

Conferința Științifică Națională “Regionalizare și Politici Regionale”, Târgu-Jiu, 25-27 Octombrie 2013, România
Regionalizare și Politici Regionale
Coord: Dumitru-Catalin ROGOJANU
ISBN: 978-973-166-373-9; e-ISBN: 978-973-166-477-4

Evaluation Of The European Cross-Border Cooperation Programs
[Evaluarea programelor de cooperare transfrontalieră europeană]

Florin Lucian PÎRVU

pp. 429-445

©2014 The Authors & LUMEN Publishing House.

Selection, peer review and publishing under the responsibility of the conference organizers.

How to cite: Pirvu, F. L. (2014). Evaluation Of The European Cross-Border Cooperation Programs [Evaluarea programelor de cooperare transfrontalieră europeană]. In Rogojanu, D. C. (coord.), Regionalizare și politici regionale (pp.429-445). Iasi, Romania: Editura LUMEN.

Evaluation of the European cross-border cooperation programs¹

[Evaluarea programelor de cooperare transfrontalieră europeană]

Florin Lucian PÎRVU²

Abstract:

Evaluation is a useful tool in the management of policies, programs and projects, involving judgments based on criteria; the evaluation is useful in any of the stages of development of a program (in the design stage, prior to implementation, ex-ante, during implementation, on-going, post-implementation, the ex-post) evaluation is an explanatory process: starting from some questions that finds answers, is more comprehensive than monitoring, evaluation is an activity involves systematic and scientific analysis (data collection, analysis them, compare them based on certain criteria) assessment underpins making decisions about the program evaluated: change the design or implementation mode. Such decisions may concern the continuation, modification or cessation program.

Keywords: *ex-ante evaluation, on-going evaluation, ex-post evaluation, monitoring, European Union, Cross-Border Cooperation*

¹ Această lucrare a fost posibilă prin sprijinul financiar oferit prin Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013, cofinanțat prin Fondul Social European, în cadrul proiectului POSDRU/107/1.5/S/76841, cu titlul „Studii doctorale moderne: internaționalizare și interdisciplinaritate”.

² PhD. Candidate, ”Babeș-Bolyai” University of Cluj-Napoca, Faculty of History and Philosophy, Doctoral School: International Relations and Security Studies, E-mail: pirvulucian@yahoo.com, 0745.014.518

1. De ce avem nevoie de evaluare?

Evaluarea este o parte importantă a ciclului de programe europene. Aceasta scoate în evidență reflecțiile asupra performanței programelor și oferă posibilitatea primirii unui feedback în ceea ce privește relevanța, eficacitatea, eficiența și consistența programelor. Totodată, evaluarea permite: să se învețe din interior modul în care se poate îmbunătăți programul, atât în perioada derulării cât și după diverse etape de aplicare a lui; să se prezinte în exterior: rezultatele programului beneficiarilor, autorităților de management, etc.

Evaluarea este o componentă importantă a ciclului de viață al programelor alături de: programare, identificare; selectare, finanțare, implementarea programului prin intermediul proiectelor.

În cartea sa, „Analiză și cercetare în administrația publică”, Dan Șandor descrie sintetic faptul că „pentru un program, evaluarea implică o analiză sistematică cu scopul de a afla dacă și în ce măsură proiectele și programele au fost implementate conform intențiilor și și-au atins obiectivele.” (Șandor, 2005)

Comisia Europeană propune cinci criterii relevante în evaluare: **relevanță, eficiență, eficacitate, sustenabilitate și impact** (www.evaled.info, consultat la data de 15.07.2013). Pornind de la acestea, putem defini evaluarea ca fiind procesul prin care, cu ajutorul unor metode și instrumente specifice, putem măsura gradul în care proiectele au obiective și rezultate relevante, resursele sunt consumate economic, pentru a atinge obiectivele propuse, dacă proiectul are șanse de a continua și după încheierea finanțării, măsura în care activitățile își ating grupul țintă și dacă impactul lor este resimțit pe termen lung. Cheia unei înțelegeri corecte este diferența între sistematic și continuu din care rezultă diferența între evaluare (sistematică dar secvențială- realizată în anumite momente din viața unui program) și monitorizare (proces continuu de colectare a datelor în timpul implementării unui program). La fel trebuie înțeleasă și definiția dată de N.C Allum, M.W. Bauer, G. Gaskell în *Quality, Quantity and Knowledge interests, Avoiding confusion in Bauer and Gaskell, Qualitative research*. “Termenul de evaluare se referă la activitatea de colectare, analiză și raportare sistematică a informațiilor care pot fi utilizate pentru schimbarea atitudinilor și pentru îmbunătățirea unui proiect sau program.” (tr.n., Allum, 1990) (Nick, et all, 2000, apud Hughes, 3).

Sintetizând, putem reliefa următoarele elemente esențiale ale unei evaluări: Evaluarea este un instrument util în managementul politicilor, programelor și proiectelor; implică aprecieri pe baza unor criterii; evaluarea este utilă în oricare dintre stadiile dezvoltării unui program (în stadiul de design; înainte de implementare- evaluarea *ex-ante*; în timpul implementării- evaluarea *on-going*; ulterior implementării- evaluarea *ex-post*); evaluarea este un proces explicativ: pornește de la anumite întrebări pentru care găsește răspunsuri; este mai comprehensivă decât monitorizarea; evaluarea este o activitate sistematică și implică analize științifice (colectarea de date, analiza lor, compararea lor pe baza anumitor criterii); evaluarea stă la baza luării unor decizii în legătură cu programul evaluat : modificarea

designului sau a modului de implementare. Deciziile se pot referi la continuarea, modificarea sau chiar stoparea programului. (Miroiu, 2001)

În opinia unuia dintre autorii clasici în domeniul evaluării, Michael Quinn Patton, “Evaluarea este colectarea sistematică de informații despre activitățile, caracteristicile și rezultatele programelor pentru a fi utilizate de anumite persoane cu scopul de a reduce nesiguranțele, pentru a spori eficacitatea și a lua deciziile oportune în legătură cu programele respective” (Patton, 1986, apud Hughes, 3). (Quinn Patton, 1986) Această definiție, dacă nu este înțeleasă adecvat poate produce confuzii. Cheia unei înțelegeri corecte este diferența între sistematic și continuu din care rezultă diferența între evaluare (sistematică dar secvențială- realizată în anumite momente din viața unui program) și monitorizare (proces continuu de colectare a datelor în timpul implementării unui program).

2. Scopul evaluării

Evaluarea reprezintă un proces prin care se măsoară performanța unui program și se identifică soluții la problemele existente. Mai exact, evaluarea poate avea, printre altele, următoarele scopuri: analiza rezultatelor, output-ului și impactului unui program; compararea rezultatelor cu costurile unui program; identifică eventualele îmbunătățiri necesare privind designul și implementarea programelor; ajută autoritățile să răspundă în fața cetățenilor pentru acțiunile lor; dă indicii pentru alocarea resurselor; ajută la îmbunătățirea managementului programelor; ajută, prin investigații sistematice, la realizarea calitativ superioară a designului, implementării și livrării programelor și serviciilor publice³; identifică modele de bună practică ce pot fi diseminate și utilizate în programele viitoare.

Rezumând multiplele abordări ale utilității evaluării, putem ajunge la concluzia că evaluarea este necesară în creșterea performanței proiectelor și programelor și în procesul de “dare de seamă” pentru banii utilizați. Cu ajutorul evaluării, putem demonstra că programul respectiv este necesar, funcționează și trebuie continuat sau dimpotrivă. Putem investiga dacă banii investiți și-au atins ținta, dacă standardele de calitate au fost respectate etc. În ceea ce privește creșterea performanței programelor, evaluarea contribuie la identificarea problemelor și recunoașterea punctelor tari. Totuși evaluarea poate fi utilizată și în scopuri ne-etice. Mă refer aici la manipularea datelor obținute din evaluări pentru susținerea diferitelor interese politice. (Karoly, Șandor, Gârboan (Antonie), Cobârzan (Radu), 2012)

³ Ghidul UE pentru Evaluarea Intermediară a Programelor Operaționale, 2012

3. Criterii de evaluare

Pe ce se bazează aprecierile evaluatorilor? Răspunsul este simplu: criteriile de evaluare. Abordarea UE are la baza 5 criterii: Relevanță; Eficacitate; Eficiență; Impact; Sustenabilitate⁴.

Relevanța se referă la măsura în care programul analizat reușește să răspundă nevoilor reale ale actorilor implicați. De asemenea are în vedere eventualele schimbări de context care ar putea avea ca rezultat anumite modificări în tipul nevoilor la care programul ar trebui să se adreseze sau schimbări în ierarhia acestora. Un program este relevant dacă pe tot parcursul implementării sale ține cont de aceste modificări de context, are flexibilitatea necesară de a se replia de câte ori este necesar pentru a răspunde nevoilor la care își propune să răspundă. Iar un program devine irelevant în momentul în care, pe parcursul existenței sale, eșuează în acoperirea nevoilor pe care-și propune să le acopere sau le acoperă în mod defectuos, raportat la planul inițial. Un aspect al relevanței este și necesitatea ca anumite programe să fie susținute din bani publici. Care sunt aceste programe? Care sunt motivele pentru care statul trebuie să se implice în implementarea sa? Sectorul privat sau non-profit nu a reușit să acopere nevoile actorilor implicați? De ce? Pentru a afla dacă un program este relevant și în ce măsură, trebuie apreciate toate aceste elemente.

Eficacitatea are în vedere măsura în care programele își ating obiectivele propuse. Deasemenea, gradul în care rezultatele proiectului corespund nevoilor identificate în faza de design este o măsură a eficacității unui program.

Eficiența ia în calcul un aspect suplimentar, esențial în existența proiectelor și programelor: cel financiar. Mai mult, eficiența are în vedere și următoarele aspecte:

- Ar fi putut fi obținute aceleași rezultate cu mai puține resurse?
- Sunt costurile unitare prea ridicate?
- Chiar dacă obiectivele sunt atinse, este proiectul/programul prea costisitor pentru a putea fi continuat?

Impactul reprezintă efectul net pe care un program îl produce. Datorită variabilelor externe, distorsionante, impactul unui proiect este greu de calculat cu exactitate. Este greu să diferențiezi efectul unui program într-un context socio-economic este extrem de complex. Totuși folosind metode adecvate este posibil, cu o marjă de eroare asumată să dăm răspunsul la următoarele întrebări:

- Ce schimbări au rezultat în urma programului?
- Există alte beneficii ale programului, alături de cele preconizate?

O altă accepțiune a impactului este aceea în care impactul prezintă efectele unui program pe termen lung.

⁴ Tavistock Institute, The Evaluation of Socio-Economic Development: The GUIDE, 2003

Sustenabilitatea se referă la continuitatea programului după întreruperea finanțării din sursa inițială. Efectele programelor sau programele însele continuă după încheierea implementării? Pot fi identificate surse alternative de finanțare? Sustenabilitatea da, alături de celelalte criterii măsura performanței unui proiect sau program.

Alături de aceste criterii mai pot fi menționate și altele, la fel de importante pentru aprecierea performanțelor unui program. Cele la care mă voi referi în continuare sunt echitatea și implicarea comunității.

Echitatea se referă la aspecte precum: accesul la serviciile furnizate de proiect indiferent de: vârstă, sex, condiții materiale și sociale. De regulă sunt promovate proiecte care descurajează discriminarea de orice tip.

Participarea comunității este un alt criteriu de care se ține cont în evaluarea anumitor proiecte. Desigur, este vorba despre proiectele care permit aceasta.

Toate aceste criterii, alături de altele pe care nu le-am menționat, dar care pot fi la fel de importante, sunt utilizate în precesul de evaluare. Însă, în funcție de programul sau proiectul evaluat, se poate apela doar la o parte dintre acestea. Pe lângă luarea în considerare a cât mai multe dintre criteriile enumerate, evaluarea ar trebui să fie analitică, sistematică, de încredere, orientată pe probleme sau pe utilizatori, în funcție de modelul de evaluare utilizat.

4. În ce moment se începe procesul de evaluare și care sunt motivele evaluării?

Comisia Europeană consideră evaluarea un element esențial al unui bun program de management și de implementare. Evaluarea este folositoare pentru a asigura o îmbunătățire a strategiei și a implementării programelor de cooperare teritorială. În această privință evaluarea este fie strategică, fie operațională. Acest lucru este descris în Articolele 47.1 și 47.2 ale Regulamentului Consiliului European 1083/2006 (*Practical Handbook for Ongoing Evaluation*). Evaluarea are ca și obiectiv îmbunătățirea calității, eficacității și consistenței asistenței fondurilor și a strategiei și implementării programelor operaționale cu luarea în considerare a problemelor specifice care afectează Statele Membre (*Stake, 2003*). Evaluarea poate fi de natură strategică în vederea examinării evoluției programului sau a unui grup de programe în concondanță cu prioritățile comunitare și naționale, sau de natură operațional în vederea susținerii monitorizării unui program operațional.

În momentul planificării unei evaluări, unul dintre aspectele esențiale care trebuie luate în considerare se referă la existența a suficiente date pentru a realiza evaluarea în vederea generării de concluzii folositoare și totodată pentru a permite implementarea lor.

Timingul este un factor crucial care scoate în evidență importanța evaluării în procesul de pregătire a deciziilor. Activitățile de evaluare trebuie planificate într-o manieră transparentă și consistentă astfel încât rezultatele relevante să fie disponibile

în timp util pentru procesul de luare a deciziilor operaționale și strategice. Timing-ul evaluărilor trebuie deci să permită integrarea rezultatelor în deciziile legate de design, reînnoire, modificare sau suspendare a activităților. Instrumentul cheie pentru a facilita planificarea pe termen-lung a evaluării este Planul Multi-anual de Evaluare.

Graficul de mai jos asigură o imagine de ansamblu a planificării evaluării *on-going*. După cum se poate observa, evaluarea *on-going* a putut continua până în 2013. Astfel, poate fi mai folositor a investiga oportunitățile pentru perioada 2014-2020.



Sursa: INTERACT

Grafic 1. Planificarea evaluării

5. Diferența dintre monitorizare și evaluare

Diferența dintre monitorizare și evaluare este importantă. Monitorizarea este procesul de culegere și de folosire a informației standardizate pentru a evalua progresul unui program cu privire la obiective, folosirea resurselor, obținerea rezultatelor dorite și impactul său. Monitorizarea în mod regulat ar trebui să sigure informații operaționale detaliate (mai ales cu referire la output și la rezultatele înregistrate de către proiecte și programe, absorbție financiară și calitatea mecanismelor de implementare) și să permită detectarea semnalelor de alarmă. De obicei, aceasta implică o evaluare împotriva indicatorilor prestabiliți și a țintelor. În legătură cu informația din evaluare, o monitorizare eficientă poate furniza decidenților și celorlalte părți implicate cunoștințele necesare pentru a indica dacă implementarea sau rezultatele programelor nu au fost pe măsura așteptărilor. Cu alte cuvinte, monitorizarea creează cadrul pentru evaluare și furnizează informații importante care indică nevoia de evaluare la nivelul programelor europene (Hughes, 3). Monitorizarea se referă la cuantificarea pe tot parcursul implementării proiectului sau programului a evoluției privind atingerea obiectivelor, consumarea resurselor, atingerea grupului țintă, cuantificarea sistematică a schimbărilor generate de implementarea programului sau proiectului. În urma monitorizării se poate sesiza în mod permanent raportul input – output, venituri-cheltuieli, activități planificate-activități realizate, grup țintă propus-grup țintă atins, înregistrându-se eventualele discordanțe. Evaluarea explică de ce respectivele discordanțe există (dacă există). Monitorizarea este descriptivă, în timp ce evaluarea este explicativă. Legătura dintre

monitorizare și evaluare este foarte strânsă. Evaluarea nu poate fi realizată (sau poate fi realizată extrem de dificil), dacă nu există un sistem coerent de monitorizare. Acest sistem presupune de regulă un set de indicatori și un plan de monitorizare. Deasemenea anumite resurse trebuie alocate procesului de monitorizare. De obicei, resursele umane pentru monitorizare sunt mobilizate din echipa de implementare a proiectului. Dar nu este exclus, mai ales în cazul unor proiecte de mari dimensiuni, ca monitorizarea să fie asigurată de persoane specializate din afara echipei de implementare a proiectului.

Nu toate informațiile pot fi furnizate de către sistemul de monitorizare, motiv pentru care este nevoie de un alt proces: evaluarea. Monitorizarea poate fi o sursă de informații inițiale/adicionale care urmează a fi procesate în cadrul evaluării. Când un program beneficiază de sisteme de monitorizare funcționabile, orice formă de evaluare va implica un buget mai mic. (Quinn, 1997) De aceea, este important să se stabilească dinainte ce fel de informație este necesară a fi colectată pentru program și totodată corelația dintre baza de date și scopul deservit. Cu intenția de a utiliza informațiile din cadrul monitorizării în procesul de evaluare, o decizie trebuie luată cu privire la tipul de informație din sistemul de monitorizare care va fi pus la dispoziția evaluatorilor (toată, o parte sau nimic).

6. Tipurile de evaluare

Evaluarea asigură „input-ul” necesar pentru ciclul de viață al programelor europene în mai multe etape (*Evaluation*). După momentul în care se realizează evaluarea, vom avea 3 tipuri de evaluare, după cum le vom prezenta mai jos (Karoly, Șandor, Gârboan (Antonie), Cobârzan (Radu), 2012) :

În primul rand, momentul în care programul este dezvoltat, o **evaluare ex-ante** (Tavistock Institute, 2003) verifică dacă programul este în concordanță cu standardele europene și dacă este relevant, eficient și eficace în conceperea sa. Fără raportul unui evaluator *ex-ante*, nici un program nu poate fi aprobat de către Comisia Europeană.

Evaluarea *ex-ante* „ajută la pregătirea propunerilor pentru acțiuni comunitare noi sau reînnoite. Scopul acesteia este de a aduna informații și de a realiza analize care să contribuie la garantarea faptului că obiectivele politice vor fi atinse cu succes, că măsurile utilizate sunt eficiente din punct de vedere al costurilor și că o evaluare fiabilă va fi ulterior posibilă.” (*Evaluarea activităților UE: ghid practic pentru serviciile Comisiei, Direcția Generală Buget, 2004, 12*). În consecință, evaluarea *ex ante* în contextul programelor de dezvoltare regională, analizează în detaliu, pentru fiecare program, strategia și obiectivele care stau la baza acestuia – inclusiv liniile de referință, obiectivele cuantificabile și nivelurile țintă. Ea se desfășoară înaintea punerii în aplicare a programului, în vederea sprijinirii programării și trebuie să fie concepută pentru a identifica în mod clar nevoile și strategiile de dezvoltare.

Evaluarea *ex-ante* este un tip de evaluare realizat în cea dintâi etapă a ciclului unui program sau proiect (faza de planificare și design), înainte de a fi luată decizia

de implementare a sa, înainte de a se manifesta presiunea termenelor limită. Evaluarea *ex-ante* presupune o analiză SWOT, în cadrul căreia vor fi luate în considerare caracteristicile definitorii ale localității, regiunii, statului în care se implementează proiectul, o analiză a nevoilor și anumite simulări ale efectelor socio-economice. Acest tip de evaluare asigură relevanța și coerența programului în funcție de context.

În cazul în care este vorba de un program care urmează a fi pus în aplicare prin mai multe proiecte, iar acestea vor fi selectate prin licitație, evaluarea *ex-ante* a programului ajută la determinarea criteriilor de selecție a proiectelor și la selectarea proiectelor care urmează a fi finanțate. De asemenea cu noul statut al României de stat membru al Uniunii Europene trebuie acordată o atenție specifică respectării regulamentelor și standardelor Uniunii Europene de calitate în furnizarea de bunuri și servicii.

În al doilea rând, evaluarea este folositoare pentru a scoate în evidență progresul înregistrat de către program în vedea atingerii obiectivelor sale și pentru a permite luarea unor decizii strategice în timpul programului (*evaluarea interimară sau on-going*).

Evaluarea on-going poate influența atât scopul și selecția programului, cât și implementarea acestuia. Această evaluare se realizează în cea de-a doua etapă a ciclului unui proiect sau program, în timpul implementării. Scopul acestei evaluări este îmbunătățirea designului și a procesului de implementare a unui proiect sau program. Evaluarea *on-going* are elemente comune cu evaluarea formativă în sensul că: urmărește gradul de realizare a obiectivelor până în momentul evaluării, gradul de respectare a calendarului, încadrarea în buget, gradul de utilizare a celorlalte resurse, etc. Prin comparația cu situația inițială, în cursul evaluării interimare, pot fi semnalate anumite schimbări relevante în contextul socio-economic care pot afecta programul. Tot în cursul evaluării interimare trebuie sesizată orice deviere de la normele europene în furnizarea de bunuri și servicii.

Evaluarea interimară utilizează informațiile obținute în urma monitorizării și în urma evaluării *ex-ante*. De regulă evaluarea interim presupune analize ale rezultatelor intermediare ale proiectului, însă este recomandabilă și o analiză detaliată a impactului probabil care încă nu a avut timp să se manifeste, însă este inerent. Pe baza concluziilor evaluării interimare poate fi îmbunătățit atât designul cât și managementul programelor analizate, pot fi prevenite eventuale impacturi negative.

Nu în ultimul rând, evaluarea poate trage anumite concluzii și lecții din implementarea programului și poate evalua rezultatele și impactul său. (**evaluarea ex-post**). (*Practical Handbook for Ongoing Evaluation*).

Evaluarea *ex-post* vizează analiza întregului program în principal din perspectiva rezultatelor comparate cu obiectivele inițiale cât și din perspectiva impactului pe care îl are. Există numeroase elemente comune între evaluarea *ex-post* și evaluarea sumativă. Pe lângă metode de evaluare precum analiza rezultatelor și a impactului, evaluarea *ex-post* mai poate utiliza următoarele metode: benchmarking, analiza cost-beneficiu și cost-eficiență, analiza proceselor și analiza multi-atribut.

Scopul evaluării *ex-post* este multiplu: cuantificarea rezultatelor și efectelor intenționate sau nu ale unui program, analiza calitativă și cantitativă a performanțelor, învățarea unor lecții pentru îmbunătățirea managementului unor programe viitoare, compararea performanțelor programului evaluat cu performanțele altor programe similare, etc.

Evaluarea trebuie integrată deplin în planificarea și managementul programelor. Managerii de programe trebuie să considere evaluarea ca și pe o resursă: sursă de feedback; un instrument care indică performanța; un indicator care scoate în evidență programele (și totodată soluțiile); o sursă de cunoștințe sistematice.

Prin urmare, evaluarea nu este doar o simplă constrângere externă. Comisia Europeană consideră evaluarea un element esențial al unei bune implementări și management al programelor europene. Evaluarea este necesară pentru a asigura o îmbunătățire a strategiei și a implementării programelor de cooperare teritorială (*Shadish, William, Cook, Leviton*, 1995).

6.1. Evaluarea ex-ante

Evaluarea *ex-ante* este considerată ca fiind o parte din pregătirea programului. În timpul evaluării *ex-ante*, se verifică dacă programul este în conformitate cu standardele și normele europene.

Aceasta este obligatorie pentru programele de cooperare teritorială. Un program operațional trebuie să includă un rezumat al cercetării și al descoperirii făcute de către evaluatorii *ex-ante*; în caz contrar, Comisia Europeană nu va aproba programul. Evaluarea *ex-ante* verifică relevanța programelor și oferă o imagine a eficacității, eficienței și a durabilității acestora. Deasemenea, se asigură că programul este în concordanță cu standardele europene. Pentru programele aferente Fondurilor structurale pentru perioada 2007-2013, evaluările *ex-ante* au fost încheiate în perioada 2006-2007.

Standardele europene pentru evaluarea *ex-ante* pot fi găsite în Regulamentul Consiliului nr. 1083/2006 din 11 iulie 2006 (capitolul I, articolul 48) (*Practical Handbook for Ongoing Evaluation*):

„Statele Membre vor întocmi evaluări ex-ante pentru fiecare program operațional aflat sub obiectivul Convergență.

Pentru obiectivul Cooperare teritorială europeană, Statele Membre vor realiza o evaluare ex-ante care va aborda fie fiecare program operațional în parte, fie mai multe programe operaționale.

Evaluările ex-ante vor fi realizate sub responsabilitatea autorității responsabile pentru pregătirea documentelor de programare.”

Evaluările *ex-ante* vor avea ca și **obiectiv** să:

- Optimizeze alocarea resurselor bugetare aflate sub incidența programelor operaționale;
- Îmbunătățească calitatea programării.

Evaluările ex-ante vor identifica: disparitățile; golurile; potențialul pentru dezvoltare; țelurile care pot fi atinse; rezultatele preconizate; coerența strategiei propuse pentru regiune; măsura în care prioritățile Comunității au fost luate în considerare; lecțiile care pot fi învățate din programele anterioare și calitatea procedurilor managementului financiar, de implementare, de monitorizare, și de evaluare.

Metodologia evaluării ex-ante :

- Este un *proces interactiv* în care specialiștii să prezinte opinii și recomandări privind conținutul programului elaborat de cei responsabili cu formularea sa;
- Este un *proces iterativ* în care recomandările specialiștilor să fie luate în considerare de planificatori în momentul conceperii diferitelor părți ale programului;
- Este importantă facilitarea unui *dialoag constructiv* între cei care concep programul și specialiști. Bineînțeles, autoritățile publice competente răspund de forma scrisă finală a programului.

6.2. Evaluarea on-going

Evaluarea *on-going*, care are loc în timpul perioadei de implementare a programului, este o reflecție asupra progresului realizat de program în vederea atingerii obiectivelor sale, ceea ce conduce la luarea unor decizii strategice relevante. Acest lucru poate influența scopul programului, selecția proiectelor, precum și modalitățile de implementare ale programului.

Fiecare program de cooperare teritorială trebuie să fie supus unei evaluării ongoing, tocmai pentru a evalua programul, fie dintr-o perspectivă strategică, fie dintr-o perspectivă operațională sau, după caz, ambele. Aceasta poate fi o evaluare „tradițională” pe termen mediu la jumătatea derulării programului, sau o evaluare într-o altă ipostază, cu un conținut specific sau la modul general. Noua cultură a evaluării înseamnă că, pentru prima dată, fiecare program este liber să decidă asupra design-ului, timing-ului și conținutului evaluării *on-going* (Horga, 2013).

Termenul de evaluare „*on-going*” este nou în perioada 2007-2013 și scoate în evidență o nouă cultură a evaluării. În perioada 2000-2006 toate programele au trebuit să elaboreze o evaluare pe termen mediu, dar acum, acest lucru nu mai este necesar. Abordarea cu privire la evaluare a devenit mai strategică și mai flexibilă în perioada 2007-2013. Regulamentul Consiliului European nr. 1083/2006 impune o evaluare *on-going*, dar scopul, perioada, cadrul și măsura evaluării vor fi decise de programele în cauză. Singurele lucruri specificate în Regulamentul 1083/2006 (Articolul 48.3) sunt (*Practical Handbook for Ongoing Evaluation*):

- „Un program va desfășura o evaluare în momentul în care monitorizarea programelor operaționale scoate în evidență o îndepărtare față de obiectivele inițiale;

- Un program va desfășura o evaluare când sunt propuse revizii pentru programul operațional.”

Comisia Europeană percepe evaluarea *on-going* ca un proces care ia forma unei serii de exerciții de evaluare. Principalul său scop este să acompanieze implementarea și punerea în practică a programului operațional, în vederea unei mai bune înțelegeri a rezultatelor înregistrate, dar și în vederea recomandării unor acțiuni de remediere, dacă este cazul.

Printr-o astfel de abordare, Comisia Europeană încearcă să se asigure că evaluarea va deveni o parte integrantă a procesului de implementare a politicii și a programului, promovându-se astfel o mai mare eficacitate și eficiență a intervențiilor europene. În acest fel, programele își pot organiza ele însele evaluarea astfel încât să corespundă propriilor sale nevoi. Aspectul de învățare al evaluării este subliniat de către Comisia Europeană tocmai pentru a îmbunătăți implementarea și managementul programului.

Unul dintre cuvintele cheie în cadrul evaluării *on-going* este „Flexibilitatea”. Programele nu mai trebuie evaluate într-un anumit moment al programului, ci evaluarea devine obligatorie când sunt prevăzute schimbări în cadrul programului sau în cazul în care programul se îndepărtează semnificativ față de obiectivele sale inițiale. Acest lucru permite programelor de cooperare teritorială să decidă conducerea unei sau a mai multor evaluări, dar în același timp și tipul de evaluare (ex. Tematică, transfrontalieră, strategică, operațională, parțială). Astfel, o abordare strategică este foarte importantă: când să efectuăm evaluarea? Ce fel de evaluare trebuie aplicată? Cum poate fi introdusă evaluarea cel mai bine în cadrul programului? Cum să legăm evaluarea de monitorizare la nivel de program? etc.

În orice caz, evaluarea trebuie realizată în concordanță cu nevoile interne ale programului. Actualele și potențialele dificultăți scoase în evidență de către procesul de monitorizare pot da curs unei evaluări. Evaluarea poate fi deasemenea realizată pentru a scoate în evidență aspectele strategice și operaționale care nu pot fi analizate doar pe baza datelor din monitorizare sau care necesită un punct de vedere obiectiv/neutru despre ceea ce se întâmplă (Horga, 2013).

Documentele și activitățile sunt evaluate în vederea îmbunătățirii calității, eficienței și coerenței intervenției lor. Evaluarea *on-going* este responsabilitatea programului de cooperare teritorială. Este bazată pe principiul proporționalității realizat de către evaluatori independenți (fie interni, fie externi), iar rezultatele sunt făcute public (parțial sau total).

În această privință, programele (Comitetul de Monitorizare Comun, Autoritatea de Management și Secretariatul Tehnic Comun) trebuie să fie pro-active, atât în asigurarea unei legături puternice între monitorizare și evaluare, cât și în definirea regularității acestor exerciții în vederea garantării unei permanente furnizări de informații și analize pentru scopuri de management. Stabilirea și dezvoltarea ulterioară a Planurilor de evaluare este încurajată de către Comisia Europeană.

6.3. Evaluarea ex-post

Evaluarea *ex-post* are loc la sfârșitul perioadei de implementare a programului. Aceasta trage anumite lecții și concluzii în urma implementării programului și totodată evaluează rezultatele și impactul programului în cauză.

Aceasta nu este obligatorie pentru toate programele de cooperare teritorială. Comisia Europeană nu este obligată să desfășoare o evaluare *ex-post* a programelor europene care se află sub incidența obiectivului *cooperare teritorială*.

Standardele europene pentru evaluarea *ex-post* pot fi găsite în Regulamentul Consiliului nr.1083/2006 din 11 iulie 2006 (capitolul I, articolul 49):

- „Comisia Europeană va realiza o evaluare *ex-post* pentru fiecare obiectiv în strânsă colaborare cu Statele Membre și cu Autoritățile de Management.
- Evaluarea *ex-post* va acoperi toate programele operaționale și va examina în ce măsură resursele alocate au fost folosite, eficacitatea și eficiența programării fondurilor.
- Evaluarea *ex-post* va fi realizată pentru fiecare obiectiv și va ținti să tragă concluzii legate de politica de coeziune economică și socială.
- Evaluarea *ex-post* va identifica factorii care contribuie la succesul său sau la eșecul implementării programelor operaționale și va identifica bunele practici.
- Evaluarea *ex-post* se va încheia în 31 decembrie 2015”.

După cum este indicat în regulament, nu este obligatoriu pentru fiecare program să realizeze o evaluare *ex-post*. Comisia Europeană este singura organizație care trebuie să realizeze o evaluare *ex-post*. Programul poate decide să conducă o evaluare *ex-post*, ca de exemplu să prezinte rezultatele și proiectele sale. Evaluarea Comisiei Europene se va axa însă pe performanța generală a programelor și pe contribuția lor la coeziunea socială și economică.

7. Evaluarea relevanței programelor de cooperare teritorială/transfrontalieră

Presupune în primul rând, corelările logice dintre analiza făcută pe parcursul evaluării *ex-ante* și relevanța rezultatelor implementării programului. În urma evaluării *on-going* a programului se constată ca în timp ce analiza SWOT a programului este redactată în mod adecvat și oferă o bază importantă și logică pentru justificarea necesităților din cadrul zonelor de intervenție, legătura logică dintre analiza SWOT a zonelor de intervenție și analiza zonei programului nu este deloc conformă. Evaluarea *on-going* a programelor de cooperare teritorială/transfrontalieră permite îmbogațirea informațiilor referitoare la problemele care furnizează baza pentru intervențiile specifice (Horga, 2013).

În al doilea rând, evaluarea *on-going* poate să ajute la schimbarea indicatorilor de urmărit și la perfecționarea în mod continuu a indicatorilor în cadrul perioadei de evaluare. Vor putea fi adăugați pe toate palierele programului indicatori noi.

În al treilea rând, evaluarea *on-going* poate să se aplece și asupra nuanțelor de implementare ale programului, găsindu-le relevanța sau nu pentru conținutul programului, fapt inaccesibil evaluării *ex-ante* și prea sofisticat pentru evaluarea *ex-*

post. Aceste nuanțe din implementarea programelor de cooperare teritorială/transfrontalieră – cum ar fi planurile de acțiune – pot fi accesibile mediului academic, care poate să găsească soluții să examineze aceste documente, inaccesibile altor categorii.

8. Evaluarea efectelor programelor de cooperare teritorială/transfrontalieră

Se poate realiza și de către evaluarea *on-going*, chiar dacă programul nu este încheiat. Trebuie să se țină seama, pe de o parte, de perspectiva intențională și de cea neintențională. Pe de altă parte, efectele pot fi abordate pe termen scurt, mediu și lung (Cerchez, 2012; Hanberger, 2006).

Ținând cont de cele două perspective, evaluarea *on-going* a efectelor programelor de cooperare teritorială/transfrontalieră trebuie să decidă dacă efectele respective sunt satisfăcătoare sau nu sunt. Pentru a se ajunge la această înțelegere pot fi folosite trei strategii (Cerchez, 2012). În primul rând putem vorbi de o abordare cantitativă, care presupune obținerea rezultatelor scontate prin program sau prin comparație cu alte programe (Cerchez, 2012); să se fi obținut rezultate pozitive cu influență directă asupra peisajului economico-social al unui spațiu de cooperare teritorială/transfrontalieră. În al doilea rând, este vorba de o abordare procesuală, (House, 2006), cu aplicabilitate și în evaluarea programelor de cooperare teritorială/transfrontalieră. În fine, în procesul de evaluare a programelor de cooperare teritorială/transfrontalieră pot fi combinate ambele strategii menționate mai sus (Cerchez, 2012).

Din punct de vedere al evaluării efectelor programului, evaluarea *on-going* are mai puțin atributul de diagnoză, pe care poate să-l ofere evaluarea *ex-ante*; ea se concentrează mai mult pe dezvoltarea programului, evaluatorul lucrând „cu cei interesați de program pentru a dezvolta o structură optimă a scopurilor și activităților programului, astfel încât cele două elemente să se sprijine reciproc”. Ori, analizând rolul mediului academic în procesul de evaluare a programelor de cooperare teritorială, dar mai ales al celor de cooperare transfrontalieră, putem afirma că mediul academic poate oferi acea expertiză „echidistantă”, necesară dezvoltării programului, ca rezultat al evaluării *on-going*. Mediul academic dispune de o cunoaștere a problematicii cooperării teritoriale/transfrontaliere, rezultat al unor studii și cercetări publicate sau în curs de finalizare și poate contribui la ameliorarea scopului programului, dar și la identificarea rezultatelor plauzibile ale implementării programului.

9. CONCLUZII

Cum poate fi direcționată expertiza academică către aplicarea evaluării ?

Valorificarea rezultatelor cercetării științifice se realiza în mai multe moduri, respectiv:

- Realizarea unor teze de doctorat cu țintă;
- Realizarea unor dizertații-master

9.1 Realizarea unor teze de doctorat cu țintă

Teza de doctorat este o lucrare științifică de o dimensiune și valoare mai mare decât o lucrare normală, care are ca și scop obținerea unui titlu în cadrul ierarhiei profesionale, dar și științifice. Pe lângă acest mare obiectiv, orice teză de doctorat realizată cu seriozitate și conștiințiozitate are mai multe scopuri:

- deprinderea susținătorului tezei de doctorat în cadrul metodologiei cercetării științifice, prin punerea în aplicarea a unei cercetări foarte originale în domeniul, toate acestea sub îndrumarea unui conducător științific;
- inițierea în ceea ce privește consultarea literaturii de specialitate legate de cooperarea transfrontalieră și în elaborarea unei sinteze anume din cadrul temei;
- obișnuirea în ceea ce privește redactarea unei lucrări științifice;
- o teză de doctorat în domeniul transfrontalier are și menirea de a aduce o serie de soluții problemelor sociale, dar și economice din cadrul zonelor de frontieră în cauză. Ca și oricare altă lucrare științifică, o teză de doctorat nu are voie să fie un simplu execuțiu, ci din contră, trebuie să aibă o finalitate precisă și practică: să rezolve o problemă, mai mare sau mai mică din cadrul cooperării transfrontaliere.

Dacă privim lucrurile dintr-un anumit punct de vedere, ne vom da seama că realizarea cu succes a unei asemenea lucrări bazată pe un subiect de actualitate, are totodată și semnificația dobândirii unui anumit grad de maturitate din partea candidatului, în cadrul activității științifice.

În România, teza de doctorat este privită ca fiind o lucrare de o însemnătate deosebită, nu numai în vederea formării și promovării cadrelor didactice, dar și spre beneficiul comunităților aflate de o parte și de a alte a zonelor de graniță din România și Ungaria sau Bulgaria.

Prin urmare este foarte important ca autorul tezei de doctorat să menționeze încă de la început lucrării esența muncii sale de cercetare și totodată obiectivul urmărit cu referire la cooperarea transfrontalieră. Astfel, cititorilor și referenților le va fi mult mai ușor să se orienteze încă de la început asupra conținutului lucrării.

O atenție deosebită în cadrul tezei de doctorat va trebui acordată și concluziilor (enunțate într-un mod concis și clar) care rezultă în urma activității de cercetare proprie.

Astfel, teza de doctorat și implicit rezultatele cercetării științifice vor avea cu adevărat valoare și vor putea fi aplicate într-un mod corespunzător.

9.2 Realizarea unor dizertații-master

Teza de master este o lucrare cu valoare științifică, originală, care cuprinde în alcătuirea ei rezultate teoretice, dar și practice în domeniul de studiu și cercetare ales de către masterand. Evident o astfel de lucrare, la fel ca și teza de doctorat, poate fi aplicată cu succes și în domeniul cooperării tranfrontaliere.

În comparație cu lucrarea de licență, dizertația de master este o lucrare cu valoare științifică care:

- înglobează o analiză aprofundată a tuturor aspectelor teoretice de bază legate de cooperarea transfrontalieră și care se finalizează cu o sinteză a subiectului dezbătut, dar și cu o expunere a părerii personale despre subiectul în cauză;
- presupune aplicarea mai multor metode, atât cantitative, cât și calitative de cercetare științifică (observația, analiza datelor, etc.);
- înglobează și un studiu de caz aprofundat asupra problematicii în cauză;
- demonstrează contribuția personală a autorului în îndeplinirea unor sarcini precise și concrete.

Tema propriu-zisă a dizertației de master se va stabili de comun acord de către masteranzi și de către conducătorii de dizertații, evident în domeniul evaluării cooperării tranfrontaliere, fiind ulterior aprobată de către catedrași de către consiliile facultăților. După aprobarea de către persoanele în cauză, toate temele dizertațiilor de master vor fi publicate pe paginile web ale facultăților pentru ca toate persoanele interesate să poată avea acces la ele.

Dizertația de master poate însemna în acest caz:

- **un studiu teoretic** – lucrare de cercetare în domeniul transfrontalier, care are ca și obiectiv dezvoltarea abilităților de cercetare științifică ale masterandului;
- **o cercetare aplicativă** – care va asigura aprofundarea unei specializări în domeniul transfrontalier, fiind bazată, mai ales, pe competențele care au cu conținut aplicativ.

După ce tema va fi aprobată de către conducătorul științific al lucrării, procesul de elaborare a dizertației de master va începe în mod efectiv și va include următoarele etape de bază:

- analizarea tuturor materialelor bibliografice cu referire la tema aleasă (în cazul nostru-evaluarea cooperării transfrontaliere). Analizând literatura de specialitate în domeniu, masterandul va trebui să parcurgă toate informațiile care se înscriu în cadrul temei sale de cercetare, urmând ca ulterior să le structureze în mod logic. Deasemenea, este absolut necesar să fie selectată acea informație vitală pentru compunerea ulterioară a bibliografiei: numele și prenumele autorului denumirea cărții, a revistei sau a articolului, locul editării, anul editării, și în sfârșit paginile de unde a fost colectată informația;

- elaborarea unui plan provizoriu al dizertației de master și totodată realizarea unui grafic calendaristic de componere efectivă a dizertației de master. Planul se va elabora sub îndrumarea și cu acordul conducătorului științific. Mai târziu, după ce documentarea detaliată în cadrul temei respective va fi încheiată, se va întocmi și planul definitiv al lucrării în cauză;

- adunarea, prelucrarea și sistematizarea informațiilor care au un caracter practic. Aceste informații pot fi găsite în urma consultării surselor interne ale instituțiilor și organizațiilor din cadrul zonelor de frontieră în cauză (note, rapoarte, informări, servicii etc.), dar și din cadrul diferitor surse externe de informații (materiale ale instituțiilor, asociații, organizații, centre și instituții de cercetare etc.);

- elaborarea efectivă a dizertației, întocmirea capitolelor, conform cerințelor;

- înmânarea dizertației de master conducătorului științific al lucrării pentru anumite observații și/sau modificări dacă este cazul;

- imprimarea și copertarea unui exemplar al dizertației de master;

- depunerea unui exemplar al dizertației de master, în cadrul catedrei de specialitate.

Pe toată perioada elaborării dizertației de master, masterandul în cauză va fi coordonat de către un conducător științific. Conducătorul dizertației de master poate fi fie un profesor universitar, fie un conferențiar universitar, fie un lector al catedrelor de specialitate. Este recomandabil ca tema propusă sau aleasă de masterand să se încadreze în sfera evaluării programelor de cooperare transfrontalieră.

Această lucrare a fost posibilă prin sprijinul financiar oferit prin Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013, cofinanțat prin Fondul Social European, în cadrul proiectului POSDRU/107/1.5/S/76841, cu titlul „Studii doctorale moderne: internaționalizare și interdisciplinaritate”.

BIBLIOGRAFIE

Academic papers and books/

Normative/legislation/communications/studies

1. Allum Nick.C, Martin W. Bauer, G. Gaskell (2000). Quality, Quantity and Knowledge interests, Avoiding confusion in Bauer and Gaskell, Qualitative research, London, Sage, citat de *Cerchez, Mirela, Politicile Publice, Success sau eșec, Un ghid al modelelor de evaluare*, Iași, Institutul European, 2012.
2. Hanberger, Anders (2006). “What is the Policy Problem? Methodological Challenges in Policy Evaluation”, in *Evaluation*, vol. 7 (1).

3. Horga, Ioan (2013). Evaluarea Programului de Cooperare Transfrontalieră România-Ungaria.
4. House, Ernst R. (2006). "Democracy and Evaluation", in *Evaluation*, vol. 12 (1).
5. Karoly, Mike; Șandor, Dan Sorin; Gârboan, Raluca (Antonie), Cobârzan, Bianca (Radu), (2012). Analiza Politicilor Publice și Evaluarea Programelor în Administrația Publică, Suport de Curs, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca.
6. Miroiu, Adrian (2001). Evaluarea politicilor publice în "Introducere în analiza politicilor publice", Editura Punct, București.
7. Quinn Patton, Michael (1986). Utilization-focused evaluation, ediția a doua, Newbury Park, CA, SAGE Publications, citat de Jenny Hughes în "Project Manager's Guide of Evaluation", disponibil online la <http://www.evaluate-europe.net/handbook/handbookpdf>
8. Quinn Patton, Michael (1997). Utilization-Focused Evaluation: The New Century Text, 3rd ed., Beverly Hills: Sage Publications.
9. Șandor, Sorin Dan (2005). Analiză și Cercetare în Administrația Publică, Ed. Accent, Cluj-Napoca.
10. Shadish, William R. Jr., Thomas D. Cook, Laura C. Leviton (1995). Fundamentele evaluării programelor: Teorii ale practicii, SAGE Publications, Inc.
11. Stake, Robert (2003). Standards-Based and Responsive Evaluation, University of Illinois at Urbana-Champaign, USA.
12. Evaluarea activităților UE: ghid practic pentru serviciile Comisiei, Direcția Generală Buget, (2004)
13. Ghidul UE pentru Evaluarea Intermediară a Programelor Operaționale (2012).
14. Tavistock Institute (2003). The Evaluation of Socio-Economic Development: The GUIDE.

Alte surse internet:

1. Evaluation, disponibil pe <http://www.interact-eu.net/evaluation/evaluation/264/3914>
2. Hughes, Jenny; *Project Manager's Guide of Evaluation*, disponibil online la <http://www.evaluate-europe.net/handbook/handbookpdf>
3. Practical Handbook for Ongoing Evaluation, disponibil pe <http://wiki.interacteu.net/display/pc/0.+Practical+Handbook+for+Ongoing+Evaluation+Contentswww.evaled.inf>