UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European

GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Dezvoltării Regionale
şi Administraţiei Publice

Inovaţie în administraţie
Programul Operaţional
"Dezvoltarea Capacităţii
Administrative"

Proiect cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative", în perioada 2007-2013

Elaborarea politicilor publice în educație

Ghid practic

UNITATEA EXECUTIVĂ PENTRU FINANȚAREA ÎNVĂȚĂMÂNTULUI SUPERIOR, A CERCETĂRII, DEZVOLTĂRII ŞI INOVĂRII

Politici publice fundamentate în Învățământul Superior

Proiect cofinanţat din Fondul Social European, prin Programul Operaţional "Dezvoltarea Capacităţii Administrative", în perioada 2007-2013

Cuprins

Capitolul 1. Definirea unui cadru general de referinţă pentru analizarea politicilor publice, urmând metoda Eugene Bardach 8

I. Cei opt paşi ai cadrului de analiză 9

II Probleme practice cu definirea politicilor publice 18

III Puncte - cheie 21

IV Bibliografie şi lecturi suplimentare 22

Capitolul 2. Studiu de caz 1. Reformele în guvernanţa educaţiei superioare în Austria 23

I. Cadrul celor opt paşi al lui Bardach aplicat la reforma în domeniul guvernanţei în Austria 23

II. Opţiuni pentru întărirea capacităţii strategice de planificare şi ghidaj a statului în învăţământul superior 26

III. Opţiuni pentru reforme de succes în alte ţări 27

IV. Instrumente şi măsuri de politică publică 27

V. Puncte cheie 28

Bibliografie şi lecturi suplimentare 29

Capitolul 3. Studiu de caz 2. Start Internship România - un model de parteneriat public-privat aplicat în educaţie 30

I. Istoricul programului şi coaliţia de sprijin 30

II. Documentul fondator 32

III. Analiza programului aplicând Modelul în 8 paşi a lui Eugene Bardach 33

III. Rezultatele programului şi replicarea acestuia 38

III. Puncte cheie şi elemente ce ar trebui eliminate: 39

IV. Bibliografie şi lecturi suplimentare: 40

Capitolul 4. Care sunt mecanismele care cauzează probleme de politici publice? 41

I Teorii ale alocării resurselor 41

II Criteriul Pareto 43

III Principiul Kaldor-Hicks 43

IV Pieţele competitive şi externalităţile 44

V Puncte-cheie 49

VI Bibliografie şi lecturi suplimentare 49

Capitolul 5. Unelte ale guvernării şi instrumente de politici publice 50

I. Concepte de bază legate de guvernanţă şi de instrumente de politici publice 50

II. Cele 11 categorii de intervenţie publică ale lui Eugene Bardach 51

III Puncte - cheie 56

IV Bibliografie şi lecturi suplimentare 56

Capitolul 6. Analiza Părţilor Interesate 57

I. Ce este o parte interesată? 57

II Cum abordăm complexitatea? 61

III. Noi tendinţe - Responsabilitatea Socială 61

IV. Puncte - cheie 64

V. Bibliografie şi lecturi suplimentare 64

Capitolul 7. Colectarea datelor, analizarea acestora şi indicatorii de evaluare 66

I. Colectarea datelor 66

II. Trei exemple de prelucrare a trei seturi de date 68

III Analizarea datelor şi identificarea tendinţelor importante 73

IV. Modelarea unor propuneri de politici publici în funcţie de datele de care dispunem 75

V. Indicatori de evaluare 76

VI. Puncte - cheie 80

VII Bibliografie şi lecturi suplimentare 81

Capitolul 8. Evaluarea costurilor alternativelor: compromisuri, analiza cost-eficacitate, riscuri, consecinţe neintenţionate, timp alocat atingerii obiectivului 82

I Analiza Cost-Beneficiu (Cost Benefit Analysis) 82

II Analiza Cost-Eficacitate (Cost Efficiency Analysis) 82

III. Deduceri bazate pe incertitudine/risc 84

III. Discount-ul în timp 87

IV. Puncte cheie 89

V Bibliografie şi lecturi suplimentare 90

Capitolul 9. Luarea deciziei 91

I. Criterii pentru luarea deciziei (altele decât costurile) 91

II. Interesul public în luarea deciziei 92

III. Alte criteria pentruluarearaţională a deciziei 93

IV. Criterii mai puţin raţionale 95

V. Critica teoriei raţionale 95

VI.Puncte -cheie 96

VII. Bibliografie şi lecturis uplimentare 96

Capitolul 10. Indicatorii de performanţă şi administrarea sectorului public 98

I. Originea utilizării managementului performant în New York, în anii 1980 99

II. Al doilea studiu de caz- oraşul Baltimore 101

III. Aplicarea Indicatorilor de Performanţă în domeniul Educaţiei 102

IV. Al treilea exemplu – Metoda Deschisă de Coordonare adoptată de UE 104

V. Cum se realizează implementarea unui sistem bazat pe indicatori de performanţă într-o instituţie publică? 104

VI. Cum pot fi evitate greşelile frecvente de implementare? 108

VII. Puncte - cheie 109

VIII. Bibliografie şi lecturi suplimentare 110

Capitolul 11. Concepte cheie în politica educaţională contemporană 111

I. Reconsiderarea rolului pieţei muncii pentru educaţie: Învăţarea pe parcursul întregii vieţi 111

II. Condiţiile pentru învăţare şi formele efective ale acesteia 112

III. Consecinţe: schimbarea înţelesului termenilor de calitate, echitate şi cost-eficacitateîn educaţie 116

IV. Aplicarea de concepte- cheie în politicile publice educaţionale 119

V. Puncte - cheie: 121

VI. Bibliografie şi lecturi suplimentare 121

Capitolul 12. Evoluţia politicilor educaţionale la nivelul Uniunii Europene 123

I. Schimbări în guvernanţa educaţiei în Statele Membre UE 123

II. Stadiile în evoluţia politicilor Uniunii Europene în domeniul educaţiei 124

III. Dialogul politic: relaţia dintre politici naţionale şi politici europene 130

IV. Puncte- cheie 131

V. Bibliografie şi lecturi suplimentare 131

CAPITOLUL 13. CADRUL LEGISLATIV DIN ROMÂNIA FAŢĂ ÎN FAŢĂ CU MECANISMELE DE POLITICI PUBLICE EUROPENE 133

I. Cerințele actuale pentru redactarea legislației 133

II Indicatori de guvernanță și mecanisme de politici publice în România 142

III Puncte-cheie 143

IV Bibliografie şi lecturi suplimentare 144

Capitolul 14. Implementarea mecanismelor de intervenție în politicile publice 145

I. Managementul rezultatelor zilnice și a responsabilităților cheie 145

II Resursele umane-piesa cheie în implementarea politicilor publice 146

III. Oportunități de carieră pentru angajați cheie 149

IV. Bugete şi probleme financiare-obstacole importante 149

V. Procese/Proceduri interne 151

VI. Colectarea datelor în faza de implementare 153

VII. Managementul extern al partenerilor/părţilor interesate şi echilibrarea factorilor interni şi externi 154

VIII Managementul informaţiilor 155

IX Implementarea în conformitate cu reglementările legale 156

X. Mecanisme de învăţare a politicii 157

XI. Puncte-cheie 158

XII. Bibliografie şi lecturi suplimentare 158

Capitolul 15. Studiu de caz 3. Măsuri de discriminare pozitivă în Ungaria pentru a creşte participarea în educaţia superioară a populaţiei rome, dezavantajate 160

I. Problema de politici publice 160

II. Alternative de politici publice 161

III. Măsuri şi instrumente de politici publice 163

IV. Implementarea şi impactul măsurii 163

V. Consideraţii practice cheie 163

VI. Bibliografie şi lecture suplimentare 164

Capitolul 16. Studiu de caz 4. Michelle Rhee şi reforma educaţională din Washington DC 165

I. Cadrul de ansamblu şi paşii premergători reformei politicii publice 165

II Perioada petrecută la Inspectoratul Şcolar (2007-2009) 167

III Elemente de restructurare şi revitalizare în reforma politicilor publice 168

IV Aplicarea modelului lui Eugene Bardach pentru programul lui Michelle Rhee 171

V Moştenirea reformei politicii publice a lui Michelle Rhee 173

VI. Puncte - cheie: 179

VII. Bibliografie şi lectură suplimentară 179

Capitolul 17. Studiu de caz 5. Coaliţia pentru Universităţi Curate – Construcţia unei coaliţii dedicate reformei în educaţie 180

I. Contextul Coaliţiei pentru Universităţi Curate 180

II. Cei opt paşi ai lui Eugene Bardach aplicaţi problemelor de politici publice 181

II. 1. Definirea problemei 181

III. Rezultatele obţinute de la cele 42 de universităţi 187

IV. Şapte sugestii făcute autorităţilor publice, urmare a evaluării universităţilor 192

V. Puncte – cheie 193

VI. Bibliografie şi lecturi suplimentare 193

Studiu de caz 5. IMPACT și „VIAȚA" Educație prin experiență-două programe educaționale ale Fundației Noi Orizonturi 194

I. Istoricul celor două programe- fondatorul și directorul executiv 194

II Ciclul politicii publice în opt pași a lui Eugene Bardach 197

III. Stadiile de dezvoltare ale programului educațional 203

IV. Monitorizarea rezultatelor obținute de programele „VIAȚA" și IMPACT 204

V. Puncte-cheie: 206

VI. Bibliografie și lecturi suplimentare 206

Capitolul 1. Definirea unui cadru general de referinţă pentru analizarea politicilor publice, urmând metoda Eugene Bardach

De Răzvan Orăşanu

Atunci când ne gândim la analiza politicilor publice şi la schimbări în acest domeniu, este important să avem un cadru de referinţă mereu valabil, un fel de hartă mentală a tuturor elementelor care fac posibilă o analiză completă. Autorii acestui ghid au căutat mai multe astfel de versiuni, găsind Cadrul de Analiza a Politicilor Publice formulat de Eugene Bardach ca fiind cel mai relevant şi cel mai uşor de folosit. Este de asemenea un cadru aplicabil într-o largă varietate de contexte, acesta fiind motivul pentru care îl recomandăm profesioniştilor în politici publice din România, atunci când lucrează la o nouă iniţiativă. Acest cadru va fi folosit de-a lungul întregului ghid, inclusiv în cele şase studii de caz care sunt prezentate în ideea oferirii unor intervenţii de succes variate în domeniul educaţiei. Pe lângă aceste aspecte, vor fi detaliate şi alte elemente relevante – spre exemplu, într-un capitol dedicat analizei părţilor interesate va fi analizată exhaustiv modalitatea relevantă de angajare a celor mai importante părţi interesate în dezbaterea publică respectivă. Atunci când ne referim la analiza datelor, capitolul relevant din carte va oferi idei asupra colectării şi analizării lor, precum şi modalităţi de folosire a datelor pentru rezolvarea unor probleme legate de politicile publice. Toate diversele capitole se concentrează pe elementele necesare şi relevante pentru un analist în politici publice, atunci când acesta se gândeşte la elaborarea unei politici publice durabile şi care va trece testul timpului. În plus, exemple concrete (studiile de caz) arată cum, folosind uneltele oferite de diferite capitole ale ghidului, politicile publice pot avea un impact real în educaţie şi mai precis în educaţia din România.

Atunci când o anumită problematică din faza de dezvoltare a unei politici publice este analizată, este vitală evitarea unor greşeli întâlnite frecvent, pe care le vom prezenta în continuare.Prima greşeală rezidă din tendinţa de a oferi răspunsuriunor problemede politici publice înainte de identificareacauzelor reale care generează problemele iniţiale. A două greşeală este de a da un răspuns problemei, înainte ca aceasta dă fie corect definită. A treia greşeală importantă apare atunci când se continuă analiza fără cuantificarea problemei iniţiale şi a posibilului impact vizat de politica publică. În al patrulea rând, este necesar să distingem logica succesiunii celor opt paşi care vor fi prezentaţi mai jos, dar şi a felului în care cei opt paşi se succedă în mod logic. Dacă acest lucru nu apare ca evident, înseamnă că ne-a scăpat un aspect important al respectivei politici sau că trebuie să corectăm liantul logic la fiecare pas în argumentaţie. Scopul capitolului de faţă nu este unul prescriptiv, ci are ca obiectiv instruirea actorilor implicaţi în dezvoltarea unei politici publice din sectorul educaţional în vederea integrării în proiectul de politică publică a tuturor aspectelor relevante. Este recomandabil ca îndeplinirea acestor acţiuni să fie realizată înaintea definitivării politicii publice și a startului dezbaterii publice - chiar înainte ca aceasta să devină lege.

Paşii descrişi mai jos urmează modelul lui Eugene Bardach „Eightfold Path" (Strategia în 8 paşi) dezvoltat în cartea intitulată Un ghid practic pentru analiza politicilor publice („A Practical Guide for Policy Analysis). Fiecare pas identifică și potențialele provocări specifice României, după cum autorii au observat în cadrul Seminarului de Politici Publice la care au participat oficiali, reprezentând diverse structuri interne şi subordonate Ministerului Educației Naționale.

I. Cei opt paşi ai cadrului de analiză

I. 1. Definirea problemei

Definirea corectă a problemei este pasul crucial în faza inițială de analiză și celor implicați le este recomandat să acorde timpul necesar pentru a gândi și regândi multiplele moduri de definire a problemei. Definiția fundamentează procesul politicii publice și răspunde nevoilor unei sfere de interes specifică. Ea se referă de asemenea la un interval temporal bine definit. Tratarea problemei se realizează în funcțiile de cauzele care au stat la bază, de integrarea lor în contextul politic și climatul economic, și nu prin evaluarea elementelor evidente și a efectelor. Principalul obiectiv al politicii publice este „maximizarea bunăstării". De asemenea, pot exista și alte motive, precum corectarea eșecului pieței. Dacă problema este prea cuprinzătoare, atunci se impune restrângerea și definirea cu acuratețe a punctelor care trebuie prevăzute.Definirea problemei se va realiza prin analiza datelor relevante și conexe problematicii.

Au fost identificate moduri de redactare a definiției care pot fi utile pentru înțelegerea acesteia. De exemplu, o modalitate eficientă este ca definirea să se facă în termeni de parametri în exces și efectele lor, prin utilizarea cuvântului „prea" (ex. prea mult din...are ca rezultat). O abordare alternativă poate fi constatarea elementelor lipsă. În plus față de menționarea parametrilor, problema trebuie să fie cuantificată exact, pentru o interpretare mai bună-acolo, iar acolo unde nu este posibil acest lucru, se cere estimarea atentă a situației – estimare realizată prin mai multe metode validate de colectare a datelor. O altă modalitate este ca definiția însăși să aibă un caracter de evaluare și să aducă la un numitor comun abordarea analizei din perspectiva mai multor părți interesate. Utilitatea acestei acțiuni reiese din faptul că interesele diverse ale actorilor, indivizilor generează subiectivitate, însă există situații în care ajungerea la un consens este mai mult sau mai puțin facilă, mai ales în situații care au legătură cu evaluarea unor standarde de viață scăzute, eșecul guvernului de a-și îndeplini funcțiile de bază, discriminarea în societate etc. Cauzele realecare stau la baza problemei trebuie incluse în definiție, și acest lucru se poate realiza prin procedurile descrise mai sus, deoarece schițează o imagine mai clară.

O modalitate auxiliară este ca definirea problemei să se realizeze în termeni de „oportunități latente". Acestea pot îmbunătăți societatea și pot descrie moduri în care politica publică va fructifica „oportunitățile latente". Semnificația lor rezidă din faptul că unele probleme viitoare vor putea fi prevenite de la momentul actual, prin intermediul politicii publice în lucru (sau unele posibilități de dezvoltare exploatate corespunzător prin intermediul aceloraşi politici publice). Eficacitatea acestei abordări este sesizabilă în costuri, pentru că același context poate propune soluții pentru o problemă sau chiar două. Astfel problemele (existente sau potențiale) sunt tratate integrat, folosindpotenţial procese multifuncționale. Pe scurt, o importanță majoră trebuie atribuită ideii generale de a dezvolta o abordare rațională și orientată spre productivitate.

Sunt necesare unele reflecții finale referitoare la primul pas, definirea problemei, înainte de concluzii. În primul rând, definirea problemei nu trebuie să se suprapună nici cauzei și nici soluției; o distincție clară trebuie să existe între aceste trei instanțe, pentru a putea fi clar descrisă relația cauză-efect. În al doilea rând, cauzele problemei nu vor fi presupuse sau imaginate, ci trebuie să reflecte adevărul identificat din analiză. În al treilea rând, întotdeauna trebuie să se manifeste o concentrare pe relațiile cauzale dintre probleme comune și surselerespectivelor probleme, pentru a se evita alăturarea unor probleme adiacente

în cadrul definiţiei. În al patrulea rând, concluziile referitoare la strategia ce urmează a fi implementată pot fi diferite comparativ cu cele imaginate inițial.

La final, uncuvânt de avertizare: dacă te afli în poziția unei persoane implicate în dezvoltarea unei politici publice, nu trebuie să simți obligația de a rezolva (a face ceva) referitor la orice problemă din universul politicii publice. O modalitătealternativă(și perfect acceptabilă, dar frecvent nediscutată) însemnând eliminarealegilor şi reglementărilor, şi deci retragereastatului dintr-o anumită sferă de decizie aflată în dezbatere. Cu alte cuvinte, puteți recomanda ca statul să se realizeze mai puțin, nu întotdeauna ceva în plus. Opţiunea de a recomanda lipsa intervenției este o cale egal acceptată în procesul analizei și dezvoltării politicii publice, și ea trebuie să fieo opțiune inclusă în faza deliberărilor (opţiunea neutră sau de bază). A treia problemă conexă este că analiza politicii nu trebuie să fie fragmentară – ea trebuie să ia în considerare reglementări mai vechi care privesc direct problema aflată în discuție. Adeseori, imboldul de a continua reglementarea, de a complica sau „rezolva probleme" derivă din eșecurile unor politici anterioare - răspunsul nu constă în sporirirea complexității reglementării unui anumit aspect, ci simplificarea și identificarea cauzelor care au dus la eșecul politicii anterioare în a livra rezultatele așteptate de societate.

Două exemplede bună practică in definirea problemei
Exemplu #1

1. **Definirea problemei**: Europa se situează în urma Statelor Unite în educația terțiară.
2. **Premisa**: Situarea Europei în urma Statelor Unite privind educația terțiară are impact asupra economiei și este în detrimentul competitivității europene.
3. **Obiectul analizei**: Care pot fi modalitățile de reducere a acestui decalaj între cele doua sisteme?
4. **Opțiuni:**
   - **Opțiunea 1**: Dezvoltarea sistemului privat de educație
   - **Opțiunea 2:** Adoptarea unor structuri de tip american în universitățile europene
   - **Opțiunea 3**: Creșterea numărului studenților care absolvă ciclul superior de învățământ.

Exemplu #2

1. **Definirea problemei**:Accesul egal la educaţie nu este o realitate, întrucât, deşi 34% din populaţie trăieşte în mediul rural, doar 2% din studenţii care termină facultatea provin din mediul rural.
2. **Premisa:** Ideea că accesul la educaţie terţiară ar trebui să fie egal, sau cel puţin că dezechilibrele vor putea fi corectate de stat, printr–o intervenţie de politică publică.
3. **Obiectul analizei**: Care sunt modalităţile pentru ca un număr mai mare de elevi de liceu din mediul rural să termine facultatea?
   - **Opţiunea 1**: Prin "discriminare pozitivă", 10% din locurile în facultăţi sunt rezervate pentru studenţii din mediul rural.
   - **Opţiunea 2:** Un program naţional de împrumuturi, prin care studentul să beneficieze de sprijin financiar pe durate studiilor, urmând ca datoriile să fie şterse complet sau parţial dacă studentul se întoarce înapoi în mediul rural.
   - **Opţiunea 3**: Un program de granturi pentru atragerea absolvenţilor de învăţământ terţiar în mediul rural, printr-un program naţional (care poate viza medicii, inginerii agronomi, etc.)

Un exemplu negativ de definire a problemei

1. **Definirea problemei**: „Ne dorim să dezvoltăm un sistem educațional centrat în jurul studentului, caracterizat de metode inovative de predare și prin implicarea studenților în procesul de învățare."
2. **Premise:**
   a. În prezent, sistemul educațional nu este centrat în jurul studentului-dar al profesorilor? „sistemul"?
   b. În prezent, metodele de predare nu sunt inovative
   c. În prezent, studenții nu sunt implicați în procesul de învățare

3. **Obiectul analizei**: Restrângerea definirii problemei la trei zone, poate face ca alte probleme să nu fie incluse în politica publică, chiar dacă analiza datelor sugerează acest lucru.

4. **Opțiuni**: Observați cum, prin definirea problemei în acest mod, toate „soluțiile" și opțiunile transformă aspecte ale celor trei elemente, dar nu dezbat actualitatea programei școlare, sau dacă universitățile sunt conectate cu alte entități, precum sectorul privat, daca se vor crea repere de performanță sau dacă metodele de predare și procesul de învățare vor produce rezultate practice.

Exemplul utilizat este văzut ca transversal sau transcendent tuturor conceptelor de management și trebuie avut în vedere de cei care dezvoltă politici publice întrucât se regăseşte sub diverse forme similare în formulări curente, folosite greşit pentru elaborarea politicilor publice. Simpla abordare a unui concept drept „cadru" sau „universal" sau „crucial" este una retorică-nu vine în ajutorul analistului care trebuie să parcurgă toți pașii din ciclul procesului de dezvoltare a unei politici publice. Dacă un aspect este important, el trebuie evidențiat prin intermediul analizei de date. Dacă un alt aspect este vital într-o anumită manieră, atunci rezultatul nu va fi obținut în lipsa unei concentrări asupra acelui aspect; acesta fiind unul dintre primele principii. În acest caz, în timpul analizei, părțile interesate vor semnala importanța lui.

În exemplul de mai sus, nu este realizată o definire clară a modalităților prin care problema poate fi măsurată pentru a verifica veridicitatea definiției (pe cand exemplele de mai sus sunt mai clare în aceasta privinţă). Nu există niciun mod obiectiv de cuantificare a propunerilor (spre exemplu, cum putem determina dacă o programă școlară, spre deosebire de alta, este centrată mai mult pe student?). În continuare, problemă şi mai mare este că definiția prescrie deja ce ar trebui să se întâmple, înaintea pașilor secvenţiali(care vor fi enumerați mai jos) care au ca scop integrarea elementelor evidente/dovezilor și înainte de considera alte variante de acțiune.

I. 2 Asamblarea argumentelor legate de modalitatea de definire a problemei

- *Date: realități despre lume*
- *Informații: înțelesurile atribuite datelor*
- *Dovada: informațiile care afectează crezurile indivizilor*[1]

După pasul în care problema a fost analizată și definită, procesul continuă prin etapa de colectare și analiză a datelor. Acest pas presupune lecturarea unor documente, cercetare în bibliotecă, analize de statistici și

[1] Bardach, pp.10.

studii, dar și contactarea celor care au acces labaze de date. Deoarece această etapă va necesita mult timp, colectarea datelor trebuie realizată într-o manieră inteligentă și selectivă, adică prin axarea pe datele relevante, sau și mai specific asupra acelor date care au potențialul dea fi transformare în informație și ulterior în argument.Argumentele sunt necesare deoarece ele explică natura și implicațiile problemei, dar și particularităților pașilor implementați anterior în combaterea problemei[2]. Este foarte important să fie evidențiate greșelile din trecut pentru a evita repetarea lor. Argumentul este valoros prin aceea că decizia luată în urma analizei va produce un rezultat mai bun decât ar fi produs în lipsa acestuia. În acest sens, el este cauza unui rezultat mai bun comparativ cu cel original, considerat acceptabil. Mai mult, diferența dintre decizia în absența dovezilor și cea bazată pe date este unade diferenţă extremă de calitate, similară cu diferenţa dintre zi şi noapte[3].

Este adevărat că această etapă de colectare a datelor, analizare și estimare (uneori intuire) poate dura o perioadă relativ lunga de timp, dar acest lucru nu motivează lipsa eficienței, sau eliminarea acestei etape doar din acest considerent. Tocmai din acest motiv, au fost identificate abordări auxiliare, precum utilizarea analogiilor, bunele practici aplicate în trecut și care au oferit soluții unor probleme similare, sau colectarea datelor din stadiul incipient al analizei, pentru diminuarea riscurilor de a nu respecta timpii de lucru alocați fiecărui pas. Unele estimări intuitive pot fi un punct bun de început, deoarece o estimare în deplină cunoștință de cauză poate reduce timpul alocat datelor mai puțin relevante[4].

În cadrul Ministerului Educației Naționale din România, există multiple surse de colectare a datelor. Unitatea Executivă pentru Finanțarea Învățământului Superior, a Cercetării, Dezvoltării și Inovării (UEFISCDI) dispune de date referitoare la finanțare, numărul studenților și tendințele sesizate într-un număr de ani. Universitățile și ele au aceste date în forma lor cea mai actualizată. De asemenea, există și alte instituții relevante precum Ministerul Finanțelor Publice, Institutul Național de Statistică (INS), Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale (pentru date referitoare la gradul de ocupare a forței de muncă). Din păcate,toate aceste informații nu sunt colectate de o instituție de sine stătătoare, acest proces nefiind prioritar în sectorul educațional. S-au produs unele situații de abuz, precum cazul Universității din Oradea, care a raportat un număr mai mare de studenți pentru a obține suplimentarea fondurilor. Fondurile sunt distribuite în funcție de numărul studenților înscriși în programe educaționale.

O altă problemă este că de multe ori datele disponibile sunt incomplete, și contradictorii. Cauza o constituie definirea ușor diferită a fiecărei instituții cu privire la datele ce trebuie colectate. De exemplu, ce califică un individ ca fiind student? Sunt toți studenții la fel dacă unii au un istoric de absenteism? Putem defini „studenți" pe aceia care figurează înscriși în cadrul unor programe neacreditate?
Sunt multiple probleme conexe datelor, dar acestea nu fac scopul manualului de față. Este suficient să menționăm că datele trebuie colectate cu multă grijă, prin verificarea consistenței lor, compararea bazelor de date, acolo unde este posibil, și apoi utilizarea de o manieră care să nu distorsioneze modul în care datele au fost create. Acolo unde este posibil, poate fi o idee bună ca metodologia de colectare a datelor să fie verificată și nu să fie cerute date fără acest ajutor important în interpretarea lor exactă.

---

[2] Bardach, pp.10.
[3] Bardach, pp.11-13.
[4] Bardach, pp. 12-14.

În acest punct, trebuie luate în considerare datele, informațiile și dovezile celor care se opun inițiativei. Avantajul acestei proceduri reiese din faptul că pot apărea opinii divergente, unele idei neabordate până atunci sau care primesc o noua dimensiune ce se pot dovedi utile procesului. Mai mult, prin implicarea oponenților în proiect, le este oferită posibilitatea de a-și exprima argumentele și neclaritățile încă de la început, crescând astfel șansele de a nu mai contracara propunerea mai târziu motivând lipsa consultării. Această abordare contribuie la o soluție mai cuprinzătoare, evitând superficialitatea[5].

I.3. Construirea alternativelor

- *Alternative: opțiuni de politică publică, modele alternative de acțiune, strategii alternative de intervenție pentru soluționare sau diminuarea impactului problemei[6].*

Construire alternativelor se va baza pe existența mai multor idei, ce pot fi manipulate în diverse moduri pentru a defini alternative diferite, care mai apoi pot fi modificate până la identificarea soluției optime. Acest lucru poate fi realizat prin luare în considerare a punctelor de vedere ale diferiților actori interesați precum societatea civilă, propuneri din partea unor instituții, sau politicieni. Un pas următor ar putea consta în inventarea unei alternative noi și creative, superioară celor exprimate anterior. În această etapă va fi luat în considerare mediul social, care poate fi afectat de organizarea unor alegeri, schimbările din sectorul privat, modificările bugetelor unor instituții și agenții, dar și evoluțiile demografice[7]. Al treilea pas include opțiunea de a elimina, simplifica sau spori coerența propunerilor existente, fără a promova o nouă inițiativă peste o serie de alternative inconsistente deja existente. Pasul final, și crucial, este de a lua în calcul opțiunea neintervenției-absența unei politici publice noi este preferabilă uneia greșit dezvoltată sau implementată nesatisfăcător sau parțial.

Fiecare alternativă trebuie evaluată pentru a se stabili efectul asupra problemei, modelându-se o posibilă relație cauză-efect pentru a facilita o viziune mai cuprinzătoare asupra cărei acțiuni generează un anumit rezultat[8]. După considerarea acestor probleme, ar trebui să poată fi definite mai multe alternative, transformate până la evidențierea soluției finale cea mai potrivită.

În consecință, dacă mai multe alternative se suprapun, atunci unele dintre ele pot fi eliminate, unora le vor fi extrase numite aspecte, iar altele pot fuziona. Este recomandat ca alternativele să fie reciprocexclusive și colectiv exhaustive. De asemenea, trebuie încurajată compararea alternativelor, și după această etapă, compararea posibilelor variante alefiecărei alternative disponibile. Finalmente este mai bună o opțiune de bază care poate avea, în subsidiar, mai multe derivații decât mai multe opțiuni cu natură similară. Așadar, după o analiză atentă, va rezulta strategia care poate produce rezultate optime. Acesta este momentul în care este utilă o versiune conceptualizată a strategiei care poate explica metodele de implementare, și care actorva fi implicată și în ce stadiu al procesului [9]. **De asemenea, este de importanță majoră ca alternativele să se potrivească definiției problemei.**

---

[5] Bardach, pp.12.
[6] Bardach, pp.15.
[7] Bardach, pp.15-17.
[8] Bardach, pp.18.
[9] Bardach, pp.19-20.

Problemele pot necesita abordări individuale sau colective. În ceea ce privește cazurile individuale, eficacitatea, corectitudinea și asistența sunt criterii care pot acționa independent, în vreme ce acolo unde există o abordare comună ele trebuie să opereze prin relaționare una cu cealaltă. De aceea se impun unele schimburi între agenții, pentru a sprijini un managementmai performant al resurselor și pentru a trata problemele în funcție de mandatul fiecărei agenții. Această diviziune a competențelor trebuie foarte bine semnalată pentru a fi cunoscută de toate părților implicate. Rezultatul acestei abordări se reflectă asupra îmbunătățirii proiectului politicii publice, dar și pentru a spori susținerea necesară versiunii finale şi ulterior implementării.

Mai departe se va crea o modelare statică sau dinamică a situației asupra căreia se va interveni. Uneori, atunci când datele nu sunt destul de cuprinzătoare, o versiune stilizată a modelului se poate dovedi a fi suficientă pentru înțelegerea dinamicilor de bază ale sistemului. Se utilizează scenariul de bază (baseline scenario) în care nu se intervine printr-o politică publică, menținându-se starea actuală. Acest scenariu este comparat cu alternativele- o situație de intervenție asupra sistemului. Trebuie să fiți precaut(ă) în a supraestima impactul inițial, deoarece schimbările în sistem vor începe să acționeze după un anumit timp și nu imediat. Câteodată, din cauza inerției, sistemul s-ar putea să nu se modifice deloc. Cu toate acestea, aproape întotdeauna construirea unui model la nivel micro pentru analiza schimbărilor ce se doresc a fi implementate este o idee bună.

În această etapă, schița propunerii nu trebuie să fie nici neorganizată nici prea șlefuită. Dacă propunerea este în varianta ei prea brută, se transmite un mesaj de vulnerabilitate, care îi poate determina pe unii actori să își piardă interesul. Pe de altă parte, daca este prea șlefuită, cei interesați pot avea sentimentul că opiniile lor nu au fost ascultate, sau chiar nu au fost consultați si se pot opune propunerii încă de la început[10]. În fiecare dintre cazurile invocate, asigurați-vă că alternativele nu implică faptul că o opțiune de politică publică le exclude pe celelalte.

I.4. Selectarea criteriilor/criteriului?

- *Criterii: sunt folosite pentru a aprecia rezultatele fiecărei alternative de politică publică la nivelul cel mai acceptabil. Impun tratarea fiecărei alternative din prisma potențialului pe care îl prezintă. Criteriile de evaluare analizează posibilul impact al fiecărei alternative, și nu alternativele însele*[11].

Eficiența este un criteriu care evaluează inițiativa în termeni de cost-eficacitate și cost-beneficiu, fiind unul dintre cele mai utilizate instrumente in procesul de luare a deciziei. Aceasta nu analizează doar rezultatele economice, bunăstarea cetățenilor fiind la rândul ei evaluată. Ea poate fi consideratăcă limitează analiza într-un anumit sens, deoarece, conform opiniei unor specialiști atingerea obiectivelor unei politici publice se poate realiza și prin contribuția directă a cetățenilor, sau pot exista situații în care indivizii nu beneficiază direct, și efectul pozitiv este subestimat. Abordarea în doi pași a criteriului de eficacitate este fundamentată pe ideea că resursele și rezultatele sunt fixe și direcționate; analiza cost-beneficiu utilizează o scară valorică

[10] Bardach, pp.24.
[11] Bardach, pp.26.

pentru rezultate și poate fi întrebuințată în transformarea conceptelor abstracte în valori numerice, comparabile[12].

Au fost identificate și alte criterii care pot fi incluse în analiză:

a) **Legalitatea** -politica publică nu trebuie să intre în contradicție cu legea supremă a statului sau cu alte reglementări legale.
b) **Acceptabilitatea politică a politicii publice**, implică faptul că opoziția politică nu trebuie să fie mare, sau să se manifeste un sprijin infim pentru propunere.
c) **Conformitatea** cu legislația românească privitoare la formularea unei politici publice.
d) **Capacitatea de implementare** -propunerile de politici publice sunt fezabileși pot fi implementate cu ajutorul aparatului birocratic, administrativ și luând în calcul deficitul de resurse umane din administrația publică.
e) **Flexibilitate**. Dacă unul dintre aceste cazuri se va ivi, modalitățile prin care se intervine asupra cauzelor care au generat problema nu trebuie să fie divergente obiectivului principal al politicii publice, totuși ele trebuie să încorporeze unele cereri formulate de oponenți.
f) **Perfecționarea** trebuie să fie centrul politicii publice, deoarece aceasta poate suferi modificări din cauza unor aspecte birocratice sau administrative ce vor fi respectate în faza de implementare. Așadar, politica trebui să creeze spațiu de manevră pentru anumite îmbunătățiri sau ajustări care vor fi realizate ulterior[13].
g) **Programarea liniară** - Stockey și Zeckhauser au propus o varietate de tehnici computerizate (programare liniară) prin care se este modelată problema optimizării constrânse.Programul de software este construit pentru a selecta cele mai eficace opțiuni în termeni de resurse și obiective, încadrându-se într-un buget limitat.

Uneori se întrebuințează criterii multiple sau criteriile însele pot fi în contradicție. Tratarea acestor aspecte este dincolo de scopul ghidului de față, dar în practică, judecata profesioniștilor este cheia prezentării alternativelor într-o manieră corectă și echilibrată în fața decidentului.

I.5. Proiecția rezultatelor pentru fiecare alternativă

În procesul de elaborarea unei politici publice, un pas important este evaluarea posibilelor rezultate. La acest stadiu, o serie de alternative sunt prezentate și ele trebuie analizate în vederea identificării soluției optime finale. În acest sens, recomandăm considerarea faptului că politica publică presupuneo îmbunătățire viitoare și unele aspecte pot suferi modificări după implementare. De aceea o atitudine realistă va substitui optimismul. Acest lucru se datorează faptului că deși politica funcționează pentru beneficiul celor interesați, pot apărea blocaje în buna funcționare. Mai mult, trebuie avut în vedere faptul că un grad de încredere de 51% nu garantează susținere 100%[14].

Un alt pas important în aplicarea teoriei descrise mai sus în politicile educaţionale din România este ca cei responsabili de elaboraresă ia în calcul toate aspectele pentru ca schimbarea propusă să poată fi implementată, ţinând cont de constrângerile de timp, capacitate birocratică, capacitate umană şi

[12] Bardach, pp.27-29.
[13] Bardach, pp. 31-34.
[14] Bardach, pp.36.

capacitatea sistemului de a asimila schimbarea. Comitetele, părțile interesate, pașii birocratici, procesul birocratic ministerial, implementarea la nivelul școlilor/universităților sunt aspecte relevante ce trebuie considerate, la fel și pașii necesari implementării. Adăugăm listei inerția ca factor ce adesea face ca schimbarea să nu se întâmple conform planului. Uneori, implementarea este deficitară, alteori unele propuneri pur și simplu „mor" sau deși ele sunt puse în practică, durata de implementare se dublează.

Revenind la situația procesului ideal, sunt necesare proiecții precaute ale posibilelor rezultate pentru fiecare alternativă. De mare ajutor se poate dovedi o analiză asumată a tendințelor, deoarece ele prezintă maniera de evoluție, evidențiind anumite explicații ale problemelor. Rețineți că nu există un model ideal și tipuri diferite de consecințe se pot manifesta în societăți diferite. De asemenea, este importantă revenirea la condițiile inițiale care au generat problema, pentru a nu uita cauzele asupra cărora se va interveni pentru ameliorare sau rezolvare[15]. În plus, estimarea magnitudinii schimbărilor produse de politică poate fi de ajutor.

Putem include și câteva tehnici pe care consultanții în management le aplică. Primul constă în elaborarea a trei scenarii-unul maximal, unul de mijloc și unul minimal. Se recomandă utilizarea acestui model atunci când rezultatele așteptate sunt multiple și diverse. A două tehnică implicăidentificarea vulnerabilitățile politicii publice-cea mai negativă evoluție pentru ca riscurile să fie minimizate. Ultima tehnică are la bază o combinație de abordare de tip top-down (de sus în jos) cu una de tipul bottom-up (de jos în sus). De cele mai multe ori atunci când este estimat impactul unei politici publice, acesta este proiectat exclusiv la nivel național fără a se urmări consecințele la nivel de școli implicate, clase de elevi sau chiar la nivelul fiecărui elev. Tocmai de aceea abordarea ar trebui să fie de la nivel micro către cel macro-prin estimarea impactului în cazul unei școli atunci vom putea estima corect impactul național prin agregarea proiecțiilor de la nivel micro. Discrepanțe majore există între cele două metode de estimare și identificarea unor modalități de reconciliere a acestora este un pas important în proiecția rezultatelor.

În rândurile următoare vom explica diversele moduri în care se poate realiza proiecția rezultatelor. O modalitate de gândire este de a identifica premisele care stau la temelia politicii publice și a analiza ce s-ar întâmpla în lipsa lor. Analiza de senzitivitate înseamnă proiectarea rezultatelor pornind de la principii, modificarea presupunerilor în încercarea de a înțelege cât de mare este impactul asupra rezultatului final[16]. O altă manieră propune redactarea unor scenarii pesimiste, de eșec cu notarea motivelor care au dus la nereușita proiectului. De asemenea, o altă cale utilă poate fi analiza problemei atât din perspectiva părților interesați dar și a oponenților, pentru a observa cum politica le afectează interesele. O abordare și mai critică, este cea în care se imaginează mecanismele prin care oponenții pot obține susținerea pentru a bloca propunerea[17]. Este vital ca atunci când sunt evaluate posibilele implicații să fie luate în calcul consecințele neanticipate ale aplicării unei anumite alternative.

Uneori este utilă construirea unei matrici de alternative și criterii, unde fiecare criteriu indică direcția rezultatului unei alternative[18]. În management, se utilizează un arbore de decizie unde este exemplificat

[15] Bardach, pp.36-37.
[16] Bardach, pp.41.
[17] Bardach, pp.42-45.
[18] Bardach, pp.48.

întregul sistem de decizie și posibilele alternative. S-au evidențiat numeroase metode de decizie a rezultatelor-uneori se realizează aproximarea importanței pentru societatea care primește sau, dimpotrivă, nu beneficiază de rezultat, alteori este propus un model complex cu o serie de parametri numerici pentru a estima efectul. În alte cazuri procesul este modelat la scară micro. Toate aceste instrumente sunt relevante, dar ele trebuie aplicate unor instanțe specifice ale propunerii politicii publice la care analiștii sau decidenții lucrează.

I.6.Punerea în balanţă a câştigurilor şi pierderilor

După ce pasul anterior de proiecție a rezultatelor a fost încheiat, este timpul pentru a vedea ce alternative sunt cele mai potrivite pentru a atinge scopulpoliticii publice. Sunt rare cazurile în care o alternativă le domină pe celelalte deoarece generează rezultatul cel mai bun conform tuturor criteriilor aplicate. Cel mai adesea sunt necesare o serie de ajustări, în care pierderea unui parametru este compensată de câștigul înregistrat de altul.

Acum este momentul pentru a determina relațiile acțiune=> rezultat sau resursa => rezultat. Aceastaimplică înțelegerea priorităților publicului.Dacă o anumită acțiunea sau utilizarea unei resurse specifice este cea care aduce rezultatul scontat, atunci vom putea identifica cel mai important criteriu. De obicei se recomandă utilizarea echivalentului în bani[19], iar analizele dau de obicei oricărui lucru valoare monetară cu scopul de a avea un sistem de comparare complet, exprimat în aceeaşi unitate de măsură. În cazul în care ajustările implică alte aspecte imateriale, dar mult mai abstracte, atunci estimarea va fi cantitativă.

În acest stadiu, trebuie inițiat procesul de organizare, prin restrângerea analizei către cea mai bună alternativă. Această operațiune se realizează prin eliminarea alternativelor care sunt dominate de altele. După acest pas, alternativele ale căror rezultate pot fi depășite de ale altora vor fi puse separat sau chiar se va renunța la ele. Se recomandă utilizarea unor repere, și comparații cu linia de referință[20]. Linia de referință poate fi de două tipuri: un tip compară trecutul cu modalitatea în care analistul dorește schimbarea politicii publice, iar a douaimplică proiecția dinamică în viitor a liniei de referință, ca o alternativă de comparare a dinamicilor politicii publice.

I.7 Luarea deciziei

În acest moment luarea unei decizii asumate este mai facilă uneia influențate de sentimente, opinia publică sau de curentul de gândire care prevalează la momentul adoptării politicii publice. Dacă decizia nu este clară, atunci înseamnă ca argumentele și compensațiile nu sunt clar definite și se impune revizuirea acestora.

Politica publică trebuie să fie destul de plauzibilă și să dispună de un număr suficient de argumente pentru a convinge analiștii. Mai departe, decidenții trebuie, la rândul lor, convinși de alternativă. Acest lucru implică evitarea eventualelor clarificări, neclarități referitor la compensații, sau probleme de implementare. Dacă apar asemenea probleme, atunci înseamnă că estimările nu sunt destul de susţinute și puternice[21].

[19] Bardach, pp.47, 48.
[20] Bardach, pp 49-52.
[21] Bardach, pp.52.

Inevitabil decizia implică evaluarea structurii financiare a propunerii și dacă aceasta va economisi fonduri sau va consuma resurse adiționale.

I.8 Transmite mesajul corect!

În acest stadiu, proiectul ar trebui să fie pregătit să treacă testul unei audiențe, fie un client sau publicul larg. Oprirea la pasul precedent va duce mai mult ca sigur la deraierea reformei, întrucât mare parte din energia managerului public trebuie direcționată către explicarea politii publice – aproape la fel de multă energie ca cea solicitată de elaborarea politicii. În acest caz, trebuie avut în vedere nivelul de complexitate și informarea cu privire la subiect a eventualei audiențe. Discursul trebuie să fie destul de extins, pentru a putea fi înțeles și de un public nefamiliar cu subiectul. Mai departe, explicațiile vor fi destul de solide pentru a evita preluarea de către public a unei concluzii finale distorsionate. De asemenea, trebuie avut în vedere faptul că auxiliar audienței inițiale, și alți actori se vor referi la această analiză a politicii publice, astfel că alternativa aleasă trebuie susținută de exemple relevante.

Atunci când politica publică este pregătită să fie prezentată cetățenilor, publicarea versiunii oficiale a legii propuse la o săptămână distanță de data de adoptare sugerată va avea un impact negativ profund asupra climatului de discuții. Dezbaterea publică, prezentarea în cadrul sistemului de educație și în afara lui necesită un timp considerabil și trebuie realizată sistematic și profesionist. Experții în politici publice care se axează în mod exclusiv pe definirea conținutului acesteia, cu puțină energie atunci când trebuie să își apere propunerea vor afla că inițiativa lor poate fi „desființată" în 24 de ore de media. Factorul decisiv aici, conform sugestiei lui Eugene Bardach este că povestea ar trebui să conțină toate punctele relevante, pentru a facilita înțelegerea imediată, într-un minut sau două, și de către o bunicuță, luată ca exemplu generic de persoană care trebuie să poată înțelege totul în limbaj simplu, uzual. De asemenea, expertul ar trebui să considere întocmirea a unui memo de 2 pagini pentru a explica politica în termeni tehnici în cadrul ministerului, a unui comunicat de presă pentru explicații destinate jurnaliștilor și publicului larg dar și organizarea unor dezbateri publice pentru a prezenta punctele relevante, dar și pentru a primi feedback din partea celor interesați de schimbarea propusă de politica publică.

II Probleme practice cu definirea politicilor publice

În practică au fost observate următoarele dificultăți în definirea problemei, și în mod general, în întregul proces al politicii publice:

II.1. Problema este definită într-un modalitate complexă

Dacă definiția problemei face referire la mai multe de unul sau două aspecte fundamentale, urmează mai mult de două direcții sau este foarte complexă și greoaie, ea trebuie enunțată într-un mod mai general sau se poate lua în considerare restrângerea informației conținute.

Exemplu: „ Managementul educațional în sectorul terțiar necesită o platformă de cooperare și o nouă strategie în care cei interesați să fie de acord cu forma, dezvoltarea, implementarea soluțiilor de îmbunătățire și crearea unei comunități și a unei rețele de practicieni care să rafineze managementul matricelor, dezvoltarea soluțiilor de management și soluționarea provocărilor zilnice".

În realitate în exemplul datnuavem definiția unei probleme. Care este problema: managementul universităților? Sau modalitatea de predare a managementului? De ce este managementul o problemă și ce impact exercită? De ce este aceasta o problemă pentru societate?
O alternativă (mai bună, dar totuși imperfectă de definiție): Conform unui studiu realizat de xyz, 50% dintre universități dau greș la un test al sistemelor de management care sunt conforme cu standardul ISO9001.

II. 2. Suprapunerea definirii problemei cu soluțiile

„Pentru soluționare problemelor legate de implementarea reformei educaționale în cadrul examenului de bacalaureat, România trebuie să analizeze toate aspectele examinării, urmată de reformarea lor completă".

Din perspectiva politicii publice, afirmația este vagă și lipsită de conținut, deoarece problema nu poate fi definită ca fiind una strict legată unele aspecte ale examinării. Deși este adevărat că un examen poate deveni o problemă în sine, în esență derapajele sunt la nivelul sistemului sau sectorului și eliminarea acestor derapaje este fundamentală pentru a fi atinse obiectivele propuse de politica publică. De aceea, chestiunile legate de examen-sau de un alt aspect funcțional al sistemului de educație trebuie analize din în faza inițială - ce problemă urmează să fie definită și care sunt rezultatele pe care dorim sa le obținem?

O modalitate alternativă de exprimare a definiției de mai sus poate fi: „Conform unui studiu al persoanelor ocupate, 55% dintre angajații cu o diplomă de absolvire a examenului de bacalaureat nu au cunoștințe financiare înainte de a intra pe piața muncii".

II.3. Afirmații vagi despre probleme

„Un număr prea mare de studenți absolvă cursurile unei universități fără a dobândi abilitățile cerute în viața de zi cu zi". În urma unei analize atente a afirmației de mai sus, concluzionăm căafirmația este lipsită de mesaj, deși este adesea utilizată în spațiul public. Termenii trebuie să fie definiți în mod practic: „Absolvirea cursurilor unei universități" înseamnă că anumite abilități au fost dobândite fără a le putea pune în practică? Este formarea unor abilități responsabilitatea cunoștințelor oferite de programa universitară? Ce înseamnă cu adevărat „viața de zi cu zi"-abilități aplicabile în piața muncii?

În practică, ceea ce le spunem celor care activează în domeniu este că se manifestă adesea o tendință de a spune „prea puțin" fără a avea o cuantificare numerică, procente, și de asemenea fără a dispune de un reper. De exemplu, este foarte vag să afirmi că „10% dintre populația cu o diplomă universitară din țara xyz, este un procent prea mic". Evaluarea se face doar în urma stabilirii unui reper sau standard- media națională, media europeană, scopurile unor proiecte europene. De asemenea, unii parametri calitativi sunt extrem de importanți și relevanți. Dacă se are în vederea intervenția doar la nivelul numărului absolvenților, calitatea învățământului ar putea fi afectată.

II. 4. Reglementări europene

Adesea auzim afirmații precum:„Acțiunile noastre sunt conforme cererilor clare primite de la Bruxelles, prin reglementările xyz". Chiar și acolo unde reglementările europene sunt obligatorii pentru statele membre (iar în cazul educației arareori se aplică în totalitate acest principiu), trebuie analizat scopul avut în vedere

de aceste reglementări. Obiectivul conține definiția problemei, dar și o serie de teorii din jurul problematicii, și modalitatea de soluționare, sau cel puțin care va fi impactul schimbărilor propuse. Copierea și implementarea unor concepte, definiții și instrumente de implementare fără înțelegerea deplină a elementelor fundamentale care le-au generat pot constitui motive pentru eșecul unei politici publice.

II. 5. Absența datelor

În absența unor date referitoare la unele subiecte (sau de cele mai multe existența unor date parțiale), practicienii recurg la propriile judecăți de valoare și la experiență. Acesta este, de cele mai multe ori, un mod greșit de abordare a politicii publice. Numărul experiențelor din vieţile noastre individuale în care s-a manifestat problema xyz nu poate constitui un punct de plecare în analiză. Experiența poate oferit informații importante despre faza de implementare, dar nu același lucru se aplică atunci când sunt alese variante de politici publice. Vom face următoarele sugestii:

a) Orice date sunt mai utile comparativ cu lipsa lor totală-un efort susținut trebui direcționat spre identificarea datelor reale;
b) În absența unor date precise, estimările intuitive pot ajuta în dezvoltarea unui cadru de acțiune;
c) Atunci când se recurge la estimări, datele ar trebui verificate: de exemplu, la nivel național se poate estima că din întregul populației există un procent de X% studenți, dar o universitate dispune de date exacte pentru estimarea numărului total de studenți. Cele două estimări pot fi agregate, în special dacă diferenţele sunt mari.
d) Acordați o atenție maximă standardelor și numerelor venite din sisteme educaționale diferite-care pot fi folosite drept elemente de ghidare, fără a fi reprezentative pentru situația analizată.

II.6. Absența unei legături între definirea problemei și soluțiile sugerate

Definiția problemei (greșit): Sistemul educațional nu este destul de practic pentru a permite cercetătorilor să realizeze experimente în viața reală.
Soluția propusă de politica publică (greșit): Examenul la materia fizică va include obligatoriu un experiment practic.

Putem identifica deja de ce definiția este greșită. Tratarea unei vulnerabilități a întregului sistem prin schimbarea (sau ajustarea) examenului-care reprezintă un aspect singular al procesului educațional- este o modalitate greșită și parțială de a realiza o politică publică, chiar dacă, de cele mai multe ori, acesta este modul de implementare a schimbărilor.

II.7. Amestecarea nejustificată a unor elemente decizionalecu elemente din faza de implementare

Observăm de obicei utilizarea rețetelor deja fabricate, care apare și la nivelul implementării. Această manieră ar trebui exclusă, după cum a fost evidențiat de exemplul de mai sus (punctul 6).

În exemplul menționat, soluția unei probleme specifice trebuie vizualizată drept cadru general, în faza de implementare fiind absolut necesară colaborarea cu angajații responsabili direct de implementare și cu

practicienii (în mod ideal, însăşi ideea ar trebui discutată în prealabil cu aceştia). Cu toate acestea, este de importanţă majoră ca argumentarea detaliilor de implementare să nu fie inclusă în discuţiile despre opţiunile disponibile şi ca decizia fezabilităţii să nu facă parte din propunerea de politică publică. Adesea,funcţionarii publici pot adopta poziţii care să fie doar în favoarea uneia dintre alternative- această modalitate poate sabota întregul sistem de decizie în mod acoperit.

II.8 „Oh, dar nu va funcţiona, deoarece avem nevoie de noi..."

Unul dintre cele mai relevante obstacole de reformă a unei idei (problemă ridicată la nivel tehnic şi nu politic) este achiziţionare unor elemente noi, fie că ne referim la echipament, crearea unui nou departament, sau noi angajări etc. Adeseori, propunerilor de politici publice se pot implementa în urma unor restructurări interne, înţelese în termeni de identificare a resurselor care nu sunt utilizate performant în sistemul birocratic. Propunerile de politici publice ar trebui să producă o recalibrare a sistemului, prin eliberarea unor resurse (financiare, resurse umane sau utilizarea eficientă a timpului în sistemul educaţional) şi distribuirea lor din sectoarele unde nu produc rezultatele scontate către zone unde pot avea un impact major.

II.9 „Oare cât o mai dura şi această noutate?"

Michael Barber, fost consilier al Prim Ministrului Tony Blair şi expert în educaţie, semnala faptul că miniştrii şi prim ministrul ar fi întrebat întotdeauna de noi politici, sau noi moduri de implementare fără a măsura sau cere detalii despre implementarea unor politici publice existente. Cinismul birocratic promovează o opinie diferită, şi anume aceea că sistemul rămâne la fel, doar conducerea se schimbă la un anumit interval de timp şi noile propuneri dispar odată cu eliberarea funcţiei de către individul în cauză.

Pentru a lupta împotriva acestui fenomen sunt necesare planuri detaliate de implementare a unei politici publice, a căror monitorizate să se asigure că implementare respectă planul iniţial.

II.10 Sistem de luare a deciziilor într-un mod lipsit de transparenţă

În sistemul din România, undele decizii sunt luate în spatele uşilor închise, cu participarea unui număr redus de indivizi din cercul decidenţilor şi care, mai apoi, sunt prezentate publicului, fără o justificare solidă, apoi transformare rapid în legi. Alteori, când publicul se opune vehement propunerii, politicile publice sunt arhivate sau modificate într-o manieră la fel de abruptă. Personalul agenţiilor Ministerului Educaţiei Naţionale, dar şi din întreg sistemul de învăţământ permanent, implicat de la fundamentarea unei propuneri până la adoptarea ei pot fi cheia gestionării opoziţiei publice apărute.

III Puncte - cheie

III.1 Un cadru în opt paşi

Cadrul descris în acest capitol poate funcţiona ca un ghid inteligent al procesului, managerul urmând să-şi adauge experienţa şi cunoştinţele asupra subiectului. La nivel minim, ar trebui să avem o bună definiţie a problemei, dovezi solide, alternative credibile şi bine gândite, criterii adecvate pentru luarea deciziilor,

proiecţii ale rezultatelor şi disponibilitatea de a confrunta compensaţiile. În final, putem fi gata pentru luarea unei decizii şi comunicarea acesteia către public.

III.2 Greşeli tipice prin care analiza politicilor publice este profund viciată

Sunt câteva maniere clasice prin care definirea problemei este viciată, în primul rând prin amestecarea definiţiei problemei cu definirea alternativelor.

III.3 Selectarea criteriilor pentru decident este cel mai complicat lucru

În mod tipic, o decizie contestată implică un număr mare de compromisuri pentru luarea deciziilor. O politică publică poate fi adecvată conform unui criteriu, dar nu conform altuia.

III.4 Majoritatea decidenţilor se opresc (pe propria răspundere) înaintea pasului numărul opt!

Luarea unei decizii pe baza unor asumpţii clare şi pe baza unor date clare nu este suficientă, dacă managerul nu are de asemenea un plan de comunicare a propunerii sale de politică politică, şi implicit un plan media. Pasul nr. 8 este un factor critic de succes în implementarea unei politici publice.

IV Bibliografie şi lecturi suplimentare

Eugene Bardach: A Practical Guide for Policy Analysis: the eightfold path to more effective problem soling
Michael Munger: Analysis Policy: Choices, conflicts and Practices
David Coats and Eleanor Passmore Public Value: The Next Steps in Public Service Reform, available here: http://www.theworkfoundation.com/Reports/201/Public-Value-The-Next-Steps-in-Public-Service-Reform

Capitolul 2. Studiu de caz 1. Reformele în guvernanţa educaţiei superioare în Austria

De Péter Radó

Folosind cadrul dezvoltat de Bardach şi prezentat în Capitolul 1, acest studiu de caz analizează o reformă amplă în educaţia superioară, care a avut loc în Austria. Reforma a fost selectată datorită relevanţei asupra stadiului curent al educaţiei superioare din România şi a paşilor care vor trebui parcurşi pentru ca sistemul educaţional românesc să fie compatibilizat cu celelalte sisteme educaţionale din Uniunea Europeană. Autonomia universităţilor a fost un element cheie al reformelor întreprinse în ultima vreme, iar implementarea acestui concept va continua să stârnească controverse în viitoarele valuri de reformă – de aceea o examinare a abordării Austriei în această privinţă ar putea fi benefică. Studiul este primul într–un şir de şase studii prezentate dintr–o perspectivă dublă: cea de cazuri aplicate la cadrul dezvoltat de Eurgene Bardach, precum şi cea a unor iniţiative diferite, de un mare impact asupra României, avându-se în vedere o serie de aspecte relevante pentru viitorul politicilor publice din domeniul educaţiei din România. Studiile includ în mod deliberat o gamă largă de actori, nu numai din sectorul public, pentru a sublinia ideea că o serie de iniţiative care să servească interesul public în educaţie pot veni nu numai de la Ministerul Educaţiei sau de la alte agenţii guvernamentale, ci şi de la ONG–uri, mediul de business, sau coaliţii ad–hoc.

I. Cadrul celor opt paşi al lui Bardach aplicat la reforma în domeniul guvernanţei în Austria

I.1. Definirea problemei de politică publică

Problema de politici publice în educaţia superioară din Austria, care a apărut în anii 90, a fost o combinaţie a patru probleme specifice şi interconectate:

1. ***Criza bugetelor publice***.La sfârşitul anilor 80, Austria, precum majoritatea ţărilor europene, suferea de pe urma unei crize financiare care a dus la diminuări de bugete în sectorul universitar. În consecinţă, au apărut dispute cu privire la finanţareîntreguvernşisectoruleeducaţieisuperioare, ambiiactoriangajându–se în mod obişnuit în acţiuni bazate pe consens. Astfel, relaţia dintre guvern şi comunitatea de specialişti din sectorul educaţiei superioare s–a deteriorat. Guvernul s–a găsit în postura de a nu–şi dori să fie implicat în tăierile de buget şi a devenit destul de deschis argumentelor pentru creşterea autonomiei instituţiilor de învăţământ superior. Punând accentul pe auto–guvernare, competiţiei şi eficienţă crescută, Noul Management Public a devenit rapid important pentru politicile publice din învăţământul superior.

2. ***Criza organizatională a universităţilor***. Universităţile austriece – precum multe alte instituţii de învăţământ superior – au început să sufere de pe urma structurilor ineficiente de luare a deciziilor. Întrucât organismele însărcinate cu auto–administrarea aveau tendinţa să evite deciziile care aveau să ducă la potenţiale conflicte, acestea erau pasate ministerului. Astfel, nevoia pentru noi sisteme de management care să răspundă la mărimea, complexitatea şi diversitatea responsabiliăţilora devenit necesară.

3. ***Criza educaţiei academice pentru marea masă***. În afara programelor de studiu teoretice dezvoltate de universităţi, educaţia superioară din Austria nu oferea alternative, precum educaţia

vocaţională. În plus, universităţile sufereau de o suprasolicitare a educaţiei pentru mase. Cu toate acestea, mulţi politicieni austrieci se temeau să introducă noi tipuri de educaţie superioară, întrucât orice tip de diversificare ar fi dus la perpetuarea unor structuri elitiste, cu inevitabila consecinţă de excludere a studenţilor din medii socio–economice defavorizate din rândurile prestigiosului sector universitar. În mare parte ca rezultat al competiţiei internaţionale, Austria a stabilit aşa–numitele Fachhochschulen la începutul anilor 1990. Ca şi în alte ţări europene, instituţiile de tip Fachhochschule din Austria oferă programe de studii care pot fi parcurse într–o perioadă mai scurtă de timp decât cea necesară pentru parcurgere aunui ciclu universitar complet, având totodată şi o relevanţă sporită pentru piaţa muncii.

4. ***Creşterea competiţiei internaţionale***. În ultimii zece ani, sectoarele economice şi educaţionale din Austria au parcurs un proces de internaţionalizare, ceea ce a făcut Declaraţia de la Bologna tot mai importantă pentru Austria. Implementarea obiectivelor Bologna este considerată un proces independent de reformă, concentrat în primul rând pe implementarea de diplome de tip Bachelor sau Master legate în mod sistematic de un sistem de asigurare a calităţii, în al doilea rând de introducerea creditelor transferabile şi în al treilea rând de promovarea mobilităţii studenţilor şi profesorilor. În acest context, sistemul educaţiei superioare din Austria a fost obligat să introducă sisteme de asigurare a calităţii şi să crească internaţionalizarea predării şi a cercetării.

I.2. Adunarea dovezilor

Introducerea autonomiei financiare crescute pentru universităţi a crescut ratingul de credit al universităţilor şi le–a dat dreptul să aibă venituri şi să înregistreze profituri. Banii vin în continuare de la bugetul federal ca alocare fixă, însă aceasta se compune acum în proporţie de 80% din finanţare prin contractul de management şi în proporţie de 20% de finanţare bazată pe indicatori. Felul în care se făcea finanţarea înainte de reformă şi procentele corespunzătoare alocării au fost analizate înainte de implementarea noii reforme.

I.3. Construirea de alternative de politici

Rezolvarea problemei cerea găsirea de soluţii cu potenţial de a răspunde unor obiective contradictorii:

1. Mai multă autonomie şi responsabilitate a instituţiilor de învăţământ superior, alături de structuri de management întărite;
2. Guvernanţă statală care să întărească capacităţile de planificare strategică ale guvernului.

Fig. 1 Matricea de guvernanţă în educaţia superioară cerută în Austria

Opţiuni pentru întărirea capacităţii instituţionale şi responsabilităţii

- Crearea unui cadru legal autonom puternic, precum şi a unor cadre instituţionale pentru instituţiile de învăţământ superior (ex. Crearea unor noi documente statutare, transformarea instituţiilor de învăţământ superior înfundaţii publice sau private sau în corporaţii publice)
- Separarea management–ului economic şi financiar al instituţiilor de invăţământ superior de sistemul de guvernare (ex. transferarea drepturilor de proprietate asupra clădirilor, permiterea împrumutării, dereglementarea managementului financiar, management autonom din venituri proprii, etc.)
- Transferul deciziilor legate de resursa umană către instituţiile de învăţământ:
  - Dezvoltarea managementului institutional intern (ex. consilii de administraţiemicişiputernice, cu implicarea unor actori externi);
  - Crearea de poziţii, sau întărirea autorităţii unor poziţii existente, ocupate de manageri executivi numiţi (preşedinte, vicecancelar, rector, etc.);
  - Creşterea şi dezvoltarea capacităţilor şi competenţelor de management intern.

I.4. Selectarea criteriilor

Nu au existat criteria deciseîntimpuldezbateriişiniciun indicator de început, reforma fiind asamblată pe baza unui pachet gestionat şi negociat, care a creat un consens aproape unanim în rândul decidenţilor şi publicului.

I.5. Proiectarea rezultatelor pentru fiecare alternativă

Au existat mai multe exemple precedente (cadre de referinţă şi comparaţie) care au stat la baza elaborării reformei austriace, atunci când s-a creat cel mai bun program de reformă:

- Reformele de guvernanţă din Suedia (1993): crearea unui statut institutional independent pentru instituţiile de învăţământ superior, guvernarea prin obiective şi rezultate;
- Olanda (1997): reforma guvernanţei universităţilor (introducerea unui nou tip de model de management în universităţi, asemănător celui din corporaţii, introducerea graduală a unor instrumente de tip New Public Management);
- „Reforma calităţii" din Norvegia (2003): instituţiile de învăţământ superior îşi stabilesc propriile structuri interne de management independent, cedând autonomia facultăţilor din interiorul instituţiilor de învăţământ (nu mai există consilii administrative la nivel de facultate),decanii devenind lideri numiţi;
- Reforma universitară din Danemarca (2003): înfiinţarea de consilii de administraţie cu membrii externi;
- Japonia (2004): transformarea universităţilor publice în corporaţii publice, cu consilii de administraţie şi preşedinţi puternici, universităţile au intrat în proprietatea infrastructurii proprii, iar personalul a încetat să aibăs tatut de funcţionar public;
- Portugalia (2008): anumite universităţi pot deveni fundaţii.

I.6. Confruntarea compromisurilor

Au existat compromisuri financiare, precum şi compensaţii între diferite părţi interesate, însă până la urmă s–a ajuns la un consens prin rafinarea progresivă a mai multor aspecte legislative.

I.7. Decizia

S–a luat decizia de a avea universităţi complet autonome, stabile din punct de vedere financiar, prin conferirea către acestea a unui statut juridic care să le permită mai mult dinamism, prin întărirea puterii locale de luare a deciziei.

I.8. Spune–ţi povestea

Nu au existat acţiuni specifice în această etapă

II. Opţiuni pentru întărirea capacităţii strategice de planificare şi ghidaj a statului în învăţământul superior

- Îmbunătăţirea luării deciziilor la nivel national şi a cadrelor şi procedurilor de consultare;
- Strategie naţională pentru învăţământul superior actualizată în mod regulatşi explicit;
- Aplicarea unui repertoriu de instrumente şi unelte indirecte de management (ex. stimulente financiare, standarde de performanţă, relaţii contractuale, regimuri puternice de asigurare şi management ale calităţii, evaluări puternice ale calităţii, etc.)
- Luarea deciziilor pe baza dovezilor, monitorizare (ex. îmbunătăţirea sistemelor informatice în învăţământul superior, sistemelor naţionale de management a informaţiei, cercetare empirică obişnuită, etc.)

Acest întreg repertoriu de reforme ar putea fi adaptat condiţiilor locale, ţinând cont de întreg contextul românesc.

III. Opţiuni pentru reforme de succes în alte ţări

- Franţa (1990): introducerea finanţării învăţământului superior pe baze contractuale
- Australia, Canada, Olanda, Irlanda, MareaBritania (anii 90):
  - Strategii guvernamentale care pun accent pe competitivitatea economiei;
  - Standarde de performanţă, finanţare corelată cu performanţa, negociere contractuală între stat şi universităţi;
  - Sprijinirea modelului de "universitate antreprenorială" (management, marketing, gândire strategică, finanţări externe private, etc.).
- Noua Zeelandă: conectarea elaborării strategiilor la nivel national şi institutional (strategie guvernamentală la fiecare cinci ani, ghiduri pentru instituţiile individuale de învăţământ superior la fiecare trei ani, iar toate documentele strategice sunt pregătite de universităţile însele şi se aprobă de către un organism national (Comisia de educaţieterţiara), aprobarea fiind o precondiţie a finanţării publice).

IV. Instrumente şi măsuri de politică publică

Elementele - cheie ale reformei învăţământului superior din Austria în relaţia cu universităţile au fost următoarele:

- Sectorul de Fachhochschulen diferă în mod substantial faţă de reţeaua de universităţi, reglementarea acestora având loc pe baza unui model anterior, orientat către piaţă;
- Autonomia legală completă a transformat universităţile în instituţii independente de drept public. Precum o televiziune, universitatea rămâne subiect al supervizării naţionale (limitată la elemente de conformitate administrativă), însă este îndreptăţită să dezvolte activităţi de business şi este autorizată să încheie contracte în nume propriu;
- Autonomie organizaţională. Structura organizaţională a universităţilor nu mai este stabilită prin lege, ci trebuie stabilită prin acte statutare de fiecare universitate în parte;
- Consiliile universitare au fost create ca autorităţi de supraveghere a rectoratelor. Sunt alcătuite din membrii numiţi de universitate, dar şi de guvern. Î nfuncţie de statutul fiecărei universităţi, consiliul are între cinci şi nouă membri. Jumătate din membri sunt aleşi de senat, cealaltă jumătate numiţi de Guvernul Federal; un al treilea membru este ales prin acord. Consiliile universitare reprezintă foruri comprehensive de luare a deciziilor. Printre alte atribuţii, ele aleg rectorul, încheie contractul cu acesta, aprobă planul strategic, planul de organizare, precum şi contractul de performanţă între universitate şi Ministerul Federal;
- Rectoratele primesc mai mult autoritate în luarea deciziilor, iar sfera de competenţă a Senatului este redusă de la aspecte strategice la unele exclusiv academice;
- Un contract de performanţă este încheiat pe o perioadă de trei ani. Este un contract de drept public. Pentru prima dată a fost negociat în 2006. Banii daţi pe baza unui contract de performanţă sunt discutaţi fără criterii de transparente de alocare, ci printr-un proces de negociere între minister şi universităţi;

  - Pe de o parte, un contract de performanţă oferă universităţii libertatea de a-şi alcătui propria strategie de atingere a obiectivelor, într-un buget dat. Pe de altă parte, autonomia universitară este limitată de criteriile stipulate în acest contract. Ministerul Federal responsabil de educaţia a dezvoltat un cadru care defineşte opt tipuri de activităţi pentru care se aplică acest contract;
- Pe lângă contractele de performanţă, 20% din bugetul universităţii este acordat în funcţie de anumiţi indicatori de performanţă. Alocarea fondurilor orientată către performanţă constă în trei grupuri de indicatori:
  - Predare;
  - Cercetare şi domeniul artistic;
  - Obiective sociale;
- Evaluarea comprehensivă a activităţilor universităţilor şi a impactului acestora pe calitatea performanţei este oferită de un aşa-numit "raport asupra capitalului intelectual" (Wissensbilanz). Acest instrument este unic în sistemul european de învăţământ superior şi oferă informaţii comprehensive în cel puţin trei arii de activitate a universităţilor;
- Pe baza obligaţiilor auto-impuse, universităţile trebuie să îşi dezvolte propriile sisteme de management al calităţii. Acesta cuprinde evaluarea întregului spectru de performanţă în domenii precum cercetarea şi predarea. Pentru a susţine universităţile în procesele de dezvoltare a sistemelor interne de management al calităţii, a fost creată Agenţia Austriacă pentru Asigurarea Calităţii, care se află sub autoritatea Ministerului Federal, Conferinţa Rectorilor din Austria, Conferinţa Facultăţilor din Austria, precum şi a Asociaţiei Studenţilor din Austria.

V. Puncte cheie

1. Reforma guvernanţei în sistemul universitar austriac a fost implementată printr-o abordare legislativă de sus în jos. Actul Universitar din 2002 a fost dezvoltat în urma unui proces de comunicare între minister şi rectorii universităţilor. Oferă posibilitatea participării personalului administrativ şi academic în sesiuni de dezbateri şi ateliere de lucru.
2. Cu toate acestea, Actul Universitar din 2002 a inclus un program strict de implementare, care a oferit o descriere detaliată a instrumentelor şi termenelor limită pentru implementare pe care le-au avut la dispoziţie universităţile. Deşi actul a fost dezvoltat printr-un proces participativ de jos în sus, reformele au fost duse la îndeplinire prin procese legislative de sus în jos. Austria nu a dezvoltat în continuare sisteme de guvernanţă pe baza evaluărilor.
3. Consiliile de acreditare au jucat un rol foarte important în implementare. Din moment ce fiecare program nou de studii şi toate instituţiile noi trebuia aprobate de către consiliile de acreditare, universităţile au fost nevoite să dezvoltare programe pe baza anumitor criterii, precum ar fi standardele de calitate în predare.
4. Acreditarea este oferită pentru o perioadă limitată de timp şi trebuie repetată după o anumită perioadă. Concluziile arată că un sistem coerent şi consistent de implementare a procedurilor de asigurare a calităţii pentru programele de studii a fost posibil din cauza unui rol important al consiliilor universitare.
5. Cu privire la România, o reformă de sus în jos este posibilă, dar ar trebui să implice o serie de părţi interesate care deţin putere politică şi informală semnificativă în sistemul educational.

Bibliografie şi lecturi suplimentare

The extent and impact of higher education governance reform across Europe. Final report to the Directorate-General for Education and Culture of the European Commission. Part Three: Five case studies on governance reform. Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS) University of Twente 2006;

Tertiary Education for the Knowledge Society Volume 1. Special Features: Governance, Funding, Quality. Authors: Paulo Santiago, Karine Tremblay, Ester Basri and Elena Arnal. OECD 2008.

Capitolul 3. Studiu de caz 2. Start Internship România - un model de parteneriat public-privat aplicat în educație

De Răzvan Orășanu

Acest studiu de caz a fost introdus în manual din trei motive. În primul rând, Start Internship România constituie un model de acțiune prin dezvoltarea unui parteneriat între sectorul public, sectorul privat și organizații nonguvernamentale cu scopul implementării unui program național în zona educației universitare. În al doilea rând, acest proiect constituie veriga lipsă din planul de conectare a programei universitare cu mediul de afaceri, în demersul de a spori rata angajabilității în rândul absolvenților instituțiilor de învățământ superior. În al treilea rând, programul este unic prin structura sa – parteneriat dezvoltat la inițiativa Cancelariei Primului Ministru, prin implicarea Ministerului Educației, dar implementat în colaborare cu un ONG (Junior Achievement) și cu susținere din partea asociațiilor mediului de afaceri (mai ales Camera de Comerț Americană - denumită în continuare AmCham). Programul a fost derulat pe o perioadă de doi ani, în 2008 și 2009, perioadă caracterizată de contraste puternice – primul a fost un an cu o creștere economică semnificativă, PIB-ul s-a majorat cu 7,1%, iar în următorul an, din cauza recesiunii, a fost înregistrată o scădere de 7,1%.

Totuși, sunt o serie de lucruri care pot fi învățate în urma acestui program, mai ales din punctul de vedere al unui proces de transformare la nivel național. În timp ce autoritățile publice sunt implicate în această politică publică, din postura de inițiatori și facilitatori, a fost necesară formarea unei coaliții de sprijin prin asocierea unor actori din sectorul nonguvernamental și cel privat.

I. Istoricul programului și coaliția de sprijin

Programul a fost formulat în urma unei întâlniri organizate de AmCham în decembrie 2007. Cu acest prilej, un număr de manageri importanți precum Călin Drăgan, Coca Cola și managerul General Electric, împreună cu reprezentanți guvernamentali (Consilierul economic al Primului Ministru, Răzvan Orășanu, dar și un secretar de stat din Ministerul Muncii) au constituit o sesiune de lucru în cadrul Comitetului pentru piața muncii. Structura Comitetului AmCham funcționează în baza unei întâlniri a 20-25 de experți care vor lucra în cadrul unei sesiuni de două ore unde sunt dezbătute principalele probleme ale sectorului cu scopul identificării unor soluții creative care vor fi, ulterior, înaintate autorităților. Persoane-cheie pentru asigurarea susținerii necesare demarării programului au fost Anca Harasim, Director Executiv AmCham, dar și Robert Tate, Secretar III la ambasada SUA în România, în perioada 2006-2009.

Deoarece în AmCham sunt reprezentate peste 120 de companii americane, cele mai multe dintre ele au avut un interes sporit în a se implica în lucrările comitetului, iar la final a fost evident faptul că „ceva trebuie schimba în piața muncii". Inițial s-a demarat atragerea atenției Ministerului Muncii și a Ministerului Educației. Prima instituție a răspuns că actorii din sectorul privat (companiile) nu participă în programele lansate de Agenția Național pentru Ocuparea Forței de Muncă, cu atât mai puțin în cadrul programelor naționale. Într-o manieră similară, Ministerul Educației a atras atenția asupra faptului că în cadrul comitetelor unde se dezbate programa școlară, se constantă o absență a reprezentanților din partea angajatorilor, mai ales din cadrul managementului superior al companiilor. Punctele de frictiune din sistem sunt destul de acute și multe dintre aceste conversații încă mai au loc astăzi, în România.

Sugestia pentru program a venit din partea lui Robert Tate, Secretar III la ambasada SUA, atunci când a menționat că în SUA acest program a cunoscut un alt nivel prin intermediul stagiilor de practică pentru studenți – exemplul lui fiind „American Experience", un program educațional care a permis tinerilor români să călătorească în SUA, în același timp, acolo, beneficiind de o slujbă acer să le asigure un venit, pentru ca mai apoi aceștia să revină în România cu mai multă experiență dobândită. Exemplul a fost aprobat de mai mulți dintre cei prezenți, inclusiv de reprezentantul Primului Ministru de la acea vreme. Ca urmare a Comitetului pentru Forță de Muncă din AmCham, a fost organizată, în ianuarie 2008, o întâlnire mai amplă în cadrul căreia a fost schițată propunerea programului. Elementele propuse la această întâlnire, cu modificările care au survenit ulterior din cauza anumitor circumstanțe, au constituit piatra de temelie pentru programul național. Un impact major l-a avut prezența la cârma Ambasadei SUA a lui Nicholas Taubman, un fost om de afaceri din Virginia și un important susținător al educației.

Ca urmare, programul a fost gândit din multiple perspective. Angajatorii au declarat la unison că după absolvire, studenții aveau nevoie de un program de „reînvățare" de doi ani pentru a se putea alătura companiei. Vom menționa faptul că în anul 2007, piața muncii era caracterizată de o competiție acerbăcare a generat creșteri salariale exponențiale, deși calitatea muncilor prestate de studenți era în continuă scădere. Analizele lipseau, dar exemple grăitoare din jurul acestei probleme demonstrau incapacitatea studenților de a se integra în companii. În același timp, companiile și-au arătat disponibilitatea de a direcționa banii investiți în învățarea studenților către sistemul educațional, cu scopul îmbunătățirii calității pregătirii profesionale a absolvenților. Totuși, companiile erau interesate doar de acordarea unor fonduri, și nu de a realiza un proiect educațional, implicându-se doar ca supervizori. Mai departe, aceste companii au decis remunerarea stagiilor, conform prevederilor legale.

Mai precis, multinaționalele erau interesate de cooptarea lor într-un program de stagii. Cea mai semnificativă contribuție a venit din partea companiei Coca Cola, care, ca urmare a interesului sporit pentru tineri, a dedicat timp și resurse acestui proiect. Și alte companii, precum grupuri de consumatori și-au exprimat dorința de a se implica anticipând numărul mare de angajări, în special pe segmentul nivelului de intrare – conform politicii de reducere a numărului angajaților top-level și mid-level, care necesită alocarea unor resurse mai mari, și angajarea în zona entry-level – chiar care acest proces implica anumite costuri semnificate de integrare a tinerilor angajați. Dacă unele dintre aceste costuri (financiare, dar și de timp) puteau fi externalizate, ei erau dispuși să contribuie. De asemenea, au existat mai multe companii din domeniul IT, un domeniu în care s-au creat stagii conforme cu specificul său – tineri programatori (recrutați dintre elitele universităților politehnice din București, Iași, Timișoara și Cluj) au primit oportunitatea de a interacționa cu anumite companii locale din segmentul IT, dar și cu multinaționale. În final, toate aceste elemente au adus un plus programului.

În urma mai multor sondaje realizate în cadrul programului, a fost constatat faptul că din perspectiva studenților cursurile la care participau în universități erau „teoretice" și „fără o aplicabilitate practică". Totuși numărul celor care au fost interesați să aplice la acest program a fost diminuat de dorința acestora de a petrece vara la mare sau de a se bucura de vacanță, și nu de a munci toată vara (aproximativ 25% au răspuns că au nevoie de o cel puțin o lună liberă în perioada verii). Această tendință a fost reflectată de dezechilibrul dintre cei care au aplicat și cei selectați, proporția fiind 1:4, iar în unele cazuri 1:3, mult inferioară proporțiilor prezente lacompetițiile pentru slujbele permanente. Inițial, atitudinea studenților la începutul programului a fost neclară – variind de la o lipsă totală de interes manifestată în mai multe universități din București până la o stare de confuzie totală cu privire la viitorul lor profesional sau munca

pe care aceștia erau dispuși să o depună, în cazul în care erau selectați. Conceptul în sine de „stagiu/internship" era confuz.

Din perspectiva guvernului, programul reprezenta o modalitate de a arăta, într-o manieră diferită, voința de a schimba și îmbunătăți condițiile de pe piața muncii. În contextul unei rate scăzute a șomajului și a unei programe școlare a cărei reformă ar fi durat 3-4 ani, această serie de stagii practice susținute de sectorul privat a constituit un mod ideal de funcționare a unui parteneriat dintre Cancelaria Primului Ministru și companii private. În contextul general, tocmai se realizase privatizarea Automobile Craiova, preluate de Ford, sau privatizarea BCR, expresie a disponibilității de colaborare între sectorul public și cel privat, ce putea fi utilizată în favoarea acestui program. De asemenea, cooperarea strânsă dintre Cancelaria Primului Ministru și AmCham a constituit susținerea necesară derulării programului.

A mai existat o perspectivă foarte relevantă pentru definirea programului, venită din partea Junior Achievement, un ONG american unde Directorul Executiv a AmCham, Anca Harasim, era membră a consiliului director. Aceștia au conceput și urmau să lanseze un mecanism online pentru multinaționalele pentru care lucrau – o platformă de publicare a stagiilor dezvoltată și adaptată după un model similar din SUA. Inițial, platforma urma să fie accesibilă doar multinaționalelor afiliate Junior Achievement, dar aceștia au fost dispuși să ofere acces tuturor celor implicați. De asemenea, Junior Achievement avea capabilități și capacitatea de a implementa un program educațional sustenabil financiar, astfel s-a luat decizia ca Junior Achievement să asigure dimensiunea executivă a programului, sub ghidarea comitetului de conducere. Acest lucru s-a dovedit a fi extrem de important pe măsura implementării programului. Junior Achievement a beneficiat de expunerea publică oferită de program; multe dintre multinaționalele care au sponsorizat acțiuni Junior Achievement erau afiliate programului Start Internship România.

II. Documentul fondator

În urma analizării perspectivelor enunțate de potențialii parteneri și beneficiari, Cancelaria Primului Ministru a întocmit și înaintat o propunere de lansare a unui program național de stagii, care să fie organizat în vara acelui an. Întâlnirea care a marcat debutul programului a avut loc, simbolic, în sala de ședințe a Guvernului și s-a fundamentat pe un document de 9 pagini, care cuprindea directivele generale ale programului de stagii, la nivel național. La această întâlnire au participat reprezentanți ai camerelor de comerț (alături de AmCham au fost cooptate și altele), Cancelaria Primului Ministru, fără implicarea, încă, a unor reprezentanți ai ONG-urilor sau organizații ale studenților. Cu acest prilej s-a inițiat un apel pentru susținerea programului, adresat tuturor celor prezenți, care a fost acceptat, cu excepția Consiliului Investitorilor Străini – o organizație cadru care diferă în anumite aspecte de AmCham- organizație care nu a participat la crearea programului.

Documentul fondator a fost prezentat în data de 10 ianuarie 2008, tuturor companiilor prezente și tuturor reprezentanților mediului de afaceri. Guvernul Tăriceanu se afla în ultimul an de exercițiu executiv – alegeri parlamentare fiind programate la finalul lunii decembrie a aceluiași an - ca urmare setarea unui orizont de implementare de 1 an a fost soluția acceptată de toate părțile implicate. În document erau regăsite elemente referitoare la strategie, probleme juridice, la organizarea unor evenimente conexe programului, dar și în ceea ce privește crearea unui organism executiv necesar pentru implementarea programului. A fost o combinație de elemente, dintre care cel mai important succes este reprezentat de adoptarea sugestiei de instituire a unui Consiliul Director, compus din inițiatorii programului, dar și din parteneri

cooptați, de o importanță majoră pentru proiect - Asociația Națională a Organizațiilor Studențești din România (ANOSR), una dintre cele mai importante organizații studențești din țară, dar și Junior Achievement, una dintre cele mai mari organizații nonguvernamentale din România.

III. Analiza programului aplicând Modelul în 8 pași a lui Eugene Bardach

III.1. Definirea problemei

În anul 2007, piața forței de muncă era caracterizată de un dezechilibru sever, manifestat mai ales între oferta și cererea de personal cu experiență. Lipsa acestui tip de angajați a fost raportată în mai multe domenii - precum sectorul bancar, unde au avut loc extinderi semnificate și rapide ale sectorului de comerț cu amănuntul, cu scopul de a-și spori cota de piață, generând o serie de probleme legate de trainingul intern, menținerea personalului, dar și costuri asociate acestor tipuri de probleme. Companiile au observat că majoritatea noilor angajați (în ceea ce privește proaspăt absolvenți), manifestau dificultăți de integrare cauzate de lipsa abilităților practice. Ceea ce le lipsea acestora nu erau doar anumite cunoștințele importante, precum analiza economică și abilitatea de a utiliza un calculator, dar și o anumită etică la nivel comportamental – dificultatea de a se adapta rigorilor specifice unui loc de muncă, din cauza contactului minim cu acest mediu înainte de absolvire.

Problema aceasta era una generalizată la nivel național, și impunea o abordare, de asemenea, națională. O serie de tentative anterioare de rezolvare a situației au eșuat – implementarea unor programe cu finanțare europeană, în mai multe universități, pentru a oferi asistență în vederea integrării pe piața muncii sau crearea unui centre de carieră s-au soldat cu eșecuri. Unele companii au inițiat programe proprii, de tipul unei „universități" interne (Oracle Corporation Romania este un exemplu relevant) pentru a genera, intern, tipul de programă necesară dezvoltării unor abilități specifice, și care nu era disponibilă pe piața muncii – mai ales pentru că aceste companii erau angrenate în procese ample de extindere, angajând un volum mare de personal, fiind interesați de exportul structurilor și a operațiunilor, care necesitau un personal calificat, pentru a menține calitatea produselor și a serviciilor.

Singura cuantificare a proporțiilor problemei a fost realizată în două articole ale Ziarului Financiar. Primul observație evidenția faptul că 80% dintre absolvenții ciclului superior de învățământ se angajau în domenii diferite de cel în care erau specializați. În al doilea rând, unul din doi absolvenți erau fie economiști, avocați sau studiase științe politice, cu o subreprezentare a domeniilor inginerii sau științelor tehnice. Astfel la nivelul pieței de muncă era o discordanță între nevoile companiilor și oferta de pe piață – companiile fiind suporteri ai unei soluții rapide care să rezolve problema.

III.2. Asamblarea argumentelor

Având în vederea gravitatea situației și evidențierea ei la nivel sistemic, inițiatorii au decis eliminarea acestui pas. Analizând retrospectiv, ar fi fost o decizie înțeleaptă comandarea unui studiu care să cuantifice zonele cu probleme severe și obiectivele pe care stagiile ar fi trebui să le atingă. A existat totuși o tentativă de a implica trei agenții responsabile de probleme tinerilor, dar abilitatea lor de a pune la dispoziție materiale relevante a fost aproape inexistentă. În al doilea rând s-a încercat o colaborare cu Ministerul Muncii. Datele deținute de acesta din urmă reflectau cererea de piață și numărul de locuri de muncă disponibile, cu o reprezentativitate mai mare a slujbelor cu o pregătire minimă, care nu erau incluse pe lista

programului. Informații referitoare la slujbele cu o pregătire superioară erau fie inexistente, fie dificil de consultat din vasta cantitate de date disponibile la Autoritatea pentru Ocuparea Forței de Muncă.

În acest context, am încercat suplinirea absenței datelor centralizate prin organizarea unui panel de discuții cu 20 de studenți, reprezentanți ai organizațiilor studențești membre ANOSR. Rezultatele au fost trimise Consiliului Director, unde au fost analizate, gândindu-se, totodată și numele programului. Întregul concept de „stagiu/internship" a fost primit ca fiind „cool" de majoritatea celor implicați, dar implica ideea de a merge și în afara granițelor naționale, astfel s-a decis ca programul să se numească Start Internship ROMANIA. Alte nume similare în limba română nu ar fi avut același impact asupra unei generații fluente în limba engleză, influențată masiv de MTV și, în general, de cultura vestică, americană sau engleză. De aceea s-a decis scrierea ultimei părți „ROMANIA" cu majuscule, pentru a evita întrebarea "Deci, vom merge și în afara României cu acest program?".

III.3. Construirea alternativelor

Au fost discutate cel puțin patru alternative, toate având un grad de validitate pentru dezvoltarea viitoare a programului.

Prima alternativă a constat în construirea unui program național, care va avea etapa pilot în București, cu propunerea ca în următorii ani să fie extins în toate orașele mari ale României, dublând posibilitățile de interacțiune directă prin intermediul unor târguri de stagii, cu implementarea unei baze de date online. Această soluție a fost primită în termeni pozitivi, dar era dificil de implementat în patru, cinci luni, timpul alocat programului. Ideea a fost de a creat o „piață" virtuală care s-a funcționeze atât online cât și offline, cu scopul de a corecta dezechilibrele din piața muncii.

A doua alternativă a constat în crearea unui proiect pilot în București, în primul an, care gradual putea fi extins și în alte locații. Deoarece Bucureștiul este centru universitar și centrul economic al României, programul putea fi implementat aici, în primul an și apoi exportat altor orașe. Avantajul acestei opțiuni a fost identificarea unui spațiu potrivit pentru a organiza târgul de stagii, și anume Romexpo, și unde existau legături cu guvernul în exercițiu la acel moment. De asemenea, un alt avantaj al acestei alternative consta în reprezentarea, aproape în totalitate, a companiilor din bordul de administrație și care desfășurau majoritatea operațiunilor, sau își aveau sediul în București sau în zonele limitrofe acestuia.
Conform celei de-a treia alternative, programul urma să aibă doar o componentă online, fără implicarea interacțiunii directe. Principalul dezavantaj era că în absența contactului direct, procesul de recrutare ar fi fost mai dificil, deși, este adevărat, că s-ar fi înregistrat o diminuare semnificativă a costurilor. La acel moment pachetul de implicare a companiilor nu era definitivat, necunoscându-se cheltuielile generate de program în primul an.

Alternativa hibrid, propunea ca târgul de stagii să fie organizat în București, facilitând accesul și din alte locații din România, în mod special celor interesați de relocarea în București. Dar astfel marketing-ul programului ar fi devenit dificil de implementat și numai prin intermediul partenerilor din ANOSR. Dar această abordare a fost validată mai târziu, când studenți de la Universitatea din Oradea au identificat stagii în București, ulterior continuând specializarea în carieră aici.

În practică, au fost identificate o serie de alte alternative cu privire la statutul studenților în perioada de stagiu, deoarece, la acel moment, în România nu exista un cadru care să reglementeze stagiile. Junior Achievement a oferit „burse studențești", acoperite de 1/3 dintre companiile participante, deoarece era eficient din punct de vedere fiscal. Alte companii au susținut ideea unor "apprenticeships", dar care erau definite foarte vag și necesitau o supraveghere academică, nedisponibilă la acel moment. Alți actori au dorit implementarea unei a treia variante, în care se asigura o plată conformă cu salariul minim, dar aceasta crea probleme legate de taxare și procesare. Nici una dintre aceste opțiuni nu a fost perfectă, deoarece probleme nu a mai fost definită niciodată la scară largă – până atunci nu mai fuseseră organizate stagii la nivel național.

III.4. Selectarea criteriilor pentru luarea deciziei

Toți cei implicați erau interesați de un program practic, care să funcționeze rapid. Perioada de implementare, sezonul de vară, era la doar 5 luni distanță, astfel că toate criteriile au fost practice – crearea unui proiect cu impact rapid, care putea deveni funcțional și să aibă rezultate într-o perioadă relativ scurtă de timp.

Așadar, la final, procesul de luare a deciziei a fost unul destul de rapid, dar, în același timp, și dificil. Prima alternativă ar fi fost varianta ideală, dar era prea riscantă, prea complexă pentru perioada avută la dispoziție – au existat voci care remarcau faptul că organizarea evenimentului din București era destul de complicată ca atare, extinderea și în alte orașe ar fi sporit complexitatea. A doua opțiune a fost considerată practică, deși nu oferea informații clare despre cum va evolua proiectul după implementarea în București. A treia variantă, susținută activ de Junior Achievement, care limita programul doar la interacțiunea online, prin intermediul platformei dezvoltate de aceștia a fost eliminată deoarece o serie de membri ai Consiliului Director, specializați în resurse umane au motivat că interacțiunea directă este extrem de importantă pentru succesul programului. A patra, opțiunea hibrid, avea de asemenea mai multe avantaje – printre care facilitarea accesului la platforma online pentru o masă mai mare de studenți, dar principalul dezavantaj rămânea costul – marketing-ul la nivel național necesita o serie de resurse financiare, de care programul nu dispunea la acel moment. Astfel exista riscul de fragmentare și lipsa unui impact, dacă eforturile organizaționale nu ar fi fost consistente.

III.5. Proiecția rezultatelor aferente fiecărei alternative

Acest pas a fost eliminat complet, deoarece nu a mai existat un alt program similar. Am încercat un model de analiză, la care au participat mai mulți studenți, pentru a observa interesul lor pentru oricare dintre aceste oferte – și curând am observat că exista un risc semnificativ ca din rândul celor acceptați, un număr redus să corespundă nevoilor exprimate de companiile participante. Cu alte cuvinte, s-a manifestat o teamă de posibilitatea ca unele companii interesate de program să nu dispună de o cohortă semnificativă de studenți din rândul cărora să poată alege pe viitorii stagiari. Tocmai de aceea s-a propus o abordare care să fie calibrată cu nevoile studenților. În plus, s-a acordat o atenție deosebită marketing-ului, resursele necesare fiind direcționate către această dimensiune. Per ansamblu, lipsa proiecțiilor pentru fiecare alternativă a sporit complexitatea procesului de luare a deciziilor.

III.6. Confruntarea compensațiilor

Principalul obstacol a fost legat de bugetul disponibil pentru program, care nu corespundea ambiției naționale pe care și-o propunea. Astfel s-a luat decizia ca proiectul să fie concentrat exclusiv pe București, pentru a spori gradul de conștientizare în toate universitățile, care urmau să primească o serie de comunicate despre program, prin intermediul ANOSR, dar și cu ajutorul conducerii universităților. Platforma a fost accesibilă și studenților din alte centre universitare, costurile implicatede înscrierea a studenților din afara Bucureștiului fiind minime, costurile de promovare au fost direcționate exclusiv către instituțiile universitare din București, în mod special către Universitatea Politehnică și Academia de Studii Economice, care aveau o experiență în organizarea unor programe de stagii.

Anumite probleme au existat și în legătură cu gradul de acoperire al ANOSR, care era vital pentru cooptarea celor mai calificați tineri absolvenți. Universitatea Româno-Americană constituie un exemplu de instituție privată care a susținut programul încă din faza de inițiere, prin crearea unei platforme online pentru prezentarea evenimentului și la care s-a înregistrat o participare ridicată. În același timp, colaborarea cu alte universități particulare din București a fost anevoioasă. Asumpția de la care am pornit a fost că membrii din conducerea universităților vor fi entuziaști să promoveze un asemenea proiect în rândul studenților – în practică s-a dovedit că aceștia nu cunoșteau foarte bine acest tip de proiect și nu dispuneau de capacitatea de a aduce împreună un număr mare de studenți la un eveniment care le-ar fi fost extrem de util. În continuare, am observat că, în afară de ANOSR și Asociația Studenților Economiști (din cadrul ASE), gradul de fragmentare a asociațiilor studențești era destul de semnificativ. Absența anticipării acestor obstacole a dus a pierderea unor resurse. Mai mult, s-au dovedit necesară luarea unor măsuri spontane pentru a crește gradul de participare –prin intermediul mass mediei, a afișelor publicitare (plasate în Piața Unirii și Piața Romană, cu susținerea financiară din partea companiilor), fluturașilor (au fost distribuite în universități peste 10.000 de copii), comunicatelor de presă sau anunțurilor în mediul virtual (prin intermediul bazei de date puse la dispoziție de Junior Achievement).

III.7. Decizia

La final, decizia a avut drept cadru documentul de deschidere, cu anumite modificări. În timp ce Consiliul Director a fost de acord ca programul să se axeze exclusiv pe București, conform planului inițial, platforma online a stat la temelia proiectelor cu o dublă funcționalitate. Toate CV-urile și ofertele companiilor au fost disponibile online, interacțiunea directă facilitând interviurile, care pentru unele companii s-au desfășurat chiar în cadrul târgului. De asemenea, această abordare s-a dovedit utilă și pentru companiile care au intrat în program mai târziu, precum Banca Comercială Română (BCR) care a putut beneficia de avantajele participării la târgul de stagii.

Așadar, decizia finală a fost ca programul să se concentreze doar pe București (opțiunea 2), să fie organizat un târg de stagii la Romexpo, fiind integrate și elemente din opțiunea 4, și anume garantarea accesului la platforma online a tuturor studenților din România care își puteau depune aplicația. Mai jos puteți vizualiza o fotografie de la eveniment. Decizia aceasta s-a dovedit cu impact asupra programului, deoarece, deși organizatorii nu au preconizat, 12% dintre studenți au venit de la Universitatea din Ploiești, ca urmare a parteneriatului cu Petrom, care a oferit 50 de stagii, 12 dintre acestea în cadrul OMV- la sediul central din Viena. Decizia a fost una hibrid ca urmare a componenței consiliului de administrație a programului din care au făcut parte mai mulți actori importanți, reprezentanți ai Junior Achievement, Directorul Executiv al AmCham și membri ai Cancelariei Primului Ministru.

Fig. 2 Imagine de la Romexpo (28 mai 2008), unde studenții au participat la târg

III.8. Promovarea programului

Strategia de comunicare a programului a fost una extrem de importantă, tocmai de aceea am decis angajarea unei companii reputate de PR , care a fost de acord să lucreze practicând tarife reduse. BDR Associates (partenerul local al Hill & Knowlton) avea legături strânse cu AmCham – căreia îi fusese partener în mai multe inițiative corporatiste, dar și cu membri ai Cancelariei Primului Ministru, fondatorul companiei, Cătălina Stan a fost numită Secretar de Stat, pentru o perioadă de 6 luni, în care a lucrat în departamentul de comunicare din cadrul Cancelariei, în 2006.

Compania a creat mai multe elemente, cel mai important fiind logo-ul programului, prezentat mai jos, care sugerează dezvoltarea pe care studenții o vor experimenta prin intermediul stagiilor propuse, cu accent pe elementul „România", deoarece întregul concept de comunicare era în limba engleză. Această decizie a fost luată de Consiliul Director ca urmare a unor focus grupuri cu studenți interesați de program, care au evidențiat că o campanie în limba engleză are mai multe șanse de reușită. Profesionismul echipei de PR a contribuit semnificativ la succesul programului.

get in & GROW

START internship ROMANIA

Fig. 3 Logo-ul programului, conceput de BDR Associated

III. Rezultatele programului și replicarea acestuia

Povestea a avut acoperire națională, după cum este relatat în articolul prezentat mai jos din Business Review (acesta este un articol de la începutul lunii Mai din 2008). Ambasadorul SUA în România, Nicholas Taubman a devenit unul dintre cei mai înfocați suporteri ai programului, ajutând la lansarea din 23 mai 2008, de la Romexpo, atunci când a fost deschis târgul de stagii. Ca urmare, în anul 2009, Organizația pentru Cooperare Economică și Dezvoltare a numit Start Internship ROMANIA „un model de parteneriat public-privat în domeniul educației". Aproximativ 2.000 de studenți au participat la târgul de stagii, și cu un număr de aproape 5.000 de studenți care au completat aproape integral aplicațiile disponibile online (în jur de jumătate dintre aplicații nu au fost finalizate, un punct important de reflecție pentru Consiliul Director). Au fost oferite 845 de stagii, prin intermediul platformei online, deși pentru anumite poziții companiile au sesizat lipsa adecvării selecției – mai ales pentru că managerii responsabili de angajare selectează de obicei între 10 și 20 de candidați, câteodată chiar mai mulți, pentru un post permanent.

Un studiu profesionist, realizat pro bono de către GfK a analizat experiența studenților. Pentru 50% dintre studenți, programul le-a îndeplinit așteptările, iar pentru 38% dintre aceștia stagiile au fost peste așteptări. Per ansamblu, 94% dintre studenți au evaluat pozitiv programul. Printre elementele considerate cele mai importante pentru studenți s-au numărat: implicarea în proiecte (62%), activitățile practice (55%) și participarea la sesiune intensive de învățare (37%).

Un studiu ulterior realizat tot de GfK, folosind un eșantion de 123 de studenți (40 dintre ei au declarat că le-a plăcut programul în totalitate, 24 - le-a plăcut programul, iar 18 studenți au considerat că programul a funcționat bine) a arătat că programul a fost o experiență pozitivă. În ceea ce privește punctele slabe ale programului, 34 nu au avut comentarii negative la adresa programului (un procent extrem de ridicat și cel mai ridicat din acest eșantion), 15 au menționat implicarea redusă a companiilor (ceea ce poate fi explicat de noutatea programului și lipsa experiențelor anterioare din partea companiilor participante). 7 și-au exprimat opinia ca mai multe companii să fie implicate, peste cele 62 fiind cele care au luat parte. Aceste elemente au fost extrem de importante, dar având în vedere că noua ediție din 2009 a surprins companiile cu bugetele reduse, doar jumătate dintre acestea s-au implicat și în ediția din 2009.

Din nou, dintre cei 123 de studenți, 94 ar recomanda programul și altora, 86 au fost foarte satisfăcuți sau satisfăcuți de program. Același număr, 94 din 123 au declarat, în 2008, după finalizarea stagiilor că ar fi interesați să participe și la ediția din anul următor. Per ansamblu programul și-a atins obiectivul de a încuraja companiile să dezvolte intern programe de stagii similare – aceste eforturi sunt stimuli pentru anii următori, chiar dacă unele companii au decis să aibă o abordare proprie, în locul utilizării programului pentru a construi proiecte interne.

Over 2,000 students keen to get Started

The program offers students the chance to gain work experience in large companies

More than 2,000 students have already signed up for the program Start Internship Romania, a month since it was announced. The program offers them the opportunity to undertake a paid internship during their summer holiday in reputed Romanian and local branches of foreign companies, most of them in Bucharest. Currently over 60 firms from IT&C, FMCG, retail, consultancy and the construction field are willing to take on interns who will gain practical experience to complement their theoretical studies.

Internships will be offered to students at the Internship Fair 2008, which will take place on May 23 at Romexpo. In total, the Start Internship Romania program comprises 700 internships that last up to three months.

Start Internship Romania, the first edition, will be a pilot program for students in the capital. However, the program will later be rolled out to students throughout the country. Students in Bucharest who wish to gain experience in their future profession can sign up for the program at www.startinternship.ro.

Start Internship Romania is the result of a public-private partnership between the Romanian government, embassies, student associations and associations of business communities in Romania as well as large companies.

Otilia Haraga

Fig. 4 Business Review, o revistă de afaceri care relatează despre Start Internship ROMANIA

Start Internship este un exemplu de creare a unui parteneriat tripartit, o un model unic de coaliție la nivel național, care a generat recunoașterea internațională a succesului, drept exemplu de bună practică. Din păcate, în contextul crizei economice, programului nu a avut susținerea financiară necesară pentru a fi continuat și după cele două sesiuni din 2008 și 2009. Modelul propus de Bardach nu este atotcuprinzător; anumite aspecte ale proiectului au funcționat foarte bine, mergând dincolo de limitele modelului. Cu toate acestea, cei implicați în dezvoltarea politicilor publice sunt invitați să ia în considerare impactul coalițiilor în a susține eforturile pe termen lung de a schimba sistemul educațional sau pentru a implementa politici publice cu scopul îmbunătățirii sistemului și reducerii decalajelor față de alte state europene.

III. Puncte cheie și elemente ce ar trebui eliminate:

1. Atunci când anumiți pași nu sunt efectuați, se poate genera o situație de confuzie care inevitabil va duce la risipirea unor resurse;
2. Nerealizarea unor măsurători, în faza de început, care să estimeze proporțiile problemei nu este o idee bună – chiar și atunci când problema pare evidentă;

3. Sustenabilitatea proiectului trebuie să fie inclusă în raţionamentul iniţiativei de la început – programul avut succes timp de doi ani, dar apoi nu a mai fost organizat ca urmare a realocării resurselor, pe fondul crizei economice, către alte zone prioritare;
4. „Decizia în funcţie de comisie" nu este întotdeauna în interesul perpetuării programului pe termen lung, mai ales acolo unde există oameni care au o viziune proprie asupra programului (de ex. Directorii de Resurse Umane);
5. Implicarea unei echipe profesioniste de PR se poate dovedi de mare ajutor atunci când se doreşte implementarea unui proiect, care se bazează pe un concept unic, care nu a mai fost pus în aplicare în trecut;
6. Lipsa unui comitet profesionist şi a unei echipe executive dedicate poate constitui un dezavantaj – comitetul director a funcţionat în termeni mai mult sau mai puţin colegiali. Atunci când a fost adus, din exterior, un manager de proiect, programul nu a mai fost implementat.

IV. Bibliografie şi lecturi suplimentare:

Mai multe detalii despre program sunt explicate pe website-ul oficial: www.startinternship.ro

- Aici puteţi vizualiza întreaga componentă interactivă;

OECD Framework document – Better Skills, Better Jobs, Better Lives – A Strategic Approach to Skills Policies,poate fi accesat la adresa de mai jos:

- http://skills.oecd.org/documents/OECDSkillsStrategyFINALENG.pdf.

Capitolul 4. Care sunt mecanismele care cauzează probleme de politici publice?

De Corina Murafa

Capitolul 1 a oferit un cadru larg plecând de la definirea problemei și până la procesul de lucare a deciziei, inclusiv prezentarea acestei decizii (schema celor opt pași a lui Eugene Bardach). Capitolul următorva examina multiplele instrumente de politici publice care pot fi folosite atunci când se încearcă rezolvarea unei probleme de politică publică, în timp ce Capitolul 11 examinează chestiuni de politici publice specifice sectorului educational. Capitolul 12 face referire la concepte moderne din domeniul politicilor publice educaționale, pe baza experienței europene. Acest capitol examinează mai detaliat mecanismul cauză – efect din domeniul politicilor publice, și introduce o serie de principia generale (precum principiul Kaldor – Hicks) care sunt în mod special relevante atunci când politica publică vizată este una complexă, dificil de implementat și sau necesită o abordare națională.

În timp ce practicienii vor găsi probabil cel mai util în viața lor de zi cu zi, o metodă simplă, pas cu pas, prin care se elaborează o politică publică specifică (putându-se referi în acest sens la Capitolul 1 din acest ghid), atunci când vine vorba de reformă sistemica – ex: privatizara în educație, voucherele școlare, trecerea în ilegalitate a meditațiilor – este de dorit reflecția asupra imaginii mai ample, teoretice, asupra motivelor pentru care este necesară intervenția publică de la bun început. Uneori, cea mai bună opțiune de politici publiceeste inacțiunea, însemnând că părțile interesate și așa-numitele forţe de piaţă vor acționa de la sine, ducând automatcătre cele mai bune rezultate.

Economiștii sistematizează de multă vreme cauzele care stau la baza așa-numitor probleme de politici publice, care necesită intervenția statului.

I Teorii ale alocării resurselor

Cu riscul simplificării, putem spune că există doar doi actori care alocă resurse în spațiul public: piețele și guvernele. În contextul apariţiei deficitului (resursele alocate nu pot ajunge către toţi actorii), există patru modalități generice de alocare a resurselor:

Tipul Sistemului	Cum funcționează	Marii câștigători	Dezavantaje
Sistemul de prețuri (piața)	Resursele sunt direcționate către folosirea lor în modul cel mai valoros, astfel încât cel dispus să plătească cel mai mult (fie sub forma altor bunuri valoroase, fie în bani) va controla resursa.	Persoanele care dispun de sume mari de bani, sau care au talentul sau resursele pe care societatea le consideră valoroase.	(a) Oamenii nevoiași ar putea primi prea puțin, creând probleme etice de echitate. (b) Independent de baza lor în justiție, alocările de piață nu ar putea fi obținute, dacă autoritatea democratică se află într-o poziție care ar putea impune taxe de redistribuție sau

			confiscări.
Aşteptarea la coadă	"Coada" este o modalitate dealiniere a unor potenţiali consumatori ai unor resurse/servicii publice finite. Aşteptarea la coadă reprezintă un sistem de alocări în care se cere aşteptarea la rând. Astfel, primul din coadă are prioritate. Dacă toate resursele sunt folosite înainte de a-ţi "veni rândul", nu mai poţi beneficia de acestea.	Cei care dispun de mult timp (de fapt, de o oportunitate al cărei cost - de a fi nevoit să aştepte rândul - este mic).	(a) Cei care îşi aşteaptă rândul suportă numeroase "pierderi cauzate de energia consumată fără utilitate economică", sau cauzate de timpul pierdut, fără ca în cele din urmă să beneficieze de vreo sporire a consumului sau a productivităţii. (b) Resursele pot fi redirecţionate către piaţa neagră.
Şansa	Loterii, extrageri sau alte procese de selecţie arbitrare sunt folosite pentru ca toată lumea să beneficieze de şanse egale.	Nu este niciun câştigător individual din aceste procese, pentru că toţi sunt trataţi la fel din punctul de vedere al valorii. Dintr-o perspectivă etică, totuşi, această metodă reprezintă un avantaj.	Prin definiţie, alocarea se face arbitrar. Persoana care primeşte resursa poate să o valorifice numai la o fracţiune din cât ar fi valoarea ei pentru alţii. Costul oportunităţii este ignorat în mod explicit în procesele arbitrare.
Autoritatea/ Discreţia	Alocările pot fi făcute de experţi, oficiali ai partidului, lideri aleşi, sau cei din administraţiacentrală. Această modalitate de alocare se numeşte şi sistem de "comandă".	Persoanele care fac parte dintr-o "reţea", cum ar fi membri de partid şi prietenii sau familiile lor. Alternativ, beneficiarii care au politici care ar putea fi vizate de politica respectivă, dacă discreţia este folosită pentru a evita corupţia şi pentru a respecta regulile.	(a) Informaţia inerentă este pierdută în preţ. (b) Corupţia este irezistibilă.

În **educaţie**, trebuie să ne gândim la procesele variate care folosesc orice modalitate de mai sus pentru alocarea resurselor insuficiente. Spre exemplu, pentru alocarea elevilor în clasa întâi, poate fi folosită atât "şansa", cât şi un sistem de preţuri, pentru caşcoala să fie capabilă de atragerea oamenilor care dispun de mai multe resurse. "Coada", sau principiul primului venit, primului servit este folosit spre exemplu atunci când studenţilor le sunt rambursate cheltuielile pentru abonamentele lunare de transport.
Totuşi, o întrebare rămâne. De ce avem nevoie de o politică publică? Care sunt caracteristicile pieţelor care duc la necesitatea folosirii de politici publice?

Piețele nu reprezintă absența unor alte surse de autoritate."Piețele nu se "întâmplă" pur și simplu.Pe de altă parte, dacă celelalte surse de autoritate împiedică dezvoltarea piețelor, atunci întotdeauna cel puțin un proces rudimentar de piață va răsări. Piețele active au tendința de a trage prețurile în funcție de costurile de producție. Corporațiile și firmele preferă ca profiturile să urce, nu să coboare. Astfel, interesul personal al câte unei firme individualeeste în general să încerce să suprime funcționarea piețelor. Din fericire, piețele sunt suficient de puternice pentru a nu fi suprimate cu ușurință, fără complicitatea activă a unei surse de autoritate (Munger, 2006)".

Pentru ca o piață să fie formată, trebuie să fie prezente niște precondiții. În primul rând, diverse preferințe sunt necesare (ex. diferențe de obiective, înclinații sau dorințe trebuie să existe). În al doilea rând, trebuie să existe diverse dotări (cu alte cuvinte, resursele productive sau talentele personale trebuie să fie diferite). În al treilea rând, economiile la scală reprezintă o altă precondiție pentru existența unei piețe: "costul mediu trebuie să scadă cu cât producția crește. În cele din urmă, specializarea și diviziunea muncii trebuie să existe".Când sfera de acțiune a unui producător este scăzută, costurile medii trebuie să fie în scădere.(Munger, 2006)

II Criteriul Pareto

În principiu, piețele ar trebui să creeze bunăstare socială, deoarece ele sunt "mecanisme puternice unice, capabile de organizarea unei cantități enorme de capital și munca" (Munger, pp. 101). Bunăstarea socială se referă la bunăstarea generală a societății. Ca definiție acest concept poate denumiși însumarea bunăstării tuturor indivizilor din societate (un fel de agregat pentru "bunăstarea" fiecărui consumator/ participant în fluxul economiei). Pentru a decide dacă rezultatul (creșterea bunăstarii per ansamblu)este atins, sunt necesare niște puncte de referință pentru evaluare. Bunăstarea se poate măsura fie cardinal, în termeni de utilități sau dolari, fie măsurată ordinal, în termenii eficiențe Pareto. În plus, alte proceduri de evaluare sunt folosite extensiv în analiza politicilor și economiei pentru a stabili performanța piețelor (ex. principiul compensației Kaldor-Hicks, surplus de consum, etc). Criteriul Pareto rămâne totuși cel mai răspândit.

Eficiența Pareto se referă fie la eficiența de producție (nu putem produce mai mult de un bun fără a-l diminua pe altul), sau eficiența de alocare (bunurile nu pot fi realocate oamenilor astfel că cel puțin unuia să îi fie mai bine, dar niciunul să nu fie prejudiciat). O distribuție Pareto optima implică următoarele: "nicio risipă sau câștiguri nerealizate din acțiunea de grup sau comerț" (Munger, pp. 102). Cu alte cuvinte, o alocare este un Optim Pareto numai atuncicândnu mai produce beneficiiunei persoane fărăa prejudicia altă persoană . Dacă există vreun mod în care se poate face o schimbare fără a aduce cuiva un beneficiu în defavoarea altcuiva, atunci poate fi aplicată o îmbunătățire Pareto, pentru că alocarea resurselor nu este (încă) eficientă.

III Principiul Kaldor-Hicks

Principiul Kaldor-Hicks, pe de altă parte, este baza teoretică a analizei cost-beneficiu, o unealtă mult folosită în politicile publice. Dacă, spre exemplu, există două situațiicare sunt optimale Pareto (deci nu există alte situații care să fie preferate ca și alternative de către oameni),pe care o alegem? În acest caz trebuie adăugate și câștigurile și pierderile tuturor cetățenilor în cazul alegerii unei alternative. Evident, va fi aleasă

politica ce maximizează diferența dintre câștiguri pentru câștigători și pierderi pentru pierzători. "Criteriul Kaldor-Hicks permite o redistribuire care să sporească bunăstarea netă astfel încât cei care au de câștigat din distribuire să îi poată compensa pe cei care au de pierdut, să le redea pierzătorilor nivelul anterior de bunăstare, în timp ce câștigătorii mențin suficient de mult din câștiguri pentru a fi mai avantajați decât ar fi fost în absența redistribuirii" (Jenkins-Smith, 1990, pp. 22). Un exemplu clasic din domeniul politicilor publice reale vine din Raleigh, Carolina de Nord. În municipalitatea aceasta, autoritățile locale, având un suport larg din partea populației, decid să construiască un muzeu nou pentru copii, pentru a celebra multi-culturalismul și pentru a educa tinerii cu privire la alte națiuni. Autoritățile localereușesc să acumuleze tot terenulde care avea nevoieu pentru construcție, cu excepția unei singure parcele, care aparținea unei familii care avea pe acel terenun magazin non-profit,care trimitea toate câștigurile veteranilor de război. Muzeul costa aproximativ $25 milioane, în timp ce magazinul era estimat la aproximativ jumătate de milion de dolari. Primăria a oferit 20.000 dolari în plus față de valoarea estimată a magazinului, dar proprietarii au refuzat să vândă. În cele din urmă, conducerea a trebuit să ia o decizie - i-au evacuat pe proprietari și le-au mutat afacerea non-profit în numele interesului public. Dacă decidem să abordăm principiul Kaldor-Hicks, atunci primăria poate să ia pur și simplu pământul de la proprietarul actual, plătindu-i, ca și compensare, rezultatul evaluării, în cazul în care beneficiul societății în urma activității publice (muzeul pentru copii) este mare și costurile de a-i muta pe proprietari sunt de asemenea mari. În acest caz, principiul compensației spune că "pierderile și câștigurile pot fi măsurate și puse în balanța, chiar dacă sunt impuse unor oameni diferiți" (Munger, pp. 105).

Un alt reper prin intermediul căruia piețele pot fi judecate este reprezentat de prima și a doua teoremă a economiilor de bunăstare. Prima teoremă postulează că orice echilibru competitiv (în care nu există vreo tendința inerentă de schimbare) conține eficiența Pareto, în timp ce a doua teoremă anunță că orice echilibru Pareto-eficient poate fi obținut prin competiție, dacă resursele sunt alocate în mod adecvat și dacă modul de comportament al cetățenilor este optimizat. Cu alte cuvinte, bunăstarea socială poate fi obținută dacă avem competiție perfectă.

IV Piețele competitive și externalitățile

Astfel, pentru a identifica mecanismele formatoare de probleme (și intervenția subsecventă în politicile publice), trebuie să se răspundă la o singură întrebare: furnizează piețele competiție perfectă?
De fapt, piețele sunt eficiente doar până în punctul în care funcționează după aceste trei presupoziții majore:

1. Informație perfectă și liberă: Cu alte cuvinte, toți participanții din cadrul pieței trebuie să aibă acces la același nivel de informație adecvată (despre prețuri, calitate a produselor, etc). Așa cum o exprimă Munger (2000), "se poate presupune că toți consumatorii cunosc implicațiile alegerilor care vizează bunăstarea lor, că sunt conștienți de prețurile și produsele disponibile pe piață și că sunt capabili să judece care este calitatea acelor produse fără a-i costa ceva". (pp. 115.) În cazul în care vânzătorul are informație mai multă sau mai bună decât cumpărătorul, atunci putem vorbi despre informație asimetrică, în care cumpărătorul trebuiesă piardă mult timp sau resurse făcând cercetare despre produs, pentru a afla dacă acesta este de calitate, practic, sau eficient.

2. Competiție perfectă și factori de preț: Niciun participant existent pe piață nu este suficient de puternic încât să afecteze tranzacțiile într-un mod atât de puternic încât să devină un actor care stabilește prețul, în loc să fie supus plății acelui preț. Orice firmă trebuie să accepte prețul stabilit

de cererea agregată a pieței. În strânsă relație cu presupoziția competiției perfecte, factorii de preț înseamnă că orice structură de piață perfect monopolistică produce pierderi complete și este ineficientă (deși în anumite cazuri foarte restrânse un monopolist reglementat poate acționa mai eficient economic decât piața liberă).

3. Absența eșecului de piață: cu alte cuvinte, nu există externalități și nici bunuri publice (niciun bun nu are costuri marginale zero de producție sau excludere costisitoare). O externalitate poate fi definită drept o consecință externă(pozitivă sau negativă) asupra bunăstării altora produsă fie printr-o alegere, în consum sau în producție, a unui singur participant al pieței. Un individ va lua în calcul, atunci când ia o decizie economică, propriile costuri interne. Dacă există alte efecte externe pentru care nu se face compensare, efectul este o externalitate, sau o ineficiență a pieței. Poluarea este exemplul clasic dat de analiștii de politici și de economiști. Cazul prezentat de Munger (pp 120-121) este semnificativ: un individ are o cantitate mare de deșeuri toxice lichide care sunt înmagazinate în butoaie pe proprietatea sa. Butoaiele încep să curgă, astfel dăunând proprietății individului. Dacă este și un râu prin apropiere, la care el ar avea acces rapid și ușor, individul ar putea să hotărască să arunce pur și simplu acele butoaie în râu, ceea ce va duce nu numai la poluarea proprietății lui, cât și la poluarea proprietăților celor din aval. În acest caz, folosirea râului, pe care mulți oameni îl valorifică, cu excepția celui care l-a poluat, este un exemplu tipic al externalităților negative. În timp ce individul care a poluat beneficiazăde pe urmaacțiunilor sale, el impune costuri altora, care nu au niciun cuvânt de spus în legătură cu acțiunile lui. Cel care a poluat nu este forțat să ia în calcul acțiunile în totalitatea lor și costurile „sociale" ale acestora.

Tabelul de mai jos prezintă o clasificare utilă a externalităților:

Tabel 1 Clasificarea externlităților (Sursa: Weimer si Vinning, 2005)

	Pozitiv	**Negativ**
De la Producător la Producător	Hotel construit lângă un restaurant	Poluare chimică toxică ce afectează pescuitul din aval
De la Producător la Consumator	Vedere pentru trecători de la proprietarii de păduri private	Poluarea aerului pentru case învecinate
De la Consumator la Consumator	Imunizarea împotriva unei boli contagioase	Fumatul pe terasa
De la Consumator la Producător	Feedback nesolicitat pe produse	Vânători care deranjează animalele domestice de la fermă

Există numeroase mecanisme de politici publice pentru remedierea externalităților, care vor fi prezentate mai jos.

Un alt tip de eșec de piață trebuie să fie examinat mai îndeaproape, anume problema bunurilor publice.

Într-un sistem de piață, așa-zisele bunuri publice vor fi fie produse în cantități prea mici, sau nu vor fi produse deloc. Există două caracteristici ale bunurilor publice pure: ele au cost marginal de producție zero și excluderea celor care nu plătesc de la consumul lor este costisitor. Totuși, de valoarea costurilor lor marginale și de cât de costisitor este să excludem pe cei ce nu plătesc (pentru motive tehnice sau de eficiență), depinde clasificarea bunurilor publice într-o matrice cu patru domenii.

Tabel 2 Caracteristicile bunurilor publice (Sursa: Munger, 2000)

	Excluderea este costisitoare	**Excluderea este ieftină**
Costuri marginale neglijabile	Bunuri publice pure	Cinematografe Locuri în avion
Costuri marginale ridicate	Resurse din fond comun	Bunuri private pure

Un exemplu clasic al unui bun public pur este apărarea națională. Costul alocat apărării țării nu este afectat de o creștere a populației țării, și nu se pot reține beneficiile apărării naționale de la cei ce nu plătesc taxe, spre exemplu.
Fondurile comune tipice sunt pescăriile, pădurile, lacurile. Este dificil să îi împiedicăm pe cei ce nu plătesc de la a consuma aceste bunuri (ei nu pot fi îngrădiți sau păziți prin niște costuri rezonabile), și totuși orice unitate consumată(cherestea, pește) are un cost marginal semnificativ. Lipsa unei delimitări clare a drepturilor de proprietate va cauza în cele mai multe cazuri ceea ce economiștii numesc „tragedia bunurilor comune", adică suprautilizarea (supra-pescuitul, despădurirea, supra-pășunatul, etc).

În cazul cinematografelor sau al locurilor din avion, costurile marginale de a accepta încă un spectator într-o sală pe jumătate goală sau a încă unui călător într-un avion pe jumătate gol este neglijabil, dar totuși proprietarul resursei poate cu ușurință să refuze accesul celor ce nu plătesc.
În cele din urmă, bunurile pur private sunt, în realitate, aproape toate produsele pe care le găsim în magazinele alimentare, și în alte aranjamente clasice de piață. Bunurile au cantități finite, deoarece au costuri marginale de producție mari, dar și pentru că proprietatea este clar delimitată, iar proprietarul are condițiile tehnice de a exclude pe ne-plătitori și de a nu le permite să aibă acces la aceste bunuri atunci când excluderea este ieftină.

Educația și infrastructura rutieră suntbunuri publice?

Este cazul să reflectăm asupra calificării educației publice sau infrastructurii rutiere (drumuri publice) ca și bunuri publice. În teorie, costurile marginale pentru a admite un elev în plus într-o clasă (un individ care nu plătește în sensul clasic al termenului, adică un elev al cărui părinți nu plătesc nicio taxă bugetului de stat, care este responsabil cu finanțarea educației publice) sunt mici. De asemenea, pe o autostradă, costul marginal de a permite încă unei mașini, ne-plătitoare, este mic. Se poate dezbate cât de mare sau mic este costul de excludere (blocarea intrării copiilor în școală, sau blocarea mașinilor de a intra pe drumuri publice), dar este clar că, în ciuda costului marginal scăzut, permiterea unui număr prea mare de ne-plătitori să beneficieze de bunul educației publice sau al drumurilor publice poate duce cu ușurință la supra-aglomerare.

În fiecare din situațiile de eșec al pieței descrise mai sus, guvernele trebuie să intervină și să rezolve problema.
Spre exemplu, în cazul competiției imperfecte (monopol, oligopoluri), guvernele trebuie să intervină prin decizii administrative pentru a readuce piața la o stare de competiție perfectă, unde toți actorii acceptă prețul format în piață (cu alte cuvinte, prețul este influențat numai de echilibrul de piață " intersecția naturală" între cerere și ofertă). În majoritatea țărilor, autoritățile din domeniul concurenței sunt unele dintre cele mai puternice instituții independente de reglementare, care se ocupă cu restaurarea caracteristicilor competitive ale piețelor atunci când acestea dispar (maximizarea rentelorprin monopol, oligopoluri, sau alte aranjamente asemănătoare cu cele ale unui cartel). Totuși, există cazuri ale unor așa-numite "monopoluri naturale". În aceste situații, din cauza restricțiilor tehnologice și a economiei de scară, eficientă este maximizată dacă o singură firmă produce/vinde un anumit serviciu sau drum. Să ne imaginăm o șină de cale ferată sau rețeaua de electricitate - toți producatorii și consumatorii pot avea acces la acea cale ferată sau rețeași ar fi ineficient să existe o dublare a acelei infrastructuri. În aceste cazuri, guvernele intervin prin permiterea existenței unui monopol natural, în timp ce fixează o țintă de performanță rezonabilă asupra veniturilor/profiturilor. Cu alte cuvinte, cel ce acționează sub forma unui monopol natural nu va fi capabil să ceară tarife de folosire care sunt prohibitive și care nu sunt justificate de costurile actuale de producție.

În cazul externalităților, guvernele au diferite opțiuni pentru a interveni. Unul dintre ele este reprezentat de mecanismele fiscale clasice: taxe sau subvenții. Spre exemplu, dacă externalitatea este negativă, atunci producătorului îi este aplicată o taxă ("principiul poluatorul plătește"); dar, dacă externalitatea este pozitivă, atunci producătorul trebuie să fie răsplătit. Unii economiști cred totuși că asemenea măsuri crează distorsiuni în piețe, astfel încât costul intervenției din partea guvernului ar putea chiar să fie mai mare decât acelaal eșecului pieței. În loc să intervină pentru a schimba alocările dintre participanții la piață, guvernele ar trebui să ia decizii instituționale ("reguli ale jocului"). Teoria Noii Economii Instituționale susține că alegerea instituțiilor va determina distribuirea corectă, fără intervenția guvernamentală. Desigur că există costuri de conformitate care apar din cauza existenței instituțiilor ("costuri instituționale"), dar ele sunt externe firmei. O asmenea instituție vitală pentru funcționarea piețelor este reprezentată de drepturile de proprietate. Tranzacțiile sunt astfel resurse necesare pentru a transfera, stabili și menține drepturile de proprietate. Există câteva tipuri de costuri de tranzacție:

- Costuri de examinare și informare: sunt costuri precum cele care provin din analiza pieței (cine produce un bun, cine are prețul cel mai mic),etc.
- Costuri de negociere: sunt acele costuri necesare pentru a stabili o înțelegere acceptabilă cu cealaltă parte a tranzacției, formulării unui contract potrivit, etc.
- Costuri de respectare a ordinii și de punere în aplicare: sunt costurile care asigură respectarea termenilor contractului de către celălalt semnatar și luarea de acțiune adecvată (adeseori prin sistemul legal), dacă nu se respectă.

În cadrul acestui sistem diferit de gândire, noii economiști insitutionali cred că externalitățile nu pot exista. Spre exemplu, economistul Ronald Coase susține că dacă drepturile de proprietate sunt specificate clar, dacă sistemul legal funcționează bine, și dacă există o metodă de reducere a costurilor de tranzacție (spre exemplu, dacă părțile afectate pot fi ușor organizate într-o structură prin intermediul căreia se poate da în judecată poluatorul, în cazul unei externalități negative), atunci externalitățile nu pot apărea. Cu alte cuvinte, acțiunea guvernului de a taxa sau de a reglementa, în cazul eșecului de piață sub formă de

externalități, poate fi înlocuit de o soluție mai simplă: "facilitarea acțiunii private prin reducerea costurilor de tranzacție și asigurarea drepturilor de proprietate clare". (Munger, pp. 123).

În cazul informației asimetrice, o altă cauză tipică a eșecului de piață, intervenția guvernului are loc destul de des în situații reale, spre exemplu prin acordarea de licențeși prin etichetarea cerințelor pentru produse, astfel încât cumpărătorii să fie total informați asupra caracteristicilor produsului pe care vor să îl achiziționeze.

În cazul bunurilor publice, guvernele se confruntă adeseori cu problema blatiștilor, a persoanelor care obțin un beneficiu indirect fără să fi avut vreun cost (free riders). Pareto definește procesul de "blat" (freeriding) foarte riguros: "Dacă toți indivizii se abțin din a face A, fiecare individ ca și membru al unei comunități ar avea câte un avantaj. Dar dacă toți indivizii, cu excepția unuia, continuă să se abțină din a face A, pierderile comunității sunt foarte mici, în timp ce individul care acționează sub forma A beneficiază de un câștig personal mult mai mare decât pierderea pe care o suferă ca și membru al comunitatii". Să luăm ca exemplu reglementările asupra emisiei de CO2. Dacă toți participanții își impun același standard, toată lumea are de câștigat. Dacă un participant al pieței încalcă regula și face blatulnecontribuind la reducerea emisiei, atunci beneficiul general al comunității este încă destul de mare. Totuși, dacă din ce în ce mai mulți participanți la piață decid să fie blatiști, atunci bunăstarea generală va fi în scădere, astfel încât va fi necesar că guvernul să intervină pentru a-i stopa pe aceștia.
În cele din urma, guvernele intervin uneori pentru a decreta anumite preferințe sociale, spre exemplu, prin alegerea unei taxe progresive în locul uneia directe.

În final, ciclurile economice au nevoie de asemenea de intervenție guvernamentală macroeconomică, prin politici anti-ciclice care sunt direcționate să promoveze competitivitatea și să restabilească creșterea.
Atunci când încercăm să elaborăm o politică publică de la zero, merită să ne gândim în termeni de piață vs. intervenție guvernamentală. De exemplu, în cazul programelor de MBA, ar trebui să fie alocate resurse publice pentru acest tip de educație (indiferent de formă – credite sau sprijin bugetar propriu-zis) sau pot piețele să se organizeze singure? Ar trebui organizate programe guvernamentale pentru îmbunătățirea pregătirii profesorilor sau pentru inserția profesioniștilor în educație, pentru a preda, sau ne putem aștepta ca societatea civilă să se mobilizeze în această direcție?

Când evaluăm dacă o intervenție guvernamentală este necesară, ne gândim în ce măsură cadrul existent livrează un echilibru Pareto optim, adică o situație în care "nu există nicio risipă, nici un câștig nerealizat de pe urma schimbului sau acțiunii de grup". În unele cazuri, costurile intervenției publice ar putea deteriora echilibrul existent.

Mai multe politici publice în educație, precum și educația în sine, pot fi privite prin prisma externalităților – descrise mai sus. Într-un eseu celebru din 1962, Milton Friedman susținea că intervenția guvernamentală în educație este justificată din pricina faptului că educația aduce externalități pozitive. Spre exemplu, educația crește angajamentul civic, contribuind în acest fel la perspectivele stabilității democratice. O forță de muncă educată, la rândul ei, contribuie la dezvoltarea afacerilor, la inovare, și la folosirea mai eficace a tehnologiei. Desigur, sunt foarte mulți cercetători care au criticat argumentul lui Friedman, susținând că aranjamentele de piață pot livra servicii educaționale (Hall, 2006).

Conceptele din acest capitol sunt relevante în cadrul discuțiilor despre reforme naționale de amploare, și devin pertinente atunci când se încearcă schimbarea de sistem, precum și în cazuri în care au loc schimbări legislative majore. Contemplarea conceptelor de externalități, eficiență în alocare și sistem de prețuri este în mod special relevantă în discuția despre politicile publice educaționale. Mai mult decât atât, rafinarea acestor idei prin modelare și implementare atentă este necesară, dar aceste concepte vor fi discutate în capitolele ulterioare.

V Puncte-cheie

1. Atunci când încercați să rezolvați o problemă de politică publică, puneți-vă întrebarea: poate piața să rezolve problema în locul intervenției guvernamentale?
2. În momentul implementării unei reforme care implică o formă de distribuire a unor resurse aflate în deficit, țineți minte că există patru moduri de alocare a resurselor: mecanismele de piață (prețul), coada, loteria și discreția.
3. Aplicând criteriul Pareto, o alocare de resurse este eficientă sau optimă dacă nu există o altă alocare preferată de toată lumea. Încercați mereu să găsiți un echilibru Pareto prin intervenția publică schițată.
4. Principiul de compensație Kaldo-Hicks este util pentru compararea a două stări ambele Pareto optime. Principiul implică alegerea politicii dintr-un set de stări Pareto optimare care maximizează diferența dintre câștigurile câștigătorilor și pierderile pierzătorilor.
5. Piețele sunt eficiente doar dacă sunt îndeplinite patru criterii: informație perfectă și gratuită, competiție perfectă, nici un eșec de piață (nicio externalitate, nici un bun public).
6. Externalitatea este efectul acțiunilor unui individ asupra bunăstării unui alt individ. Aceste efecte pot fi pozitive sau negative.
7. În momentul în care avem de-a face cu un monopol, guvernele intervin fie prin restabilirea competiției, fie prin fixarea unui plafon maxim al veniturilor/ profiturilor pentru monopolist.
8. În cazurile de informație asimetrică, guvernul intervine prin prescrierea unor reguli de transparență, comunicare și furnizare de informații.
9. De cele mai multe ori, confruntați cu externalități, guvernele reacționeaza cu măsuri fiscale: taxe sau subvenții.
10. În cazul bunurilor publice, guvernele trebuie să intervină pentru a evita blatul.

VI Bibliografie și lecturi suplimentare

Joshua C. Hall, 2006, "Positive Externalities and GovernmentInvolvement in Education", in Journal ofPrivate Enterprise, Volume XXI, Number 2, Spring 2006, available online at http://journal.apee.org/images/c/c2/Spring2006_8.pdf;

Michael Munger, 2000, Analyzing Policy: Choices, Conflicts, and Practices (New Institutionalism in American Politics), W. W. Norton & Company: New York;

Michael Munger, Duke University, "Public Choice Outreach", GMU, Fairfax, VA, July 2006, presentation available online at people.duke.edu/~munger/rcntprs/PubChoi.ppt;

David Weimer and AidanVining, 2010, Policy Analysis: Concepts and Practice, 5/E, Pearson: London.

Capitolul 5. Unelte ale guvernării şi instrumente de politici publice

De Corina Murafa

În capitolul precedent, am examinat de ce este nevoie uneori de intervenţie guvernamentală şi de ce pieţele singure nu pot livra întotdeauna bunăstarea maximă. În acest capitol vom cerceta instrumente de politici publice (pe scurt, unelte) pe care guvernele le au la dispoziţie pentru a creşte bunăstarea şi pentru a corecta alocarea ineficientă a pieţelor. Importanţa acestui capitol derivă din premisa că efectul dorit în urma unei politici publice poate fi atins printr-o multitudine de mijloace echivalente - iar capitolul de faţă face o trecere în revistă a celor mai multe dintre ele. De o egală importanţă este faptul că uneori menţinerea status quo-lui (cu alte cuvinte, nicio schimbare) este o opţiune la fel de bună ca orice alt instrument de politică publică.

I. Concepte de bază legate de guvernanţă şi de instrumente de politici publice

Unul dintre cele mai citate rapoarte anuale ale Băncii Mondiale a fost cel din 1997, care revizuia funcţiile statului în economiile moderne, argumentând ca o întărire a capacităţii acestuia în funcţiile sale cheie va sprijini mai degrabă economia decât o "retragere" a statului înspre unul minimal (Banca Mondială, 1997).
În cadrul raportului, experţii Băncii Mondiale fac o clasificare a diferitelor unelte pe care le au statele la dispoziţie fie pentru a rezolva probleme de eşec ale pieţelor, fie pentru a îmbunătăţi echitatea. Aceste funcţii ale statului pot fi plasate pe un continuum, de la funcţii minimale, până la funcţii activiste.
Spre exemplu, pentru a rezolva situaţiile de eşec al mecanismelor de piaţă, o funcţie minimală a statului ar fi să furnizeze acele bunuri publice pure (ex: apărare, lege şi ordine, sănătate publică). Funcţii mai avansate ar fi adresarea externalităţilor (ex: educaţie primară, protecţia mediului), reglementarea monopolurilor (ex: reglementarea utilităţilor, politica antitrust) şi depăşirea barierelor generate de informaţia asimetrică sau imperfectă (ex: administrarea unui sistem de asigurări sociale sau de sănătate; reglementarea pieţelor financiare, protecţia consumatorului). Finalmente, statul poate derula şi funcţii aşa-numit activiste, precum cele de coordonare a activităţii private, spre exemplu prin administrarea de clustere economice sau prin stimularea pieţelor.

Precum menţionam şi mai sus, statul poate avea însă drept obiectiv nu numai corectarea eşecurilor pieţelor, ci şi asigurarea echităţii. Acest obiectiv poate fi atins, la rândul său, fie prin funcţii minimale, fie prin funcţii activiste. Raportul Băncii Mondiale menţionează ca funcţie minimală programele sociale adresate celor mai sărace segmente ale populaţiei sau programele de ajutor în caz de dezastre naturale. Funcţii intermediare pentru asigurarea echităţii ar putea cuprinde alocaţii adresate familiilor defavorizate, ajutor de şomaj, sistem redistributiv de pensii. Finalmente, o intervenţie activistă pentru promovarea echităţii ar viza redistribuiri de bunuri, sau redistribuiri fiscale.

Finalmente, raportul notează, printr-un argument întărit şi de politologul Francis Fukuyama, că statele cu capacităţi reduse de administrare trebuie să preia numai funcţiile de bază, minimale, atât în sfera corectării eşecului pieţei, cât şi în sfera promovării echităţii. Pe măsură ce statul îşi întăreşte capacitatea, poate prelua funcţii mai complexe, precum reglementarea monopolurilor.

Fukuyama grupează statele lumii într-o matrice, având pe axa orizontală grade diferite ale funcţiilor exercitate de respectivele state (pe continuumul funcţii minimale – funcţii activiste), şi pe axa verticală puterea instituţiilor statelor respective. El denumeşte aceste două elemente „dimensiuni ale statalităţii".

De-a lungul timpului, prin schimbarea regimurilor politice sau prin adoptarea anumitor reforme, statele pot migra pe cele două axe. (Fukuyama, 2004)
În momentul în care, în ciclul de elaborare/ analiză a politicilor publice, analistul/ expertul guvernamental trebuie sa construiască o serie de alternative de politici publice, este util ca acesta să cunoască uneltele/ mijloacele tradiţionale de intervenţie pe care le au la dispoziţie guvernele atunci când trebuie să corecteze anumite erori ale pieţelor sau să rezolve alte probleme distribuţionale. De cele mai multe ori, pentru rezolvarea unei probleme este nevoie de un mix de unelte.

II. Cele 11 categorii de intervenţie publică ale lui Eugene Bardach

Eugene Bardach (2005) grupează aceste unelte în 11 categorii, care trebuie conceptualizate ca alternative posibile pentru o intervenţie publică. În cazul fiecărei propuneri de politici publice, rezultatele proiectate ale intervenţiei trebuie comparate cu cele ce ar putea fi obţinute în cazul altei alternative. Bineînţeles, vor fi situaţii în care o intervenţie într-o anumită manieră ar putea să nu fie fezabilă (din punct de vedere politic) sau ar putea fi dificil de implementat din punct de vedere tehnic.

II.1 Taxe

Atunci când problema de politici publice ce trebuie rezolvată este reprezentată de lipsa de fonduri pentru atingerea unui anumit scop, ori atunci când preţurile de piaţă nu reuşesc să redea cu adevărat costul oportunităţii economice, taxele pot fi o unealtă oportună. În acelaşi timp însă, taxarea excesivă poate inhiba activitatea economică.

Nu întotdeauna o politică ce ţine de fiscalitate înseamnă introducerea unei noi taxe. Există şi alte abordări: eliminarea unei vechi taxe; schimbarea cotei de taxare; modificarea bazei de taxare; îmbunătăţirea colectării taxelor; taxarea unei externalităţi. În acelaşi timp, guvernul poata taxa utilizatorii pentru serviciile care nu sunt oferite în mod universal (cum se întamplă în cazul accizelor sau TVA-ului, unde plătesc doar cei care consumă bunul accizat/taxat), ci doar în anumite circumstanţe bine specificate (cum ar fi de exemplu taxa pe care trebuie să o plătească organizatorii de evenimente pentru serviciile pompierilor, ambulanţei, poliţiei).

În domeniul educaţiei, ţinând totodată cont şi de specificul nostru naţional, ar putea statul, prin instrumente de taxare, să reglementeze problema meditaţiilor ori, spre exemplu, să interzică universităţilor private să funcţioneze ca fundaţii non-profit, acestea fiind obligate pe această cale să plătească taxe? Ar fi taxarea meditaţiilor o politică publică optimă? Cine ar fi beneficiarii şi cine ar fi oponenţii unei astfel de măsuri? Ar rezolva o astfel de reformă problemele de echitate din sistemul de învăţământ?

II.2 Reglementări

Bardach (2005) clasifică reglementările în trei subcategorii. Prima dintre acestea o reprezintă reglementarea preţului sau cantităţii furnizate în cazul monopolurilor naturale (exemplu: transportul

energiei electrice, transportul gazului natural, utilizarea căilor ferate). Un al doilea tip de reglementare este așa-numita "reglementare socială", cel mai des întâlnită în domeniile sănătății și siguranței publice. Acest gen de reglementare caută să rezolve problema informației imperfecte din piață și totodată să prevină ca anumite cazuri să ajungă pe rolul instanțelor de judecată. Reglementările în domeniul siguranței alimentare sau în domeniul farmaceutic (de tipul obligativității menționării posibilelor efecte adverse în cadrul prospectelor de medicamente) sunt astfel de exemple. Finalmente, al treilea tip de reglementare poate fi întâlnit în domenii publice supuse în general oligopolurilor, cum ar fi activitatea de transport. Genul acesta de reglementare vizează condițiile de intrare, de ieșire, de preț și de calitate a serviciilor, existând însă în ultimii ani o tendință puternică spre dereglementare, mergându-se pe principiul că încurajarea competiției, fără prea multe bariere de intrare sau de ieșire, va genera automat servicii de calitate.

În domeniul reglementării, măsurile care se pot lua sunt de tipul: noi standarde sau înăsprirea celor existente, interzicerea unui anumit tip de acțiune/ produs, îmbunătățirea activității de control și implementare a standardelor, modificarea regimului sancțiunilor, etc.

În viața de zi cu zi, adeseori fără să ne dăm seama, ne confruntăm cu situații și beneficiem de servicii care au fost puternic reglementate de către guvern: tarifele de transport în comun, prețurile la gaz, electricitate și alte utilități, asigurările obligatorii, interzicerea reclamelor la tutun, etc.

În domeniul educațional, întregul curriculum este reglementat, cel puțin pentru învățământul preuniversitar, prin standardele didactice existente la nivel național pentru cele mai multe materii.

II.3 Subvenții, granturi și vouchere

Subvențiile și granturilor sunt unelte de politici publice acordate atunci când nici piețele, nici organizațiilor non-profit, nici acțiunea voluntară nu furnizează anumite activități în cantitatea sau la nivelul de calitate optim. Guvernul intervine astfel și reduce prețul plătit de consumator sau costurile cu care se confruntă industria. Pe de o parte, subvențiile au efectul de a spori veniturile celor care beneficiază de ele, dar și de a stimula anumite activități care sunt în deficit. Evident, orice intervenție pe baza acestui tip de măsură poate avea mai multe nuanțe: introducerea unei subvenții noi sau anularea uneia existente, schimbarea nivelului subvenției acordate, modificarea criteriilor de eligibilitate, etc. Economiștii tratează atât taxele, cât și subvențiile ca pe intervenții care trebuie cântărite atent, pentru a nu fi distorsionate mecanismele de piață și pentru a nu stimula comportamente indezirabile.

În domeniul educației, subvențiile sub formă de vouchere sunt folosite în anumite jurisdicții pentru stimularea competiției între școli și pentru încurajarea părinților în a avea o mai mare implicare în actul educațional, dar sunt în egală măsură controversate efectele perverse ale sistemului care privesc asigurarea calității sistemului, predictibilitatea evoluției acestuia și a unor instituții de învățământ superior (care nu pot face predicții privind bugetul pe care îl vor avea la dispoziție neputând asigura nici măcar minimul de siguranță economică/financiară resursei umane angajate – depinzând direct de numărul de vouchere atrase ceea ce ar putea duce la focusarea atenției universităților asupra acțiunilor de marketing și promovare în detrimentul asigurării calității proceselor educaționale oferite). Granturile și beneficiile, cum ar fi venitul minim garantat sau ajutorul de invaliditate, sunt folosite nu în legătura cu un anumit tip de serviciu, ci strict în legătură cu capacitatea persoanelor care sunt îndreptățite să le primească.

II.4 Furnizarea directă de servicii

Uneori statul intervine în piață ca furnizor direct de servicii sau subcontractează unor terți furnizarea de servicii (în unele cazuri, beneficiarii pot alege între mai mulți furnizori de servicii prin intermediul sistemului de voucher-e). Atunci când se discută despre măsuri în domeniul furnizării de servicii, acestea pot avea naturi diferite: introducerea unui serviciu nou sau extinderea unuia vechi, extinderea plajei de beneficiari, modificarea serviciului astfel încât să răspundă mai bine nevoilor publicului țintă, fuzionarea mai multor servicii pentru obținerea de sinergii, reducerea dificultăților pe care le întâmpina beneficiarii în accesarea de servicii prin măsuri precum digitalizarea acestora, simplificarea formularisticii, facilitarea întrebărilor venite din partea beneficiarilor, diversificarea modalităților de plată, etc.

Domeniul educațional este, cel puțin în spațiul Europei continentale, unul în care statele exercită acest instrument de politici publice destul de puternic, al furnizării directe de servicii. Totodată, subcontractează unele din aceste servicii (exemplu: transportul școlar, programul "Cornul și laptele", paza școlilor, etc.).

Bardach (2005) împarte serviciile publice în „servicii dorite" (parcuri, școli, etc.) și „servicii paternaliste" (nu dorite neapărat de marea masă a beneficiarilor, dar necesare pentru îmbunătățirea bunăstării tuturor, precum adăposturi pentru oamenii străzii, servicii de consiliere în vederea găsirii unui loc de muncă pentru persoanele care beneficiază de ajutor social, etc.).

În general, există anumite servicii care sunt furnizate direct de către stat în mai toate statele lumii, cum ar fi serviciile de poliție sau de menținere a ordinii publice, precum și servicii care în cele mai multe jurisdicții sunt concesionate/ subcontractate, din motive de eficiență și capacitate, cum ar fi construcția de autostrăzi și drumuri publice.

În cazul serviciilor subcontractate, deși are loc un transfer al riscului dinspre stat înspre agentul privat, probleme de aliniere între interesele contractorului și ale contractantului unui serviciu public (in engleza: principal agent problem) pot complica în mod substanțial aranjamentele contractuale.

II.5 Bugetare

Tăierile mai mici sau mai mari în bugetele unei agenții guvernamentale, precum și realocările între capitole bugetare diferite, sunt cele mai vizibile semnale de satisfacție sau lipsă de satisfacție vizavi de performanța unei agenții și pot reprezenta în sine măsuri pentru eficientizarea activității acesteia, și implicit pentru rezolvarea unei politici publice atunci când dificultatea rezidă într-o problemă de implementare.

II.6 Furnizarea de informații

Una dintre cele mai ieftine măsuri de intervenție în domeniul politicilor publice, poate fi și una dintre cele mai eficace. Astfel, pot fi implementate măsuri precum: implementare de cerințe referitoare la furnizarea de informații, standardizarea formatului în care se ofera informații, simplificarea informațiilor pentru publicul larg, subvenționarea producerii sau diseminării de informație.

Trebuie totodată ținut cont de faptul că furnizarea de informații implică impunerea unor costuri " de tranzacție" persoanelor fizice sau juridice care trebuie să furnizeze respective informație. În unele cazuri,

poate exista o contestare a dreptului organelor publice de a solicita respectiva informație pe motiv de protejare a libertăților civile.

În general, măsurile din această categorie vor fi adoptate în măsura în care nu implică costuri ridicate și există premise că ele vor duce la o modificare în sens pozitiv a comportamentului beneficiarilor. Eficacitatea lor ar putea fi serios diminuată dacă publicul nu percepe respectiva informație ca fiind utilă sau dacă nu este suficient de educat pentru a o putea folosi, caz în care ar putea fi nevoie de măsuri mai sofisticate și cu un grad mai mare de intervenționism (ex: reglementarea calității și costurilor serviciilor publice oferite, etc.).

Câteva exemple concrete de măsuri aparținând categoriei furnizării de informație:

- Statistici cu privire la infracționalitate;
- Rezultatele la testele naționale sau la examenul de bacalaureat;
- Impunerea unei obligații către toate universitățile de stat să își publice raportul anual, în care să prezinte, la nivel minimal, anumite date considerate utile pentru beneficiari;
- Campanii de comunicare publică cu privire la violența în familie, abandon școlar, sau pe diferite teme de sănătate publică;
- Publicarea informațiilor financiare ale companiilor;
- Etichetarea produselor (alimentare sau de uz casnic);
- Organizarea de birouri pentru consilierea cetățenilor;
- Servicii de reprezentare pentru cetățeni (ex: Avocatul Poporului).

II.7 Structura drepturilor private

Prin structurarea diferită a dreptului de proprietate sau prin alte modificări ale legilor (ex: legislația muncii, legislația contractelor, dreptul penal, etc.) instituțiile pot fi reformate astfel încât să le crească bunăstarea socială. De exemplu, prin modificări legislative riscul poate fi transferat părții care îl poate suporta cu cele mai mici costuri sociale (spre exemplu, fie producătorului, fie consumatorului). Contractele de studii din cadrul universităților românești reprezintă un astfel de instrument de structurare a drepturilor și obligațiilor părților. Totodată, resursele pot fi și ele redistribuite.

II.8 Cadrul general al activității economice

Măsuri precum încurajarea competiției, descurajarea concentrărilor economice, controlul prețurilor și salariilor (sau dereglementare în acest domeniu), controlul nivelurilor de producție, creșterea sau scăderea slujbelor publice sunt în esență măsuri care vizează relaxarea sau întărirea controlului statului în economie și care modifică cadrul general al activității economice. Deși e discutabil dacă educația, ca bun public, se încadrează în ceea ce am denumit anterior „cadrul general al activității economice", cu siguranță politica de salarizare (inclusiv cea privitoare la gradele didactice, gradațiile de merit, alte bonificări) este unul dintre cele mai puternice instrumente aflate la dispoziția statului, prin care este reglementat cadrul general al educației.

Sistemele de tip "pay for performance" ("plată pentru performanță") au stârnit controverse în toate țările în care acestea au fost introduse în sectorul public, inclusiv in educație. Cu toate acestea, în opinia noastră ele rămân o opțiune relevantă pentru îmbunătățirea performanței procesului educațional.

II.9 Educație și consultare

Acest tip de măsuri sunt necesare întrucât de multe ori cetățenii nu sunt conștienți asupra existenței unei probleme sau a unei oportunități. În același timp, unii oameni pot avea niveluri scăzute de instruire, ceea ce le limitează accesul nemijlocit la informație. Măsurile din zona de educație și consultare cuprind: avertizări asupra pericolelor și riscurilor, conștientizare, furnizarea de asistență tehnică, îmbunătățirea abilităților sau competențelor, etc. Politicile educaționale de tipul "lifelong learning" sau birourile de consiliere în carieră deschise în cadrul universităților reprezintă exemple de instrumente de politici publice din sfera educației și consilierii.

II.10 Finanțare și contractare

Uneori, piețele de capital sau de asigurări funcționează suboptimal, iar sistemul de achiziții publice este viciat, fiind prea rigid, prea corupt, sau prea încet. Măsurile din zona de finanțare și contractare pe care guvernul le poate lua cuprind: crearea unei noi piețe (în care guvernul să acționeze), modificarea cotelor de rambursare sau schimbarea bazei pentru rambursare (cost plus, preț per unitate, scală variabilă în funcție de cantitate, bonusuri pentru performanță, etc.), concesionarea exploatării de resurse sau licențierea frecvențelor radio-tv, modificarea sistemului de licitații, împrumuturi garantate sau subvenționate de stat, dizolvarea unei întreprinderi publice sau înființarea uneia, privatizări, etc.

Unele dintre cele mai populare instrumente financiare folosite de guverne în ultimul timp o reprezintă permisele și cotele transferabile. Acestea sunt sisteme prin care se crează dreptul de a produce un bun sau un serviciu (ori externalitatea acestuia) și totodată piața în care companiile pot vinde și cumpăra aceste drepturi. Schema europeană de acordare și comercializare a certificatelor de emisii de carbon reprezintă cel mai cunoscut exemplu în acest sens. În teorie, acest gen de intervenție este mult mai apropiată de condițiile normale oferite de piețele libere și nu implică un risc atât de puternic de distorsiune precum taxele și subvențiile. În realitate însă, implementarea unei astfel de scheme este complicată și necesită un grad ridicat de sofisticare administrativă.

II.11 Reforme politice și birocratice

În multe contexte, reformele administrative la nivelul ministerelor sau agențiilor guvernamentale în sine, precum numiri de oameni noi în funcții cheie, modificarea salariilor, modificarea procedurilor de lucru, și asa mai departe, reprezintă intervenții cu mare potențial pentru îmbunătățirea felului în care o politică publică este implementată.
Mai simplu, toate aceste unelte pot fi grupate în patru mari clase:

Tabel 3 Clase de reforme politice

ADVOCACY	LEGIFERARE	TREZORERIE	ORGANIZARE
Monitorizare și furnizare de informație	Reglementare și dereglementare. Control și prescriere	Granturi, împrumuturi, stimulente fiscale	Furnizare directă de bunuri și servicii. Companii publice.
A convinge	*A comanda*	*A cheltui*	*A organiza*

De cele mai multe ori, problemele de politici publice din domeniul educației sunt complexe, implicând elemente sociale, economice, precum și de calitate/ echitate a procesului educational în sine. De asemenea, părțile interesate (stakeholderii) sunt multipli, având interese divergente. De aceea, rezolvarea unei probleme (spre exemplu : abandonul universitar) va putea fi făcută printr-un mix de instrumente și de măsuri – de la campanii de informare, schimbarea reglementărilor cu privire la raportarea abandonului și mergând până la instrumente financiare care ar încuraja universitățile să nu piardă studenți.
Pe scurt, nu există panaceu universal în domeniul politicilor publice. Capacitatea de implementare (în fond, în sensul larg, capacitatea statului) este unul din factorii principali care trebuie luați în seamă în momentul selectării unui instrument de politică publică.

III Puncte - cheie

1. Multiplele perspective ale unei interventii de succes
În momentul în care ne gândim la schimbarea unor politici publice, este util să ne gândim la implicațiile rezolvării problemei printr-un mijloc anume – respective, furnizarea direct de servicii – sau printr-un mijloc indirect – precum introducerea unei subvenții sau crearea de cvasi-piețe, sau alte intrsumente de reglementare precum permisele și cotele.
2. Scenariul de bază
Țineți minte întotdeauna că opțiunea de a nu face nimic sau de a menține status quo-ul trebuie să fie mereu prezentă în analiza voastră, si trebuie să fie analizată ca alternativă, cu toate consecințele sale (costuri directe sau indirecte, efecte potențiale).
3. Succesul în implementarea unei politici nu necesită întotdeauna un buget mare
Furnizarea obligatorie de informație comprehensivă este una dintre cele mai ieftine și mai eficace modalități de intervenție. Uneori, reglementările laxe, combinate cu unele foarte restrictive privind accesul deschis la date pot avea același impact ca și cheltuirea de fonduri publice pentru rezolvarea unei anumite probleme de politici publice.
4. Dezbaterile sterile
Deși dezbaterea "mai multă intervenție din partea guvernului sau mai puțină intervenție" nu va fi niciodată rezolvată printr-o politică publică anume, o țară precum România trebuie să se uite nu numai la „dimensiunea optimă" a guvernului, ci și la modalități prin care intervenția publică este implementată în mod corect, fără a trece peste anumiți pași menționați în acest capitol sau în capitolul 1. Viitorul înseamnă intervenție guvernamentală eficace și eficientă, care este țintită cu grija, și care nu afectează într-o manieră semnificativă funcționarea liberă a societății.

IV Bibliografie și lecturi suplimentare

Banca Mondială, 1997, "World Development Report: The State in a Changing World", disponibil online http://wdronline.worldbank.org/worldbank/a/c.html/world_development_report_1997/abstract/WB.0-1952-1114-6.abstract;
Eugene Bardach, 2005, A Practical Guide for Policy Analysis. The Eightfold Path to More Effective Problem Solving, CQ Press, Washington DC;
Francis Fukuyama, 2004, State Building: Governance and World Order in the 21st Century, Profile Books, UK.

Capitolul 6. Analiza Părţilor Interesate

De Corina Murafa

Am observat în capitolul 5 ce unelte practice au la dispoziţie guvernele atunci când doresc să aibă o intervenţie într-o politică publică. Acest capitol, pe de altă parte, se focalizează asupra cauzei eşecului multor politici publice în practică – de multe ori nu design-ul acestora, eficacitatea sau costurile duc la eşec, ci faptul că părţile interesate relevante (stakeholders) nu au fost luate în considerare atunci când s-a alcătuit respectiva politică, în special în cazurile în care unii din aceste părţi interesate pot bloca iniţiativa profesionistului în politici publice. Părţile interesate tipice care nu sunt consultate de multe ori în reglementarea politicilor publice în domeniul educaţiei sunt asociaţiile de părinţi, sindicatele şi guvernele locale. Analiza poziţiilor părţilor interesate este necesară, un cadru urmând a fi furnizat în continuare. Cu toate acestea, cel mai important lucru rămâne necesitatea implicării părţilor ineresate relevante de la bun început, din primele stadii ale elaborării politicilor publice, pentru a evita situaţia în care o propunere complexă este blocată sau contestată foarte puternic de un grupare de actori implicaţi în opoziţie cu politica publică respectivă.

I. Ce este o parte interesată?

Probabil una dintre cele mai directe definiţii, şi utilă totodată din perspectiva analistului este furnizată de Banca Mondială: „O parte interesată este o entitate care are un interes declarat sau potenţial sau o miză într-o politică publică (Sursa: Bancă Mondială, website-ul The World Bank Public Sector Governance Stakeholder Analysis).

În termeni mai largi, părţile interesate sunt persoane sau organizaţii care ori (a) ar putea fi afectaţi de reforma sau (b) ar putea să „sprijine sau să oprească/blocheze" reforma. Aceştia ar putea fi câştigători sau perdanţi, incluşi sau excluşi din procesul de luare al deciziilor, beneficiari ai rezultatelor, participanţi la proces.

În cele mai multe cazuri, părţile interesate fac parte din una dintre următoarele categorii:

- Actori internaţionali (ex.: donori - Banca Mondială, Fondul Monetar Internaţional, Comisia Europeană)
- Actori naţionali sau politici (ex.: membri ai Parlamentului, miniştri, oficiali aleşi la nivel regional sau local)
- Agenţii ale sectorului public (ex.: agenţii de reglementare)
- Grupuri de interese (ex.: sindicate, asociaţii profesionale)
- Organizaţii comerciale/private pentru profit sau non-profit (ex.: ONG-uri, fundaţii, firme)
- Lideri-cheie de opinie, inclusiv lideri ai societăţii civile
- Utilizatori/consumatori

I.1. Ce este Analiza Părţilor Interesate?

Cea mai cuprinzătoare definiţie pentru acest instrument este cea disponibilă pe site-ul Băncii Mondiale dedicat analizei părţilor interesate în sectorul public. „O metodă utilizată pentru facilitarea instituţională sau a proceselor de reformă a politicilor reprezentând şi deseori încorporând nevoile celor care au o „miza"

sau un interes în reformele considerate. Cu informația despre părțile interesate, interesele lor și capacitatea lor de a se opune reformei, susținătorii reformei pot alege cum să ajusteze opțiunile lor de politici, astfel asigurând că politicile adoptate sunt realiste din punct de vedere politic și sunt sustenabile." (Banca Mondială)

I.2. De ce să analizăm Părțile Interesate?

Analiștii în politici publice, funcționarii publici, experții în ministere precum și alte persoane însărcinate cu elaborarea politicilor publice, trebuie să facă analiza părților interesate pentru fiecare din opțiunile alternativă de politică pe care le iau în condiliserare. În acest fel vor fi identificați indivizii sau organizațiile pe care să le includem în coaliție (deși compoziția ar putea evolua în timpul etapelor de construire a proiectului și în implementare). O analiză solidă a părților interesate identifică de asemenea rolurile pe care acestea le vor juca și la ce stadiu vor interveni, și de asemenea oferă ghidaj asupra persoanelor/ entităților cu care trebuie să fie construite și alimentate relații și asupra acelora care trebuie să fie informate și consultate cu privire la proiect.

I.3. Când se face analiza Părților Interesate?

În cele mai multe cazuri, analiza părților interesate ar trebui să fie făcută înainte de finalizarea propunerilor de reformă. În stadiile incipiente ale formulării politicii, poate ajută la aprecierea probabilității de acceptare și sustenabilitate a politicii de reformă și astfel se pot evita potențialele obstacole în implementare. În mod ideal, ar trebui să fie combinată cu evaluarea impactului socio-economic.

Există mai multe modalități de a face o analiză a părților interesate și de a rezuma vizual rezultatele acestui exercițiu. Una dintre ele este așa-numitul "Tabel de analiză"

Tabel 4 Tabel de analiză a părților interesate

Grupul părții interesate	Natura interesului in decizia politicii (proeminența problemei)	Poziția in reformă	Importanța relativă a interesului	Importanța grupului	Influența (puterea) grupului
1.					
2.					
3.					
...					

Expertul în politici publice este rugat să evalueze fiecare parte interesată în funcție de interesul acesteia în decizia de politică publică, în funcție de poziția acesteia vizavi de reformă, precum și în funcție de importanța sa relativă. Nu trebuie trecută cu vederea și o evaluare a puterii de influență a respectivului grup de părți interesate.

I.4. Matricea de analiză a părților Interesate

O evaluare clară a puterii fiecărei părți interesate și intereselor lor probabile în impactul procesului de luare a deciziilor se face în mai mulți pași. Banca Mondială recomandă ca în pasul inițial să se facă o cartare a părților interesate pe o axă care să indice susținerea de care ar beneficia reforma pe o scară de la 0 la 100. Acest pas ajută la clarificarea grupurilor de susținere, opunere sau indiferență.

Pasul următor (a se vedea mai jos) este organizarea datelor despre părțile interesate în funcție de putere relativă/influență și proeminență a problemei (interes) pentru fiecare din părțile interesate pentru a înțelege susținerea sau opoziția acestora față de reforma propusă.

Tabel 5 Clasificarea părților interesate

INFLUENȚA

Categoria A **Părțile interesate care ar avea de pierdut sau de câștigat semnificativ din proiect ȘI ale căror acțiuni pot afecta abilitatea proiectului în a își îndeplini obiectivele** Proiectul are nevoie să asigure că interesele sunt reprezentate în totalitate în coaliție. Impactul general al proiectului va necesita dezvoltarea unor bune relații cu părțile interesate	**Categoria B** **Părțile interesate care ar avea de pierdut sau de câștigat semnificativ din proiectul DAR ale căror acțiuni nu pot afecta abilitatea proiectului în a își îndeplini obiectivele** Proiectul are nevoie să asigure că interesele sunt reprezentate în totalitate în coaliție
Categoria C **Părțile interesate ale căror acțiuni pot afecta abilitatea proiectului în a-și atinge obiectivele DAR care nu ar avea de pierdut sau de câștigat mult din proiect** Ele pot fi o sursă de risc; și vor trebui căutate căi de monitorizare și gestionare a riscului	**Categoria D** **Părțile interesate care nu ar avea de pierdut sau de câștigat semnificativ din proiect ȘI ale căror acțiuni nu pot afecta abilitatea proiectului în a își îndeplini obiectivele** Ele pot necesita o monitorizare limitată sau informare asupra progresului dar sunt de prioritate redusă. Ele au șanse reduse să fie subiect în activitățile proiectului sau sa fie implicate în gestionarea proiectului

INTERES

Matricea influență – interes este cel mai des răspândit mod de a portretiza grafic analiza părților interesate.

Pe baza acestui tip de matrice, Banca Mondială recomandă o clasificare a părţilor interesate în patru categorii:

- Promotori: Părţile interesate care acordă o prioritate mare politicilor reformei şi ale căror acţiuni pot avea un impact asupra implementării politicilor.
- Apărători: Părţile interesate care acordă o prioritate mare reformei, dar ale căror acţiuni nu pot avea impact asupra implementării politicilor.
- Latenţi: Părţi interesate ale căror acţiuni pot afecta implementarea reformei, dar care acordă o prioritate mică politicilor.
- Apatici: Părţi interesate ale căror acţiuni nu pot afecta implenetarea politicii reformei şi care îi acordă o prioritate scăzută.

Un alt tip de martice/schema, mai simplificată, este analiză mijloacelor, care practic ierarhizează părţile interesate în funcţie de cât de aproape sau cât de îndepărtate sunt acestea de soluţia propusă, sau în funcţie de cat de afectate sunt de ea.

Fig. 5 Părţile interesate în funcţie de poziţionarea lor faţă de subiectul abordat în politica publică

II Cum abordăm complexitatea?

În realitate, felul în care părţile interesate au impact asupra politicilor de reformă este mai complex decât oricare dintre aceste matrici ar putea exprima şi implică nu numai identificarea părţilor interesate, ci şi înţelegerea rolurilor lor şi a stadiului în care ar putea operă în proces, motivaţiile lor, oportunităţile şi constrângerilor.

Spre exemplu, elite locale informale sau grupuri de interese, academicieni sau reţele de politici nu pot fi încadrate de multe ori în tipologia clasică a părţilor interesate, deşi poziţia lor vis-a-vis de reformă poate fi semnificativă. În acelaşi timp, nu toate părţile interesate posedă aceeaşi influenţa sau proeminentă la fiecare stadiu al procesului. Ar putea fi util să existe o cartare a lor şi în funcţie de stadiul la care pot opera:

- Generarea de cunoaştere/cercetare
- Stabilirea agendei
- Identificarea opţiunilor
- Prioritizarea opţiunilor
- Formularea politicilor
- Legitimizarea politicilor
- Planificarea implementării politicilor
- Revizuire şi analiză
- Revizuirea politicilor şi a implementării

Înţelegerea rolului fiecărei părţi interesate în proces poate fi făcut punând următoarele întrebări:

- Care sunt drepturile lor? - orientate către medii, slujbe, siguranţă, etc
- Care sunt responsabilităţile lor?
  - Îi vizează pe ei înşişi, gospodăriile lor, comunitatea din care fac parte, statul
  - În luarea deciziilor, implementarea de politicilor
- Care sunt relaţiile lor în raport cu alţi actori? - informaţie, influenţă, dependenţă, antagonie, etc.

Atunci când se caută obţinerea acordului şi susţinerii pentru o reformă de politici publice (buy-in) de către o parte interesată, identificarea motivaţiei sau a forţelor care pot influenţa sunt importante. Acestea pot fi reprezentate de: presiunea politică, presiune sau persuasiune internaţională, presiune sau persuasiune bilaterală, presiune birocratică, dovezi ale acţiunii de pe teren, presiune a sectorului privat, presiune din partea grupurilor de interese (ONG-uri), reţele de politici sau academicieni, şi, desigur, presiuni la nivel local (proteste).

Evident, capacitatea de susţinere depinde de nişte oportunităţi şi constrângeri cu care se confruntă fiecare parte interesată, cum ar fi politici anterioare, fezabilitate, colectorii de rente, costuri, patronaj, constrângeri instituţionale, etc.

III. Noi tendinţe - Responsabilitatea Socială

Analiză părţilor interesate şi implicit gestionarea acestora atunci când se întreprinde o reformă devine din ce în ce mai încastrată de practici inovatoare care vizează implicarea şi împuternicirea cetăţeanului. Banca

Mondială face un rezumat al modalităţii de „responsabilitate sociala" folosite. Astfel, în timp ce conceptul „responsabilitate" poate fi definit adecvat drept „un proces proactiv prin care oficialii informează despre justificarea planurilor lor de acţiune iar comportamentul şi rezultatele lor sunt sancţionate în concordanta" (Ackerman, 2005:1), „responsabilitatea socială" poate fi definită drept o „abordare în direcţia creării responsabilităţii care se bazează pe implicarea civică, şi în care cetăţenii şi/sau organizaţiile societăţii civile care participă direct sau indirect cer responsabilitate" (Malena et al, 2004, p.3, p.3).

Câteva dintre aceste noi trenduri sunt:

- participarea cetăţeanului în procesul de creare a politicilor publice
- bugetarea participativă
- Studii de Urmărire a Cheltuilelor Publice (Public Expenditure Tracking Surveys - PETS)
- monitorizarea de către cetăţeni a distribuirii serviciilor publice (cum ar fi Monitorizarea Performanţei la nivel de Comunitate - CBPM şi raporturi cetăţeneşti)
- comitete de consultare a cetăţenilor, jurii cetăţeneşti
- Carte ale cetăţenilor
- audit social
- monitorizarea achiziţiilor publice

Spre exemplu, Monitorizarea Performanţei la nivel de Comunitate este o acţiune complexă pentru implicarea părţilor interesate, care foloseşte principii participative de monitorizare şi evaluare - comunităţile generează date despre un serviciu public specific, acestea îl înţeleg, îl recenzează şi îl folosesc pentru influenţarea reformei. CBPM nu este aplicat la nivel naţional, ci la nivel de comunitate şi s-a dovedit a fi foarte util în ţările aflate în dezvoltare. De regulă, datele sunt generate la nivel de comunitate prin intermediul interacţiunilor dintr-un focus grup şi iau forma unui feedback imediat pe care îl pune la dispoziţie serviciul. Această permite un răspuns imediat din partea autorităţilor şi de asemenea crează oportunitatea luării deciziilor împreună, cu acord comun asupra implementării reformelor specifice care să îmbunătăţească calitatea de distribuţie a serviciului public.

Schema de mai jos reprezintă un proces CBPM.

Fără îndoială, unele dintre cele mai puternice părți interesate (atât din punct de vedere al interesului, cât și din perspectiva influenței) se găsesc deja în interiorul sectorul educațional. Spre exemplu, profesorii și sindicatele acestora sunt influente asupra unui număr mare de aspecte, de la reformă curriculară, la modalități de finanțare. Interesele, motivațiile și obiectivele acestora trebuie luate în calcul, și trebuie să determine planul de management al părților interesate. Asigurarea cât mai timpurie unui buy-in de la stakeholderii cei mai influenți, în special în cazul reformelor delicate, este crucială. Mai recent, din cauza dezvoltării media online și media sociale, beneficiarii cheie ai sistemului educațional – inclusiv studenții/ elevii și părinții lor – au devenit mult mai importanți ca părți interesate. Din acest motiv, dar și din considerații de responsabilitate socială, în special în cadrul asigurării calității în învățământul preuniversitar

și universitar, angajarea părților interesate este deosebit de importantă, și pilotarea unor procese precum CBPM poate fi utilă.

Asigurarea desfășurării consultărilor publice la timp și într-o manieră cât mai substanțială poate asigura legitimitatea reformei și buy-in-ul părților interesate. Adeseori, o bună colaborare între think tank-uri și mediul academic în general, ca parte interesată, pe de o parte, și autorități guvernamentale pe de altă parte, poate legitima schimbarea și implicit poate asigura sprijinul părților interesate. Nu în ultimul rând, analiza părților interesate este un insturment util pentru a ne asigura că inițiativele de reformă bune, utile, eficiente, este « ucisă » de o parte interesată al cărui interes/ influență nu a fost luat în calcul. Din păcate, propuneri de politici publice cu potențial de schimbare a regulilor jocului nu pot fi implementate din cauza opoziției câte unui grup de părți interesate și implicate (stakeholders) și sunt alese în schimb alternativele secundare.

Bineînțeles, în orice strategie de gestionare a părților interesate și de consultare publică, un set bine ales de date trebuie folosit pentru fundamentarea propunerii în fața părților interesate. Capitolul 7 va trece în revistă tipurile de date utile în această direcție, precum și indicatorii de evaluare, utili în momentul livrării analizelor de impact – o uneală utilă în managementul părților interesate.

IV. Puncte - cheie

1. **Implicarea timpurie a părților cheie interesate de procesul de politici publice**

Dacă nu implici părțile interesate încă din faza de design a unei politici publice, ar putea fi prea târziu pentru a preveni potențialele lor încercări de blocare a unei propuneri de politică publică, în special dacă aceștia au putere de veto asupra domeniului de discuție sau dacă au mare vizibilitate publică.

2. **Pregătirea terenului**

Deși este foarte utilă cartarea instituțională a situației pornind de la organigramele instituționale, influențatorii cheie trebuie abordați în mod direct. De asemenea, nu trebuie să considerăm că prezentarea inițiativei unui grup restrâns de stakeholder-i dintr-o anume instituție va escalada în mod automat la nivelurile ierarhice superioare, și că informația va fi diseminată. De multe ori, informația se oprește la nivelurile de jos și nu urcă ierarhic așa cum ar trebui.

3. **Strategii participative în elaborarea modernă a politicilor publice**

O formă mai avansată de democrație participativă în elaborarea politicilor publice cere implicarea elementelor principale din societatea civilă și a asociațiilor de cetățeni. Deși genul aceste de acțiuni nu au fost începute în România, există în continuare o nevoie puternică de deschidere a proceselor legislative și de furnizare în timp util de informație către publicul larg, așa că se pot face pași mici în această direcție în vederea implementării unor acțiuni viitoare.

V. Bibliografie și lecturi suplimentare

Site-ul World Bank Public Sector Governance Stakeholder Analysis website, disponibil la http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/PoliticalEconomy/stakeholderanalysis.htm;

John M. Ackerman, 2005, "Social Accountability in the Public Sector. A Conceptual Discussion", Paper no. 82/ March 2005 in the World Bank Social Development Papers, available at http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/214574-1116506074750/20542263/FINALAckerman.pdf;

Carmen Malena, Reiner Forster, Janmejay Singh, 2004, "Social Accountability. An Introduction to the Practice and the Emerging Concept", Paper no. 76/ December 2004 in World Bank Social Development Papers,available at http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/214578-1116499844371/20524122/310420PAPER0So1ity0SDP0Civic0no1076.pdf;

Forster R., Thindwa J. and Edgerton J, 2005, "Community Based Performance Monitoring (CBPM): Empowering and Giving Voice to Local Communities", available at: http://www.engagingcommunities2005.org/abstracts/S96-forster-r.html.

Capitolul 7. Colectarea datelor, analizarea acestora și indicatorii de evaluare

De Răzvan Orășanu

Pentru a asigura acuratețea unei propuneri de politică publică, colectarea datelor relevante și analiza atentă a acestora sunt pași esențiali. Consultarea celor interesați de problema asupra căreia se va interveni se poate realiza fie înainte de etapa colectării datelor, fie după aceasta – pentru a prezenta rezultatele - ambele variante fiind benefice. Mai departe, odată cu selectarea datelor, se are în vedere stabilirea unor repere, indici sau alți indicatori pentru sistem, cu scopul analizei experiențelor trecute, dar și pentru a facilita proiecțiile pentru viitor și identificarea indicatorilor pe care sistemul trebuie să îi atingă. Întregul proces de colectare a datelor necesită o rețea specializată și, uneori, programe software specifice care pot centraliza datele disponibile și, ulterior, le pot analiza. În continuare este vitală instituirea unor structuri de decizie responsabile de pregătirea, mentenanța, monitorizarea continuă și, nu în ultimul rând, analiza regulată a rezultatelor. În absența datelor și a unei infrastructuri comune de colectare a acestora, procesul de luare a deciziilor va omite factori relevanți – precum tendințele demografice, schimbările survenite în preferințele segmentului de populație căruia i se adresează politica, probleme de sustenabilitate financiară și implementare.

De ce credem că acest punct este fundamental pentru sistemul educațional din România? Deoarece, de multe ori, inițiativele sunt înaintate fără a avea susținere analitică, bazată pe date şi cifre, ci în baza faptului că un decident sau o persoană cu autoritate decide să intervină asupra unei probleme (de obicei după o analiză superficială) și soluția este asamblată într-un pachet de măsuri prezentate direct publicului larg. Problemele apar în faza transpunerii inițiativei în legislație, sau, mai rău, în întocmirea planului de implementare. Inevitabil, există o serie de carențe în cuantificarea cu acuratețe a efectelor politicii publice, probleme de implementare și direcționare către segmentul țintă de studenți care reies din principiile de guvernare. Atunci când se are în vedere implementarea unei politici publice pentru o durată mai mare de timp și când nu dispunem de date pentru analiza atentă a variilor scenarii, succesul acelei politici publice devine mai degrabă o încercare la întâmplare.

I. Colectarea datelor

O politică publică argumentată se bazează pe o platformă de date solidă, dar această modalitate de lucru este o problemă în România, mai ales deoarece legislația autorizează modificările de buget ale universităților în baza datelor colectate – exemplu clasic de utilizare a formulei per-capita de finanţare, care crează tentaţia distorsionării interesate a acestor date.Astfel, unele universități recurg la declararea unor date supraestimate cu scopul obținerii de fonduri suplimentare. Un exemplu în acest sens a fost Universitatea din Oradea, în timpul conducerii rectorului Dl Maghiar, care a fost anchetat pentru raportarea unor date neconforme cu realitatea, pentru a asigura mai multe fonduri universității.
Problema aceasta a statisticilor este, înainte de toate, o problemă de definiție. Spre exemplu, este foarte dificil de definit și estimat numărul total al studenților din România. Prima problemă rezidă din inconsistența colectării datelor, în diferite momente ale anului – există prea multe colecții de date pentru a avea date consistente (sau cel puțin o imagine de ansamblu în timp) și prea multe canale de colectare. A doua problemă este dificultatea de a defini cu exactitate cine este și cine nu este student la un anumit moment, existând persoane care își întrerup studiile, renunță, sau pur și simplu nu mai frecventează

cursurile, aceștia fiind, de multe ori, incluși în registrele universităților. Dar aceasta nu este doar o problemă de definiție – din moment ce bugetul se raportează la numărul de studenți, perpetuând tendința universităților de a se asigura că acel număr este cât mai mare. Datele provenite de la Institutul Național de Statistică (de tipul datelor de la recensământ) nu corespund datelor naționale cu privire la numărul studenților sau altor date furnizate de universități Ministerului Educației Naționale, la un anumit moment. Acest lucru este cuprins în mai multe prevederi legale, precum articolul de mai jos:

Articolul 9, alineatul 5 din Legea Educației Naționale
„Finanţarea de bază a învăţământului preuniversitar se face după principiul resursa financiară urmează elevul, în baza căruia alocaţia bugetară aferentă unui elev sau unui preşcolar se transferă la unitatea de învăţământ la care acesta învaţă, cu respectarea prevederilor alin. (2)-(4)."

Exemplificarea unei probleme simple poate fi realizată folosind o bază de date în care se vor cuantifica studenții. Sunt multe instituții care vor colecta date la momente diferite, în timpul anului universitar, de aceea datele nu pot fi comparate (nu se poate compara numărul studenților înscriși la 1 octombrie cu cei înscriși la 1 ianuarie, din moment ce apare o nouă cohortă de studenți în fiecare an, în luna septembrie). În continuare, instituții diferite vor opera cu definiții și metodologii diferite, care fac ca datele să fie inconsistente. În practică, acest lucru se traduce în faptul că unele statistici nu includ studenții străini, altele nu consideră doctoranzii drept studenți, sau exclud studenții care au renunțat la studii și altă categorie numără toți studenții având în vedere că alocarea bugetară se bazează pe numărul total de studenți, tendința fiind, așa cum am mai menționat, de a raporta cifre cât mai mari. Mai multe, instituțiile utilizează proceduri diferite de validare a datelor, de la simpla acceptare a datelor furnizate de universități la procese complexe de comparare. Nu există mecanisme eficace pentru a determina universitățile să furnizeze datele (mai ales în cazul acelor instituții care sunt finanțate de stat) Astfel sunt create probleme importante pentru analiștii de politici publice, care trebuie să utilizeze aceste date ca bază pentru formularea propunerii de politică. Orice discrepanţăîn bazele de date crează probleme în interpretarea lor.

Chiar dacă (sa presupunem) numerele furnizate sunt corecte și comparabile între instituțiile de învățământ, apar o serie de baze de date incompatibile, ca urmare a multiplelor inițiative de colectare. Orice analist știe că datele trebuie să fie consistente și comparabile înainte de startul analizei. O primă bază de date este cea a Institutului Național de Statistică, în cadrul căreia persoanele înscrise în cadrul programelor de masterat nu au statutul de studenți. A doua bază de date aparține Consiliului Național pentru Învățământ Superior, una dintre agențiile care operează independent de Ministerul Educației Naționale, dar finanțează universitățile publice și primește date de la acestea. În al treilea rând, există un set de statistici din partea universităților, care, de multe ori sunt actualizate și conforme cu realitatea. O ultimă bază de date este cea întocmită de INS, o dată la fiecare 10 ani (de tipul autodeclarării calității de student în cadrul procesului de recensământ). Pentru ca datele să fie consistente, acest lucru implică o perioadă mare de timp și eforturi pe măsură (în cazul recensământului populației procesul durează aproximativ 2 ani) – dar compararea datelor disponibile poate fi realizată doar prin crearea unei agenții centrale responsabile de analiza atentă a acestora. La momentul actual, toate instituțiilor care se ocupă de colectarea datelor oferă statistici diferite cu privire la numărul studenților dintr-un anumit an universitar – rezultat ce putea fi anticipat din cauza faptului că punctele de colectare (și metodologia de strângere a acestor date) nu sunt compatibile între ele.

În continuare au apărut o serie de probleme în jurul curăţrii bazelor de date (data cleaning)Adeseori, acolo unde lipsesc seturi de date, sau datele sunt incompatibile, pentru a putea genera un model de prelucrare a

datelor, este necesară utilizarea unor valori medii sau promovarea unor asumpții. În cazul asumpțiilor, acestea vor fi menționat în foile de lucru sau la finalul oricărui tabel care se bazează pe asemenea date. Atunci când, mai târziu, sunt comparate mărimi similare ca magnitudine, este esențială identificarea pașilor realizați până la acel moment și analiza asumpțiilor transformate în numere, în diverse domenii sau care au fost comparate. De asemenea, se poate dovedi a fi utilă consultarea unor manuale de colectare a datelor sau chiar a celor responsabili de această operațiune, deoarece ei pot descrie cu exactitate unde au simțit că datele sunt conforme cu realitatea și unde au avut dubii în această privință (sau unde au fost nevoiți a procesa într-un anume mod datele primare). Procesul de „sortare a datelor" nu face obiectul manualului de față, dar considerăm important să evidențiem de ce această etapă este relevantă pentru politicile publice.

După faza de colectare a datelor, are loc procesarea acestora utilizând sau nu programe software specifice, care să ne ajute la corelarea statisticilor cu realitatea. Fie că utilizăm SPSS, E-views sau orice alt program software, fiecare entitate publică trebuie să creeze o echipă cu experiență în prelucrarea datelor care să realizeze o analiză profesionistă. Există inițiative de modelare profesionistă, unde rezultatele unei politici publice specifice sau prevederile unor rezultate pot fi experimentate într-un mediu de „laborator". Această etapă trebuie realizată înainte de procedura de consultare publică, uneori chiar mai devreme, în faza de elaborare a politicii publice. Chiar dacă fenomenele sociale au o natură complexă și este puțin probabil ca un model artificial să replice integral realitatea, eforturile trebuie îndreptate spre a include tendințele reprezentative și factorii critici care asigură succesul implementării. Tot acest efort de prelucrare a datelor ne ajută pe mai multe planuri: în primul rând, facilitează concentrarea doar asupra trendurilor esențiale, necesare construirii politicii publice; în al doilea rând, pentru a înțelege magnitudinea evenimentelor cu o precizie ce va influența direct calitatea datelor și, în ultimul rând, pentru a evalua, mai departe, posibilele efecte ale propunerii de politică publică.

II. Trei exemple de prelucrare a trei seturi de date

II.1. Datele din România în baza informațiilor furnizate de un grup de universități (Romanian data on a sample of universities)

În tabelul de mai jos sunt reprezentare o serie de date, pe care noi le putem prelucra în diverse moduri pentru a genera noi date reprezentative pentru raportul cadre universitare/student, cheltuieli/student sau cheltuieli totale/totalul personalului didactic. De asemenea, putem observa dacă există un raport rezonabil între numărul studenților înscriși la ciclul de licență și cei înscriși la studiile de masterat care pot fi, mai apoi, comparate cu reperele setate de UE. În continuare, dacă, de exemplu, am dispune de date suplimentare referitoare la ocuparea forței de muncă, am putea monitoriza, de o manieră rudimentară, eficiența cheltuirii fondurilor publice în sectorul educației. Deși, atunci când se decide o reformă majoră cu privire la finanțarea universităților acesta nu se poate realiza doar prin analiza unui singur calup de date, ele pot fi relevante pentru a estima magnitudinea efectului. De asemenea, putem medita asupra numărului de universități finanțate de stat, asupra raportului dintre numărul total de studenți și câte instituții de învățământ superior sunt finanțate direct de studenți. Principalul punct care trebuie reținut este acela că indiferent de multitudinea analizelor pe care le realizăm, vom observa concentrarea asupra unor relații specifice, care pot folosi drept fundament pentru propunerea unor schimbări de politică publică.Dacă numerele nu validează efortul depus pentru acea inițiativă, trebuie să revenim la faza inițială și să reanalizăm premisele, chiar înainte de prezentarea propunerii publicului, în cadrul consultărilor publice.

Tabel 6 Compararea datelor din anul universitar 2012 (pe un segment din universitățile românești)

	Numărul de studenți		Personal didactic		
	NivelLicență	**NivelMasterat**		**Numărul total de studenți**	Cheltuieli
Universități					
U02-ConstructiiBuc.	4086	1447	797	5413	90,321,347.00
U03-ArhitecturaBuc.	1427	126	631	1651	34,911,439.00
U04- USAMV Buc.	3883	1183	701	3963	128,639,968.00
U05- Univ. Buc.	13360	6448	2517	14432	284,342,295.00
U06- UMF Buc.	4450	100	2606	4484	151,866,932.00
U07- ASE Buc.	8192	3680	1959	8050	186,477,441.00
U08- MuzicaBuc.	546	155	204	645	22,608,521.00
U09- Arte Buc.	636	289	230	612	19,004,882.00
U10- UATC Buc.	466	182	212	460	22,347,646.00
U11- ANEFS Buc.	582	234	127	535	13,104,155.00
U12- SNSPA Buc.	1721	1252	276	3274	39,502,417.00
U13- Alba Iulia	1934	311	242	1883	27,389,321.00
U14- Univ. Arad	1911	408	340	5736	28,067,850.00
U15- Univ. Bacau	2149	419	332	1985	35,254,082.00
U17- Univ. Brasov	9222	2416	1430	20420	155,842,184.00
U18- Univ. TehnicaCluj	11485	3711	1762	12796	168,435,480.00
U19- USAMV Cluj	3478	865	494	4833	76,361,195.00
U20- Univ. "Babes-Bolyai" Cluj	14856	6901	2620	15292	303,240,947.00
U21- UMF Cluj	3057	198	1423	2749	117,736,056.00

II.2. Topul universităților din lume (Shanghai Index)

Tabel 7 Compoziția criteriilor utilizate de topul internațional (indicatorișiimportanțalor)

Criteriul	Indicator	Importanța
Calitatea educației	Alumni ai universității care câștigă premii Nobel sau au rezultate excepționale	10%
Calitatea Facultății	Membri ai aparatului didactic care câștigă premii Nobel sau au rezultate excepționale	20%
	Cercetători care sunt citați des, din 21 de domenii	20%
Rezultate din cercetare	Articole publicate în Nature and Scrience*	20%
	Articole indexate conform Science Citation Index-expanded și Social Science Citation Index	20%
Performanțe per capita	Rezultatele academic individuale din cadrul fiecărei universități	10%
Total		100%

* Pentru instituțiile de învățământ specializate în științe umaniste și sociale precum London School of Economics, nu este luată în considerare contribuția la N&S, procentul aferent fiind realocat altor indicatori.

Indexul de mai sus a generat o nouă bază de date a cărei metodologie poate avea aplicabilitate și în contextul din România – este important de reținut că în baza acestui set de date companiile, investitorii și profesioniștii în educație iau decizii. Cel mai important, studenții înșiși folosesc aceste topuri pentru a decide la ce universitate vor studia și astfel este creat în piață un mecanism de semnalizare, care funcționează asemenea prețului pentru multe alte produse. De exemplu, introducerea Facultății de Matematică și Informatică a Universității Babeș-Bolyai din Cluj Napoca, în topul Shanghai 500 a fost văzut ca un reper extrem de important pentru sistemul educațional din România. Indiferent de poziționarea noastră vis-a-vis de asemenea mecanisme de măsurare, este foarte utilă o analiză a componentelor pentru a vedea în ce măsură ele pot fi aplicate în România (având în vedere scorul țării aflat sub media OECD). O ierarhizare mai largă a universităților este inerentăși va apărea la un moment dat (făcută de o agenție guvernamentală, nu doar precum cea organizată de Coaliția pentru Universități Curate – vezi Capitolul 17).

Prezentarea performanțelor în matematică, literature și științe

Țări peste media OECD
Țări aproape de media OECD
Țări sub media OECD

Mathematics ReadingScience

	Mathematics				Reading		Science	
	MeanscoreinPISA2012	Share oflowachieversinmathe	Share oftopperformersinmathematics(L	Annualizedchang	Mean scorei	Annualizedchange	Mean scorei	Annualizedchange
OECDaver	494	23.0	12	**-0.3**	496	**0.**	501	**0.**
Shanghai-China	613	3.8	55.4	**4.2**	570	**4.6**	580	1.8
Singapore	573	8.3	40.0	**3.8**	542	**5.4**	551	**3.3**
HongKong-China	561	8.5	33.7	**1.3**	545	**2.3**	555	**2.1**
Chinese Taipei	560	12.8	37.2	1.7	523	**4.5**	523	-1.5
Latvia	491	19.9	8.0	0.5	489	**1.9**	502	**2.0**
Luxembourg	490	24.3	11.2	-0.3	488	**0.7**	491	0.9
Norway	489	22.3	9.4	-0.3	504	0.1	495	1.3
Portugal	487	24.9	10.6	**2.8**	488	**1.6**	489	**2.5**
Italy	485	24.7	9.9	**2.7**	490	0.5	494	**3.0**
.....	448	42.0	5.9	**3.2**	475	**4.1**	463	**6.4**

Romania	**445**	**40.8**	**3.2**	**4.9**	**438**	**1.1**	**439**	**3.4**
Cyprus[1,2]	440	42.0	3.7	m	449	m	438	m
Bulgaria	439	43.8	4.1	**4.2**	436	0.4	446	2.0
UnitedArab Emirates	434	46.3	3.5	m	442	m	448	m
Kazakhstan	432	45.2	0.9	**9.0**	393	0.8	425	**8.1**
Thailand	427	49.7	2.6	1.0	441	**1.1**	444	**3.9**

Schimbarea analizată este o medie a schimbării punctelor obţinute la testul PISA de la prima participare la PISA până la testul PISA 2012. Calculul e făcut astfel încât tine cont de participarea totală la acest test .

Notă:Ţările în care există diferenţe semnificative de la un an la altul în perfromanţă sunt prezentate îngroşat.

Deşi Scorurile PISA sunt indirect conectate cu mediul universitar (deoarece aceşti indivizi se vor înscrie la ciclul de licenţă), ele au fost incluseîn acest capitol deoarece reprezintă repere internaţionale utilizate adesea în Europa pentru a justifica modificările survenite în programa şcolară, în funcţie de anumite rezultate. Statele recunosc această colecţie de date şi comparaţiile internaţionale generează acţiuni în vederea reformei unor dimensiuni ale programei care par să influenţeze rezultatele. Problema numerelor şi a relevanţei lor în a surprinde sau, dimpotrivă, a omite anumite elemente importante în educaţie este dincolo de scopul acestui ghid – s-a dovedit că aceste date au un înţeles aparte pentru toţi experţii din domeniul educaţiei, atunci când dezvoltă propuneri de politică publică. De asemenea,putem afirma că lipsesc foarte multe date în faza de analiză şi în mod special în relaţie cu scorurile PISA, care uneori nu sunt disponibile momentan sau în timp. Putem concluziona spunând că, în România, au existat foarte puţine analize de date şi analize cauzale bazate pe aceste numere, deşi s-a manifestat o retorică foarte puternică, îndreptată împotriva principiului utilizării numerelor pentru a ghida analizele unor potenţiale reforme.

III Analizarea datelor și identificarea tendinţelor importante

Table 8. The effectiveness of Quality Assurance Systems in Basic Education in SEE

Fig. 6 Sistemele de asigurare a calității comparate între 7 state din Europa de Sud Est

Table 9. Relationship between QAS effectiveness and 2009 PISA test scores

Source: own analysis, PISA test scores

Fig. 7 Analistul de politicipublicefoloseştepropriaprelucrare de date pentru a construiun nou index

Fig. 8 Eficienţa sistemelor de calitate masurată in diverse ipostaze

Un studiu SAR având ca tema Sistemele de Asigurare a Calității în Educația Primară din Europa de Sud Est (la care au contribuit mai mulți autori, printre care și Corina Murafa) a utilizat parțial metodologia dezvoltată de Banca Mondială. Metodologia se numește SABER (System Assessment and Benchmarking for Education Results) și a fost combinată cu un set diferit de date, numit testele PISA generate pentru șapte state din sud estul Europei. De asemenea, a fost realizat un index care a reflectat cum pot sistemele de asigurare a calității răspunde nevoilor reale ale beneficiarilor, fiind folosit de cei implicați în proiect pentru analiza efectivă. În tabelul 8 de pe pagina următoare, puteți vedea o comparație între eficacitatea diverselor sisteme din Europa de Sud Est. Mai departe, așa numita corelare statistică între rezultatele PISA și eficacitatea sistemului de asigurare a calității (măsurată de indexul menționat mai devreme) a fost realizată prin metoda regresiei simple. Aceasta este prezentată în tabelul 9 de mai sus – care a fost creat de analiști cu scopul de a testa ipoteza existenței unei relații evidente între sistemul de asigurare a calității și scorurile bune obținute la PISA. Este important să menționăm că au fost realizate noi scoruri PISA (2012) și că principala problemă în domeniul politicilor internaționale din educație este lipsa datelor comparabile (de exemplu, nu toate statele participă consistent în cadrul testelor PISA). Uneori, datele disponibile reflectă doar calitatea și, în acest caz, devine importantă capacitatea creativă a analistului de a dezvolta indicatori. Putem observa cu ușurință că aceleași principii pot fi aplicate într-o multitudine de situații și, combinații de date asemănătoare pot fi aplicate în diferite instanțe, în seturi de date variate. Bineînțeles, aceleași date pot fi modelate de un analist diferit într-un mod diferit, esența fiind de a avea date curate care să poată fi folosite pentru a se ajunge la o serie de concluzii.

Prin corelarea celor două seturi de date – în această situație dispunem de scorurile sistemelor de asigurare a calității și datele obținute prin studiul PISA – putem studia riguros (prin intermediul statisticilor) în ce măsură cele două tipuri de date sunt conectate între ele și dacă una o poate explica pe cealaltă. Este relativ ușor de observat că dacă datele sunt disponibile pentru un număr de ani, relații cauzale pot fi indirect identificate – i.e. dacă avem asigurată o calitate mai bună putem observa rezultate pozitive atunci când vizualizăm scorurile obținute la test. Odată ce observăm această relație cauzală, putem dezvolta modele

diverse pentru a îmbunătăți sistemele de asigurare a calității. Imediat după acest pas, vor fi estimate costurile – și apoi vom dispune de conexiunea teoretică pentru a putea genera și monitoriza impactul real. Abia acum avem lanțul complet pe care putem fundamenta o politică publică – putem estima, în medie, cât de mult va trebui să cheltuim pentru a îmbunătăți calitatea în educație și care vor fi rezultatele cele mai probabile. Bineînțeles, având în vedere complexitatea politicilor din domeniul educației, sunt necesare ca și alte variabile să fie identificate, pe o perioadă mai mare de timp pentru a discerne intervenția care va aduce rezultatele anticipate. De asemenea, pot fi creați indicatori de politică ce se conturezăînjuruluneinoțiuninumite "valoareafiecaruileuținvestit din banipublici"(înenglezăbang for the buck) , adică schimbare incrementală, măsurabilă pentru care fiecare unitate monetară investităîn sistem și care este extrem de importantă în procesul de reformă.

Propunem o recapitulare a elementelor analizate până la acest moment, pentru a facilita o mai bună înțelegere a problematicii. În primul rând, disponibilitatea datelor și modalitatea de colectare sunt fundamentale – fără asemenea date, deciziile de politică publică sunt luate într-un mod arbitrar, bazându-ne pe prejudecăți sau judecăți trunchiate(judecăți proprii, estimări simpliste sau alte modalități aproximative de controlare a procesului de soluționare a unei probleme). În al doilea rând, din momentul în care datele au fost obținute este nevoie de prelucrarea lor într-un anumit mod – într-o primă instanță ele vor fi „curățate", i.e. optimizate în baza elementelor lipsă din colecția de date sau a potențialelor inadecvențe sistemice compensate până la un punct de către analist. În al treilea rând, se vor realiza comparații între bazele de date pentru același număr, ex. numărul total de studenți din universitățile românești poate oferi o imagine mai reprezentativă pentru datele de care dispunem. În al patrulea rând, corelarea diverselor seturi de date și evidențierea impactului propunerii noastre asupra oricărui indicator care va genera, la rândul lui, modificarea altui indicator (de exemplu schimbarea analizei calității va produce schimbări în calitatea universităților, sau schimbări în formula de finanțare vor genera alte modificări). În ultimul rând, următorul pas este construirea indicilor care vor servi drept suport pentru monitorizarea continuă a reformei – repere pot fi create pentru a evidenția reforma politicii publice (un nivel 0 sau minim de analfabetism pot fi standarde așteptate din partea sistemului), dar colectarea datelor se poate realiza în cadrul fiecărui pas din procesul de reformă.

IV. Modelarea unor propuneri de politici publici în funcție de datele de care dispunem

Reamintim că analiza modalităților de prelucrare a datelor nu face scopul acestui ghid. Stabilirea unor mostre relevante și reprezentativ statistic, generarea de sub seturi de date și modelarea lor în vederea definirii unei propuneri de politică publică sau chiar alegerea unei universități pentru implementarea unui proiect pilot vor trebui măsurate cu atenție de statisticieni sau persoane cu o experiență în lucrul cu seturi ample de date. O politică publică nu se poate dezvolta doar prin utilizarea deducției și a intuiției, în absența datelor relevante sau a capabilităților de la lucra cu aceste date. Vom prezenta mai jos câteva sfaturi pentru a evidenția acest aspect: în primul rând, se pot realiza corelări între diverși indicatori pentru a testa asupra cărei pereche de indicatori va trebuie să se concentreze analiza. În al doilea rând, acolo unde datele lipsesc, acestea trebuie înlocuite de estimări fundamentate pe o serie de date disponibile (sau în baza unui istoric). În al treilea rând, existența seturilor de date într-un loc comun va susține semnificativ eforturile de construcție a infrastructurii pentru a realiza o politică publică fundamentată pe dovezi. În al patrulea rând, va trebui să parcurgem o analiză de sensibilitate atunci când modelăm o schimbare care, la rândul ei, va genera noi modificări în sistem. Toți acești pași sunt necesari atunci când vom prelucra seturi mari de date la nivel național sau atunci când se derulează o analiză profesională bazată pe o anumită politică publică.

Dacă acest pas nu este îndeplinit, analiza de politică este incompletă și efecte de distorsionare se vor evidenția în faza de implementare.

V. Indicatori de evaluare

Datele brute sunt utilizate în faza de prezentare a opțiunilor de politică decidenților. De asemenea, ele sunt utile și pentru a justifica (uneori chiar public) alegerea unei anumite opțiuni în defavoarea alteia. Pe de altă parte, datele sunt adesea utilizate în faza de implementare a diverselor inițiative de politică publică. În timpul realizării acestui pas din ciclul politicii publice, de cele mai multe ori datele apar sub forma indicatorilor de evaluare.

Evaluarea programului și a politicii, realizată într-o manieră independentă și asumată, oferă informații valoroase despre ceea ce funcționează optim și despre ceea ce nu funcționează în orice tip de intervenție prin politică publică. Acesta este un concept mai complex decât colectarea datelor sau analiza acestora – definește toate sistemele de date care ghidează ciclul continuu de realizare a politicii publice. Bazele de date și sistemele de suport au o funcție duală – sunt un mecanism de colectare a datelor ce relevă trenduri sau tendințe și pot constituiun modelce folosește ca spațiu de testare, unde pot fi modelate diverse intervenții de politică publică.

Banca Mondială definește evaluarea într-un mod mai formal ca „o cuantificare sistematică și obiectivă a rezultatelor obținute de un proiect, un program sau o politică, pentru a aprecia relevanța, coerența, eficiența implementării sale, eficacitatea și impactul, precum și sustenabilitatea" (Sursa: Definiții de Monitorizare și Evaluare)

Ca atare, evaluarea reprezintă un element primordial în procesul politicii publice, și ajută pe cei responsabili de realizare a politicii să decidă continuarea, întreruperea sau schimbarea totală a unei direcții. Evaluarea constituie un instrument de susținere a procesului de implementare, asigură un cadru de învățare atât pentru funcționarii publici responsabili de forma politicii publice și implementarea ei, precum și pentru cei care realizează politica publică – oferindu-le acestora indicații despre direcția programelor, chiar înainte de implementareacompletăa unei politici care este pusă în mișcare. O evaluarea onestă, ale cărei rezultate sunt comunicate publicului larg și beneficiarilor direcți ai politicii (i.e. cetățenii) servește ca instrument de sporire a transparenței decidenților dar și a mediului adiacent definirii politicii. De asemenea, evaluarea poate întări semnificativ implementarea acolo unde politica se dovedește a fi un succes, dar poate lucra și în detrimentul propunerii, dacă rezultatele propunerii sunt divergente cu așteptările inițiale.

În ciclul politicii publice, în funcție de tipul de evaluate (ex-ante sau ex-post), evaluarea intervine în cadrul a două stadii diferite. Primul, evaluarea ex-ante este realizată după alegerea opțiunii finale asupra politicii publice și înainte de implementarea propriu-zisă. Pe de altă parte, evaluarea ex-post, are loc după implementarea unei politici publice și ajută la stabilirea agendei pentru viitoarele propuneri. Monitorizarea eficacității și a impactului unei intervenții se realizează după trecerea a unui număr de ani de la implementare. Uneori, se recurge la evaluarea intermediară, pentru a redefini anumite coordonate ale implementării. Procedura de evaluare necesită o cantitate mare de date și o serie de analize, dar și o bază intelectuală teoretică pentru arhitectura sistemului de analiză.

Schema de mai jos rezumă rolul jucat de evaluare în procesul politicii publice. Funcțiile de bază sunt de a măsura și verifica, prin intermediul unui set coerent de date referitoare la rezultatele anticipate, sau rezultatele implementării sau a reformei (sau a proiectului pilot).Se generează astfel informații noi în mecanismele de politică publică, cu scopul realizării unor ajustări necesare pe parcurs. Dacă această operațiune nu este corectă și informațiile rezultate nu sunt integrate în mecanismele politicii, vor apărea unele vulnerabilități minore (sau care para fi minore în aplicare modelului pilot) care pot deveni, ulterior, mari și cu potențial de afecta negativ implementarea programului la nivel național.

Fig. 9 Interacțiunea dintre procesul politicii publice și evaluare

În mod normal, indicatorii măsoară în ce măsură un obiectiv specific sau un efect este obținut. Informațiile oferite de orice indicator sunt cantitative (cel mai adesea exprimare în procente), și informațiile redate trebuie să fie simple și accesibile. Atât cât este posibil, indicatorii vor cuantifica lucruri foarte specifice și trebuie să excludă alte efecte. Astfel, indicatorii vor varia în timp (ca urmare a intervenției).

Atunci când propunem indicatori, analiștii de politică publică trebuie să se asigure că indicatorii respectă de următoarele criterii:

1. Să fie măsurabili (la intervale de timp prestabilite)
2. Să fie comparabili (să permită compararea între programe sau între state, etc.)
3. Să fie valizi (trebuie să existe un consens între toți cei implicați cu privire la faptul că indicatorii măsoară aceleași aspecte)

4. Să fie sensibili (o intervenție de politică publică trebuie să poată influența un indicator specific)
5. Să fie fezabili (costurile de colectare a datelor să nu fie foarte mari)

În general, există trei tipuri de indicatori utilizați în evaluarea politicilor și a programelor:

1. Indicatori de input

Aceștia sunt eficienți în măsurarea eficienței programului. Unele exemple pot cuprinde ratele anuale de absorbție; absorbția fondurilor europene (exprimată în procente); numărul angajaților care lucrează într-un anumit program, etc.

2. Indicatori de rezultate (output)

Aceștia permit măsurarea eficienței și a rezultatelor concrete și tangibile ale unei intervenții/ alocări de fonduri din resurse publice. Exemple tipice sunt: numărul conferințelor organizate, numărul persoanelor care au participat la sesiuni de trening, numărul de kilometri de autostradă construiți, etc.

3. Indicatori de rezultat

Acest tip de indicatori cuantifică eficacitatea intervenției publice (în ce măsură scopul/obiectivul original a fost atins). Ei măsoară modificările în bunăstarea populației, ale cărei nivele inițiale au fost determinate în prealabil. Exemple: timpul/banii care au fost economisiți de conducătorii auto după construirea unui drum; creșterea nivelului de alfabetizare după construcția unor școli; reducerea duratei dintre absolvire și angajare în cazul programelor de consiliere profesională pentru studenți, etc.

Schema de mai jos rezumă poziționarea indicatorilor în schema logică a procesului de politică publică. Aici harta este întocmită la nivel macro prin surprinderea temelor prioritare și a rezultatelor anticipate versus rezultatele obținute. Multe dintre aceste măsurători necesită o cantitate mare de date care vor fi analizate, din moment ce există mai mulți parametri ai „succesului" pentru o politică publică. Uitându-ne la „inputuri" (precum sursele de finanțare) , le putem raporta fie la rezultate efective,în sine, fie la măsurători ale parametrilor de rezultat.Între fiecare pas al procesului (reprezentat schematic mai jos) și mecanismul propriu-zis se dezvoltă o legătură organică – și acolo unde apare o ruptură în logica procesului, rezultatele reformei propuse de politica publică vor avea de suferit.

Fig. 10 Diferenţele între procesul de programare şi cel de implementare al politicilor publice (*Sursa: ComisiaEuropeană, 2011 - Către un nousistem de monitorizareşievaluare a Politicii de Coeziune a UniuniiEuropene)*

O perspectivă diferită este oferită de Banca Mondială prin cadrul logic de proiect. Prin parcurgerea procesului vom trece prin logica punerii în comun a resurselor pentru a produce schimbare, în timpul procesului politicii publice și în implementare. În primul rând, observăm mobilizarea resurselor foarte importante pentru sectorul educațional din România – delegarea persoanelor potrivite pentru a lucra la strategie, dispunerea de resurse financiare necesare pentru planurile unei politici publice, etc. În al doilea rând, ne uităm la input-urile pentru o politică publică, fie că vorbim de date sau o serie de activități preparatorii. În al treilea rând, se pot obține o serie de rezultate. Astea sunt pe măsura inputurilor și vor fi măsurate prin utilizarea aceluiași sistem de date descris mai sus. În al patrulea rând, rezultatelevor fi cuantificate folosind indicatori specifici, prezentați anterior. Și, nu în ultimul rând, experții în politici publice vor măsura rezultatele în relație cu scopurile inițiale și cu input-urile – pentru o viziune de ansamblu despre succesul programelor. Orice eșec este folosit pentru a aduce informații în procesul de politică publicăși acest lucru este relevant pentru programele viitoare similare.

Fig. 11 Viziunea Băncii Mondiale legată de structura programelor[22]

În concluzie, colectarea datelor și analiza datelor existente pentru o mai bună informare a procesului politicii publice trebuie să fie privite ca elemente cheie pentru sectorul educațional din România. Odată acest proces încheiat, se pot construi repere, indici și ale standarde, alături de baze de date interne și mecanisme de corelare a datelor – pentru a monitoriza permanent indicatorii din educație. Acolo unde datele referitoare la politicile publice existente lipsesc, informații despre rezultatele anterioare pot fi utile pentru consultanți, deoarece „ orice date sunt mai bune decât absența lor" – și acest principiu se aplică sistemului educațional din România, dar și din late state. Dezvoltarea unor reforme pe termen lung în absența datelor concludente, situația des întâlnită în România, înseamnă pilotarea unui sistem național fără informații cheie și fără analiza informațiilor de o manieră pertinentă și sensibilă la factorul timp. Această absență, este, fără îndoială, una dinte caracteristicile determinante ale eșecului unei politici publice.

[22] Această reprezentare (Modulul 2 – Definitii de EvaluarisiMonitorizare) provine de la o prezentarepublică a BănciiMondiale care poate fi găsităaici :*http://info.worldbank.org/etools/docs/library/103082/English_Module2.ppt*.

VI. Puncte - cheie

1. Orice demers de propunere de politică publică la nivel național în absența datelor trebuie să fie evitat cu orice cost. Chiar și datele parțiale pot fi utile – și colectarea datelor se poate face din orice loc unde este disponibil.
2. Analiza datelor trebuie să fie realizată cu atenție și într-un mod profesionist, fără a utiliza „filtre" teoretice și fără a extrage date care susțin/resping acea teorie. Tendințele evidențiate de date vor fi interpretate dintr-o perspectivă creativă.
3. Modelarea unor potențiale schimbări viitoare, este posibilă doar după analiza prealabilă a datelor din trecut, cărora li se vor adăuga explicații suplimentare. Toate premisele vor fi enunțate și examinate atent , mai ales atunci când rezultatele finale sunt comparabile.
4. Pentru a asigura respectarea direcției corecte înainte, în timpul și după finalizarea intervenției de politică publică, analiștii de politică vor identifica indicatorii corecți de evaluare: măsurabili, comparabili, valizi, sensibili și fezabili.

VII Bibliografie şi lecturi suplimentare

European Commission, 2011, Towards a new system of monitoring and evaluation in the new EU Cohesion policy;

European Commission, 2012 Ex-ante evaluation methodological guidelines
World Bank, Module 2 of internal training - Monitoring and Evaluation Definitions, PPT available at http://info.worldbank.org/etools/docs/library/103082/English_Module2.ppt;

Global Development Network (2009) - Varieties of Governance: Effective Public Service Delivery. Concept Note, available at http://depot.gdnet.org/cms/grp/general/governance_concept_note.pdf;

Grek, Sotiria. "Governing by numbers: the PISA 'effect' in Europe" Journal of Education Policy, 24:1 (2009): 23 — 37;

Meyerhöfer, Wolfram. "Testfähigkeit – Was ist das?" in Hopman, G. Brinek, M. Retzl (éds): PISA according to PISA. Wien: LitVerlag, 2007;

SABER (Systems Approach for Better Education Results), World Bank, available at http://go.worldbank.org/NK2EK7MKV0;

Balu, Rekha, Patrinos, Harry and Vegas, Emiliana 2009, Global Development Network Education Issues Paper, Working Paper no. 10, September 2009, available at http://depot.gdnet.org/newkb/submissions/Education_10.pdf;

Quality Assurance in Basic Education in Southeastern Europe, Romanian Academic Society paper available at: http://sar.org.ro/english-sar-released-report-on-quality-assurance-in-basic-education-in-south-eastern-europe/?lang=en.

Capitolul 8. Evaluarea costurilor alternativelor: compromisuri, analiza cost-eficacitate, riscuri, consecințe neintenționate, timp alocat atingerii obiectivului

De Corina Murafa

Odată ce părţile interesate au fost consultate, precum am descris în Capitolul 6, şi o dată ce toate datele au fost colectate (precum am descris în Capitolul 7), analiştii pot folosi uneltele pe care le au la dispoziţie (singure, sau o combinaţie dintre ele, precum am descris în Capitolul 5), pentru a elabora alternative de politici publice în vederea comparării acestora, şi finalmente pentru a opta pentru una din acestea. Compararea între alternative de politici, pe baza costurilor, poartă numele de evaluarea costurilor alternativelor.Costurile presupuse de oricare din alternativele propuse pot fi evaluate numai după definirea clară a lor, astfel încât acestea să fie reciproc exclusive și împreună exhaustive. Această evaluare poate avea loc într-un mod optim numai odată ce definirea problemei este una corectă și după ce ne asigurăm că opțiunile răspund problemei de politică publică ce a fost exprimată de la bun început. Odată ce opțiunile de politică publică au fost identificate și notate, se vor urma pașii descriși mai jos:

1. Evaluarea rezultatelor anticipate ale fiecărei opțiunipropuse pentru luarea deciziei;
2. Evaluarea costurilor fiecărei opțiuni;
3. Compararea opțiunilor.

Există două metode majore pentru evaluarea costurilor și beneficiilor alternativelor propuse: analiza cost-beneficiu (CBA) și analiza cost-eficacitate (CEA).

I Analiza Cost-Beneficiu (Cost Benefit Analysis)

- Analiza cost-beneficiu este folosită pentru a îmbunătăți procesul de luare a deciziilor prin compararea sistematică a costurilor sociale și a beneficiilor politicilor guvernamentale, cu atenție asupra exprimăriilor (pe cât de mult posibil) în termeni monetari.
- Oferă celor ce iau decizii informație cantitativă despre efectele probabile ale politicii și îi încurajează pe aceștia să ia în considerare toate efectele pozitive și negative, precum și legăturile dintre acestea.
- Cuantificarea impactului politicilor guvernamentale într-un mod standard promovează comparabilitatea, evaluarea priorităților relative și luarea de decizii într-un mod coerent.

Pe cât de folositoare ar putea fi evaluarea sistematică a eficienței impactului politicilor și promovarea luării de decizii într-un mod rațional pe scena publică, succesul acestei evaluări depinde de ce costuri și ce beneficii pot fi traduse în termeni monetari.

II Analiza Cost-Eficacitate (Cost Efficiency Analysis)

- Compară opțiunile în funcție de costurile necesare obținerii unui anume rezultat
- Face posibilă compararea programelor cu rezultate identice
- Arată ce program produce cel mai bun rezultat pentru fiecare leu cheltuit
- NU INDICĂ dacă o anume politică are beneficii net pozitive globale.

Spre exemplu, dacă se aplică o asemena analiză, am putea să distingem care din cele două opţiuni este mai eficace din punct de vedere al costurilor pentru prevenirea atacurilor de cord - tratamentul medical sau dieta adecvată. Nu am putea să vedem care din cele două are un beneficiu pozitiv mai mare asupra societăţii în întregime (spre exemplu, optarea pentru medicamente ar aduce de asemenea beneficii monetare clare companiilor medicale, şi ar fi nevoie deci de utilizarea unui factor în analiza cost-beneficiu cu efect net pozitiv). Deoarece analiza cost-beneficiu compară bunăstarea în rândul părţilor interesate şi vizate direct de reformă (stakeholders), metode pentru a traduce bunăstarea într-un numitor comun (bani) vor fi privite de mulţi drept artificiale. Din acest motiv, analiza cost-eficacitate este mai simplă din punct de vedere conceptual şi operaţional. Este de asemenea mai mult aplicabilă unei evaluări şi unei evaluăride performanţă a unui program public.

O comparaţie vizuală între CBA şi CEA ar arăta astfel:

Tabel 8 Diferenţa dintre analiza cost – beneficiu şi cost - eficacitate

CBA	Schimbare netă a bunăstării *Tuturor* părţilor interesate, valorificată în $ ⟶ Costuri sociale ($)
CEA	Activităţi/randament/rezultate (atingerea scopului actual – nu in $) ⟶ Cost direct al programului ($)

În timp ce CEA are în vedere un orizont de timp îngust (în termeni de rază de efecte), CBA este totalmente opus. Este nevoie de o viziune a programului pe termen lung şi în toată amploarea sa, în ceea ce priveşte costurile şi rezultatele.

Folosirea unei CEA pas cu pas poate arăta astfel:

1. Îşi atinge opţiunea scopul dorit?
2. Este opţiunea acceptabilă pentru părţile implicate? Există părţi cu putere de veto? Există grupuri care au nevoie de buy-in?
3. Calcularea costurilor directe ale opţiunilor.
4. Calcularea costurilor indirecte cu deducerea factorilor timpşi risc)
5. Raportarea scopului la cost în mod calitativ (ex.: Opţiunea A ar rezolva jumătate din problemă instantaneu pentru un cost de...).

În plus, raza dezirabilităţii poate fi înfăţişată într-un tabel ce rezumă toate opţiunile:

Tabel 9 Criterii pentru compararea opțiunilor

	Rezultatul rezolvă problema în procent de x%, sau în timp de y ani. (Beneficiu - nu în termeni monetari)	Părțile interesate cu putere de veto sau compensare (dacă propunerea primește veto, nu se vor mai calcula costurile)	Stabilirea costurilor consecințelor neintenționate	Costuri directe, multiplicate cu numărul de ani până la rezolvare, scăzând consecințele neintenționate, compensațiile părților interesate, etc.	Cost total daca opțiunea este viabilă (fără veto)
Opțiunea 1					
Opțiunea 2					
Opțiunea 3					

Înțelegerea conceptului de deducere este absolut necesară atât în CBA cât și în CEA.
Literalmente, deducerea înseamnă calculareala mai puțin decât valoarea evidentă. Așa cum a fost menționat mai înainte, există două posibilități pentru a deduce: deducerea bazată pe incertitudine/risc (sau valoare așteptată) și deducerea în timp (Munger, 2000, Capitolele 9 si 10).

III. Deduceri bazate pe incertitudine/risc

Evaluarea riscurilor în analiza de politici este foarte importantă pentru luarea deciziilor raționale. Incertitudinile vor acompania mereu posibile decizii, totuși transformareaacestor incertitudini în riscuri măsurabile ne va permite să facem decizii informate. În primul rând, este nevoie să estimăm valoarea rezultatelor potențiale, și apoi să acordăm probabilități rezultatelor opțiunilor alternative. Deducerea riscurilor înseamnă multiplicarea valorii fiecărui rezultat cu probabilitatea sa de a avea loc.
Cu alte cuvinte, „valoarea estimată a unui eveniment este valoarea evenimentului, scăzând probabilitatea lui de a avea loc". Valoarea estimată este „media sau suma care ar putea fi câștigată în medie". (Munger, 2000, Capitolul 9).

În analiza de politici, rareori avem destule dovezi pentru a elimina alternativele sau opțiuni depolitici, trecând peste orice urmă de dubiu. Din acest motiv trebuie să folosim inferențe statistice sau concluzii bazate pe probabilități pentru a decide asupra unei alternative.

Munger prezintă următorul proces de analiză a deciziei care include și reducerea riscurilor:
Pasul 1: Conversia de la „incertitudine" la „risc", prin alocarea de probabilități rezultatelor, intermediare sau finale
Pasul 2: Identificarea unui set de rezultate care sunt: (a) reciprocexclusive și (b) care împreună epuizează setul de posibilități, și (c) care corespunde modelului de cauză-efect care este folosit în analiza deciziei.
Pasul 3: Pentru politica ce este evaluată, sau decizia ce este considerată, se va estima valoarea rezultatului în cazul în care va fi adoptată(valoare a rezultatului care este măsurată prin cantitatea surplusului de consumator capturată).

Pasul 4: Alocarea de probabilități fiecărui rezultat reciprocexclusiv, folosind „intersecția" sau „reuniunea" adecvată a evenimentelor pentru a specifica secvențele de pași intermediari care duc la acel rezultat.
Pasul 5: Multiplicarea valorii estimate a fiecărui rezultat cuprobabilitățile evenimentelor succesive care ar putea duce la obținerea, de către acel rezultat, a unei valori așteptate pentru fiecare curs de acțiune posibil (se poate alege dintre alternative în funcție de valorile preconizate, dar aceasta ignoră riscul potențial de aversiune în preferințele oamenilor).

Un exemplu dat de Munger este felul în care ne dăm seamă de ce risc este încorporat practic într-o analiză cost-beneficiu de zi cu zi, tratat de către un analist de politici.

El ia exemplul real al unei primării care a trebuit să ia o decizie asupra modului în care va depozita deșeurile cu nivel scăzut de radioactivitate, o substanță destul de periculoasă pentru sănătatea și siguranța umană. În acel moment, existau trei tehnologii posibile pentru depozitarea acestor deșeuri: puțuri întărite, îngropare în teren de mică adâncime, și depozite deasupra pământului. Fiecare dintre aceste tehnologii are o probabilitate cunoscută de a da rateuri. În cazul în care tehnologia folosită va eșuași se vor produce scurgeri vor fi necesare costuri de remediere. Astfel, pentru fiecare alternativă, analistul de politici publicetrebuie să calculeze valoarea preconizată a costului total, care va fi, desigur, suma construirii plus costul de remediere estimat.

Tabelul de mai jos reprezintă un rezumat al acestui calcul:

Tabel 10 Probabilitatea bazată pe deducere – o ilustrație (Sursa: Munger, 2005)

Tehnologie	Costuri de construcție (milioane de euro)	Reparații estimate (probabilitatea de a exista scurgeri * cost de remediere in milioane de euro)	Total
Puțuri întărite	5	0.6x40	29
Gropi în teren de mică adâncime	15	0.4x27.5	26
Depozite deasupra pământului	25	0.1x10	26

Pentru a înțelege noțiunea abstractă de „valoare estimată a costului total", trebuie să înțelegem următorul mecanismul: există două posibile rezultate pentru alegerea unei tehnologii: dacă ar fi alese puțurile, cheltuielile pentru primărie ar fi ori de 5 milioane de euro (dacă nu sunt necesare și reparații), sau 45 miloane euro (dacă dispozitivul are scurgeri, astfel încât este nevoie să se cheltuiască 5 milioane pentru construcție, plus 40 milioane pentru remediere, în cazul în care au loc acele scurgeri, fapt ce are o probabilitate de 60%), dar folosim valoarea estimată a costului total, 29 milioane, ca și bază de comparație, deși nu există posibilitatea ca exact 29 milioane să fie cheltuite.

Astfel, cea mai ieftină tehnologie, în termeni de cost de construcție, este și cea mai scumpă în termeni de valoare estimată a costului total, și trebuie să fie înlăturată. Celelalte două au același cost total estimat, deși îngroparea în teren de mică adâncime costă mai puțin ca și construcție, și probabil mai mult pentru remedieri viitoare. De aceea, există două recomandări posibile și intervine dificultatea de a face o alegere dintre ele. Factorii care susțin o tehnologie, în defavoarea celeilalte, sunt diferiți într-un mod subiectiv: atitudinea lor față de risc. Susținătorii depozitelor deasupra pământului au o aversiune față de risc: este mai bine să plătim mai mult de la bun început pentru ceva sigur, în loc să ne asumăm riscul de a plăti prețuri mai mari în viitor.

Problema depozitării deșeurilor cu nivel scăzut de radioactivitate poate fi ilustrată grafic sub forma arborelui de analiză a deciziei:

Fig. 12 Arbore simplificat pentru analiza deciziilor în cazul probabilității bazate pe deducere (Sursa: Munger, 2005)

Relația dintre risc și valoarea estimată este rezumată mai jos: (sursa: Munger, 2000)

1. Neutralitatea riscului: celui ce face alegerea îi este indiferent să aleagă dintre o plată sigură x și un risc (loterie) a cărei valoare estimată este egală cu x
2. Acceptarea riscului: celui ce face alegerea îi este indiferent să aleagă dintre o plată x și un risc (loterie) a cărei valoare estimată este mai mică decât x. Alternativ, cel ce alege întotdeauna va prefera riscul cu valoare estimată x, în locul unei plăți sigure x.
3. Aversiunea față de risc: celui ce face alegerea îi este indiferent să aleagă între o plată sigură x și un risc (loterie) a cărei valoare estimată este mai mare decât x. Aceastaînseamnă că cel ce alege va prefera o plată sigură x, în defavoarea unui risc cu valoare estimată x.

III. Discount-ul în timp

O tehnică diferită de deducere care valorifică rezultatele nu în funcție de probabilitatea lor de a avea loc, ci în funcție de momentul în care vor avea loc. (Munger, 2000).

Conceptul cheie pentru înțelegerea deducerii bazate pe timp este așa-numita „valoare prezentă netă". Valoarea prezentă netă permite comparația între un beneficiu astăzi și un cost în viitor, sau un cost astăzi și un șir de beneficii care se întinde pe mulți ani în viitor (Munger, 2000).

Un alt principiu cheie al acestei teorii este presupunerea că „un dolar mâine este mai puțin valoros decât un dolar astăzi" (și corolarul, un dolar într-un timp îndepărtat are o valoare foarte mică). Există numeroase cauze pentru eroziunea valorii reale a banilor în timp, cum ar fi:

- Incertitudine: viitorul este necunoscut - vei mai fi oare prin preajmă pentru a cheltui dolarul?
- Inflația: erodează puterea de cumpărare a unui dolar
- Câștigul util din consumul de astăzi versus consum din viitor (care variază de la individ la individ, bazat pe preferințe, încorporat în așa-numita rată de discount sau deducere)
- Oportunități de investiție: investește astăzi, ia dobândă, și vei avea mai mult decât doar un dolar de cheltuit în viitor.

Cu cât reduce o unitate de timp valoarea unei plăți promise? Ei bine, aceasta depinde, așa cum este exprimat și mai sus, de funcțiile individuale ale utilitățiiși de preferințe.

În orice caz, diferența dintre valoarea unui dolar într-o perioadă și valoarea unui dolar în perioada următoare este așa-numita rată de discount. Munger (2000) face următoarea clasificare a oamenilor, bazată pe rata de discount:

1. Rată mare de discount = valorificarea plăților și serviciilor astăzi mult mai mult decât orice altceva ce se poate întâmpla în viitor (se reduce importanța timpului viitor mult, și se preferă consumul de astăzi)
2. Rate mici de discount= se consideră că plățile sau serviciile actuale sunt doar cu puțin (sau deloc) mai valoroase decât ce va avea loc în viitor
3. Dacă într-o populație există persoane care îmbrățișează ambele valori => cei ce au rată mică de deducere probabil că sunt mai disponibili să împrumute bani celor care au rate mari de deducere, doar dacă vor primi un consum mai mare în viitor.

Discountul (deducerea), ca și procesul prin care se obține valoarea prezentă a unui dolar viitor (sau a oricărei alte monede sau sume) se bazează pe următoarea formulă:

$$PV = FV * \left(\frac{1}{(1+r)^t} \right)$$

unde:

PV = valoare prezentă
FV = valoare viitoare
r = rata de deducere
t = numărul perioadelor în viitor

Deseori veți auzi în cadrul discuțiilor despre analiza politicilor publice comparația dintre valori nominale și valori reale. Distincția dintre cele două tipuri de valori se bazează pe conceptul deducerii sau al discountării – "nominal" se referă la valoare în termeni curenți (ne-reduși), în timp ce "real" se referă la dolarul redus la valoarea sa netă.

Valoarea unui proiect în sectorul public depinde aproape în totalitate de ratele de deducere pe care le folosim pentru a calcula PV (valoarea prezentă). Munger dă un exemplu foarte clar în analiza politicilor de zi cu zi și cum se calculează valoarea unui proiect astăzi (PV), dacă ne așteptăm ca beneficiile să se manifeste în viitor:

Să presupunem că cel care ia decizia trebuie să aleagă dintre trei proiecte.
Proiectul 1: Construirea unui drum. Va aduce beneficii de 1000$/an timp de 20 de ani.
Proiectul 2: Construirea unui baraj. Va aduce beneficii de 500$/an pentru o perioadă infinită de timp.
Proiectul 3: Repararea unui spațiu care a fost utilizat în scopuri industriale, și vânzarea lui imediată. Va aduce un beneficiu singular de 15.000$.

PV = valoarea în ani t/ (1+d)t, unde d = rata de deducere și t = numărul de ani pentru care proiectul va aduce beneficii. Astfel, calculul se face în felul următorpentru cele trei proiecte:
Proiectul 1: Drumul va produce 1000$ pe an pentru 20 de ani, după care drumul va trebui înlocuit.
PV1 = $1000/(1+d) + $1000/(1+d)2 + $1000/(1+d)3 + $1000/(1+d)4 + ... + $1000/ (1+d)20

În realitate, acest tip de calcul în analiza din zilele noastre a politicilor este mult simplificată de folosirea funcției PV din programul Excel.
Proiectul 2: Barajul va produce 500$ pe an pentru totdeauna (barajele durează mult timp). Seria determinării PV pentru acest proiect este infinită:
PV2 = $500/(1+d) + $500/(1+d)2 + $500/(1+d)3 + $500/(1+d)4 + ...

Matematica ne ajută să abordăm problema seriilor infinite. Fără a intra în mai multe detalii, formula simplificată, așa cum se folosește și în Excel este:
PV = B (beneficiu anual)/ d (rata de deducere)

Recomandarea unui proiect în defavoarea altora depinde de rata de deducere pe care decidem să o folosim. Proiectul 3 are un avantaj clar dacă rata de deducere este foarte mare, pentru că produce un

beneficiu imediat de 15.000$. Prin contrast, proiectul 2 este cel mai bun dacă avem o rată mică de reducere. Este de asemenea important să menționăm că utilizând calculul PV, o concluzie valoroasă pe care o putem avea este că proiectul 1 nu ar trebui ales, indiferent de rata de deducere folosită.

Tabelul de mai jos compară PV de la cele trei proiecte cu diferite rate de reducere:

Tabel 11 Calculul valorii prezente nete – Deducerea bazată pe timp (Sursa: Munger, 2005)

Rata de deducere	*Proiect (Cele subliniatereprezintă "cel mai bun")*		
100%	1,000.00 $	500 $	15,000$
50%	1,999.40	1,000	15,000
25%	3,953.88	2,000	15,000
10%	8,513.56	5,000	15,000
5%	12,462.21	10,000	15,000
3.52649%	14,178.40	14,178.40	15,000
3.33333%	14,429.15	15,000	15,000
2%	16,351.43	25,000	15,000
1%	18,045.55	50,000	15,000
0%	20,000.00	∞	15,000

Dar care este rata de discount folosită în general în proiectele publice? "In termeni practici, rata dobânzii la care guvernul poate împrumuta este de facto rata de discount pentru multe proiecte publice", spune Munger. Rata folosită reflectă costul oportunității și resursele folosite în proiect (câți bani ar fi produși dacă am folosi capitalul inițial în sectorul privat). Totuși, justificarea riscului în proiectele publice este complexă, iar aleșii care trebuie să ia deciziile au orizonturi scurte și artificiale de timp (și rate de deducere artificiale). Astfel, poate fi observat faptul că guvernele au în general tendința de a face compromisuri, o combinație între proiecte cu risc mare și cu beneficii sociale mari, pe de o parte, și proiecte de risc mic și cu beneficii sociale mici, pe de alta.

Agențiile federale americane, spre exemplu, sunt nevoite să folosească o rată de rentabilitate reală de 7%, pornind de la presupoziția că aceasta măsoară rata de dinainte de taxă în sectorul privat. Unii folosesc 2% ca și rată reală, pentru a măsura rata de după taxare. Banca Mondială folosește rate între 10 și 12%, Comisia Europeană folosește 6%, iar guvernul federal German lucrează cu 3 sau 4% (mai mult sau mai puțin rata de care beneficiază Germania din împrumuturile din piețele internaționale).
Per total, pentru a putea compara între alternative, acestea trebuie evaluate în termeni monetari. În general, deși metoda CBA surprinde cu mai multă precizie efectele în materie de bunăstare ale unui anumit proiect dat, este mai puţin practică, întrucât atât şirul de beneficii, cât şi cel de costuri se extinde asupra unui orizont foarte mare de timp, având de asemenea efecte colaterale care nu pot fi cuantificate. Metoda CEA, pe de alta parte, compară costurile a două alternative date care ating acelaşi obiectiv. În ambele cazuri, analistul de politici publice trebuie să ţină cont de risc (probabilitatea întâmplării unei anumite externalităţi), şi de timp (un dolar în ziua de azi nu valorează la fel de mult ca un dolar în viitor).

IV. Puncte cheie

1. Există două metode majore pentru evaluarea costurilor şi beneficiilor unor alternative propuse: analiza cost – beneficiu (CBA) şi analiza cost – eficacitate (CEA);
2. CBA compară în mod sistematic costurile şi beneficiile politicilor guvernamentale, cu accentul pe monetizare;
3. CEA compară alternativele în termen de costuri pentru atingerea unui anumit rezultat, arătând care alternative oferă cele mai mari beneficii per unitate de dolar cheltuit;
4. În practică, este mai uşor şi mai direct să folosim CEA în loc de CBA;
5. Există două posibilităţi de deducere: pe bază de nesiguranţă/ risc (sau valoare aşteptată) şi pe bază de timp;
6. Deducerea pe bază de risc înseamnă convertirea a ceva nesigur si necuantificabil în riscuri măsurabile. În primul rând, trebuie estimate valorile aşteptate ale potenţialelor rezultate, apoi trebuie asignate probabilităţi rezultatelor opţiunilor alternative. Discountul pe bază de risc înseamnă multiplicarea valorii fiecărui rezultat cu probabilitatea ca acel rezultat să se întâmple;
7. Deducerea pe bază de timp înseamnă calculul valorii nete prezente (NPV) a unui proiect. Valoare prezentă permite comparaţia unui beneficiu astăzi cu un cost în viitor, sau a unui cost astăzi cu un şir de beneficii pe mai mulţi ani în viitor;
8. Diferenţa dintre valoarea unui dolar într-o perioadă de timp şi valoarea unui dolar în perioada următoare este aşa-numita rată de deducere;
9. În termeni practici, rata dobânzii la care guvernul se poate împrumuta este rata de deducere de facto pentru multe proiecte publice.

V Bibliografie şi lecturi suplimentare

European Commission, DG Regional Policy, 2008, Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects, available at http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008_en.pdf;

Michael Munger, 2000, Analyzing Policy: Choices, Conflicts, and Practices (New Institutionalism in American Politics), W. W. Norton & Company: New York;

Capitolul 9. Luarea deciziei

De Corina Murafa

Precum a indicat capitolul precedent, unul dintre paşii esenţiali în ciclul de politici publice este formularea unor politici alternative. Acest proces este totodată esenţa care duce la pasul de luare a deciziei într-o manieră optimă. De fapt, estel esne de înţeles ca ajungerea la o listă scurtă de opţiuni este primul pas în procesul de luare a deciziilor, urmată de o bună înţelegere a acestor opţiuni, o estimare a probabilităţii ca fiecare din opţiuni să atingă obiectivul dorit (cu alte cuvinte, "să rezolve problema"), precum şi o monetizare a acestor opţiuni. Parcurgereaa cestor etape va duce la un moment mai facil de luare a deciziei. Finalmente, raportul dintre estimarea probabilităţii ca fiecare opţiune să îndeplinească obiectivul şi costurile associate cu fiecare opţiuni dau analistului de politici publice o bază pentru pasul final de dinainte de luarea propriu - zisă a deciziei, anume compararea opţiunilor. Orice opţiune ar putea avea consecinţe nedorite, care i-ar putea reduce dezirabilitatea.

Analistul de politici publice trebuie să se gândească în primul rând la două categorii de efecte secundare. În primul rând, se poate întâmpla ca intervenţia să producă un eşec de piaţă sau să le exacerbeze pe cele existente. Spre exemplu, creşterea taxelor la bunuri precum ţigările poate duce la creşterea evaziunii fiscale şi la contrabandă. În domeniul educaţional, decizia stopării practicii meditaţiilor prin taxarea acestei activităţi (în funcţie, desigur, de nivelul acestei taxe) ar putea duce la o persistenţă a meditaţiilor ilegale, în loc de o rezolvare a acestei probleme. În al doilea rând, intervenţia ar putea avea un impact asupra altor obiective de politică publică sau ar putea produce externalităţi. Spre exemplu, excluderea elevilor - problemă din şcoală ar putea creşte rezultatele educaţionale ale elevilor rămaşi în sistem, dar ar putea conduceşi la o creştere a delincvenţei juvenile (Sursa: Ledbury et al, 2006)

I. Criterii pentru luarea deciziei (altele decât costurile)

Dincolo de aspectul foarte evident al costurilor, explorat în detaliu în capitolul anterior, există câteva alte criterii care trebuie luate în considerare în momentul deciziei între opţiuni alternative de politici. Aceste criterii sunt întotdeauna, într-un anumit grad, legate de eficienţa în îndeplinirea obiectivelor (deci se referă la costuri), dar şi despre echitate şi egalitate, fezabilitate şi sustenabilitate. Decidentul sau analistul de politici publice trebuie să se gândească la ierarhia acestor obiective şi la importanţa relativă a acestora, pentru a putea compara între opţiuni. În orice caz, orice opţiune valoroasă trebuie să se concentreze pe mecanismul de găsire a unei soluţii şi trebuie să fie clar, pentru a putea avea măsura faptului dacă el a fost sau nu îndeplinit. În acelaşi timp, analistul trebuie sa identifice compromisuri (trade-offs) între opţiuni, iar aceste compromisuri trebuie să fie cuantificabile. Nu în ultimul rând, aşa cum am menţionat în capitolul anterior, alternativele trebuie să fie împreuna exhaustive (anume trebuie să fie complete, nicio alternativă nu ar trebui exclusă) şi reciproc diferite. Tabelul de mai jos compară opţiunile de politică în funcţie de criteriile menţionate în capul de tabel.

Tabel 12 Tabel de analiză a opţiunilor

	Rezolvă problema x%	Veto al unui grup interesat sau compensaţii	Riscuri şi costuri neprevăzute	Costuri directe (cu discount de timp)	Costuri totale
Opţiunea 1					
Opţiunea 2					
Opţiunea 3					

În continuarea aceleiaşi linii de gândire, aceea de a compara între opţiuni alternative, putem introduce mai multe criterii în matricea de decizie, pentru a determina dezirabilitate a opţiunilor:

Tabel 13 Tabel de analiză a alternativelor multicriterială

CRITERIU	ALTERNATIVA 1	ALTERNATIVA 2	ALTERNATIVA 3
1.			
2.			
3.			

II. Interesul public în luarea deciziei

Literatura ce se referă la analiza de politici publice enumeră şi alte criterii – cu excepţia fezabilităţii, sustenabilităţii, echităţii, egalităţii şi costurilor – de care trebuie să se ţină cont atunci când optăm pentru o soluţie preferată între mai multe alternative de politici publice aflate pe masă. Desigur criteriul principal este interesul public. Există multe definiţii asupra a ceea ce constituie interesul public şi acestea nu pot fi desprinse de un set de valori normative pe care decidenţii le îmbrăţişează, pe care le vom examina mai târziu. Cu toate acestea, foarte pe scurt, "o politică este considerată a fi în interesul public dacă beneficiile aduse publicului depăşesc costurile, ţinând cont şi de cine se bucură de beneficii, respectiv suportă costurile". (Ledbury et al, 2006). Atunci când aplicăm celălalt set de criterii, prima evaluare ar trebui să fie în orice caz aşa-numita „eficacitate în faţa obiectivului", cu alte cuvinte dacă intervenţia va atinge obiectivul dorit. Pentru a oferi un răspuns corect acestei întrebări este nevoie de o înţelegere substanţială a problemei şi a mecanismelor care o cauzează.

III. Alte criteria pentruluarearaţională a deciziei

Alte criteria pe lângă cele menţionate deja ar putea fi impactul asupra competitivităţii (măsura propusă susţine sau afectează negativ competitivitatea economică a unei ţări), adiţionalitatea (guvernul trebuie să susţină acele politici/ măsuri care nu s-ar fi întamplat prin simpla acţiune a cetăţenilor), distribuţia (intervenţia nu trebuie să rănească în mod disproporţionat unele grupuri din societate, în special cele vulnerabile) şi nesiguranţa (oricăreia din alternative trebuie să îi aplicăm o analiză de senzitivitate). Cu alte cuvinte, dacă variem anumite premise, probabilitatea unei alternative care să resolve problema creşte substantial.

Unele consideraţii practice de care cei care elaborează politici publice ar putea ţin econt sunt: legalitatea (cu toate acestea, acest criteriu trebuie evaluat faţă de potential cerinţă a unei schimbări legislative tocmai pentru determinarea schimbării); aplicabilitatea (de exemplu, măsurile fiscale ar putea fi evitate de firme, dacă există canale pentru evitarea plăţii taxelor); acceptabilitatea publică (mergând înapoi la chestiunile normative menţionate anterior, în cazul în care o anumită măsură este contrară credinţelor publice dominante, decidenţii trebuie să se asigure că aduc dovezi în plus care să justifice oportunitatea de intervenţie în vederea asigurării acceptabilităţii); capacitatea (în cazul în care o măsură necesită resurse speciale care nu pot fi obţinute pe termen scurt, cel mai probabil politica va eşua, astfel încât decidenţii trebuie să adopte alte acţiuni temporare, până la întărirea capacităţii). Nu în ultimul rând, uneori se pune problema accesibilităţii, nu în sensul în care măsura este prea scumpă sau are costuri care depăşesc beneficiile (în acest caz, nu ar fi aleasă oricum), ci în sensul în care ar putea exista, de exemplu, constrângeri bugetare la nivel de department care împiedică implementarea unei decizii, cel puţin până la următoarea rectificare bugetară (Ledbury et al, 2006).

În cartea lor de analiză a politicilor publice, George M. Guess şi Paul G. Farnham (2000) susţin importanţa analizei cantitative în luarea deciziilor, însă subliniază şi importanţa criteriilor alternative: "Evaluarea economică este o dimensiune importantă a analizei de politici publice întrucât forţează decidenţii să gândească în mod logic, la rezultatele programului, la costuri şi la moduri alternative de folosire a resurselor. Cu toate acestea, niciuna din aceste tehnici cantitative nu sunt un substitut pentru procesul de luare a deciziilor. Există întotdeauna valori şi criterii care trebuie considerate în cadrul procesului şi care nu pot fi în mod adecvat încorporate în nicio unealtă cantitativă."

Această filozofie raţională a luării deciziei/ în politici publice foloseşte aşa-numita analiză a deciziei, „o abordare sistematică, explicită, cantitativă asupra luării deciziilor în condiţii de nesiguranţă" (Haddix et al, 1996, citaţi de Guess şi Farnham, 2000).În acest proces, analiştii de politici publice folosesc aşa-numitul "arbore al deciziei", prin care aceştia trasează în mod explicit diferitele opţiuni de politici publice şi identifică costurile, beneficiile şi consecinţele (riscurile potenţiale) asociate cu fiecare din opţiuni. Pentru fiecare alternativă, "rezultatul aşteptat este calculat prin multiplicarea valorii asociate cu acel rezultat cu probabilitatea ca el să se întâmple" (Guess, Farnham, 2000), aşa cum am detaliat mai sus.
Cu toate acestea, rămâne inerentă în analiza de politici publice chestiunea valorilor, în ciuda prevalenţei şi largii răspândiri a tuturor acestor unelte de evaluare economică. Spre exemplu, criteriul eficienţei economice, care stă la baza analizei cost-beneficiu, se bazează pe judecăţi asupra a ceea ce îmbunătăţeşte bunăstarea socială. Aplicând acest sistem în mod sistematic, analiştii de politici publice au remarcat conflicte semnificative, spre exemplu, între două valori fundamentale: echitatea şi eficienţa. Sistemul de ierarhizare prezentat mai sus ajută în clarificarea acestor decizii dintre aspecte, ajutând astfel decidentul în

ceea ce face. Cu toate acestea, în opinia noastră, va exista întotdeauna o înţelegere subiectivă, bazată pe valori, asupra celei mai bune alternative de politici.

În orice caz, o alternativă care se desprinde după o analiza cost-beneficiu sau după o analiză cost-eficienţă trebuie reexaminată pe baza analizei părţilor interesate, prin încercarea de a anticipa orice posibil obstacol în implementare (orice risc de efecte secundare nedorite).
În manualul său de politici publice, Bardach face o propunere interesantă asupra felului în care aceste obstacole trebuie gestionate (Bardach, 2005). El sfătuieşte analistul de politici publice să îşi facă propunerea sieşi, astfel încât să fie convins asupra validităţii gândurilor sale. "Dacă nu vei reuşi să te convingi pe tine asupra unui curs de acţiune, atunci nu-ţi vei putea convinge clientul." În acest caz, daca decizia finală nu este suficient de convingătoare pentru analist, trebuie refăcuţi paşii precedenţi în analiza politicilor publice. Poate analiza părţilor interesate nu a fost făcută cu suficientă atenţie, sau poate compromisurile între câştig şi pierderenu au fost cumpănite suficient, sau poate obstacolele în implementare nu au fost anticipate (astfel încât, la sfârşit, decizia pare nefezabilă). Cea mai comuna sursă de eşec al acestui text este neglijarea rezistenţei unor părţi interesate sau lipsa unui antreprenor de politici publice la locul potrivit, care poate implementa decizia luată.

Testul bancnotei de 20 de dolari

Doi economişti se plimbă pestradă.Unul dintre ei ţipă: "Uite, o bancnota de douăzeci de dolari pe jos!" Cel de-al doilea reacţionează: "Nu se poate. Daca era adevărat, cineva ar fi luat-o deja de pe jos". În mod asemănător, atunci când examinăm dacă o decizie finală este corectă, analistul de politici publice trebuie să se întrebe: „Dacă alternativa mea preferată de politici publice este o idee atât de bună, atunci de ce nu a implementat-o nimeni până acum?" Răspunsul la această întrebare poate indica anumite lucruri importante legate de implementarea politicii publice, de opoziţie a părţilor interesate, etc.

(Sursa: Bardach, 2005, page 53)

Guess şi Farnham (2000) merg în aceiaşi direcţie atunci când dezvoltă ideea necesităţii previzionării capacităţii de implementare a unei agenţii înainte de optarea pentru una sau alta din alternative. Se referă în acest sens la trei întrebări importante. În primul rând, cum ar putea noua politică să funcţioneze în structurile existente, şi cum ar afecta aceste aspect implementarea? În al doilea rând, ce reguli ar putea facilita management-ul efectiv? Poate rolurile organizaţionale şi descrierile de proiect trebuie să fie schimbate pentru a se potrivi alternativei preferate. În al treilea rând, trebuie să existe o examinare a aspectelor funcţionale înainte de luarea unei decizii. "Pentru implementarea eficace a politicilor, instituţiile trebuie să genereze, să proceseze şi să transmită informaţii utile către responsabilii cu livrarea politicii publice", consideră autorii.

IV. Criterii mai puţin raţionale

John Kingdon a scris o carte de analiză a politicilor publice ("Agende, alternative şi politici publice") din perspectiva birocratului/ a analistului. În acest scop, au fost luate multe interviuri unor specialişti în politici publice, acestea făcându-l să concluzioneze ca există uneori criterii mai puţin raţionale pentru împingerea unor alternative pe agendă, şi că experienţa joacă un rol esenţial. De exemplu, concluzionează Kingdon, specialiştii dezvoltă în timp un simţ pentru direcţia corectă de politici publice şi pentru caracteristicile tehnice care fac o propunere viabilă. Uneori, o alternativă pică testul fezabilităţii tehnice, pentru că nu este suficient de elaborată, nu are un număr suficient de personal dedicate, etc. De asemenea, acceptarea la nivel de valori în rândul comunităţii elaboratorilor de politici publice contează foarte mult: propunerile care nu se potrivesc cu valorile specialiştilor au mai puţine şanse de a fi adoptate. Comunitatea de politici publice, în orice ţară dată, împărtăşeşte un corp de valori mai mult sau mai puţin similare, fie înspre o ideologie de conservare, fie mai degrabă înspre o ideologie mai liberală, cu toate nuanţele intermediare depinzând de aria de politică publică supusă discuţiei. Componentele acestei ideologii bazate pe valori sunt reflectate în credinţele specialiştilor despre ce trebuie făcut într-o anumită circumstanţă, despre cât de intervenţionist trebuie să fie statul, etc.

De exemplu, există o mare diferenţă între corpurile de valori împărtăşite de comunitatea nord-americană de politici publice şi cea europeană. Prima este mult mai înclinată în a acorda mai multe puteri pieţelor în defavoarea statului. Foarte important, unele arii de politică publică sunt mai sensibile decât altele, formularea de politici publice devenind în unele cazuri o chestiune foarte delicată. Spre exemplu, politica educaţională stârneşte mult mai multe emoţii decât politica în domeniul transporturilor, de exemplu, astfel încât specialiştii trebuie să acorde o atenţie specială anumitor sensibilităţi specifice beneficiarilor înainte de a propune schimbări. Seria de interviuri condusă de Kingdon a revelat faptul că birocraţia este într-adevăr mai receptivă la uneltele de evaluare economică, nu din cauza unui crez intrinsec în abordarea raţională a politicilor publice, ci din cauza faptulu că publicul este tot mai preocupat de chestiuni de eficacitate şi eficienţă. Aşa cum a declarat unul din intervievaţi, "oamenii încep să se întrebe ce se alege de banii lor". Nu în ultimul rând, un criteriu important, considerat ca atare de analiştii de politici publice/ funcţionarii publici atunci când propun o decizie este dacă o decizie are şanse rezonabile de receptare în rândul decidenţilor aleşi. Kingdon vorbeşte de asemenea şi despre procesul de "difuzare" în comunitatea de politici publice.
Unele aspecte de politici publice şi unele alternative persista pentru decenii întregi în comunitatea specialiştilor în politici publice, răspândindu-se şi în rândul publicului larg, astfel încât, în funcţie de fereastra de oportunitate care se deschide la un moment dat, ele pot fi împinse pe agendă în mod decisiv de către antreprenori în politici publice sau de oficiali aleşi. (Kingdon, 2010).

V. Critica teoriei raţionale

Există desigur multe critici la adresa teoriei deciziei rationale atunci când vine vorba de luarea deciziilor. Wegrich şi Jann (2006) le rezumă destul de bine în capitolul autorat în cadrul manualului de politici publice editat de Frank Fischer , Gerald J . Miller şi Mara S . Sidney. Cei doi citează spre exemplu demonstraţii făcute de Lindblom (1968) şi Wildawskz (1979) atunci când susţin că luarea deciziilor nu cuprinde numai adunarea datelor şi analiza de politici publice, "ci ţine cont mai presus de toate de soluţionarea conflictelor între actori publici şi privaţi şi între departmente diferite din sectorul public". Alţi autori merg şi mai departe (Mayntz şi Scharpf, 1975) spunând că „şabloanele de colaborare interdepartamentală urmăresc cel

mai des coordonarea negativă (participarea secvenţială a diferitelor departamente după ce politica iniţială a fost redactată), decât scenarii complexe şi ambiţioase de coordonare pozitivă (aducerea laolaltă de soluţii sugerate de politici publice ca parte din draft)".

Astfel, calea aleasă nu mai este rezultatul evaluării economice/ calculului raţional, ci mai degrabă consecinţa iraţională a politicilor interne, jocurilor de putere, etc. Cu alte cuvinte, rezultatul este determinat de constelaţiile şi resursele de putere dintre actorii implicati şi de „procesul de ajustare reciprocă partizană". Un cuvânt care descrie acest fenomen întâlnit adeseori în practică, şi care merge împotriva teoriei clasice a alegerii raţionale, este gradualismul (incrementalismul). Mai mult decât atât, o reţea densă de părţi interesate şi interese în cadrul birocraţiilor este complicată şi mai mult de faptul că guvernele şi societatea interacţionează în mod regulat, în aşa-numitele „reţele de politici" sau „comunităţi" de politici, şi soluţiile apar deseori ca dezirabile în urma acestor acţiuni, fără se fie neapărat susţinute de evaluări economice de cost-eficacitate sau de cost-beneficii, etc.
În concluzie, punctul de început pentru luarea deciziei în politici publice ar trebui să rămână aşa-numitele unelte de evaluare economică, în care alternativele de politici publice sunt cântărite vizavi de diferite obiective sau de criterii bazate pe valoare. În orice caz, trebuie să există o analiză clară a compromisurilor dintre ele, a barierelor în implementare, fezabilităţii şi sustenabilităţii, în plus faţă de calculul costurilor, detaliat în capitolul anterior. Deşi analiştii de politici publice şi-ar dori poate să le elimine complet, valorile şi interacţiunile subiective ale decidenţilor dintr-o anume constelaţie de putere, precum şi interesele acestora, influenţează luarea deciziilor.

VI.Puncte -cheie

1. Pentru a ajunge la decizia/ cursul de acţiunepreferate, pe care am vrea să le recomandăm decidentului, trebuie să comparăm în mod sistematic între opţiuni. În primul rând trebuie să ajungem la o listă scurtă, apoi să estimăm şansele fiecărei opţiuni de a rezolva problema, şi apoi să facem o monetizare a opţiunilor (le găsim echivalentul în bani).

2. În afară de costuri, trebuie să examinăm opţiunile, într-un tabel, şi faţă de alte criterii precum: acceptabilitatea publică, riscul producerii de consecinţe indezirabile/ adverse, fezabilitate, capacitate de implementare.

3. Trebuie să înţelegem compromisurile (trade-offs) dintre opţiuni şi să le punctăm pentru decident.
4. Dacă se poate, să desenăm un arbore al deciziei.
5. Să fiţi voi înşivă convinşi de plauzibilitatea unei decizii.
6. Dezvoltaţi un simţ pentru direcţia corectă de politică şi pentru caracteristicile tehnice care fac o propunere viabilă.
7. Pe lângă evaluarea economică, înţelegeţi mediul în care încercaţi să "vindeţi" propunerea, anume constelaţia de actori şi de putere, şi dezvoltaţi o strategie pentru influenţarea palierului decizional.

VII. Bibliografie şi lecturis uplimentare

Bardach, Eugene (2005), A Practical Guide for Policy Analysis. The Eightfold Path to More Effective Problem Solving, Washington, D.C.: CQ Press;

Guess, George M. and Paul G. Farnham (2000), Cases in Public Policy Analysis, Washington D.C.: Georgetown University Press;

Jann, Werner and Kai Wegrich (2006), „Theories of the Policy Cycle", in Frank Fischer , Gerald J . Miller , and Mara S . Sidney (editors), Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods;

Ledbury et al (2006), Understanding policy options, in the Home Office Online Report 06/ 06, available at http://www.ei-lat.ge/images/doc/understanding_policy_options.pdf;

Lindblom C.E (1968), The Policy Making Process. Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall (1sted.);

Mayntz, R. and Scharph, F.W. (1975), Policy Making in the German Federal Bureaucracy, Amsterdam: Elsevier;

Wildawsky, A. (1979). Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis. Boston, MA: Little Brown.

Capitolul 10. Indicatorii de performanță și administrarea sectorului public

De Răzvan Orășanu

Cea mai bună modalitate de a înțelege prezentul capitol este de a merge înapoi la capitolul 7, capitolul referitor la analiza datelor şi a medita mai profund asupra modalităţilor prin care, folosind acea analiza de date putem îmbunătăţi managementul instituţiilor folosind indicatorii de performanţă. Deşi această metodă este des folosită în sectorul privat, această modalitate de abordare abia acum începe să fie utilizată în sectorul public. Indicatorii de performanţă pot opera ca un indicator al performanţei actuale, ca o ţintă pentru o performanţă viitoare în domeniul politicii publice sau ca o referinţă pentru părţi interesate (din afara şi din interiorul sistemului) cu privire la stadiul unui proces în derulare. Abilitatea în a utiliza indicatori de performanţă poate simplifica, în practică, viaţa unui analist de politici publice. Deşi am afirmat deja că a folosi ceva date este preferabil situaţiei în care nu folosim date, deîndată ce avem acces la respectivele date şi ele pot fi analizate, cea mai bună formă de utilizare a lor este pentru o eficienţă managerială crescută. Construirea acestui proces în cadrul birocratic existent nu e simplă şi este un proces care se rafinează în timp – se imbunătăţeşte prin încercări repetate şi prin învăţarea din greşeli; de altfel acest procedeu nu este unul care poate avea o implementare lineară, predictibilă. Acestea fiind spuse, totuşi, odată ce acest proces este dezvoltat şi funcţionează, câştigurile de eficienţă pot fi imediate şi îmbunătăţirile pot fi resimţite imediat.

Practica includerii indicatorilor de performanţă în reglementarea politicilor din sectorul public reprezintă o modalitate cheie prin intermediul căreia managerii din sectorul public pot defini performanța, stabili indicatori şi pot îmbunătăţi funcţionarea agenţiilor pe care le administrează. De asemenea aceștia pot identifica parametri conecşi procesului de reformare ce urmează a fi implementat în sistem. O definiţie mai elaborată a indicatorilor de performanţă aparţine profesorului Bob Behn de la Universitatea Harvard, una dintre autorităţile mondiale reprezentative în acest domeniu de cercetare. Definiţia este următoarea: „O instituţie sau o agenţie publice recurge la o strategie de administrare în baza principiilor de performanţă dacă, în efortul său de a realiza obiective specifice, se utilizează o serie de ședințe regulate şi integrate(...), date curente pentru a analiza performanţe specifice, pentru a genera feedback privitor la progresului înregistrat (...); pentru identificarea şi rezolvarea problemelor de deficit de performanţă şi pentru a seta şi atinge obiectivele de performanţă". Indiferent de modalitatea de a defini conceptul, indicatorii de performanţă sunt legaţi de schimbări fundamentale şi semnificative în politicile publice; pot avea un impact relevant şi în domeniul educaţiei (a se vedea spre exemplu modalitatea Michelle Rhee de aplicare a conceptului).

Indicatorii de performanţă şi importanţa acestora sunt derivate din caracteristicile climatului economic prezent. Ca urmare a crizei economice şi financiare din ultimii ani, guvernele, ministerele şi autorităţile locale au fost nevoite să gestioneze datorii publice imense; actualmente aceleaşi autorităţi încearcă atingerea obiectivelor propuse de reforma în sectorul public şi implementareaîntr-o manieră diferită a unor noi politici publice.

În primul rând, specialiştii implicaţi în managementul sectorului public s-au axat pe stabilirea unei legături mai strânse între obiectivele propuse şi resursele financiare utilizate pentru atingerea acelor obiective. Următorul pas a fost standardizarea, definită în următorii termeni: livrarea unui bun public necesită o sumă

de bani, cheltuirea adiţională a aceleiaşi sume trebuie să genereze rezultate proporţionale suplimentare. În al treilea rând, a fost introdus conceptul se stabilire a unor standarde de performanță-dacă în cadrul mai multor instituții/agenții livrarea aceluiaşi bun public costă diferit, se pot întocmi rapoarte care să analizeze componentele procesului de livrare pentru a se defini un mod mai eficient de gestionare a resurselor și pentru a promova o eficientizare a cheltuielilor. În al patrulea rând, a fost întrebuințat conceptul de performanţă bugetară, adică acordarea unor fonduri suplimentare condiţionată de atingerea unor repere de performanță stabilite în prealabil pentru fiecare agenţie publică în parte.

În ultimul rând, trebuie avut în vedere faptul că pe viitor, oamenii vor fi mult mai interesați de stilizarea datelor, versiunile computerizate vor încerca imitarea diverselor aspecte ale societății care să faciliteze o îmbunătățire a gradului de predictibilitate a posibilului impact al unei politici publice, prin folosirea modelării dinamice în mod sistematic (dynamic modelling). Toate aceste etape de reformare au ca scop obținerea unor rezultate mai bune, dar și sporirea capacității de anticipare a rezultatelor, luând în considerare restricțiile bugetare aplicate în întregul sistem de educație.

I. Originea utilizării managementului performant în New York, în anii 1980

Conceptul indicatorilor de performanță a fostdezvoltat la sfârșitul anilor 1980 și începutul anilor 1990 în cadrul Inspectoratului de Poliție al orașului New York. Ulterior, alte departamente ale sectorului public şi-au creat proprii indicatori de performanţă pentru a răspunde cerințelor proprii.Fundamentul conceptului constă în analizadatelor pentru îndeplinirea unor obiective publice. Într-o primă etapă, obiectivul public este definit în termeni cuantificabili. Apoi, misiunea principală a strategiei bazată pe indicatori de performanță este rezolvarea problemelor existente, îmbunătățirea performanțelor, având ca finalitate dezvoltarea continuă. Apoi, succesele în productivitate ale unui departament sunt implementate în întreaga organizație și, ca urmare, organizația în sine devine un mediu de învățare. Implementarea în orice domeniu a indicatorilor de performanță managerială și/sau instituțională poate fi considerată un mod formal de a spori performanța/randamentul tuturor actorilor vizați, prin accentuarea neîntreruptă asupra progresului, element cu siguranță necesar în educație.

Un prim pas a fost crearea unei baze de date a Inspectoratului de Poliție din New York prin conexarea statisticilor referitoare la infracțiuni și a unei hărți a locurilor unde au fost comise – modalitate inedită care conferă mai mult sens datelor. Măsurarea indicatorilor din teren poate fi aplicată în orice domeniu, inclusiv în educație. In New York, cu țelul de a reduce criminalitatea, dezordinea și frica, William Bratton a orchestrat crearea CompStat, un program de software care integra statisticile infracțiunilor într-o hartă a oraşului, de o manieră care să permită identificarea punctelor cu o activitate infracțională ridicată, urmată de alocarea resurselor acelor zone mai vulnerabile. Datele necesare au fost trimise de fiecare unitate poliție la centru sub forma unor rapoarte săptămânale. Ca urmare a acestui demers, s-a putut realiza o conexiune între zone și activități infracționale specifice. Disponibilitatea acestor date i-a facilitat lui Bratton stabilirea responsabilităților în implementare și definirea unui plan pentru întregul oraș. Rezultatul implementării strategiei indicatorilor de performanță a fost diminuarea infracționalității (la șase săptămâni de la implementare, a putut fi observată o scădere a infracționalității cu 16.8% comparativ cu anul anterior). Cu alte cuvinte, conectarea datelor într-un mod specific și generarea unui baze de date ca reper în luarea deciziilor pot îmbunătăți calitatea procesului de elaborare a politicilor publice. Livrarea serviciilor publice devine constantă, eficientă la nivelul utilizării resurselor și care răspunde nevoilor cetățenilor.

Cheia managementului performant este utilizarea unor date care nu au fost viciate în procesul de colectare (şi care nu au fost colectate cu o „teorie" în minte). Acest lucru se traduce prin excluderea aplicării unei teorii în etapa inițială, dar definirea acesteia să rezulte pe măsură ce datele prezintă o anumită situație – cu alte cuvinte teoriile trebuie să se nască din analiza datelor. Ideile care se desprind din cernerea datelor trebuie colectate și analizate. În această etapă nu sunt necesare gânduri, analize preliminarii sau modele de lucru. Datele relevante trebuie privite obiectiv și asupra lor menținută atenția. Așadar, este necesară o abordare complet obiectivă urmată de analize atente și sensibile referitoare la modalitatea prin care acestea pot fi traduse în recomandări de acțiuni. Eliminarea parametrilor nerelevanți și menținerea exclusiv a celor reprezentativi necesită o judecată lucidă și calibrată. Adaptarea strategiilor și privirea datelor din unghiuri diferite permite livrarea unor elemente de conținut adiționale și relevante pentru munca experților din domeniul politicilor publice. În sfera educației, analizarea seturilor de date, stabilirea unor parametri de urmat relevanți, apoi setarea unor standarde specifice permit direcționarea resurselor exact în acele locuri unde ele sunt cel mai necesare. Experții în acest domeniu pot îmbunătăți semnificativ politica existentă prin utilizarea sistemului managementului performant; chiar și o implementare rudimentară poate genera îmbunătățiri semnificative la nivel de sistem.

După etapa colectării datelor, stabilirea indicatorilor de performanță sau a standardelor de îmbunătățire poate fi dezbătută la nivelul managementului instituției. Odată stabiliți, după o riguroasă procedură de selecție, indicatorii de performanță trebuie să fie relevanți pentru obiectivul propus. Prin extensie, utilizarea și interpretarea unor date care nu sunt relevante pentru problematica avută în vedere pot conduce la rezultate care nu se vor axa asupra elementelor ce trebuie îmbunătățite. În continuare, este de menționat faptul că procesul în sine nu are un termen de finalizare prestabilit, el fiind un proces de continuă auto-îmbunătățire, bazat pe rezultate. Adeseori, indicatorii de performanță pot suferi modificări sau pot fi recalibrați în funcție de rezultatele obținute; după atingerea unui obiectiv propus, noile provocări apărute trebuie rezolvate. De aceea este imperios necesară continua actualizare a datelor și a progresului înregistrat. Vechiul dicton tot ce e măsurat e realizat este de obicei validat de această abordare, aspect ce poate fi aplicat și in domeniul educației.

Jack Maple, inspectorul sef adjunct al Inspectoratului de Poliție din New Yor şi subalternul lui Bill Bratton a utilizat patru principii pentru a deosebi managementul performant de orice alt proces similar din trecut. Conform lui Jack Maple raportarea sistematică și cu acuratețe a datelor constituie un element vital, datele vechi de 3 până la 6 luni fiind inoperabile. Același principiu poate fi aplicat și în educație; accesul la date referitoare la performanța instituțională un an mai târziu, când nu se mai poate interveni în livrarea serviciul public, nu este de ajutor. Al doilea principiu abordat de Maple face referire la distribuția resurselor umane de o manieră bazată pe rezultate și care trebuie să fie sincronizată. Lipsa de comunicare și interacțiune pe orizontală precumși rivalitatea dintre diverse agenții/departamente sunt probleme care nu caracterizează doar departamentele de poliție, ele manifestându-se și în sectorul educației. Al treilea principiu se concentrează pe utilizarea unor tactici eficiente, delegarea responsabilităților și stabilirea unei răspunderi la nivelul fiecărui individ. În același mod în care un șef de poliție este răspunzător deinfracțiunile din o anumită zonă a orașului, i.e. este responsabil, directorul unei instituții de învățământ este responsabil de performanța întregii organizații. Ultimul principiu atrage atenția asupra continuării procesului de monitorizare după îndeplinirea obiectivelor pe care un departament și le-a propus-indiferent dacă acest departament este din cadrul poliției sau din sistemul de educație; reperele stabilite la nivel central trebuie cuantificate și constant urmărite pe întreaga perioadă de implementare. Astfel orice profesionist din educație, oricărui director de departament din autoritățile guvernamentale trebuie să dispună de un sistem

de măsurare a propriului progres dar și a progresului fiecărui angajat. Aceste patru principii sunt utile în schimbarea politicilor publice și în mod specialîn procesul amplu de reformă.
Rezultatele obținute în urma aplicării acestei strategii sunt vizibile în cadrul FBI Crime Statistics realizată în perioada de colaborare dintre Bill Bratton cu Jack Maple la Inspectoratul de Poliție din New York. Cifrele au arătat o scădere cu 40% a infracțiunilor în cele 27 de luni de implementare a proiectului, cu o reducere accentuată în perioada 1994 și 1995 comparativ cu rezultatele cumulate ale următorilor patru ani. Implicațiile implementării indicatorilor de performanță au fost reducerea cu 3.000 a numărului de cadre implicate și înjumătățirea bugetului pentru orele suplimentare. Obținerea acestor rezultate poate fi aplicată oricărei instituții publice-școlilor interesate de a reduce rata de nepromovabilitate a studenților, sporirea ratei de promovabilitate, îmbunătățirea rezultatelor elevilor la materii esențiale precum matematică sau citire. La rândul lor, universitățile sunt interesate de reducerea ratei abandonului școlar, sporirea calității rezultatelor studenților, obiective ce pot fi măsurate. Și eșecurile pot fi cuantificate și rezolvate prin intermediul politicilor publice. Succesul înregistrat de un departament poate fi setat ca un reper sau standard la nivel general și ulterior translatat către toate celelalte departamente. Varietatea instrumentelor utilizate de NYPD nu face obiectul acestui capitol, dar lecții esențiale pot fi extrase.

Analiza de date trebuie privită drept un catalizator al cooperării între departamente. De exemplu, când datele referitoare la traficul de droguri și ale infracțiuni a fost suprapuse pe hartă, concluzia a fost evidentă-cele două zone coincideau aproape perfect. Ca urmare pentru soluționarea problemelor legate de aceste două activități ilicite, era necesară cooperarea îndeaproape a Diviziei de Narcotice cu Poliția Comunitară. Problemele sociale, (de exemplu lipsa fondurilor, părinți care nu își îngrijesc copiii, divorțurile etc.) exercită o influență majoră asupra rezultatelor educaționale. În educație, capacitatea de a corela programe, departamente este foarte importantă și realizarea unor programe sociale si educaționale comune este un deziderat perpetuu în faza de implementare a reformelor în domeniul politicilor publice, inclusiv în sistemul de educație.

II. Al doilea studiu de caz- orașul Baltimore

Principalele avantaje ale aplicării strategiei indicatorilor de performanță rezidă din rezultatele obținute. De exemplu, după implementarea în Baltimore a unei strategii similare cu cea din Inspectoratul de Poliție al New York-ului s-a constat o creștere a gradului de responsabilizare în gestionarea cheltuielilor și administrareacontractelor. Mai mult, evoluții pozitive au fost raportate și în sfera financiară datorită redirecționării investițiilor către zonele prioritare. Rezultatele sunt palpabile tocmai pentru că definirea unor termene limită crește eficacitatea procesului. În Baltimore, indicatorii de performanță au fost utilizați sub denumirea de CityTrack; în implementare a fost stabilit un interval de timp (48 de ore) alocat îndeplinirii următoarelor sarcini (umplerea unor găuri sau curățarea unor ziduri cu graffiti). Acest sistem poate funcționa ca un tablou de bord pentru reparații în școli, reducerea costurilor de întreținere în școli și universități.

Tabel 14 Analiza CityTrack, Baltimore

Serviciul prioritar	Timpul de realizare a obiectivelor					
	Ian 7, 2002	Iul 1, 2001	Iul 1, 2003	Iul 1, 2004	Iul 1, 2005	Iul 1, 2006
Scurgerile exterioare	15	5	7	4	4	2
Apa din subsol	3	3	5	2	2	2
Colectarea molozului rezultat în urma construcțiilor	14	14	14	7	7	4

Sursa: *CitiTrack Statistical Reports, Bureau of Water and Wastewater (created on 01-07-2002, 07-06-2002, 07-05-2003, 07-17-2004, 07-16-2005, 07-16-2005, 07-15-2006) and CitiStat staff.*

III. Aplicarea Indicatorilor de Performanță în domeniul Educației

Indicatorii de performanță pot fi utilizați în orice domeniu, generând rezultate tangibile atunci când implementarea este corectă. Indiferent dacă ne referim la un serviciu public la nivel local, regional sau național, o utilizare corectă a indicatorilor va produce aceleași rezultate. Următoarele analogii sunt relevante pentru a susține această afirmație; serviciul public local poate avea rezultatele măsurate prin analiza datelor existente. Aplicând această metodă, rezultatele de la examenul de bacalaureat pot fi măsurate pentru a evidenția îmbunătățiri în sistemul de educație. În continuare, procentul elevilor din ciclul liceal care reușesc să fie admiși în învățământul superior poate fi relevant pentru calitatea educației. Privind din această perspectivă, obiectivele pe termen scurt precum cele de tip săptămânal pot fi stabilite pentru a spori gradul de eficiență a procesului administrativ. La nivel macro, îmbunătățirile sistemice urmează folosirii acestor indicatori de performanță. În concluzie, indicatorii de performanță sporesc elanul și determinarea pentru rezolvarea unei situații, păstrând deschisă opțiunea de a extinde lista responsabilităților.

Ca urmare, tot mai mulți profesioniști și-au exprimat interesul în a utiliza CompStat, dezvoltându-l și pentru alte domenii de activitate, în mod particular în educație. Un exemplu relevant în acest sens îl reprezintă cazul unui fost expert al Harvard Kennedy School, Michelle Rhee care din postura de inspector șef în Washington DC a inițiat un programprin care cuantifica statistic evoluția la clasă a fiecărui profesor în funcție de rezultatele elevilor din acea clasă, care mai apoi a fost extins pentru a îmbunătăți întregul sistem educațional din oraș. Așadar, măsurarea statistică a performanțelor fiecărui student poate fi realizată și în acest mod pot fi atașate standarde de performanță pentru fiecare profesor și fiecare director de școală. Deficitele de performanță au putut fi identificate, facilitând către o mai bună și mai eficientă integrare a elementelor care lipseau, prin includerea informațiilor derivate din analiza datelorînregistrate. Prin extensie, s-a dezvoltato strategie îmbunătățită, implementată la nivel întregului oraș, și centrată pe rezultatele procesului de predare. Manualul de față nu militează pentru utilizarea acestui tip de mecanism,

dar susține introducerea unui sistem care să permită măsurarea datelor și monitorizarea schimbărilor survenite pentruobținerea rezultatelor propuse. În ultimă instanță, indicatorii de performanță sunt derivați din studiul datelor colectate de o manieră care să aducă informații la nivelul întregului sistem, acolo unde este propusă schimbarea strategiei politicii publice. De aceea, noi credem că o schimbare de politică sau recalibrarea politicilor precedente trebuie să încorporeze problemele evidente și să dețină o bază analitică solidă, regăsită în date.

O caracteristică importantă a obiectivelor este specificitatea și relevanța lor pentruunanumit tip de serviciu public. În continuare, obiectivele trebuie să fie ambițioase, dar realizabile, adică realiste. În primul rând, definirea scopului general al unei politici publice va urma schema SMART (Specific, Măsurabil, Realizabil, Realist, Rapid). Astfel se poate obține o definiție mai specifică și mai exactă. În al doilea rând, scopul trebuie să aibă un termen-limită în care să poată fi îndeplinit. Și în privința acestui aspect, estimarea să fie ambițioasă dar realistă și să ia act de capacitatea instituțiilor care sunt direct responsabile de punerea în practică a măsurilor prevăzute în textul politicii publice. În al treilea rând, prioritatea demersurilor este reprezentată de asigurarea beneficiului cetățenilor, acesta fiind țelul final al politicii. Așadar, pentru asigurarea unui management performant, setarea obiectivului principal să fie precisă așa cum va fi exemplificat în rândurile următoare.

- Un exemplu de asemenea obiectiv poate fi sporirea calității educației sau creșterea numărului elevilor care sunt admiși în instituțiile învățământului superior, într-un interval de timp determinat. Să presupunem că scopul este ca până în anul 2017 numărul celor care absolvă ciclul superior de învățământ să urce cu 15%, fără a se înregistra o scădere în rândul copiilor înscriși la grădinițe. Combinarea elementelor calitative cu cele cantitative reprezintă o modalitate interesantă de utilizare a principiului optim Paretian, în încercarea de îmbunătățire a unui serviciu public fără a determina o înrăutățire a unui alt serviciu public la fel de important.
- În atingerea obiectivului nostru au fost stabilite următoarele repere. Până la finele anului școlar 2014, o creștere de 3% poate fi o țintă, urmând ca în intervalul 2015-2017 să fie înregistrate creșteri anuale de 4%. Acest proces gradual ar trebui să își atingă obiectivul până la finalul anului 2017, elementele care vor genera tendința ascendentă fiind creșterea numărului absolvenților învățământului liceal, împreună cu facilitarea distingerii reperelor succesului, dar și a punctele cheie pentru schimbare.
- În acest moment pot fi identificate atât țintele pentru fiecare an, dar și cei responsabili de implementarea lor cu succes.

Un alt model de implementarea strategiei indicatorilor de performanță în sistemul educațional, unde datele pot fi măsurate urmează a fi prezentat mai jos. Datorită statisticilor care sunt disponibile astăzi, se pot întocmi rapoarte asupra rezultatelor înregistrate. De exemplu, procesul Bologna s-a bucurat de o monitorizare atentă, care poate fi utilizată în evaluarea mobilității și a rezultatelor generate. De asemenea, procesul Bologna este util pentru studiu și din perspectiva faptului că a impus anumite rate de alfabetizare și dobândirea unor abilități de bază, care pot fi cuantificate (înțelegerea informațiilor, utilizarea lor în cadrul examinărilor, abilitatea de exprimare într-o anumită limbă etc.). Datele colectate în urma acestui proiect stau la baza unor cercetări și pentru înțelegerea dinamicii rezultatelor în funcție de instrumentul implementat. Astfel, este accesibilă comparația performanțelor între diverse state și identificarea punctelor forte dar și a punctelor slabe în faza de implementare. Cu alte cuvinte, indicatorii de performanță pot fi stabiliți în urma unei interpretări atente a datelor colectate si disponibile.

IV. Al treilea exemplu – Metoda Deschisă de Coordonare adoptată de UE

Probabil cel mai cunoscut și mai influent exemplu de utilizare a indicatorilor de performanță în educație este practica de stabilire a unor repere în cadrul schemei de lucru a Metodei Deschise de Coordonare (OMC) a UE. Statele membre ale UE adoptă programe dezvoltate pe 10 ani în care sunt setate o serie de țeluri generale și comune în domeniul educației. Obiectivele strategice pe termen lung ale politicilor de educație și instruire ale UE, până în 2020 sunt:

- Transformarea într-o realitate curentă a învățării pe întreaga durată a vieții (lifelong learning) și a mobilității forței de muncă;
- Îmbunătățirea calității și eficienței sistemului de educație și instruire;
- Promovarea principiilor de echitate, coeziune socială și cetățenie activă;
- Dezvoltarea creativității și a inovației, inclusiv a antreprenoriatului, la toate nivele de educație și instruire.

La nivelul UE sunt dezvoltate o serie de acțiuni direcționate către zone prioritare concrete, pentru fiecare dintre aceste nivele diferite de educație și instruire, având ca reper obiectivele menționate mai sus. Pentru a monitoriza progresul individual al fiecărui stat membru, dar și pentru o monitorizare la nivelul UE au fost determinați indicatori și repere pentru anul 2020. (În timp ce majoritatea datelor sunt colectate periodic de Eurostat, unele dintre acestea sunt disponibile prin intermediul centrului de cercetare PISA al OCDE). Reperele stabilite pentru 2020 sunt următoarele:

- Cel puțin 95% dintre copiii cu vârste cuprinse între 3 ani și vârsta la care debutează ciclul primar de învățământ ar trebui să fi fost integrați într-un sistem de educație timpurie;
- Procentul tinerilor de 15 ani care nu au dezvoltate suficiente abilități de citire, matematică și știință ar trebui să fie la un prag sub 15%;
- Procentul tinerilor care abandonează studiile ar trebui să fie sub 10%;
- O medie de cel puțin 15% dintre adulți (grupa de vârstă 25-64) ar trebui să fie parte a procesului de învățare pe întreaga durată a vieții (lifelong learning).

Procesul OMC este unul „soft" având consecințe limitate pentru statele membre, tocmai de aceea principalul instrument de care dispune sunt rezultatele monitorizării procesului în sine, schimbul de bune practici și învățarea comună continuă. Totuși, odată cu stabilirea noului cadru al „Semestrului European", guvernele naționale dezvoltă Programe Naționale de Reformă, pe care Comisia le compară cu scopurile comune ale politicilor UE și mai ales cu reperele setate. Recomandările specifice pentru fiecare stat din partea Comisiei sunt referințe importante pentru procesul de creare a unor politici publice la nivel național, în mod special deoarece acestea sunt conectate cu elemente financiare: planificarea absorbției fondurilor structurale, integrarea rezultatelor procesului de monitorizare drept o „condiționalitate ex-ante".

V. Cum se realizează implementarea unui sistem bazat pe indicatori de performanță într-o instituție publică?

Indicatorii de performanță manifestă o serie de caracteristici fundamentale, dar care pot fi adaptate pentru a răspunde nevoilor oricărei instituții publice. Este important să avem în vedere faptul că modalitatea

corectă de implementare nu este de a copia un model de succes, ci constă în adaptarea lui la circumstanțe specifice. Nu există o rețetă gata pregătită și care poate fi aplicată în orice situație. Pentru început, scopul îmbunătățirii performanței trebuie clar specificat. În continuare, un număr redus de angajați vor fi responsabili de selectarea datelorcolectate și analizarea acestora. Urmează stabilirea necesarului de infrastructură, precum și a cadrului general în care se vor organiza ședințele. În consecință, trebuie construită capacitatea operațională, care să dispună și de un mecanism de monitorizare. Dacă rezultatele obținute nu sunt cele scontate, atunci este esențială reanalizarea premiselor inițiale și confruntarea lor cu rezultatele demonstrate de situația unei aplicări standard a politicii. Un aspect foarte important al acestui proces este de a adapta cadrul general prestabilit la necesitățile precise ale sectorului de activitate. În sens larg, nu se poate afirma existența unei rețete care să asigure succesul, dar elementele esențiale în generarea unor indicatori de performanță și o îmbunătățire a performanței sunt descrise mai sus și fiecare dintre ei trebuie consideraţi cu atenție maximă.

În mod special, datele colectate trebuie să reflecte situația care necesită îmbunătățiri. Deși operațiunea de colectare a datelor este un proces dificil, datele folosite în realizarea statisticilor trebuie să fie actualizate, deoarece responsabilitatea pentru eficiență reiese tocmai din identificarea specificității menționate mai sus. În continuare tipologia datelor colectate este importantă în faza de măsurare; datele rezultate în urma analizei vor facilita identificarea acțiunilor necesare implementării corecte. Datele rezultate sunt cele care furnizează informații referitoare la impactul avut, dar, de asemenea ele creează obiective pentru perioada următoare. Un exemplu de astfel de analiză poate fi cea a numărului studenților care au obținut rezultate peste un punct de referință predefinit. Un alt exemplu poate consta în măsurarea procentului studenților care au absolvit ciclul liceal și continuă educația în cadrul unor instituții de învățământ superior. În consecință, a devenit mai evident faptul că obiectivul implementării indicatorilor de performanță nu este doar de a măsura realizările din trecut, sau identificarea problemelor întâmpinate, dar și de a încuraja performanțele individuale și instituționale având în subsidiar scopul general de a livra bunuri publice.

Colectarea de date in cadrul unui sistem bazat pe indicatori de performanţă nu este suficientă în lipsa unei analize profesioniste a acestora. Datele sunt relevante pentru a clarifica performanțe anterioare, identificarea deficitelor alături de explicarea lor, dar și pentru a sugera strategii de reducere a deficitelor și surprinderea elementelor care le-au generat. Sistemul indicatorilor de performanță permite analizarea datelor prin intermediul comparațiilor, fie între datele din trecut și cele din prezent, sau între date care aparțin unor agenții similare, care au inovat procesul și care pot fi folosite pentru atingerea obiectivelor. De reținut, chiar dacă este indicat să fie evitată o atitudine de coroborare a unor date conexe (unele nefiind relevante pentru scopul propus), este recomandat a se utiliza date brute cât mai numeroase, ce vor constitui material auxiliar pentru analiști. Cu cât sunt mai pertinente exact în domeniul respectiv, cu atât vor fi mai de ajutor. În consecință, șansele de a privi problematica dintr-un unghi inovator cresc considerabil atuci când colectăm efectiv date de pe teren. Așadar, analiza datelor este un alt pas cadru în implementarea indicatorilor de performanță, deoarece nu aduce doar informații din interior, ci poate adăuga și informații auxiliare.

Indicatorii de performanță constituie elementul central al discuţiei acestui capitol, dar dezvoltarea lor necesită o infrastructură specifică, regăsită în mecanismul de performanță, despre care vom vorbi în rândurile ce urmează. Parte a infrastructurii o constituie identificarea unui spațiu în care vor fi organizate ședințele și unde va fi determinat ritmul implementării ce va fi respectat de fiecare instituție implicată. În continuare, spațiul unde reprezentanții diverselor instituții se vor întâlni trebuie să fie echipat cu mijloacele

tehnice necesare prezentării analizei, și de asemenea trebuie să faciliteze dezvoltarea dezbaterilor între cei prezenți. Considerăm că nu se impune construirea unui nou spațiu, în schimb o serie de camere pot fi transformate pentru a se potrivi scopului ședințelor, revenind ulterior la destinația inițială. Totuși, identificarea unui spațiu special pentru acest tip ce activități este o măsură importantă și cu impact pe termen lung. Motivația rezidă din faptul că echipamentele tehnologice sunt utilizate și în etapa de colectare a datelor; în plus disponibilitatea consultării bazelor de date trebuie să fie permanentă. Cu alte cuvinte, infrastructura critică necesară reprezintă un element central pentru scopul acțiunii generale, deși per ansamblu analizele de datele sunt cele care au o poziție privilegiată în acest proces.

Ședințele descrise mai sus sunt unul dintre elementele cheie ale întregului proces, în același timp fiind și partea cea mai vizibilă. Acestea se desfășoară cu participarea atât a managerilor de departament, cât și a managerilor generali, fiecare prezentând stadiul în care se află. În acest mod este facilitată intervenția agenților de a-și exprima viziunea, dar totodată pot răspunde unor întrebări referitoare la performanțele sau, daca este cazul, lipsa performanțelor înregistrate. Dezbaterile trebuie să evoce varii aspecte; pentru fiecare acest tip de eveniment, o persoană va fi desemnată responsabilă de moderarea și prezidarea discuțiilor (de către conducere). Intervalul de timp între ședințe nu trebuie să fie prea mare, deoarece el poate afecta gradul în care participanții au reținut aspectele analizate anterior. Un alt motiv pentru care regularitatea întâlnirilor este importantă rezultă din monitorizarea continuă a evoluției procesului, evitând nerespectarea termenelor limită și a reperelor prestabilite. Ședințele trebuie să fie în concordanță cu ciclul de colectare a datelor, și să ia în considerare standardele definite anterior.

Responsabilitatea stabilirii ţintelor instituţionale revine organizației, după ce în prealabil au fost analizate datele și după extragerea concluziilor în cadrul unei ședințe la care să participe toți decidenții reprezentativi ai instituției. Se poate argumenta că întregul proces de setare a reperelor poate fi asimilat procedurii de transformare a unei afaceri de familie într-o întreprindere standard. În loc de a funcționa în baza unor obiective individuale fără un termen specific de îndeplinire, instituțiile sunt nevoite să implementeze practica obiectivelor în calup cu un termen de executare bine determinat. Ca urmare, până la un moment definit o serie de probleme similare ce trebuie gestionate. În urma îndeplinirii acestei sarcini, evaluarea procesului poate fi realizată prin măsurarea performanțelor și controlul de calitate. Stabilirea unor obiective explicite este de o importanță majoră pentru definirea problemelor și a prioritizării acestora. Mai mult, aceasta determină mobilizarea angajaților în a trata o anumită problemă cu urgența necesară. În continuare, țelurile trebuie să fie reale și viziile; prin identificarea a ceea ce trebuie realizat, sunt inițiate instrumente interne de soluționare, mebnținând finalitatea propusă de obiectiv.

De asemenea, trebuie evidențiată importanța obiectivele ambițioase, dar fezabile(strech-targets). Acestea sunt repere de performanță a căror îndeplinire, deși posibilă, nu se dobândește doar prin majorarea volumului de muncă, cât și prin mijloace inovatoare și modificarea dinamicilor sistemului. Obiectivele ambițioase pot fi percepute ca o serie de provocări în termeni de efort și de abordare. Un alt impact pozitiv al acestora rezidă din faptul că deși ele nu sunt atinse, rezultatele obținute sunt mai bune, și moduri mai creative de soluționarea eventualele probleme au fost identificate. Există o tară a acestui tip de obiective, și anume că nereușita unei instituții de a le atinge poate atrage critici. Câteodată, finanțarea este direct dependentă de realizarea standardelor fiind privită din perspectiva unei contract publicîntre populație și generatorii de servicii publice. Această situație funcționează ca un imbold pentru îndeplinirea țelurilor și asigurarea finanțării. Totuși, beneficiile obiectivelor ambițioase sunt superioare dezavantajelor, deoarece

mobilizează capacitatea personalului și energizează angajații pentru a produce rezultate și a emite strategii ajutătoare auxiliare.

Strategia de performanță cuprinde analiza de date, setarea unor repere, organizarea de ședințe și susținerea entuziasmului. Permanenta îmbunătățire de procedură a realizării obiectivelor este importantă pentru că facilitează compararea și contrastarea activității diverselor departamente. Transferul de know-how este o componentă critică a procesului și care se manifestă în cadrul strategiei indicatorilor de performanță. În cazul în care există instituții care nu și-au îndeplinit obiectivele în timpul determinat, acestea pot cere sfaturi de la celelalte organisme similare care și-au îndeplinit țelurile, sau le-au depășit, și care implementează strategii similare. Avantajele transferului de know-how este că se desfășoară la nivel intern, unde agenții s-au confruntat cu probleme în aceeași arie de activitate. Acest tip de management este util prin abilitatea de a transfera resurse specifice (atât materiale cât și umane) într-un mod inteligent. Astfel mecanismul de funcționare a instituției este îmbunătățit. De asemenea, prin utilizarea acestei metode de management, se poate impune restructurarea unor procese birocratice, dacă se descoperă că funcționarea prezentă necesită îmbunătățiri. În concluzie, managementul bazat pe indicatori de performanță nu se desfășoară pe o schemă de funcționare singulară, adaptarea continuă la noile situații poate soluționa alte aspecte, neglijate anterior. În mod inevitabil, sporirea performanței presupune o abordare în profunzime a structurii organizaționale a instituției, facilitată de ședințele regulate descrise mai sus.

Ședințele sunt interne (fără a permite accesul jurnaliștilor, a celor interesați sau a cetățenilor), deoarece ele au în vedere managementul intern al responsabilităților și acțiunilor. În etapa premergătoare întâlnirilor, analiza datelor trebuie rezumată în memo-uri, la care se va atașa schița agendei pentru ședința următoare. Analiștii trebuie să aibă informații actualizate asupra progresului înregistrat. În timpul dezbaterilor, fiecare problematică indicată în agendă trebuie discutată și urmată de o sesiune de întrebări și răspunsuri, în care au loc clarificări și intervenții pe un ton productiv și echilibrat. Scopul este de a actualiza necesitățile și progresul, pentru a se înregistra o creștere în eficiență și productivitate. Mai departe, schimbările mandatate anterior vor fi monitorizate și evaluate – cum se raportează noile elemente la reperele stabilite și la schimbările promise? Capacitatea operațională se bazează pe o constantă cerere pentru depășirea limitelor care urmează să fie susținută de mecanismeleinstituționale interne.

Capacitatea operațională a strategiei indicatorilor de performanță constă în delegarea rațională a responsabilității manageriale. Așadar, pentru a obține cele mai adecvate rezultate, managerii unor sectoare specifice sunt responsabili de administrarea resurselor, motivarea angajaților și organizarea acțiunilor acestora. Managerii care urmează să fie supuși unor sesiuni de instruire în acest sens pot fi din interiorul organizației, dar, în același timp se recomandă recrutarea și cooperarea cu persoane din exterior care pot aduce propuneri noi și creative. Indiferent de strategia abordată, în implementare este fundamentală respectarea principiilor propuse de indicatorii de performanță. Această acțiune implică bugetarea suplimentară destinată instruirii indivizilor conform cu principiile evocate mai sus. În fine, rezultatele sesiunilor de instruire, coroborate cu implementarea strategiei, vor atinge un punct care va permite izolarea/identificarea acțiunilor care sunt performante, dar și a modalităților în care investițiile afectează rezultatele. Finalmente, orice îmbunătățire va multiplica investiția originală în training și în schimbarea structurilor interne (fie că ne referim la reducerea costurilor, a timpului sau la crearea unor capacități adiționale în interiorul instituției).

Monitorizarea trebuie să includă o înregistrare a obiectivelor atinse, dar și o serie de noi recomandări. Prin concentrarea asupra unuia dintre elementele cheie ale indicatorilor de performanță evidențiați în definiție, o serie de întâlniri regulate, frecvente, periodice și integrate,[...] având la bază decizii și angajamente anterioare pentru a îmbunătăți performanța și de a stabili obiectivele viitoare, se realizează o analiză a mecanismelor de prevenție, precum și o continuă îmbunătățire în raport cu țelurile stabilite la nivel intern.

VI. Cum pot fi evitate greșelile frecvente de implementare?

Instrumentele strategiei indicatorilor de performanță pot fi adaptați nevoilor specifice ale oricărui domeniu. Cu toate acestea recomandăm ca definirea reperelor de performanță să fie realizată de experți cu o vastă experiență în procesul de livrare a respectivului serviciu public, în cazul de față sectorul educațional. La acest element se adaugă o cerere esențială, și anume, răspunderea instituțională prin asumarea totală a angajamentului pentru implementare. Echipa responsabilă de implementarea strategiei trebuie să se axeze pe eficientizarea și dezvoltarea unei abordări care să răspundă pe deplin cerințelor serviciului public. În același timp echipa are rolul de a identifica noi nivele de performanță și măsurile imediate ce decurg din noii parametri. Este necesar un consens asupra datelor care trebuie colectate, analizate, urmate de acțiuni regulate de monitorizare.Procesul de implementare impune experimentare, adaptare, și învățare continuă, de aceea experții atrag atenția asupra nevoii de flexibilitate și răbdare. O utilizare corectă a indicatorilor de performanță va genera rezultate vizibile, devenind un model ce poate fi implementat și în cadrul altor servicii publice. Totuși, în unele sectoare va fi necesar să se realizeze un proiect pilot, în care inevitabil unii dintre parametrii originali vor suferi modificări.

Au fost identificate o serie de erori care trebuie evitate în faza de implementare a strategiei indicatorilor de performanță. Prima eroare care poate duce la eșecul efortului rezultă din absența unor obiective clare, a consensului privitor la forma scrisă a proiectului, și a răspunsurilor acceptate de toate părțile implicate. A doua eroare are ca sursă lipsa delegării clare a responsabilităților în cadrul instituției, imediat ce reperele au fost stabilite. Delegarea responsabilităților are mai multe șanse de a produce rezultate, deoarece facilitează monitorizarea mai eficientă a rezultatelor în funcție de persoana răspunzătoare și integrarea eventualelor ajustări de strategie, dacă este cazul. A treia greșeală survine din organizarea neregulată și fără a urma un program stabilit a ședințelor sau din absența managerului organizației în cadrul ședințelor. În al patrulea rând, fără monitorizare continuă în cadrul instituției și măsuri imediate, sistemul bazat pe performanță descris în acest capitol nu poate produce rezultatele preconizate. În al cincilea rând, este necesar să existe continuitate pentru asigurarea eficienței, de aceea memoria instituțională este importantă pentru a preveni rediscutarea unor teme abordate în trecut de agenda proiectului. Per ansamblu, pentru ca finalitatea acțiunilor să fie cea dorită, și pentru asigurarea succesului întregului proces, fiecare dintre greșelile descrise mai sus trebuie evitată, și succesiunea pașilor de implementare trebuie să fie respectată.

În al șaselea și cel mai important rând, este de evitat transformarea strategiei managementului performant într-un joc de tipul Te-am prins. Acest element este extrem de important, deoarece îi poate transforma pe membrii managementului superior în indivizi care arată cu degetul către angajați, și folosesc alte departamente ca exemple de succes în implementare. Utilizarea ședințelor pentru a crea animozități la nivelul angajaților este contraproductivă-deși responsabilizarea este importantă atunci când nu sunt raportate îmbunătățiri într-o perioadă de timp rezonabilă. Cu toate acestea, în situația schimbărilor de personal în urma stabilirii unor noi repere de performanță, ele trebuie comunicate și explicate față de toți

membri instituției. Dacă această procedură nu este realizată cu atenție, sistemul se va transforma într-un mecanism de autojustificare pentru managerul general al instituției, atitudine nocivă pentru performanța generală a personalului instituției.

A șaptea greșeală, se manifestă la nivelul angajaților care nu performează în îndeplinirea sarcinilor. Astfel există riscul ca aceștia să se sustragă discutării anumitor subiecte, transformând întregul proces într-o activitate menită să ascundă informații de superiorul pe scara ierarhică. Din acest motiv, echipa de management trebuie să fie atentă și să aibă capacitatea de a identifica rezultatele mai slabe pentru a motiva personalul în vederea ameliorării performanțelor. De reținut este ca acțiunile managerului să nu activeze caracterul defensiv al oamenilor, promovând o atitudine de rezolvare a problemelor și colaborare-dacă este posibil sprijinirea învățării de la colegul de muncă. Abordarea prietenoasă și profesionistă va determina ca discuțiile să fie despre identificarea unor strategii mai folositoare, și nu despre diluarea responsabilității, plasând vina în altă parte.

Toate aceste greșeli comune de implementare le sunt cunoscute experților din domeniul educației (și, bineînțeles și în alte domenii conexe). Elementele strategiilor evidențiate mai sus se pliază mai bine în unele medii spre deosebire de altele, unele secțiuni ale strategiei pot exista deja într-un mod diferit sau sub o altă denumire. Arareori progresul a fost înregistrat fără o măsurare exactă a deficitelor de performanță și în absența unei strategii clare de implementare a unei mai bune performanțe față de obiectivele deja stabilite. De asemenea, progresul nu poate fi înregistrat fără monitorizarea continuă, la intervale de timp regulate (sub forma unor rapoarte numerice și măsurate cu acuratețe).

O serie de concluzii pot fi extrase în urma analizării avantajelor și provocărilor ridicate de implementarea strategiei indicatorilor de performanță. În primul rând, rezultatele aplicării acestei strategii sunt valoroase prin faptul că nu pot fi asemănate unor „minuni de trei zile" sau unor inițiative de ultimă oră, care dispar la fel de repede cum apar. În al doilea rând, este adevărat că implementarea indicatorilor de performanță necesită o muncă suplimentară și expunere la noutate, dar această strategie este un mod sigur de a îmbunătăți performanțele instituționale și modalitățile de livrare a serviciilor publice. Un al treilea aspect relevant este că odată indicatorii de performanță implementați și beneficiind de timpul necesar de a se dezvolta, utilizarea lor va deveni de ajutor și va face parte din rutină, ca un mecanism pentru perfecționare continuă și susținută.

Luând în considerare toate cele enunțate anterior, sugerăm ca o strategie de performanță centrată în jurul datelor și ghidată de repere stabilite de experți din interiorul organizației este vitală dezvoltării și progresului. Structura de monitorizare nu garantează progresul dar creează un cadru unde acesta are mai multe șanse de a fi atins. Din aceste considerente, recomandăm implementarea indicatorilor de performanță la nivel național pentru întregul sistem de educație.

VII. Puncte - cheie

1. Mecanismele bazate pe indicatori de performanță nu trebuie să fie foarte complicate – unul sau doi indicatori (repere) pot determina o mai bună funcționare a instituțiilor;
2. Managerii vor avea mari beneficii ca urmare a introducerii reperelor și instituirea unui mecanism care va permite tuturor angajaților să cunoască, în timp real, performanțele instituției;

3. Indicatorii de performanţă trebuie produşi şi la nivelul instituţiei, ei nu pot fi importanţi din afara entităţii care este responsabilă de implementarea lor;
4. Adaptarea este un element cheie odată cu îmbunătăţirea priorităţilor imediate – un nou set de indicatori (sau redefinirea indicatorilor pentru aceleaşi zone) poate fi dezvoltat;
5. În absenţa unui scop precis (sau a mai multor obiective neconcordante) indicatorii de performanţă nu vor fi de ajutor;
6. Dacă datele nu sunt colectate cu acurateţe, trebuie multă prudenţă înaintea luării unor decizii importante care se bazează pe acel set de date;
7. Dacă este anunţat un nou obiectiv instituţional, trebuie avută în vedere situaţia ca unii dintre angajaţi să modifice unele cifre de dragule unei imagini mai bune la nivel intern, fără o îmbunătăţire reală a performanţelor acelei instituţii.

VIII. Bibliografie şi lecturi suplimentare

BEHN, R. D., "Designing PerformanceStat. Or What Are the Key Strategic Choices That a Jurisdiction or Agency Must Make When Adapting the CompStat/ CitiStat Class of Performance Strategies?", in Public Performance & Management Review, Vol. 32, No. 2, December 2008;

BEHN, R. D., „Performance Targets", in Bob Behn's Public Management Report, Vol. 1, no. 1, September 2003;

BEHN, R. D, „Stretch Targets", in Bob Behn's Public Management Report, Vol. 10, no. 4, December 2011;

BEHN, R. D., "The Gotcha-Game Debate", in Bob Behn's Public Management Report, Vol. 6, no. 2, October 2008;

BEHN, R. D., "The Seven Big Errors of PerformanceStat", Rappaport Institute for Greater Boston, Taubman Center for State and Local Government, February 2008;

BEHN, R. D., What All Mayors Would Like to Know About Baltimore's CitiStat Performance Strategy, IBM Center for The Business of Government, 2007;

MAPLE, J., The Crime Fighter. Putting the Bad Guys out of Business,"Assertive Policing, Plummeting Crime: The NYPD Takes on Crime in New York City", Broadway Books, 2000;

Council conclusions of 12 May 2009 on a strategic framework for European cooperation in education and training ('ET 2020') (2009/C 119/02) available at:
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:EN:PDF;

Capitolul 11. Concepte cheie în politica educaţională contemporană

De Péter Radó

Scopul acestui capitol este să facă o scurtă trecere în revistă a celor mai importante concepte internaţionale care ghidează reformele educaţionale curente în majoritatea ţărilor europene. Aceste concepte, deşi relativ teoretice, au implicaţii practice foarte mari, atât în ceea ce priveşte alinierea reformelor educaţionale, cât şi în ceea ce înseamnă felul în care aceste reforme sunt construite şi administrate. Politicile educaţionale şi în principiu problema definirii acestora, precum s-a prezentat încapitolul 1 necesită o reflecţie atentă asupra acestor curente definitorii. Este nevoie de o evaluare atentă pentru a determina dacă vreunul din curentele majore ale învăţării pe tot parcursul vieţii,sau curentul eficacităţii costurilor împreună cu alţi parametri ai învăţării eficace pot fi aplicaţi asupra problemelor de politici publice pe care analistul le ia în considerare.

I. Reconsiderarea rolului pieţei muncii pentru educaţie: Învăţarea pe parcursul întregii vieţi

Expansiunea învăţământului liceal şi superior în cele mai multe tari europene a schimbat principalii parametri ai participării la educaţie, ceea ce a rezultat într-o nouă abordare generală a educaţiei: paradigma învăţării de-a lungul întregii vieţi. Această abordare a devenit dominantă în politicile educaţionale internaţionale la mijlocul anilor `90, nu numai pentru ca a răspuns bine la schimbări, ci şi datorită potenţialului acesteia de a contribui la crearea legăturii dintre politicile educaţionale şi piaţa muncii, prin deschiderea unui nou spaţiu pentru sectorul educaţional. Învăţarea de-a lungul întregii vieţi are următoarele patru caracteristici generale:

- O abordare sistemică şi holistică a învăţării. Învăţarea are loc în circumstanţe diferite, în etape diferite, educaţia formală neavând nicidecum monopol în furnizarea de oportunităţi de învăţare. Astfel, nu trebuie să normăm oportunităţile de învăţare prin standardizarea tipurilor şi nivelurilor de educaţie formală. Mai degrabă, punctul de pornire ar trebui să fie întrebarea: ce fel de opţiuni pot să ia în calcul cei care învaţă, de-a lungul diferitelor etape ale vieţii şi ce fel de canale de învăţare pot fi construite de către alegerile pe care aceste persoane le fac. Pe cale de consecinţă, izolarea tradiţională determinată de oferta educaţională în arii precum învăţământul general, vocaţional, superior şi pentru adulţi nu mai poate fi susţinută. De asemenea, ocaziile formale de învăţare ar trebui conectate cu alte oportunităţi (nonformale şi informale) de învăţare. Astfel, educaţia formală nu ajunge să concureze cu alte forme de învăţare (ex: media, internet, hobby-uri), ci acestea trebuie considerate oportunităţi complementare de învăţare.
- Reconsiderarea relaţiei dintre cerere şi ofertă, cu accent puternic pe învăţare. Învăţarea nu ar trebui să fie bazată exclusiv pe agenda furnizorilor de servicii educaţionale, ci ar trebui să se adapteze nevoilor beneficiarilor. Astfel, în loc de a opera sisteme educaţionale centrare pe profesor şi pe predare, ar trebui construite sisteme bazate pe învăţare şi pe cel care învaţă. Schimbarea accentului de la furnizor la client (o cerinţă trivială în toate serviciile cu excepţia celor medicale şi celor educaţionale) are consecinţe majore pentru guvernanţă: slăbeşte legitimitatea proceselor de standardizare. Cealaltă consecinţă este cerinţa ca orice serviciu educaţional pentru cei care învaţă ar trebui să beneficieze de asigurarea calităţii. În plus, dacă premisa noastră că decidentul principal este cel care învaţă (sau, până la o anumită vârstă, părinţii acestuia), atunci acestora ar trebui să le fie furnizată toată informaţia necesară pentru luarea deciziilor în cunoştiinţă de cauză.

- Abordările diferenţiate: focus pe învăţarea autonomă şi motivată. Un serviciu care are un mobil puternic pentru a se ajusta la cerere este de asemenea interesat să genereze cerere el însuşi. Teoretic, niciun alt serviciu public nu este la fel de norocos precum cel educaţional: să generezi cerere pentru şi mai multă învăţare este unul din obiectivele principale în educaţie. Ceea ce este deja o practică în şcolile private de limbi străine, anume măsurarea rezultatelor înainte de învăţare şi ajustarea programului în funcţie de acest prim nivel, nu este neapărat practica de zi cu zi din diferite contexte formale de învăţare. Întrucât educaţia formală este prin definiţie una adresată maselor, există voci care susţin că abordarea diferenţiată este posibilă numai prin predare individuală. Cu toate acestea, prin îmbogăţirea oportunităţilor de învăţare şi a metodelor de predare, chiar şi educaţia formală poate fi orientată mult mai bine către nevoile individuale, către stilurile de învăţare şi către interesele celor care învaţă la orice nivel educaţional.
- Reconsiderarea de obiective: legătura dintre eficacitatea internă şi cea externă. Referinţele externe (sociale, economice sau tehnologice) sunt tot mai importante atunci când se trasează obiective educaţionale. Centrarea pe nevoile de învăţare ale celor care învaţă pune şi mai mult accent pe piaţa muncii şi pe relevanţa socială a educaţiei. Dacă timpul şi efortul investite de cel care învaţă nu sunt recuperate, atunci obiectivul învăţării autonome, motivate şi active rămâne unul iluzoriu. În ceea ce priveşte învăţământul primar şi secundar, a învăţa cum să înveţi constituie un obiectiv extraordinar de important.

Se aude adeseori că prin referinţa la învăţarea de-a lungul întregii vieţi se înţelege numai participarea la educaţia pentru adulţi. Acest lucru este greşit; precum descrie şi abordarea de mai sus, există serioase implicaţii ale acestei paradigme de la educaţia de grădiniţă si până la cea adresată vârstei a treia (ex: învăţarea în timpul perioadei de pensionare).

II. Condiţiile pentru învăţare şi formele efective ale acesteia

Schimbarea de accent de la predare la învăţarea de–a lungul întregii vieţi, şi, pe cale de consecinţă, de la furnizarea de servicii educaţionale la deciziile celor care învaţă a atras atenţia asupra condiţiilor unei învăţări de succes şi asupra interacţiunii dintre diferite forme de învăţare. Aceste consideraţii joacă un rol tot mai mare în politicile menite să îmbunătăţească serviciile educaţionale. Deşi în maniere diferite înainte şi după etapa şcolarizării obligatorii, schimbarea de accent se aplică la toate nivelurile educaţionale. Termenii - cheie în relaţie cu condiţiile pentru o învăţare de succes sunt indicaţi în ilustraţia următoare.

Fig. 13 Condițiile și formele de învățare (CEPA 2005)

I.1. Tranziția de la învățare la muncă

În etapele mai târzii ale învățării are loc un fenomen care merită atenție datorită posibilelor implicații asupra educației superioare:"tranziția de la învățare la viața activă". Mai devreme, ieșirea din sistemul educational și intrarea pe piața muncii era un moment specific în parcursul personal al cuiva. Mai recent, această etapă a ajuns să se întindă pe mai mulți ani în viața tinerilor adulți – de multe ori pe durate unei întregi decade. Traseele individuale au început să varieze foarte mult, logica "învățare urmată de muncă" ajungând să fie inversată. Mulți din tinerii adulți își întrerup perioada de învățare cu o perioadă de muncă sau învățarea are loc în paralel cu munca. "Salturile duble", adică parcurgerea a două calificări diferite în aceiași perioadă sau petrecerea unei perioade mai lungi în învățământul superior au devenit chestiuni tot mai obișnuite. De asemenea, șomajul în rândul tinerilor sub 30 de ani a devenit deja un fenomen de masă.

Diversificarea traseelor individuale necesită şi mai multă flexibilitate instituţională a sistemului educaţional. În special, educaţia superioară trebuie să se adapteze prin oferirea unor puncte flexibile de intrare şi de ieşire, în diferite programe educaţionale. Unul dintre raţionamentele din spatele procesului Bologna este această flexibilizare.

II.2. Transformarea cunoştinţelor relevante în educaţie

Una dintre întrebările de bază ale programelor educaţionale de orice fel este cum să–şi selecteze o bază relevantă de cunoştinţe pentru a fi livrate. Cu alte cuvinte: cum să încorporeze bagajul de cunoştinţe care trebuie predat, respectiv învăţat, până la sfârşitul unui ciclu educaţional. "Cunoştinţele relevante la nivel de şcoală" au fost, şi încă sunt, sub presiunea unei acumulări accelerate de cunoştinte. Cu toate acestea, maniera tradiţională de selecţie a "cunoaşterii relevante" nu a venit de la un nivel informaţional prea ridicat, de la prea multă cunoaştere. Mai degrabă, logica setării de obiective pentru procesul de învăţare a fost în mod repetat chestionată.Acest lucru a fost rezultatul mai multor procese paralele. Unele din ele au fost prezentate mai sus, restul în rândurile următoare:

- Disoluţia codurilor consacrate de învăţare de către diverse culturi şi subculturi postmoderne.
- Acumularea de cunoaştere şi transformarea structurală a ştiinţelor, ceea ce a dus la o diversificare a acestora, prin crearea a noi discipline ştiinţifice independente şi prin apariţia altora, multidisciplinare.
- Abordările pragmatice şi instrumentale care devin dominante, anume accentul tot mai mare pus pe cunoaşterea practică şi aplicată. Aplicabilitatea însă este prin definiţie contextuală, varietatea foarte mare de contexte devalorizând acele elemente de cunoaştere care nu sunt construite strict ţinând cont de aplicabilitate.
- Deschiderea către viitor. "Pregătirea studenţilor pentru muncă şi pentru viaţă", considerate în mod obişnuit scopul principal al educaţiei, se dovedeşte a fi din ce în ce mai mult o întreprindere lipsită de sens, întrucât profesiile în care vor activa cei care învaţă, tehnologia pe care o vor folosi, divertismentul pe care îl vor consuma, precum şi formele de organizare în care vor coopera pe viitor, şamd. nu există încă. De aceea, în loc să transmită cunoştinţe care se perimă foarte rapid, educaţia ar trebui să se concentreze asupra dezvoltării acelor capacităţi de adaptare la schimbare în rândul studenţilor.
- Cunoaşterea devine mai mult ca oricând o resursă economică. Cunoaşterea a fost întotdeauna un bun. Cu toate acestea, acum devine cel mai important activ: în aşa–numita societate bazată pe cunoaştere, aceasta devine cea mai importantă sursă de valoare economică adăugată. De aceea, consideraţiile legate de dezvoltarea resursei umane ajung să fie mai importante decât vechea valoare liberală a educaţiei.
- Şcolile şi universităţile nu mai au monopol asupra cunoaşterii. Cantitatea de cunoaştere predată în şcoli şi universităţi este în creştere, dar nu se poate compara nici pe departe cu creşterea de miliarde de ori a informaţiei care poate fi găsită pe Internet în câteva minute.
- Acumularea de cunoaştere despre cunoaştere. În ultimele două decade, neuroştiinţele şi psihologia cognitivă au avansat în studiul felului în care se desfăşoară procesul de cunoaştere, în timp ce procesele tradiţionale de învăţare adeseori nu fac altceva decât să trateze elevii ca pe nişte cutii negre care reproduc input–ul de cunoştinţe ce le este livrat.

Ca impact cumulativ al tuturor acestor factori, scopurile serviciilor educaţionale au ajuns să fie definite în sensul abilităţii aplicării oricărei forme de cunoaştere acumulată din orice sursă, adică pe bază de competenţe.

II.3. Rezultatele învăţării: competenţele

Abilitatea complexă – sau competenţa – de a face ceva pentru îndeplinirea unui anumit scop într-un anumit context este construită pe bază de cunoştinţe, deprinderi şi atitudini. A pune accentul pe fiecare dintre cele trei competenţe este modalitatea adecvată de echilibrare a celor două abordări tradiţionale extreme pentru obţinerea de rezultate în urma procesului de învăţare: accentul puternic pe educaţia generală, bazată pe acumularea de cunoştinţe, pe de o parte, şi accentul pe abilităţile practice în cadrul învăţământului vocational, pe de altă parte. Cu toate acestea, sunt mulţi care consideră că accentul pe dezvoltarea de competenţe este echivalent cu "vocaţionalizarea" educaţiei generale şi superioare, în timp ce alţii împărtăşesc suspiciunea că aceasta ar fi o încercare de a întări educaţia generală în cadrul procesului vocaţional de învăţământ. Cu toate acestea, în ultima decadă, competenţa a ajuns să fie conceptul dominant în ceea ce priveşte setarea de obiective educaţionale. Pe cale de consecinţă, conceptele de „rezultate ale învăţării" şi „competenţe" sunt folosite adeseori interşanjabil. În termeni generali, rezultatele învăţării sunt "declaraţii a ceea ce ştie un elev, înţelege şi este capabil să execute în urma finalizării unui proces de învăţare." (CEDEFOP, 2009.)
Acest parcurs ascendent al competenţelor îşi găseşte originea în eforturile întreprinse la mijlocul anilor `80 pentru a face învăţământul vocaţional mai relevant prin analizarea funcţională a ocupaţiilor. Întrucât învăţământul vocaţional a fost dintotdeauna mai aplecat spre aplicarea cunoaşterii, această dezvoltare a fost una naturală. Cu toate acestea, procesul de reconsiderare a cunoştinţelor relevante în domeniul educaţional a determinat o serie de nevoi care au dus, în a doua decadă a anilor `90, la stabilirea de obiective educaţionale în baza competenţelor. Programul DeSeCo (Definirea şi Selectarea de Competenţe) lansat de OECD în 1997, care a furnizat cadrul pentru testele PISA începând cu 2000, a jucat un rol instrumental în utilizarea pe scară largă a competenţelor. Din moment ce competenţele în general sunt variate în ceea ce priveşte numărul de contexte posibile în care cunoaşterea este aplicată, a existat nevoia de selectare a acelor competenţe „cheie", pe care procesul educaţional să se concentreze. Selectarea de competenţe cheie în programul DeSeCo s-a bazat pe trei criterii (Rychen, 2006).

- Să contribuie la o viaţă împlinită, la nivel individual, şi la bunul mers al societăţii la nivel societal;
- Să contribuie la rezolvarea unor cerinţe serioase şi complexe într-o serie variată de contexte;
- Să fie importante pentru cât mai mulţi indivizi.

II.4. Abordarea educaţiei pe baza rezultatelor învăţării

Conceptul care stă la baza politicilor educaţionale internaţionale fundamentale se bazează deja pe abordarea orientată către rezultatele învăţării. Aceasta abordare este rezultatul combinat a două procese ce s-au derulat în paralel: accentul tot mai crescut pe învăţare şi pe diverse traiectorii pentru învăţare în locul accentului pe predare şi pe structurile şcolare (învăţarea de-a lungul întregii vieţi) şi reconsiderarea graduală a cunoştinţelor şcolare relevante, anume accentul tot mai ridicat pe cunoaşterea aplicată (pe competenţe practice).
Determinarea de obiective educaţionale formulate ca rezultate ale învăţării deschide o fereastră largă de oportunitate pentru diverse abordări în guvernanţa educaţiei şi în dezvoltarea curriculară. În primul rând,

accentul pe rezultatele învăţării în locul input-urilor şi proceselor didactice face posibil un lanţ direct de interpretare care leagă referinţele sociale şi economice externe cu obiective educaţionale concrete.

Fig. 14 Conectarea obiectivelor cu referinţe externe: lanţul interpretării (Radó, 2010)

Cel de-al doilea impact al noii abordări este că relevanţa pieţei muncii nu mai este o chestiune care se aplică exclusiv design-ului anumitor programe vocaţionale şi de învăţământ superior. Datorită schimbării de perspectivă de la angajare la angajabilitate, anume abilitatea individuală de a obţine, menţine şi a derula cu succes activităţi la un loc de muncă, contribuţia generală a educaţiei la piaţa muncii este considerată din ce in ce mai mult la mai multe niveluri. De asemenea, această abordare ştirbeşte din monopolul cadrelor didactice profesioniste în determinarea de obiective, întrucât focusul pe competenţe face posibilă implicarea părţilor interesate din afara sistemului educaţional. Deloc suprinzător, procesul de implicare a părţilor interesate în identificarea competenţelor pe care se pune accentul în mai multe ţări este chiar mai important decât munca conceptuală derulată de experţi. Prin urmare, nu mai este considerată tabu implicarea angajatorilor în stabilirea de obiective de învăţare, chiar şi în ciclul primar de învăţământ.
Un avantaj în plus este că obiectivele setate pot fi traduse mult mai uşor în rezultate ale învăţării pentru actul de predare. Spre exemplu, anumite obiective de politică socială, precum integrarea minorităţilor, dezvoltarea durabilă sau promovarea atitudinilor civice democratice devin interpretabile pentru pedagogie. În acest fel, pot fi scoase din ariile închise, extracurriculare şi integrate în educaţia pentru mase, ca rezultate transversale aşteptate. În general, detaşarea participării şi calificărilor de rezultatele efective ale învăţării face mult mai uşoară inclusiv interpretarea aspectelor de acces. Focalizarea pe rezultatele învăţării în loc de input-uri şi procese permite o mai bună planificare a anumitor politici pentru atingerea unor obiective de învăţare de-a lungul întregii vieţi, precum conectarea subsectoarelor educaţionale (ex: educaţia generalistă, vocaţională, superioară şi cea pentru adulţi) prin conectarea competenţelor cerute la diverse stadii sau prin recunoaşterii învăţării non-formale şi informale.

III. Consecinţe: schimbarea înţelesului termenilor de calitate, echitate şi cost-eficacitateîn educaţie

Prin îndepărtarea de la subiectul cunoaşterii şi de la orientarea pe proces, abordarea bazată pe rezultate ale învăţării este o schimbare majoră de paradigmă. Ca atare, are implicaţii majore pentru conţinutul tuturor

celorlalte mari aşteptări de politici publice în ceea ce priveşte serviciile educaţionale, în arii precum egalitatea, echitatea sau raportul dintre cost şi eficacitate.

Calitatea.Uneori folosim interşanjabil termenii de calitate şi eficacitate. De fapt, calitatea este mai puţin o trăsătură a rezultatelor, cât a proceselor. Astfel, eficacitatea – aşa cum demonstrează taxonomia calităţii descrisă mai jos– este una dintre componentele calităţii şi este, în fapt, un concept mult mai amplu. Spre exemplu, din punct de vedere al calităţii educaţiei, gradul de satisfacţie a beneficiarilor (adică părinţii în cazul învăţământului primar, studenţii în cazul celui superior) este la fel de important ca rezultatele serviciilor educaţionale. Cu toate acestea, datorită persistenţei abordării învăţării pe baza rezultatelor, aspectele legate de procesul calităţii instituţionale sunt în mod gradual reconsiderate şi analizate pe baza potenţialului lor de promovare a unor rezultate bune în ceea ce priveşte învăţarea. Spre exemplu, nu contează numai calitatea generală a management-ului instituţiilor de învăţământ superior, ci şi capacitatea acestui management de centrare pe student în toate operaţiunile instituţiei de învăţământ. Predarea cu accent puternic pe învăţare este unul dintre cele mai importante aspecte contemporane ce ţine de calitatea educaţiei superioare.

Fig. 15 Calitatea şi eficacitatea serviciilor educaţionale (Radó, 2010)

Echitatea.Abordarea bazată pe rezultate ale învăţării a impus de asemenea o abordare destul de radicală asupra inechităţilor din educaţie. În contrast cu abordarea tradiţională, care punea accentul pe accesul egal la educaţie, politicile educaţionale contemporare se apleacă asupra nevoii de reducere a disparităţilor între diferite grupe de studenţi în ceea ce priveşte rezultatele acestora. Astfel, echitatea nu este numai o chestiune de acces egal şi procese standardizate, este mai degrabă despre reducerea discrepanţelor de învăţare/ de rezultate considerate nelegitime. Desigur, inechităţile în ceea ce priveşte rezultatele în stadiile timpurii ale educaţiei rezultă în inechităţi de acces în momentul intrării în trepte superioare ale educaţiei. Cu toate acestea, această nouă abordare asupra echităţii ridică un nou set de aşteptări asupra instituţiilor de învăţământ superior în a crea capacităţi de compensare pentru impactul dezavantajelor sociale asupra învăţării. Datorită expansiunii învăţământului superior, deci implicit a înmatriculării unui număr tot mai mare de studenţi provenind din familii defavorizate, aceste exigenţe devin cu atât mai pregnante. Noua abordare a echităţii poate fi rezumată prin următoarea definiţie: "Echitatea educaţională se referă la un mediu educaţional în care toţi indivizii pot lua în considerare opţiuni şi pot face alegeri pe baza abilităţilor şi talentelor lor, nu pe baza stereotipurilor, aşteptărilor distorsionate sau discriminării. Atingerea de rezultate educaţionale echitabile permite femeilor şi bărbaţilor de toate rasele şi profilele etnice să îşi dezvolte abilităţi necesare pentru ca aceştia să fie cetăţeni productivi şi puternici. Echitatea deschide oportunităţi economice şi sociale indiferent de gen, etnie, rasă sau statut social."(OECD 1997).
Cost-eficacitatea în educaţie cuprinde relaţia dintre mai multe tipuri de cheltuieli şi rezultatele educaţionale. Cu alte cuvinte, cost-eficacitatea se referă la limita până la care prevalează conceptul „valoare pentru bani". Relaţia dintre cele două poate fi îmbunătăţită fie prin reducerea cheltuielilor, fie prin îmbunătăţirea rezultatelor educaţionale. De asemenea, cost-eficacitatea este în bună măsură determinată de eficienţa sau de echitatea finanţării.

Fig. 16 Cost-eficacitatea educaţiei (Rado, 2010)

În ceea ce priveşte impactul acestei noi abordări bazate pe rezultatele învăţării, ea s-a concretizat printr-o schimbare a principiilor de bază ale finanţării. Abordarea tradiţională a finanţării, aşa-numita echitate categorică, se focaliza foarte mult pe input-uri, măsurate sub forma unor costuri unitare şi se străduia să standardizeze input-urile prin eliminarea diferenţei dintre finanţările per capita. În schimb, principiul contemporan al neutralităţii fiscale pune accent pe rezultate şi pe alegeri. Caută de asemenea să ajusteze input-urile anumitor costuri specifice necesare pentru asigurarea unui anumit nivel de progres educaţional pentru diferite grupe de elevi. Cu alte cuvinte, finanţarea trebuie să servească atingerii unui nivel minim de

rezultate standardizate, care pot cere elemente de conţinut şi de proces diferite, având totodată şi costuri diferite.

Multă vreme, calitatea, echitatea şi cost-eficacitate au fost considerate pe scară largă ca fiind cerinţe contradictorii care impuneau decidenţilor adoptarea de soluţii de compromis; spre exemplu, întărirea echităţii în detrimentul calităţii sau cost-eficacităţii. Schimbările descrise mai sus în înţelegerea noastră asupra acestor concepte, cu accent mai mare pe eficacitate, permit o privire integrată asupra cerinţelor de bază ale politicilor publice, astfel încât armonizarea lor devine mai uşoară. Această abordare integrată determină design-ul anumitor instrumente de reglementare în educaţie, care vor fi descrise în capitolele următoare.

IV. Aplicarea de concepte- cheie în politicile publice educaţionale

Cea mai importantă consecinţă a conceptelor educaţionale contemporane descrise mai sus o reprezintă determinarea problemelor ce pot fi abordare în termeni de rezultate educaţionale. Adeseori, politicile care fac apel la subiecte precum "calitatea slabă a curriculei", „lipsa de pregătire a profesorilor", sau „nivel scăzut de finanţare", în loc să se focalizeze pe nivelul nesatisfăcător al rezultatelor. Plasarea de subiecte pe agenda de politici publice care sunt legate de input-uri şi de procese poate împiedica identificarea şi înţelegerea subiectelor reale de politici care sunt legate de scopul suprem al educaţiei (instruirea elevilor şi studenţilor) şi poate genera confuzii în ceea ce priveşte raporturile cauzale. Cu alte cuvinte: curricula, competenţele profesionale ale profesorilor, precum şi finanţarea vor fi subiecte abordare în măsura în care sunt legate în mod direct de rezultate educaţionale care nu îndeplinesc aşteptări legitime.

Problemele legate de rezultatele educaţionale pot fi grupate în doua tipuri de indicatori de eficacitate:

- *Trasee ale învăţării:* tot felul de indicatori statistici asupra progresului elevilor în sistemul educaţional, precum numărul de ani petrecuţi în educaţie, gradele de participare şi înscriere, ratele de abandon, etc.

- *Rezultate ale învăţării*: cunoştinţele, abilităţile şi atitudinile elevilor, aşa cum sunt măsurate de examinări standardizate de către diferite programe domestice şi internaţionale de evaluare.

Aşteptările în funcţie de care judecăm gradul în care rezultatele educaţionale sunt satisfăcătoare, pot fi acelea setateprin raportare laanumite standarde (ex: cerinţele de calificare sau de promovare a unui examen), sau pot fi setate prin comparaţie (ex: gradul de participare la educaţie superioară în România faţă de alte ţări). In fine putem judeca sistemele de educaţie şi prin confruntarea acestora cu aşteptările clienţilor (ex: părinţii care cer mai multe cursuri de engleză sau aplicaţiile mult peste numărul de locuri în unele programe).
Un exemplu de o posibilă definire a problemei care se bazează pe un indicator legat de progres şi pe o comparaţie internaţională: proporţia de elevi care abandonează timpuriu şcoala este prea mare în România.

Fig. 17 Abandon şcolar timpuriu: proporţia de tineri între 18 şi 25 ani fără educaţie liceală absolvită şi care nu lucrează (2008) (Sursa: Eurostat)

Un exemplu de o posibilă definire a problemei care se bazează pe un indicator legat de rezultatşi pe o comparaţie internaţională: "Proporţia de analfabeţi funcţionali cu vârstă de 15 anidin România este extrem de mare."

Fig. 18 Proporţia de elevi care performează la nivelul 1. sau mai jos în ceea ce priveşte citirea (analfabetism funcţional) în ţările europene (Sursa: PISA 2009)

V. Puncte - cheie:

1. Învăţarea continuă

Mentalitatea veche a curriculei prestabilite şi a oferirii de către universităţi a unui set fix de cursuri trebuie înlocuită cu noile concepte ale economiei europene bazate pe cunoaştere. Analiştii de politici publice sunt invitaţi să gândească modular atunci când concep programe şi politici educaţionale şi să ia în calcul replicarea programelor educaţionale la cele mai mici costuri posibile.

2. Cultura şi ethosul

Aceste aspect merg dincolo de orizontul ghidului de faţă, însă furnizarea de educaţie este influenţată de numeroşi factori, care trebuie luaţi în calcul cu atenţie, înainte de efectuarea unei reforme reale de politici publice.

3. Cost - eficacitatea

Costul şi eficacitatea sunt concepte tot mai importante în această epocă a tăierilor de bugete, din cauze demografice, financiare şi politice. Propunerile de politici publice rebuie să fie făcute cu aceste elemente în spate şi trebuie să fie rezistente pe termen mediu, indiferent de mediul bugetar.

VI. Bibliografie şi lecturi suplimentare

(CEPA 2005).Learning in Hungary. Public policy report of the Center for Educational Policy Analysis 2005.

RADÓ P.: The Potential and Limitations of the Learning Outcomes Based Approach to Education in Promoting Equity. Central-European Comparative Overview. In: Equity in Education. Country notes of a Central-European Project. Tempus Public Foundation 2009.

RADÓ, P.: Governing Decentralized Education Systems. Systemic Change in South-Eastern Europe. 2010. Local Government and Public Reform Initiative, Open Society Institute Budapest.
(OECD 1997) Education and Equity in OECD Countries. OECD, 1997.

RYCHEN, D. S.: Meeting important challenges in life. In: Key Competencies for a Successful Life and a Well-Functioning Society. 2003. Hogrefe & Huber Publishers

SCHEERENS, J. – GLAS, C. – THOMAS, S.M.: Educational Evaluation, Assessment and Monitoring. A Systemic Approach. Lisse, 2003. Swets & Zeitlinger Publishers

(CEDEFOP 2009) The shift to learning outcomes. Policies and practices in Europe. Cedefop Reference series; 72. CEDEFOP 2009.

Capitolul 12. Evoluţia politicilor educaţionale la nivelul Uniunii Europene

De Péter Radó

Natura practică a schimbărilor de politică publică determină uneori intervenţii din partea actorilor supranaţionali, precum Uniunea Europeană, în special pentru noile state membre. Există puţine directive care sunt obligatorii în domeniul educational, însă sistemul de educaţie însuşi este supus unor presiuni datorită pieţei comune, datorită competiţiei între universităţi pentru atragerea de capital, astfel încât sistemele educaţionale din mai multe ţări reacţionează ca urmare a acestor presiuni. Acest capitol doreşte să ofere o scurtă privire asupra impactului politicilor europene, fiind capitolul final care vizează influenţe externe asupra politicilor naţionale în domeniul educaţiei. El poate fi pus în contrast cu următorul capitol (Capitolul 13), care se apleacă asupra sistemului educaţional românesc şi asupra principiilor care ghidează implementarea juridică a principiilor în educaţie.

I. Schimbări în guvernanţa educaţiei în Statele Membre UE

Politicile şi priorităţile europene în domeniulinstruiriişi training-ului au o influenţă tot mai importantă asupra politicilor educaţionale naţionale. Cu toate acestea, această legătură nu este una unidirecţională, multe dintre iniţiativele şi instrumentele europene fiind extrase din practicile individuale ale Statelor Membre şi scalate la nivel european. De aceea, evoluţia politicilor europene, precum şi interacţiunea dintre politicile europene şi cele naţionale nu pot fi înţelese fără o privire în direcţia schimbărilor de guvernanţă din sistemele educaţionale ale mai multor ţări europene.

Dezvoltarea guvernanţei sistemelor educaţionale în Europa a fost determinată de două procese paralele, care se întrepătrund: schimbarea de paradigmă educaţională descrisă în capitolul precedent ca abordarea educaţională bazată pe rezultatele învăţării şi impactul acceptării principiilor şi tehnicilor de New Public Management în coordonarea serviciilor publice.

New Public Management (NPM) a devenit abordarea dominantă la începutul anilor`90. Este bazat pe asumpţia că întărirea influenţei consumatorului şi lărgirea plajei de alegeri aflate la dispoziţia acestuia – adică o implementare mai puternică a intereselor individuale – va rezolva slăbiciunile aşa-numitei "căi lungi a responsabilităţii", adică satisfacerea indirectă a intereselor publice prin reprezentanţi aleşi la nivel național sau local. Această şcoală de gândire s-a născut la mijlocul anilor `80, rezultând din criza statului bunăstare şi încorporând mai multe mecanisme de business, considerate mult mai eficace decat modus operandi tradiţional al instituţiilor publice. Din moment ce noul management public prefera organizaţiile neierarhice şi autonome, s-a creat momentul propice pentru descentralizarea serviciilor publice şi în educaţie. Noul management public (NMP) a introdus mai multe reforme, atât la nivel instituţional, prin introducerea de instrumente pentru creşterea eficacităţii, cât şi la nivel macro, prin modificarea graniţelor dintre sectorul public şi cel privat, prin introducerea licitaţiilor obligatorii, prin reducerea finanţării publice şi prin dereglementare. Cele mai importante instrumente specifice NMP în guvernanţa şi managementul educaţiei sunt competiţia (spre exemplu, prin privatizarea anumitor servicii şi subcontractare), simularea relaţiilor de piaţă (spre exemplu, prin alegerea liberă a şcolilor, introducerea sistemelor de training, la cerere, la locul de muncă), mai multă finanţare bazată pe cerere (spre exemplu, finanţare per capita, vouchere), managementul conform obiectivelor (spre exemplu, standarde de performanţă), stimulente de tip „piaţă", cum ar fi plata profesorilor în funcţie de performanţă, servicii pentru clienţi (spre exemplu,

servicii pentru studenţi în învăţământul superior), planificare strategică, managementul performanţei (evaluare în raport cu standardele de performanţă şi intervenţii în cazul lipsei de performanţă la nivel de şcoală), dereglementare, precum şi reducerea şi modernizarea angajărilor publice. (Radó, 2010.)

Modelul de guvernanţă dezvoltat pe baza celor două surse menţionate anterior poate fi descris ca guvernanţă după obiective. Acest model de guvernanţă a reformat totodată instrumentele de guvernanţă şi politici publice:

- Aşteptările vizavi de educaţie, pe cale de consecinţă, precum şi modalităţile de reglementare a obiectivelor educaţionale au fost reconsiderate şi diversificate. A existat o scurtă tranziţie de la reglementarea procesului la reglementarea rezultatelor pe bază de standarde de performanţă.
- Reconsiderarea relaţiei dintre stat şi sistemul educaţional. Datorită descentralizării învăţământului preuniversitar şi întăririi autonomiei la nivel de şcoală, precum şi datorită creşterii atribuţiilor instituţiilor de învăţământ superior au fost separate funcţiile de management de funcţiile responsabile cu politicile publice.
- A existat o schimbare de perspectivă de la profesori/ educatori, priviţi ca indivizi, la instituţii în integralitatea lor (abordarea integrată).
- Preocupările legate de responsabilitatea profesională au fost întărite, ceea ce a dus la înfiinţarea de sisteme de management bazate pe performanţă la toate nivelurile educaţionale.
- A existat o nevoie crescândă pentru o mai bună coordonare a serviciilor publice între sectoare şi între niveluri educaţionale diferite.
- Sistemele de învăţământ şi formare au fost deschise tot mai mult către educaţia non-formală şi educaţia informală, ceea ce, împreună cu diversificarea abordărilor cu privire la învăţare în cadrul sistemului educaţional formal, a generat o cerere ridicată de servicii furnizate individual (precum mentorat şi validarea educaţiei non-formale).
- Baza legitimităţii politicilor s-a schimbat o dată cu ponderea tot mai mare acordată rezultatelor măsurabile (ex: folosirea rezultatelor PISA şi a datelor furnizate de sistemele naţionale de evaluare standardizată în legitimarea propunerilor de politici publice).

II. Stadiile în evoluţia politicilor Uniunii Europene în domeniul educaţiei

Evoluţia politicilor educaţionale ale Uniunii Europene poate fi împărţită în stadii distincte: (1) obiective educaţionale în cadrul politicilor sociale şi din domeniul muncii, (2) emanciparea educaţiei ca domeniu separat de politici publice şi (3) iniţiative ale UE menite să armonizeze rezultatele învăţării rezultate din sistemele educaţionale naţionale, precum şi eforturi de a armoniza politicile naţionale şi de a găsi obiective comune.

Începuturile timpurii ale politicilor educaţionale la scară europeană

Unul dintre factorii cei mai importanţi în procesul de integrare europeană l-a constituit obiectivul asigurării liberei circulaţii a capitalului şi persoanelor între statele UE. Acest obiectiv a impus măsuri educaţionale la scară europeană încă din etapele timpurii ale integrării, chiar dacă pentru o lungă perioadă de timp educaţia a fost văzută exclusiv ca o competenţă naţională. Existau trei arii de politică publică pentru care UE avea un aşa-numit mandat constituţional: politicile de angajare pentru dezvoltarea resurselor umane, politici sociale împotriva sărăciei şi exclusiunii sociale, precum şi creşterea competitivităţii în urma dezvoltării de noi tehnologii în cadrul „societăţii bazate pe cunoaştere". În această perioadă principalul instrument aplicat au fost proiectele multilaterale de dezvoltare cu scopul armonizării curriculei, în special

în învăţământul vocaţional. Cu toate acestea, datorită fundaţiilor curriculare ale diverselor sisteme universitare – determinate în mare parte de diferenţe culturale şi tradiţii educaţionale – aceste proiecte nu au realizat convergenţa aşteptată la nivel european.

Primul stadiu

Eşecul relativ al iniţiativelor iniţiale a dus la o schimbare radicală de politici: eforturile investite în armonizarea proceselor şi a conţinutului au încetat, fiind înlocuite de „principiul încrederii reciproce", introdus prin Directiva privind recunoaşterea reciprocă a calificărilor, din 1991. Pentru a întări încrederea reciprocă, a apărut un mare număr de iniţiative care se concentrau pe garanţiile de calitate din cadrul furnizării proceselor educaţionale. Pe baza cunoaşterii şi experienţei acumulate în aceste subiecte, Comisia a elaborat mai multe ghiduri şi recomandări pentru diferite niveluri ale educaţiei în 1998, 1999 şi 2001. Din 1998 a început dezvoltarea indicatorilor europeni de calitate în educaţie.

Cele mai influente instrumente de politici publice adoptate în acest stadiu iniţial au fost adaptările Fundaţiei Europene de Management al Calităţii (EFQM) din 1991 la managementul calităţii în instituţii educaţionale. Sistemele de management al calităţii la nivel de şcoală din cele mai multe state membre se bazează pe acest instrument.

Fig. 19 Modelul EFQM de management al calităţii

La mijlocul anilor`90 – în continuare sub umbrela politicilor privind angajarea forţei de muncă – a apărut o altă categorie de politici comunitare, menită să armonizeze politicile educaţionale naţionale: politica învăţării de-a lungul vieţii (Vezi capitolul 11). Instrumentul major al acestei politici a fost introducerea planificării naţionale pentru învăţare de-a lungul întregii vieţi.

Al doilea stadiu

"Emanciparea" educaţiei ca arie de politică publică separată a început în cadrul procesului de la Lisabona. În 2002 Metoda de Coordonare Deschisă a fost extinsă la domeniul educaţiei. Ca urmare, "guvernarea -prin politici publice europene - fără implicarea guvernelor naţionale" se realizează prin setarea de obiective comune pentru tot continentul şi monitorizarea politicilor naţionale legate de respectivele obiective.

Procesul MDC se bazează pe următorul algoritm (cu patru stadii distincte):

1. Ghiduri ale Uniunii – tabele cu ţinte pe termen scurt, mediu şi sung ("Programul de lucru");
2. Determinarea indicatorilor şi benchmark-urilor calitative şi cantitative prin înfiinţarea de grupuri de lucru şi prin negociere politică;
3. Transpunerea ghidurilor europene în politici naţionale, cu ţinte specifice şi seturi de măsuri;
4. Monitorizare periodică, evaluare şi peer review combinat cu învăţare reciprocă (schimbul de bune practici şi know-how cu privire la ceea ce „funcţionează").

Majoritatea obiectivelor pentru educaţie şi formare se refereau la eficacitatea sistemului educaţional, cu un accent mare pe accesul la sistemul educaţional. Cu toate acestea, dintre cei 16 indicatori de bază determinaţi la nivel european pentru monitorizare, mulţi se refereau la rezultate ale învăţării (capacitate în domeniul citirii, matematicii şi ştiinţelor, abilităţi lingvistice şi ITC, abilităţi civice, competenţa învăţării de a învăţa). Cele cinci benchmark-uri faţă de care este monitorizată performanţa sistemelor educaţionale au fost evaluate după cum urmează:

1. Maxim 10% din elevi/studenţi care ajung la abandon şcolar;
2. Scăderea cu cel puţin 20% a elevilor cu rezultate slabe la citire şi limba maternă;
3. Cel puţin 85% din elevi trebuie să absolve liceul sau o altă formă de învăţământ secundar;
4. Creştere cu cel puţin 15% a numărului de absolvenţi de învăţământ superior din domenii precum matematica, ştiinţa şi tehnologia, coroborat cu o descreştere a inegalităţii de gen;
5. 12,5% din populaţie să participe la programe de învăţare de-a lungul vieţii.

Dincolo de promovarea de obiective educaţionale comune prin metoda deschisă de coordonare, iniţiativele europene din această perioadă s-au grupat în jurul a două procese majore. Unul dintre ele este procesul de la Copenhaga, lansat în 2002, cu scopul întăririi cooperării în domeniul învăţământului vocaţional şi tehnic. O gamă largă de instrumente de politici publice a fost elaborată în acest cadru, precum Europass, ECVET, EQF, şi diferite ghiduri şi recomandări (Vezi secţiunea de instrumente de politici publice de mai jos).

Celălalt proces relevant major a fost o iniţiativă din sfera educaţiei superioare: procesul Bologna. În sensul îngust, procesul Bologna nu este o iniţiativă europeană, întrucât depăşeşte mandatul UE. Cooperarea cu scopul armonizării structurale a sistemelor de învăţământ superior în Europa este un proces „de jos în sus" propus de elitele academice din patru ţări europene în 1998 prin Declaraţia de la Sorbona. S-a răspândit în 29 de ţări europene în 1999 prin Declaraţia de la Bologna, care în fapt a creat Zona Europeană de Educaţie Superioară, urmată de întâlniri ministeriale regulate. Comisia nu a lansat nicio iniţiativă paralelă majoră pentru educaţia superioară; în schimb, a făcut eforturi serioase pentru a promova procesul Bologna şi pentru a ajusta la el propriile instrumente de politici educaţionale.

Cel de-al treilea stadiu

Următoarea perioadă de evoluţie a politicilor educaţionale europene nu este un stadiu distinct în ceea ce priveşte eventuale schimbări ale „mandatului constituţional" al Comisiei în materie de educaţie sau în ceea ce priveşte eventuale noi iniţiative majore dincolo de cele stabilite prin procesele de la Copenhaga şi Bologna. Noul stadiu este marcat de schimbările în alinierea politicilor europene: un accent şi mai mare pe armonizarea rezultatelor aşteptate în urma proceselor de învăţare, în linie cu abordarea care deja ajunsese să domine politicile educaţionale, anume cea bazată pe rezultatele aşteptate în urma procesului de învăţare. Elementele cheie ale acestei politici sunt: (1) adoptarea unei liste de competenţe cheie care să fie promovate în sistemele educaţionale din statele membre în 2005, (2) adoptarea unor „descriptori Bergen" bazaţi pe competenţe pentru educaţia superioară care au stat la baza Sistemului European de Credite Transferabile (ECTS), (3) adoptarea Cadrului European al Calificărilor (EQF) în 2008, care integrează descriptorii de calificare bazaţi pe competenţe la toate nivelurile educaţionale, (4) Sistemul European de Credite Transferabile pentru Învăţământul şi Instruirea Vocaţionale, care a fost aprobat în 2009, şi (5) adoptarea unei Recomandări pentru validarea educaţiei informale şi non-formale în 2012. Toate aceste instrumente capitalizează avantajul abordării "guvernanţei după rezultate" prin conectarea şi influenţarea sistemelor naţionale de reglementare cu privire la rezultatele învăţării, fără a încerca măcar să intervină în reglementarea curriculară a proceselor şi conţinutului. În fapt, aceasta este o replicare fină a modelului de guvernanţă educaţionala a unor state membre, de data aceasta la nivel comunitar.

Uniunea Europeană şi-a dezvoltat Cadrul de Referinţă pentru Competenţe Cheie parţial pe baza rezultatelor programului DeSeCo din prima parte a acestei decade. Întrucât rezultatele învăţării au intrat în centrul politicilor educaţionale europene, activitatea OECD din acest sector a devenit unul dintre cei mai importanţi factori de input pentru UE. Competenţele europene cheie sunt grupate în opt categorii (Comisia Europeană 2006).

- Comunicare în limba maternă
- Comunicare în limbi străine
- Competenţe matematice şi competenţe de bază în ştiinţă şi tehnologie
- Competenţe digitale
- Learning to learn (să înveţi cum să înveţi)
- Competenţe interpersonale, interculturale, sociale şi civice
- Antreprenoriat
- Expresie culturală

Toţi descriptorii detaliaţi ai competenţelor cheie încep cu "abilităţi de a ..." Competenţele europene cheie se încadrează în trei categorii: (i) competenţe cognitive măsurabile (ex: competenţe matematice), (ii) competenţe care cer un grad ridicat de organizare intra-curriculară (ex: learning to learn), şi (iii) competenţe transversale (ex: abilitatea de a rezolva probleme şi creativitatea). (CEDEFOP, 2008). Cadrul european de referinţă conţine baza pentru revizuirea curriculei în mai multe state membre, precum şi pentru dezvoltarea Cadrului European de Calificări.

Cadrul European de Calificări (EQF) implementat în statele membre până în anul 2012 este un "dispozitiv de traducere" care permite conectarea calificărilor individuale acordate în diferte ţări prin conectarea lor la diferiţi descriptori din EQF. Cele opt niveluri de descriptori sunt determinaţi în funcţie de gradele de cunoaştere, abilităţi şi competenţe. Pentru a asigura conectarea facilă a rezultatelor reglementărilor diverselor calificări la diferite niveluri EQF, toate statele membre s-au angajat în adoptarea – sau revizuirea – Cadrelor Naţionale de Calificări (NQF).

Fig. 20 Funcţionarea EQF

La baza evaluării programului de lucru 2000 – 2010 din cadrul procesului Lisabona, benchmark-urile pentru următorii zece ani ai programului au fost revizuite. Noile benchmark-uri pentru educaţie şi instruire care trebuie atinse până în 2020 sunt următoarele:

a. În medie, 15% din adulţi ar trebui să participe în programe de învăţare de-a lungul întregii vieţi;
b. Proporţia tinerilor de 15 ani cu rezultate slabe la citire, matematică şi ştiinţe trebuie să fie mai mic de 15%;
c. Proporţia persoanelor de 30-34 de ani absolvenţi de învăţământ terţiar ar trebui să fie de cel puţin 40%;
d. Proporţia abandonului şcolar ar trebui să fie sub 10%;
e. Cel puţin 95% din copiii cu vârsta între 4 ani şi vârsta minimă de intrare la şcoală ar trebui să participe la programe preşcolare.

Monitorizarea progresului şi asigurarea implicării active a statelor membre UE sunt elemente cheie ale strategiei generale 2020. Aceste lucruri se realizează prin instrumente precum Semestrul European, un ciclu anual macroeconomic, de coordonare bugetare şi de politici structurale. În fapt, Semestrul European a suplimentat metoda deschisă de coordonare deja existentă cu una nouă, în care armonizarea politicilor naţionale şi europene a devenit mult mai intensă. Etapele cheie în semestrul european sunt următoarele:

suplimentat metoda deschisă de coordonare deja existentă cu una nouă, în care armonizarea politicilor naţionale şi europene a devenit mult mai intensă. Etapele cheie în semestrul european sunt următoarele:

- Ianuarie: Comisia îşi emite Sondajul Anual de Creştere, care defineşte priorităţile europene pentru anul următor în vederea creşterii economice şi creării de slujbe;
- Februarie: Consiliul Uniunii Europene şi Parlamentul European discută Sondajul Anual de Creştere;
- Martie: Consiliul European emite ghiduri la nivel european pentru ghidarea politicilor naţionale pe baza Sondajului Anual de Creştere;
- Aprilie: Statele Membre îşi transmit planurile pentru finanţe publice echilibrate (programele de stabilitate sau convergenţă), precum şi reformele şi măsurile pentru a duce la progres către creştere inteligentă, sustenabilă şi inclusivă (Programele Naţionale de Reformă);
- Mai: Comisia evaluează aceste programe;
- Iunie: Comisia oferă recomandări specifice pentru fiecare ţară. Consiliul European discută şi avizează recomandările;
- Iulie: Consiliul Uniunii Europene adoptă în mod formal recomandările;
- Toamnă: guvernele îşi prezintă drafturile de bugete în parlamente.

Ultima dezvoltare majoră pe scena mereu în schimbare a politicilor educaţionale la nivel european este folosirea mai puternică a fondurilor structural pentru implementarea de politici în următoarea perioadă bugetară (2014 – 2020). În perioada 2006 – 2013 fondurile structurale erau folosite numai ca mecanisme de realocare către regiuni/ ţări europene mai puţin avansate. Deşi toate programele operaţionale trebuiau să fie legate de piaţa muncii, de educaţie, de coeziune socială, în realitate implementarea acestor obiective era una slabă. De aceea, planificarea pentru următoarea perioadă cuprinde noi proceduri menite să întărească legătura dintre politicile europene şi folosirea fondurilor de dezvoltare. Cele mai importante sunt condiţiile de tip ex-ante, precum planificarea naţională şi măsurile de politici în arii problematice, recomandările anuale de ţară, reglementări pentru o utilizare mai concentrată a resurselor către anumite priorităţi specifice şi oportunitatea suspendării alocării de resurse în cazul în care condiţiile interimare nu sunt îndeplinite. Toate aceste schimbări au potenţialul de a întări influenţa UE asupra politicilor naţionale educaţionale, prin folosirea mai activă a stimulentelor financiare.

Fig. 21 Procese cheie în adoptarea politicilor publice în UE

III. Dialogul politic: relaţia dintre politici naţionale şi politici europene

Relaţia dintre politicile naţionale şi cele europene se bazează pe un efect de tip "de jos în sus sau de sus în jos". Pe de o parte, politicile europene impun un impact tot mai decisiv asupra elaborării politicilor publice la nivel naţional (efectul "de sus în jos").Pe de altă parte, marea majoritate a stimulentelor şi instrumentelor europene sunt bazate pe o escaladare a instrumentelor de guvernare şi pe politici publice existente deja în câteva arii, în general la nivel naţional („de jos în sus"). Participarea activă a guvernelor naţionale şi transmiterea de idei de politici în ambele direcţii au loc în contextul unei cooperări limitate, în acest domeniu.

Potenţialul statelor individuale de a influenţa politicile europene, precum şi capacitatea lor de implementare de politici educaţionale europene sunt determinate de patru factori contextuali:

- Compatibilitatea procedurală: cu cât într-o anumită ţară politicile educationale sunt elaborate prin proceduri cât mai apropiate de procesul instituţional de consultare al Comisiei Europene, cu atât este mai uşor să fie conectat acel sistem de sistemul european de elaborare de politici publice.
- Compatibilitatea structurală: gradul în care abordările generale de guvernanţă internaţională se aplică într-o anumită ţară. Spre exemplu, dacă guvernanţa în educaţie într-o ţară a fost reformată în sensul tranziţiei de la centrarea pe curriculum şi predare, prin trecerea la o reglementare a rezultatelor învăţării, atunci implementarea instrumentelor specifice stadiului trei din cele menţionate mai sus are loc mai rapid.
- Maturitatea şi importanţa internă a instituţiilor şi procedurilor de legătură între nivelul naţional şi cel european. Spre exemplu, gradul de participare directă a personalului din ministere la activităţi de cooperare internaţională la nivel european, acestea oferind baza de informaţii pentru elaborarea de politici publice la nivel naţional. De asemenea, sunt importanţi numărul de experţi specializaţi în diverse arii la ambele niveluri, agenţii de management al cunoaşterii care să transmită experienţa internaţională la nivel de discurs domestic, calitatea planificării strategice la nivel naţional, etc.
- Gradul de importanţă asociat de către percepţia publică chestiunilor ce ţin de Uniunea Europeană, compatibilitatea agendei de polici publice europene cu cea naţională.

Ţinând cont de toate aceste patru condiţii, există ţări – în special la graniţa de est a UE – care au o influenţă mai mică în procesul de elaborare a politicilor publice la nivel comunitar şi care au probleme în a absorbi iniţiativele comunitare. În unele cazuri legătura dintre cele două niveluri în aceste ţări este percepută pur si şi simplu ca o ajustare administrativă.

IV. Puncte- cheie

1. O bună înţelegere a dimensiunii europene a politicilor educaţionale în rândul actorilor guvernamentali, a reprezentanţilor diferitelor grupuri de factori interesaţi sau a grupurilor de experţi care sprijinăelaborarea de politici publice la nivel national cere diseminare continuă şi un sistem instituţionalizat de schimb de informaţii şi gestionare a cunoaşterii.
2. Focusul puternic pe rezultatele educaţiei şifolosirea metodelor de elaborare a politicilor publice bazate pe dovezi asigură înţelegerea caracteristicilor naţionale speciale ale unui sistem educaţional, într-un cadru comparativ european.
3. Calitatea planificării strategice pe termen mediu şi scurt în sectorul educational trebuie să fie ridicată şi bine conectată la planificarea care are loc la nivel local, regional, şi internaţional. În special,

întărirea comunicării intersectoriale şi o mai bună legătură între politicile educaţionale, sociale, de muncă şi culturale sunt foarte importante.

4. Investiţia în modernizarea sistemelor de reglementarea instrumentelor şi integrare aacestora într-un cadru de guvernanţă mai larg în educaţie. Spre exemplu, trecerea de la reglementarea proceselor (ex: curricula şi acreditarea programelor de educaţie universitară doar pe bază de curriculum) la reglementarea rezultatelor.
5. Îmbunătăţirea sistemelor de gestionare a informaţiei în educaţie şi asigurarea compatibilităţiilor cu clasificările specifice international şi naţionale (în special cu cele predominante la nivel de OECD şi UE).
6. Participarea puternică şi intensă a grupurilor de experţi şi a instituţiilor cheie la acţiuni şi procese de cooperare internatională, în special în cadrul OECD şi UE. De asemenea, spargerea monopolurilor informale asupra informaţiei prin asigurarea unui schimb de cunoaştere şi experienţă acumulată în cooperarea la nivel internaţional.

V. Bibliografie şi lecturi suplimentare

CEDEFOP: The development of National Qualifications Frameworks in Europe. CEDEFOP - Education and Culture DG. 2008.

Council conclusions of 12 May 2009 on a strategic framework for European cooperation in education and training ('ET 2020') (2009/C 119/02) (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:EN:PDF).

DENHARDT, R.B. – DENHARDT, J.V.: The New Public Service: Putting Democracy First. In: National Civic Review, 2001/Winter;

DOEVEREB, V. van: Rethinking Good Governance. Identifying Common Principles. In: Public Integrity, Fall 2011, vol. 13, no. 4;

RADÓ P.: Governing Decentralized Education Systems. Systemic Change in South Eastern Europe. Open Society Institute Budapest, 2010;

OECD (2005): Public Sector Modernization: The Way Forward. Policy Brief;

Recommendations of the European Parliament and the Council of 12. February 2001. on European Cooperation in Quality Evaluation in School Education (2001/166/EC);

Recommendations of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 on key competences for lifelong learning (2006/962/EC);

The World Development Report 2004 - The World Bank.

CAPITOLUL 13. CADRUL LEGISLATIV DIN ROMÂNIA FAȚĂ ÎN FAȚĂ CU MECANISMELE DE POLITICI PUBLICE EUROPENE

De Răzvan Orășanu

Scopul acestui capitol este de a trasa o hartă a celor mai importante prevederi legislative în vigoare în România din domeniul educației precum și a de le prezenta compatibilitatea față de reglementările europene prezentate în capitolul anterior. Cadrul legislativ stabilit de Guvern încă din 2006, în vederea raționalizării procesul decizional și stabilirea unor filtre pentru propunerea politicilor publice, este încă valabil. Aplicabilitatea acestuia în domeniul politicilor educaționale este aceeași ca în cazul oricărui alt domeniu general de politici publice. Acest capitol reunește toate lecțiile prezentate în capitolele anterioare pentru a ajuta profesioniștii din domeniul politicilor publice să folosească aptitudinile pe care le-au dobândit deja în scopul elaborării unei propuneri legislative concrete. Elaborarea propunerii legislative poate fi îmbunătățită semnificativ de procesele descrise mai sus, fie că este vorba de Schema celor Opt Pași (Eight Step Framework) a lui Eugene Bardach, de consultarea părților interesate, de analizarea procesului sau de evaluarea datelor.

Recomandările nu se bazează numai pe teorie, ci și pe experiență directă fie ca manageri de de politici publice noi înșine sau din postura de consultanți externi. Deseori ne-am confruntat cu probleme atunci când aceste sfaturi nu au fost urmate, într-o varietate de contexte, în entitățile publice. Problemele întotdeauna par a se centra pe subiecte familiare: fie că este vorba de mecanisme interne blocate, care ar trebui să conducă la o schimbare de politică publică, fie că strategia de resurse umane face ca instituția să funcționeze prost, fie observăm absența oricăror indicatori obiectivi cu privire la performanță - sau nenumărate alte probleme enumerate mai jos. Nu există o soluție universală pentru a rezolva toate aceste probleme, dar instituțiile (văzute ca dezvoltarea organismelor) și mecanismele instituționale (de genul sistemelor sociale) pot fi optimizate conform listei de mai jos și ajustate corespunzător în funcție de o anumită intervenție în domeniul politicilor publice.

Acest capitol este împărțit în mai multe secțiuni: prima va prezenta stuctura tipică a unei hotărâri de guvern, proiect de lege și ordonanță de urgență ale Guvernului, urmărind legislația actuală care legiferează ca orice act legislativ să aibă o notă de fundamentare și o justificare publică. Având în vedere că deseori legea este aplicată doar formal, eludând spiritul său - cele mai multe dintre notele de fundamentare care însoțesc legislația nu sunt completate foarte riguros. A doua parte a acestui capitol va descrie un alt cadru legislativ adoptat în 2006, care a avut rezultate mixte. Acest cadru a avut ca principal scop încurajarea unui proces decizional bazat pe argumente raționale și pe analiza unor date, dar și creșterea transparenței cestui proces. Aceste prevederi legislative vor fi prezentate aici doar pentru a explica anumite situații, dar nu se va intra în detalii mai aprofundate asupra problemelor de guvernanță efectivă a instituțiilor care intervin în legiferare în domeniul educației.

I. Cerințele actuale pentru redactarea legislației

Următoarele opt etape prezentate mai jos apar în preambulul, precum și în nota de fundamentare a fiecărui act legislativ, fie că este vorba de o lege, Hotărâre de Guvern sau Ordonanța de Urgență. Deși această structură a fost elaborată pentru a consolida fundamentarea anumitor acte legislative, responsabilitatea implementării ei revine adesea unor funcționarii publici care nu au pregătirea necesară și

o tratează într-un mod superficial. Prin urmare, esența procesului de elaborare a politicilor bazată pe argumente și date se pierde în prezentarea actului legislativ. O simplă bifare a tuturor punctelor menționate mai jos, după cum cere legislația în vigoare nu este suficientă. Ceea ce contează cu adevărat este urmarea pașilor necesari (a se vedea capitolele anterioare), pentru a ne asigura că propunerea de politică publică a fost elaborată cu atenție, va avea un impact puternic, durabil și sustenabil, atât din punct de vedere financiar și că ea va rezista în faza de implementare. Toate aceste opt etape sunt analizate în detaliu mai jos, incluzând și o exemplificare a procesului –pe alocuri făcând referire la capitolele precedente ale acestei cărți în cazurile în care este nevoie de informații suplimentare.

I.1. Rezumat al secțiunilor obligatorii ale unei legii și comentarii cu privire la relevanța lor, din perspectiva capitolelor anterioare ale acestei cărți

I.1.1 Titlul legii
Conform legii, acesta trebuie să conțină toate actualizările legii în cauză (și numele complet al oricărei legislații în vigoare și care va fi de amendată). Adesea, această cerință face ca titlul legii să aibă 3-4 rânduri (fără relevanţă ca domeniu de politici publice), însă în același timp ea ușurează idenficarea anumitor dispozițiile legislative, precum şi corelarea lor.

I.1.2. Descrierea situației actuale
I.1.2.a) Situația actuală (inclusiv dispozițiile normative care o guvernează).
În această secțiune, profesioniștii din domeniul politicilor publice ar trebui în mod normal să revadă capitolul referitor la strângerea datelor, și să încerce să selecteze elementele relevante care conturează descrierea problemei. Toate informațiile și statisticile care evidențiază necesitatea unei schimbări de politică publică ar trebui incluse aici. De asemenea, trebuie analizată problema per ansamblu, prezentând o imagine amplă, detaliată și coerentă a acesteia.

La polul opus, se află practica eronată dar foarte comună de aoferi o definiție a problemelor bazată pe simpla percepție. Mai mult, dacă nu există nici un mod obiectiv de evaluare a problemei descrisă sau dacă se încearcă includerea unor potențiale soluții în definiția problemei, șansele de succes ale inițiativei de politică publică scad considerabil.

O altă eroare comună este acceea de a oferi doar argumente juridice și tehnice pentru schimbarea sau modificarea legislației anterioare. O astfel de motivare este adesea un text rigid scris de profesioniștii din domeniul juridic, care descrie niște mecanisme detaliate privind funcționarea și punerea în aplicare a unor prevederi ale legislației anterioare. În general, acestea nu tratează probleme esențiale legate de modul de funcționare sau de alte aspecte importante ale domeniului în ansamblul său. Adesea, analiza asupra impactului social al unei politici publice este slab conturată, nearătând modul în care aceasta va satisface nevoile tuturor actorilor interesați și cum se anticipează că va evolua efectiv într-o situație reală. De aceea, cel mai indicat este să creăm inițiative de politici bazate pe date concrete, pentru că nimic nu descrie situația unui proces de politici publice mai bine decât utilizarea atentă a unor date statistice.

I.1.2.b) Schimbările prognozate (ca urmare a reformei propuse)
Aceasta este o altă secțiune esențială în cadrul căreia analiza datelor statistice poate fi extrem de utilă. Este important ca sursa informațiilor să fie una foarte bună și să modelăm modificările propuse în diverse feluri, pornind de la ipoteze diferite. Există o serie de factori care trebuie luați în considerare: în primul rând, cât

de sensibille sunt principalele rezultatele scontate ale politici, raportate la modul de intervenție? În al doilea rând, ați evaluat schimbările prognozate ca efect al reformei de politici publice – ați pornit de la anumite ipoteze cheie pe care se sprijină întregul raționament? Există incertitudini în scenariile pe care le prezentați - sunt unele mai probable decât altele?

I.1.2. c) Scopul noii legislații

În această secțiune, nu este vorba de statistici, termeni de referință sau date statistice la care se referă reforma de politici publice. Foarte rar avem de-a face cu o analiză sectorială sau cu o analiză de impact a unor aspecte transversale ale sistemului de educațional. De asemenea, scopul legislației nu trebuie să fie confuz, deoarece un act normativ nu poate avea scopuri multiple-implementarea sa devine astfel dificilă.
Inițiativele legislative care se bucură de cel mai mult succes sunt cele care, în urma consultării părților interesate, propun un unic obiectiv central ușor de urmat, măsurabil și important de atins. Aceste cerințe stau la baza reformei pentru că ajută la definirea obiectivului mai larg al proiectului de lege, asigură sprijinul oamenilor și o fac foarte ușor de a comunicat. De asemenea, acest lucru arată că legea vizează o schimbare sistemică și generală. În cazul în care legea în sine este redactată într-o formă coerentă și discutată cu părțile interesate, schimbările de politici publice pot fi majore.

I.1.3. Impactul socio- economic al proiectului de lege

De obicei în cadrul acestei secțiuni ar putea fi subliniat impactul evaluat în capitolele anterioare , sau precizat modul în care instrumentele de guvernare sunt utilizate pentru rezolvarea unor probleme specifice. Această secțiune a legii este de obicei completată într-un mod destul de superficial.

Este esențial să ne gândim la numărul de persoane implicate, pentru a încerca să evaluăm cât mai precis posibil și apoi să estimăm impactul asupra acestora. În cazul în care acest lucru este dificil de realizat, puteți combina o abordare„de sus în jos" cu alta de tip „de jos în sus".

În domeniul educației, puteți încerca să estimați efectul pe care l-ar avea politica publică la nivel naționalîn baza datelor statistice de care dispuneți. Apoi, se poate merge la o anumită universitate și să se încerce o estimare a efectului politicii folosind datelestatistice de care dispuneți (și putem alege o universitate " medie", sau una care are un număr de studenți aproape de mediu). Ulterior, vom încerca să facem o estimare cu ajutorul modelelor de care dispunem, în scopul de a reconcilia cele două numere și de a stabili impactul cel mai probabil. În mod inevitabil, în ceea ce privește educația există implicații majore cu privire la aspectele sociologice și aspectele economice conexe. În ceea ce privește impactul social, există foarte puține statistici cu privire la utilizatorilor finali și beneficiarii sistemului educațional, iar datele statistice nu sunt incluse aproape niciodată în procesul de elaborare cerut de lege. Referitor la impactul economic, există foarte puține instrumente care măsoară „valoarea socială și economică" a educației – din moment ce gradul de recuperarea investiției de către societate este calculat dintr-un set de date rațional utilizat pentru a decide cât de mult se investește într-o anumită politică publică. În cazul în care statul investește mult mai în aplicarea unei politici publice decât primește înapoi (acest lucru poate fi în pe termen lung , nu se poate întâmpla de obicei, imediat), atunci politica trebuie să fie revizuită şi supusă unor analize profunde de cost-eficienţă.

I.2. Ajutorul de stat și legea concurenței

Având în vedere că structura de bază a notei de fundamentare a actelor legislative au fost creată în 2006, în timp ce România tocmai se alătura UE, secțiunea aceasta nu include și tema mai largă a concurenței (și competitivității economice), definită dintr-o perspectiva europeană. Problema ajutorului de stat și impactul lui asupra competitivității a fost prioritară la elaborarea acestui act legislativ, pentru că era un așa numit "steag roșu" în calea României spre UE și continuă să fie un subiect monitorizat îndeaproape. Sunt puține situații de ajutor de stat în domeniul educației, dar au fost incidente unde schema ajutorului de stat pentru training, de exemplu, a fost diminuată după ce a fost examinată de Comisia Europeană. O asemenea situație a fost schema de ajutor de stat care a urmat privatizării Automobile Craiova către Ford Motor Company. De fiecare dată când exista o schemă de ajutor de stat legată de pregătire (training), obligația ca partea subvenționată de stat să nu reprezinte mai mult de 50% din costuri trebuie luată în considerare.

I.2.1. Impactul asupra mediului de afaceri

Există o verigă lipsă importantă în majoritatea politicilor în domeniul educației – arareori se iau in considerare opțiunile oferite de comunitatea de afaceri. Există mai multe probleme aici. Una dintre ele este problema inter-temporală: mediul de afaceri ar trebui să își definească nevoile viitoare cu 3 sau 4 ani înainte să accepte absolvenți și doctoranzi ca angajați. Această prognoză ar trebui apoi cuprinsă în documente specifice și reflectată în curriculă. Mai mult de atât, o participare mai activă a liderilor de afaceri în universități ar trebui încurajată. Momentan aceasta se întamplă într-un mod non-sistematic. Schimbarea curriculei este modalitatea cheie prin care camerele de comerț pot introduce schimbari cruciale pentru nevoile lor. Pentru o ilustrare a rolului benefic pe care sectorul de afaceri îl poate juca în reforma educației, puteți citit capitolul care detaliază înființarea "Start Internship", un program de stagiatură dezvoltat în parteneriat cu un ONG, cu Guvernul și cu sectorul privat.

I.2.2. Impactul social

Magnitudinea impactului social ar trebui calculată cu atenție. Aprofundarea acestui domeniu este în afara scopului acestui manual. Impactul social poate fi calculat în mai multe moduri, dar studiile pe termen lung ar trebui efectuate în așa fel încât să monitorizeze efectele inițiativelor de politici publice pe parcursul mai multor ani (pentru a le putea măsura obiectiv efectele). Momentan, aceste probleme lipsesc din dezbaterile despre randamentul educației. Impactul social al varietății de dimensiuni ar avea nevoie de o măsurare atentă – spre exemplu, nu există studii care să monitorizeze impactul Legii Educației Naționale din 2011, un efort de reformă major. Acesta este motivul pentru care nu putem urmări cu exactitate evoluția, sau lipsa acesteia, ce urmează după intrarea în vigoare a actelor normative majore. Există și un efect de întârziere – inițiativele legale majore au nevoie de timp să pătrundă în sistem iar sistemul educațional ca întreg are o întârziere în adaptare, în special în cazurile în care implementarea nu a fost planificată îndeajuns de la bun început. Uneori apare un alt obstacol – în cazurile în care legislația primară este acceptată, dar legislațiile secundare și terțiare menite să susțină dispozițiile din lege sunt întârziate în mod semnificativ, schimbând complet calendarul inițial dat de lege. În plus, atât efectele pe termen scurt, cât și cele pe termen lung trebuie luate în considerare, iar mecanismele prin care legea este aplicată vor trebui monitorizate constant.

I.2.3. Impactul asupra mediului înconjurător

Adeseori această secțiune a proiectului de lege este incompletă din toate punctele de vedere – dar efectul pe termen lung al educației a fost monitorizat printr-o varietate de moduri. "Învățarea prin practică" s-a

dovedit din nou – și din nou, și din nou – a fi creatoarea unei curbe de învățare accelerată, a unor proiecte comunitare și a participării la programe naționale

I.3 Impactul asupra bugetului

I.3. 1 Impactul asupra bugetului general consolidat pe termen scurt (anul în curs) şi pe termen lung (5 ani)
Această secţiune obligatorie în cadrul actelor normative este legată de motivele pentru care se propune spre adoptare un act normativ sau altul. Această secţiune, adeseori completată superficial este un loc în care experţii în politici publice pot aduce îmbunătăţiri semnificative, inclusiv aducând calcule competente legate de costul si eficienţa unei politici publice pe întreaga durată a implementării ei.

Sunt mai multe probleme legate de estimări deficitare. În primul rând, foarte mulţi practicieni se bazează pe păreri şi impresii (aşa numitele reguli „cu aproximaţie"), având drept rezultat o estimare deficitară asupra necesarului de efort, buget şi investiţii pentru a vedea o politică publică implementată efectiv. Acest lucru se petrece pentru că, în general, nu prea există dialog între profesioniştii în domeniul politicilor publice şi experţi la nivel de execuţie şi implementare (inclusiv din provincie). În al doilea rând, o eroare care se regăseşte des este că nu se bugetează costul trainingului pentru implementarea respectivei politici publice, nu se bugetează povara administrativă suplimentară care e generată, bugetul pentru comunicarea ei (în interiorul sistemului şi în afara lui), precum şi costul monitorizării respectivei politici publice – pentru că în absenţa unei monitorizări nu avem cum să ştim daca politica publică e de succes sau nu pe termen lung. În al treilea rând, bugetarea pe proiect lipseşte adeseori în România, bugetarea se face încă pe sistemul cash, un sistem care împarte cheltuielile în articole şi clasificaţii bugetare (într-o şcoală avem cheltuielile de personal, cheltuielile de capital, precum şi cheltuielile cu materiale curente). Banii nu pot fi mutaţi de la un capitol bugetar la altul. Este si motivul pentru care aceste probleme recurente pot fi găsite în programe naţionale sau în politicile publice la nivel naţional, atunci când avem modificări de substanţă în sistemul educaţional.

I.3.2. Modificarea cheltuielilor în funcţie de bugetul general consolidat
Pentru un oficial al Ministerului Finanţelor, tot ceea ce face şi gândeşte un oficial al Ministerului Educaţiei este filtrat prin prisma ideii că „se propun noi cheltuieli" . Acest lucru se întâmpla pentru ca nu putem face apel la studii sociologice acceptate care să arate cum de fapt educaţia poate scădea anumite cheltuieli mai târziu suportate de societate – de exemplu cele cu indemnizaţia de şomaj în lipsa educaţiiei sau chiar cu infracţionalitatea. Aceste date sunt complet absente din discursul public şi din dezbaterea politicilor publice.

I.3.3. Impactul financiar asupra bugetelor centrale şi locale
Din nou, din cauza faptului ca vedem lucrurile prin prisma a „ceea ce investim azi" (fără o estimare a beneficiilor) , impactul financiar calculat este unul destul de semnificativ. De asemenea, există foarte puţine analize cost-beneficiu care să arate, în mod dinamic, impactul acestor cheltuieli mari.

I.3.4. Propuneri privind modalitatea de acoperire a deficitelor sau a cheltuielilor generate
Din moment ce această secţiune obligatorie a unei note de fundamentare este completată de experţi în educaţie şi nu de experţi financiari, această secţiune nu poate fi completată cu foarte mare uşurinţă. Cu toate acestea, universităţile îşi generează venituri proprii şi o strategie cheie de întărire a sistemului de învăţământ va fi permiterea unui număr de fonduri separate să susţină şcolile. Una dintre propunerile în acest sens este a permite re-fondarea şcolilor cu un statut juridic special (vezi cazul universităţilor din

Austria), similar ONG-urilor, prin care şcolile ar putea colecta bani de la donatori privaţi dar şi din folosirea acelui 2% din impozitul pe venit. O altă propunere în acelaşi sens este aceea de a înfiinţa o taxă de studii asupra compaiilor, taxă obligatorie de a fi vărsată spre o universitate, însă în acelaşi timp alegerea respectivei universităţi rămâne liberă. Compania se poate orienta spre acea universitate (sau spre un organism umbrelă de tip Cameră de Comerţ) care se apropie cel mai bine de nevoile sale de personal. Pentru moment, un echivalent românesc pentru aceste concepte nu a fost creat.

I.3. 5. Propuneri pentru compensarea scăderilor de venituri

În acest moment, nu prea sunt nicii măcar propuneri de a compensa scăderi de venituri, însă dacă statul ar lucra mai apropiat cu ONG-uri sau alţi reprezentanti ai sectorului terţiar care sunt deja activi în domeniul educaţional respectiv, spre exemplu în lucrul în orfelinate, sau în crearea de programe de antreprenoriat social pentru elevi de liceu sau, din contra, în lucrul cu studenţii, atunci fondurile bugetare ar putea fi suplimentate prin colete de fonduri din comunitate, prin colete de fonduri organizate de universităţi sau prin parteneriate private.

I.3.6. Calcule legate de justificarea cheltuielilor de la buget (şi a veniturilor care susţin aceste cheltuieli)
În acest caz, o estimare a cheltuielilor necesită o evaluare a serviciilor publice de la temelie („bottom-up"), dar şi de la vârful piramidei, trecând sistematic prin toate ministerele, agenţiile şi universităţile sau diversele unităţi şcolare. Daca cele două seturi de numere sunt diferite, atunci o estimare mai clară şi poate chiar un program pilot sunt necesare.

I.3.7. Alte informaţii
În această secţiune, cele mai relevante sunt indicatorii care au fost compilaţi, seturile de date care conexează diferite aspecte ale sistemului de educaţie şi parametrii bugetari (de pildă calitatea, accesibilitatea). Cu alte cuvinte, a descrie cu o oarecare precizie ce poate să facă fiecare leuţ în plus la buget în termeni de rezultate care pot fi preconizate în avans ne ajută să fundamentăm corespunzător politica publică, astfel încât ea să poată fi aprobată.

I.4. Efectele legii în dezbatere (sau pe circuitul de adoptare) asupra legislaţiei deja aplicabile

Această secţiune nu este completată cum ar trebui. O revizuire a legislaţiei incidente ar trebui făcută aici, pentru a ne asigura de corelarea noilor prevederi cu vechile prevederi. Dacă propunem modificări ale altor legi, acest lucru trebuie explicat în extenso în nota de fundamentare. Oportunitatea de a avea o noua lege ar trebui să presupună şi un efort de a „curăţa" legislaţia existentă (şi conexă noilor propuneri) de paragrafe contradictorii sau chiar de legi care au devenit inaplicabile.

I.4.1. Dispoziţiile legale care se modifică şi acte subsecvente, necesare pentru operaţionalizarea prezentei legi
O preocupare suplimentară ar trebui să fie cuprinderea şi parcurgerea tuturor textelor de lege care sunt modificate. Adeseori, gândirea cuprinde doar spaţiul îngust al modificărilor propuse, fără o analiză suplimentară a sistemului care este astfel modificat. Pentru a lua un exemplu concret, modificarea în sine a examenului de bacalaureat ar trebui să nască modificări profunde la nivelul universităţilor – modificări referitoare la modalitatea în care universităţile acceptă studenţii (adeseori cu referire la examenul de

bacalaureat), dar şi în cuprinsul materiei de anul I. Cu toate acestea, foarte puţine reforme publice sunt urmărite în toate consecinţele lor.

În plus faţă de modalitatea în care se modifică legea, există adeseori o nevoie ca legile să fie implementate prin legislaţie secundară (hotărâri de guvern) şi prin legislaţie terţiară (ordine de ministru). Întrucât acestea nu sunt discutate la pachet, apar diverse probleme – cel mai adesea se întârzie cu punerea în practică a modificărilor, aşa cum au fost ele gândite. Practicienii în domeniul politicilor publice ar trebui, la modul ideal, să pregătească la pachet o cât mai mare parte a acestor acte în momentul în care proiectul de lege este trimis spre adoptare. De asemenea, atunci când însuşi textul legii cere ca o anumită acţiune să fie realizată până la un moment determinat în timp – de exemplu un ordin de ministru care trebuie să fie emis până la o anumită dată pentru a operaţionaliza un anume aspect cerut de lege –aceste acte normative ar trebui pregătite în avans şi toate termenele- limită ar trebui urmărite cu atenţie, chiar dacă nu există sancţiuni pentru întârziere.

I.4.2. Conformitatea cu legislaţia comunitară

Această secţiune depăşeşte sfera de interes direct pentru manualul de faţă–detaliile aplicabile ale legislaţiei comunitare ar putea avea multiple valenţe (de pilda procesul Bologna sau Agenda Lisabona) , incluzând exemple de urmat în politicile publice ale altor state membre. Trebuie să ne raportăm la nivelul transnaţional acolo unde nevoile locale justifică acest lucru, dar logica de „acţiune la nivel european" nu trebuie implementată fără a reflecta cu atenţie şi a analiza compatibilitatea lor cu sistemele eistente şi coerenţa sistemicăîn urma implementării tuturor acestor reforme, care uneori au izvoare diferite.

I.4.3. Măsuri de implementare directă a legislaţiei comunitare

În cazul educaţiei, există mai puţină legislaţie comunitară de implementat comparativ cu alte domenii, cum ar fi legislaţia legată de libera circulaţie a capitalului sau distorsiunile prin ajutoare de stat şi subvenţii. Acolo unde există o legislaţie comunitară , trebuie o atenţie specială atunci când o implementăm. Cea mai proastă formulă posibilă este aceea în care luăm pur şi simplu o traducere a directivei europene şi o implementăm direct, renunţând la toţi paşii pe care această carte îi recomandă: a consulta părţile implicate, a aduna date relevante şi a pregăti atent implementarea măsurii respective, etc.

I.4.4. Deciziile Curţii Europene de Justiţie

Câteodată, deciziile Curţii Europene de Justiţie trebuie implementate într-un context românesc. Adeseori, acestea nu se referă la educaţie (cele mai multe se referă la drepturi de proprietate sau încălcarea drepturilor persoanei), dar chiar şi dacă nu ar fi aşa, motivarea detaliată a instanţei europene trebuie studiată pentru a vedea cea mai bună modalitate de implementare a deciziei. Structural, a aplica o decizie punctual fără a filtra cum se reaşează toate piesele în sistem este o eroare – adeseori o eroare care nu rezolvă problema supusă judecăţii.

I.4.5. Alte tratate şi documente internaţionale

Adeseori România semnează documente de schimb în domeniul educaţiei cu foarte multe state din lume, dar implementarea lor este deficitară. Există o implementare fragmentară a acestor acorduri şi nu avem o evaluare completă, în diversele stadii de implementare, ale acestor acorduri.

I.4.6. Orice altă informaţie

În mod normal, la această rubrică, obligatorie pentru o notă de fundamentare,cetăţenii ar putea fi informaţi, într-un limbaj accesibil care este scopul şi care sunt beneficiile aşteptate pentru un cetăţean obişnuit. Ar putea conţine şi modificările necesare pentru implementarea modificărilor propuse, precum şi impactul aşteptat al propunerilor de politici publice.

I.5. Consultări premergătoare adoptării legislaţiei

Aici, revenim pe scurt asupra conţinutului din capitolul referitor la actorii implicaţi într-o politică publică. Înaintea elaborării oricărei propuneri legislative, o consultare a părţilor interesate ar trebui să fie primordială. Consultare nu înseamnă că legea e pregătită de lansare şi abia atunci grupuri şi instituţii sunt să îşi spună părerea – consultarea ar trebui să fie organizată în momentul elaborării unei legi, pentru a putea încorpora de la început, încă din faza de concepţie părerile celor care fie sunt afectaţi direct, fie vor fi chemaţi să implementeze politica publică respectivă.

I.5.1. Consultarea ONG-urilor, a institutelor de cercetare şi a altor entităţi implicate

A elabora politici publice fără a avea elemente de fundamentare care provin de la specialişti şi fără a consulta documente de specialitate poate conduce la rezultate neanticipate. În România, legătura între cercetare şi politica implementată zi de zi este una foarte slabă, la fel şi legătura între Minister şi organizaţiile care se ocupă de propuneri în domeniul politicilor publice. Ar trebui să devină o practică standard ca un grup de cercetători de elităşi think-tank-uri active în domeniul educaţiei ar trebui să fie prezenţi pentru a discuta schimbările legislative, la fiecare nouă modificare. Fără opinia lor avizată – şi nu la finalul procesului, când nu se se mai poate face nimic decât a se diminua ostilitatea la adresa propunerilor – politicile publice suferă o lipsă de claritate, de calitate şi de precizie, un lucru care poate fi dificil de gestionat de către cei chemaţi să implementeze. Corolarul acestor consideraţiuni este următorul: o comunitate de practicieni în domeniul politicilor publice poate ajuta foarte mult procesul de elaborare al unei politici publice, vizavi de orice propunere legislativă.

I.5.2. Explicarea alegerii partenerilor de dialog faţă de propunerea legislativă prezentată

Actorii relevanţi au nevoie să fie cei mai relevanţi, cei cu cele mai multe cunoştiinţe, cei care deja impelementează mecanisme similare cu cele propuse în lege şi mai ales aceia care au un cuvânt de spus în implementarea măsurilor propuse – chiar având uneori putere de veto. Practica de a avea in vedere doar H.G.314/2001 şi a avea o Comisie de Dialog Social la nivelul ministerului nu include adeseori factori relevanţi, cum ar fi ONG-urile, organizaţiile profesionale sau specializate pe domeniul respectiv, exclude chiar un input de la alte agenţii guvernamentale. Practicienii în politici publice sunt încurajaţi să contacteze toţi factorii relevanţi – chiar şi atunci când opinia opinenţilor respectivi este opusă reformei propuse. Chiar şi iniţiativa de a implica pe cineva prin consultare modifică opoziţia faţă de proiect şi naşte mai multe soluţii – facând ca propunerea adaptatăîn urma comentariilor să fie mai implementabilă. La un minim, se pot afla în avans tipul de argumente contrare propunerii.

I.5.3. Consultarea cu administraţia locală

Adeseori, dialogul privind politicile publice naţionale este doar făcut la Bucureşti şi nu implicăîn vreun fel decidenţi locali. Acest lucru este o eroare care poate fi îndreptată printr-un proces de a informa toate nivelurile administrative de posibilele schimbări şi a le cere opinia sau a le consulta în cadrul unor întâlniri locale.

I.5.4. Consultări în cadrul unor comitete inter-ministeriale

Aceste comitete şi consilii au trecut printr-un proces de reformă adecvat, dar uneori propuneri legislative legate de educaţie au încă nevoie de avizul Ministerului Justiţiei, de avizul Ministerului Muncii, etc. Consultările instituţionale cu celelalte ministere sunt eficiente, atâta vreme cât nu prelungesc la infinit procesul de adoptare al politicilor publice. A deschide multiple canale de comunicare cu alte instituţii în timp ce politica publică se dezvoltăşi este în proces de elaborare este cea mai bună cale, în prezent.

I.5.5. Alte instituţii care avizează propunerea legislativă
Adeseori, Consiliul Legislativ este implicat (la fel şi Consiliul Economic şi Social) pe probleme de educaţie şi probleme sociale. Toate aceste procese nu sunt suficiente pentru ca să eliminine prevederile necorelate – discuţiile în Comitetul Economic şi social sunt adeseori ignorate întrucât sunt consultative doar. Astfel, chiar dacă partenerii sociali se opun formal unei propuneri, aceasta poate merge înainte.

I.6. Activităţi de informare publică referitoare la procesul de elaborare al actului normativ şi implementarea politicii publice
Această secţiune încurajează instituţiile publice să se implice activ în informarea (şi consultarea) societăţii civile. Acest lucru este necesar pentru ca simpla publicare a propunerii legislative pe site-ul instituţiei fără vreo explicaţie sau fără vreo fundamentare nu este îndeajuns. De obicei, ar trebui să existe date privind consultările deja întreprinse, motivarea necesităţii respectivei propuneri precum şi opiniile părţilor deja consultate (vezi capitolul legat de parţile implicate – stakeholders), precum şi anumite date relevante care sprijină argumentaţia (vezi capitolul legat de prelucrarea datelor).

I.7. Implementarea

Ca o regulă generală, cel puțin 20% din timpul acordat elaborării unui act normativ ar trebui să fie acordat identificării mecanismelor de implementare. Acest lucru are o serie de implicații: în primul rând, planificarea întregului proces de reformă, a departamentelor și a personalului cu atribuții esențiale în cadrul acestuia, în al doilea rând, organizarea secvenței de cursuri de pregătire, prezentări și alte activități necesare pentru a asigura succesul implementării. Trebuie planificată colectarea feedbackului atât la începutul, cât și la mijloc și la sfârșitul procesului, pentru a permite un grad ridicat de flexibilitate a modului în care este implementată politica publică. Acest capitol, și mai ales această secțiune, nu își propun să reparcurgă toate detaliile prezentate în cadrul capitolului privind punerea în aplicare a politicilor publice, ci doar să reamintească și să sublinieze importanța urmăririi procesului de implementare prin intermediul unui anumit set de date care pot indica modificările specifice care au loc în cadrul acestui proces.

În cazul în care implementarea nu se face secvențial și nu este monitorizată cu atenție, dacă nu există date cu ajutorul cărora se poate urmări progresul, punerea în aplicare a politicii publice în cauză cel mai probabil va eșua, indiferent cât de bine a fost concepută inițial. O controversă recentă care poate exemplifica acest caz, a fost schimbarea politicii privind manualele școlare pentru elevi, instituind pentru prima dată un termen de valabilitate al acestora, stabilit la patru ani. Înainte, valabilitatea manualelor școlare era nelimitată, ceea ce a permis perpetuarea unor informații eronate sau învechite în unele dintre acestea. Acestă măsură a reprezentat o soluție la anumite probleme de implementare observate de Ministerul Educației în cadrul mecanismelelor de subcontractare și acceptare a manualelor școlare .

Prima secțiune a acestui capitol se încheie cu observația că, deși cadrul legal pentru elaborarea politicilor publice este oarecum diferit de cadrul internațional prezentat anterior prin intermediul lui Eugene Bardach,

există asemănări importante și există o mare aplicabilitate dincolo de aceste detalii. Un proces bine fundamentat de elaborare a politicilor publice așa cum este descris în capitolele anterioare, va contribui semnificativ la procesul de justificare a unui anumit proiect de lege, care este de obicei un pas necesar în adoptarea unei reforme majore în domeniul politicilor publice din educație. De asemenea, acesta va oferi o mai bună fundamentare și o mai mare claritate justificărilor cerute de lege, făcând proiectul de lege mai coerent și oferind o șansă majoră de succes în etapa de implementare .

II Indicatori de guvernanță și mecanisme de politici publice în România

II.1. Indicatorii Băncii Mondiale

Banca Mondială (vezi graficul 27), a evaluat eficiența mecanismului de guvernare în România printr-o serie de instrumente. Unul din acestea este reprezentat de indicatorii de guvernare la nivel mondial prezentați schematic mai jos, conform cărora România este permanent sub nivelul mediu de performanță. Un alt instrument este sondajul profesionist în rândul a șase instituții din România, care are o capacitate dezvoltată de evaluare a principalelor lor funcții- modificările solicitate sunt încă foarte relevante. La nivel global, mecanismele birocratice pot fi evaluate prin raportul dintre rezultate (sau absența acestora) și acțiuni (outputs vs. inputs), prin rezultatele lor și prin sondaje la nivelul populației (care este veșnic nemulțumită de mecanismul de politici publice și de dialogul dintre cetățeni și diverse instituții publice.

Fig. 22 România în Indicatorii de Guvernanță – Banca Mondială *(Sursa:http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=worldwidegovernance-indicators)*

II.2. Diverse intervenţii de politici publice pentru îmbunătăţirea procesului de elaborare al politicilor şi a transparenţei (Legea 242/2010)

Există o serie de intervenţii care au fost abordate de-a lungul anilor. Una dintre acestea a fost înfiinţarea unor unităţi de politici publice în cadrul unor ministere şi înfiinţarea unei entităţi centrale de planificare strategică, care au funcţionat în anumite perioade, fie în cadrul Secretariatul General al Guvernului sau în cadrul Cancelariei Primului Ministru. Această strategie a eşuat datorită absenţei unui efort susţinut de a oferi acestor unităţi instrumentele corespunzătoare şi din lipsă de sprijin politic, în cadrul disputelor dintre diverse instituţii. Conceptul de planificare centrală a fost susţinut doar parţial, datorită faptului că există instituţii care au mulţi funcţionari publici cu responsabilităţi legate de redactarea unor documente cerute de lege(precum cel prezentat în secţiunea I), însă nu au pregătirea necesară şi prin urmare diluează aceste documente când ajung la faza de implementare.

În plus, Legea 242/2010 , a modificatLegea 52/2003privind transparenţa politicilor publice şi a procesului decizional,instituind obligativitatea ca toate recomandările şi comentariile privind procesul de politici publice să fie luate în considerare, iar în cazul în care o anumită recomandare nu este încorporată în propunerea legislativă, intituţia publică în cauză trebuie să motiveze respingerea în scris. Această prevedere nu se aplică uniform, iar un studiu recent al Institutului pentru Politici Publice a arătat că mai puţin de 35 % din primării din întreaga ţară au oferit astfel de explicaţii scrise, aşa cum prevede legea. De asemenea , un sondaj de opinie realizat de către aceeaşi entitate a evidenţiat existenţa unor discrepanţe majore în ceea ce priveşte modul în care diverse ministere abordează procesul de consultare publică, în funcţie de particularităţile lor. Adesea, ministerele publică textul proiectului de lege pe site-ul propriu şi mai nimic altceva - ceea ce este insuficient pentru o consultare reală.

II.3 Raportul de activitate anual (Legea 544/2001)

Articolul 5, alin 3 din Legea 544/2001 prevede că raportul anual de activitate trebuie să fie pus la dispoziţia publicului - şi nu exceptează nicio instituţie publică de la această obligativitate. Articolul 5 , alin. 2 cere autorităţilorşi instituţiilor publice să publice şi să actualizeze anual un buletin informativ. În normele de aplicare a legii (Hotărârea de Guvern 123/2002) se precizează că "Raportul anual de activitate al autorităţii sau instituţiei publice"(articolul 26 , alin. b) din aceeaşi Hotărâre. Raportul cu privire la activitatea instituţiei, care este publicat în partea a III-a a Monitorului Oficial este obligatoriu, însă de multe ori acesta conţine doar date superficiale cu privire la obiectivele instituţiei, asupra standardelor de referinţă sau a analizei a datelor disponibile referitoare la activitatea acesteia. Simpla măsurarea cantităţii unui anumit lucru (în special în cazul în care calitatea reglementării este importantă, precum în cazul autorităţilor cu atribuţii de reglementare), este insuficientă pentru a înţelege impactul activităţii unei agenţii guvernamentale.

III Puncte-cheie

1. A cere foarte multe sfaturi de la cei mai relevante persoane implicate nu este o activitate cronofagă şi inutilă, aşa cum e ea văzută de funcţionari. Este un mod util şi necesar prin care calitatea politicilor publice creşte.
2. Există evidente discrepanţe între ceea ce ne cere cadrul legal actual şi conceptele de politici publice prezentate până acum. Oriunde a fost posibil, acest capitol oferă soluţii utile despre modalitatea în care munca sugerată în capitolele anterioare îşi găseşte corespondenţa în legislaţia actuală.

3. Mecanismele politicilor publice ar trebui observate cu stricteţe, fiind mai presus de cerinţele minime care descriu care sunt paşii minimi pentru ca o lege să fie publicată. Calitatea reglementării este foarte mult îmbunătăţită prin consultări şi prin integrarea unui
4. În politicile publice în educaţie, desele modificări de la un an la altul au nevoie de un consens larg şi de un proces de consultare, această modalitate graduală de a acţiona fiind preferabilă pe termen lung. Educaţia este unul dintre domeniile unde efectele politicilor publice nu pot fi resimţite imediat, ci se întind pe o lungă perioadă.
5. O regulă de bun simţ spune că ar trebui consultaţi toţi cei cu o implicare directă chiar inainte de a avea un text gata elaborat al propunerilor legislative de modificare.

IV Bibliografie şi lecturi suplimentare

Legea 544/2001 referitoare la Informaţiile Publice;

Legea 52.2003 referitoare la Transparenţa în Administraţie şi procesul de elaborare al legilor
Ghidul Voluntarului de la România Curată – disponibil aici : http://www.romaniacurata.ro/cuprins-2632.htm;

Provocările şi condiţiile adoptării reformelor de politici publice în România, Institutul de Politici Publice, Bucureşti, Martie 2013, disponibil aici: http://www.ipp.ro/pagini/transparen355a-administrativ259.php.

Capitolul 14. Implementarea mecanismelor de intervenție în politicile publice

De Răzvan Orășanu

În mod obișnuit, capitolul de față nu este parte a unui manual de politici publice. Cu toate acestea, în cazul sistemului de educație din România, considerăm ca este necesară introducerea unui capitol care să explice procesul de implementare a politicilor publice. Așadar, vor fi prezentate o serie de mecanisme pentru reducerea discrepanțelor dintre planurile și țintele inițiale ale unei politici publice anunțate publicului larg și agenților de media, și rezultatele propriu-zise ale procesului de implementare- care este adesea mai birocratic, mai de durată și cu rezultate diferite față de cele propuse inițial.

În cadrul capitolului vor fi prezentate, pe rând, strategii de facilitare a procesului de implementare – orientându-ne în general față de funcțiile de management centrale în instituțiile de stat, fie că discutăm despre finanțe, resurse umane, strategia organizațională internă sau despre modalitatea în care actori importanți (care au o miză în livrarea serviciului public) sunt implicați în implementare. În plus față de elementele cheie care sunt incluse în fiecare capitol, urmează a fi prezentate sugestii rezultate din practica existentă de implementare a politicilor publice din România, care nu diferă în educație față de alte sectoare.

Sugestiile propuse aici nu se regăsesc în nicio carte de teorie a politicilor publice-ele rezultă din problemele întâlnite în varii contexte de unii autori și care au implicat entități publice, fie din poziția de manageri responsabili de reforma politicii publice sau din poziția de consultanți. Majoritatea problemelor s-au centrat întotdeauna în jurul unor teme familiare: blocajul mecanismelor care asigură administrarea reformei sau strategii de alocare a personalului care nu sunt în beneficiul instituției, sau absența unor indicatori de performanță și lista poate continua cu nenumărate exemple de acest tip. Nu există o soluție minune care să vindece aceste tare sistemice, dar instituțiile (din postura de organisme în continuă dezvoltare) și mecanismele instituționale (ca sistemele sociale) pot fi optimizate prin consultarea listei propuse de acest capitol și prin ajustări care să corespundă nevoilor proprii de intervenție ale instituției respective în livrarea serviciilor publice.

I. Managementul rezultatelor zilnice și a responsabilităților cheie

a. Distribuirea sarcinilor între cei mai buni angajați

Tabel 15 Tabel de distribuție a sarcinilor

Nr. Crt.	Sarcina de realizat	Responsabil	Termen limită	Stadiul îndeplinirii politicii publice
1.				
2.				
3.				

Un tabel de tipul celui exemplificat mai sus este vital pentru a monitoriza progresul general al instituției. Listele ar trebui revizuite în prezența tuturor, cel puțin o dată pe săptămână, în ședințele managerilor. Pentru secțiunea Stadiul îndeplinirii politicii publice sunt de evitat rapoartele calitative; raportarea calitativă este indicată acolo unde se impune. Listele vor fi transmise membrilor managementului superior și măsuri imediate vor fi automat implementate odată cu luarea unor decizii în cadrul ședințelor. Această activitate revine unui consilier, sau doi, ai decidenților sauunui secretariat specializat (care urmărește îndeplinirea sarcinilor).

b. Ședințe în prezența managementului pentru discutarea progresului realizat și indicarea pașilor următori

Ședințe săptămânale sunt necesare pentru stabilirea priorităților. Acolo unde se constată neclarități, personalul relevant trebuie să întocmească un raport complet în care să indice acțiunile următoare. Dacă este posibil, aceste ședințe se pot concentra pe analiza elementelor sistemului pentru a propune îmbunătățiri sistemice. De asemenea, trebuie avută în vedere intensificarea colaborării pe orizontală a departamentelor care nu sunt în mod tradițional conectate pentru a preîntâmpina disputele, ciocnirile generate de personalități diferite, dar și comunicarea internă deficitară.

c. Componența echipei de implementare și livrarea serviciului public-angajați cheie din cadrul managementului superior

Membrii boardului de administrație vor desemna un număr restrâns de angajați răspunzători de monitorizarea zilnică a fazei de implementare a listei activităților propuse și el/ea vor fi delegați cu autoritateade a negocia extinderea termenelor limită sau de a impune o anumită modalitate de implementare. Acești angajați trebuie să aibă o experiență vastă în domeniu și o viziune extinsă pentru a identifica blocajele sistemice și pentru a media între diversele departamente. De asemenea, responsabilitatea lor este de a cunoaște fazele cheie ale politicii publice și de a fi capabili să observe lipsa unor ingrediente cheie ale reușiteipe măsură ce politica publică este aplicată în cadrul instituțiilor relevante- sau să identifice situațiile de neconcordanțăîn stadiile inițiale ale implementării politicii publice.

II Resursele umane-piesa cheie în implementarea politicilor publice

În urmanenumăratelor observații, reiese următoarea concluzie: angajarea unor oameni competenți într-o instituție de stat, indiferent de cât de slabe sunt motivația, procedurile, finanțarea va determina o îmbunătățire imediată în funcționarea instituției, rezolvând multe dintre dificultățile sistemice pe care le avem.

a. Discuții cu angajații cei mai performanți

Acest element este foarte important și poate fi un instrument cheie pentru un manager din sectorul public, deoarece informațiile vital de la prima linie de implementare, dar și de la finalul procesului pot fi inexacte pentru un manager care își petrece majoritatea timpului în propriul birou, în spatele unui zid format din consilieri, asistenți administrativi și așa mai departe.

b. Promovarea interacțiunii cu angajații în locul timpului petrecut exclusiv în birou

Arareori s-a constatat că managerii superiori se deplasează, neanunțați, în birourile personalului administrativ sau ale direcțiunii. Desfășurarea unor asemenea vizite se poate dovedi o experiență revelatoare-angajații au posibilitatea de a vorbi direct despre problemele cu care se confruntă; mai mult, simpla vizualizare a spațiului de lucrueste relevantă pentru a evidenția ordinea existentă în sistemul birocratic (de exemplu, birouri ordonate, curate reflectărigurozitatea modului de lucru în vreme ce birourile încărcate înseamnă haos). Pentru observarea și mai în detaliu, recomandăm monitorizarea procesului și duratei în care o scrisoare sau un act înregistrat la intrarea în instituție, la Biroul de Registratură, ajunge la manager; astfel se poate evalua procesul și pot fi identificate etapele inutile, care îngreunează întreaga procedură.

c. Cel puțin o dată pe lună, managerul să se identifice în situația unui cetățean care trebuie să intre în posesia unor acte eliberate de instituție

Schimbarea de perspectivă, dinspre exterior spre interior, poate aduce îmbunătățiri sistemului; lipsa performanței devine evidentă iar îmbunătățirile necesare vor fi mai ușor de implementat. Aplicat la domeniul educației, acest model poate fi exemplificat în următoarele moduri: perspectiva unui liceu în demersul de a obține permisiunea inspectoratului județean (sau chiar de la Ministerul Educației Naționale) pentru a aduce anumite schimbări, sau perspectiva unei universități în procesul de acreditare, sau, cel mai simplu, punctul de vedere al unui angajat dintr-o universitate pus în situația de a comunica la nivel național datele solicitate de superiorii săi.

d. Identificarea angajaților neperformanți

Uneori, suportul statistic este necesar în demonstrarea performanței. Un mod de evaluare imediată este cuantificarea numărului cererilor/sesizărilor intrate în instituție comparat cu numărul acelora soluționate-o abordare rudimentară, dar utilă de tip „intrări-ieșiri". Biroul central de registratură dispune de rapoarte lunare sau anuale ale cererilor externe primite de instituție, dar și de o monitorizare cu privire la câte dintre acestea au fost îndeplinite sau arhivate sau soluționate(nu avem în vedere acum și în ce condiții au fost arhivate şi dacă procesul are parametrii necesari de calitate; de obicei și această procedură e problematică). Prin operațiunea de distribuire a numărului cererilor pe fiecare direcție, apoi către fiecare angajat, se identifică diferențele numerice între angajați, adică norma fiecăruia. Pentru a spori capacitatea instituțională sunt necesare recalibrarea diferențelor dintre angajați și identificarea celor neperformanți.

e. Motivarea angajaților performanți

În majoritatea instituțiilor de stat, doar un procent de 5-10% dintre angajați realizează 40-50% din volumul total de muncă, generează principalele rezultate pozitive, aduc schimbări importante, și sunt responsabili de implementarea unor elemente cheie din legislație. Deoarece plățile salariale sunt fixe, iar acordarea de bonusuri este o procedură complicată, managerilor le stau la dispoziție doar câteva modalități de a-i motiva pe cei mai performanți angajați: recunoașterea deschisă a meritelor, bonusuri anuale, plata unor programe de perfecționare, flexibilizarea programului de lucru sau acceptarea cererilor de concediu în afara grilei prestabilite la începutul anului, așa cum legea prevede în unele cazuri. Pentru a spori motivarea angajaților performanți, în același timp accelerând implementarea unor politici publice cheie, recomandăm consultarea acestora cu privire la îmbunătățirea reformei, dotarea suplimentară a birourilor și reducerea

activităților birocratice și de rutină. Toate acestea sunt modalități de recompensă ce nu necesită cheltuirea de resurse și unde managerul are, de obicei, flexibilitate totală.

f. Identificarea exactă a responsabililor și a timpilor de implementare

Într-o instituție de stat, de cele mai multe ori există confuzie începând de la organigramă și până la Regulamentul de Organizare și Funcționare în ceea ce privește responsabilitățile individuale. Este imperios necesară stabilirea unor linii clare de demarcație între responsabilități și includerea lor într-o anumită fișă a postului pentru eliminarea suprapunerilor în realizarea unor activități. Uneori, două direcții ale aceleiași instituții sunt similar mandatate sau una poate fi responsabilă de monitorizare/evaluare, iar cealaltă de implementarea unei anumite politici publice. Acolo unde este posibil, recomandăm integrarea celor două direcții, iar unde nu este posibilă această măsură, se vor delimita cu precizie responsabilitățile. De asemenea, timpii de implementare ai unei proceduri de la un capăt la altul sunt foarte importanți. În cazul în care un departament nu execută o anumită sarcină într-un timp rezonabil-presupunem 1 lună sau chiar 6 luni- se impun unele întrebări sau chiar poate fi stabilit,la nivelul managementului, un sistem de monitorizare sistematică.

g. Identificarea angajaților cheie, cu precădere a celor cu abilități speciale

Adesea, în instituțiile de stat, anumite date cheie sunt codificate și informații vitale pentru implementarea inițiativelor politicii publice se pot regăsi în mintea unui angajat sau în calculatorul personal al acestuia- informația nu e disponibilă la nivelul rețelei instituției și nu poate fi activată în lipsa asistenței personale din partea acelui angajat. Este necesară identificarea,din fazele incipiente ale politici publice, a funcționarilor care au o experiență vastă în realizarea unei anumite acțiuni, au capacitate transversală de a înțelege mecanismele din perspectiva Ministerului Educației Naționale sau dinspre varii agenții sau au dezvoltată o tehnică de importanță deosebită în cadrul instituției. În cazul apropierii vârstei de pensionare, managerul trebuie să dezvolte un plan de substituire a contribuției acelui angajat cu cel puțin un an sau chiar doi înainte de momentul pensionării. În situația demisiei voluntare, sunt necesare cel puțin două sau trei săptămâni pentru transferul cunoștințelor și informațiilor pe care acel angajat le deține. În plus, câteva ore din programul zilnic al angajatului vor fi dedicate pentru întocmirea unei versiuni scrise a datelor și informațiilor deținute de acesta, pentru ca acestea să poată fi incluse în baza de date a instituției și mai departe, utilizate în instruirea a cel puțin altor doi angajați. Adesea acestea sunt sarcini care revin departamentului de resurse umane sub ghidarea managerului și nerealizarea lor poate genera încetarea, diluarea sau chiar eșecul implementării unor elemente cheie ale politicilor publice la nivel național.

h. Cine promovează o inițiativă cheie în cadrul Ministerului Educației Naționale sau a altor instituții?

De obicei responsabilitatea pentru implementarea unei politici publice este distribuită fie unui angajat, fie unui grup format din doi sau trei angajați. Astfel, aceștia comunică direct cu managementul superior, pot raporta bilunar direct ministrului sau colaboratorilor acestuia și au puterea de a întocmi rapoarte actualizate ce vor fi prezentate în cadrul ședințelor consiliului administrativ. De asemenea, aceeași funcționari au la dispoziție instrumentele necesare implementării politicii publice, chiar dacă acest lucru nu este stipulat direct în fișa postului; de multe ori lista atribuțiilor oficiale poate fi schimbată dacă un nou rol impune această modificare.

i. Pot fi identificate departamentele care sabotează procesul de implementare?

Atunci când resursele umane nu sunt corect plasate-sau chiar și atunci când acest lucru este realizat-există sabotori interni care au puterea de a respinge orice îmbunătățire, orice nouă inițiativă sau chiar o politică publică în întregime. Modalitățile de sabotare pot varia-de la a pretinde neconformitatea cu regulile și legile în vigoare, la subminarea procesului de adoptare a unei legi. Șeful departamentului juridic, apropiați ai ministrului, șeful departamentului de buget, uneori și secretarul general al unei instituții au capacitatea de a opri un proiect sau o propunere importantă care impune o schimbare majoră în politica publică. Este o idee bună vizitarea acestor apropiați înainte de implementarea propriu-zisă dar și informarea curentă asupra progresului strategiei de implementare, facilitând comunicarea internă dintre ei pentru a asigura adoptarea propunerii. Obținerea susținerii generale este arareori posibilă, de aceea intervenția membrilor managementului superior poate fi necesară pentru a trece o propunere legislativă, pentru evitarea unor etape birocratice și pentru accelerarea implementării.

j. Managerii trebuie să asigure o punte de legătură directă cu angajații cheie

În timpul prelegerilor sale despre leadership la West Point Academy, pentru ofițeri din armată, Colin Powell, evidenția că utilizarea unei rute zilnice, predictibile prin instituție va determina ca oamenii din jur să fie deschiși pentru a începe o conversație. Aceasta este o modalitate de aflare a adevărului sincer și nefiltrat de managementul intermediar.

k. Promovări-în mod special pentru funcția șef de departament

Promovarea unui angajat foarte motivat, care a demonstrat entuziasm și determinare în funcția de director, de exemplu sau director adjunct poate fi un motiv în plus de motivare, sporind dinamica întregului departament. Totuși acest tip de promovări trebuie atent gândite, în condiții de deschidere a procesului și de susținere din partea managementului superior pentru noul manager pe durata primelor 6 luni în această funcție.

III. Oportunități de carieră pentru angajați cheie

În majoritatea instituțiilor de stat, posibilitatea unei oportunități de carieră este subminată de schimbările frecvente ale conducerii ministerului sau a șefilor de instituții. Dar un mod de la accelera schimbarea poate fi integrarea unor angajați de la nivelul managementului intermediar urmată, la 6-8 luni, de promovarea acestora la nivelul managementului superior. Ideea de a crea oportunități de carieră pentru angajați cheie poate determina rămânerea lor în sistem, dublată de performanțe adecvate sau chiar peste rezultatele medii actuale.

IV. Bugete și probleme financiare-obstacole importante

a. „Nu există fonduri pentru această inițiativă de politică publică"

Acesta este un argument adesea întâlnit; oameni care dincolo de a înțelege substanța unor modificări de politică publică acordă o importanță sporită costurilor implicate. Dar există multiple perspective pentru a

depăși acest tip de atitudine-identificarea cheltuielilor nejustificate, sau analizarea bugetului- modalități care să permită implementarea politicii, sugestii de implementare în cadrul unor bugete multianuale (deși există riscul subfinanțării din al doilea an de implementare) sau asocierea politicii publice propuse cu o zonă prioritară la nivel guvernamental. Totodată, se manifestă o tendință deplorabilă de adoptare a unui calup de politici publice atunci când decidenții percep posibile situații de criză precum organizarea unui nou examen de bacalaureat, declanșarea unui scandal într-o universitate sau în cadrul unor examinări naționale.

b. Bugetul proiectului

Urmărind adoptarea bugetului în forma lui scrisă și conectarea lui cu prioritățile managementului constituie moduri în care se poate asigura finanțarea unei politici publice. Reorganizarea bugetului conform unor priorități generează de obicei reduceri de costuri de până la 40-50% pentru întreaga structură de cheltuieli.

c. Eliminarea cheltuielilor auxiliare din structura bugetului

Contabilii de modă veche vor avea adeseori tendința de a seta un buget în baza istoricului precedent pentru a suplimenta fondurilor peste necesar prin supraestimarea unor componente ale bugetului.Aceste elemente pot fi bonusurile, investițiile (nerealizate în perioada de achiziție) sau supraestimarea deliberată aaltor componente. Rectificarea bugetară va facilita managerului o arie mai largă de identificare a sectoarelor prioritare dacă poate implementa bugetarea pe proiecte.

d. Proiectele vechi au viață lungă

Adesea este necesară monitorizarea unor inițiative mai vechi, care, deși au un buget anual redus, nu au avut o finalitate. Acestea sunt oportunitățile pe care un manager din sectorul public le poate exploata pentru a asigura finanțarea priorităților.

e. Bugetele istorice

Practica actuală se bazează pe construirea unei politici publice, pornind de la bugetul anului precedent, căruia i se adaugă 3-5% șiaceastă modificare conduce la respingerea majorității noilor inițiative. Dacă gândirea este captivă bugetării anterioare (care se raportează la istoricul finanţărilor anterioare), puține vor fi politicile publice finanțate la nivelul intern al instituțiilor.

f. Ce au evidențiat ultimele rapoarte ale Curții de Conturi?

Cel mai simplu mod de identificare a problemelor confruntate de o instituție de stat este analizarea rapoartelor anuale întocmite de Curtea de Conturi, începând cu cel puțin trei ani în urmă. Acest mecanism va permite identificarea zonelor problematice și analizarea lor în profunzime prin procedura de audit intern cu scopul de a genera modificări structurale.

g. „Activitatea principală" a unei instituții reprezintă sfera unde vor fi direcționate cele mai multe fonduri

În timp, odată cu extinderea portofoliului unei instituții, misiunea principală este substituită de alte activități importante sau urgente. Ca urmare, și fondurile sunt diluate dinspre activitățile de bază. Procesul

este reversibil dacă se revine la misiunea stabilită inițial și la politica publică de a cărei implementare este responsabilă, pentru a fi alocate mai multe resurse în această direcție. Departamente precum „monitorizare", „comunicare", „relații internaționale", „evaluare" sunt secundare în importanță comparativ cu mandatul principal conferit de lege. Chiar și atunci când mandatul este vag, există o viziune consensuală asupra elementului definitoriu pentru acea instituție,și acesta ar trebui evidențiat și potențat.

V. Procese/Proceduri interne

a. Schițarea procesului existent cu înlăturarea pașilor care nu sunt necesari

Analiza îndeaproape a unor procese interne (de exemplu organizarea examinărilor naționale, modificarea curriculei sau acreditarea universităților) poate fi o experiență extrem de utilă. Identificarea fiecărei etape generează la rândul ei clarificarea lipsurilor și ajută implementarea dar, de asemenea, evidențiază locurile unde procedura sau procesul pot fi simplificate.

b. Producție în masă sau produse la comandă?

Atunci când implementarea unui proces specific, parte a politicii publice, necesită o creștere dramatică a eficienței, trebuie intervenit asupra modului de livrare a politicii publice. Prima analogie cu producția pe „bandă rulantă" se referă la capacitatea sistemului de a produce zeci de mii de produse identice, atunci când variabilitatea dintre diverse procese este la un nivel minim. Cu alte cuvinte, trebuie cuantificate beneficiile alocării unui timp suplimentar pentru a trata fiecare situație în parte versus avantajele întrebuințării unui sistem automatizat care va genera aceleași rezultate la nivel național, într-un anumit sector (sau care va îmbunătăți performanțele unui departament).

c. Dezvoltarea unor proceduri interne, dacă ele nu există deja (și instituirea unor norme ca „servicii acceptabile")

Acolo unde nu există norme care să stabilească nivelul standard de livrare a unui serviciu public, acestea trebuie create, cu mențiunea ca ele să răspundă nevoilor beneficiarilor serviciului public. Atunci când regulile sunt vagi, legile intră în conflict unele cu altele și se manifestă inerția birocratică. Dezvoltarea unor proceduri interne obligatorii (prezentate și publicului beneficiar pentru a cunoaște cum să le utilizeze) atrage creșterea majoră a performanței procesului. Definirea fiecărui serviciu public și a timpului necesar pentru implementarea fiecărei etape în cadrul procesului birocratic respectiv va genera un imbold pentru creșterea eficienței.
De exemplu, în Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, așa numitele „contracte privind standardele unui serviciu public"(public service agreements), stipulează că 98% din corespondența trimisă prin intermediul Poștei Naționale trebuie să ajungă la destinatari în termen de două zile și că 95% din trenuri nu vor avea o întârziere mai mare de 30 de minute. Acestea constituie exemple de nivele de performanță acceptabilă.

d. Identificarea în cadrul unei instituții publice a punctelor cheie de presiune

În situațiile tipice de implementare a unei politici publice, trei sau patru sunt punctele cheie care trebuie monitorizate. De obicei (dar nu întotdeauna) acestea sunt localizate în jurul consilierilor șefilor de cabinet a

unui ministru/ angajații superiori dintr-o instituție, șeful departamentului de finanțe, secretarul general sau managerul de operațiuni, dar și șeful departamentului juridic. În urma sesizării unor blocaje în departamentul juridic, măsuri imediate vor fi luate pentru înlăturarea acestora-aceeași modalitate se aplică și în problemele legate de buget.

e. Menținerea și (construirea!) unui anumit ritm de lucru

Încercarea individuală de a aduce îmbunătățiri reprezentative sau chiar de a implementa o politică publică impune o schimbare la nivelul sistemului, ce va menține performanța la un nivel minim. Acțiunile menționate se pot realiza doar atunci când ritmul de lucru general se imprimă către toate componentelor relevante ale instituției. O abordare utilă este de a modifica ritmul incremental, este sporirea treptată a așteptărilor, în faza inițială, urmată apoi de o presiune accentuată asupra sistemului. Inevitabil, la un moment dat se vor evidenția angajații neperformanți și mecanismele care nu sunt rodate-acesta este momentul ideal pentru schimbare și adaptare.

f. Arhiva registraturii poate fi de mare ajutor

Adeseori volumul de muncă din fiecare departament poate fi estimat prin consultarea arhivei registraturii unde se regăsesc toate datele privitoare la intrările și ieșirile din instituție.

g. Utilizarea auditului intern la potențialul maxim

Prin mandatul anual pe care îl primesc sau planul anual de audit intern, auditorii interni pot ajuta în identificarea problemelor de implementare și a sectoarelor vulnerabile. Totuși, recomandăm utilizarea cu atenție a acestei resurse interne-concentrarea pe mai mult de 3-5 zone de referință diluează eficacitatea auditului. Auditarea sectoarelor care nu se regăsesc în sfera principală de activitate a instituției este o risipă de timp și resurse.

h. Lucrul în echipă/Înlăturarea barierelor

Lipsa de comunicare și interacțiune pe orizontală poate fi o problemă în unele instituții de stat. Pentru a fi înlăturată, sunt necesare proiecte comune realizate de mai multe departamente, sau, mai indicat, afilierea la același obiectiv a două sau mai multe agenții. Jack Welch introduce conceptul de înlăturarea barierelor (boundarylessness) pentru a descrie acțiunea de eliminare obstacolelor ce stau în calea cooperării dintre departamente, indiferent care ar fi acestea. Acest concept poate fi implementat prin crearea unor spații de lucru comune și deschise (uneori instituțiile de stat nu pot avea întreg personalul în aceeași clădire, din motive financiare și istorice) sau prin construirea unei rețele interne de colaborare (situație standard, la momentul actual, în multe ministere din Europa) și prin facilitarea interacțiunilor frecvente între departamente.

i. Continuarea proceselor inițiate anterior de alți actori

În cadrul instituțiilor de stat se manifestă reflexul ca schimbarea managementului să determine întârzierea sau implementarea fără imbold a inițiativelor conducerii anterioare. Cu toate acestea, resuscitarea și sublinierea importanței unor inițiative mai vechi, pot întreține continuitatea într-o instituție publică. De

asemenea, pot genera mai mult entuziasm noului manager de a implementa reforme care vor fi continuate și după plecarea sa din funcție.

VI. Colectarea datelor în faza de implementare

a. Întocmirea unor baze de date și fuzionarea datelor existente

Adesea datele statistice sunt stocate în diverse formate electronice sau, în cazul în care există baze de date, acestea nu comunică între ele. De asemenea, uneori datele sunt colectate parțial în format fizic (de exemplu de la unități regionale precum inspectoratele școlare). În acest context, managerul poate îmbunătăți procedura de implementare a reformei prin crearea unor structuri care oferă date sistemice și în timp real de la sectoarele din administrație unde reforma politicii publice a fost deja implementată.

b. Colectarea noilor date de la instituție

Colectarea noilor date de la instituție poate lua forma unui server central, accesibil prin intermediul unor protocoale prestabilite. Uneori, mandatarea unui nou protocol și generarea noilor date sunt conectate cu implementarea unui politici publice specifice. Raportarea statistică sub forma unor rapoarte bianuale sau anuale va impulsiona implementarea politicilor publice.

c. Datele să fie disponibile intern tuturor angajaților-dar și la nivel extern

Unii economiști au introdus teoria mecanismelor pieței (quasi-markets) pentru a caracteriza stimularea inovației și îmbunătățirea implementării politicilor din sectorul public. Conform teoriei, „piețele" se pot forma acolo unde înainte era exercitat exclusiv controlul statului. Publicarea unor clasamente de cuantificare a calității educației, calității sistemului de sănătate, a sistemului de poliție (statistici ale infracțiunilor), punctualitatea operatorilor de transport feroviar, ar determina o presiune din partea celor interesanți de un anumit sector pentru a spori rezultatele instituțiilor neperformante. Unele sisteme recompensează performanțele bune prin acordarea unor fonduri auxiliare și penalizează performanțele slabe prin diminuarea finanțării. De asemenea, există unele sisteme (precum cel din Marea Britanie) care fac publice datele pentru informarea consumatorilor și facilitatea unor decizii asumate despre cum să „consume" serviciul public (adesea părinții aleg să schimbe domiciliul pentru a fi mai aproape de școlile mai bune sau să evite spitalele cu o rată mare a mortalității, sau se mută în regiuni cu nivele reduse de criminalitate). Astfel, se exercită presiune asupra autorităților locale pentru o implementare mai eficace a politicii publice, în folosul cetățenilor.

d. Realizarea analizei datelor existente de către un grup intern (sau un departament intern)

Majoritatea instituțiilor guvernamentale posedă cantități mari de date, dar dovedesc o capacitate scăzută de procesare a datelor într-un mod creativ și care să identifice tendințe, utile în procesul de implementare sau de creare a unei noi politici publice. Analiza datelor este un element cheie de îmbunătățire a sectorului de stat- și o analiză adecvată utilizează unghiuri diferite de vizualizare a datelor pentru a testa teoriile schimbărilor publice în baza datelor existente. Scopul este de a aprecia numărul oamenilor asupra cărora modificările vor avea impact, dar și cum se va desfășura implementarea. Pare simplu, dar de cele mai multe ori este un proces complicat. Zeci de mii de decizii de politică publică nu au în prealabil niciun studiu de impact, nicio estimare aproximativă a resurselor necesare pentru implementare sau o definire a parametrilor obiectivi de verificare a implementării în diverse stadii.

VII. Managementul extern al partenerilor/părților interesate și echilibrarea factorilor interni și externi

a. Organizarea lunară a unor ședințe cu reprezentanții partenerilor cheie externi

De multe ori unele părți cheie ale implementării unei politici publice depind de partenerii strategici externi. În sectorului educației, acești parteneri pot fi Ministerul Finanțelor Publice, Ministerul Justiției sau organizații care reprezintă „consumatorii" serviciului public, precum Alianța Națională a Organizațiilor Studențești din România (ANOSR). Angajarea lor în procesul de implementare, în anumite momente relevante, este vitală pentru implementarea politicii publice.

b. Sistemul de echilibrare bazat pe perspective multiple poate fi de folos în implementare

Fig. 23 Sistemul Balanced Scorecards[23]

Variațiuni ale mecanismului evidențiat mai sus (Balanced Scorecards) sunt prezente în majoritatea manualelor de management corporatist, dar ele pot fi utile și în mediul politicilor publice. În primul rând, pentru reușita implementării, cei care sunt responsabili de realizarea politicii publice au obligația de a analiza „consumatorul final", i.e. contribuabilul, cum este adesea denumit, sau grupul de oameni asupra cărora se va manifesta impactul rezultatelor politicii publice. În al doilea rând, aspectul financiar al strategiei trebuie pus în balanță cu nevoile „consumatorilor". În al treilea rând, procesele interne vor fi concentrate pe anumite elemente (a se vedea în rândurile precedente), deoarece este imposibilă livrarea unor performanțe sporite către consumator-sau a performanței financiare, în particular-fără îmbunătățiri aduse mecanismelor interne. În ultimul rând, sunt esențiale învățarea, perfecționarea și mecanismul feedback-ului expres. Strategia pe care modelul scorecards este bazată nu poate fi dezechilibrată pe termen lung, axându-se discreționar doar asupra unuia dintre cele patru elemente, în detrimentul celorlalte.

[23] Nu face tema capitolului de fațăexplicarea conceptului de scorecards. Acesta poate fi consultat în variant elaborată a autorilor Robert Kaplan și David Norton în articolul din revista*Harvard Business Review Classic,* The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance (July 1st, 2005).

c. Comunicarea directă cu beneficiarii

În anul 2008, Ministerul Sănătății a luat inițiativa de a trimite o scrisoare fiecărui asigurat pentru a-l informa în legătură cu dreptul său de a beneficia de un consult și analize gratuite. Comunicarea prin intermediul mijloacelor media și a Monitorului Oficial este insuficientă. Scopul este de a implica și partenerii externi în implementarea unor modificări de politică publică-sau cel puțin de a nu atrage opoziția acestora. Cu alte cuvinte, prețul pentru o cooperare mai intensă este ascultarea feedback-ului furnizat de ei și, bineînțeles, acesta nu va fi întotdeauna pe placul autorităților guvernamentale.

d. Comunicare internă directă

Mesajele managementului superior sunt adesea distorsionate și filtrate de celelalte nivele ierarhice. Acolo unde este posibil, comunicarea directă cu departamentele este esențială atunci când implementareanecesită un efort considerabil. Dacă nu se poate realiza comunicarea față-în-față, trimiterea unui mesaj către toți angajații poate ajuta semnificativ eforturile de implementaredeoarece managerul însuși îşi va clarifica prioritățile.

e. „Întâlniri strategice" pentru echipele interne

După receptarea feedback-ului venit din partea beneficiarilor, o întâlnire de strategie se poate dovedi necesară pentru a spori cooperarea pe orizontală între departamente, pentru a sugera noi modalități de implementare a politicii publice sau pentru a elucida diferențele de înțelegere a politicii publice, în funcție de responsabilitățile fiecărui departament. De asemenea, o nouă politică publică poate implica o perioadă de reflecție la nivel intern și eforturi de lucru suplimentare-care se vor realiza prin extragerea angajaților din mediul de lucru obișnuit.

f. Anticiparea schimbărilor externe instituției

Prin angajarea partenerilor externi/ a acelora interesați în stadiul incipient al dezvoltării unei politici publice și echilibrarea lor după modelul „balancedscorecards", se pot anticipa schimbările de legislație înainte de adoptarea lor propriu-zisă sau inițierea unor propuneri legislative. Dacă bugetul depinde de o decizie sensibilă, reacția la acest factor poate fi una imediată prin adaptarea propunerii de politică publică (sau dacă aceasta se află deja în faza de implementare se poate interveni la nivelul strategiei sau asupra elementelor ce o compun). La modul general, definirea prealabilă a unor proceduri de adaptare este o idee inspirată, în contrast cu adoptarea unei atitudini de continuă expectativă. Acest sfat îi are în vedere pe acei parteneri externi precum Guvernul sau Parlamentul, care prin puterea lor legislativă pot altera condițiile fundamentale de implementare a politicii publice (și a legislației pe care o conține).

VIII Managementul informațiilor

a. Codificarea și transferarea informațiile deținute de un angajat sau aflate în calculatorul personal al unui angajat

Un obstacol major în implementarea unei politici publice este generat de practicile existente cu privire la procedura de pensionare sau demisia voluntară a unui angajat. Pentru a fi depăși acest blocaj, se vor

întocmi rapoarte scrise asupra procedurii sau chiar descrieri ale procedurii pentru a putea fi inclusă în baza de date a instituției și, mai apoi, transmisă înlocuitorului. Dacă informația se găsește pe un singur calculator sau e deținută de o singură echipă, ea trebuie arhivată în mai multe locuri. În general, trebuie identificate zonele unde o anumită informație nu este stocată corespunzător , deoarece există riscul ca o procedura în derulare să fie blocată de absența accesului la acea informație.

b. Întocmirea unor baze de date și asigurarea accesului la informații

Implementarea unei politici publice poate fi sprijinită de asigurarea accesului general la bazele de date și anumite protocoale care acționează mecanisme automate de generare a informației. Dacă mai multe departamente au acces la date cheie, acestora le va fi facilitată posibilitatea de a reacționa. Această particularitate se aplică acolo unde informația nu a fost compilată, nici accesibilă sau atunci când un departament specific nu a avut acces la date.

c. Identificarea modalităţilor prin care informația ajunge la centru

Această situație se aplică în cazurile urgente sau atunci când sunt comunicate vești proaste. Tendința structurilor birocrației intermediare este de a nu comunica mai departe sau de a dilua impactul acestui tip de vești- de aceea până când informația devine accesibilă managementului superior este prea târziu pentru a se interveni de o manieră care să aplaneze situația/criza. Din acest motiv trebuie setați anumiți parametri de avertizaretimpurie, la nivel procedural, pentru a se asigura transmiterea informației către conducere. Mai mult, managerii sunt, de cele mai multe ori, conștienți de atmosfera din instituție-prin intermediul unor angajați care le furnizează detalii ale mecanismelor interne. Implementarea politicilor publice înseamnă și administrarea unei situații de tipul „furtuna perfectă"- situații în care se produce o deteriorare importantă, fie prin prezentarea în media a unor rezultate dezastruoase sau prin comentarii contrare propunerii de schimbare sau prin manifestarea unei opoziții interne.

IX Implementarea în conformitate cu reglementările legale

a. Analizarea cadrului legal înainte de implementare

Una dintre cele mai frecvente replici ale managerilor publici/ funcționarilor atunci când se discută implementarea unui politici publice este următoarea: „Dar legea/reglementările în vigoare/ Hotărârile de Guvern nu permit acest lucru". Bineînțeles, corelarea cu legislația este importantă. Dacă legile trebuie schimbate sau adaptate-sau chiar eliminate din cadrul legislativ - acesta este un lucru bun. Totuși, de obicei, atâta timp cât e în conformitate cu legile, o nouă inițiativă poate fi creionată. Clarificarea implementării încă din etapa elaborăriiunui act normativ va ajuta în definirea proceselor juridice care să asigure autorizarea completă a instituției responsabile de acest proces.

b. Întocmirea unui document care să prezinte întregul cadru legal

Deși este un proces dificil, acesta se poate dovedi foarte eficace atunci când este realizat. Conectarea mai multor texte de lege (cu includerea schimbărilor următoare și frecvente) constituie o modalitate cheie care

va impune mai multe coerență în sistemul educațional, clarificând și procedura de implementare a unei propuneri specifice.

c. Eliminarea legislației inutile sau care nu funcționează

Impactul unei politici publice poate fi semnificativ și în absența unui nou cadru legal, în condițiile în care o lege care nu funcționează este înlăturată sau modificată. De fapt, analizarea legislației privitoare la funcționarea unei instituții de stat sau la un aspect de implementare poate fi o modalitate foarte eficace de a evalua situația curentă și a sugera recomandări.

d. Asigurarea unei conexiuni cu Ministerul Justiției este importantă

Departamentul Juridic, răspunzător pentru acceptarea unei propuneri legislative, este un partener important și un gardian al reformei. Observațiile venite de la acest departament trebuie integrate încă din faza de redactare a textului legal și. având în vedere discuțiile aplicate, clare și directe, ele pot ajuta o agenție guvernamentală să evite blocarea sau respingerea propunerii legislative.

e. Clarificarea procedurilor interne

Aceasta este de asemenea o procedură parțial legală, parțial legată de administrație. Dacă nu există proceduri, acestea trebuie realizate; dacă ele există, vor fi luate măsuri de sporire a eficacității procesului. Atunci când procedurile de implementare ale unei legi nu sunt definite, ele trebuie consemnate și urmate. Odată procedurile definite, fiecare pas poate fi scurtat sau să îi fie alocat un timp maxim de execuție-pentru a preveni situațiile unde întregul proces este blocat în alte zone.

f. Managementul serviciilor externalizate

Uneori, contractele sunt scrise de consultanți din exterior. Acestea trebuie integrate eficient și necesită un punct de referință din interiorul instituției-o persoană cu suficientă autoritate care să furnizeze informații corecte și în timp util.

X. Mecanisme de învățare a politicii

În timp ce toate elementele evocate mai sunt sunt aplicabile strict în contextul deciziilor la nivel național și referitoarer la politicile publice din domeniul educației din România, la nivel european (dar și la nivel interguvernamental) se manifestă un efort de a aduce împreună practicieni din diferite domenii și de a dezvolta baze de date ale rapoartelor (atât ex-ante dar și ex-post) referitor la politicile publice europene. De asemenea, există și instituții private, precum compania Pearson din domeniul educației al cărei director Michael Barber (fostul educator care a condus Unitatea de Livrare a Marii Britanii care a fost în sprijinul Primului Ministru Tony Blair) care a încercat să codifice cunoaștințele despre toată cercetarea și eforturile de reformă din toate sistemele de educație de pe glob.

Există o serie de probleme care apar. Prima este că practicienii din domeniul politicilor publice trebuie să învețe din propriile succese și eșecuri iar pentru aceasta este nevoie de un feedback continuu și dezvoltarea unui dialog profesional. A doua problemă este că majoritatea comunităților de practicieni, construite în

jurul intereselor comune într-o anumită arie a politicilor publice sunt extrem de valoroase pentru reforme la modul general și în mod particular pentru reforme în educație. A treia problemă este că mecanismele de învățare de la colegii din întrega Europă și transferul de know-how sunt abundende, dar nu există un index la nivel global pentru tot ceea ce este disponibil. A patra problematică reiese din faptul că eforturile de a derula o reformă prin proiectele finanțate de Banca Mondială sau Comisia Europeană nu dispun de un mecanism de agregare a cunoștințelor pentru a fi diseminate către toți actorii relevanți. A cincea problemă este una de comunicare – platformele accesate de practicieni și cele de învățare la comun sunt non-existente în sistemul de educație din România. În fine, la momentul prezent sunt foarte puține eforturi de codificare a proiectelor reușite și documentarea acestora, astfel că unele cunoștințe dobândite se pierd rapid. Toate aceste dificultăți determină ca procesul de învățare din succesele sau eșecurile unor politici publice anterioare să fie dificil.

XI. Puncte-cheie

1. Nu este întotdeauna necesară parcurgerea tuturor mecanismelor de implementare, dar este o idee bună ca cele aplicabile unei politici să fie verificate.
2. În general, implementare necesită alocarea a cel puțin 20% din timpul total pentru o anumită politică publică.
3. Cheie unei implementări de succes este feedback-ul continuu și determinarea unor persoane specifice pentru a îndeplini o anumită sarcină într-un timp stabilit.
4. Merită reflectat asupra instituirii unui mecanism intern pentru a facilita învățarea din succesele și eșecurile unor politici publice.
5. Concentrarea asupra unor aspecte importante ale managementului: resursele umane, bugetarea și definirea unor repere- cheie. Situația în care există prea multe priorități este echivalentă cu absența oricăror priorități.
6. Acolo unde este posibil, se recomandă documentarea mecanismelor unei implementări de succes a unei politici publice sub forma unui raport care va fi ulterior distribuit la toate nivelele ierarhice al instituției/agenției, dar și în afara acesteia.

XII. Bibliografie și lecturi suplimentare

Politici publice de invățare, la nivel european, detalii complete aici: http://ec.europa.eu/regional_policy/projects/practices/index_en.cfm;

Bennett, Colin J., and Michael Howlett (1992), 'The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change', Policy Sciences, 25; 275-294;

Brown, J.S. and P. Duguid (1991), Organizational learning and communities of practice: towards a unified view of working, learning and innovation, Organization Science, 2, 40-57.

Capitolul 15. Studiu de caz 3. Măsuri de discriminare pozitivă în Ungaria pentru a creşte participarea în educaţia superioară a populaţiei rome, dezavantajate

De Péter Radó

România şi Ungaria împărtăşesc cu câteva alte ţări europene problema integrării romilor. Mai multe programe, precum programul Fundaţiei Soros dedicat "Decadei romilor" sau crearea în România a unei Agenţii pentru Romi nu au reuşit să facă mare lucru pentru a reduce dezechilibrul cronic între populaţia majoritară şi populaţia romă în ceea ce priveşte realizările educaţionale. Pe oricare din indicatorii selectaţi, de la sărăcire la angajabilitate la discriminare, romii au rezultate mai slabe comparativ nu numai cu populaţia majoritară, dar şi cu alte minorităţi din România. Din toate aceste motive, acest subiect va rămâne unul deosebit de important în viitoarele valuri de reformă în politici publice.
Acest studiu de caz face parte dintr-o serie de cinci studii de caz incluse în ghid, care privesc diferite aspecte ale sistemului educaţional. Subiectul acestui studiu de faţă este acţiunea afirmativă în Ungaria în ceea ce priveşte integrarea populaţiei rome, pornind de la premisa existenţei de asemănări între România şi Ungaria în acest sector al politicilor publice. Cel de-al patrulea studiu de caz se uită la reforma învăţământului liceal şi a fost ales datorită stilului extrem de implementare a sa. Al cincilea caz (Capitolul 17) priveşte Coaliţia pentru Universităţi Curate, o alianţă civică de succes care a militat pentru standarde mai bune în educaţia superioară. Finalmente, în capitolul 18 a fost ales ca studiu de caz un program intitulat Impact, relevant prin succes şi replicabilitate, mai cu seamă datorită implementării sale într-una din cele mai problematice regiuni din România, anume Valea Jiului.

I. Problema de politici publice

Expansiunea sistemului de învăţământ superior din Ungaria a rezultat din creşterea radicală a participării la educaţia terţiară. Cu toate acestea, în ciuda unei îmbunătăţiri marginale (nesemnificative), rata de participare a studentilor romi la programe de învăţământ superior a rămas una dezamăgitor de mică. Proporţia estimată de studenţi romi din totalul studenţilor înscrişi în învăţământ superior în Ungaria era de 0,22% în 1996/97, 0,6% în 2001/02, şi 1,3-1,5% în 2010/11 (Polónyi, 2009). Spre comparaţie, proporţia elevilor romi în învăţământul preuniversitar este de aproximativ 10-12%.

Din raţiuni demografice, expansiunea sistemului maghiar de învăţământ superior în ceea ce priveşte cifrele absolute de participare s-a oprit la mijlocul decadei precedente. De aceea nimeni nu se mai aştepta ca etapele următoare de participare la învăţământul de masă vor aduce în mod automat mai mulţi elevi romi către învăţământul superior. În plus, datorită naturii extrem de selective a învăţământului primar şi secundar în Ungaria, proporţia elevilor dezavantajaţi în educaţia secundară în general – adică în bazinul demografic de unde sunt recrutaţi marea majoritate a studenţilor din mediul universitar – este foarte mică. A devenit evident că prin instrumentele tradiţionale de politici publice, diferenţa de participare dintre tinerii romi şi ne-romi la nivelul educaţiei terţiare nu ar fi putut fi redusă.

II. Alternative de politici publice

În termeni foarte generali, patru tipuri de politici educaţionale pot fi conceptualizate pentru promovarea tinerilor şi copiilor aparţinând minorităţilor etnice:

1. Politici generale de echitate având drept obiectiv întărirea capacităţii mediului educaţional de a compensa diferite dezavantaje şi de a reduce selecţia. Instrumentele tipice pentru politicile generale de echitate sunt reformele în structura învăţământului pentru a permite o educaţie comprehensivă, politici de responsabilitate profesională pe baza standardelor minime de performanţă, îmbunătăţirea funcţiilor - cheie ale şcolii de întărire a capacităţii acestora de compensare, programe tip „a doua şansă" pentru cei care au renunţat la şcoală sau sunt expuşi riscului de abandon.

2. Măsurile de discriminare pozitivă au drept obiectiv eliminarea marginalizării anumitor grupuri (în special minorităţile etnice şi femeile), ca urmare a impactului anumitor forme precedente de discriminare. Cele două tipuri de discriminare pozitivă sunt (1) discriminarea pozitivă preferenţială (cote, reguli preferenţiale pentru înscriere, etc.) şi (2) acţiunea afirmativă pentru dezvoltare (având drept ţintă mentoratul sau cursuri pregătitoare pentru elevii aparţinând minorităţilor, etc.)

3. Educaţia pentru minorităţi caută să asigure condiţiile privind alegerea liberă a identităţii prin încetinirea procesului de asimilare şi de abandonare a limbii materne, prin asigurarea transmiterii elementelor de patrimoniu cultural, prin lărgirea auto-guvernării minorităţilor în educaţie („autonomie culturală").

4. Politicile anti-discriminare ţintesc în esenţă actorii aparţinând majorităţii şi instituţiile pentru a preveni sau pentru a determina încetarea oricăror practici discriminatorii. Instrumentele tipice în politicile anti-discriminare sunt interzicerea şi implementarea garanţiilor legale procedurale, precum sarcina inversă a demonstrării vinei, monitorizări publice şi independente, medierea conflictelor, educaţie anti-discriminare, politici şi măsuri de reintegrare, politici de prevenţie, precum introducerea testelor de inteligenţă neutre din punct de vedere cultural, sau programele educaţionale multiculturale pentru elevii aparţinând populaţiei majoritare.

Fig. 24 Arbore logic reprezentând un rezumat stilizat al problemei sociale a romilor

În ceea ce priveşte motivele pentru dezavantajele educaţionale ale elevilor romi, remedierea acestora ar impune aplicarea combinată a tuturor celor patru tipuri de politici. Desigur, ponderea celor patru tipuri de problematici iniţiale este foarte diferită. Cu toate acestea, în relaţie cu obiectivul specific de creştere a participării la educaţia universitară a populaţiei rome, educaţia dedicată minorităţilor nu ar fi rezolvat problema. La fel, politicile generale de promovare a echităţii şi politicile anti-discriminare ar fi deosebit de importante pe termen lung pentru reducerea anumitor cauze pentru participarea scăzută a romilor la educaţia superioară, dar nu ar fi reuşit creşterea participării într-un interval scurt de timp. De aceea decizia a fost creionarea unei politici bazate pe acţiune afirmativă.

Cu toate acestea, alegerea instrumentelor propriu zise de politici publice pentru acţiune afirmativă este o chestiune controversată. Folosirea tratamentului preferential pentru grupuri minoritare a fost în mod gradual eliminat în Statele Unite şi în alte ţări datorită unei serii puternice de contra-argumente: nu îi face în mod necesar pe tinerii de origini etnice diferite decât populaţia majoritară apţi să concureze cu colegii lor aparţinând populaţiei majoritate de la egal la egal şi – dacă numărul de locuri este limitat – reduce şansele de admitere pentru elevii majoritari cu performanţe bune la învăţătură. În plus faţă de aceste aspecte, mulţi dintre cei care consideră că nivelul de calitate a educaţiei superioare depinde de selecţia celor mai

buni elevi invocă faptul că scăderea standardelor de admitere pentru a permite înscrierea elevilor aparţinând minorităţilor ar rezulta într-un declin al calităţii. O altă dilemă ar fi alegerea între politici "color-blinded" şi "color-conscious". Diferenţa dintre cele două o reprezintă opţiunii ţintirii elevilor romi pe baza originii lor etnice, sau a studenţilor dezavantajaţi pe baza unor criterii predeterminate ce ţin de statutul socio-economic.

III. Măsuri şi instrumente de politici publice

Datorită prăpastiei mari în ceea ce priveşte realizările educaţionale ale elevilor romi şi ne-romi, politica maghiară de acţiune afirmativă menită să crească gradul de participare a elevilor romi în învăţământul superior se bazează pe o combinaţie dintre acţiune afirmativă de dezvoltare şi acţiune afirmativă preferenţială. Datorită temerilor de apariţie a unor nemulţumiri politice datorită tratamentului preferential al tinerilor romi, guvernul a decis să extindă versiunea "color-blinded" a politicilor de admitere în învăţământul superior, astfel încât să cuprindă toţi elevii dezavantajaţi.

Componentele principale ale politicii sunt următoarele:

1. Sprijinirea iniţiativelor deja existente pentru îmbunătăţirea nivelului de pregătire a populaţiei rome în vederea promovării examenului de bacalaureat (care se constituie în acelaşi timp în program de admitere în învăţământul superior), prin diferite programe de dezvoltare şi stimulente financiare. Spre exemplu, elevii de liceu participă la programe de mentorat şi primesc diferite burse pe baza afilierii etnice.

2. Reguli preferenţiale la admitere pentru elevi provenind din medii sociale dezavantajate prin introducerea unui amendament la Legea Educaţiei Superioare, în 2005, care a permis guvernului să ofere puncte în plus studenţilor dezavantajaţi, puncte care să le permit acestora să îşi îmbunătăţească rezultatele la examenul de bacalaureat.

3. Sprijinirea diferitelor programe de sprijinire a studenţilor romi din facultăţi să-şi îmbunătăţească performanţa academică, precum "Romaversitas" (un colegiu virtual pentru studenţii romi) sau diferite colegii tehnice şi cercuri de sprijin.

IV. Implementarea şi impactul măsurii

Definirea eligibilităţii pentru admiterea în învăţământ superior a fost reglementată destul de precis. De aceea, implementarea măsurii a fost una lipsită de probleme şi transparente. În 2007 – anul imediat următor introducerii admiterii preferenţiale – 7,4% din aplicanţii la învăţământul superior au aplicat pentru primirea de puncte suplimentare, şi 7,6% din studenţii înscrişi au primit astfel de puncte (Polónyi 2009). Cu toate acestea, pentru că beneficiarii acestei măsuri sunt elevii cu profil dezavantajat în general, şi nu elevii romi, nu există date specifice pentru a discerne cu cât a crescut proporţia romilor înscrişi în forme de învăţământ superior. Astfel, nu a putut fi evaluată nici eficacitatea programelor de acţiune afirmativă pentru dezvoltare care au loc la nivel de liceu (mentoratul, cursurile pregătitorii).

V. Consideraţii practice cheie

1. Magnitudinea prăpastiei de participare dintre elevii romi şi ne-romi din România şi din alte ţări din Europa de Sud-Est şi Centrală impune adoptarea de măsuri de acţiune afirmativă.

2. Pentru a asigura creşterea gradului de participare la învăţământul superior a elevilor romi şi pentru a asigura şanse elevilor romi de a concura cu elevii ne-romi de la egal la egal, măsurile ar trebui să se bazeze pe o combinaţie de discriminare pozitivă preferenţială şi alte acţiuni de dezvoltare.

3. Acţiuni afirmative de dezvoltare ar trebui să fie lansate atât în învăţământul liceal, cât şi în cel universitar.

4. Pentru a permite utilizare eficace a resurselor şi monitorizarea impactului măsurilor, grupurile ţintă pentru măsurile de acţiune afirmativă ar trebui determinate în mod neechivoc.

5. Pentru a asigura legitimitatea măsurilor de acţiune afirmativă, acestea ar trebui să fie temporare. Ele pot fi introduse şi communicate ca atare, numai în măsura în care sunt complementate de investiţii masive în politicile generale de promovare a echităţii, cu potenţial de reducere a decalajului între elevii romi şi ne-romi pe termen lung.

VI. Bibliografie şi lecture suplimentare

FORRAY, R. K.: Cigány diákok a felsőoktatásban (Roma students in higher education) (manuscript) published on Academia.edu (https://www.academia.edu/1475957/Ciganyok_a_felsooktatasban);

POLÓNYI, I.: Tömegesedés és esélykiegyenlítés a hazai felsőoktatásban (Massification and Ensuring Equal Chances in the Hungarian Higher Education) In: Új Pedagógiai Szemle, September/2009;

RADÓ, P: Roma Educational Policies in Hungary. In: Roma Education Resource Book. Budapest, Institute for Educational Policy – Open Society Institute Budapest.

Capitolul 16. Studiu de caz 4. Michelle Rhee și reforma educațională din Washington DC

De Răzvan Orășanu

Scopul acestui studiu de caz este de a oferi o imagine despre cum poate avea loc o reformă în educație atunci când există o implementare agresivă gestionată de un antreprenor de politici publice cu multă determinare. Exemplul din Washington DC a fost ales tocmai pentru că îmbină mai multe controverse evidențiind dinamicile care sunt de luat în considerare atunci când se fac schimbări semnificative în domeniul educației. Pentru analiza acestui studiu de caz vom folosi Metoda în 8 pași a lui Eugene Bardach, exemplificată în primul capitol al acestui ghid. Această modalitate de analiză va facilita o mai bună înțelegere a problematicii. În continuare, factorii limitatori explică de ce această reformă nu a avut în totalitate rezultatele scontate inițial.În finalul capitolului vor fi prezentate o serie de idei despre evoluția ulterioară a acestei politici publice.

Capitolul este organizat în cinci subcapitole: primul subcapitol analizează cadrul reformei politicii publice și influențele de la începutul carierei lui Michelle Rhee, al doilea prezintă perioada în care ea a deținut funcția de Inspector școlar în Districtul Columbia, al treilea oferă detalii despre schimbarea strategiei urmată de implementarea reformei în politica publică, iar al patrulea propune o analiză a reformei utilizând metoda în 8 pași a lui Bardach (cititorii sunt sfătuiți să revină la capitolul 1, unde metoda este explicată pe larg). În al cincilea subcapitol, se oferă o imagine de ansamblu asupra urmărilor acestei politici publice.

I. Cadrul de ansamblu și pașii premergători reformei politicii publice

Michelle Rhee și-a dezvoltat capacitățile de reformatoare odată cu începerea studiilor la Universitatea Cornell, în 1988. Acolo, documentarul prezentat la postul public (Public Broadcasting Service- PBS) intitulat „Profesor pentru America" i-a schimbat viziunea despre viață, conform biografului ei, Richard Whitmire. „Profesor pentru America" este o organizație non-profit care are ca obiectiv schimbarea lumii prin educația publică și adesea angajează profesori de la universități prestigioase din SUA pentru a-i trimite în cele mai slabe școli publice. Astfel s-a format un corp național de absolvenți și profesioniști în domeniu care, pentru o perioadă de doi ani, se dedică predatului cu scopul de a spori rezultatele elevilor din aceste instituții. În 1992, Michelle Rhee își depune candidatura pentru acest program și este acceptată. Apoi acesta a observat o serie de probleme care i-au influențat viziunea ei ca inspector școlar. Ea a fost profesoară la Școala Comunitară Harlem Park din Baltimore, situată într-o zonă cu foarte multe probleme. Rhee descrie primul an ca fiind unul extrem de dificil, cu 36 de elevi care știau cum să determine un profesor să plece. Conform spuselor sale, dar și a unui documentar PBS despre viața sa, întreaga zonă din jurul școlii era una „dominată de droguri, prostituție, copii care se uitau la televizor până la ora 23, cina lor fiind cerealele consumate direct din cutie". Aceste probleme au afectat-o pe Rhee, care a fost sfătuită de mama ei să se retragă, dar ea a preferat să muncească în continuare pentru a găsi o rezolvare pentru aceste probleme.

În final, Michelle Rhee a rămas în respectiva școală și a depus toate eforturile pentru a schimba viețile studenților din Baltimore. Ea a fost martora îmbunătățirii rezultatelor la Matematică, și a încercat să se impună în fața elevilor – chiar mâncând o albină care intrase în clasă (și era atracția întregii clase, în dauna lecției), cu scopul de a le arăta că este dispusă la orice pentru a le atrage atenția și a-i determina să își schimbe perspectivele despre oportunitățile lor. Această întâmplare nu numai că a inspirat titlul biografiei

lui Michelle Rhee, dar a învățat-o pe aceasta o lecție importantă pentru cariera ei ca viitor inspector școlar, și anume că „profesorii sunt forțele cele mai puternice din spatele rezultatelor elevilor din școlile noastre" [24]. Legătura dintre rezultatele elevului și calitatea profesorului a constituit ingredientul - cheie al reformelor propuse de ea mai tarziu.

Fig. 25 „Mâncătoarea de albine"

În 1995, după ce a părăsit Baltimore, Rhee început un program de Master în domeniul educației, la Universitatea Harvard, la Facultatea de Politici Publice. Apoi, în 1997, a fost recrutată de Wendy Kopp, fondatoarea „Profesor pentru America", în proiectul „Noul Profesor" (New Teacher Project). Sub conducerea ei, proiectul „Noul Profesor" a devenit un model de referință în înțelegerea și dezvoltarea de soluții inovatoare pentru recrutarea noilor profesori. Ideile sale au început să se dezvolte. Aceasta și-a propus să aducă împreună un nou val de profesori dedicați. Rhee a condus un studiu controversat care analiza școlile din districtele urbane și profesorii care ar fi fost cel mai puțin potriviți pentru a presta în aceste instituții, pomeniţi cu nume şi prenume în raport. Studiul nu s-a bucurat de susținerea și aprecierea sindicatelor de profesori, dar în baza lui, Rhee a produs mai multe rapoarte care arătau că districtele cele mai vulnerabile prezentau o lipsă acută de cadre didactice. După acest punct sensibil, problemele la nivel înalt au devenit foarte controversate și Randi Weingarten (fostul președinte a Uniunii Federale a Profesorilor și actualul președinte al Federației Americane a Profesorilor) a criticat-o public pe Rhee. Dar munca ei de cercetare a avut un efect decisiv în stabilirea criteriilor de angajare, iar proiectul „Profesor pentru America" a dus la plasarea a 23.000 de profesori noi, foarte calificați în mai multe școli din țară.

[24] Această afirmație a fost preluată din cadrul unei întâlniri la Harvard: *http://www.youtube.com/watch?v=8kkwG3mLUc4*, accesată la 4.02.2014.

II Perioada petrecută la Inspectoratul Școlar (2007-2009)

În anul 2007, după o serie de consultări care au avut loc între primarii Fenty (primarul Washington-ului) și Bloomberg (primarul New York-ului) , Michelle Rhee a fost numită în funcția de Inspector, la conducerea Inspectoratului Școlar pentru Districtul Columbia. Din această poziție, ea a ajutat sistemul de educație să își recapete competitivitatea, într-o perioadă în care educația americană coborâse 25 de poziții în topul educației la nivel global. La acel moment, școlile din DC se aflau la nivelul inferior în toate ligile naționale. Adrian Fenty era un tânăr politician cu dorința de a deveni un susținător al reformelor în educație, conform cu promisiunile făcute în campanie, motivând că Washington-ul este un caz rușinos - „capitala ar trebui să fie prima și nu ultima la rezultatele testărilor". Ceea ce a urmat a fost o controversă la nivel național și local. Sub conducerea ei, școlile cu cele mai slabe rezultate au fost implicate într-un proces amplu de evaluare și transformare și ca urmare sistemul educațional din Washington a devenit singurul sistem care a cunoscut o evoluție de procentuală de două cifre atât în cazul rezultatelor la Citire, dar și la Matematică, la clasele a VII-a, a VIII-a și a IX-a, într-o perioadă de trei ani. Măsurile drastice propuse de Michelle Rhee au avut ca sursă performanțele academice excepționale și experiența personală ca profesor la o școală cu probleme foarte similare cu cele semnalate în cadrul Districtului Columbia. Per ansamblu, este just să afirmăm că modalitatea prin care ea a obținut aceste îmbunătățiri remarcabile a creat o dezbatere la nivel național care persistă și astăzi și nu se va domoli curând.

După ce a primit oferta pentru post, Michelle Rhee a avut o conversație cu primarul Fenty spunându-i acestuia că poate nu ea e persoana cea mai potrivită deoarece, ca politician, Fenty „trebuie să mențină nemulțumirile populației la mininum pentru a avea o comunitate fericită". Era destul de clar încă de la început că proiectul lui Rhee va genera controverse, dar Fenty și-a reasumat susținerea sa totală „atât timp cât deciziile sunt în beneficiul copiilor"[25]. Astfel Rhee și-a început proiectul într-unul dintre cele mai disfuncționale și segrgate social sisteme educaționale din SUA. Într-un district dominat de o populației afro-americană, ea, o americană cu origini coreene și studii la o universitate de prestigiu, a început să realizeze un plan de acțiune, având o implicare minimală din partea sindicatelor dar, și mai important, o susținere aproape inexistentă din partea părinților. Imediat după preluarea funcției, Michelle Rhee s-a prezentat elevilor. Aflată la vârsta de 37 de ani și fiind aproape necunoscută, deoarece Rhee nu a mai condus un Inspectorat Școlar, deşi avea totuși o experiență de 10 ani din postura de reformator al sistemului educațional.

Încă de la început (și nu într-un mod prea subtil), Michelle Rhee, absolventă a Harvard Kennedy School și lector la Institutul de politici al instituției, și-a stabilit prioritățile. Și-a propus să reformeze sistemul de stat și a condus o campanie agresivă de strângere de fonduri. În timpul acestui proces, ea a apărut pe coperta revistei TIME (prezentată mai jos), eveniment care a generat o serie de discuții publice cu privire la faptul că ar fi fost mai interesată de promovarea propriei persoane decât de rezolvarea problemelor din educație. În tot acest timp, ea s-a bucurat de o susținere politică extraordinară din partea primarului Washington DC, dar și de cele mai slabe conexiuni posibile cu sindicatele profesorilor. Politica publică propusă de Michele Rhee a implicat definirea problemei, analizarea datelor, identificarea opțiunilor disponibile, implementarea corectă, dar și o serie de probleme de comunicare și de asigurare a sustenabilității reformei pe termen mediu.

[25] Aceastaeste o referințăși o citare din alocuțiuneatinută de Adrian Fenty, în 2012, la Harvard Kennedy School.

Fig. 26 Michelle Rhee pe coperta prestigioasei reviste TIME

III Elemente de restructurare și revitalizare în reforma politicilor publice

Într-o primă fază, ea a analizat imaginea de ansamblu și capacitatea biroului central ca mai apoi să încerce crearea unei „culturi a responsabilității"(culture of responsibility). Districtul Columbia avea 47.000 de elevi, peste 4.300 de profesori și 123 de școli. Conform analizei datelor, în DC majoritatea copiilor erau în urmă cu 2 ani comparativ cu alte state care aveau scoruri mai bune. Prima schimbare s-a produs în cadrul structurii centrale, o structură cu personal excedentar și lipsită de cultura responsabilității. Atunci când au început concedierile, juristul inspectoratului a sfătuit-o să se oprească deoarece „aici nu se concediază oamenii pentru incompetență". Poate tocmai această atitudine generalizată a determinat-o să ia măsuri drastice pentru a schimba această optică. A disponibilizat aproximativ 15% dintre angajații biroului central și a recreat organizația ca agent de reformă, poziționându-o în centrul sistemului. Aceasta a fost o inițiativă de început semnificativă, deoarece reformele care au urmat au fost conduse de la centru, precum a declarat chiar Rhee „Conduc inspectoratul școlar și acesta nu este un proces democratic". Consiliul local a fost nevoit să acorde o autoritate extinsă lui Rhee pentru ca aceasta să poată concedia 15% din personalul central și să reorganizeze alți 121 de angajați din sistem.

În al doilea rând, Rhee a dorit identificarea unor modele din interiorul sistemului. Ea s-a întâlnit cu fiecare director de școală căruia i-a cerut să asigure o serie de îmbunătățiri. De asemenea, a folosit datele înregistrate anterior de școli pentru a observa direcția de evoluție a școlii și punctele nevralgice unde trebuia să intervină. Pentru a fi mai convingătoare, Rhee a avut o întâlnire între patru ochi pe fiecare dintre directorii de școli comunicându-le astfel că pozițiile lor depindeau de rezultatele la teste obținute de școlile pe care le conduceau. Pentru că a existat o susținere politică foarte puternică, avertizările transmise au avut impactul scontat.

Unul dintre directorii de școală cu potențial, identificat de Rhee, a fost Wayne Ryan de la Școala Noyes, aflată în unul dintre cele mai sărace cartiere din oraș. Wayne reușise să îmbunătățească cu 20% rezultatele la Citire și Matematică și, ca urmare, imaginea lui a apărut pe un afiș de recrutare a noilor directori. Testele unde școala condusă de Wayne Ryan a raportat rezultate foarte bune se numesc „DC CAS" (District of Columbia Comprehensive Assessment System - Sistemul de Evaluare Complexă a Districtului Columbia) . Sistemul era administrat la nivel local, ca urmare a reformei naționale, „Nici un copil repetent"(No child left behind) introduse de George Bush. Aplicarea sistemului a dus la îmbunătățirea rezultatelor la teste. Wayne Ryan s-a retras în 2011, după ce o investigație controversată condusă de US Today arăta că s-ar fi intervenit asupra rezultatelor obținute. Totuși, în perioada conducerii lui Michelle Rhee, Wayne Ryan a fost numit de Washington Post „imaginea publică a campaniei". Citatele de mai jos pot fi regăsite într-un articol din Washington Post, ziar reputat în Washington DC:

„Ryan a devenit figura publică a campaniei pentru reforma școlară din DC, în perioada conducerii lui Michelle Rhee, după ce la școala Noyes rezultatele testelor DC CAS au cunoscut o îmbunătățire reprezentativă, în perioada 2007-2008. Districtul a desfășurat o campanie de recrutare având centrale imaginea lui Ryan Wayne și întrebarea <Ești viitorul Ryan Wayne?>. Wayne a fost promovat în 2010 în funcția de inspector responsabil de instruirea personalului.

Dar investigația publicată de USA Today în luna martie a descoperit o serie de corecturi și modificări în testele controversate administrate în școala condusă de Ryan Wayne, pentru a șterge răspunsurile greșite, care mai apoi au fost înlocuite cu cele corecte. Conform raportului, la testările DC CAS din 2009, la testul de Citire, la o clasă a VII-a media de corecturi a fost de 12.7% pentru fiecare pagină de răspunsuri. Media orașului în acel an a fost sub 1 % la modificări de teste.

Actualul Inspector Kaya Hendersona cerut investigarea cercetării realizate de US Today, în urma căreia a fost descoperit că în peste 100 de clase din toate școlile publice din Washington DC au raportat niveluri mai mari ale răspunsurilor greșite inițial și mai apoi șterse și modificate. Sistemul se adaptează atunci când un singur indicator este folosit pentru distribuirea resurselor în sistem.

În al treilea rând, în cel de-al doilea an al mandatului său (2008), Rhee a anunțat închiderea a 23 de școli în care o proporție mare de elevi nu au reușit să treacă de acele teste standard. Vorbim de 15% din numărul total de școli din district. Conform lui Rhee, aceste școli erau consumatoare de resurse, dar părinții erau de părere că ele trebuie să își continue activitatea. Unul dintre motivele aplicării acestei măsuri a fost faptul că, spre exemplu, în una dintre școli în biblioteca școlii nu existau cărți și în alt caz, atunci când a mers în vizită, „aproape nimic nu se întâmpla acolo". Deoarece, până la acel moment nimeni nu a mai făcut un pas atât de radical, părinții au fost luați prin surprindere la auzul veștii că școlile se vor închide – existând o susținere emoțională foarte puternică din partea acestora și în cazul școlilor neperformante. Mai mult, curând s-a

manifestat o opoziție politică atunci când consiliul local a început să vocifereze împotriva lui Rhee. În ciuda mișcărilor „anti-Rhee", ea a continuat neabătută acțiunile radicale.

În al patrulea rând, a fost instituit un sistem de evaluare pentru profesori, bazat pe evaluarea abilităților lor în afara orelor de curs și a rezultatelor obținute de elevi la testările standard – IMPACT. Introdus în 2009, sistemul a fost conceput pentru a ajuta personalul didactic să devină mai eficace în privința a trei aspecte. Primul este „clarificarea așteptărilor", IMPACT evidențiază așteptările în materie de performanțe (cuantificarea procentuală a îmbunătățirii rezultatelor la teste). Aceste așteptări au fost clarificate în cadrul unei discuții individuale, agreate de comun acord și definite în funcție de responsabilitățile specifice ale fiecărui angajat. Al doilea, „generarea de feedback și susținere", constituie un element cheie pentru îmbunătățirea procesului. Un feedback continuu și calitativ reprezintă coloana vertebrală a sistemului, și, în acest sens, IMPACT evidențiază o serie de date care să ajute la creșterea eficacității muncii mentorilor și a celor responsabili de instruirea personalului. Al treilea aspect este reprezentat de „menținerea angajaților performanți" direcționat spre identificarea, recunoașterea și menținerea în școli a profesorilor performați, considerați esențiali pentru o reformă profundă a sistemului . IMPACT ajută la menținerea acestor angajați prin recunoașterea rezultatelor remarcabile. Deși departe de a fi perfecte, aceste sisteme au funcționat rezonabil. În general, sistemele de măsurare în educație sunt imperfecte, dar este esențial să recunoaștem că vechiul sistem, înlocuit de IMPACT, era unul în totalitate subiectiv și bazat doar pe opiniile directorilor de școli, deci sistemul nou a reprezentat, prin comparație, o îmbunătățire.

În practică, evaluarea fiecărui profesor dinte cei 4.300 se realizează în baza a patru criterii: (1) rezultatele elevilor – asigurarea că elevii învață și își sporesc cunoștințele; (2) creșterea eficienței prin instruire profesională – prin intermediul observațiilor: patru formale și una informală, în fiecare an – trei observații din partea administratorilor profesorilor și două independente, aparținând unor experți numiți inspectori educatori; (3) colaborare – cuantificarea colaborării dintre profesori pe probleme ale studenților; (4) profesionalism - ținerea sub evidență a dezvoltării capacităților profesionale precum și a oricăror cursuri pentru dezvoltarea profesională. După implementarea sistemului IMPACT, primele reacții au fost negative – Federația Americană a Profesorilor și sindicatele din sectorul public au cheltuit mai mult de 1 milion de dolari luptând împotriva realegerii primarului Fenty, pentru a demola susținerea politică de care beneficia Rhee.

În final, Michelle Rhee a devenit cunoscută în toată America. Fundații, filantropi și candidați la președinție au fost surprinși de metoda utilizată de Rhee și au decis să îi acorde acestea susținere necesară (mai ales după apariția ei pe coperta revistei TIME). Această publicitate a ajutat-o pe Rhee într-un anumit aspect – finanțarea (dar i-a dăunat în schimb intern). Pentru a implementa și alte reforme, Rhee a avut nevoie de fonduri private, de exemplu pentru majorarea salariilor. Ca atare, aceasta s-a implicat activ în campanii de colectare, iar în mandatul său a reușit să obțină, de la diverse fundații, 64.5 de milioane de dolari pentru sistemul din Washington. Cunoașterea proiectelor sale, alături de asigurarea finanțării și susținerea politică i-au permis lui Rhee să implementeze programul său. Majoritatea fondurilor din donații au fost direcționate spre aplicarea matricii de evaluare, și, la scurt timp după plecarea ei din funcție, unele dintre aceste fonduri au fost retrase din cauza comentariilor care au apărut referitoare la integritatea programului, acest element având o importanță majoră pentru unii dintre donatori precum Fundația Walton (proprietarii lanțului de supermarketuri Walmart) și Fundația Bill și Melinda Gates. Trebuie menționat că în timp ce aceștia susțineau eforturile lui Rhee de a strânge fonduri, a existat și un impact negativ, din cauza absenței susținerii din partea sindicatelor profesorale.

IV Aplicarea modelului lui Eugene Bardach pentru programul lui Michelle Rhee

IV.1 Definirea problemei

Chiar de la început, Michelle Rhee s-a concentrat exclusiv asupra profesorilor. Experiența proprie ca profesor dar și studiile din cadrul programului „Profesor pentru America" i-au demonstrat că o mai bună calitate a profesorilor va îmbunătăți și calitatea procesului educațional. Așadar, a fost realizat un sistem de evaluare care să definească noțiunea „calitate" – și aceasta a fost definită în termeni de rezultate ale elevilor. Definirea problemei în această modalitate are riscul ca unul dintre actorii interesați de reformă (profesorii) să fie identificat ca problema în sistem, lucru care atrage o opoziție puternică,sistemică și care nu poate fi gestionată foarte bine. De asemenea, această definiție a problemei nu ia în calcul și alți actori relevanți – precum părinții, nici în a avea susținerea lor pentru îmbunătățirea calității profesorilor, dar nici în a avea acordul lor în definirea calității profesorilor în acest fel.

Ca urmare, sporirea calității actului de predare a devenit o prioritate pe agenda lui Michelle Rhee. Odată închise școlile neperformante, atenția ei a fost direcționată către profesori. Ea l-a demis chiar pe directorul școlii unde studiau copiii ei, o decizie care a avut ecou în mass-media. Bazându-se pe experiența ei din Baltimore, ea a fost convinsă de faptul că efectul promovării unui stil de predare puternic va fi o reacție pozitivă din partea elevilor. A fost nevoită să înlăture foarte mulți profesori care nu i-au împărtășit acest crez. La expirarea contractelor, a urmat o renegociere în urma căreia profesorii cu rezultate bune au primit o mărire de salariu, iar cei neperformanți au fost concediați. Rhee a concediat aproximativ 200 de profesori neperformanți, în vreme ce o acțiune similară în Los Angeles s-a soldat doar cu 20 de disponibilizări. Sindicatul profesorilor din Washington a contestat în justiție demiterea a 17 profesori. Mai mult, aceasta a fost acuzată că supraestimează rolul profesorilor, fără a lua în calcul și alți factori la fel de importanți precum sărăcia, mediul din jurul școlilor și problemele cu părinții. Dar aceste probleme nu erau înscrise în seria responsabilităților sale, spre deosebire de asigurarea calității profesorilor, de care răspundea direct. Scopul ei a fost ca prin îmbunătățirea pregătirii profesorilor să fie ameliorate și rezultatele școlilor publice respective, rezultate asupra cărora ea putea exercita o putere de decizie directă. Profesorii concediați au fost înlocuiți de alți profesori tineri și energici. Aceste măsuri și viziunea lui Rhee au polarizat mediul din Washington și se poate argumenta că axarea exclusivă pe profesori i-a transformat pe aceștia în parte din problemă și nu în parte a soluției.

IV.2 Asamblarea argumentelor/dovezilor

Michelle Rhee a mers dincolo de simpla asamblare a dovezilor – ea a creat un sistem de parametri aplicați profesorilor și a comunicat publicului faptul că acest sistem va deveni unul critic pentru menținerea, răsplătirea sau concedierea cadrelor didactice din sistemul de educație al DC-ului. Prin intermedierea aceluiași sistem, dezvoltarea fiecărui elev putea fi monitorizată și mai departe se putea interveni acolo unde era necesar. Deși unii au acuzat-o pe Michelle Rhee de crearea unor „examinări succesive ce determinau oboseală și stres" în rândul elevilor ei, măsurarea rezultatelor este foarte relevantă pentru succesul programului de reformă. Totuși acest lucru trebuie privit cu precauție. Deoarece parametrii din educație și rezultatele sunt dificil de cuantificat, comparativ cu, să spunem, bugetele școlilor sau vechimea unui profesor, o situație de încredere sporită în diferențele minore dintre valorile numerice este un element asupra căruia trebuie manifestată prudență. Cu alte cuvinte, datele brute sunt utile pentru a

evidenţia tendinţele şi zonele unde se poate interveni, dar nu ar trebui să fie alfa şi omega pentru un sistem educaţional (trebuind interpretate cu rezerva cuvenită).

IV.3 Construirea alternativelor la politica publică prezentată

Michelle Rhee nu poate fi văzută, mai ales în public, susţinând alte alternative faţă de măsurile drastice pe care a fost nevoită să le implementeze. Pentru a evita închiderea unor şcoli, putea fi instituit un nou sistem de management, o modalitate uzuală în alte părţi ale lumii, cum ar fi de pildă în sistemul britanic. În locul concedierilor masive, ar fi putut să le ofere acestor directori roluri de sprijin, aducând noi manageri. Mai mult, nu a fost luată în considerare crearea unei coaliţii a părinţilor care să susţină reforma, deşi implicarea lor era esenţială. Aceasta a menţionat că toate deciziile pe care le-a luat au fost luate ca şi când erau copiii ei implicaţi, dar nu au existat discuţii publice despre alternativele posibile. Ea menţionează doar un lucru asupra căruia toată lumea a ajuns să fie de acord, într-un târziu – situaţia existentă era inacceptabilă. Pe această direcţie, a beneficiat de susţinerea primarului. Cu toate acestea, în cazul unei reforme în educaţie foarte rar există o singură opţiune, tocmai de aceea poate fi benefică o consultare şi a altor posibile alternative.

IV.4 Selectarea criteriilor

Criteriul utilizat pentru fiecare decizie a fost bunăstarea copiilor, acesta fiind considerat extrem de important sau mai important decât orice altceva, cum ar fi stabilitatea profesorilor. Unii reprezentanţi ai sindicatelor au folosit argumentul că „încrederea personalului sub conducerea lui Michelle Rhee a fost cel mai scăzut din ultimii 20 de ani, în sistemul din DC", dar această afirmaţie nu poate fi verificată, din moment ce ea este emisă de oponenţii cei mai vizibili ai politicii sale şi nu a fost măsurată obiectiv. Totuşi un aspect nu poate fi negat, şi anume că întregul concept şi procesul de luare a deciziilor nu au fost făcute publice – şi, poate cel mai important, nu au fost clarificate pentru părinţi şi sindicatele profesorilor motivul acţiunilor drastice. Nici opţiunile, şi nici criteriile utilizate pentru luarea deciziilor nu au fost transparente.

IV.5 Proiecţia rezultatelor pentru fiecare alternativă

Faptul că această reformă generat multe controverse a fost anticipat şi asumat încă de la început de primarul Fenty. Arareori un reformator asumat se va bucura de o susţinere atât de puternică din partea unui politician, dispus, conform propriilor declaraţii să „riste totul" (deci spaţiul de manevră al multor reformatori este mult mai îngust). Faptul că primarul Fenty şi-a pierdut slujba ca urmare a reformei lui Michelle Rhee a fost o evoluţie neprevăzută în faza iniţială. Încă o evoluţie care nu a putut fi prevăzută a fost atragerea opoziţiei din partea sindicatelor naţionale ale profesorilor, dar acest lucru a fost cauzat şi de publicitatea de la nivel naţional apărută în jurul lui Rhee şi a reformelor sale. Cu alte cuvinte, problema nu a mai fost văzută strict în permetrul local şi au aparut, drept urmare, complicaţii legate de scena naţională de dezbatere.

IV.6 Confruntarea compensaţiilor

Michelle Rhee nu a luat în calcul faptul că implementarea agresivă a proiectului va conduce la repudierea publică (prin vot) a susţinătorului ei principal,a primarului Adrian Fenty. Acest aspect a devenit evident abia

spre finalul mandatului, când Rhee însăși s-a implicat în campania primarului, dar deja era prea târziu; majoritatea opiniei publice se poziționase deja împotriva amândurora.

IV.7 Decide!

Spre deosebire de alți funcționari publici care ar fi putut fi intimidați, Michelle Rhee a fost foarte sigură de decizia ei și s-a asigurat de implementarea în mod energic a măsurilor luate.

IV.8 Promovarea proiectului

În octombrie 2009, s-a născut o furtună la nivelul opiniei publice, existând două tabere divizate față de reformele lui Michelle Rhee. Chiar și redacția ziarului Washington Post s-a scindat, publicând articole atât pozitive cât și negative despre Rhee. Lucrurile începeau să atingă o tensiune critică. Alegerile locale se apropiau și reformele conduse de Michelle Rhee sub mandatul lui Adrian Fenty au constituit principalele subiecte de dezbatere publică. Chiar dacă rezultatele măsurilor deveneau vizibile, Fenty a pierdut acele alegeri. Teste au arătat că rezultatele școlilor s-au îmbunătățit și rata de înmatriculări școlare era la nivelul cel mai ridicat din ultimele decenii. Unul dintre motivele pentru care Fenty a pierdut aceste alegeri are o legătură cu Randi Weingarten care a investit 1 milion de dolari în această campanie, prin intermediul sindicatelor profesorilor, fondurile fiind dedicate contracandidatului, a cărui campanie a fost îndreptată împotriva lui Fenty personal (pentru a o destitui pe Rhee). Regretele au început să apară după plecarea lui Rhee, dar ea nu a reușit să identifice o serie de canale de comunicare care ar fi fost necesare pentru a transmite mai bine efectele politicile sale. La final, în absența unei susțineri publice pentru cel care inițiază reforma, continuarea reformei în sine poate deveni imposibilă, mai ales în fața unei campanii negative orchestrată de la nivel național.

V Moștenirea reformei politicii publice a lui Michelle Rhee

Moștenirea politicilor lui Michelle Rhee este una națională și continuă să creeze controverse, mai ales după ce Rhee s-a implicat în promovarea unor reforme similare cu cele din Washington DC pentru a fi implementate la nivel național, cu sprijinul aceloraşi fundaţii puternice. În Washington, rata absolvirilor a crescut, la fel și rata înmatriculărilor școlare, după 40 de ani în care au cunoscut un trend descendent accentuat. Mai mult, ca rezultat al reformelor, pentru prima dată în 14 ani școlile aveau liste de așteptare deoarece fiecare școală publică din DC a atras mulți aplicanți pentru loteriile prin intermediul cărora cei care locuiau în afara regiunii puteau să îşi trimită copiii la şcolile din Washington D.C. Un record de 5, 219 familii, reprezentând o creștere de 50% peste nivelul din 2009 și-au exprimat interesul pentru programele DCPS localizate în toate cele 8 districte ale capitalei.

O altă moștenire a programului IMPACT, este sistemul de măsurare care a fost folosit în continuare, fiind un instrument de evaluare foarte util pentru sistem. Un studiu lansat în luna octombrie a anului 2013 despre un sistem controversat de evaluare a profesorilor a arătat că amenințarea cu disponibilizarea și sistemul de bonificații pentru rezultate bune au funcționat[26] aşa cum s-a anticipat. Cercetarea a fost condusă de

[26] Pentru conversația pe larg, puteticondulta articolul de pe Edsource în care un profesor de la Stanford arată eficiența sistemului lui Michelle Rhee*http://edsource.org/today/2013/stanford-professor-finds-michelle-rhees-teacher-evaluation-system-was-effective/40482#.UvODQqFWHIU*,accesat la data de 6.02.2014.

profesorii Thomas Dee de la Stanford Graduate School of Education și James Wyckoff de la Universitatea din Virginia. Sistemul IMPACT s-a distins de alte programe care prevăd bonificații pentru rezultate din patru puncte de vedere: (1) două avertismente de concediere în cazul obținerii consecutive a calificativului „eficacitate minimă" și bonusuri substanțiale, un bonus de 27.000 dolari pentru primul an și creșteri salariale permanente de 25 de dolari pe oră pentru obținerea consecutivă a calificativului „eficacitate ridicată"; (2) sesiuni de instruire a profesorilor pentru a-și îmbunătăți performanțele; (3) admiterea faptului că sistemul nu va fi la scară micro și nici nu va fi unul temporar. Actualmente există experimente variante similare ale sistemului, în diferite locații din America, iar susținerea pentru utilizarea performanței bazată pe evaluare este tot mai mare.

La aceste rezultate se adaugă datele din 2010, anul în care Michelle Rhee a părăsit postul de Inspector Șef. Monitorizarea pe trei ani indică o serie de creșteri importante, precum o creștere de două cifre în educația secundară în baza sistemului de Evaluare Comprehensivă din DC – în medie s-a înregistrat o creștere de 14% a celor care au promovat examenul la Citire și 17% în cadrul examenului la Matematică. Dacă vom compara cartierele, în 2007, 27% dintre elevii înscriși în ciclul secundar din cartierul 8 erau utilizatori experimentați la testul de Citire, comparativ cu cei din cartierul 3 – 78%. Procentul a crescut în 2010, dar s-a evidențiat o diferență mai mare între cartiere. Astfel, în 2010, cartierul 8 a raportat 28% și cei din cartierul 3, 86%. O diferență substanțială poate fi observată și în cartierul 7, unde rata „utilizatorilor experimentați" a crescut de la 17% în 2007 la 28% în 2010. În ceea ce privește înmatriculările școlare, s-a constatat o stabilizare ca rezultat al eforturilor de a atrage mai mulți copii în sistemul de creșă și grădiniță; rata de abandon școlar a cunoscut o creștere mult mai lentă. Menținerea elevilor în sistemul liceal este dificilă deoarece un număr semnificativ dintre aceștia aleg școlile private. Rata de absolvire a crescut în 2009 la 72,3% - o creștere care își menține trendul încă din 2006[27].

Fig. 27 Rata de absolvire 2006--2009

Totuși, un studiu mai amplu, din ianuarie 2011, condus de Dr. Alan Ginsburg, director de politici și programe în cadrul Departamentului de Stat pentru Educație a arătat că rezultatele lui Rhee în DC por fi comparabile cu cele ale predecesorilor, chiar dacă metodele utilizate de aceștia au fost radical diferite. O modalitate de comparare este prin raportarea la National Assessment of Educational Progress Scorecard

27 *http://dc.gov/DCPS/About+DCPS/Press+Releases+and+Announcements/DCPS+Graduation+Rate+Continues+to+Climb*, accesat la 26.12.2013

(numit mai departe, NAEP)[28], văzut ca reper sau indicator. În tabloul I (figura 5) rezultatele NAEP pentru toți elevii din sistemul de stat, clasele a IV-a și a VIII-a la Matematică (începând din 2000) și la Citire (începând din 2003) au cunoscut un trend ascendent, dar cu o îmbunătățire minimă față de anii anteriori. În tabloul II (figura 6) , este prezentat un sumar al rezultatelor dar și o analiză care arată contribuția individuală inspectorilor Vance, Janey și Rhee din totalul ratelor rezultatelor anuale ale elevilor. În figura II A (figura 7) este prezentată distribuția totală a contribuțiilor la rezultatelor testelor NAEP pentru clasele a IV-a și a VIII-a, în perioada 2000 și 2009, unde Vance a acumulat 46%, Janey 30% și Rhee 24%. În ceea ce privește rezultatele anuale, Vance are cel mai bun scor, urmat de Rhee și Janey. (IIB) În distribuția totală, clasele a IV-a și a VIII-a, Janey a obținut 2/3 din rezultatele totale NAEP la citire; (IIC) În ceea ce privește rezultatele totale anuale Rhee a avut o cotă de doar 1.5 și Janey 1.4. (IID) – figura 7 de pe pagina următoare. Statisticile comparative între rezultatele la Matematică și la Citire, la nivel național, sunt prezentate mai jos.

DC Ranking asupra 18 Districte Urbane Participante în NAEP Trial District Urban Evaluare, Matematică și Citire în Gr. 4 și 8, 2009

	Mathematics				Reading			
	Gr. 4		Gr. 8		Gr. 4		Gr. 8	
	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank
Atlanta	225	9	259	11	209	9	250	9
Austin	240	2	287	1	220	3	261	1
Baltimore City	222	10	257	14	202	11	245	12
Boston	236	4	279	4	215	5	257	5
Charlotte	245	1	283	2	225	1	259	3
Chicago	222	10	264	10	202	11	249	10
Cleveland	213	17	256	15	194	17	242	14
Detroit	200	18	238	18	187	18	232	18
Fresno	219	16	258	12	197	13	240	16
Houston	236	4	277	5	211	8	252	7
Jefferson City (Ky)	233	8	271	8	219	4	259	13
Los Angeles	222	10	258	12	197	13	244	13
Miami-Dade	236	4	273	6	221	2	261	1
Milwaukee	220	14	251	16	196	15	241	15
New York City	237	3	273	6	213	6	252	7
Philadelphia	222	10	265	9	195	16	247	11

[28] Mai multe detalii despre aceste scorururi (dar şi alte statistici): *http://nces.ed.gov/nationsreportcard/.*

San Diego	236	4	280	3	213	6	254	6
Districtul Columbia	220	14	251	16	203	10	240	16
DC deficit sub top	-25		-36		-22		-21	
DC exces peste limita inferioară	20		13		16		8	

Fig. 28 Performanţa din Washington D.C. comparată cu alte districte naţionale

Source: NAEP Data Explorer, 2011

Fig. 29 Diferite mandate de conducători ai sistemului, comparate prin prisma rezultatelor

Exhibit A. Share And Annual Measures Of The Distribution Of The Gain in DC's NAEP Scores Among Vance, Janey and Rhee, 2000 -09, *All* Students

DCPS All Students	Tot. NAEP Score Gain	Share of Total NAEP Score Gain			Average Annual NAEP Score Gain			
		Vance (00-03)	Janey (03-07)	Rhee (07-09)	All Years	Vance (00-03)	Janey (03-07)	Rhee (07-09)
Math, Gr. 4 (00-09)	27	48%	33%	19%	3	4.3	2.3	2.5
Math, Gr. 8 (00-09)	19	42%	26%	32%	2.1	2.7	1.3	3
Average Math Gr. 4 & Gr. 8 (00-09)	23	46%	30%	24%	2.6	3.5	1.8	2.8
Reading, Gr. 4 (03-09)	14		64%	36%	2.3		2.3	2.5
Reading, Gr. 8 (03-09)	3		67%	33%	0.5		0.5	0.5
Average Reading Gr. 4 & Gr. 8 (03-09)	9		65%	35%	1.4		1.4	1.5

Source: NAEP Data Explorer, January 2011

Fig. 30 Îmbunătăţirile atribuite pe fiecare mandat de conducător

Exhibit II. Comparison of The Total And Annual NAEP Score Gains Among Vance, Janey and Rhee Adminstrations, All Students

Source: NAEP Data Explorer, January 2011

Fig. 31 Comparaţia diverselor mandate în ceea ce priveşte îmbunătăţirea rezultatelor

În concluzie, propunerile şi reforma realizată de Michelle Rhee pot fi considerate un studiu de caz pentru reforma educaţională, combinând o serie de circumstanţe unice (precum susţinerea politică de care s-a bucurat), cu unele particularităţi cheie ale cazului care i-au ghidat acţiunile. Trebuie menţionat că unii dintre paşii propuşi de metoda Bardach au fost omişi deliberat, iar acest lucru a generat consecinţe importante în asigurarea sustenabilităţii reformelor. Parcurgerea tuturor paşilor ar fi determinat evitarea unor greşeli ce pot avea efecte întârziate, după ce propunerea a fost pusă în practică.

Pentru o mai bună înţelegere a programului şi pentru a identifica unele slăbiciuni ale lui recomandăm consultarea primului capitol în amănunt. O altă recomandare este să vă propuneţi prea multe acţiuni într-un timp scurt. Din cauza proceselor graduale şi sistematice (şi care au o mare doză de inerţie), o implementare atentă a reformei este preferabilă unor schimbări bruşte şi revoluţionare care apoi sunt repudiate de sistem în totalitate.

Încă un element de precauţie din partea autorilor – noi promovăm o abordare neutră şi nu credităm pentru reforme similare cu cele sugerate de Rhee. Cei implicaţi în definirea unor politici publice ar trebui să analizeze procesul de luare a deciziilor, şi modalitatea în care propunerile au fost puse împreună şi implementate, pentru a-şi forma o opinie proprie. Copierea şi aplicarea unor reţete încercate în alte sisteme nu este o modalitate de a asigura succesul unei propuneri de reformă în educaţie, deoarece

circumstanțele diferă de la o țară la alta și între comunitățile din întreaga lume. Totuși, parcurgerea modului de lucru sugerat va evidenția eventualele greșeli încă din faza de definire a politicii publice, evitând apariția lor mai târziu, după ce politica este implementată.

VI. Puncte - cheie:

1. Înainte de realizarea unei reforme temeinice, sunt necesare ample consultări pentru a asigura succesul propunerii;
2. Comunicarea problemelor caracteristice situației actuale este unul dintre punctele importante în sprijinul reformei, care va determina susținerea publicului pentru a continua acțiunile și pentru a implementa schimbarea propusă;
3. În faza de definire a problemei, a nu se defini a priori cei interesați (sau grupări-cheie precum profesorii sau sindicatele) ca fiind „problema" – acest lucru va duce la marginalizarea și radicalizarea grupului vizat;
4. Costurile neintervenției ar trebui cuantificate și luate în considerare pentru decizia finală;
5. Trebuie avută în vedere asigurarea susținerii publice dar și a politicienilor pentru implementare – ignorarea pur și sismplu a criticilor nu este o strategie sustenabilă pe termen lung și va conduce la înfrângerea efortului de reformă;
6. Empatia cu cei afectați este importantă pentru cineva într-o funcție publică și devine esențială atunci când reforma este radicală sau nu are precedent;
7. Un management al resurselor umane bazat într-o proporție mare doar pe angajări și disponibilizări nu este sustenabil pe termen lung. Este necesară o abordare graduală – sprijin în îndeplinirea atribuțiilor, instruire, rotirea cadrelor și alte alternative care trebuie luate în calcul;
8. Atunci când se impune o reformă radicală, precum cea realizată de Michelle Rhee, trebuie acordată o atenție deosebită stilului de prezentare – asigurați-vă că nu este insultător sau agresiv pentru unul dintre grupurile esențiale pentru succesul reformei.

VII. Bibliografie și lectură suplimentară

Alan GINSBURG, "The Rhee DC Record: Îmbunătățirile la Matematică și Citire nu sunt mai bune decât ale predecesorilor săi: http://therheedcrecord.wikispaces.com/file/view/The%20Rhee%20DC%20Math%20And%20Reading%20Record%20.pdf, accesat la data de 26.11.2013;

Articol în revista EdSource, Profesorul de la Stanford Demonstrează Eficiența Sistemului de Evaluare elaborat de Michelle Rhee: http://edsource.org/today/2013/stanford-professor-finds-michelle-rhees-teacher-evaluation-system-was-effective/40482#.UvODQqFWHIU, accesat la data de 6.02.2014.

Capitolul 17. Studiu de caz 5. Coaliția pentru Universități Curate – Construcția unei coaliții dedicate reformei în educație

De Răzvan Orășanu

Scopul acestui studiu este să demonstreze forța creării unui program național în cadrul unei largi coaliții a societății civile. Un astfel de program poate aduce rezultate valoaroase, chiar în absența intervenției statului, prin forțarea schimbării sub presiune publică și prin chestionarea normelor curente, acceptate în instituțiile de învățământ. Dacă majoritatea celorlalte studii de caz prezentate în ghid au ca actor central o instituție guvernamentală (precum Ministerul Educației, în cadrul cazului dedicat învățământului superior din Austria sau Cancelaria Primului Ministru în cazul dedicat programului Start Internship), în acest exemplu inițiativa a aparținut unei coaliții de ONG-uri care au un capital important de încredere în societatea românească, bazată în primul rând pe o tactică de genul " analizează-i și fă-i de rușine în public" și prin cercetarea aplicată pentru definirea unui index al calității pentru ierarhizarea universităților din România. Are însă o strânsă legătură cu autoritățile publice, prin faptul că pune presiune pe acestea printr-un discurs public foarte vizibil, venit din partea unui segment larg și respectabil al societății civile românești.

Există un motiv în plus pentru care acest studiu de caz a fost inclus în ghid: pentru a sublinia faptul că alcătuirea de coaliții largi, reprezentative are mari șanse de a împinge cu succes agenda de reformă, întrucât inerția din interiorul sistemului este uneori semnificativă. În acest caz, procesul de construire a coaliției a adus laolaltă grupuri reprezentative din societatea civilă, o asociație de jurnaliști, un sindicat și un grup reprezentativ de studenți – așadar un număr suficient de mare de actori pentru a avea un impact chiar și în absența input-ului venit de la factorul guvernamental. Cu alte cuvinte, guvernele însele pot accelera adoptarea unor inițiative rapide în domeniul politicilor publice atunci când se alătură unei coaliții alcătuite din mai multe ONG-uri active, precum și din reprezentanți ai societății civile – dar rezultatele pot să existe chiar și dacă alții decid să nu se alăture demersului.

I. Contextul Coaliției pentru Universități Curate

Coaliția pentru Universități Curate a fost create ca un grup - umbrelă în jurul Societății Academice din România, un think tank respectat fondat de câțiva intelectuali de marcă în 1996. Majoritatea erau ei inșiși foști sau actuali profesori universitari. Mai multe ONG-uri specializate în domeniul educației s-au alăturat acestei inițiative: Asociația Ad Astra (care se preocupa de echitatea cu care erau distribuite granturile pentru cercetare), Asociația Profesională pentru Educație și Cercetare (EduCer), Alianța Națională a Organizațiilor Studențești din România (ANOSR), Colegiul Noua Europă (un institut de cercetare post universitară fondat de respectatul intelectual Andrei Pleșu), Grupul pentru Reformă Universitară, Societatea Română de Științe Politice, Centrul Euroregional pentru Democrație, Asociația FAR. Au existat mai multe organizații de prestigiu care s-au alăturat grupului și care au creat prin intermediul acestei coaliții o verigă cu sistemul educațional, care nu fusese centrul atenției lor, în trecut: Grupul de Dialog Social (prima organizație civică înființată după 1990 de către un grup de intelectuali vizibili și respectați în societatea din România), Centrul pentru Jurnalism Independent – care a avut abilitățile de promovare în media a proiectului. Partenerul ultim care s-a alăturat coaliției a fost Federația Sindicală Națională Alma Mater, o grupare sindicală interesată de reforma educației superioare, având mai mulți membri direct implicați în acest proces.

Este important de subliniat că au existat mai multe coaliţii asemănătoare înfiinţate cu ajutorul SAR – în 2004, spre exemplu, Coaliţia pentru un Parlament Curat, în 2007 Coaliţia pentru Alegeri Europene Curate, astfel încât exista un interes al opiniei publice, în contextul atenţiei îndreptate asupra decidenţilor şi exemplelor trecute de implementare cu succes a strategiei "analizeaza-i şi fă-i de ruşine în public". Tot calupul de cunoştinţe ce fusese acumulat în domeniu a fost pus în slujba proiectului de faţă – însă prezenţa mai multor ONG-uri care lucrau în domeniul educaţional pentru un număr semnificativ de ani a asigurat o bună stăpânire a problematicii de faţă. Amestecul de ONG-uri a fost cât se putea de reprezentativ şi a asigurat diversitatea şi un bagaj solid de expertiză.

O descriere mai amănunţită a contextului în care s-a născut coaliţia este necesară pentru înţelegerea mai profundă a procesului de gândire prin care treceau membrii coaliţiei. În 2007, SAR publicase un raport asupra educaţiei, în care se plângea că procesul Bologna este desprins de reformele de substanţă în domeniul educaţiei de care avea nevoie societatea românească. Asociaţia Ad Astra construise un index în care încerca să demonstreze cu date concrete că banii din cercetare erau alocaţi în mod discreţionar. Pornind de la aceste două priviri concrete asupra sistemului, în urma unei întâlniri de lucru între cele două organizaţii, s-a desprins sentimentul că este nevoie de un sondaj naţional sau de un fel de indicator (sau index statistic) cu privire la corupţia şi transparenţa sistemului. Ideea unei politici publice în acest sens era difuză la început, în urma nealinierii sistemului românesc de învăţământ superior cu cerinţele europene, pe de o parte, şi capacităţii foarte scăzute de cercetare şi finanţare a ariilor de interes specifice pentru cei care participau în coaliţie pe de altă parte. O dorinţă comună de acţiune a luat astfel fiinţă.

La întâlnirea de fondare a coaliţiei s-a decis crearea unei platform de acţiune comună, a unei echipe executive, precum şi a unei funcţii de monitorizare de tip watchdog, folosind o reţea de evaluator din cadrul coaliţiei (şi membrilor săi fondatori). Toate acestea au fost susţinute de depunerea cu succes a unei aplicaţii pentru finanţare către Trust for Civil Society for Central and Eastern Europe. Coaliţia a funcţionat prin consens şi a lucrat mult la elaborarea unei viziuni comune asupra politicilor publice în educaţie şi ariilor unde acestea puteau fi îmbunătăţite. În acelaşi timp, abordarea foarte practică a programului a însemnat că toate atenţia s-a îndreptat asupra felului în care normele şi legile din momentul respectiv erau implementate în practică.

II. Cei opt paşi ai lui Eugene Bardach aplicaţi problemelor de politici publice

II. 1. Definirea problemei

Folosindu-şi cunoaşterea ca cercetători academici, membrii coaliţiei au început prin accesarea unor documente care ilustrau problemele din sistem prin intermediul dovezilor sociologice. Ideea a fost să afle direct de la beneficiarii sistemului educaţional care erau problemele, însă focusul SAR în Coaliţie a fost de la bun început pe transparenţă şi anti-corupţie.

Un studiu[29] menţiona că 77% din student şi 35% din profesorii universitari din România consideră nivelul de corupţie din universităţile româneşti ca fiind mare (discrepanţa de percepţie dintre cele două categorii reprezentând o problemă în sine). Mai mult decât atât, 50% din studenţi şi 28% din profesori ştiau din

[29] Comşa; Tufiş; Voicu, 2007, The Romanian University System, accessed at: http://www.osf.ro/ro/fisier .

propria experienţă cazuri în care profesorii acceptasera mită de la studenţi. Alte studii aflate în posesia SAR la momentul respectiv demonstrau că publicul avea o încredere foarte scăzută în autorităţi publice şi în capacitatea acestora de stopare a corupţiei, motiv pentru care un organism independent de tip watchdog, sub umbrela unui ONG, apărea din ce în ce mai mult ca o alternativă importantă. Finalmente, un index global al cercetării plasa România pe locul 67 în privinţa calităţii cercetării pe baza publicaţiilor recunoscute ISI, ceea ce însemna că se afla pe ultimul loc în eşantionul respectivului index.

Cu privire la respectarea indicatorilor de transparenţă, existau mai multe date oficiale care indicau corupţie lărgită. În primul rând, 16% din universităţi fuseseră date în judecată de angajaţi sau studenţi in contextul unor chestiuni de integritate, şi pierduseră procesele. În 14% din cazuri era vorba de chestiuni penale (corupţie, hărţuire sexuală sau discriminare). În 17% din cazuri era vorba de rapoarte negative ale Curţii de Conturi, Biroului de Audit Financiar sau OLAF-ului. De asemenea, 10% din universităţi fuseseră implicate în scandaluri cu privire la acordarea diplomelor – fie prin plagiat, fie prin fraudarea făţişă a diplomelor, în intervalul 1999 – 2009.

Cealaltă problemă observată la momentul respectiv era faptul că existau numeroase iniţiative naţionale centrate pe leadership-ul universitar, pe excelenţa în cercetare şi managementul universitar în general (precum şi pe eforturile administrative de îmbunătăţire a performanţei), însă niciuna – cel puţin nu una la nivel naţional – nu se concentra asupra chestiunilor de etică, transparenţă şi anticorupţie. Problema a fost astfel definită în raport cu ceea ce studenţii menţionau în sondaje ca fiind realităţi observate în fiecare zi – iar problema educaţiei era văzută în general în sistemul din România ca stând la baza corupţiei. Dacă corupţia nu poate fii oprită la nivelul sistemului educaţional, care pregăteşte generaţiile viitoare, ce şansă există ca aceasta să fie stârpită la nivelul întregii societăţi?

II. 2. Adunarea dovezilor

Folosindu-se de reţeaua comunităţii academice care făcea parte din proiect, precum şi pe baza unor ateliere de lucru specializate, un proiect pilot a avut loc în perioada 2007 – 2008, constând în construcţia unui index cu ajutorul unui eşantion de universităţi. În mare, au fost definite categorii de interes în următoarele patru arii: transparenţă şi integritate administrativă (izvorâtă din interesul specific al SAR din anii precedenţi asupra adoptării şi monitorizării Legii 544 cu privire la transparenţă), rigoare academică, calitatea aranjamentelor de guvernanţă şi finalmente management financiar. Aceste patru arii au fost transformate în chestionare detaliate care au fost trimise unui eşantion de universităţi, pentru a vedea în ce măsură anumite reguli erau urmate. Indexul consta în 100 de puncte, însă în urma unei dezbateri interne, celor patru arii li s-au acordat ponderi diferite. În primul rând, aria transparenţei şi integrităţii avea 30 de puncte, cea a rigorii academice 20, cea a aranjamentelor de guvernanţă 35, şi cea a managementului financiar 15.

În aria transparenţei şi integrităţii, s-au transmis solicitări oficiale universităţilor, cerându-li-se un număr mare de documente: raportul annual asupra implementării Legii 544 şi planul strategic, bugetul, declaraţiile de avere ale liderilor universitari, organigrama, grila de salarizare, regulile cu privire la examenul de admitere, regulamentele interne, orice analiză şi evaluare făcute de studenţi asupra cursurilor, orice documente ale Comisiilor de Etică (prescrise în mod obligatoriu de legislaţia în vigoare), lista publicaţiilor indexate ISI, lista studenţilor doctorali, lista declaraţiilor cu privire la colaborarea cu fosta Securitate, contractul colectiv de muncă, lista achiziţiilor în anul final având o valoare totală peste 10.000 EUR, precum şi un specimen de contract de studiu pentru anul respectiv. Lista detaliată a acestor documente a fost

evaluată de un complet de doi experţi neutri, care propuneau un scor în limita celor 30 de puncte, dar punctajul final era acordat printr-un proces de revizuire cu evaluatori independenţi (peer review) , în cadrul board-ului Coaliţiei pentru Universităţi Curate, prin discuţii deschise şi prin urmarea mai multor paşi procedurali pentru eliminarea oricărui parti pris.

În aria de rigoare academică, s-a examinat lista de publicaţii ISI, însă articolele de presă cu privire la scandalurile academice sau la prezenţa familiilor în cadrul aceleiaşi universităţi au fost de asemenea luate în seamă cu atenţie. Plagiatul a fost considerat un criteriu important folosit în această instanţă, iar plagiatul în masă garanta un scor scăzut respectivei universităţi, conform metodologiei folosite. Participarea efectivă la cursuri a profesorilor a fost de asemenea luată în seamă – observându-se cazuri când profesorii nici nu participau la cursuri, o caracteristică răspândită, dar puţin monitorizată, a mediului universitar românesc. În 26% din universităţile din România, un profesor care poate coordona teze de doctorat are o medie de două articole ISI publicate, în 38% din universităţi media este între unul şi două, iar în restul de 36% de universităţi media este de unul. Parametri cantitativi, dar şi calitativi au fost luaţi în seamă în cadrul procesului de evaluare.

În domeniul guvernanţei au fost luaţi mai mulţi factori în seamă. În primul rând, calitatea concurenţei atunci când erau eliberate posturi în sistemul universitar (şi dacă existau mai mulţi candidaţi pe locurile respective). În al doilea rând, gradul în care studenţii puteau contribui la deciziile luate corespundea unui număr de cinci puncte din index. În al treilea rând, erau examinate gradaţiile de merit, şi metodologia pentru acordarea lor, precum şi gradul în care acestea erau corelate cu publicaţiile ISI. Dovezi ale bunei guvernări ar fi fost promovarea acelora care aveau rezultate bune de cercetare. Scala de 35 de puncte a fost mai mare decât cele din alte arii întrucât membrii Coaliţiei au considerat că acesta era principalul factor care contribuie la calitatea mediului universitar.
Cea din urmă arie, aceea a managementului financiar al universităţilor examina mai degrabă superficial (întrucât din grup nu făceau parte experţi în contabilitate) la un eşantion de documente financiare. În primul rând, execuţia bugetară şi suma de bani care era returnată Ministerului de Finanţe, rămasă necheltuită din cauza managementului financiar deficitar. În al doilea rând, o mostră de cheltuieli de peste 10.000 RON erau verificate în raport cu actele doveditoare asupra acestora. Finalmente, averea declarată a profesorilor era comparată cu salariilor nominale şi cu fondurile aflate la dispoziţia universităţilor în general – averile personale ridicate comparativ cu instituţia şi grila de salarizare a acesteia erau considerate dovezi că o universitate avea un management financiar deficitar, deci obţinea un scor prost pe indexul respectiv.

Finalmente, când exerciţiul a fost lărgit, dintre cele 42 de universităţi examinate, doar 16 au răspuns la toate solicitările din exerciţiu, 2 au răspuns într-o primă instanţă, şi 23 numai când evaluatorii au călătorit în fiecare din campusurile universitare pentru discuţii personale cu liderii respectivelor instituţii de învăţământ. 3 dintre universităţi au refuzat acordarea oricărei date. Toate aceste date care au urmat solicitărilor în baza legislaţiei cu privire la liberul acces la informaţii de interes public au fost compilate pe o scară de 20 de puncte, constituind una din componentele indexului final.

Existau şi alte elemente în afara celor 100 de puncte din scală care puteau aduce depunctări universităţilor. O deducere de 10 puncte a fost acordată pentru fiecare din următoarele patru cazuri. Primul caz era un proces cu studenţii sau profesorii în care universitatea pierduse. Al doilea caz, era prezenţa a mai mult de un caz de investigaţie a Procuraturii, fie că era vorba de hărţuire sexuală, de discriminare sau de corupţie. Cel de-al treilea caz, şi cel mai serios, era reprezentat de dovezile publice şi credibile cu privire la acordarea

de diplome false. O fişă de evaluare de o pagină era produsă pentru fiecare universitate în parte, iar experţii adunau toate dovezile în indexul care a urmat.

Ce a fost remarcabil la acest program a fost nivelul de detaliu şi varietate a datelor colectate, precum şi măsurile luate pentru evitarea parti pris-urilor. Existau reconcilieri ale evaluărilor în cadrul Coaliţiei şi odată ce metodologia a fost finalizată, a fost aplicată de o manieră consistentă în toate universităţile evaluate. Chiar dacă problematica era difuză şi complexă, şi acoperea patru arii diferite, un index care capturează o largă diversitate de date este foarte util pentru diagnosticarea sistemului în ansamblu. Deşi nu a existat o definire consensuală şi singulară a problemei, au existat definiţii ale acesteia pe o gamă mai largă de arii – astfel încât indexul aduna date din toate aceste arii de lucru şi, în plus, acorda puncte de penalizare care calibrau în continuare datele.

Pentru a reduce şi mai mult nepotrivirile şi discrepanţele – riscul principal atunci când se lucrează cu indexuri la nivel naţional – s-a organizat o sesiune de lucru pentru prezentarea rezultatelor individuale ale fiecărei universităţi în prezenţa reprezentanţilor din Coaliţii. Prezentările individuale ale fiecărei universităţi au permis compararea unor situaţii similare şi o anume consistenţă a mecanismului de punctare. Fiecare caz era calibrat mai departe de către o comisie alcătuită din doi arbitri, care examina consistenţa în cadrul întregii arii tematice, pentru a se asigura de faptul că situaţii asemănătoare erau tratate similar şi că nicio instituţie nu era evaluată subiectiv. Per total, lipseşte o definire simplă a problemei şi o măsurare simplă în cadrul mai multor parametri. O posibilă explicaţie o constituie complexitatea sistemului de învăţământ superior şi faptul că este nevoie de mai mulţi indicatori pentru a cuprinde datele într-o manieră relevantă şi care poate aproxima realitatea.

II. 3. Construirea de alternative

Reprezentanţii coaliţiei se adunaseră tocmai pentru că eforturile individuale ale fiecăruia nu fuseseră încununate de succes. Spre exemplu, eforturile Asociaţiei Ad Astra, un membru al Coaliţiei, de reducere a caracterului discreţionar al acordării subvenţiilor pentru cercetare, nu fuseseră unele de succes. Studiul SAR fusese bine reflectat în spatial public, dar nu fusese urmat de suficient de mult follow-up. SAR continua să folosească mecanismele Legii 544 pentru solicitarea de informaţii, în special datorită succesului avut în procese împotriva unor instituţii care refuzau să ofere date. Cu toate acestea, luată împreună, Coaliţia simţea nevoia unui program naţional care să cuprindă toate universităţile – pentru eliminarea oricăror acuze de comportament discreţionar îndreptate împotriva Coaliţiei. Nu s-au dezbătut în mod serios alternativele – deşi au existat discuţii numeroase şi detaliate asupra parametrilor indexului. În final, indexul a reflectat un anume echilibru care fusese atins intern, în cadrul Coaliţiei.

II.4. Selectarea criteriilor pentru decizie

Finalmene, criteriile folosite pentru calcularea valorii numerice erau pe deplin argumentate şi explicate. Au existat cele patru seturi de criterii pentru a reflecta diferite aspecte ale mediului universitar – cele mai multe dintre acestea, cu excepţia poate a performanţei managementului financiar – fiind prezente în orice clasament oriunde în lume. Indexul a fost aşadar adaptat realităţilor din România, în special prin acordarea unui număr mare de puncte aspectelor de guvernanţă, care sunt deseori mai problematice decât în alte părţi ale lumii. Chestiuni precum plagiatul au fost de asemenea examinate cu atenţie. Aplicarea corectă a tuturor celor patru parametri a fost de asemenea atent examinată. De asemenea, a existat o decizie specifică de excludere a academiilor militare şi de poliţie din eşantion (reducând astfel numărul de

universităţi evaluate de la 56 la 46), datorită caracteristicilor speciale ale acestora şi dificultăţii evaluării lor cu aceleaşi instrumente precum restul instituţiilor incluse în analiză.

II.5. Proiectarea rezultatelor pentru fiecare alternativă

Din moment ce nu existau alternative la abordarea coaliţiei care să fi fost luate în mod serios în consideraţie, nu s-au proiectat şi dezbătut eventuale rezultate alternative în interiorul Coaliţiei. De asemenea trebuie ţinut cont aici de natura proiectului, anume de natura statică, analitică, a acestuia. Proiectul nu şi-a propus niciodată înfiinţarea unor mecanisme concrete pentru intervenţie directă, precum proiectul educaţional al Cluburilor IMPACT, spre exemplu (vezi capitolul următor). Discuţiile care au avut totuşi loc au fost asupra proiectării rezultatelor analizei, astfel încât acestea să ajungă la o audienţă naţională, astfel încât această reflectare a rezultatelor să determine schimbări sistemice.

A existat un mecanism prin care universităţile au putut contesta rezultatele pe care le primeau, şi a fost creat un sistem de arbitraj pentru revizuirea acelor cazuri, în baza unor dovezi scrise trimise de universităţi. Dacă universitatea contesta rezultatul – şi acest lucru s-a întamplat uneori – cazul era revizuit de o nouă pereche de evaluatori, pentru a asigura corectitudinea întregului proces. De asemenea, un răspuns public la contestaţia respectivă era publicat pe Internet.

II.6. Confruntarea compromisurilor

Principalul compromis (trade-off) care a existat a fost cel între timpul acordat construcţiei indicelui şi timpul acordat răspunsurilor la plângerile individuale ale universităţilor. A existat de asemenea şi un compromis între cele patru categorii luate în considerare, şi anume accentuarea unora în defavoarea altora. În domeniul bugetar, spre exemplu, nu s-a acordat foarte multă atenţie unei analize bugetare detaliate, acordându-se mai multă atenţie averilor relative ale profesorilor, ca un posibil semnal de fraudă şi corupţie. În domeniul guvernării, s-a acordat o atenţie deosebită mecanismelor de selecţie şi promovare, ca indicatori pentru cât de "curate" erau universităţile analizate.

Strategia "analizează-i şi fă-i de ruşine" (name and shame) şi interacţiunea directă cu universităţile au fost preferate altor mecanisme, precum exercitarea de presiune asupra ministerului sau un efort special de promovare a indicelui, la nivelul autorităţilor, pentru o posibilă preluare ca mecanism oficial de ierarhizare a universităţilor. Efortul a fost menţinut în sfera profesioniştilor din domeniul academic (în speranţa că presiunile dinspre profesorii universitari şi ONG-urile din domeniu va fi mai puternică decât presiunea birocratică şi politică din partea Ministerului Educaţiei). A fost de asemenea suplimentat printr-o largă prezenţă în media şi un sprijin entuziast al Alianţei Naţionale a Organizaţiilor Studenţeşti din România, o parte interesată în proiect care, ca membru al coaliţiei a contribuit în mod semnificativ la buna funcţionare a acesteia. Trebuie punctat faptul că, în lipsa unei coaliţii puternice, strategia "analizează-i şi fă-i de ruşine" poate avea un efect advers.

O analiză în plus a compromisurilor ar fi făcut intervenţia mai echilibrată, însă discuţia cu privire la indexul care ar fi cuprins cel mai bine rezultatele a avut în vedere în mod concis destul de multe compromisuri. Dacă analiza s-ar fi extins şi în alte arii, calitatea analizei în cele patru sectoare care au fost luate în considerare ar fi fost mai scăzută. Chiar şi aşa, un număr de 56 de universităţi selectate iniţial a fost redus la 42, pentru că universităţile de artă şi academiile militare sau de poliţie au fost eliminate din eşantion. În mod regretabil, Coaliţia nu a fost niciodată dezvoltată ca un program de sine stătător, cu potenţial de implementare la costuri reduse, şi ca un accesoriu suplimentar, bine de luat în seamă. Programul a fost

structurat astfel încât să examineze întregul grup de 42 de universităţi, şi în absenţa finanţării, programul a fost finalmente întrerupt.

II. 7. Decizia

Spre exemplu, decizia de a face un proiect singular şi apoi un altul, ca follow-up, a fost luată în funcţie de bugetul disponibil şi de disponibilitatea finanţatorului de a sprijini proiectul. A fost luată de asemenea în funcţie de disponibilitatea voluntarilor de a se dedica proiectului timp de 14 luni. Deşi mulţi din parteneri şi-ar fi dorit un program recurent, aplicat în fiecare an, datorită resurselor limitate ale Coaliţiei acest lucru nu a fost posibil. Lipsa unei culturi a voluntariatului, în special în cadrul unor programe complexe, care necesită cunoştinţe specializate, precum şi lipsa de toleranţă faţă de riscul stigmatizării de către părţi importante din sistemul educaţional, au contribuit la starea actuală a sistemului universitar. Decizia în acest proiect particular a fost aceea de a folosi părţile interesate din sistemul educaţional care doreau să aducă îmbunătăţiri acestuia (un sindicat, o alianţă de organizaţii studenţeşti, şi mai mulţi reprezentanţi ai ONG-urilor) pentru a pune presiune asupra sistemului. Presiunea a fost publică şi vizibilă, în sensul existenţei unui schimb dur de scrisori, precum şi a unor contestări publice asupra corectitudinii indexului. Aceste aspecte pot fi subiect de dezbatere, însă scopul de construi un sistem educaţional mai transparent, meritocratic şi bine guvernat nu poate fi contestat.

Decizia de a deschide şi a stopa un program în funcţie de finanţare a făcut programul vulnerabil şi lipsit de sustenabilitate dincolo de un anumit punct. În timp ce anumiţi actori ar dori în continuare să facă parte dintr-un astfel de program, nu au cui să se adreseze şi întrucât între timp coordonatorul programului s-a implicat în alte activităţi. Există de asemenea un bagaj de cunoştinţe care s-a pierdut, întrucât mecanismele prin care s-a construit indexul nu au fost documentate scriptic în mod temeinic (mai ales partea de reglaj fin) şi nu pot fi replicate cu uşurinţă în viitor. Procesul de luare a deciziei în cadrul unei coaliţii în care este necesar consensul este adeseori unui anevoios, dar se bucură de legitimitate atunci când o decizie este finalmente luată - ea poate fi susţinută într-un număr mare de foruri.

II. 8. Scrierea poveştii

Coaliţia pentru Universităţi Curate a avut o prezenţă extrem de puternică în media, beneficiind de o secţiune specială pe www.romaniacurata.ro, un portal înfiinţat de o coaliţie de ONG-uri. Acest portal a semnalizat nu numai instanţe în care transparenţa nu a fost respectată de mediul universitar şi instanţe de fraudă şi plagiat dovedit, dar a oferit şi oportunitatea ca cititorii să comenteze şi să construiască pe baza investigaţiilor reciproce – replicând experienţa într-o altă universitate, într-un alt context. Gradul de succes în cadrul universităţilor a depins de implicarea părţilor interesate, în general, şi a asociaţiilor studenţeşti , în particular.

Au existat şi alte activităţi specifice care au atras atenţia media. Pe 29 iulie 2010 a avut loc o dezbatere naţională pe tema finanţării în educaţie şi cercetare, organizată împreună cu asociaţii studenţeşti, sindicate, şi asociaţii profesionale de cercetători. Raportul conferinţei a fost distribuit către peste 3000 de adresanţi selectaţi, practic toate părţile interesate din sistemul educaţional. Atunci când a fost lansată dezbaterea publică asupra Legii Educaţiei, în 2010, un raport privind finanţarea în educaţie a fost furnizat către presă, ca bază de cercetare şi discuţie. Toate aceste iniţiative au fost vizibile şi de succes, ceea ce bineînţeles a înfuriat pe unii din criticii indexului, în special pe cei care proveneau de la universităţi care fuseseră criticate în raport.

Unii dintre cei prezenţi în board-ul coaliţiei au prezentat rezultatele proiectului în medii internaţionale. O conferinţă din 2009 de la Universitatea Oxford a cuprins o prezentare a rezultatelor preliminare ale proiectului, iar o Conferinţă OECD pe tema Combaterii Corupţiei şi Bunei Guvernări a dezbătut de asemenea schimbările sugerate de politici publice, pe baza programului Coaliţiei. În plus, Asociaţia Europeană pentru Educaţie, Lege şi Politică a primit o prezentare detaliată a indexului folosit şi a rezultatelor obţinute. Finalmente, un panel dedicat în cadrul conferinţei UNDP Anti-Corupţie (UNDP) a cuprins explicaţii asupra iniţiativei şi idei de cum poate fi ea replicată internaţional, un demers relativ facil ţinând cont de gradul mare de aplicabilitate al indexului.

În concluzie, acest program specific nu a parcurs toţi paşii recomandaţi de Eugene Bardach pentru conceperea politicilor publice. A avut o definire a problemei foarte largă, dar bazată pe o analiză detaliată a situaţiei sistemului universitar. Ca rezultat al eforturilor analitice, contestarea indexului nu a fost ceva facil de realizat, iar contestatarii nu au înregistrat progrese semnificative la nivelul opiniei publice, întrucât problemele sesizate în proiect sunt atât de vizibile şi apar atât de des în cercetările sociologice şi în chestionarele aplicate studenţilor. Acesta este motivul pentru care Coaliţia pentru Universităţi Curate a înregistrat un succes în a pune sub semnul întrebării situaţia de fapt, dar nu a avut suficientă putere financiară şi umană pentru a continua acest efort în fiecare an, în cadrul unui program continuu care ar fi condus la îmbunătăţirea sistemului.

III. Rezultatele obţinute de la cele 42 de universităţi

Pentru a oferi o imagine asupra calităţii universităţilor, Coaliţia a venit în cele din urmă cu o ierarhie a universităţilor, cuprinzând cinci scoruri diferite, fiecare conţinând de la zero la cinci stele (cifra cinci corespondând cazului ideal, neatins în practică de niciuna din universităţile investigate). Acest scor compozit a examinat toate cele patru dimensiuni menţionate mai sus: transparenţă şi integritate, rigoare academică, mecanisme de guvernare şi management financiar. Cea mai mare controversă, în mod firesc, a fost scorul mic obţinut de unele universităţi care se bucurau de o reputaţie bună la nivel naţional, precum Şcoala Naţională de Ştiinţe Politice şi Administrative (SNSPA), precum se poate vedea mai jos. Cele mai multe dintre universităţi au fost evaluate cu un număr cuprins între două şi trei stele. Şocul public prilejuit de unele din scoruri poate fi atât de mare, astfel încât să genereze destul de multă controversă publică. Împărţirea în cele patru categorii este descrisă în detaliu mai jos.

Fig. 32 Scorul pentru Transparenţă şi Eficienţă Administrativă

Fig. 33 Integritate academică

Fig. 34 Calitatea aranjamentelor de guvernanță

Fig. 35 Management financiar

Pentru fiecare dintre cele patru categorii, media indexului este arătată în roşu, celelalte scoruri fiind specifice pentru fiecare criteriu, precum am explicat. Există unele paradoxuri, precum faptul că Universitatea "Alexandru Ioan Cuza" se bucură de un scor bun la unii parametri, dar scăzut spre exemplu în cazul managementului financiar. Există universităţi unde aranjamentele de guvernanţă sunt unele puternice, dar deschiderea de cooperare cu coaliţia este una sub semnul întrebării. Per total, scorul compozit a fost transformat într-un sistem de ierarhizare de cinci stele, cu care toată lumea se simte familiară, astfel încât toate diferitele dimensiuni să fie cuprinse într-un singur scor foarte uşor de înţeles.

Ierarhizarea Universităţilor pe o scală de cinci stele
Universităţi de Zero Stele
Universitatea "Constantin Brancuşi", Targu Jiu
Universitatea "Aurel Vlaicu", Arad
Şcoala Naţională de Ştiinţe Politice şi Administrative (SNSPA), Bucureşti
Universitatea "Eftimie Murgu", Reşiţa
Universitatea de Medicină şi Farmacie "Carol Davila"
Universitatea de Ştiinţe Agricole şi Veterinare, Bucureşti
.....
Universităţi de Patru Stele
Universitatea de Medicină şi Farmacie, Târgu Mureş
Universitatea de Medicină şi Farmacie ("Iuliu Haţieganu")
„Universitatea Alexandru Ioan Cuza", Iaşi

Universităţi de Cinci Stele - Niciuna

IV. Şapte sugestii făcute autorităţilor publice, urmare a evaluării universităţilor

Urmare a efortului de a construi o metodologie de indexare, la finalul proiectului membrii Coaliţiei au atras atenţia autorităţilor publice asupra celor şapte puncte de slăbiciune sistemică în învăţământul universitar. În primul rând, restricţionarea dreptului public la informare, căci doar 38% dintre universităţi au furnizat date referitoare la organizarea lor internă. În al doilea rând, pentru 71% dintre universităţi, există doar regulamente pentru plagiat, dare le nu sunt aplicate. În al treilea rând, în 95% dintre universităţi există "familii universitare" – adică prezenţa unor rude care predau în aceeaşi catedră în cadrul facultăţii. În al patrulea rând, universităţile au un sistem de promovare care le face să fie inchise – pentru cele mai multe "concursuri" doar un singur candidat se prezintă, deci competiţia reală e non-existentă. În al cincilea rând, şcolile doctorale au un bazin foarte redus de profesionişti competenţi, pentru că cercetarea care ajunge a fi indexată ISI este o raritate. În al şaselea rând, există o implicare foarte scăzută a studenţilor în procesul decizional – pentru 21% dintre cazuri, o participare formală în forurile decizionale este asigurată, însă prevederi legale precum evaluarea cursurilor de către student sunt ignorate constant. Finalmente, pentru 38% dintre universităţi există o lipsă de date legate de achiziţiile publice efectuate, mai ales atunci când vorbim de negocieri cu o unică sursă sau chiar de încredinţări directe. Toate aceste steguleţe roşii (ca semnale de avertizare) au fost prezentate publicului şi, până la zi, constituie un inventar cu problemele principale ale managementului universitar.

Liderii Coaliţiei au luat iniţiativa de a construi un Ombudsman, o instituţie de mediere din societatea civilă care a început a primi diverse semnalări de fraude – semnalări transmise către conducerea universităţii în

speranţa unei rezolvări. Mai puţin de 50 de chestiuni diverse au fost analizate de această structură, de-a lungul proiecutlui, dar funcţionalitatea aceasta nu a putut fi păstrată, după terminarea finanţării (şi a proiectului). De vreme ce nu a existat o urmare naturală, o modestă îmbunătăţire pe durata proiectului poate fi detectată, însă impactul asupra sistemului în ansamblul său e aproape nesemnificativ. Eforturi similare în viitor vor trebui să aplice o metodologie unică pentru cel puţin 5-7 ani pentru a implementa o schimbare reală. Cu toate acestea, Coaliţia pentru Universităţi Curate a stabilit o asemenea influenţă încât a fost acceptată drept mediator al unor probleme locale.

Impactul celor două proiecte a fost semnificativ, chiar dacă proiectele în sine nu au continuat. În domeniul transparenţei, 25% dintre universităţi publică acum cheltuielile legate de achiziţii publice – deşi e greu de determinat statistic dacă este urmarea insistenţei Coaliţiei. În 2010, al doilea an de măsurători, mai mult de o treime dintre universităţi au îmbunătăţit transparenţa, probabil pentru că a fost cea mai simplă categorie unde se putea obţine o îmbunătăţire rapidă – amerliorarea sistemului de guvernanţă internă necesită un timp mai lung. A existat un exemplu notabil în care un decan adjunct a fost angajat la o universitate pentru a răspunde de transparenţă – cu mandate de a îmbunătăţi clasamentul respectivei universităţi în acest top – un efect pozitiv, natural al acestei clasificaţii. A existat , de asemenea, un effort pentru a introduce o corectitudine suplimentară la angajarea de asistenţi şi profesori – chiar dacă rămâne cutuma cu poziţiile "rezervate". Probabil cel mai important rezultat al proiectului a fost că majoritatea grupurilor interesate (stakeholders) au recunoscut – chiar dacă unii au recunoscut cu dificultate – că problemele relevate de indicatori erau problemele cheie pentru sistemul universitar românesc şi în acelaşi timp probleme de interes public.

V. Puncte – cheie

1. Construcţia unei coaliţii reprezentative de grupuri interesate (stakeholders) care au o miză directă în îmbunătăţirea situaţiei actuale prin intermediul unei politici public ear putea fi o cale de a construe o reformă de succes.
2. "Numiţi-i şi faceţi-i de râs" poate fi o metodă eficientă pentru schimbări de marea amploare în sistemul de educaţie.
3. Un proiect de succes trebuie să aibă continuitate – deci avem nevoie de continuare, după faza de design, din momentul în care proiectul este construit.
4. Schimbări structurale, sistemice, necesită ani de efort susţinut – un proiect limitat în timp este insuficient pentru o schimbare de mare amploare.
5. Chiar şi atunci când beneficiem de o coaliţie largă, reprezentă de societate civilă şi sindicate, precum şi de jurnalişti, schimbările nu pot fi susţinute dacă nu sunt adoptate ca o politică publică oficială de către autorităţi sau dacă nu există un sprijin susţinut de la Ministerul Educaţiei Naţionale.

VI. Bibliografie şi lecturi suplimentare

România Curată, un index al universităţilor poate fi găsit aici: http://www.romaniacurata.ro/topul-integritatii-universitatilor-din-romania-alcatuit-de-coalitia-pe-469.htm
Raportul public (doar în limba română) al Coaliţiei pentru Universităţi Curate: www.romaniacurata.ro/documente/raport.pdf
Global Corruption Report: Education, By Transparency International, 2013, Routledge. Raportul poate fi găsit aici: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/global_corruption_report_education

Studiu de caz 5. IMPACT și „VIAȚA" Educație prin experiență-două programe educaționale ale Fundației Noi Orizonturi

De Răzvan Orășanu

Obiectivul acestui capitol este de a oferi o perspectivă în contrast cu exemplele dezvoltate anterior. În timp ce acestea au făcut referire la politici publice dezvoltate de guvern sau agenții guvernamentale locale, capitolul de față se concentrează asupra unei experiențe la nivel micro, proiectul inițiat de un ONG românesc care a demarat un tip diferit de reformă în educație, prin intermediul activităților extra curriculare. În acest context, este de remarcat cum structurile nonguvernamentale pot dezvolta proiecte la nivel național cu finanțare mixtă-granturi, fonduri proprii și susținere din partea mediului corporatist. Programul ce urmează să fie prezentat se axează pe utilizarea unei abordări specifice cu scopul de a schimba mentalitatea a zeci de mii de tineri români. Deși grupul țintă al proiectului este reprezentat de adolescenții din mediul preuniversitar (dar nu în exclusivitate), lecțiile învățate sunt aplicabile oricărei reforme educaționale din România, și nu numai. Este important să menționăm că programul a fost dezvoltat în Valea Jiului, unul dintre cele mai dificile medii sociale din România.

Proiectul de la Fundația Noi Orizonturi a cuprins două programe individuale, dar capitolul își propune tratarea acestora în comun deoarece al doilea program este un derivat și un rezultat important al primului. Mai mult, la finalul proiectului s-a constat că acesta a avut impactul cel mai vizibil. Primul program, inspirat de o tabără de educație prin aventură din Statele Unite, a facilitat întâlnirea a 500 de elevi, în fiecare vară în România, pentru o experiență similară. Al doilea program a fost unul de leadership și antreprenoriat social dezvoltat în comunități, avându-i ca participanți pe cei din taberele de vară, fiind, totodată deschis și altor tineri – în cadrul căruia a fost elaborată o programă referitoare la comunitate, probleme identificate și posibilitățile de intervenție. Conceptul de „educație prin serviciul în folosul comunității" (service learning) este o noutate pentru România, dar constituie fundamentul dezvoltării comunităților și voluntariatului în multe locații din Statele Unite ale Americii.

I. Istoricul celor două programe- fondatorul și directorul executiv

În vara anului 1996, Dana Bates, cetățean american cu un mare interes pentru România, în mod particular cu un interes pentru ajutorarea tinerilor români, parte din valul de americani și organizații nonguvernamentale europene a căror activitate era destinată orfelinatelor, a sesizat nevoia de structuri permanente și sustenabile pentru susținerea comunităților românești.

În primul rând, exista un istoric al programelor care au eșuat. Mai mult, Dr. Dana Bates era conștient de nivelul scăzut al implicării civice a românilor. Un ONG apropiat Fundației Noi Orizonturi a avut o tentativă de încurajare a activismului comunitar și participării voluntare - ambele inițiative nu au avut rezultatele scontate, din cauza absenței culturii voluntariatului în România, necesar pentru derularea proiectelor de acest tip. Chiar soția lui Dana Bates a avut o experiență nereușită de a constitui o comunitate a mamelor din Valea Jiului care să își ofere susținere reciprocă. Observația lui Dana Bates a fost că eșecul acestor programe este consecința modului de realizare a programelor. Acestea se bazau pe elemente la a căror formare trebuiau să contribuie. Observația aceasta a fost cea mai importantă piesă în construcția viziunii și a programului. Răspunsul la toate eșecurile anterioare, a stat în combinația unică de filosofie personală cu

experiență, pe care fondatorul le-a pus în sprijinul programului educațional IMPACT, un program de educație prin experiență pentru grupele de vârstă cuprinse între 12-18 ani.

Trei însușiri personale ale fondatorului au fost critice pentru noul program. În primul rând, formarea profesională a acestuia; Dana Bates lucrase cu un ONG din SUA (tabăra de aventură) și a observat imediat rezultatele pozitive ale adolescenților, în urma implicării lor în activități distractive, dinamice, desfășurate în aer liber și pe bază de echipe. Acest model a fost unul comportamental și a implicat mai mult învățare prin acțiune în detrimentul învățării teoretice și în lipsa unei programe tradiționale (deși programul a dezvoltat și această dimensiune). În al doilea rând, Dana Bates fusese angajat al unui colegiu american unde a predat, pe o perioadă de 5 ani, cursuri de educație prin experiență, inspirate din pedagogia lui John Dewey și metoda lui de „învățare prin experiență" (learn by doing methodology). Al treilea aspect era interesul de a investi timp și energie în România, din motive academice, dar și personale (lucrarea de doctorat a lui Dana Bates avea ca temă de studiu viața și învățăturile Părintelui Stăniloae, o figură importantă a Bisericii Ortodoxe Române), care a condus la dorința de a dezvolta un astfel de model în România. În al patrulea rând, și foarte impotant, profilul academic al lui Dana Bates a determinat ca el să fie un bun cunoscător al literaturii de specialitate despre construcția capitalului social (de exemplu cele ale lui Robert Putnam și Francis Fukuyama), dar și a nevoii de suplimentare a capitalului social în statele post-socialiste. Combinația acestor elemente a format arhitectura intelectuală a programului. Determinarea lui Dana Bates de a identifica surse de finanțare pe întreg teritoriul SUA a îndeplinit acest vis.

Îmbinarea acestor elemente a durat 3 ani (1996-1999), timp în care a fost stabilită abordarea programului pentru tabăra construită în pădurile Parcului Național Retezat, în apropierea stațiunii montane Straja. Dana Bates a convins o echipă de 15 persoane să se ofere voluntari pentru stabilirea unei tabere de acest tip în România. Echipei s-a alăturat și un expert al Project Adventure, experți mondiali în construirea de tabere de aventură. De asemenea, a luat legătura cu Tim Burford, autorului ghidului de călătorie în România, ca mai apoi prin intermediul relațiilor de la UNESCO și pe cont propriu să poată identifica locul cel mai potrivit pentru construcția taberei. În ciuda numeroaselor probleme pe care le-a întâmpinat în România, care au durat ani întregi, Dana Bates a reușit să formeze o echipă de tineri români care s-au implicat în proiect pe toată durata lui. Cel mai important susținător, de la întemeierea Fundației Noi Orizonturi în Valea Jiului și până astăzi, este actualul Director de Operațiuni, Diana Certan. Diana Certan a fost recomandată de profesorul Universtității Babeș-Bolyai, Gabriel Bădescu, în baza tezei sale de masterat „Educația prin aventură ca instrument de dezvoltare a capitalului social". Pentru a-și pune în aplicare viziunea, Diana s-a mutat de la Cluj pe Valea Jiului, una dintre cele mai văduvite foste regiuni miniere (în special orașul minier Lupeni). Deși la începuturi programul nu a dispus de analize sofisticate de date sau măsurători riguroase ale potențialilor beneficiari, a avut un suport academic puternic, bazat pe literatura de specialitate și capacitatea unei analize sociale realizate cu acuratețe. De asemenea, programul a cunoscut numeroase cicluri de probe și erori.

Fig. 36 Triunghiul de învățare

Bazele intelectuale ale programului nu fac scopul capitolului de față, de aceea vor fi pe scurt menționare în rândurile următoare. Prima este contribuția lui John Dewey prin binecunoscuta teorie a pedagogiei educației prin experiență. Mai departe, viziunea a fost dezvoltată de Edgar Dale prin intermediul Triunghiului de învățare (Cone of Learning)- figura 1 care conceptualizează învățarea empirică (learning by doing) ca abordare prin care adolescenții rețin 90% din ceea ce se spune și se face, în contrast cu metodele educației tradiționale bazate pe citire și lecturare, unde elevii rețin mai puțin de 5% din informațiile prezentate. Deși abordarea este dezvoltată ca urmare a unor studii empirice și are o baza statistică în spate, este relevant faptul că nu există studii comparabile între adolescenții care urmează sistemul de educație standard și modelul învățare prin experiență propus de Fundația Noi Orizonturi. Procesul de învățare are loc doar atunci când ciclul de învățare (prezentat mai jos) este complet.

Fig. 37 Ciclul de învățare în programele propuse de Fundația Noi Orizonturi

Există o singură excepție - un studiu care a monitorizat comportamentul participanților in taberele de vară, dar rezultatele programelor sunt dificil de urmărit, din cauza dificultăților de identificare a parametrilor care să surprindă complexitatea conceptului de învățare empirică.
După mai mulți ani, în 2002, organizația a observat că programul are impact pe termen scurt, fiind necesară definirea unui program auxiliar care să completeze experiențele din taberele de vară. Astfel a luat ființă cel de-al doilea program, și cel mai important a cărui model de succes a fost replicat în alte 5 state (Armenia, Republica Dominicană, Honduras, SUA și Republica Moldova), fiind create peste 200 de cluburi, din care 140 își continuă activitatea și în prezent. Programul IMPACT (Implicare, Morivare, Participare, Acțiune, Comunitate, Tineret) este un program complex ce promovează cluburile de inițiativă comunitară pentru tineri. Cluburile IMPACT combină învățarea, activitățile distractive și serviciul în folosul comunității pentru a ajuta tinerii să devină cetățeni activi, prin dezvolarea unor abilități necesare în viața de zi cu zi. Membrii IMPACT sunt direct implicați în comunitate, selectează proiectele în mod democratic și implementează programe diferite la fiecare 4 luni. IMPACT se bazează pe cel putin patru piloni de învățare: cetățenie activă, abilitări care să conducă la integrarea tinerilor pe piața muncii, antreprenoriat social și dezvoltarea capacităților de leadership.

II Ciclul politicii publice în opt pași a lui Eugene Bardach

II.1. Definirea problemei

Inițial, definiția programului a fost făcută în termeni pur academici. Acționând dincolo de paradigma clasică de a livra ajutor direct, Dana Bates și echipa lui au identificat o problemă generalizată în Valea Jiului: un tip de „apatie post-socialistă", „un sindrom câștig-pierdere destul de puternic", un cinism în legătură cu implicarea civică sau orice altă activitate de voluntariat. De asemenea lipseau în totalitate oportunitățile de educație extra școlară sau de învățare empirică, menținându-se sistemul de educație exclusiv prin lectură și învățare, cum este cazul mai multor școli de stat. Momentul culminant a fost acela când echipa a descoperit

antidotul pentru această problemă și anume transplantarea unui program de tipul tabără de educație prin aventură din SUA - cu necesitatea modelării proiectului în funcție de diferențele contextului cultural.

Trebuie să reamintim că toate acestea s-au întâmplat în unul dintre cele mai dificile climate sociale din România - Valea Jiului, un loc unde declinul industriei miniere a generat lipsa „materialului" necesar serviciilor sociale, administrației, sistemului de sănătate, dar și la nivelul societății, odată cu închiderea minelor și cu falimentul celor care mai funcționau. Mergând prin școli, Dana Bates a observat absența educației prin experiențe practice, precum și comportamente de indisciplină socială. Din postura de sociolog, Bates a consultat World Value Surveys, în care toți indicatorii de „sărăcie socială", în cazul României erau în zona inferioară (dificultatea de a constitui grupuri, ruperea coeziunii sociale, dificultăți în managementul depresiei și a pierderii locului de muncă etc). Cea mai bună metodă de a lupta cu toate aceste probleme sociale și cu rezultate vizibile în viața de zi cu zi a celor din Valea Jiului a fost concentrarea asupra generației viitoare prin utilizarea principiului universal al învățării cu o componentă de relaxare și umor, asumarea unor riscuri sănătoase și depășirea fricii și neîncrederii tinerilor participanți la taberele de vară. Tinerii aveau ocazia de a împărtăși experiențe comune, de a se juca și învăța prin activități de echipă.

La 15 ani de la debutul programului, persistă ambiguitatea definirii problemei asupra căreia se intervine – una dintre ele derivă din neclaritatea conceptului în sine, ale cărui multiple dimensiuni sunt dificil de încorporat, altele din construcția programului, deoarece învățarea complexă are loc în interiorul programului și stabilirea unui indicator sau a mai multora nu reușește să surprindă întregul proces. Mai mult, însuși conceptul cadru de patrimoniu format din legături sociale, definit de Fukuyama și Putnam, este dificil de surprins în date. Adevărata problemă care apare este una de măsurare - în timpul colectării datelor despre program a existat foarte puțină precizie în identificarea obiectivului principal al programului; se ridica intrebarea dacă înființarea unui club IMPACT în fiecare oraș ar atinge scopul urmărit. Mai departe, deși implicarea comunităților sărace din Valea Jiului este evidentă (modelată după intervenția reușită în comunitatea din Valea Jiului) - nu avem o definiție exactă pentru program care să permită dezvoltarea unei faze de finalizare și retragere din comunitate sau a unor indicatori pentru măsurarea succesului.

II.2. Colectarea dovezilor

Aceasta a fost o etapă crucială pe care Fundația Noi Orizonturi a îndeplinit-o retroactiv, prim implicarea, începând cu anul 2000, a profesorului Gabriel Bădescu, de la Universitatea Babeș-Bolyai din Cluj, în al doilea an al programului de educație prin aventură. Prin parteneriatul cu profesorul Bădescu, fundația a inițiat o procedură de monitorizare a succesului sau eșecului programului și impactului pe care acesta l-a avut asupra participanților. Este util de menționat că, în prezent, 80% dintre participanți oferă note mari și foarte mari programului, iar înainte de program a existat doar ambiția lui Dana Bates de a construi programul, cursul de educație prin aventură. Mai departe, a fost luată decizia ca numărul participanților să fie același ca în proiectul implementat în SUA, 500 de tineri, acesta fiind păstrat în fiecare an de atunci.

Nu existau dovezi că proiectul va fi primit cu interes de comunitate, cum nu existau date care să arate că va fi o cerere de 500 de locuri; ce a existat a fost încrederea că „în mod universal distracția și aventura vor atrage copiii din România în același mod cum s-a întâmplat în Statele Unite ale Americii". De asemenea, abordarea celor interesați a fost una neechilibrată – programul s-a concentrat cu predilecție pe distracția și pasiunea participanților, care au devenit cei mai importanți suporteri ai programului, după experimentarea

acestuia. S-au făcut eforturi de a implica populația locală, dar succesul a fost unul parțial. S-a evidențiat un caz în care reprezentanți locali au avut o atitudine pozitivă vis-a-vis de program, pentru ca în final să ceară mită - reprezentanții Salvamontului local, deși inițial au oferit ajutor, la final au încercat să prejudicieze Fundația. Situația a rezultat într-un proces de 4 ani, în final câștigat de Fundație.

Pentru fundamentul sociologic al proiectului a existat doar un studiu - World Values Survey, publicat pentru 65 de state, printre care și România - și care a evidențiat că stările de depresie și nefericire sunt la cotele cele mai înalte în România. Studiul a fost publicat de BBC și a reprezentat o sursă pentru inițierea programului. Pentru a lupta cu starea de nefericire, distracția și jocurile sunt unul dintre pilonii principali ai programului. La acea vreme au existat studii care arătau că 50% dintre copii credeau că pentru a reuși în România trebuie să apelezi la furt, 30% susțineau că relațiile sunt de ajutor, 11% se bazau pe noroc și doar 9% erau de acord că pot avea succes în viață prin muncă. Programul și-a propus să modifice aceste viziuni.

II.3. Construirea alternativelor

Anterior, au existat și alte proiecte care nu au avut succes în societatea românească. Un exemplu în acest sens este ajutorul extern destinat orfelinatelor, dar care s-a dovedit că nu este un substitut pentru un program educațional și nu aduce valoare adăugată comunității. Programele care implică întreaga comunitate, dezvoltate de ONG-uri partneere Fundației lui Dana Bates, au eșuat din cauza absenței culturii voluntariatului în societatea românească. O serie de scheme de finanțare vestice nu au avut rezultatele scontate (unele cu finanțare din partea USAID, câțiva ani mai devreme) din cauza asumării unor premise greșite. Datorită familiarității conceptului de educație prin aventură, decizia finală a fost de a dezvolta un curs de aventură într-o tabără construită în zona Munților Retezat.
După cum am menționat mai devreme, au fost identificate și alte alternative pentru acest spațiu. Inițial proiectul urma să fie implementat în Timișoara. Apoi, când a existat interes pentru Parcul Național Retezat, fusese ales un alt loc, nedisponibil experților americani cu 3 zile înainte de sosirea lor. Astfel a fost ales un loc similar într-o localitate mică, Straja, cunoscută datorită facilităților pentru sporturile de iarnă. După luarea deciziei asupra locației, au fost inițiate o serie de parteneriate locale cu scopul asigurării condițiilor de cazare a voluntarilor ce urmau să construiască tabăra. Una dintre case a devenit, câțiva ani mai târziu, sediul Fundației Noi Orizonturi.
Înaintea lansării proiectului taberei, alte câteva alternative au eșuat. Grupul pentru ajutorarea femeilor condus de soția lui Dana Bates nu a funcționat. Încercarea de a implica întreaga comunitate din Vales Jiului în discuții cu privire la viitorul zonei odată cu închiderea minelor a fost privită ca o glumă, după cum își amintește Dana Bates. În cadrul acelor întâlniri, mulți oameni s-au arătat interesați să ajute comunitatea, dar atunci când existau proiecte de implementat, exercițiul nu se putea realiza din cauza individualismului agresiv. Treptat, ideea de a face ceva pentru copii a fost analizată și a constituit sămânța care a condus la dezvoltarea programului, Dana Bates concluzionând că a face ceva pentru copii însemna implicarea lor în activități extrașcolare (educație prin aventură).
Printre multiplele alternative luate în considerare de organizatori trebuie menționată alternativa „plecării din țară", din cauza dificultăților întâmpinate în relația cu autoritățile locale. În presă au apărut mai multe articole despre angajați ai Salvamontului care au cerut mită, ajungându-se la un proces, câștigat, în cele din urmă, de Fundație. Bani colectați cu greu din SUA au fost încredințați unor oameni care nu au îndeplinit munca pentru care fusese plătiți etc. Totuși, piedicile au devenit mai puțin numeroase după anul 2003, iar planul de a părăsi România a fost abandonat. În final, a contat faptul că tot ceea ce dezvolta fundația era extrem de important și nu fusese identificat altcineva care să ducă mai departe munca începută. De

asemenea Fundația a evoluat asemenea unei familii reunind oameni cu personalități similare care s-au dedicat proiectului.
O altă alternativă eșuată a fost cea de implicare a Bisericii Ortodoxe din America pentru a crea un program asemănător în interiorul comunității din jurul bisericii, cunoscându-se faptul că 85% dintre români sunt creștin ortodocși, iar preotul are un rol important în dezvoltarea unor proiecte de către comunitate. Totuși, aceste tentative nu au dat rezultate - chiar și varianta inițială de a construi tabăra de aventură în proximitatea unei biserici din vestul României. În mod similar și demersurile de a primi ajutor financiar din partea bisericilor ortodoxe din America nu au adus nici un rezultat - în ciuda sutelor de e-mail-uri trimise. Doar recent, odată cu succesul programului, există discuții de a implica două mănăstiri din România pentru a construi tabere educaționale similare.

II.4. Selectarea criteriilor pentru decizie

Criteriul utilizat în luarea majorității deciziilor a avut la bază feedback-ul și învățarea continuă regăsite în literatura japoneză de management. Din moment ce programul însuși militează pentru învățare continuă, acest principiu este aplicat și în implementare. Programul a fost numit „Kaizen" (inspirație din programul de îmbunătățire a metodelor de management al celor de la Toyota) pentru o scurtă perioadă de timp, până la redenumirea sa în „IMPACT"- care urmare a unor posibile referințe la Budism, care au deranjat Biserica Ortodoxă Română, (dovedindu-se ulterior că acestea nu existau). Singurul criteriu de operaționalizare a programului a fost impactul asupra vieților adolescenților, monitorizat în detaliu prin intermediul unor studii sociologice riguroase conduse de Universitatea Babeș-Bolyai, din Cluj, care a devenit și partener al programului, încă de la debutul acestuia. Mai mult UBB a oferit un specialist pentru funcția de Director de Operațiuni, pe Diana Certan.
Un al criteriu posibil care poate fi identificat este feedback-ul primit de la beneficiari. Educația non formală este dificil de cuantificat, în ciuda unei literaturi cuprinzătoare. În cazul IMPACT, feedback-ul a fost extrem de benefic pentru program. Deși acesta a lipsit la început, treptat, au fost introduse o serie de elemente, în mod special pentru a echilibra „distracția", „jocurile" și „munca"acolo unde era necesară consolidarea grupului și încurajarea altor grupuri locale, care să își îndeplinească sarcinile în absența unei monitorizări de la București. Crearea unui echilibru al programului ca urmare a feedback-ului primit de la „consumatori" este un concept unic printre programele educaționale din România.

II.5. Proiecția rezultatelor fiecărei alternative

„Nu au existat proiecții ale rezultatelor, de fapt proiecțiile au lipsit în totalitate - am început proiectul cu zero așteptări și pentru că nu am utilizat timpul pentru reflecții academice, am continuat construirea programului folosind fiecare oportunitate și grant pentru a-l dezvolta continuu. În primii ani am asigurat cheltuielile necesare participării la tabăra de vară - ca mai apoi să ne canalizăm eforturile spre a spori sustenabilitatea financiară a proiectului".

Aceasta este o declarație a fondatorului Dana Bates - dar prima tabără a fost construită cu fonduri colectate de la comunitățile și bisericile din SUA. Eforturile similare au continuat, în fiecare an fiind construită o nouă tabără, până la momentul în care s-a identificat o variantă mai sustenabilă, odată cu donațiile de 1 milion de dolari din partea Fundației Nokia și a International Youth Foundation care au sporit proporțiile programului, transformându-l într-un model comparativ ca dimensiuni cu programul actual.
Nu au fost create alternative de la început, dar au existat un nivel ridicat de adaptare și multiple variante ale conceptului de bază de construire, finanțare și susținere a funcționării taberei de aventuri. Conceptul s-

a dezvoltat și s-a adaptat, în special ca urmare a solicitărilor și feedback-ului primit de la participanți. „Dezvoltare prin adaptare" a reprezentat modus operandi al proiectului. Mai mult s-a avut în vedere integrarea feedback-ului, fără a urma cu rigurozitate o schemă cu parametri bine stabiliți.
Abordarea proiectului a implicat continua îmbunătățire și căutarea feedback-lui. Aceste două elemente au generat un proiect derivat al Fundației Noi Orizonturi, care a devenit mai târziu partea cea mai importantă a programului - înființarea cluburilor IMPACT pe întreg teritoriul României. Ele funcționează după un curriculum standardizat ce vizează patru zone de interes: cetățenie activă, antreprenoriat social, angajabilitate și leadership. În baza a ceea ce este necesar comunității în care trăiesc, tinerii aleg modul în baza căruia doresc să implementeze proiecte. „IMPACT nu a fost construit pentru a fi un proiect individual, ci pentru a funcționa ca un program cadru care să se mențină pe termen lung", așa cum susține Dana Bates, care adaugă „la final, acesta a devenit programul principal, cea mai importantă alternativă și care combina componenta de educație prin aventură cu educația prin serviciul în folosul comunității, abordare care nu mai fusese implementată în nici un alt proiect în lume; tocmai de aceea cei de la World Vision sunt interesați de exportarea programului și în alte state decât cele 5 amintite mai sus. Cu alte cuvinte IMPACT a devenit „peștele cel mare".
Alternativa la tabere de educație prin aventură a fost rezultatul cererilor primite de la adolescenții participanți care își doreau crearea unui cadru, în comunitățile lor, pentru a continua învățarea din tabără. Echipa de implementare a realizat faptul că după încheierea sesiunilor din tabără unde barierele fusese înlăturate, încrederea construită și comunitățile au început să capete formă, tinerii reveneau la viața lor dinainte într-un mediu care nu îi stimula și cinismul nu încuraja antreprenoriatul social sau orice alt tip de inițiativă. Singura modalitate de a schimba această situație, a fost dezvoltarea unui curriculum riguros care să permită tinerilor să stea împreună pentru a se gândi cum pot îmbunătăți unele aspecte ale comunităților unde trăiesc (sau uneori chiar școala unde învață) - iar acest lucru va fi decis de ei înșiși, prin intermediul discuțiilor de grup. Deși curriculum a fost formalizat (cu accent pe programele de serviciu în folosul comunității și proiectele de antreprenoriat social), ingredientele de bază sunt similare cu ceea ce oferea tabăra de aventură - convingerea adolescenților pentru a lua act și a schimba mediul social ce îi înconjoară, și de a participa la schimbare prin intermediul unui grup organizat de indivizi cu interese comune. De obicei această formulă funcționează pe durata unui an școlar, dar s-a constat că mulți elevi continuă să rămână în program vreme de mai mulți ani.

II.6. Depășirea obstacolelor

Principalul obstacol, cel puțin pentru fondator, a fost dilema între a rămâne sau a pleca din România. Dacă ar fi ales să rămână, atunci tabăra de aventură și cluburile IMPACT din țară ar fi reprezentat unul dintre cele mai de succes proiecte de dezvoltare a comunității din România care s-ar fi dovedit durabil în timp. Totuși întregul demers de implementare a cunoscut multe piedici în comunitatea unde a fost inițiat. De exemplu, echipa locală de Salvamont, într-o primă fază, și-a oferit ajutorul, apoi încercând să saboteze programul, pentru ca la final unul dintre angajați să fie judecat într-un proces intentat și câștigat de Fundație. În ceea ce privește comunitatea locală, aceasta a fost primitoare cu participanții la tabăra de vară. Pentru sustenabilitatea taberei, strategia inițială de a implica doar adolescenții din localitate a fost modificată. În concluzie, principalul obstacol menționat de echipa executivă a fost între a decide demararea sau nu a programului; din cauza lipsei fondurilor, astăzi principala provocare este acoperirea costurilor menținerii cluburilor de tineret.
Adițional, în urma reorganizării programului, efectuată în 2012, au existat mai multe provocări pe care programul IMPACT le-a avut inclusiv la nivelul liderilor locali ai cluburilor. Cluburile urmau să decidă dacă se

vor menține în continuare sau vor fi desființate, dacă această procedură se va realiza autonom sau nu. Formula ideală de construcție a unui club era de a implica 15-20 de adolescenți (un număr mai mare ar diminua coeziunea la nivelul grupului), între 2 și 4 lideri, și 3 proiecte pe an, alese în mod democrat. La final, 30 de cluburi și-au încetat activitatea, unele au continuat să funcționeze în baza unor formule de finanțare modificate, cu mai multă autonomie și puteri sporite de decizie la nivel local. De asemenea au fost stabilite o serie de standarde IMPACT ce trebuiau respectate de toate cluburile. Printre acestea, un minumum de 10 membri cu 2 proiecte pe an, organizarea a cel puțin 3 întâlniri pe lună, și implicarea a 2 lideri pentru fiecare club. Desigur, o problemă importantă pentru acest tip de organizație, identificată de angajații din conducerea Fundatiei Noi Orizonturi, este dilema între multiplicarea eforturilor pentru sporirea fondurilor și crearea unor standarde centralizate sau continuarea finanțării directe a programului. În final s-a convenit asupra unei formule care susține tranziția graduală în care Directorul de Operațiuni este mai puțin implicat și îndeplinește un rol de mentor, iar cei trei manageri centrali (inclusiv directorul de program și directorul financiar) vor lua decizii în urma unei consultări a colegilor. Ca orice alt proiect tânăr, suferă provocări majore atunci când sunt stabilite repere de corporatizare, standardizare și eficiență, dar și instrumente de raționalizare a rețelei, dar care sunt necesare fazei de consolidare.

II.7. Decizia

Pentru realizarea primului program, tabăra de aventură, Dana Bates s-a consultat cu autorul „Rough Guide" și un împătimit al muntelui Tim Burford. Domnul Burford a recomandat Parcul Național Retezat ca un loc ideal pentru a amplasa o tabără de aventură; mai apoi prin intermdiul contactelor de la UNESCO, s-au realizat unele conexiuni cu organizația locală de Salvamont.

În final, după alegerea atentă a locației, din cauza unei furtuni care a blocat accesul în zonă, a fost selectată o nouă locație. Reprezentanți ai Salvamontului local, împreună cu Dana Bates au avut la dispoziție 3 zile pentru a găsi noul loc, căutând 12 ore pe zi, deoarece urma să sosească un expert din Statele Unite ale Americii care se oferise voluntar să ajute la construirea taberei la standarde conforme cu cele din SUA. În cele din urmă, a fost descoperit un loc în apropierea stațiunii Straja. Tabăra de aventuri se găsește astăzi tot acolo, la 15 ani de la construcția ei.

Pentru cel de-al doilea program, IMPACT, decizia a venit gradual, prin definirea „a ceva de făcut pentru copii" în intervalul dintre taberele de vară, deoarece era evident că schimbarea obținută în cadrul activităților putea fi pierdută odată cu întoarcerea adolescenților acasă, în comunități disfuncționale. Cu alte cuvinte, presiunea venită din partea adolescenților participanți a fost cea care a determinat managementul Fundației Noi Orizonturi să dezvolte un curriculum riguros.

II.8. Promovarea programului

La debutul programului au fost organizare mai multe conferințe de presă, de două ori pe săptămână, dar s-a dovedit că aceste activități nu au fost bine primite de mediul local. Articole negative a adresa fundației apărute în presă (uneori chiar pe prima pagină a ziarelor) au generat un val de opoziție din partea localnicilor, dar organizatorii au refuzat să renunțe la proiect. De asemenea, au existat tentative de a extrage foloase financiare din partea unor jurnaliști locali, în mod direct sau indirect, de la fondatorul taberei, cetățean american - iar, în primă faza, capacitatea de gestiona aceste probleme era scăzută deoarece proiectul de realiza sub egida Salvamontului local. Recent, în 2012 Fundația a beneficiat de sprijinul unei corporații pentru o revizuire generală a strategiei de comunicare și angajarea unui manager de PR. Cu toate acestea, mai sunt multe elemente de adăugat pentru asigurarea vizibilității programului,

chiar dacă recentele premii primite din partea Fundației Dinu Patriciu (Premiul pentru Educație) sau Institutului Aspen au generat o expunere publică mai mare.

III. Stadiile de dezvoltare ale programului educațional

Per ansamblu, au existat cinci stadii principale de implementare a programului, care formează o filozofie unică denumită de Dana Bates, „propria teologie".

III.1. Începutul programului (1991-2002)

Acest stadiu s-a centrat pe implicarea anuală a peste 500 de adolescenți în tabăra de aventură, pentru o perioadă de trei săptămâni, în încercarea de a influența comportamentul acestora. Activitățile propuse de organizatori au fost construite de o manieră care conducă la o schimbare interioară de percepție asupra lumii, având în vedere că vârsta adolescenței este cel mai potrivit moment pentru o intervenție de acest tip. Finanțarea a fost asigurată prin intermediul eforturilor personale ale fondatorului și prin accesarea unor granturi care au însumat 100.000 de dolari anual. În stadiile timpurii ale IMPACT, proiectul a implicat tineri din Valea Jiului și s-a concentrat pe determinarea tinerilor de a deveni lideri în comunități, analizând problemele existente și încercând să aducă o schimbare mediului prin eforturile proprii. Această abordare a avut un impact limitat.

III.2. Faza de dezvoltare (2002-2011)

Strategia de responsabilitate socială a Nokia a însemnat implicarea în construirea comunității IMPACT din Cluj și Transilvania. În acest context, Fundația Noi Orizonturi a câștigat competiția de granturi, obținând o finanțare de 0,48 milioane USD. Astfel proiectul și-a sporit proporțiile, a fost consolidată versiunea scrisă a curriculumului și au fost create 180 de cluburi în întreaga țară. Fundația s-a dezvoltat rapid în ciuda problemelor economice din România.

III.3. Faza de consolidare (2011-2013)

În urma absolvirii unui MBA de către Directorul de Operațiuni Diana Certan, întreaga rețea IMPACT a intrat într-o fază de descentralizare și raționalizare, fiind accentuată ideea promovării afilierilor. Aceste modificări au survenit pe un fond mai relaxant al crizei economice. Au fost închise mai multe cluburi - au rămas funcționale 112, dintr-un total de 180. Dintre cele 112 cluburi, 40 sunt afiliate și 72 funcționează independent, menținând principiile, brandul și programa educațională, dar cu o mai mare autonomie în stabilirea planului de acțiuni.

III.4. Faza de corporatizare și raționalizare (previzionată pentru 2013-2015)

În urma câștigării grantului din partea Fundației Româno-Americane, Fundația a intrat într-o etapă de consolidare a biroului central și reorganizare a echipei de management. Rolul Directorului de Operațiuni are scopul de asigura mentoratul pentru ceilalți 5 membri ai comitetului executiv care vor colabora în comitete pentru a decide acțiunile zilnice ale Fundației.

III.5. Faza de internaționalizare și posibila replicare a modelului la nivel mondial (2010 – prezent)

În prezent se manifestă un interes sporit pentru modelul propus de IMPACT din partea mai multor organizații. În 2004, Balkan Children and Youth Fund a selectat unul dintre cei mai buni consultanți pentru a redacta o carte despre „Modele de bună practică din Balcani". Programul IMPACT din Lupeni a fost unul dintre proiectele selectate. Dr. Kathryn Thorup, o studentă a lui Robert Putnam de la Universitatea Harvard,

a promovat modelul la nivel internațional și ca urmare adesea referirile la IMPACT susțin ideea succesului din Balcani.

IV. Monitorizarea rezultatelor obținute de programele „VIAȚA" și IMPACT

Este destul de dificil de măsurat rezultatele obținute de educația non-formală, iar matricea conceptuală de mai jos sugerează multiplele elemente care pot fi indicate de varii indicatori. Este util de menționat faptul că majoritatea indicatorilor nu se regăsesc în programul IMPACT, în ciuda unor relații fructuoase cu departamentul de sociologie al Universității Babeș-Bolyai .

	Rezultate individuale	Rezultate colective
Indicatori Statistici	• Îmbunătățirea participării • Îmbunătățirea punctualității • Reducerea excluderii • Dobândirea de cunoștințe academice • Dobândirea unor calificări	• Competitivitate economică și pe piața muncii • Sporirea productivității și a performanțelor la locul de muncă • Reducerea infracționalității/ a comportamentului antisocial
Indicatori Contextuali	• Abilități sociale și emoționale și sănătate mentală • Comportament pozitiv la școală • Îmbunătățirea percepțiilor despre sine, ceilalți și despre școală • Reducerea problemelor de conduită, în special a comportamentului agresiv • Reducerea stresului emoțional	• Relațiile cu părinții și familia • Coeziunea comunității • Cetățenie și participare • Angajament civic și voluntariat

Fig. 38 Multiple schimbări comportamentale (măsurate pe 2 axe) comparativ cu populația în ansamblu

Fig. 39 Reprezentare sociologică a rezultatelor (măsurate comparativ cu un eșantion din populație)

Ceea ce este reprezentat în figurile de mai sus (fig.3 și fig.4) este importanța valorilor pozitive, evidențiate pe durata programului. Cele 5 Categorii prezentate mai sus, în ordinea reprezentării lor - dorința de a semna petiții, participarea la marșuri și acțiuni de protest, achiziționarea unor produse datorită unei motivații etice, refuzul achiziționării altor produse din aceeași motivație și, nu în ultimul rând, apărarea publică a unor cauze. Cele trei coloane comparate sunt: prima, situația „inițială", cuantificată la sosirea participanților în tabără, a doua, starea de „după" program în baza auto-raportării și a treia, cu verde, reprezintă un studiu care reflectă starea de ansamblu a populației.

Au fost înregistrate rezultate interesante evidențiate de acest studiu, care a monitorizat participanții, dar și segmente reprezentative ale populației. Rezultatele sunt relevante statistic și arată că în urma programului:

1. S-a constatat o creștere a dorinței de a semna petiții - această schimbare de parametri fiind cea mai vizibilă între starea „inițială" și cea de „după" proiect;
2. S-a constatat o creștere mai puțin semnificativă în ceea ce privește disponibilitatea de a participa la proteste legale;
3. S-a constatat o diminuare a dorinței de a achiziționa anume obiecte doar din rațiuni etice, acesta fiind opusul rezultatul anticipat și singurul rezultat care nu a respectat premisele inițiale;
4. Refuzul unor obiecte din rațiuni etice a cunoscut o creștere minimă;
5. Apărarea unei cauze în public a cunoscut o creștere.

Merită de menționat faptul că valorile participanților la taberele de vară și mai apoi a celor implicați în programul IMPACT sunt foarte diferite de cele ale populației în general (aceste eșantioane au fost analizate de experți ai Agenției pentru Strategii Guvernamentale). Acest element s-a evidențiat mai ales în cazul celei de-a cincea dimensiuni, și anume, apărarea unui cauze în public, unde cei care au luat parte la activități sunt foarte diferiți de restul populației, care doar în procent de 3% își manifestă disponibilitatea de a apăra o cauză în public. Înainte de a participa la program, din rândul viitorilor participanți 11% doreau să apere o cauză în public, după finalizarea programului, 14% și-au manifestat această dorință-deși modificarea pare

nesemnificativă ea are o relevanță mare într-o societate fragmentată ca cea din România, unde se constată dispariția capitalului social.

Chiar dacă aceste rezultate reflectă tentativa celor de la Fundația Noi Orizonturi de a cuantifica reușitele/eșecurile, în diverse maniere, acestea nu facilitează documentarea progresului obținut de copii în baza unui buget alocat, lipsind repere de amortizare a investiției realizată pentru fiecare copil. De asemenea, nu au fost identificate repere individuale pentru fiecare adolescent participant la program.

V. Puncte-cheie:

1. Continua îmbunătățire a programelor educaționale trebuie monitorizată în baza unui ciclu de viață a programelor, prin intermediul unor analize regulate. Feedback-ul din partea participanților este elementul vital pentru optimizare.
2. Definirea unei activități cu o componentă dinamică de învățare prin practică sporește capacitatea programului de a transmite valori și de a încuraja învățarea prin metode de educație prin experiență, altele decât cele tradiționale bazate pe citire și memorare.
3. Comunitățile cele mai sărace din România sunt cele care manifestă o nevoie urgentă de programe educaționale menite să le schimbe dinamica socială.
4. Un element de distracție și implicare a comunității va spori durabilitatea programului educațional în timp.

VI. Bibliografie și lecturi suplimentare

Hoksbergen, R. (2010). Building Social Capital in Postcommunist Romania: The New Horizons Foundation and Experiential Education. New Directions in Development;

Ethics. C. K. Wilber and A. K. Dutt. Notre Dame, University of Notre Dame Press;

Kideckel, D. A. (2008). Getting By in Postsocialist Romania: Labor, the Body, and Working-Class Culture. Bloomington, Indiana University Press;

Teampău, P. (2012). Success Stories in the IMPACT Program. Cluj, New Horizons Foundation in partnership with The Center for Democracy Studies;

Thorup, D. K. (2005). Youth Engagement Profiles: New Horizons Foundation Lupeni. What Works in Youth Engagement. D. K. Thorup and S. Kinkade. Baltimore, The Balkan Children and Youth's Fund and International Youth Foundation;

Badescu, G., P. Sum, et al. (2004). "Civil Society Development and Democratic Values in Romania and Moldova." East European Politics and Societies 18(2): 1-26;

Bates, D. (2012). Rebuilding Social Capital in Post-Communist Romania. Stillpoint. Gordon College. Spring: 22-23;

Eberly, D. E., Ed. (2000). The Essential Civil Society Reader. Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, Inc;

Fukuyama, F. (1999). The Great Disruption: Human Nature and the Reconstitution of Social Order. New York, Simon & Schuster;

Fukuyama, F. (2001). "Social capital, civil society and development." Third World Quarterly 22(1): 7-20;

Havel, V. (2000). Politics, Morality, and Civility. The Essential Civil Society Reader. D. E. Eberly. Lanham Maryland, Rowman and Littlefield Publishers, Inc;

Marshall, K. (2008, Nov 10). "Fighting Corruption: The Missing Link." Retrieved August 12, 2009, disponibil la http://newsweek.washingtonpost.com/onfaith/georgetown/2008/11/fighting_corruption_the_missin.html #more;

Putnam, R. (2000). Bowling Alone. New York, Touchstone;

UNODC. (2008). "Corruption can only be contained with pressure from civil society." disponibil la http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/anti-corruption-round-table-in-brazil-9-december.html.