

PARTICULARITĂȚILE MONITORIZĂRII ȘI EVALUĂRII IMPLEMENTĂRII DOCUMENTELOR STRATEGICE

PARTICULARITIES OF MONITORING AND EVALUATION OF THE IMPLEMENTATION OF STRATEGIC DOCUMENTS

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1\(113\).06](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1(113).06)

CZU: 005:35.078.2

Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA,
doctor, conferențiar universitar interimar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The normative framework regarding the planning, elaboration, approval, implementation, monitoring and evaluation of public policy documents is in force in the Republic of Moldova, but the implementation of its provisions requires more effort and resources. There are currently a number of difficulties with the procedures for monitoring and evaluating policy documents, such as strategies. At the same time, the year 2020 was the deadline for a series of strategies at national and sectoral level, which implies their final evaluation to improve planning for future periods. Thus, it is necessary to analyze existing deficiencies, as well as to study and apply best practices in the field of M&E to strategic documents.

Keywords: strategy, monitoring, evaluation, results framework.

REZUMAT

Cadrul normativ privind planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice este în vigoare în Republica Moldova, dar implementarea prevederilor acestuia necesită mai mult efort și resurse. În prezent, există o serie de dificultăți cu procedurile de monitorizare și evaluare a documentelor de politici, cum ar fi strategiile. În același timp, anul 2020 a fost termenul-limită pentru o serie de strategii la nivel național și sectorial, ceea ce presupune evaluarea finală a acestora pentru îmbunătățirea planificării pentru perioadele viitoare. Astfel, este necesară analizarea deficiențelor existente, precum și studierea și aplicarea celor mai bune practici în domeniul M&E documentelor strategice.

Cuvinte-cheie: strategie, monitorizare, evaluare, cadru normativ.

Anul 2020 în Republica Moldova a fost termenul de scadență pentru mai multe documente strategice la nivel național și sectorial, cum ar fi: Strate-

gia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020”, Strategia de dezvoltare a educației pentru anii 2014-2020 „Educația-2020”, Strategia de dezvoltare a societății civile 2017-2020, Strategia de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2012-2020, Moldova digitală 2020, Strategiei națională de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014-2020, Strategia de dezvoltare a comerțului interior 2014-2020, Strategia Inovațională a Republicii Moldova pentru perioada 2013-2020 „Inovații pentru competitivitate”.

Strategia este un document de politici publice care definește și planifică politica publică a Guvernului pe termen lung (6-10 ani) în unul sau câteva domenii de activitate a Guvernului, stabilite conform Legii nr. 136/2017 cu privire la Guvern.

Conform Hotărârii Guvernului Nr. 386/2020 din 17.06.2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice monitorizarea strategiilor se realizează în procesul de implementare a documentelor de politici publice în scopul stabilirii gradului de realizare a acțiunilor, gradului de conformitate a acțiunilor întreprinse cu cele planificate, identificării cauzelor întârzierilor și modificărilor pentru îmbunătățirea procesului de implementare. Monitorizarea este un proces continuu realizat de ministere și alte autorități administrative centrale subordonate Guvernului responsabile de implementarea documentelor de politici publice în conformitate cu procedurile stabilite în documentul de politici publice și indicatorii de monitorizare.

Strategia conține indicatori de monitorizare și evaluare (descrierea indicatorilor de monitorizare a activităților preconizate, prin intermediul cărora este măsurat gradul de implementare a strategiei, precum și a indicatorilor de evaluare, prin intermediul cărora este stabilit nivelul de realizare a obiectivelor) [2].

Rezultatele monitorizării documentelor de politici publice sunt incluse în rapoarte de progres, care servesc pentru elaborarea raportului anual de progres al autorității. Rapoartele de progres în implementarea strategiilor și programelor se elaborează anual. Rapoartele de progres se elaborează de către subdiviziunile structurale din cadrul organelor centrale de specialitate ale administrației publice, cu suportul subdiviziunilor de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice și cu participarea altor autorități administrative centrale și părți interesate. Pentru optimizarea monitorizării, evitarea raportării repetate pe aceleași acțiuni prevăzute în documentele de politici publice, Cancelaria de Stat administrează platforma de raportare electronică, consolidată în baza Planului anual de activitate a Guvernului, Planului național de dezvoltare și a altor documente de planificare, după caz. Cancelaria de Stat emite instrucțiuni privind informația necesară, nivelul de detaliere a informației și a datelor, precum și periodicitatea de introducere a informației necesare monitorizării. Responsabilitatea pentru procesul de monitorizare, prin intermediul platformei electronice guvernamentale de monitorizare a documentelor de politici

publice și documentelor de planificare, este pusă în sarcina subdiviziunilor de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor din ministerele și autoritățile corespunzătoare. Rapoartele de progres trimestriale, generate de platforma electronică guvernamentală de monitorizare a documentelor de planificare, sunt făcute publice pe pagina web oficială a autorității responsabile de elaborarea rapoartelor.

Platforma guvernamentală de raportare, evaluare și monitorizare Plan-Pro servește drept instrument de bază în procesul de raportare pe marginea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană, Planului de Acțiuni al Guvernului, a Strategiei Naționale de Dezvoltare „Moldova 2020”, precum și altor documente strategice ale Guvernului [4].

Din păcate, platforma este accesibilă doar utilizatorilor autorizați din cadrul autorităților administrației publice, nu și publicului larg. Astfel, diferiți stakeholderi (organizațiile non-guvernamentale, sectorul asociativ, mediul academic și de cercetare, agenții economici, cetățenii) nu pot să cunoască la un moment dat starea lucrurilor cu privire la implementarea prevederilor documentelor strategice: gradul de realizare a obiectivelor, nivelul atingerii indicatorilor de performanță, resurse alocate ș.a. În acest sens, ar fi bine ca autoritățile să preia din bunele practici ale altor țări, care au reușit să proiecteze și să realizeze instrumente de informare a publicului larg despre realizarea obiectivelor strategice/mersul reformelor. Un exemplu în acest sens poate

servi platforma ReforMeter (elaborată în Georgia) - o platformă digitală de analiză a progresului reformelor pentru elaborarea politicilor și dialogul public, care promovează responsabilitatea și ajută la creșterea încrederii dintre Guvern, mediul de afaceri și cetățeni (<https://reformeter.iset-pi.ge/>) [5].

Evaluarea documentelor de politici publice, în conformitate cu Hotărârea Guvernului nr. 386, se realizează în procesul de implementare a acestora (evaluarea intermediară) și după expirarea termenului de implementare (evaluarea finală) în scopul prezentării unei imagini obiective în conformitate cu următoarele criterii:

- 1) relevanța documentului de politici publice și a măsurilor incluse pentru țară;
- 2) gradul de realizare a obiectivelor (efectivitatea);
- 3) modul de utilizare a mijloacelor bugetare alocate (eficiența);
- 4) capacitatea de a produce efecte de durată (durabilitatea);
- 5) impactul documentului de politici publice, estimat în cadrul evaluării finale.

Evaluarea este efectuată de autoritatea administrației publice centrale responsabilă de implementarea documentului de politici publice (evaluarea internă) sau de o entitate independentă contractată de către autoritatea administrației publice centrale responsabilă de evaluare sau de către partenerii de dezvoltare (evaluarea externă), în conformitate cu procedurile stabilite în documentul de politici publice și în baza rapoartelor de progres realizate în procesul de monitorizare.

Strategia națională de dezvoltare este supusă evaluării intermediare și evaluării finale, în conformitate cu procedurile stabilite în documentul propriu-zis. Evaluarea intermediară a Strategiei Naționale de Dezvoltare „Moldova 2020” a fost planificată pentru a fi realizată la expirarea primei etape de implementare a Strategiei, după 2015. Raportul intermediar de evaluare a fost elaborat de către experții Centru-lui Analitic “Expert-Grup” și prezentat la Guvern pe 06 noiembrie 2017 [3].

Rezultatele evaluării trebuie să fie utilizate la revizuirea documentelor de politici publice și documentelor de planificare în proces de implementare și la planificarea următoarelor intervenții de politici publice. Rapoartele de evaluare trebuie să fie publicate pe paginile web oficiale ale autorităților publice responsabile.

Astfel, pentru o gestiune eficientă a documentului strategic pe durata întregului ciclu de viață a acestuia e nevoie de conceptualizat din start un cadru de monitorizare și evaluare (M&E) ca un sistem agregat care să cuprindă indicatorii de performanță, frecvența de raportare, surse și fluxuri de date, procedee de gestionare a datelor și a modalitățile de raportare a strategiilor în curs de implementare.

Dezvoltarea unui cadru de monitorizare și evaluare este un aspect critic al funcționării entității responsabile de implementarea și/sau M&E a strategiei, care poate fi bazat pe doi piloni:

- cadrul rezultatelor, care este o articulară explicită (afișare grafică, matrice sau rezumat) a diferitelor niveluri de rezultate așteptate de la un anumit docu-

ment strategic. Rezultatele menționate includ, de obicei, obiectivele pe termen lung, numite adesea „impact” sau „rezultate finale (outcome)” și rezultatele imediate (output-uri) care preced și conduc către acele obiective pe termen lung. Un cadru bun al rezultatelor poate fi folosit ca instrument central pentru mai multe componente ale documentului strategic, cum ar fi obiectivele, direcția de acțiune, rezultatele finale, indicatorii și procedurile de monitorizare [1, p. 16].

- tabloul de bord, care este instrumentul vizual al cadrului de monitorizare, oferind un acces clar și ușor la informații despre progresele înregistrate în implementarea strategiei.

Sistemul M&E și tabloul de bord ar trebui să funcționeze ca un singur instrument integrat, prin care tabloul de bord oferă o vizualizare clară a informațiilor din cadrul de monitorizare. Planul de monitorizare include, de obicei, valorile inițiale și țintele așteptate pentru rezultatele finale, și menționează metodele ce vor fi folosite pentru culegerea datelor, pentru a se asigura că în cadrul rezultatelor sunt completate date, că acesta este actualizat cu informații în momente cheie ale implementării documentului strategic și folosit în procesul de decizie. Dacă valoarea inițială pentru un indicator este nivelul actual al acestuia, atunci care ar trebui să fie valoarea țintă și cum o stabilim?

Valoarea țintă stabilită ar trebui:

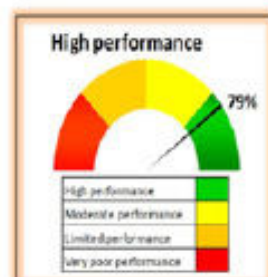
- să ofere un punct final clar și realist,
- să poată fi atinsă într-un timp rezonabil (în limita termenului de implementare a strategiei),

Figura 1. Exemplu de prezentare vizuală a cadrului de rezultate.

S/N	Objectives/indicators	Target value	Date for target	Current value	Date for current value	Score	Progress	Rank
1	Strategic objective 1					65%		
1.1	Indicator 1.1.	5	2020	4	2017	80%		
1.2	Indicator 1.2.	3.9	2020	3	2017	100%		
1.3	Indicator 1.3.	100%	2020	15%	2017	15%		
2	Strategic objective 2					80%		
2.1	Indicator 2.1.	10%	2018	10%	2017	100%		
2.2	Indicator 2.2.	100%	2018	60%	2018	60%		
3	Strategic objective 3					93%		
3.1	Indicator 3.1.	165	2021	181	2017	90%		
3.2	Indicator 3.2.	70%	2021	66%	2017	95%		

Strategy X

Score	79%
Rank	



Sursa: [1, p. 35].

- să ajute la măsurarea nivelului de progres,

- să permită comunicarea datelor despre progres în format standardizat, simplu.

În ceea ce privește frecvența monitorizării, se pot aplica următoarele criterii:

- Indicatorii de rezultat imediat vor fi măsurați trimestrial sau lunar;
- Indicatorii de rezultat final vor fi măsurați de două ori pe an sau trimestrial;
- Indicatorii de impact vor fi măsurați anual.

Pentru reprezentarea performanței în rapoarte de monitorizare și evaluare poate fi folosit codul de culori în funcție

de scorul performanței: performanță ridicată, moderată, slabă, foarte slabă, lipsa performanței.

Prezentarea grafică a rezultatelor ce include indicatorii (valoarea de referință și valoarea țintă, scorul, progresul și nivelul de performanță este reflectată în fig.1.

O astfel de abordare în proiectarea și gestiunea sistemului de M&E va asigura o relevanță și utilitate sporită a procedurilor de monitorizare și evaluare, va spori calitatea documentelor strategice și va oferi un cadru comprehensiv de gestiune a acestora, astfel sporind și impactul pozitiv a politicilor publice promovate.

BIBLIOGRAFIE

1. Cerkez M. (coord.). Evaluarea programelor și politicilor publice: teorii, metode și practici. Iași: Polirom, 2009, 232 p.
2. Gheorghita T., Ciubotaru M. Fundamentele legale și metodologice ale monitorizării și evaluării aplicării legislației în domeniul funcției publice. Administrarea Publică, revistă metodică-științifică, 2011, nr. 4, pp. 9-17.
3. Ghidul de monitorizare a strategiilor, Secretariatul General al Guvernului României, 2018. <https://sgg.gov.ro/new/wp-content/uploads/2020/09/Ghidul-de-monitorizare-a-strategiilor.pdf>

4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 386/2020 din 17.06.2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 153-158 la 26.06.2020.

5. Moraru A., Bondar F. , Alexandru V. Manual de politici publice. Ediția a II-a, București, 2019, 172 p.

6. Profiroiu M., Iorga E. Manual de politici publice. București, 2009, 128 p.

7. <https://moldova.md/ro/content/raportul-de-evaluare-intermediara-strategiei-nationale-de-dezvoltare-moldova-2020-prezentat>

8. <http://monitorizare.gov.md>

9. <https://reformeter.iset-pi.ge/>

Prezentat: 19.01.2021.

E-mail: liubovips@mail.ru