



GHID METODOLOGIC PENTRU EVALUAREA INTERMEDIARĂ ȘI EX- POST A POLITICILOR PUBLICE

CUPRINS

Acronime.....	3
Terminologie și definiții	4
Introducere	7
1. Cadrul general al procesului de evaluare	8
1.1. Ce este o evaluare?	8
1.2. Când se efectuează evaluarea?	8
1.3. Monitorizarea și evaluarea politicilor publice. Care este legătura?	11
2. Etapele de bază ale procesului de evaluare	13
2.1. Etapa1. Clarificarea scopului și subiectului evaluării.....	13
2.2. Etapa 2. Reconstrucția cadrului logic al intervenției de politică publică	14
2.3. Etapa 3. Formularea întrebărilor și criteriilor de evaluare	19
2.3.1. Relevanța	20
2.3.2. Coerența	21
2.3.3. Eficacitatea	22
2.3.4. Eficiența	23
2.3.5. Impactul	24
2.3.6. Durabilitatea.....	26
2.4. Etapa 4. Colectarea datelor și efectuarea analizei	27
2.4.1. Disponibilitatea și colectarea datelor	27
2.4.2. Efectuarea analizei: Exemplu practic	29
2.5. Etapa 5. Formularea constatărilor și recomandărilor	37
3. Metode analitice utilizate în procesul de evaluare	39
Bibliografie	40

DISCLAIMER

Ghidul este elaborat cu suportul proiectului „Sprijin pentru Guvernul Republicii Moldova în implementarea Agendei 2030” finanțat de Ministerul Federal German pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (BMZ) și implementat de Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ). Analiza, rezultatele și recomandările din acest document reprezintă opinia autorului/autorilor și nu reprezintă neapărat poziția finanțatorilor.

ACRONIME

AA RM-UE	Acordului de Asociere Republic Moldova – Uniunea Europeană
BMZ	Ministerul Federal al Germaniei pentru Cooperare Economică și Dezvoltare
BNS	Biroul Național de Statistică
CBTM	Cadrul bugetar pe termen mediu
CC	Curtea de Conturi
GIZ	Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei
LNOB	Principiul „a nu lăsa pe nimeni în urmă” (Leave no one behind)
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
ODD	Obiectiv de dezvoltare durabilă
UE	Uniunea Europeană

TERMINOLOGIE ȘI DEFINIȚII

Document de planificare – document aprobat printr-un act normativ sau printr-un act administrativ cu caracter normativ, conform căruia este planificată activitatea Guvernului și/sau cea a autorităților administrației publice centrale într-o perioadă determinată de timp.

Document de politici publice - document care stabilește modalitatea și resursele necesare pentru soluționarea problemelor de politici publice identificate, atingerea obiectivelor de dezvoltare într-un anumit domeniu sau subdomeniu de activitate a Guvernului și descrie impactul așteptat asupra statului și societății.

Scop – afirmație cu caracter general, care indică starea îmbunătățită de lucruri sau efectele cu impact general pozitiv asupra societății, schimbările sistemice care se așteaptă de la implementarea unei politici publice.

Obiectiv – elementul principal în procesul de planificare și luare a deciziilor, care reflectă rezultatul și impactul pozitiv pe care autoritatea publică dorește să-l atingă ca urmare a efortului depus conform viziunii și scopului stabilit. Obiectivele pot fi generale și specifice.

Acțiuni – pașii și sarcinile concrete întreprinse de către autoritatea publică, în conformitate cu direcțiile prioritare, pentru atingerea unui obiectiv specific. Acțiunile pot fi de reformă și recurente (întreprinse în mod regulat).

Țintă – un nivel stabilit de performanță, exprimat prin schimbarea de comportament, produsele, bunurile sau serviciile finale pe care administrația publică urmărește să le obțină într-o anumită perioadă de timp prin implementarea politicii publice pentru a-și îndeplini obiectivele.

Valoare de referință (baseline) – situația la momentul elaborării documentelor de planificare și documentelor de politici publice, în raport cu care se măsoară progresul sau se efectuează comparații, ca parte a procesului de monitorizare și evaluare.

Monitorizare – activitate realizată în mod continuu pe parcursul implementării unui document de planificare sau document de politici publice, care constă în colectarea sistematică a informațiilor cu privire la nivelul de realizare a indicatorilor, în scopul stabilirii gradului de realizare a acțiunilor, gradului de conformitate a acțiunilor întreprinse cu cele planificate, identificării cauzelor întârzierilor și modificărilor pentru îmbunătățirea procesului de implementare și verificării dacă intervențiile planificate sunt implementate în mod corespunzător.

Evaluare – procesul de măsurare a nivelului de realizare a obiectivelor unei politici publice sau a unui document de politici publice, modului de implementare a acestuia și rezultatelor obținute, cu scopul de a determina relevanța, eficiența, eficacitatea, impactul și durabilitatea intervențiilor întreprinse.

Evaluarea intermediară - este o analiză efectuată pe parcursul implementării politicilor publice, în care se pune accentul pe evaluarea eficienței și eficacității acestora. Evaluarea intermediară urmărește evaluarea performanței unei politici publice în derulare și identificarea necesității revizuirii acesteia.

Evaluarea ex-post – analiza rezultatelor reale ale unei intervenții de politici publice finalizate care permite de a înțelege factorii de succes sau eșec, precum și estimarea impactului final a politicii și a durabilității rezultatelor obținute.

Indicatori de resurse (input) – utilizați în documentele de planificare și documentele de politici publice, reprezintă resursele umane, resursele financiare, infrastructura și timpul necesar pentru a obține produsele și rezultatele planificate. Pentru a fi implementată, fiecare politică publică trebuie să specifice resursele care vor fi disponibile și/sau necesare pentru a atinge obiectivele.

Indicatori de produs / rezultat al activităților sau acțiunilor (output) – utilizați în documentele de planificare și documentele de politici publice, măsoară nivelul de implementare a unei activități sau acțiuni. Exemple de indicatori output pot fi: numărul de manuale elaborate și distribuite, kilometri de drum construit sau reparat, numărul regulamentelor restrictive abrogate cu privire la antreprenoriat, numărul de persoane instruite etc.

Indicatori de rezultat al politicii publice (outcome) – utilizați în documentele de planificare și documentele de politici publice, măsoară rezultatele directe ale unui set de activități și acțiuni asupra dezvoltării sau schimbărilor ținute privind oamenii, agenții economici, instituțiile etc., reflectând modificările de comportament, competențe, abilități sau performanță. Exemple de indicatori outcome pot fi: numărul redus de accidente rutiere, rata sporită de absolvire a instituțiilor educaționale, trenurile sau autobuzele care respectă orarul, creșterea ratei investițiilor etc.

Indicatori de impact – utilizați în documentele de planificare și documentele de politici publice, măsoară efectul unei politici publice asupra bunăstării societății în ansamblu sau a unei părți a societății.

Corelația dintre indicatorii de monitorizare și evaluare ai documentelor de planificare și documentelor de politici cu indicatorii de performanță ai programelor/subprogramelor CBTM

Cadrul bugetar pe termen mediu prevede clasificarea indicatorilor aparent diferită, dar cu caracteristici aproximativ similare față de indicatorii utilizați în ciclul de politici publice.¹ Pentru a asigura convergența acestora, în procesul de aliniere a politicilor publice la cadrul bugetar, conform strategiilor sectoriale de cheltuieli, vor fi utilizate corelările din Tabelul 1.

Tabelul 1. Corelația dintre indicatorii de monitorizare și evaluare ai documentelor de planificare și documentelor de politici cu indicatorii de performanță ai programelor/subprogramelor CBTM

Indicatori de monitorizare și evaluare din documentele de planificare și documentele de politici publice	Indicatori de performanță ai programelor/subprogramelor CBTM
Indicatori de resurse (inputs)	Indicatori de resurse
Indicatori de produs/rezultat al acțiunilor (outputs)	Indicatori de produs
Indicatori de rezultat al politicilor publice (outcome)	Indicatori de eficiență
Indicatori de impact	Indicatori de rezultat

¹ Indicatorii de performanță ai programelor/subprogramelor CBTM sunt enumerați în Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului, aprobat prin [Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 209/2015](#).

Anumite discrepanțe pot apărea la indicatorii de eficiență și rezultat ai CBTM. Indicatorii de eficiență ai CBTM, chiar dacă reflectă realizarea programului, la fel ca și indicatorii de rezultat al politicii publice (*outcome*), în primul rând măsoară eficiența realizării acestuia ca raport între rezultate și resurse utilizate. Indicatorii de rezultat ai CBTM, de asemenea, pot fi diferiți față de indicatorii de rezultat al politicii publice (*outcome*) și indicatorii de impact, fiind o combinație a acestora, fără a specifica care sunt raportați la obiective și care la scopul programului.

Sursa: Ghid metodologic privind integrarea prevederilor Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2030” în documentele de planificare și documentele de politici publice la nivel național

Termene de realizare – perioada / perioadele de timp în care se planifică a fi îndeplinite în totalitate, conform indicatorilor, activitățile și acțiunile prevăzute într-un document de planificare sau document de politici publice.

INTRODUCERE

Acest Ghid este un îndrumar metodologic pentru autoritățile publice implicate în procesul de evaluare a politicilor publice pe durata implementării sau după finalizarea acestora. Scopul evaluării este informarea factorilor de decizie asupra gradului de implementare a politicii publice, a nivelului de atingere a obiectivelor stabilite și a impactului asupra societății în general sau asupra anumitor grupuri, sectoare sau domenii specifice, în particular. Aceste tipuri de evaluări mai au denumirea de **intermediară sau ex-post**. Procesul de evaluare încheie ciclul de politici publice și permite autorităților publice de a lua decizii vizavi de continuarea, modificarea sau finalizarea politicii publice supuse evaluării. Ghidul în cauză este o versiune revizuită și completată a Ghidului publicat în anul 2010 de către Cancelaria de Stat, și este elaborat în cadrul proiectului „Suport pentru implementarea Strategiei Naționale de Dezvoltare”, finanțat de către Ministerul Federal al Germaniei pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (BMZ) și implementat de Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ).

Ghidul servește drept instrument utilizat în analiza politicilor publice pentru mai multe categorii de beneficiari. Pentru cei care analizează politici publice cu implicații financiare și non-financiare înalte și de anvergură sistemică, sunt utile exemple de tehnici mai sofisticate pentru analiza impactului. Pentru cei care analizează politici publice mai puțin complexe și mai puțin costisitoare va fi suficient de urmat etapele și instrumentele propuse în Ghid, încercând să se răspundă la întrebările formulate drept exemplu în fiecare secțiune/etapă. În același timp, Ghidul nu prezintă un spectru exhaustiv de tehnici și întrebări pentru evaluarea **intermediară sau ex-post** a impactului politicilor publice, ci o selecție a unor instrumente accesibile și aplicabile pentru funcționari publici și practicieni, implicați în analiza și elaborarea politicilor publice.

Conceptele și noțiunile utilizate în cadrul Ghidului sunt în concordanță cu cadrul normativ în vigoare la momentul elaborării acestuia. În special sunt reflectate prevederile Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, Hotărârii de Guvern nr. 386/2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice, Hotărârii de Guvern nr. 1181/2010 privind monitorizarea procesului de implementare a legislației. La revizuirea Ghidului s-a ținut cont de experiența națională privind dezvoltarea analizelor de impact, precum și de ghiduri similare ale altor state din Europa. Totodată la baza Ghidului stau reguli și cerințe de calitate ce se regăsesc în recomandările Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) și cele promovate în cadrul Uniunii Europene (UE), conform „Orientărilor pentru o mai bună legiferare” ale Comisiei UE.

Varianta actualizată a Ghidului în cauză servește drept instrument viabil pentru autoritățile publice de a pune în aplicare obiectivele promovate de „Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030” a Organizației Națiunilor Unite și prevederile Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană (AA RM – UE).

1. CADRUL GENERAL AL PROCESULUI DE EVALUARE

1.1. CE ESTE O EVALUARE?

Evaluarea este un proces de colectare și analiză a informației în scopul formulării unor concluzii asupra modului, în care anumite intervenții de politici publice ating obiectivele scontate. Evaluarea se bazează pe evidențele colectate pentru a estima cât de bine a funcționat sau funcționează intervenția de politici publice, luând în considerare prognozele și estimările efectuate anterior. Pentru atingerea acestui scop evaluarea urmează să analizeze nu doar **ce și cum s-a întâmplat**, dar și **de ce s-a întâmplat** și, dacă este posibil, **cât de mult s-a schimbat** ceva drept rezultat al intervenției de politică publică. Astfel, unde este posibil, evaluarea ar urma să deducă concluzii despre relațiile și efectele cauzale ale intervenției asupra rezultatelor scontate, iar în caz de imposibilitate să se prezinte justificări. Finalmente, este necesar ca evaluarea să conțină o perspectivă mai largă asupra intervenției, căutând să identifice orice efecte care nu au fost anticipate și prognozate la etapa de elaborare a intervenției de politică publică.² O astfel de abordare sistemică a evaluării este crucială pentru a genera concluzii bazate pe evidențe și a decide dacă este justificată continuarea intervenției.

Evaluarea are următoarele obiective principale:

- **Creșterea responsabilității** prin evaluarea impactului politicilor publice de către diverși actori interesați (Parlament, cetățeni etc.);
- **Sporirea eficienței** de alocare a resurselor publice și îmbunătățirea performanței programelor bugetare;
- **Obținerea informației** în cazurile în care Guvernul are nevoie de date cu privire la rezultatele intervenției, iar acestea sunt lipsă;
- **Formularea și aprobarea politicilor** publice bazate pe evidențe;
- **Corectarea politicilor** publice preponderent realizată în cazurile în care este evident că actuala formă a politicilor publice nu este una reușită (aceasta poate ține de obiective, indicatori de măsurare a progresului și impactului etc.);
- **Îmbunătățirea implementării** intervențiilor de politici publice;
- **Obținerea cunoștințelor** și formularea lecțiilor pentru viitor.

1.2. CÂND SE EFECTUEAZĂ EVALUAREA?

Procesul de analiză și evaluare a intervențiilor include trei etape consecutive – analiza ex-ante, evaluarea intermediară și evaluarea ex-post. Ciclul de politici publice este operațional și eficient doar dacă toate aceste tipuri de analiză și evaluare sunt strâns integrate într-un singur sistem coerent de monitorizare și evaluare, și dacă acesta vine să sprijine elaborarea politicilor publice și bugetarea într-o manieră sustenabilă (Figura 1).

Analiza ex-ante este primul pas în ciclul de politici publice care apreciază impactul potențial al unei politici publice asupra grupurilor-țintă sau altor grupuri, bugetului, anumitor sectoare etc. Această etapă presupune examinarea opțiunilor alternative pentru soluționarea problemelor și atingerea obiectivelor stabilite, fiind analizat impactul fiscal, administrativ, economic, social și de mediu ale fiecărei opțiuni.

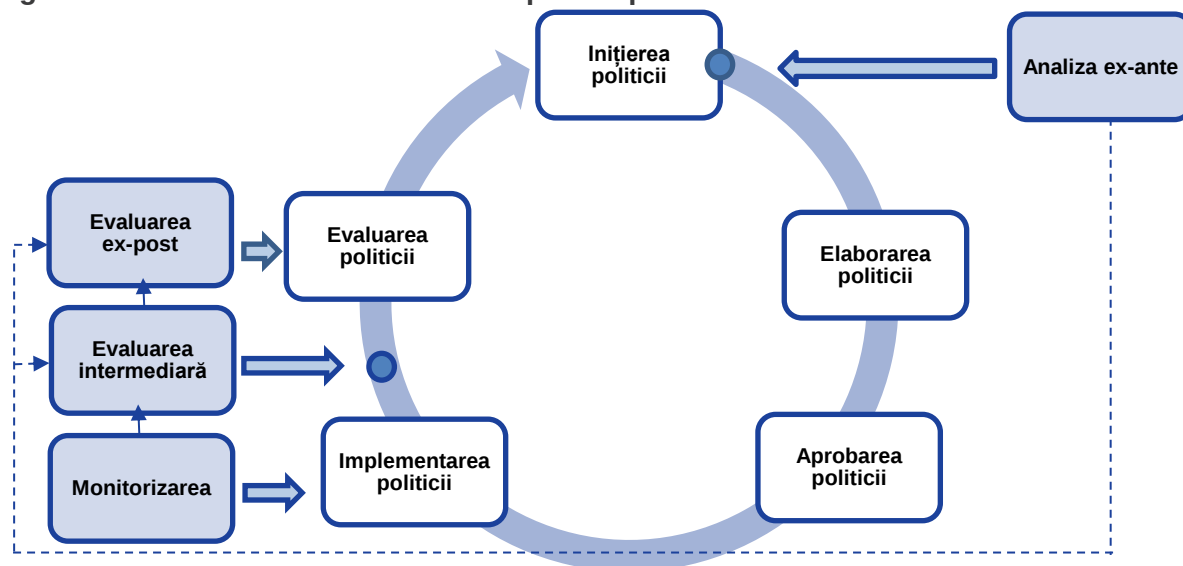
² "Better Regulation Toolbox. Tool #43. What is an evaluation and when is it required?"

Obiectivul de bază al analizei ex-ante constă în sprijinirea procesului decizional prin recomandarea acelei abordări de politici publice, care poate fi considerată drept cea mai eficientă sau cu cel mai pozitiv impact și care evită, în măsura posibilităților, efectele adverse inoportune. Mai multe detalii despre această etapă pot fi regăsite în „Ghidul metodologic pentru analiza ex-ante a impactului politicilor publice: Instrumente și tehnici”.

Evaluarea intermediară este efectuată pe parcursul implementării politicilor publice și este strâns legată de activitatea de monitorizare. Ea își propune drept obiectiv evaluarea performanței unei politici publice în derulare și identificarea necesității revizuirii acesteia. Unele politici publice nu au termen exact pentru implementare (e.g. actele normative), de aceea evaluarea intermediară este crucială pentru a determina în ce măsură rezultatele obținute corespund cu cele prognozate. Drept referință analitică și de comparație pentru evaluarea intermediară poate servi analiza ex-ante, precum și rapoartele de monitorizare elaborate în procesul de implementare a intervenției de politică publică.

Evaluarea ex-post sau finală este analiza rezultatelor reale ale unei intervenții de politici publice finalizate care permite de a înțelege factorii de succes sau eșec și impactul mai vast al intervenției. Unul din obiectivele principale ale evaluării ex-post este producerea unor concluzii, care ar putea fi generalizate și aplicate pentru alte intervenții de politici publice – viitoare sau în derulare. Pentru a atinge aceste obiective, analiza ex-post se bazează pe toate analizele, evaluările și rapoartele de monitorizare elaborate pe parcursul întregului ciclu al politicii publice evaluate, precum și pe alte surse analitice relevante domeniului analizat.

Figura 1. Locul evaluărilor în ciclul de politici publice



Sursa: Compilarea autorului

În mare parte, evaluările intermediare și ex-post au la bază metodologii similare, diferența fiind doar perioada în care acestea se aplică. Astfel, Ghidul respectiv oferă o perspectivă unică asupra ambelor tipuri de evaluări, fiind utilizat un singur concept, denumit **evaluare**. Atunci când în unele cazuri se cere diferențierea între evaluarea intermediară și ex-post, acestea sunt stipulate explicit.

Pentru ce tipuri de politici publice se aplică evaluarea?

Conform [Hotărârii de Guvern \(HG\) nr. 386/2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice](#) evaluările intermediară și finală sunt obligatorii pentru următoarele documente de politici publice:

- **Strategia** care este un document de politici publice care definește și planifică politica publică a Guvernului pe termen lung (6-10 ani) în unul sau câteva domenii de activitate a Guvernului, stabilite conform [Legii nr. 136/2017 cu privire la Guvern](#);
- **Programul** care este un document de politici publice pe termen mediu (3-5 ani), care derivă din strategie și, respectiv, contribuie la implementarea acesteia prin detalierea și concretizarea acțiunilor ce urmează a fi realizate într-un domeniu sau sub-domeniu de activitate;

Spre deosebire de documentele de politici publice, nu există o obligativitate expresă de elaborare a evaluărilor intermediară și finală pentru actele normative stipulate în [Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative](#). Totodată, această lege stabilește un mecanism de monitorizare a procesului de implementare a prevederilor actelor normative, care conține și elemente definitorii unei evaluări intermediare sau finale. Acest mecanism de monitorizare este definit și descris mai detaliat în [HG nr. 1181/2010 privind monitorizarea procesului de implementare a legislației](#). Conform definițiilor din aceste acte normative, monitorizarea implementării prevederilor actelor normative este nu doar un proces de identificare a gradului de executare a actului normativ, dar și identificarea cauzelor care generează inaplicabilitatea actului normativ și consecințele neprevăzute. Cum o să fie argumentat mai jos, tocmai aceste aspecte și sunt elementele definitorii ale unei **evaluări**. Din acest considerent, se recomandă elaborarea evaluărilor intermediară și finală în baza acestui Ghid atât pentru documentele de politici publice și documentele de planificare, cât și pentru actele normative. Finalmente, Ghidul curent prezintă o abordare standardizată și universală a procesului de evaluare care poate fi aplicată pentru toate documentele de politici publice și documentele de planificare, precum și a actelor normative.

Totuși, nu este obligatoriu și rămâne la discreția evaluatorilor, de a parcurge procesul de evaluare pentru toate documentele care nu cad sub noțiunea de documente de politici sau acte normative, și anume:

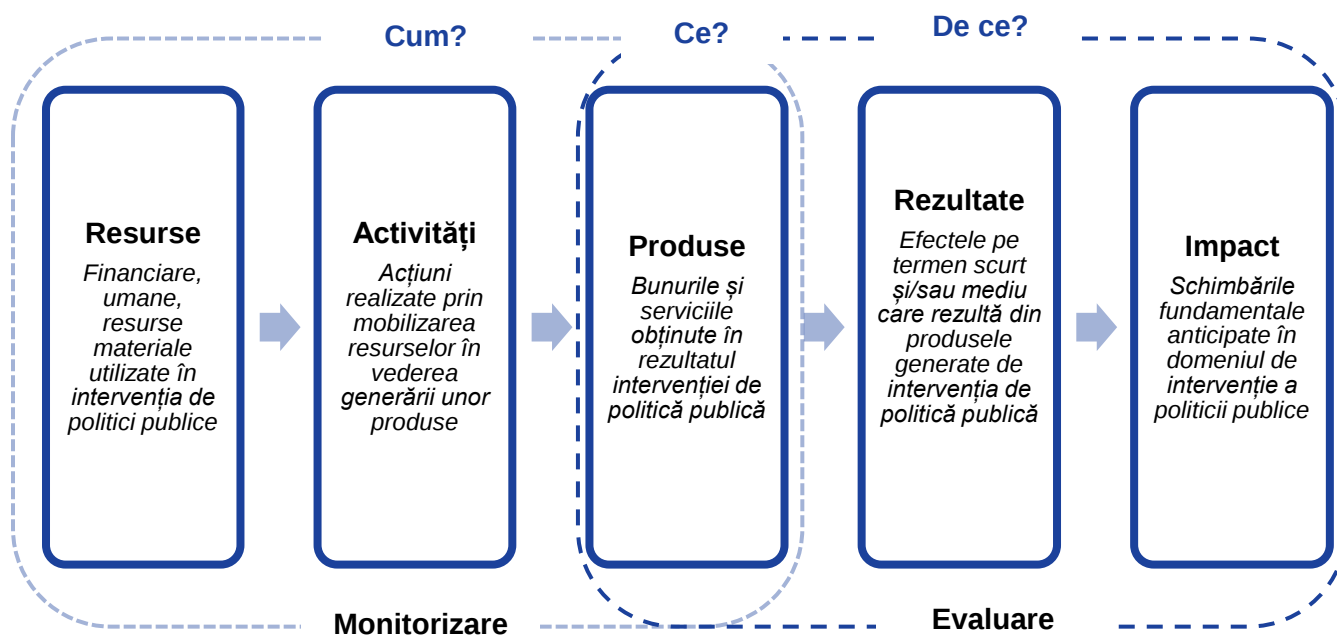
- **Documente care au caracter exclusiv politic**, cum ar fi declarațiile oficiale, la fel și actele de aderare la unele structuri/organizații internaționale sau participarea la unele operațiuni internaționale;
- **Actele cu caracter individual**, cum ar fi cele care se referă la numiri în funcții, acordare de distincții, acordare de unele drepturi pecuniare, aplicarea unor măsuri specifice de către Guvern sau autoritățile publice centrale în limita atribuțiilor stabilite de lege;
- **Actele care vin să restructureze sau stabilească procesul intern de activitate a unei autorități publice**, inclusiv care țin de gestionarea patrimoniului acesteia, fie privind realizarea unor sarcini de către autorități administrative în limita atribuțiilor existente;
- **Documentele de planificare**: Excepție este Strategia Națională de Dezvoltare, care este un document de planificare pe termen lung, dar conține prevederi de evaluare la mijloc de termen și un raport final de implementare.

1.3. MONITORIZAREA ȘI EVALUAREA POLITICILOR PUBLICE. CARE ESTE LEGĂTURA?

Monitorizarea este un proces continuu și sistematic de colectare a datelor privind modul de implementare a intervenției de politică publică. Scopul monitorizării este informarea factorilor de decizie și tuturor părților interesate asupra progresului înregistrat în procesul de implementare a intervenției de politică publică și ajustarea acesteia, în cazul unor devieri și/sau identificării unor consecințe neanticipate.³ Procesul de monitorizare poate genera întrebări și date, care pot fi utilizate ulterior evaluarea impactului intervenției de politică publică.

Evaluarea și monitorizarea sunt complementare ca proces, dar diferă ca abordare conceptuală. Monitorizarea analizează preponderent modificările ce au avut loc de la intrarea în vigoare a unei intervenții de politică publică, deci răspunde la întrebările „ce s-a schimbat?” și „cum s-a făcut?”. Evaluarea analizează însă dacă intervenția a fost efectivă în atingerea obiectivelor sale și dacă obiectivele au fost îndeplinite în mod eficient (cel puțin dintr-o perspectivă de cost), precum și cauzele succesului sau eșecului unei intervenții de politică publică. Mai mult decât atât, evaluarea încearcă să răspundă cel puțin la întrebarea „de ce a avut loc o anumită schimbare?” în urma intervenției (Figura 2). Pentru a face acest lucru, în procesul de evaluare sunt colectate date suplimentare care pot fi prea costisitoare pentru a fi monitorizate în mod continuu, și/sau care măsoară efectele pe termen lung.

Figura 2. Interdependența dintre monitorizare și evaluare



Sursa: Compilarea autorului în baza „(Quick) Guideto Ex-post Policy Impact Assessment”

Monitorizarea este obligatorie atât pentru documentele de politici publice și documentele de planificare, cât și pentru actele normative. Obligatorietatea și procesul de monitorizare pentru documentele

³ „Better Regulation Toolbox. Tool #41. Monitoring arrangements and indicators”

publice sunt stipulate în [HG nr. 386/2020](#), din care rezultă că rezultatele monitorizării sunt incluse în rapoartele de progres și sunt publicate pe paginile web oficiale ale autorităților responsabile de elaborarea rapoartelor. Mecanismul de monitorizare a actelor normative ale Guvernului, este descris în [HG nr. 1181/2010 privind monitorizarea procesului de implementare a legislației](#). Rezultatele monitorizării sunt incluse în Raportul de monitorizare a procesului de implementare a legislației, care este publicat pe pagina web oficială a autorității responsabile de procesul de monitorizare. Astfel, rapoartele de monitorizare a documentelor de politici publice și documentelor de planificare, precum și a actelor normative pot servi drept o sursă importantă de date pentru procesul de evaluare.

Diferențele între monitorizare și evaluare	
Monitorizare	Evaluare
- Proces continuu materializat prin rapoarte de monitorizare elaborate cu o anumită periodicitate; - Accentul este pus pe gradul de realizare a activităților, resursele utilizate și produsele obținute; - Se compară ceea ce s-a planificat cu ceea ce se obține în procesul de implementare a intervenției de politică publică; - Rezultatele monitorizării sunt utilizate pentru deciziile informate de ajustare a procesului curent de implementare a intervenției de politică publică.	- Proces episodic, doar la anumite etape ale ciclului de politici publice; - Accentul este pus asupra gradului și modului de realizare a obiectivelor (cum și de ce au fost sau nu obținute rezultatele scontate); - Se analizează cauzele schimbărilor obținute în urma implementării intervenției atât pentru efectele planificate, cât și celor neplanificate; - Rezultatele evaluării sunt utilizate pentru planificarea și elaborarea unor noi intervenții de politici publice.

2. ETAPELE DE BAZĂ ALE PROCESULUI DE EVALUARE

Calitatea unei evaluări ca produs analitic depinde de respectarea unor rigori metodologice specifice acestei proceduri. Elaborarea unei evaluări calitative presupune parcurgerea unor etape distincte ce ar construi un lanț logic între colectarea datelor, analiza acestora și formularea concluziilor. Numărul și detalierea acestor etape poate să difere, în funcție de particularitățile și complexitatea evaluării efectuate. Etapele standard sunt însă următoarele:

- **Etapa 1. Clarificarea scopului și subiectului evaluării.** La această etapă se definește de ce are loc evaluarea intervenției de politică publică (e.g. perioada de implementare a documentului de politici publice s-a finalizat, în documentul de politici publice sunt prevederi de evaluare la mijloc de termen sau au fost depistate anumite tendințe îngrijorătoare în procesul de monitorizare) și ce anume va fi evaluat (e.g. un document de politici publice sau mai multe).
- **Etapa 2. Reconstruirea cadrului logic al intervenției de politică publică.** Se reconstruiește și se analizează cum intervenția a fost planificată să acționeze la etapa de aprobare și ulterior în procesul de implementare. Această analiză se face cu ajutorul modelului resurse-produse și Matricei cadrului logic, prezentate mai jos în detalii. De asemenea, la această etapă se identifică punctele de reper pentru evaluare (e.g. indicatorii de referință incluși în documentul de politici publice).
- **Etapa 3. Formularea întrebărilor și criteriilor de evaluare.** Întrebările de evaluare se formulează în baza unor criterii standard de evaluare prin prisma modelului resurse-produse. De formularea întrebărilor de evaluare și criteriile selectate depinde profunzimea și calitatea exercițiului de evaluare.
- **Etapa 4. Colectarea datelor și efectuarea analizei.** Se identifică un spectru cât mai larg de surse de date, care ar permite de evaluat intervenția de politică publică prin prisma cât mai multor criterii de evaluare. De disponibilitatea și calitatea datelor depinde instrumentarul analitic utilizat, numărul criteriilor de evaluare care pot fi aplicate și posibilitatea de a răspunde la toate întrebările de evaluare formulate.
- **Etapa 5. Formularea constatărilor și recomandărilor.** Se elaborează raportul de evaluare, în baza unei structuri standardizate, și se formulează recomandările privind îmbunătățirea situației în domeniu.

2.1. ETAPA1. CLARIFICAREA SCOPULUI ȘI SUBIECTULUI EVALUĂRII

Definirea clară a scopului evaluării este unul din principalii pași ai etapei inițiale de evaluare, de care depinde direcția ulterioară și calitatea efortului analitic. Scopul urmează să fie formulat în așa mod, încât să fie clar de ce se face evaluarea, ce informație o să fie produsă și cum aceasta urmează să fie utilizată ulterior în ciclul de politici publice. De exemplu, scopul unei evaluări intermediare ar putea fi generarea de evidențe că intervenția de politică publică este implementată în conformitate cu obiectivele inițiale și merită a fi continuată.

Un alt factor ce influențează structura și efortul analitic de evaluare este subiectul și sfera de aplicare a evaluării. Subiectul și sfera de aplicare a evaluării pot fi definite prin intermediul următoarelor întrebări:

- *Ce este supus evaluării (e.g. document de politică publică sau un act normativ)?*
- *Va fi evaluată intervenția de politică publică în întregime sau doar parțial?*
- *Care este intervalul de timp pentru evaluare (e.g. tot intervalul de timp de la momentul punerii în aplicare al intervenției de politică publică sau doar o perioadă specifică)?*
- *Va fi evaluată intervenția de politică publică în interacțiune cu alte intervenții corelate?*
- *Cine va participa la efectuarea evaluării?*

În cazul unor limitări la subiectul evaluării, identificate prin prisma întrebărilor de mai sus, se vor prezenta argumente de justificare. Justificarea este imperativă pentru a diminua abordarea discreționară a evaluatorilor și a asigura transparența procesului de evaluare.

Există o legătură clară între scopul unei evaluări și domeniul acesteia. Domeniul evaluării este determinat de numărul și conținutul documentelor de politici publice evaluate (e.g. un document de politici publice în întregime, parțial sau mai multe documente), precum și de perioada de timp acoperită, aria geografică și alte aspecte relevante. Dacă domeniul unei evaluări este limitat, atunci evaluarea s-ar putea să nu-și atingă scopul și să nu răspundă așteptărilor factorilor de decizie, și ale altor părți interesate. Cu toate acestea, extinderea domeniului de aplicare prin includerea mai multor domenii slab conectate s-ar putea să nu ofere informații suplimentare relevante.

2.2. ETAPA 2. RECONSTRUCȚIA CADRULUI LOGIC AL INTERVENȚIEI DE POLITICĂ PUBLICĂ

Succesul exercițiului de evaluare depinde de modul cum au fost formulate rezultatele și obiectivele scontate ale intervenției de politică publică la etapa de elaborare și aprobare. Deseori obiectivele intervenției sunt formulate extrem de vag, rezultatele și impactul estimat nu sunt cuantificate, iar legăturile între acțiuni și rezultate nu sunt destul de clar explicate, ceea ce îngreunează enorm efortul de evaluare al intervenției de politică publică. În aceste circumstanțe este imperativă **reconstrucția cadrului logic al intervenției de politică publică.**

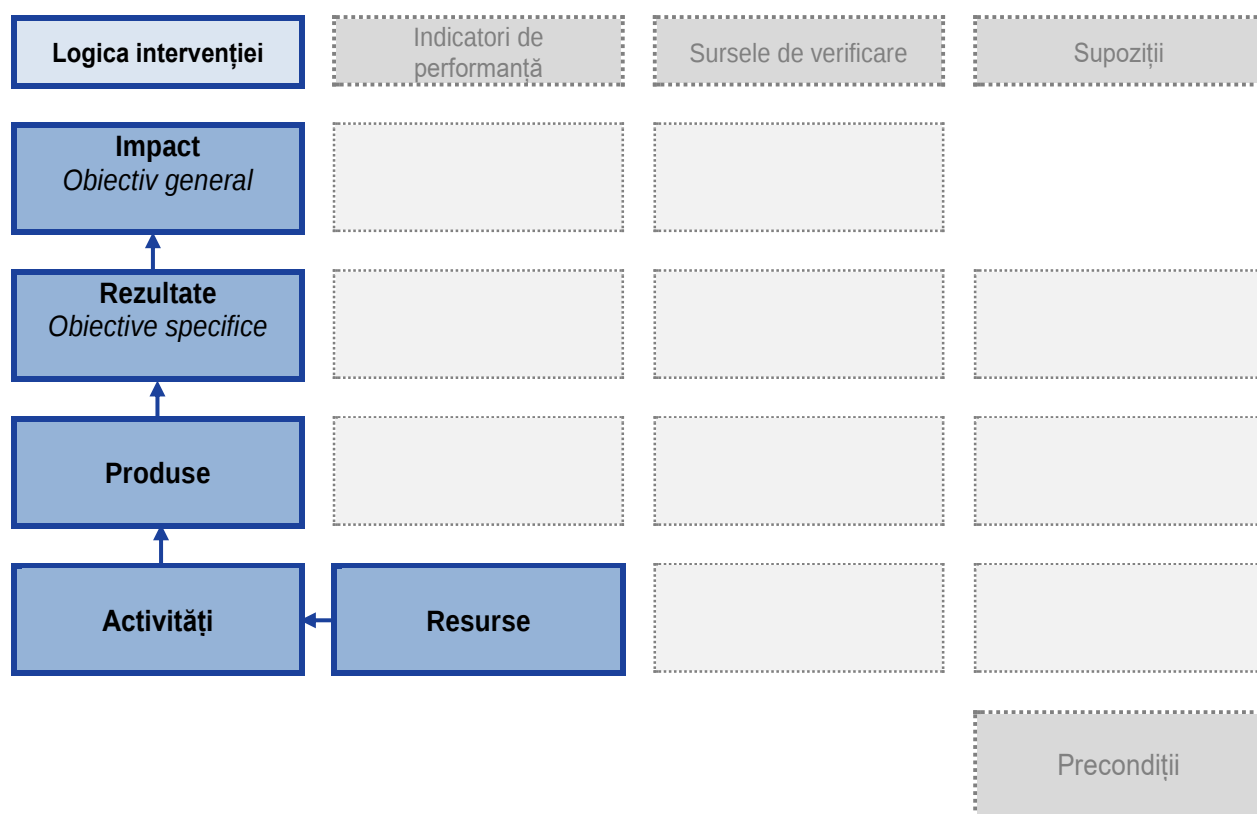
Cadrul logic al intervenției oferă o descriere a modului cum a fost anticipată implementarea intervenției de politică publică. Pentru reconstrucția cadrului logic al intervenției se recomandă utilizarea modelului resurse-produse atât în formă narativă, cât și grafică (Figura 3). Cu ajutorul acestui model se descrie lanțul de evenimente și pași care trebuiau să ducă la schimbarea intenționată (relația „dacă-atunci”), prin analiza consecutivă a **resurselor, activităților, produselor, rezultatelor și impactului intervenției de politică publică.** Utilizarea acestor categorii este utilă la definitivarea criteriilor de evaluare (e.g. relevanța politicii publice). Totodată, modelul resurse-produse reprezintă doar nucleul și punctul de plecare pentru reconstrucția cadrului logic de politică publică. Există și alte elemente care trebuie luate în calcul la restabilirea cadrului logic pe lângă cele a modelului resurse-produse, care pot fi combinate în mod coerent și ușor de înțeles în **Matricea cadrului logic al intervenției de politică publică.**

Matricea cadrului logic al intervenției de politică publică este principalul element de lucru care sumarizează aspectele esențiale și arhitectura intervenției, cu ajutorul a patru coloane și patru sau

mai multe linii. În continuare sunt prezentate în detaliu conținutul matricei cadrului logic și ce informație urmează să fie inclusă în fiecare coloană pentru a reconstrui logica intervenției de politică publică:

Coloana 1. Logica intervenției. Prima coloană este definită „Logica intervenției” și descrie consecutivitatea pașilor pentru atingerea obiectivului general al intervenției de politică publică (impactul scontat). Această consecutivitate presupune că **activitățile** (al 4-lea rând, prima coloană) se implementează cu ajutorul mijloacelor materiale și umane (al 4-lea rând, a doua coloană) mobilizate pe perioada de implementare. Urmare a desfășurării integrale a **activităților** sunt generate **produsele** (al 3-lea rând, prima coloană). Produsele, la rândul său, urmează să conducă la îndeplinirea rezultatelor intervenției de politică publică (al 2-lea rând, prima coloană), iar acestea contribuie la atingerea impactului scontat pe termen mediu și lung (primul rând, prima coloană). De fapt, această consecutivitate reprezintă modelul de resurse-produse utilizat ulterior la evaluarea la mijloc de termen sau finală a intervenției.

Figura 3. Cadrul logic al unei intervenții prin prisma modelului resurse-produse



Sursa: Compilarea autorului în baza „Designing a Results Framework for Achieving Results: A How-To Guide”

Coloana 2. Indicatorii de performanță. Acești indicatori sunt un instrument prin care se măsoară intervenția de politică publică și descriu, în termeni cantitativi și calitativi, în ce măsură au fost îndeplinite obiectivele intervenției. De notat că un obiectiv a cărui realizare nu poate fi măsurată nu este un obiectiv valid. Din acest considerent, indicatorii de performanță trebuie să fie SMART (S – *simplu*, M – *măsurabil*, A – *acceptabil*, R – *realizabil*, T – *fixat în timp*) și să aibă valori de referință și ținte (Tabelul 2). În Matricea cadrului logic nu există indicatori pentru activități, în celula respectivă fiind descrise resursele materiale și umane necesare implementării intervenției.

În cazul în care indicatorii de performanță, deci nu au fost formulați la etapa de elaborare, ei urmează să fie restabiliți la acest pas al evaluării, inclusiv valoarea de referință și ținta ce urma să fie atinsă. Restabilirea valorilor de referință și țintă se face în baza datelor statistice conform situației la etapa de punere în aplicare a documentului de planificare sau a documentului de politică publică. Ceea ce ține de exercițiul de restabilire a țăintelor, evaluatorul urmează să estimeze cel puțin care putea fi ținta în baza scenariului contrafactual (lipsa intervenției publice), extrapolând tendințele de la etapa de punere în aplicare a documentului de planificare sau a documentului de politică publică. În caz contrariu, nu o să fie repere cuantificate pentru evaluarea efectelor politicii publice.

Tabelul 2. Interpretarea principiului SMART

Dimensiunea principiului	Interpretarea
Simplu	Ce trebuie de realizat? <i>Formularea obiectivului sau indicatorului trebuie să fie una simplă, astfel încât orice cititor să aibă o înțelegere comună a acestuia.</i>
Măsurabil	Cum aflăm dacă a fost realizat sau nu? <i>Formularea obiectivului sau indicatorului trebuie să conțină termeni măsurabili: cantitate, calitate, frecvență, costuri etc. Obiectivul specific și toți indicatorii de monitorizare și evaluare trebuie să permită o evaluare în raport cu un anumit standard (valoare de referință).</i>
Acceptabil	Ar trebui realizat? Corespunde rezultatul cu viziunea stabilită pentru acest domeniu? <i>Formularea obiectivului sau indicatorului trebuie să corespundă cu viziunea, scopul și obiectivele generale asumate la nivelul autorității publice.</i>
Realizabil	Poate fi realizat? <i>Formularea obiectivului sau indicatorului trebuie să conțină cont de intervalul de timp, oportunitatea realizării acțiunilor, capacitățile umane și resursele financiare disponibile.</i>
Fixat în timp	Când va fi realizat? <i>Formularea obiectivului sau indicatorului trebuie să includă un cadru temporal clar, care să permită evaluarea realizării obiectivului sau indicatorului, inclusiv pentru a efectua anumite ajustări pe parcurs, în cazul în care rezultatele obținute nu corespund așteptărilor inițiale.</i>

Sursa: Ghid metodologic privind integrarea prevederilor Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2030” în documentele de planificare și documentele de politici publice la nivel național

Coloana 3. Surse de verificare. În această coloană urmează să fie indicate și descrise documentele și sursele de informații folosite pentru a cuantifica indicatorii de performanță. Sursele de verificare a indicatorilor de performanță urmează să fie descrise în așa mod încât să cuprindă forma în care trebuie căutată informația (e.g. rapoarte de activitate, rapoarte financiare, baze de date etc.), instituția care poate furniza informații (e.g. Biroul Național de Statistică, Ministerul Finanțelor etc.) și periodicitatea cu care se actualizează informația (e.g. lunar, trimestrial, anual etc.), dacă este cazul.

Sursele de verificare urmează să fie estimate după criterii ca accesibilitate, credibilitate și relevanță.

Coloana 4. Supoziții și precondiții. În coloana patru al Matricei, apoi și narativ, urmează să fie indicate și descrise supozițiile, care pot fi descrise drept condiții sau factori externi intervenției de politică publică capabili să influențeze implementarea și durabilitatea acesteia. Printre exemple de factori externi intervenției pot fi menționați stabilitatea macroeconomică sau disponibilitate resurselor financiare din partea donatorilor externi pe toată perioada de implementare a intervenției. Supozițiile nu se introduc la Impact (obiectiv general) din considerentul că pentru atingerea impactului dorit urmează să fie luat în calcul un număr mult prea mare de condiții și factori externi, dintre care mulți nu ar avea legătură directă cu intervenția evaluată.

La formularea supozițiilor e necesar de luat în calcul distincția dintre acestea și riscuri. Riscul este o propoziție negativă despre ce ar putea împiedica atingerea obiectivelor intervenției de politică publică, în timp ce supoziția este formulată printr-un enunț pozitiv. De exemplu, riscul poate fi formulat ca „*Reforma sistemului de achiziții publice eșuează*”, în timp ce supoziția ar suna ca „*Reforma sistemului de achiziții publice implementată cu succes*”.

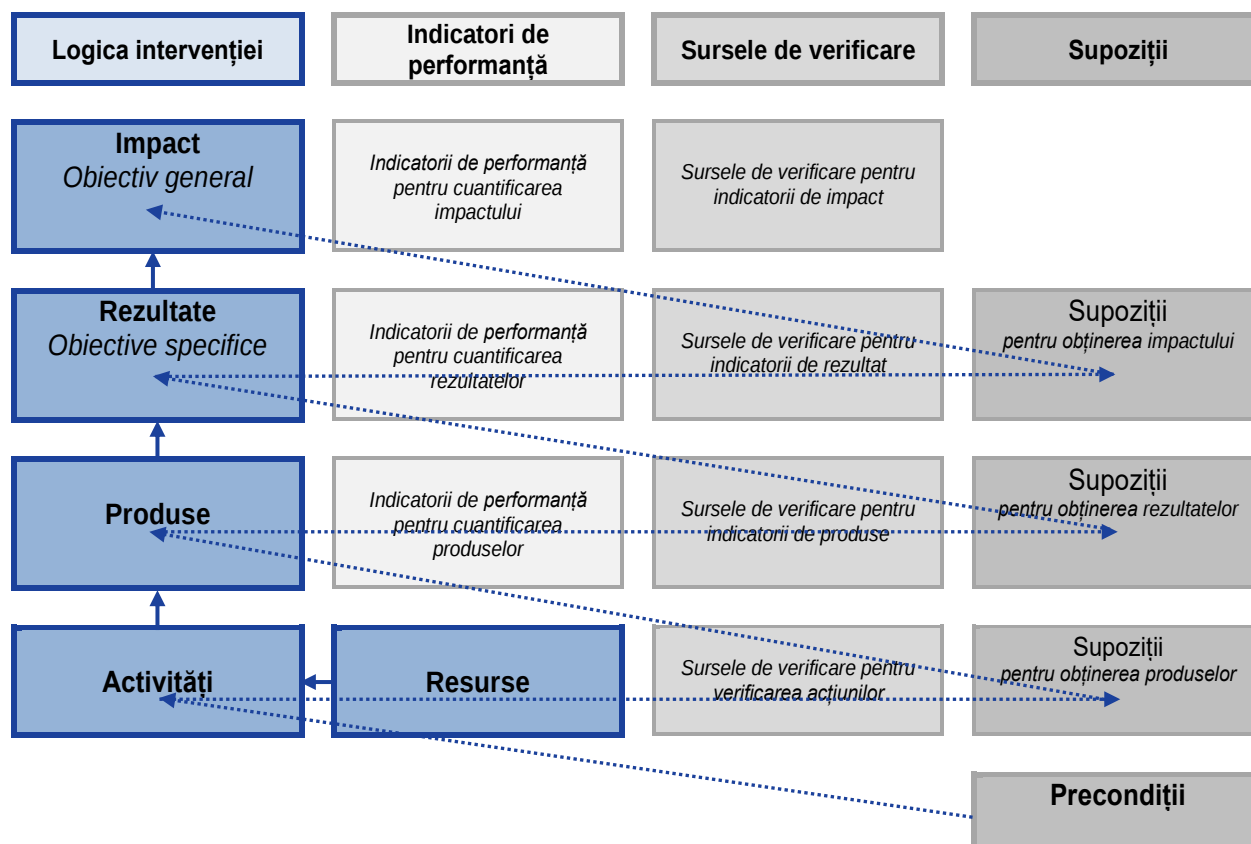
În ultima celulă din coloana patru al Matricei cadrului logic urmează să fie descrise precondițiile. Acestea reprezintă acele condiții inițiale, independente de intervenția de politici publice, care urmau să fie deja îndeplinite înainte de demararea activităților și fără de care implementarea efectivă a intervenției nu ar fi fost posibilă. De exemplu pentru o intervenție de politică publică care are ca obiectiv general reducerea șomajului în rândul tinerilor din regiunile rurale o precondiție poate să fie un cadru instituțional de facilitare a ocupării forței de muncă funcțional în toate regiunile țării.

După completarea Matricei cadrului logic descrierea narativă urmează să fie structurată conform următorilor pași și logică (Figura 4):

- **Activitățile** au fost demarate doar după ce au fost îndeplinite **precondițiile** identificate;
- **Produsele** intervenției de politică publică au fost obținute dacă **activitățile** au fost desfășurate integral și dacă **supozițiile** de la acest nivel (al activităților) au fost îndeplinite;
- **Rezultatele (obiectivele specifice)** ale intervenției de politică publică au fost atinse dacă **produsele** au fost obținute integral și dacă **supozițiile** de la acest nivel (al produselor) au fost îndeplinite;
- **Impactul (obiectivul general)** al intervenției de politică publică a fost atins dacă **rezultatele (obiectivele specifice)** și **supozițiile** de la acest nivel (al rezultatelor) au fost îndeplinite.

Reconstrucția logicii intervenției de politică publică cu ajutorul modelului resurse – produse și Matricei cadrului logic e necesară nu doar în cazul unei formulări vagi a elementelor definitorii al politicii publice. Reconstrucția logicii intervenției urmează să fie descrisă în evaluare și în cazul când aparent (la prima analiză) nu există probleme de formulare, fundamentare și cuantificare a elementelor din modelul resurse-produse și nu a fost folosită instrumente echivalente cu Matricea cadrului logic. Acest pas este imperativ pentru a testa în ce măsură a fost justificată și fundamentată politica publică, inclusiv dacă au fost folosite evidențe și date cât mai dezagregate. De asemenea, este analizat și faptul dacă în procesul de implementare au fost ajustări rezonabile, în baza rezultatelor monitorizării și/sau evaluărilor intermediare.

Figura 4. Matricea cadrului logic al unei intervenții prin prisma modelului resurse-produse



Sursa: Compilarea autorului în baza „Designing a Results Framework for Achieving Results: A How-To Guide”

La finalul exercițiului de reconstrucție a logicii intervenției de politică publică, analiza ar urma să răspundă exhaustiv la următoarele întrebări:

- Care este obiectivul general și impactul planificat al intervenției de politică publică?
- Care sunt obiectivele specifice și rezultatele planificate care urmează să contribuie la atingerea obiectivului general?
- Care au fost produsele care urmează să fie generate în procesul de implementare a intervenției de politică publică?
- Care au fost activitățile principale derulate pentru obținerea produselor intervenției de politică publică?
- Ce resurse urmează să fie utilizate pentru acțiunile planificate?
- Ce indicatori au fost identificați pentru verificarea gradului de atingere a impactului, rezultatelor și produselor anticipate inițial?
- Obiectivele și indicatorii de monitorizare și evaluare au fost formulați conform principiului SMART?
- Au fost stabilite valori de referință și ținte pentru obiectivele și indicatorii de monitorizare și evaluare?
- Au fost identificate și descrise sursele de informare pentru indicatorii de monitorizare și evaluare?
- Au fost identificate și descrise supozițiile pentru atingerea impactului, rezultatelor și produselor anticipate inițial?

2.3. ETAPA 3. FORMULAREA ÎNTREBĂRILOR ȘI CRITERIILOR DE EVALUARE

Logica intervenției de politică publică, odată reconstruită, servește drept bază analitică pentru formularea întrebărilor de evaluare. Numărul și detalierea întrebărilor la care urmează a se găsi răspuns depinde de criteriile sau dimensiunile evaluării. Criteriile de evaluare oferă perspective complementare evaluării, dar care împreună permit obținerea unei imagini holistice asupra intervenției de politică publică. De obicei, procesul de evaluare se bazează pe următoarele cinci criterii, care sunt stipulate și în HG nr. 386/2020:

- Relevanța documentului de politici publice și a măsurilor incluse pentru țară;
- Gradul de realizare a obiectivelor (efectivitatea sau eficacitatea);
- Modul de utilizare a mijloacelor bugetare alocate (eficiența);
- Capacitatea de a produce efecte de durată (durabilitatea);
- Impactul documentului de politici publice, estimat în cadrul evaluării finale.

Cele cinci criterii sunt obligatorii de a fi reflectate în evaluare, iar orice omisiune urmează a fi argumentată și justificată. Totodată, numărul criteriilor și dimensiunilor poate fi mai mare și să nu se limiteze la aceste cinci criterii. De exemplu, OCDE recomandă de utilizat șase criterii de evaluare, inclusiv prin prisma implementării Agendei 2030 și principiilor care stau la baza acesteia (în special principiul „a nu lăsa pe nimeni în urmă”, sau LNOB din engleză).⁴ Aceste șase criterii și întrebările definitorii sunt prezentate în Figura 5 și sunt recomandate spre utilizare de acest ghid metodologic.

Figura 5. Criterii de evaluare a intervenției de politică publică

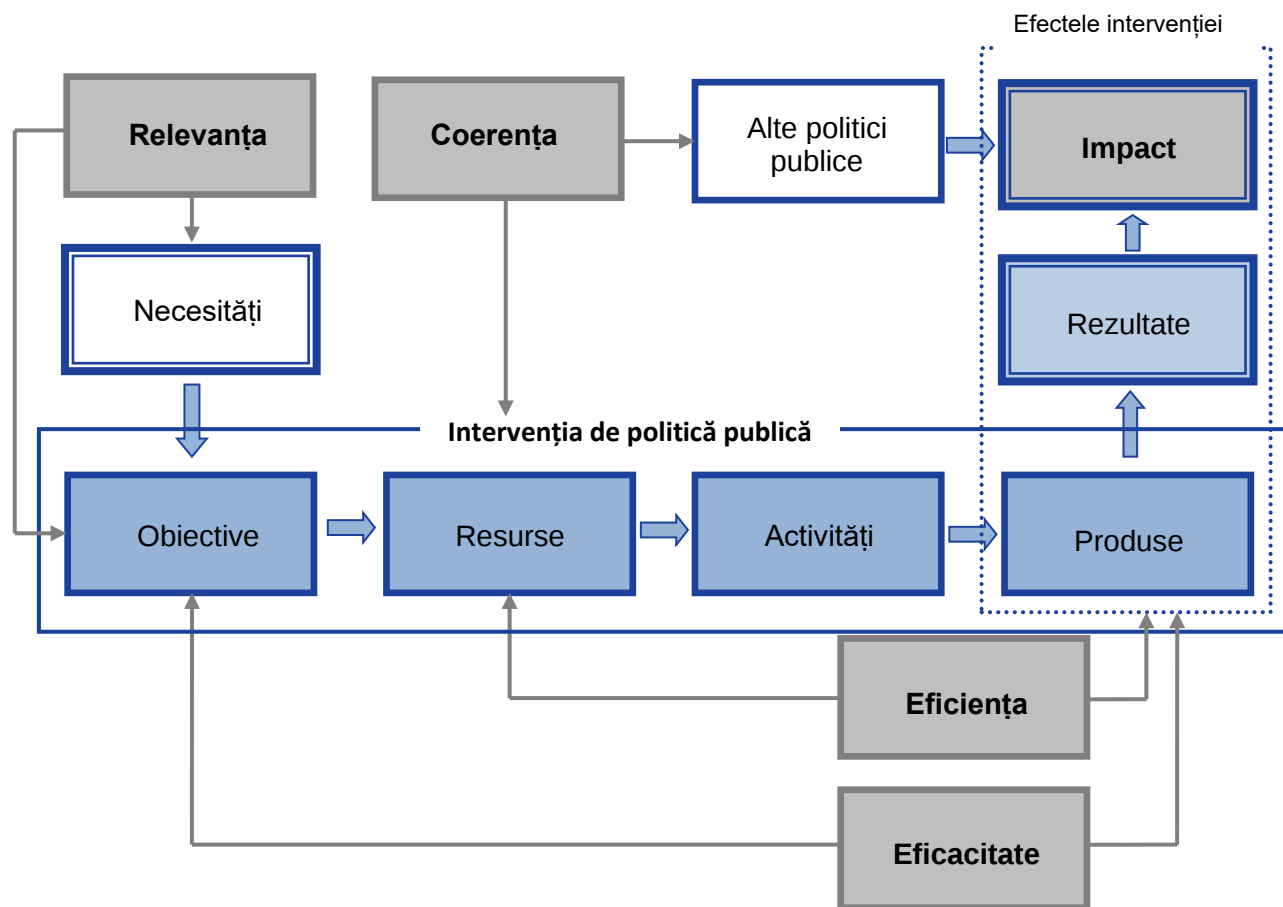
Relevanță	Coerență	Eficacitate	Eficiență	Impact	Durabilitate
• <i>Intervenția face lucruri corecte?</i>	• <i>Cât de compatibilă este intervenția?</i>	• <i>Intervenția și-a atins obiectivele?</i>	• <i>Cât de bine sunt utilizate resursele?</i>	• <i>Care sunt schimbările generate de intervenție?</i>	• <i>Beneficiile intervenției o să dureze în timp?</i>

Sursa: OCDE (2021), "Applying Evaluation Criteria Thoughtfully"

Criteriile de evaluare urmează să fie aplicate prin prisma modelului resurse-produse al unei intervenții de politică publică. Aplicarea acestui model va facilita înțelegerea și aplicarea criteriilor de evaluare pentru ca la finalul evaluării să se obțină informații relevante și utile. În Figura 6 sunt prezentate grafic relația dintre criteriile de evaluare și fiecare element al modelului resurse-produse al unei intervenții publice, iar în textul ce urmează sunt prezentate și analizate mai detaliat semnificația fiecărui criteriu în parte.

⁴ OCDE, "Applying Evaluation Criteria Thoughtfully", 2021.

Figura 6. Criteriile de evaluare a unei intervenții prin prisma modelului resurse-produse



Sursa: Compilarea autorului în baza „Better Regulation Toolbox. Tool #46. Designing the evaluation”

2.3.1. RELEVANȚA

Criteriul de relevanță constată dacă obiectivele intervenției publice abordează necesitățile grupurilor-țintă și continuă să facă acest lucru dacă circumstanțele se schimbă. Evaluarea relevanței permite de înțeles dacă intervenția de politică publică răspunde necesităților și așteptărilor beneficiarilor. Relevanța politicii publice poate fi analizată prin intermediul următoarelor patru elemente de analiză:

- **Relevanța în raport cu necesitățile beneficiarilor.** Acest element de analiză al relevanței intervenției de politică publică estimează în ce măsură au fost identificate corect grupurile-țintă și necesitățile acestora la etapa de elaborare a politicii publice. Urmează să fie descriși atât beneficiarii direcți ai intervenției de politică publică, cât și cei care vor fi indirect afectați. De asemenea, evaluarea relevanței intervenției de politică publică în raport cu beneficiarii presupune și analiza faptului dacă a fost luat în considerație principiul LNOB din Agenda 2030. În special, se analizează dacă și în ce măsură au fost incorporate în logica intervenției publice diferite grupuri dezavantajate ale populației, chiar și ca beneficiari indirecti ai politicii publice.

- **Relevanța în raport cu contextul mai larg al intervenției de politică publică.** Orice politică publică se elaborează și se implementează într-un mediu complex, influențat de mai mulți factori. Printre factorii principali care influențează asupra beneficiarilor intervenției de politică publică urmează să fie analizați cel puțin cei economici, de mediu și sociali. În contextul evaluării intermediare și ex-post urmează să fie analizat în ce măsură contextul mai larg a fost integrat în obiectivele intervenției de politică publică și dacă nu a suferit schimbări drastice până la momentul evaluării.
- **Calitatea documentului de politici publice sau de planificare.** Acest element de analiză presupune investigarea cât de clar au fost formulate obiectivele intervenției de politică publică și dacă ele reflectă necesitățile beneficiarilor. De gradul de corelare a obiectivelor și necesităților, formulate inițiale, depinde în ce măsură se poate de evaluat intervenția de politică publică. În cazul unei formulări eronate, intervenția nu va genera impactul scontat și nu va asigura soluționarea problemei identificate.
- **Adaptabilitatea în timp.** Contextul general și necesitățile beneficiarilor (directi și indirecti) ai politicii publice se pot schimba în timp, uneori destul de semnificativ cu ce s-a luat în calcul la etapa de elaborare a intervenției. Din acest considerent, în procesul de evaluare se analizează cum și dacă intervenția de politică publică a evoluat în timp. Principalul aspect care urmează să fie analizat este dacă obiectivele intervenției de politică publică mai corespund contextului și necesităților curente ale beneficiarilor.

Întrebările de control pentru criteriul de relevanță

- De ce a fost nevoie de intervenția de politică publică?
- Sunt beneficiarii intervenției clar definiți?
- Sunt obiectivele intervenției bine corelate cu necesitățile beneficiarilor?
- Sunt obiectivele intervenției clare și specifice?
- Sunt activitățile corelate cu rezultatele scontate și obținute?
- Sunt rezultatele și impactul scontat clar definite și corelate cu obiectivele?
- Cum a fost corelată intervenția evaluată cu alte intervenții axate pe aceleași grupuri-țintă?
- Sunt responsabilitățile de implementare clar definite?
- Sunt obiectivele intervenției valide în continuare?

2.3.2. COERENȚA

Criteriul de coerență presupune analiza gradului de compatibilitate al intervenției politicii publice evaluate cu alte intervenții. Criteriul de coerență completează pe cel de relevanță din punct de vedere al analizei contextului de politici, dar pune accentul asupra modului de interacțiune și interdependență al intervenției evaluate cu alte intervenții de politici publice. Acest criteriu nu este obligatoriu pentru evaluare conform HG nr. 386/2020, dar este recomandat pentru evaluări mai complexe. Coerența politicii publice evaluate urmează să fie analizată prin prisma următoarelor două dimensiuni:

- **Coerența internă.** Această dimensiune presupune o analiză în ce măsură intervenția de politică publică evaluată a fost corelată cu alte intervenții implementate de aceeași instituție. În cadrul acestei

evaluări urmează să fie identificate efectele de sinergie și inconsistențele atât în raport cu alte intervenții, cât și în raport cu angajamentele internaționale ale aceeași instituții.

- **Coerența externă.** Prin dimensiunea externă se analizează în ce măsură intervenția de politică publică evaluată a fost corelată cu alte intervenții implementate de alte instituții, dar care au relevanță și tangență cu domeniul analizat. În acest context sunt analizate și corelate cu angajamentele internaționale, precum Acordul de Asociere RM-UE și Obiectivele de Dezvoltare Durabilă (ODD) ale Agendei 2030 .

Întrebările de control pentru criteriul de coerență

- În ce măsură intervenția de politică publică a fost corelată cu alte intervenții cu obiective similare?
- În ce măsură a fost asigurată „coerența internă” a intervenției de politică publică evaluată?
- În ce măsură a fost asigurată „coerența externă” a intervenției de politică publică evaluată?

2.3.3. EFICACITATEA

Criteriul de eficacitate presupune evaluarea gradului de realizare al obiectivelor și rezultatelor intervenției de politică publică. În procesul evaluării eficacității intervenției de politică publică se analizează dacă s-au atins rezultatele, cum a fost făcut acest lucru, ce factori au contribuit la acest proces și dacă au fost generate careva efecte colaterale neanticipate. Evaluarea eficacității urmează să fie făcută prin intermediul următoarelor dimensiuni de analiză:

- **Atingerea obiectivelor și rezultatelor.** În cadrul acestei dimensiuni se analizează în ce măsură obiectivele și rezultatele au fost realizate, dar și faptul dacă impactul observat poate fi atribuit intervenției de politică publică. Pentru cuantificarea progresului se utilizează indicatorii de monitorizare și evaluare, care trebuie să conțină valori de referință și țintele de atins. Pentru a stabili însă relația dintre schimbările observate în grupul-țintă sau mediul de intervenție este necesar de analizat relația de cauză – efect. Analiza cauzalității presupune stabilirea relațiilor dintre resursele, rezultatele și impactul intervenției de politică publică. Deci, analiza eficacității trebuie să răspundă la întrebarea în ce măsură resursele investite și produsele obținute au contribuit la realizarea obiectivelor intervenției de politică publică.
- **Măsurarea importanței relative al obiectivelor atinse.** Eficacitatea evaluează gradul de realizare al diferitor obiective și rezultate ale intervenției de politică publică. În cazul în care unele obiective și rezultate nu au fost realizate, evaluatorul ar urma să reflecte importanța relativă al obiectivelor și rezultatelor. Acest exercițiu presupune evaluarea importanței unor obiective și rezultate în raport cu altele în generarea impactului final. Unele obiective și rezultate pot să nu aibă o contribuție semnificativă la generarea impactului scontat, având mai curând un rol complementar la acest proces.

- **Diferențierea și dezagregarea rezultatelor.** Intervenția de politică poate genera efecte atât planificate, cât și celor neplanificate. Ambele tipuri de efecte, în special cele colaterale, pot afecta în mod diferit beneficiarii politicii publice din cauza că grupurile-țintă sunt destul de eterogene în structura sa. Din acest considerent, criteriul eficacitate presupune și analiza gradului de realizare al obiectivelor intervenției de politică publică prin prisma incluziunii și respectării principiului LNOB.
- **Factorii de influență.** Implementarea și succesul unei intervenții de politică publică depinde de o mulțime de factori endogeni (interni) și exogeni (externi) intervenției evaluate. Numărul factorilor de influență depinde de contextul și tipologia documentului de politici publice evaluat, dar examinarea acestora este crucială pentru a înțelege de ce intervenția de politică publică și-a atins sau nu obiectivele. Pentru a facilita evaluarea factorilor ei urmează a fi clasificați în cei endogeni (e.g. resursele umane, capacitățile instituționale) și cei exogeni (e.g. cadrul macroeconomic, intervenții de politici cu obiective contradictorii în același domeniu).

Întrebările de control pentru criteriul de eficacitate

- Au fost realizate obiectivele și rezultatele intervenției de politică publică?
- Au fost obiectivele atinse cu ajutorul resurselor utilizate și produsele generate?
- Poate fi atribuit impactul observat rezultatelor intervenției de politică publică sau impactul a fost generat de alți factori?
- În ce măsură gradul de realizare sau nerealizare a obiectivelor poate fi cuantificat și evaluat?
- Ce factori au influențat realizarea sau nerealizarea obiectivelor intervenției de politică publică?
- Au fost rezultatele intervenției de politică publică distribuite uniform între beneficiari?
- Sunt beneficiarii intervenției de politică publică satisfăcuți de rezultatele acestora?

2.3.4. EFICIENȚA

Criteriul de eficiență estimează în ce măsură rezultatele intervenției de politică publică sunt produse în termen și într-un mod econom. Aspectul de economie se măsoară prin gradul de minimizare a costului resurselor utilizate în procesul de producere a rezultatelor intervenției de politică publică, asigurându-se și o calitate corespunzătoare. Aspectul „de producere în timp” presupune încadrarea în graficul planificat inițial sau ajustat rațional la contextul schimbat. Evaluarea eficienței urmează să fie făcută prin prisma următoarelor trei dimensiuni:

- **Eficiența economică.** Eficiența economică presupune o evaluare în sens larg a faptului cum au fost utilizate toate categoriile de resurse pe întregul lanț al modelului resurse – produse. Astfel, resursele se tratează în sens larg și cuprind dimensiunile de mediu, social, financiar și de oportunitate (a se vedea capitolul 3. Metode analitice utilizate în procesul de evaluare). De asemenea, urmează de estimat în măsura posibilităților nu doar aspectul de cost-eficiență în producerea produselor intervenției de politică publică, dar și a rezultatelor și impactului. Pentru estimarea eficienței resurselor la această etapă de evaluare este necesar de analizat opțiunile și modul de alocare a resurselor începând cu etapa de elaborare. În special urmează de analizat modul de distribuire a

resurselor între diferite grupuri de beneficiari, precum și opțiunile de procurare a resurselor la condițiile de piață.

- **Eficiența operațională.** Această dimensiune analizează cum au fost utilizate resursele în procesul de implementare, cu accentul pe resursele financiare și umane. În special sunt analizate dacă alocările bugetare au fost utilizate cum a fost planificat inițial și nu au existat devieri.⁵ În cazul unor devieri se analizează dacă ele au fost cauzate și justificate de schimbările în necesitățile beneficiarilor. Finalmente, se analizează în ce măsură procedurile de achiziții publice au fost implementate în mod optimal și nu au fost o sursă de tergiversare a implementării intervenției de politică publică.
- **Termenele de implementare.** Principalul aspect evaluat prin prisma acestei dimensiuni este faptul dacă rezultatele intervenției de politică publică au fost implementate în perioada planificată inițial. De asemenea, se evaluează dacă graficul inițial de implementare a fost unul realist și dacă suferit ajustări rezonabile (argumentate) pe parcursul implementării intervenției de politică publică.

Întrebările de control pentru criteriul de eficiență

- În ce măsură costurile intervenției de politică publică au fost justificate, luând în considerație efectele obținute?
- Care au fost cheltuielile totale și per unitate de produs și rezultat?
- A fost suma bugetată (inclusiv resursele disponibile din partea partenerilor de dezvoltare) pentru intervenția de politică publică suficientă pentru realizarea obiectivelor?
- În ce măsură intervenția de politică publică a fost cost-eficientă?
- Au fost termenele de implementare a intervenției de politică publică respectate?

2.3.5. IMPACTUL

Criteriul de impact estimează măsura în care intervenția de politică publică a generat schimbări și efecte semnificative pentru grupurile-țintă, comparativ cu situația de referință. Schimbările generate de politica publică pot să aibă efecte ramificate asupra grupurilor țintă (pozitive și negative, planificate și neplanificate, directe și indirecte). Pentru a identifica anvergura și multitudinea efectelor al intervenției de politică publică, analiza prin prisma criteriului de impact urmează să examineze schimbările sistemice și de durată în comportamentul și bunăstarea grupurilor țintă. În procesul evaluării impactului urmează să fie analizate cel puțin următoarele aspecte:

- **Cauzalitatea impactului.** Importanța intervenției de politică publică pentru grupurile țintă depinde de faptul dacă schimbările generate asupra acestora (impactul) pot fi atribuite anume acestei intervenții, dar și de faptul dacă au avut efecte pozitive. Astfel, este necesar de evaluat relația de cauzalitate și situația contrafactuală, pentru a demonstra importanța intervenției de politică publică. Evaluarea pe această dimensiune urmează să fie făcută în dependență de perioadă de evaluare și

⁵ În procesul de lucru pe dimensiunea de Eficiență se recomandă utilizarea „[Setului metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului](#)”, aprobat prin ordinul Ministrului Finanțelor nr. 209/2015.

complexitatea politicii publice, din considerentul că impactul poate fi vizualizat doar după o anumită perioadă de implementare a intervenției de politică publică.

- **Impactul diferențiat și dezagregat.** Orice impact pozitiv sau negativ generat de intervenția de politică publică poate să fie distribuit extrem de uniform în cadrul grupului țintă și a beneficiarilor indirecti. Acest aspect urma să fie analizat minuțios în cadrul unei analize ex-ante, pentru a asigura o monitorizare și evaluare ulterioară pentru fiecare categorie de beneficiari la un nivel de dezagregare de date cât mai mare posibil. Totodată, chiar în lipsa unei analize ex-ante, acest efort de evaluare a efectului distribuțional al impactului urmează a fi făcut în măsura datelor disponibile la un nivel cât mai dezagregat, inclusiv prin prisma aplicării principiului LNOB.
- **Efecte neplanificate.** Intervenția de politică publică poate genera un impact atât anticipat inițial, cât și unele neplanificate. În cadrul evaluării urmează să fie analizate ambele categorii de impact, care pot avea efecte pozitive și negative. În cazul efectelor pozitive, evaluarea urmează să aprecieze importanța sistemică ale acestora și potențialul de replicare în alte intervenții de politici publice. O deosebită atenție urmează să fie acordată impactului cu efecte negative, în special asupra mediului înconjurător sau diferitor grupuri vulnerabile ale populației.
- **Schimbările transformaționale.** O schimbare transformațională este una care are un caracter de anvergură și de durată în normele de comportament și funcționalitatea sistemelor (sociale, economice sau sistemelor politice). De obicei, schimbările transformaționale rezultă din ținerea cauzelor fundamentale și factorilor sistemici a unei probleme, precum sărăcia, inegalitățile, excluziunea sau degradarea mediului înconjurător. Anume schimbările transformaționale stau la baza precondițiilor pentru implementarea AA RM - UE și ODD-urilor Agendei 2030. Din acest considerent, în procesul evaluării urmează să fie analizat în ce măsură intervenția de politică publică a generat schimbări transformaționale și contribuie la atingerea angajamentelor internaționale menționate.

Întrebările de control pentru criteriul de impact

- A cauzat intervenția de politică publică o schimbare semnificativă asupra grupurilor țintă (beneficiarilor)?
- În ce măsură intervenția de politică publică a generat schimbări sistemice și de anvergură?
- Au beneficiat de intervenția de politică publică toate grupurile - țintă identificate în egală măsură, inclusiv grupurile cele mai vulnerabile?
- Este posibil de separat contribuția intervenției de politica publică la generarea impactului de alți factori?
- Au fost generate careva efecte neplanificate în urma implementării intervenției de politică publică?
- Efectele intervenției de politică publică au avut și efecte negative pentru grupurile - țintă?

2.3.6. DURABILITATEA

Criteriul de durabilitate estimează în ce măsură va fi probabil ca rezultatele și beneficiile vor continua după finalizarea intervenției de politică publică. Analiza durabilității presupune o examinare a sistemului social din punct de vedere a capacităților financiare, economice, sociale, de mediu și instituționale necesare pentru asigurarea continuității rezultatelor generate de intervenția de politică publică. Evaluarea durabilității intervenției de politică publică se bazează pe următoarele elemente de analiză:

- **Contextul propice pentru asigurarea durabilității.** Orice intervenție de politică publică contribuie la schimbarea mediului în care este implementată. În procesul de evaluare urmează de analizat în ce măsură intervenția de politică publică a contribuit la transformarea contextului în unul propice pentru asigurarea durabilității efectelor și impactului obținut. Elementele caracteristice unui context propice sunt capacitățile instituționale fortificate ale actorilor cheie, angajamente bugetare și extrabugetare pentru finanțarea continuității intervenției (inclusiv și angajamentul partenerilor de dezvoltare), precum și cadru normativ și de politici necesar pentru implementarea unor intervenții de politici publice similare. Aceste elemente sunt printre factorii fundamentali care pot asigura durabilitatea unei intervenții de politică publică, dar în evaluare pot fi incluși și alții specifici unui anumit sector.
- **Riscurile pentru asigurarea durabilității.** În procesul de evaluare a intervenției de politică publică e necesar de analizat și riscurile potențiale care ar putea submina durabilitatea efectelor și impactului generat de aceasta. Cu acest scop sunt identificate riscurile care pot submina durabilitatea efectelor și impactului, dar și estimată importanța și probabilitatea realizării fiecărui risc în parte.
- **Aspectele de echitate și incluziune a durabilității.** Intervenția de politică publică poate să fie durabilă doar dacă beneficiile generate sunt distribuite în mod echitabil printre diferite grupuri de beneficiari. Acest aspect urmează să fie evaluat prin prisma principiului LNOB, analizând cât de durabile o să fie efectele și impactul intervenției de politică publică pentru diferite categorii dezavantajate ale populației. Evaluarea durabilității prin prisma aspectului de echitate și incluziune e necesar de realizat și, cel puțin, din perspectiva dimensiunilor economice, sociale și de mediu.

Întrebările de control pentru criteriul de durabilitate

- În ce măsură efectele intervenției de politică publică își exercită influența în continuare?
- Intervenția de politică publică a contribuit la schimbarea contextului în unul propice pentru asigurarea durabilității efectelor și impactului realizat?
- Care este probabilitatea că rezultatele și beneficiile intervenției de politică publică vor persista după finalizarea acesteia?
- Sunt destule resurse (inclusiv și asistență externă) și capacități instituționale pentru a asigura continuitatea rezultatelor și beneficiilor generate?
- Cât de durabile sunt efectele și impactul intervenției de politică publică pentru diferite categorii de beneficiari?
- Cât de durabile sunt efectele și impactul intervenției de politică publică pe dimensiunile economică, socială și de mediu?

2.4. ETAPA 4. COLECTAREA DATELOR ȘI EFECTUAREA ANALIZEI

2.4.1. DISPONIBILITATEA ȘI COLECTAREA DATELOR

Disponibilitatea și calitatea datelor este una din precondiții pentru o evaluare în calitativă. Procesul de colectare a datelor urmează să înceapă cu identificarea tuturor surselor de date disponibile, care pot fi clasificate în surse de **date primare** (e.g. sondaje, interviuri etc.) și **secundare** (e.g. statistica oficială, rapoarte existente etc.). Efortul de colectare a datelor trebuie să fie unul proporțional și corelat cu costurile și beneficiile intervenției de politică publică evaluată, deci să nu rezulte într-o colectare excesivă de date. Din acest considerent se recomandă utilizarea în primul rând a surselor secundare de date, iar cele primare să fie colectate doar dacă cele secundare nu sunt suficiente sau se dorește o evaluare complexă și comprehensivă.

În procesul de colectare a datelor se vor folosi următoarele tehnici, ierarhizate conform principiului proporționalității efortului:

- **Analiza literaturii existente.** Procesul de colectare și analiză a datelor urmează să înceapă cu identificarea literaturii existente atât cu caracter științific și analitic general, cât și a celor cu caracter specific domeniului de interes. În special, este important de a identifica și analiza evaluările ex-ante și/sau la mijloc de termen a intervenției de politică publică. Utilizarea literaturii existente permite să fie construit cadrul analitic și statistic al intervenției de politică publică, fiind o modalitate relativ ieftină și eficientă de colectare a datelor;
- **Analiza surselor de date secundare.** Sursele de date secundare sunt cruciale pentru orice evaluare, deoarece conțin acele date care permit o evaluare aprofundată prin prisma fiecărui criteriu de evaluare. Aceste surse sunt bazele de date ale instituțiilor internaționale și naționale, în special a oficiilor de statistică. Tocmai aceste surse de date oferă accesul la date statistice cu un nivel înalt de dezagregare, importante pentru evaluarea cât mai granulară a intervențiilor de politică publică prin prisma principiului LNOB;
- **Sondaje și chestionare** implică colectarea informației detaliate și specifice de la un grup definit de persoane sau organizații. Sondajele sunt folosite pentru a susține constatările evaluării din mai mult de o singură sursă independentă de dovezi. De regulă, se recurge la sondaje ca sursă bună de dovezi independente (de exemplu, atunci când datele statistice oficiale sau administrative disponibile nu sunt destul de dezagregate) și sunt aproape indispensabile pentru studiile de evaluare;
- **Focus grupuri.** Acestea sunt realizate pe un număr relativ mare de persoane împărțite în funcție de grupurile afectate. Acestea implică o grilă cu maximum 4-6 întrebări pentru fiecare grup. Răspunsurile trebuie să fie centralizate într-un raport final ce evidențiază atât opiniile comune cât și pe cele diferite;
- **Observațiile naturale** implică vizite în teritoriu la locațiile, unde este implementată intervenția, pentru a observa activitățile și a face notițe. Multe din constatările evaluării ar putea fi stabilite doar din vizitele în teren, de exemplu, dacă produsele chimice periculoase sunt depozitate necorespunzător și acest fapt s-ar putea să nu fie înregistrat;

- **Interviuri.** Această metodă este utilizată pentru colectarea informațiilor de la părțile interesate relevante pentru a completa concluziile preliminare obținute în baza analizei datelor primare. Se evidențiază interviuri structurate, semi-structurate și nestructurate. Rezultatele mai de încredere și relevante se obțin în baza interviului structurat, care stabilește încă de la început întrebările, ordinea și sistemul de notare a răspunsurilor;
- **Studii de caz.** Această metodă presupune o examinare aprofundată a câtorva cazuri sau proiecte specifice, prin care evaluatorul speră să elucideze unele aspecte ale intervenției de politică publică evaluată. Din acest considerent, selectarea studiilor de caz este o sarcină importantă, astfel încât concluziile să poată fi aplicate grupurilor-țintă.

Principalele surse de date pentru evaluare

Principalele surse de date necesare pentru evaluarea unei intervenții de politică publică sunt următoarele:

- **Biroul Național de Statistică (BNS).** Principala sursă de date statistice oficiale în Republica Moldova este BNS, care oferă un spectru larg de date secundare. Datele statistice pot fi obținute atât în format electronic din [banca de date „Statbank”](#), cât și din [publicațiile electronice periodice](#) ale BNS. Această sursă de date se recomandă să fie consultată în primul rând în procesul de pregătire și implementare a unei evaluări intermediare sau finale;
- **Portalul guvernamental de date.** Acest portal este o resursă informațională publică care conține un spectru larg de date, colectate și produse de autorități, instituții publice, Guvern în general. Avantajul acestui portal este centralizarea seturilor de date din mai multe resurse informaționale ale instituțiilor publice (direct și indirect), majoritate din ele în format de „date deschise”;
- **Rapoartele Curții de Conturi.** Curtea de Conturi (CC) a Republicii Moldova efectuează trei tipuri de audit – (i) audit financiar; (ii) audit al conformității și (iii) audit al performanței. [Rapoartele de audit ale CC](#) sunt publicate pe pagina web al instituției și sunt disponibile tuturor, fiind o sursă valoroasă de date pentru evaluare intermediară sau finală. În special pot fi utile rapoartele de audit al performanței, deoarece în ele sunt analizate gradul de respectare a principiilor de economicitate, eficiență și eficacitate de către entitatea supusă auditului;
- **Evaluările ex-post al actelor normative elaborate de către Parlament.** În cadrul Parlamentului Republicii Moldova se elaborează evaluări ex-post juridice și de impact al actelor normative în baza unei metodologii standardizate, aprobate prin Hotărârea Biroului Permanent al Parlamentului nr. 2/2018. [Evaluările ex-post juridice](#) și [de impact](#) sunt publicate pe pagina web al Parlamentului și pot fi o sursă importantă de informații și date;
- **Baza de date a cheltuielilor publice BOOST.** Această bază de date a fost construită cu asistența Băncii Mondiale la solicitarea Ministerului Finanțelor, în baza datelor trezoreriale. Baza de date BOOST conține date dezagregate privind cheltuielile și veniturile bugetare ale Bugetului de Stat și Unităților Teritoriale Administrative conform clasificărilor administrative, funcționale, economice și de program începând cu anul 2009. Pe pagina web a Ministerului Finanțelor sunt publicate atât

[baza de date BOOST](#), cât și [manualul utilizatorului](#). Datele bugetare din BOOST pot fi utilizate pentru evaluarea eficienței intervenției de politică publică de exemplu;

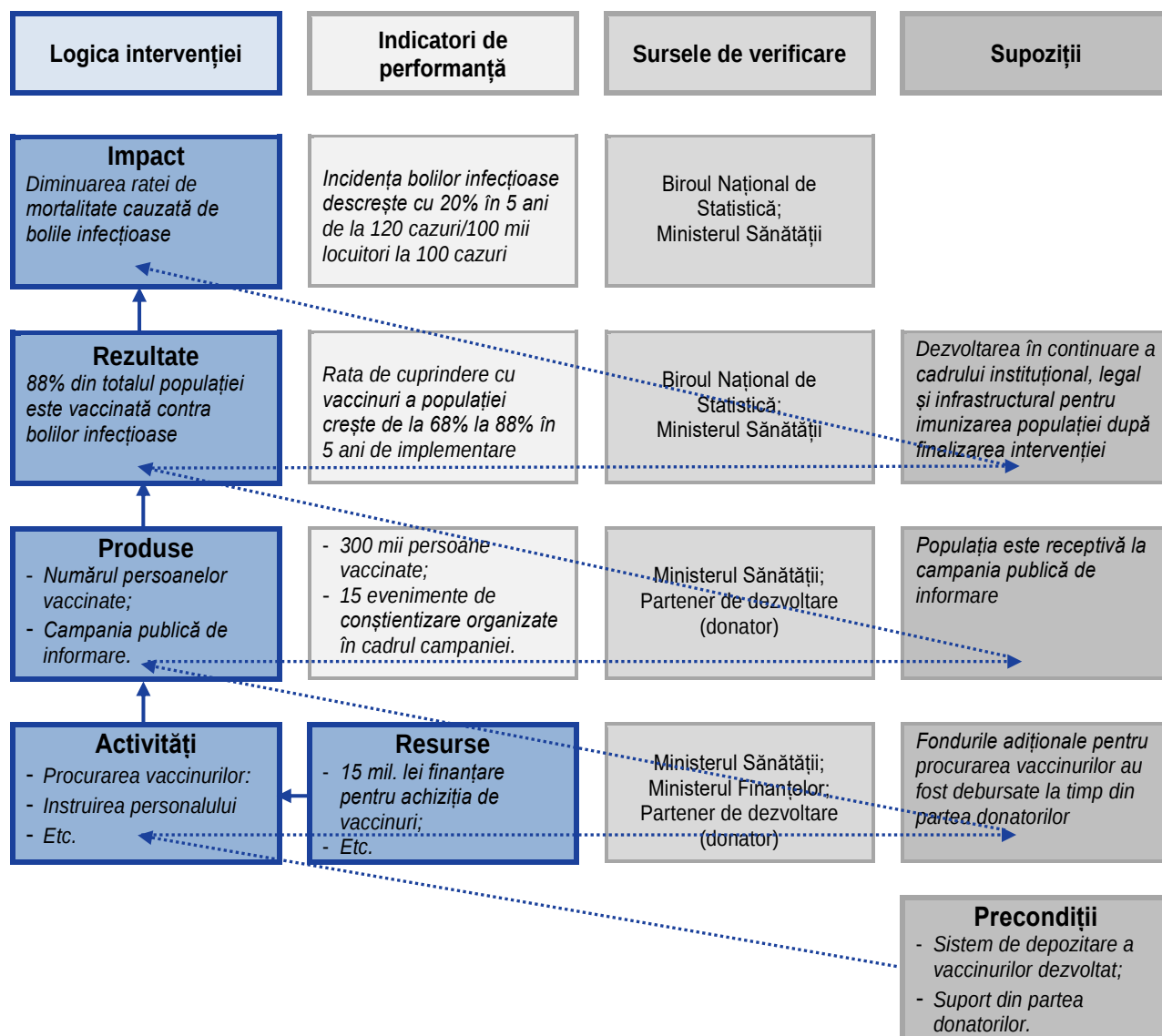
- **Baze de date ale instituțiilor internaționale.** Datele din bazele internaționale sunt necesare pentru o analiză comparată a diferitor criterii de evaluare. Printre principalele baze de date internaționale pot fi menționate cea a [Băncii Mondiale](#), [Fondului Monetar Internațional](#), [OCDE](#), [Organizației Națiunilor Unite](#), [Organizației Internaționale a Muncii](#) etc. O listă comprehensivă a referințelor la multe [oficii naționale de statistică](#) și a [organizațiilor internaționale](#) pot fi găsite pe pagina web a BNS;
- **Rapoartele de monitorizare și evaluare.** Aceste rapoarte pot fi regăsite pe paginile web ale ministerelor și altor autorități ale administrației publice centrale și pe Platforma guvernamentală de monitorizare a documentelor de politici publice și documentelor de planificare. De asemenea, pe paginile web sunt publicate diferite rapoarte de evaluare elaborate cu suportul partenerilor de dezvoltare.
- **Rapoartele și studiile elaborate de organizațiile nonguvernamentale și mediul academic.** Rapoartele și studiile pot fi accesate pe paginile oficiale ale organizațiilor internaționale sau în publicațiile științifice. Aceste surse permit verificarea valabilității rezultatelor obținute și formularea sau utilizare, dezvoltarea și testarea teoriilor bazate pe date empirice.

2.4.2. EFECTUAREA ANALIZEI: EXEMPLU PRACTIC

Exercițiul analitic al evaluării începe odată ce a fost analizat contextul general al intervenției de politică publică, formulate întrebările de evaluare și colectate datele primare. Acest exercițiu analitic, în special ce ține de oferirea răspunsurilor la întrebările detaliate prin prisma criteriilor de evaluare prezentate, se bazează pe analiza datelor cu ajutorul diferitor tehnici și instrumente specifice de analiză. Evaluarea poate fi efectuată cu utilizarea unor metode calitative și cantitative, cum ar fi modelele statistice sau econometrice, dar și prin intermediul indicatorilor disponibili la momentul respectiv. Totodată, este important să se înțeleagă faptul ca nu toate evaluările se efectuează prin intermediul metodelor sofisticate calitative și cantitative de analiză. Totodată, abordarea analitică minimă care urmează să fie prezentată în orice raport de evaluare este răspunderea la întrebările de evaluare prin prisma modelului resurse – produse.

Pentru a demonstra practic abordarea de instituire a modelului resurse-produse, mai jos este prezentat exemplul unui lanț resurse-produse pentru un program ipotetic de imunizări. Procesul începe cu reconstrucția cadrului logic al intervenției de politică publică în baza Matricei cadrului logic (Figura 7). Pentru programul ipotetic de imunizare reconstrucția se începe cu identificarea **precondițiilor** care au existat la momentul elaborării acesteia, principalele fiind angajamentul confirmat din partea donatorilor străini de a acoperi o parte din costuri pentru imunizare, în special pentru procurarea vaccinurilor de la producătorii internaționali. A doua precondiție urma să fie existența și funcționalitatea unui sistem național de depozitare a vaccinurilor, în lipsa unui astfel de sistem fiind necesar mai întâi planificarea resurselor adiționale pentru crearea acestuia. Similar cu descrierea precondițiilor sunt descrise iterativ toate celulele din Matricea cadrului logic pentru programul ipotetic de imunizare.

Figura 7. Matricea cadrului logic pentru un program exemplu de imunizare

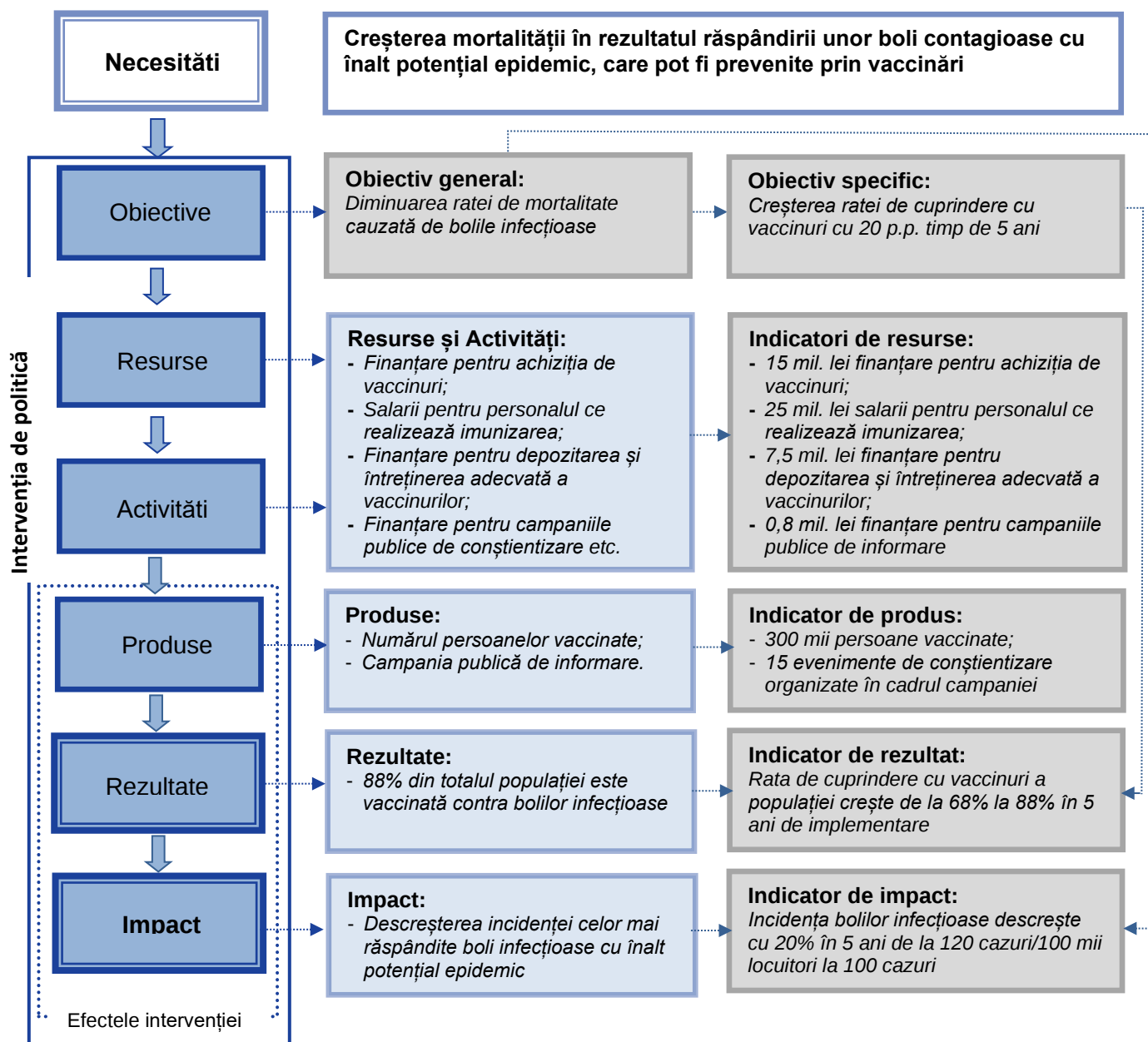


Sursa: Compilarea autorului

După restabilirea cadrului logic al intervenției în baza Matricei cadrului logic pentru programul de imunizare urmează să fie separat și pus accentul pe analiza modelului resurse-produse. Matricea cadrului logic permite să vedem perspectiva generală și factorii externi pentru intervenția la etapa de elaborare și aprobare. Pentru o evaluare mai profundă, însă, elementele din logica intervenției urmează să fie separate în lanțul resurse-produse și descrise mai minuțios pentru a progresa cu evaluare. În Figura 8 este prezentat acest exemplu practic și descrierea detaliată a întregului lanț resurse-produse, care este corelat cu obiectivele și indicatorii al programului ipotetic de imunizare. În cazul în care, obiectivele și indicatorii lipsesc sau sunt formulați destul de vag, evaluatorul urmează să reformuleze obiectivele și indicatorii conform principiului SMART și să restabilească valorile de referință, precum și țintele de atins.

Restabilirea valorilor de referință se face în baza datelor statistice disponibile și a unui exercițiu, de cel puțin, de extrapolare pentru identificarea țintelor.

Figura 8. Modelul de resurse – produse pentru un program exemplu de imunizare

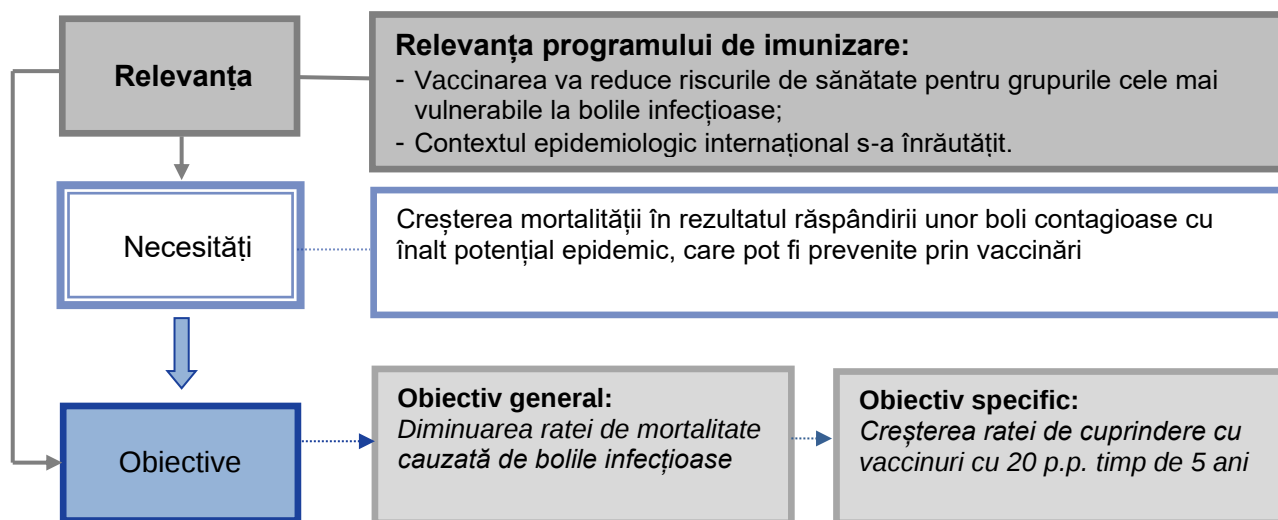


Sursa: Compilarea autorului

Odată ce este restabilit cadrul logic al programului ipotetic de imunizare în baza modelului resurse – produse începe evaluarea intervenției prin prisma celor șase criterii. Mai jos urmează un text exemplu de evaluare a programului ipotetic de imunizare a populației:

Criteriul 1. Relevanța programului ipotetic de imunizare. Evaluarea programului ipotetic de imunizare cu ajutorul modelului resurse-produse arată că acesta este relevant problemei identificate și necesităților potențialilor beneficiari. Printre principalii beneficiari se numără persoanele din grupurile vulnerabile atât din punct de vedere a dimensiunii economice, cât și de sănătate. Drept rezultat al vaccinării persoanelor cu venituri mici se vor reduce cheltuielile excesive pentru sănătate a acestui grup de populație grație probabilității mai mici de îmbolnăvire și a consecințelor mai puțin grave pentru sănătate în caz de infectare (Figura 9). De asemenea, acest program a fost relevant la etapa de punere în aplicare din cauza înrăutățirii situației epidemiologice la nivel internațional și creșterii semnificative a riscurilor de epidemie în țară. Finalmente, relevanța programului rezultă și din calitatea formulării obiectivului general și celor specifice, care corespund criteriului SMART și, astfel, permițând o evaluare prin prisma tuturor criteriilor, inclusiv și a celui de relevanță.

Figura 9. Evaluarea programului de imunizare prin prisma criteriului de relevanță

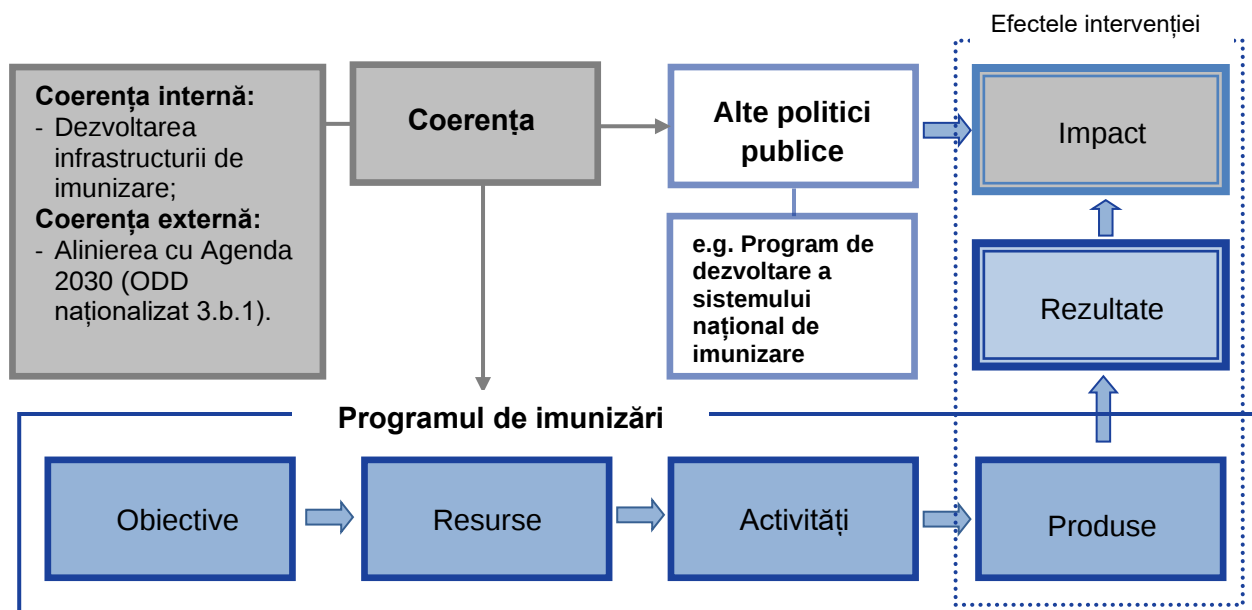


Sursa: Compilarea autorului

Criteriul 2. Coerența programului ipotetic de imunizare. Programul ipotetic de imunizare are un înalt nivel de coerență atât pe dimensiunea internă, cât și cea externă (Figura 10). Pe dimensiunea internă a coerenței, programul a fost corelat cu alt document de politici publice al aceleiași instituții (în cazul acesta Ministerul Sănătății). Această intervenție de politică publică relevantă este un program ipotetic de dezvoltare a sistemului național de imunizare din punct de vedere al infrastructurii (e.g. infrastructura lanțului frigorific) și a capacităților personalului implicat în acest proces. Pe dimensiunea externă, programul ipotetic de imunizare a fost corelat cu AA RM-UE (art. 114, lit. B), Capitolul 21. Sănătate publică) și cu prevederile Agendei 2030, în special cu ODD naționalizat 3.b.1. „*Ponderea populației cu acces durabil la medicamente și vaccine accesibile*”.⁶ Astfel, un nivel înalt de coerență a programului de imunizare a contribuit la o abordare sistemică a politicilor publice în acest domeniu și a contribuit la atingerea rezultatelor programului pe alte dimensiuni de evaluare.

⁶ „[Naționalizarea indicatorilor pentru Obiectivele de Dezvoltare Durabilă](#)”, 2017.

Figura 10. Evaluarea programului de imunizare prin prisma criteriului de coerență



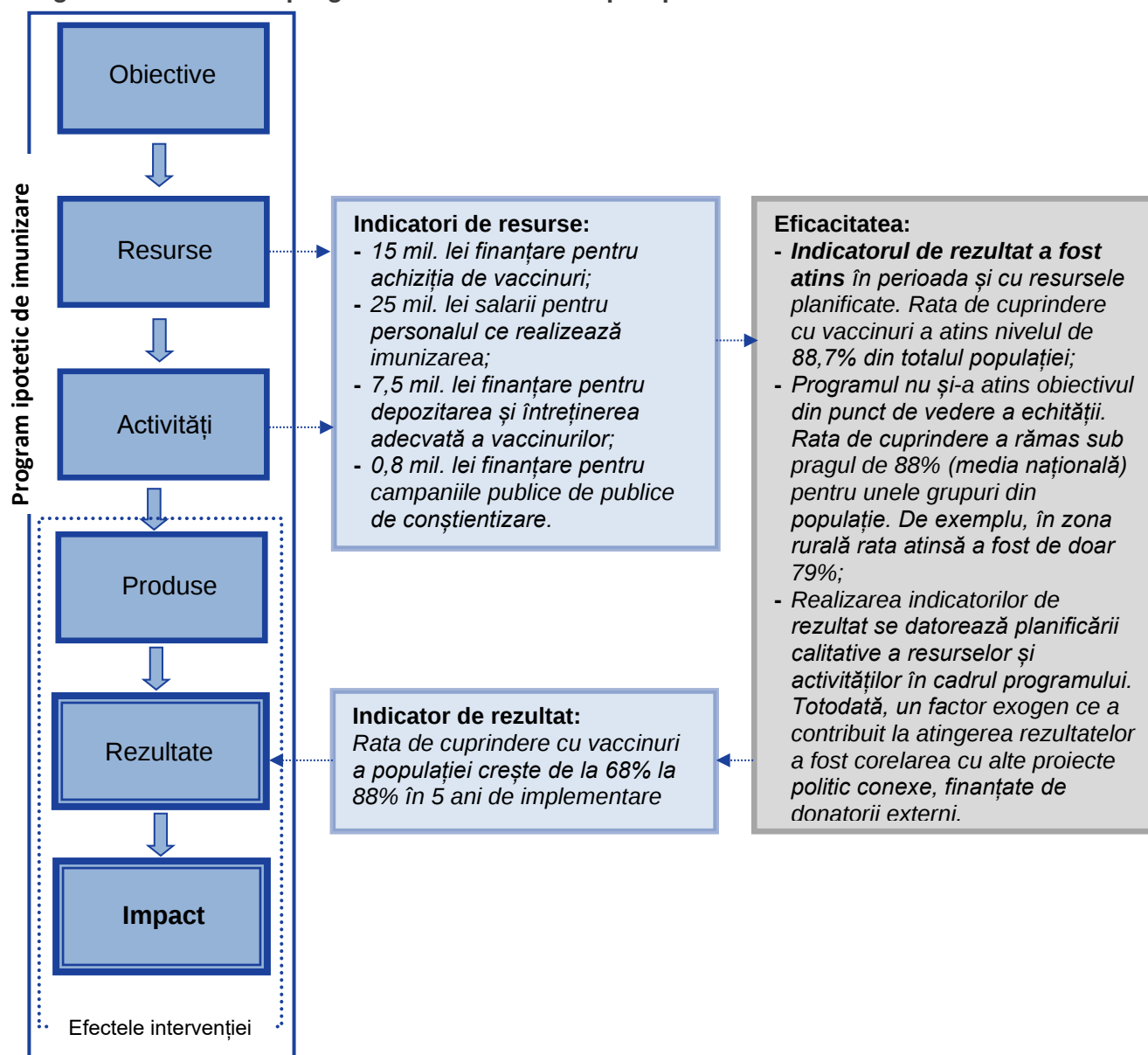
Sursa: Compilarea autorului

Criteriul 3. Eficacitatea programului ipotetic de imunizare. Resursele și activitățile planificate în cadrul programului au fost implementate fără depășirea termenului estimat inițial, fiind asigurat și ținta indicatorului de rezultat (Figura 11). În urma implementării programului rata națională de acoperire cu vaccinuri a crescut la 88,7% din totalul populație, ceea ce constituie o ușoară depășire a țintei planificate de 88% către finalul implementării programului. O analiză contrafactuală a situației bazată pe o extrapolare a indicatorilor de mortalitate și ratelor existente de vaccinare până la punerea în aplicare a programului confirmă că rata de acoperire cu vaccinuri ar fi rămas la un nivel cu mult mai scăzut decât specificat în indicatorul de rezultat al programului, ceea ce ar fi dus și la rate mai înalte de mortalitate. Astfel, în medie, eficacitatea programului a fost înaltă din considerentul că au fost atinse rezultatele scontate în limita resurselor planificate.

Totodată, evaluarea eficacității programului de imunizare a scos în evidență unele aspecte ce nu au fost planificate inițial. Drept factor neplanificat poate fi menționată o pondere mai înaltă a populației la care s-au identificat complicații și reacții adverse decât a fost estimat inițial (0,8% față de 0,5% din populația vaccinată). De asemenea, o analiză a datelor dezagregate scot în evidență că indicatorul de rezultat de 88% nu a fost atins pentru toate grupurile de populație. De exemplu, în zonele rurale a fost atinsă o rată de acoperire de doar 79%, iar în grupurile populației cu vârsta de peste 65 ani rata a constituit 85%.

Finalmente, este important de menționat că la realizarea indicatorului de rezultat al programului au contribuit un șir de factori exogeni. Un factor constituie corelarea programului cu intervenții conexe, deci asigurându-se o abordare sistemică a problemei cum a fost menționat la criteriul de coerență. Alt factor important este suportul crescut al partenerilor de dezvoltare, care au majorat asistența tehnică pe parcursul implementării programului de imunizare în programul conex de fortificare a sistemului național de imunizare.

Figura 11. Evaluarea programului de imunizare prin prisma criteriului de eficacitate



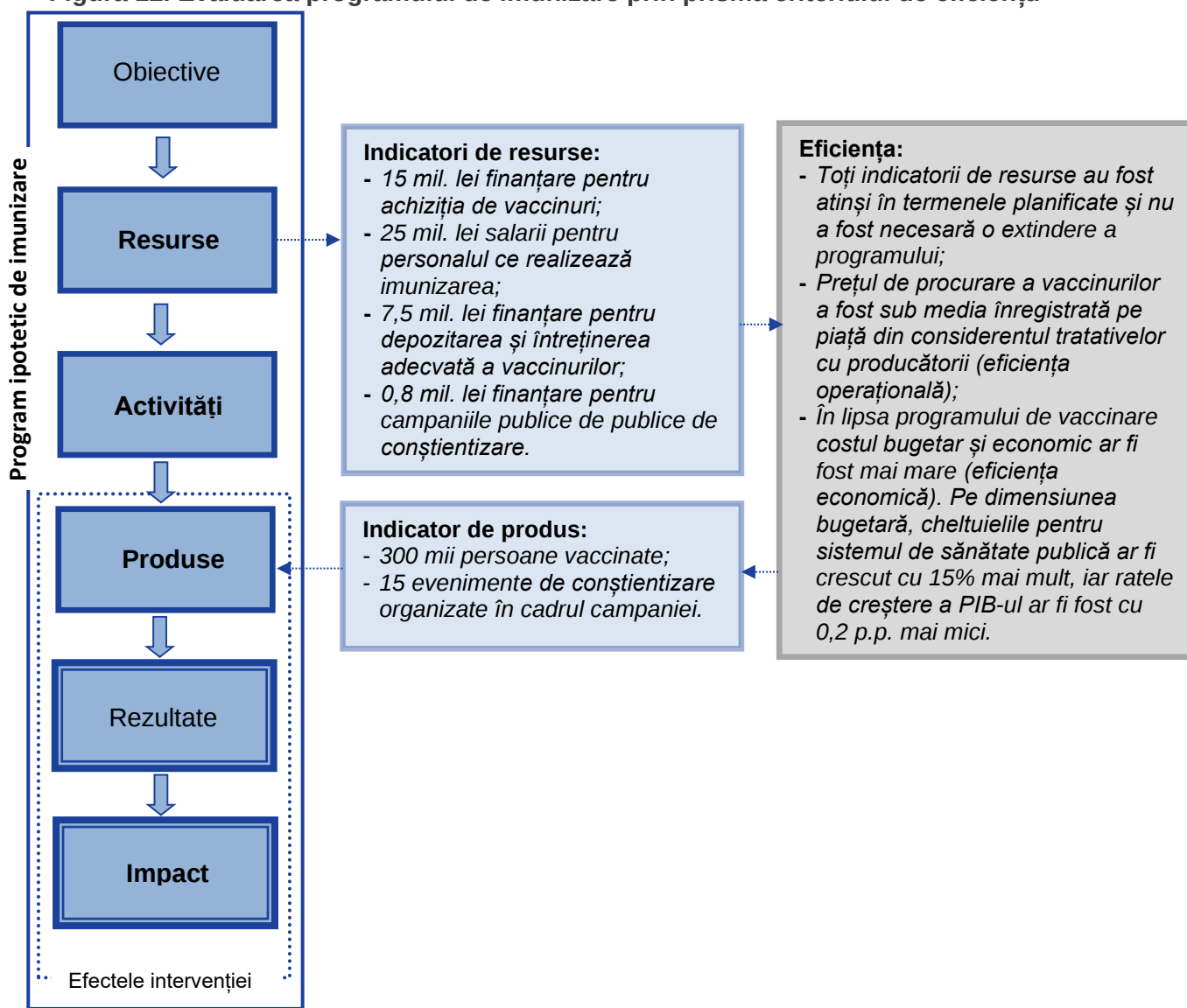
Sursa: Compilarea autorului

Criteriul 4. Eficiența programului ipotetic de imunizare. În urma evaluării programului se constată o utilizare destul de eficientă a resurselor planificate (Figura 12). În primul rând, toate activitățile și volumul planificat de vaccinuri au fost implementate/procurate în limitele cheltuielilor aprobate. În al doilea rând, toate activitățile au fost implementate în termenele aprobate. Astfel, către etapa de finalizare a programului nu a fost necesar de operat rectificări bugetare și/sau de extins termenul de implementare. Totodată, este necesar de menționat că alocările bugetare și implementarea acțiunilor au fost tergiversate la etapa inițială a programului, dar după o evaluare la mijloc de termen s-au identificat factorii, care au cauzat aceste tergiversări, care au fost ulterior recuperate.

În procesul de implementare a programului s-a atins și un înalt nivel de eficiență operațională în utilizarea resurselor. În special, prețul unitar al vaccinului procurat a fost sub prețul mediu de piață din regiune grație negocierii directe cu producătorii. Astfel, prețul unitar al vaccinului a constituit în medie 50 MDL în comparație cu prețul unitar de 60 MDL planificat inițial. Economisirea resurselor la procurare a permis redistribuire lor în cadrul programului către campaniile de conștientizare, ce au contribuit la atingerea indicatorului de rezultat de 88% de cuprindere a populație cu vaccinuri.

Programul a fost eficient și din perspectiva utilizării mai largi a resurselor economice și impactului generat. Astfel, în lipsa unui program de imunizare cheltuielile pentru sistemul de sănătate ar fi fost mai mari cu 15% din cauza unei rate de spitalizare mai înalte în rândul populației și compensărilor pentru medicamente. De asemenea, lipsa programului de imunizare ar fi dus la diminuarea ratelor de creștere a Produsului Intern Brut (PIB) cu 0,2 p.p. în medie pe an, în cazul unei epidemii.

Figura 12. Evaluarea programului de imunizare prin prisma criteriului de eficiență

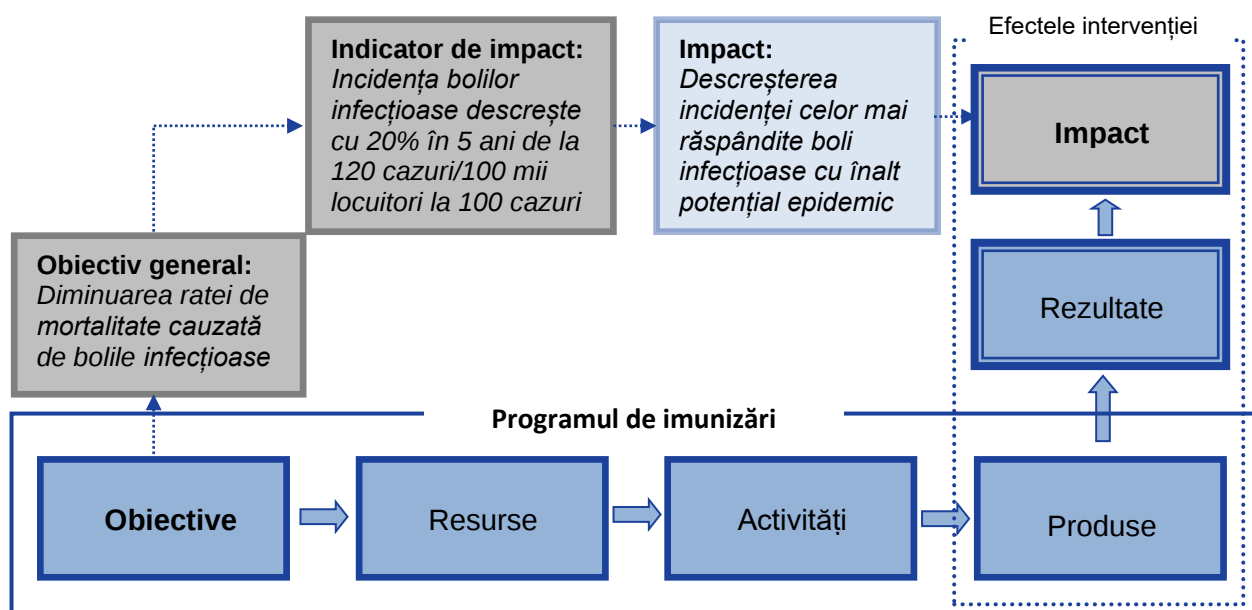


Sursa: Compilarea autorului

Criteriul 5. Impactul programului ipotetic de imunizare. Către finalizarea programului de imunizare a populației s-a înregistrat o diminuare a incidenței bolilor infecțioase de la 120 cazuri/100 mii de locuitor (valoarea de referință) până la 105 cazuri/100 mii în anul de finalizare a programului. Totodată, indicatorul de rezultat a fost atins peste un an după finalizarea programului, la etapa de evaluare ex-post a programului. Astfel, impactul estimat a fost atins, doar cu o anumită întârziere față de prognozele de la etapa de elaborare și punere în aplicare a programului (Figura 13). Programul a avut o contribuție la atingerea indicatorului de impact, deoarece o simplă extrapolare a tendințelor de până la punerea în aplicare a programului ar fi rezultat în o scădere de doar 5% a incidenței celor mai răspândite boli infecțioase în raport cu valoarea de referință. Drept rezultat al reducerii planificate a incidenței bolilor infecțioase s-a diminuat și rata de mortalitate la nivel național de la 12,7% la 12,1%.

Impactul programului nu a fost uniform pentru diferite grupuri ale populației, fiind atestate restanțe din punct de vedere a aplicării principiului LNOB. Din considerentul că rata de acoperire cu vaccinuri în zona rurală a fost mai mică decât media pe țară (79% față de 88,7%), incidența bolilor infecțioase a rămas mai înaltă în zonele rurale în comparație cu media națională (107 cazuri/100 mii față de 100 cazuri/100 mii). Drept consecință, în zonele rurale rata de mortalitate către finele perioadei de implementare a programului a fost de 12,3% în comparație cu media națională de 12,1%. În pofida impactului neuniform al programului, acesta a avut un impact sistemic pozitiv și transformațional atât pe domeniul sănătății publice, cât și cel economic. Grație programului de imunizare, a fost redus riscul răspândirii unor boli infecțioase cu înalt potențial epidemic. Îmbunătățirea și atingerea indicatorilor de impact a avut și un rezultat colateral pe domeniul veniturilor populației și creșterii economice înregistrate. Fără implementarea programului de imunizare cheltuielile pentru sănătatea, atât bugetare, cât și ale populației ar fi fost cu cel puțin 15% mai mari, fiind afectate preponderent gospodăriile casnice cu venituri sub media națională. De asemenea, în cazul unei răspândiri rapide a bolilor infecțioase cu înalt potențial epidemic ar fi dus la diminuare ratei de creștere a PIB-ului cu 0,2 p.p., din cauza unor restricții în domeniul de sănătate publică și diminuarea ofertei forței de muncă.

Figura 13. Evaluarea programului de imunizare prin prisma criteriului de impact



Sursa: Compilarea autorului

Criteriul 5. Durabilitatea programului ipotetic de imunizare. Durabilitatea rezultatelor programului de imunizare sunt asigurate prin efortul de fortificare a sistemului național de imunizare din punct de vedere a infrastructurii (e.g. infrastructura lanțului frigorific) și a capacităților personalului implicat în acest proces. Acest efort a fost realizat în cadrul altui program, care urmează să fie extins și implementat în anii următori. Un risc important privind asigurarea acestui efort ține de volumul de finanțare bugetară, inclusiv și din asistența externă. Este important de menționat că ponderea cheltuielilor din surse externe pentru fortificarea sistemului național de imunizare este de 25% și există riscul de diminuare a acestor fonduri, iar fără de angajamente bugetare adiționale durabilitatea rezultatelor obținute o să se diminueze. Alt risc ce ține de durabilitate este problema salarizării relativ joase a personalului medical, care generează un exod de personal din sistem, inclusiv și celor care au participat în cadrul măsurilor de fortificare a sistemului de imunizare. Finalmente, un alt factor care poate submina rezultatele de imunizare este rata mai mică de cuprindere cu vaccinuri ale unor grupuri din populație (e.g. zona rurală), fiind necesar de luat în calcul adițional principiul LNOB la elaborare noilor documente de politici publice conexe cu acest domeniu.

2.5. ETAPA 5. FORMULAREA CONSTATĂRILOR ȘI RECOMANDĂRILOR

După finalizarea părții analitice a exercițiului de evaluare urmează formularea constatărilor și recomandărilor în raportul de evaluare. Structura raportului de evaluare trebuie să se bazeze pe logica de analiză prezentată în acest ghid, cel puțin să fie prezentat în baza modelului resurse – produse. Totodată, structura raportului de evaluare urmează să fie în conformitate cu prevederile HG nr. 386/2020 (Figura 14).⁷

Figura 14. Structura standard al raportului de evaluare intermediară sau ex-post

1. Sumar executiv	<i>Sunt descrise scopul și obiectivele documentului de politici publice evaluat, rezultatele obținute în procesul de implementare, concluziile și recomandările principale</i>
2. Introducere	<i>Sunt descrise succint documentul de politici publice evaluat, scopul evaluării, metodele de evaluare și constrângerile în procesul de evaluare</i>
3. Constatări	<i>În acest capitol sunt prezentate detaliat rezultatele evaluării, în conformitate cu criteriile de relevanță, coerență, eficacitate, eficiență, durabilitate și, în cazul evaluării finale, impact al documentelor de politici publice.</i>
4. Concluzii	<i>Sunt descrise succint concluziile făcute în baza evaluării</i>
5. Recomandări	<i>Sunt descrise activitățile recomandate pentru îmbunătățirea situației din domeniul sau subdomeniul inclus în documentul de politici publice și a documentului propriu-zis, în cazul evaluării intermediare</i>

⁷ Structura raportului de evaluare stipulat în HG nr. 386/2020 pentru documentele de politici publice și documentele de planificare se recomandă pentru utilizare și pentru raportul de evaluare al actelor normative. În anexă la HG nr. 1181/2010 este un model-tip al raportului de monitorizare a procesului de implementare a legislației care însă nu poate fi aplicat pentru un raport de evaluare al unui act normativ din considerentul că în această structură rigidă nu pot fi integrate toate criteriile de evaluare prezentate în acest Ghid.

Recomandările formulate la această etapă trebuie să conțină formulări precise privind opțiunile de continuitate ale intervenției de politică publică evaluată. Aceste opțiuni pot varia de la recomandarea de a continua intervenția cu anumite ajustări până la sistarea acesteia, din considerentul că evaluarea a scos în evidență că nu au fost atins impactul scontat și intervenția a fost puțin eficientă. De asemenea, urmează să fie specificat dacă domeniul evaluat a atins capacitatea de autodezvoltare în urma intervenției de politică publică evaluate și nu este oportun de continuat cu alte intervenții similare (Figura 15).

Figura 15. Opțiunile pentru documentul de politică publică evaluat

Opțiunea 1. Continuarea intervenției de politică publică	<i>Această opțiune se va recomanda dacă rezultatul evaluării a fost unul pozitiv (beneficiile depășesc costurile, țintele au fost îndeplinite etc.), iar relevanța și utilitatea intervenției de politică publică rămân evidente în continuare. Intervenția de politică publică va fi continuată în cazul dacă efectele nu ar fi durabile sau nu sunt identificate alternative mai puțin împovărătoare pentru mediul de afaceri, de exemplu.</i>
Opțiunea 2. Modificarea intervenției de politică publică	<i>Intervenția de politică publică își atinge majoritatea sau toate obiectivele, dar sunt necesare anumite amendamente în ceea ce privește abordarea instituțională / managerială, finanțarea bugetară sau structura politicilor publice (e.g. modalități alternative / mai cost eficiente de acoperire a anumitor grupuri vulnerabile ale populației).</i>
Opțiunea 3. Înlocuirea intervenției de politică publică	<i>Această opțiune este recomandată în cazul în care rezultatele evaluării au conchis că intervenția de politica publică are nevoie de modificări fundamentale în conținut sau acoperire, de exemplu, trebuie re-definit grupul-țintă, există careva efecte neplanificate adverse substanțiale sau costurile sunt disproporționate în comparație cu beneficiile. În cazul acesta intervenția de politică publică este reproiectată fundamental în comparație cu cea evaluată și cea nouă este implementată în continuare.</i>
Opțiunea 4. Sistarea intervenției de politică publică	<i>Sistarea intervenției de politica publică se recomandă în două cazuri. Primul caz este când obiectivele intervenției de politică publică au fost realizate în volum deplin și rezultatele sunt durabile, domeniul de intervenție fiind capabil de autodezvoltare în continuare fără suportul adițional din partea statului. Al doilea caz este când structura intervenției de politică publică nu soluționează problemele trasate, sau dacă nu s-au dovedit legături cauzale între intervenția și rezultate ale politicii publice. Totuși, în multe cazuri, sistarea intervenției de politică publică trebuie să implice, de asemenea, o strategie chibzuită de retragere, pentru a evita pierderea beneficiilor generate.</i>

3. METODE ANALITICE UTILIZATE ÎN PROCESUL DE EVALUARE

Există o largă varietate de instrumente analitice pentru exercițiul de evaluare a intervenției de politică publică. Aceste instrumente variază ca complexitate și tipologie, specifice pentru domeniul sau criteriul de evaluare pentru care sunt aplicate. Cele mai utilizate metode analitice sunt analiza cost – beneficiu, analiza cost – eficacitate, evaluarea comparativă și analiza multicriterială.⁸ Printre cele mai sofisticate metode analitice sunt cele statistice și econometrice. Totodată, este important de menționat că nu toate evaluările se efectuează cu ajutorul metodelor sofisticate de analiză, dar se pot rezuma la oferirea răspunsurilor amănunțite și argumentate la întrebările specifice fiecărui criteriu de evaluare. Dar și abordarea cea mai simplă de evaluare e necesar să se bazeze pe modelul resurse – rezultate și toate cele șase criterii de evaluare. În cazul în care un criteriu nu poate fi evaluat sau nu este relevant e necesar de prezentat argumente de fundamentare de ce anume acest criteriu nu este inclus în evaluare.

Metodele analitice utilizate variază de la un criteriu de evaluare la altul (Figura 16). În procesul de selectare a metodelor analitice pentru fiecare criteriu în parte e necesar de luat în calcul efortul depus în utilizarea unei metode și utilitatea rezultatelor potențiale, deci să fie aplicat principiul de proporționalitate.

Figura 16. Clasificarea metodelor analitice prin prisma criteriilor de evaluare

1. Relevanța	- <i>Interviuri cu beneficiarii și grupurile țintă a intervenției;</i> - <i>Focus – grupuri cu beneficiari și experții din domeniu;</i> - <i>Chestionare pentru beneficiari și experții din domeniu.</i>
2. Coerența	- <i>Analiza documentelor de planificare și documentelor de politici;</i> - <i>Focus – grupuri cu experții și cu funcționarii publici;</i> - <i>Interviuri cu experții și cu funcționarii publici;</i> - <i>Chestionare pentru experți și funcționarii publici.</i>
3. Eficacitatea	- <i>Analiza cost – beneficiu și Analiza cost – eficacitate;</i> - <i>Analiza statistică a gradului de realizare a indicatorilor;</i> - <i>Modele econometrice pentru scenariul contrafactual;</i> - <i>Chestionare, interviuri și focus- grupuri cu grupurile țintă.</i>
4. Eficiența	- <i>Analiza costurilor totale, unitare și comparative conform clasificărilor bugetare existente;</i> - <i>Analiza gradului de utilizare a resurselor și atingerii rezultatelor;</i> - <i>Analiza cost-eficacitate și Modelul Costului Standard;⁹</i> - <i>Analiza cost-beneficiu și a costurilor de oportunitate.</i>
5. Impactul	- <i>Analiza statistică și econometrică;</i> - <i>Analiza cost – beneficiu și Analiza cost – eficacitate.</i>
6. Durabilitatea	- <i>Analiza gradului de realizare a rezultatelor;</i> - <i>Interviuri, chestionare și focus – grupuri cu experții și funcționarii publici.</i>

⁸ Modul de utilizare a acestor metode analitice sunt prezentate detaliat în „Ghid metodologic pentru analiza ex-ante a impactului politicilor publice: Instrumente și tehnici” și nu vor fi analizate detaliat în acest ghid.

⁹ OCDE „[OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance](#)”, 2014

BIBLIOGRAFIE

1. D. Roberts, N. Khattri, „Designing a Results Framework for Achieving Results: A How-to Guide”, Washington, DC: World Bank, 2012;
2. Ghid metodologic privind integrarea prevederilor Strategiei Naționale de dezvoltare „Moldova 2030” în documentele de planificare și documentele de politici publice la nivel național;
3. Hotărârea Guvernului nr. 1181/2010 privind monitorizarea procesului de implementare a legislației;
4. Hotărârea Guvernului nr. 386/2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice;
5. L. M. Morra Imas, R. C. Rist „The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations”, World Bank, 2009;
6. Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative;
7. OCDE, „Applying Evaluation Criteria Thoughtfully”, 2021;
8. OCDE „OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance”, 2014;
9. Ordinul Ministrului Finanțelor nr. 209/2015 privind aprobarea „Setului metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului”;
10. P. J. Gertler et al. „Impact Evaluation in Practice”, World Bank, 2016;
11. T. Draskovics „(Quick) Guideto Ex-post Policy Impact Assessment”, Support for the implementation of the EU-Ukraine Association Agreement/A4U Project, 2018.