrate în direcții prioritare de intervenție cum sunt (1) îmbunătățirea activităților de prelucrare și comercializare a produselor agricole și de pescuit; (2) dezvoltarea și îmbunătățirea infrastructurii rurale; (3) dezvoltarea economiei rurale (investiții în companii cu profil agricol, diversificare economică, infrastructură); (4) dezvoltarea resurselor umane (îmbunătățirea activității profesionale, asistență tehnică, inclusiv studii menite să sprijine pregătirea și monitorizarea programului, campanii de informare și publicitate).

Proiectele pot reprezenta și modalitatea eficientă de antrenare a actorilor în realizarea programului. Un program de dezvoltare a cercetării științifice într-un domeniu general poate fi realizat prin licitarea de proiecte care să fie realizate de diferite colective. Finanțarea cercetării științifice universitare a fost introdusă în 1994 prin proiecte competitive.

Terminologia program. proiect măsură este utilizată onfuz în discursul instituțional din țara noastră.

Un studiu CASPIS (2004) a pus în evidență faptul că instituțiile guvernamentale utilizează mai degrabă aleatoriu termenii de program, proiect și măsură. Spre exemplu, programele includ între 2 și 324 proiecte, dar și unele proiecte includ la rândul lor între 1 și 145 proiecte alte. În unele cazuri chiar în cadrul aceluiași minister, departamente diferite „vorbesc” limbi diferite. Spre exemplu, termenul „măsură” ia înțelesuri de la „program”

la „obiectiv de investiție”.

Neomogenitatea terminologică face dificilă comunicarea și coordonarea activității între instituții.

Program social

Cadrul logic comun tuturor programelor

Programul social reprezintă un ansamblu planificat și coordonat de resurse (materiale, financiare, umane, instituționale) și activități alocate, respectiv desfășurate pentru o perioadă determinată de timp sau până la atingerea unui obiectiv clar stabilit, în scopul satisfacerii unei/unui set de nevoi sociale, al prevenirii sau rezolvării unei/unui set de probleme sociale.

- **Aria de acoperire** este foarte largă de la bunăstarea fizică a cetățenilor la asigurarea accesului la servicii, protejarea grupurilor vulnerabile, furnizare de servicii variate sau împuternicire și participare politică și socială.
- În practica internațională, se pot identifica **două abordări majore**:
 - (a) Programele sunt instrumente de implementare a politicilor naționale sau comunitare în vederea rezolvării unei probleme sociale majore. Durata programelor este lungă, uneori indefinită, iar bugetul se poate modifica în timp în funcție de dinamica problemei sociale.
 - (b) Programele au scopul de a facilita demararea anumitor procese sau de a demonstra modul în care o anumită problemă poate fi adresată. Durata, bugetele și obiectivele sunt clar definite. Spre exemplu, programele Comisiei

Cadrul logic comun tuturor programelor, indiferent de natură și domeniu, include ca **elemente constitutive**:

- Obiectiv general (de dezvoltare, termen lung)
- Obiectiv specific (operațional, termen scurt)
- Rezultate
- Activități (măsuri sau operațiuni) prin intermediul cărora resursele programului sunt transformate în rezultatele planificate, de regulă într-o perioadă de timp determinată.
- Resurse (inputuri sau mijloace)
- Legături, relațiile cauzale și interacțiunile dintre elementele constitutive, precum și între acestea și factorii externi
- Factorii externi nu fac parte din elementele constitutive, dar pot avea influență asupra acestora. Includ situații, evenimente sau condiții exterioare programului care, în eventualitatea producerii, vor afecta pozitiv sau negativ realizarea programului. Se iau în calcul doar factorii externi (a) în afara controlului echipei programului, (b) cu probabilitate suficient de mare de producere, (c) cu

Europene TEMPUS, PHARE și TACIS.

influență semnificativă și (d) cu evoluție ce poate fi monitorizată.

Conform Mățăuan (2002)

Itemi de măsurare a capacității instituționale de implementare a prevederilor planului

- | | |
|--|-----------------------------|
| 1. Termene clare de realizare a activităților | 4. Rezultate cuantificabile |
| 2. Responsabili clari pentru implementare (pentru parteneriate se pot adăuga itemi suplimentari) | 5. Sistem de monitorizare |
| 3. Buget detaliat pe activități | 6. Sistem de evaluare |

Grilă de evaluare a capacității de implementare

1. Management de politică publică/program/proiect

- Stabilirea și revizuirea planurilor de acțiune
- Inițierea programului și identificarea elementelor de monitorizare
- Supervizarea implementării
- Identificarea de probleme în implementare și replanificarea

2. Resurse umane pentru implementare

3. Contracte pentru servicii, lucrări și echipamente

- Termeni de referință
- Procesul de contractare/subcontractare (precalificare, listă scurtă, licitația, evaluarea ofertelor, pregătire contract și monitorizare)
 1. Cine este responsabil pentru contractare?
Experiența
 2. Proceduri de contractare?

5. Managementul programului

- Cine este responsabil pentru management și implementare? Experiență și calificare?
- Cum este administrat programul? Ce rapoarte sunt furnizate?
- Există un manual de implementare?
- Ce personal este disponibil pentru implementare?
- Ce personal este disponibil pentru monitorizare și evaluare?

6. Aspecte financiare ale implementării

Serviciul administrativ/contabil (pregătirea tuturor documentelor contabile)

- Cine este responsabil pentru managementul financiar? Experiență și calificare?
- Există proceduri/ un manual de management

3. Cine administrează contractul?	financiar?
4. Raportarea Pregătirea de rapoarte tehnice sau financiare (lunare, trimestriale, anuale etc.)?	<ul style="list-style-type: none"> • Există contabilitate separată pentru program? • Persoană pentru aprobarea cheltuielilor? • Audit?
Conform UNDP (1994)	

Atribuirea responsabilităților și a resurselor

Planul de acțiune stabilește nivelul de implementare
<ul style="list-style-type: none"> • Instituții care elaborează politici și le implementează singure • Instituții care elaborează politici și le implementează structurile descentralizate sau deconcertate • Instituții care elaborează politici și le implementează în parteneriat pe orizontală și/sau verticală • Instituții care elaborează politici și subcontractează implementarea

În cazul planurilor de acțiune complexe, procesul de implementare antrenează un număr mare de comunități, instituții, organizații, grupuri sociale și persoane. Acțiunile tuturor acestor părți interesate necesită un efort considerabil de coordonare și comunicare între părți. Pentru a asigura o bună coordonare, încă de la faza de elaborare a planului de acțiune trebuie câștigat suportul și motivată participarea activă a părților interesate. Cheia stă în modul în care sunt atribuite responsabilitățile și cum sunt alocate resursele.

În cadrul planului de acțiune, atribuirea responsabilităților se poate realiza atât în interiorul, cât și în exteriorul instituției – către structurile din teritoriu sau către alte părți interesate. Atribuirea responsabilităților trebuie să țină cont de relațiile interinstituționale existente de cooperare sau conflict. Responsabilitățile atribuite în exteriorul instituției sunt „fictive” dacă structura/partea interesată în cauză nu și le asumă. Devine astfel evident beneficiul fundamentării procesului de planificare pe decizii colective obținute prin consultarea părților interesate.

Atribuirea responsabilităților trebuie să fie acompaniată de o alocare justă a resurselor umane, materiale, financiare și instituționale necesare implementării efective a activităților prevăzute.

Principalele disfuncționalități în formularea unui plan de acțiune fezabil sunt eșecurile de atribuire. Sunt atribuite responsabilități: (1) fără să se aloce resursele necesare (financiare, umane, instituționale etc.); (2) fără suport legislativ; (3) în condițiile unui deficit de autoritate; (4) în absența unui acord explicit prin care responsabilitățile respective să fie asumate.

Un exemplu de eșec dat de atribuirea responsabilității, dar nu și a resurselor

Ajutorul social a fost introdus în România în 1995. Responsabilitățile de implementare au fost atribuite autorităților locale. Însă capacitatea autorităților locale: (1) a variat puternic de la o localitate la alta și (2) în majoritatea cazurilor, a fost extrem de redusă, dat fiind bugetul local insuficient. În anul 2000, eșecul la nivel de țară a devenit extrem de vizibil – cheltuielile cu ajutorul social reprezentau doar 6% din cele corespunzătoare primelor luni de implementare. În consecință, începând din 2002, Venitul Minim Garantat (VMG) a înlocuit vechiul sistem. Tot autorităților locale le-a fost atribuită responsabilitatea implementării acestei măsuri. Măsura a fost bugetată, dar din nou limitele bugetelor locale au generat anumite disfuncționalități. Dezbaterile curente privind modificarea legii 416/2001 au propus ca alternativă mutarea acestei responsabilități la nivelul Direcțiilor Județene de Muncă, Solidaritate Socială și Familie.

Pașii de urmat în instituția dumneavoastră	
Implementarea planului de acțiune (a programelor și proiectelor)	
√	În ce măsură strategiile și planurile de acțiune elaborate de instituție au fost implementate sau au fost „uite în sertar”?
√	Care este capacitatea instituției de a coordona implementarea la diferite niveluri (vezi pag. 62)?
√	Are instituția mecanisme de mobilizare a resurselor financiare? Dar de mobilizare a resurselor umane?
√	Care sunt punctele slabe și punctele tari ale instituției în ceea ce privește mobilizarea resurselor pentru implementarea strategiilor și planurilor?
√	Are instituția mecanisme de motivare a diferitelor părți interesate?
√	În cadrul implementării anumitor planuri de acțiune instituția a avut capacitatea de a identifica problemele de implementare? Au fost luate măsuri corective?
√	Ca urmare a implementării, a fost revizuit vreun plan de acțiune?
√	Cu ajutorul grilei de la pag. 62 evaluați capacitatea de implementare a instituției.
√	Există un vocabular aplicat în mod sistematic în instituție? Se face distincție între strategie și planuri, programe și proiecte etc.
Idee	Pe baza unui formular anonim, chestionați angajații instituției în ce măsură: (1) este eficientă instituția în implementarea de proiecte și programe?; (2) are instituția capacitate de coordonare?; (3) există un vocabular specific al instituției?

6.	Capacitatea instituțiilor
	Monitorizarea

M&E

Orice acțiune proiectată are trei mari etape:

- Proiectarea acțiunii: stabilirea obiectivelor, a strategiei, a planurilor de acțiune.
- Realizarea acțiunii: îndeplinirea planurilor de acțiune.
- Urmărirea realizării planului și a gradului în care obiectivul este realizat; evaluarea întregii activități: a fost proiectarea acțiunii bună sau nu.

Ultima etapă este **monitorizarea, evaluarea și corecția, feedbackul**.

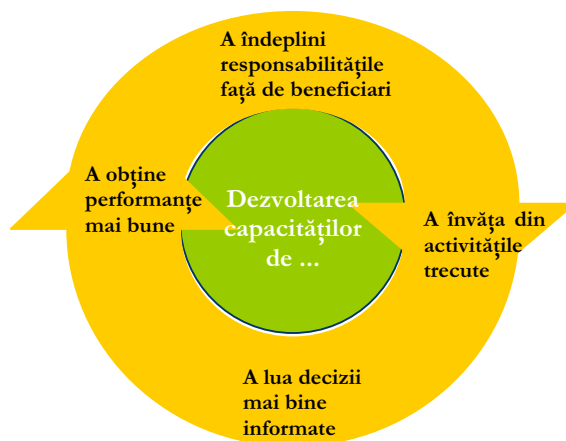
În metodologiile celor mai multe organizații internaționale (Banca Mondială, DFID, UNDP, UNICEF, UNFPA etc.), fazele monitorizare, evaluare și feed-back sunt unificate sub titlul „Monitorizare și evaluare” (M&E). În acest ghid, noi tratăm distinct aceste operații.

Dezvoltarea practicilor de M&E contribuie la **crearea unei culturi organizaționale a performanței și responsabilității**.

M&E presupune nu doar colectarea unor date de calitate, ci analiza acestora într-o manieră sistematică și extragerea principalelor lecții.

De aceea, M&E este una dintre activitățile principale care stau la baza procesului de învățare de la nivelul instituțiilor.

Obiectivele activităților de M&E



Sursa: UNDP (2002).

2 tipuri de monitorizare

Monitorizarea reprezintă **urmărirea desfășurării acțiunii și rezultatele ei**. Există deci două tipuri operații de monitorizare:

1. **Monitorizarea activității prevăzute:** urmărirea implementării planului, a realizării activităților prevăzute în plan: **raportarea**.
2. **Monitorizarea dinamicii problemei sociale/ obiectivului vizat,** deci a realității asupra căreia se acționează.

Monitorizarea activității urmărește modul în care se desfășoară procesul de implementare a planului. Monitorizarea implementării are în vedere:

- (1) activitățile desfășurate: au avut loc activitățile în orarul stabilit? Au fost activitățile organizate în locațiile programate? Au fost în numărul și de calitatea prevăzută? Cine a participat și în ce fel?
- (2) modul de utilizare a resurselor/ inputurilor: au fost cheltuite resursele în conformitate cu programarea?
- (3) atingerea unor ținte intermediare. Adeseori, obiectivul propus este așteptat să fie atins în final prin parcurgerea secvențelor proiectate, realizarea țăintelor intermediare. Acest tip de monitorizare urmărește conformarea la secvențialitatea și pluralitatea schimbărilor prevăzută în planul de acțiune: *pe intervale de timp* (X va crește/scădea cu 10% în primul an, 25% în anul doi etc.); *în plan teritorial* (X activități în regiunea A în primul an, în regiunea B în anul doi etc.); *pe segmente sociale* (vor beneficia de X serviciu persoanele singure de 60 de ani și peste, de serviciile Y de tinerii etc.) sau orice combinație între acestea. Pornind de la secvențialitatea planificată se monitorizează modificările incrementale pentru a vedea în ce măsură programul/proiectul se apropie de obiectivele propuse sau nu. Rezultate nesatisfăcătoare ale monitorizării primelor etape de implementare trebuie să ducă la ajustarea

programului/proiectului și nu la continuarea acestuia pe logica „așa era planificat” sau „poate că în final iese bine”.

Monitorizarea reprezintă deci activitatea continuă de urmărire a procesului de implementare a unei strategii, a unui plan, program sau proiect. Prima condiție a realizării unui obiectiv este acțiunea prevăzută. Monitorizarea se concentrează **pe proces** și nu pe **rezultatele** acțiunii.

Implementarea planurilor de acțiune, a programelor și proiectelor presupune participarea mai multor actori sociali (comunități, instituții, organizații, grupuri sociale, persoane) cu motivații diferite, interese convergente sau divergente, priorități proprii. Activitățile acestora trebuie monitorizate continuu în vederea coordonării.

Monitorizarea activității se realizează prin **rapoarte** intermediare și finale. Orice program/ proiect trebuie să cuprindă și prevederi de monitorizare/ raportare a realizării prevederilor acțiunii.

Rapoartele periodice de monitorizare au două roluri principale. În primul rând, au rol de suport pentru coordonator, care urmărește ca acțiunile să fie conforme cu planul pentru a realiza obiectivul propus. În al doilea rând, au rol de conștientizare și interiorizare a obiectivului urmărit la nivelul actorilor individuali și colectivi.

O centrare excesivă pe monitorizarea continuă implică și riscuri. Un prim risc constă în crearea unei *rigidități* a acțiunii. În loc ca acțiunea să fie mereu orientată spre realizarea obiectivelor, centrarea nereflexivă pe acțiunile prevăzute este o sursă foarte importantă de ineficiență: planul s-a realizat, dar obiectivul nu a fost atins. Inovativitatea este blocată. Se produce o închidere a actorilor în fața unor oportunități sau alternative. Al doilea risc este *mistificarea raportării*. Actorii sociali învață rapid căi inovative de a utiliza strategic indicatorii de monitorizare, astfel încât activitățile „să arate bine pe hârtie”. Instituția în loc să învețe din greșeli, doar face lucrurile să arate bine în rapoarte, fără să revizuiască eventualele neajunsuri ale planului sau ale obiectivelor. Ca rezultat, funcția monitorizării de a oferi un feedback cu rol corectiv se diminuează considerabil. În fine, controlul excesiv devine creșterea contraproductivă a efortului orientat spre raportare în detrimentului activității propriu-zise.

Monitorizarea dinamicii problemei de soluționat/ obiectivului de realizat. Scopul oricărui program nu să se facă niște activități, ci să se realizeze obiectivele planificate, să se producă schimbările așteptate. Sărăcia s-a redus sau a crescut? Mortalitatea infantilă cum se prezintă după o perioadă de timp în raport cu nivelul inițial? Ce s-a întâmplat cu abandonul școlar sau cu violența școlară?

Dinamica unei probleme nu depinde doar de realizarea activităților prevăzute, ci și de alți factori în afara controlului acțiunii proiectate. De aceea este necesară o monitorizare *in sine* a dinamicii problemei și, desigur, și a factorilor externi programului care contribuie la dinamica stării sociale luate în considerare. Performanțele școlare pot fi îmbunătățite prin schimbări de metodologie școlară și de organizare a școlii. Dar și de finanțarea școlilor, de nivelul de bunăstare a colectivității, de situația familiilor etc. Monitorizarea contextului/ mediului relevant este esențială: identificarea tendințelor factorilor care contribuie, a riscurilor și a noilor oportunități de valorificat. Acest tip de monitorizare este vitală mai ales atunci când contextul suferă schimbări rapide de structură.

Pentru o monitorizare eficientă este asigurată de creerea unor *indicatori*. Sunt două categorii de indicatori:

- a. *Indicatori ai stării* - puncte ca obiectiv de schimbat/ realizat: sărăcia, formele de excluziune socială, indicatorii de incluziune, nivelul de pregătire profesională a tinerei generații.
- b. *Indicatori de performanță*: indicatorii performanșelor de realizat prin acțiune: scăderea abandonului școlar, acordarea de acte de identitate a unui număr de persoane...

Indicatorii de performanță

Indicatori folosiți pentru a măsura progresul treptat și succesul final al unui proiect.

Indicatorii cheie, fie calitativi fie cantitativi, ar trebui să fie:

- *SMART* - Specifici, Măsurabili, Realizabili (*Attainable*), Relevanți și programați în Timp;

- *Valizji* - să măsoare ceea ce s-a stabilit că trebuie măsurat;
- *Fideli* - să ducă la concluzii similare atunci când sunt utilizați de către persoane diferite;
- *Sensibili la aspecte de gen* - să fie dezagregați pe sexe;
- *Senzitivi* - să măsoare schimbările importante ale situației măsurate;
- *Cost-eficienți* - informația obținută să merite costurile financiare și de timp ale procesului de culegere;
- *Actuali* - să fie cât mai simplu de cules și analizat suficient de repede;
- *Adevați* capabilităților și resurselor comunității/ instituției
- Să folosească seturi de date sau indicatori existente pe plan local.

Conform DFID și Banca Mondială (2003)

7. Evaluarea

Evaluarea reprezintă estimarea calității unui program de dezvoltare socială. A fost bine că am lansat un program? Modul în care programul a fost lansat a fost bine sau prost conceput?

O evaluare corectă trebuie să aibă în vedere atât realizarea obiectivului considerat, cât și efectele „colaterale”, pozitive și negative, ale desfășurării programului.

Punctul de plecare a unei evaluări o reprezintă răspunsul la două întrebări:

a. S-a realizat scopul/ obiectivul propus? *Indicatorii de stare.*

b. Care este contribuția acțiunii proiectate la dinamica obiectivului în raport cu influența unor factori exteriori. Poate că starea pusă ca obiectiv s-a îmbunătățit mai mult datorită schimbării contextului, a factorilor exteriori, și mai puțin acțiunii proiectate. Sau poate că ea s-a înrăutățit datorită înrăutățirii contextului; dacă nu am fi acționat, degradarea stării considerate ar fi fost mai accentuată.

Succesul/ insuccesul programului se datorează modului în care s-a realizat fiecare dintre fazele procesului:

1. Planul conceput a fost realizat sau nu?
2. A fost planul conceput bine sau nu? S-ar putea ca insuccesul să se datoreze nu nerealizării planului, ci a inadecvării acestuia.
3. Dar poate că strategia care a stat la baza planului nu a fost bună.
4. Dar poate că obiectivele nu au fost corect formulate.

5. În fine, poate chiar problema de soluționat a fost prost formulată sau a fost o falsă problemă. Și în acest ultim caz, întreaga activitatea a fost inutilă sau chiar dăunătoare.

Evaluarea este un mijloc de a învăța din acțiunile întreprinse în trecut și prezent, în vederea deciziilor care să îmbunătățească implementarea și managementul activităților din viitor.

Concept	
<ul style="list-style-type: none"> • Evaluare 	Activitate periodică de analiză a relevanței unei strategii, plan, program sau proiect, a eficienței și impactului acestuia, atât așteptat cât și neașteptat, față de obiectivele stabilite. Evaluarea poate duce la modificări ale strategiei, planului, programului sau proiectului tocmai pentru că se concentrează pe eficiența globală a acestuia.

Evaluarea și celelalte faze ale proiectării dezvoltării

Evaluarea trebuie înțeleasă ca parte integrată a ciclului oricărui program sau proiect, fiind legată de toate celelalte faze ale unui astfel de ciclu, și anume identificarea problemei, diagnoza problemei, elaborarea obiectivelor de dezvoltare, a strategiei, a planului de acțiune și implementarea. Modul în care este identificată și definită problema orientează întreaga intervenție și, implicit, evaluarea acesteia. Spre exemplu, dacă un proiect ar viza salvarea clădirilor înregistrate ca monumente istorice, evaluarea s-ar concentra pe modul și măsura în care acțiunile întreprinse au atins acest obiectiv. În același timp însă, evaluarea ar putea evidenția din timp efectele sociale ale acțiunii: problema chiriașilor săraci din aceste clădiri, care ar trebui să determine revizuirea în concordanță a strategiei și planului de acțiune. Evaluarea stabilește impactul proiectului prin comparația stării finale cu problema identificată inițial (în faza de diagnoză a problemei).

cu procesul de planificare strategică. Pe de o parte, tot ceea ce a fost planificat (obiective, strategice, activități, durată, termene limită, buget, metode) poate fi supus evaluării. Pe de altă parte, evaluarea (inițială, continuă și finală) poate modifica prin concluziile sale oricare dintre aspectele planificate. Teoretic, **între evaluare și planificare există o relație operațională conform căreia o evaluare trebuie realizată atât înainte cât și după fiecare pas al procesului de planificare.** În fine, evaluarea procesului de implementare este vitală, pentru a asigura informațiile necesare luării deciziilor rapide sau urgente impuse de schimbările de la nivelul contextului, de diverse obstacole sau evenimente/factori neprevăzuți, cu consecințe la nivelul structurilor relevante.

Tipuri de evaluare

Începând cu anii 1960, odată cu apariția programelor sociale ca instrument al politicilor sociale, au fost dezvoltate o multitudine de *tipuri diferite de evaluare*.

Din punct de vedere al momentului realizării, există trei tipuri de evaluare:

- **Evaluarea *ex ante* (preevaluare)**, realizată înainte de implementarea programului/proiectului, în scopul de a obține o prognoză cu privire la modul în care un program va funcționa și va produce efectele dorite. Poate fi realizată pe baza unui studiu de fezabilitate sau a unei diagnoze inițiale.

- **Evaluarea *continuă***, realizată de-a lungul perioadei de desfășurare a proiectului sau programului. Pe de o parte, evaluarea poate avea în vedere dinamica internă a procesului de implementare a programului/proiectului și rezultatele inițiale ale acestuia (atingerea obiectivelor strategice, a țintelor specifice sau a priorităților stabilite în cadrul procesului de planificare strategică). Pe de altă parte, evaluarea se poate concentra pe modul specific de implementare și efectele acestuia (spre exemplu, pe implementarea principiilor precum parteneriatul, integrarea, participarea sau distribuirea efectelor în teritoriu). Acest tip de evaluare este în principal bazat pe datele culese prin monitorizare și este vital pentru corecția și revizuirea în timp real a planului de acțiune și activităților.

- **Evaluare *ex post***, realizată după finalizarea implementării, în scopul de a furniza informații despre eficacitatea sau eficiența unui program/proiect. Adesea, se recomandă ca evaluarea *ex post* să fie realizată după finalizarea implementării (câteva luni sau, în unele cazuri, chiar un interval de timp mai lung). Ea este utilă pentru aprecierea efectelor indirecte și pe termen lung ale proiectului/programului.

	Evaluarea ex-ante (preliminară)	Evaluare la finalul fazei inițiale	Evaluare continuă pe perioada implementării	Evaluarea ex-post, inclusiv analiza impactului
	Evaluare de proces			Evaluare de impact/de rezultate
Momentul realizării	Înainte de începere și/sau de-a lungul perioadei de viață a programului/proiectului.			La finalul perioadei de implementare și/sau după încheierea acesteia.
Obiectivele evaluării	Centrată pe îmbunătățirea designului și implementării programului/proiectului.			Centrată pe responsabilitățile față de beneficiari și finanțatori, pe identificarea lecțiilor învățate și aplicabilității acestora pentru implementarea și managementul unor intervenții în viitor, precum și pe optimizarea utilizării resurselor bugetare.
Părțile interesate	Adresată în principal managementului programului/proiectului.			Adresată în principal părților interesate care nu au fost direct implicate în managementul intervenției.
	Conform DFID (2005a)			

Din punct de vedere al conținutului, există două tipuri principale de evaluare:

- **Evaluare *de proces*** (numită și ***evaluare formativă***, datorită capacității ei de a îmbunătăți, prin rezultatele pe care le produce, proiectul/programul aflat în derulare) este centrată în principal pe modul de implementare și de administrare a programului/proiectului, are ca scop creșterea

calității, perfecționarea programului evaluat și, în general, este asociată cu metode calitative de culegere și analiză a datelor.

- **Evaluarea de impact** (numită și **evaluarea sumativă** sau de produs) urmărește în principal consecințele (pozitive/negative, intenționate/neintenționate, volatile/durabile) unui program/proiect, are ca scop examinarea rezultatelor sau impactului programului și, cel mai frecvent, utilizează metode cantitative de culegere și analiză a datelor. Evaluarea de impact are adesea în vedere și efectele de la nivelul părților interesate: contribuția acestora la demararea proiectului (idei, negocieri etc.), mobilizarea resurselor (financiare, materiale, umane etc.), efecte ale proiectului în afara obiectivelor (schimbarea politicii unor instituții, lansarea unor noi inițiative, stabilirea unor noi rețele de cooperare interinstituțională etc.), dar și eventualele obstacole induse de accesul lor inegal la informație sau relația defectuoasă între parteneri.

Alte tipuri de evaluare, în funcție de:

<ul style="list-style-type: none"> • Evaluatori 	<p>Evaluare externă, care este realizată de experți din afara echipei proiectului.</p> <p>Evaluare internă, care este realizată de structurile responsabile de implementarea programului/proiectului.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Participarea beneficiarilor 	<p>Evaluarea participativă, beneficiarii intervenției sunt în același timp și evaluatorii ei. Beneficiarii și alte părți interesate sunt implicați atât în procesul de elaborare, cât și în implementarea și evaluarea programului. Este mai importantă în cazul intervențiilor comunitare, având în vedere că acestea vizează de cele mai multe ori participarea membrilor comunității.</p> <p>Evaluarea non-participativă, beneficiarii nu participă la evaluare.</p>

Conform Manski și Garfinkel (1992)

Metode și tehnici de evaluare

Evaluarea, deși o practică relativ nouă, și-a dezvoltat un set de metode și tehnici specifice, împrumutate și adaptate din științele sociale și din economie. Au fost împrumutate atât metode cantitative, cât și calitative.

Evaluarea prin metode cantitative urmărește, de obicei, relațiile cauză-efect generate de intervențiile programului. Pentru aceasta, sunt culese date pe un eșantion, pe baza cărora sunt evidențiate schimbările pe care programul le-a produs. Metodele cantitative sunt caracterizate prin rigoare, precizie și standardizare a instrumentelor utilizate.

Evaluarea prin metode calitative utilizează ca tehnici de culegere a datelor focus-grupul, observația sau interviul în profunzime. Metodele calitative pot avea fie rol exploratoriu în vederea proiectării unei evaluări cantitative, fie pot veni cu completări și explicații la rezultatele obținute cu ajutorul metodelor cantitative. Dar, evaluarea prin metode calitative are relevanță și în afara combinației cu o evaluare bazată pe metode cantitative. Metodele calitative, chiar dacă mai puțin exacte și fără capacitatea de a fi generalizate, au avantajul accesibilității din punctul de vedere al costurilor. Doar cu ajutorul metodelor cantitative pot fi identificate mecanismele prin care intervenția socială influențează populația-țintă. De asemenea, metodele calitative sunt foarte importante în evaluarea participativă, căci doar prin intermediul lor pot beneficiarii să participe la evaluare.

Evaluarea prin metode economice are la bază cuantificarea în unități monetare atât a elementelor ce țin de proces, cât și a celor ce țin de efecte. Acest tip de metode este foarte important în condițiile în care trăim într-o lume a rarității, în care nevoile depășesc cu mult resursele limitate. Metodele economice sunt folosite de cele mai multe ori pentru a compara diferite variante de program adresate aceleiași nevoi.

Analiza minimizării costurilor nu își propune să compare costurile cu beneficiile programelor, ci doar să estimeze ce program se poate realiza cu un buget cât mai mic. În fapt, în acest caz nu mai contează care dintre programe este mai eficace sau eficient, ci dacă ele costă mai mult decât își poate permite organizația implicată.

Analizele de tip *eficiență*, *cost-eficacitate*, *cost-beneficiu* și *cost-utilitate* pun în balanță și efectele programului.

Analiza eficienței este metoda cea mai ambițioasă, calculând raportul dintre eficacitate și cost utilizând o unitate de măsură comună.

Analiza cost-eficacitate nu cuantifică efectele programelor în unități monetare, ci folosește unități naturale. O asemenea metodă de evaluare poate fi aplicată doar dacă diferențele între efectele variantelor comparate sunt strict cantitative. Comparăm, spre exemplu, numărul de șomeri reintegrați pe piața muncii, numărul de familii care primesc o locuință, numărul de gospodării ce au acces la apă potabilă sau numărul de locuințe electrificate, raportându-le la costurile monetare.

Analiza cost-beneficiu este utilizată atunci când efectele intervențiilor sociale sunt diferite calitativ. În acest caz, sunt cuantificate în unități monetare atât *inputurile*, cât și efectele, permițându-se astfel comparația între diferitele opțiuni. Cuantificarea efectelor în unități monetare nu este întotdeauna relevantă. Unele efecte, chiar dacă în termeni monetari mai puțin importante, au o utilitate socială mai importantă.

Analiza cost-utilitate încearcă să surprindă acest aspect, prin cuantificarea efectelor intervenției în unități de măsură relevante. Această metodă este utilizată frecvent în domeniul serviciilor medicale, utilitatea fiind convertită, spre exemplu, în „zile de viață sănătoasă”.

Evaluarea din perspectiva teoriilor schimbării a fost promovată de către criticii evaluărilor bazate pe metode cantitative. Termenul de teorie în acest caz trebuie înțeles în accepțiunea populară de idei sau ipoteze despre ceva anume. Adepții metodei consideră că orice proiect este bazat pe o teorie a schimbării, adică pe ideile pe care oamenii le au despre cum acel proiect le va schimba viața și comunitatea. Este important să se țină cont de aceste teorii pentru că ele reflectă și contextul în care apare proiectul, ajutând astfel la identificarea factorilor externi intervenției comunitare. De asemenea, ea permite anticiparea efectelor pe termen lung ale intervenției. (Saraceno, 1999)

Triangulația

Metodele de evaluare sunt complementare și nu în relație de opoziție. Nici una dintre metodele discutate anterior nu are un grad de acuratețe aflat deasupra oricărei îndoieli și nici nu este unanim acceptată de teoreticienii și practicienii evaluării.

Concept	
<ul style="list-style-type: none">• Triangulația (<i>triangulation</i>)	Metodă de stabilire a gradului de acuratețe a informațiilor în studiul unui fenomen. Constă în combinarea de trei sau mai multe surse independente de date, evaluatori, teorii sau metode (spre exemplu, interviuri, observație, anchetă, documentare; date culese la diferite momente), pentru a verifica dacă duc la aceleași concluzii. Concept cu înțeles apropiat de conceptul „coroborare”.

În realitate, evaluarea unei intervenții sociale utilizează o combinație de metode alese în funcție de o serie de factori, dintre care cei mai importanți sunt: (1) tipul de intervenție care este evaluată; (2) resursele financiare și de timp disponibile. O posibilă soluție este **triangulația**. Așa cum arată Mățăuan (2002), sunt cunoscute patru tipuri de triangulație: (a) triangulația surselor de date, în scopul îmbunătățirii fiabilității și validității rezultatelor; (b) triangulația evaluatorilor, mai multe puncte de vedere asupra aceleiași probleme; (c) triangulația teoriilor, mai multe abordări cu privire la aceeași problemă; (d) triangulația metodologică, în scopul minimizării efectelor metodelor singulare. Triangulația, totuși, trebuie folosită cu precauție, căci se poate transforma într-o simplă alăturare a unor surse de date sau puncte de vedere, care nu garantează prin ea însăși îmbunătățirea calității datelor, în schimb necesită resurse financiare considerabile. Nu orice evaluare are nevoie de triangulație.

Evaluarea ca instrument managerial și de decizie

Evaluarea trebuie văzută ca un instrument managerial și de decizie, care furnizează sistematic feedback administratorilor programului. Evaluarea reprezintă o estimare a eficienței globale a unei intervenții, arată în ce măsură aceasta a soluționat problema sau a produs schimbarea urmărită. La nivelul unei instituții (și nu doar a unui program/proiect), evaluarea constituie un instrument important de analiză a ariei de responsabilitate asumată formal și practic, ce pune în evidență măsura în care instituția respectivă se achită de responsabilități. Evaluarea, deci, impune identificarea factorilor responsabili de succes, respectiv de eșec. De aceea, evaluarea este un instrument managerial esențial pentru a evita risipa pe căi probate a fi ineficiente și a orienta alocarea resurselor pe căi care duc la succes.

Înainte de a demara o evaluare, managementul trebuie să stabilească un *scop și obiective clare* pentru aceasta, pornind de la diagnoza problemei sociale adresate, strategia și planul de acțiune stabilite în cadrul procesului de planificare strategică.

În primul rând, pentru că majoritatea programelor/proiectelor presupune participarea mai multor grupuri/instituții cu interese posibil divergente sau chiar conflictuale, un element esențial pentru o bună desfășurare a programelor îl reprezintă parteneriatului între acestea în stabilirea scopului și obiectivelor evaluării.

În al doilea rând, managementul trebuie să determine nevoia de informație la nivelul fiecărui component al programului/proiectului și în funcție de aceasta, evaluarea se va concentra pe unul sau mai multe dintre *criteriile clasice de evaluare* precum coerența, eficiența, eficacitatea, viabilitatea, relevanța, durabilitatea, sustenabilitatea, accesibilitatea, acoperirea etc. Evaluarea va fi proiectată în funcție de criteriul sau combinația specifică de criterii pentru care se optează, căci evaluarea viabilității utilizează surse de informație, metode și indicatori diferiți de, spre exemplu, evaluarea relevanței.

În al treilea rând, evaluarea este proiectată în funcție de momentul la care trebuie realizată, resursele disponibile și instituția/organizația care o comandă. Instituția/ organizația care comandă

evaluarea (și, de obicei, o finanțează) joacă un rol decisiv în stabilirea tipului de evaluare ce urmează a fi realizată, precum și în definirea scopului și obiectivelor acesteia.

Scopuri și obiective posibile ale evaluării – Cărei nevoi răspunde evaluarea?

1. Scop strategic: generarea de informații pentru luarea de decizii.

Obiective derivate posibile:

- Luarea unor decizii generale legate de program: continuare, modificare sau oprire a programului văzut ca instrument de implementare a politicii.
- Identificarea de noi programe
- Alegerea între mai multe alternative de intervenție.

2. Scop praxiologic-formativ: îmbunătățirea practicilor în interiorul programului.

Obiective derivate posibile:

- Îmbunătățirea managementului programului
- Perfecționarea modului de lucru al echipei
- Îmbunătățirea modului de livrare a serviciilor programului către beneficiari.

3. Scop demonstrativ: a demonstra anumite aspecte legate de program și a genera percepții dezirabile asupra programului.

Obiective derivate posibile:

- Generarea unor percepții și atitudini dezirabile, din punctul de vedere al inițiatorilor evaluării, față de program.
- Confirmarea raționalității unor decizii deja luate
- Confirmarea unor roluri și poziții de putere
- Demonstrarea responsabilităților față de program ale anumitor categorii de decidenți.

4. Scop formal-birocratic: a consolida sau perpetua anumite structuri birocratice, fără nici un rol în luarea vreunei decizii legate direct de program sau de politica domeniului.

Obiective derivate posibile:

- Justificarea existenței unui compartiment de evaluare în instituție
- Necesități de raportare.

Conform Mățăuan (2002)

Evaluarea trebuie planificată încă de la începutul programului/proiectului. În concordanță cu obiectivele evaluării și în funcție de tipul și criteriile de evaluare pentru care se optează, sunt stabiliți, de preferat în parteneriat, *indicatorii de performanță* (vezi pag.).

Aranjamentele instituționale dedicate evaluării trebuie de asemenea stabilite de la începutul programului/proiectului, în funcție de oamenii, procesele și evenimentele, precum și de tipurile de instrumente de evaluare necesare pentru măsurarea progresului, atât la nivel global, cât și la nivelul fiecărei componente. În plus, încă de la elaborarea unui program/proiect sunt prevăzute modul și procedurile prin care rezultatele evaluării sunt încorporate în procesul de luare a deciziilor în vederea revizuirii activităților din viitor. În același timp sunt prevăzute mecanisme de verificare și validare, cu rol de minimizare a riscurilor de manipulare a rezultatelor evaluării.

Oportunități și riscuri asociate evaluării

Orice evaluare provoacă o serie de oportunități ce trebuie exploatate, dar și riscuri ce trebuie evitate. Conform manualului ILO pentru promovarea incluziunii sociale, principalele oportunități și riscuri asociate evaluării sunt următoarele:

Principalele oportunități asociate evaluării:

- reflecție continuă asupra deciziilor și acțiunilor din trecut,
- evitarea repetării greșelilor și risipirii resurselor,
- integrarea cunoașterii cumulate în diverse domenii și sectoare de acțiune,
- îmbunătățirea deciziilor,
- identificarea efectelor intenționate și neintenționate, pozitive și negative de la nivelul diferitelor părți interesate, durabilitatea în timp și distribuția lor teritorială,
- prevenirea unor distorsiuni sau deraieri majore de la obiectivele stabilite,
- favorizarea proceselor de inovare,
- crearea unor spații de comunicare și negociere între părțile interesate,
- creșterea transferabilității bunelor practici și a vizibilității instituțiilor.

Riscurile asociate evaluării includ:

- utilizarea ca mijloc de control a oamenilor și activităților acestora, mai ales a grupurilor defavorizate sau social excluse
- pseudoevaluare sau forme de abuz evaluativ
- transformarea evaluării într-un exercițiu administrativ sau contabil „pe hârtie”, cu rol de justificare a modului în care au fost cheltuite fondurile
- aplicarea mecanică a evaluării, fără a lua în considerare contextul general și cel local
- alocarea defectuoasă de resurse și timp necesare realizării evaluării.

Atenție la pseudoevaluare și la abuz evaluativ	
Pseudoevaluare Evaluări „controlate politic” , inițiate de clienți care vor să-și apere sau mențină sfera de influență. Evaluări „inspirate din relații publice” , bazate pe nevoia de informație a agențiilor sau departamentelor de relații publice, care folosesc datele pentru a construi o imagine pozitivă a programului. <p>(din Stufflebeam și Webster, 1981)</p>	Forme de abuz evaluativ „Spălarea ochilor” – limitarea atenției la aspectele favorabile ale programului „Spălarea totală” – evitarea oricărei evaluări obiective „Submarină” – evaluarea care are scopul de a elimina un program „Poza” – adoptarea unei posturi aparent științifică și obiectivă, dar lipsită de orice substanță „Amânarea” – întârzierea acțiunii sub pretextul așteptării unei evaluări, de care însă nu este nevoie „Substituția” – acoperirea eșecului unei activități esențiale unui program, prin devierea atenției către aspecte mai puțin relevante, dar mai ușor de justificat <p>(din Suchman, 1967)</p>
Conform Mățăuan (2002)	

Prin acumularea de informații de-a lungul timpului, evaluarea produce schimbări incrementale la nivelul instituțiilor și, mai larg, al societății. Analizele de evaluare duc la dezvoltarea bazei de cunoștințe a diferitelor discipline asociate dezvoltării sociale, prin adăugarea de noi informații, idei, abordări, perspective și tehnici.

La nivelul programului, evaluarea este un instrument de îmbunătățire a comunicării și realizării înțelegerii între părțile interesate, precum și de îmbunătățire a performanțelor echipei de program. La nivel general, evaluarea duce la întărirea în timp a simțului de răspundere față de societate al instituțiilor chemate să decidă asupra și să implementeze programe sociale.

8. Feed-back și corecție

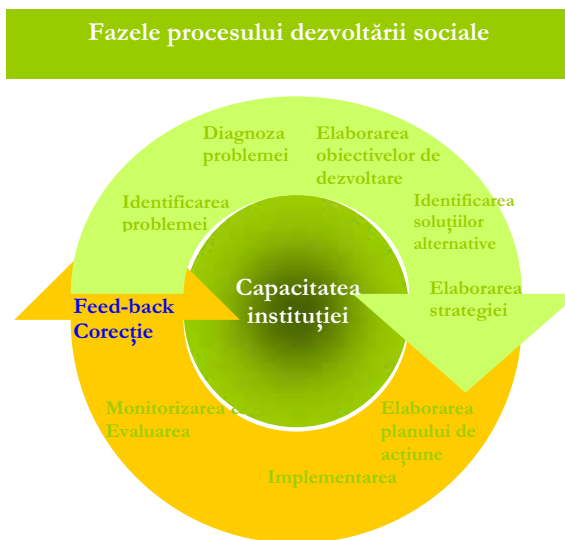
Un sistem fără feedback nu se poate dezvolta.

El are mai multe funcții:

1. Corecție a acțiunii
2. Motivare a performanței
3. Îmbunătățire a proiectării acțiunii
4. Motivare a explorării alternativelor și reorientare

Feedback-ul se referă la transmiterea rezultatelor obținute din activitățile de monitorizare și evaluare (constatări, concluzii, recomandări și lecții învățate), organizate și prezentate într-o formă adecvată diseminării către părțile interesate, în scopul de a îmbunătăți managementul programelor, procesul de luare a deciziilor și procesul de învățare la nivelul organizațiilor (UNFPA, 2004).

Feedback-ul este o activitate desfășurată sistematic de-a lungul procesului de implementare, care constă în: (1) utilizarea informațiilor din M&E în cadrul procesului de



luare a deciziilor, (2) utilizarea informațiilor din M&E ca bază a promovării învățării organizaționale și (3) organizarea și prezentarea informațiilor relevante din M&E într-o formă adecvată pentru diseminare către diferite părți interesate.

Feedbackul oferit de monitorizare și de evaluare sunt distincte.

Feedback asociat monitorizării	Feedback asociat evaluării
<p>Sprijină deciziile imediate mai mult decât contribuie la procesul organizațional de învățare.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Reprezintă o bază pentru deciziile și acțiunile ce privesc procesul de implementare a unui program în derulare. ● Semnalează o problemă (disfuncționalitate) înainte ca situația să se înrăutățească. ● Indică domeniile în care se înregistrează progrese și pe cele care au nevoie de sprijin suplimentar. 	<p>Sprijină dezvoltarea procesului organizațional de învățare mai mult decât contribuie la deciziile imediate.</p> <p><i>Evaluarea ex-post</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● În forma lecțiilor învățate cu privire la căile spre succes și căile spre eșec. <p><i>Evaluarea intermediară</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Indică domeniile în care se înregistrează progrese și pe cele care au nevoie de sprijin suplimentar.
Conform UNDP (1997)	

Procesul organizațional de învățare

Procesul de învățare din lecțiile acțiunilor din trecut este principalul mecanism de dezvoltare a instituțiilor și de întărire a responsabilității acestora față de cetățean.

Concept	
<ul style="list-style-type: none"> • Proces organizațional de învățare 	Testarea continuă a experienței acumulate și transformarea experienței în cunoaștere relevantă în raport cu scopul principal al organizației, care să devină accesibilă tuturor membrilor organizației. (UNDP, 1997)

Lecțiile din trecut devin cunoaștere la nivelul organizației sau instituției numai dacă sunt sistematic diseminate către toți membrii acesteia. Feedback-ul presupune existența unui proces de comunicare în două sensuri. Prin urmare, feedback-ul nu trebuie transformat într-unul de informare a angajaților, ci trebuie dezvoltate mecanismele de comunicare ale instituției, astfel încât angajații să poată participa activ la proces. De asemenea, în afara instituției, feedback-ul nu trebuie limitat la diseminarea de informații către alte părți interesate relevante (comunitate, alte instituții și organizații, beneficiari), ci trebuie puse la punct mecanisme de comunicare care să asigure accesul la feedback al acestora. Existența unor astfel de mecanisme funcționale de comunicare în interiorul și în exteriorul instituției vor face mai simplă și mai ieftină organizarea unor procese de consultare și asociere, în vederea unor acțiuni viitoare. În plus, o bună comunicare cu exteriorul face instituția mai vizibilă, dar și mai credibilă prin creșterea gradului de transparență a acțiunilor și rezultatelor. Efectul principal este creșterea încrederii colectivității.

Cum folosim feedback-ul
<p>Utilizarea feedback-ului depinde de <i>oportunitatea, relevanța și orientarea spre acțiune</i> a informației. Feedback-ul trebuie realizat astfel încât să adauge valoare la procesul de luare a deciziei, pe ansamblul ciclului de proiect sau program.</p> <p><i>Lecțiile relevante din trecut trebuiesc incluse în programele sau proiectele noi.</i> În practică, nici un program sau proiect nu ar trebui să fie aprobat dacă nu există certitudinea că au fost căutate lecțiile relevante și că cele pertinente au fost deja aplicate în designul</p>

noilor programe sau proiecte.

Feedback-ul trebuie furnizat sistematic și cu regularitate. Feedbackul din monitorizare și din evaluările intermediare trebuie furnizat imediat, dacă se intenționează să fie utilizat la îmbunătățirea implementării. Acesta este și cazul evaluărilor finale de proiecte și programe pentru care este luată în considerare o a doua fază/etapă. În general, însă, feedback-ul din evaluările *ex-post* trebuie să fie disponibil atunci când programe și proiecte noi sunt identificate, planificate și evaluate *ex-ante*.

Conform UNDP (1997)

Datorită importanței corecției și reorientării în creșterea performanțelor, este o condiție a bunei organizări a unui program/ proiect includerea în planul de acțiune a mecanismelor de feedback.

Pașii de urmat în instituția dumneavoastră

Monitorizare, evaluare și feedback

√	Instituția a implementat proiecte și programe?
√	Instituția are un departament de dezvoltare, proiecte și programe? De ce resurse dispune acest departament?
√	Monitorizarea continuă pentru proiectele și programele implementate cum a fost realizată? De un departament distinct, de departamentul financiar contabil sau altfel?
√	Monitorizarea activităților instituției este mai degrabă limitată la aspectele financiare?
√	Instituția realizează monitorizare dinamică vreunei probleme sociale? Este aceasta realizată sistematic și cu regularitate?
√	Instituția realizează evaluări ex-ante înainte de a aproba un proiect, program? Dar evaluări intermediare? Dar evaluări ex-post?
√	Instituția realizează evaluări de proces? Dar de impact? Câte dintre acestea sunt participative?
√	Cel mai des, cărei nevoi îi răspund evaluările instituției dvs.? (vezi pag. 78)
√	Indicatorii de performanță ai instituției respectă criteriile de la pagina 64?
√	Cât de frecvent realizează instituția pseudoevaluări sau face abuz evaluativ?
√	Există feedback sistematic și cu regularitate?
√	Instituția a pus la punct un plan sau întreprinde acțiuni de colectare sistematică a lecțiilor învățate privind bune practici sau rapoartele sunt „uite prin sertare”?
√	Există proceduri și instrumente pentru replicarea de bune practici?
√	Există proceduri pentru diseminarea sistematică a activităților și rezultatelor instituției către alte părți interesate? Dar pentru a promova procesul de învățare organizațională?
Idee	Pe baza unui formular anonim, chestionați angajații instituției în ce măsură: (1) cunosc proiectele și programele implementate?; (2) au avut informații despre desfășurarea lor și principalele lecții?; (3) au acces la feedback?; (4) instituția este cunoscută și investită cu încredere de beneficiari/populație?

Pași de urmat

În această secțiune sunt centralizați pașii de urmat recomandați pentru fiecare etapă. Pe baza acestei grile, puteți identifica ariile în care ar trebui să acționați pentru a vă dezvolta instituția. Întrebările de mai jos însă nu trebuie înțelese nici ca o rețetă și nici ca o grilă standard de autoevaluare a capacității instituției. Este mai degrabă o invitație de a dezvolta mecanismele de feedback intern și o invitație pentru a vă baza pe experți pentru răspunsuri și recomandări fundamentate științific.

Identificarea și diagnoza problemelor sociale

✓	Cunoașteți agenda locală formulată la nivelul cetățenilor comunității; problemele formulate și modul în care sunt ele prioritizate de către aceștia?
✓	În ce măsură problemele sociale formulate la nivelul cetățenilor intră în aria de responsabilitate a instituției?
✓	În ce măsură instituția deține mecanisme și resurse (personal, spații, resurse financiare, plan de dezvoltare și monitorizare a acestei activități) puse la dispoziția relației cu cetățenii?
✓	În ce măsură instituția deține mecanisme și resurse (personal, spații, resurse financiare, plan de dezvoltare și monitorizare a acestei activități) pentru colectarea și procesarea datelor?
✓	Instituția, în mod sistematic, obține și/sau comunică date privind problemele sociale de la/către instituțiile specializate relevante? Dar de la/către organizații ale societății civile?
✓	Datele culese de instituție sunt centralizate, clasificate și sistematizate?
✓	În ce măsură instituția alocă resurse integrate (de timp, materiale, umane) pentru analiza datelor? Se realizează sistematic și cu regularitate?
✓	Au fost realizate/ actualizate în ultimii doi ani diagnoze ale principalelor probleme sociale din aria de responsabilitate a instituției?
✓	Cât de eficient sunt utilizate aceste informații și de către cine?

Stabilirea priorităților și adoptarea obiectivelor de dezvoltare

✓	Care este misiunea instituției?
✓	Instituția a formulat o viziune? Pe ce orizont de timp?
✓	Sunt formulate scopuri clare?
✓	În ce relație sunt scopurile instituției cu problemele sociale formulate la nivelul cetățenilor?
✓	Sunt formulate obiectivele generale? Sunt acestea conforme regulii SMART?
✓	A avut loc un proces de prioritizare? În ce a constat acesta? Care dintre elementele din tabelul de la pagina 26 nu a fost utilizat în cadrul procesului de prioritizare?
✓	Scopurile și obiectivele sunt operaționalizate în ținte specifice și activități măsurabile?
✓	Țintele specifice au asociați indicatori de performanță?
✓	Sunt țintele specifice conforme criteriilor de la pagina 33?
✓	În ce măsură au fost luate în considerare sursele de inspirație de la pagina 34? Care a fost cea mai importantă sursă? Care surse nu au fost utilizate și de ce?
✓	Instituția a inițiat procese consultative în vederea formulării obiectivelor și țintelor?

Identificarea și pre-evaluarea soluțiilor alternative

✓	Instituția formulează soluții alternative pentru variatele probleme incluse în aria sa de responsabilitate?
✓	Care sunt principalele criterii utilizate de instituție pentru pre-evaluarea alternativelor?
✓	Sunt pre-evaluate alternativele posibile în mod sistematic?
✓	Deciziile privind soluțiile (activități sau măsuri) sunt luate pe baza unor procese consultative?
✓	Instituția are puse la punct mecanisme și proceduri specifice pentru organizarea unor procese consultative în vederea realizării de decizii colective?
✓	Care sunt principalele părți interesate cu care instituția se consultă în mod sistematic?

Alegerea strategiei de acțiune

✓	Instituția a elaborat vreo strategie de acțiune?
✓	Elaborarea strategiei s-a bazat pe alternative între care s-a optat în urma unei pre-evaluări?
✓	Strategia este coordonată cu celelalte strategii relevante de la diferite niveluri?
✓	Este strategia operaționalizată într-un plan de acțiune/ de măsuri/ de implementare?
✓	Este strategia implementată, monitorizată și revizuită în mod sistematic?
✓	Cum este diseminată strategia în cadrul instituției?
✓	Este strategia cunoscută și asumată de angajații instituției?
✓	Cum este diseminată strategia către celelalte instituții și către public?
✓	Este strategia cunoscută la nivelul colectivității de referință? Dar la nivelul altor instituții?

Elaborarea planului de acțiune

✓	Instituția a elaborat vreun plan de acțiune? Este acesta un document de sine stătător?
✓	Sunt operaționalizate toate strategiile în planuri de acțiune sau doar unele dintre acestea?
✓	Cum ați procedat cu strategiile pe care nu le-ați putut operaționaliza?
✓	A dus elaborarea planului de acțiune la reanalizarea strategiei?
✓	Planul de acțiune include identificarea și alocarea resurselor financiare?
✓	Planul de acțiune include indicatori de performanță pentru fiecare activitate/măsură?
✓	A fost stabilită o structură instituțională de monitorizare înainte de începerea implementării?
✓	Este planul de acțiune implementat, monitorizat și revizuit în mod sistematic?
✓	Cum este diseminat planul de acțiune în cadrul instituției?
✓	Este planul de acțiune cunoscut și asumat de angajații instituției?
✓	Planul de acțiune atribuie responsabilități unor părți interesate din afara instituției?
✓	Aveți acorduri (înțelegeri, protocoale) explicite cu aceste părți interesate privind asumarea responsabilităților și alocarea resurselor necesare?
✓	Programele implementate de instituție au urmat un cadru logic (vezi pag. 57)?

Implementarea planului de acțiune (a programelor și proiectelor)	
✓	În ce măsură strategiile și planurile de acțiune elaborate de instituție au fost implementate sau au fost „uite în sertar”?
✓	Care este capacitatea instituției de a coordona implementarea la diferite niveluri (vezi pag. 62)?
✓	Are instituția mecanisme de mobilizare a resurselor financiare? Dar de mobilizare a resurselor umane?
✓	Care sunt punctele slabe și punctele tari ale instituției în ceea ce privește mobilizarea resurselor pentru implementarea strategiilor și planurilor?
✓	Are instituția mecanisme de motivare a diferitelor părți interesate?
✓	În cadrul implementării anumitor planuri de acțiune instituția a avut capacitatea de a identifica problemele de implementare? Au fost luate măsuri corective?
✓	Ca urmare a implementării, a fost revizuit vreun plan de acțiune?
✓	Cu ajutorul grilei de la pag. 62 evaluați capacitatea de implementare a instituției.
✓	Există un vocabular aplicat în mod sistematic în instituție? Se face distincție între strategie și planuri, programe și proiecte etc.

Monitorizare, evaluare și feedback

✓	Instituția a implementat proiecte și programe?
✓	Instituția are un departament de dezvoltare, proiecte și programe? De ce resurse dispune acest departament?
✓	Monitorizarea continuă pentru proiectele și programele implementate cum a fost realizată? De un departament distinct, de departamentul financiar contabil sau altfel?
✓	Monitorizarea activităților instituției este mai degrabă limitată la aspectele financiare?
✓	Instituția realizează monitorizare dinamică vreunei probleme sociale? Este aceasta realizată sistematic și cu regularitate?
✓	Instituția realizează evaluări ex-ante înainte de a aproba un proiect, program? Dar evaluări intermediare? Dar evaluări ex-post?
✓	Instituția realizează evaluări de proces? Dar de impact? Câte dintre acestea sunt participative?
✓	Cel mai des, cărei nevoi îi răspund evaluările instituției dvs.? (vezi pag. 78)
✓	Indicatorii de performanță ai instituției respectă criteriile de la pagina 64?
✓	Cât de frecvent realizează instituția pseudoevaluări sau face abuz evaluativ?
✓	Există feedback sistematic și cu regularitate?
✓	Instituția a pus la punct un plan sau întreprinde acțiuni de colectare sistematică a lecțiilor învățate privind bune practici sau rapoartele sunt „uite prin sertare”?
✓	Există proceduri și instrumente pentru replicarea de bune practici?
✓	Există proceduri pentru diseminarea sistematică a activităților și rezultatelor instituției către alte părți interesate? Dar pentru a promova procesul de învățare organizațională?

Propunere de instrument pentru obținerea de feedback intern	
	Pe baza unui formular anonim, chestionați angajații instituției în ce măsură ...
1.	cred că instituția răspunde nevoilor reale ale cetățenilor? cereți idei de îmbunătățire a situației.
2.	cunosc viziunea, scopurile și obiectivele generale de dezvoltare? Sunt acestea „doar pe hârtie”? contribuie acestea la o îmbunătățire semnificativă a situațiilor problematice de la nivelul colectivității sau grupurilor-țintă?
3.	reprezintă activitățile instituției soluții rezultate în urma unui proces de pre-evaluare și ierarhizare a soluțiilor alternative? care sunt principalele părți interesate care sunt în mod sistematic consultate în vederea formulării și pre-evaluării soluțiilor alternative? reprezintă angajații instituției o parte care în mod sistematic este neglijată în cadrul procesului de formulare și pre-evaluare a soluțiilor alternative?
4.	este cunoscută strategia de dezvoltare? Este strategia adecvată colectivității de referință? este strategia cunoscută la nivelul colectivității? cum ar trebui modificată strategia?
5.	este cunoscut planul de acțiune pentru implementarea obiectivelor de dezvoltare? este planul de acțiune realist și fezabil? sunt responsabilitățile atribuite asumate? cum ar trebui modificat planul de acțiune?
6.	este eficientă instituția în implementarea de proiecte și programe? are instituția capacitate de coordonare? există un vocabular specific al instituției în materie de dezvoltare prin programe și proiecte?
7.	cunosc proiectele și programele implementate? au avut informații despre desfășurarea lor și principalele lecții? au acces la feedback? instituția este cunoscută și investită cu încredere de beneficiari/populație?

Acest mic glosar de termeni include toate conceptele definite în text, plus un număr de termeni relevanți, utilizați în limbajul principalelor organizații internaționale și donori.

A

**Activități
(măsuri)**

Soluții practice posibile pentru atingerea țelurilor, obiectivelor și scopurilor de dezvoltare socială.

Agendă publică

Listă de probleme sociale identificate din perspectiva cetățenilor.

Audit

Proces independent, obiectiv și sistematic de evaluare realizat pentru a îmbunătăți eficiența și performanța unei organizații/instituții. Verifică concordanța cu regulile, reglementările, procedurile și politicile stabilite inițial și validează acuratețea rapoartelor financiare (UNFPA Toolkit, 2004).

B

Beneficiari

Indivizi, grupuri sau entități a căror situație se presupune că se va îmbunătăți (grupul-țintă) și alte grupuri a căror situație s-ar putea îmbunătăți ca rezultat al implementării (UNFPA Toolkit, 2004)

C

Context

Totalitatea situațiilor, fenomenelor și condițiilor exterioare programului, care afectează pozitiv sau negativ realizarea acestuia.

D

**Deficit de
implementare**

Probleme de cooperare între diferitele agenții și actori sociali implicați în materializarea politicilor sociale (Hill, 1997).

**Delegarea
autorității**

Înlocuirea deciziei luate de grup sau colectivitate cu o decizie luată de o persoană sau de un organism specializat. (Cătălin Zamfir, 1990)

Dezvoltare socială	<p>Orientare a unei țări, regiuni, comunități sau instituții spre realizarea unei stări dezirabile, stabilită ca obiectiv de realizat printr-un proces planificat în timp, printr-un set de acțiuni conjugate. Abordarea tradițională este caracterizată printr-un proces predominant spontan de reacție la probleme. Abordarea actuală, orientată spre dezvoltare socială, este caracterizată prin punerea soluționării problemelor sociale ca obiectiv al dezvoltării, asociate cu strategii, planuri și programe de acțiune colectivă.</p>
Diagnoză	<p>Operație premergătoare adoptării unei soluții la o problemă, constând în identificarea cauzelor unor procese negative care constituie substanța respectivei probleme, a factorilor care ar putea influența pozitiv sau negativ soluționarea acesteia. În diagnoză intră în primul rând formularea problemei de soluționat. Cu cât formularea acesteia este mai adecvată și mai clară, cu atât șansa de a identifica soluția cea mai bună este mai ridicată. (C. Zamfir, 1993)</p>
E	
Echitate	<p>Măsura în care diferite grupuri sociale sunt tratate egal, nediscriminatoriu și nesubiectiv, prin aplicarea normelor și regulilor existente.</p>
Eficacitate	<p>Măsura în care o activitate satisface o nevoie, realizează un obiectiv sau îndeplinește o funcție.</p>
Eficiență	<p>Măsura rezultatelor unei activități raportate la eforturile făcute.</p> $\text{Eficiență} = \frac{\text{Eficacitate}}{\text{Costuri}}$
Evaluare	<p>Activitate periodică de măsurare a relevanței unei strategii, plan, program sau proiect, a eficienței și impactului acestuia, atât așteptat cât și neașteptat, față de obiectivele stabilite. Evaluarea poate duce la modificări ale strategiei, planului, programului sau proiectului tocmai pentru că se concentrează pe eficiența globală a acestuia.</p>
Expertiză tehnică	<p>Cunoștințe, abilități și aptitudini într-o arie specifică de activitate obținute prin educație, instruire și practică, care permit unei persoane să acționeze la cel mai înalt nivel de performanță.</p>
F	
Feedback	<p>Transmiterea rezultatelor obținute din activitățile de monitorizare și evaluare, organizate și prezentate într-o formă adecvată diseminării către părțile interesate, în scopul de a îmbunătăți managementul programelor, procesul de luare a deciziilor și procesul de învățare la nivelul organizațiilor. Feedbackul este generat de activitățile de M&E și poate include constatări, concluzii, recomandări și lecții învățate din experiență. (UNFPA Toolkit, 2004)</p>
Fezabilitate	<p>Fezabilitatea politică se referă la resursele și consecințele politice implicate.</p>

Fezabilitatea administrativă se referă la contextul legal, social și administrativ existent, precum și la resursele umane, financiare, logistice și de timp la dispoziția instituției.

G

Grafic de activități

O diagramă Gantt, o reprezentare grafică care stabilește momentul, durata și succesiunea activităților. Aceasta poate să identifice și repere pentru monitorizarea progresului înregistrat în implementare și responsabilități pentru realizări intermediare.

I

Impact

Efecte pe termen lung – pozitive și negative – asupra unor grupuri identificabile, produse de o strategie/intervenție de dezvoltare în mod direct sau indirect, intenționat sau neintenționat. Aceste efecte pot fi de natură economică, socio-culturală, instituțională, tehnologică etc. (UNFPA Toolkit, 2004)

Implementare

Procesul prin care resursele sunt transformate în rezultate, în vederea atingerii scopurilor și obiectivelor formulate în cadrul strategiei, prin desfășurarea secvenței de activități concrete prevăzute în planul de acțiune, în condițiile stabilite de responsabilități, termene, și resurse.

Input

Resursele financiare, umane, materiale, tehnologice și informaționale oferite de părțile interesate (*stakeholderi*), care sunt utilizate pentru a implementa o strategie sau plan de dezvoltare (UNFPA Toolkit, 2004).

Ipoteză

Presupoziții privind comportamentelor beneficiarilor și efectele asupra acestora a intervenției realizate în cadrul programului.

M

Mijloace

Resurse umane, materiale, financiare sau de alt tip necesare pentru a desfășura activitățile.

Misiune

Rațiunea pentru care există instituția, răspunsul la întrebarea „de ce este nevoie de această instituție?”.

Monitorizare

Activitate continuă de urmărire a procesului de implementare a unei strategii, a unui plan, program sau proiect în relație cu niște orare stabilite. Monitorizarea produce informații privind derularea procesului de implementare și operațiile specifice acestuia.

O

Obiectiv

Subordonat scopului, mai specific și cu țel intermediar. Uneori are asociați indicatori. Este operaționalizat în obiective specifice și, uneori, în sub-obiective.

Oportunități

Totalitatea situațiilor, fenomenelor și condițiilor exterioare programului, care afectează

pozitiv realizarea acestuia.

P

Parteneriate (consorții)

O grupare de persoane fizice sau juridice care implementează unul sau mai multe programe și/sau proiecte. Poate fi o grupare permanentă, legal constituită sau o grupare informal constituită. Toți membrii unui consorțiu (lider și ceilalți parteneri) răspund colectiv și individual față de contractor.

Părți interesate (stakeholder)

Organizație guvernamentală, neguvernamentală, grupuri sociale sau comunitate care au o miză în luarea deciziei într-un sens sau altul, pentru că sunt (potențial) interesate în sau afectate de promovarea și realizarea unui obiectiv sau țel specific.

Planificare strategică sau programare

Reprezintă un efort disciplinat și sistematic de a produce acțiuni și decizii care modelează și determină ceea ce este, ce face și de ce face o instituție/ organizație, cu orientare spre viitor. Planificarea strategică determină direcția pe care va merge o instituție în următorii ani – sau mai mult –, cum va ajunge acolo și cum va ști dacă a ajuns sau nu (McNamara, 2003).

Problemă socială

Un factor, un proces, o stare socială sau naturală care afectează negativ funcționarea societății și condiția umană. Problemele sociale pot fi însă și stări pozitive în măsura în care apar sub forma oportunităților de dezvoltare. (C. Zamfir, 2006)

Plan de acțiune

Operaționalizarea unei strategii prin identificarea unor elemente constitutive, și anume instituțiile responsabile, resursele necesare și intervalele de timp implicate. Pentru fiecare obiectiv (și sub-obiectiv, dacă este cazul), țintă specifică și activitate (sau măsură) se stabilesc: responsabili, resurse umane, materiale și financiare necesare, termene de realizare și indicatori de performanță.

Proces organizațional de învățare

Testarea continuă a experienței acumulate și transformarea experienței în cunoaștere relevantă în raport cu scopul principal al organizației, care să devină accesibilă tuturor membrilor organizației. (UNDP, 1997)

Program

Intervenție limitată în timp, care acoperă mai multe sectoare, tematici sau arii geografice, folosește o abordare multidisciplinară, implică mai multe instituții și poate fi finanțată din mai multe surse diferite (UNFPA Toolkit, 2004). De obicei, acoperă un întreg domeniu prioritar și cuprinde o serie de proiecte.

* *Programul social*, în sensul cel mai larg, reprezintă un ansamblu planificat și coordonat de resurse (materiale, financiare, umane) și activități alocate, respectiv desfășurate pentru o perioadă determinată de timp sau până la atingerea unui obiectiv clar stabilit, în scopul satisfacerii unei/unui set de nevoi sociale, al prevenirii sau rezolvării unei/unui set de probleme sociale.

Proiect	Acțiuni cu nivel de generalitate mai redus decât programele, cu o sferă de cuprindere mai mică, un grad de complexitate mai redus și un orizont de timp mai scurt.
R	
Rezultate (outputuri, outcomes)	Beneficiile furnizate grupurilor-țintă sub forma unor schimbări fizice, psihice, de potențial, de comportament etc., ca urmare a implementării activităților care duc la atingerea scopurilor și obiectivelor strategice. Acestea pot fi: <ul style="list-style-type: none"> (a) bunuri sau produse tangibile (b) servicii sau produse economice intangibile (c) bunuri și servicii. <p>Spre deosebire de bunuri, serviciile nu pot fi depozitate și nu au prezență fizică. Serviciile își pierd mult mai repede valoarea decât bunurile, cel puțin la nivelul percepțiilor.</p> <p>Anumite instituții fac distincție între rezultate (ansamblul schimbărilor produse de program) și <i>outputuri</i> (produse sau servicii tangibile furnizate de program în mod direct grupului-țintă).</p>
Riscuri	Ansamblul condițiilor care, în eventualitatea producerii, ar afecta negativ realizarea programului.
S	
Scop	Instrumente prospective cu cel mai ridicat nivel de generalitate, care se referă la schimbări la nivelul întregii societăți sau al unui segment larg al acesteia. Formularea scopurilor presupune utilizarea unor termeni abstracți, pentru care nu există obiecte sau fapte corespondente în realitate, ci doar la nivelul gândirii conceptuale.
Strategie	Document-cadru ce are la bază principii generale, care orientează utilizarea resurselor umane, materiale și financiare în vederea implementării de activități ce duc la obținerea unor rezultate particulare. (UNFPA Toolkit, 2004)
T	
Triangulația (triangulation)	Metodă de stabilire a gradului de acuratețe a informațiilor în studiul unui fenomen sau construct. Constă în combinarea de trei sau mai multe surse independente de date, evaluatori, teorii sau metode (spre exemplu, interviuri, observație, anchetă, documentare; date culese la diferite momente), pentru a verifica dacă duc la aceleași concluzii. Concept cu înțeles apropiat de conceptul „coroborare”.
Ținte, țel, target	Subordonate obiectivelor, concrete, măsurabile și finale. Au asociați indicatori, cu un anumit nivel sau evoluție, considerate drept dezirabile.

V

Viziune

Proiecția imaginativă pe termen lung asupra realității pe care instituția vrea să o modeleze: cum va arăta peste 10 sau 20 de ani societatea sau grupul-țintă, în urma eforturilor depuse de instituție. Concept cvasi-sinonim cu cel de „scop”.

Ghid de evaluare

Resurse utile

- Banca Mondială, 2004, *Monitoring & Evaluation: Some Tools, Methods & Approaches*, www.worldbank.org
- Banca Mondială, 2006, *Conducting Quality Impact Evaluations Under Budget, Time and Data Constraints*, www.worldbank.org/ Building Government Monitoring and Evaluation Systems Independent Evaluation Group.htm
- Church Cheyanne, Rogers Mark M., 2006, *Designing for Results: Integrating Monitoring and Evaluation in Conflict Transformation Programs*, Washington, www.sfcg.org
- DFID, Banca Mondială, 2003, Local Economic Development: Strategic Planning, Proiectul Knowledge and Capacity Development, Washington, www.worldbank.org/urban/led.
- DFID, 2005a, *Guidance on Evaluation and Review for DFID Staff*.
- DFID, 2005b, *Monitoring and Evaluating Information and Communication for Development (ICD) Programmes*.
- FRDS, 2004, *Povești de succes*, București: FRDS.
- ILO, 2006, *CLARIS*, Learning and Resource Centre on Social Inclusion, www.ilo.com
- Manski, Charles F., Garfinkel, Irwin, (coord.), 1992, *Evaluating Welfare and Training Programs*, London: Harvard University Press.
- Johnson, Gail, 2003, *Introduction to Monitoring and Evaluation. Participant Workbook*, Washington: World Bank Institute.
- Lefevre, Pierre et.al., 2000, *Comprehensive Participatory Planning and Evaluation*, Antwerp: BSF.JP.
- Mățăuan, Gabriel, 1999, *Evaluarea programelor sociale*, București: FIMAN.
- Pop, Luana Miruna (coord.), 2002, *Dicționar de politici sociale*, București: Editura Expert.
- McNamara, Carter, 1998, *Basic Guide to Program Evaluation*, <http://www.managementhelp.org/evaluatn/>
- OECD, 2002, *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, DAC Working Paper on Aid Evaluation.
- Saraceno, Elena, 1999, "The Evaluation of Local Policy Making in Europe. Learning from the LEADER Community Initiative", in *Evaluation*, Vol. 5(4).
- UNDP, 2002, *Handbook on Monitoring and Evaluating for Results*, www.undp.org
- UNDP (OESP), 1997, *Results oriented Monitoring and Evaluation. A handbook for Programme Managers*, <http://www.undp.org/eo/documents/mec13-15.htm>
- UNFPA, 2004, *Programme Manager's Planning, Monitoring & Evaluation Toolkit*, Tool Number 1: Glossary of Planning, Monitoring & Evaluation terms
- Zamfir, Cătălin și Stoica, Laura (coord.), 2006, *O nouă provocare: Dezvoltarea socială*, București: Polirom.
- Zamfir, Cătălin și Stănescu, Simona (coord.), 2007, *Mică enciclopedie de dezvoltare socială*, București: Polirom.